

**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

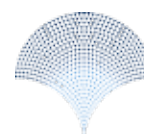
המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## **דו"ח מעקב**

**יישום החלטת הממשלה להעברת  
מפעל האמוניה מחיפה לנגב**  
על בסיס החלטת ממשלה 766 להקמת מפעל  
ייצור אמוניה במישור רותם מיום 6.10.2013

אוגוסט 2016



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דו"ח מעקב

---

**יישום החלטת הממשלה להעברת  
מפעל האמוניה מחיפה לנגב**  
על בסיס החלטת ממשלה 766 להקמת מפעל  
ייצור אמוניה במישור רותם מיום 6.10.2013

---

אוגוסט 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

הדו"ח נכתב ע"י רועי שפיר, תחקירן בפרויקט המוניטור  
ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם, מנהלות תחום ממשל  
במרכז להעצמת האזרח



## הקדמה: מיכל האמוניה בחיפה

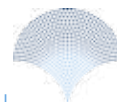
מיכל האמוניה נבנה במסוף הכימיקלים של העיר חיפה על ידי חברת "חיפה כימיקלים" במהלך שנות ה-80. המיכל מאחסן עד 12,000 טון אמוניה בזמן נתון, ומספק את כל צורכי האמוניה של התעשייה בארץ. נכון להיום, האמוניה המאוחסנת במיכל בחיפה מיובאת מחו"ל באמצעות מיכליות המגיעות לנמל חיפה אחת לחודש. מהמיכל משונעת האמוניה למפעלי תעשייה בכל רחבי הארץ, ובעיקר לדרום, שכן האמוניה נחשבת מוצר חיוני למשק בישראל ומשמשת כחומר גלם בסיסי בתעשיות הדשנים, התרופות, שמרי הלחם, מערכות חיטוי ובתעשיות נוספות. כמו־כן, משמשת האמוניה כחומר העיקרי עבור בתי קירור במפעלים ובמחסני המזון. יחד עם זאת, האמוניה נחשבת לחומר נפיץ ומסוכן.

בשנת 2006, בתקופת מלחמת לבנון השנייה, כשחיפה ספגה משחי רקטות שנורו על־ידי ארגון ה"חיזבאללה", התעורר דיון בנוגע למיקום הגיאוגרפי של המיכל והסיכון הנשקף ממנו לתושבי העיר. ניתן לומר, כי מלחמת לבנון השנייה היא שהביאה לשינוי המדיניות בנוגע למיכל האמוניה של "חיפה כימיקלים" וזאת בעקבות הסיכון הנשקף לאוכלוסייה שמסביבו.

עם סיום המלחמה מונתה ועדה בראשות האלוף (מיל') הרצל שפיר, שעסקה בשאלת היערכות המפעלים במפרץ כנגד סיכונים. במסקנות הביניים של הוועדה באוגוסט 2007, שלא פורסמו מעולם באופן רשמי לציבור, נקבע, כי במקרה של פגיעה חמורה במפרץ או בנמל, עלולים להיפגע כ-100 אלף בני אדם. עם זאת, ועדת שפיר לא המליצה באופן חד משמעי להעתיק את מיכל האמוניה, אלא המליצה למגן את גג המבנה ולהקים מיכל רזרבי במקביל. שנה אחר כך, ביוני 2009, קבעו ועדות הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שהמיכל מסכן את הציבור. בנוסף, קמפיינים של ארגוני איכות הסביבה וקבוצות שונות באזור חיפה העלו גם הם על סדר היום הציבורי את הסכנה שבמיכל.

למרות שוועדת שפיר לא המליצה על פינוי המיכל, בינואר 2010 המשרד להגנת הסביבה, בראשות השר דאז, גלעד ארדן, פרסם מכרז לבחירת יועץ לבחינת חלופות למיכל האמוניה, זאת לאור סימני השאלה שעלו לגבי הסיכונים העלולים לנבוע מפגיעה במפעל הקיים. במכרז זכתה חברת "אתוס", ובדצמבר 2011 הגישה החברה למשרד להגנת הסביבה דו"ח עם שתי חלופות. כחלופה מועדפת המליצה החברה לממשלה, להקים מפעל לייצור אמוניה בדרום הארץ, וכחלופה בעדיפות שנייה – הקמת שני מיכלים טמונים, האחד בחיפה והשני באשקלון.

אחת התובנות מהדו"ח היא כי המיכל בישראל אינו יוצא דופן ממיכלים דומים במדינות מפותחות מבחינת גודלו, קרבתו לאוכלוסייה, הימצאות במסוף ימי והזרמת האמוניה מאונייה. למרות זאת, קיימת שונות בשני פרמטרים קריטיים: הראשון, רמת האיום בו מצויה ישראל, והשני, רמת המיגון בישראל – רמת המיגון של המיכל בישראל גבוהה יותר ממיגון מיכלים דומים בעולם. במרץ 2012 הסכימו ביניהם גלעד ארדן, השר להגנת הסביבה דאז, ושלוש שמחון, שר התמ"ת דאז, על אימוץ ההמלצה להקמת מפעל חלופי לייצור אמוניה, ובהמשך, על סגירת מיכל החוף בחיפה, לנוכח הגברת המאבק מצד ארגוני איכות הסביבה השונים ובשל רמת האיום הביטחוני הנשקף לישראל.



## רקע: העברת מפעל האמוניה למישור רותם

באוקטובר 2013, ממשלת ישראל ה-33, קיבלה את מסקנות חברת "אתוס", ואישרה במסגרת החלטת ממשלה מספר 766 הקמה של מפעל לייצור אמוניה באזור מישור רותם שבנגב, במהירות האפשרית, במטרה ליצור חלופה למיכל האמוניה הקיים במפרץ חיפה, החל משנת 2017, אך מבלי לפגוע בהבטחת אספקה שוטפת של אמוניה לכלל צורכי המשק בכל עת.

ההחלטה כוללת הקמת צוות היגוי בין-משרדי, בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז, דוד לפלר, ובהשתתפות נציגי משרד הכלכלה, משרד התשתיות הלאומיות, המשרד להגנת העורף, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל. על הצוות הוטל לפרסם מכרז קרקע עד לסוף 2013 ולהביא לחתימת חוזה פיתוח עם היזם לא יאוחר מ-15.9.15, בכפוף להשלמת תכנית מפורטת.

בנוסף, הטילה הממשלה על השר להגנת הסביבה דאז, עמיר פרץ, לדווח לה בכתב, אחת לחצי שנה, על התקדמות הפרויקט, שהוגדר כבעל חשיבות ודחיפות לאומית, ולהנחות את כלל משרדי וגופי הממשלה והרגולציה, לרבות מוסדות התכנון והבניה, לקדם ולתעדף, בכפוף לכל דין, את הטיפול בנושא, כולל בהיבטי תשתית רלוונטיים ובכללם אספקת גז טבעי, במטרה להשלימו במועדים הקבועים לעיל.

בספר תכניות העבודה של הממשלה לשנת 2014, נכתב, כי הקמת מפעל חלופי במישור רותם הינו יעד בעדיפות עליונה והמטרה שהוגדרה לאותה השנה היתה "בחירת זוכה במכרז". בנוסף, כתב השר לאיכות הסביבה דאז, עמיר פרץ, כי "השנה נתחיל את הצעדים הראשונים לבניית מפעל שייצר אמוניה ובכך נקיים הבטחתנו להעתיק את מפעל האמוניה ממפרץ חיפה". למרות שההבטחות הללו לא התממשו, בספר תכניות העבודה של הממשלה לשנת 2016, נושא האמוניה כלל אינו מוזכר ולא הוגדרו לגביו יעדים.

הארגונים הסביבתיים, עיריית חיפה, ותושבי העיר היו מאוחדים בדרישתם שיש קודם כל למגן את המיכל הקיים בכל אמצעי שיש (בעיקר את גג המיכל), ולהביא לסגירתו המוחלטת של המיכל בהקדם האפשרי, תוך מימוש החלטת הממשלה להקמת מתקן לייצור עצמאי בדרום הארץ.

## פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. הקמת צוות היגוי

בהחלטת הממשלה נקבע כי יש להקים צוות היגוי לקידום ההחלטה בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות מנכ"ל משרד הכלכלה או נציגו, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים או נציגו, מנכ"ל המשרד להגנת העורף או נציגו, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגו, מנהלת אגף פרויקטים לאומיים ברשות מקרקעי ישראל והממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים.

#### סטטוס:

סעיף זה יושם. הוקם צוות היגוי בין-משרדי, בהתאם להחלטה והתכנס ארבע פעמים. בנוסף אליו, הוקמו צוותים נוספים (ועדת מכרזים וצוות מקצועי מלווה לתהליך). צוות ההיגוי צפוי להמשיך להתכנס לשם הצגת התנאים הפיננסיים של המכרז המתוקן.

### 2. פרסום מכרז להחכרה של קרקע במישור רותם להקמת מפעל לייצור אמוניה

בהחלטת הממשלה נקבע, כי על רשות מקרקעי ישראל לפרסם מכרז, לא יאוחר מה-31 בדצמבר 2013, להחכרה של קרקע מתאימה באזור התעשייה מישור רותם בנגב, המיועדת להקמת מפעל לייצור אמוניה מגז טבעי.

#### סטטוס:

סעיף זה מיושם באופן חלקי ובאיחור רב מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה.

רק בינואר 2014, פרסמו המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה בקשה להציע הצעות לשלב המיון המוקדם למכרז. שמונה חברות ענו לבקשה, ביניהן גם חברות בינלאומיות. בשל העובדה כי הפרויקט מאופיין במורכבויות הנדסיות, תפעוליות ומימוניות, הוחלט כי המכרז לא יפורסם כמכרז קרקע רגיל אלא כמכרז דו-שלבי. שלב ראשון – שלב המיון המוקדם, והשלב השני – המכרז. במסגרת הליך המיון המוקדם, אושרו שבעה מתוך שמונת המתמודדים, כמתמודדים מתאימים. בהמשך התקיימו דיונים עם המציעים ועם גורמים רלוונטיים נוספים לפרויקט זה. לאחר עיכוב של עוד כשנה, בינואר 2015, ובאיחור ניכר מלוח הזמנים שבהחלטה, הודיע דוד לפלר, מנכ"ל משרד הגנת הסביבה כי עד סוף החודש יפורסם השלב השני של המכרז. כעבור כחודשיים התקיימו בחירות בישראל והוקמה הממשלה ה-34, וביולי 2015, בעקבות חילופי השרים, התפטר דוד לפלר מתפקידו.

ביוני 2015, שר האוצר החדש, משה כחלון והשר להגנת הסביבה החדש ממפלגתו, אבי גבאי, קיימו מסיבת עיתונאים למרגלות המיכל בחיפה והכריזו שפרסמו את המכרז להקמת המיכל החדש בדרום הארץ. עם זאת, המכרז שפורסם לא כלל את החוזה ומכרז קרקע, דבר שפגע בכדאיות הכלכלית של המכרז ולא איפשר ליזמים להשתתף. בעקבות דרישת עמותת "צלול", המובילה את המאבק להעתקת המפעל האמוניה לדרום, הבטיח המשרד להגנת הסביבה, כי החלקים החסרים יפורסמו עד לאוגוסט 2015.

בנובמבר 2015, פרסם המשרד להגנת הסביבה את ההסכם וחלק מנספחיו וכן ביצע עדכון למסמכי ההזמנה. בינואר 2016 פורסמו נוסחי הקרקע המעודכנים מול רשות מקרקעי ישראל. באותו החודש התפרסם מכרז הקרקע והתקיימו פגישות בין המשרד להגנת הסביבה ובין היזמים, לטובת מענה על שאלות ומתן הבהרות. השאלות המרכזיות שעלו נסובו סביב סוגיית המחירים הגבוהים של הגז הטבעי, הנדרש לייצור האמוניה.

הרקע למחירים גבוהים אלה הוא מתווה הגז שקודם באותה העת ממש על ידי הממשלה, ואשר קבע את מחיר הגז על כ-4.5 דולר ליחידת אנרגיה. מחיר זה יצר עלויות שוק בלתי כדאיות עבור היזמים, אשר הביאו לעיכוב בהתקדמות המכרז<sup>1</sup>.

1 על-מנת שהמכרז יהיה כדאי עבור היזמים, מחיר הגז הטבעי צריך היה לעמוד על כ-2.5 דולר ליחידת אנרגיה, כך על-פי מסקנות דו"ח חברת אתוס שפורסם ב-2011.



במהלך פברואר 2016, על רקע איומים ביטחוניים, הנושא עלה לדיון מחודש והשר להגנת הסביבה, אבי גבאי, הצהיר כי "אנחנו פועלים להוצאת המיכל המסוכן מחיפה". בנוסף, הסביר השר, כי הנושא המרכזי שמעכב את הקמת המפעל הוא מחירי הגז הגבוהים, ועליו לדון עם שר האנרגיה בנושא באופן ספציפי על מחירי הגז למפעל האמוניה. במהלך מאי 2016, פרסם המשרד להגנת הסביבה, כי סיכם עם משרד האוצר על שיפור התנאים הכלכליים במכרז, שיאפשרו להעניק מערכת הגנה פיננסית וביטחונות לזוכה העתידי במכרז, שיהוו רשת בשחון במציאות של מחירי הגז הבעייתיים עבורם. על-פי הערכות מקצועיות של שני המשרדים הללו, מערכת ההגנה הפיננסית תאפשר קבלת הצעות מיטביות ואת הקמת המפעל במישור רותם, סגירת מיכל האמוניה בחיפה ומניעת סיכון למטרופולין חיפה. בסוף אותו החודש, התפטר השר להגנת הסביבה, אבי גבאי, מהממשלה.

באמצע חודש יוני 2016, במסגרת מסיבת עיתונאים לרגל פרסום דו"ח איכות האוויר במפרץ חיפה, הכריז מנכ"ל משרד הגנת הסביבה, ישראל דנציגר, כי המשרד סיכם את תנאי חבילת הסיוע עם משרד האוצר, במסגרתו מקימי המפעל (זוכי המכרז) יקבלו מענק מהמדינה בגובה של עד 240 מיליון שקל. בנוסף, המדינה תעניק רשת ביטחון למקרי קצה בהם המפעל אולי לא יוכל לפעול, עד גובה של 480 מיליון שקל. לטענת המשרד, חבילת הסיוע שגובשה תשפר את הכדאיות הכלכלית שבהקמת מפעל האמוניה במישור רותם ובכך תעודד את היוזמים להציע הצעות. בנוסף, העריך מנכ"ל המשרד, כי עוד כחצי שנה יהיה זוכה במכרז.

### **3. חתימת חוזה פיתוח עם החברה הזוכה במכרז**

בהחלטת הממשלה, נקבע כי על הממשלה לחתום על חוזה פיתוח, עם החברה הזוכה במכרז, לא יאוחר מה-15 בספטמבר 2015.

#### **סטטוס:**

סעיף זה לא יושם. המדינה טרם חתמה על חוזה פיתוח עם החברה הזוכה במכרז. לוח הזמנים המסתמן, לאחר שנחתם הסכם בין המשרד להגנת הסביבה למשרד האוצר, לפיו הזוכה במכרז יקבל הגנות וביטחונות שונות לתזרים מזומנים שוטף, הוא שבמהלך יולי-אוגוסט 2016 ייחשפו המתחרים במכרז להסכם הביטחונות שנחתם עם האוצר, ועד אמצע אוגוסט 2016 יוכלו להגיש את הצעותיהם הסופיות. בהמשך, יחלפו כשלושה חודשים עד חצי שנה עד לבחירת הזוכה (אוקטובר-דצמבר 2016), כשנה עד שהיוזמים הזוכים יצליחו לגייס מימון (אוקטובר-דצמבר 2017), וכשנתיים להקמת המפעל בדרום (תחילת 2020 לכל המוקדם), ובכך, במקרה הטוב יעברו כ-5 שנים מהמועד שהוגדר בגוף החלטת הממשלה כמאוחר יותר לביצוע ההחלטה.

### **4. מעקב ובקרה של משרד הגנת הסביבה**

החלטת הממשלה קבעה כי השר להגנת הסביבה יהיה אמן על ביצוע ומעקב אחר ההחלטה, וידווח לממשלה אחת לחצי שנה על התקדמות הפרויקט.

#### **סטטוס:**

השר להגנת הסביבה ומשרדו עקבו באופן רציף אחר יישום ההחלטה. התקיימו דיונים עם משרד ראש הממשלה והם עודכנו ביישום ההחלטה, בהליך המכרז וכן בקשיים שנוצרו בתהליך.

### **5. הקמת ועדת חסמים**

החלטת הממשלה הסמיכה את מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול כוועדת חסמים למחלוקות, ככל שיתעוררו, במסגרת יישום ההחלטה.

#### **סטטוס:**

לא הוקמה ועדה ייחודית להסרת חסמים אך אגף פנים, תכנון ופיקוח במשרד ראש הממשלה מלווה את יישום ההחלטה. לדברי המשרד להגנת הסביבה, לא היה צורך בהתערבות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעניין פתרון חסמים ומחלוקות, שכן היתה הסכמה של הגורמים הרלוונטיים והירתמות של כלל גופי הממשלה לפתרון הכשלים.



## טבלה מסכמת

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
יושם	הצוות הוקם והתכנס 4 פעמים.	הקמת צוות היגוי בין משרדי בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה	.1
יושם חלקית	במהלך חודש נובמבר 2015 המשרד להגנת הסביבה פירסם את החוזה, אך הוא לא כלל את מכרז הקרקע. בינואר 2016 פורסם המכרז אך הוא לא הסתיים. ביוני 2016 פרסם המשרד חבילת סיוע לעידוד כדאיות המכרז על רקע עלויות הגז הטבעי.	פרסום מכרז עד סוף שנת 2013 להחכרה של קרקע מתאימה באזור התעשייה מישור רותם בנגב, המיועדת להקמת מפעל לייצור אמוניה מגז טבעי	.2
לא יושם	טרם הסתיים המכרז, לא נחתם חוזה.	חתימה על חוזה פיתוח עם החברה הזוכה עד ליום 15.9.2013	.3
יושם	השר עקב אחר יישום ההחלטה ודיווח על ההתפתחויות והקשיים למשרד ראש הממשלה.	השר להגנת הסביבה ידווח לממשלה אחת לחצי שנה על יישומה	.4
יושם חלקית	לא הוקמה ועדה ייחודית להסרת חסמים במשרד רה"מ אך ניתן ליווי ע"י אגף פנים תכנון ופיקוח במשרד ראש הממשלה.	במידת הצורך, הקמת ועדת חסמים בראשות מנכ"ל משרד רה"מ	.5



## ציוני דרך מרכזיים

2006	מלחמת לבנון השנייה – דיון בנוגע למיקום הגיאוגרפי של המיכל והסיכון הנשקף ממנו
אוגוסט 2007	מסקנות הביניים של ועדת שפיר – הוועדה עמדה על הסיכון במיכל במיקומו הנוכחי, המליצה למגן את גג המבנה ולהקים מיכל רזרבי במקביל.
יוני 2009	ועדות הפנים והגנת הסביבה של הכנסת קבעו שמיכל האמוניה מסכן את הציבור.
ינואר 2010	המשרד להגנת הסביבה פרסם מכרז לבחירת יועץ לבחינת חלופות למיכל האמוניה, זאת לאור סימני השאלה שעלו לגבי הסיכונים העלולים לנבוע מפגיעה במפעל הקיים.
דצמבר 2011	חברת "אתוס" שזכתה במכרז הגישה למשרד להגנת הסביבה דו"ח עם שתי חלופות. כחלופה מועדפת המליצה החברה לממשלה, להקים מפעל לייצור אמוניה בדרום הארץ.
מרץ 2012	גלעד ארדן, השר להגנת הסביבה דאז, ושלוש שמחון, שר התמ"ת דאז, הסכימו על אימוץ ההמלצה להקמת מפעל חלופי לייצור אמוניה, ובהמשך, על סגירת מיכל החוף בחיפה.
אוקטובר 2013	<b>התקבלה החלטת ממשלה מספר 766 להקמת מפעל לייצור אמוניה באזור מישור רותם שבנגב, במטרה ליצור חלופה למיכל האמוניה הקיים במפרץ חיפה.</b>
31 בדצמבר 2013	<u>המועד האחרון לפרסום מכרז</u> להחכרה של קרקע מתאימה באזור התעשייה מישור רותם בנגב, המיועדת להקמת מפעל לייצור אמוניה מגז טבעי, על פי נוסח החלטת הממשלה.
ינואר 2014	המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה פרסמו בקשה להציע הצעות לשלב המיון המוקדם (אחד מתוך שני שלבים במכרז). שמונה חברות ענו לבקשה.
ינואר 2015	דוד לפלר, מנכ"ל משרד הגנת הסביבה, הודיע כי עד סוף החודש יפורסם השלב השני של המכרז.
יוני 2015	שר האוצר, משה כחלון, והשר להגנת הסביבה, אבי גבאי, הכריזו שפרסמו את המכרז להקמת המיכל החדש בדרום הארץ.
אוגוסט 2015	המועד בו היו אמורים להתפרסם החלקים החסרים במכרז (חוזר ומכרז הקרקע), על-פי הבטחת המשרד להגנת הסביבה
15 בספטמבר 2015	המועד האחרון לחתימת הממשלה על חוזה פיתוח, עם החברה הזוכה במכרז, על פי נוסח ההחלטה המקורי
נובמבר 2015	המשרד להגנת הסביבה פרסם את ההסכם וחלק מנספחיו וכן ביצע ערכון למסמכי ההזמנה.
ינואר 2016	פורסמו נוסחי הקרקע המעודכנים מול רשות מקרקעי ישראל, התפרסם מכרז הקרקע והתקיימו פגישות בין המשרד להגנת הסביבה ליזמים לשוכת מענה על שאלות.
מאי 2016	המשרד להגנת הסביבה פרסם כי סיכם עם משרד האוצר על שיפור התנאים הכלכליים במכרז, שיאפשרו להעניק מערכת הגנה פיננסית וביטחונות לזוכה העתידי במכרז.
יולי-אוגוסט 2016*	המתחרים במכרז אמורים להיחשף להסכם הביטחונות שנחתם עם האוצר, ועד אמצע אוגוסט 2016 יוכלו להגיש את הצעותיהם הסופיות.
אוקטובר-דצמבר 2016*	צפי לשווח הזמנים בו ייבחר הזוכה במכרז
אוקטובר-דצמבר 2017*	צפי לשווח הזמנים בו היזמים הזוכים ישלימו את גיוס הכספים למימון לפרויקט
תחילת 2020*	צפי אופטימי להקמת המפעל בדרום

\* מועד משוער

## סיכום, מסקנות ותובנות

### 1. אי עמידה בלוחות הזמנים שבהחלטה

הצורך בהעתקת מיכלי האמוניה ממפרץ חיפה לדרום הארץ אינו חדש. כבר בשנת 2003 הזהיר אלוף פיקוד העורף דאז מפני הסכנה הקיימת במצב כפי שהוא כיום והציע למגן את המפעל בחיפה. בשנים שחלפו מאז, הנושא נמצא על סדר היום הציבורי בעצימות משתנה ואף נתפס במשרד לאיכות הסביבה כאחד מהיעדים המרכזיים של המשרד, ובכל זאת, ביצוע ההחלטה מתקדם באופן איטי ביותר. קיים פער זמנים גדול בין הנקודה שבה הבעיה זוהתה והוחלט לפעול לפי המתווה שעוגן בהחלטה, ובין סוף התהליך (כפי שגם ניתן לראות מן טבלת ציוני הדרך שלעיל). בחינה של יישום ההחלטה מול לוחות הזמנים שנקבעו בה מעידה על עיכוב גדול ביציאה למכרז ולחתימת חוזה עם הזוכה במכרז. בנוסף לכך, גם הצפי הנוכחי, לכך שיהיה מפעל חדש ופעיל במישור רותם בתחילת 2020 תלוי בגורמים נוספים כגון סגירת חוזה עם זכייין, גיוס הון מצד הזכייין, סוגיות ביטחון, סוגיית מחירי הגז ליזמים, חשש של המדינה מהקמת מונופול שישלוט למעשה בכל אספקת האמוניה של המדינה. סוגיות אלה עלולות לדחות עוד יותר את יישום ההחלטה.

### 2. חולשת המדינה בניהול מכרזים

לב הכשל של ביצוע ההחלטה מצוי בחולשתה הניכרת של המדינה בניהול מכרזים גדולים ומורכבים. פעם אחר פעם ובהקשר להחלטות ממשלה ורפורמות משמעותיות שעל המדינה להוציא לפועל, התנהלות המדינה בהוצאתה של המכרז ובניהולו היא כה איטית, שפעמים רבות הנסיבות והתנאים שבעטיים התבקש המכרז, משתנים מן הקצה אל הקצה במהלך התקופה עד למימושו. במקרה הזה, פרסום המכרז במלואו נדחה, בשל סיבות שונות, בכשנתיים, ורק לאחר הבחירות לכנסת העשרים (מרץ 2015), נשלפה שוב התכנית מן המגירה על-ידי השר להגנת הסביבה דאז, אבי גבאי, שעם כניסתו לתפקיד פעל לקידום פרסום המכרז. מקרה זה הוא מקרה בוחן המייצג היטב את הקושי של משרדי הממשלה בהובלת תהליכים גדולים ומורכבים, ובמיוחד במציאות של החלפת שרים תכופה במהלך תקופת ניהול ההתקשרות המכרזית.

### 3. סוגיית מחירי הגז

הסוגיה העיקרית שגרמה לעיכוב בפרסום הזוכים במכרז הינה סוגיית הכדאיות הכלכלית בהקמת מפעל אמוניה בדרום. כאמור, חומר הגלם ממנו מייצרים אמוניה הוא גז טבעי, שמחירו נע סביב 4.5 דולר ליחידת אנרגיה לפי מתווה הגז שגובש לאחרונה. מנגד, כדי שהקמת מפעל אמוניה בדרום יהיה כלכלי וכדאי ליזמים, מי שיזכה במכרז יזדקק למחיר של כ-2.5 דולר ליחידת אנרגיה. הצורך בסבסוד ואו בפיקוח מחירים ספציפי היה ידוע עוד טרם קבלת ההחלטה – בדו"ח של חברת "אתוס", עליו מבוססת החלטת הממשלה, נכתב, כי "בכדי לסייע במימוש החלופה המועדפת של הקמת מפעל לייצור אמוניה בישראל, על ממשלת ישראל לקבל החלטה כי מדובר בפרויקט לאומי המחזק את הנגב, תוך קביעת צעדים בהם יש בידי ממשלת ישראל לנקוט בכדי לעודד יזמים להקים את המפעל. צעדים אלה יכולים לכלול, לדוגמא, קביעת מחיר אטרקטיבי יותר לגז טבעי כחומר גלם בתעשייה (להבדיל משימושו כחומר דלק)". המצב האבסורדי הוא שהממשלה ביד אחת קידמה את מתווה הגז על השלכותיו כאמור, וביד השנייה קידמה מכרז שאינו כדאי במציאות של מתווה הגז, אלא לאחר יצירת מערכת הגנה פיננסית בדיעבד. כך, למעשה, הממשלה תרמה לעיכובה המשמעותי של החלטה מרכזית על רקע קיומם של תנאי שוק מגבילים שהיא עצמה מייצרת.

### 4. חולשתו של המשרד להגנת הסביבה

באופן עקבי, קיומן של מחלוקות בין נושאים סביבתיים ובין תחום האנרגיה, היכן שקיים מתח בין השניים, מונע התקדמות בפרויקטים סביבתיים גדולים, על רקע המציאות בה תחום האנרגיה (משרד האנרגיה והתשתיות) יהא מי שידו על העליונה. העובדה שהמשרד להגנת הסביבה הוא אינו משרד גדול ותחלופת השרים בו גבוהה, מחלישה אותו מלהוביל פרויקטים לאומיים גדולים וחשובים בתחום הסביבה (כמו זה העומד במרכז החלטת ממשלה זו).

