

מוכרים את ישראל לטייקונים: משאבי הטבע המצמצמים שלנו

אז למי שייכת המדינה שלנו? התפישת ישראל היא שמשאבי הטבע הינם משאבים ציבוריים בבעלות כל אזרחי המדינה. המדינה מחזיקה את משאבי הטבע כנאמן הציבור בלבד, וחלה עליה החובה להגן על קניין זה ולהבטיח ניצול מיטבי שלו, באופן שיבטיח את מימוש האינטרס הציבורי במלואו.

עם זאת, במהלך השנים מדינת ישראל נתנה וממשיכה לתת לקומץ בעלי הון לנצל את משאבי הטבע הלאומיים שלנו ללא חשיבה אסטרטגית על צרכי המשק הישראלי לטווח הרחוק. משאבי הטבע שלנו מצטמצמים ונעלמים עם הזמן וככל שהאוכלוסייה בישראל גדלה.

בעשור האחרון כיהנו כאן ממשלות שהרבו לדבר על סמלים לאומיים, אבל לא עשו כמעט דבר כדי להגן על נכסיה של ארץ ישראל.

אנו באדם טבע ודין פועלים מזה שנים רבות בתחום הניהול והאסדרה של משאבי הטבע: מגז טבעי ונפט ועד לחצץ ואשלג. בין היתר, במהלך השנים פעלנו מול הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (ועדת צמח) והוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (ועדת ששינסקי) והוועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים (ועדת ששינסקי 2). לצערנו, הוועדות הללו, בחרו להתמקד בהיבט הפיסקאלי בלבד של משאבי הטבע שלנו ולא השכילו לדון בהיבט הרחב של ניהול משאבי הטבע.

לעמדתנו, משאבי הטבע שלנו הם לא רק מוצר כלכלי שיש לנהוג בו לפי חוקי ההיצע והביקוש. לעיתים אף מדובר בנכסים לאומיים ואסטרטגיים, ואין למכור אותם לכל המרבה במחיר בזמן הקצר ביותר. לשיטתנו השיקול של צרכי המדינה ושמירה על הסביבה גובר על שיקולים כלכליים שונים כמו ייצוא, הגברת התחרותיות או כל שיקול אחר המחשיב את המשאבים הללו מההיבט המוניטרי בלבד.

איך הגענו למצב הזה?

לישראל אין מדיניות רחבה העוסקת בניהול משאבי הטבע

למי הם שייכים? כיצד מבטיחים את שמירתם לטובת הדורות הבאים? כיצד דואגים לשיקום ארוך טווח של משאבים כמו ים המלח?

ממשלות ישראל העדיפו לתמרץ במשך שנים את חברות התעשייה הגדולות

המנצלות את משאבי הטבע שלנו בים המלח ובהפקת הגז, ואף להקל עליהן בתחום הפיסקאלי, על חשבון הציבור הרחב.

מדינת ישראל גיבשה בשלב מאוחר יחסית מדיניות פיסקאלית בנושא משאבי הטבע בישראל

ולכן מערכת המס מאופיינת בהיעדר מומחיות בתחום זה המעמיד את הכנסות הציבור בסכנה.

מה נדרוש מהממשלה הבאה

פיתוח אסטרטגיה לאומית ארוכת טווח

לניהול משאבי הטבע על בסיס תמונת מצב עדכנית של משאבי הטבע בישראל. על האסטרטגיה להיות מקיפה ולהתייחס לכל השלבים לאורך חיי המשאב (חיפוש, הפקה, ייצור, שימוש, מחזור, והטמנה). קיימת חשיבות מרכזית לאסטרטגיה אינטגרטיבית שתשלב בתוכה את התוכניות הפרטניות של כל המשרדים הממשלתיים הלוקחים חלק בניהול משאבי הטבע.

הבטחת החלת חוק ששינסקי 2 על כלל משאבי הטבע הלאומיים

יש לפעול שהחוק יחול על כלל משאבי הטבע הלאומיים – למרות הלחץ ההולך וגובר לפגוע בחוק על ידי החרגת חלקם מהחוק. מדובר בחוק שצופה פני עתיד אשר יש להבטיח שהוא ימשיך לחול על כלל משאבי הטבע הלאומיים – הידועים כיום ואשר יתגלו גם בעתיד.

הקמת יחידה מיוחדת המתמקצעת בחישוב וגבייה של תמלוגים והיטל רווחי יתר ממשאבי הטבע הלאומיים ברשות המיסים

כדי להבטיח גבייה ראויה של כלל התקבולים הנובעים מהניצול של משאבי הטבע הלאומיים יש צורך בהטמעת מערכת בקרה ובדיקה שיטתית ואחידה לאימות ולחישוב של הנתונים שמועברים לרשויות מן היזמים ולהבטיח תיאום בין הרשויות המעורבות בגביית התקבולים. גבייה של תמלוגים בגובה ריאלי תשקף היטב את זכות הקניין של הציבור והדורות הבאים.

הוספת חובת דיווח על שר האוצר

וחובה על וועדת הכספים לקיים דיון ציבורי, אחת לשנה, באשר לתקינות תקבולי המדינה ממשאבי הטבע הלאומיים בהתאם לחוק ששינסקי. מטרת סעיף זה היא להגביר את השקיפות והפיקוח הציבורי על התקבולים אשר צריכים להתקבל לקופה הציבורית מכוח הוראות החוק. הצורך בסעיף זה בולט בשל ניסיון העבר וחובת דיווח זו נועדה למנוע מצב זה ולקבוע מנגנון של פיקוח הדוק ושוטף עם נראות ציבורית מקסימאלית על התקבולים המגיעים והנגבים על ידי המדינה מכוח הוראות החוק.

ים המלח – פלא עולם הולך ונעלם

ים המלח הינו תופעה ייחודית במינה אשר חובקת בתוכה פיסות היסטוריה קדומות, עוצמות גיאולוגיות חד פעמיות ומרחבי נוף מרהיבים. האגם הינו אחד מגופי המים המלוחים ביותר על פני כדור הארץ¹ והנקודה היבשתית הנמוכה ביותר בעולם. שיאים אלו הביאו אותו להיות מוקד משיכה והתעניינות עולמית. הדבר ניכר, בין היתר, ב"עלייתו לגמר" בתחרות שבעת פלאי עולם, **כאחד מעשרה פלאי עולם הטבע**² וברצון להכריז עליו כאתר מורשת עולמית של ארגון אונסק"ו (UNESCO), הכרזה שמתעכבת בשל מגבלות פוליטיות³.

עם זאת, ועל אף מעמדו וחשיבותו הבינלאומית, **מצבו של ים המלח מעולם לא היה גרוע יותר, והוא מהווה אוצר טבע ומורשת נדיר שהולך ונחרב לנגד עינינו בשנים האחרונות**. לפי נתוני מחקר שפורסם בסוף שנת 2015 ההתגברות בקצב ירידת המפלס מסתכמת בירידה ממוצעת של כ-1.2 מטר בשנה ולגריעה כוללת של מעל 30 מטר מאז 1976⁴.

בעקבות חשיבותו של משאב טבע זה, אנו פועלים במספר זירות כדי למנוע את המשך הפגיעה בו, בין היתר באמצעות הגשת ערר נגד רשות המים לשם הגבלת כמות שאיבת המים מים המלח על ידי מפעלי ים המלח, ייצוג האינטרס הציבורי והסביבתי מול הצוות ליישום ההמלצות בנושא פעולות הממשלה לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח בתהליך עיצוב זכיון ים המלח העתידי, ופועלים להבטיח שקיפות בניהול ההכנסות מים המלח יחד עם דרישה לפתרון.

1/ Niemi, T. et al, editors, The Dead Sea – The Lake and Its Settings, Oxford University Press, 1997

2/ "ים המלח עולה לגמר" כתבה מאתר האינטרנט של משרד התיירות (2009)

3/ http://goisrael.gov.il/tourism_heb2/attractions/Attractions/Pages/Dead%20sea%20seven%20wonders.aspx

4/ David Keane and Valentina Azarov "Unesco, Palestine and Archaeology in Conflict" [2014]

http://djilp.org/wp-content/uploads/2014/04/Keane_Final-to-Printer.pdf

4/ לנסקי ורנטה, לעיל הייש 2, עמ' 16.

מה נדרוש מהממשלה הבאה

• הגבלות על כמות המים הנשאבת על ידי רשות המים (שר האנרגיה) בכל רישיון עתידי

יש לבחון את צמצום השאיבה על ידי מי"ה, אף אם יידרש לצורך כך צמצום היקפי הייצור. צמצום זה יעשה על מנת להביא לאיזון ראוי יותר בין אינטרסים כלכליים, סביבתיים וחברתיים בכל הקשור לניהול אגן ים המלח, כאשר כיום האיזון מוטא לטובת אינטרסים כלכליים תוך כדי פגיעה חמורה באזור. לעמדתנו, יש לפעול עוד היום לצמצום כמות המים שנשאבת מכוח הזכות שהוענקה למי"ה בחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון").

• הבטחת יישום והחמרה של המלצות צוות סיום הזיכיון ששר האוצר עומד בראשו

החלטת ממשלה מספר 2219 שאימצה את מסקנות וועדת ששינסקי 2, הנחתה את שר האוצר למנות צוות, אשר יגבש המלצות באשר לפעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים-המלח (2030). על פי כתב מינוי, צוות זה היה אמור להכין את המלצותיו, לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים, עד ליום 1.5.2016.

• **יש לפעול להחיל את התנאים בהקדם האפשרי** ולכל הפחות לפעול להקדמת תום תקופת הזיכיון וכך להקדים את יישום תנאי ההפקה המשופרים.

• **יש לצמצם את שטח הזיכיון ככל שניתן ולכן**, בין היתר, מוצע לאמץ את עמדת הצוות כי שטחים המשמשים (או שעשויים לשמש בעתיד) לצורך כריית חומרי וואדי או קידוחי מי תהום, שברור שאינם בגדר שטחים אשר נדרשים לשם פעילות הפקת המשאבים, יצומצמו.

• **החלת דיני התכנון ודיני הגנת הסביבה כבר היום** - חוק הזיכיון פתח פתח לפרשנות שמאפשרת להחריג את בעלי הזיכיון ממספר חוקים. אך חוק זה הינו שריד ארכאי למציאות אשר אינה קיימת, ולכן כל אסדרה עתידית תהייה חייבת להימנע מהכללת סייגים אלו וכך יובטח שכל בעל רישיון הפקה עתידי יעמוד במנגנונים הקיימים בחקיקה הסביבתית השונה ובפרט שיפעל בכפוף לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. לאחר תום תקופת הזיכיון, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, כך שיבוטלו הסעיפים הייחודיים שתוקנו לשם החלת החוק על מי"ה כך שהחוק יחול בצורה שוויונית. הרי ביטוי העיקרי של שלטון החוק שהוא נשען על הוראותיהן של נורמות יציבות, השוות לכול ואשר מחייבות את הכול במידה זהה. נקודת המוצא לכל רישיון הפקה עתידי חייבת להיות כי בעל רישיון ההפקה ופעילותו יהיו בכפוף לכל רגולציה מחייבת.



• **מניעת ירידת מפלס האגן הצפוני בשל פעילות תעשייתית:** אין להותיר הרשאה עתידית לכריית מינרלים ממימי ים המלח ללא הצגת תכנית אשר תמנע לחלוטין את ירידת מפלס האגן הצפוני אשר נובעת מפעולות הכרייה. עקרון זה, עצירת ההידרדרות המתמשכת וייצוב מפלס, אשר אמנם לא פותר לבדו את בעיות ירידת מפלס ים המלח, יצמצם משמעותית את קצב ירידת המפלס ויותיר פתח ליישום תכנית לשם שיקומו. ככל שלא תיושם תכנית שכזאת, מוצע כי בעל רישיון ההפקה העתידי יישא בעלויות השיקום לפי חלקו בירידת המפלס. מדובר בכלי כלכלי חשוב שיש בו כדי להוות תמריץ חשוב לצמצום הפקת המים ממימי ים המלח.

• פרסום עמדת משרד האוצר בעניין ערך נכסי ים המלח

צוות שני שהוקם בראשות החשבת הכללית במשרד האוצר, דן באופן החישוב של ערך הנכסים של חברת מפעלי ים המלח בע"מ, בתום תקופת הזיכיון. שאלה זאת הופכת דחופה יותר, ככל שאנו מתקרבים לשנת 2020 ויש בכוחה להשפיע על ההחלטות של הצוות בראשות הכלכלן הראשי במשרד האוצר. עם סיום תפקידה של החשבת הכללית מיכל עבאדי-בויאנג'י, פורסם שהצוות שבראשה סיים את עבודתו אך הוחלט לתת לחשב הכללי החדש לבחון את מסקנותיה ולהכריע על מה יהיו ההמלצות הסופיות. יחד עם זאת, ולמרות היות ים המלח נכס ציבורי, עמדת הביניים, שכללה המלצה על יציאה למכרז בסיום הזיכיון, לא פורסמה מעולם.

• הבטחת שיקום ים המלח וגיבוש תכנית ממשלתית להצלתו

מדינת ישראל ממשיכה לפזר הבטחות לשיקומו של ים המלח באמצעות פרויקט תעלת הימים. לא ניתן לתלות תקוות בתעלת ימים כפתרון קסם למצבו של ים המלח; מחקרים מראים כי הזרמת מי ים בכמויות גדולות תהרוס את ייחודו של ים המלח ותגרום נזק סביבתי כבד. יש להבטיח כי המדינה תאמץ פתרון כולל לים המלח, וכי המדינה תפעל לשקם את ים המלח ואף להצילו. על המדינה לפעול כבר עכשיו להכנת תכנית רחבה, אשר תעוגן במסמך סטטוטורי, לשם שיקום ארוך טווח, הן של האגן הצפוני והן של האגן הדרומי ואף של אזור ים המלח בכללותו. תום הזיכיון בשנת 2030 והשנים הקודמות לכך, הינם הזדמנות להכנת תכנית כוללת לשם הצלת ים המלח ויישומה. אין ספק כי הבחירה במהלך רחב זה תחייב את הממשלה לקבל החלטות אשר חורגות משאלת עתיד זיכיון ים המלח.

