מבקר המדינה
דוח מיוחד

ניהול זיכיון ים המלח והפיקוח עליו - היבטים בתחומי הסביבה והמקרקעין

ירושלים | אדר התשפ"ה | מרץ 2025

מס' קטלוגי 2025-S-003

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין

תוכן העניינים

פתח דבר 5

مقدمة 7

Foreword 120

תקציר 9

ניהול זיכיון ים המלח והפיקוח עליו - היבטים בתחומי הסביבה והמקרקעין 29

סיכום 116

פתח דבר

"וְהָיָה כָל-נֶפֶשׁ חַיָּה אֲשֶׁר-יִשְׁרֹץ אֶל כָּל-אֲשֶׁר יָבוֹא שָׁם נַחֲלַיִם, יִחְיֶה, וְהָיָה הַדָּגָה, רַבָּה מְאֹד: כִּי בָאוּ שָׁמָּה הַמַּיִם הָאֵלֶּה, וְיֵרָפְאוּ וָחָי–כֹּל אֲשֶׁר-יָבוֹא שָׁמָּה, הַנָּחַל. וְהָיָה עָמְדוּ עָלָיו דַּוָּגִים מֵעֵין גֶּדִי וְעַד עֵין עֶגְלַיִם מִשְׁטוֹחַ לַחֲרָמִים יִהְיוּ לְמִינָה תִּהְיֶה דְגָתָם כִּדְגַת הַיָּם הַגָּדוֹל רַבָּה מְאֹד. בִּצֹּאתָו וּגְבָאָיו וְלֹא יֵרָפְאוּ לְמֶלַח נִתָּנוּ. וְעַל הַנַּחַל יַעֲלֶה עַל שְׂפָתוֹ מִזֶּה וּמִזֶּה כָּל עֵץ מַאֲכָל לֹא יִבּוֹל עָלֵהוּ וְלֹא יִתֹּם פִּרְיוֹ לָחֳדָשָׁיו יְבַכֵּר כִּי מֵימָיו מִן הַמִּקְדָּשׁ הֵמָּה יוֹצְאִים וְהָיָהִ פִּרְיוֹ לְמַאֲכָל וְעָלֵהוּ לִתְרוּפָה." (יחזקאל מ"ז, ט'-י"ב)

ים המלח הוא נכס לאומי מהמעלה הראשונה. הוא נחשב לתופעת טבע ייחודית, והוא בעל תכונות מרפא, ובאזור נמצאים ערכי טבע חשובים ואתרי מורשת מגוונים וייחודיים בעלי חשיבות בין-לאומית. משאבי הטבע שבים המלח ובסביבתו שייכים לציבור ומוחזקים בנאמנות בידי המדינה למען הציבור.

במסגרת חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961, הוקנו למי"ה זכויות בלעדיות למשך עשרות שנים להפקה ולניצול של משאבי המינרלים שבים המלח בתמורה לתשלום תמלוגים למדינה. לצד התועלות הברוכות שאפשר להפיק מנכס ציבורי יקר ערך זה והיתרונות הרבים הגלומים בפיתוח תעשייה באזור ים המלח, חובתה של המדינה הייתה להבטיח כי יישמר האיזון בין הפעילות התעשייתית לבין ערכו הנופי והסביבתי של ים המלח, זאת באופן שהחותם הסביבתי שמותירה הפעילות התעשייתית בחבל ארץ ייחודי זה והשפעותיה החיצוניות השליליות יצומצמו ככל הניתן.

במרוצת השנים שבהן מי"ה קיימה את פעילותה התעשייתית חלו שינויים משמעותיים בהיקף ייצור המינרלים מים המלח; באזור רחב ההיקף שעליו חל הזיכיון, ששטחו כ-3% משטח מדינת ישראל, הוקמו אתרים לכריית חומר ואדי וחרסית ומתקנים תעשייתיים נוספים לצורך פעילותה של מי"ה; שטחים נרחבים מים המלח התייבשו ונבנו עליהם בריכות אידוי מלאכותיות ומתקנים נוספים; נוצרו מערומי פסולת נרחבים דוגמת הר המלח; והמרחב כולו שינה את פניו.

הביקורת הנוכחית נועדה לבחון את האופן שבו ניהלה המדינה את זיכיון ים המלח ופיקחה על פעילות מי"ה בהיבטי הסביבה והמקרקעין. מכלול ממצאי הביקורת מלמדים על כשל רגולטורי ואכיפתי רב-מערכתי בפעילותם של הגורמים המאסדרים, ובראשם המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגייה והתשתיות, רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר. הכשלים האסדרתיים המוצגים בדוח זה, משכם והצטברותם, מעידים על אוזלת יד ועל בעיית משילות של ממש. אין מנוס אפוא מהמסקנה שמדינת ישראל נכשלה בפעולתה הרגולטורית בכל הנוגע לפיקוח על הזיכיון בהיבטי השמירה על הסביבה והמקרקעין.

אוצרות הטבע של ים המלח שייכים בראש ובראשונה לציבור. יש בממצאי דוח זה כדי להדאיג כל אזרח ואזרח במדינה בשל האופן הלקוי שבו נוהל זיכיון ים המלח עד כה, בלי שנשמרו כיאות האינטרסים הסביבתיים והכלכליים, בניגוד לעקרון "המזהם משלם" ותוך פגיעה בצדק החלוקתי ובטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים.

ראוי כי ממצאי הדוח יילמדו וכי יופקו מהם לקחים, וזאת ביתר שאת בעת הזו ממש, שעה שהמדינה נערכת לגיבוש הסדר זיכיון חדש לקראת סיום הזיכיון בשנת 2030. כבר כעת מחויבת

המדינה לשנות את תפיסתה הרגולטורית בבואה לעסוק במשאבים הטבעיים היקרים ביותר שבתחומה. עליה לאמץ תפיסה רגולטורית ולפיה השמירה על האינטרסים הסביבתיים והכלכליים שלה עומדת מעל לכול, וכן עליה לנקוט את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח שאינטרסים אלה יישמרו, לכל פרטיהם ודקדוקיהם. רק באופן זה יקיימו משרדי הממשלה את חובתם היסודית לשמור על האינטרס הציבורי.

כולי תקווה כי הממשלה כולה, שרי האוצר והאנרגייה השרה להגנת הסביבה ומקבלי ההחלטות הרלוונטיים בדרגים המקצועיים של הרשות המבצעת ישכילו לחולל את השינוי הדרוש ולנצל את ההזדמנות העומדת לפתחה של המדינה עם סיום תקופת הזיכיון הנוכחי. בין היתר, ראוי כי הם יגבשו הסדר זיכיון עתידי שימנע את הישנות הליקויים שעלו בדוח זה ויבטיח את השמירה המיטבית על מכלול האינטרסים הציבוריים במסגרת ניצול משאבי הטבע של חבל ארץ חשוב וייחודי זה, הן בהיבט הסביבתי והן בהיבט הכלכלי-פיסקלי של משטר התשלומים החל על בעל הזיכיון, נושא אשר לא נבחן במסגרת דוח זה. לאחר השלמת קביעתו של הסדר כזה חובה תהיה להעמיד את מנגנוני המעקב, הפיקוח, הבקרה והאכיפה כדי לוודא כי הוא ימומש מעתה ואילך.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשפ"ה, מרץ 2025

مقدمة

" وكُلُّ نفسٍ حَيَّةٍ تزحفُ حَيثُ يَجري النَّهرُ تحيا، ويتكاثرُ السَّمكُ لأنَّ هذِهِ المياهَ تجري إلى هُناكَ حتّى تصيرَ مياهُ البحرِ عذبةً. فكُلُّ ما يـبلُغُ إليهِ النَّهرُ يحيا. ويقفُ على شَطِّ هذا البحرِ صيَّادونَ مِنْ عينِ جَدي إلى عينِ عِجلايمَ، يكونُ لهُم هُناكَ مَنشَرٌ للشِّباكِ، ويكونُ سمَكُهُ على أصنافِهِ كسَمكِ البحرِ المُتوسِّطِ. أمَّا مُستنقعاتُهُ وبُركُهُ فلا تصيرُ عذبةً، بل تَبقى مالِحةً. وعلى شاطئِهِ مِنْ هُنا ومِنْ هُناكَ يَنبتُ كُلُّ شجرٍ يُؤكَلُ، ولا يَذبُلُ ورقُهُ ولا ينقطِعُ ثمرُهُ، بل كُلَّ شهرٍ يحمِلُ بواكيرَ لأنَّ مياهَهُ تخرُجُ مِنَ الهَيكلِ، فيكونُ ثمرُهُ للطَّعامِ وورقُهُ للشِّفاءِ." (يحزقيل 47:9-12)

يعد البحر الميت ثروة وطنية من الدرجة الأولى. فهو يُعد ظاهرة طبيعية فريدة من نوعها، ويتميز بخصائص علاجية، كما أن المنطقة المحيطة به تزخر بقيم طبيعية مهمة ومواقع تراثية متنوعة وفريدة وذات أهمية عالمية. الموارد الطبيعية في البحر الميت ومحيطه هي ملك للجمهور، وتُحفظ كأمانة لدى الدولة من أجل الصالح العام.

بموجب قانون الامتياز لعام 1961، مُنحت شركة مصانع البحر الميت حقوقًا حصرية لعقود طويلة لاستخراج واستغلال الموارد المعدنية في البحر الميت، مقابل دفع رسوم امتياز للدولة. الى جانب الفوائد الكثيرة التي يمكن تحقيقها من هذا المورد العام الثمين والمزايا العديدة الكامنة في تطوير الصناعة في منطقة البحر الميت، فان من واجب الدولة ضمان تحقيق التوازن بين النشاطات الصناعية وبين القيمة الطبيعية والبيئية الخلابة للبحر الميت بطريقة تقلل إلى أقصى حد ممكن من البصمة البيئية التي تتركها النشاطات الصناعية في هذه المنطقة الفريدة من نوعها، وكذلك تقليص آثارها السلبية الخارجية.

طوال السنوات التي قامت فيها شركة مصانع البحر الميت بمزاولة نشاطاتها الصناعية، طرأت على إنتاج المعادن من البحر الميت تغييرات كبيرة من حيث الحجم؛ في المنطقة الواسعة التي يغطيها الامتياز، والتي تشكل حوالي 3% من مساحة دولة إسرائيل، أُنشئت مواقع لاستخراج المواد والأبخرة والطين، ومنشآت صناعية إضافية لدعم نشاطات مصانع البحر الميت؛ وتم تجفيف مساحات شاسعة من البحر الميت حيث أُقيمت عليها برك تبخير اصطناعية ومنشآت إضافية؛ كما تراكمت نفايات صناعية كثيرة، مثل "جبل الملح"، مما أدى إلى تغيير ملامح المنطقة بأكملها.

تهدف هذه الرقابة إلى فحص الطريقة التي أدارت بها الدولة امتياز البحر الميت وأشرفت على أنشطة شركة مصانع البحر الميت من حيث الجوانب البيئية والأراضي. وتُظهر مجمل نتائج الرقابة وجود فشل تنظيمي وتنفيذي شامل في عمل الجهات التنظيمية، وعلى رأسها وزارة حماية البيئة، ووزارة الطاقة، وسلطة أراضي إسرائيل، ووزارة المالية. تشير الإخفاقات التنظيمية التي يعرضها هذا التقرير، من حيث مدتها وتراكمها، الى وجود تقاعس واضح ومشكلة حوكمة حقيقية فيما يتعلق بالإشراف على امتياز البحر الميت وإدارته من حيث الجوانب البيئية والأراضي. وعليه، لا مفر من الاستنتاج بأن دولة إسرائيل قد فشلت في دورها التنظيمي فيما يتعلق بالإشراف على الامتياز من حيث حماية البيئة والأراضي.

تعود الثروات الطبيعية للبحر الميت أولًا وقبل كل شيء إلى الجمهور. تثير نتائج هذا التقرير قلق كل مواطن في الدولة، بسبب الطريقة السيئة التي تمت بها إدارة امتياز البحر الميت حتى الآن، دون

الحفاظ بشكل مناسب على المصالح البيئية والاقتصادية، خلافًا لمبدأ "الملوِّث يدفع"، مما أدى إلى الإضرار بالعدالة التوزيعية ومصلحة الجمهور والبيئة والأجيال القادمة.

من المناسب دراسة نتائج التقرير واستخلاص الدروس منها، ولا سيما في هذه الفترة تحديدًا، حيث تستعد الدولة لصياغة ترتيبات امتياز جديدة تمهيدًا لتجديد الامتياز في عام 2030. يتعين على الدولة، منذ الآن، أن تغيّر نهجها التنظيمي عند تعاملها مع مواردها الطبيعية الأكثر قيمة. عليها أن تتبنى رؤية تنظيمية تضع فيها الحفاظ على مصالحها البيئية والاقتصادية في المقام الأول، وأن تتخذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان حماية هذه المصالح بكل تفاصيلها وفروقها الدقيقة. وبهذه الطريقة فقط ستستطيع الوزارات الحكومية الوفاء بواجبها الأساسي في حماية المصلحة العامة.

يحذوني الأمل أن تتمكن الحكومة بأكملها، بما في ذلك وزراء المالية والطاقة والبيئة، وصناع القرار المعنيون في المستويات المهنية من السلطة التنفيذية، من إحداث التغيير المطلوب واستغلال الفرصة المتاحة أمام الدولة مع انتهاء فترة الامتياز الحالية. ومن المناسب، من بين أمور أخرى، أن يقوموا بصياغة ترتيبات امتياز مستقبلية من شأنها أن تمنع تكرار أوجه القصور التي أثيرت في هذا التقرير وضمان الحماية المثلى لجميع المصالح العامة في إطار استغلال الموارد الطبيعية لهذه المنطقة الهامة والفريدة من نوعها من الأرض، سواء من الناحية البيئية أو من الناحية الاقتصادية والمالية، لمنظومة المدفوعات التي تنطبق على صاحب الامتياز، وهي قضية لم يتم فحصها في إطار هذا التقرير. وبعد الانتهاء من تحديد مثل هذا الترتيب، يجب وضع آليات للمتابعة والإشراف والرقابة وتطبيق القانون لضمان تنفيذه من الآن فصاعدا.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

إلقدس، آذار 2025