

13.3.2023

כ' באדר ה'תשפ"ג

לכבוד,

מר אורי שאשא,

סגן בכיר לחשב הכללי – מנהל חטיבת משרדים כלכליים ורכש

משרד האוצר

מר שאשא הנכבד,

הנדון: הגדלת חלק המדינה ברווחי חברת מפעלי ים המלח

להלן מכתב שני במספר מתוך סדרת מכתבים בהם נעסוק בסוגיות המרכזיות שדורשות היערכות לקראת תום תקופת הזיכיון של חברת מפעלי ים המלח בע"מ ("מיי"ה"/"החברה"). במכתבנו הקודם עמדנו בהרחבה על הרקע הרלוונטי לדיון בזיכיון ים המלח, רקע הרלוונטי, וביתר שאת, גם לנדון במכתב זה.¹

[להרחבה על זיכיון ים המלח ראו נספח 1]

מכתב זה עניינו בדרישה כי ייקבע מראש באופן חד משמעי כי חלקה של המדינה, בכל מודל אסדרה עתידי שיחול בתום הזיכיון, יעמוד על 80% מהרווחים (במונחי Government Take; "GT") מפעילות ההפקה. קביעה כאמור מבוססת ומעוגנת, הן בדין המקומי, ובפרט חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 ("חוק הזיכיון") ושטר הזיכיון המעוגן בו ("שטר הזיכיון"); הן בבחינת השוואתית של המקובל בעולם לאור אופיו הייחודי של ים המלח, ובפרט – רווחיות גבוהה, צורך מוגבל ביזמות, היעדר סיכון, הוצאות תפעול נמוכות ועוד. והכל כמפורט להלן:

פתח דבר

1. מזה כשלושה עשורים, חוק הזיכיון, שמכוחו מתבצעת הפקת אוצרות הטבע בים המלח, איננו מגשים את תכליתו, שהייתה ועודנה להשיא את רווחיה של מהמדינה ממשאב טבע זה.
2. מניתוח הנתונים העומדים לרשותנו, באמצעות הדו"חות הכספיים של כ"ל ופרסום היקפי הגבייה של התמלוגים עולה כי חלק המדינה כיום מהרווחים מכלל המחצבים שכורה כ"ל בישראל, גם לאחר גביית המס על רווחי יתר, הוא נמוך בכל קנה מידה ועומד על כ-35.5% מהרווחים לכל היותר, וכי שיעור התמלוגים המשולם על ידה, הלכה למעשה, הוא כ-2.5% בלבד במוצע מערך אוצרות הטבע, ולא 5% כפי שנקבע בשטר הזיכיון.
3. חלקה של המדינה במשאב הטבע הינו אחד ההבטים המרכזיים הדורשים התייחסות לקראת תום תקופת הזיכיון. אמנם, במכתב זה לא נתייחס למודל העתידי בו תוקצה הזכות לכרות את משאבי ים המלח, עם זאת יש לקבוע חד משמעית: לאחר 2030, ובכל צורת הסדרה עתידית, שיעור חלקה של המדינה במשאב הטבע, יעמוד על 80% מהרווחים.
4. ואכן, מבט אל העבר מלמד כי טרם הופרטה כ"ל נהנתה המדינה מחלק הארי מהרווחים ממשאב הטבע. אז נתקבל חלקה של המדינה משני מקורות מרכזיים: **בעלות** – המדינה החזיקה ישירות ב-45% ממניות החברה

¹ על התכלית של חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 ("חוק הזיכיון") ושל שטר הזיכיון שאותו עיגן חוק הזיכיון ("שטר הזיכיון"), על הנסיבות כפי שנהגו עת נערכו בשנת 1961 אל מול הנסיבות שנוהגות מאז השינוי הדרמטי שחל עם הפרטתה של החברה, כחלק מהפרטת חברת האם, כימיקלים לישראל ("כ"ל"), וכן על הסוגיה הבעייתית של זכות הקדימה שקבועה בסעיף 25 לשטר הזיכיון.

- (ועוד כ-16% מהמניות בהם החזיקו מוסדות ציבור), **ותמלוגים** – תשלום בשיעור של 5% מערך המשאבים המופקים, אותו גבתה המדינה מהחברה.
5. ואולם, לאחר תהליך ההפרטה של כ"ל, איבדה המדינה את מקור הבעלות וכך גם את האפשרות לקבל דיבידנדים מרווחי החברה, והמשיכה לקבל שיעור מהכנסות החברה, באמצעות תשלום התמלוגים בלבד,² **אלא ששיעורם הנמוך של התמלוגים בצירוף הקושי בגבייתם – בין היתר, בשל הליכים משפטיים שנקטה מי"ה כדי לעכב את התשלום, שבסופו של דבר נגבה באופן חלקי בלבד – הובילו לכך שחלקה של המדינה ממשאב הטבע נותר זעום**. פער זה בין חלקה של החברה לחלקה של המדינה ממשאב הטבע, התחדד עוד יותר נוכח העובדה כי שיעור התמלוגים שהועבר למדינה לא שיקף את הרווחיות האדירה של החברה, שנבעה בעיקר ממחירו הגבוה של האשלג העולמי.
6. ניסיון המדינה לצמצם פער זה, ולתקן את "העיוות" שנוצר מתשלום התמלוגים בלבד, באמצעות הטלת מס על רווחי היתר של החברה (ושל כ"ל) החל משנת 2017, לא צלח. זאת, כאשר משך מעלה מחמש שנים נמנעה החברה מלשלם את המס הייעודי, תוך שהיא נוקטת שלל תעלולים משפטיים וכלכליים לצורך כך. אולם, גם לאחר שנאלצה לשלם, בעקבות פשרה עם רשות המיסים, הסכום היה רחוק אפילו ממה שהחברה עצמה העריכה בדו"חותיה הכספיים.³
7. כפי שנפרט מטה, בחינה השוואתית מלמדת כי חלק המדינה המקובל ממשאבי טבע עומד על בין 60% ל-80%, בעניינו, חלקה של המדינה במשאב צריך לכוון לרף העליון המקובל בעולם וזאת מכמה טעמים:
- א. **ראשית – אופי משאב הטבע והתכלית של הפעילות העסקית בים המלח**: כאמור, ים המלח הינו משאב טבע ייחודי הולך ונעלם, שעל ערכו הרב וחשיבותו ההיסטורית והתרבותית עמדו שוב ושוב הן המחוקק, הן הדין, הן הספרות. ואולם אין הקולות הללו באים כדי לקרוא להפסקת פעילות הפקת המשאבים מים המלח – על אף שזו נמצאה כבעלת השפעה סביבתית שלילית על המשאב – **אלא כדי לחדד את תכליתה**: היא השאת רווחים למדינה, אף תכלית אחרת אינה מצדיקה פעילות עסקית שבצידה מחירים סביבתיים כה כבדים.
- ב. **שנית – אופי ההפקה בים המלח**: השיקול המרכזי לקביעת חלק המדינה ממשאב טבע הוא מידת הסיכון של פרויקט הפקת המשאבים: ככל שהסיכון נמוך יותר – יטה חלק המדינה ברווחים להיות גבוה יותר. **בים המלח, הסיכונים אליהם חשופה החברה אפסיים**: מי"ה (וכ"ל) נהנית מתנאי הפקה ייחודיים שמייטרים היבטים של סיכון ויזמות – בבחינת "המשאבים עובדים בשביל החברה" – באופן שהופך את רווחיה למובטחים, ו"קלים להשגה", בצורה יוצאת דופן. זאת, בין היתר, נוכח היעדר עלויות השקעה ראשוניות (ההשקעות נעשו על ידי המדינה עוד טרם ההפרטה); עלויות ייצור נמוכות (בשל תנאי מזג אוויר ייחודיים שלא מצריכים פעילות הפקה ייעודית מורכבת); עלויות שינוע ולוגיסטיקה נמוכות; ועוד.
- אף על פי כן, חלקה של מדינת ישראל ברווחים הוא מהנמוכים בעולם** (גם בהשוואה לפרוייקטים המאופיינים בסיכון גבוה, בהם יש הצדקה לכך שחלקה של המדינה קטן יותר).
- סיכומו של דבר, במצב הדברים הנוכחי, אחד ממשאבי הטבע הנדירים והייחודיים ביותר של המדינה ניתן כמעט "חינם אין כסף" לחברה פרטית, שלא עומדת גם במעט התשלומים בהם היא חייבת, והמפסיד הגדול הוא, כמובן, הציבור.
8. **במבט צופה פני עתיד אנו קוראים למדינה לתת ביטוי להיבטים הייחודיים המאפיינים את הפקת המשאבים מים המלח, ובפרט: היעדר סיכון; הוצאות תפעול נמוכות; רווחיות גבוהה יזמות מצומצמת ועוד, במסגרת**

² בהקשר זה נציין כי החברה, הן לפני ההפרטה והן אחריה, משלמת מיסי חובה נוספים (כמו כל חברה אחרת) שאמנם משפיעים על חלק המדינה ברווחים אך אינם ייחודיים לה ולפיכך אינם מוקד העיסוק במכתב זה.

³ נתונים אלו מתייחסים למס רווחי היתר שחל על החברה רק בין השנים 2016-2020.

ההכרעה על אופן הקצאתו של משאב הטבע בשנת 2030. כאמור, מכתב זה אמנם איננו עוסק ישירות במודל הקצאת המשאב, אולם הוא מתווה קווים מנחים חשובים בכל הנוגע לקביעת חלק המדינה ממשאב הטבע, המהווה רכיב מרכזי בבחירת המודל העתידי.

9. ניתן לאמר כבר כעת, כי מודל הדומה במאפייניו לזיכיון הנוכחי אינו בא בחשבון, וזאת בראש ובראשונה בשל תמריץ החברה, היורד לשורש המודל, להפחית את חלקה של המדינה במשאב הטבע. במכתב הבא נציג את המודל הרצוי על בסיס הנתונים שהצטברו בידינו.

א. המסגרת לדיון בחלק המדינה הראוי ממשאב הטבע – סיכון מול סיכוי

1.א. חלק המדינה בהתאם לתכלית הזיכיון

10. כבר בשנות ה-60 המוקדמות עמדה המדינה על הפוטנציאל האדיר הגלום בים המלח ובהפקת המשאבים ממנו. אז, ביקשה המדינה הצעירה להרחיב באופן משמעותי את הפעילות העסקית בים המלח על מנת למצות את הפוטנציאל הטמון בו. אולם, לצורך מימון הפרוייקט נאלצה המדינה לפנות לגורמים חיצוניים,⁴ ובין היתר הוחלט להנפיק לציבור הישראלי חלק ממניות החברה על מנת לגייס כ-27 מיליון דולר.⁵

11. וזהו למעשה הרקע לחקיקת חוק הזיכיון, כפי שמורחב בנספח 1, שתכליתו המרכזית, כפי שהיא נלמדת משלל מקורות, הייתה, ועודנה, להפוך את ים המלח "למקור לעושר ולשגשוג כלכלי למדינה",⁶ כדבריו של שר האוצר דאז לוי אשכול.

12. אם כן, ההחלטה להנפיק את המניות התקבלה בליט הרירה, תוך שהמדינה מותירה את מרכז הכובד, הן של הבעלות הן של השליטה בחברה, בידיה, שמ"י נותרה חברה ממשלתית שמהחלק הארי של רווחיה נהנית המדינה:⁷

"אומר לכם בגילוי לב: הייתי שמח מאוד אילו היה מצבנו כזה שהיינו יכולים לעשות הכל בעצמנו ולא לבקש גמילות חסדים משום איש. אבל ב-51% כאלה אני מסתפק [...] אפשר למצוא נימוקים להתנגד ולתקוף [את החוק]. אבל מבחינה זו – הדבר בסדר."

13. הרכב המניות לאחר ההנפקה היה כזה: המדינה החזיקה ב-35% מהמניות המצביעות, ובעוד 10% מהמניות הבלתי מצביעות בעלות הזכות לדיבידנד. בנוסף לכך, החזיקה המדינה ב-16% מהמניות באמצעות מוסדות ציבור כמו בנק לאומי, חברת "כור" ועוד.⁸

14. כאמור, נוסף על חלק המדינה שהגיע מתשלום הדיבידנדים הוחלט לקבוע בסעיף 15 לשטר הזיכיון חובת תשלום תמלוגים. סוגיית התמלוגים, ובפרט גובהם המוצע, שעמד על 5%, עוררה גם היא מחלוקת בין חברי הכנסת שחשבו כי מדובר באחוז נמוך מידי, על כך השיב שר האוצר אשכול:⁹

"לגבי התמלוגים – איננו יודעים מקום בעולם שיש יותר מזה: יודעים על הרבה פחות מזה. אנו עצמנו בתוך העסקה באחוז לא קטן, כבעלי רווחים – בוודאי 45% לפחות. ולכך מצטרפת הארץ עם כל מוסדותיה, וגם מס הכנסה כמובן."

⁴ בינהם הבנק העולמי, עליו פירטנו במכתב הקודם.

⁵ דברי הכנסת בישיבה 271 מיום 15.5.1961 ("ישיבה 271"), דבריו של לוי אשכול, בעמ' 1704.

⁶ דברי הכנסת בישיבה 269 מיום 10.5.1961, דבריו של ל. אשכול, בעמ' 1667.

⁷ ישיבה 271, דבריו של לוי אשכול, בעמ' 1704.

⁸ ישיבה 271, דבריו של לוי אשכול, בעמ' 1705.

⁹ ישיבה 27, דבריו של לוי אשכול, בעמ' 1705.

15. לבסוף הוכרעו המחלוקות ונחקק החוק – המדינה תחזיק בכ-45% ממניות החברה המחלקות דיבידנדים ובנוסף תקבל עוד כ-5% תמלוגים כל שנה מהכנסות החברה. כך, הובטח כי תכלית הזיכיון תתקיים והמדינה תהינה מהצלחת החברה הן ישירות, באמצעות הבעלות על מניות החברה, הן באמצעות תשלום התמלוגים.
16. מצב דברים זה השתנה לבלי היכר לאחר הפרטת מי"ה (כי"ל): במהלך שנות ה-90 החליטה המדינה להפריט את מי"ה, כחלק מהפרטתה של חברת האם כי"ל, כך ויתרה המדינה על הרווחים שנבעו מהחזקה ב-45% ממניות החברה, ונותרה רק עם 5% התמלוגים שגבתה מהכנסות החברה. מהלך זה, ששינה מן הקצה אל הקצה את אופי החברה ואת מערך התמריצים שלה, השפיע באופן ישיר גם על חלקה של המדינה ברווחים ממשאב הטבע היה אמור להיות מלווה בבחינה מחודשת של הוראות הזיכיון ושינויים בהתאם. כך, בין היתר, היה מצופה כי המדינה תתן דעתה על שינוי המנגנונים שמכוחם היא שותפה לרווחי החברה.
17. אולם, כפי שמפורט בהרחבה בנספח 1, הדבר לא קרה. מי"ה המשיכה לפעול תחת אותו שטר זיכיון וליהנות מזכויות נרחבות וייחודיות שיועדו לחברה הממשלתית, בעוד המדינה ויתרה, כמעט בלא משים, על אחוז ניכר מהרווחים שמתקבלים מאוצרות הטבע של ים המלח, שנוכח, כי מאז ומעולם היו בבעלות הציבור.
18. הלכה למעשה, ההפרטה יצרה פער משמעותי בין חלק המדינה הרצוי, על פי תכליתו של שטר הזיכיון, לבין חלק המדינה המצוי, כפי שהועבר מהחברה למדינה. זאת, מכמה סיבות:
19. ראשית, כאמור, שינוי שיטת חלוקת הרווחים: ממנגנון משולב של בעלות במניות וקבלת תמלוגים, לתמלוגים בלבד, כאמור 5% מההכנסות בלבד.
20. שנית, שיטת התמלוגים הובילה לכך שהמדינה לא נהנתה מהרווחיות האדירה של החברה, על אף שזו נבעה מעלייה בערך המשאבים (ולא, כפי שנראה בהמשך, מתרומת החברה): האופן בו מחושב התמלוג (כשיעור מהכנסות החברה, מבלי להתחשב בהוצאות) מביא לכך שהתמלוג אינו גדל עם רווחיות החברה, ולכן שיעורו מהרווח הולך וקטן ככל שרווחיות החברה עולה. כך, שיטת התמלוגים יוצרת שתי בעיות מרכזיות: חלקו של הציבור נשחק ככל שהרווחיות הנובעת מהמשאב עולה, ותמריציו של היזם נפגעים ככל שהרווחיות הנובעת מהמשאב יורדת (שכן הוא גם מרוויח פחות וגם משלם שיעור גדול יותר מהכנסתו למדינה). הבעייתיות של התמלוגים באה לידי ביטוי ביתר שאת במקרה של מי"ה (וכי"ל) שבעקבות עליית מחירים עולמית נהנתה מרווחיות אדירה שלא השתקפה באופן פרופורציונלי בתשלומי התמלוגים.
21. שלישית, מי"ה הערימה, ועוד מערימה, קשיים בכל הנוגע לגביית התמלוגים. אם לא די בכך ששיעור התמלוגים שיקף חלק זעום מהרווחים מים המלח, שהלך וקטן ככל שרווחיות היזם עלתה, גם את המעט שנדרשה מי"ה לשלם היא לא שילמה. כך, בשנת 2006 גילה משרד האוצר כי החברה לא משלמת את מלוא התמלוגים אותם היא נדרשת לשלם על פי שטר הזיכיון, כאשר הערכת המשרד הייתה כי הפער בין מה שהייתה צריכה לשלם על פי שטר הזיכיון למה ששולם על ידה בפועל מסתכם בכ-291 מיליון דולר. אלא שמי"ה, כהרגלה בקודש, סירבה לקבל את עמדת המדינה וגררה אותה להליך בוררות, שהחל בשנת 2011 ונמשך כמעט עשור, במהלכו הפחיתה המדינה את גובה דרישתה לכ-265 מיליון דולר. בשנת 2014 ניתן פסק בוררות שקבע את חבותה העקרונית של מי"ה לשלם את שיעור התמלוגים בהתאם לדרישת המדינה, ודחה פה אחד את כל הגרסאות שהציגה החברה לאורך הבוררות לעניין התשלום ("פסק הבוררות"). הליך הבוררות הושלם רק בשנת 2019 כאשר מי"ה שילמה חוב מצטבר של 1.12 מיליארד ש"ח לקופת המדינה.
22. על פער זה עמד גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד אבי ליכט, בחוות דעת שפירסם בנוגע לביצוע תכנית קציר המלח:

"אין מחלוקת, כי אוצרות הטבע של ים המלח שייכים בראש ובראשונה לציבור. הציבור העניק את זכות ההפקה של אוצרות טבע אלה לזכיין בעבור תמלוגים. אולם, שיעור התמלוגים מכלל רווחי היזם הוא נמוך, אפילו בהשוואה לשיעורים האפשריים על פי שטר הזיכיון, בעוד רווחי הזכיין הולכים ועולים והדיבידנדים, חלקו של הציבור ברווחי היזם הולך ונשחק[...]. בעוד שבעבר על כל 1 ש"ח תמלוגים שהעבירה כי"ל לאוצר המדינה היא העבירה לבעלי מניותיה 3 ש"ח, הרי שכיום כי"ל מחלקת 13 ש"ח

לבעלי מניותיה על כל 1 ש"ח העובר לאוצר המדינה. משמעותם של נתונים אלה היא, שהציבור שהוא בעל הנכס שממנו מפיקה מי"ה את רווחיה, זוכה לחלק יחסי שהולך וקטן מרווחיה של מי"ה."

23. אם כן ההפרטה יצרה פער עצום בין תכלית הזיכיון – הנאת הציבור מאוצרות הטבע בים המלח – לבין המציאות בשטח, לפיה נאלצה המדינה להסתפק רק ב"פירוים" מהרווחים. את העיוות הזה אין לראות כנקודת מוצא לגיטימית לדיון בחלק המדינה ברווחים במודל ההקצאה העתידי, נקודת המוצא לקביעת חלק המדינה ברווחים צריכה להיות זו הנשקפת מתכלית הזיכיון, כפי שפירטנו מעלה, וזו הנשקפת מהמקובל בעולם בתחום משאבי הטבע, כפי שנפרט להלן.

2.א חלק המדינה במבט השוואתי

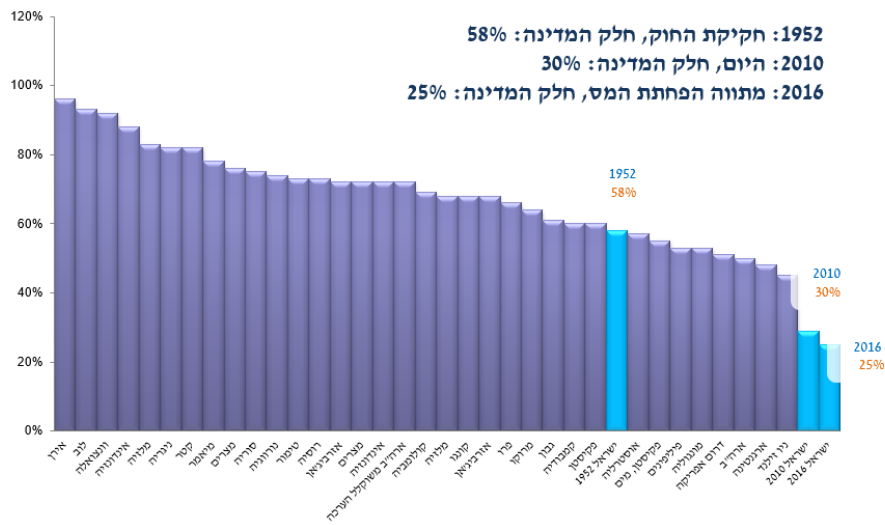
24. בחינת מגוון מקורות השוואתיים, ביניהם נתונים של ה-OECD ושל ספרות מקצועית, מובילה למסקנה ברורה: קביעת חלק המדינה הראוי ברווחים מושפע באופן משמעותי משאלת הסיכון ואי הוודאות הכרוכים בהליך ההפקה. מדובר במשוואה ידועה – ככל שהסיכון גבוה יותר כך הרווח הפוטנציאלי של מי שלוקח את הסיכון גדל. אם המדינה מעוניינת לגלגל סיכון ליזם 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.¹⁰
25. ככלל הפקת משאבי טבע היא פעילות הכרוכה במידה מסוימת של סיכון התלוי בשורה של משתנים, כך למשל: אי וודאות 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.¹¹
26. 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, לדוגמא, 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.¹²
27. 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.¹³

Nakhle, Carole. "4 Petroleum fiscal regimes." The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice, ¹⁰ New York, Routledge/Fondo Monetario Internacional (2010): 89-121.; ¹⁰ 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.

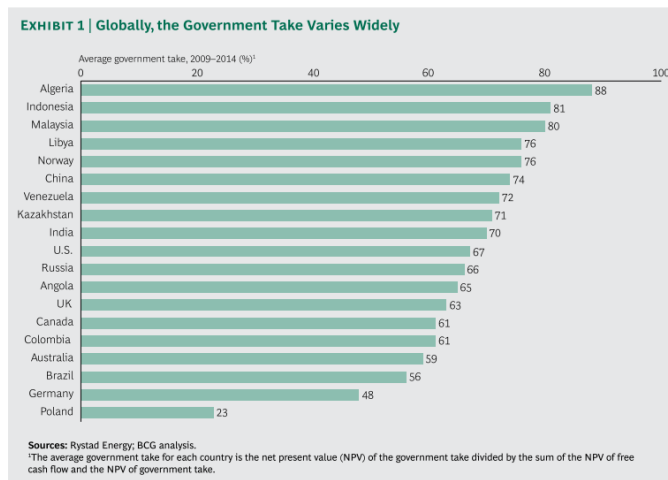
Havro, Gøril Bjerkhol, and Javier Santiso. "To benefit from plenty: Lessons from Chile and Norway." (OECD - 2008).¹² ¹³ משרד האוצר, חוק רווחי גז ונפט: תהליך העבודה ועיקרי המדיניות הפיסקאלית בענף (אוגוסט 2013). [קישור](#)

שיעור חלק המדינה במדינות העולם



מקור: Oil & Gas Journal 18 April, 2005

28. 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%;¹⁴ 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%.¹⁵



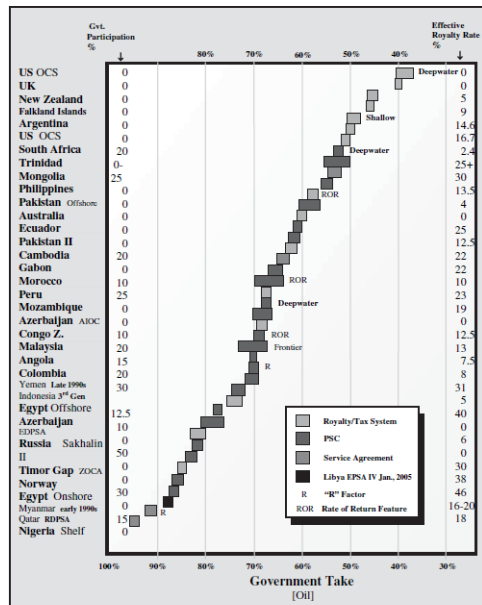
29. מחקר של הבנק העולמי מ-2007 הציג ניתוח של חלק המדינה תוך התחשבות במשטר ההפעלה, ומצא גם כן שברוב המוחלט של המדינות חלק המדינה במיזמים של הפקת משאבי טבע הוא מעל 60%.¹⁶

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.

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

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

Government Take



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

30. עוד, 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.¹⁷

31. כאמור, נתונים אלו מובילים למסקנה ברורה: חלק המדינה ברווחים המקובל בעולם הינו בין 60%-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%.

ב. תמונת מצב מקומית: חלק המדינה מרווחי ים המלח רחוק מלעמוד בציפיות

32. חלק המדינה מרווחי ים המלח מורכב מכמה רכיבים שונים: חובת תשלום תמלוגים הקבועה בשטר הזיכיון; חובת תשלום "מס רווחי יתר" הקבועה בחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 ("חוק מיסוי רווחי יתר"); וחובת תשלום מס חברות הקבועה בחוק החברות, תשנ"ט-1999. במכתב זה נפרט אודות שני הרכיבים הייחודיים למי"ה, והחורגים מהמיסוי הרגיל החל על כל חברה בישראל – תשלום תמלוגים ותשלום מס רווחי יתר.

33. נתחיל מהסוף – בחינת הרכיבים הללו מובילה לשתי מסקנות מרכזיות: (1) מי"ה אינה עומדת בגובה התשלומים הנדרש ממנה על פי חוק, (2) גם לו היתה עומדת במלוא התשלומים עדיין חלק המדינה ממשאב הטבע היה נמוך בהרבה מהמקובל בעולם.

1.1 תשלום תמלוגים

34. חובת תשלום התמלוגים קבועה בסעיף 15 לשטר הזיכיון:

¹⁷ Danish Energy Agency, Economy of oil and gas. <https://ens.dk/en/our-responsibilities/oil-gas/economy-oil-and-gas>

(א) בתמורה לכל הזכויות וזכויות היתר המוענקות לבעל הזכויות בשטר זכיון זה [...] ישלם בעל הזכיון לממשלה, החל מהשנה המתחילה ב-1 באפריל 1970 ולאחר מכן בכל שנה את התמלוגים הבאים, דהיינו:

(1) תמלוג השווה ל-5% משווי של כלוריד האשלג, ברום וכלוריד המגנזיום מתוצרת המפעל הנמכרים באותה שנה ושוי זה יודא באופן הנזכר להלן.

שווי כל מוצר שנזכר בתת-סעיף זה, יודא בסוף כל שנה ויהיה שווי במפעל, בלתי ארוז [...].

אם הייצור והמכירה של כלוריד האשלג בשנה מסויימת יעלו על 1,000,000 טונות תוכל הממשלה לתבוע דיון מחדש בקשר לגובה התמלוגים שישולמו בגין הכמות העודפת על 1,000,000 טונות כלוריד האשלג שנמכר באותה שנה ובלבד שהתמלוגים על אותו עודף לא יעלו בשום פנים על 10% ממחיר המכירות מחושב כאמור לעיל.

(2) תמלוג השווה ל-5% משוויים של מוצרים, פרט למוצרים הנזכרים בתת-סעיף (1) לעיל מתוצאת המפעל והנמכרים באותה שנה והמורכבים או המכילים מלחי-מחצב, מחצבים וכימיקלים שיושגו מים-המלח, ושוי זה יודא באופן הנזכר להלן [...].

(ב) הממשלה תהא רשאית – באישור ועדת הכספים של הכנסת – להפחית את התמלוגים המשתלמים ביחס למוצרים הנזכרים בתת-סעיף (א)(2) לסעיף זה.

(ג) סכום התמלוגים לכל שנה יודא ויאושר על ידי רואה חשבון. הסכום המגיע ישולם על ידי בעל הזכיון לממשלה תוך 120 יום מתום אותה שנה שלגביה יהיו התמלוגים משתלמים.

35. אם כן, החוק קובע, בבהירות יחסית, הן את גובה התמלוג הן את האופן שעל פיו יש לחשבו ואולם, **מאז הופרטה כי"ל, ומי"ה בעקבותה, החברה ממאנת לשלם את מלוא התמלוגים הנדרשים ממנה על פי חוק.**

36. כך, בשנת 2006 גילה החשב הכללי במשרד האוצר כי החברה לא משלמת את מלוא התמלוגים אותם היא נדרשת לשלם על פי שטר הזיכיון, כאשר הערכת המשרד הייתה כי הפער בין מה שמי"ה הייתה צריכה לשלם על פי שטר הזיכיון למה ששילמה בפועל עומד על כ-291 מיליון דולר.

37. מי"ה נדרשה לשלם את הפער, ובאופן לא מפתיע, סירבה לעשות כן. מי"ה התנגדה לעמדת המדינה וגררה אותה להליך בוררות, שהחל בשנת 2011 ונמשך כמעט עשור, במהלכו הפחיתה המדינה את גובה דרישתה לכ-265 מיליון דולר.¹⁸ בשנת 2014 ניתן פסק בוררות שקבע את חבותה העקרונית של מי"ה לשלם את שיעור התמלוגים בהתאם לדרישת המדינה, ודחה פה אחד את כל הגרסאות שהציגה החברה לאורך הבוררות לעניין התשלום ("פסק הבוררות").¹⁹ הליך הבוררות הושלם רק בשנת 2019 כאשר מי"ה שילמה חוב מצטבר של 1.12 מיליארד ש"ח לקופת המדינה.²⁰

38. **אולם תשלום תמלוגים בחסר אינו נחלת העבר בלבד, בחינת הנתונים העדכניים המתפרסמים על ידי כי"ל מעלה חשש ממשי כי מי"ה שוב משלמת לקופת המדינה תמלוגים נמוכים בהרבה מהנדרש ממנה על פי חוק.**

39. נקדים ונציין שמי"ה היא חברה פרטית שאל דוחותיה הכספיים אין גישה, לפיכך פרק זה מתבסס על דוחותיה הכספיים של כי"ל (שהם דוחות מאוחדים שמתייחסים לחברות בנות בישראל ומחוצה לה).²¹ אולם, כפי שנראה מטה, בחינת הדוחות הכספיים מאפשרת לקבל תמונת מצב עגומה על פיה, ובניגוד לתחזיות המחוקק, חלקה של המדינה במשאב הטבע נמוך בהרבה הן מהנדרש על פי חוק, הן מהסטנדרט העולמי.

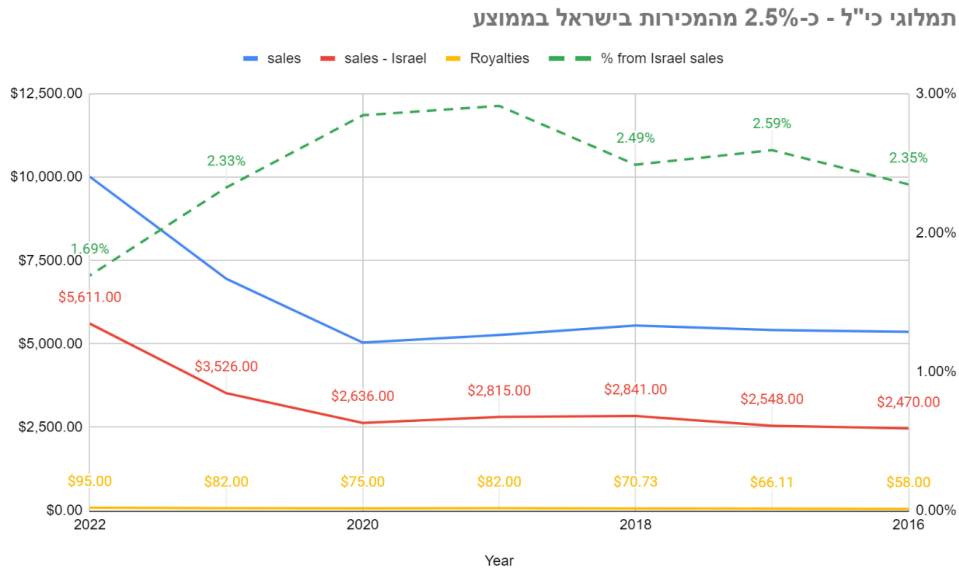
¹⁸ פסק הבוררות, ראה ה"ש 6.

¹⁹ כך דחה פסק הבוררות את "הגישה הגאוגרפית" שהציגה מי"ה, לפיה התמלוגים חלים רק על חברות בתוך שטח הזכיון, והועדפה "הגישה הקונצרנית" של המדינה, לפיה התמלוגים חלים על כל החברות בקבוצת כי"ל שהרי מדובר ביחידה כלכלית-משפטית אחת; נדחתה טענתה של מי"ה, לפיה יש לחשב תמלוגים בדרך של "מחירי העברה", והועדפה טענת המדינה, לפיה החישוב צריך להיעשות על דרך של "חילוץ שווי מוצר יסוד המצוי במוצר המשך מתוך שווי מוצר המשך הנמכר לצדדים שלישיים בלתי קשורים, שהוא הבסיס לעריכת החישוב, בניכויים המנויים באותו סעיף"; ואף נדחתה ההנחה שלמי"ה יש זכות קנויה להותיר את המצב על כנו, בין היתר נוכח ההלכה הפסוקה, לפיה "מדיניות כלכלית מיטיבה, דוגמת פטור ממס, אינה יוצרת זכות קנויה להמשך המדיניות".

²⁰ כך, לפי פרסום באתר הממשלתי: https://www.gov.il/he/departments/news/press_29042019.

²¹ קבוצת ICL, דוחות שנתיים, בשנים 2016 ו-2021: לדוגמה, אם ב-2016 חילקה כי"ל את מגזרי הפעילות שלה ל"מגזר פתרונות מיוחדים", "מגזר מינרליים חיוניים", ו"פעילויות אחרות", ב-2021 החלוקה הייתה "מוצרים תעשייתיים", "אשלג", "פתרונות פוספט" ו"פתרונות חדשניים לחקלאות".

40. אם כן, בחינת הביאורים המופיעים בדוחות הכספיים של כי"ל בין השנים 2016-2022, בהם נעשתה חלוקה לרווחים גם על בסיס מיקום גיאוגרפי, מעלה חשש שהחברה אינה משלמת את התמלוגים אותם היא מחויבת לשלם על פי חוק.²²



2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	
\$ 10,015.00	\$ 6,955.00	\$ 5,043.00	\$ 5,271.00	\$ 5,556.00	\$ 5,418.00	\$ 5,363.00	סך מכירות קבוצת ICL
\$ 5,611.00	\$ 3,526.00	\$ 2,636.00	\$ 2,815.00	\$ 2,841.00	\$ 2,548.00	\$ 2,470.00	מכירות לפי מיקום הנכס – ישראל
\$ 95.00	\$ 75.00	\$ 82.00	\$ 82.00	\$ 71.00	\$ 64.00	\$ 58.00	תמלוגים שולמו בישראל
1.69%	2.13%	3.11%	2.91%	2.50%	2.51%	2.35%	אחוז מהמכירות בישראל

41. נתונים אלו מציגים את מכירותיה של כי"ל וכן את שיעור התמלוגים ששולם על ידה, מתוך מכירות אלו: **כפי שניתן לראות, בשנים 2016-2022, סך המכירות של כי"ל שמקורן בנכסים בישראל עמד בממוצע על \$3.206 מיליארד לשנה, כאשר מתוך מכירות אלו, שולמו תמלוגים בסך של \$75.3 מיליון בממוצע – שיעור של כ-2.5% מהמכירות, לעומת ציפיות המחוקק – כ-5%.**

42. ניסיון העבר הן ביחס למי"ה והן ביחס לרותם אמפרט (גם היא חברת בת של כי"ל) מלמד כי החברות נוקטות פרשנויות מרחיקות לכת על מנת לצמצם את סכום התמלוגים בו הן חייבות. כך למשל, מעבר על נתוניה של רותם אמפרט העלה תמונה ברורה לפיה החברה ניפחה את עלות ההוצאות שלה ובכך צמצמה משמעותית את סכום התמלוגים ששילמה. ואכן בעקבות פנייתנו בנושא, ולאחר חקירת הנתונים, גבה משרד האוצר כ-23 מיליון שקלים נוספים מחברת רותם אמפרט על השנים 2012-2019.²³

²² כלל המידע בסעיף זה מבוסס על דו"חות כספיים ורבעוניים של ICL לשנים 2016-2022.
²³ בינואר 2021 פנינו לנציגי החשכ"ל עם נתונים בדבר תשלום תמלוגים בחסר של חברת רותם אמפרט (גם היא בשליטת ICL) בדרישה להסבר אודות פער עצום בין הרווחים לתמלוגים אותו גלינו בדיווחי החברה, ואכן לאחר חקירת הנושא, הוחלט על גבייה מיוחדת של כ-23 מיליון שקלים נוספים שהוחסרו ללא כל סיבה מתשלום התמלוגים המקורי; The Marker, 22 בדצמבר 2021. "זיכיון הכרייה של עידן עופר הוארך בשלוש שנים – תמורת תמלוגים שגם כך היה חייב". [קישור](#)

43. למותר לציין, לאור נתונים אלו וכן לאור ניסיון העבר על משרד האוצר לבדוק בהקדם האפשרי את הנתונים המדויקים אליהם הוא חשוף ולוודא כי מי"ה עומדת בחובתה לשלם את התמלוגים במלואם, ככל שיימצא שאינה עומדת בחובה זו על המשרד לפעול לגביית התשלומים החסרים.

ב.2 מיסוי רווחי היתר של החברה

44. בשנת 2015 תוקן חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, והפך לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, מטרת התיקון הייתה להחיל משטר מיסוי חדש על משאבי טבע נוספים, שאינם גז ונפט (שכבר הוסדרו באמצעות החוק קודם לתיקון), על מנת להביא לחלוקה הוגנת יותר של הרווחים בין התאגידים המחזיקים במשאבים לבין המדינה.

45. לתיקון החוק קדמה ועדה ייעודית שבחנה את המדיניות הראויה לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים. הוועדה בחנה את הכשלים הקיימים במודל התמלוגים, במטרה להסדיר מערכת פיסקאלית אחת שתחול על כלל משאבי הטבע באופן שייתן מענה הולם לכשלים אלו. באוקטובר 2014 פרסמה הוועדה את מסקנותיה ("ועדת ששינסקי 2"; "דוח ששינסקי 2").²⁴

46. ואכן, הוועדה הגיעה למסקנה כי בנוסף לתשלום התמלוגים, יש להחיל חובת תשלום נוספת על הרווחים המופקים ממשאבי הטבע, באופן הבא: הטלת מס על הרווח התפעולי של התאגיד בניכוי סכום שיבטא תשואה בשיעור של 14% על יתרת העלות המופחתת של הרכוש הקבוע המשמש להפקת המשאבים ומכירתם.

47. ההיגיון מאחורי נוסחה זו היה להטיל מס רק על "רווחי היתר" של היזם – רווחים העולים על שיעור תשואה של 14%, כאשר אחוז המס יהיה פרוגרסיבי: תשואה בין 14% ל-20% תמוסה בשיעור של 25%, ותשואה של מעל 20% תמוסה בשיעור של 42%.²⁵ לפי החישובים שערכה הוועדה חלק המדינה בעקבות תיקון החקיקה צפוי היה לעמוד על בין 46% ל-55% מסך הרווחים, כאשר גם שיעור זה נחשב נמוך בהשוואה למדינות מערביות, כפי שציין פרופ' ששינסקי במהלך דיוני החקיקה ליישום מסקנות ועדת ששינסקי 2.²⁶

48. ציפיות המחוקק היו כי לאחר החלת המס החדש יהיה חלקה של המדינה ברווחים ממשאבי הטבע, לכל הפחות 46% (ועד 55%)

49. ואולם – ציפיות לחוד ומציאות לחוד: עד שנת 2022 לא שילמה כ"ל אפילו שקל אחד בגין המס המוטל על רווחי היתר שלה, על אף שגרפה בשנים אלו רווחים עצומים.

50. גם כיום אחרי ששילמה את המס בדיעבד, במסגרת פשרה עם רשות המסים, כפי שנראה מטה, חלקה של המדינה ברווחים עומד על לכל היותר על כ-35% בלבד מרווחיה של כ"ל בין השנים 2016-2021 (מכלל הפעילות בישראל).

51. חישוב זה (אותו ביצענו ב-3 שיטות שונות) מבוסס כאמור על דו"חותיה המאוחדים של כ"ל, בניסיון להגיע לחלקה של המדינה ממשאבי הטבע אותם כורה כ"ל. אמנם בשל אופי הדו"חות נאלצנו לכלול גם את הרווחיות הנמוכה יותר של תעשיית הפוספטים, ועם זאת השיעור אליו הגענו מעורר חשש שאפילו בשנים בהן הרווח של כ"ל גבוה חלקה של המדינה איננו מגיע לטווח שהגדיר חוק מיסוי משאבי טבע. בשולי הדברים נציין כי נתונים אלה אינם בידינו בשל סירובה של רשות המסים למרות בקשות חוזרות ונשנות לפרסם את חלקה של המדינה במשאבי הטבע. להלן הערכותינו בדבר חלק המדינה ברווחי פעילות כ"ל בישראל (ראו נספח לפירוט אודות ניתוח זה):

²⁴ על אודות וועדת ששינסקי 2 וכלל המסמכים שהוגשו בהקשרה ניתן להרחיב כאן: https://www.gov.il/he/departments/units/nature_resources_committee

²⁵ דוח ששינסקי 2 עמ' 105-106.

²⁶ פרוטוקול מס' 87 מישיבת ועדת הכספים יום חמישי, כ"ה בתשרי התשע"ו (08 באוקטובר 2015)

ממוצע משוקלל	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	שנה
\$ 5,519.0	\$ 2,668.00	\$ 863.0	\$ 105.0	\$ 578.0	\$ 526.0	\$ 475.0	\$ 304.0	רווח תפעולי לפי מיקום הנכסים - ישראל
\$ 527.0	\$ 95.0	\$ 75.0	\$ 82.0	\$ 82.0	\$ 71.0	\$ 64.0	\$ 58.0	תמלוגים (מי"ה + רותם)
\$ 1,295.6	\$ 947.96	\$ 96.20	\$ 11.70	\$ 40.10	\$ 48.60	\$ 111.00	\$ 40.00	מס הכנסה + היטל - הערכה
30.1%	37.7%	18.3%	50.1%	18.5%	20.0%	32.5%	27.1%	חלק המדינה - הערכה
\$ 1,296.6	\$ 911.00	\$ 76.19	\$ 12.69	\$ 94.06	\$ 13.61	\$ 67.04	\$ 122.00	מס הכנסה והיטל - לפי תזרים מזומנים
30.2%	36%	16%	51%	27%	14%	24%	50%	חלק המדינה לפי תזרים מזומנים
\$ 1,614.6	\$ 1,029.43	\$ 185.43	\$ 13.00	\$ 112.40	\$ 100.08	\$ 119.32	\$ 55.00	מס הכנסה - לפי שיעור מרווח תפעולי
35.4%	40.7%	27.8%	50.8%	29.5%	28.7%	34.0%	31.2%	חלק המדינה - לפי שיעור מרווח תפעולי

52. על פי חוק מיסוי רווחי יתר כ"ל נדרשה לשלם מס על רווחי היתר שלה החל מינואר 2017, אלא שהיא לא שילמה, שכן לשיטתה, בניגוד לטענתה של רשות המיסים, לא קמה לה חבות באשר רווחיה לא עלו על תשואה של 14%. וכך, שוב, במקום לשלם את החוב למדינה כ"ל גררה את רשות המיסים לשנים של ויכוחים פרשניים על אודות חובותיה.

53. שורש הויכוח בין כ"ל לבין רשות המיסים היה אופן חישוב שווי הנכסים של מי"ה, הרכיב על מחושב שיעור התשואה לעניין רווחי יתר. עמדתה של כ"ל, שאותה גיבתה באמצעות "חוות דעת ממעריך בלתי תלוי" **שבאופן חריג ביותר לא חתם בשמו על חוות הדעת**, הייתה כי יש לחשב את ערך הנכסים לפי עלות השחלוף שלהם. לפי חישוב זה, עבור השנים 2016-2021, השווי ההוגן של הרכוש הקבוע שלה היה 6 מיליארד דולר, נתון שהביא את תשואתה של מי"ה אל מתחת ל-14%, וכך איין את "רווחי היתר" שלה ואת המס שהיה ניתן לגבות מהם.²⁷ ייתכן שהשפיעה על כך ההכרה ב"רווי יתר שליליים" בחוק מיסוי משאבי טבע, אשר מאפשרים קיזוז היטל עתידי בשנים בהן התשואה נמוכה מ-14% (גם אם החברה רווחית; סעיף 20 לחוק).

54. לעומת זאת, רשות המיסים סברה אחרת. לפי דבריה של נציגת הרשות בוועדת הכלכלה שווי הנכסים צריך להיקבע לפי העלות המופחתת של הנכסים כפי שזו מופיעה בדוחות הכספיים של החברה.²⁸ לפי חישוב זה קמה לכ"ל חובה לשלם מס על רווחי היתר שלה.

55. כאמור, המחלוקת בין כ"ל לבין רשות המיסים נמשכה זמן רב, כאשר כ"ל אף איימה כי תנקוט הליכים משפטיים יקרים,²⁹ עד שלבסוף, בקיץ 2022, הושגה פשרה בין הצדדים, שבעקבותיה שילמה כ"ל סך של 124 מיליון דולר המיוחסים להיטל רווחי היתר בשנים 2016-2021, וכן סכום נוסף בסך 64 מיליון דולר, לגביו לא צוין בגין מה שולם.³⁰

56. היות שאיננו חשופים להליכי השומה או לדיווחי המס, ומתבססים על דוחות ציבוריים בלבד, קשה לאמוד האם פשרה זו ייצגה נאמנה את חבותה על פי החוק. אולם, מדוחותיה הכספיים של כ"ל נראה כי מדובר בסכום נמוך משמעותית ממה שכ"ל בעצמה העריכה שתצטרך לשלם במקרה שעמדתה הפרשנית תידחה. כך, היא

²⁷ ראו לדוגמה דו"ח שנתי ICL 2021, באור 15ה.

²⁸ דיון מהיר בנושא: "תרגילים חשבונאיים של חברת כ"ל לשם התחמקות מתשלום תמלוגים למדינה", 27 ביולי 2020: [סדר-היום של דינוי ועדות הכנסת](#) (knesset.gov.il)

²⁹ הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל, 30 במאי 2022

³⁰ ICL, דו"ח רבעון שלישי 2022 (נובמבר 2022), באור 7.

ציינה בדוחותיה כי לו תידחה, היא תאלץ לשלם סכום של 185 מיליון דולר בגין היטל מס רווחי יתר עבור השנים שבגינן הושגה הפשרה.³¹

57. בדו"ח העדכני של כ"ל, מבואר כי כ"ל שילמה ב-2022 \$540 מיליון כהיטל רווחי יתר: \$265 עבור 2022, ו-\$275 עבור שנים קודמות. כאמור, פורסם שבהסכם הפשרה שולמו \$124 מיליון עבור השנים 2016-2020; דהיינו תשלום ההיטל עבור 2021 עמד על \$151 מיליון. אלא שכפי שניתן לראות בטבלה לעיל, וכמפורט בנספח, גם תשלום משמעותי זה לא הביא את חלק המדינה מפעילות כ"ל בישראל קרוב למצופה בעת חקיקת מסקנות "ששינסקי 2".

58. תמונת המצב המובאת לעיל מצדיקה בירור מעמיק יותר – על ידי החשב הכללי ורשות המסים – האם תשלום המס בפועל תואם את המצופה בעת יישום מסקנות וועדת ששינסקי 2 בחקיקה. לבירור זה שתי השלכות אופרטיביות: (1) גבייה נוספת, כפי שקרה במקרה של תמלוגי הפוספט, ו(2) תיקוני חקיקה להעלאת המס ולפישוט הליכי הגבייה. כך או כך המובא בחלק זה, והקושי הרב בחילוץ הנתונים, מדגישים את חשיבות השקיפות בדבר הנתונים לכל משאב בנפרד על מנת לאפשר פיקוח ציבורי אפקטיבי על יישום חוק מיסוי רווחים ממשאבי הטבע.

[פירוט נוסף על המופיע בחלק זה מצורף כנספח ב']

ג. רק בישראל: "תן למשאב לעבוד בשבילך" – סיכון מינימלי ורווח מקסימלי, לזים

59. כאמור בחלק א' – חלוקת הרווחים ממשאבי טבע, בין המדינה לבין הגוף הפרטי, אמורה להתבסס על חלוקת הסיכונים בין הצדדים. כך אם הגורם הפרטי לוקח על עצמו סיכון גדול הוא גם מקבל את האפשרות להשאיר בידיו חלק גדול מהרווחים, ככל שיהיו. ואולם בישראל אנו רואים תמונת מצב שונה לחלוטין: בעוד הפקת המשאבים מים המלח היא פעילות כמעט חסרת סיכון לחלוטין, כ"ל, באמצעות מי"ה, משאירה בידיה מעל 65% מהרווחים, ובמילים אחרות – לא מתקיים מתאם בין רמת הסיכון שבהפקת המשאבים מים המלח לבין חלק המדינה ברווחים.

60. על הנקודה הזו, לפיה הפעילות העסקית הכרוכה בהפקת משאבים מים המלח היא פעילות פשוטה שאינה מלווה בסיכונים משמעותיים ואינה דורשת מידת יזמות גבוהה, אם בכלל, עמד גם משרד המשפטים בחוות הדעת שניתנה לוועדת ששינסקי 2: ³²

"בהתבסס על זיכיון ארכאי שנחתם עמה לפני למעלה מחמישים שנים, גרפה מי"ה בשנים האחרונות רווחי עתק העולים בהרבה על הרווחים הנורמטיביים המקובלים בתחום זה [...] זאת, לא בשל פעילותה שלה, אלא בשל ערך המשאב עצמו, שמצוי בבעלותו של הציבור, שלא נהנה ממנו במידה מספקת ואף נושא בהחצנות השליליות של פעילות מי"ה בשטח הזכיון [...] תוצאה קשה זו מתחדדת נוכח העובדה שרווחי מי"ה מקורם בתנאים הייחודיים של ים המלח ואילו הפעילות נעשית 'על גבו' של ים המלח וכוללת פגיעה בו"

61. אכן, בחינת שרשרת הערך בתהליך היצור של מפעלי ים המלח, וכן בחינת אופי השווקים בהם המוצר המוגמר נמכר, מובילות למסקנה כי מדובר בפעילות עסקית בטוחה, רווחית ופשוטה ביחס לפעילויות בתחומים אחרים של משאבי טבע.

62. כך, לגבי עלויות השקעה ראשוניות: מי"ה (וכ"ל), תחת הבעלות הפרטית, לא נשאה כלל בעלויות ההשקעה הראשוניות. כפי שפירטנו בחלק א, עד שנות ה-90 היו אלה חברות ממשלתיות, ובמשך למעלה מארבעה עשורים

³¹ ICL, דו"ח שנתי 2020, באור 15(ה) – עמדות מס לא וודאיות
³² חו"ד ששינסקי, בעמ' 5. ראו גם אמירות נוספות בהקשר זה בפסקאות: 73, 75, 76, 79.

השקיעה המדינה בפיתוחן, תוך שהיא נוטלת על עצמה את העלויות והסיכונים הכרוכים בכך. לאחר ההפרטה, קיבלו הרוכשים הפרטיים לידיהם נכס משגשג ורווחי שלא דורש השקעות בהתחשב בסיכונים המאפיינים את השלב הראשוני של הפקת משאבי טבע.

63. **כך, לגבי עלויות הייצור הנמוכות:** מתקני ייצור האשלג והברום של מפעלי ים המלח נהנים מעלויות ייצור נמוכות יותר בהשוואה לכריית אשלג ממרבצים תת-קרקעיים או הפקת ברום ממקורות בעלי ריכוז נמוך יותר ברחבי העולם. זאת, בשל ריכוזים גבוהים וכמויות כמעט בלתי מוגבלות של מינרלים באתר, וכן בשל תהליך הייצור הייחודי של המפעל – איזוי סולארי. יתרה מכך, האקלים החם והיבש של ים המלח מאפשר למפעל לאחסן כמות גדולה של אשלג בשטח פתוח ובעלות נמוכה. יתרון זה מאפשר לחברה להפעיל את מתקני האשלג בכושר ייצור מלא, למרות תנודות תקופתיות בביקוש, ולהגיב מהר יותר בתקופות של ביקוש גבוה.

64. **כך, לגבי עלויות שינוע ולוגיסטיקה נמוכות:** בשל הקרבה הגאוגרפית של מתקני החברה בישראל לנמלי הים, כמו גם המיקום הגיאוגרפי של ישראל ביחס למיקום הגיאוגרפי של השווקים העיקריים שלה – ובמיוחד לשווקים בצמיחה מהירה בהודו, סין וברזיל – נהנית החברה מעלויות שינוע ולוגיסטיקה נמוכות יותר בהשוואה למתחריה ומפרק זמן קצר יותר בין הייצור לשיווק.

65. **וכך, לגבי היעדר השפעתה של הנהלה על מחיר האשלג:** קביעת מחירי האשלג נעשית במסגרת משא ומתן בין יצרניות אשלג רב לאומיות למדינות כגון הודו וסין שהן הלקוחות הגדולים של התעשייה. המחיר והכמות הנמכרת מושפעים בעיקר מהיחס בין הביקוש בשוק, ההיצע הזמין והמלאים הקיימים בקרב ספקים ולקוחות. לכן, היקף המכירות ומחיר המכירה אינם נתונים לשליטת הנהלת החברה, אלא בעיקר להשפעות של גורמים גלובליים. בפועל, הנהלת החברה רואה לנגד עיניה כמות נתונה במחיר נתון ומספקת את הסחורה מהמלאי שנצבר מייצור בתפוקה מלאה.

66. לשם המחשה, נציג את הגורמים שתרמו לרווחיות של כ"ל בארבעת הרבעונים שהסתיימו בספטמבר 2022. ניתן לראות בבירור כי הגורם המרכזי, אם לא היחיד, לעליית הרווחיות של מ"י הוא מחיר המשאב – כאמור, דבר שלהנהלת החברה אין כל השפעה עליו:³³



³³ דוחות כספיים כ"ל שנת 2022, נתונים דומים ניתן לראות גם בדוחות הרבעוניים של 2021

67. מי"ה, אם כן, נהנית מתנאי הפקה אופטימליים המאפשרים לה לגרוף רווחי עתק בשל יתרונות מבניים, גיאוגרפיים וסביבתיים, שאינם קשורים לאופן הניהול של החברה. למרות זאת, כאמור, חלק המדינה מהרווחים בים המלח נמוך משמעותית מהמקובל בתחום זה בעולם, גם ביחס לפרוייקטים בעלי רמת סיכון גבוהה (שלגביהם הגיוני שחלק המדינה יהיה נמוך יותר).

ד. סוף דבר

68. חלק המדינה ברווחים ממשאב הטבע צריך לעמוד על לכל הפחות 80%. זאת, בשל תכלית הפעילות העסקית בים המלח – להשיא רווחים לטובת הציבור, וכן בשל אופי הפעילות הייחודי המאפיין את הפקת המשאבים מים המלח – פעילות עסקית עם רווחיות גבוהה וסיכונים נמוכים.

69. קביעת חלק המדינה ברווחים, בכל מודל הסדרה עתידי, צריכה להיעשות לאור שיקולים אלו ולאורם בלבד, ולא לאור העיוות שהתקבע מאז הופרטה מי"ה (וכי"ל) שכתוצאה ממנו מי"ה (וכי"ל) היא שגורפת לכיסה את רווחי העתק מהפקת אוצרות הטבע ששייכים לציבור, בעוד הציבור נושא בכל ההשלעות השליליות של פעילותה העסקית.

70. תום הזיכיון בשנת 2030 מחייב היערכות כזו, שתסדיר את הפעילות העסקית בים המלח ותבטיח את החלק הראוי של המדינה. מי שאמורים ליהנות מהרווחים הם, בראש ובראשונה, אזרחי ישראל. על המדינה לתקן את העיוותים הנוהגים ולוודא שכך אמנם יהיה.



שקד הרן,
עורכת דין
לובי 99



אריאל פז-סוויצקי,
מנהל מחקר לובי 99



משה קאשי,
ראש תחום
פיננסים לובי
99



ד"ר עינת סולניק,
יועצת משפטית לובי 99

מרב דוד, סמנכ"לית לובי 99

העתק:

מר ערן יעקב – מנהל רשות המסים

מר יוגב גרדוס – הממונה על התקציבים

נספח א' – תכלית חוק הזיכיון והנסיבות בהן נחקק

א. חוק הזיכיון – ממקור לעושר ושגשוג כלכלי למדינה, לנטל כבד על הציבור הרחב

א.1 תכלית חוק הזיכיון

1. חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 ("חוק הזיכיון"), הוא חוק בן שלושה סעיפים בלבד, שמעגן בחקיקה את שטר הזיכיון – מסמך שנערך בין מדינת ישראל לבין מפעלי ים המלח בע"מ ("מ"י"ה") על מנת להסדיר את זכויותיה וחובותיה של מ"י"ה – שהייתה אז חברה ממשלתית – בנוגע להפקת משאבים מים המלח ("שטר הזיכיון").

2. תכליתו המרכזית של שטר הזיכיון, כפי שהיא נלמדת משלל מקורות, הייתה, ועודנה, להפוך את ים המלח "למקור לעושר ולשגשוג כלכלי למדינה"³⁴, כדבריו של שר האוצר דאז לוי אשכול – זאת, על ידי הרחבה משמעותית של פרויקט הפקת המשאבים מים המלח.

3. אלא שלצורך מימון הפרוייקט נאלצה המדינה לפנות לגורמי מימון חיצוניים. הגורם העיקרי שהעמיד את המימון היה הבנק העולמי שדרש, בתמורה להלוואה של כ-25 מיליון דולר, כי המדינה תחשק את עצמה להוראות הזיכיון באופן שלא יסכן את פירעון ההלוואה לפי תנאיה.³⁵ מסיבה זו הוחלט לחוקק את חוק הזיכיון, שכאמור עיגן את שטר הזיכיון בחקיקה.

4. עדיין, המדינה ביקשה להבטיח כי תישמר לה שליטה מירבית במ"י"ה (עד שתושב לידיה עם תום תקופת הזיכיון השליטה במלוואה) וכי שגשוג המפעלים ייטיב בראש ובראשונה עם כלכלת המדינה. וכך הוסבר:³⁶

"הזיכיון הזה יוחזר בעוד כמה שנים, אולי כאשר אני והרבה מאתנו לא נהיה עוד, אבל הדור הבא, הילדים והנכדים, הם יהיו והם יקבלו חזרה את הזיכיון הזה. אנו נותנים עכשיו את הזיכיון למען המטרות הללו: א. לפתח את האוצרות האלה; ב. לבנות את כל הסביבה, כלומר לבנות את כל הנגב [...] מותר לנו לומר שמפעל ים המלח עתיד להיות מלך המפעלים שלנו בארץ".

5. דברים, שאף עולים בקנה אחד עם הנוסח המפורש של שטר הזיכיון, שמגדיר את תכליתו:

"הואיל – (א) ומחצבי ים המלח ושטחי סביבתו מהווים חלק מאוצרותיה הטבעיים של מדינת ישראל, ורצוי להסדיר את ניצולם היעיל לטובת כלכלת המדינה [...]".

6. שאלת היחסים בין התכלית של חוק הזיכיון – השאת רווחים לכלכלת המדינה, לבין האמצעי שנועד לקדם תכלית זו – השאת רווחים לבעל הזיכיון, נידונה במספר הזדמנויות כאשר כל הגורמים שדנו בה הגיעו למסקנה זהה: **האינטרס הדומיננטי שעומד בבסיס חוק הזיכיון הוא האינטרס הציבורי והאינטרס המשני הוא האינטרס הפרטי של בעל הזיכיון המעוניין להשיא רווחיו.**³⁷

א.2 הנסיבות – מ"י"ה והמדינה: מזהות אינטרסים לעיונות

7. כאמור, בשנות ה-60, עת נערך שטר הזיכיון, מ"י"ה הייתה חברה ממשלתית (כעבור מספר שנים הפכה לחברה בת של כימיקלים לישראל בע"מ ("כ"י"ל)), שהייתה אף היא חברה ממשלתית) – תקופה, שבמהלכה המדינה "חבשה שני כובעים": האחד כבעלת הנכס (ים המלח), והשני כבעלת הזיכיון (בעלת השליטה בכ"י"ל).

³⁴ דברי הכנסת בישיבה 269 מיום 10.5.1961, דבריו של ל. אשכול, בעמ' 1667.

³⁵ בנוסף להלוואה שהעמיד הבנק העולמי הנפיקה המדינה מניות של מ"י"ה לציבור בישראל, ושמרה לעצמה 51% מהמניות.

³⁶ דברי הכנסת בישיבה 269 מיום 10.5.1961, דבריו של א. הרצפלד, בעמ' 1672.

³⁷ כך, קבעה השופטת (בדימו') טובה שטרסברג כהן בהליך בוררות מדינת ישראל-ממשלת ישראל נ' מפעלי ים המלח בע"מ, בפני הבוררים השופטת (בדימו') טובה שטרסברג-כהן, עו"ד אלקס הרטמן ועו"ד רם כספי (19.5.2014), בעמ' 11-13 ("פסק הבוררות"); כך גם נקבע בשתי חוות דעת של משרד המשפטים שנדרשו לתכליות חוק הזיכיון ומצאו שהתכלית הציבורית של חוק הזיכיון היא תכליתו המרכזית: חוות דעת משפטית מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט כלכלי – פיסקאל) בעניין ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו (4.9.2011), פסקאות 85-83, בעמ' 21-22 ("חווד קציר המלח"); חוות דעת משפטית מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) לקראת פרסום המלצות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (6.10.2014), פסקה 113, בעמ' 31 ("חווד ששינסקיי").

8. במצב זה הייתה זהות אינטרסים בין מי"ה למדינה – מי"ה הייתה כלי בידי המדינה למקסם את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בים המלח, לטובת האינטרס הציבורי, ולטובתו בלבד; בעוד המדינה הבטיחה את הצלחתה של מי"ה על ידי הענקת הזיכיון הבלעדי.³⁸
9. **מצב דברים זה השתנה מן הקצה אל הקצה עת הופרטה כי"ל בשנות ה-90:** בשנת 1992 החליטה המדינה להפריט את מי"ה (כחלק מהפרטתה של כי"ל). כך, בשנת 1995 מכרה את גרעין השליטה בכי"ל (24.9% מהמניות) לחברה לישראל בע"מ, שנשלטה על ידי משפחת אייזנברג; ובשנים העוקבות השלימה את מכירת יתר המניות, למעט "מניית זהב" ששמרה לעצמה (שנועדה להגן על האינטרס הציבורי); כאשר בשנת 1999 רכשה קבוצת עופר את השליטה ממשפחת אייזנברג.
10. מטבע הדברים, הפרטתה של מי"ה הובילה להתנגשות אינטרסים בינה לבין המדינה, שכן כעת גורם פרטי מבקש להרוויח על חשבון משאבי הטבע הציבוריים. התנגשות זו אמנם מאפיינת כל התקשרות בין המדינה לבין גוף פרטי שבמרכזה עומד משאב טבע ציבורי, אך בניגוד לכל גוף פרטי אחר, מי"ה נהנתה, וממשיכה להנות, מזכויות חסרות תקדים שנועדו במקורן לשרת חברה ממשלתית.
11. עיון במסמכי ההפרטה ובדיוני הכנסת שלקראת ההפרטה מלמד, שאיש לא נתן דעתו על אודות הוראות הזכיון ומידת ההתאמה של הלשון והתכלית, שהותאמו לבעלות ממשלתית בשנות השישים, למצב הדברים החדש: בעלות פרטית בשנות התשעים. אין מדובר בדיון חסר בלבד, אלא בהיעדר דיון מוחלט בכל הנוגע לזכיון ים המלח, שפשוט הועבר מידיה של המדינה לידיה של חברה פרטית "as is".
12. **ואכן, המחיר שהמדינה שילמה (ומשלמת) על המחזל של העברת הזכיון "as is" לא איחר לבוא – מי"ה עשתה, ועוד עושה, כל שלאל ידה, כדי לסחוט עד תום את משאבי הציבור שהופקדו בידיה למשמורת, הרבה מעבר לזכויות (הרחבות ממילא) שהוקנו לה, תוך התנשלות מתמדת והערמת קשיים בכל הנוגע למילוי חובותיה.**
13. כך למשל – המנעותה של מי"ה מתשלום מלוא התמלוגים אותם היא נדרשת לשלם מכוח חוק הזיכיון תוך גרירת המדינה להליכים משפטיים ארוכים ויקרים;³⁹ הפרת התחייבויותיה לפינוי פסולת המלח בהתאם להסכם בינה לבין המדינה;⁴⁰ הערמת אינספור קשיים על גביית מס רווחי יתר אותו היא מחוייבת לשלם על פי חוק;⁴¹ נסיונות (והצלחות) חוזרים ונשנים להתחמק מחובות רישוי ותשלום על פי חוק;⁴² ועוד ועוד.
14. **כעת, לקראת תום הזיכיון, עומדת למדינה הזדמנות היסטורית לתקן את העיוותים האלו – להתאים את המודל העיסקי שמכוחו מתבצעת הפעילות העסקית בים המלח למציאות הנוכחית ולקיים בכך את תכילתו המקורית של הזיכיון – הפיכת ים המלח למקור לעושר ולשגשוג לכלכלת המדינה.**

³⁸ על החלוקה לתקופות והבחנה ביניהן ניתן לקרוא עוד בפסק הבוררות, בעמ' 13.

³⁹ תיאור מפורט של הקושי בגביית התמלוגים ניתן למצוא בפסק הבוררות.

⁴⁰ בחווד קציר המלח מוצגת סקירה של ההתנהלות הבעייתית של כי"ל שסירבה לעמוד בהסכמות אליהן הגיעה עם המדינה; בנוסף בדוח מבקר המדינה "יישום החלטת הממשלה בנושא קציר המלח - אגף החשב הכללי // 307":

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/169-7.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

⁴¹ בחווד ששינסקי נותחו הרציונאליים שבבסיס חיוב במס רווחי יתר; אלא שכי"ל הערימה קשיים של ממש על נסיונות המדינה לגבות את המס החדש (למשל כפי שניתן לראות בדיון בוועדת הכלכלה:

https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/News/pages/pr_2707201.aspx) ולבסוף התפשרה עם כי"ל על גובה התשלום <https://www.calcalist.co.il/market/article/skat32a25>. נרחיב עוד בנושא זה במסמך שיוקדש לסוגיית חלקו של

הציבור ברווחים מים המלח.

⁴² כך למשל טענתה של כי"ל בעניין הפטור לכאורה שמגיע לה משתלום דמי מים; כך גם התנהל הליך משפטי בין כי"ל למדינה בשנות ה-80 בו היא טענה כי אינה מחויבת בהליך הסטנדרטי של קבלת היתרי בניה: ע"א 7/92 **מלון מרחצאות מוריה ים המלח בע"מ נ' מפעלי ים המלח בע"מ** (פ"ד תשנ"ג (1) 265) (30.6.92), בעמ' 285; כך גם במשך שנים כי"ל נמנעה מלשעך את דמי החכירה אותם היא נדרשה לשלם בהתאם לחוק הזיכיון ולבסוף הגיעה לפשרה עם המדינה בה שילמה חלק מהסכום: **חברת מפעלי ים המלח בע"מ שילמה לרמ"י כ-18 מיליון ש"ח חוב בגין אי שערך דמי חכירה | רשות מקרקעי ישראל (www.gov.il)**.

נספח ב' - הערכת חלק המדינה מפעילות כי"ל בישראל, 2016-2021

המונח "חלק המדינה", או "נתח המדינה", הינו מונח מקובל בספרות לבחינה של משאבי טבע (באנגלית – "Government take"), ומוגדר כשיעור כלל התמלוגים, המסים, רווחים שמגיעים למדינה מתוך כלל הרווחים המהוונים.⁴³ חשוב לציין כי "חלק המדינה" הינו מושג כלכלי לצרכי מדיניות, ולא מונח חשבונאי.

במקרה של מפעלי כי"ל בישראל, נחשב את חלק המדינה לפי הנוסחה להלן, המתחשבת בשלושת סוגי המס:

$$\frac{(R + CT + L)}{(R + OP)}$$

כאשר:

R = תמלוגים למדינה. אנו משיבים את התמלוגים הן במונה מכיוון שמדובר בתקבול למדינה, והן במכנה על מנת להציג את הרווח בנטרול תשלום התמלוגים (הרשום חשבונאית כהוצאה).

CT = מס חברות בישראל ; L = היטל רווחי היתר

OP = רווח תפעולי. הרווח התפעולי המוצג בדו"חות כי"ל לגבי ישראל כולל חלק מפעילויות ההמשך; בצמצום לפעילות ההפקה הרווח ירד וחלק המדינה יעלה. אלא שלפחות באשגל, המחצב העיקרי בים המלח, פעילות ההמשך להבנתנו איננה משמעותית. כל המונחים לעיל כפי שהוגדרו לפי כללי החשבונאות המקובלים בדוחות הכספיים של החברה. יודגש כי הדו"חות אינם מאפשרים לזקק רווח תפעולי למשאב ספציפי, אלא בחלוקה לפי מיקום הנכס (כאן לקחנו את הרווח התפעולי מכלל הפעילות בישראל), או לא מגזר פעילות (אשגל \ תוצרים תעשייתיים [ברום] ועוד), חלוקה שאיננה משרתת אותנו בשל הערבוב בין ישראל לחו"ל.

במיזמים חדשים להפקת משאבי טבע, ישנה חשיבות גדולה להיוון, מכיוון שיש שונות גדולה ברווחיות בין שלבי החיים השונים של המיזם: תקופת ההקמה בה יש השקעות משמעותיות ואין הכנסות; תקופת ההפקה בה עיקר העלויות הינן עלויות שוליות של ההפקה ובמקביל מתקבלות הכנסות; סוף חיי המיזם כאשר העלות השולית להפקה גבוהה וההכנסות מצטמצמות. אך מכיוון שבמקרה של מפעלי כי"ל בישראל מדובר במיזמים קיימים, אשר עיקר ההשקעות בהם נעשה לפני שנים רבות והרווחיות בעיקר תלויה במחירי הסחורות, ולאור תקופת הזמן המצומצמת יחסית אותה אנו בוחנים – אין משמעות גדולה להיוון.

מתוך המשוואה הנ"ל, חלק מהנתונים ניתנים לזיקוק מהדו"חות הכספיים של כי"ל, או מהדו"חות השנתיים של החשב הכללי. הנתונים הזמינים יחסית הם אלו המתייחסים לרווח תפעולי לפי מדינה, כאשר הרווח התפעולי בישראל מתייחס לכלל הפעילות (כולל תעשיות ההמשך) ולא רק לפעילות ההפקה; התמלוגים; והיטל רווחי היתר.

לעומת זאת, הנתונים אודות תשלום מס חברות אינם זמינים באופן ישיר ומורכבים מאוד להערכה. בדו"חות השנתיים של כי"ל ישנם נתונים רבים המעידים לעניין תשלום מס חברות, אך לא נתונים מלאים, ותוך טשטוש ההפרדה בין פעילות כי"ל בישראל לפעילות במדינות אחרות. כך, אין הפרדה בין המפעלים השונים. עם זאת, ניתן להגיע להערכה מסוימת בעניין תשלום מס החברות לגבי כלל הפעילות בישראל, על בסיס הדו"חות השנתיים.⁴⁴ נבצע הערכה כזו בשלוש שיטות שונות.

⁴³ Daniel, P., et al. (2010). The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice, Routledge.

⁴⁴ התבססנו על דו"חות F20 המוגשות ל-SEC האמריקאי, כאשר קבוצת כי"ל היא חברה דואלית המדווחת במקביל בישראל ובארה"ב. יצוין כי לפי כללי ה-SEC על הדוחות הכספיים לכלול פירוט של רווח לפני מס מפולח לפי מדינת האם ומדינות אחרות, וכן את הוצאות

ראשית, נעריך את הוצאות מס החברות לפי חלוקה בשיעור הרווח התפעולי בישראל מכלל הרווח התפעולי. כלל הנתונים מתוך דו"חות F20 של קבוצת ICL. בהנחה שהטבות המס להן זוכה כ"ל מרוכזות בישראל, שיטה זו תספק לנו מעין "רף עליון" להערכת מס החברות ששולם בישראל. למס החברות שנעריך לפי שיטה זו נוסף את היטל רווחי היתר ששולם ב-2022 עבור שנה זו ושנים קודמות.

נתון	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
מיסים על ההכנסה	\$1,185.00	\$ 260.00	\$ 25.00	\$ 147.00	\$ 129.00	\$ 158.00	\$ 55.00
מתוכם: היטל	\$ 540.00						
החלק של ישראל ברווח התפעולי	75.9%	71.3%	52.0%	76.5%	77.6%	75.5%	100.0%
מס הכנסה בישראל כולל היטל - רף עליון	\$1,029.43	\$ 185.43	\$ 13.00	\$ 112.40	\$ 100.08	\$ 119.32	\$ 55.00

זוהי הערכה גסה וגבוהה לתשלום המס, מכיוון שהוצאות המיסים כוללות גם רכיב מיסים נדחים שאינו משקף את חבות המיסים השוטפת של החברה. הערכה מדויקת יותר תהיה למצוא את היקף הוצאות המס השוטף הנרשם בספרים ביחס לישראל לכל שנה. הערכה בעניין זה ניתן לעשות על ידי שקלול מספר נתונים הקיימים בדו"חות השנתיים. להלן הערכה אודות הוצאות מס החברות בישראל, אליה הגענו בהתחשב באלו:

1. הוצאות מיסים על הכנסה מדו"ח רווח והפסד.
2. הרווח התפעולי הכללי, בישראל ובח"ל.
3. שיעור מס החברות בישראל.
4. ההתאמה במס התיאורטי בשל שיעורי מס שונים בארץ ובח"ל.
5. השינויים בהיקף המסים הנדחים בשקלים (בישראל).
6. הוצאת מיסים כתוצאה משחרור רווחים כלואים (רווח מלפני 2014).

להלן טבלת הנתונים הרלוונטיים כולל הפנייה למקורות בדו"חות F20, והסברים:

Source + Note	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	Figure
From theoretical tax analysis	\$ 1.00	\$ -10.00	\$ -4.00	\$ -15.00	\$ -186.00	\$ 23.00	\$ -38.00	Add (less) – the tax effect of: Differences deriving from additional deduction and different tax rates applicable to foreign subsidiaries



הלובי של הציבור

Total OP - Israel OP	\$ 848.00	\$ 347.00	\$ 97.00	\$ 178.00	\$ 993.00	\$ 154.00	\$ -307.00	Operating profits outside Israel
Israeli corp. tax rate	\$ 195.04	\$ 79.81	\$ 22.31	\$ 40.94	\$ 228.39	\$ 36.96	\$ -	25/24/23 percent
For P&L statement	\$ 1,185.00	\$ 260.00	\$ 25.00	\$ 147.00	\$ 129.00	\$ 158.00	\$ 55.00	Taxes on income
Foreign OP * tax rate, adjusted to the differences deriving from additional deduction and different tax rates applicable to foreign subsidiaries	\$ 196.04	\$ 69.81	\$ 18.31	\$ 25.94	\$ 42.39	\$ 59.96	\$ -38.00	Foreign taxes
	\$ 988.96	\$ 190.19	\$ 6.69	\$ 121.06	\$ 86.61	\$ 98.04	\$ 93.00	Taxes excl. foreign
The change in deferred taxes in NIS. Example - F20 2017, Note 18F(2)	\$ 41.00	\$ 47.00	\$ -5.00	\$ 81.00	\$ 38.00	\$ -13.00	\$ 53.00	Change in domestic deferred tax
Taxes excl. foreign adjusted to change in domestic DT; including levy	\$ 947.96	\$ 143.19	\$ 11.69	\$ 40.06	\$ 48.61	\$ 111.04	\$ 40.00	Domestic tax exc. deferred
Reduce 47\$ mil in 2021 due to trapped earnings released from prior to 2014	\$ 947.96	\$ 96.20	\$ 11.70	\$ 40.10	\$ 48.60	\$ 111.00	\$ 40.00	Domestic tax, adjusted to trapped earnings release

דרך שלישית לנסות להעריך את תשלום מס החברות בישראל הוא דרך דו"ח תזרים מזומנים. הדו"ח מוצג לגבי כלל הקבוצה, אך ניתן לנכות מתשלום מס החברות את הערכתנו לגבי המס ששולם בחו"ל כפי שהוצג לעיל. להלן מס החברות ששולם בישראל, במתודה זו:

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	נתון (F20)
\$ (1,107.00)	\$ (146.00)	\$ (31.00)	\$ (120.00)	\$ (56.00)	\$ (127.00)	\$ (84.00)	Income taxes paid, net of refund, discounting for released earnings taxed
\$ 196.00	\$ 69.81	\$ 18.31	\$ 25.94	\$ 42.39	\$ 59.96	\$ (38.00)	Taxes outside Israel, after adjusting from the theoretical tax
\$ 911.00	\$ 76.19	\$ 12.69	\$ 94.06	\$ 13.61	\$ 67.04	\$ 122.00	Income taxes paid in Israel

לסיכום, להלן שלוש הערכות בדבר חלק המדינה מפעילות כ"ל בישראל: הערכה על בסיס מירב נתוני F20, הערכה על בסיס דו"ח תזרים מזומנים בניכוי מס בחו"ל; וכן הערכת רף עליון על בסיס החלק היחסי של ישראל ברווח התפעולי.

שנה	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	ממוצע משוקלל
רווח תפעולי לפי מיקום הנכסים - ישראל תמלוגים (מ"י"ה + רותם)	\$ 304.0	\$ 475.0	\$ 526.0	\$ 578.0	\$ 105.0	\$ 863.0	\$ 2,668.00	\$ 5,519.0
מס הכנסה + היטל - הערכה	\$ 40.00	\$ 111.00	\$ 48.60	\$ 40.10	\$ 11.70	\$ 96.20	\$ 947.96	\$ 1,295.6
חלק המדינה - הערכה	27.1%	32.5%	20.0%	18.5%	50.1%	18.3%	37.7%	30.1%
מס הכנסה והיטל - לפי תזרים מזומנים	\$ 122.00	\$ 67.04	\$ 13.61	\$ 94.06	\$ 12.69	\$ 76.19	\$ 911.00	\$ 1,296.6
חלק המדינה לפי תזרים מזומנים	50%	24%	14%	27%	51%	16%	36%	30.2%
מס הכנסה - לפי שיעור מרווח תפעולי	\$ 55.00	\$ 119.32	\$ 100.08	\$ 112.40	\$ 13.00	\$ 185.43	\$ 1,029.43	\$ 1,614.6
חלק המדינה - לפי שיעור מרווח תפעולי	31.2%	34.0%	28.7%	29.5%	50.8%	27.8%	40.7%	35.4%

נדגיש שוב כי הערכה זו איננה ספציפית לגבי ים המלח: אין אפשרות לזקק את חלק המדינה בפעילות ההפקה בים המלח על בסיס הדו"חות הכספיים הציבוריים. ייתכן מאוד להיות שחלק המדינה מים המלח גדול מאחוז זה, אם במקביל פעילות אחרת – לדוגמה מגזר הפוספטים – מתבצעת עם חלק מדינה נמוך יותר.

כמו כן, ניתוח זה איננו לוקח בחשבון את החלוקה לפי מגזרי פעילות (אשלגן; פוספטים; מוצרים תעשייתיים ופתרונות מתקדמים לחקלאות). זאת, מכיוון שחלוקות אלו אינן מאפשרות הבחנה בין נכסים בישראל לנכסים במדינות אחרות. עם זאת, אני מתכוונם להעמיק במגזרי הפעילות בהמשך על מנת לנסות לדלות מהם תובנות נוספות העשויות להעיד על חלק המדינה בישראל בכלל ובים המלח בפרט.

יחד עם זאת, ניתוח זה מצביע על תמונה כללית מפעילות כ"ל בישראל, המצדיקה בירור מעמיק יותר – על ידי החשב הכללי ורשות המסים – האם התמונה בכל משאב תואמת את המצופה בעת יישום מסקנות וועדת ששינסקי 2 בחקיקה. לבירור זה שתי השלכות אופרטיביות: (1) גבייה נוספת, כפי שקרה במקרה של תמלוגי הפוספט, ו(2) תיקוני חקיקה להעלאת המס. הניתוח גם מדגיש את חשיבות השקיפות בדבר הנתונים לכל משאב בנפרד בכדי לאפשר פיקוח ציבורי אפקטיבי על יישום חוק מיסוי רווחים ממשאבי הטבע.