

משרד האוצר

פעולות הביקורת

באגף החשב הכללי נבדק הפיקוח על מתן רישיונות וזיכיונות לניצול משאבי טבע, אופן גביית התמלוגים בגינם והפיקוח והבקרה על התמלוגים. הביקורת נעשתה גם ברשות מקרקעי ישראל, במשרד האנרגיה והמים, ברשות המים ובמשרד הכלכלה.

במינהל הכנסות המדינה, ברשות המסים, באגף כלכלה ומחקר ובאגף התקציבים נבדק תהליך קבלת ההחלטות לקראת גיבוש מדיניות המס של הממשלה. הבדיקה עסקה בין היתר באופן שבו הוצגו למקבלי ההחלטות חלופות המס השונות והשינויים במערכת המס, ובמידת התאמתן של החלטות בתחום המסים ליעדי הממשלה. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל ובמועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה.

רשות המסים בישראל

ברשות המסים בישראל ובאגף כלכלה והכנסות המדינה נבדקו סוגיות הנוגעות להטבות המס הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. כן נבדקה עבודת המטה שבוצעה לקראת חקיקת "חוק הרווחים הכלואים"¹.

ברשות המסים בישראל בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהקמת מערכת הדיווח המפורט לאיתור חשבוניות פיקטיביות ואת הפעלתה.

כמו כן נבדקו תהליכי העבודה של בית המכס בנמל התעופה בן גוריון בתחום מניעת הברחות, ונעשתה ביקורת מעקב בנושא הסדרת מעמדן ופעילותן של היחידות למניעת הברחת טובין וסמים.

נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה את טיפול רשות המסים בביקורות על ניהול פנקסי חשבונות של נישומים ואת פעולותיה בעקבות ממצאיהן.

1 תיקון 69 לחוק לעידוד השקעות הון.

גביית תמלוגים ושימוש במשאבי טבע

תקציר

ממשלת ישראל העניקה במהלך השנים לגופים פרטיים ולחברות שונות זכויות לחיפוש ולהפקה של משאבי טבע יקרי ערך בתחומי מדינת ישראל. על פי החקיקה הקיימת והנוהג בעולם הכלכלה המודרני, מוטלת על אותם גורמים פרטיים חובת תשלום תמלוגים למדינה בגין המשאבים שהפיקו. על תמלוגים אלו לשקף "ערך שוק הוגן" של השימוש בנכסי הטבע. כמו כן על הממשלה לוודא כי בניצול משאבי טבע מתכלים יישמרו עקרונות הקיימות (Sustainability), ההתחשבות בדורות הבאים והבטחת התועלת המרבית לציבור.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מתן רישיונות וזיכיונות לניצול משאבי טבע ואת אופן גביית התמלוגים בגינם. הביקורת נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר; ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י); במשרד האנרגיה והמים; ברשות המים; ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

עיקרי הממצאים

1. הממשלה טרם ביצעה בחינה מקיפה של כלל ההיבטים של סוגיית ניהול משאבי הטבע של מדינת ישראל ושיעור התמלוגים המוטלים בגין השימוש בהם, לרבות היבטים של איכות הסביבה.
2. רשות המים טרם השלימה הליך להסדרת גבייתו של תשלום נאות מחברות המים המינרליים בישראל בגין ניצולו של משאב טבע זה.
3. רמ"י לא עדכנה את שיעור התמלוגים בגין החצץ הנכרה במחצבות שנהנו מפטור ממכרז, למרות החלטת מועצת מקרקעי ישראל לבחון נושא זה ולמרות תוצרי העבודה הכלכלית שבחנה את הנושא. כמו כן התגלו כשלים וליקויים של ממש בהפעלת מנגנוני הבקרה והפיקוח של רמ"י על דיווחי התמלוגים של בעלי המחצבות.
4. רמ"י אינה פועלת בנחרצות לגביית חוב דמי החכירה בגין הקרקעות שחוכרת חברה א'. במשך שנים לא קיים משרד התמ"ת בקרה שוטפת על אופן חישוב התמלוגים שמשלמת חברה זו.
5. במשרד האנרגיה והמים לא התבצעו במהלך השנים בקרות כמותיות כדי לאמת את דיווחי חברה ב' על כמויות הפוספטים שכרתה.
6. מערכת המחשוב של מינהל אוצרות הטבע שבמשרד האנרגיה והמים אינה מתאימה לניהול חשבונאי הולם של בסיסי הנתונים על התמלוגים שגובה המינהל.

7. הצעת החוק הממשלתית בעניין הקרן לניהול כספים מהיטל על רווחי נפט והגושה לכנסת רק כשנה לאחר המועד שנקבע בחוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011

סיכום והמלצות

ניהול תקבולי המדינה ממשאבי טבע וגבייתם ביעילות ובמהירות הם סוגיה עקרונית ומערכתית בעלת השלכות כלכליות מרחיקות לכת. מדובר במיליארדי ש"ח רבים שלמדינה חשוב לגבות ולנהל אותם באופן תקין ונאות, ויש להפעיל כלי בקרה ופיקוח הדוקים על כך. עניין זה מקבל משנה תוקף בשל פוטנציאל הגידול הרב במיוחד של ההכנסות מתמלוגים אלו בשנים הקרובות.

הביקורת העלתה ליקויים רבים וניכרים במערכי הבקרה והפיקוח על התמלוגים המתקבלים במשרדי הממשלה, ונמצא כי בשל היעדר גבייה של מלוא התמלוגים בגין השימוש במשאבי הטבע נגרם למדינה נזק כספי גדול. חלק מהליקויים נובע מהיקף המשאבים שהוקצו למעקב של המשרדים אחר ניצולם של משאבי הטבע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לפעול על מנת להבטיח שכלל האזרחים, וכן דורות העתיד, ייהנו ממשאבי הטבע המוגבלים הקיימים במדינת ישראל. הממשלה לא עשתה די בתחום זה, ולכן עליה לבצע בחינה מקיפה של סוגיית התקבולים ממשאבי טבע - לרבות משאבי טבע שבגינם לא נגבו כלל תמלוגים - בשיתוף כלל המשרדים הנוגעים לדבר, וזאת כדי לוודא כי משאבים אלו יחולקו באופן הוגן ועל פי עקרונות הצדק החלוקתי. יש לוודא כי בחלוקת משאבים אלו יישמרו האינטרסים החיוניים של המדינה ותתקבל תמורה הולמת.



מבוא

ממשלת ישראל העניקה במהלך השנים לגופים פרטיים ולחברות שונות רישיונות וזיכיונות לחיפוש ולהפקה של משאבי טבע יקרי ערך בתחומי מדינת ישראל. בהתאם לחקיקה בישראל, המדינה אמורה לדאוג לחלקה במשאבי הטבע באמצעות תקבולים שונים, ובראשם התמלוגים. חובת התשלום של תקבולים אלו למדינה חלה על אותם גורמים פרטיים בגין המשאבים שהפיקו. החקיקה מטילה חובת תשלום שיעורי תמלוגים מסך שוויו של החומר שהופק, בהתאם לסוגים השונים של משאבי הטבע.

לפי החקיקה במדינת ישראל¹, אחראים משרדים וגופים שונים בממשלה לטיפול במשאבי הטבע שבתחום אחריותם ולהסדרת השימוש בהם. למשל, משרד האנרגיה והמים אחראי לטיפול במשאבי הגז והנפט, להענקת רישיונות לכריית חומרי חציבה ומחצבים וכן לגביית התמלוגים בגין כריית

1 פקודת המכרות מסדירה את אופני החיפוש והכרייה של מחצבים במדינת ישראל; חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961, מסדיר את תחום כריית המחצבים בתחומי ים המלח; חוק הנפט, התשי"ב-1952, מסדיר את אופני החיפוש וההפקה של גז ונפט ואת הפיקוח עליהם.

מחצבים; רשות המים אחראית לאסדרת משק המים; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה² (להלן - משרד התמ"ת) אחראי לטיפול במשאבי הטבע שמקורם בים המלח; ורשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) אחראית לניהולם ולגבייתם של התמלוגים על חומרי החציבה הנכרים ממחצבות ברחבי ישראל ומשמים לתעשיית התשתיות, הפיתוח והבנייה במדינה.

בחודשים פברואר-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על מתן רישיונות וזיכיונות לניצול משאבי טבע בישראל ואת אופן גביית התמלוגים בגינם. הביקורת נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל), ברמ"י, במשרד האנרגיה והמים, ברשות המים וכן במשרד התמ"ת.

היקף התמלוגים בהכנסות המדינה

מדי שנה בשנה מפרסם אגף החשכ"ל את הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל. בביאור 9 לדוחות הכספיים ליום 31.12.11 הובא לראשונה גילוי על אומדן התמלוגים העתידיים שהממשלה זכאית להם. אומדן זה נערך בהתאם להנחיות תקן חשבונאות ממשלתי מס' 19 בדבר "הפרשות, התחייבויות תלויות ונכסים תלויים". על פי הנחיות אלו יש לתת גילוי לנכסים תלויים המגלמים את אומדן השווי של התמלוגים העתידיים.

להלן בטבלה 1 אומדן השווי של נכסים תלויים בגין התמלוגים העתידיים העיקריים שהממשלה זכאית להם ממשאבי טבע נכון ליום 31.12.11 (במיליוני ש"ח):

טבלה 1

אומדן התמלוגים העתידיים נכון ל-31.12.11

מקור התמלוג	אומדן התמלוגים
נפט וגז	5,400
אשלג	4,500
מחצבי חול וחצץ	1,750
פוספטים	270
סה"כ	11,920

מהטבלה עולה כי אומדן השווי של התמלוגים העתידיים ממשאבי טבע עומד על כ-12 מיליארד ש"ח, מרביתם מתמלוגי נפט, גז ואשלג. ההיקף הניכר של הסכומים והצפי לגידול ניכר בנתח ההכנסות מתמלוגים על משאבי טבע בעתיד מחדדים ומחזקים את הצורך להגביר את הבקרה ואת הפיקוח על תשלומי תמלוגים אלו ולבחון דרכים להגדלת היקף התמלוגים שייגבו.

2 יצוין כי בינתיים שמו של המשרד שונה, בשנת 2013, למשרד הכלכלה.

שיעורי התמלוגים ממשאבי הטבע ואופן חישובם

פקודת המכרות - תמלוגים בגין מחצבים

פקודת המכרות קובעת ומסדירה את אופני החיפוש והכרייה של מחצבים במדינת ישראל ואת הפיקוח עליהם. הפקודה מבחינה בבירור בין חומרים המוגדרים חומרי חציבה³ ובין אלו המוגדרים מחצבים⁴. גם המחצבים מחולקים לשני סוגים: מחצבים יקרים⁵ ומחצבים שאינם יקרים⁶.

הגופים הכורים מחצבים חייבים לשלם תמלוגים ודמי חכירה למדינה. התוספת השלישית לפקודת המכרות נוגעת לתמלוגים: "בעד מחצבים יקרים או בעד מתן אופציה לחכירת מחצבים כאמור - לפי הסכם בין המחכיר לבין החוכר, אולם לא פחות מחמישה אחוזים למאה מן המחצב או משוויו כשהוא במכרה; בעד מחצבים שאינם יקרים או בעד מתן אופציה לחכירת מחצבים כאמור - שני אחוזים למאה מן המחצב או משוויו כשהוא במכרה".

בתחום המחצבים גובה משרד האנרגיה והמים תמלוגים מחברה ב'⁷ בגין הפוספטים שהיא מפיקה, בהתאם לאמור בפקודת המכרות. התמלוגים שמשלמת החברה מחושבים לפי 2% מהסכום המתקבל ממכפלת הערך הבסיסי בסנט לטון של פוספט גולמי (שמעוררן באמצעות הצמדתו למחיר הבין-לאומי) במספר טונות הפוספט הגולמי שנכרו באותה תקופה.

יצוין כי נוסחת החישוב לקביעת שווי הערך הבסיסי של מחצב הפוספטים מורכבת. בין חברה ב' למדינה התגלעו בעבר מחלוקות בעניין זה, והן הובילו להליך גישור שבסופו נחתם ב-15.2.10 הסכם בין הצדדים המסדיר את הסוגיה.

מינהל אוצרות הטבע שבמשרד האנרגיה והמים (להלן - מינהל אוצרות הטבע) הוא האחראי לגביית התמלוגים. ב-1.11.11 כתב מינהל תחום בכיר חשבונאות וכלכלה במינהל אוצרות הטבע למנהל המינהל: "לדעתי, גובה התמלוגים עבור המחצבים לפי פקודת המכרות הקיימת הינם מאוד נמוכים, אופן ההכרה בהוצאות אינו ברור דיו, ועולה השאלה, האם בכלל ההכרה בהוצאות היא נכונה... מחצבים הינם אוצר טבע, המדינה ביצעה שינוי מקיף לגבי כלל התקבולים (Government Take) שהמדינה גובה מנכסי נפט וגז במסגרת חוק ששינסקי. ההצעה היא לבחון את נושא התמלוגים ממחצבים בדומה לבחינה שבוצעה בתחום הנפט והגז בשנה הקודמת".

כבר בשנת 1998 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כי משרד התשתיות הלאומיות (כיום משרד האנרגיה והמים) יגבש הצעת חוק שתחליף את פקודת המכרות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מהלך זה טרם בוצע.

יצוין כי בסיכום דיון שהתקיים ב-31.10.11 בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) עו"ד אבי ליכט, ועסק בין השאר בבעיות הנוגעות לפקודת המכרות, נכתב: "מדובר בשיעור נמוך ביותר בהשוואה לשיעור התמלוגים בחוקים אחרים... שיעור התמלוגים לגבי מחצבים יקרים ומחצבות אינו קבוע בחקיקה. גם כאן יש צורך בבחינת ההסדרים הקיימים והתאמתם לתפיסות הערכניות של צדק חלוקתי. על משרד האנרגיה והמים בשיתוף משרד האוצר לגבש עמדה

3 סעיף 108 לפקודה מגדיר מהי מחצבה וקובע כי "חומר חציבה" הוא כל אחד מהחומרים שאפשר לכתובם במחצבה.

4 "מחצבים" הם כל החומרים בעלי ערך כלכלי שהם חלק מקליפת האדמה או שמוצאם הטבעי בקליפת האדמה - לרבות שמן מינרלי, חמר, אספלט וגז טבעי, ולמעט מחצבי תמיסה או כבול, אילנות, עצי בניין וכל תוצרת יער כיוצא באלה - או החומרים שהוגדרו במונח "מחצבה" בסעיף 108.

5 "מחצבים יקרים" כוללים אבנים יקרות, מתכות יקרות ורגבי מתכות יקרות.

6 "מחצבים שאינם יקרים" כוללים את כל המחצבים מלבד המחצבים היקרים.

7 חברה ב' היא חברת בת של כימיקלים לישראל. זוהי החברה היחידה בישראל, נכון למועד הביקורת, שכורה מחצבים כהגדרתם בפקודת המכרות ומשלמת תמלוגים בגינם.

בעניין זה... יש לפעול בעניין זה כבר עתה ואין מקום לחכות לתיקון כולל לפקודת המכרות... נוסחת החישוב לקביעת שווי המחצב על פי הפקודה הינה ארכאית ומעורפלת, ולפיכך הוסכם כי יש להתאימה לנוסחה מודרנית, בהירה ומדויקת - לרבות בעניין הרכיבים לקביעת שווי המשאב".

בתשובתו של מנכ"ל משרד האנרגיה והמים מר שאול צמח מיום 3.2.13 נכתב: "1. הרוח מתאר את המצב הקיים בתחום גביית התמלוגים ללא הצגת ההתקדמות הרבה שחלה בעניין זה בשנים האחרונות. כך למשל, למרות הקשיים המשרד הצליח להגדיל את התמלוג הנגבה בגין הפקת פוספטים בשיעור משמעותי ביותר (מ-8 סנט לטון גולמי כרוי בשנת 2002 ליותר מ-73 סנט בשנת 2011). 2. המשרד יזם בחינה מחודשת של גובה התמלוגים הנגבים מאוצרות טבע במטרה לקבוע את היקפם הראוי בד בבד עם מציאת האיזון הנכון בין העלאת הכנסות המדינה לבין יצירת תנאים מתאימים להמשך פיתוחם של משאבי הטבע. בדיקת הנושא תלווה בשינויים בחקיקה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חלק ניכר מהעליה בסכום התמלוג בגין הפקת פוספטים נובע מעלית מחירו של מחצב זה בשוק.

פקודת המכרות - תמלוגים בגין חומרי חציבה

פרק נפרד בפקודת המכרות (חלק י"ב) עוסק במחצבות ובהסדרת כרייתם של חומרי חציבה. המפקח על המכרות שבמשרד האנרגיה והמים מעניק רישיונות ומפקח על המחצבות, אולם רמ"י גובה את התמלוגים בגין חומרי חציבה אלו.

שיעור התמלוגים בגין חומרי חציבה אינו מעוגן בחקיקה. כיום גובה רמ"י תמלוגים מבעלי המחצבות בהתאם לתעריפים שקבעה מועצת מקרקעי ישראל על פי סוג חומר החציבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, משרד האנרגיה והמים ורמ"י לבחון את ההסדרים הקיימים ובין היתר את שיעורי התקבולים שהמדינה צריכה לקבל בגין כריית מחצבים וחומרי חציבה, ובכלל זה התמלוגים ואופן חישובם. יש לקבוע שיעורים אלה לפני שמתגלים אוצרות הטבע, ולא להתחיל בדיונים רק עם גילום, כפי שקרה בתחום הנפט והגז⁸. הדחיפות שיש לבחינה זו נובעת בין היתר מכך שהמדינה מחדשת את הכרייה של נחושת ויהלומים.

נוכח האמור לעיל כי גביית התמלוגים עבור חומרי חציבה על ידי רמ"י אינה מעוגנת בחקיקה וכי שיעור התמלוגים הנגבה עבור מחצבים הוא נמוך, עולה הצורך לעדכן את פקודת המכרות.

בתשובתו של מנהל רמ"י מר בנצי ליברמן מיום 12.2.13 (להלן - תשובת רמ"י) נכתב: "בימים אלה נערך רמ"י להוצאת מכרז לבדיקת כלל התמלוגים שבטבלת חומרי הגלם של המינהל. עבודה זו יש ותעשה [בשיתוף פעולה] עם יחידת המכרות במשרד האנרגיה והמים, שכן גובה התמלוג של מחצבים שחלקם מופיע במחירון רמ"י מחייבים תאום עם המפקח על המכרות".

8 באפריל 2010 הוקמה הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי גז ונפט בישראל (ועדת ששינסקי), זאת בעקבות גילום של מרבצי הגז בים התיכון. הוועדה פעלה תחת לחצים כבדים של בעלי האינטרסים השונים, וכנגד מסקנותיה הסופיות הוגשה עתירה לבג"ץ בטענה שהמלצות למפרע אינן חוקתיות. בג"ץ דחה טענות אלו.

בתשובת מינהל אוצרות הטבע מיום 3.2.13 (להלן - תשובת מינהל אוצרות הטבע) נכתב כי "המשרד ביצע התקשרויות עם מומחים חיצוניים (משרד עו"ד ומשרד רו"ח) לביצוע ניתוח מקיף הן מההיבט הכלכלי והן מההיבט המשפטי".

חוק זיכיון ים המלח

סעיף 15 לחוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 (להלן - חוק הזיכיון), קובע כי בעל הזיכיון ישלם לממשלה "תמלוג השווה ל-5% משווי של כלוריד האשלג, ברום וכלוריד המגנזיום". בהמשכו נקבע כי בחישוב שווי המוצרים האמורים יופחתו ההוצאות המותרות בניכוי על פי החוק מסך המכירות של המוצרים. ההוצאות המותרות בניכוי הן ההוצאות הנאותות על אריזה, על עמלת מכירות ועל הובלה וביטוח ממפעלו של בעל הזיכיון עד מקום הייעוד שהוסכם עליו עם הלקוח. כמו כן ינוכו 10% מהסכום שיתקבל לאחר ניכוי כל ההוצאות הנאותות הנזכרות בסעיף.

במהלך השנים התגלעו מחלוקות משפטיות בין המדינה ובין חברה א' המחזיקה בזיכיון על אופן חישובם של התמלוגים על פי חוק הזיכיון. עיקר המחלוקות נגע בהגדרת החומרים שעליהם יחול מנגנון חיוב התמלוגים, וכן במחיר המכירה של המחצב במכירות תוך-קבוצתיות שבהן חברה א' מוכרת את המחצב לחברות אחרות בחו"ל. בשנת 2011 הוחל בהליך בוררות בין המדינה ובין חברה א' על סוגיות אלו. הסכום הנתון במחלוקת בין הצדדים הוא כ-300 מיליון דולר אמריקאי.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המחלוקת האמורה יש מקום לשקול את הצורך להבהיר את סוגיית ההוצאות המותרות בניכוי באופן שלא יותיר מקום לטענות שונות בעתיד. כמו כן נוכח חילוקי הדעות האמורים על אופן חישוב ההכנסות ובכפוף לתוצאות הבוררות, יש מקום לשקול את הצורך ליזום תיקוני חקיקה מתאימים.

בתשובת החשבונאי הראשי באגף החשכ"ל מיום 3.2.13 (להלן - תשובת החשכ"ל) נכתב: "בכוונת המדינה לבצע בחינה כוללת של חלקה של המדינה מהכנסות חברה א' ותבצע את ההתאמות הנדרשות ככל שיהיה צורך בכך... עמדת החשב הכללי הינה כי חוק הזיכיון מבהיר את אופן החישוב הנכון של התמלוגים אותם חברה א' צריכה לשלם למדינה בגין ניצול משאביה של המדינה בים המלח... בנוסף יש לשקול את השלכות על מערך היחסים הרצוי בין הממשלה לבין זכייני שעימו חתמה על הסכם שעוגן בחוק, את השלכות הרוחב הנובעות מכך, ואת הקשיים המשפטיים הקיימים בהתערבות חקיקתית מסוג זה".

חוק הנפט

חוק הנפט, התשי"ב-1952, מסדיר בין השאר את שיעור התמלוגים שעל מפיקי גז ונפט לשלם למדינה. סעיף 32(א) לחוק קובע: "בעל חזקה חייב בתמלוג בשיעור שמינית מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה". סעיף 32(ב) לחוק קובע כי "בעל החזקה ישלם לאוצר המדינה, בתקופות תשלום שייקבעו בתקנות, את שווי השוק של התמלוג על פי הבאר". המונח "על פי הבאר" איננו מוגדר באופן מפורש, ויש בו פתח לדרישת מפיקי הנפט להכרה בהוצאותיהם. סכום ההוצאות ואופן ההכרה בהן יכולים להשפיע במידה ניכרת על סכום התמלוג.

כבר בשנת 2003 עסק אגף הייעוץ המשפטי שבמשרד האנרגיה והמים בסוגיית ההכרה בהוצאות. הוא המליץ לשכור את שירותיו של רואה חשבון שישווה בין עקרונות קביעת המחיר לאלו הנהוגים בארצות הברית ובאנגליה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רק בשנת 2013 החל המשרד במהלך זה באמצעות יועץ חיצוני שזכה במכרז.

ב-1.11.11 שלח מנהל תחום בכיר חשבונאות וכלכלה במינהל אוצרות הטבע למנהל המינהל מסמך בעניין "פנייה להליך מכרזי לקבלת חוות דעת כלכלית-משפטית לגבי: תמלוגים לפי חוק הנפט - הגדרה 'על פי הבאר' תמלוגים לפי פקודת המכרות". מהמסמך עולה הצורך לבחון את סוגיית ההכרה בהוצאות ואת חשיבותה הניכרת של בחינה זו. לדוגמה:

1. בעניין נפט ביבשה: "העמדה המקצועית שלי כי נפט שהופק ביבשה, חייב בתמלוג מלא ללא שום הכרה (בהוצאות), חברת גבעות עולם בשלב הזה משלמת את התמלוג המלא לפי הדרשה שלי, אך הגישה הסתייגות משפטית ודורשת הכרה בהוצאות ההובלה".

2. בעניין גז בים: "לדעתי, ההכרה בהוצאות שנקבעה בחזקת ים תטיס... מקלה עם חברות הגז, ורצוי לבצע בדיקה מחודשת בעניין... בשנים הקרובות, אנו צופים הפקת גז בים בכמויות משמעותיות משדה תמר, לזיתן ואחרים... כל עלייה של אחוז בגובה התמלוג האפקטיבי¹ [עלול] להוסיף לקופת המדינה כ-15 מיליון דולר מגובה התמלוגים הצפויים בשנת 2014 וכ-50 מיליון דולר משנת 2020 ואילך. הסכומים האדירים אשר עשויים לנבוע לקופת המדינה מהשינוי המבוקש, מצדיקים השקעה מהותית בקבלת חוות דעת כלכלית משפטית מקיפה אשר כוללת השוואה בינלאומית ויכולת עמידה מול לחצים שיופעלו על ידי החברות".

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור היקפי הסכומים המדוברים והחשיבות שבהבהרת סכום הבסיס שעל פיו יחושבו התמלוגים, חשוב מאוד שמשרד האנרגיה והמים יפעל להשלמת הבחינה המשפטית-כלכלית ויפעל בהתאם למסקנותיה.

יצוין כי ב-9.11.10 שלח השר להגנת הסביבה דאז מר גלעד ארדן לשר האנרגיה והמים דאז ד"ר עוזי לנדאו מסמך בעניין "תיקון חוק הנפט". במסמך נכתב בין השאר: "תחום חיפוש והפקת הנפט בישראל מוסדר בחוק הנפט, חוק ישן משנת 1952, על בסיס חוק מתקופת המנדט הבריטי. החוק וההסדרים הארכאיים הקבועים בו אינם כוללים התייחסות להיבטים סביבתיים הכרוכים בפעולות המוסדרות בחוק, על אף המודעות הגוברת להיבטים אלה... לאחר בדיקה של גורמי משרדי, מצ"ב הצעתנו לתיקונים בחוק ברוח הדברים האמורים, ובין היתר לעניין הרכב המועצה המייעצת, הטמעת שיקולים סביבתיים בעת מתן היתר מוקדם ורישיון לחיפוש נפט, ביטול זכויות מים בשטח חיפוש נפט וסוגיות של חופש מידע ושקיפות המידע לציבור".

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת הדיון על קביעת אופן חישוב התמלוג יש להביא בחשבון גם את שקלולם של ההיבטים הסביבתיים ותמחור הנזקים העלולים להיגרם מפעילותן של חברות הפקת הגז והנפט.

בתשובת שר האנרגיה והמים מיום 11.2.13 נכתב: "בכוונת המשרד לבצע שינויים מרחיקי לכת בתחום התמלוגים הנגבים ממשאבי טבע, הכוללים שינויים בחקיקה. הדבר כרוך, בין היתר, בביצוע השוואה עולמית מורחבת ומעודכנת בעזרת מומחים. ואכן, השנה המשרד החל בביצוע בדיקה מקיפה של מנגנון ההוצאות המוכרות לחישוב תמלוגי נפט וגז באמצעות יועץ חיצוני. חוות [ה]דעת של היועץ תשמש כבסיס לקביעת מדיניות הממשלה בתחום התמלוגים. נושאים סביבתיים יכולים לקבל מענה ע"י הסדרת הערבויות הנדרשות על פי חוק הנפט. לפיכך, אנו פועלים למניעת נזקים סביבתיים באמצעות העמקת והרחבת ערבויות. בעקבות העבודה שנערכה במשרד האנרגיה והמים, בהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה, הוטל על חברות הנפט להכין מסמכים סביבתיים לפני ביצוע כל קידוח (חובת גיבוש מסמכים סביבתיים מעוגנת בתקנות הנפט). בנוסף לכך, החברות

9 שיעורו של התמלוג המשולם בפועל לאחר ניכוי הוצאות.

גדרות לבצע התקשרות עם ארגון בין לאומי מוכר שעיסוקו טיפול באירועי זיהום ים כדי לתת מענה ותמיכה הדדית במקרים של אירועי זיהום חמורים".

תמלוגים עבור מים מינרליים

בישראל פועלות שלוש חברות מים מינרליים מובילות, אשר מוכרות לציבור מים שמקורם במקורות מים טבעיים שונים בתחומי המדינה. ההסדר שהנהיגה רשות המים עבור חברות אלו קובע כי הן ישלמו למדינה עבור השימוש במים בהתאם לתעריף לתעשייה, שנמוך במידה ניכרת מהתעריף לצרכן הביתי הרגיל. בעקבות זאת המחיר גבוהות החברות מהצרכנים על ליטר מים גבוה פי 1,000 לערך מן התשלום שלהן למדינה עליו.¹⁰

חוק המים, התשי"ט-1959, שמסדיר את כלל פעילות משק המים בישראל, קובע בין השאר כי מקורות המים שבמדינה "הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה". החוק אינו קובע חובת תשלום תמלוגים בגין הפקת מים מינרליים ומכירתם לציבור. יצוין כי בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ¹¹ דן בסוגיה זו והחליט בשנת 2010 לדחות את העתירה שדרשה להטיל על אותן חברות חובת תשלום תמלוגים למדינה, נוכח הצהרתה של המדינה בדבר כוונתה להסדיר סוגיה זו כחלק מרפורמה מקיפה בשוק המים. יצוין כי הצהרה זו טרם מומשה והנושא לא הוסדר במסגרת הרפורמה שנערכה בשוק המים, וגם לא בתקופה שלאחר מכן.

ב-18.4.12 התקיים דיון בלשכתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) עו"ד אבי ליכט, בהשתתפות אנשי משרד האוצר ורשות המים, שעסק בסוגיית התמלוגים בגין שימוש במקורות מים. בדיון זה סוכם כי "הטלת תמלוג על הכנסות או רווחים ממכירת מים מינרליים מחייבת דיון וליבון. במשך מספר שנים נושא זה לא טופל בגלל סדרי עדיפויות של רשות המים. אולם עתה ברור גם לרשות כי יש לקדם את הבחינה של הסדרת הנושא. רשות המים הודיעה כי היא אכן בוחנת בימים אלה את הסוגיה ולכן יש להמתין עד סיום הליך הבדיקה... יחד עם זאת, אין לנתק בדיקה זו מהצורך לשלבה בראייה כוללת אודות קבלת חלקו הראוי של הציבור ממשאביו. לכן, אם יוקם פורום ממשלתי לבחינת סוגיה זו, יש לשלב את סוגיית המים המינרליים ומקורות ייחודיים אחרים במסגרת הבדיקה הרוחבית".

בתשובתו של מנהל רשות המים מר אלכס קושניר מיום 21.1.13 נכתב: "רשות המים מסיימת בימים אלו את עבודתה בנושא זה שהוכנה בסיוע יועץ כלכלי לרשות... לגבי מיסוי ברמת תשומת המים, אין זה משנה ברמה העקרונית מבחינת עקרונות הצדק החלוקתי וזכויות הציבור במשאב - אם המס יוטל כתמלוג או כדמי זכיון שנתיים. לדעתנו גם מטעמי פשטות הגביה ותמחור התמורה למדינה, ישימות ושקיפות - מומלץ לבחון מעבר הדרגתי משיטת הרשימות ללא תשלום לשיטת מכרזים עבור זכיון מוגבל בזמן לייצור מים מינרליים ומים ממקור מסוים - בתמורה לתשלום למדינה [ההדגשה במקור]. התמורה בגין הזכיון תיקבע בדרך של מכרז על ההקצאות למים מאותו מקור מסוים, הן לגבי מים המשמשים לייצור מים מינרליים והן לגבי מים בעלי תכונות ייחודיות לצרכים אחרים כגון מרחצאות מרפא".

10 החברות גובות בממוצע כ-5 ש"ח לליטר לעומת כחצי אגורה בממוצע שהן משלמות למדינה עבור שאיבתו. יצוין כי חברות המים המינרליים נושאות בהוצאות בגין ביקבוק המים, שיוקם והפצתם והוצאות אלה מובאות בחשבון בקביעת המחיר שנגבה.

11 בג"ץ 4277\08 האגודה הישראלית לצדק חלוקתי בע"מ נגד שר התשתיות הלאומיות ואח', תקדין (10.3.10).

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שנושא ניצול המים על ידי חברות המים המינרליים נמשך שנים רבות ומאחר שטרם הסתיימה עבודת המטה בעניין זה, על רשות המים להשלים במהרה את הבחינה של סוגיית הטלת תמלוגים על חברות המים המינרליים או נקיטת כל שיטת גבייה אחרת שתמחר כנדרש את השימוש במשאב טבע זה ותיבחן באופן מקצועי ואובייקטיבי. כל עיכוב בטיפול בסוגיה זו פוגע בעקרונות הצדק החלוקתי ופוגע בהכנסות המדינה.

שיטת התמלוגים בגין חומרי חציבה

כאמור, רמ"י גובה כיום תמלוגים מבעלי המחצבות בגין חומרי החציבה שכרו, וזאת בהתאם להחלטות מועצת רמ"י ומכוח סמכותה כבעלת הקרקע. להלן בטבלה 2 סכומי התמלוגים ששולמו לרמ"י בשנים 2009–2011 (במיליוני ש"ח):

טבלה 2

התמלוגים ששולמו לרמ"י עבור חומרי חציבה

שנת הרישום	סכום התמלוגים ששולמו לרמ"י (לפני מע"ם)
2009	147
2010	167
2011	*238.2

* הגידול בסכום התמלוגים לעומת השנה הקודמת מוסבר בחלקו במעבר לגבייה מראש על סמך הערכת עתודות בחלק מן המכרזים.

תעריפי התמלוגים מופיעים בטבלת מחירון תמלוגים שמפרסמת רמ"י. טבלה זו קובעת את סכום התמלוג לטון, המשתנה בהתאם לחומר החציבה שנכרה בכל מחצבה. התמלוגים בטבלת מחירון התמלוגים של רמ"י הם מחירים קבועים בש"ח לטון¹², ואינם מבוססים על שיעור מסך שווי המחצב. בחוקים האחרים העוסקים בגביית תמלוגים ממשאבי טבע נקבעה שיטת גביית תמלוגים המבוססת על אחוזים משווי משאב הטבע, וקושרת בין מחיר המכירה הסופי של המוצר ובין סכום התמלוג הנגזר ממנו.

בדיון שהתקיים ב-22.2.10 בראשותו של שר הבינוי והשיכון דאז מר אריאל אטיאס ובהשתתפותם של מנכ"ל רמ"י, יועמ"ש רמ"י ובכירים נוספים מהמינהל, נקבע בין השאר: "המינהל יבחן הצעה לשינוי בשיטת התמלוגים כך שהתמלוגים שישולמו למינהל יגלמו אחוז מסוים מהמחזור של המחצבה - תוך 3 חודשים תבחן ההצעה".

בתשובת רמ"י נכתב כי אין לקבל את ההצעה לגביית תמלוגים על פי אחוז מהמחזור. לטענת המינהל נושא זה נבחן לא פעם על ידו בעבר ונדחה, בין השאר מהסיבות הבאות: שיטה זו מגלמת בתוכה את יעילותו של מפעיל המחצבה ואילו התמלוג אינו מס; למינהל אין יכולת לחשב לכל מחצבה את התמלוג שלה בהתאם לדוחות הכספיים שלה; בשיטה זו אין מעקב אחר הכמויות הנחצבות; והשיטה אינה מתאימה לגבייה חודשית.

12 המחירים מוצמדים מדי פעם בפעם למדד החומר הרלבנטי.

משרד מבקר המדינה מרגיש שלא נמצאה עבודה כלכלית הכוללת את שינוי שיטת גביית התמלוגים כפי שהנחה השר את המינהל. על רמ"י להכין עבודה כלכלית מסודרת ומקיפה בעניין זה שתבחן באורח מעמיק את היתרונות ואת החסרונות הגלומים בשינוי שיטת חיוב התמלוגים.

בתשובת החשכ"ל נכתב: "באשר לבחינת שינוי שיטת הגבייה... נציין כי בבדיקה המקצועית של התמלוג הראוי, ייבחנו היתרונות והחסרונות בביטול שיטת קביעת התמלוג הקיימת כיום (קרי - תעריף), ואימוץ שיטת גבייה חדשה כך שסכום התמלוג יחושב כאחוז מן השווי של חומר החציבה".

עדכון שיעור התמלוגים בגין החצץ

כמות החצץ הנכרה בכל שנה במחצבות האבן והחצץ היא כ-80% מכמות כל חומרי החציבה (חצץ, חול, כורכר, שיש, סיד, מלט וחומרים אחרים). לדוגמה, בשנת 2009 נכרו 29.6 מיליון טונות חצץ מ-38.5 מיליון טונות חומרי חציבה שנכרו באותה שנה (77%). בשנת 2010 נכרו 31.5 מיליון טונות חצץ מתוך 36.3 מיליון טונות חומרי החציבה שנכרו באותה שנה (87%). יש מחצבות שסכום התמלוג שהן משלמות נקבע במכרז, ואילו במחצבות שנהנו מפטור ממכרז¹³ (להלן - מחצבות הפטור) נקבע סכום התמלוג על ידי רמ"י.

בינואר 2006 פורסמה החלטה 1074 של מועצת מינהל מקרעי ישראל שקבעה מדרג מחירים לתמלוגים בגין חצץ שמשלמות מחצבות הפטור, כדלקמן: ב-2006 ייגבו תמלוגים בסך 2 ש"ח לטון, ב-2007 בסך 2.20 ש"ח לטון, וב-2008 בסך 2.40 ש"ח לטון¹⁴. עוד נקבע באותה החלטה כי לקראת סוף 2008 ייבחן מחדש סכום התמלוג בגין חציבת אבן וחצץ.

בהתאם להחלטת המועצה הזמינה רמ"י ב-2008 עבודה כלכלית מקיפה מאת כלכלן. העבודה הוגשה למינהל ביולי 2009, והומלץ בה להעלות את תמלוגי החצץ של מחצבות הפטור בהדרגה עד לסכום של 22.7 ש"ח לטון חצץ ב-2014. הנחות היסוד שעמדו בבסיס העבודה הכלכלית היו כי סכום התמלוג ממחצבות הפטור צריך להיות זהה למחיר שהייתה המדינה מקבלת אילו הוצאו מחצבות אלו למכרז, וכי מהבחינה הכלכלית סכום התמלוג צריך להיות שווה לעלות השולית של הפקת החומר.

בדיון שהתקיים ב-23.12.09, בראשותו של המנהל דאז של רמ"י, סוכם כי הוא ינחה את סמנכ"ל שיווק וכלכלה לרכז צוות בראשותו כדי לגבש מתווה שלפיו יועלה סכום התמלוג באופן חלקי ומתון ובתהליך הדרגתי.

יצוין כי מנובמבר 2011 סכום התמלוג למחצבות הפטור בגין כריית חצץ הוא 3.59 ש"ח לטון בלבד, עלייה שמקורה בהצמדתו של הסכום 2.40 ש"ח למדד החצץ. יצוין כי במכרזים על סכום התמלוג למחצבות חצץ מדצמבר 2011 זכו הצעות בסכומים של 16.74 ו-9.57 ש"ח תמלוג לטון חצץ¹⁵, ובדצמבר 2012 זכתה הצעה של 15 ש"ח תמלוג לטון חצץ. מחירים אלו משקפים את שווי

13 תקנות חובת המכרזים (תיקון - הוראת שעה), התשס"ג-2003, אפשרו לוועדת הפטור של רמ"י לפטור ממכרז בעל הרשאה קודמת שהתקיימו בו התנאים המוגדרים בתקנות, וזאת על יסוד המלצתה של ועדה מקצועית בראשות שופט.

14 החלטה 1074 קבעה גם כי אחת לשנה יעודכן סכום התמלוג לעיל בהתאם לשינויים במדד החצץ.

15 הפערים בין הצעות המחיר שזכו נובעים בעיקר ממרכיב עלויות ההובלה של החומרים מהמחצבות לאזורי הביקוש. ככל שהמחצבה קרובה יותר לאזור הביקוש, עלויות ההובלה ממנה קטנות יותר וסכום התמלוגים שיוצע גבוה יותר.

התמלוג הריאלי לטון חצץ בשוק תחרותי משוכלל, ומחדדים עוד יותר את הפער בין שווי התמלוג הנגבה כיום ממחצבות הפטור ובין שווי הכלכלי האמיתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת, נובמבר 2012, טרם התקבלה החלטה על עדכון תמלוגי החצץ למחצבות הפטור, בניגוד לרציונל הכלכלי שהציגה העבודה הכלכלית שהוגשה לרמ"י כבר ב-2009. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של רמ"י בסוגיית עדכון תמלוגי החצץ, שיש לה משמעות כספית אדירה, שכן הסדרתה יכולה להביא להזרמת מאות מיליוני ש"ח לאוצר המדינה.

בתשובת רמ"י נכתב: "[החברה] שנבחרה בשנת 2001 ע"י רמ"י, תשל"ל¹⁶ והאוצר לבחון את התמלוג הראוי של החצץ, המליצה בשנת 2003 להעלות את אחוז התמלוג מ-4% ל-10% ולהעמידו (בשנת 2003) על 2.50 ש"ח לטון. מועצת מקרקעי ישראל לא קבלה את ההצעה והחליטה (החלטה 1074) להעמיד את התמלוג על סכום (מספר) עולה מידי שנה בהצמדה למדד החצץ. מאז 2008 נערכו מספר בדיקות לקביעת מודל תמלוג חדש, אך עדיין לא התגבשה הסכמה. יוער כי מאז 2008 בכל סוף שנה משערכים את תמלוג החצץ (הצמדה למדד החצץ) באישור ההנהלה".

בתשובת החשכ"ל נכתב: "אגף החשב הכללי בשיתוף רמ"י יבצעו בדיקה מקצועית של התמלוג הראוי ממחצבות החצץ. במקביל, פועל אגף החשב הכללי לקדם את שיווקם במכרז פומבי של מחצבות, כך שיתקבל ערכו הריאלי של המחצב המשוק. שיווק המחצבות במכרז מותנה בבחינה כלכלית ותכנונית".

דמי שימוש ודמי חכירה בגין שטחי הפקת מחצבים

דמי חכירה בגין קרקעות חברה א'

רמ"י אחראית לניהול קרקעות המדינה מתוקף חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. מתוקף תפקידה אחראית רמ"י בין השאר לטיפול בתשלומים ובגבייתם ממשתכנים ומחוכרי קרקעות, לרבות דמי חכירה שנתיים (להלן - דח"ש), דמי היוון, דמי היתר, דמי שימוש, דמי הסכמה ותמלוגים.

חברה א' חוכרת מרמ"י קרקעות בשטח של 30,142 דונם שבהן מתבצעת כלל פעילותה ועליהן שוכנים מפעליה. ההסכם המתייחס לסוגיית דמי החכירה של קרקעות אלו, שנחתם באוגוסט 1975 בין חברה א' לרמ"י, הוא מסמך בן שלושה עמודים הנושא את הכותרת "זיכרון דברים". במהלך השנים התעוררה מחלוקת בין הגופים על תדירות העדכון של דמי החכירה. לטענת רמ"י יש לעדכןם ב-35% מדי שבע שנים, אך לטענת חברה א' יש לעדכןם ב-35% פעם אחת בלבד (בשנת 1983).

יצוין כי סעיף 6 לחוק הזיכיון קובע שבתום עשר השנים הראשונות תשלם חברה א' דמי חכירה הוגנים המבוססים על ערך הקרקעות המוחכרות. עוד יצוין כי מלשון התשקיף שפרסמה חברה

כימיקלים לישראל (להלן - חברת כי"ל) בשנת 1998¹⁷ אפשר להבין שהסכום שמניב מנגנון עדכון דמי החכירה בגין קרקעות שחוכרת חברה א' גבוה יותר מהסכום הנדרש לפי טענותיה כיום, ומתקרב לסכום החוב שדורשת רמ"י.

נציגי רמ"י מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישה ביולי 2012 כי סכום החיובים לשיטתם קרוב הרבה יותר לדמי החכירה הריאליים הנגבים בגין שטחים המשמשים לתעשייה (כ-5% מערך הקרקע) מאשר לשיטתה של חברה א'. עוד מסרו כי סכום החוב של חברה א' לרמ"י בגין הדח"ש עבור קרקעות אלו, נכון ל-31.5.12, הוא כ-27.6 מיליוני ש"ח.

נוכח התמשכות המחלוקת בין הצדדים וסכומו הניכר של החוב, הכין יועמ"ש מחוז דרום של רמ"י חוות דעת משפטית בסוגיה. בחוות הדעת שהעביר ליועמ"ש המינהל מיום 13.11.05 נכתב בין השאר: "לאור גובה הסכום, ההחלטות הקודמות שהתקבלו וחוסר הבהירות שבהוראות ההסכם, אבקש כי העניין יובא גם לדיון בפניך ובפני הנהלת המינהל לשם גיבוש עמדתנו".

בתשובתו של מנכ"ל חברה א' למשרד מבקר המדינה מיום 31.1.13 נכתב: "ההסכם משנת 1975 מתייחס לסוגית דמי החכירה. אכן קיימת מחלוקת בין [חברה א'] ובין רמ"י לגבי פרשנות סעיף העידכון של דמי החכירה. [חברה א'] משלמת את הסכומים שלדעתה מגיעים כדמי חכירה. [חברה א'] הביעה בעבר נכונות לנסות ולפתור את חילוקי הדעות בהליך גישור או בוררות או בכל דרך אחרת. נכונות כזו קיימת גם כיום".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות תהליכים אלה במשך שנים מוטל על רמ"י לפעול בנחרצות ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי לפתור את המחלוקת בסוגיית דמי החכירה ולגבות את החוב בהקדם. לעניין זה משנה חשיבות נוכח הסכום הניכר של החוב והצורך לשמור על העיקרון של גביית תמורה ראויה על השימוש בקרקעות המדינה.

דמי חכירה בגין קרקעות חברה ב' והקרן לשיקום מכרות

לחברה ב' זיכיון לכריית סלעי פוספט גולמי¹⁸ על שטח של כ-200,000 דונם. בשנת 2003 דנה ועדת המשנה של הנהלת רמ"י בבקשת החברה לפטור אותה מתשלום דמי חכירה על כלל השטח שאושר לה בהרשאה, ולאשר לה לשלם דמי חכירה רק עבור השטח שבו מתבצעת הכרייה בפועל.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה שהתקיימה ביום 7.7.03 ובה נדונה הבקשה צוינו נימוקים להיענות לה, ובהם התחייבות חברה ב' להקים ולממן קרן לשיקום מכרות (פוספטים), דוגמת הקרן לשיקום מחצבות, כאשר החברה התחייבה להפריש סכום מסוים עבור כל טון כרוי לטובת הקרן. הכספים שיצטברו בקופת הקרן ישמשו לשיקום האתר מייד עם סיום הכרייה. ועדת המשנה אישרה את המלצת הנהלה לחייב את החברה בתשלום רק עבור השטח שבו מתבצעת הכרייה בפועל.

17 בתשקיף נכתב: "על פי הסכם בין מפעלי ים המלח לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן: 'המינהל') תשלם מפעלי ים המלח למינהל, בגין שטח המפעל... דמי חכירה בגובה של 5% מערך הקרקע הנמוך ביותר שנקבע על ידי המינהל לאזור תעשייה שהוא לשנת 1974/75. לאחר 31.5.81 יקבעו דמי החכירה בגין שטח המפעל לתקופות של 7 שנים כל אחת, באופן שדמי החכירה בגין שטח המפעל עבור כל תקופה של 7 שנים יוגדלו בשיעור של 35% לעומת דמי החכירה ששולמו עד 31.5.81 (לאחר תוספת הפרשי הצמדה), אך למפעלי ים המלח האופציה לדרוש בתחילת כל תקופה של 7 שנים כאמור, כי דמי החכירה בגין שטח המפעל ייקבעו לפי 5% מערך הקרקע (לדונם) הנמוך ביותר שייקבע על ידי המינהל לאזור תעשייה לשנה שבה מתחילה כל תקופה של שבע שנים כאמור".

18 מסלעים אלו מופקים פוספטים המשמשים בתעשיית הדשנים, בחקלאות ועוד.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת, נובמבר 2012, חברה ב' עדיין לא העבירה סכום כלשהו לקרן לשיקום מכרות, והיא מחזיקה בכספים שהצטברו לזכותה. מפרוטוקול ישיבת הנהלת הקרן מיום 26.10.11 עולה כי יתרת הסכום האמור, 562,000 דולר, אינה מקובלת על משרד האנרגיה והמים וכי יתנהלו דיונים נוספים בדבר הסכום הסופי.

בתשובת מינהל אוצרות הטבע מיום 3.2.13 נכתב כי הקמת הקרן לא יצאה לפועל במשך עשר שנים, מאחר שרמ"י לא פעלה לפתיחת חשבון עבור הקרן, והיא נשארה קרן פנימית בחברה. עוד נכתב: "כיום, במסגרת ועדה אשר מונתה ע"י מנכ"ל משרד האנרגיה והמים, נקבע כי אחת ממטרות הוועדה היא לבחון את הדרך הנכונה לשיקום מכרות הפוספט".

בתשובת חברה ב' מיום 31.1.13 נכתב: "חשבון הבנק הנפרד שאליו הייתה אמורה... להעביר את הכספים כלל לא נפתח (מסיבות שלא הובהרו ל...), כך שלא התאפשר להעביר את הכספים. לאור האמור, נאלצה [חברה ב'] להמשיך ולנהל את הקרן כקרן חשבונאית פנימית שלה, עד שייאות מינהל מקרקעי ישראל לקבל ממנה את הכספים, או עד שיתוקן תקנון הקרן באופן המסדיר את הנושא בדרך אחרת כלשהי...[חברה ב'] הציגה את מלוא הנתונים לגבי יתרות הקרן ולא קיבלה הערות כלשהן לגביהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרמ"י ומשרד האנרגיה והמים ישלימו את הבחינה החשבונאית הנדרשת בדבר הסכום הסופי המגיע לקרן לשיקום מכרות, ידאגו כי יועבר לקרן בהקדם האפשרי ויאפשרו לה לפעול בהתאם ליעדיה ובפיקוחם ובניהולם של גורמי הממשלה הרלוונטיים. אין זה תקין שחלפו עשר שנים וטרם הוסדרה קבלת הכספים עבור הקרן, בזמן שהפטור מדמי החכירה הוענק זה מזמן.

הבקרה והפיקוח של משרדי הממשלה על גביית התמלוגים

משרד התמ"ת

מדינת ישראל גובה תמלוגים מחברה א' בהתאם להוראות חוק הזיכיון. סעיף 15 לחוק קובע כי שיעור התמלוגים יהיה 5% מסך המכירות של אותם מוצרים¹⁹, בניכוי ההוצאות שהותרו על פי החוק. יצוין כי בינואר 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4060 שלפיה שיעור התמלוגים יגדל ל-10% מכמות העולה על מיליון טונות וחצי, כחלק מהסדר כולל בין הממשלה לחברת כ"ל²⁰ שבמסגרתו התחייבה החברה לממן כמעט במלואו את הליך הקציר²¹ בים המלח.

גביית התמלוגים מחברה א' מתנהלת במשרד התמ"ת ונמצאת באחריותו²². מבירור שעשה משרד מבקר המדינה במשרד התמ"ת עולה כי במהלך השנים שלחה חברה א' המחאות בגין התמלוגים, לעתים בליווי מכתב ובו תיאור והסבר קצר על הסכום שבהמחאה. ההמחאות הופקדו על ידי חשבות משרד התמ"ת לטובת סעיף תקציבי כללי של הכנסות המדינה, והמכתבים הנלווים תויקו בקלסר ההפקדות שבו נשמרים כל המכתבים הנלווים שהתקבלו.

-
- 19 חוק הזיכיון קובע כי הממשלה יכולה לתבוע דיון מחודש על שיעור התמלוגים בגין הכמות העודפת על מיליון טון של כלוריד האשלג, ובתנאי ששיעור התמלוג לא יעלה על 10%.
 - 20 חברה א' היא חברת בת בקונצרן כימיקלים לישראל.
 - 21 הליך שבו תגורד מעל פני הקרקע שכבת המלח בכרכות האגירה שבחלקו הדרומי של ים המלח. ההליך יבוצע במסגרת פעולות ההגנה מפני עליית מפלס המים באזור מלונות ים המלח.
 - 22 חוק הזיכיון קובע כי שרי האוצר והפיתוח יהיו ממונים על ביצוע החוק.

הביקורת העלתה כי בחשבות משרד התמ"ת אין נוהלי בקרה ובדיקה לאימות ולחישוב נתוני התמלוגים שמעבירה חברה א'. עוד עלה כי במהלך השנים לא נבדקו באופן שוטף הבסיס לחישובם של התמלוגים שהעבירה החברה ואופן חישובם, לא אומתו ולא השוו לנתונים בפועל.

בפגישה שקיימו ביולי 2012 נציגי משרד מבקר המדינה עם חשב משרד התמ"ת מר עמוס שקדי הסביר החשב כי רק בשנת 2003 העלה חשב המשרד דאז את הצורך בבדיקה ובקרה של נתוני התמלוגים שמעבירה חברה א'. למרות זאת נמשכה ההתנהלות האמורה בחשבות משרד התמ"ת עד אפריל 2010. ממועד זה החלה החשבות להעביר את כל החומר המתקבל מחברה א' לטיפולו של אגף החשכ"ל. יצוין כי רק בשנת 2011 הוחל בהליך בוררות אל מול חברה א'. בפגישה שהתכנסה בנובמבר 2012 מסרו נציגי משרד האוצר בעל פה לנציגי משרד מבקר המדינה כי התמשכות ההליכים אינה פוגעת במדינה, מאחר שבמסגרת הליך הבוררות הוקפאה תקופת ההתיישנות על תביעותיה האפשריות של המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגביר את הפיקוח ואת הבקרה על התמלוגים שהמדינה מקבלת בגין ניצול משאבי טבע, לרבות תמלוגי חברה א'. מן הראוי גם לבחון את האפשרות להעביר את האחריות לפיקוח זה אל אגף החשכ"ל, מתוקף תפקידו כאחראי לנכסי המדינה. יש צורך בזירוז תהליכים אלו לאור התמשכותן של הבקורות הלקויות על פני שנים כה רבות.

בתשובת החשכ"ל נכתב כי האגף פעל בעניין זה בשני מישורים: "ראשית... הגיש החשב הכללי תביעה למנגנון הבוררות בגין תשלום תמלוגי העבר, שנית, החשבונאי הראשי מונה על ידי החשבת הכללית לבקר את התמלוגים על חברה א', ונקבעו נהלי עבודה לבקרה... החשב הכללי מסכים עם הערת המבקר בעניין בחינת האפשרות להעביר את תפקיד הפיקוח והבקרה על המשרדים בכל הנוגע לגביית התמלוגים שהמדינה מקבלת בגין ניצול משאבי טבע לאגף החשכ"ל". עוד נאמר בתשובה כי להמלצה זו השפעות רבות מהבחינה הארגונית ומבחינת כוח אדם, וכי יש לבחון אותן לעומק לפני קבלת החלטה סופית בעניין.

בתשובת חברה א' נכתב: "במהלך השנים חברה א' העבירה למדינה דוחות תמלוגים. בשנת 1992 קבע משרד האוצר את הפורמט של דו"ח התמלוגים ומאז מוגשים הדוחות לפי הפורמט שנקבע על ידי האוצר בשנת 1992".

משרד האנרגיה והמים

מערכת המחשוב במינהל אוצרות הטבע

המפקח על המכרות שבמשרד האנרגיה והמים אחראי למתן הרישיונות לגופים שמבקשים לכרות מחצבים ועומדים בתנאים הנדרשים בפקודת המכרות. משרד האנרגיה והמים באמצעות מינהל אוצרות הטבע אחראי לגביית התמלוגים בגין הכרייה והשימוש במחצבים לפי הוראות פקודת המכרות, וכן בגין הפקת גז ונפט בהתאם להוראות חוק הנפט ותקנותיו.

היקפי התמלוגים שגובה המינהל עומדים על מאות מיליוני ש"ח לשנה. להלן בטבלה 3 פירוט הרכב התמלוגים לשנים 2009-2011 (במיליוני ש"ח):

טבלה 3
ריכוז הכנסות מתמלוגים לשנים 2009–2011

2011	2010	2009	מקור התמלוג
318	217	151	נפט וגז
20	12	6	מחצבי פוספטים*
338	229	157	סה"כ

* מחצבי פוספטים הם מחצבים שאינם יקרים וחלה עליהם חובת תשלום תמלוגים בשיעור של 2%.

מטבלה 3 עולה מגמת גידול ניכרת בסכומי התמלוגים. יצוין כי התמלוגים צפויים להמשיך לגדול במידה ניכרת עם תחילת הפקת הגז והנפט מהמאגרים הגדולים שהתגלו בים התיכון בשנים האחרונות. גבייתם של תמלוגים אלו באופן מלא ויעיל דורשת ניהול בסיסי נתונים באופן נאות ועבודה במערכות חשבונאיות ממוחשבות, המאפשרות בקרה יעילה ופיקוח על סכומי התמלוגים שדווחו ועל אופן חישובם.

במכתב מיום 6.3.11 ממנהל המינהל לאגף התקציבים במשרד האוצר נכתב: "לאור ההתפתחויות רבות-המשמעות בתחומי פעילות המנהל בשנים האחרונות, עת גילוי מאגרי הגז הטבעי... נדרש המינהל לשידוד מערכות הכרחי על מנת לממש את האחריות המוטלת עליו". המסמך כולל הגדרת משימות נוספות שעל המינהל לבצע ודרישה לקבלת תקציב עבורן. בין השאר דרש המינהל תוספת תקציב של 600,000 ש"ח לרכישת תכנות ניהול מאגרים שימשו לפיתוח ולניהול של מסדי נתונים לצורך תיעוד זכויות הנפט, פיקוח עליהן ורישוי מקבליהן, לרבות ניהול גביית אגרות ותמלוגים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי כיום אין במינהל אוצרות הטבע מערכת חשבונאית הולמת לניהול גביית התמלוגים. על המערכת הנדרשת לאפשר יצירת נתיבי בקרה וביקורת כנדרש, ניהול שוטף ומקיף של הרישיונות הניתנים על כלל ההיבטים הכרוכים בכך במהלך חיי הרישיון כגון תנאי הרישיון, ניהול ערבויות שניתנו, תיעוד ביקורות וחריגות שנמצאו, תיעוד כמויות המשאבים שהופקו והתמלוגים שנגבו בגינם, אחזור פילוח המידע לפי הצורך וכן יצירת קשר והתאמה בין הדיווחים שבידי משרד האנרגיה והמים ובין הדיווחים המנוהלים במינהל. הנתונים מנוהלים כיום בקובצי "אקסל" שאפשר למחוק או לשנות בדיעבד, ואין להם מישק עם שאר בסיסי המידע שבמינהל אוצרות הטבע.

בתשובת מינהל אוצרות הטבע נכתב כי בשנה האחרונה הוציא המינהל מכרז לשיפוץ מאגר הנתונים וכי במקביל חברה בין-לאומית מכינה מפרט למכרז לתכלול כלל מערכות המידע הנדרשות, ובכלל זה מערכות המידע הנדרשות לניהול ולגבייה של תמלוגים.

ב ק ר ת ה כ מ ו י ו ת ה מ ד ו ו ח ו ת

מינהל אוצרות הטבע גובה בין השאר תמלוגים מחברה ב' בגין כריית סלעי פוספט גולמי בשטח ההרשאה שניתן לה בדרום המדינה. סלעים אלו משמשים את החברה לעיבוד ולהפקה של פוספטים, ואלה נמכרים על ידה בשוק החופשי ומשמשים לתעשיות החקלאות, הדשנים ועוד. בשנים 2010-2011 דיווחה החברה כי כרתה מחצבי פוספטים בכמויות של 6.9 מיליון טונות ו-7.6 מיליון טונות בהתאמה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי דיווחי חברה ב' על כמויות הסלעים שכרתה מועברים למינהל מדי פעם בפעם בצירוף אישור מרואה החשבון של החברה בדבר התאמתם לספרי החשבונות של החברה. המינהל מסתמך על אמתות הדיווחים ואינו מקיים בקרה כמותית בלתי תלויה עליהם. תהליך זה הוא בהתאם להסכם הפשרה. כמו כן נכתב בהסכם הפשרה שלמדינה שמורה הזכות לבקר את כמויות החומר הנכרה בכל דרך אחרת שתמצא לנכון.

בתשובת מינהל אוצרות הטבע נכתב: "ישנה בעיה אמיתית לבחינה זו... בנושא [חברה ב'], אישורו של ר"ח לדיווח הינו כלי בקרה חשוב, שכן אנו מעריכים כי ר"ח סביר לא יסכן את רישיון העיסוק שלו על ידי אישור דיווחים לא אמינים. מעבר לכך, המשרד לא מצא כלי יעיל יותר המאפשר בחינה בלתי תלויה של הכמויות הנכרות". חברה ב' השיבה כי תשתף פעולה עם כל הליך בקרה נוסף שיהיה בו צורך ותעביר כל נתון וכל מסמך נוספים שיידרשו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שיהיה בידי משרד האנרגיה והמים כלי בקרה בלתי-תלוי לבדיקת אמינותם ואמתותם של דיווחי חברה ב', ולו באופן מדגמי. חוסר הפיקוח יוצר תלות בדיווחי החברה ומקשה גילוי חריגות וטעויות, ואף אינו מאפשר למשרד האנרגיה והמים היכולת לגלותם בזמן, אם בכלל. כלי בקרה יתרום ליכולתו של המשרד לנטר ולאתר חריגות בהיקף הכרייה ויגדיל את יכולת ההרתעה שלו.

רמ"י

בקרת מפות מדידה

כלי הבקרה המרכזי שמפעילה רמ"י לצורך פיקוח על כמות חומר החציבה שנכרה במחצבות הוא השוואת מפות מדידה²³. בעלי המחצבות מדווחים לרמ"י בכל חודש בשוברים ידניים על כמויות חומרי החציבה שנחצבו באותו חודש. נוסף על כך רמ"י דורשת מהם שיספקו לה אחת לשנה מפת מדידה של המחצבה החתומה על ידי מודד מוסמך. רמ"י אמורה להשוות בין נתוני מפות המדידה שהתקבלו, לגזור מהם את נפחם ומשקלם של החומרים שנחצבו באותה שנה ולהשוות את הנתונים שהתקבלו לנתוני המשקל שעליהם דיווחו בעלי המחצבה במהלך השנה באמצעות השוברים הידניים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפועל רמ"י אינה עושה בקרה שנתית סדורה ומקיפה על כלל המחצבות אלא רק בדיקה יזומה בעת שמתעורר חשד לגבי אמינות הדיווחים של מחצבה מסוימת. רמ"י אינה מקפידה לקבל את מפות המדידה בזמן, ובמרבית המקרים אינה משתמשת בהן. אחראי המחצבות במינהל טען בפגישתו באוגוסט 2012 עם נציגי משרד מבקר המדינה כי בקרוב תופעל מערכת "ארכיב מפות" בשיתוף אגף המיפוי של רמ"י, שבאמצעותה יהיה אפשר לבצע את הליך הבקרה האמור באופן שוטף ועל כלל המחצבות בכל שנה ושנה. עם זאת בתשובה מיום 10.9.12 שמסר למשרד מבקר המדינה מר ישראל סקופ, מנהל אגף הפיקוח ברמ"י, נכתב: "לעניין מערכת 'ארכיב מפות', למיטב ידיעתי מערכת כזאת לא הוגדרה בתוכנית עבודה ולכן לא תוקצבה או הוזמנה".

23 יצוין כי כלי דומה של בקרת מפות מדידה משמש את המפקח על המכרות שבמשרד האנרגיה והמים בבדיקות הנדרשות למעקב אחר מילוי תנאי הרישיון, אולם אין הוא משווה כמויות שנכרו לנתוני התמלוגים שגובה רמ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר כי איכות הנתונים, רציפותם ואמינותם הן היסוד לאכיפה יעילה של תשלום התמלוגים. הפעלתו והטמעתו של כלי בקרה שיפעל באופן סדיר ורציף כיאות יסייעו בקיום בקרה שנתית שוטפת על כלל המחצבות, ישפרו את איכות הנתונים שבידי רמ"י ואת הגבייה של התמלוגים המגיעים למדינה, וישפרו באופן ניכר את יכולת ההרתעה של רמ"י כלפי בעלי המחצבות.

ב ק ר ת נ ת ו נ י ה מ ש ק ל

כיום מקובל להציב בפתחי הכניסה והיציאה של כל מחצבה מאזני גשר, שמטרתם לשקול את המשאיות בכניסתן למחצבה וביציאתן ממנה. ההפרש בין השקילות הוא משקלו של חומר החציבה שהוצא מהמחצבה באמצעות המשאית. ההתפתחות הטכנולוגית של השנים האחרונות בשידור נתונים למרחוק מאפשרת להתחבר למאזני השקילה שבמחצבות ולקבל, בשידור מקוון, את נתוני המשקל של חומרי המחצבה שהוצאו באותו יום. זהו כלי בקרה חשוב וזול יחסית, אשר יש בו כדי לשפר את הפיקוח על כמויות חומרי החציבה הנכרים במחצבות ולנטרן על בסיס יומיומי ומתמשך.

אחראי המחצבות ברמ"י הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי בעבר נשקלה האפשרות להשתמש בכלי בקרה מעין זה ואף הוחל בניסוי (פיילוט) בנושא. אולם מסיבות שונות לא יצא הפרויקט לפועל, והוחלט להסתפק בתקליטורים המכילים את נתוני המשקל שמוסרות המחצבות לרמ"י מדי פעם בפעם.

מ ח י ר ו נ י ם ל א מ מ ו כ נ י ם

כאמור, מחירון התמלוגים שמפרסמת רמ"י קובע את תעריף התמלוג לטון שעל מחצבות הפטור לשלם, בהתאם לסוג החומר הנחצב. המחירון מתעדכן מדי פעם בפעם ומשולב במערכת המחשוב של רמ"י, כך שכל אחת ממחצבות הפטור מחויבת באופן אוטומטי בתעריף המותאם לה לפי סוג החומר שחצבה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מחצבות שאינן מחצבות פטור מחויבות בתשלום תמלוגים לרמ"י בהתאם לתעריף שהציעו בעת זכייתן במכרז. מאחר שתעריפים אלו אינם תואמים את התעריפים המופיעים במחירון של רמ"י הם אינם משולבים באופן אוטומטי במערכת הממוחשבת של רמ"י, ונדרשת התערבות ידנית ויזומה על מנת לעדכנם במערכת. פירושו של דבר שחישובי ההצמדה למדד והריבית נעשים באופן ידני, והפקיד המטפל נדרש לזכור בכל פעם לחייב את המחצבות מבלי שמערכת המחשוב מתריעה על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רמ"י לפעול בהקדם על מנת להסדיר ולמחשב את אופני החיוב של כלל המחצבות הקיימות, לרבות אלו שזכו במכרזים, במטרה לשפר ולייעל את גביית התמלוגים.

בתשובתו של האחראי לתחום המחצבות ברמ"י המשולבת עם תשובתו של מנהל רמ"י מיום 12.2.13 נכתב: "במכרזים שפורסמו עד כה לא היה קשר עם המערכת הממוכנת של המינהל ועל כן נדרש כל פקיד במחוז בו יצא המכרז לבצע את החישובים ידנית ובהתאם לחוזה שהיה שונה ממכרז למכרז. מעתה ואילך אמורים המכרזים לצאת באמצעות חוברת מכרז ממוכנת שהוכנה ע"י רמ"י ובה מופיע חוזה אחיד שגם הוא נוסח ע"י האגף המשפטי ברמ"י... החוברת על כל מרכיביה - כולל תשלום התמלוג ממוחשבת ואין צורך להתערבות ידנית של עובד רמ"י".

ריכוזיות בענף המחצבות

דוח מבקר המדינה 57ב בנושא כרייה וחציבה הצביע והתריע על הריכוזיות הקיימת בענף המחצבות ועל תוצאותיה הבעייתיות²⁴. בדוח נכתב: "דוח הביקורת הקודם בנושא העלה, כי בשנת 1992... שלוש חברות גדולות הפיקו כמחצית מתפוקת הענף. עוד צוין בדוח הקודם כי שלוש החברות תיאמו ביניהן את המחירים של חומרי המחצבה... מטרת חוק חובת המכרזים הייתה, בין השאר, לעודד את התחרות ולהפחית את המחירים. בפועל, גם בשנת 2006 נותרה בעינה הריכוזיות בענף המחצבות, לא גדלה התחרות, ואותן שלוש חברות אף מחזיקות בפלח שוק גדול יותר מבעבר: בשנת 2005 הן ייצרו יותר מ-75% מן הייצור הארצי... ומבחינה זו יכול שיווצר קרטל".

נמצא כי במועד הביקורת הנוכחית עדיין הייתה ריכוזיות רבה בענף מחצבות האבן והחצץ. תמונת הריכוזיות בענף לא רק שלא השתפרה, אלא אף הורעה - שלוש החברות המובילות מחזיקות כיום בפלח שוק של כ-81% מכלל הענף. תופעה זו יש בה בכדי להשפיע על המחירים הנגבים בענף זה. למרות האמור בדוח 57ב בדבר הצורך בעידוד התחרות בענף ובמניעת היווצרותו האפשרית של קרטל, לא פעלה רמ"י לביזור הפעילות בתחום זה ולהורדת המחירים.

לדעת משרד מבקר המדינה, תופעה זו סותרת את עקרונות הצדק החלוקתי, מאחר שמשאבי הטבע האלו עדיין נמצאים בידי מספר מצומצם של גורמים. נוסף על כך פוטנציאל ההכנסות הגבוהות של החברות הריכוזיות מצדיק בחינה מהירה ומקפת של האפשרות להעלאת שיעור התמלוגים שגובה המדינה. על רמ"י ועל רשויות המדינה להידרש לסוגיה, ולמצוא פתרונות שיאפשרו את עידוד התחרות.

בתשובת החשכ"ל נכתב: "הערת המבקר לעניין ריכוזיות בענף המחצבות תלקח גם היא בבחינת כדאיות שיווק מחצבות במכרז פומבי".

בחינה לאומית כוללת של משאבי הטבע והתמלוגים הנגבים עבורם

בחינה רוחבית כוללת והיבטים סביבתיים

הניהול והאסדרה של השימוש במשאבי הטבע בידי המדינה ראוי שיתבצעו גם לאור עקרונות של קיימות (Sustainability), שיביאו בחשבון את ההכרח לשמר את משאבי הטבע תוך התחשבות בהיבטים אקולוגיים וכלכליים, וכן את הצורך בתמחור התמלוגים הנגבים בהתאם לערך השוק ההוגן.

ליקויים בפקוח על ניצול משאבי הטבע ועל התמלוגים בגינם ובאכיפה בתחום זה פוגעים באינטרסים של הציבור כבעלי המשאבים ומחזקים את האינטרס של בעלי הזיכיונות והרשיונות להגביר את ניצולם.

בסיכום דיון שהתקיים ב-31.10.11 בלשכתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) עו"ד אבי ליכט נכתב: "ישנה חשיבות רבה לגיבוש מדיניות כוללת בעניין אוצרות הטבע. הדרשה להגדיל את חלקו של הציבור ברווחים באמצעות מנגנוני תמלוגים והיטלים מיוחדים היא דרישה לגיטימית וראויה. דרישה זו משקפת ערכים של 'צדק חלוקתי' ו'צדק חברתי' בחלוקת משאביה

24 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק "כרייה וחציבה", עמ' 337.

המוגבלים של המדינה. היא מבקשת להבטיח כי ההנאה מנכסים אלה תהיה מנת חלקו של כלל הציבור ולא של שכבה צרה בלבד".

יצוין כי ב-10.1.12 שלח השר להגנת הסביבה דאז מר גלעד ארדן לראש הממשלה מר בנימין נתניהו "בקשה להקמת ועדה ציבורית לבחינת השימוש והניצול של משאבי הטבע בישראל". בבקשה נכתב בין השאר: "בעולם כלכלי וסביבתי, בו הביקושים הגולמיים לחומרי גלם המבוססים על משאבי טבע מתכלים הולך וגובר, חובתנו לבדוק לטווח הארוך שאנו מנצלים באופן מושכל, יעיל וחסכוני את משאבי הטבע המצומצמים של מדינת ישראל ושאונו מתמחרים נכון, מבחינת אינטרס הציבור, הכלכלה והסביבה, את המחיר אותו גובה הממשלה כנאמנת הציבור, בגין השימוש במשאבים אלה".

בפסק הדין שדחה את העתירה כנגד שינוי החקיקה בעקבות דוח ועדת ששינסקי²⁵ נקבע: "התמונה שעלתה ממסקנות ועדת ששינסקי היא כי בפועל, הציבור כמעט אינו שותף לרווחים ממשאבי הטבע שבבעלותו. עוד עלה כי שיעור ההשתתפות של הציבור ברווחים אלו היה נמוך מאוד ביחס למקובל בעולם המערבי. החוק ביקש לשנות מצב זה. הוא ביקש לעדכן חקיקה מיושנת, מראשית ימי המדינה, ולהתאימה למציאות הכלכלית-פיסקאלית הנוכחית... הוא ביקש להשיג תכלית של צדק חלוקתי ביחס למשאבי הטבע של המדינה. תכלית זו היא תכלית ראויה".

יצוין כי ב-3.7.2012 נכנסה לתוקפה הוראת תקנות כספים ומשק (להלן - תכ"ם)²⁶ בדבר "הכנסות מתמלוגים-רישום, דיווח ובקרה". ההוראה קובעת את אופני הבקרה והפיקוח שעל חשבי משרדי הממשלה להנהיג כדי לפקח על תשלום התמלוגים ולטפל בתמלוגים שהם מקבלים. הוראת התכ"ם מתמקדת בעיקר בפן החשבונאי ובמיפוי התמלוגים.

בתשובת החשכ"ל נכתב: "אין זה בסמכותו של החשכ"ל לקבוע הנחיות בנוגע להתאמת גביית התמלוגים ממשאבי טבע לעקרונות צדק חלוקתי והיבטים ציבוריים אחרים, עקרונות אלו צריכים להיקבע על ידי הממשלה. אגף החשב הכללי פועל לפקח, לבקר ולגבות את התמלוגים, כאמור".

בתשובת השר להגנת הסביבה מיום 29.1.13 נכתב: "סוגיית גביית התמלוגים, הזוכה להתייחסות נרחבת בחלקי דוח הביקורת, הינה רק סוגיה אחת מיני רבות שעל הממשלה להידרש אליה כחלק מגיבוש אסטרטגיה לאומית כוללת לניהול משאבי הטבע בישראל וייעול השימוש בהם. על אסטרטגיה כזו להתייחס גם לסוגיות הבאות: היקפם ואיכותם של משאבי הטבע העומדים לרשות המשק, קביעת קצב הניצול המיטבי של המשאבים וקביעת כלי מדיניות כלכליים, רגולטוריים ואינפורמטיביים לייעול השימוש במשאבי הטבע. באשר לסוגיית תקבולי המדינה מניצול משאבי הטבע ואופן חישובם, אנו סבורים כי על המדינה לתת ערך כלכלי לשלושה משתנים מרכזיים: עלות ההפקה של המשאב, עלות הנדירות של המשאב והעלויות החיצוניות הנלוות לתהליך הפקת המשאב. הפנמת ערכים כלכליים אלו תשנה מן היסוד את האופן בו מחושבים תקבולי המדינה ממשאבי הטבע ויכולה להוביל לתוספת של מיליארדי שקלים למשק הישראלי; לעודד התייעלות שימוש במשאבים; להפחית השפעות סביבתיות וחברתיות מזיקות הנלוות לניצול משאבי הטבע ולהבטיח חלוקה הוגנת של התקבולים מהמשאבים בדור הנוכחי וכלפי הדורות הבאים" (ההדגשות במקור).

בתשובתו של ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, פרופ' יוג'ין קנדל (להלן - תשובת ראש המועצה הלאומית לכלכלה), מיום 10.2.13 נכתב: "נושא גביית התמלוגים בגין שימוש במשאבי טבע ואופן השימוש בתמלוגים אלה הינה סוגיה בעלת חשיבות לאומית. משכך,

25 בג"ץ 3734/11 חיים דוידיאן ואח' נגד כנסת ישראל ואח', תקדין (2012). עתירה זו הוגשה כנגד הטלת מס רווחי היתר על אותן חברות שהפיקו גז ונפט. הטענה העיקרית העומדת בבסיסה היא שתיקון למפרע המחייב הטלת מס נוסף אינו חוקתי.

26 ראו הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק - הוראות ונוהלי עבודה של החשב הכללי) מס' 2.2.27.

זכה הנושא לתשומת לב מרבית של הממשלה... בימים אלה משרד האוצר עורך בחינה של התמלוגים שנגבים מכלל משאבי טבע (למעט גז ונפט ואשלג) במטרה לבחון באם קיים צורך בעדכון מדיניות ממשלתית בנושא". משרד מבקר המדינה מציין כי העבודה הנעשית בימים אלו במשרד האוצר עוסקת בפן החשבונאי-בקרתי בלבד, ולא בבחינה מערכתית של הנושא על כלל היבטיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבותו הרבה של הנושא, על כלל ההיבטים הכלכליים והסביבתיים הגלומים בו והשפעתם הרבה על עקרונות הצדק החלוקתי במדינה, מחייבים בחינה מערכתית מקיפה. מן הראוי שבחינה זו תבוצע בהקדם, בשיתוף כלל המשרדים והגופים בממשלה הנוגעים לדבר, ותתנהל במידת השקיפות המרבית הראויה כלפי הציבור.

קֶרן לניהול כספי ההיטל על רווחי נפט

סעיף 53(א) לחוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, קובע כי הממשלה תקים קרן לניהול כספים שהתקבלו מהיטל על רווחי נפט לפי חוק זה והם ישמשו למטרות חברתיות-כלכליות. בסעיף 53(ב) לחוק נקבע כי הקרן תוקם בחוק שיסדיר את אופן פעולתה, את אופן הוצאת הכספים שיהיו בה ואת המטרות שלשמן יועברו, וכי הצעת חוק כאמור תוגש לכנסת לא יאוחר מ-1.11.11. יצוין כי על פי ביאור 9 לדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31.12.11 אומדן הערך הנוכחי של הכנסות הממשלה בגין היטל על רווחי נפט מכוח החוק הוא 12.6 מיליארדי ש"ח²⁷.

על החשיבות שבהקמת הקרן אפשר אף ללמוד מאמירותיו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ²⁸: "הנה כי כן, הכספים שייאספו בקרן זו אכן מיועדים באופן ספציפי לקיים תשתית לחיים בצוותא... אין המדובר ב'נטילה לשם נטילה' או בחוק ללא תכלית. התכלית ראויה היא".

יצוין כי במשרד ראש הממשלה מונתה ועדה לבחינת עקרונות הקמתה ואופן ניהולה של הקרן, וכי בפברואר 2012 מסר יו"ר הוועדה פרופ' יוג'ין קנדל, בדיון בוועדת הכספים של הכנסת, כי הוועדה השלימה את הכנת המלצותיה. ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הצעת החוק הוגשה רק בנובמבר 2012, כשנה לאחר המועד שנקבע בחוק.

יצוין כי עד 12.2.12 גבתה המדינה מכוח החוק כ-125 מיליון ש"ח. סכום זה התקבל כמקדמה עבור הכנסות בגין שנת 2011, בהתאם לתקנה שתוקנה מכוח החוק ולפיה בעלי מיום הנפט ישלמו מקדמות היטל בשיעור שלא יפחת מ-8% מהתקבולים השוטפים.

בתשובת ראש המועצה הלאומית לכלכלה נאמר כי גיבוש החקיקה להסדרת פעילות הקרן, על האורגנים השונים שייכללו בה, דרש עבודת מטה שנמשכה פרק זמן ארוך מהמשוער. זאת לנוכח מאפייניה הייחודיים של הקרן - חלקם ייחודיים בחקיקה הישראלית - ובהתחשב בהיקף הכספים שתנהל ובחשיבותם. לאחר דיונים בראשות ראש הממשלה, פרסום תזכיר החוק ודיונים בהערות שהתקבלו בעקבות התזכיר, ומאחר שהכנסת התפזרה, הוגשה הצעת החוק רק בנובמבר 2012.

עוד ציין ראש המועצה הלאומית לכלכלה בתשובתו כי ביום 23.1.12 הוגשה עתירה²⁹ שעניינה בעיקר בקשה להקים את הקרן לניהול כספי ההיטל על רווחי נפט, שכספיה מיועדים למטרות חברתיות-כלכליות, כנדרש כאמור לעיל לפי החוק. במסגרת התגובה המקדמית לעתירה עדכנה

27 יצוין כי סכומי ההיטל על רווחי נפט מכוח חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, נוספים על התמלוגים המוטלים מכוח חוק הנפט, התשי"ב-1952.

28 ראו הערה 25.

29 בג"ץ 683/12 אורי אריאל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (טרם פורסם).

המדינה על תהליך הכנת החקיקה בהתאם להמלצות צוות בין-משרדי בראשות המועצה הלאומית לכלכלה. יצוין כי לאחר סיום הביקורת התקבלה החלטת ממשלה על הקמת הקרן, אולם הקרן טרם קמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה להמשיך לקדם את הקמת הקרן כפי שנקבע בחוק. הקמתה המהירה חיונית גם לאור הסכום הלא מבוטל של מקדמות המס שכבר נגבו ושאינן כל דרך לנתבן למילוי המטרות החברתיות-כלכליות בהתאם לחוק.

סיכום

הביקורת העלתה כי פעילות הממשלה בתחום גביית התמלוגים בגין ניצול משאבי טבע לא הייתה מספקת. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לפעול על מנת להבטיח, ככל שניתן, שכלל האזרחים, וכן דורות העתיד, ייהנו ממשאבי הטבע המוגבלים הקיימים במדינת ישראל. על הממשלה לבצע בחינה מקיפה של סוגיית התקבולים ממשאבי טבע - לרבות אלו שאינם נגבים בגינם תמלוגים - בשיתוף כלל המשרדים הנוגעים בדבר, וזאת כדי לוודא כי המשאבים יחולקו באופן הוגן על פי עקרונות הצדק החלוקתי. יש לוודא כי משאבים אלה יטופלו וינהלו בדרך שתבטיח כי יישמרו האינטרסים החיוניים של המדינה וכי תתקבל בגינם תמורה הולמת גם אם יבוצעו עסקאות עם משקיעים אחרים. על הממשלה לפעול מיד ובאופן מערכתי לייעולם ולהעמקתם של הפיקוח, הבקרה והגבייה של התמלוגים ולתיקון הכשלים שהועלו בדוח זה.

