

פרופ' ששנסקי וחברי הוועדה הנכבדים,

הנדון: התייחסות לטיטת מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (להלן: "וועדת ששנסקי 2")

1. כללי

נתבקשנו על ידי תעשית אבן וסיד בע"מ (להלן: "אבן וסיד") להגיש לוועדה הנכבדה מספר הערות בקשר עם טיטת המסקנות שפורסמה ביום 20 במאי 2014.

במסמך זה הסתמכנו, בין היתר, על נתונים ומסמכים שהועברו לנו מידי החברה, עובדיה, מנהליה ויועציה. השתמשנו במידע ממקורות הנראים לנו כאמינים. לא בדקנו את אמיתות המידע באופן בלתי תלוי, ועל כן, אין בעבודה זו משום אישור לנכונותם, שלמותם ודיוקם של נתונים אלה.

נדגיש, כי לנוכח העובדה שהוועדה הנכבדה פרסמה המלצות לפיהן, לעת הזו, אין מקום להורות על שינוי משטר המס בענף המחצבות, התייחסותנו תהיה תמציתית בלבד. הערותינו יתמקדו בארבע סוגיות:

א. חלק הממשלה ברווחי הענף;

ב. בחינת מאפייני הענף, הריכוזיות והמחירים;

ג. היעדר רווחיות יתר בענף;

ד. הרווחיות הנורמטיבית הראויה לענף.

עוד נוסיף ונדגיש בטרם נפנה לפירוט הערותינו, כי אנו שותפים למסקנת הוועדה כאמור, לפיה אין מקום להטיל מס רווחי יתר על חומרי החציבה, בין היתר, מהשיקולים שמנתה הוועדה: האפשרות שמשם זה יגולגל על הציבור בדרך של ייקור החומרים והקושי הגדול ביישומו (בשתי סוגיות אלה הרחיבה אבן וסיד בעמדה הראשונה שהגישה לוועדה). **אולם, המסקנה כי אין להטיל מס מיוחד על ענף המחצבות מוצדקת, בעיקר, משתי סיבות נוספות:**

א. ראשית, חלק הממשלה ברווחי הענף גבוה גם עתה. בפרט, חלק הממשלה ברווחי הענף נמצא כבר היום בטווח עליו המליצו הן וועדת ששנסקי הראשונה, והן הוועדה הנוכחית, בקשר עם ענף הפקת הנפט והגז, וענף המחצבים, בהתאמה. לכן, גם אם היה רווח עודף בענף (ולא זה מצב הדברים, כפי שנראה להלן), לא היה עולה צורך או הצדקה לעדכן את משטר המס, לאור חלק הממשלה הגבוה ממילא.

ב. שנית, הרווחיות בענף, כאשר היא נמדדת על פני תקופה רלוונטית, אינה עולה כדי רווחיות יתר בכל קנה מידה, אלא נמצאת בערכים נורמטיביים. לפיכך, גם אם חלק הממשלה ברווחי הענף היה קטן משמעותית מכפי שקיים בפועל, לא קיימת הצדקה להטלת מס רווחי יתר. ויודגש, כאשר דנים בשינוי מבני של משטר המס, אין כל משמעות למדידת שיעור הרווח בשנה או שנתיים ספציפיות. זאת ככלל ובפרט בענף המחצבות, מאחר שאופק ההשקעה הארוך הגלום בהקמה ופיתוח של מחצבות, מחייב כי מדידת שיעורי הרווח תעשה על פני תקופה משמעותית (לפחות עשר שנים). כפי שנראה בפירוט בהמשך, גם מבנה הענף ורמת הריכוזיות בו, וגם התנהגות המחירים בו, אינם תומכים בקיומם של רווחי יתר בענף זה. יתירה מזו, הגדלת נטל המס (הגבוה ממילא) בענף המחצבות, תפגע בתשואה שתושג על ההשקעה בהקמת מחצבות חדשות, או בהרחבה ותחזוקה של המחצבות הקיימות. תוצאה מסתברת של מהלך כזה עלולה להיות בדמות הקטנת כושר הייצור בענף, וכתוצאה מכך פגיעה בתחרות והתייקרות המחירים בענף.

מסיבות דומות, אין לשנות את משטר המס גם בדרך של ייקור התמלוג (כפי שקבעה הוועדה הנכבדה עצמה). ייקור התמלוג יביא לייקור מחירי חומרי המחצבה, כאמור לעיל, הוא אף אינו נדרש ואינו מוצדק לאור חלקה הגדול של הממשלה ברווחי הענף כבר עתה.

2. חלק הממשלה ברווח החברות בענף

כפי שנראה בהמשך המסמך, לא קיימים רווחי יתר בענף. אולם, גם אם היו קיימים רווחי יתר, אין כל צורך או הצדקה לעדכן את שיעורי המס בענף המחצבות, מאחר שחלק הממשלה ברווח החברות הנו גבוה למדי, כבר היום. במהלך השנים האחרונות חלק זה עמד בטווח של 50-70 אחוזים.

שיעורים אלה נמצאים ממילא במסגרת הטווח עליו המליצה וועדת ששנסקי הראשונה בקשר עם ענף רווחי בהרבה מענף המחצבות, הוא ענף הגז והנפט (חלק הממשלה בענף הגז והנפט, בעקבות ההמלצות וועדת ששנסקי הראשונה, הועלה ל-52-62 אחוזים), ואף מעל לטווח האמור.

יתירה מזו, שיעורים אלה נמצאים גם במסגרת (ואף מעל) הטווח עליו המליצה הוועדה הנוכחית, בקשר עם מיסוי ענף המחצבים. הוועדה המליצה להוסיף מס רווחי יתר, אשר יביא את חלקה של הממשלה לכדי 46-57 אחוזים, וזאת ביחס לפרויקטים הרווחיים ביותר בענף זה. יודגש, כי לפי טיוטת דו"ח הוועדה מדובר בפרויקטים בעלי שיעורי רווחיות גבוהים משמעותית משיעורי הרווחיות במחצבות.

3. מאפייני הענף

בהמשך לעמדה הראשונה שהגשנו, נבקש להרחיב את היריעה ביחס למאפייני ענף המחצבות. ענף המחצבות מאופיין במספר תכונות ופרמטרים כלכליים, אשר חשוב לעמוד על טיבם, כאשר באים לבחון את משטר המיסוי הרצוי והיעיל בענף זה.

3.1 השקעות הוניות

הקמת מחצבה כרוכה בהשקעות נכבדות בציוד ובתחום איכות הסביבה. אומדן ההשקעות במחצבות חדשות, בהתאם לתפוקה השנתית החזויה, מוצג להלן:

מחצבה	מחצבה	מחצבה	
קטנה	בינונית	גדולה	
1	3	5	כושר ייצור שנתי (מיליון טון)
24.9	24.9	24.9	מחיר ממוצע לטון (ש"ח לטון)
24.9	74.8	124.7	אומדן הכנסות בשנה (מיליון ש"ח)
21%	21%	21%	אומדן שיעור ה-EBITDA
			אומדן השקעה ראשונית בתשתיות
38	84	141	המחצבה (מיליון ש"ח)
21	15	15	תקופת החזר ההשקעה (שנים)
			אומדן השקעה במפעלים נלווים
			בטון/ אספלט/בלוקים (מיליון ש"ח)
			10 - 40

(*) המחיר הממוצע לטון בו השתמשנו, הנו מחיר ממוצע למגוון חומרי המחצבה הנמכרים על ידי אבן וסיד, והוא חושב לפי ממוצע של עשר השנים האחרונות. משקיע פוטנציאלי במחצבה אינו יכול להתייחס למחיר הנוכחי כמחיר מייצג, לאור התנודתיות הרבה של המחירים, כפי שידגש עוד להלן. לעומת זאת, מחיר ממוצע לעשר שנים עשוי להיות רלוונטי יותר בהחלטת השקעה.

על מנת להמחיש את כובד ההשקעות הנדרשות, חישבנו את אומדן תקופת החזר ההשקעה, לפי היקף ההשקעה הנדרש במחצבה ועיתויה בשנים הקודמות להפקה בפועל, אומדן שיעורי הרווח לפני פחת, מימון ומיסים ומחירי החומר הממוצעים. לנוכח העובדה שההשקעות הגדולות משרתות למשך שנים רבות ולאור התנודתיות במחירים ובביקושים הענפיים, מצאנו לנכון לחשב את החזר ההשקעה לפי מחירים ושיעורי רווחיות ממוצעים בעשר השנים האחרונות. באומדן החזר ההשקעה השתמשנו במחיר הון משוקלל של 10 אחוזים (ריאלי, לאחר מס). בהתבסס על הנחות אלה עולה, כי החזר ההשקעה מושג בטווח שבין 15 ל-21 שנים.

בנוסף, אחת למספר שנים יש להשקיע בחידוש הציוד הנייד, ובהשקעות נוספות הקשורות להחלפת ציוד, העתקת ציוד וכיו"ב. השקעות נוספות אלה, עשויות להאריך עוד יותר את תקופת החזר על ההשקעה.

3.2 ענף עתיר סיכון

ענף המחצבות הינו ענף עתיר סיכון. היקפי הפעילות של המחצבות ומחירי המכירה של חומרי המחצבה הינם תנודתיים, וקשורים קשר הדוק להיקף הפעילות הכלל משקית ולמשתנים שאינם בשליטת חברות המחצבה. מקור נוסף לסיכון הנו השונות בטיב החומר ובכמותו, המתגלים אך ורק תוך כדי העבודה השוטפת, בעוד שמידת הדיוק של הסקרים הגאולוגיים, הנערכים מראש, מוגבלת. תנודתיות זו, לצד היקף ההשקעות הנדרש, והמרכיב הגבוה של ההוצאות הקבועות – כל אלו גורמים לסיכון עסקי גבוה בפעילות המחצבות, נוכח מינוף תפעולי גבוה. ואכן, במהלך העשור האחרון אבן וסיד הרוויחה והפסידה, בפעילות המחצבות שלה, לסירוגין: בשנים 2004 עד 2006 הפסידה, ואילו ביתר השנים רשמה רווח בשיעורים משתנים. ביטוי נוסף לסיכון הגלום בהפעלת מחצבות, ניתן למצוא בחדלות פירעון של חברות המפעילות מחצבות, כדוגמת חברת נדיר מחצבים (1991) בע"מ, שהפעילה את מחצבת כחל, נקלעה לקשיים כלכליים ונאלצה למכור זכויותיה במחצבה, או מחצבות רויכמן שאף הן הגיעו לחדלות פירעון בשנת 2005.

3.3 יתרונות לגודל

בתמ"א 14ב' נקבע, כי מדיניותה "מכוונת להקצאת אתרי כרייה וחציבה גדולים ומרוכזים להפקת אגרגטים בכלל וחצץ בפרט, אשר באפשרותם לספק אחוזים גבוהים מתוך הצריכה הכוללת, וזאת מטעמים של יעילות כלכלית ויתרונות לגודל, ריכוז מפגעים וכד"מ¹.

קרוב למחצית מעלויות התפעול של המחצבות הינן עלויות קבועות. המרכיב הגבוה של עלויות קבועות יוצר יתרונות לגודל: כלומר, העלות הממוצעת להפקת טון חומר מחצבה יורדת עם הגידול בכמות המופקת ממחצבה נתונה. נוסף לכך, קיימים יתרונות לגודל הנוגעים לכושר ייצור של המחצבה. בדיקה שערכנו מצביעה, כי קיימים יתרונות מובהקים לגודל המחצבה, לפחות עד לכושר ייצור של 3-4 טון מיליון לשנה (קרי, מחצבה גדולה יחסית).

3.4 אינטגרציה אנכית

חלק ניכר מהגופים הפועלים בענף, נמצאים באינטגרציה אנכית, במסגרתה הם פועלים (במישרין, או באמצעות חברות קשורות) בשווקים משיקים, העושים שימוש בחומרי המחצבה: מפעלי בטון מובא, מוצרי בטון ומוצרי בנייה אחרים, ייצור אספלט ועוד. אינטגרציות אנכיות דומות ואף רחבות יותר (כולל צמנט, קבלנות וכו') מקובלות בקרב חלק ניכר מהשחקנים בעולם. אינטגרציה אנכית הנה תופעה חיובית, התורמת, בדרך כלל, לתחרות יעילה יותר הבאה לידי ביטוי גם במחירים נמוכים יחסית למבנה שוק נעדר אינטגרציה אנכית. ללא אינטגרציה אנכית, ודווקא על רקע מאפייני הענף הספציפיים (ובראשם – היעדר שוק משוכלל לנוכח מגבלות כושר ייצור, יתרונות לגודל ובידול גיאוגרפי), צפוי להתקיים "מרווח כפול", במסגרתו כל אחת מהחוליות בשרשרת הייצור (לדוגמה: חברת המחצבות וחברת ייצור הבטון) תגזור רווח משלה, ובשל כך מחיר מוצרי ההמשך (בדוגמה זו, מחיר הבטון) יתייקר. אינטגרציה אנכית עלולה ליצור בעיה תחרותית רק במקרים מיוחדים, בהם למי מהחוליות בשרשרת (למשל, לחברת המחצבות), קיים נתח שוק דומיננטי. אלא, שכפי שיפורט להלן, נתח השוק של אבן וסיד אינו עולה על 25% באזורים השונים (למעט באילת, המהווה אזור בעל ביקוש זניח²).

3.5 מגבלת כושר ייצור

המחצבות מוגבלות בכושר הייצור המרבי שלהן. מגבלות אלה נובעות מההספק המקסימאלי בו יכולים לעבוד המתקנים הנייחים דוגמת מגרסות האבן, כמו גם מאילוצים תפעוליים הנוגעים לשטח המחצבה, דרכי הגישה אליה וכיו"ב. בנוסף, קיימות מגבלות כושר ייצור הנובעות מהוראות של המשרד להגנת הסביבה בקשר עם שעות הפעילות המותרות, ולעיתים הוראות שונות בתבי"ע המגבילות את שעות הפעילות או היקפה.

3.6 קבלת אישורים רגולטוריים

הקמת מחצבה חדשה, כמו גם הרחבה של מחצבה קיימת, או העמקתה, מחייבת תכנית מתאר מפורטת מכוח חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. על פי רוב תכניות אלה מצויות בסמכות הוועדות המחוזיות, ומצריכות גם אישורים בוועדות משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה. הליכי התכנון של מחצבות הם מורכבים במיוחד. רשויות מקומיות אינן ששות, לשון המעטה, לתמוך בהקמה או בהרחבה של מחצבות בשטחן; תושבי ישובים סמוכים וארגונים ירוקים מכבירים התנגדויות חריפות לאישור תכניות, התנגדויות הכרוכות לעתים בהליכים

¹ תמ"א 14ב' עמ' 22.

² תפוקת המחצבה באילת הנה כ-200 אלף טון בשנה בלבד, שרובה נמכרת למפעל הבטון של רדימיקס. הביקוש באזור אילת מהווה, להערכתנו, כ-0.5% בלבד מסך הביקוש בישראל.

משפטיים המעכבים את הפעלת המחצבה לשנים ארוכות; ההחמרה העקבית בדרישות המשרד להגנת הסביבה מחייבת עריכת תסקירי השפעה על הסביבה מפורטים ויקרים, כמו גם השקעת משאבים ניכרים במציאת פתרונות תכנוניים-סביבתיים; לאלו יש להוסיף דרישות מחמירות נוספות של משרדי ממשלה ורשויות רגולטוריות, שהן תנאי לאישור התכנית. מכשולים תכנוניים אלה, הופכים את הליכי התכנון של המחצבות, למורכבים, ארוכים ויקרים במיוחד. אישור תכנית למחצבת חצץ נמשך, לפי בדיקת המדינה, בין 5 ל-10 שנים ויותר³. אישור של תוכנית להרחבת מחצבה נמשך בממוצע למעלה משש שנים למן הגשת התכנית למוסדות התכנון (לא כולל תקופת הכנת התכנית להגשה ועריכת הסקרים הגאולוגיים). העלות של ייזום וקידום תכנית לכריה ולחציבה, החל משלב הסקרים הגאולוגיים ועד לאישור התכנית במוסדות התכנון ופרסומה למתן תוקף נאמדת בכ-4 מיליון ש"ח לתכנית.

לקשיים הניצבים כיום בפני תכנון מחצבות צפויים להתווסף אתגרים נוספים, כפועל יוצא של תמ"א 14ב', שיהפכו ההליך למורכב ויקר עוד יותר: החל מהחובה לתכנן את כל שטח האתר המסומן בתמ"א 14ב'; המשך בחובה ליתן מענה תכנוני לכל אורך חיי המחצבה כולל שלבי ההסדרה והשיקום; עבור בצורך להבטיח בתכנית מיקום לתעשיות נלוות ומתן מענה ליעדי מיחזור של פסולת בניין; וכלה במדיניות התכנון האינטגרטיבי, המחייבת שילוב שימושים אחרים שיש יתרון למקמם במחצבות (כמו מאגרים, שטחי ניקוז, אתרי הטמנה וכו').

3.7 שוק גיאוגרפי אזורי

עלות ההובלה של התוצרים נאמדת בטווח שבין 0.5-1 ש"ח לק"מ לטון (העלות לקילומטר יורדת עם הגידול במרחק ההובלה). עלויות ההובלה של טון חצץ למרחקים של כ-20 ק"מ וכ-50 ק"מ מוערכות בכ-15 ש"ח וכ-27 ש"ח, בהתאמה. עלות זו משמעותית ביותר ומהווה 54%-77%, בהתאמה, ביחס למחיר המכירה הממוצע, הנאמד בכ-34 ש"ח לטון. לפיכך, קיים טווח אפקטיבי מקסימאלי לכל מחצבה, הנאמד על ידי גורמים שונים בענף בכ-50 ק"מ⁴. נוכח עלויות ההובלה הגבוהות, יש לבחון את ענף המחצבות בהסתכלות גיאוגרפית, חלף הסתכלות כלל ארצית, שאינה רלוונטית לעניין התחליפיות בין המחצבות.

3.8 אי וודאות ביחס לאופק ההשקעות והיקף הפעילות

תקופות ההרשאה של מחצבות אבן וסיד צפויות להסתיים בשנים הקרובות, למעט מחצבה אחת בלבד – מחצבת עין חרוד, בה זכתה אבן וסיד בשנת 2012, הנמצאת עדיין בהליכי רישוי ואשר כושר הייצור הצפוי שלה הנו כ-1 מיליון טון בשנה, המהווים כ-7 אחוזים מסך התפוקה של מחצבות בצפון הארץ. על כן, קיים סיכון ממשי, שתוך שנים ספורות בלבד, אבן וסיד תהפוך לגורם שולי בענף, אלא אם יוקצו לה מחצבות חדשות (בדרך של זכייה במכרזים, או בכל דרך אחרת) ו/או יורחבו משמעותית המחצבות הקיימות ותוארך תקופת ההרשאה שלהן באופן משמעותי. למעשה, אבן וסיד תחדל בעוד מספר שבועות מלפעול באזור הדרום, עם תום תקופת ההרשאה במחצבת דרגות. באזור המרכז אבן וסיד תחדל החברה מלפעול כבר בעוד כחמש שנים, עם תום תקופת ההרשאה במחצבת שחורת; באזור המרכז אבן וסיד תחדל להתקיים בעוד כ-9 שנים, עם גמר העתודות במודיעים ובצפון תהפוך לשולית עם תום תקופת ההרשאה במחצבות שגב (בעוד כשנה), קדרים וגולני (בעוד כעשר שנים). אי הוודאות ביחס לאופק ההשקעה מגדילה את הסיכון שבביצוע השקעות שוטפות במחצבה. סיכון זה צריך להילקח בחשבון בעת קביעת התשואה הראויה להשקעות אלה.

³ ראו, למשל, סעיפים 18 ו-49 לעמדת רמ"י בעת"מ 38745-12 עמותת איגוד יצרני חומרי המחצבה בישראל ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'; סעיף 56 לעמדת המדינה בעת"מ 622/06 גבי שמואל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'.

4. משמעויות מאפייני הענף לעניין מדיניות המיסוי

כפי שראינו, ענף המחצבות הנו עתיר הון, ובעל מאפייני סיכון גבוהים הנובעים, בין היתר, מההשקעות הנכבדות הנדרשות, תקופת החזר הארוכה שלהן, אי וודאות ביחס לאופק ההשקעות ושיעור ההוצאות הקבועות הגבוה. במצב זה רווחי החברות הפועלות בענף, רגישים מאד למחיר החומר הנמכר ולכמות הנמכרת. מיסוי-יתר עלול לדכא את ההשקעות בענף, לרבות השקעות בהרחבת כושר ייצור, ועל כן כושר הייצור עלול שלא לענות על הביקוש. במצב בו המחצבות תגענה למגבלות כושר הייצור שלהן ותמריצי ההשקעה ירוסנו לאור מיסוי ספציפי, הדבר עלול להביא להתייקרות מחירים חדה, מאחר שייוצר עודף ביקוש בענף. יתירה מזו, גם רמת התחרות בענף תיפגע, מאחר שכל מחצבה תתמקד במכירות ביחס לביקוש השיורי המובטח לה (שהרי המחצבות המתחרות בה לא יוכלו לספק את מלוא הביקוש).

זאת ועוד, גם מיסוי רווחי יתר לפי המתכונת המוצעת לענף המחצבים, ידכא את ההשקעות, ויביא לתוצאות השליליות האמורות, היינו להתייקרות מחירים ולפגיעה בתחרות בענף. זאת, מאחר שרף התשואה שנקבע הנו נמוך יחסית, ואילו בענף כמו ענף המחצבות המתאפיין כאמור בהשקעות לטווח ארוך ובתנודתיות ביקושים, חשוב לאפשר רווחיות גבוהה בחלק מהשנים, על מנת לפצות על רווחיות נמוכה (ואף הפסד) בחלק אחר של השנים, כך שהרווח הממוצע על-פני השנים ישיג את התשואה הנורמטיבית. גם מנגנון הקיזוז המוצע על ידי הוועדה אינו מבטיח את התשואה הנורמטיבית, מאחר שכלל לא ברור אם בתקופת ההרשאה, או בתקופת פעילותה של החברה, תיווצר ההזדמנות להשתמש במגן המס הנובע מרווחיות שהיא מתחת לסף התשואה שנקבע. אפילו אם יתאפשר לנצל "מגן מס" זה, הרי שהתקופה שבין השנה בה הרווחיות נמוכה לבין השנה בה מנצלים את מגן המס הנוצר באותה שנה, מקטינה את התשואה מתחת לסף הנורמטיבי שנקבע. בשורה התחתונה: התשואה במתכונת שהוצעה בענף המחצבים איננה "מובטחת" כלל בענף המחצבות, ושיעורה יסתבר כנמוך ביחס לתשואה הנורמטיבית (כפי שנפרט בפרק 5 בהמשך).

5. רמת הריכוזיות הלא גבוהה בענף אינה תומכת בקיומה של רנטה הראויה למיסוי מיוחד

רמת הריכוזיות בענף אינה גבוהה, והיא עשויה אף לרדת במהלך השנים הקרובות, כפי שנפרט להלן. יוער, כי בפרק זה נדון בענף מחצבות החצץ (גיר ודולומיט) בלבד, הרלוונטי לפעילותה של אבן וסיד (להלן: "ענף החצץ"), ללא התייחסות לחומרי חציבה אחרים כגון: חול, שיש, חרסית, בזלת וכיו"ב חומרים שאינם מהווים תחליף לחומרים המופקים במחצבות אבן וסיד.

בענף החצץ פועלות לפחות 28 מחצבות פעילות בבעלות חברות ישראליות.⁵ לצד זאת, פועלות מספר מחצבות בבעלות פלסטינית, מספר רב של מגרסות ניידות הפועלות בפרויקטי תשתית (כבישים, מנהרות, בינוי), וכן מטמנות פסולת בניין, המפיקות חומרי חציבה באמצעות מחזור.

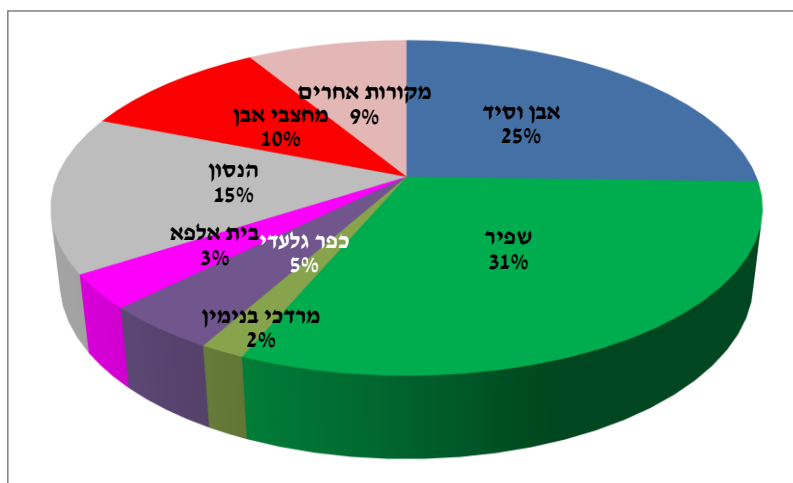
ראוי להדגיש, כי נתחי השוק שהוצגו בטיטות דו"ח הוועדה, כמו גם על ידי גורמים שונים בפני הוועדה בראשות מר בלינקוב, הבוחנת בימים אלה את מדיניות המקרקעין בהקצאת מחצבות, הינם שגויים לחלוטין ומוטים כלפי מעלה, ואינם מתחשבים בתפוקה של חברות ישראליות המפעילות מחצבות בשטחי C (להערכתנו, כ-14 מיליון טון בשנה), מכירה של חצץ ממחצבות פלסטיניות (להערכתנו, כ-3 מיליון טון בשנה),

⁴ תמ"א 14 ב' עמ' 16.

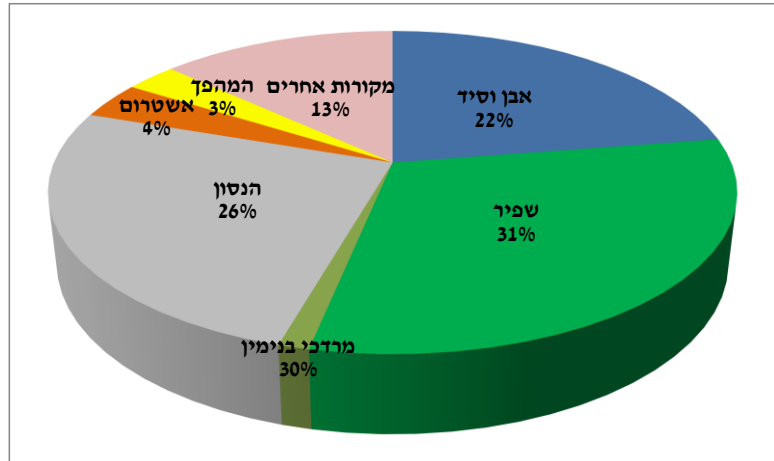
⁵ על פי איגוד יצרני חומרי המחצבה, קיימות 38 מחצבות פעילות, המוחזקות על ידי 18 חברות.

מכירת חצץ המופק במחצבות ניידות הפועלות בפרוייקטי תשתית (דוגמת בחציבה בעת סלילת כבישים ומנהרות, בעבודות פיתוח וכיו"ב – להערכתנו, כ-3 מיליון טון בשנה), וכן חומר המופק במחזור במטמנות (להערכתנו, כ-1 מיליון בשנה). כל בדיקת שוק רלוונטי, בכל מתודולוגיה סבירה, חייבת לכלול את כל השחקנים שהוזכרו במסגרת השוק הרלוונטי ולגזור את נתחי השוק בהתאמה. לכן, בניגוד לנטען בטיטת דו"ח הוועדה, שלוש החברות הגדולות בענף אינן מחזיקות בנתח שוק של 85% ברמה הארצית, אלא בנתח שוק מצרפי נמוך משמעותית, המוערך על ידנו בכ-58% בלבד. נדגיש, כי מדידת נתחי השוק הנכונה, הנה ברמה האזורית, ולכן אין חשיבות לנתח השוק הכלל ארצי (למעט היותו אינדיקציה ראשונית לגודל החברה המדוברת). יתירה מזו, אין חשיבות של ממש במדידת נתח השוק לפי הערכת התפוקה השנתית בשנה ספציפית, מאחר שתקופת ההרשאה של מרבית המחצבות הפעילות כיום בענף, צפויה להסתיים בטווח של עד עשר שנים (וחלקן אף בטווח קצר משמעותית מכך). בשלב הזה, אין כל וודאות אילו גורמים יפעילו את המחצבות לאחר תום תקופת ההרשאה ומה היקף ההרחבות והקצאת מחצבות חדשות שיהיה בפועל. לדוגמה: אמנם, כפי שיוצג בתרשים השלישי להלן, חלקה של אבן וסיד בדרום כיום הנו 17%, אולם היא מחזיקה במחצבה אחת בלבד (דרגות), אשר תקופת ההרשאה בה עומדת להסתיים בתוך שבועות ספורים. על כן, כבר בטווח הקצר חלקה של אבן וסיד בדרום הארץ צפוי להיות אפס. למיטב ידיעתנו, חלקה של אבן וסיד בענף, במדידה כלל ארצית, עומד על כ-20%. בחלוקה גיאוגרפית, שהיא החלוקה הרלבנטית, חלקה של אבן וסיד נע בין 17 ל-25 אחוזים (למעט באילת, המהווה כאמור שוק זניח). חלקה של החברה, ונתוני נתחי שוק (מעודכנים לשנת 2013, לפי הערכות אבן וסיד) בחלוקה גיאוגרפית, מפורטת להלן:

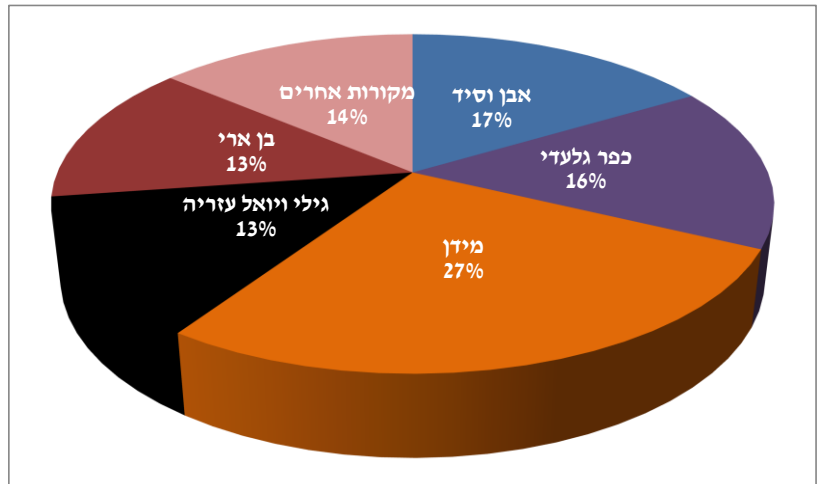
התפלגות שוק מחצבות החצץ (גיר ודולומיט) בצפון הארץ



התפלגות שוק המחצבות במרכז הארץ



התפלגות שוק המחצבות בדרום הארץ



הנתונים המפורטים בתרשימים שלעיל, מלמדים על היעדר ריכוזיות חריגה. לדעתנו, מדובר ברמת ריכוזיות סבירה, במיוחד בהתחשב ביתרונות לגודל בהם מאופיין הענף (ריבוי יתר של שחקנים יגרום לכל אחד מהם לפעול בתפוקה מוגבלת יחסית, ולא לנצל יתרונות לגודל בייצור). גם מדדי ה-HHI האזוריים, המפורטים להלן, מצביעים על רמת ריכוזיות לא גבוהה (לדוגמה: על פי הנחיות לבדיקת מיזוגים אופקיים שהוציאו רשויות התחרות בארה"ב, רמת ריכוזיות גבוהה מתקיימת כאשר מדד ה-HHI גדול מ-2,500 נקודות):

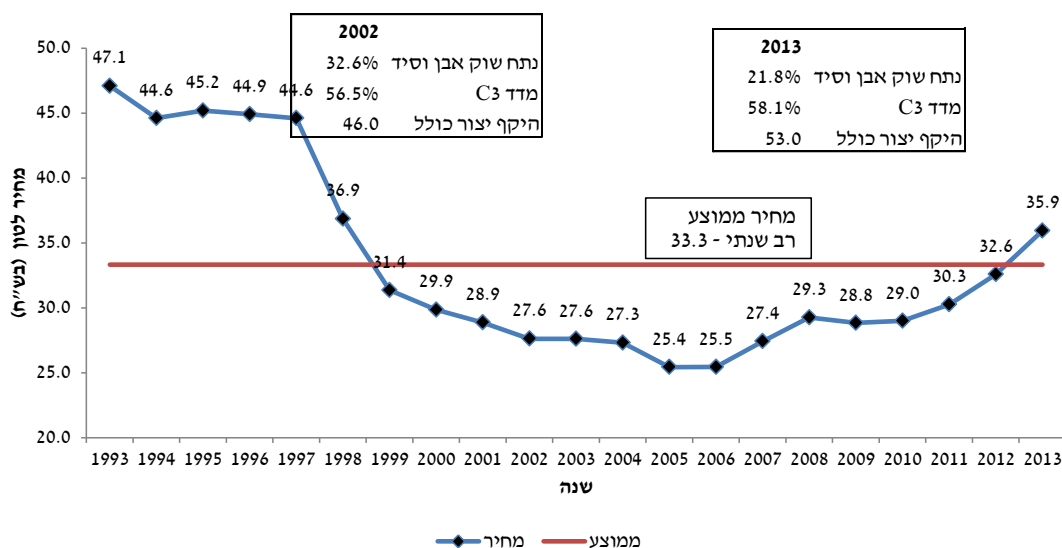
אזור	מדד HHI
צפון	1,973
מרכז	2,138
דרום (ללא אילת)	1,620

נוסיף, כי נתח השוק בעתודות, רלוונטי אף הוא לבחינת מצב התחרות העתידי. כיום, נתח השוק של אבן וסיד בעתודות האבן (גיר ודולומיט בלבד) הנו כ-17 אחוזים, על פי נתוני משרד האנרגיה והמים. אנו מעריכים, כי בפועל נתח השוק של אבן וסיד בעתודות אף נמוך יותר, מאחר שלא נלקחו בחשבון מחצבות ישראליות בשטחי C, מחצבות פלסטיניות וכן פרויקטי תשתית המפיקים חצץ לסוגיו.

6. המחירים בענף תנודתיים מאד ואינם תוצאה של ריכוזיות גבוהה או העדר תחרות

לדעתנו, עליית המחירים בענף בשנים האחרונות אינה נובעת מהגדלת הריכוזיות, לכאורה, ואינה משקפת רווחי יתר. כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, הריכוזיות (לפחות ברמה כלל ארצית) כמעט לא השתנתה בין השנים 2002 ל-2013⁶. יתירה מזאת, מחירי החצץ הריאליים אינם נמצאים בשיאם, אלא נמוכים משמעותית מאלה ששררו לפני שני עשורים. עם זאת, התרשים שלהלן מצביע באופן ברור על התנודתיות הרבה של מחירי החצץ, ועל חוסר הרלוונטיות של מדידת המחיר (ולכן גם לא של שיעור הרווח) בשנה ספציפית.

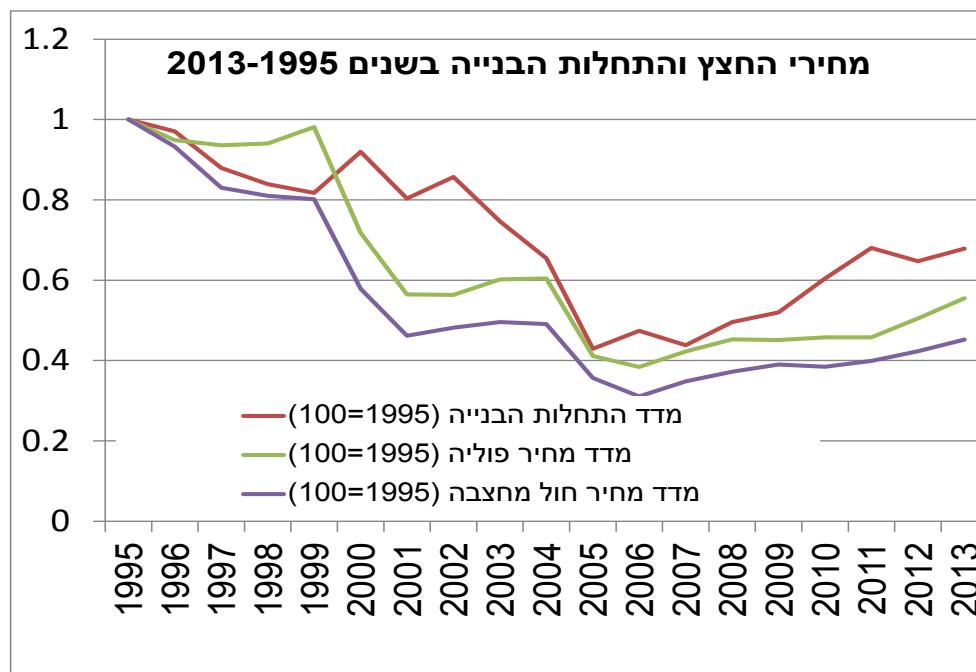
מחירים ריאליים ממוצעים לאגרגט מסוג A הנמכר על ידי אבן וסיד (במחירי 2013)



מקור: אבן וסיד. נתוני הריכוזיות לשנת 2002 נלקחו מבדיקת רשות ההגבלים העסקיים

גם התבוננות על נתוני הלמ"ס מלמדת על תנודתיות רבה של מחירי החצץ לאורך השנים. מנתונים אלו עולה שמחירי החצץ כיום עודם נמוכים ריאליים (ואף נומינלית) מהמחירים בשנות התשעים. נתוני הלמ"ס מלמדים על קיומו של קשר ברור בין היקף התחלות הבנייה לבין מחיר החצץ, כמתואר בתרשים שלהלן.

⁶ ממידע שהועבר לרשותנו על ידי אבן וסיד, המתייחס לעבודה כלכלית שביצעה רשות ההגבלים העסקיים, ביחס לריכוזיות הענף בשנת 2002 ומהשוואתו לרמת הריכוזיות הנוכחית, עולה שאין הבדל של ממש בנתח השוק של שלוש החברות הגדולות בענף בין שנת 2002 לבין שנת 2013. נציין, כי הנתונים שעמדו לרשותנו הנם ברמה ארצית, ואין בידנו נתונים מדויקים ביחס לריכוזיות האזורית בשנת 2002, אולם ככל שחלו שינויים הרי שסביר להניח שחלקה של אבן וסיד רק פחת בחלוף השנים.



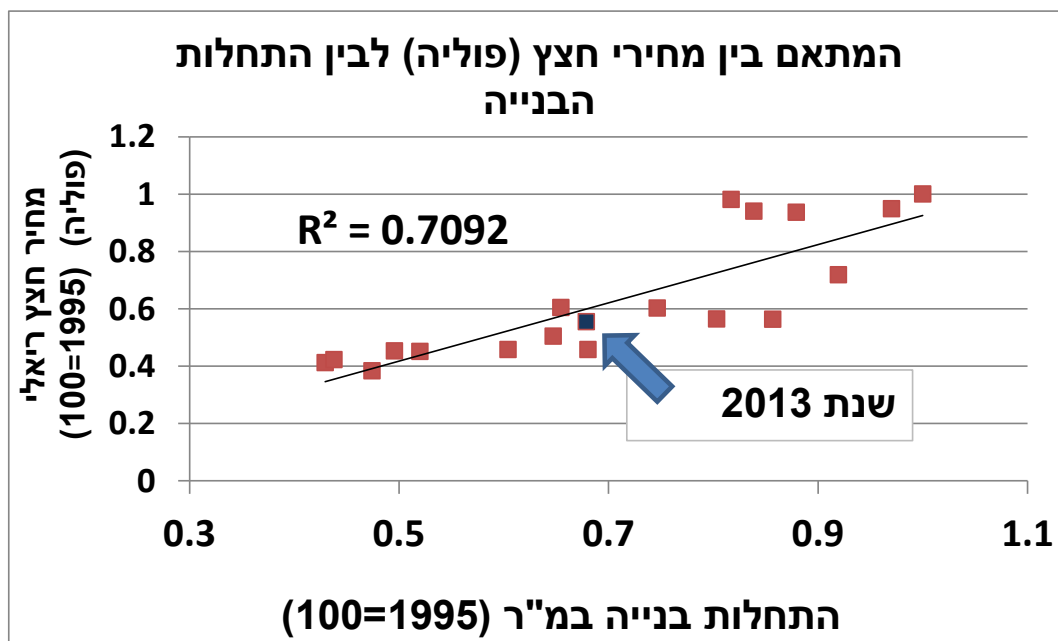
על מנת לבדוק את ההשערה, כי השתנות מחירי החצץ מוסברת בעיקרה על ידי שינויים בביקוש, "הרצנו" רגרסיה של מחיר החצץ (פוליה כמוצר מייצג של אגרגט A המשמש לבנייה, מנתוני הלמ"ס) על היקף התחלות הבנייה (באלפי מ"ר), לשנים 2013-1995.⁷ בדיקה זו העלתה, כי המתאם בין מחירי החצץ לבין התחלות הבנייה גבוה למדי (0.84), והוא נמצא מובהק סטטיסטית ברמה של יותר מ-99 אחוזים (t סטטיסטי של 6.44). השינויים בהיקפי הבנייה במהלך השנים 2013-1995 מסבירים כ-71% מהשינוי במחיר החצץ.⁸ לפירוט פלטי הרגרסיה, ראה נספח א'.

כלומר, עליית מחירי החצץ בשנים האחרונות אינה תוצאה של עלייה ברמת הריכוזיות, לכאורה, או בנתחי שוק של החברות הגדולות בתחום, ואינה תוצאה של הפעלת כוח שוק, אלא נובעת בעיקר מגידול משמעותי בביקוש כחלק ממחזורי העסקים המאפיינים תחום זה במהלך עשרים השנים האחרונות.

באמצעות הצגה גרפית של קו הרגרסיה, ניתן לראות כי מחירי שנת 2013 אינם גבוהים, בהינתן היקף התחלות הבנייה בשנה זו. מחיר החצץ נמצא מתחת לקו הרגרסיה, כלומר הוא נמוך יחסית למחיר הצפוי בהיקפי הבנייה הנוכחיים.

⁷ שנת 1995 היא הראשונה בה הופיעו נתוני התחלות הבנייה בלמ"ס במתכונת הנוכחית.

⁸ לדעתנו, הרגרסיה אינה סובלת מבעיית הסימולטניות (ואם בכל זאת מתקיימת בה סימולטניות, השפעתה זניחה) משום שניתן לראות בהיקפי הבנייה משתנה אקסוגני, הנקבע ללא קשר למחירי האגרגטים, מאחר שמשקל חומרי המחצבה במחיר המוצר הסופי (קרי, דירות ונדל"ן לשימושים שונים) זניח למדי.



7. שיעור התשואה של אבן וסיד נמצא בטווח הנורמטיבי

במתודולוגיה זוהי לזו ששימשה את פרופ' פינדיק בחוות דעתו, בחנו את התשואה הנדרשת על ידי שוק ההון להשקעה בתאגיד Cemex, השולט באבן וסיד, וכן בתאגידים דומים מובילים בעולם, העוסקים בין היתר בהפעלת מחצבות. הבטא הלא-ממונפת תשמש אותנו לאמידת התשואה הנורמטיבית הנדרשת על ידי שוק ההון להשקעה בחברה.

להלן פירוט הנתונים אשר שימשו אותנו לבדיקה זו:

שם החברה	סימול	בטא ל-5 שנים	שווי שוק, במיליארדי דולר (19.6.2014)	יחס חוב 2 להון עצמי	שיעור מס חברות אפקטיבי	בטא לא-ממונפת
CEMEX, S.A.B. de C.V.	CX	2.4	16.3	1.6	30.0%	1.1
Lafarge	LG.PA	1.3	25.6	0.9	29.5%	0.8
Heidelberger Druckmaschinen AG	HEI.DE	1.4	16.4	1.1	18.7%	0.7
Holcim Ltd.	HLBN.DE	1.3	30.3	0.8	27.6%	0.8
Anhui Conch Cement Co. Ltd	AQE.DE	1.5	23.2	1.4	22.5%	0.7
Italcementi SPA	IT.MI	1.2	2.6	0.7	27.5%	0.8
Taiheiyao Cement Corp	THYCF	1.1	5.0	0.5	38.2%	0.9
ממוצע		1.5	17.1	1.0	0.3	0.8

1. אתר רויטרס www.reuters.com
 2. סך ההתחייבויות פחות מזומנים ושווי מזומנים.
 3. שווי שוק.

מנתונים אלה עולה, כי הבטא הלא-ממונפת של Cemex גבוהה משמעותית מאמצע הטווח ששימש את פרופ' פינדיק (1.1 לעומת 0.8). יתירה מזו, הבטא ששימשה אותנו נמדדה ביחס לביצועי שוק המניות האמריקאי

(מדד S&P 500), והתוצאה שקיבלנו גבוהה למעלה מפי-2 מהבטא שמצא פרופ' פינדיק בהתייחס לשוק האמריקאי (0.4 בלבד). משמעות הדבר הנה שהסיכון הגלום בהשקעה ב-Cemex גבוה משמעותית מאמצע הטווח שמצא פרופ' פינדיק, כאשר בחן את התשואה הנדרשת להשקעה בפעילות כריית מחצבים.

בדומה לאמור בחוות הדעת של פרופ' פינדיק, נאמוד את שיעור התשואה הנורמטיבי על פי נוסחת ה-CAPM: $R_i = rf + (E(R_m) - rf)\beta_i$. תוצאות האמידה, המפורטות להלן, מצביעות על שיעור תשואה נדרש למשקיעי Cemex גבוה מזה שאומץ על ידי הוועדה (14.1% לעומת 11%), גם אם התשואה הנדרשת בממוצע החברות שדגמנו דומה לממצאי הוועדה (11.2% לעומת 11%).

לפני מס	לאחר מס	
(אחוזים)		
14.1	10.3	התשואה הנדרשת על ידי שוק ההון עבור ההשקעה ב-Cemex
11.2	8.2	ממוצע התשואה הנדרשת על ידי שוק ההון במדגם החברות

נדגיש, כי אנו לא מסכימים למתודולוגיה של פרופ' פינדיק במלואה, ולא בדקנו את מלוא ההנחות ששימשו אותנו, לנוכח העובדה שממילא חוות דעתו עסקה במיסוי רווחיות היתר בענף המחצבים, ולא עסקה בענף המחצבות.

סוגיה עיקרית שביחס אליה אין אנו מסכימים עם פרופ' פינדיק, הנה **ההנחה, כי ההשקעה בחברה אחת קטנה הפועלת בישראל דורשת תשואה דומה להשקעה בתאגיד מפוזר גלובלית (במקרה הנוכחי, ההנחה שהבטא של אבן וסיד זהה לבטא של Cemex)**. אכן התיאוריה המימונית גורסת ששוק ההון יעניק פיצוי למשקיעים רק ביחס לסיכון שאינו ניתן לפיזור. אולם קיים פער ניכר בין הנחה זו, לבין המסקנה של פרופ' פינדיק, לפיה הסיכון שאינו ניתן לפיזור בהשקעה בחברה ספציפית בישראל, זהה לסיכון שאינו ניתן לפיזור הגלום בהשקעה בחברה גלובלית. לדעתנו, ההשקעה בחברה ישראלית, המפעילה מספר מצומצם של מחצבות, הפועלות בשוק ספציפי, נתונה לסיכון שלא כולו ניתן לפיזור, ולכן דורשת תשואה גבוהה יותר מהשקעה בחברה גלובלית. לשון אחר: הבטא של השקעה באבן וסיד, כאשר זו מצורפת לתיק השקעות מפוזר היטב, עשויה להיות גבוהה מהבטא של השקעה בתאגיד Cemex עצמו (המחזיק פורטפוליו מחצבות גדול מאד, מפוזר גלובלית), כאשר זו מתווספת לתיק השקעות מפוזר היטב. העובדה שניתן את שתי ההשקעות הללו לצרף לתיק השקעות מפוזר, אינה גוררת שהסיכון הסיסטמטי בשתיהן זהה.

8. שיעור הרווחיות של אבן וסיד

אבן וסיד אינה נהנית מרווחי יתר, גם אם מאמצים את הגבולות שנקבעו בחוות דעתו של פרופ' פינדיק ביחס לתשואה נורמטיבית (9 עד 13 אחוזים, לפני מס), מאחר שהתשואה על הנכסים של החברה, עומדת על 12.8%, בממוצע, בעשר השנים האחרונות⁹. כפי שהראינו קודם, הענף תנודתי מאד וביצועיו תלויים בעיקר ברמת הביקוש. לאור זאת, ולאור ההשקעות במחצבה המשמשות לשנים ארוכות, אין משמעות למדידת

הרווח בשנה או שנים ספורות, אלא יש לבחון את הרווחיות על פני תקופה ארוכה יותר של עשור לפחות. המסקנה המתקבלת מבחינה כזו היא, כאמור, כי שיעור הרווח של אבן וסיד אינו עולה על התשואה הנורמטיבית אף לשיטת פרופי פינדיק, כלומר היא אינה נהנית מרווחי יתר.

9. הערות על סוגיית התמלוגים

בטיטת המסקנות, טענה הוועדה שרצוי כי התמלוג המשולם במכירת חצץ, יישקף, בין היתר, את הערך האלטרנטיבי של הקרקע. לדעתנו, קיימות שלוש בעיות מרכזיות בגילום ערך זה בעלות או במחיר החצץ:

ראשית, הערך האלטרנטיבי של הקרקע המשמשת כיום למחצבה הנו שרירותי, שכן הוא תלוי ביעוד ההיפותטי של הקרקע שהיה נקבע על ידי המדינה לולא הייתה קמה בו מחצבה: האם קרקע זו הייתה חקלאית? האם למסחר ושירותים? האם לבנייה רוויה, או לבנייה צמודת קרקע? כך לדוגמה, מחצבת מודיעים שוכנת באזור בו קרקע למגורים עשויה להיות יקרה יחסית. אולם כלל לא ברור האם חלף הפעלת מחצבה, אכן הייתה קמה שכונת מגורים על קרקע זו. במרחב הסמוך למחצבה נמצא גם אזור תעשייה, וכן שטחים חקלאיים, שטחי אש של צה"ל ועוד – שימושים שונים בתכלית, המגלמים ערך כלכלי שונה לחלוטין זה מזה.

שנית, קביעת תמלוג לפי העלות האלטרנטיבית של הקרקע פירושה קביעת תמלוגים שונים משמעותית בין מחצבה אחת לרעותה. כלל לא ברור, האם במקרה של שונות גבוהה בתמלוגים המשולמים על ידי המחצבות השונות, תיתכן תחרות אפקטיבית ביניהן. למחצבות הממוקמות על קרקע זולה יהיה יתרון תחרותי משמעותי, בדמות תמלוגים מופחתים, ביחס למחצבות הממוקמות על קרקע יקרה. באופן זה, האחרונות לא תוכלנה להוות רסן תחרותי אפקטיבי על הראשונות. לנוכח העובדה שערך הקרקע נקבע באופן מקומי מאד, כתלות ביעוד, יתכנו מצבים בהם מחצבות קרובות ללקוחות ימוקמו דווקא על קרקע זולה. לדוגמה: מחצבות ישראליות הנמצאות בשטחי C, נמצאות על קרקע זולה יחסית אך חלקן קרוב יחסית למרכז הארץ (לדוגמה: מחצבת נחל רבה ומחצבת נילי), או לפרויקטים באזור באר שבע והדרום, כגון עיר הבה"דים (דוגמת מחצבות דרום הר חברון, כגון יתיר ומידף).

שלישית, גילום מלא של שווי שימוש אלטרנטיבי בקרקע, עלול להביא להיעדר כדאיות כלכלית בהפעלת חלק מהמחצבות (אלו שנקבע להן שווי אלטרנטיבי גבוה), וכתוצאה מכך מספר המחצבות עלול לקטון ועלול להיווצר עודף ביקוש בענף, כתוצאה ממחסור בהיצע המחצבות. במצב זה, ובמיוחד על רקע גמישות הביקוש הנמוכה לחצץ, עלולה להתחולל עליית מחירים חדה מאד ועלולה להיווצר האטה בתחום הבינוי והתשתיות במדינה. אף אם הדבר לא יגיע לכלל האטה (קרי, המחיר הגבוה יאפשר לכלל המחצבות לפעול בכדאיות כלכלית והתפוקה לא תיפגע), המחיר הגבוה יהווה נטל ציבורי, מעין מס סמוי, אשר ירוקן מכל תוכן את המשמעות הפיסקאלית של גביית התמלוג מלכתחילה. לשון אחר, המדינה תגבה את השווי האלטרנטיבי של הקרקע, באמצעות הטלת מס עקיף על הציבור.

לבסוף, נזכיר כי גם ללא צמצום מספר המחצבות, ייקור התמלוג כמוהו כייקור העלות השולית של המחצבות, ולאור גמישות הביקוש הנמוכה לחומרי מחצבה, צפוי שחלק ניכר מהתייקרות התמלוג תגולגל על

⁹ התשואה חושבה על ידי חלוקת הרווח התפעולי במחצית עלות הנכסים המשמשים את פעילות המחצבות, ברוטו. נתון זה משקף את ההון הממוצע המושקע בפעילות, במהלך תקופת ההשקעה. חלק ניכר מההשקעות שעדיין משמשות את החברה כבר הופחתו, ולכן אין לעלות הנכסים המופחתת כיום כל משמעות כלכלית.

הלקוחות ועל הציבור ולכן מדובר יהיה במס עקיף שיושת על הציבור (אין הדבר מעיד על ענף לא תחרותי, גם לו הייתה קיימת תחרות משוכללת בענף, מסקנה זו הייתה נותרת בעינה, לאור קשיחות הביקוש).

10. סיכום

כמפורט לעיל, אנו סבורים כי אין לשנות את משטר המס שחל כיום על ענף המחצבות בישראל. עמדתנו מבוססת על הנימוקים הבאים שפורטו לעיל: ראשית, חלקה של הממשלה בענף גדול כבר עתה; שנית, בענף אין רווחיות יתר; שלישית, להכבדת נטל המס, בין אם בייקור התמלוג ובין אם בהשתתפות מס מיוחד על רווחים, תהיה השלכה שלילית על הענף והיא עלולה לפגוע בציבור, בדרך של ייקור מחיר חומרי המחצבה – בין אם כתוצאה מהתייקרות העלות השולית, ובין אם כתוצאה מדיכוי תמריצי ההשקעה ואי הרחבת כושר הייצור בהתאם לביקוש העתידי.

ככל שהוועדה הנכבדה תבקש בכל זאת לשנות את משטר המס בענף (ואנו מקווים ומאמינים שהוועדה לא תגיע למסקנה כזו), נבקש כי תינתן לנו הזכות להישמע לאחר שטיטוט שינוי כאמור תועבר לעיון הציבור.

בכבוד רב ובברכה,



רועי רוזנברג

יצחק סוארי בע"מ