



ועדת ששינסקי II

עיקרי המלצות הוועדה



רקע

- כהמשך לוועדת ששינסקי הראשונה אשר דנה במשאבי הגז והנפט, מינה שר האוצר את וועדת "ששינסקי 2" להסדרת המדיניות הפיסקאלית על יתר המשאבים.
- בוועדה 14 חברים המייצגים את הגופים הכלכליים המובילים וכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים.
- המשאבים שבחנה הוועדה:
 - מחצבים- משאבים יקרי ערך, נדירים ומתכלים (אשלג, פוספט, ברום, מגנזיום, נחושת);
 - מחצבות- חומרי חציבה המשמשים לתשתיות ובנייה בישראל;
 - מים מינרליים.
- משאבי הטבע בישראל הם בבעלות הציבור.



מטרות הוועדה

שאלת הייסוד העומדת בפני הוועדה היא הגדרתה של חלוקה נכונה והוגנת של משאב הטבע בין הציבור לבין החברות הפועלות בענף באופן שימקסם את הרווחה הכוללת:

- הבטחת חלק ראוי לציבור בכלל המשאבים תוך הבטחת המשך פיתוחם של מחצבים קיימים ונוספים.
- הבטחת מערכת מיסוי פרוגרסיבית, אשר תתאים את עצמה למציאות הכלכלית המשתנה, לפיה ככל שערך המשאב עולה כך חלק הציבור ברווחים גדל.



אופן עבודת הוועדה

- בחינת מכלול הנושאים, תוך התייחסות מפורטת להשלכות של המלצות הוועדה על ההסדרים הקיימים בין החברות הפועלות בתחום לבין המדינה.
- פניה לציבור בבקשה להגיש את עמדותיו, ועריכת מספר ימי שימועים טרם גיבוש ההמלצות ולאחר פרסום טיוטת הדו"ח.
- עריכת בחינה של המדיניות המקובלת בעולם.
- התייעצות עם מומחים שונים בארץ ובעולם לשם גיבוש המלצותיה.
- את עבודת הוועדה ליוותה משלחת של קרן המטבע העולמית (IMF).
- עריכת תרחישים רבים ובחנה את השפעת המערכת המוצעת על החברות הפועלות בתחום.



המערכת הפיסקאלית הקיימת - רקע

- ההסדרה המשפטית לגבי המשאבים קבועה בפקודת המכרות מבחינה בין מחצבים וחומרי חציבה.
- הבחנה זו משפיעה לא רק על דרכי הפיקוח אלא גם על שיעור התמלוגים:
 - 2% למחצבים שאינם יקרים (כגון: פוספט ונחושת)
 - -5% למחצבים יקרים (לא קיימים כיום בארץ)
- לגבי חומרי חציבה לא חל כיום הסדר תמלוגים סטטוטורי. אלו משולמים לרשות מקרקעי ישראל וגובהם נקבע בהתאם להחלטות מועצת הרשות.
- התמלוגים המשולמים בגין משאבי ים המלח קבועים בחוק זיכיון ים המלח ועומדים על 5%-10%.
- בנוסף, החברות משלמות מס לפי פקודת מס הכנסה (לרוב מס חברות).



המערכת הפיסקאלית הקיימת - כשלים

- המערכת הקיימת מבוססת על חקיקה משנות ה-20.
- המציאות הכלכלית שינתה את פניה לחלוטין, ערכם הכלכלי של המשאבים גבוה מאוד ועלה לאורך השנים.
- המערכת הקיימת לא מבטיחה חלק ראוי לציבור.
- המערכת הקיימת רגרסיבית ואינה מבטיחה כי חלק הציבור ברווחיות החברות (שיעור ה-GT, Government Take) יעלה יחד עם עלייה בשווי המשאבים.



מחצבים



חלק מהמחצבים מניבים שיעורי רווחיות גבוהים מאוד

שיעור רווחיות תפעולית

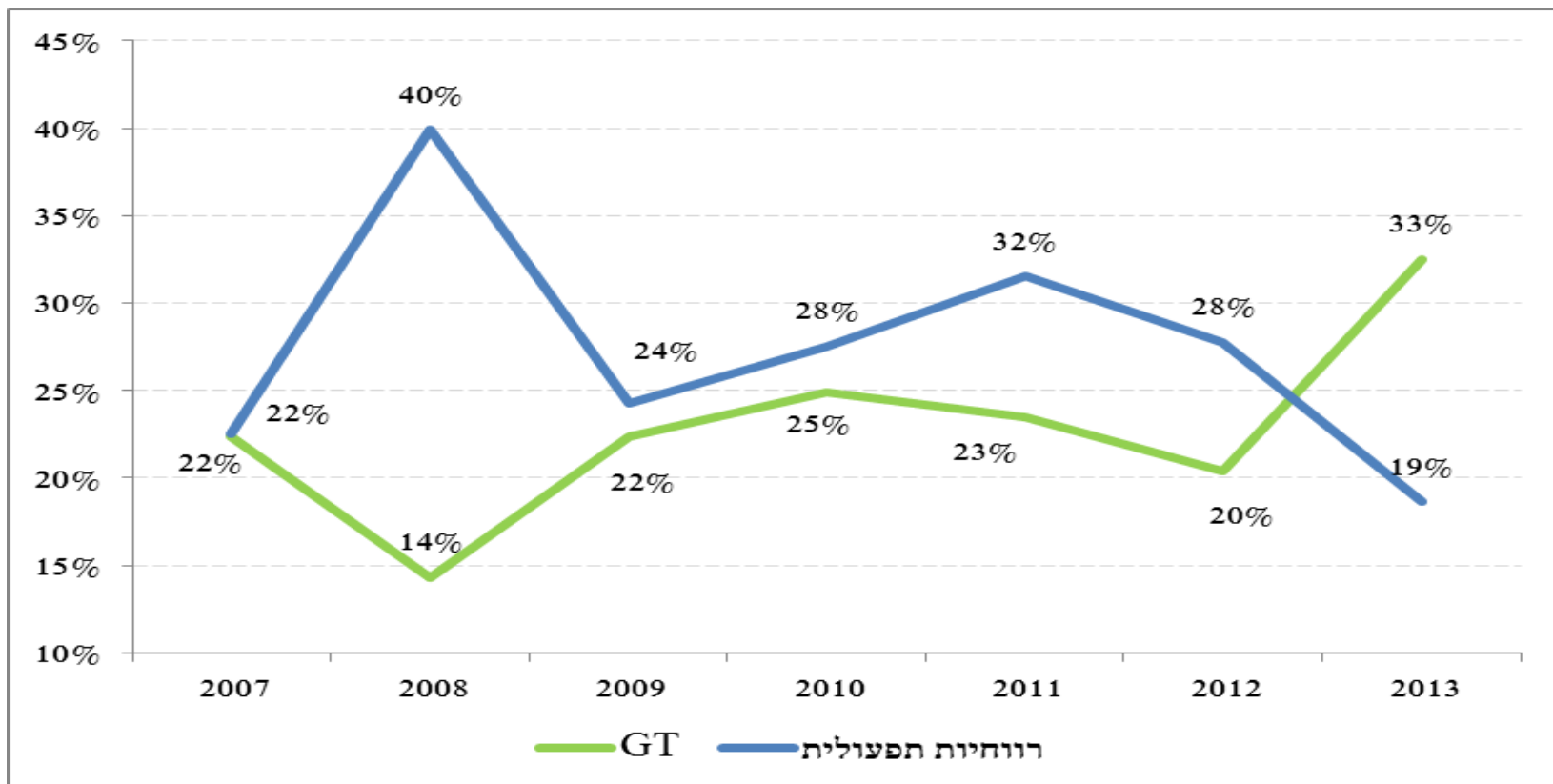
סך הכל	פוספט	אשלג	
24.5%	15.1%	29.3%	2007
47.5%	28.0%	58.3%	2008
33.7%	1.5%	49.5%	2009
31.1%	10.3%	40.1%	2010
34.0%	12.2%	47.2%	2011
30.4%	9.4%	45.3%	2012
22.5%	4.5%	36.5%	2013

- הרווחיות עולה כאשר מחירי המשאב עולים (2008) ולהיפך (2013).
- הרווחים המוצגים מייצגים רווחים הנובעים ממגוון פעילויות- הרווחים הנובעים רק מהפקת המשאבים בישראל גבוהים יותר, לעיתים בצורה משמעותית.
- קיימים רווחי יתר והם מושפעים ממחירי המחצבים.



המערכת הקיימת אינה מבטיחה חלק ראוי לציבור

שיעור ה-GT בשנים 2007-2013

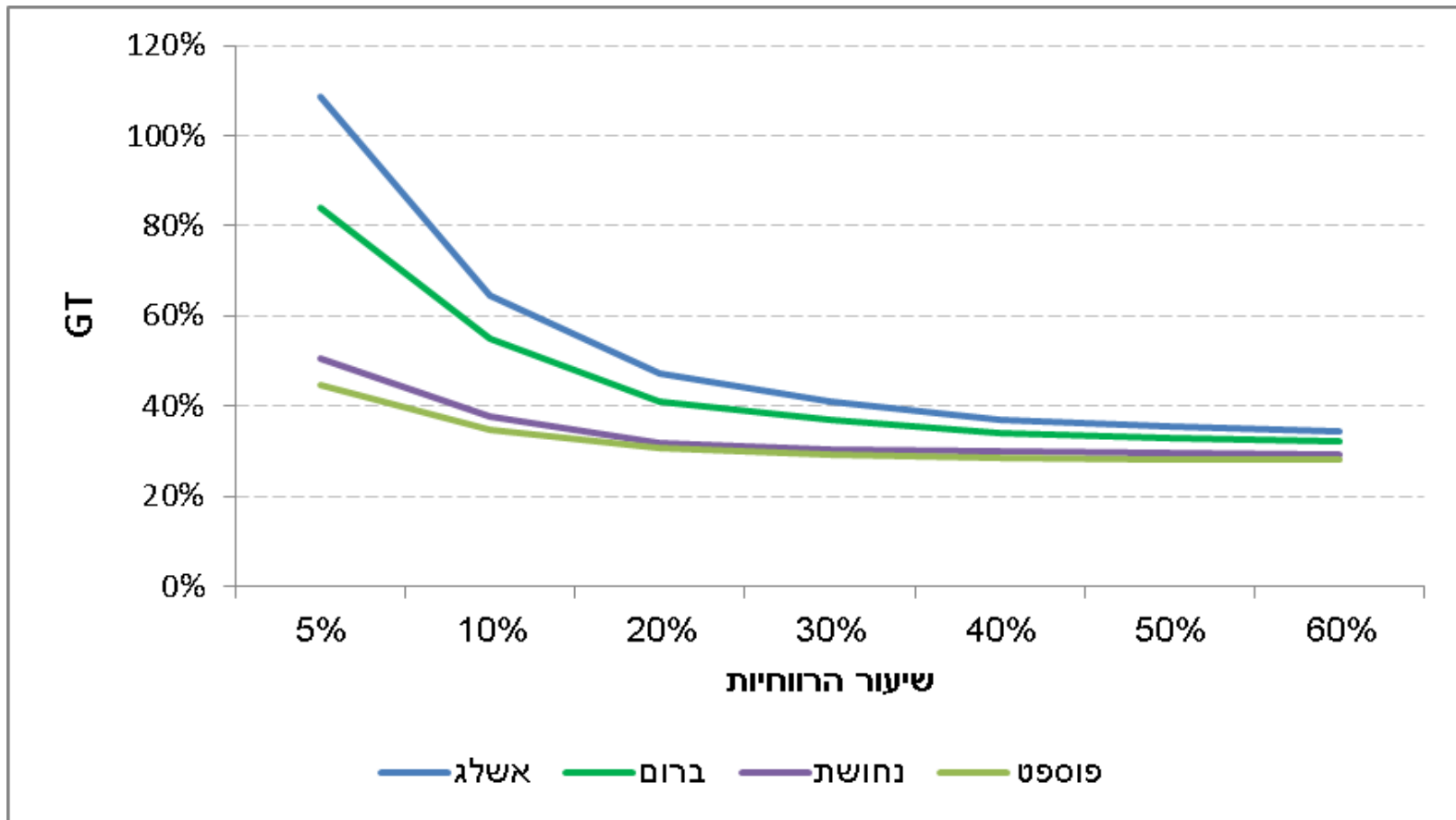


- שיעור ה-GT הממוצע בשבע השנים האחרונות עמד על 23% בלבד.
- שיעור ה-GT יורד כאשר רווחיות המשאבים עולה.



המערכת הקיימת אינה מבטיחה חלק ראוי לציבור

שיעור ה-GT הצפוי תחת משטר המיסוי הנוכחי



- גם לאחר שינוי חוק עידוד והסכם התמלוגים שיעור ה-GT הצפוי יעמוד על כ-30% בלבד.
- לשם השוואה, שיעור ה-GT בגז ונפט עומד על למעלה מ-50%.



סיכום הממצאים ומסקנות

- חלק מהמשאבים הקיימים בישראל מניבים רווחי יתר גבוהים;
- הנהנים העיקריים מרווחים אלו הן החברות בעוד הציבור בישראל אינו מקבל את חלקו הראוי מרווחי המשאב;
- מודל המיסוי הנוכחי של משאבי הטבע הוא מאוד רגרסיבי, ובשיעורי רווחיות בינוניים עד גבוהים נמוך גם בהשוואה בינלאומית.

מסקנה:

יש להוסיף למערכת מיסוי משאבי הטבע רכיב הממסה את "רווחי היתר"



המודל המוצע - עקרונות

מטרת המערכת: הבטחת המשך פיתוח משק משאבי הטבע, בד בבד עם קבלת חלק ראוי לציבור, וכל זאת תוך מתן תמריצים נאותים לעוסקים בענף.

■ עקרונות יסוד בקביעת מערכת המיסוי:

- מודל כללי צופה פני עתיד;
- חלק ראוי לציבור;
- המשך הפקת משאבי הטבע הקיימים וניטרליות להחלטות השקעה;
- פרוגרסיביות לצד יציבות;
- התמקדות במיסוי הרווחיות מפעילות הפקת משאב הטבע;
- שיקולים סביבתיים;
- פשטות.



המודל המוצע - תמהיל המיסוי

- שיעור תמלוג אחיד בעד כל המחצבים יעמוד על 5%
- החלת מס רווחי יתר ייעודי ופרוגרסיבי - "מס משאבי טבע"
- מס חברות בשיעור סטטוטורי (כיום 26.5%)



המודל המוצע - מערכת היחסים בין המרכיבים

תמלוג

מס משאבי טבע

התמלוג ייחשב כהוצאה לצורכי מס משאבי טבע

מס הכנסה

התמלוג ומס משאבי הטבע ייחשבו הוצאה
לצרכי מס



המודל המוצע - חישוב מס משאבי טבע

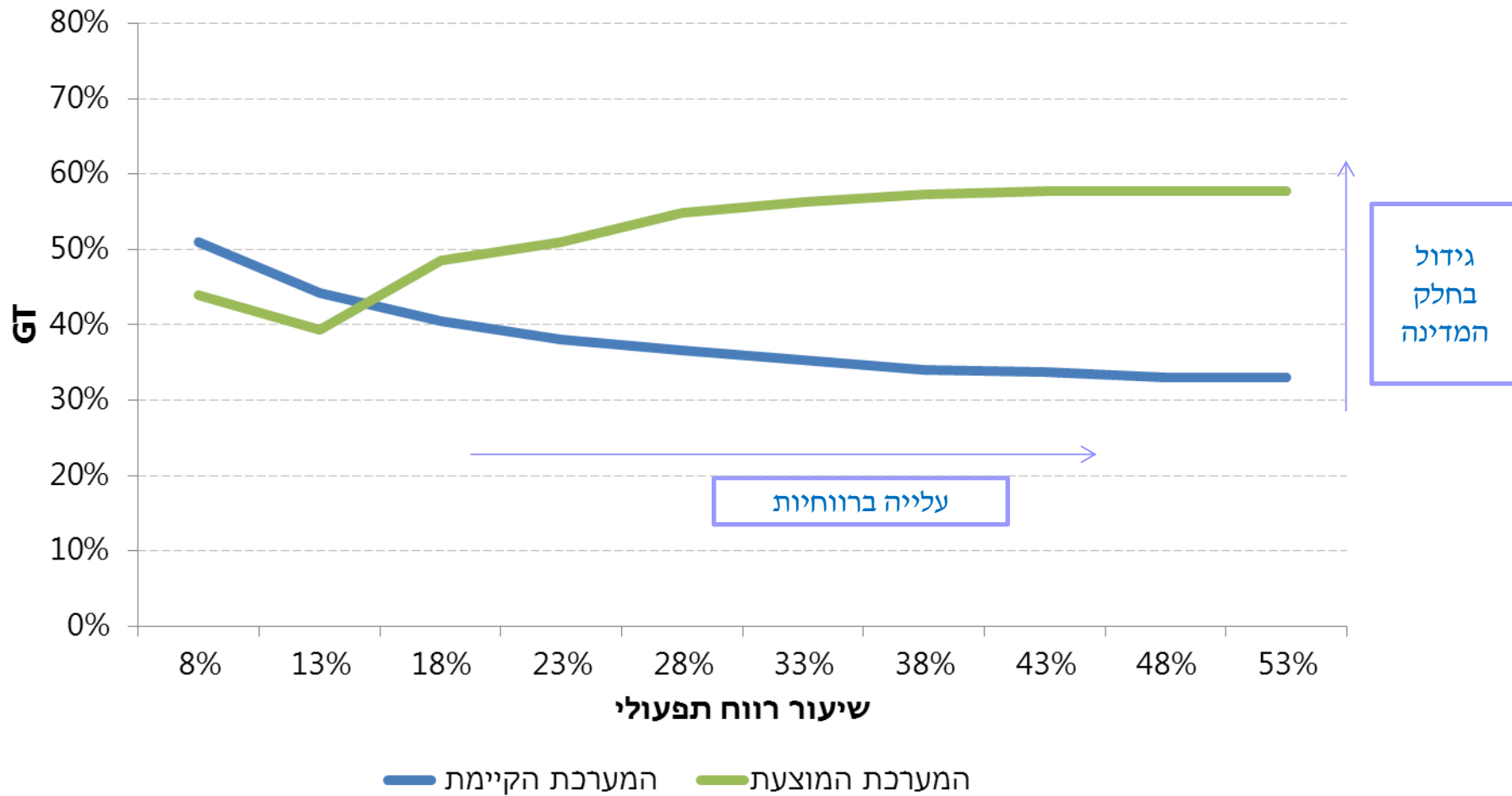
- מס משאבי טבע ייגבה על בסיס שנתי.
- בסיס המס יהא הרווח התפעולי של החברה.
- ינוכה סכום אשר יבטא תשואה של 14% על נכסי החברה.
- על בסיס המס- יוטל מס משאבי טבע פרוגרסיבי:

שיעור מס היתר	התשואה השנתית
$0\% = T_0$	$R < 14\%$
$25\% = T_1$	$14\% \leq R < 20\%$
$42\% = T_2$	$R \geq 20\%$

- בשנים שבהן החברה לא תגיע לסף המס, ייגרר הפער משנה לשנה ויהווה מגן מס בשנת המס העוקבת.



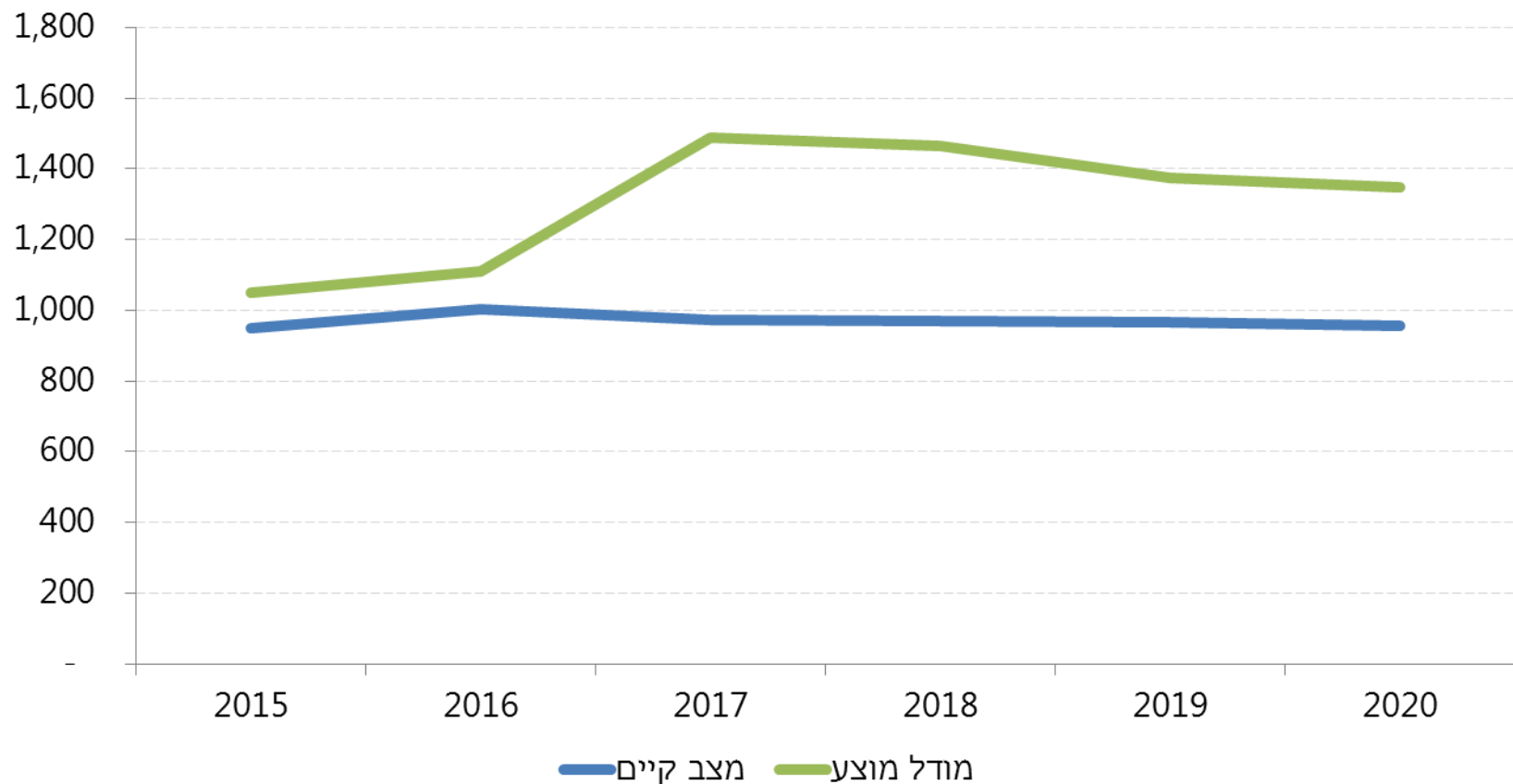
השפעת המודל המוצע על ה-GT



שיעור ה-GT הצפוי בפרויקטים רווחיים יעמוד על 45%-55% ויעלה יחד עם העלייה ברווחיות



המודל המוצע - השפעה על הכנסות המדינה



• הנתונים במיליוני ₪

• מדובר בהערכות בלבד ולפי רמת המחירים הקיימת היום, כל שינוי במחיר ישפיע באופן ישיר על השינוי בהכנסות



המודל המוצע – השפעה על פרויקטים

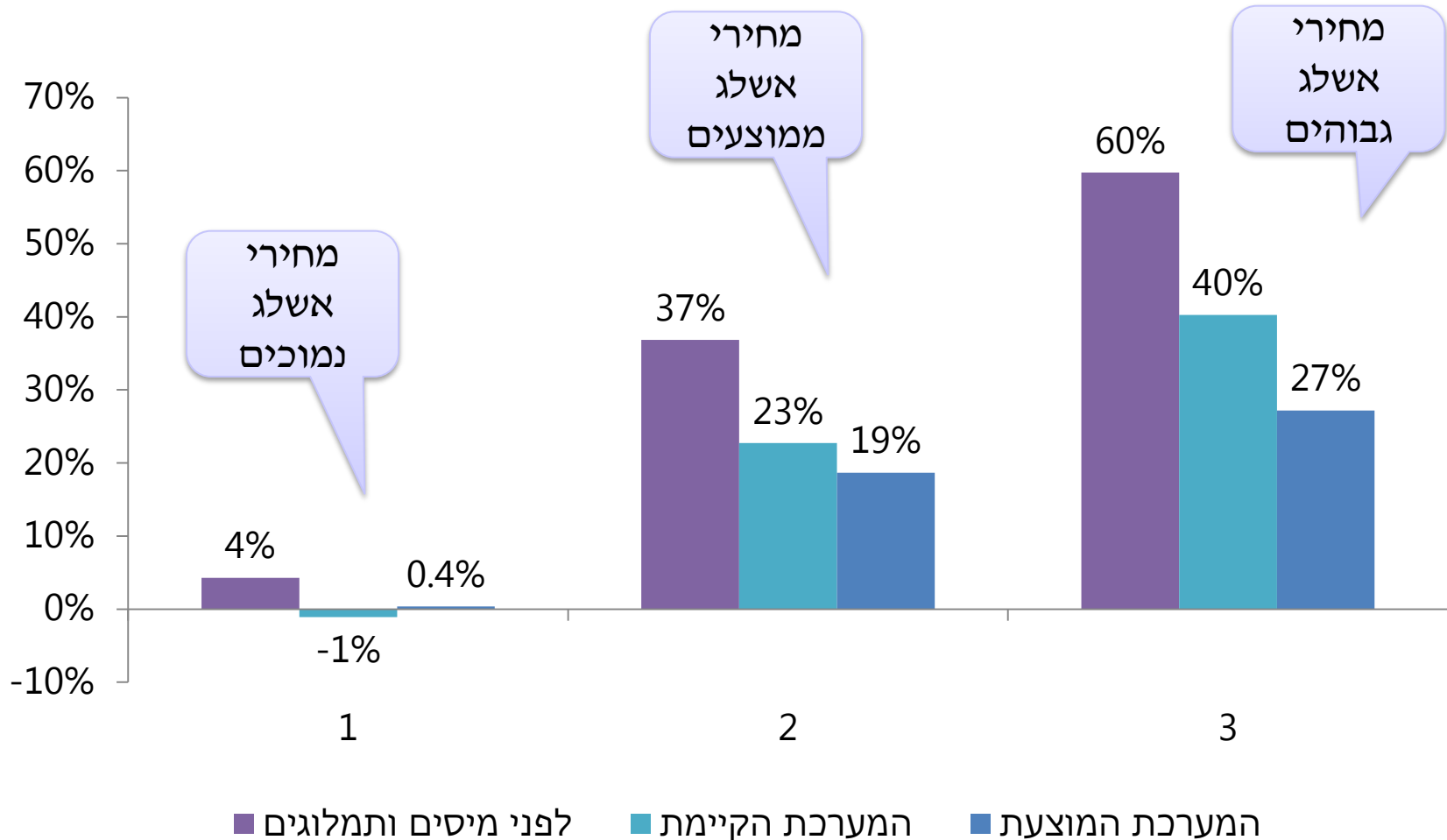
**נבחנה השפעת המודל המוצע על שורה של פרויקטים טיפוסיים.
התקבלו התוצאות הבאות:**

- בהתאם למודל מס רווחי יתר יוטל רק על השקעה המניבה תשואה העולה על 14%.
- מדרגת מיסוי נוספת תשמר תמריץ השקעה בפרויקטים ברמת סיכון גבוהה יותר.
- המלצות הוועדה יביאו להקטנת הסיכונים של היזמים במצבי קיצון לאור העמדת התמלוג על 5%.
- לאור האמור יישמר התמריץ להמשך פיתוח ענף המחצבים בישראל.



המודל המוצע - השפעה על רווחיות

השפעת המודל על פרויקט אשלג תחת שיעורי רווחיות שונים





המודל המוצע-שינויים מטיטת הדו"ח

- **שיעור התשואה-** לאחר בחינת מחודשת מוצע להעלות את התשואה הנלקחת במסגרת המודל מ-11% ל-14%.
- **החלת מדרגות-** הוספת מדרגת מיסוי בשיעור 25% לרווחיות המגלמת תשואה שבין 14%-20%.
- **הון חוזר-** הכרה בגין הוצאות המימון על פעילות שוטפת.
- **מחירי העברה במשאב הברום-** קביעת מנגנון פרטני לאופן קביעת מחירי העברה במשאב הברום המסתמך על שווי התרכובת.
- **התייחסות לסינרגיה בין משאבים-** קביעת מנגנון המבטיח כי החלת המס לא תפגע במשאבים שאינם מגלמים רווחי יתר (ביטול השפעה אפשרית על מפעל המגנזיום).



המלצות נוספות

- **תקופת תום הזיכיון (2030)** - הוועדה ממליצה על הקמת צוות ייעודי, שימונה על ידי החשבת הכללית. הצוות יפעל ליצירת וודאות באשר לאופן חישוב ערך הנכסים עם תום תקופת הזיכיון, בהתאם לשטר הזיכיון.
- **חוק עידוד השקעות הון** - בהתאם לחוק כל פעילות העוסקת בהפקה וכריית משאבים אינה זכאית להטבות מס מכוח חוק עידוד. הוועדה ממליצה להבהיר כי פעילות הפקת המשאב כוללת את כלל פעילות המפעל עד להפקתו של המשאב הסחיר הראשון, דוגמת אשלג, ברום, מגנזיום ונחושת.



חומרי חציבה



חומרי חציבה - מס משאבי טבע

- הוועדה מצאה כי קיימים רווחי יתר בפעילות הפקת חומרי החציבה בישראל.
- רווחי היתר מקורם בעלייה חדה במחירי חומרי החציבה, אשר נובעת מקשיים בפתיחת מחצבות חדשות, ממבנה השוק ומהעדר התחרות בו.
- על המדינה לשאוף כי לא ייווצרו ריווחי יתר כלל בענף חומרי החציבה שכן מדובר בשוק מקומי.
- נכון לעת הזאת, לא יוטל מס משאבי טבע על חומרי חציבה.
- במידה ובעוד מספר שנים תמונת המצב בשוק לא תשתנה, מוצע לבחון שוב את החלת מס רווחי יתר בענף המחצבות.



חומרי חציבה - תמלוגים

התמלוג בגין הפקת חומרי חציבה יורכב משלושה חלקים:

- **היטל סביבתי** (פיגוביאני) אשר יוטל בסמכות השר להגנת הסביבה ועל פי מתודולוגיה להערכת העלויות החיצוניות שתיקבע.
- **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.
- **נדירות המשאב** תגולם בתשלום המועבר לרמ"י על ידי בעל רישיון החציבה, באמצעות התמלוג.



מים מינרליים



מים מינרליים

- אין מקום להטיל מס מיוחד על חברות המים המינרליים מהסיבות הבאות:
 - לא מדובר במשאב מתכלה.
 - כל יזם אשר יבקש להקים מפעל, יוכל לקבל רישיון הפקה אם יעמוד בדרישות החוק.
 - המים המסופקים לחברות המים המינרליים אינם מים ייחודיים והם מסופקים גם לצרכנים הביתיים, למגזר החקלאי ולמגזר התעשייתי.
 - בחינת רווחיות החברות בתחום לא העלתה שיעורי רווחיות חריגים.
- חברות המים המינרליים מבקשות לקבל מים ממקור ספציפי, בקשה זו יכולה להטיל עלויות על כלל צרכני משק המים. הוועדה קוראת לרשות המים לגבש עד פרסום הדו"ח הסופי תעריף מים מיוחד לצרכנים אלו.



סיכום

- השינוי המוצע נבחן לעומקו במישור הכלכלי כמו גם במישור המשפטי
- המערכת המוצעת מסדירה את כלל המשאבים בישראל, גם אלו שיתגלו בעתיד.
- המערכת המוצעת מבטיחה חלק ראוי לציבור ברווחים הנובעים מהמשאבים הנמצאים בבעלותם.
- המערכת המוצעת משאירה את התמריץ להשקעה בידי היזמים ומבטיחה את המשך הפקת המשאבים.



תודה רבה!