

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף התקציבים

ט"ז באيار התשפ"א
28 באפריל 2021
תק. 1797-2021

עמדת אגף התקציבים לדוח ועדת המנכ"לים

רקע

ועדת המנכ"לים הוקמה מכוח החלטת ממשלה מס' 472 מיום 25 באוקטובר 2020 שעונינה "פיתוח וקידום מפרץ חיפה". המנדט אשר ניתן לוועדת המנכ"לים, היה לגבש אסטרטגייה ממשלתית ועקרונות לתוכנית פעולה לפיתוח וקידום מפרץ חיפה. כפי שציינו פעמים רבים, מנוסח ההחלטה הממשלה עולה בכירור כי המנדט אשר ניתן לוועדה הינו רחב ביותר. לאור זאת, ציינו כי בוועדה יתקיימו דיוני עמוק בנושאים על מצב המטרופולין, מהם יעלו הקשיים העומדים בפני פיתוח המטרופולין, ככל שישנם, וכן דיונים על אודות הਪתרונות הרצויים. זאת ביחד כאשר קיימות תפיסות מקצועיות שונות לעניין אפשרויות הפיתוח של אזור המפרץ והמטרופולין ומהלוקות בעניין מידת יישומתן.

יודגש כבר בפתח הדברים, כי אגף התקציבים מברך על ההחלטה הוועדה שלא לנקוב במועד פינוי חלוט במסגרת טיפול הדוח שהופצה (להלן – הדוח), אלא בידיערכות ממשתית. ההחלטה זו, מצמצמת במידה מסוימת את הסיכוןם אליהם השופה המדינה, ומאפשרת לממשלה לבחון את מועד הפינוי ואת הצורך לנקוב בו. כלשון הדוח "תוך שכלל כלל האינטרסים הנוגעים לדבר", בשים לב, בין היתר, להתחתיות טכנולוגיות, להיערכות משק האנרגיה, לעלות הפרויקט, לכדיותו הכלכלית ולסדרי העדיפויות של הממשלה. לפני שנפרט את עמדתנו בעניין המתווה המוצע, באופן התנהלות הוועדה וסדרי הדיונים שהובילו לגיבוש הממלצות, נבהיר כי אגף התקציבים תומך ומשוכנע שיש לפתח את מפרץ חיפה. ההתפתחויות הטכנולוגיות וחדירת הרכיב החסמי מהווים הזדמנויות אמיתית לשינוי במפרץ שיש בו ערך משקי רב. אולם הבסיס להצלחה הינו ניהול נכון של שלביות וככלויות הפרויקט.

לצערנו הרבה בחרו המנכ"לים להתמקד במתן "בשורה" על ידי נקיבה במועד (גם אם אין מועד חלוט), שאיננו ריאלי תכוניות וככללית ולא ביצירת תכנית אמיתית עם היכנותה ישומית וכלכליות. כמו כן הדוח כפי שפורסם לא כולל פרטים מהותיים בעניינו שעלו בוועדה ועל כן, נרחיב על נושאים אלו בחומר זום.

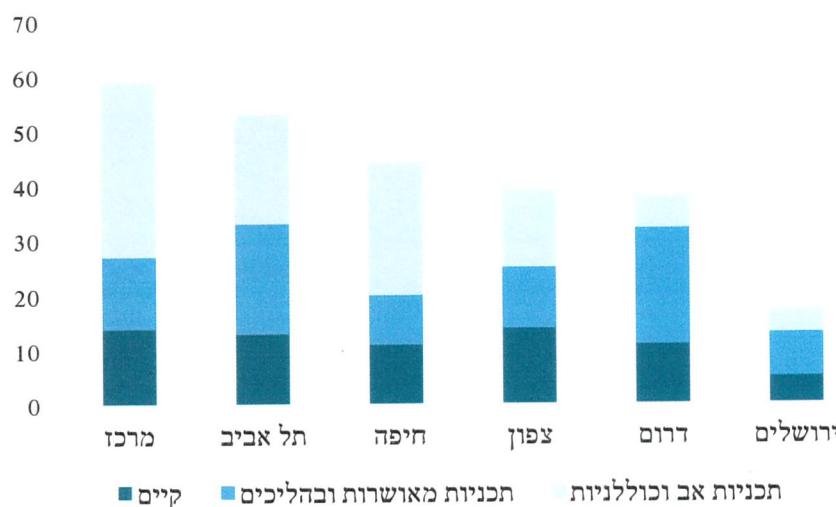
על אף שדרשו מספר פעמים כי בהתאם להחלטת הממשלה ולMANDAT שנייה לוועדה, יש לקיים דיוון עמוק במצב המטרופולין ובנסיבות למצב זה, לא ענינו. הדוח שהופץ, אינו משיק באופן מלא את העמדות שהוצעו על ידי חברי הוועדה בנושאים שונים. נטען ברוח כי הידול האיטי באוכלוסייה חיפה מציבע על אטרקטיביות נמוכה של העיר, אך גם הנתונים המופיעים בדוח סותרים טענה זו. מהדוח עולה כי קיים מאزن הגירה חיובי מהו"ל לחיפה, אשר אף מקוז את שי悠ר ההגירה הפנימי (מאזן ההגירה לחיפה הינו חיובי בהתאם לדוח). למרות זאת, בדוח נתון זה מוצג כנתון המשקף קיפאון של העיר.

בנוסף, נטען כי עדות לכך שמטרופולין חיפה נמצא בסטגנציה היא קיפאון במחيري הדיור. הנתונים המופיעים בדוח מראים את המגמה מ-1995 ל-2017. ציינו במהלך הדיונים כי השוואה זו מציגה תמונה

מוותה; אם משווים את עלית מחירי הדירות בין 2007 ל-2017,¹ רואים תמורה שונה – אוזר חיפה איננו בתחתית עלית מחירי הדירות. נציין כי איןנו גורסים כי זהו המדריך עליו צרכיים להסתכל בבעונו לנתח הצלחה של אוזר, אבל ככל ונבחר פרמטר זה, ניכר כי הוא מוצג באופן מגמתי ומוותה. יתרה מזאת, ניכר כי העיר חיפה ממוקמת באופן עקבי בצמרת המדדים להתחדשות עירונית;² הן בהיקפי התכניות ויח"ד המאושרות והן בהיתרי הבניה להתחדשות עירונית. נתון זה מצביע בין היתר על כך כי יש כדיות כלכלית להתחדשות עירונית בחיפה, כמו גם ביקוש, ועל האטרקטיביות של חיפה.

פרמטר נוסף עליו נשען הניתוה הגורס כי מטרופולין חיפה נמצא בסטאגנציה והוא ניצול שטחי המשרדים באוזר. לצערנו גם נתון זה הועց באופן חלקי ולא מממצה. ממבט על הנתונים הארציים של ניצול שטחי משרדים ניתן לראות שהבעיה שעליה מצביעים כותבי הדוח – תת ניצול שטחי משרדים לא מופיע בפרט את מחוז חיפה, אלא הינה בעיה רוחנית בכל המחוות.³ לא ניתן להסיק אם כן שמחוז חיפה סובל מבעיה ייחודית בהיבט זה.

שטחי משרדים ב מיליון מ"ר לפי מחוזות



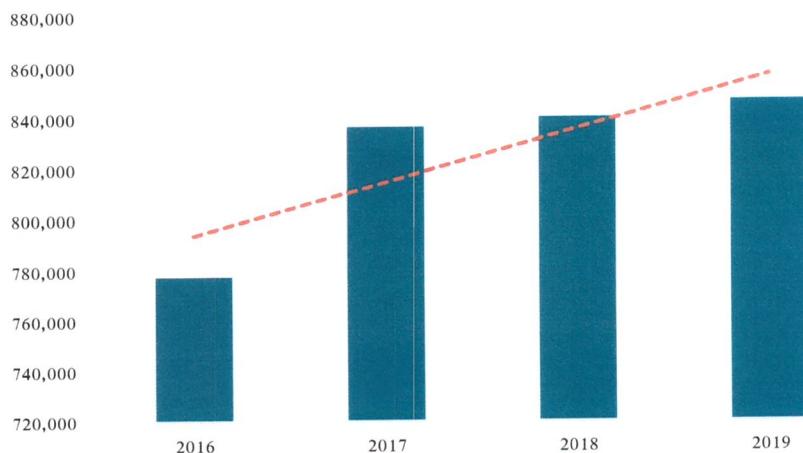
כמו כן, דיוון הרקע התעלם לחלוטין ממצבה הפיננסית של עיריית חיפה, ומכך שהיא אחת מהרשויות החזקות בישראל; ובפרט שעיריית חיפה אינה איתנה, בעלת הכנסות ארנונה לא למגורים ניכרות ובמגמת עלייה, והכנסות ממוצעת לתושב מעלה ממוצע הארץ בשלוש השנים האחרונות. הציגה של הגידול בגביה א伦ונה לא למגורים מטהה לדעתנו, מכיוון וחיפה נמצאת כבר עתה במקום גבוה בהשוואה הארץית.

¹ נתוני למ"ס, 2007-2017

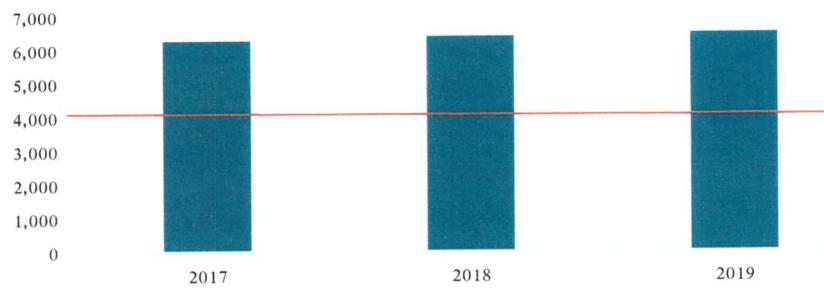
² ראו את דוח הרשות להתחדשות עירונית 2020

³ ראו את הנתונים ממנהל התכנון

הכנסות מארנונה לא למגורים, עיריית חיפה (אלפי ש"ח)



הכנסה עצמית לתושב, עיריית חיפה (בש"ח)

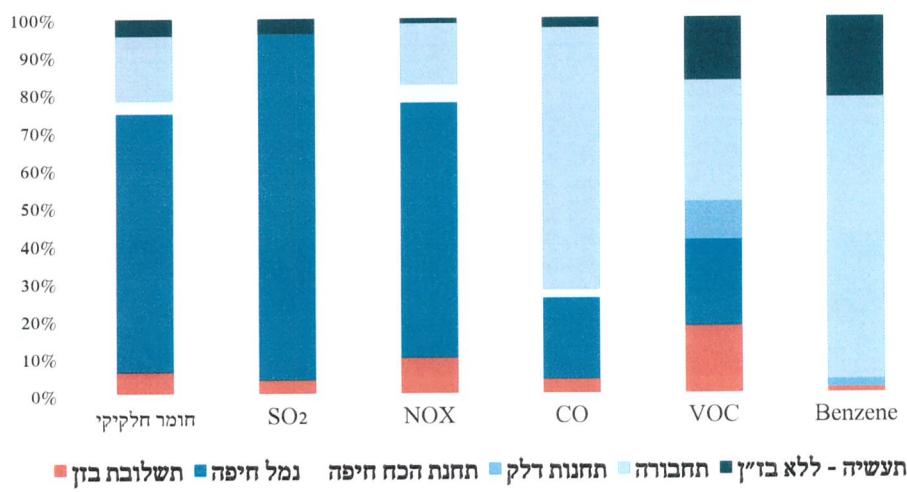


מקור: משרד הפנים

בנוסף, אנו סבורים כי סקר דעת קהל מקיף ואיכותי היה יכול לשדר את מטרות הועודה ואת תהליכי קבלת החלטות. אך הסקר שבוצע נושא באופן מוכoon לשאלת סגירת בזין והתדמית של התעשייה הפטרוכימית בחיפה. ניכר כי לא מדובר במחקר עמוק, אלא בשאלות מוכoonות למטרה ספציפית שאותה סימנו כותבי הדוח, ולא ניתן למדוד ממנה דבר ולא חזי דבר על חלופות אפשריות לפיתוח מפרץ חיפה ודעת הציבור עליהן. לא נשאלת השאלה כיצד ישפייע על העיר חיפה חיבור לחוף, או כיצד תשפייע הפתחת זיהום האויר הנפלט מהתעשייה היבשתית והימית, המהווים מוקדי זיהום מרכזים בעיר. כמו כן, הסתמכות על סקרי דעת קהל יכולת אולי להיות כלי עזר והכוונה, אבל לא להוות אחד מעמודי התווך המרכזים של העבודה, בוודאי כאשר הסקר מוכoon לשאול על נושא אחד בלבד.

באשר לנתח הגרמים לזיהום האויר בחיפה ולחלק של התעשייה הפטרוכימית בחיפה, החבר בועודה כי על אף התדרmittת השילilit של התעשייה, תרומתה לזיהום האויר במפרץ שולית ביחס לגורם אחרים. הנתונים מצביעים כי רמת זיהום האויר בחיפה ביחס לערים תעשייתיות אינה גבוהה ומצויה במגמת ירידה דרמטית בשנים האחרונות לאור הרגולציה הקפדרנית של המשרד להגנתסביבה וכן לאור צrichtת הגז הטבעי. בנוסף, גם בדוח מצוין כי זיהום האויר הקיים בחיפה ובערי נמל אחריותמושפע מהתעשייה הימית והיבשתית. להלן אחד מהගրפים שהוצעו בועודה, המפרט את מקורות הזיהום באזורי אגד ערים חיפה:

פליטות מזוהמים באזורי אגד ערים חיפה, 2019



מקור: עיבודי משרד האנרגיה לדוח פליטות מזוהמים של איגוד ערים איכות הסביבה חיפה 2019 (דו"ח איכות אויר), נתוני המשרד להגנת הסביבה ודו"ח AMCG aviv שהוגש למשרד להגנת הסביבה לפלייטות שמקורן
בנמל חיפה 2018-2016.

אם כן, מהנתונים עולה כי החלק של בזין בזיהום האוויר בחיפה שולי. בנוסף ניתן ללמוד מהתגובה המשרד להגנת הסביבה לדוח המבקר לשנת 2019 מצב שונה מזה המתואר בדוח: "aicotot ha'ayor b'mefar'ez haifa einah shavona hioyim matropofolinim achrim b'israel". זאת ועוד, אין התיחסות לנושא הבנזן, ולכך שברמה הארץית בזין גורמת להפחחת הזיהום מבנזן מכיוון שהיא מייצרת בנין נקי יותר המציג את הזיהום בכל הארץ. גם נתוני התחלואה מטעים: הצגת הנתונים מהשנים 2012-2015, אינה מייצגת את התקופה הנוכחית ולא את השיפור הקיים והצפוי במצב הבריאות בהתחשב בשיפור איכות האוויר בעיר חיפה. זאת כאשר גם לפי עמדת משרד הבריאות השיפור באיכות האוויר יבוא לידי ביטוי כעשור אחריו הפחתת הזיהום. נבהיר כי איןנו טוענים שלא רצוי להפחית זיהום ושלתעשיה הפטרוכימית אין תרומה לכך, אך לעומת זאת, יש לבחון ולהתמקד בעיקר.

לאור האמור לעיל, ומהניתוח שהוצג בפני הוועדה, ניכר כי כתבי הדוח בחרו להתעלם מהעובדות המפורטות לעיל, על אף שהוצעו על ידינו ועל ידי חברים נוספים במהלך דיוני הוועדה וכן בפני כתבי הדוח, לא אחת. במקומות להביא את הדברים והעובדות כהוויותם, בחרו כתבי הדוח להציג תשתיית עובדתית לקויה ומוותה; מצבן של הרשויות המקומיות העוטפות את מפרץ חיפה איתן; זיהום האוויר בחיפה אינו חריג ברמה הארץית, ומ ניתוח מקורות זיהום האוויר במפרץ עולה כי תרומה של התעשייה הפטרוכימית שולית לאור מתחם הפלייטות שנגור עלייה. למורת זאת, הדיון התמקד באופן בלעדי בשאלת הפסקת הפעולות הפטרוכימית. נראה כי המטרה סומנה מראש, ללא קשר לנושאים, לעובדות ולמצב בשטח. כאשר נשענים על ניתוח עובדתי שאינו משקף את המציאות כפי שהיא, לא בוחנים את המקדים הדורשים מענה ואת ההשלכות של כל חלופה באופן מרושך, לא רק לנושאים, לעובדות ולמצב בשטח. כאשר יהיא להגשים את המטרה. נבהיר כי אנו סבורים שקייםות דרכי שונות למימוש הפוטנציאלי הגלום במטרופולין

חיפה לتوزעת תושבי האזור והמשק כולם, אך לא צערנו בקשוחינו לא נגענו והדינונים במליאת הוועדה נטבו סביר שאלת התשעיה הפטרוכימית בלבד.

מהלך הדינונים בוועדה והתנהלות צוות המועצה הלאומית לכלכלה

התנהלות הוועדה, הדינונים במליאה ואף טיוות הדוח שהופיצה שיקפו במידה שתא את העובדה כי העיסוק בכז"ן בלבד נקבע מראש וכי הדינונים, התחשיבים וכל העבודה המקצועית המפורטת שנעשתה בוועדה לא השפיעו על תוכנותיו. על אף חוסר ההסכמות של מספר משרדים עם ניתוח העובדת הנוגע למצב המטרופולין ולזיהום האוויר בפריז, ניתוח זה נשאר כפי שהוא ולא קיבל התייחסות בטيوות הדוח; על אף הביקשות לבחינת חלופות שונות לפיתוח המטרופולין, הנושא היחיד שנידון בהרחבה במסגרת המילאה היה הפסקת הפעולות הפטרוכימית. הדינונים במליאה, אשר נהלו על ידי יושב הראש ומרכזו הוועדה, היו רווים באזמים, השתקות, ושיקפו חוסר רצון של מרכזי הוועדה לנחל דיוון ענייני ומקצועית המתחumont עם הנתונים. כאשר הוזגו במהלך הדינונים נתונים שאינם בעלי בקנה אחד עם עדות מרכזי הוועדה, כמו המציגים התקופות א-הומיים, ולא זכו לمعנה לגופם של טיעונים. עדות מקצועית שהוזגו על ידי המשדרים השונים וסתרו את ההנחות עליהם התבسطו מרכזי הוועדה, לרבות עדות שהוגשו בכתב לחברי הוועדה, נגעו בביטול, בזול, בתקיפות אישיות, והן הושמטו מהדוח המסכם של הוועדה. מרכזי הוועדה השתיקו באופן עקבי וברוני עדות מקצועית שהוזגו על ידי גורמי מקצועי שונים, בעיקר כאלו שמאתגרים את עדותם.

שיטת ניהול הוועדה בה בחרו מרכזי הוועדה, אשר התאפיינה בלוחות זמינים קצרים ביותר שאינם מאפשרים עבודה מטה מקצועית ובחינות עמוק, אינה ראוייה להמליצה על פרויקט בסדר גודל זהה, עם השלכות הרות גורל על משק האנרגיה ועל הסביבה העסקית בישראל. הדיוון הלוקה בחוסר בנתונים ובעובדות, אינו מאפשר לבב המלצה אחורית וראوية של גורמי המקצועי שתוצג בפני הממשלה.

תחשיבים כלכליים

כפי שטענו פעמים רבות בפני חברי הוועדה, הן בתיאיחסות המפורטת שהועברה והן במהלך דינווי ועדת המנכ"לים וצוות המימון, התחשיבים אשר הוזגו בפני חברי ועדת המנכ"לים על ידי מרכזי הוועדה, שגויים מן היסוד ולוקים בחוסר מקצועיות ובחומר הבנת החתום. תחשיבים אלו, נערכו על ידי יועץ חיצוני של רמי'י אשר הועסק על ידי אגף התקנון, והופכו בטרם הועברו לתיאיחסות גורמי המקצועי הרלוונטיים ברמי'י – אגפי השמות והഫיתות. לאחר שהוזגו בפניו התחשיבים הכלכליים, עמדנו על השגיאות בתיאיחסויות מפורטות ומקצועית. כמו כן, במכתבים שהעבירו לחברי הוועדה, מנכ"ל רמי'י התנער מתחשיבים אלו, והציג את עדותה המקצועיית של הרשות לעניין התחשיבים הכלכליים.

על אף העובדה שרמי'י הינה בת סמכת בענייני שווי קרקע, שיעורי היון ועליות פיתוח, שהרי זו פעילות הליבת שלה, המועצה הלאומית לכלכלה בחרה להתעלם מעמדתה המקצועיית ולהניח הנחות אשר אין מקובלות כלל בתחום המקרקעין וה坦כון תוך התעלמות מסוגיות ממשניות בעלות השפעה מכרעת

על הכספיות הכלכלית של הפרויקט. נציג כי תהליך זה שגוי מן היסוד, בפרויקט בסדר גודל כזה לא ניתן להתחבש על תחשייבים שלא נערכו על ידי גורמי המוצע הרלוונטיים.

הרעיון של המועצה הלאומית לכלכלה להציג מציג שווה של כدائיות כלכלית, אינו מצדיק התעלמות בוטה מעמדת משרדיה הממשלה, לרבות משרד האוצר ורשות מקראעי ישראל, אשר הינם גורמים בעלי ניסיון רב מאוד בהסדרי מקראען ופיננסים כלכליים.

להלן נפרט את העורחותינו העיקריות לתחשייבים הכלכליים עליהם מבוססת עבודה המועצה הלאומית לכלכלה:

הכנסות

1. **תחשייבי הכנסות:** שווי הפרויקט, שיעורי ההיוון וגובה הוצאות הפיתוח הוצגו במכתו של מנכ"ל הרשות, המצויר כנספה. הרשות מהוות גורם מażועי ורשמי בתחום זה האמוןCIDוע על ניהול מקראעי ישראל, ועל כן יש להטמיע את עמדתה. מדובר בפרויקט מרכיב ענק בשטח מופר בחלוקת. בהסכם גג דומים עלויות הפיתוח הינן גבוהות בעשרות אחוזים мало שנלקחו בתחוםי המועצה הלאומית לכלכלה. רף הוצאות הפיתוח שנלקח על ידי המועצה בסך 100 אלף ליח"ד הינו נמוך ביותר ויש להפחית בכך הכנסות 150 אלף ליח"ד לפחות.
2. **הכנסות משיווק הפרויקט בתרחישים מועדיני סגירה שונים:** בתרחישים השונים שהוצעו, הבוחנים מועדים מאוחרים יותר לסגירת פעילות בז"ן, לא נדחו הכנסות משיווק קרקע מוחוץ למתחם בז"ן.
3. **תוספת שטחים נוספים:** לתחשייבים התווספו שטחים לשימוש אחסנה פתוחה לשלביה הבניינים. נציג כי חלק מהשטחים שהתווספו מצויים מחוץ לקו הכהול של הפרויקט. כמו במקרים רבים אחרים לאורך עבودת הוועדה הומצא רעיון זה מבלי לבדוק לעומק במסגרת של "כל בעיה תשובה". חיפוש אחר הכנסות נוספות למיון הפרויקט אינו מהוות הצדקה מזועמת לשיער הכנסות משיווק קרקע שאין קשורות כלל לפועלות הפטרוכימית במפרץ. עוד נציג כי לא ברור מה יהיה מתווה הפעולות הזמנית בקרונות אלו ולא נערכה בדינה מזועמת לשווי הציפוי שלhn על ידי רשות מקראעי ישראל.
4. **התיחסות לבניי קרקע פרטיים:** בתחשייב הכלכלי שהוצע הונה כי לאור שלביות מימוש הפרויקט, המצויך כאמור בשלב רעניוני בלבד, מיושם הפרויקט הפרטית (לרבות קרקע המוחכרת לגורמים פרטיים) יעיר בשנים מאוחרות יותר. נציג כי המתווה התכנוני וחלוקת השטחים למתחמי תכנון (לרבות חלוקה למתחמי איחוד וחלוקת) טרם גובש. לאור האמור, לצורך ערכת תחשיב כלכלי מהימן כאמור, בשלב זה, יש להניח כי מיושם הפרויקט הפרטית יבוצע במקביל למימוש קרקעות המדינה הפנויות.
5. **דיור להשכלה:** על אף שהחוק הותמ"ל אינו בתקוף (נציג כי משרד ממשלה רבים פועלים להאריכו), יש להניח כי במהלך ההליכים התכנוניים, תעלה דרישת לשיווק שיעור מסוים מיחידות הדיור לדירות להשכלה. כפי שציינו לעיל, יש להיזمد לעמדת גורמי המוצע

הרלוונטיים לסוגיה זו. לאחר התייעצות עם מנכ"לית מינהל התקנון, יש להניח לכל הפחות כי ישווקו 15% מיחידות הדירות לדירור להשכרה.

הוצאתאות

6. **היערכות משק האנרגיה**: ברכיב זה הופחת סכום של כ-3.4 מיליארד ש"ח לאחסון תזקיקים, בטענה כי ימומן מהכנסות מבלו. ראשית, נציין כי הכנסות שניבעו מהעלאת מס על דלק (בלו) מהוות הכנסות מדינה המשמשות למימון כל צרכי הממשלה. בנוסף, אנו סבורים כי החלטה על העלאת מיסים איננה במנדט הוועדה. שנית, מדובר בעלות שיש להתייחס אליה כעלות משקית ללא קשר לאופן מימונה והשתתה על הציבור בדרך זו או אחרת. סה"כ היערכות משק האנרגיה נאמדת בסך של כ-8 מיליארד ש"ח. בעובודה מושכלת ייתכן וניתן להפחית חלק ממנה.
7. **עלויות בייחוניות**: ככל שלא הסיר משרד הביטחון את הדרישת שהעלה במסגרת הוועדה למימון עלויות מגוון המוערכות בכ-1.5 מיליארד ש"ח, יש לתת להן ביטוי במסגרת התחשיב.
8. **פיצוי לבז"ן**: למרות שבתחשיבים הכלכליים הקודמים, הוצגה עלות הפיצוי לבז"ן (על אף שלדענו הוערכה בחסר), הופתענו לגלוות כי בתחשיב האחرون שהוצע בפנינו רכיב זה הושמט. לדביב זה השפעה מכרעת על הcadaiot הכלכלית של הפרויקט ולא ברור כיצד ניתן לבחון כדיאות כלכלית של פרויקט מבלי להתייחס כלל לרכיב זה. מכיוון שצד מסוג זה לא נעשה מעולם על ידי המדינה קשה מאוד להעיריך כיצד יראה המתווה להפסקת פעילות החברה וגובה הפיצוי טרם החל מו"מ עם החברה. במהלך הדיונים טענו כי המלצה אשר תקבע מועד לסגירת הפעולות תכבול את ידי הממשלה בניהול משא ומתן ועלולה להגדיל את גובה הפיצוי באופן משמעותי. לשמהנו כאמור, בטיבوت הדוח לא נקבע מועד חלוט להפסקת הפעולות, באופן שמצוין במידה מסוימת סיכון זה.
9. **דשנים**: בכלל דינויו ועדת המנכ"לים וצוותי המשנה, וכן גם בתחוםים, לא נכללה סוגית פינוי שנאמדים על ידנו. נציין כי הכלכלה עלויות אלו בתחוםים או חישובן בהתאם לשווי שוק הינו פרקטיקה בュיתית וחסירה שאינה משקללת רכיבים שונים. אומדנים שונים לעלות הפיצוי שנידונו במליאת הוועדה, מאותותם ששווי שוק (אשר בלאו הכח הינו תנודתי, אדרעי ואיננו מהוות פרקטיקה מקובלת) איננו מدد נכון לקבלת החלטה. הדברים יפים גם לעניין חברות דשנים.
10. **השתפות קק"ל**: בתחוםים הכלכליים הופחתו הוצאות בסך של כ-900 מיליון ש"ח, בטענה כי ימומנו על ידי קק"ל, על אף כי למיטב ידיעתנו, לא התקבל כל אישור رسمي מkk"ל המגן את הסכמתה. לעומת זאת, לא ניתן להסביר מהתחשייבים הכלכליים הופאות בהיקף כה משמעותי, בהסתמך על אמירות בעל פה, ללא אישור דירקטוריון קק"ל.

לפי הנitionה שערכנו, המבוסס על עמדת רשות מקרקעי ישראל ועל דרישות שהועלו על ידי משרד הכלכלה השונים במהלך הדינונים, ובכלל זה, משרד האנרגיה, משרד הפנים ומשרד הביטחון, הפרויקט הינו גירעוני בכ-8 מיליארד ₪ (סך כולל מהוון) כאשר בדומה לפROYקטים אחרים ואך ביתר שאת בשל העובדה כי מדובר במפעל פרטני ופועל ההוצאות יקדימו משמעותית את ההכנסות ובכל מקרה ותרחיש יבואו על חשבון פעולות אחרות. לפי ההערכות, בשל היעדר שלביות מושכלת בתכנונות, יידרשו בשנים הראשונות לתוכנית קדמי מימון בהיקפים משמעותיים ביותר, המגיעים לשיא של כ-7 מיליארד ₪ (נומינלי) בתוך שנים בודדות, וזאת לפני שתתקבל כל הכנסה. מנגד, התחשיבים הכלכליים שהוצעו על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, אינם מסיעים בקבלה החלטה ולוקים בהסר. בנוסף, פערו המימוני יטילו נטול כבד על הממשלה בכואה לקבוע סדרי עדיפויות בתקציב השנה הקróבות.

מרכז הוועדה מטעם המועצה הלאומית לכלכלה העריכו בביטחון מהעמדות המקצועיות שהוצעו. גישה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בפרק המימון שהוטמע בהמלצות הוועדה, שאינו משקף את כלל העליונות הכלולות בפרויקט אשר הופכות את הפרויקט לחסר כדיאות כלכלית.

השפעה על הרשותות

הרשויות מפרקן חיפה הינה רשויות חזקות בעלות חoston כלכלי, כפי שמתפרק בכל אחד מהמדוברים: הן אינטנות או יציבות, מדורגות באשכול חברתי כלכלי גבוהה ובועלות הכנסה לנפש הגבוהה ב-24% מה ממוצע הארץ (וב-19% ככל ותפונה בז"ן). בפרט, חoston הכלכלי של העיר חיפה שהכנסותיה העצומות כמעט כפולות מה ממוצע הארץ, משתפרק בכך שהרשות הרשותה לעצמה לוותר על העדכון האוטומטי של תעריפי הארכונגה בשנת 2021, ובכך למעשה הפחתה את תעריף הארכונגה באופן גורף לכל התושבים והעסקים בעיר.

כל הרשותות מפרקן חיפה, כפי שטענו מרכזי הוועדה ומנכ"ל משרד הפנים, רואות בהפסקת פעילות הזיקוק כהזרמנות לשפר את מצבן ואת איזות החיים של תושביהן, לא ברור בגין מה נדרש לבחון סיוע נוסף. ביחוד בהינתן כי הפגיעה בהכנסות רשותות המפרקן מסתכמה ל-3.6% מהכנסותיהן בלבד, פגיעה של פיצוי שיעור הצמיחה המוצע שלהן, הן יכולות לצמצם תוך 4 שנים בלבד. עם זאת, עד כה לא ברור מה המענה שייגובש ומה ההיקפים הכספיים המוערכים שלו, ככל שישנם.

היעדר ישימות וסכנות במתווה המוצע

המתווה שהוצע במהלך דיווני הוועדה עוסק כולה בהפסקת פעילות הזיקוק ומתעלם מכך שקיימות חלופות רבות לקידום מטרות הוועדה. מתווה זה אינו נותן מענה אמיתי וمبוסס לפיתוח והאצת המפרקן ועל כן עשוי להחטיא את המטרה.

מהלכי פינוי הינם הליכים מורכבים ביותר. עד כה, מרבית הפינויים בוצעו מול גורמי מדינה, חייבו שלביות רבה ותיוומים לכל אורך ההליך, וחוו קשיים מימוניים ותזרימיים.

אין חולק שלאורך זמן, ולאור התפתחויות בשוקים הרלוונטיים צפואה עיקר הפעולות הכלכלית שמבצעת בז"ן להיות מוסבת לפעולות מזוהמת פחות. המהלך התכנוניים והכспיפיים הנדרשים הינם מורכבים ביותר וכוללים כسمונה תכניות סטטוטוריות שונות מורכבות שלאחריהן יש להוציא התיירות בניה ולהקים תשתיות חדשות, גם זאת תוך ביצוע הפקעות מורכבות. פרק זמן זה יהיה ארוך ממשמעותית מעשר שנים, ובהתאם ההיכנות לעמוד מודדים שהציגו הוועדה הינה נמוכה ביותר. אולם, על מנת להציג יעד שאפתני יותרה הוועדה על שלבי בינוי של פינוי תש"ז וכיום למתחם בז"ן ופינוי דשנים (זמן דיאלוג עימים) לאתר אחר, כך שמהד יהנה איזור המפרץ מהפחתה מיידית בזיהומים, ומאידך יוקטן הפיצוי לבז"ן עקב הדחיה בפינוי למועד אשר בהתאם לוחות זמינים ריאליים, ללא הכى נתקרב אליו והגירעון התזרימי יוקטן לאור שיווקים אפשריים של רמי". מתווה זה הינו סביר בהרבה מהמתווה המוצע אשר הינו חסר ומקש להביא בשורה בכל מחיר גם בהיעדר ישימות והיתור על פעולות מהותיות בתקופה הבינימית שיטיבו עם העיר חיפה.

קבלת החלטה, גם אם ההחלטה (ולפי הדוח כרגע ההחלטה ה策ורתית בלבד) על הפסקת הזיקוק בתאריך מסויים כאשר משתנים רבים תלויים באוויר, ובפרט כאשר הסכמתם הכהונית של גופים רבים טרם הושגה, תוביל לתוצאה היפה לאו שמכונים כותבי הדוח. כל אמריה הכוובלת את ידיה של המדינה בעת זו תוביל לכך שבעתיד זו תגיע בעמידה בעיתית לשולחן המומ"מ מול הגוף המושפעים מן התכנית – ציבוריים ופרטיים כאחד, ועלולה להוביל לירידתה לטמיון.

נציין כי גם אם לתוכנית הייתה כראיות כלכלית מובהקת, ולוחות הזומנים שלה היו הגיוניים, לא היה נכון לקבל החלטה מסוג זה טרם השגת תוכנות מומ"מ מול הגוף הרלוונטיים והתקדמות ממשמעותית בתכנון החלופות בשוק האנרגיה. קביעת מועד פינוי כתען אשר יהיה כפוף לסיגים רבים ושלבי בינוי יכניס את משק האנרגיה ללחזרה מיותר, לא יוביל לתוצאה הנדרשת וייה בעל עלות משלנית גבוהה בתשלומיים לבז"ן ולגורמים נוספים. כמו כן, לא ברור מה יכולת המשרד להגנת סביבה להטיל על בז"ן בתקופה הבינימית רגולציות יקרות כאשר השקעה היא למספר שנים בלבד.

לצורך קידום המפרץ כאמור וצמצום הסיכוןים אליהם השופה המדינה, סברו רוב חברי הוועדה כי בהתאם לפרק הזמן שהוערך על ידי מינהל התכנון, על המדינה להיערכ בעשור הקרוב בקידום כלל העדדים הנדרשים, ובפרט בהליכי התכנון הנדרשים להקמת התשתיות החלופיות לזיקוק במפרץ. לעומת זאת, וכי שציינה מנכ"לית מינהל התכנון, לווחות זמינים אלו הינם אופטימיים מאוד, ואינם כוללים משך זמן להליכי מכרז והקמה. מתווה זה יאפשר לממשלה להכريع על מועד הפסקת פעולות הזיקוק כאשר יובטחו ויקודמו החלופות המשקיות המאפשרות את הריצפות התקופדיות של משק האנרגיה והתשתיות, ויצומצמו הסיכוןים המשפטיים הנובעים מקידום מתווה זה כאמור.

הצעתנו לקידום הפיתוח במפרץ חיפה

בניגוד לאמירות שנשמעו בוועדה כאילו משרד האוצר אינו מעוניין לפתח את המפרץ, החיפף הוא הנכון. לאור האמור לעיל, הצעתנו לסייע ל בעזרה הנדרשות לצורך יציאה עתידית של הפעולות הפטורכית מהמפרץ לטבות שימושים של מגורים, תעסוקה,

תעשייה ולוגיסטיקה בדגש על הקשר לפועלות הנמלית ושימושים ציבוריים. בשלב זה יש לקבוע מפת דרכים לפינוי ולבצע צרכי בניינים כפי שצוין לעיל (ובכלל זה, אי העצמת הפעולות הפטרווכימית, פתרונות אחסון דלקים, קיום מומ"ם מול בז'ן ותכנית למימון הפרויקט). זאת ללא קביעת מועד לפינוי בז'ן אשר יהיה תלוי בהתחתיות משק האנרגיה והיערכות משקית, ממשלתית וככלכלית, שבו שבלב זה אין מתיקיות. במקביל יקודמו פתרונות תכנוניים לצרכי המשק בתחום האנרגיה בתגובה שלאחר הפסקת הזיקוק במפרץ חיפה וכן יקודמו תכניות משביחות באזור המפרץ. קביעת מועד להפסקת הזיקוק ייעשה לאחר סיום כל פעולות התכנון של תשתיות האנרגיה, יצירת מתחה פיננסי בעל כדאיות כלכלית ובמועד בו צרכי הזיקוק של ישראל נמכרים מרף המחייב הקמת מתקני תשתיות מסיביים, המאפשר למשק הישראלי להשתמש במתקנים קיימים בלבד עד לגירitem.

לצורך כך, מוצע להקים צוות מנכ"לים מצומצם, עליו יוטלו המשימות הבאות:

1. קיום דיןנים עם בתיה הזיקוק לצורך גיבוש מתחה ומועדים להפסקת פעילות הזיקוק במפרץ חיפה. קיום דיןנים עם מפעל דשנים לצורך גיבוש מתחה ומועדים להעתיקתו ממפרץ חיפה.
2. קיום דיןנים עם הרשות המקומית הרלוונטיות לצורך קידום ההליכים הנדרשים להבטחת רציפות התפקוד של מתקני התשתיות.
3. גיבוש מתחה מימון מוסכם בעל כדאיות כלכלית.
4. מעקב אחר כל התהליכיים הנדרשים לצורך הפסקת הזיקוק במפרץ חיפה.
5. דיווח לממשלה אחת לשנה על התקדמות עבודות הצוותים.
6. הצוות יציג את תוכרי עבודותו וימלץ לממשלה עד ליום ה-31.12.2023 על מועד הפסקת הזיקוק במפרץ חיפה. זאת בכפוף להתקדמות המשימות הנדרשות להפסקת פעילות הזיקוק, לרבות הליצי תכנון, להבטחת הרציפות החפקודית של המשק ולגיבוש מתחה כלכלי לרבות מקורות מימון.

בנוסף, כפי שציינו גם בפני הוועדה, יש צורך בקידום מתחה ישם, בעל שלביות ותהליכיות שתאפשר לפחות את מפרץ חיפה מחד ולצמצם את הסיכון והעלויות מאידך. ב佗וח הבניינים, ניתן לפחות פרויקטים שונים אשר יובילו לפיתוח המפרץ והאזור כולו, ובכלל זה:

- א. הקמת נמל תזקיקים חדש בחיפה, כאשר מיד לאחר הקמתו ותחילת פעילותו, יופסק השימוש בנמל התזקיקים הנוכחי וייפנו התשתיות הנלוות לו, לרבות מתחם ה-20 איקרט.
- ב. הפסקת הפעולות בחוות המיכלים של חברת תש"ן בקריית חיים והעברת המיכלים למתחם בז'ן. במקביל, יקודמו תכניות משביחות על השטח המתפנה (כ-900 דונם), שיכללו לפחות דירות חדשות, שטחי תעסוקה, תעשייה, לוגיסטיקה ושטחי ציבור. יצון כי להעתיקת חוות המיכלים תועלות נספנות, ובכלל זה, הרחקת מיכלי אחסון דלקים מבתי מגורים בשכונות קריית חיים הצמודה ופתחת חוף הים לתועלת הציבור.

- ג. בחינת פינוי מתחם דשנים, המטיל מגבלות סביבתיות משמעותיות על הסביבה, ב佗וח הקצר, ובכפוף למו"מ עם החברה, ושוויוק הקרקע לשימושי מגורים, תעסוקה, תעשייה, לוגיסטיקה ושתייה ציבור.
- ד. קידום פרויקט חזית הים ופרויקט פינוי הביס"ט, שהפוך את חזית הים לאזור פנאי ובילוי לרוחחת תושבי האזור.
- ה. אי העצמת פעילות המפעלים הפטרוכימיים במפרץ.

המתווה המוצע לעיל, מאפשר שמירה על היקף שיווקים גדול של לפחות אלף יחידות דיור, שתי תעסוקה, תעשייה ושתייה ציבור, להזיל את העליות הכרוכות בהפקת הזיקוק, ולא לדחות את הפסקת פעילות הזיקוק באופן ממשוני ביחס למועד בו יהיה מתבצע בפועל בכל מקרה במתווה המוצע. תכנית זו מייצרת תשתיות לעבודת מטה ממשלתית שתוביל למסום הרווחה מהטיפול במפרץ, תוך ייצור מגנונים ישימים כלכלית, תכנונית ועובד משק האנרגיה.

בברכה,

יוגב גרדוס

מ"מ הממונה על התקציבים