

שינויים עיקריים שנערכו בדו"ח בעקבות שמיעת עמדות הציבור

ביום 18 במאי 2014 פרסמה הוועדה את טיוטת עיקרי המלצותיה להערות הציבור. החל ממועד זה, שמעה הוועדה את הערות הציבור על עיקרי המלצותיה, לרבות החברות הפועלות בענף, עמותות וארגונים. במסגרת זו, קיבלה הוועדה לידיה חוות דעת כתובות, כלכליות, משפטיות ואחרות, ככל שראו המגישים לנכון להמציא, וכן אפשרה לגורמים השונים להופיע בפניה במסגרת שני ימי שימועים שקיימה.

בנוסף, מינתה הוועדה צוות משנה אשר קיים פגישות עבודה להעמקת ההיכרות עם תכנית ההשקעות של החברות הפועלות בענף והשפעת המלצות הוועדה על התמריץ לבצע השקעות וכן על המשך קיום התעשיות. הוועדה שבה ובדקה את חוות הדעת שהוגשו לה וקיימה שורה של דיונים על החומרים אשר הוצגו בפניה.

הוועדה שבה ובדקה את חוות הדעת שהוגשו לה וקיימה שורה של דיונים על החומרים אשר הוצגו בפניה. בנוסף, לאור העובדה שדוחות הרווח וההפסד שהוגשו לוועדה מהחברות היו מרכיב מרכזי בתחשיבי הוועדה ובמסקנותיה הסופיות, נקבעו ישיבות עם החברות בענף על מנת להבטיח כי צוות המשנה הבין כראוי את הנתונים אשר מובאים בפני הוועדה.

לאחר בחינת מכלול הנתונים אשר הוצגו בפניה, ולאור הצורך להבטיח את המשך קיום תעשיית משאבי הטבע בישראל ולא לפגוע בתמריץ לחיפוש משאבי טבע נוספים בעתיד החליטה הוועדה על עריכת שינויים מסוימים במערכת הפיסקאלית אשר הוצעה על ידה במסגרת טיוטת עיקרי המלצותיה כפי שפורסמו. להלן יפורטו השינויים העיקריים שנערכו.

מחצבים

א. מס רווחי יתר

א.1. העלאת שיעור התשואה

במסגרת דיוני הוועדה באשר לעמדות שהוגשו והוצגו לוועדה במסגרת הליך השימוע, החליטה הוועדה לפנות לפרופ' פינדייק בבקשה לבצע חישובים נוספים הנוגעים לשיעור התשואה הנורמאלי על השקעות בקרב חברות לכריית מחצבים. בין היתר, הוארכה תקופת המדגם, הורחב מסד החברות, ונעשתה בחינה הן על בסיס תצפיות חודשיות והן על בסיס תצפיות שבועיות. כל זאת, על מנת להבטיח כי התשואה אשר תשמש במודל המוצע אכן תבטא שיעור תשואה נורמאלי על השקעות בענף כריית חומרי חציבה.

לאחר בחינת מחודשת שנערכה על ידי פרופ' פינדייק וצוותו התקבל טווח תשואות העומד על 11%-15% הגבוה מטווח התשואות עליו הצביע פרופ' פינדייק בגרסה הקודמת של הדו"ח אז עמד טווח התשואות על 9%-13%. לפיכך מוצע בהתאמה, להעלות את התשואה הנלקחת במסגרת המודל מ-11% ל-14%.

2.א. החלת מודל מדרגות

במסגרת טיוטת ההמלצות הומלץ להחיל מס רווחי יתר אחיד שאינו תלוי בגובה התשואה על ההשקעה שהשיגה החברה בכל שנה. בהתאם למודל שהוצע, כל רווח תפעולי המבטא שיעור תשואה שמעל שיעור תשואה נורמאלי, ימוסה בשיעור של 42%.

כאמור, נתמכת העמדת שיעור התשואה על 14% בחוות דעת מימונית של פרופ' רוברט פינדייק. במסגרת חוות דעת זו, נבחנו שיעורי התשואה על השקעות בקרב חברות העוסקות בכריית מחצבים ברחבי העולם. במסגרת חוות הדעת נעשה שימוש במודל CAPM, במסגרתו נבחנו התשואות המגולמות בהשקעות של חברות כריית מחצבים הנסחרות בבורסות ברחבי העולם, הן ביחס למדד העולמי והן ביחס למדד האמריקאי. בהתאם לכך, העריך פרופ' פינדייק כי העמדת שיעור תשואה על טווח שבין 11%-15% תבטיח תשואה הולמת לחברות על השקעותיהן.

בשם עקרון השמרנות, בחרה הוועדה להעמיד את שיעור התשואה על 14%, שיעור הגבוה מממוצע הטווח עליו מצביע פרופ' פינדייק. לאור כך, סבורה הוועדה כי שיעור תשואה העומד על 14% הינו שיעור הולם, המבטא את הסיכונים הגלומים בענף המחצבים, ולפיכך הטלת מס רווחי יתר על כל תשואה שעולה על שיעור זה לא תפגע בתמריץ לבצע השקעות. יחד עם זאת, לאור העובדה ששיעורי התשואה נבחנו על בסיס מדגם ואינם מותאמים לכל השקעה בנפרד, ייתכנו מקרים קיצוניים בהם הסיכונים הגלומים בהשקעה מסוימת מביאים לידי כך שהתשואה הנדרשת על אותה השקעה גבוהה מ-14%.

לאור האמור, בחרה הוועדה להבחין בשיעורי המס בין השקעות המניכות תשואות שבין 14%-20% לבין השקעות המניכות שיעורי תשואה גבוהים במיוחד העולים על 20%. לאור כך, בהתאם למודל הכלכלי המוצע, ייהנו שיעורי תשואה העומדים על 14%-20% משיעור מס מופחת. החלת מודל מדרגות כאמור תביא לכדי שיעורי מס פרוגרסיביים, אשר יבטיחו שככל שהתשואה שהניב משאב הטבע גבוהה יותר, כך יגדל חלק המדינה מרווחים אלו.

להלן טבלה המסכמת את מודל המדרגות עליו ממליצה הוועדה:

שיעור מס היתר ²	תוצאת חישוב התשואה השנתית ¹
0%=T	R<14%
25%=T	14%≤R<20%
25%=1T 42%=2T	R ≥20%

¹ R=הרווח התפעולי השנתי לאחר התאמות לצרכי מס ולאחר הפחתת התשואה על ההון החוזר, אך לפני הפחתת התשואה על יתרת עלותו של הרכוש הקבוע לחלק ליתרת העלות המופחתת של הרכוש הקבוע בספרים.
² T=שיעור המס.

3.א. הון חוזר

במסגרת טיוטת ההמלצות נקבע כי עלויות המימון של החברה לא יוכרו כלל לצורך מס משאבי הטבע, לאור העובדה שבמסגרת המודל ניתן מענה מלא להשקעות החברה. יחד עם זאת, קיימות הוצאות מימון המיוחסות לפעילות השוטפת. לפיכך, הוועדה ממליצה להכיר בעלויות מימון נורמטיביות בגין ההון החוזר של החברה כאשר שיעור הריבית אשר יוכר לצורך כך יעמוד על 5%. הכרה זאת תבטיח כי כלל עלויות החברה יוכרו לצורך מס משאבי הטבע.

4.א. מחירי העברה- ברום

במסגרת טיוטת ההמלצות נכתב כי הוועדה מצאה כי באשר למשאב הברום, ישנו קושי בקביעת מחיר ההעברה, זאת לאור מספר סיבות אשר פורטו בהרחבה בדרו"ח. לפיכך צוין כי הוועדה מתכוונת לתת דעתה לסוגיה מרכזית זו בהמשך דיוניה, ולבחון אלו השלמות ושינויים מתחייבים מבעיה מרכזית זו. בתקופה שבין פרסום טיוטת ההמלצות ועד לכתבת הדרו"ח הסופי ערכה הוועדה דיונים רבים בנושא, וכן קיבלה לידיה נתונים נוספים מהחברות אשר יכולים להעיד על שווי השוק של המשאב.

בפני הוועדה הובאה טענה, כי הלכה למעשה יש לבחון את שוק הברום כמורכב משני שווקים נפרדים, בהם קיימים מחירים שונים. האחד, תעשיית תרכובות הברום, אשר הינה הצרכנית המרכזית של הברום האלמנטרי ואשר עבורה רכיב הברום מהווה נתח משמעותי במבנה ההוצאות. השני, תעשיות אחרות דוגמת תעשיית התרופות והקוסמטיקה, אשר צורכות כמויות קטנות יחסית מסך הברום המיוצר בעולם, ואשר בעבורן רכיב הברום הינו רכיב שולי במבנה ההוצאות. במסגרת עבודתה, בחנה הוועדה נתונים שונים בהתבסס, בין היתר, על דוחותיה הכספיים של החברה ומבחינת ניתוח נתונים אלו עולה כי אכן במחירי המכירה בין קונה מרצון למוכר מרצון בשני שווקים אלו, קיימים פערים עצומים בין המחיר הנקבע בשוק התרכובות למחיר הנקבע ביתר השווקים.

מכל האמור לעיל עולה, כי ישנו קושי מהותי בקביעת מחיר העברה לברום האלמנטרי, שכן מרבית העסקאות שנעשות בברום אינן נעשות בין קונה מרצון למוכר מרצון, וכפי שהוצג לעיל, בעסקאות אשר נעשות בין קונה מרצון למוכר מרצון קיימת שונות גדולה בין מחירי המכירה לשחקנים שונים במשק.

קביעת מחיר העברה עבור משאב מסוג זה מורכבת במיוחד לאור האיזון העדין המתקיים בין הפקת המחצב ובין תעשיית ההמשך שלו וקשרי הגומלין ביניהן. שכן, קביעת מחיר העברה שאינו משקף את השווי האמיתי של הברום בעבור תעשיות ההמשך עלולה להביא להטלת מיסוי עודף על תעשיית ההמשך, בניגוד להמלצת הוועדה להטיל את מס רווחי היתר רק על שווי משאב הטבע ולא על תעשיית ההמשך. הנזק בהטלת מס רווחי היתר על מוצרי ההמשך במשאב הברום עלול במצבים מסוימים אף להביא לחוסר כדאיות בהמשך קיום תעשייה זו.

חברי הוועדה סבורים, כי לאור שני עקרונות מרכזיים שעמדו בבסיס המלצות הוועדה, "המשך כדאיות הפקת משאבי הטבע הקיימים", ו"ניטרליות לגבי החלטות השקעה והתמקדות במיסוי הרווחיות מפעילות הפקת משאב הטבע", וכן לאור העבודה שעסקינן בהטלת מס נוסף על "רווחי היתר", על הוועדה לנהוג בצד השמרנות בבואה להמליץ על אופן חישוב מחירי העברה עבור ברום. זאת כמובן,

תוך הבטחת מנגנונים מאזנים, אשר יבטיחו כי גידול ברווחיות הנובע מהמשאב יקבל ביטוי במחיר ההעברה שייקבע ויביא עמו גידול גם בחלק המועבר לידי הציבור. להלן יפורטו עקרונות המודל עליו ממליצה הוועדה לשם אמידת השווי, הנובע ממשאב הברום האלמנטרי הנמכר לצדדים קשורים.

יובהר תחילה כי מס משאבי הטבע יחול על הברום באותו האופן שהוא יחול על יתר המשאבים, למעט אופן קביעת מחיר העברה לצדדים קשורים. כך למשל:

- המס יוחל רק על פעילות הפקת משאב הברום ומכירתו;
 - ההוצאות המוכרות לצורך המס תהיינה ההוצאות המשמשות להפקת משאב הברום ומכירתו;
 - מגן המס הניתן על הנכסים יחושב על בסיס יתרת העלות המופחתת של הרכוש הקבוע המשמש לפעילות הפקת משאב הברום ומכירתו;
 - ההכנסות מצדדים שלישיים יחושבו בהתאם להכנסות בפועל.
- מחיר העברה של הברום האלמנטרי לצדדים קשורים ייקבע בנפרד לגבי מכירות לצדדים קשורים בישראל ובנפרד לגבי מכירות לצדדים קשורים בחו"ל. מחיר ההעברה של הברום האלמנטרי לצדדים קשורים יהיה לפי הגבוה מבין:

- **מחיר בפועל** – מחיר המכירה בפועל של הברום האלמנטרי לצדדים הקשורים בישראל או בחו"ל, לפי העניין;
- **מחיר לצד שלישי** – מחיר מכירה ממוצע משוקלל לצדדים שאינם קשורים שהינם יצרני תרכובות ברום, תוך התאמת עלויות ההובלה והשיווק ככל שיידרש;
- **מחיר נורמטיבי** – המחיר הנורמטיבי יוצמד למדד תרכובות הברום. המחיר הנורמטיבי ייקבע בהתבסס על שיטת ה-Netback, בהסתמך על נתוני חמש שנים קודמות של חברת תרכובות הברום בישראל או בחו"ל, לפי העניין. בכל אחת מהשנים ינוכו ממחזור המכירות של תרכובות הברום כל עלויות ייצור תרכובות הברום, פרט לניכוי עלות רכישת הברום הגולמי. מהרווח התפעולי לפני ניכוי עלות רכישת הברום הגולמי, יופחת רווח נורמטיבי בשיעור 12% ממחזור המכירות של חברת תרכובות הברום בישראל או בחו"ל, לפי העניין. הסכום שיתקבל בכל אחת מהשנים שיבדקו יחולק בכמות הברום שנרכש על-ידי חברת התרכובות בכל אחת מהשנים וישוקלל למחיר הנורמטיבי כאמור. כל חמש שנים תבצע בדיקה של המנגנון והוא יעודכן באם יהיה צורך בכך.

5.א. סינרגיה בין משאבים

לצורך חישוב מס משאבי טבע, ממליצה הוועדה לבחון כל פרויקט בנפרד, בעבור כל משאב, תוך שימת דגש על ייחוס נאות של הוצאות במקרה בו מתבצעת הפקת מספר מחצבים, מוצרי המשך, ופעילויות אחרות בקבוצת חברות קשורות. קרי, בחישוב בסיס מס משאבי טבע יותר ניכוי הוצאות שיצאו כולן לצורך הפקתו ומכירתו של המחצב, עליו מחשבים את בסיס מס משאבי הטבע, ולא יותר קיזוז בין משאבי הטבע השונים ובין פרויקטים שונים.

בחינת נושא זה על ידי הוועדה בתקופה שבין פרסום טיוטת ההמלצות לכתיבת הדו"ח הסופי העלתה כי ישנם מקרים בהם קיימת סינרגיה בין המשאבים השונים. החלת מס רווחי יתר על משאבי הטבע ללא התייחסות לסינרגיה זו עלולה להביא לעיוותי מס ולפגוע בתמריץ להפיק משאבים שאינם מגלמים רווחיות יתר. לאור לכך, ממליצה הוועדה כי ככל שקיימת סינרגיה בין המשאבים השונים, וככל שמשאב מסוים מניב תועלת בייצור משאב אחר, סבורה הוועדה כי יש להבטיח שתועלת זו תבוא לידי ביטוי בחישוב מס משאבי הטבע.

סינרגיה שבין משאב המגנזיום למשאב האשלג

בחינת נושא זה על ידי הוועדה, העלתה כי במסגרת הליך הפקת המגנזיום מועברים כ-500 אלף טון קרנליט מבריכות האידוי של מי"ה למפעל המגנזיום. תוצר לוואי של עיבוד הקרנליט לכדי מגנזיום הוא סילבניט. הסילבניט היא למעשה אשלג לא מעובד, עליו יש לבצע עיבודים מינימאליים עד לקבלת אשלג סחיר. הסילבניט המופקת במפעל המגנזיום מועברת למפעל האשלג, שם מתבצע העיבוד הסופי לכדי אשלג סחיר. סך האשלג הסחיר המתקבל במסגרת הליך זה עומד על כ-100 אלף טון בשנה. יוצא אפוא, כי מפעל המגנזיום סייע בעיבוד של כ-100 אלף טון אשלג בשנה. שכן, עיבוד הקרנליט לכדי אשלג מסחיר יקר יותר מעיבוד הסילבניט. ניתן לומר כי מפעל המגנזיום חסך למפעל האשלג את עלויות העיבוד של הפיכת קרנליט לסילבניט.

לאור האמור, ממליצה הוועדה כי התועלת שמפיק מפעל המגנזיום למפעל האשלג בגין הפקת הסילבניט, תוכר כהוצאה במפעל האשלג ובהתאמה תוכר כהכנסה במפעל המגנזיום. לצורך כך ממליצה הוועדה לקבוע כללים ברורים לחישוב החיסכון כאמור, תוך הבטחה כי כלל מחירי ההעברה במפעל המגנזיום מבטאים את שווים האמיתי של המשאבים הנמכרים. מנגנון הכרה זה יימנע עיוותי מס ויבטיח כי מס משאבי טבע יחול רק על רווחי יתר ולא יפגע בתמריץ להמשך קיום מפעל המגנזיום.

שכן, כל עוד הליך הפקת הסילבניט ייעשה על ידי חברת המגנזיום, תהנה חברת האשלג, הלכה למעשה, משיעור מס מופחת בגין תוצרי האשלג. מנגנון זה מבטיח כי תרומת מפעל המגנזיום לתעשיית האשלג תישמר בהיקפה חרף הטלת מס רווחי יתר על הפקת האשלג.

השינויים כפי שפורטו להלן מביאים לידי כך ששיעור חלק המדינה אשר יתקבל בגין מחצבים, במקרים בהם מוטל מס משאבי טבע יעמוד על 46%-55%. שיעור זה נמוך מעט משיעור חלק המדינה שהיה מתקבל ללא יישום השינויים כאמור, אז היה אמור לעמוד על 46%-57%.

ב. תמלוגים

בטיטת ההמלצות, המליצה הוועדה לא להתיר בניכוי עלויות זיקוק ועיבוד לצורך גביית התמלוג כפי שקבוע כיום בפקודת המכרות. כאמור בדו"ח הוועדה, היתרונות המרכזיים בהטלת תמלוגים הם היותם יציבים, פשוטים לגבייה וחסינים למניפולציות.

לאחר הצגת הליך ניצול המשאבים הגולמיים בפני הוועדה על ידי החברות, במסגרתו הוצג כי הליך הזיקוק והעיבוד הינו הליך משמעותי בעל עלויות גבוהות, וכי ביטול הכרה כאמור עלול במקרים בהם יורד ערך המשאב להפוך את הפקתו ללא כדאית, החליטה הוועדה לא לבטל את ניכוי עלויות הזיקוק והעיבוד בפקודת המכרות.

לאור זאת, ממליצה הוועדה להכיר בהוצאות זיקוק ועיבוד תוך שינוי אופן חישוב הוצאות אלו. בהתאם לכך, ממליצה הוועדה לשנות את פקודת המכרות כך שההכרה בהוצאות זיקוק ועיבוד תיעשה לפי עלויות נורמטיביות שייקבעו בחוק. עלויות אלו ייקבעו עבור כל משאב בנפרד, נכון להיום בעבור פוספט ונחושת, ובהמשך יעודכן החוק ככל שיימצאו משאבים נוספים. קביעת גובה העלויות ייעשה כך, שיבטיח כי הן ישקפו את עלויות הזיקוק והעיבוד של כל משאב. מוצע כי עלויות אלו יתעדכנו באופן שוטף בהתאם למדדי תשומות וכי בסיסם ייבחן וייקבע בפרקי זמן של כ-5 שנים.

בדרך זו מבטיחה הוועדה מחד כי גם לאחר ההכרה בעלויות זיקוק ועיבוד ישאר התמלוג ככלי פשוט יחסית וחסין ממניפולציות, ומאידך מסייעת לחברות כאשר מחירי המשאב הנכרה יורד.

חומרי חציבה

בטיטת המלצות הוועדה המליצה הוועדה כי על התמלוג הנגבה בגין כריית חומרי חציבה לשקף את הערך האלטרנטיבי של הקרקע וכן את העלויות החיצוניות הנגרמות בגין כריית חומרי חציבה. לשם כך, פנתה הוועדה למשרד להגנת הסביבה בבקשה שיציג בפניה דו"ח המכמת את העלויות החיצוניות הנגרמות כתוצאה מכריית חומרי חציבה. בתקופה שבין טיוטת הדו"ח ובין כתיבת הדו"ח הסופי ערך המשרד להגנת הסביבה עבודה מקיפה בנושא זה והציג עבודה זו בפני הוועדה.

לאור כך גיבשה הוועדה המלצות באשר לאופן חישוב התמלוגים על חומרי חציבה. להלן יפורטו שלושת המרכיבים אשר הוועדה סבורה כי צריכים לבוא לידי ביטוי בחישוב התמלוג על חומרי חציבה.

ההשפעות החיצוניות השליליות של פעילות החציבה

תחשיב ראשוני שנערך על ידי המשרד להגנת הסביבה, והוצג בפני הוועדה, בחן חלק מההשפעות של פעילות החציבה בישראל. במסגרת זו נערכה סקירת ספרות בינלאומית ומקומית אודות סוגי ההשפעות המקובלות; נבחנו ההשפעות החיצוניות במספר שיטות אקוויוולנטיות; נערכה השוואת הערכים המתקבלים מהשיטות השונות, ניתוח הבדלים וקביעת הערכה מצרפית; ולבסוף נגזרה העלות החיצונית ליחידת תפוקה/תשומה.

לאחר שבחנה הוועדה את סוגיית ההשפעות החיצוניות השליליות על הסביבה, הנובעות מתהליך הפקת חומרי חציבה (להלן: "השפעות חיצוניות"), ממליצה הוועדה כי תקודם חקיקה לשם קביעת היטל סביבתי על פעולות חציבה. היטל זה יהיה נפרד מתשלום התמלוגים או מס משאבי הטבע. הסיבה לכך היא, שבעוד גובה סכום התמלוג או מס משאבי הטבע נועדו להבטיח את חלקן הראוי של הציבור במשאב טבע זה, הרי שהיטל סביבתי על החציבה נועד להביא להפנמה של ההשפעות החיצוניות על ידי הבעלים או הנהנה מפעולות החציבה. הפנמה זו תייצר תמריץ להפחתת ההשפעות החיצוניות, וכן להגברת השימוש בתחליפים לחומרי חציבה.

הוועדה מציינת כי קיים סל של כלי מדיניות תכנוניים ורגולטוריים, אשר נועדו להפחית השפעות חיצוניות. כלי מרכזי, כאמור, הינו הכלי התכנוני – קביעת מיקום המחצבות על ידי מערכת התכנון וקביעת אופן פעולות המחצבות על ידי הרגולטורים השונים. על כן, כאמור, החקיקה העתידית אשר תעסוק בקביעת גובה ההיטל, תתחשב בכלים האמורים במקרים בהם הופעלו.

הערך האלטרנטיבי של הקרקע

סקטור החציבה עושה שימוש בקרקע, שהינה משאב במחסור בעל ערך כלכלי, המשתנה מאזור לאזור. שימוש בקרקע משמעותו לא רק שלילת שימושים חליפיים בקרקע לטווח קצר ובינוני, אלא גם פגיעה בגמישות לייעד הקרקע לשימוש שונה בעתיד. המלצת הוועדה כי הערך האלטרנטיבי הכולל של הקרקע יגולם בתשלום המועבר לרמ"י על ידי בעל רישיון החציבה, אם באמצעות דמי שימוש ואם באמצעות גילום עלות זו בתמלוג.

עלות הגריעה של חומרי חציבה (נדירות המשאב)

בדומה למשאבי טבע בלתי מתחדשים אחרים, גורעת הפקת חומרי חציבה מהמשאב העומד לרשות הציבור והדורות הבאים באופן בלתי הפיך. חומרי חציבה אינם מתאפיינים ברמת הנדירות של משאבי טבע אחרים אשר נידונו בוועדה, יחד עם זאת כמות חומרי חציבה הזמינה לשימוש כלכלי הינה מוגבלת בשל מגבלות תכנוניות בעיקר. כיום גובה רמ"י תמלוג על חציבה, הנועד, בין היתר, לשקף את ערך המשאב הנגרע בפעילות החציבה. המלצת הוועדה היא כי נדירות המשאב תגולם בתשלום המועבר לרמ"י על ידי בעל רישיון החציבה, באמצעות התמלוג.

נושאים נוספים

במסגרת דיוני הוועדה לאחר פרסום טיוטת ההמלצות וכן במסגרת השימועים שנערכו לחברות לאחר פרסום טיוטת ההמלצות עלו לדיון שתי סוגיות הנוגעות לחוסר הוודאות בו פועלות החברות ואשר משפיעות על הסיכונים שרואות החברות לנגד עיניהן והפגיעה שסיכונים אלו מביאים עימם בתמריץ החברות לבצע השקעות ועוללות לפגוע באינטרס הציבורי במידה ולא יוסדרו. לאור כך, סבורים חברי הוועדה כי יש לתת מענה לשתי סוגיות אלו על מנת להבטיח כי הסביבה הרגולטורית במסגרתה פועלות החברות תהיה יציבה ככל הניתן.

א. תום תקופת הזכיון

סעיף 4 לשטר הזכיון קובע כי שטר הזכיון שניתן למי"ה, יסתיים ביום כ"ו באדר ב' התש"ץ (31 במרס 2030). סעיף 24 לשטר הזכיון קובע את דין נכסי מי"ה עם פקיעת הזכיון. חברי הוועדה מעריכים כי יישום האמור בסעיף 24 יהיה מלאכה קשה ומורכבת. דחיית בחינת ויישום הסעיף לסוף תקופת הזכיון עלולה לפגוע באינטרס הציבורי ואף מציבה את החברה בחוסר וודאות. קושי זה מתחדד נוכח העובדה, כי במשך עשר השנים שלפני תום תקופת הזכיון לא רשאית מי"ה לבצע השקעות, אלא לאחר שקיבלה את אישור הממשלה.

חברי הוועדה סבורים כי נושא חישוב שווי הנכסים עם פקיעת הזכיון משפיע בצורה מיידית ומשמעותית על החלטות ההשקעה של מי"ה. לטענת החברה, הגדרת הדברים בחוק הזכיון אינה מחודדת די הצורך ועל כן אינה מאפשרת קבלת החלטות השקעה על ידי החברה. לכך יש להוסיף כי ניסיון העבר בנושא זה, כפי שעלה בתום זכיונות אחרים שנתנה המדינה, העלה כי דחיית הנושא לשלבים המאוחרים של פקיעת הזכיון פוגעת גם באינטרסים של המדינה.

לפיכך, ממליצה הוועדה על הקמת צוות ייעודי, שימונה על ידי החשבת הכללית. הצוות יפעל ליצירת וודאות באשר לאופן חישוב ערך הנכסים עם תום תקופת הזכיון, בהתאם לשטר הזכיון. זאת על מנת למנוע פגיעה באינטרס הציבורי ממשיכת ההכרעה לשלבים המאוחרים של חיי הזכיון, ועל מנת להגדיל את הוודאות של מי"ה באשר להחזר שתקבל על השקעות שהיא תבצע. הוועדה ממליצה כי צוות זה יגיש את המלצותיו לשר האוצר עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2015.

עוד ממליצה הוועדה, כי שר האוצר ימנה צוות נוסף אשר יגבש המלצות באשר לפעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת הזכיון ויבחן את אופן הקצאת הזכיון העתידי. הוועדה ממליצה כי צוות זה יגיש את המלצותיו לשר האוצר עד לתום הרבעון הראשון של שנת 2016.

ב. חוק עידוד השקעות הון

במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: "חוק עידוד"), בהגדרת מפעל תעשייתי הוחרג מכרה, מפעל אחר להפקת מחצבים ומפעל לחיפוש או להפקה של נפט (לרבות גז טבעי). בהתאם לכך, חברות הפועלות בתחומים אלה אינן זכאיות להטבות מס בגין פעילות כריית המחצב, הפקת המחצב וחיפוש והפקת נפט.

כפי שמוצג בדו"ח בהרחבה וצוין לעיל, ממליצה הוועדה להפריד בין פעילות הפקת המחצבים ובין פעילות תעשיית ההמשך, ולהטיל מס רווחי יתר רק על הפעילות הכרוכה בהפקת משאב הטבע ומכירתו. המלצות אלו של הוועדה דומות לתכליות שבבסיס האבחנה שעורך חוק עידוד בין פעילות הכרייה לבין פעילות תעשייתית. לצורך כך, קבעה הוועדה כי פעילות הכרייה תוגדר ככלל הפעילות עד להפקתו של המשאב הסחיר הראשון, דוגמת אשלג, ברום מגנזיום ונחושת. לאור התכליות הדומות העומדות בבסיס חוק עידוד ומס משאבי טבע, ולאור העובדה שאין כל היגיון כלכלי או משפטי במתן הטבות מס לפעילות מסוימת תוך מיסוייה במס רווחי יתר, מוצע לתקן את חוק עידוד כך שיובהר כי

בכל הנוגע להטבות מס במסגרת חוק עידוד השקעות הון, הגדרת "מפעל להפקת מחצבים" כוללת את כלל פעילות המפעל עד להפקתו של המשאב הסחיר הראשון, דוגמת אשלג, ברום, מגנזיום ונחושת. לפיכך פעילות הכרוכה בהפקת המשאב לא תמוסה במס רווחי יתר ולא תהיה זכאית להטבות מס מכוח חוק עידוד, לעומת זאת פעילות מוצרי המשך דוגמת תרכובות ברום, דשנים, חומצה ירוקה וכו' לא תהווה בסיס לחישוב מס רווחי היתר ולא תוחרג מתכולת חוק עידוד.