كيف تعاملت إسرائيل مع اكتشافاتها من النفط والغاز: تقارير اللّجان الحكومية

إعداد: يولاند بطل
ماجستير في الاقتصاد

ملخّص

مع بدء تدفق إيرادات حقول الغاز البحرية، اعتمدت الحكومة الإسرائيلية سياسة الاستخدام الأمثل لهذه الموارد الطبيعية القابلة للنفاذ. فوضعت كوتا للتصدير (٤٠٪) بناء على تقديرات طلب الاقتصاد المحلي على الغاز الطبيعي لفترة ٢٥ عاماً. وأقرت تشريعات ضريبية جديدة على قطاع النفط والغاز (ضريبة تصاعدية من ٢٠٪ إلى ٥٠٪ على أرباح امتيازات الغاز،, وأبقت حقوق الملكية على حالها)، سعياً لزيادة حصة الدولة والمواطنين من أرباح النفط والغاز من ٣٠٪ إلى ما يترجّح بين ٥٢٪ و٦٢٪. كما تبنّت إنشاء صندوق ثروة سيادي لإفادة الأجيال القادمة من إيرادات الغاز، استناداً إلى النموذج النرويجي، والغاية منه توزيع استثمار هذه الموارد على أفق زمني طويل، وتخفيف الانعكاسات الاقتصادية الكلية، وأهمها ارتفاع قيمة العملة المحلية وتراجع القدرة التنافسية للصادرات الصناعية. وأقتُرح إنشاء قسم مستقل لدى بنك إسرائيل المركزي، منفصل عن القسم الذي يتولى إدارة احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية، مهمته الإشراف على توظيف أموال الصندوق في الخارج، تخفيفاً لآثارها الاقتصادية السلبية في الداخل.

الكلمات المفتاح

الحكومة الإسرائيلية – إلغاء الإعفاءات الضريبية – استحداث ضرائب – ضريبة تصاعدية – زيادة حصة الدولة – خصائص الصندوق السيادي – لجنة شيشنسكي – لجنة تسيمح – كوتا التصدير.

تعاملت حكومة إسرائيل مع اكتشافاتها الغازية بجدّية توازي إعلان حالة الحرب، خصوصاً أن تقديرات شركات التنقيب لقيمة احتياطي الغاز والنفط الكامن، تخطت مئتي مليار دولار (راجع الخانة رقم (١)). فأعدّت الخطط لتحقيق أمنها الطاقي، بحيث تغدو بلداً مُصدّراً للغاز الطبيعي، وتضمن وضعها الجيوستراتيجي لسنوات عديدة. واعتبر سياسيوها على اختلاف انتماءاتهم أن استثمار هذه الموارد الطبيعية ينبغي أن يجلب للدولة إيرادات كبيرة. وبناءً على ذلك، عيّن وزير المال الإسرائيلي، في ٢٠١٠/٤/١٢، لجنة لدراسة السياسات المتعلقة بالموارد الطبيعية من النفط والغاز (لجنة شيشنسكي). تألفت اللجنة من عدة خبراء برئاسة البروفسور إيتان شيشنسكي،[١] المختص في المالية العامة، ومهمتها: أولاً، مراجعة جميع مكوّنات النظام الضريبي المعمول به بالنسبة لموارد الغاز والنفط، ومقارنته بالبلدان المشابهة لإسرائيل؛ ثانياً، اقتراح سياسة ضريبية محدثة؛ وثالثاً، درس تداعيات الاكتشافات الحالية والمستقبلية على الاقتصاد الإسرائيلي (State of Israel, 2011b). كما عيّنت الحكومة، في

٢٠١١/١٠/٢، لجنة مشتركة بين عدة وزارات لدراسة سياسات الحكومة المتعلقة بموارد الغاز الطبيعي في إسرائيل برئاسة مدير عام وزارة البنى التحتية والطاقة والمياه، شاؤول تسيمح (لجنة تسيمح)، مهمتها تقدير احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي من الغاز الطبيعي على مدى ٢٥ عاماً، واقتراح ما هي نسبة كميات الغاز التي سيُؤذن للشركات بتصديرها (راجع الخانة رقم (٢)).

تشريعات ضريبية جديدة

بعد درس قانون النفط ١٩٥٢-٥٧١٢، وسائر القوانين والأحكام ذات الصلة، ومقارنتها بالأنظمة الضريبية في الدول الأخرى، وبعد الاستماع إلى مختلف الآراء، الاقتصادية والقانونية، وإلى وجهات نظر مدراء شركات النفط والغاز والمستثمرين وممثلين عن المجتمع المدني، أصدرت لجنة شيشنسكي تقريرها الأوّلي في ٢٠١٠/١١/١٥. والعنصر الجوهري في هذا التقرير هو التقييم التالي: إن القيمة الاقتصادية للإعفاءات الضريبية المكتَنَفة في النظام الضريبي الحالي تقود اللجنة إلى الاستنتاج بأنه لا يعكس كما ينبغي تملّك جمهور المواطنين لموارده الطبيعية، أضف إلى أنه نظام تناقصي عملياً بمعنى أنه بقدر ما يصبح المشروع الاستثماري مربحاً، تتضاءل حصة الدولة من الأرباح (State of Israel 'Summary', 2010, p. 10). وإذ تصل لجنة شيشنسكي إلى هذه القناعة، تقترح أولاً، إلغاء الإعفاءات الضريبية، وثانياً، استحداث ضريبة تصاعدية على الأرباح المغالى بها (excess profits)، تتراوح بين ٢٠ و٦٠٪. وترتكز الآلية المقترحة على معامل النسبة (R-factor) الذي يزيد نصيب الحكومة من الأرباح مع تزايد نسبة الإيرادات التراكمية للمتعاقد إلى تكاليفه التراكمية.

> **تعاملت حكومة إسرائيل مع اكتشافاتها الغازية بجدّية توازي إعلان حالة الحرب**

وأصدرت لجنة شيشنسكي تقريرها النهائي في ٢٠١١/١/٣، بعد تلقيها تعليقات الأطراف المختلفة على التقرير الأوّلي، وفيه عرضٌ مقنع للأسباب الموجبة لتشريعات ضريبية جديدة، سيّما وأن حصة جمهور المواطنين في دولة إسرائيل من أرباح النفط والغاز الإجمالية [٣٠٪] هي الأدنى في العالم (State of Israel, 2011a, p. 86).[٢] وأكدت اللجنة أن موارد الغاز والنفط هي أصول عامة (publicly owned asset)، وإذا لم يتلقَ جمهور المواطنين تعويضاً لائقاً عن بيع موارد الغاز، فكأنه يقوم بتبديد هذه الموارد هباءً (p. 89). وأوصت اللجنة بإلغاء الإعفاء الضريبي الاستثنائي والتاريخي الخاص بنضوب الموارد (depletion deduction)، لأنه غير مبرَّر على الإطلاق كون الموجودات القابلة للنضوب تعتبر أملاكاً عامة (p. 89).

> **(عيّنت الحكومة) لجنة مشتركة بين عدة وزارات... (مهمتها) تقدير احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي من الغاز الطبيعي على مدى ٢٥ عاماً، واقتراح ما هي نسبة كميات الغاز التي سيُؤذن للشركات بتصديرها**

وفي التوصيات النهائية الذي تبنّتها الحكومة الإسرائيلية، وأقرّها الكنيست في ٢٠١١/٣/٣٠ (من ضمن مصادقته على قانون أرباح النفط والغاز الجديد ٢٠١١-٥٧٧١)، أبقت اللجنة على معدل ضريبة الشركات على حاله. كما سمحت اللجنة بالإبقاء على معدل حقوق الملكية (royalties) على حاله، أي على نسبة ١٢،٥٪ بموجب قانون ١٩٥٢، بقولها إن النسبة المعتدلة تشكل أداةً لتحقيق التوازن وتضمن حداً أدنى من المداخيل للدولة في أولى مراحل الإنتاج. لكنها أخضعت إيرادات النفط والغاز لضريبة (levy) تصاعديّة على الأرباح الزائدة، والتي هي بمثابة ريع (economic rent) الموارد الطبيعية من غاز ونفط، والتي تُجبى بالتالي بعد سداد نفقات الاستكشاف والتطوير (p. 103).[٣] وتبدأ الضريبة بحدّ أدنى

يبلغ ٢٠٪ وصولاً إلى حدّ أقصى يبلغ ٥٠٪ (٦٠٪ في التقرير الأوّليّ)، وتبدأ زيادة الحدّ الأدنى للمعدل تدريجياً عندما تبلغ نسبة الإيرادات إلى النفقات ١٥٠٪، أي بعد سداد مجمل قيمة الاستثمارات زائد ٥٠٪. ويُطبّق من ثمّ الحدّ الأقصى الضريبي عندما تبلغ نسبة الإيرادات إلى النفقات ٢٣٠٪.[٤] وأخيراً، أعربت اللجنة عن يقينها بأن النظام الجديد سيرفع حصة الدولة وعموم المواطنين في أرباح النفط والغاز من ٣٠٪ إلى ما بين ٥٢٪ و٦٢٪ (p. 6).

"تبدأ الضريبة بحدّ أدنى يبلغ ٢٠٪ وصولاً إلى حدّ أقصى يبلغ ٥٠٪... وتبدأ زيادة الحدّ الأدنى للمعدل تدريجياً عندما تبلغ نسبة الإيرادات إلى النفقات ١٥٠٪"

الصندوق السيادي

وأقرت الحكومة الإسرائيلية في ٢٠١٣/٤/١٥، إنشاء صندوق سيادي لإفادة الأجيال القادمة من إيرادات الغاز، تنفيذاً لأحد البنود الواردة في قانون أرباح النفط والغاز الذي أقرّه الكنيست في آذار/مارس ٢٠١١، كجزء من توصيات لجنة شيشنسكي (Haaretz 11 July 2013). وبناءً عليه، بدأت لجنة العلوم والتكنولوجيا في الكنيست بنقاش مشروع قانون يتضمن أهداف الصندوق ولائحته التنفيذية. وأعرب البروفسور شيشنسكي عن سعادته لاختيار الحكومة الإسرائيلية النموذج النرويجي. وشرح شيشنسكي (٢٠١٣) الهدف من إنشاء الصندوق على النحو التالي:

- توزيع استثمار موارد طبيعية قابلة للنفاد على أفق زمني بعيد المدى لفائدة الأجيال المقبلة.
- تخفيف المخاطر الاقتصادية الكلية الناجمة عن تدفق الأموال الطائلة، اجتناباً لما يعرف بـ'المرض الهولندي' (راجع الخانة رقم (٣))، (Sheshinski, 2013) المتمثل بارتفاع قيمة العملة المحلية، وبتراجع القدرة التنافسية للصادرات، وبالركود.

"أوصت اللجنة بإلغاء ''الإعفاء الضريبي الاستثنائي والتاريخي'' الخاص بنضوب الموارد"

أما خصائص عمل الصندوق، فهي مستوحاة أيضاً من التجربة النرويجية:

- وحدها إيرادات الدولة من الضريبة على الأرباح الفائقة (superprofits) ستدخل الصندوق، في حين يجري تحويل الضريبة على دخل الشركات وعوائد حقوق الملكية إلى الموازنة السنوية الجارية.
- إنشاء قسم مستقل لدى بنك إسرائيل المركزي، منفصل عن القسم الذي يتولى إدارة احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية، مهمته الإشراف على توظيف أموال الصندوق في الخارج، تخفيفاً لآثارها الاقتصادية السلبية في الداخل.
- وحدها فائدة أموال الصندوق (من المتوقع أن يكون معدل الفائدة ٣،٥٪، طبقاً للتقديرات المحافظة)، هي التي سيؤذن برصدها لأبواب إنفاق معينة طبقاً لأولويات يقرّها الكنيست الإسرائيلي.

وأخيراً، في خلاصة تقريره، يؤكد شيشنسكي إن نجاح أو فشل الصندوق هو شأن من شؤون 'الاقتصاد السياسي'. فسجلّ الصناديق المماثلة في بلدان أخرى، يظهر أن بعضها تعرّض للسلب أو لسوء الاستخدام من قبل بعض الحكومات. وبالتالي، فإن اللائحة التنفيذية للصندوق تكون في غاية الأهمية، والتفاصيل التنفيذية والتقريرية مهمة جداً. وهنا بحسب رأي (شيشنسكي ٢٠١٣) يأتي دور السلطة التشريعية. لقد سمح للحكومة في

"سمحت (السلطة التشريعية) للحكومة في إسرائيل بالاقتراض من الصندوق في ''الحالات الطارئة'' فقط، وبموافقة أغلبية أعضاء الكنيست (٦٥ من أصل ١٢٠). ولكن، (برأي شيشنكي) ''في هذه الحال، يصبح كل شيء وارداً بما فيه سوء استعمال المال العام''"

إسرائيل بالاقتراض من الصندوق في الحالات الطارئة فقط، وبموافقة أغلبية أعضاء الكنيست (٦٥ من أصل ١٢٠). ولكن، في هذه الحال، يصبح كل شيء وارداً بما فيه سوء استعمال المال العام.[٥]

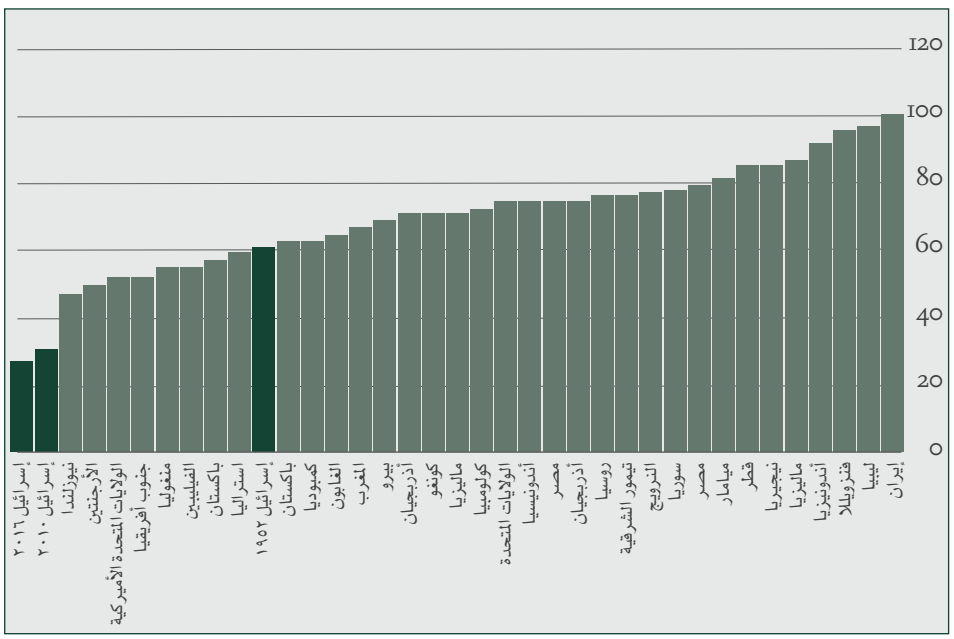
«أبقت لجنة شيشنسكي) على معدل ضريبة الشركات على حاله. كما سمحت اللجنة بالإبقاء على معدل حقوق الملكية على حاله، أي على نسبة ١٢،٥٪»

وفي الوقت الذي لا يزال الصندوق السيادي يناقش في لجنة العلوم والتكنولوجيا في الكنيست، بناءً على مطالبة سياسيين إسرائيليين بالعدل والإنصاف للجيل الحالي وليس فقط للأجيال القادمة، يبدو أن النظام الضريبي الذي اعتمد في إسرائيل يسمح للدولة بجباية حصة أكبر من أرباح مشاريع التنقيب ذات الجدوى الأعلى بالنسبة للمستثمرين، من دون الإضرار بحوافز المبادرين للاستثمار في مشاريع ذات مردود أقل. ويوفر هذا النظام المرونة الضرورية لاجتناب التغييرات والتعديلات اللاحقة نتيجة تغيّر الظروف الاقتصادية، مثل تقلبات أسعار الغاز في السوق العالمية.

الشكل رقم (١)

حصة الدولة في بلدان العالم: وضع اسرائيل في العام ١٩٥٢ وفي ٢٠١٦

لو كان استمر النظام الضريبي القديم

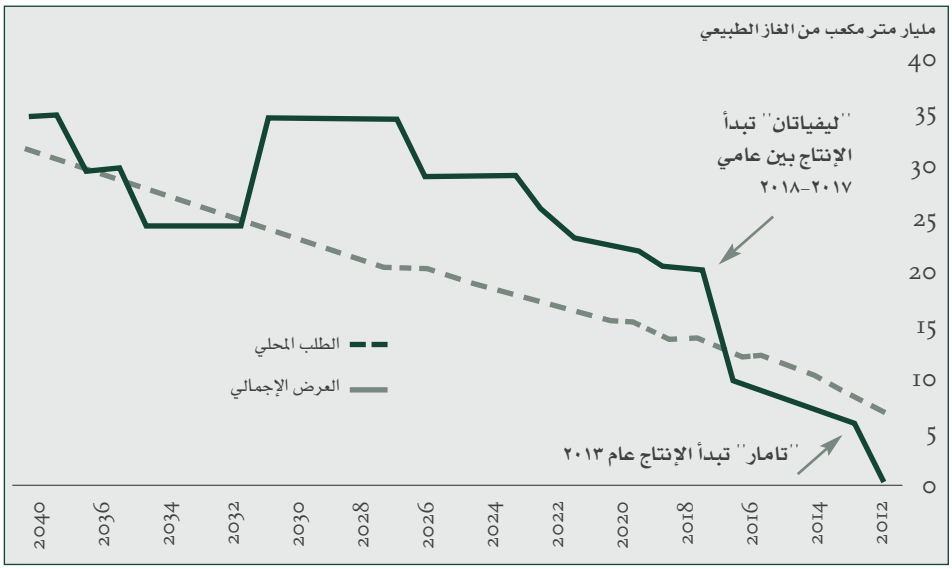


المصدر: Oil and Gas journal, 18 April 2005.

يبيّن الشكل أدناه توقعات إنتاج الغاز الطبيعي والطلب المحلي على الغاز حتى العام ٢٠٤٠ (بدأ إنتاج الغاز الطبيعي في حقل تمار البحري في العام ٢٠١٣، ومن المتوقع أن يبدأ إنتاج الغاز في حقل لفيتان في العام ٢٠١٨).

الشكل رقم (١)

توقعات إنتاج الغاز الطبيعي والطلب المحلي على الغاز حتى العام ٢٠٤٠



المصدر: Milken Institute (2011, figure 2, p. 6).

الخانة رقم (١)

جرى الإعلان عن أهم كشفين في العامين ٢٠٠٨ (حقل 'تمار' البحري قبالة حيفا) و٢٠٠٩ (حقل 'لفيتان' العملاق). ويشكل الاحتياطي المؤكد من الغاز الطبيعي المكتشف، والمقدَّر ب ٢٤,٣ تريليون قدم مكعبة، نحو ٠,٤٪ من الاحتياطي العالمي. فهو لا يقارن باحتياطي إيران المؤكد (١١٨٧ ترليون قدم[٣]، أي نحو ١٨٪ من الاحتياطي العالمي)، أو باحتياطي روسيا (١٧,٦٪)، أو قطر (١,٤٪). تقرير المراجعة السنوية لقطاع الطاقة العالمي الذي تصدره شركة 'بريتيش بتروليوم'؛
BP Statistical Review of World Energy, June 2013؛

الخانة رقم (٢)

صدر تقرير لجنة تسيمح الأولي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، متضمناً توصية بالسماح بتصدير ٥٣٪ من كميات الغاز الطبيعي المستخرج: وتعرضت لجنة تسيمح لانتقادات حادة من جانب خبراء في 'معهد التخطيط الاقتصادي الإسرائيلي'، ومن أعضاء في لجنة الاقتصاد في الكنيست، الذين اعتبروا أن لجنة تسيمح غالت في تقدير حجم احتياطي الغاز وقللت من قيمة تقديرات الاحتياجات المحلية:
http://www.haaretz.com.business/israeli-mk-seeks-to-regulate-natural-gas-exports-via-legislation.premium-1.523796#.

وتفاعلت هذه الانتقادات وتطورت إلى تظاهرات تطالب بمنع تصدير الغاز ممّا دفع بوزير البنى التحتية والطاقة والمياه، سيلفان شالوم، إلى اقتراح خفض نسبة التصدير من ٥٣٪ إلى ٤٠٪. ووافقت

الحكومة في ٢٠١٣/٦/٢٤ على السماح بتصدير ٤٠٪ من الغاز الطبيعي المكتشف. وأعلن رئيسها أن ٥٤٠ بليون متر مكعب يكفي السوق المحلي لفترة ٢٥ عاماً. وفي أعقاب قرار الحكومة، قدّم عدد من أعضاء الكنيست المعارضين لتصدير الغاز التماساً إلى المحكمة العليا في إسرائيل بهدف نقل صلاحية اتخاذ القرار بشأن تصدير الغاز من الحكومة إلى الكنيست. وردّت المحكمة العليا في أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ التماس المعارضين في الكنيست وأبقت قرارات الحكومة على حالها.

الخانة رقم (٣)

شاع استخدام مصطلح 'المرض الهولندي' أو ما يعرف بلعنة الموارد، بعد نشر مقال في 'الإيكونوميست' في عام ١٩٧٧، والذي وصف التجربة الهولندية عقب اكتشاف موارد ضخمة من الغاز في بحر الشمال في مطلع ستينيات القرن الماضي، وحدوث طفرة مالية، والتي ترتب عليها ارتفاع قيمة العملة الوطنية الغيلدر الهولندي، بفعل تزايد إيرادات تصدير الغاز، الأمر الذي جعل الصادرات الصناعية الهولندية غير تنافسية، فبدأت في الانخفاض، وهو ما ترتب عليه تراجع النمو في القطاع الصناعي، والركود الاقتصادي. وعليه، يصف هذا المصطلح سوء استخدام الدولة لعوائد الموارد الطبيعية.

هوامش

(١) أستاذ كرسي السير آيزاك ولفسون في الجامعة العبرية في القدس، وحائز على الدكتوراه في المالية العامة من جامعة MIT (1967). علم في جامعات هارفرد، وستانفورد، وبرنستون، وله أبحاث ساهمت في نظرية التقدم التقني والنمو الاقتصادي، وفي نظرية ضريبة الدخل والمرافق العامة public goods. انضم في العام ٢٠٠٤ إلى المعهد الألماني IZA في بون، المختص في اقتصاديات العمل labor economics.

(٢) وتبلغ حصة الدولة في الولايات المتحدة الأميركية نحو ٧٠٪ (ص. ٨٣)، وتتراوح بين ٥٥٪ و٥٨٪ في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD (ص. ٨٥)، وبين ٧٠ و٨٠٪ في مصر (ص. ١٤٧).

(٣) ويتضمن التقرير النهائي وصفاً مفصلاً لآلية الضريبة levy mechanism (ص. ١٠٤-١١٧).

(٤) رفضت المحكمة العليا في إسرائيل جميع شكاوى واعتراضات شركات التنقيب عن الغاز ضد ما أصبح يعرف بقانون شيشنسكي، وأجمع القضاة على أن حقول الغاز هي أملاك عامة، وأن حقوق المستثمرين هي مجرد تراخيص من الدولة تخولهم توليد أرباح من موارد طبيعية تعود ملكيتها للدولة (هآرتس، ٢٠١٢/٨/١٧).

(٥) مداخلة البروفسور شيشنسكي في المؤتمر الرئاسي المنعقد في القدس، (١٨-٢٠) حزيران/يونيو ٢٠١٣؛ أنظر: www.youtube.com/watch?v=irxcFMxd3eo

المراجع

BP,2013 Statistical Review of World Energy, June 201, viewed)when) www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

State of Israel: Ministry of Finance (2010), "Summary of the Draft Conclusions by the Committee to Examine the Policy on Oil and Gas Resources in Israel," Headed by Prof. Eytan Sheshinski, State of Israel, November 10, 2010. Available at www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/Pages/En/News/20101110.aspx.

———, Ministry of Finance (2011a), "Executive Summary: Conclusions by the Committee to Examine the Fiscal Policy on Oil and Gas Resources in Israel, Headed by Prof. Eytan Sheshinski, State of Israel.

———, Ministry of Finance (2011b), "Conclusions of the Committee for the Examination of the Fiscal Policy with Respect to Oil and Gas Resources in Israel", Headed by Prof. Eytan Sheshinski, State of Israel, January 2011; http://www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/Pages/en/Publications/mof.aspx?3.

———, Ministry of Energy (2012), "The Recommendations of the Inter-Ministerial Committee to Examine the Government's Policy regarding Natural Gas in Israel", State of Israel, September 2012.