

י"ג תמוז תשע"ח

26 ביוני 2018

לכבוד

יואל נווה

ראש הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח

משרד האוצר

מר נווה הנכבד,

הנדון: לקחת את ים המלח מ"החברה לישראל" ולהחזיר אותו לציבור הישראלי

לובי 99 הינו הלובי הציבורי הראשון בישראל, ארגון ללא מטרות רווח אשר מפעיל לוביסטים בכנסת ובמשרדי הממשלה כדי לקדם את האינטרסים של הציבור הרחב בנושאים כלכליים וחברתיים. אלפי חברי הארגון משלמים סכום קבוע על פי בחירתם, באמצעות הוראת קבע, ובתמורה מקבלים זכות הצבעה בבחירת הנושאים אותם יקדם הארגון. אחד הנושאים הראשונים שנבחר על ידי חברי הארגון הוא נושא התמלוגים על משאבי טבע, ובמסגרת זו אף סייענו בהעברת מסקנות ועדת "ששינסקי 2".

על כן, אנו מתכבדים להגיש את עמדתנו לדו"ח הביניים של "הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח" (להלן, בהתאמה – "הדו"ח" ו"הצוות").

א. כללי

דו"ח הצוות, על נספחיו, מכוון לשורה תחתונה לפיה האפשרות העדיפה היא בבחינת "מה שהיה הוא שיהיה": מתן זיכיון ארוך טווח לגורם פרטי, שיבצע את כריית המחצבים בים המלח לתקופה של 30-40 שנה. בבואו של הצוות להמליץ כיצד יש להגן על האינטרס הציבורי בים המלח במסגרת הזיכיון החדש, הוא מתייחס להפרת כללי הזיכיון שבוצעו על ידי הזכייין הפרטי כיום, כימיקלים לישראל (להלן – "כיי"ל"), בכל הקשור לאי קבלת חלקה של המדינה (GT) בתמלוגים וכן לפגיעה בנוף ויצירת מפגעים סביבתיים, כקשיים שניתן לפתור במסגרת תנאים ברורים ונוקשים יותר במכרז החדש שתפרסם הממשלה.

אנו מבקשים להציע הסתכלות אחרת, ולהעלות את השאלה האם נכון להעניק שוב זיכיון לגורם פרטי שהאינטרס היחיד שעומד לנגד עיניו הוא מקסום רווחיו. ים המלח הוא אוצר טבע ייחודי ברמה בינלאומית ומשאב לאומי. כיי"ל, שמחזיקה בזיכיון לחציבת משאבים בים המלח, הופרטה בין השנים 1992-1998. כיום מחזיקה משפחת עופר בכיי"ל באמצעות החברה לישראל. מתן הזיכיון לכיי"ל יצר פגיעה מתמשכת באינטרס הציבורי בהיבטים שונים ולכן לדעתנו יש לבחון אלטרנטיבות נוספות לבעלות של

גורם פרטי על אוצר טבע זה. לגישתנו ניתן לבחון מספר מודלים חדשניים אשר בכולם יינתן מעמד מיוחד לאינטרס הציבורי בשמירה על המשאב ולא רק למטרה של השאת רווחים לחברה המחזיקה בזיכיון.

ב. הזיכיון החדש בים המלח פוגע באינטרס הציבורי

(1) רווחיות הזכיון הפרטי - כי"ל פעלה להשאת רווחיה במחיר פגיעה באינטרס הציבורי

במשך השנים, החברה לישראל גרפה רווחים של עשרות מיליארדי ₪ בשל אחזקתה בכי"ל. רווחיות זו נבעה ממחירי האשלג בעולם, אך גם ממצב רגולטורי שהתקיים עד השנים 2012-2014 אז הוחרגה כי"ל מחוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, והושת עליה מס רווחי יתר שהגדיל את נתח המדינה ברווחי משאבי הטבע בעקבות ועדת "ששינסקי 2".

לאורך כל התקופה הזו, כי"ל פעלה באגרסיביות והפעילה לוביסטים כדי למנוע רגולציה שתגדיל את חלקה של המדינה ברווחים ממשאבי הטבע. גם כאשר החליטה המדינה לשנות את הרגולציה היא נתקלה בהתנגדות עזה מצד כי"ל, שבין היתר איימה לפטר עובדים. מדובר באיום כבד משקל, שכן כי"ל היא עוגן תעסוקתי מרכזי בדרום הארץ. שיטות אלה אפשרו לכי"ל לדחות, לעכב ולצמצם רגולציה לטובת עשיית רווחים עבור הבעלים הפרטי.

בנוסף, לאורך השנים התגלו פערים בתשלום התמלוגים אותם הזכיון הפרטי מחויב לשלם על פי שטר הזיכיון. לאחר בוררות ממושכת, בה התקבלה עמדת המדינה, כי"ל נאלצה להחזיר סכום של 900 מיליון ₪. סכום נוסף של 600 מיליון ₪ נמצא עדיין במחלוקת בין כי"ל לבין המדינה. תוצאה זו מעלה את השאלה, האם ישנם סכומים נוספים שלעולם לא נדע כי לא שולמו בשל פערי המידע המשמעותיים בין כי"ל לבין הממשלה.

הדו"ח אינו מתמודד כלל עם השאלה מה יהיה הקשר בין המחיר שישלם הזוכה במכרז לבין התשלומים העתידיים אותם הוא צפוי להעביר למדינה, כלומר איזה חלק מההשקעה ינוכה למעשה מהתמלוגים אותם אמור לשלם בעל הזיכיון הבא. בהנחה שהמדינה תבחר בסופו של דבר להמשיך לפעול בשיטת הזיכיון וסוגיה זו לא תוסדר בשלב מוקדם, הצוות למעשה משאיר נושא מהותי זה ללא מענה ומזמין – ודאי לנוכח ניסיון העבר – לחץ עתידי ופרשנות שתיטיב עם הזוכה במכרז.

(2) מפגעים סביבתיים

א. הירידה במפלס המים:

הפעילות התעשייתית של כי"ל אחראית לכ-25-20 אחוזים מירידת מפלס המים באגן הצפוני של ים המלח. המפעלים שואבים מים מן האגן הצפוני לטובת הבריכות התעשייתיות וחלק גדול מהמים מתאדה במהלך תהליך ההפקה. המים מים המלח, כמו גם מי התהום, נשאבים ללא היטל הפקה, וללא מגבלות שרשות

המים הייתה אמורה לקבוע. מדובר ב-20 אחוזים מהמים לתעשייה בישראל בכלל. שימוש במים תעשייתיים ללא מגבלות או מיסוי, מזמין כמוכן שימוש לא יעיל והשפעה סביבתית ניכרת.

ב. קציר המלח:

בשנת 2012 נחתם הסכם בין החשב הכללי לבין מפעלי ים המלח וקיבל תוקף של החלטת ממשלה שקבעה כי הפתרון הנדרש לעליית המפלס בבריכה התעשייתית ולסיכון למלוונות ים המלח הוא קציר מלח מלא. עם זאת, מדו"ח מבקר המדינה 66ג, שפורסם בשנת 2016, עולה כי התכנית לביצוע קציר המלח שהובילה כ"ל, אשר קיבלה את אישור הוועדה לתשתיות לאומיות (להלן – הות"ל), אפשרה מצב בו תאריך היעד לביצוע הקציר המלא נדחה מ-2016 ל-2024 ולוח הזמנים נמתח על פני זמן רב יותר.

העלות הנוספת למדינה בגין העיכוב תשולם על נכסים שהפחת עליהם חושב לתקופה קצרה יותר, במסגרת ההחזר שהמדינה אמורה לשלם לכ"ל על שווי הנכסים בתום תקופת הזיכיון, ותסתכם ב-632 מיליון שקלים, על פי חישוב של מבקר המדינה. כתוצאה מכך, השתתפות המדינה בעלות פרויקט קציר המלח תעלה מ-1.3 מיליארד ₪ לכמעט 2 מיליארד ₪.

יתר על כן, במסגרת התכנית שהוגשה לות"ל, כ"ל אף הצליחה לקבל אישור לשפיכת פסולת תעשייתית (מלח). על פי הדמיה שיצר מבקר המדינה, הדבר ייצור שינוי משמעותי בנוף. בדו"ח מצוטט מכתב ששלח המשרד להגנת הסביבה למבקר, בו נטען שהשינוי שביצעו מפעלי ים המלח בתוכנית מנוגד להחלטת הממשלה, יוצר אי וודאות לגבי ביצוע הקציר המלא ועלול לאפשר פגיעה סביבתית ניכרת:

"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 סביבתית ואקולוגית, בעל חשיבות גבוהה ביותר למורשת ולתיירות ברמה הלאומית והבינלאומית... אם יטופל יבשתית, המלח הקצור יתפוס תוך מספר שנים שטחים עצומים וישנה לבלי הכר את הייחודיות הסביבתית של מרחב ים המלח".

האפשרות שאיננה יוצרת פגיעה נופית היא שפיכת פסולת המלח שתיווצר כתוצאה מהקציר למי האגן הצפוני, אך עלותה גבוהה בהרבה. כאשר הצוות מציע שבזיכיון הבא תוטל על בעל הזיכיון האחריות לטיפול במפגעים הסביבתיים, הוא למעשה מציע פתרון שעלול להישאר "על הנייר" בלבד. הניסיון מראה שהגורמים המפקחים מאשרים למפעלי ים המלח לייצר מפגעים סביבתיים (כמו במקרה של אישור הות"ל), כאשר ברור שהגורם הפרטי אינו מעוניין להפנים את עלות ההשפעות החיצוניות והוא בוחר באלטרנטיבה זו משיקולים כלכליים בלבד. אין סיבה כי בעל הזיכיון בעתיד לא ינסה לשכנע את הרגולטורים לאפשר לו לפעול באופן שפוגע בסביבה ובנוף לשם השאת רווחיו הפרטיים, וייתכן בהחלט שהוא שוב יצליח בכך.

(3) הצלחת מכרז מחיר המינימום

הדו"ח מציע כי המדינה תקבע מחיר מינימום במכרז, כדי לוודא שהזיכיון יימסר תמורת תמורה ראויה. כדי לייצר איום אמין, לפיו המדינה תהיה מוכנה לא למסור את הזיכיון, אם החברות שייגשו למכרז לא יציעו מחיר גבוה ממחיר המינימום, מציע הצוות להקים שלד לחברה ממשלתית שתהיה ערוכה לקבל אליה את פעילות ההפקה במקרה של כישלון המכרז. עם זאת, לנוכח האתגר הכרוך בניחול חברה ממשלתית בתחום התשתיות, תוך העסקת כלל העובדים בהעסקה ישירה בחברה, אתגר שהממשלה מודעת לו כמובן, **האיום להקמת חברה חדשה מסוג זה נתפס כאיום לא סביר.**

הצוות אמנם מתייחס לחשש לפיו בשל אי הסימטריה במידע בין כ"ל לבין חברות אחרות, קיומם של מפעלי המשך של כ"ל ותנאי הזיכיון, ייתכן כי מספר החברות שייגשו בפועל למכרז יהיה מצומצם. עם זאת, במסגרת נספח ג' לדו"ח, הסוקר "מועמדים פוטנציאליים לפעילות ההפקה העתידית (מלבד כ"ל)", ישנן הערכות אופטימיות לגבי מספר החברות שתוכלנה לגשת למכרז. Nutrien מוזכרת כאפשרות, יחד עם ההסתייגות שכבר כעת מוטלות עליה מגבלות על ידי רגולטורים בהודו וסין שבעקבותיהן מכרה לאחרונה את אחזקותיה בכ"ל. חברה נוספת שמוצגת כמי שעשויה לגשת למכרז היא Uralkali הרוסית, יצרנית האשלג השנייה בגודלה בעולם. החברה מחזיקה 17 אחוזים מכושר הייצור העולמי ולכן לנוכח המגבלות הרגולטוריות שהוטלו על "פוטאש" (היום Nutrien) ישנה שאלה לגבי הסבירות כי היא כלל תיגש למכרז. אפשרות נוספת שעולה בחוות הדעת שהוגשה לוועדה היא התמודדות של שתי חברות מתחום הברום, על אף ששתיהן יחד שולטות בכמעט שמונים אחוזים מן השוק העולמי, ולכן קיים חשש כי גם עליהן יוטלו מגבלות רגולטוריות על ידי רשויות הגבלים בעולם בבואן להתמודד על רכישת זכויות הכרייה של מפעלי ים המלח.

מכל הסיבות שהובאו לעיל, האפשרות שכ"ל תזכה במכרז היא האפשרות בעלת ההסתברות הגבוהה ביותר. עולה השאלה, האם לנוכח התנהלותה של כ"ל במהלך תקופת הזיכיון הנוכחי, תהיה זו האפשרות שמשרתת בצורה הטובה ביותר את האינטרס הציבורי.

ג. האלטרנטיבה המוצעת לחלוקת זיכיון / רישיון הפעלה

הדו"ח איננו מתמודד ישירות עם שאלת ההשלכות של סעיף 25 לחוק זכיון ים המלח, התשכ"א-1961, שמקנה לבעל הזיכיון זכות להשוות כל הצעה של חברה שתוגש במכרז עתידי (להלן – "זכות הקדימה"). עם זאת, ברור לכל בר דעת כי זכות הקדימה של כ"ל פוגעת קשות באפשרות שחברות אחרות ייגשו למכרז העתידי, מה שמוביל בתורו לפגיעה באינטרס הציבורי.

במקרה של הזיכיון להפקת משאבי טבע בים המלח, שיטת הזיכיון לא הוכיחה את עצמה. הזכיון הפרטי פעל למקסום רווחיו בלבד, על חשבון שמירה על הנכס הציבורי. מתן זיכיון פעם נוספת לגורם פרטי לכריית משאבי ים המלח יהיה בבחינת פגיעה באינטרס הציבורי, ודאי לנוכח קיומה של זכות הקדימה ומסיבות נוספות שמנינו קודם. לכן, אנו מבקשים להציע מספר אלטרנטיבות להצעת הצוות, שכאמור מסתפק בהידוק והקשחת תנאי מכרז, אך מותיר את כ"ל, הממשלה והציבור על אותו "מגרש משחקים". אנו

מבקשים להציע אלטרנטיבות בהן השליטה בים המלח נשארת במידה רבה בידי הממשלה והציבור וכך גם מרוקנות מתוכן היתרון שקיים לכי"ל בשל 'זכות הקדימה'.

ניתן לחשוב על מודל שבו ישולבו המטרות הכלכליות, קרי הפקת הרווחים מהפעילות בים המלח, והמטרות הציבוריות של שמירה על ים המלח כמשאב הלאומי. כלומר, המטרה של עשיית רווחים לא תגבר על המטרה הציבורית של שמירת המשאב הלאומי, ותתקיים בכפוף להוראות הרגולטורים לשמירה על ים המלח.

להלן שתי אלטרנטיבות מוצעות :

1. **מודל אפשרי אחד הוא הקמת חברה ממשלתית** דוגמת החברה הפועלת לעניין זה בכביש מספר שש, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות. חוק החברות הממשלתיות, התש"ח-1975 מאפשר להקים חברות שיפעלו גם משיקולים של אינטרס הציבור. כלומר החברה הממשלתית מנהלת את המשאב הלאומי והגורם הפרטי נבחר במכרז כגורם מפעיל, לעניינו מבצע את פעילות כריית המחצבים והשיווק.

2. **מודל אפשרי אחר, הוא שהממשלה תקים חברה שתפקידה יהיה לבצע את פעילות הפקת משאבי הטבע בים המלח באמצעות גורמים מקצועיים.** הדבר ייעשה בחוק מיוחד, כדוגמת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ח-2007, תוך שהחברה פועלת למטרות ציבוריות שאינן השאת רווחיה בלבד, דוגמת השמירה על ערכי הטבע הייחודיים בים המלח.

בכל אחת משתי האלטרנטיבות הללו, אין הכוונה היא להקמת חברה ממשלתית או חברה מיוחדת, שתעסיק ישירות את עובדי מפעלי ים המלח, אלא לחברה שתבצע את הפעילות באמצעות שותפות עם המגזר הפרטי, למשל בשיטת PFI. בדרך זו, הגורם הפרטי יהווה קבלן ביצוע בלבד לפעילויות ההפקה והשיווק של מחצבי הטבע מים המלח, בהתאם להוראות ההפקה של החברה המפקחת. הוצאת המכרז תתבצע בדומה לפרויקטים אחרים שבוצעו בהצלחה בתחום התשתית כמו הרכבת הקלה בירושלים או כביש מספר 6, בהן השליטה בנכס הציבורי נותרת בידי המדינה.

נחזור ונציין כי בשנים בהן הזיכיון לכריית מחצבי ים המלח היה בידי הזכיין הפרטי, נצבר ניסיון רב בביצוע פעילות זו גם בכי"ל ובקרב עובדיה וגם בידי גורמי הפיקוח והבקרה במדינה. בנוסף, האופי התפעולי של כריית מחצבים בים המלח לא אמור לעבור שינויים גדולים (בהשוואה, למשל, לכריית אשלג במכרות בהם כמות האשלג פוחתת לאורך זמן).

לכן, אנו סבורים כי הפתרון המיטבי הוא פרסום מכרז לביצוע פעילות הכרייה בלבד, בו המדינה, באמצעות גורם מיוחד – החברה הממשלתית או החברה שתוקם לצורך כך בחוק מיוחד – תשלם למפעיל עבור ביצוע הפעילות בלבד. פתרון זה יאפשר למדינה לצמצם את פער המידע בינה לבין המגזר הפרטי ולהשאיר בידה את השליטה ברווחים המופקים מכריית המחצבים בים המלח כמו גם את האפשרות

לשקול את האינטרס הציבורי. נציין כי הגענו למסקנה זו לאחר התייעצות עם מומחים רבים, בהם בכירים לשעבר באגף החשב הכללי שעסקו בפרסום מכרזים מסוג זה.

הוצאת מכרז לביצוע פעילות הכרייה והשיווק עשויה להתברר כאפשרות פשוטה יותר מביצוע מכרז על הזיכיון. בביצוע מכרז על הזיכיון יש צורך בקביעת מחיר מינימום וכן בהתייחסות לגובה התמלוגים שישלם הזכיון למדינה, למיסוי נוסף שחל עליו, להחזר ההשקעה של זכיון חדש על השקעתו ולפרמטרים רבים נוספים.

ד. סיכום

שיטת הזיכיון, במסגרתה הגורם הפרטי – הפועל למטרה של השאת רווחים בלבד – מקבל אחריות על משאב לאומי ואוצר טבע בעל ייחודיות בינלאומית ועושה בו כבשלו, מעלה קשיים רבים. הגורם הפרטי פועל תוך פגיעה סביבתית וחלוקה בלתי הוגנת של הרווחים מאוצר טבע זה, כאשר הרגולטור מתקשה לפקח עליו מסיבות מגוונות, כגון חוסר סימטריה במידע והפעלת לחצים באמצעות לוביסטים ותהליכים בהם הגורם הפרטי הוא הדומיננטי והרגולטור מוצא את עצמו מגיב למהלכיו.

אנו מבקשים מחברי הצוות לשקול מחדש, במסגרת השימוע הציבורי, את השימוש בשיטת הזיכיון, כדי שמדינת ישראל לא תמצא את עצמה שוב מוסרת אוצר טבע ייחודי תוך שהיא מתקשה להגן על האינטרס הציבורי אל מול בעל הזיכיון. באפשרות שהצגנו להלן, ים המלח יוחזר לבעלותה של המדינה, שתהפוך לגורם המוביל שתפקידו לאפשר את הפעילות התעשייתית (באמצעות גורם פרטי כמבצע) תוך איזון ושמירה על האינטרס הציבורי ועל עתידו של ים המלח.

נשמע לענות על כל שאלה ולהופיע גם בעל פה.

בברכה,

מרב דוד

לובי 99