

תקבולי הגז – ברכה או מחלה?

גילוי הגז בישראל

הגז הטבעי הוא אורח חדש בנוף הישראלי. בעקבות גילויים משמעותיים במאגרים "תמר" ו-"לויתן" בשנים 2009 ו-2010 בהתאמה, מתקיים דיון סביב הגז בישראל. במידה והתחזיות לכמויות הפוטנציאליות יתממשו, גילוי הגז ימקמו את ישראל במקום ה-29 מבחינת מאגרי גז טבעי מוכחים בקרב מדינות העולם. מדובר ברזרבות פוטנציאליות של כ-900 מיליארד מטרים מעוקבים של גז הפזורים על פני שבעה מאגרים (מתוכם כ-90% במאגרי "תמר" ו-"לויתן"), העתידים לספק את צרכי המשק הישראלי בשלושת העשורים הקרובים לפחות.

ההכנסות השנתיות הצפויות

חצי טריליון שקל מתמלוגי גז. סטנלי פיישר מסר בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת: סך הכנסות המדינה ממכירת הגז הטבעי שלחופי ישראל יסתכם ב-30 השנים הבאות ב-**164 מיליארד דולר** (כ-575 מיליארד ש"ח) (טבלה 1: חלוקת התקבולים לפי שנה).

חוק מיסוי רווחי הנפט מול הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט וגז

חוק מיסוי רווחי הנפט "נשכח". בחוק מיסוי רווחי הנפט משנת 2011 הוגדר הצורך להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטלי הגז והנפט. הדיון הנוכחי מתמקד בהיקף הייצוא בלבד ולא בטיבה ובאופייה של קרן הניהול למרות שזו תקבע את השימושים במאות מיליארדי השקלים הצפויים להיכנס לקופת המדינה ויכולים להביא לשינוי מהותי בסוגיות חברתיות רבות.

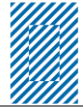
אופן השימוש בהכנסות נקבע בחוק. חוק מיסוי רווחי הנפט, התשע"א – 2011 קובע כי "הממשלה תקים קרן לניהול כספים שהתקבלו מהיטל על רווחי נפט לפי חוק זה אשר יועברו למטרות חברתיות כלכליות" (סעיף 53.א) (בחוק).

הצעת החוק החדשה מתעלמת מפוטנציאל לצמיחה חברתית בעתיד הקרוב. בחמש השנים הראשונות תקבל המדינה כ-3 מיליארד דולר בהכנסות מהגז. אולם, כל הסכום יועבר ישירות לתקציב ולא לקרן ולכן גם לא יועברו הקצאות למטרות חברתיות. בעוד החוק קובע שבעשר השנים הראשונות לאחר חקיקת החוק והקמת הקרן, 3.5% משווי הנכסים בקרן יוקצו לאותן מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות. הצעת החוק אינה מטפלת בטווח הזמן המידי וחרף ההתייחסות הקיימת בחוק לפרק זמן זה – היא ריקה מתוכן ממשי.

קרן ריבון להשקעה בחו"ל ובמט"ח בלבד. בהצעת החוק כתוב ש-"נכסי הקרן יושקעו בנכסים מחוץ למדינת ישראל ובמטבע חוץ כהגדרתו בחוק בנק ישראל, בלבד" (סעיף 34.א) (בחוק). זאת, על מנת למנוע את השפעותיה השליליות של ה"מחלה ההולנדית". כך, למעשה, מקבע החוק המוצע את אופן השימושים בהכנסות הגז העתידיות.

שנה	העברה לתקציב	העברה לקרן	סה"כ
2013	0.28	0	0.28
2014	0.43	0	0.43
2015	0.54	0	0.54
2016	0.74	0	0.74
2017	0.88	0	0.88
2018	0.79	0.44	1.23
2019	0.98	0.67	1.65
2020	1.19	0.88	2.07
2021	1.80	0.80	2.60
2022	2.12	1.08	3.20
2023	2.65	1.11	3.76
2024	2.78	1.14	3.92
2025	3.05	2.28	5.33
2026	3.06	2.72	5.78
2027	2.84	3.61	6.45
2028	2.75	3.83	6.58
2029	2.71	4.47	7.18
2030	2.84	4.68	7.52
2031	2.90	5.23	8.13
2032	2.94	5.82	8.76
2033	3.16	6.25	9.41
2034	3.46	6.31	9.77
2035	3.61	6.57	10.18
2036	3.75	6.79	10.54
2037	3.86	7.26	11.12
2038	4.04	7.59	11.63
2039	4.24	7.69	11.93
2040	4.39	7.98	12.37
	68.78	95.2	163.98

נתון	נורבגיה	ישראל
GDP- Purchasing Power Parity (2012)	\$499.8 מיליארד	\$247.9 מיליארד
GDP- Real Growth Rate	3.1%	2.9%
GDP- per capita (PPP)	\$55,300	\$32,200
אחוז האבטלה	3.1%	6.3%
אחוז העוני		23.6%
החוב הלאומי (כאחוז מהתמ"ג)	30.3%	74.4%
מדד ג'יני לאי שוויון בהכנסות	25	39.2
השקעה בחינוך (2009)	7.3% מהתמ"ג	5.8% מהתמ"ג
השקעה ברווחה (ביטוח סוציאלי וסעד) (2011)	13.2% מהתמ"ג	11.5% מהתמ"ג
השקעה בבריאות (2009)	9.6% מהתמ"ג	7.6% מהתמ"ג
הכנסה פנויה למשק בית (2010)	\$31,459	\$19,120

**הצעת החוק החדשה כתרופה ל"מחלה ההולנדית" - האמנם?**

מהי ה"מחלה ההולנדית"? ה"מחלה ההולנדית" (פרדוקס השפע) מוגדרת כתהליך שבו הכנסה בלתי צפויה כדוגמת גילוי משאבי טבע בהיקף משמעותי מובילה לגידול חד בהכנסות ממטבע חוץ והתחזקות המטבע המקומי - דבר אשר עלול לגרום לירידה בתפוקה ובכוש התחרות של הענפים הרלוונטיים.

הטיעון העיקרי להקמת קרן ריבון - ה"מחלה ההולנדית". בהצעת החוק נטען שהקמת הקרן נועדה למזער השפעות כלכליות שליליות אפשריות ממשאבי הגז ונפט, תופעה הידועה גם כ"קללת משאבי הטבע" או ה"מחלה ההולנדית", על ידי השקעת ההכנסות ממשאבים אלו בחו"ל. אף אחד בישראל לא יוצא נגד טענה זו - טענה שהיא ההצדקה העיקרית להקמת קרן העושר הספקולטיבית.

מדוע כספי הסיוע הם ברכה ותקבולי הגז הם מחלה? מאז היווסדה, קיבלה ישראל סיוע ממקורות חיצוניים בעקביות; כספי הסיוע מארה"ב (שהסתכמו עד היום בכ-233 מיליארד דולר), כספי השילומים בהיקף של כ-3.5 מיליארד מארק. גם המגבית היהודית המאוחדת מגייסת מידי שנה כמיליארד דולר. כל אלה הם כספי סיוע ממקור חיצוני אשר אמורים היו לגרום ל"מחלה ההולנדית". על אף קבלת כספים אלו מדינת ישראל מעולם לא "לקתה" ב"מחלה ההולנדית" זאת למרות שהתמ"ג לאורך השנים היה נמוך בהרבה. מדוע אם כן לחשוש מה"מחלה ההולנדית" במקרה של תמלוגי הגז?

בנק ישראל רוכש מט"ח משנת 2008 לפי תכנית מגירה שנהגתה ב-2003. תהליך ייסוף השקל, סימפטום עיקרי של ה"מחלה ההולנדית", החל שנים לפני גילויי הגז הגדולים ב-"תמר" ו-"לויתן" ועוד בטרם החל השיח אודות ה"מחלה ההולנדית". התכנית לרכישת מט"ח בהיקפים גדולים גובשה בבנק ישראל עוד בשנת 2003, שנה לפני שהוכנס הגז טבעי לשימוש במשק הישראלי.

תמלוגי הגז אינם עתידים לגרום ל"מחלה ההולנדית". לטענת חסידי ה"מחלה ההולנדית" ההכנסות מייצוא הגז יובילו להתממשותה לאור גידול מוערך של 2 מיליארד דולר בעדף המאזן המסחרי. בפועל, הכנסות אלו נמוכות ביחס ליתרות המט"ח הגבוהות של ישראל (כ-80 מיליארד דולר) לצד היקפי סחר חודשיים גבוהים במט"ח (108 מיליארד דולר בממוצע) ויצוא גבוה (91 מיליארד דולר). לכן הסיכון של ישראל לחלות ב"מחלה ההולנדית" דווקא בגלל הכנסות היצוא אינו גבוה.

ישראל איננה נורווגיה

המודל הנורווגי הוא המודל השגוי לחיקוי. נגיד בנק ישראל היוצא, פרופ' סטנלי פישר ויו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, הם הדוחפים העיקריים להעברת החלק הארי של הכנסות המדינה מהגז לקרן ספקולטיבית תוך נפנוף בדגם הנורווגי, אשר מהווה, כביכול, מודל לפתרון ה"מחלה ההולנדית". אולם שימוש במודל הנורווגי הוא שגוי מיסודו בגלל שהמציאות הכלכלית הנורווגית שונה מהותית מזו הקיימת בישראל.

ישראל אינה עומדת בפני סכנה של פרדוקס השפע. זאת מאחר והכנסות המדינה מהגז הינן בשיעור נמוך יחסית מהתמ"ג. **הכנסות נורווגיה מרווחי גז ונפט מהוות כ-11% מהתמ"ג ואילו הכנסות ישראל מהגז מהוות רק 1% מהתמ"ג.**

קיים שוני מהותי בין כלכלת ישראל לבין כלכלת נורווגיה. התמ"ג בנורווגיה כפול מבישראל ובעל צמיחה ריאלית גבוהה ב-7%. בנורווגיה התמ"ג לנפש גבוה בכ-72% מבישראל. בישראל שיעור האבטלה כפול ושיעור העוני גבוה פי חמישה. החוב הלאומי של ישראל (באחוז מהתמ"ג) גבוה בכ-150%. אחוז ההשקעה הנורווגי בחינוך, ברווחה ובבריאות מסך התמ"ג גבוה מישראל ב-26%, 15% ו-26% בהתאמה ואילו ההכנסה הפנויה למשק בנורווגיה גבוהה בכ-65% מבישראל.

מה שטוב לארה"ב ולבריטניה לא טוב לישראל? ארה"ב ובריטניה לא בחרו באפשרות של הקמת הקרן ריבון למרות שלשתיהן משאבי טבע רבים. לארה"ב הכנסות שנתיות בסך עשרות מיליארדי דולרים ואילו בריטניה הכניסה לקופתה כ-165 מיליארד ליש"ט מאז גילוי הנפט והגז בים הצפוני בסוף שנות השישים. בשתי המדינות תמלוגי המשאבים מהווים במוצע פחות מאחוז מהתוצר ולכן החשש מה"מחלה ההולנדית" לא קיים. בארה"ב ההכנסות מועברות ישירות לתקציב דרך מנגנון המסים הרגיל, ואילו בבריטניה היוו ההכנסות את הבסיס למדיניות הפחתת המסים וסגירת הגרעון של ממשלת תאצ'ר בשנות השמונים.

אם ישראל תחלה ב"מחלה ההולנדית", השפעותיה יהיו חלשות ובעלות השפעה מינורית על הכלכלה הישראלית. להשקעת ההכנסות בקרנות ספקולטיביות זרות השלכות שליליות משמעותיות יותר לכלכלה הישראלית מאשר אפשרות של "מחלה הולנדית" חלשה.

**ה-IMF במחקר משנת 2013 - אין מחלה יש ברכה**

החשש מה"מחלה ההולנדית" מבוסס על מחקרים מיושנים. כמו גם על הבנה סלקטיבית של ספרות כלכלית עכשווית והמציאות הקיימת.

משנות השמונים נערכו מספר מחקרים המערערים את ההשערות שבבסיס התיאוריה של ה"מחלה ההולנדית". העדכני והמשמעותי ביותר מביניהם זה מחקר חדש מטעם ה-IMF (קרן המטבע הבינלאומית) משנת 2013 מצביע על כך שכיום ה"מחלה ההולנדית" אינה מתרחשת בהכרח כאשר ישנן הכנסות חד פעמיות בהיקפים גדולים מסיוע חיצוני. **אנו בטוחים שמחקר זה מוכר לבנק ישראל ומשרד האוצר.**

מעט מציטוטי דו"ח ה-IMF וממחקרים נוספים בנושא:

IMF (2013) "We find that a global aid shock can affect exports, imports, and growth either positively or negatively. As a result, the relation between aid and growth is mixed, consistent with the ambiguous results in the existing literature. For most countries in the sample, when aid reduces exports and imports, it also reduces growth; and, when aid increases exports and imports, it also increases growth. This evidence is consistent with a DD hypothesis, but also shows that aid-receiving countries are not "doomed" to catch DD."

"Nonetheless, the evidence reported in the paper also suggests that not all aid-receiving countries are doomed to catch DD. In about half of the sample, global aid has a negative effect on cumulative exports, imports, and per capita GDP growth consistent with the DD hypothesis."

Krugman (1987) shows conditions under which DD may appear. For DD to be a de-industrialization problem it has to either last for long enough or be large enough; otherwise it will just be a temporary phenomenon.

Edwards and Aoki (1983) discuss whether DD is a disease in the first place - and show that it is not a disease as long as the real appreciation is permanent and a shift to a new long-run equilibrium. To show this, they model a small open economy subject to an exogenous increase in the price of a commodity export (e.g. oil). They show that in equilibrium the relative price of (traditional) tradable goods not only decreases with respect to the commodity exports, but also with respect to nontradable goods. As a consequence, resources move out of the production of traditional tradable goods into non-tradable goods and commodity tradables. The paper then extends Haberger (1983), showing that an overshooting of the exchange rate might arise if an excess supply of money results from the government's monetization of the external shock - which triggers an overshooting of the price of non-tradable goods, thus impacting on the real exchange rate.

הסיכונים של קרנות ריבון

לא קיים מודל קרן ריבון המחוסן מפני תנודתיות השוק העולמי. גם הקרן הנורווגית, המהווה מודל לחיקוי עבור המקדמים את הצעת החוק, איבדה כספים רבים במשבר הכלכלי העולמי. ב-2008, רשמה הקרן תשואה שלילית של 40% על הון המניות שלה וסה"כ תשואה שלילית של 20% על כל נכסי הקרן באותה שנה.

יעדי הקרן אינם ברי השגה. מטרה מרכזית של הקמת הקרן היא להוות כרית בטחון במשברים בלתי צפויים: "אירוע חריג, לרבות אירוע סביבתי, שהינו בעל השפעה שלילית חריגה במשכה או בעצמתה, על כלכלת ישראל" (סעיף 38 להצעת החוק). ישראל, כידוע מתאפיינת בארועים סביבתיים, בטחוניים לרוב, אחת לכמה שנים. הקורלציה בין משברים כלכליים למשברים אחרים עשויה להוביל לכך שקרן העושר, דווקא בשעת הצורך תמצא בהפסדים.

לא הופקו מסקנות מהמשברים הכלכליים האחרונים. השנים האחרונות מתאפיינות בקריסות כלכליות גדולות אשר מציפות פרשות שחיתויות תאוות בצע, ביטחון מופרז ותפקוד לקוי של גופים כלכליים בשיעור חסר תקדים: הקריסה הכלכלית של 2008, פרשת ליהמן ברדרס, שערוריית הלייבור, שוק הקומודיטיס המצוי בחקירה - כל אלו הן סיבות חשובות מדוע **אסור לשים את כספי הקרן בהשקעות ספוקלטיביות.**

קרנות ריבון מקושרות ל"ענקי וול-סטריט". במאמר ב"ניו-יורק טיימס", אהרון סורקין (מחבר "גדולים מדי מכדי ליפול") מיפה את הקשרים בין חלק מקרנות הריבון הגדולות בעולם לבין חברות בוול-סטריט כגון סיטיגרופ, גולדמן זקס, מורגן סטנלי ולזארד (ראו נספח), חלק ניכר מהן בעלות תפקיד משמעותי במשבר של 2008 (גולדמן זקס, לדוגמה, הרוויחו 4 מיליארד דולר מהימורים נגד שוק הסאב-פריים). ממתווה זה של חלוקת כספי קרנות הריבון משתמע



שכספם של הרבים נמצא בידיהם של מעטים. עובדה זו מגדילה את הסיכון שבהשקעה ובמקביל מקטינה את השליטה על הכספים.

העדר שקיפות ומעקב על פעולות הקרן. בשנים 2006-2010 חלה עלייה בהיקף השימוש בקרנות הריבון על ידי מדינות בעולם ככלי לניהול הכנסות ממשאבי טבע. אולם בחינה מעמיקה של נתונים אלו מעוררת תהיות בכל הקשור לדרך פעולתן ומידת השקיפות שלהן היות ויותר מ-70% מנכסי הקרנות הנ"ל מבוססים במדינות במזה"ת ואסיה: מדינות כגון איחוד האמירויות, סעודיה וסין בהן עקרונות של קבלת החלטות דמוקרטית ושקיפות אינם מרכזיים דווקא.

האם קרן עושר ספקולטיבית היא הפתרון היחיד ל"מחלה ההולנדית"?

כפי שהראה מחקר קרן המטבע הבינלאומית, קרן הריבון אינו מודל שמתאים לכל מדינה. כיום ישנו תהליך של מעבר מקרנות ריבון לקרנות ריבון לפיתוח אסטרטגי (SDSWF). בניגוד לקרנות ריבון שפועלות לרוב מתוך אינטרס מסחרי, קרנות ריבון לפיתוח אסטרטגי פועלות גם על מנת לקדם את יעדי הפיתוח והכלכלה של המדינה. הן פועלות כמייצב פנימי.

פרופ' עזרא סדן (כלכלן בכיר ומנכ"ל משרד האוצר לשעבר): "הפקדת הקרן בידי גוף ממשלתי (אף אם באמצעות מיקור חוץ ובקרה בלבד) תביא לתוצאה של "0" ברווחיות הקרן". "יש להשקיע את כספי הקרן בארץ, בפרוייקטים ריאליים נבחרים, אשר לא ישפיעו על שער החליפין... אין לממשלת ישראל כל תכניות של פרויקטים ציבוריים ריאליים. הכוונה היא לתכניות של פרויקטים פוטנציאליים שעמדו במבחני עלות-תועלת קפדניים ולא ל-'פרוייקטים' גרנדיוזיים קיינוניים. של פרויקטים כזה עשוי היה לכלול [...] למשל: [א] השקעה בהון אנושי בשולי החברה והמשק [...], או [ב] השקעה בציוד של תחבורה ציבורית רכבתית במטרופולין; וכיוצא בזה. העדר סל מובנה ומוקפד של תכניות המצפות להשקעה 'לכשירחיב' מעודד התעסקות בפרוייקטים קיינוניים ומטה את ההחלטה על מה להוציא מקורות כאשר מתחוללת הרחבה, דוגמת זו הצפויה עם מימוש התמורות על ייצוא הגז. אילו היה סל מובנה כזה בנמצא אפשר היה לשלוף מתוכו תכניות שהשפעתן במונחי 'המחלה ההולנדית' היא פחותה או שאינה קיימת בכלל."

עוד לא מאוחר מדי לגבש תכנית חברתית לשימוש בתמלוגי הגז. הכנסות ממשיות צפויות לזרום רק החל מ-2017 כאשר בחמש השנים הראשונות ההכנסות משמשות להחזר עלויות השקעה. עובדה זו מביאה אותנו לשנת 2021, אם לא מאוחר יותר.

השימושים הפוטנציאליים ברווחי הגז – תקצוב מחאת הצדק החברתי ועצירת בריחת המוחות

ההכנסה מתקבולי הגז היא הכנסה לא קבועה שעלולה להעלם תוך כמה עשורים. לפי ההשערות תהיינה עתודות גז לכ-25 שנים. לאור המצב הכלכלי במדינת ישראל, רצוי להשקיע את התקבולים בדור הנוכחי ולא בדורות הבאים, שכן ככל שנסקיע בדור הנוכחי כך ייטב לדורות הבאים. השקעה בדור הנוכחי, בני החמש והשש, יתרום לא רק לרווחת האזרחים אלא לכלכלת המדינה בעוד 15 ו-20 שנים. מחקר מכון מילקן, אשר תמך בהקמת קרן הריבון, הוסיף בהמלצותיו את ההשקעה בהון אנושי ככדאית לאור ההטבות הפוטנציאליות. כלומר למרות הסיכון של ה"מחלה ההולנדית", להשקעה בהון האנושי יש חשיבות ניכרת ומומלץ לעשות שימוש בתמלוגי הגז למטרה זו.

התמלוגים יכולים לתקצב את כל דרישות מחאת הצדק החברתי. דו"ח טרכטנברג, שהוצג על ידי הממשלה כבסיס למימוש החלום החברתי, מציג סכומים פעוטים בהשוואה להכנסות הגז. ההכנסות יכולות לתקצב את הסוגיות החברתיות שעלו במסגרת המחאה לא רק בחמש השנים הקרובות אלא ב-25-50 השנים הקרובות. תמלוגי הקרן יכולים אף לממן בקלות את המלצות וועדת דברת לחינוך (שהוערכו בכ-5-10 מיליארד שקל) ורפורמת הבריאות של סגן שר הבריאות לשעבר יעקב ליצמן (2.5 מיליארד שקל).

עצירת בריחת המוחות. התקציב השנתי של המועצה להשכלה גבוהה עומד על כ-8.5 מיליארד שקל בעוד שתקציב המדען הראשי הוא 1.3 מיליארד שקל בלבד. יש להשתמש בכספי הגז כדי לספק למערכת ההשכלה הגבוהה והמו"פ של ישראל את החמצן שלו היא כה זקוקה. כך, תוכל ישראל לשוב לקדמת הבמה האקדמאית, הטכנולוגית והמחקרית, תוך שהיא משמרת ומשפרת את איכות החוקרים והמרצים וכן את הדורות הבאים של הסטודנטים. השקעה זו בהון האנושי של ישראל תוביל לעלייה משמעותית בתוצר העתידי באופן שיאפיל על ההשקעה הראשונית.

תגליות הגז הם ברכה ולא קללה. על מדינת ישראל לגבש תוכנית ארוכת טווח, למשך 30 שנים לפחות, לשימוש בהכנסות מרווחי הגז על מנת להפחית את אי-השוויון, למלחמה בעוני ולהשקעות בהון האנושי של הדור הנוכחי בחינוך, במחקר ובפיתוח.

תוכנית זו תבוצע באופן שיעזור לשכבות החלשות לטפס במעלה הסולם החברתי-כלכלי. זוהי הזדמנות המגיעה פעם בדור, אי ניצולה הינה חטא בל יתואר.