



לכבוד

23 ביוני 2013  
כ"ה סיון תשע"ד

פרופ' איתן ששינסקי, יו"ר הועדה

וכבוד חברי הועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים

בדואר אלקטרוני: [israel.resources@mof.gov.il](mailto:israel.resources@mof.gov.il)

**הנדון: תגובת אדם טבע ודין והתנועה לאיכות השלטון לטיטות המלצות הוועדה לקביעת חלק**

**המדינה במשאבי טבע לאומיים**

מכובדי,

בשם "אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה" (להלן: "אט"ד") והתנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), (להלן ביחד: "העמותות") ובהתאם להחלטת הוועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים על הגשת מסמך תמציתי בנושא הנדון בה, עד ליום 23.06.14, הרינו לפרט במסמך זה בתמצית את עמדתנו לגבי טיטות המלצת "הועדה לקביעת המדיניות במשאבי טבע לאומיים" כדלהלן:

לתגובה זו מצורפים המסמכים הבאים:

1. נספח א': עמדת אדם טבע ודין בעניין הועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים מיום 29.9.13 (להלן: "עמדת אט"ד").
2. נספח ב': חוות דעת משפטית מטעם אדם טבע ודין והתנועה לאיכות השלטון, בנוגע לחובת פרסום המידע הנוגע לשימוש במשאבי טבע לאומיים מיום 23.6.14 (להלן: "חו"ד שקיפות במידע").
3. נספח ג': חוות דעת משפטית מטעם אדם טבע ודין והתנועה לאיכות השלטון, בנוגע לכלים הכלכליים להבטחת תמורה הולמת לציבור מיום 23.6.14 (להלן: "חו"ד כלים כלכליים").
4. נספח ד': חוות דעת כלכלית של חגי קוט מטעם אדם טבע ודין, תמלוגים על כריית חצץ בישראל, ספטמבר 2013 (להלן: "חו"ד קוט").
5. נספח ה': בקשה לקבלת מידע על פי חוק חופש מידע מטעם אדם טבע ודין, התנועה למען איכות השלטון בישראל והתנועה לחופש המידע, בעניין פרסום המידע והנתונים ששימשו את הועדה, מיום 1.6.14 (להלן: "בקשת חופש המידע").

נבקש כי נציגים מטעמנו יופיעו בפני כבוד הוועדה ויציגו בפניה בהרחבה את הטיעונים שמועלים בתמצית במסמך זה וזאת למען האינטרס הציבורי הרחב.

## מבוא

1. בראש ובראשונה העמותות מברכות את הוועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים (להלן: "הוועדה") על פועלה לשינוי המדיניות שנוהגת מזה עשרות בשנים בתחום משאבי הטבע בישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של תהליך זה, אשר נועד לטפל מהשורש בהזנחה החקיקתית ובעיוותים אשר מאפיינים את ענף משאבי הטבע בישראל, ולהשיב לאזרחיה את החלק הראוי להם במשאבי הטבע הלאומיים.

2. טיוטת מסקנות הוועדה להערות הציבור מחודש מאי 2014 (להלן: "טיוטת המסקנות"), משקפת עבודה שנעשתה במסירות על ידי חברי הוועדה. אולם לעמדתנו, תוצאות המלצות הוועדה אין בהן כדי לענות על המשימה רבת המשקל שהוטלה על הוועדה במסגרת כתב המינוי ואשר לה יחל הציבור בציפייה רבה; קרי לגבש תשתית מידע מלא על משאבי הטבע וליצור רפורמה כוללת ומעמיקה כחלק ממדיניות על לניהול משאבי הטבע בישראל. טיוטת המסקנות של הוועדה אינן מביאות לידי ביטוי באופן מספק את האינטרס הציבורי ואף פוגעות בו. אין בהן כדי לבטא את הבעלות הציבורית על המשאבים בדור הנוכחי ובדורות הבאים, את זכויותיו של הציבור לחלקו במשאבי הטבע ואת ההיבטים הסביבתיים בניצול משאבי טבע, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

3. אנו סבורים כי נקודת המוצא של הוועדה, אשר נקטה בעמדה פרשנית מצומצמת ושמרנית של המנדט אשר הוענק לה, עלולה להוביל להחמצת שעת הכושר הנדירה לרפורמה כוללת במדיניות בענף משאבי הטבע. לעמדתנו, לא ניתן לבדוד את הסוגיה הפיסקאלית ולהידרש אליה בנפרד, כמו הייתה סוגיה בעלת קיום נבדל ומובחן ממגוון הסוגיות אשר דורשות הסדרה בתחום משאבי הטבע. הפרדה מלאכותית זו חוטאת לעמדתנו למטרות הוועדה, ואף יש בה כדי לשמוט את הקרקע תחת האפקטיביות של הרפורמות הפיסקאליות להן חותרת הוועדה.

4. לעמדתנו, בטרם קביעת מדיניות המס יש לגבש תשתית מידע הכוללת בין היתר את כמויות עתודות משאב הטבע הזמינות, איכות משאב הטבע, הטכנולוגיות הקיימות, מידת הזמינות לכרייה, כמויות הכרייה, קצב הכרייה, נדירות המשאב, כמויות היצוא, כמויות היבוא (אם קיים), מידת ניצול המשאב- ובפרט מידת הניצול של שכבות שאיכותן נמוכה יחסית, צרכי המשק הישראלי בהווה ותחזיות לצריכה עתידית של המשק הישראלי ועוד. לאחר גיבוש תשתית מידע ראוי יש לקבוע מדיניות בניהול משאבי טבע לטווח הארוך ומתוך מטרה לגרום לחברות לנצל את המשאבים ביעילות מירבית ולמצות את העתודות עד תום (גם אם לא משתלם להם כלכלית בשלבי סיום המכרות). לאחר קביעת מדיניות ניהול משאבי טבע יש לקבוע את המערכת הפיסקאלית באופן שתממש את המדיניות שתקבע.

5. בתוך כך, אנו קוראים לוועדה לנהוג באומץ ולשנות המלצותיה בהתאם לעמדתנו כפי שיפורט להלן.

## א. חובת פרסום המידע

6. בראייתנו, החובה המוטלת על המדינה לנהוג בהתאם לעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור הנה בעלת חשיבות מיוחדת כאשר עסקינן בניהול משאבי הטבע. חובה זו נובעת מבעלות הציבור על משאבי הטבע, אותם מנהלת המדינה, לפי דוקטרינת הנאמנות הציבורית, כנאמן הציבור ובהתאם לאינטרס הציבורי.

7. כידוע, לאורך השנים כמו בארצות רבות ברחבי העולם, תחום כלכלת משאבי הטבע שימש כר פורה לניהול לא תקין של רשויות השלטון, כאשר החוליה החלשה המאפשרת מציאות זו מורכבת הן מהיקף ואמינות המידע המועבר על ידי החברות לרשויות המדינה, והן מהשקיפות של מידע זה לצורך פיקוח ציבורי.

8. **לפיכך, אנו קוראים לוועדה לפרסם ללא שיהוי את כל המידע אשר שימש אותה בעבודתה, כפי שפורט בחו"ד שקיפות במידע ובבקשת חופש המידע המצורפים כנספחים ב' ו-ה' בהתאמה.**

9. החובה המוטלת על הוועדה לנהוג בשקיפות נובעת ממספר מקורות: ראשית, עקרונות חופש המידע והשקיפות, המעוגנים בחוק הישראלי בחוק חופש המידע, התשנ"ז – 1997, לפיהם הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר הדמוקרטי; שנית, חשיבותם של עקרונות אלה ככלי למימוש ביקורת ציבורית ואכיפת הדין, עליה עמד בהרחבה בית המשפט העליון; שלישית, מדיניות שותפות הממשל הפתוח (OGP), אליה הצטרפה ממשלת ישראל בשנים האחרונות, לפיה כל המידע המצוי בידי השלטון והמנהל הציבורי צריך להיות פתוח לשימוש, פיקוח ובקרה ציבוריים אפקטיביים (ראה: חו"ד שקיפות במידע, סעיפים 8-11; 12-21; 22-28 בהתאמה).

10. בנוסף, סקירה השוואתית של ההתפתחויות במשפט הבינלאומי בתחום השקיפות בשימוש במשאבי טבע מתכלים מלמדת כי קיימת כיום מגמה ברורה להגברת השקיפות בתחום זה, כפי שניתן לראות ביוזמת ה-EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), בדירקטיבה EU/2013/34 של האיחוד האירופי, ובחוק Dodd-Frank האמריקאי, המטילים חובת דיווח מוגברת על חברות בתחום הפקת משאבי הטבע (חו"ד שקיפות במידע, סעיפים 37-47).

## **ב. יצירת מאגר מידע**

11. נחזור על עמדתנו כי ישנו צורך חיוני בהקמת תשתית מידע על משאבי הטבע. תשתית הידע הקיימת כיום ביחס למשאבי הטבע הינה רעועה וחסרה. בחלק מהמקרים מידע גיאולוגי חיוני מצוי בידי היזמים בלבד, וחובות הדיווח החלות עליהם אינן מספקות. פערי המידע משליכים באופן ישיר על יכולת הרגולציה של המדינה, בתחום הפיסקאלי ובתחומים אחרים. לפיכך יש לחזק את תשתית הידע ביחס לכל משאבי הטבע והכל כפי שפורט בהרחבה בעמדת אט"ד (עמ' 5-8, סעיפים 6-17).

## **ג. שיעור התמלוגים במחצבים**

12. לעמדתנו, שיעור תמלוגים של 5% משווי המחצב, כפי שנקבע בידי הוועדה בעבור הפקת מחצבים, הינו שיעור נמוך הפוגע באינטרס הציבורי הרחב. שיעור של 5% הוא אף שיעור נמוך יותר מהקבוע כיום בחלק מהמחצבים וסותר את תפקיד הוועדה להבטיח את התמורה ההולמת לציבור מהשימוש במשאביו.

13. בראייתנו, התמלוג הוא כלי מיסויי שקוף, מוגן באופן יחסי מפני מניפולציות חשבונאיות ומבטיח למדינה רמה מינימלית של הכנסות מהשימוש בקניין הציבור. כמו כן, התמלוג אמור לבטא את זכות הקניין של הציבור במשאבי הטבע. התמלוגים הוא הכלי המיסויי הוודאי ביותר אשר יבטיח כי אכן הציבור יקבל את התמורה ההולמת לו. על הוועדה היה לקבוע תמהיל מיסויי על פי עקרון הפשטות והבהירות ובוודאי שאל לוועדה לבוא ולהפחית את שיעור התמלוגים הקבועים כיום בחלק מהמחצבים. בראייתנו, יש לקבוע את המערכת הפיסקאלית על פי המציאות הקיימת בפנינו שהינה, למרבה הצער, מציאות של תכנוני מס,

- כיבוס מס והתחמקויות מתשלומים. לראיה, תיק הבוררות שהתנהל בין המדינה לכי"ל בנוגע לאי תשלום מלוא התמלוגים בסך של כ- 290 מיליון דולר. מבחן המציאות מוכיח שברגע שישנו מס שניתן למניפולציות, חברות משאבי הטבע מוצאות את הדרכים לשלם פחות ולא באופן מלא את המוטל עליהן.
14. ככל שאופן המס פשוט יותר, ללא מניפולציות או יכולת תמרון, ללא הסתמכות על דוחות החברות והמידע שמועבר על ידם לרשויות, סיכויי הגבייה הם גבוהים יותר וגדל הביטחון כי הציבור אכן יקבל את חלקו מהשימוש במשאבי המתכלים. עקרון הפשטות הוא שצריך להנחות את הועדה בקביעת התמהיל הכלכלי הנכון. קביעת שיעור תמלוגים של 5% הינו לעג לרש, הסותר באופן מוחלט את תפקיד הועדה להבטיח לציבור תמורה ודאית והולמת בשימוש במשאביו. לעמדתנו, חברות שאינן מעוניינות לשלם תמלוגים גבוהים יותר רשאיות להחזיר את הזיכיונות למדינה ולאפשר למדינה למצוא חברות אחרות אשר ישלמו תמלוגים גבוהים יותר ובכך יבטיחו את האינטרס הציבורי.
15. בנוסף, בראייתנו, על התמלוג לשקף גם את העלויות החיצוניות אשר תעשיית השימוש במשאבים מטילה על סביבתה. כמו כן, יש לראות בתמלוג אמצעי וכלי מדיניות להשגת מטרות שונות, כאשר המטרה עיקרית היא הבטחת שימור משאבי הטבע ופיתוחם באופן בר קיימא. כך לדוגמא, ניתן להשתמש בתמלוג ככלי שמהווה תמריץ להגברת היעילות במשאבים והפחתת העלויות החיצוניות הנובעות מפיתוחם.
16. אם כך, לא רק ששיעור התמלוג שנקבע בטיטת המסקנות אינו מגלם את הערך הקנייני של משאבי הטבע, הוא אף אינו כולל בתוכו את העלויות החיצוניות הנגרמות מהשימוש במשאבים ובוודאי שאין בשיעור נמוך זה כדי להוות כלי מדיניות אשר יוביל לשינוי הנדרש לפיתוח משאבים באופן בר קיימא.
17. לאור האמור, אנו מצפים שהועדה תקבע תמלוגים בשיעור גבוה משמעותית מהקבוע כיום ולכל הפחות בשיעור של 12.5% אשר ישווה אותו לשיעור התמלוגים הקבוע במשאבי הנפט והגז, אשר בניגוד למחצבים, מציאתם נעשתה תוך סיכון כלכלי בהליך החיפוש לתועלת משק האנרגיה הישראלי וללא הרס פלאי עולם, כגון ים המלח או שטחי בראשית במדינת ישראל.
18. לעניין אופן חישוב התמלוג, לעמדתנו, יש לשנות את אופן חישוב התמלוגים כך שלא רק שלא יותר ניכוי הוצאות זיקוק ועיבוד אלא לא יותר גם ניכוי מחירי ההובלה והשיווק ו-10% הערכת השווי לחומר הגולמי (הועדה לא נימקה מדוע יש להותירם בחישוב התמלוג). באופן זה, על ידי ניכוי הוצאות זיקוק ועיבוד ביחד עם ניכוי מחירי הובלה והשיווק, לא יהיה מקום לתמרון בשלב אופן חישוב התמלוג.
19. בנוגע להמלצה כי הבסיס לחישוב התמלוג ייקבע על ידי המדינה. אכן, על המדינה לקבוע זאת, אך על הועדה להמליץ מהו הבסיס לחישוב התמלוג ולנמק בדיוק מהם הקריטריונים להגדרת הבסיס לחישוב התמלוג ומתי חישוב זה ישונה, באילו תנאים ומיהו אותו גורם במדינה שיקבע זאת.
- ד. מס משאבי טבע במחצבים**
20. על פי המלצת הועדה יש להטיל מס משאבי טבע על הרווח התפעולי בהתאם לדוחות רווח והפסד חשבונאיים. מס משאבי טבע יוטל רק על "רווחיות היתר" הנובעת מהפקת המשאבים בשיעור של 42%.
- רווחיות היתר נקבע כרווח התפעולי בניכוי סכום המבטא תשואה בשיעור של 11%.
21. בראייתנו ולאחר קריאת טיוטת המסקנות וחוות הדעת הנלוות, קביעת שיעור התשואה ושיעור המס על רווחי היתר לא נקבע מתוך ראייה כוללת של ניהול משאבי טבע. כאן נודה לתשובתכם בנוגע למודל

- הכלכלי עליו התבססה הועדה בטרם גיבוש המלצותיה. האם התבססה הועדה על מומחים ומודלים כלכליים המתמחים במשאבי טבע ואשר לוקחים בחשבון את כמות עתודות המשאבים, קצב ניצולם, איכות המשאבים והצורך בשמירה עליהם בראייה ארוכת טווח? אם כן, נודה לפירוט אותם מודלים.
22. בנוגע להמלצות הועדה בעניין שיעור מס רווחי היתר, לעמדתנו, עם הבטחת תשואה בשיעור גבוה בסך של 11% ליוזמים, יש למסות בשיעורים ניכרים יותר מ-42% את רווחי היתר, אשר כפי שהם מכונים, הינם רווחי יתר ועל כן יש לייעדם לציבור.
23. עוד לעמדתנו, הסתמכות כמעט מוחלטת על מס רווחי היתר ככלי המבטיח את התמורה ההולמת לציבור היא מסוכנת, זאת משום שדרך זו פותחת פתח למניפולציות חשבונאיות שיגדילו את הבסיס ממנו מחשבים את התשואה הנורמטיבית ובכך יקטינו את בסיס המס הכולל. לאור החשש מתכנוני מס מצד החברות אשר יקטינו את בסיס המס הכולל, יש לפרט, להגדיר ולהגביל את נוסחת חישוב המס והכלל כמפורט בסעיף 23 לחו"ד כלים כלכליים.
24. בנוסף יצויין כי המלצת הועדה לפיה מס רווחי היתר יתבסס על דוחות רווח והפסד של החברות המפיקות, מחייבת את המדינה בתלות במידע המועבר לרשויות המדינה על ידי החברות. לעמדתנו, על תלות מוגדלת זו להיות מלווה במשטר אחריות חמור יותר, אשר יצור הרתעה ההולמת את פוטנציאל הנזק שבעבירה. לפיכך, יש לקבוע כי עבירות הקשורות במסירת דוחות ונתונים לא-נכונים על ידי ראשי החברות יוגדרו כעבירות מסוג אחריות קפידה, וכן כי הקנס עליהן יוגדל לפי ארבעה משווי של הנזק הנגרם כתוצאה מהעבירה בדומה לקבוע בסעיף 63 לחוק העונשין התשל"ז-1977.

#### ה. שיעור מס חברות בחברות משאבי הטבע ובפרט בחברות המחצבים

25. על הועדה לקבוע באופן מפורש ולהצהיר במסקנותיה כי מעתה ואילך יגבה מס החברות באופן מלא וללא הטבות, כיום לדוגמא יש לגבות מס בשיעור של 26.5%. במידה ולא ביטלה הועדה הטבות אלו, עליה לנמק באופן מפורט מדוע ולתת לציבור את הזכות להגיב ולהתנגד לכך. כמו כן, בהתאם, יש להגדיל את התמלוגים ומס רווחי היתר על מנת להגיע לסך התקבולים (GT) הרצוי.

#### ו. החלת חוק חובת המכרזים בשימוש משאבי הטבע הלאומיים:

26. במתן רישיונות חיפוש והפקה במשאבי הטבע יש לקיים מכרזים אשר יבטיחו תחרות אמיתית על המשאב ומתן תמורה הולמת לשימוש בנכס הציבורי. כך נדרש להתאים את הליך מתן ההיתרים, הרישיונות והזיכיון לכריית פוספט, המוסדרים על ידי פקודת המכרות, לצרכי ההווה ולהחיל את חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
27. כך גם בעניין מחצבות החצץ, אשר נכון להיום רק 2 מבין המחצבות הנ"ל הוצאו במכרז. לכל שאר המחצבות ניתן פטור ממכרז, היות והיו להן הרשאות לכרייה טרם כניסת החוק לתוקף (להלן: "מחצבות הפטור"). התמלוגים אותן משלמות מחצבות הפטור נקבעים ע"י ממ"י ועומדים כיום על 4.39 ₪ לטון בלבד (כולל תשלום לקרן לשיקום מחצבות להלן קש"מ), וזאת לעומת תמלוגים גבוהים פי כמה אשר התקבלו במכרזים הפתוחים (ראו חו"ד קוט, עמ' 20-21).

28. גיבוש החובה לעריכת מכרזים רלבנטי גם בנוגע לשימוש במשאב המים המינרליים. יש לערוך מכרזים בין חברות שונות על השימוש במקורות מים של הציבור הישראלי ובאופן זה להגדיל את חלקו של הציבור או אף להבטיח לו תמורה הולמת יותר מאשר מתקבלת כיום.

#### **ז. מתן ערך כלכלי לעלויות החיצוניות הכרוכות בהפקת המשאבים**

29. מרבית העלויות החיצוניות, ובפרט העלויות הסביבתיות שבהפקת משאבים, אינן מופנמות במסגרת מדיניות חישוב התקבולים כיום, ואנו מצרים על כך שהועדה נמנעה מלהתייחס לסוגיה חשובה זו. על מנת לתקן עיוות זה יש לתת ערך כלכלי לעלויות החיצוניות לסביבה, על בסיס כימות הנזקים הסביבתיים, ולהפנימן כמרכיב מהתקבולים. צעד זה מתחייב הן מתוקף עקרון "המזהם משלם" על פיו יוצר הזיהום נדרש לשאת בעלות הנזקים מפעילותו. בנוסף, הפנמת העלויות תבטיח מחיר שוק ריאלי למשאבי הטבע והגברת יעילות ניצול המשאבים והיעילות הכלכלית של משק משאבי הטבע.

30. עקרון הפנמת העלויות החיצוניות הוכר על ידי הועדה בדונה בנושא מיסוי חומרי החציבה (ראו למשל בעמ' 107 לטיוטת המסקנות), ועל כן אנו קוראים לועדה להתחשב בעקרון זה בדונה בכל שאר המשאבים הנדונים בעבודתה, על מנת להבטיח כי רווחיו של היזם לא יושתו על חשבון הציבור, אשר אחרת ישא באופן בלעדי בעלות הנזקים הסביבתיים. להרחבה ראו חו"ד כלים כלכליים סעיפים 31 – 36.

#### **ח. מיסוי מוצרי המשך של כיל**

31. לפי המלצת הועדה מס משאבי הטבע חל רק על הרווחים הנובעים מעצם הפקת המשאב, פרט למשאבים לגביהם ישנו קושי בקביעת מחיר השוק בשל מבנה השוק של הענף והעדר מדד עולמי לקביעת מחיר השוק, דוגמת משאב הברום עליהם מתכוונת הועדה לתת דעתה בהמשך דיוניה.

32. לעמדתנו, יש להטיל מס משאבי טבע על כלל מוצרי המשך של כיל וזאת בשל קשר בל ינותק בין הפקת חומרי הגלם ממחצבי ים המלח על ידי החברות שבשליטת כיל, לבין יצור מוצרי המשך על בסיס חומרי הגלם על ידי החברות הבנות הקשורות. כך למשל חברת ברום ים המלח מספקת 77% מהברום האלמנטרי שלה לצורך ייצור עצמי של תרכובות ברום על ידי חברות בנות שלה.

33. זאת ועוד, פעילותה של קבוצת כיל מחולקת למגזרים אשר אינם מכירים בהפרדה תוך-מגזרית בין חברות האם וחברות הבת. שיתוף תוך-מגזרי זה בא לידי ביטוי, בין השאר: במנגנון משותף לקבלת החלטות, מנכ"ל משותף, דירקטוריון משותף, ועדת ביקורת משותפת, הצגת דוחות כספיים משותפת, וכן הלאה. על-כן, כל ניסיון לטעון שיש להפריד בין חברות בתוך המגזר, ולחייב במס רק בגין הפעילות המבוצעת בחברת האם, הנו בלתי מתקבל על הדעת.

34. בנוסף נציין כי מחיר מוצרי המשך גבוהים משמעותית ממחיר חומרי הגלם. מוצרי המשך של אשלגן נמכרים במחיר הגבוה פי 4-5 ממחיר האשלגן, ומחירי תרכובות ברום גבוה פי 3-4 ממחיר ברום אלמנטרי.

35. יתר על כן, בפסק הבוררות שבין המדינה למפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מיי"ה") מיום 19.5.14 בעניין אי תשלום מלוא התמלוגים, נפסק כי על מיי"ה לשלם את התמלוגים על מוצרי המשך בשל הרציונאלים שפורטו לעיל. גישת הועדה אם כן, סותרת באופן מוחלט את הגישה שהובאה בפי המדינה, משרד האוצר, בהליך הבוררות ואף את גישת הבוררים עצמם אשר פסקו כי אכן יש לגבות תמלוגים גם על מוצרי

ההמשך. אם כן, המלצת הועדה שלא למסות את מוצרי ההמשך מטה באופן דרמטי את יחס החלוקה הראוי בין הציבור לחברות לטובת האחרונות, ובכך נכשלת בלהגשים את תכליתה. **לאור כל האמור, על הועדה לקבוע כי מס משאבי הטבע יוחל גם על ייצור תרכובות מוצרי ההמשך בכללותו.**

#### **ט. הוראת המעבר שניתנה למי"ה**

36. השינוי הפיסקאלי המוצע בטיוטה אינו נובע מגחמה שלטונית או בשל צוק העיתים, אלא בא לתקן משטר מיסוי מעוות ומוזנח אשר אפשר למי"ה לצבור, לאורך שנים, רווחי עתק על חשבון הציבור. הנסיבות הייחודיות המתקיימות בעניינה של מי"ה, קרי הסכם קציר המלח, נובעות ישירות מפעילותה של מי"ה ואין לה לבוא בטענות אלא אל עצמה.

37. נזכיר, כי מי"ה זכתה לאורך השנים למספר "מתנות" יקרות ערך מהמדינה שאותן לא ניתן להשיב לציבור. ביניהן נזכיר את "מכתב השרים" מיום 11.1.95 בו הובטח שלא להעלות את שיעור התמלוגים ל-10%, כקבוע בחוק הזיכיון, עד שנת 2010; את אי-תשלום היטל ההפקה על המים ששואבת מי"ה; את אי גביית חוב דמי חכירה לרשות מקרקעי ישראל בסך 20 מיליון ₪; את מס החברות המופחת שמשלמת מי"ה (16%-12% במקום 26.5% כמקובל כיום)<sup>1</sup>; ואי-תשלום עלויות מוחצנות, ובעיקר סביבתיות על המפגעים הקשים שגורמת לים המלח וסביבתו בשל פעילותה.

38. למעלה מן הצורך נוסיף, כי הטענה שכל שינוי פיסקאלי עומד בניגוד להתחייבות הממשלה בהחלטה מספר 4060 שלא לבצע שינויים במדיניות הפיסקאלית בקשר עם כריית המחצבים בים המלח, נדחתה הן על ידי המדינה בתגובתה לבג"ץ 112/12 (סעיף 73), והן בחוות דעתו של המשנה ליועמ"ש אבי ליכט שהוגשה לוועדה (סעיף 147), כמפורט בהרחבה בסעיפים 36-41 לעמדת אט"ד ובסעיף 43 לחו"ד כלים כלכליים.

39. אשר על-כן, אנו מתנגדים להמלצת הועדה להחיל את מס רווחי היתר על מי"ה החל משנת 2017 בלבד, המלצה שתעלה סכום עתק לציבור פעם נוספת ותעניק מתנה חסרת בסיס למי"ה על עצם השימוש בקניינו של הציבור. **אנו קוראים לוועדה ליישם את המלצותיה ומסקנותיה הסופיות באופן מיידי על כל חברות משאבי הטבע וזאת ללא יוצא מן הכלל.**

#### **י. חומרי הציבה**

40. כתב המינוי של הועדה מיום 17.6.13 (להלן: "**כתב המינוי**") קבע באופן מפורש כי הרקע להקמת הועדה הינו, בין השאר "חוסר האחידות במדיניות הנוגעת לתשלומים המשולמים למדינה בעד שימוש במשאבי טבע לאומיים... שאינם נפט וגז, ובשל הצורך להבטיח כי חלק המדינה... המתקבל בעד השימוש במשאבי טבע לאומיים, ישקף את המגיע לציבור בשל השימוש במשאבים אלו". ברור אם כן, כי ענף חומרי הציבה כלול בגדר המשאבים אותם מופקדת הועדה לבחון.

41. לאור זאת, על הועדה לבוא ולהסדיר את התמורה המתקבלת מהשימוש בחומרי הציבה. **על כן, אנו מתנגדים להמלצת הועדה לא לגבש המלצות באשר למיסוי הכולל הרצוי בענף זה.** הועדה חוטאת לתפקידה בכך שהיא מעבירה את נטל קביעת המדיניות הפיסקאלית בשימוש בחומרי הציבה לוועדה אחרת, בראשות מר רם בלינקוב (להלן: "**ועדת בלינקוב**"). ואולם, לא רק שבכך אינה מממשת הועדה את

<sup>1</sup> ראו שקף 19 במצגת מטעם רשות המיסים שהוצגה בפני הועדה בישיבה מס' 6.

תפקידה, אלא הועדה מעבירה סמכותה זו לועדת בלינקוב, ועדה אשר דנה בפתרון הריכוזיות בחברות חומרי החציבה במשק ואין לה את הסמכות לקבוע מדיניות בעניין התמורה ההולמת של הציבור מהשימוש בחומרי החציבה<sup>2</sup>. ועדת בלינקוב והצורך בהסדרת הריכוזיות בענף חומרי החציבה, אינם מעניקים לועדה 'פטור' ממימוש תפקידה לשמו הוקמה.

42. נדגיש, דחיית ההחלטה פעם נוספת, בדבר העלאת המערכת הפיסקאלית הראויה בחומרי חציבה, חמורה ביותר וזאת לאור המחדל המתמשך מטעם המדינה בעבר בדבר אי קביעת שיעור המס הראוי כמפורט בהרחבה בחו"ד קוט, עמ' 10-11.

43. לאור זאת, אנו קוראים לועדה להביע עמדתה ולקבוע את המיסוי הרצוי בענף זה.

44. בנוגע לקביעת שיעור התמלוגים, ציינה הועדה כי "במידה ויונח בפני חברי הוועדה דו"ח המכמת את העלויות החיצוניות הנובעות מכריית חומרי חציבה...". אנו מסכימים עם קביעת הועדה כי על מנת לקבוע את שיעור התמלוגים יש לקבל מידע בנוגע לעלויות החיצוניות הנובעות מכריית חומרי חציבה, יחד עם זאת, אין אנו מקבלים כי במהלך החודשים הארוכים בהם עבדה הועדה, לא גיבשה בעצמה או על ידי מומחים מבית (כגון המשרד להגנת הסביבה) דו"ח כמבוקש על ידה.

45. בנוסף, ידוע לנו כי הועבר לועדה דו"ח מטעם רשות מקרקעי ישראל אשר גובש בידי הגב' רות לובנטל בנוגע לשיעור התמלוגים הראוי שיש לגבות על השימוש בחומרי חציבה. על הועדה לפרסם דו"ח זה לציבור ואת תוצאות המכרזים אשר עמדו בפני הגב' לובנטל בעת כתיבת הדו"ח.

46. אנו מפנים ומזכירים לועדה כי חוות דעת מטעמנו בעניין תמלוגים על כריית חצץ בישראל הוגשה לועדה ואנו קוראים לועדה לאמץ את המלצותינו כדלקמן (ראו חו"ד קוט, עמ' 8-9):

א. גובה התמלוג המומלץ צריך להיות גבוה ב- 20.2 – 33.5 שקלים מזה הנגבה ממחצבות פתוחות רחוקות ומכרייה תת קרקעית בהתאמה. מכאן עולה שהתמלוגים ממחצבות הפטור ממכרז צריכים להיות 24.59 - 37.89 ₪ לטון (כולל קש"מ).

ב. הפנמת העלויות החיצוניות צריכה להתבצע באופן דיפרנציאלי, וכל מחצבה צריכה לשלם את עלויות הנזקים האופייניים לפעילות שלה.

ג. יש לקבוע תשלום דיפרנציאלי לקרן לשיקום מחצבות עפ"י עלות מוערכת לשיקום אתר מחצבה בפועל ולא עפ"י מחירו של טון חצץ בשער המחצבה.

ד. על מנת לעודד מיחזור גבוה יותר יש להשתמש במכלול של אמצעי מדיניות. הכלי המשמעותי ביותר הינו היטל הטמנה.

#### יא. מיס מינרלים

47. סוגיית חלקה של המדינה ברווחים המופקים על ידי חברות המיס המינרלים לא זכתה למענה ראוי מצד הוועדה אשר קבעה, בין היתר, כי מיס מינרליים אינם משאב מתכלה וכי לחברות המיס המינרליים אין שיעורי רווחיות חריגים ועל כן הועדה לא ראתה מקום להמליץ על מדיניות כלכלית בנושא.

<sup>2</sup> על פי כתב המינוי של ועדת בלינקוב "הועדה לא תבחן את סוגיית התמלוגים הנבחנת בוועדת ששינסקי" ועליה לבחון את "אופן ההקצאה המיטבי ואת דרכי ההקצאה הראויים למחצבות".

48. בניגוד לעמדת הועדה, **מים מינרליים הם משאב מתכלה**, שכן המדובר במשאב מוגבל אשר משתמשים בו באופן 'בלתי מוגבל'. שאיבת מים אינטנסיבית ממקורות מים במהלך השנים גרמה ועדיין גורמת להידלדלות מקורות המים. **מערכות אקולוגיות שלמות הנסמכות על מקורות המים מתכלות, ועל כן אין לקבל את נקודת המבט המצומצמת על פיה מוגדרים המים המינרליים כמשאב מתחדש**. על כן נדרש כי התכלות מקורות המים והפגיעה הסביבתית הנוצרת תוגבל ותצומצם ככל הניתן, וכן נדרש כי תובא לידי ביטוי בשיעור הרווחים של הציבור מהמשאב.

49. חברות המים המינרלים לא עושות שימוש נוסף במים, ולא מייצרות באמצעותם מוצרים נלווים (להבדיל ממים המשמשים לחקלאות ולתעשייה), אלא נוטלות משאב באיכות גבוהה, שהינו בבעלות הציבור, מכניסות אותו לתוך בקבוק (ועקב כך מעודדות בזבוז פלסטיק משווע), ומוכרות אותו בחזרה לציבור. למעשה חברת המים קונות את המים בזול מהציבור, ומוכרות בחזרה לציבור ביוקר.<sup>3</sup>

50. עוד נציין כי העובדה שחברות המים צולחות במאמץ ליצירת שוק של "מים מבוקבקים" ואין להם רווחיות חריגה, אינה מעלה או מורידה מתפקידה של הועדה להידרש להיבטים הפיסקאליים בגין שימוש במשאב טבע זה, ככל המשאבים המתכלים שבוחנת הועדה.

51. חברות המים המינרליים לא משלמות כיום תמלוגים או מיסוי פרטני אחר למים שהן מפיקות והכספים המשולמים על השימוש במעיינות ובמקורות המים אינם משקפים את חלקו של הציבור במשאב ובוודאי שאינם משקפים את הנזקים הסביבתיים והעלויות החיצוניות הנגרמים בסביבת מקורות המים.

52. מבקר המדינה התייחס לסוגיה זו בכובד ראש (דוח הביקורת השנתי 2013/א/64, עמ' 131-130) וקבע:

"על רשות המים להשלים במהרה את הבחינה של סוגיית הטלת תמלוגים על חברות המים המינרליים או נקיטת כל שיטת גבייה אחרת שתתמחר כנדרש את השימוש במשאב טבע זה ותיבחן באופן מקצועי ואובייקטיבי. כל עיכוב בטיפול בסוגיה זו פוגע בעקרונות הצדק החלוקתי ופוגע בהכנסות המדינה".

53. עם הקמתה של הועדה ניתן לה התפקיד לבחון ולהסדיר סוגייה זו ומצופה ממנה להשלים עבודתה.

54. מנגנון כלכלי יכול לכלול תמלוגים ומס על רווחי היתר או אף אמצעים כלכליים אחרים כגון; היטלים שונים על עצם השימוש במקורות המים (לכל החברות ללא יוצא מן הכלל), דמי זיכיון ורישיון, אמצעי מיסוי על המוצר המוגמר, **וגיבוש חובה לעריכת מכרזים** בין חברות שונות על השימוש במקורות המים.

55. על פי טיוטת הדו"ח, אמצעים אלו לא נבחנו בצורה ראויה על ידי הועדה ובכך כשלה הועדה בתפקידה.

## **יב. ייצוא משאבי הטבע**

56. אנו מצרים על כך שהועדה לא נתנה דעתה לסוגיית מדיניות ייצוא משאבי הטבע הלאומיים על מנת להבטיח את האינטרסים של מדינת ישראל לדורותיה. המחצבים הנדונים הנם משאבים מתכלים אשר לגביהם יש לקבוע מדיניות אסטרטגית המקפידה על שמירת האינטרסים של המשק הישראלי לטווח הארוך, באמצעות הגבלה על הייצוא ושמירת עתודות למשק הישראלי, ובמקביל גביית מס על הייצוא (כפי שנעשה, למשל, בארגנטינה [ראה עמ' 82 לטיוטת המסקנות]).

<sup>3</sup> לפי דוח מבקר המדינה החברות גובות בממוצע כ-5 ש"ח לליטר לעומת כחצי אגורה בממוצע שהן משלמות למדינה עבור שאיבתן. יצוין כי חברות המים המינרליים נושאות בהוצאות בגין ביקבוק המים, שיווקם והפצתם והוצאות אלה מובאות בחשבון בקביעת המחיר שנגבה.

57. **אנו קוראים לוועדה לתת עמדתה ולקבוע מדיניות אסטרטגית ומדיניות מיסוי גם בנוגע לייצוא המשאבים.**

**יג. יעוד כספי התקבולים למטרות סביבתיות:**

58. הופתענו כי הועדה כלל לא דנה בנושא ייעוד הכספים המגיעים מהשימוש במשאבי הטבע וזאת על אף שהנושא הינו חלק מהמנדט שניתן לוועדה.

59. **לעמדתנו יש לייעד חלק מהתקבולים בגין משאבי הטבע לקרן ייעודית נפרדת (כפי שנקבע בכספי הנפט והגז) ולא לקופה הציבורית. חלק ממטרות הקרן צריכות להיות מטרות סביבתיות ובפרט למחקר ופיתוח של טכנולוגיות אשר בבוא היום יחליפו את השימוש במשאבי טבע מתכלים.**

60. הצורך בייעוד הכספים למטרה זו נובע מתוצאות הפעולות הנוכחיות והעתידיות להפקת המשאבים אשר יובילו לכך שבעתיד, באופן טבעי, יתמעטו משאבים אלו ואף ייגמרו כליל. זאת בעוד שהדורות הבאים יאלצו להתמודד לא רק עם המחסור במשאבים אלא גם עם תוצרי הפגיעה הסביבתית אשר נגרמת כתוצאה מההפקה ומהשימוש במשאבי הטבע. לפיכך, ייעוד של חלק מהתקבולים על מנת לפתח טכנולוגיות ברות קיימא כתחליף למשאבים המתכלים הינו בעל חשיבות מיוחדת ויש בו כדי להגשים מטרות צדק בין-דורי.

**יד. בחינה של החקיקה הקיימת ועריכת שינויי חקיקה לפי צורך**

61. החקיקה אשר מסדירה את ההיבטים השונים במשאבי הטבע הינה ברובה חקיקה מיושנת, שאינה רלוונטית, אשר נחקקה בזמנים בהם החברות אשר מפיקות את המשאבים השונים היו בבעלות המדינה, ורווחיהן הועברו לקופה הציבורית. בנוסף, מרבית החוקים נחקקו לפני שפותחה הטכנולוגיה אשר עומדת כיום לרשות היזמים המאפשרת הפקה של כמויות עצומות של משאבים בזמן קצר, וניתן להניח שהמחוקק לא העלה על דעתו את סדרי הגודל של ניצול המשאבים כיום, כאשר קבע את ההסדרים האמורים. כדוגמא לחקיקה מיושנת זו ניתן למנות את חוק זכיון ים המלח, תשכ"א-1961, וכן את פקודת המכרות.

62. **לעמדתנו, הגיעה השעה לעדכן ולשנות את החקיקה המיושנת המסדירה את ניהול משאבי הטבע על היבטיו השונים, ולחדול את הפקרת האינטרס הציבורי אשר נעשה בחסות חוקים מיושנים אלה.**

63. המלצות הועדה פותחות את הפתח לתחילת הדרך לשינוי החיוני והכולל בחקיקה מיושנת זו. כך לדוגמא, שינוי גובה התמלוגים הקבוע בחוק הזיכיון, מצביע על הנכונות של הועדה להיחלץ מהתפיסה השמרנית אשר רווחה עד כה במסדרונות הממשל, על פיה החוקים המסדירים את ניהול משאבי הטבע משולים ל"פרות קדושות".

64. לעמדתנו, התמורה המשמעותית שיוצרת הועדה ביחס לתיקון חוק הזיכיון מהווה פתח חסר תקדים. אנו סבורים כי יש לראות את תיקון חוק הזיכיון על רקע המיאוס שמביע הציבור הישראלי בזירות שונות על היותו כבול לחוקים ארכאיים, שאינם רלוונטיים למציאות המשתנה, לערכי ההווה, ולתפיסות מתקדמות של תפקיד המדינה בניהול משאבי הטבע.

65. **בהתאם, אנו סבורים כי אותו רציונאל אשר עומד בבסיס שינוי חוק הזיכיון על ידי הועדה ראוי שיוביל לבחינה מחודשת של מכלול החוקים המסדירים את ניהול משאבי הטבע.**

66. לעמדתנו שינוי החקיקה והתאמתה לצורכי ההווה היא משימה קריטית אשר מצויה בגדר מנדט הועדה. למצער, על הועדה לכלול במסגרת המלצותיה הסופיות הצעות לשינויי חקיקה שהינם הכרחיים לעמדתה בהסדרים הקיימים בתחום משאבי הטבע.

### סיכום

67. מסקנות הביניים של הועדה ממשיכות את המגמה הנוכחית אשר בה רווחי העתק המגיעים מהשימוש במשאבי הטבע לא יגיעו לכיסו של הציבור הישראלי, הבעלים האמיתיים של משאבי הטבע. כך ממשיכה גם מגמת ה'כרטיס הפתוח' שניתנת לזימים לבוא ולנצל את המשאבים וזאת ללא הגבלות או מדיניות אסטרטגית לטווח הארוך. כמו כן, המשך עלויות הנזקים הסביבתיים והבריאותיים הנגרמים מניצול המשאבים ממשיכים ליפול אף הם על כתפי הציבור.

68. אנו קוראים לועדה לנהוג באומץ ולשנות באופן משמעותי את מסקנותיה מתוך ראיית האינטרס הציבורי והצורך הקריטי לתקן את העיוות ההיסטורי שנעשה במהלך השנים בשימוש המשאבים. נזכיר בהקשר זה את הועדה להגברת התחרותיות במשק, אשר חבריה לא נרתעו משינוי מהפכני מתפיסה שעמדה בהמלצות הביניים לטיפול בבעיית הריכוזיות דרך כללי הממשל התאגידי, לתפיסה של פתרון באמצעות שינוי מבני ושורשי במשק המקטין את מרחב התמרונים האסורים שחברות יכולות לבצע. באופן זה, אנו קוראים לוועדה זו לנהוג באמיצות ולשנות את תפיסתה, להתבסס על תשתית מידע מלא ומדיניות ארוכת טווח ולקבוע מדיניות פיסקאלית שתוביל לתוצאות ודאיות. אנו מצפים כי הועדה תשנה המלצותיה, לא תפחית את שיעור התמלוגים אלא תגדיל אותם באופן משמעותי, שכן אין בתמלוגים יכולת 'משחק' בידיהם של החברות. אימוץ עמדתנו תבטיח את מטרת הועדה שהינה הגדלת חלקו של הציבור בשימוש במשאבי הטבע וניצולם לטובת הציבור בלבד.

69. לאור כל האמור לעיל, אנו מבקשים מהוועדה לשקול בעת גיבוש מסקנותיה הסופיות את עמדתנו זו כפי שפורטה לעיל ולאפשר לנציגים מטעמנו להופיע בפני כבוד הוועדה ולהציג בפניה את הטענות באופן מלא למען האינטרס הציבורי.

בכבוד רב,

נילי אבן חן, עו"ד  
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר  
התנועה לאיכות השלטון

דנה טבצ'ניק, עו"ד  
ראש תחום כלכלה וסביבה  
אדם טבע ודין