

משרד האוצר

אגף החשב הכללי

יישום החלטת הממשלה בנושא קציר המלח

תקציר

רקע כללי

ים המלח עשיר במינרלים שונים, ובהם אשלג. בהפקתו של האשלג עוסקת חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן - מי"ה). הזכויות של מי"ה להשתמש במשאבי הטבע המצויים בים המלח מוסדרות בשטר זיכיון, שעוגן בשנת 1961 בחוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961. הפקת האשלג נעשית מִבְּרִיחַה גדולה המצויה באגן הדרומי המיובש של ים המלח (להלן - בְּרִיחַה 5 או הִבְרִיחַה). הִבְרִיחַה מקבלת את מימיה מים המלח עצמו, באמצעות תעלת הזנה ותחנת שאיבה גדולה.

בשל הפקת האשלג שוקע מלח בתחתית הִבְרִיחַה, ועקב כך עולה מפלס המים בה בכ-20 ס"מ בשנה, ועולה גם מפלס מי התהום. העלייה במפלס המים בִּבְרִיחַה עלולה לגרום להצפת החוף ובתי המלון המצויים בו ואף לסכך תשתיות לאומיות ואזוריות. עקב עליית מפלס מי הִבְרִיחַה (להלן - הבעיה) הקימה מי"ה, בשיתוף הממשלה, לאורך הצד המערבי של הִבְרִיחַה סוללות, ואלה הוגבהו במשך השנים עם עליית המפלס. ואולם מדובר בפתרון זמני, מכיוון שלא ניתן להגביה את הסוללות ללא הגבלה. כמו כן, דחיית פתרון קבע לבעיה גורמת לאי-ודאות בנוגע לעתיד האזור, דבר שבין היתר אינו מאפשר ליישובים ולבתי המלון המצויים בו לתכנן וליישם תכניות ופעילויות ארוכות טווח.

מספטמבר 1998 קיבלה הממשלה כמה החלטות שעניינן מציאת פתרון קבע לבעיה. בין היתר היא החליטה במרץ 2008¹ להקים את החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"י); השר האחראי לחל"י הוא שר התיירות. בשנת 2009 העריכה חל"י כי הנוק שייגרם למשק עד שנת 2030 (השנה שבה יפקע הזיכיון הנוכחי של מי"ה) עקב הצפת חוף ים המלח והפסקת התיירות באזור, יסתכם בכ-2.4 מיליארד ש"ח בערכים מהוונים לשנת 2009. החישוב לא כלל את הנוק הגדול שייגרם למשק עקב הפגיעה בתשתיות המצויות באזור, ובכלל זה בכביש 90.

בינואר 2012 אימצה הממשלה את החלטת ראש הממשלה כי הפתרון ארוך הטווח לבעיה הוא ביצוע קציר מלח מלא בִּפְרָכָה. הקציר נועד לגרד מתחתית הִפְרָכָה את השכבה העליונה של המלח שהצטבר, ובכך למנוע עלייה נוספת של המפלס. עוד קבעה הממשלה כי מי"ה היא שתהיה אחראית לתכנון קציר המלח המלא (להלן - הפרויקט או פרויקט קציר המלח המלא), לקידום אישורו של הפרויקט בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (להלן - הוות"ל) וכן לקידום אישור הקמתה של תחנת השאיבה החדשה של מי"ה בוועדה זו. ביולי 2012 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם מי"ה לביצוע הפרויקט (להלן - ההסכם או הסכם הקציר). בהסכם נקבע שמי"ה תממן 80% מעלות הפרויקט.

על פי ההסכם, בעקבות פרויקט קציר המלח המלא בִּפְרָכָה, כהגדרתו בהחלטת הממשלה מינואר 2012 בעניין זה (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2012)², לא יעלה מפלס המים בִּפְרָכָה 5 מתחילת שנת 2017 על גובה של 15.1 מ', על פי שיטת המדידה הנהוגה במי"ה³, וגובה הסוללות המקיפות את הִפְרָכָה לא יעלה על 16.5 מ', על פי שיטת מדידה זו. כמו כן נקבע בהסכם שיעור התמלוגים שתשלם מינואר 2010 מי"ה למדינה מרווחיה בגין הפקת כלוריד האשלג (להלן - האשלג) מים המלח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החלטת הממשלה מינואר 2012. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר, במשרד התיירות, בחל"י ובוות"ל. בדיקות השלמה נעשו במכון הגיאולוגי לישראל (להלן - המכון הגאולוגי) ובמשרד להגנת הסביבה.

- 1 החלטת ממשלה 3262 מ-13.3.08.
- 2 חפירת מלח ופינוי לשולי הִפְרָכָה, הפרדת תמיסות מעַרְמוֹת המלח, שינוע המלח לים, שפיכת המלח לים והפעלת מערך תומך לביצוע הקציר.
- 3 על פי שיטת המדידה הנהוגה במי"ה, הערך 0.0 מ' שקול ל-404.05 מ' מתחת לפני הים לפי שיטת המדידה המקובלת.

הליקויים העיקריים

היעדר הגדרה של יעדים לפרויקט ושל אבני דרך ליישומם

אמת המידה שנקבעה להשלמת הפרויקט - השגת מפלס של +15.1 מ' בִּבְרָכָה 5 בינואר 2017 - אינה יכולה לשמש סימן לעמידה ביעדי הפרויקט, שכן על פי הנתונים שהיו לפני מקבלי החלטות לפני קבלת החלטת הממשלה מינואר 2012 ולפני החתימה על ההסכם, יושג יעד זה גם אם לא יתבצע קציר.

בהחלטת הממשלה מינואר 2012 נקבעה אבן דרך אחת ומועד להשגתה - מתן תוקף על ידי הממשלה לתכנית לביצוע הפרויקט (לרבות הקמת תחנת השאיבה של מי"ה) ותאריך היעד לכך. אף שמדובר בפרויקט נרחב ומורכב של פיתוח תשתיות הכולל כמה שלבים והצפוי להימשך כמה שנים, לא נקבעו בהחלטת הממשלה או בתכנית המחייבת את מי"ה, שהייתה אמורה להיגזר מהחלטה, אבני דרך נוספות ולוחות זמנים להשגתן. אבני דרך כאלו אף לא נקבעו בהסכם הקציר, והיעדרן אינו מאפשר מעקב יעיל אחר התקדמות הפרויקט. כמו כן, לא נקבעו בהסכם סעיפים שיבטיחו למדינה פיצוי במקרה של אי-ביצוע הפרויקט או דחייתו, כגון תשלום ריבית פיגורים או קנסות, וכן פיצויים על נזקים שעלולים להיגרם כתוצאה מעיכוב בביצוע הפרויקט.

התאריך האחרון למתן תוקף לתכנית לביצוע הפרויקט - 30.6.13 - לא היה מקובל על חל"י והוות"ל, וספק רב אם היה ניתן לעמוד בו. בפועל, רק בסוף דצמבר 2015 הסתיימו הליכי התכנון והאישור של התכנית בוות"ל, ואולם במועד זה, כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע לכך, עדיין לא נתנה הממשלה לתכנית לביצוע הפרויקט תוקף.

המשמעויות הכספיות של שינוי מתווה הפרויקט ושל העיכובים בביצועו

להחלטת הממשלה מינואר 2012 ולהסכם שנחתם עם מי"ה לגבי מתווה הפרויקט יש משמעויות כספיות ניכרות בנוגע לשני רכיבים עיקריים: (א) המימון והביצוע של הפרויקט (קציר המלח המלא); (ב) שיעור התמלוגים שמשלמת מי"ה למדינה ממכירות האשלג שהיא מפיקה מים המלח. ההחלטה וההסכם אמורים להביא בין היתר להגדלת חלקה של המדינה ברווחי מי"ה וחברת האם שלה - חברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - כ"ל).

עד סוף שנת 2014 הגיעה העלות המצטברת של ביצוע הפרויקט ל-93 מיליון ש"ח, שהם כ-6.1% בלבד מהעלות המתוכננת עד מועד זה לפי החלטת הממשלה, וכ-1.4% בלבד מהעלות הכוללת של הפרויקט. הדבר מצביע על עיכוב ניכר בביצוע הפרויקט, לעומת הנקבע בהחלטת הממשלה.

במרץ 2013, כשבעה חודשים בלבד לאחר חתימת הסכם הקציר, התברר לוות"ל, לחל"י ולמשרד האוצר שמי"ה עומדת לשנות את מתווה הפרויקט. נציגי משרד האוצר וחל"י לא התנגדו לשינוי במתווה הפרויקט ולא הבהירו למי"ה את ההשפעות שיהיו לכך על מועד השלמתו.

מתווה הפרויקט שאושר בוות"ל (להלן - התכנית המאושרת) שונה במידה ניכרת ממתווה הפרויקט שעליו החליטה הממשלה. התכנית המאושרת כוללת שני שלבים חדשים, וכמו כן נקבע בה כי הקמת התשתיות הדרושות לביצוע הפרויקט, שהייתה אמורה להסתיים על פי החלטת הממשלה בשנת 2016, תסתיים לאחר שנת 2024, וכי ביצוע הקציר יתחיל בשנת 2017. התועלת שתפיק מי"ה משינוי המתווה גדולה בהרבה מהתועלת שתפיק מכך המדינה - דבר שיש לו מבחינת המדינה ומי"ה משמעות כספית של מאות מיליוני ש"ח.

לא נמצא כי הגורמים הממשלתיים הקשורים לפרויקט - משרד האוצר וחל"י - שהיו מודעים לכוונה לקדם אותו במתווה השונה במידה ניכרת מהמתווה שאישרה הממשלה - דיווחו על כך לשרים הממונים עליהם, כדי שהשרים יפעלו לקיום דיון בממשלה בעניין שינוי המתווה. זאת ועוד, גורמים אלה, וכן המשרד להגנת הסביבה, לא עשו זאת גם לאחר שמליאת הוות"ל אישרה את הפקדת התכנית המאושרת.

על פי המתווה החדש של הפרויקט, יידחו ההשקעות בגינו בשנים רבות, והנכסים הקבועים שתרכוש מי"ה לשם ביצועו יצברו פחת מועט עד תום תקופת הזיכיון. עקב כך תחויב המדינה על פי שטר הזיכיון וההסכם לשלם למי"ה בגין נכסים אלה סכומים גבוהים בהרבה מהסכומים שהייתה אמורה לשלם לה לפי המתווה שאישרה הממשלה. במסגרת עבודת המטה שתיעשה לקראת קביעת בעל הזיכיון החדש, יש לתת את הדעת על כך וכן לוודא קיום תנאים שווים לכל המתמודדים בהליך שיתבצע, על מנת לשמור על עקרון התחרות ההוגנת.

עיכוב בתהליך לאישור מיקומה של תחנת השאיבה של מי"ה

הקמתו של מתקן שאיבת מים עבור מפעל תעשייתי, חשוב ככל שיהיה, אינה אמורה להיות מקודמת בוות"ל. אף שאין מתחייב קשר בין הקמת מתקן השאיבה לפרויקט קציר המלח המלא, השתמשה הממשלה בסמכויות שהוקנו לה בעניין זה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), והחליטה בינואר 2012 כי גם תחנת השאיבה החדשה של מי"ה היא פרויקט של תשתית לאומית, ולכן יש לקדם אותה בוות"ל.

רוב הדיונים שהתקיימו בוות"ל בעניין הפרויקט עסקו בתחנת השאיבה החדשה של מי"ה. למעשה, העיכוב הניכר באישור התכנית לביצוע הפרויקט ואי-עמידת הוות"ל במועד שקבעה הממשלה לאישור תכנית זו (30.6.13), נגרמו בעיקר בשל ניסיונה של הוות"ל למצוא את המקום המתאים להקמת תחנת השאיבה החדשה. יצוין כי לגבי הפרויקט ורכיביו, אין הבדל רב בין החלופה הראשונה למיקום תחנת השאיבה שעליה הוחלט באוקטובר 2012, לבין החלופה שנבחרה שנתיים אחר כך. בעניין זה יצוין כי בדצמבר 2015 עדיין לא סיימה הוות"ל את עבודתה לגבי הפרויקט, שכן בתכנית המאושרת עדיין לא ניתן מענה לנושאים סביבתיים שונים הקשורים לביצועו.

מעקב ובקרה

משרד התיירות אחראי לתכנון ולפיתוח תשתיות תיירותיות ולעידוד תיירות מחו"ל ותיירות פנים, והשר העומד בראשו אחראי לפעילותה של חל"י. ואולם למרות זאת, לא ביצע המשרד מעקב מסודר אחר התקדמות הפרויקט. בתכניות העבודה של המשרד לשנת 2014 לא הוצגו יעדים ומדדי תפוקה הנוגעים לפרויקט.

מאחר שממשלת ישראל החליטה להטיל על גוף פרטי (מי"ה) את ביצועו של הפרויקט, שהוא פרויקט תשתית לאומית, נדרש ממנה לקבוע מנגנונים שיאפשרו לפקח כראוי על הביצוע. ואולם בפועל הוטלו על חל"י תפקידים מוגבלים יותר לגבי הפרויקט, והיא אינה מפקחת על ביצועו, אלא מלווה אותו בלבד. בתכניות העבודה של חל"י ובדוחות הביצוע שצורפו להן לא נקבעו מדדים כמותיים ברורים שיהיה אפשר ללמוד מהם על התקדמות הפרויקט, כמו מספר פעולות הביקורת המתוכננות להתבצע ומועדי ביצועו.

אף שחל"י ידעה כאמור כבר ממרץ 2013 על כוונת מי"ה לשנות את מתווה הפרויקט ואף לדחות את המועד שבו יוחל בביצועו, לא דיווחו על כך נציגיה למשרד התיירות. הם גם לא דיווחו על כך לשר התיירות בפגישות שקיימו עמו בנושא הפרויקט במאי 2013, באוקטובר 2014 ובמרץ 2015.

ההמלצות העיקריות

על משרד האוצר וחל"י לבחון את הממצאים שהועלו בדוח זה, לרבות הממצאים לגבי הפערים בין המתווה החדש של הפרויקט ובין המתווה על פי החלטת הממשלה מינואר 2012, ולהביא מוקדם ככל האפשר את הדברים לידיעת השרים הממונים, על מנת שהשרים יוכלו לשקול את הצעדים המתחייבים מכך, לרבות העלאת הנושא לדיון מיוחד בממשלה.

בעת הבאת התכנית המאושרת לדיון בוועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיוור, מן הראוי להציג לפני השרים את מתווה הפרויקט שעליו החליטה הממשלה ואת ממצאי דוח זה, לרבות בנוגע לשינויים במתווה ולהשפעות שיש לכך על לוחות הזמנים ועל היבטים כספיים, ובנוגע להשגות שיש למשרד להגנת הסביבה על התכנית - על מנת שהשרים יוכלו לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לתכנית.

על הגורמים הממשלתיים הקשורים בפרויקט - משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י - להקפיד על כך שבהחלטות שיתקבלו בעתיד בעניין פיתוח תשתיות וביצוע פרויקטים לאומיים, ועד כמה שניתן גם בהחלטות שיתקבלו לגבי הפרויקט, ייקבעו יעדים ברורים ומדידים ואבני דרך שיאפשרו ביצוע מעקב ראוי אחר התקדמות הביצוע.

על משרד התיירות להגביר את מעורבותו בפרויקט, ובכלל זה לבצע פיקוח מסודר על פעילותה של חל"י ועל התקדמות הפרויקט. מן הראוי שתכנית העבודה של משרד התיירות תכלול מדדים כמותיים הקשורים לפרויקט, כדי שיהיה אפשר ללמוד על פיהם על מידת התקדמותו.

על משרד התיירות ומשרד האוצר להביא בהקדם להכרעת הממשלה את היקף אחריותה של חל"י לפיקוח על ביצוע הפרויקט. על פי הכרעה זו יהיה אפשר לגבש, בתיאום עם מי"ה, מסמך הקובע את דרכי הפיקוח של חל"י על ביצוע הפרויקט.

על הוועדה להקפיד על תיעוד של דיונים המתקיימים במסגרתה, ובייחוד דיונים שבהם נמסר מידע חשוב העשוי להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות שלה, ולבחון ביסודיות את עמדתם של הגורמים המקצועיים המסייעים לה בעבודתה. על המכון הגאולוגי להקפיד גם הוא על תיעוד מסודר של הדיונים שבהם נציגו משתתפים ולהציג את עמדותיו בבירור לפני מקבלי ההחלטות בנוגע לכל הליך שהוא שותף לו.

סיכום

הצורך למצוא פתרון לעליית מפלס מי הַפְּרָכָה היה ידוע עשרות שנים. ואולם הועדף לדבוק בפתרון זמני, פשוט וזול (הקמה של סוללות חוף והגבהה שלהן בעת הצורך), ולא הוחלט על פתרון קבע שייתן מענה ארוך טווח לבעיה. פעילות מואצת של הממשלה בנושא נעשתה רק משנת 2006, לאחר שמבקר המדינה פרסם דוחות ביקורת בנושא ולאחר שהבעיה החמירה מאוד, ובייחוד בעקבות דיונים שהתקיימו בעתירה שהוגשה לבג"ץ.

החלטת הממשלה מינואר 2012 על ביצוע הפרויקט כפתרון קבע לבעיה הביאה לדחייתה של העתירה. הנסיבות שבהן התקבלה החלטת הממשלה, קשרי הגומלין בין ממשלת ישראל לבין מי"ה וכי"ל, התקרבות המועד שבו יפוג הזיכיון שקיבלה מי"ה להפיק משאבי טבע מים המלח והצורך להחליט על בעל הזיכיון הבא - כל אלה נותנים משנה תוקף לצורך ליישם את ההחלטה כלשונה ולבצע מעקב אשר יבטיח זאת. ואולם ביקורת זו העלתה כי נעשו שינויים ניכרים במתווה הפרויקט שנקבע בהחלטה, ובעקבותיהם יתחיל קציר המלח באיחור ניכר ויתפרס על פני שנים רבות יותר מהמתוכנן, בלי שניתן להצביע על מועד סיומו - וכל זאת בלא שהדבר הובא לידיעת הממשלה ולאישורה. יודגש כי לסטייה מהחלטת הממשלה לגבי מתווה הפרויקט יש משמעות כספיות, לרבות לגבי התמורה שיידרשו לשלם מי שיבקשו לקבל את הזיכיון הבא, לאחר פקיעת תוקפו של הזיכיון הנוכחי בשנת 2030. משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י, שתפקידם היה בין היתר להתריע בהקדם על שינוי המתווה של הפרויקט, על העיכוב הרב בתחילת ביצועו ועל השפעות הניכרות שיש לכך, לא מילאו את תפקידם בעניין זה כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בפרויקט בהיקף כספי ניכר מאוד, שלביצועו יש השפעה רבה על אזור ים המלח, מחייב האינטרס הציבורי שהוא יבוצע על פי לוח הזמנים שקבעה הממשלה. לכן על משרדי האוצר והתיירות ועל חל"י לפעול בדחיפות לקיום דיון יסודי בממשלה בעניין זה. בדיון זה עליהם להציג לפני הממשלה את כל המידע הרלוונטי, לרבות הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה בעניין השינויים הניכרים שבוצעו במתווה הפרויקט וההשפעות הכספיות שיש לכך על מכלול היחסים בין כי"ל ומי"ה לבין המדינה, ולבקש מהממשלה להחליט, על בסיס המידע שיוצג, אם המתווה החדש מקובל עליה, ואם כן - באילו תנאים. יוזכר כי בג"ץ ביקר בהחלטתו את תפקודה של הממשלה בנושא והשאיר לעותרים פתח לשוב ולפנות אליו אם תשתהה הממשלה ביישום החלטתה על פתרון הקבע.



מבוא

ים המלח עשיר במינרלים שונים, ובהם אשלג. בהפקתו של האשלג עוסקת חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן - מי"ה), שהוקמה בשנת 1952 כחברה ממשלתית. בשנת 1995 הוחל בהליך הפרטה של החברה, וכיום מחזיקים בכל מניותיה גורמים ציבוריים ופרטיים, למעט במניית זהב מיוחדת שמחזיקה בה המדינה. הזכויות של מי"ה להשתמש במשאבי הטבע המצויים בים המלח מוסדרות בשטר זיכיון, שעוגן בשנת 1961 בחוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961. האשלג מופק מִפְּרָכָה גדולה המצויה באגן הדרומי המיובש של ים המלח (להלן - פְּרָכָה 5 או הפְּרָכָה). פְּרָכָה 5 מקבלת את מימיה מים המלח, באמצעות תעלת הזנה ובאמצעות תחנת שאיבה גדולה. יצוין כי לים המלח יש חשיבות רבה גם מבחינה תיירותית: על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 51% מהתיירים שהגיעו לישראל בשנת 2012 ביקרו באזור ים המלח. בהקשר זה יש לִפְרָכָה חשיבות רבה, מכיוון שהיא משמשת את אתרי התיירות בעין בוקק ובחמי זוהר, שבהם 14 בתי מלון.

עקב הפקת האשלג שוקע מלח בתחתית הפְּרָכָה, דבר הגורם לעליית מפלס המים בה בכ-20 ס"מ בשנה וכן לעליית מפלס מי התהום בקרבת הפְּרָכָה. העלייה במפלס המים עלולה לגרום להצפת החוף הסמוך לפְּרָכָה ובתי המלון המצויים בו ואף לסכך תשתיות לאומיות ואזוריות (כביש 90 העובר בסמוך⁴, קווי חשמל ותקשורת, קווי אספקת מים וביוב ומערך הניקוז), והעלייה במי התהום עלולה לערער את יסודות בתי המלון. עקב עליית המפלס הקימה מי"ה, בשיתוף הממשלה, לאורך הצד המערבי של הפְּרָכָה סוללות מחומרי כרייה וחציבה שנקחו מהאזור. במשך השנים, עקב עליית המפלס, הוגבהו הסוללות, דבר שגרם להסתרת הנוף הנשקף מהקומות התחתונות של חלק מבתי המלון שבאזור. מלבד זה, הגבהת הסוללות היא פתרון זמני בלבד, מכיוון שלא ניתן להגביל אותן ללא הגבלה. כמו כן, דחיית פתרון קבע לבעיה גורמת לאי-ודאות בנוגע לעתיד האזור, דבר שבין היתר אינו מאפשר ליישובים ולבתי המלון המצויים בו לתכנן וליישם תכניות ופעילויות ארוכות טווח.

מספטמבר 1998 קיבלה הממשלה כמה החלטות שנועדו לפתור את הבעיה. בין היתר החליטה הממשלה במרץ 2008 להקים את החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"י). מטרתה של חל"י הן בין היתר מציאת פתרונות קצרי טווח וארוכי טווח לבעיה ויישומם, והשר האחראי לענייני החברה הוא שר התיירות. בשנת 2009 העריכה חל"י כי הנזק שייגרם למשק עד שנת 2030 (השנה שבה יפקע הזיכיון הנוכחי של מי"ה) עקב הצפת חוף הפְּרָכָה והפסקת התיירות באזור יסתכם בכ-2.4 מיליארד ש"ח בערכים מהוונים לשנת 2009. החישוב לא כלל את הנזק שייגרם למשק עקב הפגיעה בתשתיות, ובכלל זה בכביש 90. משנת 2009 מבצעת חל"י פרויקטים שונים שנועדו להגן על צדה המערבי של הפְּרָכָה, הסמוך לאזור בתי המלון.

בינואר 2012 אימצה הממשלה את החלטת ראש הממשלה כי יש לפתור את הבעיה בטווח הארוך באמצעות קציר מלח מלא בפְּרָכָה וכן החליטה לנהל משא ומתן עם נציגי מי"ה לגבי הביצוע והמימון של קציר המלח. קציר המלח נועד לגרד מתחתית הפְּרָכָה את השכבה העליונה של המלח שהצטבר, ובכך למנוע עלייה נוספת של המפלס. עוד קבעה הממשלה בהחלטה זו כי מי"ה היא שתהיה אחראית לתכנון הפרויקט, לקידום אישורו בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (להלן - הוות"ל) וכן לקידום אישור הקמתה של תחנת השאיבה החדשה של מי"ה בוועדה זו. במשא ומתן עם מי"ה היו מעורבים מטעם הממשלה נציגים של כמה גופים, ובהם אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת), משרד התיירות וחל"י. ביולי 2012 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם מי"ה לביצוע הפרויקט. בהסכם נקבע שמ"ה תממן 80% מעלות הפרויקט, והמדינה תממן 20% מהעלות.

4 כביש הנמתח ממעבר טאבה בדרום ועד מטולה בצפון ועובר גם לאורך חופי ים המלח.

בהסכם נקבע כי בעקבות ביצוע הפרויקט, כהגדרתו בהחלטת הממשלה מינואר 2012, לא יעלה מפלס המים בפְּרָכָה 5 מתחילת שנת 2017 על גובה של 15.1 + מ', על פי שיטת המדידה הנהוגה במי"ה⁵, וגובה הסוללות המקיפות את הפְּרָכָה לא יעלה על 16.5 + מ', על פי שיטת מדידה זו. כמו כן נקבע בהסכם שיעור התמלוגים שתשלם מי"ה למדינה ממכירות האשלג שהיא תפיק מים המלח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החלטת הממשלה מינואר 2012. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר, במשרד התיירות, בחל"י ובוות"ל. בדיקות השלמה נעשו במכון הגיאולוגי לישראל ובמשרד להגנת הסביבה.

החלטת הממשלה מינואר 2012 - הרקע וההשפעות

בדוח שפורסם בשנת 2003⁶ העיר מבקר המדינה לגבי הגנת המלוונות באזור ים המלח מפני הצפה כי "אף שכל הגופים הקשורים לפיתוח אזורי התיירות האמורים ידעו כבר ב-1971 שעליית מפלס הפְּרָכָה עלולה לגרום בעתיד להצפת החוף, הם עודדו את פיתוח האזור, בלי לתת לכך מענה של קבע. כתוצאה מכך נדרש להשקיע כיום עשרות רבות של מיליוני דולרים לפתרון הבעיה". בדוח הומלץ לכל הגופים הנוגעים בדבר להחליט בהקדם על פתרון של קבע לבעיה, כדי למנוע הוצאות כספיות מיותרות.

בדוח מעקב שפורסם בשנת 2006⁷ ציין מבקר המדינה כי בפברואר 2004 סיים יועץ חיצוני שהעסיק משרד התיירות את בדיקתן של ארבע חלופות לפתרון קבע⁸ לבעיה והמליץ לבחור באחת מהן⁹. ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה דנה בנושא והחליטה להטיל על מנכ"ל משרד התיירות לבדוק, בסיוע גורמי חוץ, את העלות של כל אחת מהחלופות. עוד נקבע בהחלטה כי "שר התיירות יגיש הצעת החלטה לממשלה עד ליום 1 בינואר 2005 לבחירת פתרון קבע להגנת חוף ים המלח". במעקב הועלה כי עד ליוני אותה שנה לא הגיש השר את ההצעה. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח המעקב למשרד התיירות, או כל גוף אחר שתקבע הממשלה, לבצע בדחיפות את בדיקות ההיתכנות הטכנו-כלכלית של החלופות השונות לפתרון קבע; לקבוע מהי החלופה המועדפת, מיהו הגוף שיהיה אחראי לביצועה, ומה יהיו סמכויותיו; וכן לדאוג למקור תקציבי למימון הביצוע. כמו כן המליץ משרד מבקר המדינה לממשלה לקבוע אילו גופים יישאו בעלויות הביצוע¹⁰.

- 5 על פי מדידות שביצעה המועצה האזורית תמר הגיע מפלס המים בפְּרָכָה ב-5.1.12 לגובה של 13.63 + מ'.
- 6 מבקר המדינה, דוח שנתי 53, בפרק "הגנת מלוונות באזור ים המלח מפני הצפה", עמ' 761-772.
- 7 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), בפרק "ממצאי מעקב - הגנת מלוונות באזור ים המלח מפני הצפה", עמ' 715-727.
- 8 הקמת לגונה שבה ייקצר מלח; קצירת מלח בכל השטח של ברכה 5 (קציר מלח מלא); הצפת שטח בתי המלון הקרובים לחוף; הגבהת סוללות המגן בעוד 6 מ'.
- 9 הקמת הלגונה.
- 10 בענין ירידת מפלס ים המלח והיווצרות בולענים באזור ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים", עמ' 1123-1141.

1. בשנת 2006 הגישה התאחדות המלונות בים המלח (להלן - העותרת) עתירה לבג"ץ¹¹, ובה דרשה שהממשלה תחליט על פתרון קבע לבעיה. הדיונים בעתירה נמשכו כשש שנים, ובית המשפט העיר בהם כי "הממשלה היא הצריכה להיות המנוע - הקטר המושך את הקרונוט - לפעילות, לרבות פיננסית, של כל ה'שחקנים'". בעקבות הדיונים בבג"ץ קיבלה הממשלה כמה החלטות. בדיון בהצעת החלטה בנושא שקיימה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה ב-11.9.06, ציין שר התיירות דאז כי יש צורך "לאשר בדחיפות את ההצעה להחלטה - וזאת בעקבות עתירה לבג"ץ בנושא שתידון ביום 18.9.06". ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה החליטה בדיון זה בין היתר כי שר התיירות ירכז את בחינת החלופות בנושאים הקשורים לים המלח ויגיש "לממשלה המלצה להיערכות לפתרון ההגנה לטווח ארוך כולל עדכון לוחות הזמנים הצפויים לביצוע". ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה גם קבעה כי על שר התיירות להגיש הצעת החלטה לממשלה בעניין פתרון קבע עד 31.12.07.

במאי 2007 החליטה הממשלה בין היתר כי "פרויקט ההגנות על ים המלח יוכרז כפרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית, ובהתאם לסעיף 76 ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, יכין משרד התיירות תכנית לתשתית לאומית ויגישה לוועדה לתשתיות לאומיות, לשם קידום הליכי התכנון לרבות האפשרות ליתן היתרים לביצוע התכנית".

בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מספטמבר 2006 נבחנו עם מי"ה דרכים שונות לפתרון הבעיה. ואולם הועלה כי עד אפריל 2011, כשלוש שנים וחצי לאחר התאריך שנקבע להגשת הצעת ההחלטה, עדיין לא נמצא לבעיה פתרון קבע. בעקבות אי-מציאת הפתרון הוציא באותו חודש בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, צו על תנאי, שהורה לממשלת ישראל לנמק מדוע לא תחליט בתוך שלושה חודשים על אימוץ ויישום של אחד מפתרונות הקבע שנבחנו.

במאי 2011, לאחר השלמת בדיקת החלופות להגנה ארוכת טווח על חופי ים המלח, הכינה חל"י מסמך בשם "פרויקט הגנות ים המלח - סיכום בחינת ההיתכנות לחלופות ארוכות הטווח" (להלן - מסמך החלופות). שר התיירות והשר להגנת הסביבה המליצו לראש הממשלה לבחור בקציר המלח המלא כפתרון ארוך טווח להגנת החופים בים המלח. ביולי 2011 סייר ראש הממשלה באזור, בליווי כלל הגורמים המעורבים, ולאחר הסיור הנחה את החשבת הכללית במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ואת ראש אג"ת להשלים את המשא ומתן עם מי"ה על חלוקת נטל המימון של ביצוע הקציר המלא, כפתרון ארוך טווח להגנת החופים של ים המלח והתשתיות המצויות באזור.

2. עמדת המדינה במשא ומתן עם מי"ה בעניין הנשיאה בעלות של קציר המלח גובשה על בסיס קווים מנחים שהתווה עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), בחוות דעת שהגיש ב-4.9.11. בחוות דעת זו צוין כי "על המזהם לשאת בעלויות של הפחתת זיהום בהתאמה להיקף הנזק שנגרם או עלול להיגרם לציבור", ולכן על מי"ה לשאת ברובה של עלות הקציר. עוד צוין בחוות הדעת כי "עליית המפלס והצורך להמשיך ולהגביה את סוללות הבריכה, גורמים נזק לאינטרסים ציבוריים וצפויים לגרום לנזקים עתידיים לתעשיית התיירות ולאינטרסים נופיים וסביבתיים. פעילותה של מי"ה היא שיוצרת את הסיכון ולכן עליה לפתור את הבעיה ולשאת באופן עקרוני בעלויות של מניעת עליית המפלס מכאן ולהבא... על מי"ה לנהוג ככל יצרן ולהפנים את עלות הסיכון הנגרם בשל תהליך הייצור של מוצריה ובכלל זה הנזקים הסביבתיים שהיא גורמת". כן צוין בחוות הדעת כי "יש לזכור כי עליית המפלס בבריכה 5 היא תוצאה בראש ובראשונה של הפעילות התעשייתית של מי"ה ומשרתת בעיקר את מי"ה. לכן אחריותה של מי"ה גדולה בהרבה מאחריות המדינה".

11 בג"ץ 2640/06 התאחדות המלונות בים המלח נגד מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 1.2.12).

יצוין כי במקביל למשא ומתן שנוהל עם מי"ה בעניין חלוקת נטל המימון הנדרש לקציר המלח, נוהל עמה משא ומתן גם בעניין שיעור התמלוגים שהיא תשלם למדינה מסך מכירותיה. בעניין זה נאמר בחוות הדעת האמורה כי "שיעור התמלוגים שמעבירה מי"ה למדינה הוא שיעור נמוך. על פניו שיעור זה אינו משקף כלל את חלקו הראוי של הציבור מהרווחים הנוצרים משימוש במשאב טבע המצוי בבעלותו" (ההדגשה במקור).

3. באפריל 2011 הוציא כאמור בית המשפט העליון צו על תנאי ובו הורה למדינה "לבוא ולנמק מדוע לא תקבל ממשלת ישראל תוך שלושה חודשים... החלטה המאמצת את אחד מפתרונות הקבע... ומדוע לא תפעל ממשלת ישראל להשלמת פיתרון הקבע שייבחר". בית המשפט ציין כי החלטת הממשלה בעניין זה "מבוששת לבוא; שנים חלפו, כאמור, מאז הגשת העתירה; הוקמה חברה מיוחדת שנועדה לקדם את הפתרונות וליישם; נבחרו מנהלים לה, ונערכו בדיקות - ואף אלו לא היו באים לעולם אלמלא 'נוהל הדיווח' לבית המשפט שנתגבש בעתירה זו בעיקר ביוזמת המדינה" (ההדגשה אינה במקור).

4. בהחלטת הממשלה מינואר 2012 אושר מתווה הפתרון שהסכימו עליו משרד האוצר ומי"ה, ובכלל זה הטלת רוב המימון של קציר המלח על מי"ה, כחלק מהסדר כולל בינה ובין המדינה, שבמסגרתו יגדל גם שיעור התמלוגים שהיא תשלם למדינה. הממשלה הטילה על החשכ"לית להגיע להסכם מפורט עם מי"ה, על פי מתווה זה, בעניין אופן חלוקת נטל המימון של קציר המלח ובעניין הגדלת שיעור התמלוגים.

בעקבות החלטת הממשלה ציינו נציגייה לפני בית המשפט העליון כי לדעתם, מאחר שהמדינה אימצה פתרון של קבע לבעיה, התייתרה העתירה ויש למחוק אותה. לעומת זאת ביקשו העותרת ואחת המשיבות (המועצה האזורית תמר) מבית המשפט לקבוע כי הצו על תנאי שניתן כאמור באפריל 2011 יהפוך לצו מוחלט, בין היתר מכיוון שלא נקבעו בהחלטת הממשלה לוחות זמנים ברורים לביצוע קציר המלח, ולא נקבעו בה עיצומים מספקים לאי-עמידה בהם.

בפברואר 2012 החליט בית המשפט העליון לדחות את העתירה אשר הגישה בשנת 2006 התאחדות המלונות בים המלח נגד מדינת ישראל ונגד גורמים אחרים. בהחלטתו ציין בית המשפט כי "סכנת ההצפה מעל בתי המלון באזור דרום ים המלח הובאה לידיעת ממשלת ישראל בשנת 1971, עוד בטרם הסתיימו עבודות הקמתו של בית המלון הראשון שהוקם באזור. אף על פי כן, רק בשנת 2012 (בתום 41 שנים) החליטה ממשלת ישראל מהי הדרך שבה היא מתכוונת לטפל בבעיה זו, וזאת רק לאחר שניתן צו על-תנאי בעתירה זו. נוכח פרק הזמן הבלתי סביר בעליל שחלף עד שהממשלה החליטה מהו הפתרון הראוי, אין זה מפתיע כי כל הצדדים האחרים לעתירה חוששים כי יישומו המלא של הפתרון איננו נראה באופן. חרף זאת, במוקד העתירה עמדה דרישת העותרת כי המדינה תחליט מהו פתרון הקבע בו היא בוחרת, ודרישה זו באה על סיפוקה אף כי באיחור ניכר. מטבע הדברים, החלטת ממשלה אינה נוגעת בפרטי הפרטים של הדרכים המעשיות ליישומה, אך לעת הזו, ניתן אך לקוות כי המדינה תדאג שפתרון הקבע עליו החליטה הממשלה ייושם במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו... ניתן לקוות כי המדינה כבר נתנה דעתה לסוגיות שמעלות העותרת והמשיבות 8 ו-10 [מי"ה והמועצה האזורית תמר]... במידה שתקווה זו תתבדה, ואם המדינה תשתהה בביצוע מסקנותיה שלה, ניתן יהיה להגיש עתירה נוספת העוסקת בסוגיות הספציפיות שנתרו שנויות במחלוקת". יצוין כי בנסיבות העניין, אף שהעתירה נדחתה, חייב בית המשפט את המדינה בהוצאות העותרת.



מהאמור לעיל עולה כי הצורך למצוא פתרון לבעיה החמורה שנוצרה היה ידוע זה עשרות שנים. ואולם למרות זאת לא נעשו פעולות כדי למצוא לה פתרון קבע ארוך טווח, והפתרון שאומץ - הקמה של סוללות חוף והגבהה שלהן בעת הצורך - היה זמני משום שלא ניתן להגביה את הסוללות מעל לגובה מסוים, וכמו כן מצריך השקעות מתמשכות על מנת להגביה את סוללות החוף כאשר הדבר נדרש. במשך השנים השקיעה הממשלה מאות מיליוני ש"ח בהקמת הסוללות ובתחזוקתן, ומשנת 2009 הושקעו עוד מאות מיליוני ש"ח בשכלולן; אילו הושקעו הכספים בעוד מועד ביישום פתרון קבע, היה נחסך חלק ניכר מסכומים אלה.

פעילות מואצת של הממשלה למציאת פתרון קבע החלה רק משנת 2006, לאחר שפורסמו דוחות ביקורת של מבקר המדינה בנושא, ובייחוד עקב דיונים שהתקיימו בבג"ץ מאותה שנה בעקבות עתירה שהוגשה בנושא. החלטת הממשלה על פתרון הקבע אמנם הביאה לדחייתה של העתירה, אך בית המשפט ביקר בהחלטתו את תפקודה של הממשלה בנושא. בשל הנסיבות שבהן התקבלה החלטה זו יש צורך בקיום מעקב ראוי אחר יישומה.

אי-קביעת יעדים לפרויקט ואבני דרך ליישום

ניתן להשתמש בעקרונות מן התחום הכלכלי-עסקי בביצוע עבודת מטה בתחום פיתוח התשתיות. ממחקרים שנעשו במקומות שונים עולה כי עבודת מטה בתחום זה חייבת לכלול כמה מרכיבי יסוד, ובהם לוח זמנים מפורט לתכנית הפיתוח וכן אבני דרך ויעדי ביניים הניתנים למדידה ולבקרה.

בשנת 2010 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתיות"¹². בדוח נכתב בין היתר כי אי-יישומן של תכניות לפיתוח תשתיות החיוניות למשק, חריגה מלוחות הזמנים שנקבעו ליישום התכניות ומהתקציבים שיועדו לכך והיעדר מידע מרוכז, מפורט ומעודכן שיאפשר להשוות בין התקציבים שאושרו ולוחות הזמנים שנקבעו ובין המצב בפועל - כל אלה מלמדים על כשל ניהולי של משרדי הממשלה ושל רשויות המדינה האחרות, של מי שעומדים בראשם ושל מי שמבצעים את העבודה מטעמם. עוד נכתב בדוח כי החלטה לאשר את התכניות צריכה להתקבל לאחר קביעת התפוקות הנדרשות, הגדרת אבני הדרך, קביעת מקורות המימון, קביעת האחראים לביצוע המטלות השונות וקביעת לוחות זמנים ברורים.

יעדי הפרויקט

1. בהחלטת הממשלה מינואר 2012 נקבע¹³ כי "בעקבות הפרויקט, החל מתחילת שנת 2017, מפלס המים בבריכה מס' 5 לא יעלה על 15.1 + [מ'] ברשת מפעלי ים המלח". מנוסח סעיף זה עשוי להשתמע כי השגת גובה מפלס כאמור בתאריך הקובע (ינואר 2017) היא תנאי להצלחת הפרויקט.

יצוין כי ממכתב ששלחה מי"ה לוות"ל באוקטובר 2013 עולה כי בסוף שנת 2012 היה גובה המפלס 14.1 + מ', על פי שיטת המדידה הנהוגה במי"ה. מאחר שהמפלס עולה בכל שנה ב-20 ס"מ, הוא צפוי להגיע לגובה של 15.1 + מ' בסוף שנת 2017. יתר על כן, ממסמכים המצויים

12 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 ב (2010), עמ' 1-35.

13 בסעיף 1ב.

בידי חל"י עולה כי על פי מדידות שביצעה עבורה המועצה האזורית תמר הגיע המפלס בינואר 2012 לגובה של +13.63 מ' ובינואר 2015 לגובה של +14.32 מ'; דהיינו, בהנחה שיישמר קצב עליית המפלס, הוא יגיע לגובה של +15.1 מ' בינואר 2019.¹⁴

מהאמור לעיל עולה אפוא כי לא נקבעו בהחלטת הממשלה ובהסכם הקציר מדדים פרטניים שבאמצעותם ניתן לקבוע את מידת הצלחתו של הפרויקט, למעט המדד האמור - השגת מפלס של +15.1 מ' בִּפְרֶכֶה בינואר 2017 - שיושג גם אם לא יתבצע קציר. היעדרם של מדדים כאמור משקף חסר מהותי בהסכם הקציר. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החשכ"ל ואג"ת להביא עובדה חשובה זו לידיעת הממשלה, לפני שקיבלה את החלטתה בנושא.

2. בהחלטת הממשלה מינואר 2012 הוגדר הפרויקט, שבעקבותיו אמור המפלס שלא לעלות על +15.1 מ' מתחילת שנת 2017 - "קציר מלח מלא". כנספח להחלטת הממשלה פורטו המרכיבים של הפרויקט - חפירת מלח ופינויו לשולי הִפְרָכָה, הפרדת תמיסות מעַרְמוֹת המלח, שינוע המלח לים, שפיכת המלח לים והפעלת מערך תומך לביצוע הקציר.¹⁵

במסמך החלופות ציין הצוות הסביבתי שמינתה חל"י להכנתו¹⁶ כי "קיים יתרון סביבתי משמעותי לחלופת הקציר המלא, בעיקר מן הסיבה כי חלופה זו יציבה, אמורה להיות בתוקף שנים רבות... ים-המלח אשר סבל וסובל עד היום מתנודות ומהפכות מעשה ידי אדם נזקק לרגיעה וליציבות. גם השוכנים לידו, היישובים הכפריים, אנשי המלונות, המבקרים והתיירים, זקוקים לתקופה ארוכה של יציבות על מנת להשרות ביטחון בעתיד המקום, ולספק ודאות באשר להמשך מימוש תכניותיהם ופעילותם באזור. חלופת הקציר המלא נותנת את המענה המיטבי, מענה יציב ובר קיימא לכל אלה. לאור הדברים הללו ממליץ הצוות להתחיל בפעולת הקציר ללא דיחוי" (ההדגשה במקור).

בסיכום דיון שהתקיים בדצמבר 2011 - בהשתתפות החשכ"לית, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, היועץ המשפטי של משרד האוצר, נציגי אג"ת ומנכ"ל חל"י - נכתב בין היתר כי "המדינה קונה בפרויקט גובה מפלס" (ההדגשה אינה במקור). יצוין כי בזמן ביצוע הביקורת ציינו נציגי משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י לפני משרד מבקר המדינה התבטאות זו והוסיפו כי היעד של הפרויקט הוא השגת מפלס שלא יעלה על גובה של +15.1 מ' בתחילת שנת 2017, על פי שיטת המדידה של מ"ה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין החשכ"ל כי "מטרת הסכם הקציר היא קיבוע גובה המפלס... ועמידה בו היא המדד להצלחתו... הסכם הקציר וההתקדמות ביישומו עד כה מהווים פתרון קבע לבעיית מפלס המים ועולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה ועם פסיקת בג"ץ בנושא". אג"ת הוסיף בתשובתו בעניין זה כי מאחר שעד תום תקופת הזיכיון של מ"ה נותרו כ-15 שנים, "ובהתחשב בכך שמ"ה אינה צפויה להפסיק את פעילותה העסקית, הרי שלשם השגת יעד המפלס יהיה על מ"ה להשתמש בפתרונות תשתיתיים ארוכי טווח בלבד". בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 העלתה גם מ"ה טענה זו והוסיפה כי "ייצוב מפלס המים בבריכה הוא המטרה העיקרית של פרויקט הקציר, של החלטות הממשלה בענין ושל הסכם הקציר, כמו גם הרציו של פסיקת בג"ץ".

- 14 יצוין כי במסמכים שהוגשו לשרים לקראת ישיבת הממשלה שבה התקבלה ההחלטה לא נכללו נתונים בדבר גובה המפלס באותה עת.
- 15 כוח אדם טכני והנדסי ומערכות בקרה וחשמל.
- 16 הצוות הגיש דוח, וזה צורף כנספח 11 לדוח החלופות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטענה כי היעד של הסכם הקציר הוא קיבוע גובה המפלס האמור בלבד אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מינואר 2012. יעד ההסכם הוא כאמור **יישום פתרון קבע** לעליית המפלס, בשל הנזקים שעלייה כזאת עלולה לגרום. פתרון הקבע שעליו החליטה הממשלה ושנקבע בהסכם הקציר הוא **קציר מלח מלא**, כהגדרתו בנספח להחלטת הממשלה, ועמידה ביעד המפלס המבוקש לאורך שנים. השגת המפלס המבוקש בתאריך מסוים בלבד, באמצעות ביצוע קציר חלקי, או אפילו באמצעות הקטנת התפוקה של מי"ה לפרק זמן קצר, אינה יכולה אפוא להיחשב פתרון קבע לבעיה, ונקיטת דרכי פעולה כאלה תהיה למעשה חזרה לדפוס הפעולה הדחייני של מתן פתרון זמני לבעיה, שכאמור היה קיים יותר מ-40 שנה, ובג"ץ מתח עליו ביקורת בהחלטתו.

אבני הדרך

1. עיקריה של החלטת הממשלה מינואר 2012 הם אלה: (א) ביצוע הפרויקט כפתרון קבע לבעיית עליית המפלס של פְּרָכָה 5. כאמור, בעקבות ביצוע הפרויקט לא יעלה מפלס המים בפְּרָכָה מתחילת שנת 2017 ואילך על +15.1 מ', על פי שיטת המדידה הנהוגה במי"ה¹⁷; (ב) הפרויקט הוא פרויקט של תשתית לאומית, והאחריות לקידומו בוות"ל מוטלת על מי"ה; (ג) מי"ה תישא ב-80% מעלות הפרויקט, והממשלה תישא ב-20% הנותרים. ואולם הסכום שתשלם הממשלה לא יעלה על 0.76 מיליארד ש"ח; (ד) שיעור התמלוגים שתשלם מי"ה למדינה מסך מכירותיה יעלה (ראו להלן); (ה) הממשלה לא תיזום שינויים במדיניותה הפיסקלית בקשר לכריית מחצבים בים המלח, לרבות בקשר לניצולם המסחרי, וכן תתנגד להצעות חוק בעניין זה.

הביקורת העלתה כי אף שמדובר בפרויקט נרחב ומורכב של פיתוח תשתיות הכולל כמה שלבים וצפוי להימשך כמה שנים, לא נקבעו בהחלטת הממשלה מינואר 2012 או בתכנית המחייבת את מי"ה, שהייתה אמורה להיגזר מההחלטה, אבני דרך ולוחות זמנים להשגתן, מלבד מתן תוקף על ידי הממשלה לתכנית לביצוע הפרויקט (לרבות הקמת תחנת השאיבה של מי"ה) ותאריך היעד לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת אבני דרך כאמור - כגון רכישה של ציוד חיוני לקציר (כגון דוברות ומחפרים) והכנסתו לפעולה והקמת מתקנים חיוניים לפרויקט (כגון מסוע) - הייתה מסייעת להעריך את מידת ההתקדמות ביישום הפרויקט ומאפשרת לבצע מעקב יעיל בעניין זה.

17 בעניין שיטת המדידה של מי"ה, ראו לעיל הערה 3.

עוד הועלה כי התאריך האחרון למתן תוקף לתכנית לביצוע הפרויקט שנקבע בהחלטת הממשלה - 30.6.13 - לא היה מקובל על חל"י והוות"ל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 טען החשכ"ל כי המועד האמור "הוסכם בדיון משותף עם גורמי המקצוע בוות"ל לרבות חברת חל"י ועל דעתם". ואולם מתשובתה של חל"י למשרד מבקר המדינה ומהמסמכים שמסרה עולה כי היא העריכה עוד בשנת 2011 ששלב התכנון והאישור הסטטוטורי של קציר המלח יימשכו כשלוש שנים. גם הוות"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי המועד שנקבע אינו מעשי; לדברי הוות"ל, היא ביקשה לדחותו, אך בקשתה לא נענתה. מכאן עולה שנציגי החשכ"ל, שהגישו לממשלה את הצעת ההחלטה בנושא קציר המלח וחתמו בשמה על ההסכם עם מ"ה, קבעו לוח זמנים שהיה קיים ספק רב אם ניתן לעמוד בו.

יצוין כי בסוף דצמבר 2015 עדיין לא נתנה הממשלה תוקף לתכנית לביצוע הפרויקט, אף שעברו כשנתיים וחצי מהמועד שנקבע לכך (ראו להלן).

2. כאמור, בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2012 חתמה מדינת ישראל ביולי שנה זו, באמצעות החשכ"ל, על הסכם הקציר עם מ"ה, לפי המתווה שקבעה הממשלה. היה ניתן לצפות שהסכם זה יהיה מפורט יותר מהמתווה שאישרה הממשלה, וכי ייקבעו בו אבני דרך ולוחות זמנים לביצוען, כדי שיהיה אפשר לבצע על פיהן מעקב אחר התקדמות הפרויקט.

הועלה כי הגורמים הממשלתיים שהיו מעורבים בגיבוש הסכם הקציר (החשכ"ל, אג"ת, משרד התיירות וחל"י) לא הקפידו על כך שייקבעו בו אבני דרך ולוחות זמנים לביצוען, וכי ההסכם שנחתם אינו מפורט יותר מהחלטת הממשלה ומנוסח באופן כמעט זהה לה.

כמו כן, בהסכם נקבע כי אם לאחר 1.1.17 יעלה המפלט בפרק בתקופה מסוימת על +15.1 מ', לא תשלם המדינה למ"ה את החלק היחסי של ההוצאות השוטפות הקשורות לפרויקט בגין תקופה זו. ואולם למעט קביעה זו לא נכללו בהסכם סעיפים הקובעים כי ישולמו למדינה בין היתר ריבית פיגורים או קנסות במקרה של אי-ביצוע הפרויקט, אי-ביצוע שלבים בו או דחייתו, וכן פיצויים על נזקים שעלולים להיגרם כתוצאה מעיכוב בביצוע הפרויקט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין החשכ"ל כי "מאחר והממשלה אינה רשאית להנחות את גופי התכנון באשר למועד מתן תוקף לתכניות הסטטוטוריות, לא ניתן היה לקבוע אבני דרך לביצוע [של הפרויקט] במסגרת ההסכם". משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי "לא נקבעו אבני דרך, לא בהחלטת הממשלה ולא בהסכם שבין המדינה למ"ה מתוך כוונת מכוון, שכן המטרה העיקרית להסדר הייתה והינה למנוע עליית מפלס הבריכה מעבר לרום המותר, והאחריות לשמירת המפלט ולא לעבור על המפלט המרבי הוטלה על מ"ה". דברים דומים מסרו גם חל"י ואג"ת בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015. בעניין היעדר פיצוי למדינה במקרה של אי-ביצוע הפרויקט או דחייתו, ציין החשכ"ל בתשובתו כי כל חריגה מגובה המפלט שייקבע "בפירוש בתכנית הסטטוטורית כחלק מהשינויים המאושרים על ידי הוות"ל... חושפת את [מ"ה] לסנקציות על פי חוק התכנון והבנייה ובכלל זה הפסקת הייצור". דברים דומים מסר גם אג"ת בתשובתו. לעומת זאת, הוות"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016 כי "באופן כללי, הגורם היחיד שיכול להפעיל סנקציה בשל אי-עמידה בהוראות תכנית/תת"ל שהן למעשה חוק, הוא הפיקוח המחוזי על הבנייה. סמכויות הפיקוח בחוק [התכנון והבנייה] נועדו להבטיח ביצוע בהתאם

לתכנית ולמנוע ביצוע שאינו תואם תכנית. אכן תת"ל 35א [התכנית הסטטוטורית לביצוע הפרויקט] שונה במהותה מפרויקטים אחרים. אכיפת החלטות הממשלה בעניין קציר המלח ומערך השאיבה צריכה להיעשות במסגרת הסכמים בין מי"ה למשרד האוצר".

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל כי הטלת האחריות להשגת מטרתו העיקרית של הפרויקט על מי"ה לא ייתרה את הצורך בקביעת אבני דרך, שהיו מאפשרות מעקב יעיל אחר התקדמות הפרויקט; הדברים אמורים בייחוד לגבי הפעולות שביצוען אינו תלוי באישור הוות"ל. לגבי הפעולות התלויות באישור הוות"ל, היה מקום לקבוע אבני דרך לביצוען בהתחשב במועד שבו יינתן אישור כאמור. כמו כן, מעיר משרד מבקר המדינה לחשכ"ל, לאג"ת, למשרד התיירות ולחל"י כי היה מקום לקבוע בהסכם הקציר מנגנון עיצומים של פיצויים מוסכמים ולא להסתמך רק על עיצום שניתן להטיל מכוח חוק התכנון והבנייה, שכן גם אם יוחלט להטיל עיצום כזה, לא יהיה בכך כדי לתת מענה בעוד מועד לדחיית הפרויקט או לביצוע חלקי שלו.



מהאמור לעיל עולה כי אף שהחלטת הממשלה מינואר 2012 עסקה בפרויקט לאומי חשוב ביותר של פיתוח תשתיות, לא נקבעו בה ובהסכם הקציר שנחתם עם מי"ה בעקבותיה אבני דרך ולוחות זמנים מפורטים להשגתן, שיאפשרו לעקוב אחר התקדמות ביצוע הפרויקט. כמו כן, לא נקבעו בהסכם הקציר מדדים פרטניים שבאמצעותם יהיה ניתן לקבוע את מידת הצלחתו של הפרויקט, למעט גובה מפלס המים בכֶּרֶכָה 5, שיושג גם אם לא יתבצע קציר.

לדעת משרד מבקר המדינה, תפיסת הגורמים הממשלתיים שפורטה לעיל יוצרת ניתוק בין שמירת גובה מפלס המים, שנקבע כמדד לעמידה של מי"ה בהתחייבויותיה על פי הסכם הקציר, לבין ביצוע הקציר בפועל על ידי מי"ה. ניתוק זה ואי-קביעת אבני דרך ברורות לביצועו של קציר המלח עצמו, בפרויקט שעלותו מוערכת בכ-7 מיליארד ש"ח, פוגעים ביכולת להבטיח פתרון קבע לבעיה באמצעות הפרויקט, שאמור לשרת גם את הדורות הבאים. כמו כן, התפיסה האמורה אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה.

עקב הליקויים שצוינו לעיל, עלול להיווצר מצב שבו עד אמצע שנות העשרים של המאה הנוכחית, יותר מעשור לאחר החלטת הממשלה בנושא קציר המלח וחתימת הסכם הקציר, לא יושלם הביצוע של חלק ניכר מקציר המלח עצמו. זאת בלי שיהיה ניתן, לכאורה, להטיל את האחריות לכך על מי מהגורמים המעורבים בביצוע - שכן מפלס הכֶּרֶכָה עדיין לא יעלה על גובה המפלס שנקבע בהחלטת הממשלה ובהסכם הקציר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הממשלתיים - משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י - להקפיד לכלול בהצעות להחלטות ממשלה לגבי פיתוח תשתיות וביצוע פרויקטים לאומיים, ועד כמה שניתן גם לגבי הפרויקט, אבני דרך ויעדים ברורים ומדידים - כדי לאפשר לכצע מעקב אחר התקדמות פרויקטים אלה. על מזכירות הממשלה לוודא כי ההצעות להחלטות ממשלה שמוגשות לה בעניינים האמורים יכללו מרכיבים אלה.

המשמעויות הכספיות של הפרויקט ושל דחייתו

ההשפעות הכספיות של החלטת הממשלה מינואר 2012 ושל הסכם הקציר

להחלטת הממשלה מינואר 2012 ולהסכם שנחתם עם מ"ה בעקבותיה יש השפעות כספיות ניכרות בנוגע לשני היבטים עיקריים: (א) המימון והביצוע של הפרויקט (קציר המלח המלא); (ב) שיעור התמלוגים שמשלמת מ"ה למדינה ממכירת האשלג שהיא מפיקה מים המלח, מכוח הזיכיון שהעניקה לה המדינה¹⁸. עמדת המדינה במשא ומתן שהתנהל בעניינים אלו עם מ"ה התבססה כאמור על חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מספטמבר 2011¹⁹.

בחוות הדעת האמורה נקבע בין היתר כי "פרשנות הזיכיון והפעלת סמכותה של המדינה ביחס אליו חייבות להביא בחשבון גם את תום תקופת הזיכיון. אין לאפשר לזכיון לסחוט את הזיכיון עד תום ולהעביר למדינה בתום התקופה, נכס שאינו שמיש ואף גורם לנזק או לסיכון. זאת בייחוד כאשר מדובר בנכס כמו ים המלח, לאור ערכו הרב בכלל האמור להיבטים ההיסטוריים, הנופיים והסביבתיים. היבטים אלה מתווספים להיבטים הכלכליים הכרוכים בו ומעצימים את האינטרס הציבורי בהמשך קיומו התקין של הנכס גם לאחר תקופת הזיכיון" (ההדגשה במקור).

בעניין הקציר נקבע בחוות הדעת כי על מ"ה "לשאת בחלק משמעותי ביותר מעלות הקציר". יצוין כי מ"ה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "הסכימה לבצע את פרויקט הקציר ולממן את מרביתו למרות שלדעתה לא היתה חייבת לעשות כך". בעניין התמלוגים נקבע בחוות הדעת כי שיעור התמלוגים שמשלמת מ"ה מכלל רווחיה הוא נמוך, וכי מומלץ לבחון הטלת מס על רווחי היתר²⁰ של מ"ה.

1. בהחלטת הממשלה מינואר 2012 צוין כי הערך הנוכחי של עלותו הכוללת של הפרויקט, על פי תחשיב מ"ה, היה באוקטובר 2010 כ-3.8 מיליארד ש"ח, לפי שיעור היוון של 7%. בהחלטה נקבע כי מ"ה תישא בתשלום סכום של 3.04 מיליארד ש"ח, צמוד למדד (בגין אוקטובר 2010), הנושא ריבית של 7% (מ-1.1.12); וכי המדינה תישא לכל היותר בעלות מהוונת של 0.76 מיליארד ש"ח. אם תקטן עלות הפרויקט, תקטן השתתפות הממשלה בהתאם. מנספח המצורף להחלטה עולה כי השתתפות המדינה במימון הפרויקט, בערכים נקובים (נומינליים), הייתה אמורה להיות כ-1.3 מיליארד ש"ח.

על פי מסמך החלופות שהכינה כאמור חל"י, נקבע שיעור ההיוון של הפרויקט (7%), שצוין כאמור גם בהחלטת הממשלה מינואר 2012, "בהתאם למקובל בפרויקטי תשתית של המדינה". לדברי החשכ"ל, "שיעור ההיוון נבחן רבות והוא נקבע בהצעת [מ"ה] בהתאם לנהוג בפרויקטי תשתית אחרים של החברה". מכיוון ששיעורי ההיוון מבטאים רמות סיכון שונות, היה ראוי כי משרד האוצר וחל"י יציגו לפני מקבלי ההחלטות מבחני רגישות הכוללים שיעורי היוון שונים, כדי להדגים את השפעתם על סכום ההיוון בכלל ועל השתתפות המדינה במימון הפרויקט בפרט.

2. על פי חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961, ושטר הזיכיון, משלמת מ"ה לממשלה תמלוגים בשיעור של 5% ממכירת האשלג שהיא מפיקה מים המלח. בהחלטת הממשלה מינואר 2012 נקבע כי מינואר 2010 תשלם מ"ה תמלוגים בשיעור של 10% ממכירת כל כמות של אשלג

18 שעתיד לפקוע כאמור בשנת 2030.

19 בעניין זה ראו לעיל, עמ' 316.

20 רווחים הגבוהים מהרווחים המקובלים בשוק תחרותי והמגלמים את רמת הסיכון הקיימת בענף.

שתעלה על 3 מיליון טונות בשנה, וכי מינואר 2012 היא תשלם תמלוגים בשיעור זה ממכירת כל כמות שתעלה על 1.5 מיליון טונות בשנה.

במסמכים שמסרה כ"ל²¹ למשרד האוצר ביולי ובאוגוסט 2014, צוין כי לדעתה, השתתפותה במימון פרויקט הקציר היא "חלק בלתי נפרד מחלקה של המדינה ברווחי החברה". כן צוין במסמכים אלה כי "על 'סעיף היציבות' שילמה כ"ל 7 מיליארד שקלים [באמצעות מימון] הוצאות קציר ו[הגדלת שיעור ה]תמלוגים (אומדן ח"י)", שהן התחייבויות שלובות להתחייבות המדינה".

לעומת זאת, טען החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "השתתפותה של כ"ל במימון עלויות הקציר אינה מהווה חלק של המדינה ברווחי החברה, אלא מהווה את התחייבותה בהתאם לעיקרון שנקבע בחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לפיה 'המזהם משלם'".

צוין כי בחוות הדעת האמורה הומלץ "לסיים את הטיפול בפרשה... בהסכם", שמטבע הדברים מבטא פשרה. הפשרה שהושגה בפועל בעניין זה היא שהמדינה תישא ב-20% מעלות הפרויקט. אף כי על מי"ה הוטל כאמור לשאת ברוב העלות של הפרויקט, עדיין היה צורך למצוא מקורות תקציביים למימון חלקה של המדינה. במסמך פנימי של משרד האוצר בשם "חישוב חילופי העלאת שיעור התמלוגים לצורך מימון פרויקט הקציר"²², פורטו תרחישים שבהם תשלם מי"ה למדינה שיעורי תמלוגים גבוהים יותר, דבר שיאפשר למדינה לשאת בחלקה במימון הפרויקט. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מינואר 2012 נאמר בעניין זה כי "ההצעה מחייבת תקצוב של עלות המימון שתישא בו הממשלה. בהתאם להצעה יגדל סך התמלוגים המשולם בידי מי"ה לממשלה בסכום משוער של כ-170 מיליון ש"ח בשנה".

מהאמור לעיל עולה כי בהחלטת הממשלה מינואר 2012 ניתן ביטוי להסכמות של הממשלה עם מי"ה וכ"ל, הן בעניין התמלוגים והן בעניין ביצוע הפרויקט, שהיו להן משמעויות כספיות ניכרות. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-מימוש הסעיפים הנוגעים לתמלוגים ולביצוע הפרויקט, שהם בעלי משמעות כספית ניכרת, או מימושם באופן השונה מהותית מהאופן שנקבע בהחלטת ממשלה זו - הם בגדר סטייה מהחלטת הממשלה.

שינוי מתווה הפרויקט ודחיית השלמתו

בשנת 2002 יזם משרד האוצר תיקון לחוק התכנון והבנייה, כדי לייעל את הליכי התכנון של תשתיות לאומיות. בתיקון לחוק נקבעו הליכי תכנון מיוחדים לגבי תשתיות אלה, והוקם מכוחו מוסד תכנון ארצי חדש שתפקידו לדון בתכניות תשתית - הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (הוות"ל). תשתיות לאומיות הן תשתיות הנכללות ברשימת התשתיות שנקבעה בחוק, ובתנאי שראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו במשותף על כל אחת מהן - תשתית בעלת חשיבות לאומית. בחוק נקבעו הוראות מיוחדות לגבי תכנון תשתיות לאומיות. ההוראות קובעות בין היתר כי הליכי התכנון של תשתיות כאלה יימשכו זמן קצר יותר מהליכי התכנון שנקבעו בתחומים אחרים.

21 חברת האם של מי"ה.

22 המסמך אינו נושא תאריך.

כאמור, בהחלטת הממשלה מינואר 2012 נקבע בין היתר כי מי"ה תקדם את אישור הפרויקט בוות"ל במתווה שעליו הוסכם; כן נקבע בהחלטה כי על יו"ר הוות"ל ועל מי"ה לעשות את מרב המאמצים על מנת שהתכנית הנדרשת ליישום החלטה זו תקבל תוקף עד 30.6.13. יצוין כי מאחר שהממשלה החליטה כאמור כבר במאי 2007 כי פרויקט ההגנות על ים המלח יוכרו פרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית, עוסקת הוות"ל בבדיקת תכניות בנושא כבר משנת 2009. יצוין כי עד ינואר 2012 יזמה חל"י את התכניות בנושא, וכי רק מינואר 2012, בעקבות החלטת הממשלה האמורה, עבר ייזום התכניות לידי מי"ה.

1. בסוף פברואר 2013, כשבעה חודשים לאחר חתימת ההסכם, התקיימה פגישה בין נציגי הוות"ל לנציגי מי"ה. על פי סיכום הפגישה, הצהירו בה נציגי מי"ה על מחויבותם לביצוע הפרויקט, אולם ציינו כי רק בעוד כשנה, לאחר סיום עבודת החברה ההנדסית, שהייתה אמורה להיבחר סמוך למועד הפגישה, יהיה בידיהם המידע ההנדסי המלא הנדרש לביצוע כאמור. בפגישה הציגו נציגי מי"ה את שלבי הפרויקט, את לוח הזמנים המעודכן למימושם ואת כמויות המלח שיאוחסן בכל שלב, כמפורט להלן:

לוח 1

מי"ה - שלבי הפרויקט, לוח הזמנים למימושם וכמות המלח שיאוחסן

השלב	זמן הביצוע	הפעילות	כמות המלח שיאוחסן
א'	2015-2018	קציר מלח בעזרת קוצרת אחת ושיקועו בקרקעית פְּרָכָה 5	20 מיליון מ"ק
ב'	2019-2022	שינוע המלח לאזור שבו ממוקמת תחנת השאיבה הקיימת (מפרץ p88) והטמתו בחלק הים שאמור להתייבש	45 מיליון מ"ק
ג'	לא צוין	טיבוע המלח באגן הצפוני - השלמת המסוע, טיבוע המלח באמצעות דוברות או באמצעות צנרת הובלה יבשתית וימית ושיקוע המלח	לא צוין

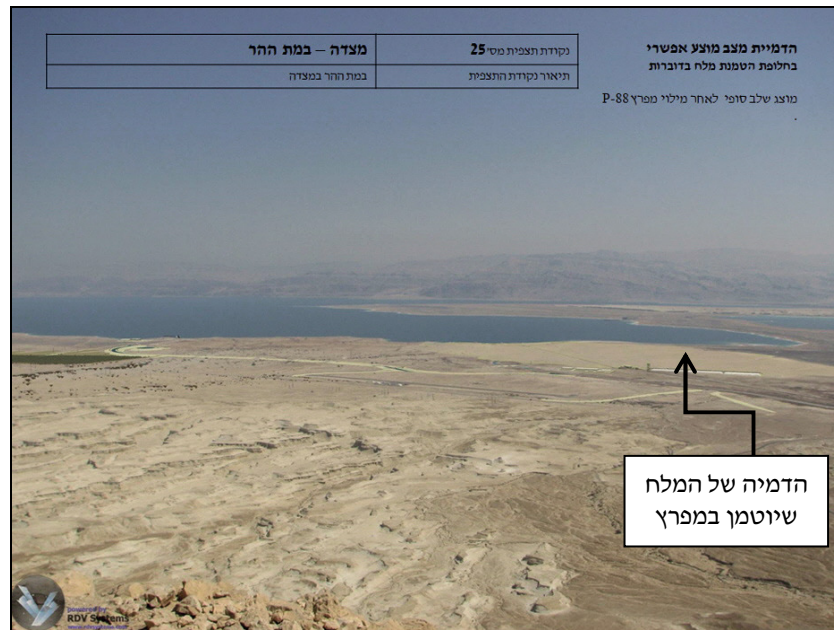
על פי מסמכי הוות"ל בעיבוד משרד מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מציין כי משמעות השינוי על פי לוח הזמנים שהציגה מי"ה זמן קצר לאחר חתימת ההסכם, היא דחיית מועד תחילת קציר המלח, והשלמתו במועד מאוחר בהרבה מהמועד שנקבע בהחלטת הממשלה לקיבוע גובה המפלס (ינואר 2017), וכן הוספת שני שלבים שלא נכללו בתכניות: (א) ביצוע קציר חלקי בשלוש השנים הראשונות ושיקוע המלח שייקצר בפְּרָכָה 5 עצמה; (ב) ביצוע קציר בהיקף רחב יותר בשלוש השנים שלאחר מכן, שינועו לים המלח והטמתו בחלק שאמור להתייבש.

להלן תמונה המשקפת את המצב הקיים בחלק של הים שאמור להתייבש ותמונת הדמיה של מקום זה לאחר שיוטמן בו המלח:

תמונות 1 ו 2

מקום הטמנת המלח - המצב הקיים והדמיה של המקום לאחר שיוטמן בו המלח



על פי נתוני הוות"ל בעיבוד משרד מבקר המדינה

שם הדוח: משרד האוצר – אגף החשב הכללי - יישום החלטת הממשלה בנושא קציר המלח
 מסגרת הפרסום: דוח שנתי 166ג
 שנת פרסום: התשע"ו-2016

יצוין כי נציגי חל"י ונציגי משרד האוצר אמנם לא השתתפו בפגישה שהתקיימה בפברואר 2013, אולם בישיבה שהתקיימה שבועיים לאחר מכן מסרו להם נציגי מ"ה דיווח מלא על המתווה שהציגה מ"ה לפני הוות"ל בפגישה זו.

לא נמצאו מסמכים המעידים שנציגי משרד האוצר ונציגי חל"י התנגדו לשינוי האמור בלוח הזמנים והבהירו את עמדתם למי"ה לגבי ההשפעות שיהיו לשינוי על מועד השלמתו של הפרויקט.

2. במאי 2015 החליטה הוות"ל, על פי סעיף 76ג(6) בחוק התכנון והבנייה, למסור את התכנית שגיבשה מ"ה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. באוקטובר 2015 הופקדה התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, ובסוף דצמבר 2015 דנה בהן הוות"ל והחליטה להעביר את התכנית לאישור הממשלה²³, לאחר שמי"ה תבצע בה כמה תיקונים. יצוין כי בתכנית המאושרת עדיין לא ניתן מענה לנושאים סביבתיים שונים הקשורים לביצוע הפרויקט, וכי יהיה צורך בקבלת אישורים של ועדת המשנה של הוות"ל ומליאתה לפני שיינתנו היתרי בנייה מכוח התכנית. לדברי הוות"ל "אין מדובר בהליכים המחייבים הפקדה נוספת או בהליכים ארוכים". בתכנית המאושרת נקבע לוח זמנים, וממנו עולה כי תהיה דחייה נוספת במועדי השלמת השלבים השונים בפרויקט, כדלהלן:

לוח 2

התכנית המאושרת - שלבי הפרויקט, לוח הזמנים למימוש וכמות המלח שיאוחסן

השלב	זמן הביצוע	הפעילות	כמות המלח שיאוחסן
א'	2020-2017	ביצוע קציר מלח ואחסון המלח שייקצר על גבי הסוללות בתחום הפּרְכָה ובקרקעית הפּרְכָה	20 מיליון מ"ק
ב'	2024-2021	ביצוע קציר מלח, שינוע המלח מתחומי הפּרְכָה למפרץ 88 והקמת תשתיות עזר לפעולת פיזור המלח	70 מיליון מ"ק
ג'	לאחר מיצוי נפח הפיזור במפרץ 88	שינוע המלח מתחומי הפּרְכָה לאגן הצפוני וטיבועו בשטח שהוקצה לכך	650 מיליון מ"ק

על פי מצגת של מ"ה שהוצגה לפני הוות"ל במאי 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהאמור לעיל עולה כי התכנית המאושרת שונה במידה רבה ממתווה הפרויקט שעליו החליטה הממשלה: התכנית כוללת שני שלבים חדשים - בשלב הראשון יוטמן המלח בפּרְכָה 5, ובשלב השני יוטמן המלח הנוסף שייקצר בחלק משטח הים שאמור להתייבש. כמו כן נקבע בתכנית כי הקמת התשתיות הנדרשות לביצוע הקציר, שהייתה אמורה להסתיים על פי החלטת הממשלה בשנת 2016, תסתיים רק לאחר שנת 2024, וכי ביצוע הקציר יתחיל בשנת 2017.

23 על פי החלטה, תוגש התכנית לאישור ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיר, המוסמכת, על פי החלטת הממשלה, לדון בתכניות מתאר ארציות, לרבות תכניות לפיתוח תשתיות לאומיות, ולאשר אותן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין החשכ"ל כי "המתווה ההנדסי שככל הנראה יאושר על ידי מוסדות התכנון, הינו זול יותר ומביא לחסכון למשק ולמדינה ללא פגיעה ביעד העל של ההסכם - קיבוע גובה מפלס המים... שינוי מתווה הפרויקט, שכאמור אושר על ידי הוות"ל, אינו מפחית ממחויבותה של החברה לשמור על גובה המפלס באמצעות ביצוע הקציר". חל"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "כל דחייה במימוש קציר המלח, אשר אינה משפיעה על הפעילות התעשייתית של מי"ה, הינה מבורכת... העובדה שמי"ה הציגה בפני הוות"ל לוחות זמנים הפורסים את יישום הפרויקט לתקופה ארוכה יותר, אינה פסולה בעיני חל"י (כפי שלא נפסלה על ידי יתר הגורמים הרלוונטיים), ויש לה אף יתרונות מובהקים". הוות"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי "האלמנטים הפיסיים שנקבעו בהחלטת הממשלה מתקיימים", וכי הוספת השלבים החדשים אינה פוגעת בעמידה ביעד שנקבע לייצוב המפלס, אלא מספקת "סל פתרונות להטמנת המלח הקצור, על פי שיקולים סביבתיים ומקצועיים רלוונטיים".

לעומת זאת, ציין המשרד להגנת הסביבה (שנציגיו השתתפו בדיונים שונים שהתקיימו במליאת הוות"ל בעניין הפרויקט) בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי מי"ה שינתה "את תכנית קציר המלח במהלך הזמן באופן מהותי, ובמקום לגבש תכנית לפתרון קציר מלח מלא שביצעו אמור היה להסתיים בשנת 2016 לפי החלטת הממשלה, נפרשה התכנית לשלבים עד שנת 2024, ללא פתרון סופי ברור לקציר... בדיון המליאה הסופי לתכנית, המשרד התריע באופן נמרץ וחד משמעי בפני חברי מליאת הוות"ל כי התכנית אינה כוללת פתרון ארוך טווח לקציר, בניגוד להחלטת הממשלה" (ההדגשה במקור).

במכתב נוסף ששלח המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 צוין כי עמדתו "הייתה כי החלופה שנבחרה היא אכן המיטבית בכללותה, מבין החלופות שהוצגו, מבחינת מזעור הנוזקים וההשפעות הסביבתיות, ולכן המשרד להגנת הסביבה תמך בה... [עם זאת] עמדת המשרד, כפי שהובהרה בדיוני הוועדה, היא כי לא נבחנו מכלול השיקולים הסביבתיים הרלבנטיים... התכנית שאושרה כוללת שלביות ביישום סילוק המלח שייקצר, עד לשנת היעד 2024, ללא תכנון השלב בו יסולק המלח ע"י טיבועו באגן הצפוני בים המלח, הוא הפתרון ארוך הטווח... במקום לכלול בתכנית את הפתרון ארוך הטווח לסילוק המלח, פרסו מפעלי ים המלח את מערך הטיפול במלח שעתיד להיקצר לאורך שנים רבות, עד סמוך לגבול מועד תפוגת הזיכיון שניתן לה". המשרד להגנת הסביבה הוסיף: "על כן, סברנו כי התכנית מגלמת בתוכה חוסר ודאות לגבי עתידו של דרום ים המלח מעבר לשנת היעד 2024. המשמעות הנובעת מאי תכנון ומימוש פתרון ארוך הטווח יתנו את ביטוין בשני מישורים עיקריים: א. עתיד התיירות בים המלח... בהיעדר וודאות עתידית באשר לסילוק המלח הקצור, קיומו העתידי של מרחב התיירות ימצא בסימן שאלה, שכן בהיעדר פתרון ארוך טווח לסילוק, לא ברור כיצד יעמדו מפעלי ים המלח, ולאחריהם הזוכים הבאים בזיכיון שיתחדש, ביעד הממשלה לשמירת מפלס הבריכה... ב. היבטים סביבתיים להמשך פעילות הקציר... באם לא יסולק בעתיד המלח לים, יוערם המלח ביבשה, דבר בעל השלכות סביבתיות כבדות משקל, ובכלל זה השפעות נופיות, אקולוגיות ועוד. כל זאת באזור רגיש סביבתי ואקולוגי, בעל חשיבות גבוהה ביותר למורשת ולתיירות ברמה הלאומית והבינלאומית... אם יטופל יבשתי, המלח הקצור יתפוס תוך מספר שנים שטחים עצומים וישנה לבלי הכר את הייחודיות הסביבתית של מרחב ים המלח".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם יש יתרונות לתכנית המאושרת, מדובר בתכנית השונה במידה ניכרת ממתווה הפרויקט שעליו החליטה הממשלה. לא נמצא כי הגופים הממשלתיים הקשורים לפרויקט - החשכ"ל, אג"ת וחל"י - דיווחו לשרים הממונים עליהם על הכוונה לקדם מתווה השונה במידה ניכרת מהמתווה שאישרה הממשלה, אף שהיו מודעים לשינוי המתווה. כמו כן, לא נמצא כי גופים אלה הצביעו לפני השרים על הצורך לקיים דיון בממשלה בעניין זה. זאת ועוד, הגופים האמורים, וכן המשרד להגנת הסביבה, לא עשו זאת גם לאחר האישור של מליאת הוות"ל להפקדת התכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה מצב שבו נסללת הדרך לדחייה ניכרת של ביצוע הפרויקט וליישום מתווה הסוטה במידה ניכרת מהמתווה שקבעה הממשלה, בלי שהממשלה דנה ומאשרת מהלך זה בעוד מועד. על הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד האוצר, משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה וחל"י - לבחון את הממצאים שהועלו בפרק זה, לדון בפערים בין מתווה הפרויקט על פי התכנית המאושרת ובין מתווה הפרויקט על פי החלטת הממשלה משנת 2012, ולהביא מוקדם ככל האפשר את הדברים לידיעת השרים הממונים עליהם - על מנת שיוכלו לשקול את הצעדים המתחייבים מכך, לרבות העלאת הנושא לדיון מיוחד בממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל כי "לאור המלצת דוח הביקורת החשכ"ל מתכוון לעדכן את הממשלה בהתקדמות פרויקט הקציר בחודשים הקרובים יחד עם יתרו הסוגיות הפתוחות מול החברה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הממשלה לשקול, על פי המידע המעודכן שימסור לה החשכ"ל, אם יש מקום לשנות את החלטתה מינואר 2012, ועל פי השינויים בהחלטה לבקש לעשות שינויים בהסכם הקציר. כמו כן, כאשר תובא התכנית המאושרת לדיון בוועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיוור²⁴, מן הראוי שיוצגו לשרים מתווה הפרויקט שעליו החליטה הממשלה וכן ממצאי דוח זה, לרבות בנוגע לשינוי המתווה ולהשפעות שיש לכך על לוחות הזמנים ועל היבטים כספיים (ראו להלן), ובנוגע להשגות שיש למשרד להגנת הסביבה על התכנית - על מנת שהשרים יוכלו לבחון את מכלול היבטים בעניין זה.

המשמעויות הכספיות של דחיית הפרויקט

1. בנספח להחלטת הממשלה מינואר 2012 פורטו עלויות הפרויקט בשני לוחות: לוח המפרט את הנכסים שיירכשו, את ייעודם ואת עלותם; ולוח המפרט את העלות הכוללת, המורכבת מעלות רכישת הנכסים האמורים והקמת התשתיות ומעלות התפעול, לפי שנים. בלוח שלהלן מפורטות העלות של מרכיבי הפרויקט ועלותו הכוללת, לפי שנים:

לוח 3

עלות מרכיבי הפרויקט ועלותו הכוללת, לפי שנים (במיליוני ש"ח)

השנה	עלות רכישת הנכסים והקמת התשתיות	עלות התפעול	סה"כ
2012	157	1	158
2013	963	1	964
2014	392	7	399
2015	392	169	561
2016	313	172	485
2017		174	174
2018		174	174
2019		333	333
2020		333	333
2021		333	333
2022		333	333
2023		333	333
2024		333	333
2025		333	333
2026		333	333
2027		333	333
2028		333	333
2029		333	333
2030		83	83
	2,217	*4,444	**6,661
	1,769	1,995	3,764
	סה"כ בערכים נקובים (נומינליים)		
	הערך הנוכחי		

המקור: הנספח להחלטת הממשלה

* בהחלטת הממשלה נפלה שגיאה בסיכום, והוא צוין כ-4,448.

** בהחלטת הממשלה נפלה שגיאה בסיכום, והוא צוין כ-6,665.

מלוח 3 עולה כי עלותו הנקובה (הנומינלית) של הפרויקט הייתה אמורה להגיע ל-6.661 מיליארד ש"ח, וכי עד סוף שנת 2016 כבר היו צריכות להסתיים על פי החלטת הממשלה עבודות התשתית של הפרויקט, בעלות כוללת של 2.217 מיליארד ש"ח. עוד עולה מהלוח כי עד סוף שנת 2014 הייתה צריכה ההוצאה על הפרויקט להגיע ל-1.521 מיליארד ש"ח, כ-22.8% מעלותו הכוללת של הפרויקט. ואולם התחזיות האמורות לא התממשו.

בלוח 4 מפורטות ההוצאות המצטברות בפועל בגין ביצוע שלבי הפרויקט עד 31.12.14:

לוח 4

העלויות המצטברות בגין ביצוע רכיבי הפרויקט עד סוף שנת 2014 (במיליוני ש"ח)

העלויות			הרכיב
סה"כ	התפעול השוטף	רכישת הנכסים והקמת התשתיות	
18	0	18	קציר
2	0	2	שינוע
1	0	1	טיבוע
17	0	17	הקמת התשתיות
6	0	6	טיפול בעניינים סטטוטוריים
49	21	28	נתר"ה*
93	21	72	סה"כ בערכים נקובים (נומינליים)

המקור: מי"ה, פרויקט השבת המלח - דיווח לחל"י, רבעון 4 (2014)
 * ניתוח, תכנון, רכש והקמה.

מלוח 4 עולה כי עד סוף שנת 2014 הגיעה העלות המצטברת של ביצוע רכיבי הפרויקט ל-93 מיליון ש"ח, שהם כ-6.1% בלבד מהעלות המתוכננת של הפרויקט עד מועד זה וכ-1.4% בלבד מסך העלות של הפרויקט, לפי החלטת הממשלה. הדבר מצביע על פיגור ניכר בביצוע הפרויקט, לעומת התכנון על פי החלטת הממשלה.

מאחר שהפרויקט עדיין נמצא בשלבי ביצוע ראשוניים בלבד, ומאחר שעדיין לא הוחל בקציר מלח בקנה מידה גדול, מרבית ההוצאות בגין הפרויקט הן הוצאות הקשורות לתכנון ולהתארגנות. ההוצאות הרשומות ברכיב "קציר" הן הוצאות בגין הקמת התשתית הדרושה לביצוע פעולות הקציר על גבי הסוללות הפנימיות בכרכה 5, וכן הוצאות בגין "קציר יבשתי" שיש לבצע לשם הקמת מרכז לוגיסטי הדרוש לביצוע הפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה חל"י ש"העובדה כי ההוצאה התקציבית נמוכה יותר מהצפוי, והעובדה כי ההוצאה נדחית לשלב מאוחר יותר, אינה נובעת מביצוע לקוי של הפרויקט, אלא מהעובדה כי הצורך בביצועו אינו מידי."

משרד מבקר המדינה מעיר לחל"י כי לוח הזמנים שעליו החליטה הממשלה מלמד על צורך מידי לבצע את הפרויקט, וכי גם בג"ץ הביע כאמור תקווה כי פתרון הקבע שעליו החליטה הממשלה "ייושם במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו". ליישום הפרויקט לפי לוחות הזמנים שנקבעו, שבהם פורטו ההוצאות הצפויות הכרוכות בביצוע הפרויקט במשך השנים, יש משמעותיות כספיות ניכרות, אך בהסכם הקציר אין כל התייחסות לחריגה מלוחות הזמנים, וממילא למצב שבו התחזית לגבי ההוצאות אינה מתממשת. המדינה לא השכילה אפוא להגן על עצמה בהסכם זה מפני מצב שבו נדחה ביצוע הפרויקט, למשל באמצעות חיוב לשלם לה פיצויים.

2. הפיגור הניכר בביצוע הפרויקט הוא פועל יוצא של התמשכות הדיונים בוות"ל (ראו להלן) ושל קידום תכנית שהמתווה שלה שונה מהמתווה שעליו החליטה הממשלה. מאחר שמדובר בפרויקט שעלותו הנומינלית המתוכננת מגיעה כאמור לכ-6.6 מיליארד ש"ח, יש לדחיית המועד שבו יוחל בביצועו ולפריסתו על פני שנים רבות מהמתוכנן משמעויות כספיות ניכרות מאוד.

הועלה כי בעת שהוחלט על שינוי מתווה היישום, בשנת 2015, לא הוכנה תחזית בדבר עלויות ביצוע הפרויקט על פי המתווה החדש. גם בידי חל"י עדיין לא מצויה תחזית מפורטת ועדכנית לגבי יישום שלבי הפרויקט, הכוללת תחשיב של העלויות הצפויות של היישום בכל שנה.

במכתבה של חל"י למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 צוין כי "תוצאות חישוב שמרני מצביעות כי תחילת ביצוע הקציר [בשנת 2017]... ביחס ללוח הסילוקין הלא מחייב שצורף כנספח להחלטת הממשלה חוסכת לקופת המדינה בתרחיש סביר כ-246 מיליון ש"ח (עלות ההון מדחיית ההשקעה וחסכון בתפעול השוטף) וזאת ללא התועלת למי"ה ולמשק הלאומי". במכתב נוסף של חל"י מאותו חודש צוין כי מי"ה מסרה לה לאחרונה תחזית מעודכנת של עלות הפרויקט לשנים 2016-2019.

יצוין כי חל"י לא פירטה מה תהיה ה"תועלת למי"ה" מדחיית ביצוע הפרויקט. ואולם על פי החישוב האמור, תרוויח מי"ה מדחיית הביצוע כמיליארד ש"ח, מאחר שהיא נושאת בעלות הגבוהה פי ארבעה מהעלות שבה נושאת המדינה (כאמור, בהסכם הקציר נקבע שמ"ה תממן 80% מעלות הפרויקט, והמדינה תממן 20% מהעלות). עוד יצוין כי מדובר בהערכת חסר, שכן חל"י התבססה בחישוביה על תחזית לגבי התפלגות ההשקעות במשך ארבע שנים, כפי שצוינה כנספח להחלטת הממשלה, ואילו על פי המתווה החדש ייפרס ביצוע הפרויקט על פני שנים רבות יותר. עולה אפוא כי מדובר בשינוי ניכר של התחשיבים שצוינו בהחלטת הממשלה מינואר 2012 ובהסכם הקציר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חל"י לפעול בדחיפות כדי לקבל ממי"ה תחשיב שבו מפורטות העלויות הצפויות של הפרויקט בכל שנה משנות ביצועו, על מנת ששר האוצר ושר התיירות יוכלו ללמוד על פיו על ההשפעות הכספיות שיהיו לדחיית ביצוע הפרויקט על המדינה ועל מי"ה.

3. א. סעיף 24 לשטר הזיכיון קובע את הדין לגבי נכסי בעלת הזיכיון (מי"ה) עם פקיעתו. בסעיף זה נקבע כי עם תום תקופת הזיכיון (בשנת 2030) תקבל הממשלה את כל הנכסים המוחשיים הקבועים של מי"ה ותשלם לה תמורתם את "ערך החלפה המופחת שלהם כפי שהוא קיים בתאריך הגמר". בסעיף האמור הוסבר כי "ערך החלפה מופחת" הוא "דמי רכישתם של נכסים דומים כשהם חדשים במחיר השוק הנהוג בתאריך הגמר, בניכוי הפחת לגבי תקופת השימוש בכל אחד ואחד מהנכסים". משמעות הדברים היא שההשקעות שתבצע מי"ה זמן קצר לפני מועד פקיעת הזיכיון, יוחזרו לה ברובם על ידי המדינה, מכיוון שיצברו פחת מועט.

הועלה כי משרד האוצר לא הביא לידיעת הממשלה את השפעתו של סעיף 24 בשטר הזיכיון על חלוקת נטל המימון של הפרויקט, וממילא הממשלה לא התייחסה בהחלטתה מינואר 2012 לעניין זה כלל, למרות חשיבותו הכספית הרבה. ואולם בהסכם שחתמה הממשלה עם מי"ה ביולי 2012 נקבע כי התשתיות הנדרשות לביצוע הפרויקט הן נכסים מוחשיים קבועים כאמור, וכי בתום תקופת הזיכיון תשלם הממשלה למי"ה בגין הנכסים המוחשיים הקבועים שלה ששימשו אותה לביצוע הקציר "90% בלבד מגובה התשלום לפי סעיף [24] לשטר הזיכיון".

משמעות קביעה זו היא כי חלקה של מי"ה בעלות הפרויקט יהיה בפועל קטן במידה ניכרת מ-80% כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. כמו כן משמעות הקביעה היא כי חלקה של המדינה במימון עלות הפרויקט אמור להיות גבוה הרבה יותר מ-1.3 מיליארד ש"ח, כפי שצוין כאמור בנספח החלטת הממשלה מינואר 2012, אך משרד האוצר (החשכ"ל ואג"ת) לא חישב את הסכום שבו מדובר כלל. יצוין כי על פי תחשיב שעשה משרד מבקר המדינה (בהנחה של פחת בשיעור של 4% לשנה במשך 25 שנה), תצטרך המדינה להחזיר למי"ה בגין השקעותיה בפרויקט, על פי המתווה שאישרה הממשלה, כ-632 מיליון ש"ח²⁵. חלקה של המדינה במימון הפרויקט על פי מתווה זה היה אפוא אמור להסתכם בכ-1.932 מיליארד ש"ח.

יתר על כן, משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שעל פי המתווה החדש של הפרויקט יידחו ההשקעות בגינו בשנים רבות, יצברו הנכסים הקבועים שיירכשו לשם כך פחת מועט עד תום תקופת הזיכיון; עקב כך תחויב המדינה לשלם למי"ה, על פי שטר הזיכיון וההסכם, סכומים הגבוהים בהרבה מהסכומים שהייתה אמורה לשלם לה לפי המתווה שאישרה הממשלה. בהקשר זה יש לתת את הדעת גם על ההשפעות שיש לעניין זה על התשלום שיידרשו לשאת בו מי שיבקשו לקבל את הזיכיון הבא, בשנת 2030.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר החשכ"ל כי "שר האוצר מינה צוות לגיבוש המלצות בעניין פעולות הממשלה לקראת תום תקופת הזיכיון שצפוי להתייחס לסוגיית תנאי הקצאת הזיכיון והבטחת תנאי תחרות הוגנת... [ו]כי השפעת מועד ביצוע הפרויקט והפחת בגינו על היקף הסכומים אותו יידרש לשלם בעל הזיכיון החדש הינם זניחים ביחס לסך התשלומים במסגרת הקצאת הזיכיון העתידי". בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה מי"ה לגבי דחיית ההשקעה בנכסים כי "מבלי להיכנס לשאלת זכותה של מי"ה להמשיך בזיכיון לאחר תום תוקפו הנוכחי... מדובר [בנכס] שהוא חדש יותר ובמצב טוב יותר וגם אם משולם בגינו מחיר גבוה יותר הרי שהדבר חוסך הוצאה עתידית לתיקונו או החלפתו... עלות ציוד גבוהה יותר בתום תקופת הזיכיון אינה מיטיבה עם מי"ה 'בתחרות' על הזיכיון הבא (מבלי להיכנס לשאלת קיום התחרות). הרי לפי 'הגישה התחרותית' מי"ה תצטרך להתמודד עם כל מתחרה אחר ותצטרך לשלם את אותו מחיר שיציע המתחרה האחר".

25 מכיוון שלא ידוע מה יהיה ערך השוק של הנכסים שאמורה לרכוש מי"ה לצורך פרויקט הקציר בתום תקופת הזיכיון, נעשה התחשיב על פי עלות הנכסים כפי שפורטה בנספח האמור להחלטת הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת עבודת המטה שתיעשה לקראת קביעת בעל הזיכיון החדש, בין על ידי הצוות האמור שמינה שר האוצר ובין על ידי גורם אחר, יש לתת את הדעת על הצורך לוודא קיום תנאים שווים לכל המבקשים לקבל את הזיכיון, על מנת להבטיח תחרות הוגנת.

ב. במסגרת יישום המלצותיה של הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (ועדת ששינסקי 1), מינה שר האוצר ביוני 2013 ועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (להלן - ועדת ששינסקי 2). ועדת ששינסקי 2 הגישה את המלצותיה באוקטובר 2014, והממשלה אימצה את המלצות בהחלטה 2219 מנובמבר אותה שנה.

ועדת ששינסקי 2 התייחסה לאמור בסעיף 24 בשטר הזיכיון והמליצה על הקמת צוות ייעודי שתמנה החשכ"לית, שתפקידו יהיה לתת פרשנות ברורה לאמור בסעיף זה לגבי חישוב ערך הנכסים עם תום תקופת הזיכיון. לדברי הוועדה, הדבר נחוץ "על מנת למנוע פגיעה באינטרס הציבור ממשיכת ההכרעה לשלבים מאוחרים של חיי הזיכיון ועל מנת להגדיל את הוודאות של מ"ה באשר להחזר על ההשקעות שהיא תבצע, כך שסוגיה זו תשפיע במידה מועטה ככל האפשר על התמריץ של מ"ה לבצע השקעות". הוועדה המליצה כי הצוות האמור יגבש את המלצותיו עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2015.

מהמסקנות של ועדת ששינסקי 2 עולה כי היא סברה שהנושא של חישוב ערך הנכסים עם תום תקופת הזיכיון עשוי להשפיע על החלטותיה של מ"ה לגבי ההשקעות בנכסים. הביקורת העלתה כי החשכ"לית אמנם מינתה צוות ייעודי כאמור, אך עד אמצע ינואר 2016 טרם גיבש הצוות את המלצותיו.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה כי עבודת הצוות התארכה, בשל הזמן הרב שעבר עד שהתקבלו מכ"ל כל הנתונים הדרושים וכן בשל מורכבות המשימה שהוטלה על הצוות, אשר "יש לה השלכות משמעותיות בהיבט הכספי בהיקף רב". משרד האוצר הוסיף כי עמדת החשכ"ל בנושא תפורסם בקרוב.

4. בהחלטת הממשלה מינואר 2012 נקבע כי הממשלה לא תיזום "שינויים נוספים במדיניותה הפיסקאלית הספציפית בקשר עם כריית המחצבים בים המלח לרבות ניצולם המסחרי". יצוין כי במסמכים שמסרה כ"ל למשרד האוצר ביולי ובאוגוסט 2014 צוין כי המלצות ועדת ששינסקי 2 "ליזום כבר עתה הצעת חוק שעניינה שינוי ההסדר הפיסקאלי החל על מחצבי ים המלח", משמעותן הפרת הסכם הקציר. עוד צוין במסמכים אלה כי "הסכם זה נחתם רק כשנה טרם הקמת הוועדה, ביוזמת המדינה, באישור בית המשפט העליון, וכנגד התחייבויות כספיות מצד [כ"ל] שנאמדו בידי [חל"י] בכ-7 מיליארד שקלים".

בתשובתו של אג"ת למשרד מבקר המדינה צוין כי לא "קיים חשש כי מחלוקות לעניין התמלוגים בין כ"ל למדינה ישפיעו על הסכם הקציר", שכן סעיף 7.2 להסכם מאפשר למ"ה לחזור בה מהסכמותיה רק בנוגע לשיעור התמלוגים. החשכ"ל מסר בתשובתו כי "בניגוד לעמדתה של כ"ל, שינוי במדיניות הפיסקלית בקשר למשטר התמלוגים לא גוררת עמה הפרה של ההסכם, אלא חזרה מהסכמת החברה על העלאת שיעור התמלוגים מעל היקף ייצור מסויים ל-10%" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהוא אינו נוקט עמדה המצדדת בטענות כ"ל, יש להיערך בעוד מועד להשפעות אפשריות של המצוין בטענות אלה, בין היתר על הפרויקט. על הגורמים הממשלתיים המעורבים בפרויקט - משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י - לבחון בהקדם את הנושא ואת המתחייב ממנו.



החלטת הממשלה מינואר 2012 קובעת הסדר כולל בין המדינה לבין מי"ה. להסדר זה יש משמעויות כספיות ניכרות בנוגע לשני רכיבים עיקריים - המימון והביצוע של הפרויקט ושיעור התמלוגים שמשלמת מי"ה למדינה ממכירות האשלג שהיא מפיקה מים המלח. הממשלה הוציאה אל הפועל בהחלטתה זו את כוונתה להגדיל את חלקה של המדינה ברווחי כ"ל ומי"ה. ואולם בפועל מקודמת בוות"ל תכנית מעודכנת לביצוע הפרויקט השונה במידה ניכרת מהמתווה שעליו החליטה הממשלה. התועלת שתפיק מי"ה משינוי המתווה גדולה בהרבה מהתועלת שתפיק ממנו המדינה - דבר שיש לו מבחינת המדינה ומי"ה משמעות כספית של מאות מיליוני ש"ח. יצוין כי אם לא תושלם התכנית עד תום תקופת הזיכיון, שנת 2030, תהיה בכך פגיעה בעיקרון ולפיו המזהם הוא שאמור לשאת בעלות השיקום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הממשלתיים המעורבים בביצוע הפרויקט - משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י - להציג בהקדם לפני הממשלה נייר מטה מקיף שיכלול את כל המידע הרלוונטי לגבי הפרויקט, לרבות השינויים הניכרים במתווה שלו, השפעותיהם על האזור מבחינה גאולוגית, סביבתית ותיירותית וההשפעות הכספיות שיהיו להם על מכלול היחסים בין כ"ל ומי"ה לבין המדינה. זאת על מנת לאפשר לממשלה לקבל החלטה מעודכנת לגבי מתווה הפרויקט.

הקמת תחנת השאיבה החדשה של מי"ה - פעילות הוות"ל

1. כאמור, פְּרָכָה 5 נמצאת באגן הדרומי המיובש של ים המלח ומקבלת את מימיה מים המלח עצמו, באמצעות תחנת שאיבה גדולה של מי"ה ותעלת הזנה. המים הנשאבים מים המלח באמצעות תחנת השאיבה חיוניים להפקת האשלג מפְּרָכָה 5. נוכח ירידת המפלס של ים המלח התעורר הצורך בשינוי מקומה של תחנת השאיבה, על מנת שיהיה אפשר להמשיך את שאיבת המים ואת הזרמתם לפְּרָכָה. על מנת לצמצם את הפגיעה בסביבה, ניתן להקים את המסוע שישמש להובלת המלח שייקצר בפְּרָכָה אל הים לשם שיקועו בסמוך לתוואי תעלת ההזנה, שבאמצעותה אמורים לזרום מי הים מהמקום החדש שבו תוצב תחנת השאיבה לפְּרָכָה.

בשנת 2010 הגישה מי"ה לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה שבמחוז דרום תכנית להעברת תחנת השאיבה המשמשת את המפעלים למקום שבו המים עמוקים דיים, הנמצא צפונית למקום הנוכחי של תחנת שאיבה זו. עד ספטמבר 2011 קודמה התכנית כמקובל בוועדה

המחוזית האמורה, ובאותו חודש אף הכין המשרד להגנת הסביבה, לבקשת ועדה זו, טיוטה ראשונה של הנחיות לתסקיר לגבי השפעתה של התכנית על הסביבה.

ככלל, הקמתו של מתקן שאיבת מים של מפעל תעשייתי, חשוב ככל שיהיה, אינה אמורה להיות מקודמת בוות"ל. אף שאין מתחייב קשר בין הקמת מתקן השאיבה לפרויקט קציר המלח המלא, השתמשה הממשלה בסמכויות שהוקנו לה בעניין זה בחוק התכנון והבנייה והחליטה בינואר 2012, במסגרת ההסדר שגובש בינה לבין מי"ה, כי גם הקמת תחנת השאיבה החדשה של מי"ה היא פרויקט של תשתית לאומית, ולכן היא תקודם בוות"ל.

2. הדיון הראשון של מליאת הוות"ל בנושא תחנת השאיבה התקיים באוקטובר 2012. בחלק הראשון של הדיון, שהיה פתוח לציבור הרחב, הציג נציג מי"ה כנדרש שתי חלופות לגבי מיקום התחנה - חלופה A10, שלפיה תמוקם התחנה בנקודה מצפון לערוצים של נחל צאלים; וחלופה C11, שלפיה תמוקם התחנה בנקודה דרומית יותר, במרכז מניפת נחל צאלים. הנציג ציין כי חלופה A10 היא החלופה המועדפת על מי"ה, ורוב הדוברים צידדו גם הם בחלופה זו. נציג המכון הגאולוגי²⁶ שהשתתף בדיון ציין שהמכון אינו ממליץ על חלופה מסוימת.

בחלק השני של הדיון, שבו השתתפו כמקובל רק חברי הוות"ל ויועצה, צידד היועץ הגאולוגי של הוות"ל בחלופה C11 וציין כי "אומנם יש כיום ריבוי בולענים באזור חלופה 11 [C11] אבל מי"ה ציינו בדיונים פנימיים כי יוכלו להתמודד עם התופעה". הוות"ל החליטה לקבל את חלופה C11, משום שסברה שיש "חשיבות רבה לתחום את התעשייה [ביס המלח] בנקודה הדרומית ביותר האפשרית שסומנה על ידי היזם [מי"ה], וכי שיקול תכנוני זה גובר על יתר השיקולים. לפיכך, במצב בו שתי החלופות בנות ביצוע, קובעת הוועדה כי יש לתת משקל מכריע לפרמטר של יצירת תחום מצומצם להתפשטות התעשייה באזור רגיש מבחינה לאומית ועולמית".

הועלה כי לאחר קבלת ההחלטה האמורה קיימה הוות"ל עוד דיונים בנושא. רק בספטמבר 2014, כשנתיים לאחר הדיון הראשון בנוגע למיקום תחנת השאיבה, החליטה הוות"ל לבחור בחלופה חדשה - A20. לפי חלופה זו, תוקם תחנת השאיבה בסמוך למקום המיועד לכך על פי חלופה A10, שהייתה מועדפת על מי"ה מלכתחילה. לדברי הוות"ל, היה מדובר ב"הצעה חדשה ושונה לחלוטין של מי"ה" (ההדגשה במקור), שבה צוין כי האופן שבו תחצה תעלת ההזנה את מניפת נחל צאלים וכן המקום של התעלה יהיו שונים מהמצוין בחלופה A10. להלן מפה 1 שבה מסומנים המקומות של פְּרָכָה 5, של בתי המלוח, של תחנת השאיבה הנוכחית (P88) ושל תחנת השאיבה העתידית (P9), ומפה 2 שבה מסומנים המקומות של תחנת השאיבה העתידית לפי החלופות השונות:

26 מוסד מחקר ממלכתי בתחום מדעי האדמה הפועל כיחידת סמך עצמאית במינהל המחקר למדעי האדמה והים שבמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

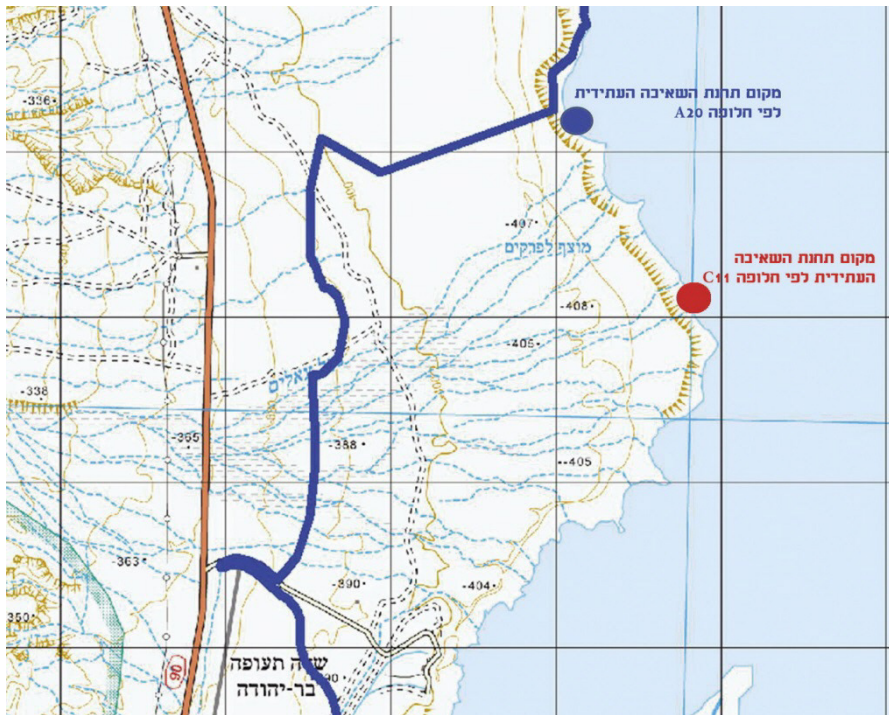
מפה 1
 החלק הדרומי של ים המלח וברכה 5



צל פי נתוני הוות"ל בעיבוד משרד מבקר המדינה

מפה 2

מקום תחנת השאיבה לפי חלופה A20 ו-C11



על פי נתוני הוות"ל בעיבוד משרד מבקר המדינה

להלן פירוט לגבי הליך קבלת ההחלטה על החלופה שנבחרה:

- א. כשבוע לפני הדיון של מליאת הוות"ל מאוקטובר 2012 התקיימה במשרדי המכון הגאולוגי פגישה בין נציגיו לבין נציגי הוות"ל. על פי מצגת שהכין המכון שנה אחר כך, הציגו נציגיו בפגישה זו תוצאות של מדידות שנעשו בעזרת לוויינים וכן תוצאות של עבודות שדה. לפי תוצאות אלה, המקום המוצע בחלופה C11 הוא המקום המועד ביותר באזור מניפת נחל צאלים לשקיעות קרקע ולהיווצרות בולענים, ולא מן הנמנע שבחורפים הבאים ייווצרו בולענים במקום שבו מצויים מתקני התשתית עצמם.
- ב. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציין המכון הגאולוגי כי על פי המדיניות שהוא נוקט במגעיו עם גורמים סטטוטוריים, לא הביעו נציגיו בפגישה ובדיון במליאת הוות"ל עמדה חד-משמעית בעד או נגד חלופה זו או אחרת, והוסיף כי נציגי הוות"ל שהשתתפו בפגישה "הביעו את חששם מהתצפיות האחרונות". בדואר אלקטרוני ששלח מנהל המכון הגאולוגי לוות"ל מיד לאחר הדיון שבו נבחרה חלופה C11, צוין בין היתר כי נתונים שהניחו נציגי המכון לפני הוות"ל כמה ימים לפני הדיון, על מנת שהוות"ל תביא אותם בחשבון בשיקולים לבחירת מקום המשאבה, לא הוצגו בדיון עצמו, וכי הוות"ל לא ביקשה מאנשי המכון להציג את הנתונים שבידם בעניין זה.

לעומת זאת, מסרה הוות"ל למשרד מבקר המדינה כי לא מתפקדה לבקש מנציגי המכון להציג את הנתונים שיש להם בנושא. הוות"ל הוסיפה כי "מבחינה מקצועית, התכנית אמורה להתמודד עם סכנת בולענים בטווח של עשרות שנים, ובהיבט זה, נתוני הרדאר שהוצגו באותה [פגישה] לא שפכו, לדעת יועצי הוות"ל, אור חדש... [וכי] לכל אורך הדרך נציגי המכון מעולם לא הביעו עמדה נחרצת באשר לחלופה כלשהי" ואף הביעו עמדות סותרות לגבי מיקום תחנת השאיבה (ההדגשה במקור). הוות"ל הביאה ראיה לדבריה מדואר אלקטרוני ששלח לה בספטמבר 2012 אחד מבכירי המכון הגאולוגי, שממנו ניתן לכאורה להבין כי תופעת הבולענים אינה יכולה להיות שיקול בקביעת מקום תחנת השאיבה.

הביקורת העלתה כי לא נרשם פרוטוקול של הפגישה שהתקיימה בין נציגי הוות"ל לנציגי המכון באוקטובר 2012. לדעת משרד מבקר המדינה, קיום יותר מגרסה אחת לגבי חוות דעת חשובה של גוף מקצועי כמו המכון הגאולוגי, מלמד על ליקוי בתהליך קבלת ההחלטות בוות"ל, שבעקבותיו נגרם עיכוב ניכר בהכרעה בעניין החשוב של מיקום תחנת השאיבה של מי"ה. אפשר שתיעוד מדויק של הפגישה היה מונע את אי-הבהירות האמורה והיה מאפשר קבלת החלטה מושכלת יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות שיש למקום תחנת השאיבה החדשה - היה על נציגי הוות"ל להציג לפני מקבלי ההחלטות (חברי הוות"ל) את הנתונים שהציגו לפנייהם אנשי המכון הגאולוגי בעניין זה בפגישה המיוחדת שהתקיימה לפני הדיון בוות"ל, או למצער לבקש מנציגי המכון הגאולוגי להציג בדיון בכירור את עמדתם בנושא. עם זאת, הייתה זו חובתם של נציגי המכון הגאולוגי שהשתתפו בדיון האמור להציג בו את עיקרי הדברים בעניין סכנת הבולענים ובמידת הצורך להסביר ולהבהיר עניין זה, או למסור לחברי מליאת הוות"ל חוות דעת כתובה, שאינה נתונה לפרשנויות, בעניין.

ג. בינואר 2013 פנתה המנכ"לית דאז של המשרד להגנת הסביבה למנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים, המשמשת גם ממלאת מקום יו"ר הוות"ל, וביקשה לקיים דיון נוסף במליאת הוות"ל בעניין מקומה של תחנת השאיבה. המנכ"לית ציינה כי בדיון שהתקיים במשרדה הציג המכון הגאולוגי נתונים חדשים לגבי תופעת הבולענים באזור שבו מוצע למקם את תחנת השאיבה על פי חלופה C11, וביקשה כי נתונים אלו יוצגו לפני מליאת הוות"ל, על מנת שזו תבחן את הצורך לשנות את ההחלטה הקיימת לבחור בחלופה זו.

בפברואר 2013 השיבה מנהלת מינהל התכנון למנכ"לית בין היתר כי "סוגיית הבולענים הוצגה על ידי נציגי המכון הגאולוגי הן לצוות הוות"ל והן לוועדה. בעת הדיון במליאה נכתו שלושה נציגי המכון, הוועדה קיבלה ההחלטה לאחר ששקלה גם התייחסותם. לפיכך, אין מדובר בעובדות או נסיבות חדשות המצדיקות דיון חוזר בוועדה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהגורם הממשלתי המקצועי והמוסמך בעניין הבולענים הוא המכון הגאולוגי, ומאחר שלהיווצרות הבולענים יש השפעה מכרעת על פיתוח התשתיות באזור ים המלח - היה מקום שהוות"ל תקיים עם המכון בירור יסודי בדבר עמדתו ובדבר הנתונים שבידיו, גם אם סברה כי לא מדובר במידע חדש. כמו כן, היה מקום לקיים בירור נוסף בנושא חשוב זה גם נוכח בקשתה המפורשת של המנכ"לית דאז של המשרד להגנת הסביבה.

ד. באוקטובר 2013 הגישה מי"ה לוות"ל תכנית מפורטת בנוגע לתחנת השאיבה; התכנית התבססה על ההחלטה לבחור בחלופה C11. במרץ 2014 התקיים בוות"ל דיון פומבי בעניין התכנית. לאחר דיון זה היה אמור להתקיים, כנקבע בנוהלי הוות"ל, דיון פנימי של המליאה שלה לגבי אישור התכנית.

הועלה כי דיון פנימי כזה לא התקיים, ולכן לא קיבלה הוות"ל החלטה בנושא. יצוין שבדיון פומבי שהתקיים במרץ 2014 המליץ נציג המכון הגאולוגי במפורש בפעם הראשונה לבחון חלופה שלפיה תמוקם תחנת השאיבה באזור צפוני יותר. לדברי נציג זה, עמד המכון בתקופה האחרונה על חשיבותה של מניפת נחל צאלים ועל העניין שהיא מעוררת בארץ ואף בעולם. נוסף על כך ציין הנציג כי יישום חלופה C11 (שבה בחרה כאמור הוות"ל באוקטובר 2012) לא יאפשר הפרדה ברורה בין אזור התעשייה לבין האזור הטבעי, הנחוצה בגלל החשש להתפשטות הבולענים.

בדיון הפומבי הבא של הוות"ל, שהתקיים בספטמבר 2014, הדגיש נציג המכון הגאולוגי כי "המכון התריע כבר לפני הדיון הקודם כי חלופה C11 מסוכנת בגלל בעיית הבולענים במניפה ולכן יש לבחור בחלופה A. כיום המידע בנושא בהיר ומבוסס יותר". בדיון זה סוכם כי "על היזם לקדם את חלופה A20 כתכנית שתובא לדיון להעברה להערות והשגות בוועדה". כאמור, רק בסוף דצמבר 2015, יותר משלוש שנים לאחר הדיון שקיימה הוות"ל באוקטובר 2012 בעניין החלופה שתיבחר, הסתיימו הליכי התכנון והאישור של הפרויקט בוות"ל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוות"ל כי "השינוי בהחלטת הוועדה לא נבע רק בשל המידע על הבולענים", אלא גם בשל "חלופה שונה הנדסית וישימה" שהציגה מי"ה לראשונה באמצע שנת 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ל ולמכון הגאולוגי כי מכל האמור לעיל עולה שהם לא עמדו על כך שעמדתו המקצועית של המכון תוצג לפני מליאת הוות"ל, לא קיימו דיון יסודי משותף בנוגע לחלופות ולא הקפידו לתעד את הפגישה בין נציגיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוות"ל להקפיד על תיעוד מסודר של הדיונים המתקיימים בה, ובייחוד על תיעוד הדיונים שבהם נמסר מידע חשוב העשוי להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות שלה, וכן לבחון ביסודיות את עמדתם של הגורמים המקצועיים המסייעים לה בעבודתה. על המכון הגאולוגי להפיק גם הוא לקחים מממצאי הדוח: להקפיד על תיעוד מסודר של הדיונים שבהם משתתפים נציגיו ולהקפיד להציג את עמדותיו לפני מקבלי ההחלטות לגבי כל הליך שבו הוא מעורב.

3. הממשלה הסמיכה כאמור את מי"ה לקדם בוות"ל את הליכי התכנון של הפרויקט ואת הקמתה של תחנת השאיבה, אך לא קבעה במפורש אם שני הפרויקטים יקודמו בוות"ל כתכנית אחת או כשתי תכניות נפרדות. יצוין כי מדובר בשני פרויקטים שונים לחלוטין במהותם, וכי מידת העניין של המדינה ומי"ה בכל אחד מהם היא שונה. השקה בין שני הפרויקטים תיתכן אם תמוקם תעלת ההזנה, שהיא חלק ממערך השאיבה, בסמוך למסוע שבאמצעותו ישונע המלח שייקצר ליס. בפועל, קודמו שני הפרויקטים בוות"ל כתכנית אחת.

משרד מבקר המדינה העלה כי רוב הדיונים שהתקיימו בוות"ל עסקו בתחנת השאיבה של מי"ה. למעשה, העיכוב הניכר באישור התכנית לביצוע פרויקט קציר המלח ואי-עמידת הוות"ל במועד שבו ביקשה הממשלה לתת תוקף לתכנית ליישום החלטתה מינואר 2012 (30.6.13), נגרמו בעיקר בשל ניסיונה של הוות"ל למצוא את המקום המתאים לתחנת השאיבה החדשה. יצוין כי לגבי יישום הפרויקט וביצוע השלבים השונים בו²⁷, אין הבדל רב בין החלופה הראשונה שעליה הוחלט באוקטובר 2012 לבין החלופה שנבחרה שנתיים אחר כך, שכן לדברי הוות"ל, החל מחדש במחצית שנת 2014 "הליך תכנוני אחר המנתק את מיקום תחנת השאיבה ממערך הקציר". יתר על כן, עד דצמבר 2015 לא סיימה הוות"ל את עבודתה בעניין הפרויקט, שכן בתכנית המאושרת עדיין לא ניתן כאמור מענה לנושאים סביבתיים שונים הקשורים לביצועו.

מעקב ובקורות

מזכירות הממשלה

ממשלת ישראל מקבלת מדי שנה בשנה החלטות רבות, חלקן החלטות שעל פי מהותן טעונות ביצוע. נדרש לקיים אחר החלטות אלה מעקב מסודר, ובמקרים שבהם לא בוצעה ההחלטה כלל או שבוצעה באופן חלקי בלבד נדרש אף לקיים בירור. יש החלטות ממשלה שבהן נקבע במפורש מי הגורם שאמור לעקוב אחר הביצוע - אחד השרים הנוגעים בדבר או צוות בין-משרדי מיוחד - ויש החלטות שבהן לא נקבע גורם כזה.

ב"תקנון לעבודת הממשלה", שקובעת לעצמה כל ממשלה, יש פרק העוסק בסדרי המעקב אחר ביצוע החלטותיה. בתקנון לעבודת הממשלה ה-32 (הממשלה שקיבלה את ההחלטה מינואר 2012) נקבע בין היתר כי מזכיר הממשלה ירכז את המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה שעל פי מהותן טעונות ביצוע. על המזכיר לפנות בכתב אל השרים לפחות אחת לחודשיים ולבקש מהם לדווח בכתב בתוך חודש על ביצוע החלטות הנוגעות למשרדיהם. במקרים של אי-ביצוע החלטה או ביצוע חלקי שלה או ביצוע "שסטה במידה כלשהי מהחלטה", יברר מזכיר הממשלה עם השר הנוגע בדבר את הסיבות לכך, יבדוק עמו אם יש אפשרות לבצע את ההחלטה כפי שהתקבלה או שצריך לשנותה, ו"ידווח על כך לראש הממשלה ולשרים הנוגעים בדבר". בתקנון לעבודת הממשלה ה-33, שאישרה הממשלה באפריל 2013, נקבע בעניין זה כי מזכיר הממשלה יעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה שעל פי מהותן טעונות ביצוע ושלא נקבע גורם שיהיה אחראי למעקב אחר ביצוען. על מזכיר הממשלה לפנות "אל השרים ככל שהדבר מתבקש ובנסיבות העניין, [ולבקשם] לדווח על ביצוע החלטות הנוגעות למשרדם".

בהחלטת הממשלה מינואר 2012, שהיא טעונת ביצוע, לא נקבע במפורש הגורם שאמור לעקוב אחר ביצועה. אף כי אין בכך כדי לפטור את השרים הנוגעים בדבר - שר האוצר ושר התיירות - ואת משרדיהם ממעקב אחר ביצוע ההחלטה, הייתה חייבת גם מזכירות הממשלה, על פי הנקבע

27 הפעלת מערך לכרייתו של המלח, לאיסופו, לשינועו ולריכוזו בִּבְרָכָה 5, ובכלל זה הפעלת טרמינל תפעולי וטרמינל לשעת חירום; הפעלת מערך לשינוע המלח מִבְּרָכָה 5, לפריקתו ולהטמנתו בים המלח, כולל הקמת התשתיות התומכות בכך; הפעלת מערכי ניטור ובקרה; הקמת תשתיות נלוות, ובכלל זה תשתיות חשמל ותשתיות אורחיות; הקמת מתחם שימש לתפעול, לתחזוקה, לתמיכה, לפיקוד ולבקרה; טיפול בעניינים סטטוטוריים.

בתקנונים לעבודת הממשלה האמורים, לבצע מעקב מסודר אחר ביצועה, לברר עם השרים הנוגעים בדבר את הסיבות לעיכוב בביצוע ולעדכן את ראש הממשלה בעניין זה.

הועלה כי המעקב של מזכירות הממשלה אחר יישום החלטת הממשלה מינואר 2012 נמשך כחצי שנה בלבד, שכן לדבריה, עם חתימת ההסכם בין המדינה לבין מי"ה תמה אחריה לביצוע מעקב כזה.

משרד התיירות

1. בתקנון חל"י מאפריל 2008 נקבע כי היא "תנהל ותרכז את הטיפול בנושא תכנון וביצוע פעולות שנועדו להיות פתרונית קצרי טווח וארוכי טווח מפני עליית מפלס המים בחוף המערבי של בריכה הידועה בשם בריכה מספר 5 של מפעלי ים המלח". כאמור, בהחלטת הממשלה מינואר 2012 לא הוטלו תפקידים כלשהם בעניין הפרויקט על שר התיירות ומשרדו, אלא על חל"י. ואולם מאחר שחל"י היא חברה ממשלתית שהאחריות לה היא של שר התיירות, היה על השר ומשרדו, במסגרת המעקב אחר פעולותיה של החברה, לבצע מעקב אחר פעולותיה בעניין הפרויקט, ובכלל זה אחר פעולותיה ליישום. מעקב כזה ניתן לבצע באמצעות עיון בדוח בכתב על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון שלה; על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יו"ר דירקטוריון חל"י נדרש להגיש דוח כזה לכמה גורמים, ובהם שר התיירות, בכל חצי שנה. כמו כן, היה יכול שר התיירות להנהיג סדרי עבודה ודיווח ולחייב את חל"י לעמוד בהם.

יצוין כי בדצמבר 2008 נחתם הסכם בין משרד התיירות לבין חל"י המסדיר את היחסים ביניהם ואת נוהלי העבודה שיחולו על חל"י, ובו מפורטים בין היתר נוהלי הדיווח של חל"י למשרד. בשנת 2010 קבעה החשבות של משרד התיירות נוהל "דיווח ובקרה כספיים על ביצוע פרויקט הגנות ים המלח", ובו מפורטים בין היתר הכללים לאישור עבודות בלתי צפויות מראש של חל"י, הדגשים לניהול פרויקטים שהיא מבצעת, סדרי הבקרה של חל"י על עבודת צד ג', סדרי הדיווח של חל"י למשרד התיירות וסדרי הטיפול של המשרד בדיווחים שתמסור לו חל"י.

הביקורת העלתה כי ההסכם מדצמבר 2008 והנוהל שנקבע בשנת 2010 עוסקים רק בעבודות ובפרויקטים שחל"י מבצעת בעצמה או באמצעות צד ג', כגון פרויקטים שנועדו להגן על הצד המערבי של הפְּרֶכָה הסמוך לאזור בתי המלון ולפתח אותו; מאחר שההסכם והנוהל לא עודכנו בעקבות החלטת הממשלה וההסכם הקציר, אין בהם כל התייחסות לפרויקט קציר המלח המלא, לתפקידה של חל"י בו ולסדרי הדיווח שלה למשרד התיירות בעניין זה. עוד העלתה הביקורת כי בשנים 2013-2015 לא התקיימו דיונים בין שר התיירות והנהלת המשרד לבין חל"י שבהם נמסר עדכון על התקדמות הפרויקט. זאת למעט דיון רב משתתפים בנושא ים המלח שקיים מנכ"ל משרד התיירות באוקטובר 2013 - בהשתתפות נציגי משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, המועצה האזורית תמר, חל"י, מי"ה והתאחדות המלונות בים המלח - ופגישות שקיים במאי 2013, באוקטובר 2014 ובמרץ 2015 שר התיירות דאז עם נציגי חל"י, שבהן נדון גם פרויקט הקציר. מכאן, שמשרד התיירות אינו מקיים מעקב מסודר אחר התקדמות הפרויקט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסר שר התיירות ח"כ יריב לוין כי קיים לאחר כניסתו לתפקיד ישיבה עם יו"ר חל"י והמנכ"ל שלה, שבה ניתנה לו "סקירה על פעילות החברה לרבות מעורבותה המוגבלת של החברה בסוגיית קציר המלח", וכי הנחה את "גורמי

המקצוע במשרד לקיים קשר שוטף עם חל"י לצורך קיום מעקב ביחס לפעילותה כמתחייב". לדברי השר, "מעיון בהחלטת הממשלה לא ניתן להסיק כי הוטלה אחריות כלשהיא על משרד התיירות בכל הנוגע למעקב ופיקוח אחר מתווה הקציר". עוד מסר השר כי "אין למשרד התיירות כשלעצמו כלים אפקטיביים לקיים פיקוח יעיל על הנושא [מאחר ש]מדובר בסוגיה הנדסית, מורכבת ויסודית, אשר נדרשת לה מומחיות בתחום"; וכי "השפעת הפרויקט על התיירות באזור" אינה מלמדת שיש צורך להגביר את מעורבות המשרד בביצועו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר ששר התיירות הוא השר האחראי לפעולות חל"י, יש מקום כי הוא ומשרדו יגבירו באמצעותה את מעורבותם ביישום הפרויקט, נוכח חשיבותו לפיתוח התיירות בים המלח בכלל ובאזור כתי המלון בפרט ונוכח העיכובים בביצועו.

יצוין כי בדיונים שקיימה חל"י עם שר התיירות הנוכחי ועם גורמי המקצוע במשרדו לא נרשמו פרוטוקולים, ולכן לא ניתן לדעת מה נאמר בהם, ואילו דיווחים מסרה בהם חל"י. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות לקבוע בהסכם עם חל"י וכן בנוהל עבודה מערך מסודר של פיקוח אחר פעילותה בקשר לפרויקט, לדרוש ממנה למסור לו באופן שוטף דיווחים תקופתיים לגבי פעילותה זו ולעדכן את השר בכך.

2. בהחלטת ממשלה 4028 מדצמבר 2011, בפרק על עבודת התכנון של משרדי הממשלה, נקבע בין היתר כי "יחידות ומשרדי הממשלה יבססו את פעולתם על תכניות עבודה שנתיות אשר תשמנה כלי תכנוני המפרט את אופני המימוש של יעדי ומדיניות הממשלה ככלי ניהולי בידי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי היחידות". כמו כן נקבע בהחלטה כי משרדי הממשלה יעדכנו באופן שוטף את תכניות העבודה המשרדיות, על פי החלטות ממשלה ביצועיות שיתקבלו במשך שנת העבודה. עוד נקבע בהחלטה כי על משרדי הממשלה לפתח, בליווי אגף התכנון במשרד ראש הממשלה, "מדדי תוצאה כמותיים לעבודתם, אשר יתנו ביטוי הולם למטרות המרכזיות של תכניות העבודה המשרדיות".

תכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2012 עוסקת גם בקידום התכנון של אזור הביניים בים המלח²⁸ לקראת בנייתם של 2,750 חדרי אירוח, על פי התכנית הלאומית לשיקום ופיתוח של ים המלח²⁹. ואולם בתכנית עבודה זו אין התייחסות לתפקיד המשרד בפתרון הבעיה, לתפקיד חל"י בנושא ולאופן מימוש אחריותו של המשרד לפעילות חל"י, ובכלל זה פעילותה בעניין הפרויקט. יצוין כי בשנת 2013 לא הכין משרד התיירות תכנית עבודה כלל.

באחד הסעיפים בתכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2014 נכלל יעד של "פיקוח וביצוע הגנות חוף נדרשות לשם עמידה בהסכם עליית מפלס מי הַבְּרֶכָה". ואולם הסעיף עוסק בפעולות שעושה חל"י להגנה על מתחמים מסוימים באזור החוף, שעיקרן ניקוז והגבהת סוללות, ולא בפרויקט. בתכנית העבודה האמורה אמנם מוזכרת החלטת הממשלה מינואר 2012, אולם התכנית אינה כוללת יעדים ומדדי תפוקה כלשהם הקשורים לפרויקט. יצוין כי בהצעת התקציב של משרד התיירות לשנת 2012 תוקצב חלקה של המדינה בפרויקט בהרשאה להתחייב בסכום של 1.3 מיליארד ש"ח, "אשר צפויים להתבצע במזומן במהלך 20 השנים

28 האזור שבין חמי זוהר לעין בוקק.

29 בהחלטת הממשלה 4254 מפברואר 2012 הוחלט להפעיל בשנים 2012-2016 תכנית לאומית לשיקום ופיתוח של אזור ים המלח. עיקריה של התכנית הם (א) שיקום ופיתוח של חמי זוהר ועין בוקק ושל השטח שביניהם; (ב) טיפול באזורים ובתשתיות קיימות שנפגעו או שמצויים בסיכון עקב בולענים והתחפרות נחלים, הגורמים לאי-יציבות של הקרקע; (ג) טיפול בנוזקים הסביבתיים באגן ים המלח; (ד) פיתוח סביבתי של נכסי טבע ואתרים באגן ים המלח.

הקרובות"; כי בהצעות התקציב של המשרד לשנים 2013 ו-2014 תוקצב חלקה של המדינה בסכום של 190 מיליון ש"ח בכל שנה; וכי בהצעות התקציב של המשרד לשנת 2015 תוקצב חלקה של המדינה בסכום של 250 מיליון ש"ח.

בתשובתו של משרד התיירות למשרד מבקר המדינה צוין כי מאחר שהממשלה הטילה על חל"י אחריות מוגבלת בלבד בעניין הפרויקט (ראו להלן), לא כלל המשרד "בתכנית העבודה שלו את פרויקט קציר המלח כמשימה שבאחריותו, אולם הוא מקבל דיווחים מחל"י על שמירת המפלס על ידי מי"ה", שנועדה למנוע סיכון לבתי המלון ולחופים ולאפשר את פיתוח האזור.

לדעת משרד מבקר המדינה, דיווחים על שמירת המפלס בלבד אינם מספקים ואינם מעידים בהכרח על התקדמות הפרויקט. על משרד התיירות לוודא שתכניות העבודה שלו לשנים הבאות יכללו מדדים כמותיים, שבאמצעותם יוכל לפקח על הפעולות הנעשות להשגת היעדים הקשורים לפרויקט, ובכלל זה על הפעולות שמבצעת חל"י במסגרת אחריותה המוגבלת. מדדים אלה יכולים להיות קשורים לשלבי הביצוע של הפרויקט; ללוחות הזמנים לסיום כל שלב; לסכומי הכסף שיושקעו לשם קידום תכניות; לתשתיות שיוקמו; ולרכישת ציוד, כגון מחפרים או דוברות.

הבקרה של חל"י

1. כאמור, בתקנון חל"י מאפריל 2008 נקבע כי היא תנהל ותרכז את הטיפול בבעיה הנוצרת עקב עליית מפלס המים בבריכה 5. בישיבת הדיירקטוריון של חל"י שהתקיימה ביולי 2011 ציין מנכ"ל החברה בעניין הפרויקט בין היתר: "מוסכם ומקובל וזאת העמדה של אגף התקציבים [וה]חשב [ה]כללי, שאנחנו נהיה גם הגוף שיפקח, יבקר, ינטר ולמעשה יהיה הזרוע של הממשלה מול מפעלי ים המלח בכל הביצוע של הפרויקט, להבטיח שהם עושים את מה שהם התחייבו לעשות עליו בהתאם למה שסיכמו איתם וגם לראות שבסוף הכסף מתחלק נכון" (ההדגשה אינה במקור). יצוין כי במכתב ששלח סמנכ"ל פיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות לחל"י בפברואר 2013 צוין כי משרד התיירות רואה גם הוא בחל"י "גוף האמון על פיקוח ובקרה על פרויקט קציר המלח".

בהחלטת הממשלה מינואר 2012 ובהסכם הקציר הוטלו על חל"י תפקידים מוגבלים יותר, כמפורט להלן: (א) בהחלטת הממשלה מינואר 2012 צוין כי הפרויקט יבוצע במלואו על ידי מי"ה, וכי כדי לקבל את חלקה של הממשלה במימונו (20%) על מי"ה להגיש לממשלה, מדי שנה בשנה, דוח המפרט את עלויות הפרויקט בפועל. על פי ההחלטה האמורה, 75% מחלקה של הממשלה ישולמו למי"ה כמקדמה בתוך 30 יום, ולאחר עוד 60 יום תשלם הממשלה את היתרה, לאחר שחל"י והחשכ"ל יאשרו את פעולותיה של מי"ה. (ב) על פי הסכם הקציר, נוסף על מתן האישור האמור לפעולותיה של מי"ה, תלווה חל"י את הפרויקט ותעקוב אחר ביצועו בהיבט התכנוני ובהיבט ההנדסי, בין היתר באמצעות עיון במסמכים, ביקור באתרי עבודה והפניית שאלות בכתב למי"ה. חל"י מסרה למשרד מבקר המדינה בזמן ביצוע הביקורת כי היא אינה מפקחת על ביצוע הפרויקט, אלא מלווה אותו בלבד.

לא נמצאו במשרד התיירות ובמשרד האוצר מסמכים שמהם אפשר ללמוד מדוע שינוי משרדים אלה את עמדתם, שלפיה על חל"י לפקח על הפרויקט, ומדוע לא הוטלו על חל"י תפקידים אלו בהחלטת הממשלה ובהסכם הקציר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שממשלת ישראל החליטה להטיל את ביצועו של פרויקט תשתית לאומית על גוף פרטי, נדרש ממנה לקבוע מנגנונים שיאפשרו לבצע פיקוח ראוי על הביצוע. חל"י הוקמה במיוחד כדי לקדם פתרונות קצרי טווח וארוכי טווח לבעיית עליית מפלס המים בברכה 5. לפיכך, על משרד התיירות ומשרד האוצר להביא בהקדם להכרעת הממשלה את היקף אחריותה של חל"י לפיקוח על ביצוע הפרויקט. על פי הכרעה זו יהיה אפשר לגבש, בתיאום עם מי"ה, מסמך הקובע את דרכי הפיקוח של חל"י על ביצוע הפרויקט.

2. על פי סעיף 3 לנספח ב' בהסכם הקציר, על מי"ה להגיש למדינה מדי שנה בשנה תחזית הוצאות לשנה האזרחית הבאה.

הביקורת העלתה כי חל"י לא הקפידה לקבל ממי"ה תחזית הוצאות לשנת 2015. לדברי חל"י, תחזית כזאת טרם הוכנה, "מאחר וטרם התקבלו ממי"ה כל ההחלטות הרלוונטיות כאשר לאופן המשך יישומו של הפרוייקט".
משרד מבקר המדינה מעיר לחל"י כי עליה להקפיד לקבל ממי"ה מדי שנה בשנה, במועדים שנקבעו בהסכם, תחזית הוצאות מעודכנת.

3. כאמור, מסרה מי"ה לחל"י דיווחים על התקדמות הפרויקט, הכוללים נתונים על ההוצאות בגינו, בפגישות תקופתיות שהתקיימו בין נציגיהן. בפגישה שהתקיימה במרץ 2013, כשמונה חודשים בלבד לאחר חתימת הסכם הקציר, מסרה מי"ה כי היא שוקלת "לבצע דחיית השקעות בפרויקט לאור בחינה [שהיא מבצעת] כעת שמטרתה לדחות את הקמת המסוע לשינוע המלח". מי"ה הוסיפה כי יבוצע קציר מלח, וכי המלח שייקצר ייערם על הסוללות וישוקע בקצה הצפוני של בֶּרְכָה 5.

הביקורת העלתה כי אף שחל"י ידעה כבר ממועד הפגישה על כוונת מי"ה לשנות את מתווה הפרויקט ואף לדחות את ביצועו, לא דיווחו על כך נציגיה לא למשרד התיירות ולא לשר התיירות, בפגישות שקיימו עמו כאמור בנושא במאי 2013, באוקטובר 2014 ובמרץ 2015. ב"דוח ניתוח סביבה עסקית" לשנת 2014 שמסר יו"ר דירקטוריון חל"י לשר התיירות במרץ 2015, צוין לראשונה כי "על פי דיווחי מפעלי ים המלח, עליית המדרגה שהייתה צפויה בהיקפי הביצוע של הקציר נדחתה לשנים הבאות", אך לא ניתן הסבר לכך ולא פורטו השינויים במתווה הפרויקט. יתר על כן, בדיון שהתקיים במרץ 2015 מסרו נציגי חל"י לשר כי "לא מתקיימים עיכובים ומתקדמים על פי תכנית העבודה המאושרת", אף כי במועד זה כבר ידעה כאמור חל"י על העיכוב הניכר בביצוע הפרויקט.

מנכ"ל חל"י מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 כי הוא מדווח למשרד האוצר באופן שוטף על התקדמות הפרויקט, וכי הוא אינו צריך לדווח לשר התיירות בעניין זה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה חל"י שהיא "לא סבורה כי קיימת בעיה כלשהי עם לוחות הזמנים ליישום פתרון הקבע, וממילא לא נדרש היה לדווח על בעיה שאינה קיימת".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל חל"י כי הדיווח שמסרו נציגי חל"י לשר התיירות בעניין התקדמות הפרויקט לא שיקף את המידע שמסרה מי"ה לחל"י. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל חל"י כי בשום מסמך לא מצוין שהוא מחויב לדווח בעניין התקדמות הפרויקט למשרד האוצר בלבד, ולא לשר התיירות, האחראי לפעולות חל"י. יתר על כן, גם אם סברה חל"י כי למרות שינוי מתווה הפרויקט והעיכוב בביצועו, אין חשש כי היעד שנקבע לו (מניעת העלייה של מפלס מי הפְּרָכָה) לא יושג, היא הייתה חייבת לציין זאת בבירור לפני שר התיירות בפגישות שקיימה אתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל מצב שבו חברה ממשלתית הפועלת באחריות שר התיירות והמעורבת בביצוע פרויקט חשוב, שיש לו השפעות ניכרות על התיירות באזור ים המלח, תראה עצמה פטורה מלעדכן את השר בעניין. על שר התיירות ורשות החברות הממשלתיות להבהיר לחל"י שהחלטת הממשלה בעניין אחריותו של שר התיירות לפעילותה חלה על כל תחומי הפעילות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שר התיירות: "משהובאה לידיעתי טיוטת הדו"ח פניתי למנכ"ל חל"י בבקשה שיציג בפניי את כל השינויים הנוגעים לביצוע הפרויקט ואשר יש בהם כדי להשליך על פעילותה של חל"י, ונוגעים לתחומי אחריותה במסגרת הפרויקט. ככל שחל"י [תציג] בפניי ממצאים במסגרת תחום אחריותה של החברה, אשר מעלים צורך לעדכן עליהם את חברי הממשלה, אביא זאת לידיעת הממשלה ללא דיחוי".

4. בפברואר 2013 פנה סמנכ"ל פיתוח תשתיות והשקעות דאז במשרד התיירות לחל"י בבקשה שתעדכן את קובץ תכניות העבודה שמסרה למשרד התיירות, "כך שאבני הדרך יוגדרו בהן על ידי שלבי עבודה ולא על ידי אחוזי ביצוע". עוד ביקש הסמנכ"ל להוסיף גם "את משימת הפיקוח [על ביצוע הפרויקט], כולל אבני דרך, לרשימת המטלות המופיעות במסגרת תכנית העבודה של החברה הממשלתית להגנת ים המלח".

ביולי 2015 כתבה חל"י למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הבקשה האמורה היא הכינה באוגוסט 2013 תכנית עבודה עקרונית "לביצוע המטלה". חל"י ציינה כי הדירקטוריון שלה ומשרד התיירות אישרו תכנית זו כתכנית עבודה עקרונית רב-שנתית, וכי "מאז ועד עתה ובאופן שוטף ומתמשך מבוצעת המטלה על ידי חל"י על בסיס תכנית עבודה עקרונית זו לרבות מפגשים עיתיים בהם נסקרת בפני חל"י התקדמות הפרויקט על מרכיבי השונים (סטטוטוריקה, הנדסה, רכש וכיו"ב) ובקרה כספית של הוצאות מי"ה".

מהמסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי בתכנית העבודה של חל"י לשנת 2013 יש התייחסות לשלבים שונים של הפרויקט, כגון כרייה ואיסוף של מלח; הפעלת מערך לפרוסם המלח ולשינועו; הפעלת טרמינל תפעול לאיסוף המלח; הפעלת טרמינל פריקת מלח באגן הצפוני; והפעלת מערכי ניטור ובקרה. ואולם בתכנית לא פורטו דרכי הבקרה על ביצוע שלבים אלה ולוחות הזמנים לכך. בתכנית העבודה של חל"י לשנת 2014 נכתב כי "החברה להגנת ים המלח (חל"י) תמשיך לבצע ליווי ובקרה לביצוע פרויקט הקציר המלא המבוצע על ידי מי"ה, תבקר ותאשר את תשלומי המדינה למי"ה ולהפך"³⁰. עוד נכתב בתכנית עבודה זו כי בשנת 2013 "נבדקו חשבונות וחשבוניות והוצאות של מי"ה הנוגעות לקציר... נבדקו הליכי התקשרות והתקשרויות מי"ה הנוגעות לקציר... נבדקו חיובים פנימיים... בוצעו ביקורות שטח לבדיקות פיזיות, לאימות דיווחים ובוצעו התאמות... הוגשו דוחות ודיווחי חל"י ונבדקו דיווחי ודוחות מי"ה".

30 בהסכם בין מי"ה למדינה קיים נספח העוסק בהשתתפות מי"ה במימון "הגנת החוף", הנדרשות כדי להגן על מבנים ותשתיות. על פי נספח זה, חל"י מדווחת למי"ה על הוצאותיה בעניינים אלה, ומי"ה נושאת במימון של 39.5% מההוצאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצד פעולות ביקורת לגבי הפן הכספי-חשבונאי של הפרויקט, על חל"י לכלול בתכניות העבודה ובדוחות הביצוע שיצורפו להן גם בקרה בלתי תלויה לגבי היבטים טכניים, לוגיסטיים ואיכותיים הנוגעים ליישום הפרויקט, כדי שלפיה יהיה ניתן לבחון את התקדמות ביצועו על פי לוח הזמנים שנקבע לכך. כמו כן, על חל"י לקבוע בתכניות העבודה מדדים כמותיים, כמו כמות הבדיקות שבכוונתה לבצע ומועדי ביצוען. קביעת כמות הבדיקות ומועדי ביצוע תאפשר לעקוב אחר תדירות ביצוע הבדיקות, וכפועל יוצא מכך לעמוד על התקדמות הפרויקט בכללותו, על פי לוח הזמנים שנקבע לביצועו.

סיכום

הצורך למצוא פתרון לעליית מפלס מי הפְּרָכָה היה ידוע עשרות שנים. ואולם הועדף לדבוק בפתרון זמני, פשוט וזול (הקמה של סוללות חוף והגבהה שלהן בעת הצורך), ולא הוחלט על פתרון קבע שייתן מענה ארוך טווח לבעיה. פעילות מואצת של הממשלה בנושא נעשתה רק משנת 2006, לאחר שמבקר המדינה פרסם דוחות ביקורת בנושא ולאחר שהבעיה החמירה מאוד, ובייחוד בעקבות דיונים שהתקיימו בעתירה שהוגשה לבג"ץ.

החלטת הממשלה מינואר 2012 על ביצוע הפרויקט כפתרון קבע לבעיה הביאה לדחיית של העתירה. הנסיבות שבהן התקבלה החלטת הממשלה, קשרי הגומלין בין ממשלת ישראל לבין מי"ה וכי"ל, התקרבות המועד שבו יפוג הזיכיון שקיבלה מי"ה להפיק משאבי טבע מים המלח והצורך להחליט על בעל הזיכיון הבא - כל אלה נותנים משנה תוקף לצורך ליישם את ההחלטה כלשונה ולבצע מעקב אשר יבטיח זאת. ואולם ביקורת זו העלתה כי נעשו שינויים ניכרים במתווה הפרויקט שנקבע בהחלטה, ובעקבותיהם יתחיל קציר המלח באיחור ניכר ויתפרס על פני שנים רבות יותר מהמתוכנן, בלי שניתן להצביע על מועד סיומו - וכל זאת בלא שהדבר הובא לידיעת הממשלה ולאישורה. יודגש כי לסטייה מהחלטת הממשלה לגבי מתווה הפרויקט יש משמעות כספית, לרבות לגבי התמורה שיידרשו לשלם מי שיבקשו לקבל את הזיכיון הבא, לאחר פקיעת תוקפו של הזיכיון הנוכחי בשנת 2030. משרד האוצר, משרד התיירות וחל"י, שתפקידם היה בין היתר להתריע בהקדם על שינוי המתווה של הפרויקט, על העיכוב הרב בתחילת ביצועו ועל ההשפעות הניכרות שיש לכך, לא מילאו את תפקידם בעניין זה כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בפרויקט בהיקף כספי ניכר מאוד, שלביצועו יש השפעה רבה על אזור ים המלח, מחייב האינטרס הציבורי שהוא יבוצע על פי לוח הזמנים שקבעה הממשלה. לכן על משרדי האוצר והתיירות ועל חל"י לפעול בדחיפות לקיום דיון יסודי בממשלה בעניין זה. בדיון זה עליהם להציג לפני הממשלה את כל המידע הרלוונטי, לרבות הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה בעניין השינויים הניכרים שבוצעו במתווה הפרויקט וההשפעות הכספיות שיש לכך על מכלול היחסים בין כי"ל ומי"ה לבין המדינה, ולבקש מהממשלה להחליט, על בסיס המידע שיוצג, אם המתווה החדש מקובל עליה, ואם כן - באילו תנאים. יוזכר כי בג"ץ ביקר בהחלטתו את תפקודה של הממשלה בנושא והשאיר לעותרים פתח לשוב ולפנות אליו אם תשתהה הממשלה ביישום החלטתה על פתרון הקבע.

