

**עמדת כימיקלים לישראל בע"מ, ביחס לטיוטת מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים**

**17 ביולי 2014**

1. **בגין שתי שגיאות מרכזיות בחישובי הוועדה יוטל מס משאבי הטבע לא רק על "רווחי יתר":**
  - בסיס הנכסים של כיל, עליו קבעה הוועדה כי כיל זכאית לתשואה, מחושב באופן שגוי ואינו משקף את השווי הנכון וההוגן של כלל הנכסים המשמשים לפעילות היצרנית של הפקת המשאב.
  - שיעור התשואה הנורמטיבי שקבעה הוועדה על בסיס נכסים זה נמוך מאד, אינו עולה בקנה אחד עם התשואה המקובלת בענפים בהם פועלת כיל, ואינו כולל מרכיבים מהותיים שיש להביאם בחשבון.

זאת הכרחי לתקן, על מנת למנוע תוצאות קשות שגם הוועדה אינה מעוניינת בהן – לכיל, לכלכלת הנגב ולכלכלת המדינה.
2. **כיל אינה רק אשלג – הוועדה צריכה להתייחס בנפרד לכל אחד ממשאבי הטבע שמפיקה כיל:**

מודל המיסוי המוצע נבחן ויושם על בסיס נתוני כיל ביחס לפעילות הפקת האשלג מים המלח. בחינה דומה נעשתה באופן חלקי בלבד וחסר, ולעיתים תוך שימוש בנתונים לא מדויקים ואף שגויים, ביחס למשאבי הטבע הנוספים שמפיקה כיל, ללא התמקדות במאפיינים הייחודיים והשונים של כל אחד מהמשאבים והפעילויות הנלוות לו. אף כאשר ציינה הוועדה את הצורך בביצוע התאמות לצורך החלת מס רווחי היתר על מגזרי פעילות אחרים של כיל, דוגמת קביעת מחירי העברה לברום אלמנטרי נוכח השילוב האנכי בין פעילות הפקת הברום לבין תעשיית ההמשך של תרכובות ברום, לא קבעה הוועדה כיצד תבוצענה התאמות אלה, והנושא נותר פתוח ובלתי ברור, ללא הכרעה. הלכה למעשה, הוועדה התעלמה מכך שהיכולת לייצר ולמכור ברום אלמנטרי וסלע פוספט בהיקפים הקיימים מותנית בהמשך קיומן של תעשיות מוצרי ההמשך ובפיתוחן.

הוועדה חייבת להתייחס באופן נפרד ושונה לכל אחד ממשאבי הטבע שמפיקה כיל מעבר לאשלג – ברום, מגנזיום ופוספט, ולקיים בחינה יסודית בשיתוף כיל של המאפיינים הייחודיים של כל מגזר פעילות, תוך קביעת המנגנונים לביצוע ההתאמות הנדרשות במודל המיסוי. את שלא נעשה עד עתה, חייבת הוועדה לתקן.
3. **הוועדה מציגה בהרחבה את העקרונות שהנחו אותה בעבודתה ומגדירה יעדים, אולם תוצאות המלצותיה אינן עולות בקנה אחד עם עקרונות ויעדים אלה:**

שיעור המס השולי על "רווחי יתר" גבוה ממה שהוועדה מתכוונת להטיל; חלקה של המדינה גבוה ממה שהוועדה מתכוונת לקבוע; נטל המס גדל כאשר מחירי המחצבים יורדים, ולכן ההסדר הפיסקאלי רגרסיבי, למרות שהוועדה מתכוונת שיהיה פרוגרסיבי; נטל המס הממוצע

על כיל גבוה ביותר, חורג מהותית מהמקובל בעולם, ואינו תחרותי ביחס למדינות אחרות בהן פועלים מתחריה של כיל; ההמלצות אינן ניטראליות, והן מחייבות את כיל לבחינה מחודשת של כל השקעותיה בישראל, ולמצער הסטת השקעות מתוכננות מישראל אל מחוצה לה. תוצאות אלה ואחרות אינן מקבלות ביטוי הולם בהמלצות הוועדה. וגם זאת יש לתקן.

**4. הוועדה לא בחנה את מאזן התועלות והנזקים של המלצותיה:**

להבדיל מצד התועלות, בצד הנזקים, הוועדה אינה סופרת שורה של תוצאות בלתי נמנעות שתהיינה להמלצותיה, ובכללן פגיעה בתמ"ג ובייצוא – הן בהיקפים הקיימים והן בפוטנציאל הצמיחה העתידי; פגיעה קשה בכלכלת הנגב; פגיעה תעסוקתית קשה בתושבי הנגב; ירידה בגביית מסים אחרים; עלייה בהוצאות המדינה; ועוד. לו בחנה הוועדה היבטים אלה, הייתה מוצאת כי הנזק מיישום המלצותיה עולה בהרבה על התועלת. הואיל והוועדה אינה מעוניינת לגרום נזק רב מהתועלת שהיא מבקשת להביא, יש לקיים בחינה של מאזן זה ולשנות את המלצותיה בהתאמה.

**5. לא נלקחה במידה הנכונה העובדה שהמדינה כבר ביצעה שורה של מהלכים, אשר הגדילו את חלקה ברווחי כיל והעמידו אותו – גם לשיטת הוועדה עצמה – על השיעור המקובל בעולם:**

בין אלה נמנים, בין היתר, התיקון לחוק עידוד השקעות הון, אשר הוציא את פעולות הכרייה והחציבה של כיל מגדרו; הטלת עיקר עלויות הגנת מלונות ים המלח על כיל; העלאת שיעור התמלוגים המשולמים בגין מכירת אשלג והרחבת בסיס התמלוגים גם למוצרי המשך. בנוסף, מאז שנת 2012, המועד בו הודיעה הממשלה כי בעקבות הצעדים שנקטה הגיע חלקה של המדינה ברווחי כיל לשיעור ההוגן לציבור, כמקובל בעולם המערבי, עלה חלקה של המדינה ברווחי כיל, צנח מחירי המחצבים, וקוצצו רווחיה של כיל. להמחשה, המחיר החודשי הממוצע של טון אשלג (FOB Vancouver) ירד מ-425 דולר בדצמבר 2012, ל-287 דולר בלבד, באפריל 2014. לכל אלה אין, וחייב שיהיה, ביטוי ראוי בהמלצות הוועדה.

**6. המלצות הוועדה משמען בהכרח הפרת הסכמים שהמדינה חתומה עליהם:**

שטר הזיכיון כבר קובע את היקף התמורה שעל כיל לשלם למדינה עד שנת 2030, בגין הזכות שקיבלה להפיק את מחצבי ים המלח. הסכם הקציר והעלאת שיעור התמלוגים אוסר את מה שהוועדה ממליצה: ליזום כבר עתה הצעת חוק שעניינה שינוי ההסדר הפיסקאלי החל על מחצבי ים המלח. בנוסף, הסכם זה נחתם רק כשנה טרם הקמת הוועדה, ביוזמת המדינה, באישור בית המשפט העליון, וכנגד התחייבויות כספיות מצד כיל שנאמדו בידי החברה הממשלתית להגנות ים המלח בכ-7 מיליארד שקלים.

על הוועדה לתקן את המלצותיה על מנת למנוע הפרת הסכמים אלה.

## א. שגיאות יסודיות בתחשיבי הוועדה, וכפועל יוצא מכך, במודל המיסוי המוצע על ידה

### מס רווחי היתר יוטל על עיקר רווחי כיל

7. בתחשיבי הוועדה ובמסקנותיה נפלו שתי שגיאות יסודיות ומהותיות: ראשית, הוועדה קבעה, כבסיס לחישוב התשואה הנורמטיבית על ההון, בסיס נכסים חסר ביותר, אשר אינו משקף את השווי הנכון וההוגן של כלל הנכסים המשמשים את כיל בפעילות היצרנית של הפקת משאב הטבע; ושנית, הוועדה קבעה – ביחס לבסיס הנכסים החסר בו הכירה – שיעור תשואה נמוך באופן חסר תקדים ובלתי הוגן.

התוצאה היא תשואה נמוכה מאד על ההון המושקע, מיסוי כבד החל כבר משיעור רווחיות נמוך מאד שבוודאי אינו יכול להיחשב כרווחי יתר, ושיעורי Government Take גבוהים משמעותית מהמקובל בענפי הפעילות של כיל, ואף ממה שרוצה הוועדה לדבריה לקבוע.

8. בנוסף, הוועדה קובעת כי בשנים בהן לא תגיע כיל לסף המס, ייגרר "ההפסד" לצרכי מס רווחי יתר משנה לשנה ויהווה מגן מס בשנת המס העוקבת. מנגנון זה נועד לכאורה להיטיב עם כיל ולמנוע תשלום מס בגין רווחים נורמטיביים לאורך תקופת הזיכיון, אולם יישומו כמוצע על ידי הוועדה לא יביא לה בהכרח תועלת.

9. לפי חישובי PwC, מנגנון מסוג זה יעיל כאשר קיים צפי ריאלי לשנים של רווחיות גבוהה ביותר, שכן אז ניתן יהיה להשתמש במגן המס הנוצר בשנים של רווחיות נמוכה. זה אינו בהכרח מצב הדברים בשווקים בהם פועלת כיל. בשנים האחרונות נרשמה תנודתיות גבוהה במחירי המחצבים, וכתוצאה מכך שחיקה נמשכת בשיעורי הרווחיות. על מנת שכיל תוכל לעשות שימוש במגן המס המוצע כך שמודל המיסוי יחול אך ורק על רווחי יתר, חייבת הוועדה לקבוע מנגנון התחשבות נכון.

### טעויות מהותיות בחוות דעתו של פרופ' פינדייק

10. חוות דעתו של פרופ' פינדייק, על בסיסה קבעה הוועדה את שיעור התשואה במודל המיסוי המוצע, נסמכת על הנחות יסוד מוטעות, והיא כוללת טעויות עובדתיות, מתודולוגיות וחישוביות. כל אלה מביאים למסקנות שגויות ביחס לרווחיותה של כיל במגזרי הפעילות השונים ולחישוב שיעור תשואה נורמטיבי נמוך ביותר.

11. פרופ' פינדייק, כאשר הוא בוחן את שיעורי רווחיות כיל במגזרי פעילותה השונים ומחשב את שיעור התשואה הנורמטיבי:

- מצטט מחירי אשלג גבוהים שאינם מייצגים את רמות המחירים בשוק על פני שנים, וכך אינו מתייחס כלל למגמת הירידה המתמשכת של מחירים אלה בשוק העולמי;
- מתבסס בטעות לצורך חישוב שיעור התשואה המקובל בשוק הכרייה על שילוב בין מדד אמריקני לבין מדד עולמי, במקום להסתמך על מדד עולמי בלבד המשקף חברות גלובליות הפועלות בשווקים דומים לכיל;

- טועה הן במתודולוגיה והן בתוצאה, כאשר הוא משווה בין שיעורי הרווחיות של כיל לבין אלה של חברות כרייה אחרות בעולם ;
  - מתעלם בעת חישוב שיעור התשואה הנורמטיבי ממרכיבים מהותיים ומקובלים שיש להביאם בחשבון, ובהם סיכון מדינה והתאמה לגודל החברה, ומחשב באופן שגוי ולא עקבי מרכיבים אחרים דוגמת ריבית חסרת סיכון ;
  - סותר בחישוב שיעור התשואה תחשיבים קודמים שערך ביחס לענף הגז והנפט בישראל עבור ועדת ששינסקי הראשונה ועבור משרד האוצר ;
  - מתעלם מנתונים מפורטים שהועברו על-ידי כיל לבקשת הוועדה משנות ה-90 ואילך ;
  - מתמקד בכמה שנים בודדות בלבד מתוך תקופת הזיכיון, במקום לבחון את תקופת הזיכיון כולה ;
  - מתייחס לסקירות שוק שאינן עדכניות ואינן תואמות את נתוני האמת שהועברו לו ;
  - משתמש בנתונים שגויים לניתוח תחום הברום האלמנטרי, המתייחסים לחטיבה אחרת בכיל העוסקת בייצור מלחים (!) ואין לה כל קשר לפעילות הברום ;
  - מתעלם ממאפייניו המיוחדים של שוק הברום הפועל באינטגרציה אנכית בין פעילות הפקת הברום האלמנטרי לבין ייצור תרכובות ברום, ועל כן טעון התייחסות נפרדת בעת עריכת תחשיבי הרווחיות ;
  - משווה באופן שגוי בין רווחיה של רותם מפעילות יצור סלע הפוספט לבין רווחיהן של חברות אחרות המדווחות במאוחד על רווחיהן מהפקת הפוספט ומתעשיות נגזרות, ומתעלם מהצורך בבחינת הקשר ההדוק בין כריית הפוספט לבין קיומה של תעשיית מוצרי ההמשך.
- אין מנוס אלא לתקן את טעויותיו של פרופ' פינדייק ; תיקון הטעויות מביא בהכרח לשינוי מהותי בהמלצות הוועדה. ללא תיקון הטעויות שעשה פרופ' פינדייק, לא ניתן לבסס את מסקנות הוועדה והמלצותיה על חוות דעתו.

### **מהו שיעור התשואה הנורמטיבי הנכון?**

12. על פי חוות הדעת שקיבלה כיל מחברת הייעוץ הבינלאומית FTI Consulting ומפירמת רואי החשבון PwC, תיקון השגיאות שנפלו בחישוב שיעור התשואה של פרופ' פינדייק מחייב להעמיד את שיעור התשואה על נכסי כיל על 21.6%, ולא על 11% בלבד כפי שקבעה בטעות הוועדה:

אחוז תשואה מוכר	
11%	שיעור התשואה הראוי על פי הוועדה, בהתאם לחישוב של פרופ' פינדייק
4%	תוספת בגין חישוב שגוי של טווח התשואה על פי שילוב בין מדד אמריקני לבין מדד עולמי, חלף שימוש במדד עולמי בלבד
1.99%	תוספת בגין חישוב שגוי של ריבית חסרת סיכון
1.05%	תוספת בגין אי התחשבות בסיכון מדינה
0.76%	תוספת בגין אי התחשבות בגודל החברה
5.17%	סה"כ התאמת מודל ה-CAPM, בגילום מס
1.4%	תוספת בגין חישוב שגוי של גילום המס
21.6%	סה"כ שיעור תשואה מותאם

13. לפי פרופ' פינדייק, שיעור הרווחיות התפעולית המקובל בתעשיית המחצבים עומד על 15%, והוא אמור לשקף שיעור תשואה של 11% על הנכסים המשמשים לפעילות היצרנית; ואולם, כאשר מחילים את שיעור התשואה הנורמטיבי של 11% על בסיס הנכסים שקבעה הוועדה, שיעורי הרווחיות המתקבלים ברמות מחיר שונות נמוכים משמעותית מ-15%. גם זו המחשה לכך שפרופ' פינדייק טעה, כאשר המליץ על 11% כעל שיעור התשואה הנורמטיבי על הנכסים המשמשים לפעילות יצרנית. אפילו על מנת להבטיח רווחיות תפעולית בשיעור של 15%, חייבת הוועדה לתקן את המלצותיה ביחס לשיעור התשואה שקבעה.

### **מהו בסיס הנכסים הנכון?**

14. הוועדה קבעה כי בסיס הנכסים להחלת שיעור התשואה (השגוי) עליו המליץ פרופ' פינדייק, הוא סך הנכסים המופחתים המשמשים לפעילות היצרנית של הפקת המשאב כמופיע בדו"חות הכספיים. קביעה זו, שלא נומקה, שגויה מיסודה. אם תיושם, היא תביא לכך שהמס שיוטל על כיל יהיה גבוה דרמטית מזה שצריכה הייתה הוועדה להטיל אפילו על פי שיטתה שלה.

### **15. כמפורט בחוות הדעת של FTI ו-PwC, בסיס הנכסים חייב להיקבע על פי שווי הכלכלי**

**כביטוי בעלות שחלוף הנכסים.** הפער נכון להיום בין השווי החשבונאי של הרכוש הקבוע בדו"חות כיל לבין עלות שחלוף הנכסים הוא 1.355 מיליארד דולר, מתוכם נכסים בשווי של מיליארד דולר שהופחתו במלואם, והיתרה בנכסים שהופחתו חלקית.

16. אין זהות או דמיון בין הרישום החשבונאי של נכסים ובין השווי הכלכלי שלהם. נכס יכול להיות רשום בשווי אפס מבחינה חשבונאית, אבל להיות שווה הון עתק מבחינה כלכלית – הון עליו חובה לתת, ויש זכות מלאה לקבל, תשואה.

17. המודל המוצע שולל בדיעבד ובאופן רטרואקטיבי את זכותה של כיל לתשואה הולמת בגין השקעות שביצעה כדין, השקעות שהמדינה עודדה ותמרה. בכך ממליצה הוועדה למדינה

לשול באופן רטרואקטיבי ושרירותי את השווי הכלכלי של תמריצים שהמדינה עצמה נתנה, ושעליהם הסתמכה כיל בביצוע השקעותיה. אף ללא קשר להשקעה בגין תמריצי מס, על פי המלצות הוועדה כיל תחויב לשלם מס רווחי יתר, רטרואקטיבית, בגין שנים בהן חויבה ושלמה כדין את שיעורי המס שחלו עליה בכל מועד נתון.

**18. לבסיס הנכסים יש להוסיף גם את ההון החוזר של כיל, שהוא מרכיב הכרחי לפעילות**

**העסקית השוטפת.** מקובל לכלול הון חוזר בבסיס הנכסים עליהם מוחל שיעור התשואה הנורמטיבי, בחישובים דומים הנערכים ביחס לתעשיות אחרות ובהקשרים רגולטוריים אחרים. הכרה בהון חוזר לצורך קביעת הבסיס לחישוב תשואה ברורה מאליה, כפי שהוזכר בדיוני הוועדה ובמצגות הוועדה. השמטה זו יש לתקן.

**19. הוועדה צריכה להכיר גם בנכסים לא מוחשיים המשמשים לפעילותה היצרנית של כיל.** טענת

הוועדה כי רווחיותה של כיל תלויה אך ורק במחירי המחצבים שהיא מפיקה, אינה נכונה. רווחיותה של כיל היא גם פועל יוצא של השקעות שביצעה והטכנולוגיה הייחודית שפיתחה, העולות ביחד כדי נכסים בלתי מוחשיים שחובה לכלול בבסיס הנכסים לצורך חישוב תשואה.

**20. תהליך הפקת האשלג מים המלח הוא ייחודי בעולם ועתיר טכנולוגיה והשקעות, והוא שונה**

בתכלית מכריית אשלג במכרות עמוקים. לפיכך הקימה כיל אגף מחקר ופיתוח ייחודי ורחב היקף בו מועסקים כ-50 מהנדסים וחוקרים, אשר אין לו מקבילה בחברות הכורות אשלג במכרות. מספר מהנדסי הכימיה המועסקים בכל גדול פי ארבעה מהמקובל בחברות אחרות להפקת מחצבים. כיל פיתחה לאורך עשרות שנים תהליך מנוהל ויעיל לייצור אשלג ומוצרים נוספים מים המלח, הכולל תחזוקת בריכות האידוי והסוללות, הזרמת חומר הגלם בין הבריכות באמצעות מערכת משאבות מבוקרת, איסוף חומר הגלם באמצעות דוברות, מיצוי חומר הגלם במתקנים מיוחדים במפעלים בסדום, גיבוש חומר הגלם לאשלג בשני פסי ייצור הפועלים בטכנולוגיות שונות של גיבוש חם וגיבוש קר, הקמת מפעל ייחודי בעולם להפקת ברום וכלור ופיתוח שורה ארוכה של מוצרי המשך. בגין פיתוח תהליכים ומוצרים ייחודיים אלה זכאית כיל לתשואה, ויש לתת לכך ביטוי בבסיס הנכסים המוכרים.

**21. את הקשר בין שיעורי הרווחיות של כיל לבין הנכסים הלא מוחשיים שלה ניתן להמחיש**

באמצעות השוואה בין כיל, ובין החברה הירדנית המפיקה אשלג מצדו המזרחי של ים המלח – APC. שתי החברות מפיקות אשלג מים המלח באמצעות בריכות אידוי בגודל דומה, שתיהן מוכרות אשלג לעולם במחירים הנגזרים ממחירי שוק דומים, ואולם APC רושמת תפוקה ורווחיות נמוכים מאלה של כיל. כיל הצליחה לאורך שנים לתחזק את בריכות האידוי, להשתמש בטכנולוגיות חדשניות להגדלת תפוקת ייצור האשלג לעומת התפוקה של APC, ולהוזיל את עלויות הייצור שלה. ניצולת בריכות האידוי נמדדת במונחים של ייצור טון אשלג לקמ"ר שטח אידוי. נכון להיום, הניצולת התפעולית של בריכות האידוי של כיל גבוהה ב-50% מזו של APC, ועומדת על כ-24.5 אלף טון אשלג לקמ"ר בצד הישראלי של ים המלח, לעומת כ-

16 אלף טון בלבד לקמ"ר בצד הירדני. הניצולת התפעולית הגבוהה, עליית התפוקה ביחס לאותו שטח בריכות מאז הפרטת כיל ועד היום (מ-2.2 מיליון טון ל-3.6 מיליון טון), והשיפור ברווחיות, נגזרים מה-know how של כיל, החייב להיכלל בבסיס הנכסים לצורך חישוב התשואה.

22. אף אם לא תשתכנע הוועדה בנימוקים הכלליים של כיל, על הוועדה לתקן, הן את הגדרת בסיס הנכסים לצורך חישוב תשואה, והן את שיעור התשואה הנורמטיבי המוכר על נכסים אלה. הוועדה צריכה לקבוע בסיס נכסים הכולל את כלל נכסי כיל היצרניים בערך שחלוף; את ההון החוזר של כיל; ואת נכסיה הבלתי מוחשיים (know how). לבסיס הנכסים הנכון צריכה הוועדה לקבוע תשואה שאינה יכולה לפחות מ-21.6%.

### התייחסות נפרדת ושונה לכל אחד ממשאבי הטבע שמפיקה כיל

23. המחצבים שמפיקה כיל בישראל ומגזרי הפעילות שלה נבדלים מבחינת אופי הפעילות, העלויות הכרוכות בהפקה, מחירי המחצבים, הסיכונים המאפיינים את הפעילות, וההשקעות הנדרשות לקיום הפעילות. סוגיה זו מטופלת באופן שגוי וחלקי בחוות דעת פינדייק ובטיוטת המסקנות.

24. הוועדה קבעה מודל מיסוי המבוסס באופן בלעדי על מאפייני פעילות הפקת האשלג, למרות שהם שונים בתכלית מפעילות הפקת המחצבים האחרים. החלת מודל האשלג על כל משאבי הטבע שמפיקה כיל עלולה להביא למיסוי שגוי מהיסוד של מחצבים שאינם אשלג, דוגמת ברום ופוספט, ולסכן את עצם הפעילות של כיל בישראל בהם.

25. פעילות הפקת הפוספט, לדוגמא, סבלה במשך שנים ארוכות מהפסדים ולא הייתה הצדקה כלכלית להמשך הפעילות בישראל. על מנת לקיים את פעילות הכרייה, פיתחה כיל, בהשקעות עתק, תעשיית המשך של ייצור דשנים וחומצות מבוססי פוספט. שיעורי הרווחיות במגזר זה צריכים להביא בחשבון את הפעילות המאוחדת של כריית הפוספט ותעשיות המשך לפי הדו"חות הכספיים; לחלופין, יש לקבוע את מחירי ההעברה של סלע הפוספט כנגזרת של מחירי המוצרים הסופיים, כמקובל בעולם במקרים אלה ובכללי ה-OECD (שיטת ה-netback).

26. כך גם ביחס לפעילות הברום של כיל. תעשיות המשך של ייצור תרכובות ברום חיוניות להמשך פעילות הפקת הברום האלמנטרי בהיקפים הקיימים. השקעות הון והשקעות במחקר ופיתוח בתעשיות המשך של תרכובות הברום נחוצות על מנת להבטיח שכיל תוכל למכור את כל כמויות הברום האלמנטרי המיוצרות על ידה. זאת, נוכח היעדר ביקוש בהיקף דומה מצד צדדים שלישיים והיעדר יכולת פיזית להעביר כמויות ברום משמעותיות למרחקים גדולים. יצרני הברום בעולם המתחרים בכל פועלים באינטגרציה אנכית הדוקה, ומביאים בחשבון בחישוב הסיכונים והתשואה את כלל הנתונים הנוגעים הן לייצור הברום האלמנטרי והן לייצור תרכובות הברום. על מנת להגביר את השימוש בברום האלמנטרי, ובכך למקסם את יתרונות

כיל במשאב זה, פיתחה כיל תעשייה של מוצרי המשך. לכיל כדאי לייצר מוצרים אלה, לרבות מוצרים שרווחיותם נמוכה, כל עוד התמורה הכוללת מהברום האלמנטרי וממוצרי המשך יחד היא חיובית.

27. המודל המוצע בטיוטת המסקנות מתעלם ללא הצדקה ממגזר תרכובות הברום, בהמלצה להטיל מס רווחי יתר על הרווחים מהפקת הברום האלמנטרי בלבד ובהתבסס על מחירים לצדדים שלישיים שאינם משקפים מחירי העברה ריאליים. גם כאן, שיעורי הרווחיות צריכים להביא בחשבון את הפעילות המאוחדת של הפקת הברום האלמנטרי וייצור תרכובות הברום לפי הדו"חות הכספיים; לחלופין, יש לקבוע את מחירי ההעברה של הברום האלמנטרי על-פי מחירי תרכובות הברום בשיטת ה-netback כמקובל בעולם במקרים אלה ובכללי ה-OECD.

28. אף אם לא תשתכנע הוועדה בנימוקיה הכלליים של כיל, על הוועדה להתייחס באופן נפרד ושווה לכל אחד ממשאבי הטבע שמפיקה כיל מעבר לאשלג – ברום, מגנזיום ופוספט – ולהמליץ על מנגנון להחלת מס רווחי היתר באופן שישקף את שיעורי הרווחיות הנכונים במגזרי פעילות אלה, לרבות קביעת מחירי העברה של משאב הטבע לתעשיות המשך בשיטת ה-netback.

#### התעלמות שגויה מחוות דעת שהזמינה הוועדה עצמה

29. הוועדה הזמינה שתי חוות דעת: האחת מפרופ' פינדייק, מומחה במימון ואנרגיה; והשנייה מד"ר מינץ, מומחה למיסוי משאבי טבע.

30. ד"ר מינץ התבקש על-ידי הוועדה לערוך סקירה של השוק העולמי וניתוח של נתוני כיל. ד"ר מינץ הגיע למסקנה כי הסדר המיסוי החל כיום על כיל הוא תחרותי, ושיעורי המס המוטלים על כיל דומים לאלה הקיימים ביחס למתחרים במדינות אחרות וביחס לתעשיות אחרות בישראל. מסקנות אלה סותרות את הנחת הוועדה לקיומו של כשל מובנה בהסדר הפיסקאלי הקיים.

31. הוועדה התעלמה מתוכן חוות דעתו של ד"ר מינץ, ללא הנמקה. הוועדה ציינה כי שיטת המס שהציע ד"ר מינץ אינה מקובלת עליה (על כך אין מחלוקת); אולם הוועדה לא הביאה בחשבון את ממצאיו העובדתיים של ד"ר מינץ, כי הסדר המיסוי החל כיום על כיל הוא תחרותי, וכי שיעורי המס המוטלים על כיל דומים לאלה הקיימים ביחס למתחרים במדינות אחרות וביחס לתעשיות אחרות בישראל. זאת יש לתקן, על כל המשתמע מכך.

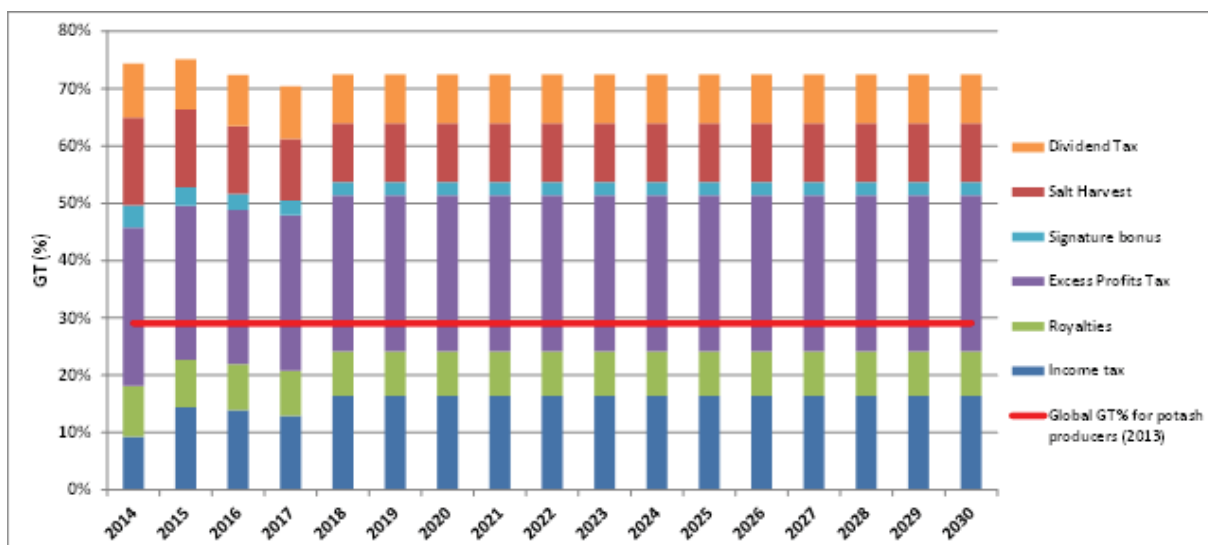
## ב. המלצות הוועדה מחטיאות את היעדים שהוועדה הציבה לעצמה

32. חלקה של המדינה ברווחי כיל יהיה גבוה משמעותית מהמקובל בעולם: הוועדה מבקשת להעמיד את חלקה של המדינה ברווחים מהפקת מחצבים על השיעור המקובל בעולם. בפועל, היא אינה עושה כך. הוועדה קובעת כי הטווח המקובל בעולם הוא 25%-47%; לשיטת הוועדה ומומחיה כבר היום מצויה כיל בטווח זה. חרף זאת, ממליצה הוועדה להעלות עוד יותר את שיעור חלק המדינה ברווחי כיל ולהעמידו על כ-50% מהרווחים, וקובעת כי יישום מודל המיסוי המוצע יביא לכך שהשיעור בפועל ינוע בין 47%-57%. אף לשיטת הוועדה עצמה, מדובר בשיעורים חריגים וגבוהים משמעותית מהמקובל בעולם. הוועדה גם מתעלמת מכך שאם תיושמה המלצותיה, בחלק ממגזרי הפעילות, דוגמת הפוספט והברום, וברמות מחירים נמוכות של אשלג אשר אינן רחוקות מהמחירים כיום, יעלה חלקה של המדינה הרבה מעבר לטווח שנקבע, אל מעל 60%.

33. כמו כן, מתעלמת הוועדה ממרכיב ה-signature bonus, המהווה חלק אינטגרלי מחלקה של המדינה ברווחי כיל, גם לשיטת הוועדה עצמה: על פי דברי יו"ר הוועדה עצמו, "זיכיונות הגז ניתנו לשותפויות ללא תשלום. מפעלי ים המלח, לעומתם, שילמו סכום תמורת הזיכיון בעת הקנייה ויש להתחשב בכך... היקף התמלוגים הראויים ממפעלי ים המלח צריך להתחשב בכך שהמפעלים כבר שילמו וכי המדינה כבר משכה את הדיבידנד שלה ערב המכירה". יש להשיב מרכיב זה לחישובי הוועדה.

34. עוד מתעלמת הוועדה מסוגיית פרויקט ההגנה על מלונות ים המלח, הוא "פרויקט הקציר": פירטנו בהרחבה בעמדתנו הראשונה מדוע מהווה פרויקט זה חלק בלתי נפרד מחלקה של המדינה ברווחי כיל. הוועדה לא דנה בטיעונים אלה לגופם. זו טעות שיש לתקן.

**התוצאה משתקפת היטב בגרף הבא המתאר את שיעור ה-Government Take של מדינת ישראל ברווחי כיל מאשלג עד לתום תקופת הזיכיון:**



35. **מודל מיסוי רגרסיבי:** הוועדה שמה לה למטרה להציע מודל פרוגרסיבי שיתאים עצמו למציאות הכלכלית המשתנה, תוך שמירה על יציבות ההכנסות מהפקת משאבי הטבע. בפועל, המודל המוצע נותר רגרסיבי: כאשר מחירי האשלג ירדו מתחת לרמה של 250 דולר לטון, יעלה שיעור חלקה של המדינה מעל לשיעור המרבי שקבעה הוועדה. בנוסף, לפי המלצות הוועדה, המס שיוטל בפועל על פעילות הברום לאורך כל שרשרת הייצור, יעלה באופן אפקטיבי מעבר לרף ה-42% שקבעה הוועדה, כיוון שחישוב מס משאבי הטבע אינו כולל את הרווחיות הנמוכה של תרכובות הברום. במצב זה, נטל המס על כיל – שכבר היום הוא מהגבוהים בעולם – יהיה כבד עוד יותר ויפגע בכושר התחרותיות שלה.

36. **שלילת התמריץ להמשך השקעות בישראל:** הוועדה שואפת להבטיח את המשך הפקת המחצבים בישראל באופן יעיל, תוך ביצוע ההשקעות הנדרשות בתעשייה. לא כך יהיה. כאמור לעיל, עיקרי רווחיה של כיל – ולא רק "רווחי יתר" – ימוסו בשיעורים גבוהים מאד כתוצאה מיישום המלצות הוועדה. בשילוב עם שינויים רבים נוספים שהמדינה כבר ערכה ואשר הכבידו מאד את נטל המס על כיל, התשואה בגין השקעות בישראל תהיה נמוכה משמעותית ביחס להשקעות חלופיות מחוץ לישראל. עקב הירידה בכדאיות הכלכלית של השקעות נוספות בישראל, נוכח מודל מיסוי חסר תקדים אותו מציעה הוועדה ליישם – ללא הבטחת יציבות פיסקלית, ותוך חלוקה שגויה של סיכון-סיכוי בין המדינה ובין כיל – כורח המציאות יהיה הסטת השקעות כיל מישראל למדינות אחרות.

37. **התעלמות מהשקעות ענק וטכנולוגיה ייחודית מביאים למיסוי יתר:** לשיטת הוועדה, רווחיותה של כיל נובעת באופן בלעדי משוויים של משאבי הטבע שהיא מפיקה. הוועדה מניחה כהנחת יסוד שהפקת המחצבים פשוטה ביותר ואינה כרוכה בתהליכים ובידע מורכבים. כאמור לעיל, בכך מתעלמת הוועדה מהשקעות עתק שביצעה כיל, מהטכנולוגיה הייחודית שפיתחה ומהחלטות ניהוליות שקיבלה אשר שיפרו את יעילותה, הקטינו את הוצאותיה והביאו להגדלת הרווחיות. התוצאה תהא מיסוי יתר פוגעני, תוך פגיעה נוספת בתמריץ להשקיע.

38. **מודל המיסוי המוצע נותר "פתוח" באופן שגוי:** הוועדה מבקשת לאפשר למדינה לקבוע באופן חד-צדדי, ולא בחוק, את בסיסי המס של כיל לצרכי תמלוגים, על פי שיקול דעת לא מוגדר. מודל כזה אינו יכול לעמוד, הואיל והוא שקול למתן סמכות למדינה לקבוע את שיעור המס מעת לעת על פי שיקול דעתה, ולא בהסכם או בחוק. כך גם בכל הנוגע לקביעת מחירי ההעברה לתעשיות ההמשך במגזרי הברום והפוספט לצורך גביית מס משאבי הטבע – קביעה בעלת השפעה מכרעת על נטל המס שיוטל על מגזרים אלה, שהרווחיות בהם אינה מעל לרווחיות הנורמטיבית, ולעיתים אף נמוכה ממנה.

39. **מודל המיסוי המוצע אינו צופה פני עתיד:** המודל נסמך על בחינה סטטית וצופה פני עבר (וגם זאת באופן סלקטיבי, תוך הסתמכות על שנים בודדות בלבד בהן מחירי האשלג היו גבוהים, ולא על תקופת הזיכיון במלואה), ותוך התעלמות מעלויות עתידיות נוספות בהן תיאלץ כיל

לשאת, דוגמת הוצאות העתק בגין פרויקט קציר המלח. גם טעות זו יש לתקן באמצעות ביצוע ניתוחי רגישות מפורטים מאלה שערכה הוועדה, ואימוצו של מודל עדכון דינמי וארוך טווח.

40. **מודל המיסוי המוצע אינו מקובל בעולם:** הוועדה מציינת כי המלצותיה עולות בקנה אחד עם המגמה העולמית של הטלת מס ייעודי על רווחים עודפים בתחום משאבי הטבע. אמירה זו אינה נכונה. הטלת מס מהסוג עליו ממליצה הוועדה אינה מקובלת במדינות בהן מופקים מחצבים. הוועדה משליכה את יהבה על אוסטרליה כמדינה המובילה את המגמה בעולם, אך מתעלמת מכך שבאוסטרליה המס הוטל באופן פרוגרסיבי ובשיעורים מדורגים ונמוכים, ניתנה הגנה מלאה על נכסים פעילים בשווי ריאלי ועל השקעות שבוצעו טרם הטלת המס, והוכרו ידע, השקעות ומאמצי שיווק. הוועדה גם מתעלמת מכך שאוסטרליה פועלת בימים אלה ממש לביטול המס הזה, בין היתר בגין פגיעתו בהשקעות והשפעתו השלילית על כלכלת המדינה שם, על אף שהוא קיצוני הרבה פחות מהמודל עליו ממליצה הוועדה.

41. **המלצות הוועדה – ספציפיות ופרסונאליות:** על הוועדה הוטלה המשימה "לבחון את מכלול המערכת הפיסקאלית הנהוגה כיום בנוגע לחלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים, על גווניהם של משאבי הטבע ושל השימושים השונים בהם" (לשון כתב המינוי של הוועדה). הוועדה התבקשה להמליץ על עקרונות כלליים תוך התייחסות למגוון משאבי הטבע, למעט גז ונפט, אשר ההסדר הפיסקאלי החל ביחס אליהם עודכן קודם לכן בהתאם להמלצות ועדת ששינסקי הראשונה. הלכה למעשה, הוועדה אינה מציעה להנהיג מדיניות גורפת ביחס לכלל משאבי הטבע במדינת ישראל, וההסדר הפיסקאלי המוצע על ידה אינו כללי ואינו בעל תחולה רחבה. מדובר בהסדר ספציפי ופרסונאלי לכל.

42. חוות הדעת שהוגשו לוועדה על-ידי היועצים מטעמה עסקו בכליל ובמשאבי הטבע שהיא מפיקה בישראל; החישובים שבוצעו על-ידי הוועדה ויועציה התבססו על נתונים הנוגעים בעיקר או רק לכליל; וההמלצות כולן מתייחסות באופן מפורש למשאבי הטבע שמפיקה כיל, ולהם בלבד. הוועדה בחרה שלא להחיל את המלצותיה על משאבי טבע נוספים – חלקם כלל לא נבחן על-ידי הוועדה, ואחרים הוחרגו מטיוטת המסקנות תוך הותרת המצב הקיים ביחס אליהם על כנו. הטענה כי יתכן שבעתיד יתגלו משאבי טבע נוספים היא משאלת לב, ובכל מקרה המודל הותאם אך ורק לפעילות קיימת, ולא לפרויקטים חדשים בתחילת דרכם.

### **ג. הוועדה לא בחנה את תועלות ההסדר המוצע מול נזקיו**

43. הוועדה אינה מציגה בעבודתה מאזן של תועלות ונזקים שייגרמו מיישום מסקנותיה. זו טעות מתודולוגית ומעשית, וסוגיה חשובה אשר נשמטה מדיוני הוועדה. זאת יש לתקן.

44. ככלל, ברפורמות שעושה המדינה – בתקשורת, בנקאות, שוק ההון, תחבורה, מוצרי יבוא וכיוצא באלה – בצד המרוויחים יש גם נפגעים. באופן רגיל, התועלת לתחרות, לצרכן וכיוצא באלה, נחזית כחשובה יותר מנזק הנגרם למשל, לעובדים, בעלי מניות או חוסכים פנסיוניים.

בשונה מכך, בענייננו, אין מדובר ברפורמה לקידום רווחה צרכנית או ברפורמה לקידום תחרות; מדובר במהלך שכל יעודו להגדיל את הכנסותיה של המדינה, ותועלתו כספית בלבד. ממילא קמה חובה לבחון כנגד התועלת הנטענת גם את הנזקים הצפויים, בכדי לחשב נכון את מאזן המלצות הוועדה, ולוודא שלא יגרם יותר נזק מתועלת בהחלת הסדר הפיסקאלי עליו היא ממליצה.

45. על-פי הניתוח הסטטי וקצר הטווח שערכה הוועדה, מסתכמת התועלת מהמס העודף שיוטל על כיל, בסך של כ-150 מיליון דולר לשנה. סכום זה מוטה כלפי מעלה, נוכח השחיקה המתמשכת במחירי האשלג. התוצאה תהיה שבצד התועלות שסופרת הוועדה, הסכום – שאין לזלזל בו – יהיה נמוך מהחזוי כעת. במקביל, קבלת המלצות הוועדה תוביל בהכרח לתוצאות שליליות, שאת נזקיהן הוועדה לא אמדה. נמנה את חלקם.

46. **פגיעה קשה בכלכלת הנגב:** כיל אחראית לכ-20% מהתמ"ג המיוצר בנגב. כיל מעסיקה באזור הנגב קרוב ל-4,500 מפרנסים המייצגים כ-15,570 אלף נפשות המתגוררות בבאר שבע, דימונה, ירוחם וערד. פעילותה של כיל מספקת בעקיפין מקומות עבודה קבועים וזמניים לעוד 24,525 עובדים נוספים המייצגים 84,850 נפשות. סך הכך כיל דואגת לפרנסה ישירה ועקיפה בנגב של 100,420 משפחות. לשם המחשה, אוכלוסיית באר שבע מונה כ-196,000 תושבים.

47. **אבדן גידול תמ"ג, ירידה בפעילות קיימת, עלויות נלוות:** כל מקום עבודה שאובד בכיל, עובר לחו"ל. על פי עבודה שנערכה לבקשת כיל על ידי כלכלנים מאוניברסיטת בן גוריון, השקעה של כיל בשווי 100 מיליון דולר בשנה באזור ים המלח, מביאה לתעסוקה של כ-350 עובדים בנגב. כל 100 מיליון דולר המושקעים על ידי כיל באזור ים המלח, יוצרים כ-210 מיליון דולר תוספת לתמ"ג בשנה, מתוכם כ-169 מיליון דולר תמ"ג המיוחסים לאזור הנגב.

48. **הפגיעה בניצול המיטבי של מחצבי ים המלח והפגיעה בכלכלת הנגב:** התועלת למדינה ולאזרחיה מאוצרות טבע נגזרת לא רק מחלקה של המדינה ברווחי הגוף הפרטי שהופקד על הפקת אוצרות הטבע, אלא גם מהיקף פעילותו ומהשקעות חדשות שהוא מבצע. כאמור לעיל, כאשר המדינה עודדה השקעות בים המלח, הגדילה כיל את תפוקת האשלג בים המלח מ-2.2 מיליון טון ל-3.6 מיליון טון. ככלל, על מנת ליצור הגדלת תפוקה של כ-1.4 מיליון טון, יש צורך להשקיע כ-1.4 מיליארד דולר. השקעה בסדר גודל כזה תורמת כ-2.9 מיליארד דולר לתמ"ג. כבר עתה, נוכח הסיכון הגלום בהמלצות הוועדה, הקפיאה כיל תכניות השקעה להרחבה נוספת של תפוקת האשלג בישראל בהיקף של כ-600 אלף טון בשנה. כך חייבת כיל לעשות נוכח מודל המס המוצע של הוועדה ותשואת החסר שהוא יוצר על כל השקעה קיימת וחדשה. להמחשה, פרויקט הפקת אשלג מזרמי F, צפוי לתרום למשק הישראלי תוצר של כ-195 מיליון דולר בשנה, מתוכם כ-190 מיליון דולר באזור הנגב לבדו. פרויקטים יוצרים תעסוקה. פרויקט זה יצור כ-900 מקומות עבודה, ישירים ועקיפים, מתוכם כ-600 באזור הנגב לבדו. פרויקט נוסף אותו החלה כיל לקדם בקשר להפקת אשלג מתת הקרקע, יתרום לתוצר הישראלי כ-110 מיליון דולר נוספים בשנה ויותר מ-500 מקומות עבודה, ישירים ועקיפים. סך ההשקעה

הצפויה בשני פרויקטים אלה נאמדת בכ-575 מיליון דולר. בנוסף, פרויקטים אלה צפויים לתרום במהלך תקופת הקמתם, כ-500 מיליון דולר נוספים לתמ"ג. אישור המלצות הוועדה עלול לחייב את כיל לשנות את ההחלטות העסקיות שקיבלה בעבר ביחס לפרויקטים אלה עקב חשש ממשי לחוסר כדאיות כלכלית, נוכח הטלת שיעור מס שולי כבד על כל טון אשלג נוסף המופק מים המלח. נוכח פרסום טיוטת המסקנות, הקפיאה כיל פרויקטים אלה לעת עתה. אבדן תפוקת אשלג נוספת של 600 אלף טון בשנה, משמעה אבדן תמ"ג למשק הישראלי בשיעור של כ-1.06 מיליארד שקלים בשנה.

49. **מפעל המגנזיום בסדום:** בנוסף, מודל המס של הוועדה, שאינו מכיר בעיקר נכסיה של כיל לצורך תשואה, וקובע תשואת חסר על ייתרת הנכסים, אם ייושם, יחייב את כיל לבצע שינויים בלתי נמנעים בפעילותה. בין היתר, המלצות הוועדה מעמידות בסימן שאלה את אפשרות המשך הפעלתו של מפעל המגנזיום בסדום – מפעל המעסיק כ-400 עובדים ישירים, ותורם למשק הישראלי מעל ל-100 מיליון דולר בשנה. ההצדקה הכלכלית העיקרית להמשך פעילותו של מפעל המגנזיום היא בסינרגיות שלו למתקנים אחרים במפעלים בסדום, המספקים לו חומרי גלם ומקבלים ממנו חומרי גלם. נוכח הכבדת נטל המס על הפקת אשלג וברום, תרומת המפעל עלולה לצאת בהפסדו. במצב דברים זה, עלולה כיל להידרש להפחית עלויות ולצמצם פעילויות, על מנת למנוע פגיעה משמעותית ברווחיות.

50. **העברת פעילות לחו"ל:** הקמת הוועדה והמלצותיה הצפויות באו כאמור, לאחר צעדים קשים שכבר ננקטו נגד כיל, ובכלל זה ייקור עלות ההשקעה בים המלח על דרך הוצאת כיל מגדר חוק עידוד השקעות הון, העלאת התמלוגים, עיכוב אישור הכרייה בשדה בריר, הטלת עלויות פרויקט הגנת מלוונות ים המלח (פרויקט הקציר) על כיל והרחבת התמלוגים גם למוצרי המשך. כיל היא חברה עסקית וציבורית, המחויבת לשקול שיקולים עסקיים וכלכליים, לרבות בחינה של תזרים ההכנסות הצפויות. כורח המציאות הוא שכבר עתה נאלצת כיל לפעול על מנת להרחיב את בסיס פעילותה בחו"ל; יישום המלצות הוועדה יביא בהכרח להגברת קצב ההסטה של בסיס הפעילות אל מחוץ לישראל. בפני כיל עומדים כבר היום מקורות אלטרנטיביים מחוץ לישראל לחומרי גלם ולהפקת מחצבים, ומחוסר ברירה משאביה יופנו אליהם בעתיד אם המלצות הוועדה תיושמו. המשמעות הכספית של הסטת השקעות לחו"ל, העשויה אף להגיע להיקף של כמיליארד דולר, היא אובדן הכנסות למדינה ממסים בסך של כ-360 מיליון דולר, והפחתה בגודלו של התוצר בהיקף של כ-2.1 מיליארד דולר.

51. **תוצאות שליליות לשינוי התמורה בגין זיכיון, במהלך חייו:** במהות הדברים אין מחלוקת כי הוועדה ממליצה למדינה להגדיל את התמורה שהיא גובה בגין הזכות שנתנה לכיל, להפיק את משאבי ים המלח. לשינוי חד-צדדי זה יהיה הד רחב ושלילי בקרב משקיעים בעולם, ויש בצדו עלות ממשית למדינה. מדינות הנוהגות כך מוצאות עצמן נפגעות לאורך זמן, אם בגין צמצום השקעות זרות, ואם בגין עליית פרמיית הסיכון הכרוכה בהן למשקיע. הדברים באים כבר עתה, לכלל ביטוי בירידה בשיעור החזקות של משקיעים זרים במניות כיל: במהלך השנה החולפת,

מאז החלה הוועדה בעבודתה, פחת בשליש שיעור בעלי המניות הזרים בכיל (לא כולל בעלי עניין). גם לאי הוודאות הנגרמת כתוצאה מפעולות הממשלה כלפי כיל בשנים האחרונות, ולהשפעה המצטברת שלהם, יהיה הד שלילי בקרב משקיעים בעולם.

52. **סיכומה של נקודה זו:** כיל משקיעה מדי שנה כ-2 מיליארד שקלים בישראל – יותר מכל חברה ישראלית או בינלאומית הפועלת בארץ; כיל מעסיקה כיום כ-5,550 עובדים בישראל ובסך הכל מייצרת פעילותה בישראל יותר מ-30,000 מקומות עבודה ישירים ועקיפים, המהווים כ-1% מכלל המועסקים במשק; כיל מייצאת מדי שנה סחורות בהיקף כספי של 12 מיליארד שקלים, שהם כ-7.5% מכלל יצוא הסחורות של ישראל; מניית כיל היא אחת המניות הגדולות והסחירות ביותר בבורסה בתל אביב, והציבור מחזיק במישרין ובעקיפין כ-70% מכיל. פעילות כיל אף מקיימת את האגן הדרומי של ים המלח, והתיירות באזור ים המלח מניבה הכנסות ישירות ותועלות כלכליות עקיפות המוערכות בסך כולל של כ-680 מיליון שקלים בשנה. פגיעה בכיל היא פגיעה באלה, על כל המשתמע מכך, כאמור לעיל.

#### **ד. אימוץ המלצות הוועדה על-ידי המדינה אינו חוקי, אינו חוקתי ומפר הסכמים מחייבים**

53. סוגיות אלה מפורטות בחוות הדעת של משרד עוה"ד תדמור ושות', המצורפת לנייר עמדה זה.

54. נזכיר אך בקצרה, כי פחות משנה לאחר שהמדינה חתמה על הסכם הקציר והעלאת שיעור התמלוגים, במסגרתו נטלה על עצמה כיל התחייבויות שנאמדו על ידי החברה הממשלתית להגנות ים המלח בסך של כ-7 מיליארד שקלים (נומינלי) – בתמורה להתחייבות המדינה שלא ליזום הצעת חוק לשינוי ההסדר הפיסקאלי, ואף להתנגד לחקיקה בהקשר זה – הקים שר האוצר את ועדת ששינסקי השנייה. כעת, ממליצה הוועדה למדינה לעשות בדיוק את שהתחייבה המדינה שלא לעשות. זו המלצה להפר הסכם מחייב עליו חתמה המדינה, שאושר בהחלטת ממשלה ובפסיקת בית המשפט העליון.

55. בהסכם הקציר והעלאת שיעור התמלוגים, שמרה המדינה על זכותה לבחון את שינוי ההסדר הפיסקאלי, לאחר ש"העת הזאת" תחלוף, ותתבהר אי הוודאות ששררה ביחס לחלקה של המדינה ברווחי כיל. אין ספק כי "העת הזאת" טרם הגיעה; ואולם, אף אם היינו מניחים כי היא חלפה, כטענת המדינה, הרי שעל פי הפרמטרים שהציבה המדינה עצמה, המדינה מנועה מלעשות את שהוועדה ממליצה. ככל שאי-הוודאות העתידית בקשר לרווחי כיל התפוגגה, ובמידה שהיא התפוגגה, ברור כי בכל הפרמטרים שקבעה המדינה מראש, מצב המדינה רק שופר שכן חלקה ברווחי כיל עלה, ואין הצדקה או אפשרות להטיל מס נוסף על כיל: התיקון לחוק עידוד השקעות הון פעל את מלואו פעולתו המתוכננת מבחינת המדינה; המדינה זכתה בבוררות התמלוגים; פרויקט הקציר מתקדם והוא יקר לפחות כצפוי; ומחירי המחצבים רק ירדו.

56. אימוץ המלצות הוועדה על-ידי המדינה יהווה גם הפרה של הסכם הזיכיון שעוגן בחוק, שכן מדובר בשינוי חד-צדדי על ידי המדינה של הסדר התמורה המלא והממצה הקבוע בזיכיון בגין הזכות להפיק מחצבים מים המלח.

57. הוועדה בדיוניה התעלמה מכל אלה, ומומחי הוועדה דחו את טענות כיל ביחס לנוק שהיא זכאית לפיצוי עליו בגין הפרת חוזה מצד המדינה – הן הסכם הזיכיון והן הסכם הקציר והעלאת שיעור התמלוגים. חרף זאת, שינוי חד-צדדי של הסכום אותו גובה המדינה במישרין או בעקיפין כנגד הזכויות שהוענקו בהסכם הזיכיון, כפי שהוועדה ממליצה לעשות, יקים לכל זכות להיפרע על נזקיה. בנוסף, הסכם הקציר והעלאת שיעור התמלוגים כולל התחייבות ברורה של המדינה שלא ליזום כעת בדיוק את מה שהוועדה מציעה למדינה כי תיזום, וכנגד התחייבות זו של המדינה ניצבות התחייבויות של כיל שנאמדו בידי החברה הממשלתית להגנות ים המלח בשיעור נומינלי של 7 מיליארד שקלים. אלה סיכונים משפטיים ממשיים שהוועדה צריכה להביא בחשבון בהמלצותיה.

58. קביעת הסדר פיסקאלי פרסונאלי, לא כל שכן כזה הסותר הסכמים מחייבים, מהווה גם הסדר שאינו חוקתי ואינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה.

59. על מנת להתגבר על המכשולים החוקיים והחוקתיים בטיוטת המסקנות, הוועדה טוענת כי עבודתה והמלצותיה מהוות "מהלך משלים" לוועדת ששינסקי הראשונה אשר עסקה בהסדר הפיסקאלי החל על ענף הגז והנפט, ומסתמכת על ההכרעה בבג"ץ דודיאן כבסיס להמלצותיה. זו טעות. ההכרעה בבג"ץ דודיאן נסמכה על הסדר פיסקאלי שונה לחלוטין, ועל המאפיינים הספציפיים של ענף הגז והנפט, השונים בתכלית ממאפייני משאבי הטבע המופקים על-ידי כיל. להמחשה, הזכויות שהוענקו לכל במחצבי ים המלח עוגנו בהסכם שקיבל תוקף של חוק, ולא ברישיון; משאבי הטבע מים המלח לא יתכלו עד תום תקופת הזיכיון; ההסדר הפיסקאלי הרלוונטי עודכן אך לפני פרק זמן קצר ונקבעה בו הוראת יציבות מפורשת בהסכם מחייב עליו חתמה המדינה; וכיוצא בכך. טענת המדינה לגבי בג"ץ דודיאן, וההיתלות בו כדי להימנע מלהשיב לטיעוני כיל, אינה יכולה לעמוד.

**כיל מודה על ההזדמנות להישמע בכתב ביחס לטיוטת המסקנות, והיא מתכוונת להשמיע את עמדתה בפני הוועדה גם בעל פה במועד השימוע שנקבע לה, ביום 23 ביולי 2014.**

**כאמור, הדברים המובאים לעיל הם תמצית עיקרי התייחסותה של כיל לטיוטת המסקנות והם מפורטים בהרחבה בנספחים המצורפים לעמדה זו. כיל נכונה להעמיד לרשות הוועדה את המומחים המסייעים לה, להשיב לשאלות ולתת הבהרות נוספות, ככל שיידרש.**