

מדינת ישראל

הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים

פרטיים במשאבי טבע לאומיים

כ"ד באדר ב' התשע"ד
26 במרץ 2014
תק. 43310-2014

חברי הוועדה המשתתפים:

פרופ' איתן ששינסקי	יו"ר הוועדה
פרופ' יוג'ין קנדל	ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
ד"ר נדין בודו טרכטנברג	המשנה לנגידת בנק ישראל
רו"ח פרידה ישראלי	המשנה לממונה על כלכלה והכנסות מדינה, משרד האוצר
אהוד אדירי	סגן בכיר לממונה על התקציבים, אגף התקציבים, משרד האוצר
גלית כהן	סמנכ"ל בכירה לתכנון ופיתוח בר קיימא, המשרד להגנ"ס
עו"ד אבי ליכט	המשנה ליועמ"ש לממשלה, משרד המשפטים
עו"ד רחל בירנבוים	סגנית היועץ המשפטי לרשות, רשות מקרקעי ישראל
רו"ח עו"ד מיכל עבאדי	החשבת הכללית, משרד האוצר

משתתפים:

עדי חכמון	רכזת הוועדה, אגף התקציבים, משרד האוצר
נורדן שלאבנה	רפרנטית אנרגיה, אגף התקציבים, משרד האוצר
שמעון כהן	רו"ח, מנהל אגף חשבונאות וכלכלה, מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים
טל וולפסון	יועץ לכלכלן הראשי, משרד האוצר
נתנאל עודד	כלכלן המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראה"מ
שי לובשיס	יועץ מנכ"ל, משרד הכלכלה
יהונתן רזניק	רכז משרדים כלכליים, אגף החשבת הכללית, משרד האוצר
יובל רוז	עוזר החשבת הכללית, משרד האוצר
אורן תמיר	עו"ד במחלקה כלכלית-פיסקאלית, משרד המשפטים
ספי זינגר	עו"ד במחלקה כלכלית-פיסקאלית, משרד המשפטים
אפרת רותם	מתמחה במחלקה כלכלית-פיסקאלית, משרד המשפטים
רועי אברהמי	עוזר מנכ"לית משרד האנרגיה והמים
ירון גולן	עו"ד, לשכה משפטית, משרד האוצר
יוסי מרגוניסקי	בנק ישראל
יוסי בר ניב	ממונה ארצי על מחצבות, רשו מקרקעי ישראל
ערן יעקב	סמנכ"ל בכיר לתכנון וכלכלה, רשות המיסים
שלומי פיליפ	רו"ח, מנהל תחום תכנון ומדיניות, רשות המיסים
ורד טננבוים	רו"ח, מנהלת תחום בכירה לתכנון ומדיניות, רשות המיסים
רועי לוי	יועץ, רשות המיסים
רחל גדסי	רו"ח, מנהלת תחום, רשות המיסים
ד"ר אוהד קרני	אגף מדיניות סביבתית, המשרד להגנ"ס
אורית גולדשטיין	מחלקת מחירי העברה, רשות המיסים
צחי דוד	רכז תחום מקרקעין וסביבה, אגף התקציבים, משרד האוצר
אמיר שפיצר	עוזר למשנה לנגידת בנק ישראל
נטע פוריציץ	מינהל אוצרות טבע, משרד האנרגיה והמים

רשמה: גב' נורדן שלאבנה, רפרנטית אנרגיה

ישיבה מס': 15

תאריך הישיבה: 26.03.2014

סיכום דיון הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים - ישיבה מס' 15

על סדר היום :

1. צחי דוד- רכז תחום מקרקעין וסביבה, אגף התקציבים, משרד האוצר: תמלוגים על חומרי חציבה (ראה מצגת מצורפת).

- ניתנה סקירה על חברות מרכזיות בענף בו מתקיימת אינטגרציה לאורך שרשרת הייצור של החברות.
- הוצגו נתחי השוק של החברות השולטות בשוק.
- ניתנה סקירה על עבודות עבר שבוצעו על מנת לקבוע מחדש את שיעור התמלוגים הראוי, ביניהן עבודותיהם של רן חקלאי ורות סדן.
- הוצגו ממצאים כלכליים על בסיס ניתוח פיננסי של מחצבות וחברות בענף שמציגים את התפלגות חלק המדינה מול החברות לאורך השנים 2006-2013.
- בהתאם לנתונים שהוצגו, לאור עליית מחירי חומרי החציבה, בשנים האחרונות קיימים רווחי יתר בענף המחצבות.
- התקיים דיון על היעדר התחרות בענף המחצבות שגורם לתופעה של עליית ההכנסות לחברות המביאה להקטנת שיעור חלק המדינה (GT).
- הוצגו דרכי פעולה רלוונטיים לפתרון בעיית האינטגרציה האנכית במשק והיעדר התחרות בטווח הארוך אל מול הטווח הקצר.
- הוצגה חלופת העלאת התמלוג וכן הועלו חלופות נוספות למודלי מיסוי אפשריים בשוק המחצבות.
- צוין בוועדה כי היעדר התחרות בענף חומרי החציבה נובע ממדיניות הממשלה, שגרמה לסגירתן של מחצבות רבות שפעלו בעבר בשוק, בייחוד המחצבות הקטנות. פעולה זו אפשרה לחברות הגדולות להישאר עם רזרבות גדולות, והפתרון לכך הוא פתיחה של מחצבות חדשות.
- חלק מחברי וועדה טענו כי לאור העובדה שנצפו רווחי יתר יש מקום להטיל על רווחים אלו מס רווחי יתר או להעלות את התמלוג. חברים אחרים טענו כנגד כי הטלת מס רווחי יתר על חומרי חציבה אינה נהוגה בעולם, בעיקר לאור העובדה כי ככלל לא אמורים להיווצר רווחי יתר בתעשייה זו. עוד צוין כי מבנה השוק המאופיין במונופולים אזוריים יביא לידי כך שהעלאת התמלוג תגולגל למחיר ובכך תביא להעמסת עלויות על תקציב המדינה ועל מחירי הדיור, ולמעשה לא תגדיל את חלק המדינה ברווחים. עוד צוין, כי מבנה השוק ומספר השחקנים בו, חלקם קטנים, הוא בעייתי וייתכן כי לצורך החלת מס רווחי יתר יידרשו משאבים גבוהים מאוד כאשר ייתכן ופוטנציאל הגבייה אף נמוך מהעלות הפוטנציאלית למדינה לצורך החלתו.
- חלק מחברי הוועדה ציינו כי לאור העובדה שמדובר בשוק מקומי אשר מחיריו נקבעים בארץ סוגיית העלויות החיצוניות בחומרי החציבה חשובה מאוד ויש מקום להבטיח כי עלויות אלו יגולמו בתמלוג שיושת על חומרי החציבה. צוין כי הפנמת העלויות

החיצוניות תעודד מעבר לשימוש בתחליפים ותעודד מחזור. בהקשר הזה ניתנה הדוגמא של צמצום השימוש בבזלת ומעבר לתחליפים לאור עליית מחיר הבזלת.

- כמו כן צוין כי למדינה אין אינטרס להגדיל את חלקה בהכנסותיהן של החברות הגדולות אלא לעודד תחרות בענף על מנת שלא ייווצרו בו ריווחי יתר כלל, וכי זו בעיה מדינית הדורשת טיפול בהקדם. אחת ההצעות שעלו היא לעודד את השימוש בתחליפים במשק חומרי החציבה על ידי מנגנון מיסוי דיפרנציאלי.
- חברי הוועדה ציינו כי לאור העובדה שענף המחצבות הוא ענף מקומי ומחיר חומרי החציבה נקבע במשק המקומי, על מנת לקבוע את גובה התמלוג הראוי יש לכמת את העלויות הסביבתיות. חברי הוועדה ביקשו מנציגי המשרד להגנת הסביבה להגיש לוועדה דו"ח המציע מתודולוגיה לקביעת העלויות החיצוניות הנובעות מכריית חומרי חציבה אשר יכמת עלות חיצונית הנובעת מהפקת טון חומר חציבה. סוכם כי המשרד להגנת הסביבה יפעל להגשת דו"ח כאמור לוועדה.
- צוין כי ועדת בלינקוב שמונתה על ידי שר השיכון דנה בימים אלו באופן חלוקת הזכויות לחציבה ובמבנה ענף המחצבות וייתכן כי למסקנות הוועדה תהייה השפעה מהותית על מבנה השוק וכן על רווחיות החברות המפיקות. צוין כי כעת ישנם 2 מכרזים לכריית חומרי חציבה באוויר אשר נמצאים על סף הגשת הצעות מחיר. חברי הוועדה ביקשו כי מזכירות הוועדה תערוך דיון עם מר בלינקוב בנושא על מנת לדעת מהם הכיוונים המתגבשים והאם המלצות הוועדה עתידות להתפרסם בקרוב. חברי הוועדה ביקשו לבחון אפשרות לפיה יוזמן מר בלינקוב להציג את מסקנותיו הראשוניות בפני הוועדה.
- לסיכום הדגיש פרופ' ששינסקי לאור העובדה שסוגיית מבנה ענף המחצבות קריטית להמלצות הוועדה, ולאור העובדה שוועדת בלינקוב עתידה לתת את המלצותיה בקרוב, לא ניתן כעת לגבש המלצות באשר לתמהיל המיסוי הרצוי וגובהו.

2. עדי חכמון - מרכזת הוועדה: (ראה מצגת מצורפת).

- הוצגו נקודות עיקריות בסוגיות המים המינרליים לפיהן:
 - i. בשימוש מפוקח מים מינרליים אינם משאב מתכלה;
 - ii. שיעור האספקה למים מינרליים מכלל כמות המים השפירים נמוך ועומד על פחות מפרומיל;
 - iii. מים מינרליים מסופקים גם לשימושים אחרים (חקלאות, תעשייה ומים לבית).
- חברי הוועדה דנו בסוגייה שהועלתה על ידי רשות המים לפיה יצרני המים המינרליים (בדומה לצרכנים נוספים, דוגמת מפעלים) מבקשים לקבל מים ממקור ספציפי. חברי הוועדה דנו בהשלכות שיכולות להיות לבקשה זו על עלויות משק המים. הומלץ לקרוא לרשות המים לבחון עד לפרסום הדו"ח הסופי, מתווה כולל לקביעת תעריף מיוחד לצרכנים המבקשים מים מקידוח ספציפי על מנת להבטיח כי במידה

וישנן עלויות עודפות על משק המים הנובעות מבקשה זו הן לא תושנה על תעריפי המים.

- ברום - בישיבה הוצגו מחירי המכירה של חברת הברום בע"מ, חברת בת לחברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן – כי"ל), אל צדדים קשורים וצדדים לא קשורים, ונעשתה השוואה למחירים ביחס לחברות גדולות וקטנות בעולם אשר מפיקות ברום גם כן.
- הוסבר כי לאור הימצאותו של הברום במי ים המלח בריכוזיות גבוה פי 75 מזו המקובלת בעולם עלות הפקת הברום בישראל נמוכה מהעלות הפקתו בעולם וזה מודגש גם בדו"ח התקופתי של החברה.
- הוצגה המתודולוגיה לקביעת מחירי העברה בעסקאות בין חברות קשורות בינלאומיות אשר קבועה בסעיף 85א' לפקודת מס הכנסה. הוחלט כי יש לבחון החלת סעיף 85א' גם על עסקאות בין צדדים קשורים הנעשות בין חברות מקומיות.
- הוצגו עיקרי הממצאים העולים מחוות הדעת של פרופ' פינדייק לפיהם:
 - i. לכי"ל יתרון עצום באחיזה בכלל שרשרת הייצור;
 - ii. באשלג מחירי המכירה של מי"ה הם בין הגבוהים בענף ועלויות הייצור נמוכות מהמוצע;
 - iii. טיפול בסוגיית מחירי העברה בברום מקפיץ משמעותית את הרווחיות הנובעת ממשאב הברום;
 - iv. הרווחיות הנובעת מהאשלג והברום בישראל מוצבת בין המדינות הרווחיות במגזר. בפוספט הרווחיות מוצבת בממוצע.
- הוצג הניתוח שנערך על ידי פרופ' פינדייק עבור הוועדה על מנת להשוות את הרווחיות הנובעת מהמשאבים המצויים בארץ לעומת שיעור רווחיות נורמטיבי. קביעת שיעור הרווחיות הנורמטיבי נעשה על ידי בחינת שיעורי הרווחיות שהציגו חברות המרכיבות שני מדדי כרייה בינלאומיים. נעשתה בחינה של שני מדדים (אשר האחד מכיל 29 חברות כרייה והשני 700 חברות כרייה) על מנת לקבל תוצאה מהימנה ככל הניתן. בחינת שיעורי הרווחיות במדדים אלה הראתה בבירור כי הרווחים הנובעים מהמשאבים בישראל גבוהים משמעותית מרווח נורמטיבי המקובל בתעשיית הכרייה בעולם. הוסבר, כי מדד ההשוואה שנבחר הוא מדד כללי ולא מדד של חברות העוסקות עם משאבי טבע נדירים (דוגמת אשלג או ברום). זאת, לאור העובדה שחברות רבות בתחומים אלו מציגות רווחים גבוהים משמעותית מרווח נורמטיבי לאור ייחודיות המשאב השייך לציבור ומבנה השוק.
- חברי הוועדה ציינו כי הם ממתנינים לניתוח דומה שייעשה באשר לגובה התשואה המקובלת שיש להעניק לנכסים.
- הוצגו עיקרי הנושאים העומדים לדיון. חברי הוועדה ביקשו כי בישיבה הבאה תוצגנה הסימולציות למודל הנשען על הרווח החשבונאי והמעניק תשואה על

הנכסים, הדומה למודל ה-ACE אך מעניק תשואה על נכסים במקום תשואה על ההון העצמי לאור החשש ליכולת לבצע מניפולציות על ההון העצמי. סוכם כי עד לקבלת העבודה מפרופ' פינדייק לצורך הסימולציות תילקח תשואה של 9% וכי שיעור המס ייקבע כך שחלק המדינה במקרים בהם מוחל מס היתר יהיה דומה לחלק המדינה המתקבל בעד משאבי הגז והנפט.