



## נספח ג'

חוות דעת משפטית מטעם אדם טבע ודין והתנועה לאיכות  
השלטון, בנוגע לכלים הכלכליים להבטחת תמורה הולמת  
לציבור מיום 23.6.14



יוני 2014

### כלים כלכליים להבטחת תמורה הולמת לציבור

חוות דעת מטעם אדם טבע ודין והתנועה למען איכות השלטון בישראל<sup>1</sup>

חוות דעת זו מוגשת לצד הערות "אדם טבע ודין" ו"התנועה למען איכות השלטון בישראל" (להלן: "העמותות") לטיוטת מסקנות הועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים (להלן: "טיוטת המסקנות"; "הועדה"), ובאה לבסס את עמדתנו לגבי הכלים הכלכליים המומלצים על ידי הועדה, כפי שיפורט להלן:

#### מבוא

1. כידוע, אוצרות הטבע הם קניין הציבור והמדינה משמשת כנאמן על אוצרות אלו. על כן, על המדינה להבטיח שהציבור לדורותיו ייהנה מהשימוש באוצרותיו, ובין היתר יקבל את התמורה ההולמת על שימוש במשאבים בידי חברות פרטיות לצרכיהן הכלכליות.
2. על פי טיוטת המלצות הועדה, ההחלטה מהי התמורה המגיעה לתושבי המדינה תלויה בגורמים רבים ומושפעת, בין היתר, מגודל הסיכון שלקח היזם על עצמו בעת מציאת אותם משאבים, גודל הסיכון אשר קיים בעת הנפקת המשאבים ומכירתם, השקעת ההון הנדרשת מצדו, רווחים צפויים וכד'.
3. לעמדתנו, כחלק מהמנדט שניתן לה, על הועדה לקבוע לא רק מדיניות פיסקאלית המבוססת על נתונים כלכליים גרידא, שכן בכך תוחמץ המטרה הראשית, אלא עליה לקבוע תמהיל של התקבולים בכלל ואת שיעור התמלוגים בפרט, מתוך מטרה של שימור ופיתוח בר קיימא של משאבי הטבע וניהולם באופן יעיל בהתאם לאינטרס הציבורי. באופן דומה, עליה לקבוע את שיעור התקבולים (Government Take) בין היתר על ידי חישוב העלויות החיצוניות הנגרמות מהשימוש במשאבים ושימוש במערכת המיסוי גם ככלי מדיניות להשגת מטרת שונות – סביבתיות, בריאותיות וכלכליות.
4. נשוב ונזכיר, כפי שכתבנו בהערותינו לוועדה מיום 29.9.13 (להלן: "עמדת אט"ד") יש לראות במערכת הפיסקאלית כלי למימוש מדיניות אסטרטגית לניהול משאבי טבע. ועל כן כחלק אינהרנטי מגיבוש מדיניות המס יש לגבש תחילה תשתית מידע הכולל 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 (ראה עמדתנו בהרחבה

<sup>1</sup> ברצוננו להודות למר אמנון פורטוגלי על עזרתו המקצועית ועצותיו הטובות שתרמו בכתיבת חוות דעת זו.



בעמדת אט"ד, סעיפים 17-5). תשתית המידע תשמש בסיס לקביעת מדיניות בניהול משאבי טבע לטווח הארוך. יש לקבוע את המערכת הפיסקאלית באופן שתממש את מטרות מדיניות ניהול משאבי הטבע.

5. עוד לעמדתנו, עיקרון חשוב במדיניות ניהול משאבי הטבע הוא שימוש יעיל בעתודות משאבי הטבע הקיימות, המתבטא בניצול עתודות קיימות עד תום לפני מעבר לעתודות חדשות. על מנת לפעול בהתאם לעיקרון זה ולהנהיג יעילות מרבית בניצול משאבי הטבע בידי החברות, על הועדה לקבוע את שיעור התקבולים בהתבסס על מידע בדבר עלות ההפקה הכוללת של כל משאב לאורך כל חיי הפקתו, מרגע תחילתו ועד לסופו, שכן רווחיות הפקת משאב משתנה בשלבי ההפקה השונים. כך לדוגמה עלות הפקתו של סלע פוספט בתחילת חיי המכרה עשויה להיות זולה מעלות ההפקה בשלב סיום חיי המכרה. על המדינה לוודא כי היזמים ממצים עד תום את משאבי הטבע ולא 'עוברים הלאה' למכרה אחר שבו עלות ההפקה של תחילת המשאב זולה יותר.

6. קביעת שיעור התמלוגים ושיעור מס משאבי הטבע בידי הועדה ללא תשתית מידע מספק וללא מדיניות ארוכת טווח לניהול משאבי הטבע מעוררת מספר בעיות ושאלות. בחוות דעת זו נביע עמדתנו ונציג שאלות הנוגעות לאופן קביעת הכלים הכלכליים השונים שהוצעו בידי הועדה והתמהיל שנקבע במטרה להבטיח לציבור את שימור המשאבים, פיתוחם באופן בר קיימא וקבלת תמורה הולמת.

## תמלוגים

### שיעור התמלוג

7. נכון להיום התמלוגים מהווים את הכלי הכלכלי המרכזי להבטחת התמורה ההולמת מכריית מחצבים וחומרי חציבה. לשיטת גבייה בדרך של תמלוגים יתרונות רבים. התמלוגים מניבים למדינה הכנסה כבר מתחילת ההפקה ומבטיחים כי המדינה תזכה לרמה מינימאלית של הכנסות מכל פרויקט המנצל את משאביה. כך גם התמלוגים מעניקים למדינה את האפשרות לשפר את יכולת החיזוי של הכנסות המדינה הצפויות וכמו כן מהווים כלי "שקוף" יותר.

8. חשוב לזכור, בעיקר בהקשר של חברת כימיקלים לישראל (להלן: "כ"ל") וחברות הבת אשר בבעלותה, כי מבין הכלים הפיסקאליים האפשריים, תמלוגים נחשבים ככלי מוגן יחסית מפני מניפולציות חשבונאיות, כיוון שהוצאות היזמים או מכירתם לחברות הבת במחירים שונים אינן נלקחות בחשבון בחישוב החישוב התמלוגים.

9. אל מול יתרונות אלו, החיסרון בגביית התמלוגים הינו היותו כלי גרסיבי אשר אינו רגיש לשינויים כלכליים (רווחיות או הפסד) ועלול להיווצר מצב בו בעת בה רווחיות היזמים עולה חלקו של הציבור מרווחים אלו יורד.

10. התמלוג אינו מס רגיל, מהות גביית התמלוג היא לשקף נאמנה את זכות הקניין של הציבור והדורות הבאים על השימוש במשאבים אלו. כלומר, התמלוג נגבה בידי המדינה על עצם הזכות



לכרות ולהנפיק משאבי טבע מתכלים אשר למעשה 'נלקחים' מהציבור שהינו הבעלים של אותם משאבים.

11. לעמדתנו, בנוסף לביטוי התמלוג את זכות הקניין של הציבור, על התמלוג לשקף גם את העלויות החיצוניות אשר תעשיית השימוש במשאבים נושאת על גבה.<sup>2</sup> כמו כן, יש לראות בתמלוג גם כאמצעי וככלי 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 בשימוש במשאבים והפחתת העלויות החיצוניות הנובעות מפיתוחם. דוגמא אחרת לשימוש בתמלוג ככלי מדיניות היא בהקשר של חומרי חציבה, ניתן לראות בתמלוג ככלי מדיניות לעידוד כרייה תת קרקעית וכרייה ממוחצות מרוחקות (ראו חו"ד קוט המצורף כנספח ד' לעמדת העמותות, עמ' 39-32).

12. לעמדתנו, לאור יתרונותיו הרבים של התמלוג ותפקידו ככלי מדיניות ליישום מטרות סביבתיות וחברתיות, יש לקבוע שיעור תמלוגים גבוה מהשיעור שנקבע בדוח הביניים של הוועדה, שכן שיעור תמלוגים בסך של 5% אינו מהווה את הסף המינימלי המגיע לציבור כתמורה משימוש במשאבים, אינו מגלם בתוכו את העלויות החיצוניות הנגרמות משימוש במשאבים ובוודאי שאין בשיעור נמוך זה כדי להוות כלי מדיניות אשר יוביל לשינוי הנדרש לשימור ופיתוח המשאבים באופן בר קיימא.

13. לכל הפחות מצופה מהוועדה לקבוע תמלוגים בשיעור של 12.5% ובכך להשוות בין שיעור התמלוגים הקבוע במשאבי הנפט והגז לבין שיעור התמלוגים אשר יגבה בעתיד במחצבים.<sup>3</sup> יש לזכור, כי בניגוד למשאבי הגז והנפט אשר מצאתם נעשית תוך סיכון כלכלי בתהליך החיפוש, האיתור וההפקה, הרי שבכל הנוגע לשימוש במחצבים, לא נדרש כל סיכון באיתורם והפקתם. בנוסף, הפגיעה בסביבה הנובעת מפעילות המחצבים (ים המלח וכריית הפוספטים לדוג') הינה מוכחת וידועה. מדוע אם כן, דווקא במגזר ובו סיכונים רבים ו'איום' על רווחיות ההפקה, שיעור התמלוגים גבוה פי יותר מכפליים מאשר השיעור שנקבע למחצבים.

14. נציין כי בסקירה הבינלאומית אשר מוצגת בעמ' 85-79 לטייטה, הובאו מספר דוגמאות למדינות המנהיגות תמלוג גבוה. ביניהם נזכיר את ארה"ב, המנהיגה תמלוג פדראלי של עד 12.5% לצד תמלוג מדינתי הנע בין 5%-12.5%, ואת גרמניה, המנהיגה תמלוג דיפרנציאלי בשיעור של כ-10%. מדינות אלו, על אף תמהיל בין כלים כלכליים שונים, בחרו להבטיח אחוזים גבוהים יותר מ-5% כתמלוגים.

<sup>2</sup> ראה: מיסוי סביבתי – סקירה השוואתית, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 9.6.2004

<sup>3</sup> <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00968.pdf> (ביום 23.6.14)

<sup>3</sup> בנושא תמלוגים על חומרי חציבה ומים מינרליים נדון בהמשך במסמך עמדת העמותות.



## אופן חישוב התמלוג

15. אנו מברכים על המלצת הוועדה להבטיח כי נוסחת חישוב התמלוג תהא פשוטה ככל הניתן, ובייחוד על המלצתה לקבוע כי הבסיס לחישוב התמלוג ייקבע על ידי המדינה, ולא בדרך של בוררות או הסכם, כפי שקובעת כיום פקודת המכרות.
16. עם זאת, לצערנו עמדה זו של פשטות אינה עולה בקנה אחד עם המלצת הוועדה, שכן, יש לשנות את אופן חישוב התמלוגים כך שלא רק שלא יותר ניכוי הוצאות זיקוק ועיבוד **אלא לא יותר גם ניכוי מחירי הובלה והשיווק**. באופן זה, על ידי ניכוי הוצאות זיקוק ועיבוד ביחד עם ניכוי מחירי הובלה והשיווק, לא יהיה מקום לתמרון בשלב אופן חישוב התמלוג.
17. כמו כן, אין לדעתנו להותיר את הפחתת 10% הנוספים בחישוב שיעור התמלוגים, כפי שמתואר בעמ' 92 לטיטת המסקנות. אין בטיטה כל הסבר מדוע יש לנכות בהערכת השווי לחומר הגולמי 10%...ומה השיקולים להשאירו.
18. עוד לעמדתנו, בעניין המלצת הוועדה כי חישוב התמלוג ייקבע על ידי המדינה (עמ' 5 לטיטת המסקנות), על הוועדה לקבוע את הבסיס לחישוב התמלוג ולפרט בדיוק את הקריטריונים להגדרת הבסיס לחישוב התמלוג, מתי חישוב זה ישונה, באילו תנאים וכדומה. כמו כן, על הוועדה לקבוע את זהות הגוף במדינה עליו תוטל האחריות לקביעת הבסיס לחישוב התמלוג ולדאוג כי בסיס זה יחוקק בחקיקה ברורה ומפורשת. השארת קביעת הבסיס לחישוב התמלוג למדינה, וזאת מבלי לציין באילו קריטריונים ומי הגוף שיקבע זאת ובאיזה אופן, עלול לאיין המלצה זו של הוועדה.

## מס משאבי טבע

19. על פי המלצת הוועדה יש להטיל מס משאבי טבע על הרווח התפעולי בהתאם לדוחות רווח והפסד חשבונאיים. עוד המליצה הוועדה כי מס משאבי טבע יוטל רק על "רווחיות היתר" הנובעת מהפקת המשאבים **בשיעור של 42%**. רווחיות היתר נקבעה כרווח התפעולי **בניכוי סכום המבטא תשואה בשיעור של 11%**.
20. בראייתנו ולאחר קריאת טיטת המסקנות וחוות הדעת הנלוות, קביעת שיעור התשואה ושיעור המס על רווחי היתר לא נקבעה מתוך ראייה כוללת של ניהול משאבי טבע. כאן נודה לתשובתכם בנוגע למומחים הכלכליים והמודל הכלכלי עליו התבססה הוועדה בטרם גיבוש המלצותיה. האם התבססה הוועדה על מומחים ומודלים כלכליים המתמחים במשאבי טבע ואשר לוקחים בחשבון את כמות עתודות המשאבים, קצב ניצולם, איכות המשאבים והצורך בשמירה עליהם בראייה ארוכת טווח? נודה לפירוט אותם מודלים והמידע עליו התבססה הוועדה.
21. בנוגע להמלצות הוועדה בעניין שיעור מס רווחי היתר, לעמדתנו, עם הבטחת תשואה בשיעור גבוה בסך של 11% ליזמים, יש למסות בשיעורים ניכרים יותר מ-42% את **רווחי היתר**, אשר כפי שהם מכונים, הינם רווחי יתר ועל כן יש לייעדם לציבור. דווקא משום שהובטחה ליזמים תשואה



גבוהה, ישנה לגיטימיות מצד המדינה לדרוש מס בשיעורים גבוהים יותר על רווחי היתר. קביעת מס נמוך בשיעור של 42% על רווחי היתר סותרת את עקרונות הנאמנות והחלוקה הצודקת ומחייבת נימוק מפורט יותר והצגת מודל כלכלי המתבסס על שימוש במשאבי טבע אשר מסביר מדוע יש לגבות 42% ולא 60% או 80% ואף 100%. קביעת תשואה בשיעור של 11% מבטיחה רווחים נאותים לחברות באופן שמצדיק שיעור גבוה מ- 42% על רווחי היתר וקביעת שיעור המבטא את רוב רווחי היתר ולא פחות ממחציתם.

22. עוד לעמדתנו, הסתמכות כמעט מוחלטת על מס רווחי היתר ככלי המבטיח את התמורה ההולמת לציבור נושאת בחובה סיכונים ברורים, שכן גביית המס בשיטה שנבחרה בידי הועדה, או בכל שיטה המתבססת על הוצאות ורווחים של היזמים, עלולה להיות מסובכת ביותר עבור רשויות המס. זאת משום, כפי שאף כותבת הועדה, ניתן לערוך מניפולציות חשבונאיות שיגדילו את הבסיס ממנו מחשבים את התשואה הנורמטיבית ובכך להקטין את בסיס המס הכולל. למעשה, אופן חישוב המס יוצר פתח לתכנוני מס וליצירתיות חשבונאית אשר עלולה לטרפד את המס.

23. לאור החשש מתכנוני מס מצד החברות אשר יקטינו את בסיס המס הכולל, יש לפרט, להגדיר ולהגביל באופן הבא את נוסחת חישוב המס:

- א. בעמ' 96 לטיוטת המסקנות, בסעיף ב.2, נקבע כי התשואה על הנכסים תחושב על ידי "הפחתת סכום השווה למכפלה שבין יתרת העלות המופחתת של הנכסים המשמשים בהפקת משאבי הטבע לבין תשואה של 11%, היא למעשה הבטחת תשואה נורמלית על ההשקעות שביצעה החברה". בהתאם, יש להגדיר מהם נכסי התאגיד המשמשים בהקפת משאבי הטבע עליהם מדובר. ולמה הכוונה "יתרת עלות המופחתת של הנכסים". במידה ופונים למאזן החברה, יש להגדיר האם מדובר ברכוש קבוע או בנכסים שוטפים ושאינם שוטפים.
- ב. כמו כן יש לקבוע כי הנכסים המשמשים בהקפת משאבי הטבע לא יכללו מזומנים ו/או נכסים בלתי מוחשיים כגון מוניטין.
- ג. יש לקבוע כי תמלוגים שאינם תמלוגים למדינה (תמלוגי-על או דמי ניהול לבעלי שליטה) לא יוכרו כהוצאה לצרכי חישוב מס היתר וזאת על מנת למונע 'כיבוס מס'.
- ד. יש להגדיר מהם ההוצאות המוכרות והלא מוכרות.
- ה. יש לקבוע סף מקסימלי לשיעור הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות. בתוך כך, יש להגביל את גובה המשכורות אשר יוכרו כהוצאה מוכרת (כך למשל, אין לקבל משכורות עתק כהוצאה מוכרת).

24. בנוסף, הצעת הועדה, לפיה מס רווחי היתר יתבסס על דוחות רווח והפסד של החברות המפיקות, מקבעת באופן משמעותי את התלות 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.

### מס חברות

25. לאורך טיטוטת ההמלצות של הועדה לא צוין שיעור מס החברות אשר משלמות חברות משאבי הטבע, ולכן לא ניתן להסיק אם בוטלו ההטבות שניתנו לחברות במהלך השנים והם ישלמו את מלוא המס (בשיעור של 26.5%) או שמא ימשיכו לשלם שיעור נמוך ביותר של מס (בשיעור של 14 – 17 אחוזים).<sup>4</sup> מידע זה הוא הכרחי לחישוב גובה התקבולים הכולל אשר יגבו מהחברות.
26. נראה כי בטיטוטת ההמלצות הועדה יצאה מנקודת הנחה כי מס החברות ישולם במלואו, אולם חשוב מאוד להבהיר זאת בהמלצות ולבטל את ההטבות שניתנו עד כה באופן מיידי וזאת בהתאם לתיקון 68 לחוק עידוד השקעות הון תשי"ט – 1959.
27. במידה שלא יבוטלו הטבות אלו ושיעור מס החברות יהא מופחת מ- 26.5%, יש להגדיל את התמלוגים ומס רווחי היתר על מנת להגיע לסך התקבולים (Government Take) הרצוי.

### החלת חוק חובת המכרזים:

28. במתן רישיונות חיפוש והפקה במשאבי הטבע יש לקיים מכרזים אשר יבטיחו תחרות אמיתית על המשאב ומתן תמורה הולמת לשימוש בנכס הציבורי.
29. 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.
30. כך גם בעניין מחצבות החצץ. בישראל פועלות כיום כ- 40-35 מחצבות חצץ, אשר עתודותיהן מוערכות בכמיליארד טון (שנת 2009). על אף חוק ותקנות חובת המכרזים משנת 1993, המחייבים שהרשאה לשימוש בקרקע תעשה במכרז, רק 2 מבין המחצבות הנ"ל הוצאו במכרז אשר בו הזוכה הוא זה שהציע את התמלוגים הגבוהים ביותר למדינה. 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 ש"ח 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' 21-20).
31. 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.

<sup>4</sup> ראו שקף 19 במצגת מטעם רשות המיסים שהוצגה בפני הועדה בישיבה מס' 6.



### מתן ערך כלכלי לעלויות החיצוניות הכרוכות בהפקת המשאבים

32. כידוע, להפקת משאבי טבע עלויות חיצוניות משמעותיות, אשר אינן מופנמות במסגרת מדיניות חישוב התקבולים כיום. בין העלויות האמורות בולטות העלויות הסביבתיות ובכלל זה עלויות זיהום אוויר אשר נוצר בתהליכי כרייה, חציבה, שינוע וכו', עלויות יצירה של פסולת, זיהום מים, פגיעה בשטחים פתוחים ובמגוון ביולוגי, פגיעה בשירותי המערכת האקולוגית, זיהום רעש, פגיעה בערכי טבע ייחודיים כדוגמת ים המלח, באופן בלתי הפיך, עלויות שיקום ועוד.
33. לעמדתנו, במסגרת גיבוש המדיניות הפיסקאלית ביחס למשאבי הטבע יש לתת ערך כלכלי לעלויות החיצוניות לסביבה הכרוכות בהפקת המשאבים השונים ולהפנימן כמרכיב מהתקבולים, כאשר ראוי להפנים זאת במסגרת שיעור התגמולים. הערכת העלויות החיצוניות צריכה להיות מבוססת על כימות הנזקים הסביבתיים הנוצרים במסגרת פעילות כריית והפקת המשאבים. הטמעת עלויות אלה נדרשת על מנת להבטיח כי רווחיו של הזים לא יושתו על חשבון הציבור, אשר אחרת ישא באופן בלעדי בעלות הנזקים הסביבתיים.
34. הפנמת העלויות החיצוניות לסביבה מתחייב מתוקף עיקרון "המזהם משלם" אשר הוכר בחקיקה ובפסיקה בישראל זה מכבר, ומהווה עיקרון שלאורו נקבעת מדיניות סביבתית במדינות רבות. על פי עיקרון זה יוצר הזיהום נדרש לשאת בעלות סילוק הזיהום ובעלות הנזקים הנגרמים במסגרת פעילותו.
35. בנוסף, עקרון זה נובע משיקולי יעילות כאשר ההנחה היא שחיוב המזהם להפנים את עלויות הפגיעה הסביבתית תתמרץ אותו להפחית את הקף הפגיעה למינימום באמצעים כהתייעלות והשקעה בטכנולוגיות מתקדמות.
36. ישנו גם שיקול כלכלי להפנמת העלויות החיצוניות בתקבולים, שכן כל עוד העלויות החיצוניות לא מופנמות בתקבולים המשולמים, מחיר המשאב עלול להיות נמוך מעלותו הכוללת, דבר היוצר עיוות במחירי השוק האמיתיים של המשאב ופגיעה ביעילות הכלכלית של השימוש בו. לפיכך יש לשנות את המלצות הועדה ולהטמיע את העלויות החיצוניות הכרוכות בהפקת כל משאבי טבע במסגרת קביעת התמלוגים על משאבי הטבע.
37. אנו תומכים בהמלצת הועדה להפנים את העלויות החיצוניות בחומרי חציבה ולגלם בגובה התמלוג את המחיר הסביבתי והבריאותי הנובע מכריית חומרי חציבה המוטל כיום על הציבור.<sup>5</sup> לעמדתנו, יש להרחיב המלצה זו גם על יתר משאבי הטבע ובדגש על מחצבים כגון כריית פוספטים ומינרלים מים המלח. גובה התמלוגים אם כן, אשר נקבע בנוגע למחצבים, צריך לשקף לא רק את הזכות הקניינית של הציבור כי אם גם את העלויות החיצוניות הנובעות משימוש

<sup>5</sup> עמדתנו בעניין המלצות הועדה על חומרי חציבה נדונה בהרחבה בחו"ד קוט (נספח ד' לעמדת העמותות). שם נאמר בין היתר, כי לעמדתנו, גיבוש דו"ח מקיף המכמת את העלויות הסביבתיות הנובעות מכריית חומרי חציבה, ראוי היה שיגובש במהלך עבודת הועדה ובטרם גיבוש המלצותיה הסופיות.



במחצבים. על כן, יש לגבש דו"ח נוסף ומקיף המכמת את העלויות הסביבתיות הנובעות משימוש במחצבים ובהתאם להעלות את גובה.

## הוראת המעבר שניתנה למי"ה

38. השינוי הפיסקאלי המוצע בטיוטה אינו נובע מגחמה שלטונית או בשל צוק העיתים, אלא בא לתקן משטר מיסוי מעוות ומוזנח אשר אפשר למפעלי ים המלח (להלן: "מי"ה") לצבור, לאורך שנים, רווחי-יתר עצומים על חשבון הציבור. הנסיבות הייחודיות המתקיימות בעניינה של מי"ה, קרי הסכם קציר המלח, נובעות ישירות מפעילותה של מי"ה ואין לה אלא להלין על עצמה.
39. 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 הופחת שיעור התמלוגים לסך של 5% בלבד וזאת בניגוד לקבוע בחוק הזיכיון; 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>6</sup>; ואי-תשלום עלויות מוחצנות, ובעיקר סביבתיות על המפגעים הקשים שגורמת לים המלח וסביבתו בשל פעילותה.
40. למתנות אלו מצטרף גם 'הסכם הקציר' שנחתם בין משרד האוצר למי"ה ואושר כהחלטת ממשלה שמספרה 4060 בינואר 2012 (להלן: "החלטת הממשלה"). על פי החלטת הממשלה שיעור התמלוגים של מי"ה יעלה ל-10% עבור כל כמות אשלג שהינה מעבר למיליון וחצי טון בשנה (החלטה שעדיין מנוגדת לחוק הזיכיון אשר קבע שיעור תמלוגים גבוה יותר) ובנוסף, מי"ה יפנו את הפסולת של עצמם, דהיינו יבצעו קציר מלח, ובתמורה המדינה תשתתף בחלק מהנטל הכלכלי של פינוי אותו פסולת של מי"ה.
41. מתנות אלו שניתנו למי"ה לאורך השנים וניתנות עד היום, ניתנו על חשבון האינטרס הציבורי ונלקחו מהקופה הציבורית כאשר במקביל רווחי מי"ה מגיעים לסכומי עתק חריגים המחולקים לבעלי הון בודדים.
42. על כן, דחיית יישום מסקנות הוועדה לשנת 2017 בנוגע למי"ה מהווה מתנה יקרת ערך נוספת שמצטרפת לחגיגת המתנות שניתנו בעבר וזאת פעם נוספת בניגוד לאינטרס הציבורי וללא שום חובה לעשות כן.
43. החלטת הממשלה הבהירה באופן שלא משתמע לשתי פנים כי אין המדינה מקבעת את המערכת הפיסקאלית החלה על מי"ה. לא זו אף זו, טענת מי"ה כי הממשלה התחייבה בהחלטת הממשלה שלא לבצע שינויים במדיניותה 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 ש אבי ליכט שהוגשה לוועדה (סעיף 147).

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



44. ראו בהרחבה ציטוט המדינה והמשמעות של "לעת הזאת" כפי שהובאה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה בסעיפים 36-41 לעמדת אט"ד.

45. החובה לשנות את המערכת הפיסקאלית החלה כיום על השימוש במינרלים של ים המלח היא חובה מוגברת הנובעת גם מהרווחיות אדירת הממדים והחריגה של כ"ל וזאת בעיקר מהשימוש בים המלח. רווחיה של כיל הנס גבוהים מהמקובל בעולם. בחוות דעתו שהוגשה לוועדה טוען פרופ' רוברט פינדייק כי שיעור הרווחיות התפעולית המקובל בסקטור הכרייה הנו כ-15%, וכי כל רווח מעבר לרף זה ניתן להגדירו כ"רווחיות יתר". לפי טבלה ד.1 המופיעה בעמוד 67 לטיוטה, שיעורי הרווח התפעולי של כיל בשנים 2007-2013 נע בין 17.6% ל-33.8% ועומד בממוצע על 23.6%. יתר על כן, נתונים אלה מצביעים באופן מדויק על הרווחיות הנובעת מהפקת משאבי הטבע בישראל, ומוטים כלפי מטה (כמפורט בעמודים 67-68 לטיוטת המסקנות). נשוב ונדגיש, כי הנתונים המלאים על רווחיותה של כיל, עליהם התבססו עבודתו של פרופ' פינדייק והמלצת הוועדה, אינם חשופים לציבור, ועל כן לא ניתנה אפשרות אמיתית לבחון את המלצת הוועדה לעומקה ואנו מסתמכים נכון לעכשיו על הנתונים המובאים בחוות דעתו של פינדייק.

46. אשר על-כן, אנו מתנגדים להמלצת הוועדה להחיל את מס רווחי היתר על מי"ה החל בשנת 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, בשינויים שהומלצו על ידינו, באופן מידי על כל חברות משאבי הטבע וזאת ללא יוצא מן הכלל.

## סיכום

47. לאור כל האמור לעיל, אנו קוראים לוועדה לשנות בהתאם לעמדותינו את מסקנותיה וזאת למען האינטרס הציבורי ולמען הבטחת תמורה הולמת מהשימוש במשאבי הטבע הלאומיים.

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

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