

25 במרץ 2024

ט"ו באדר ב' ה'תשפ"ד

לכבוד

חברי הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

הנדון: התייחסות לובי 99 לקראת הדיון בנושא תום תקופת הזיכיון של כי"ל

בשם ארגון לובי 99 (חל"צ), אנו מברכים על קיום הדיון בנושא תום תקופת הזיכיון של חברת כימיקלים לישראל (כי"ל) בים המלח, אשר יגיע לקיצו בשנת 2030. ים המלח הוא משאב יחיד מסוגו בעולם ולזיכיון בו יש השלכות כלכליות וסביבתיות מרחיקות לכת. על כן, תום תקופת הזיכיון מהווה חלון הזדמנויות נדיר לעיצוב מודל ההפקה כך שייטיב עם כל אזרחי מדינת ישראל, ולא רק (או בעיקר) עם כי"ל, שנמצאת בשליטת הטייקון עידן עופר. אל לה למדינה לפספס את ההזדמנות הזו, ולחזור על שגיאות העבר. להלן יפורטו נקודות עיקריות שיש לתת עליהן את הדעת בעת היערכות המדינה לתום הזיכיון הנוכחי ולקביעת מודל הפעילות העתידי:

1. כתיבת שטר זיכיון חדש, במקום התבססות על הקיים

חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון") ושטר הזיכיון המופיע בו כתוספת נוסחו בראשית שנות השישים, במציאות בה חברת מפעלי ים המלח הייתה חברה ממשלתית, אלא שהיום מדובר בחברה פרטית. בעת הפרטת מפעלי ים המלח בשנות התשעים, לא נוצלה ההזדמנות לתקן את שטר הזיכיון, והוא נותר בנוסחו הארכאי. לקראת תום הזיכיון הנוכחי, על המדינה לנצל את ההזדמנות ולנסח מחדש שטר זיכיון שייטיב עם אזרחי ישראל, ולא לנסות לתקן את שטר הזיכיון הקיים בשיטת "טלאי על טלאי".

2. זכות הקדימה

סעיף 25 לשטר הזיכיון, המופיע כתוספת לחוק הזיכיון, קובע כי המדינה מחויבת לתת למפעלי ים המלח זכות קדימה בזיכיון עתידי בים המלח. זכות זו, שנוסחה כאמור כאשר היה מדובר בחברה ממשלתית, מעקרת כל אפשרות לתחרות על הזכות להפיק משאבים מים המלח, מעניקה לכי"ל יתרון בלתי סביר בהקצאת הזיכיון הבא, וכך פוגעת ביכולת של המדינה למצות את מלוא הפוטנציאל במסגרת הזיכיון העתידי. על כן, יש לבטל מבעוד מועד את זכות הקדימה של כי"ל.

רעיון נוסף שעלה לאחרונה על-ידי משרד האוצר לטיפול בבעיית זכות הקדימה של כי"ל, הוא מתן החזר הוצאות עבור הגשת המועמדות למכרז הבא לחברות שלא תיזכנה בו לבסוף.¹ אנו מתנגדים לאפשרות זו בכל תוקף – לא ייתכן שאזרחי ישראל יישאו בהוצאותיהן של חברות פרטיות, רק מכיוון שהממשלה חוששת להתעמת עם כי"ל ולבטל את זכות הקדימה.

3. חלק המדינה

ים המלח בחלקו הישראלי, על מחצביו, שייך למדינת ישראל, ולכן נקודת המוצא היא שגם הרווחים המתקבלים מהפקתם שייכים לאזרחי המדינה. חלקה של המדינה במשאב הטבע הינו אחד ההיבטים המרכזיים הדורשים התייחסות לקראת תום תקופת הזיכיון. בעת הענקת שטר הזיכיון למפעלי ים המלח,

¹ על-פי דבריו של מר אורי שאשא, סגן בכיר לחשב הכללי, בישיבת הוועדה לענייני צעירים שנערכה ביום 18.03.23.

כאשר זו עוד הייתה חברה ממשלתית אשר חילקה דיבידנדים למדינה, עמד חלקה של המדינה ברווחים המופקים מים המלח על כ-50%. מאז החברה הופרטה והתקבל התיקון לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011, שמטרתו הגדלת חלקו של הציבור ברווחים ממשאבי הטבע עד לרמה המקובלת בעולם. ועדת ששינסקי 2, עליה התבסס תיקון החוק האמור, העריכה שלאחר יישום מסקנותיה חלק המדינה יהיה 46%-55%². אלא שבמבחן המציאות חלק המדינה ברווחי ים המלח עומד על כ-35% בלבד, וזאת לדבריו של מנכ"ל כ"ל לעצמו, מר רביב צולר, בדיון שנערך בוועדה זו ביום 18.7.2023. בחינה השוואתית שביצענו מלמדת כי חלק המדינה המקובל ממשאבי טבע בקרב מדינות העולם עומד על בין 60% ל-80% (ראו נספח)³. עקב הסיכון הנמוך הקיים בהפקת המחצבים מים המלח, ועקב מאפיינים ייחודיים של ההפקה המאפשרים עלויות תפעוליות נמוכות ביותר, עמדתנו היא כי יש להעמיד את חלק המדינה על הקצה העליון של טווח ההשוואה הבין לאומי, קרי 80% מהרווחים.

4. דיווח לציבור על-אודות היערכות הממשלה ליישום סעיף 24 לשטר הזיכיון

סעיף 24(ב) לשטר הזיכיון קובע כי בעשר השנים האחרונות לזיכיון, תקופה שהחלה בשנת 2020, כל השקעת הון חדשה במפעל תיעשה רק באישור בכתב מאת הממשלה. **אנו דורשים מהממשלה לפרסם את נוהל אישור ההשקעות, את ההשקעות שהתבקשו על-ידי הזכיון, ואת אלה מתוכן שאושרו, יחד עם הנימוקים לאישורן. כמו כן, אנו דורשים כי מעתה והלאה כל בקשת השקעה חדשה שתתבקש על-ידי הזכיון תפורסם באופן פומבי יחד עם סטטוס האישור והנימוקים.**

כמו כן, סעיף 24(א) לשטר הזיכיון קובע כי בתום הזיכיון תרכוש הממשלה מידי הזכיון את הנכסים המוחשיים המשמשים אותו, לפי "ערך ההחלפה המופחת" שלהם. על-מנת ליישם סעיף זה כראוי, יש לבחון מהו ערך ההחלפה המופחת של נכסי הזכיון המוחשיים, ולפרסמו. בנוסף, **על המדינה להיערך מראש לרכישת נכסי הזכיון בעת תום הזיכיון, על-מנת שתקציב המדינה השוטף לא ייפגע מכך.**

בברכה,



אופיר פאר
לוביסט ציבורי



אריאל פז סוויצקי
מנהל מחקר

² מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים, אוקטובר 2014, עמ' 12.

³ לפירוט ר' מכתבנו למר אורי שאשא, סגן בכיר לחשב הכללי, מיום 13.03.2023.

נספח – חלק המדינה במבט השוואתי

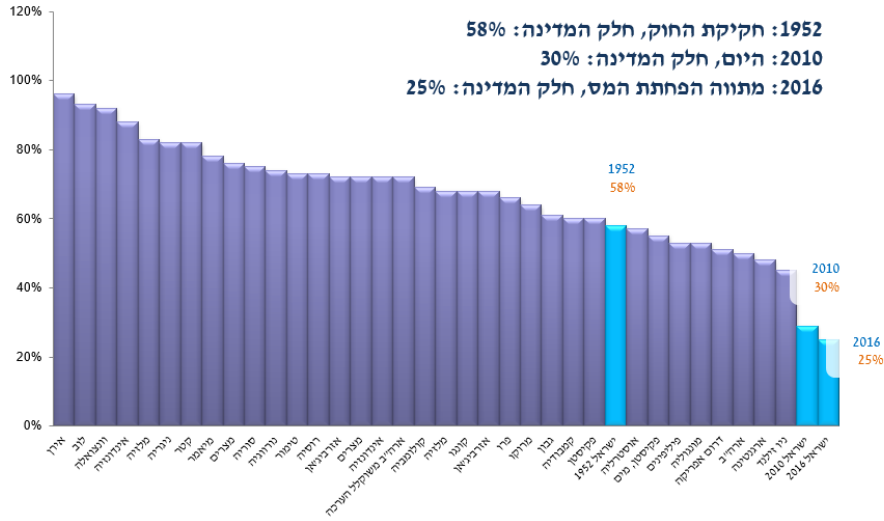
1. בחינת מגוון מקורות השוואתיים, ביניהם נתונים של ה-OECD ושל ספרות מקצועית, מובילה למסקנה ברורה: **קביעת חלק המדינה הראוי ברווחים מושפע באופן משמעותי משאלת הסיכון ואי הוודאות הכרוכים בהליך ההפקה.** מדובר במשוואה ידועה – ככל שהסיכון גבוה יותר כך הרווח הפוטנציאלי של מי שלוקח את הסיכון גדל. אם המדינה מעוניינת לגלגל סיכון לזים הוא, בתמורה, יזכה בפוטנציאל גבוה יותר לרווח, ואולם אם המדינה לוקחת את עיקר הסיכון עליה, או שהסיכון מלכתחילה נמוך, נתח המדינה ברווחי המשאב גדול יותר.⁴
2. ככלל הפקת משאבי טבע היא פעולה הכרוכה במידה מסוימת של סיכון התלוי בשורה של משתנים, כך למשל: אי ודאות באשר לקיומו, מקומו או היקפו של המשאב; מקובעות למיקומו הפיזי של המשאב שלעיתים הגישה אליו מורכבת ודורשת השקעה בתשתיות; תנודתיות רבה במחירים; תקופות ארוכות של הפקה עד החזר ההשקעה; עלויות גדולות של שיקום לאחר סיום ההפקה; תלות ביציבות הפוליטית במדינה ועוד.⁵
3. ככל שמשתנים אלה מובהקים יותר, תיטה המדינה לקבוע שיעור מיסוי נמוך יותר, או לחלופין, תיקח על עצמה (באמצעות מודל מותאם) חלק גדול יותר מהסיכון על מנת למשוך משקיעים. כך, לדוגמה, ב-2008 פרסם ה-OECD ניתוח השוואתי של המדיניות הפיסקאלית של נורבגיה וצ'ילה, במסגרתו ציין את הסיבות השונות לנתח מדינה גבוה יותר במקרה של נורבגיה: יציבות פוליטית; אמינות בהסכמים; וכן סיבות חיצוניות שנוגעות למחירי הנפט הגבוהים.⁶
4. **הטווח המקובל בעולם לחלק המדינה ברווחים נע בין 50%-80% במיזמים של הפקת משאבי טבע.** כך, בגרף הבא שהוצג במסגרת דיוני הממשלה על מדיניות פיסקאלית בענף הנפט והגז, המבוסס על כתב העת Oil & Gas Journal מ-2005, רק מדינה אחת, למעט ישראל, מסתפקת בפחות מ-50% מהרווח:⁷

Nakhle, Carole. "4 Petroleum fiscal regimes." The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice, New York, Routledge/Fondo Monetario Internacional (2010): 89-121.; ⁴ Johnston, D. (2002). Current developments in production sharing contracts and international concerns: Retrospective government take--not a perfect statistic. Petroleum Accounting and Financial Management Journal, 21(2), 101-108.

Hogan, Lindsay, and Brenton Goldsworthy. "5 International mineral taxation." *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* 24 (2010): 122.; Johnston, D. (2002). Current developments in production sharing contracts and international concerns: Retrospective government take--not a perfect statistic. Petroleum Accounting and Financial Management Journal, 21(2), 101-108.

Havro, Gøril Bjerkehol, and Javier Santiso. "To benefit from plenty: Lessons from Chile and Norway." (OECD - 2008).⁶ משרד האוצר, חוק רווחי גז ונפט: תהליך העבודה ועיקרי המדיניות הפיסקאלית בענף (אוגוסט 2013). [קישור](#)

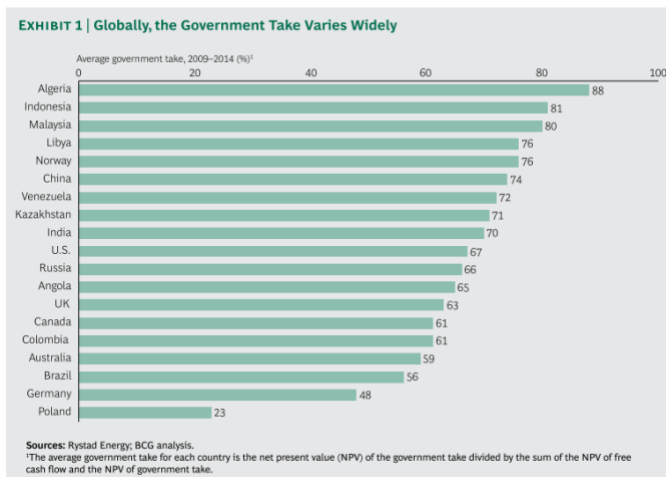
שיעור חלק המדינה במדינות העולם



מקור: Oil & Gas Journal 18 April, 2005

20

5. מספר מקורות נוספים הצביעו על שיעורים דומים. כך למשל, מחקר מ-2014 בכתב העת Journal of Business Management מצא, כי החלק ברווחים של המדינות שנבדקו עמד על בין 74% ל-94%;⁸ ואילו מחקר של חברת הייעוץ BCG מ-2015 בחן את שיעור החלק ברווחים של 19 מדינות (מפותחות ומתפתחות), ומצא שב-17 מתוך 19 מביניהן החלק היה מעל 55%.⁹

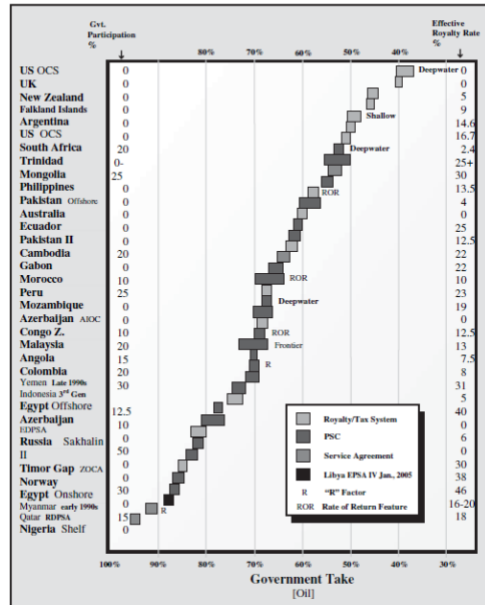


⁸ Saidu, S. and A. R. Mohammed (2014). "The Nigerian petroleum industry bill: An evaluation of the effect of the proposed fiscal terms on investment in the upstream sector." *Journal of Business and Management Sciences* 2(2): 45-57.

⁹ Martén, I., et al. (2015). "Government take in upstream oil and gas." *Boston Consulting Group*. December 9th.

6. מחקר של הבנק העולמי מ-2007 הציג ניתוח של חלק המדינה תוך התחשבות במשטר ההפעלה, ומצא גם כן שברוב המוחלט של המדינות חלק המדינה במיזמים של הפקת משאבי טבע הוא מעל 60%:¹⁰

Government Take



Source: D. Johnston, Course Workbook, Libya Licensing Round, August 2006.

7. ראו לדוגמה את דנמרק: משאבי טבע ממוסים במס משאבי טבע בשיעור של 52% (ללא מבנה מורכב של חישוב רווחי יתר); מס חברות של 25%; וכן החזקה ממשלתית באמצעות קרן עצמאית של 20% מכל זיכיון חדש.¹¹

8. כאמור, נתונים אלו מובילים למסקנה ברורה: חלק המדינה ברווחים המקובל בעולם הינו בין 50%-ל-80%, וזאת על אף הסיכונים המאפיינים את רוב הפרויקטים להפקת משאבי טבע. מכאן, ככל שרמת הסיכון של פרויקט נמוכה יותר כך חלק המדינה הראוי ברווחים צריך להיות קרוב יותר ל-80%.

¹⁰ Tordo, S. (2007). Fiscal systems for hydrocarbons: Design issues, World Bank Publications.

¹¹ Danish Energy Agency, Economy of oil and gas. <https://ens.dk/en/our-responsibilities/oil-gas/economy-oil-and-gas>