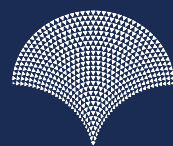




התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה

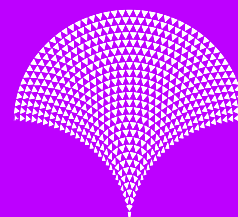
דוח מעקב

ספטמבר 2024



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד, בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל 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 סיוע עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

עריכה גרפית: מיכל סמוֹקובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דוח מעקב

ספטמבר 2024

התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה

על בסיס החלטת ממשלה 1231, מרץ 2022

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה

הדוח נכתב ע"י הדר שמואלי, תחקירנית בפרויקט המוניטור

בהנחיית מיכל בן משה, סמנכ"לית מדיניות וממשל, המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר
4	טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 1231
7	רקע
8	פירוש מרכיבי החלטה 1231 – סטטוס יישום
12	חסמים ומאפשרים
14	תובנות, מסקנות וסיכום

תקציר

דו"ח זה סוקר את סטטוס היישום הנוכחי של החלטת ממשלה 1231 מיום 6.03.2022 – "אסטרטגיה לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה". מטרתה המרכזית של ההחלטה היא ריכוז כל הפעילויות הנדרשות על מנת להפוך את מפרץ חיפה למטרופולין של הצפון – לפנות את מרכזי התעשייה הפטרוכימית ולשפר את מצב איכות הסביבה באזור ובתוך כך לעודד תנופת בינוי ודיור ולחזקו מבחינה כלכלית.

ההחלטה מסועפת, והמשימות בה הן מעולמות תוכן ועשייה מגוונים הנוגעות לכל תחומי החיים. ההחלטה מורה על פינוי מתקני התעשייה הפטרוכימית והקמתם במקום חדש, הקמת פארק תעסוקתי, הקמת ביה"ח חדש ומורה על תכנון מתווה פיצויים לתושבים ורשויות מקומיות שיפגעו מההחלטה.

מעקב המוניטור בחן את 19 הסעיפים האופרטיביים בהחלטה. 7 מהם לא יושמו כלל (36%), 4 יושמו חלקית (21%), אף מעבר ללוחות הזמנים שניתנו בהחלטה.

כחלק מההחלטה הוקמה ועדת היגוי שאמונה על ביצוע ההחלטה ותכלולה בין כל המשרדים השונים, ולצידה הוקמה מנהלת שאמורה לסייע בעבודת ועדת ההיגוי ובריכוז הנתונים.

למרות שישנם סעיפים רבים שעוד לא יושמו, ומלחמת "חרבות ברזל" גרמה לעיכובים באופן רוחבי בכל תחומי ההחלטה, נראה כי ההחלטה נמצאת בתנופת ביצוע בין היתר בשל המעקב הצמוד של ועדת ההיגוי בעזרת המנהלת שמאפשרים ניטור ושיקוף של המצב למשרדים השונים.

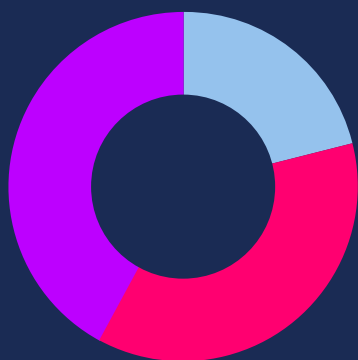
החלטת ממשלה 1231 מיום 6.03.2022

שם ההחלטה: אסטרטגיה לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה

מטרה במילים "רגילות": ריכוז הפעילויות הנדרשות על מנת להפוך את מפרץ חיפה למטרופולין של הצפון, פינוי מרכזי התעשייה הפטרוכימית, שיפור מצב איכות הסביבה באזור ועידוד תנופת בינוי ודיור.

הסבר: שנים רבות מיקומה של התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה גורמת לקשיים תעסוקתיים וכלכליים רבים, מהווה נזק משמעותי לאיכות הסביבה והאוויר במפרץ הגורם לבעיות תחלואה ובריאות, כך כלה ממחקר שערך משרד הבריאות כי לתושבי מפרץ חיפה סיכויים גבוהים יותר ב-9% לחלות בסרטן מאשר מי שלא גר מעולם באזור. בנוסף, מפעלי הזיקוק מהווים "פצצה מתקתקת" בהיבט הביטחוני.

גורם אחראי: מגוון גורמים, בתכלול של המנהלת לפיתוח מפרץ חיפה במשרד רה"מ.



החלטה 1231

43% יושם

21% יושם חלקית

36% לא יושם

 יושם  לא יושם  יושם חלקית

טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 1231

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
2	הקמת צוות מו"מ שידאג להפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית תוך שמירה על רציפות תפקודית באספקת האנרגיה למשק	משרד האנרגיה	הוקם צוות שמנהל מו"מ רק מול אחת מהתעשיות ולא מול שתיהן, הקמת הצוות הנוסף והמו"מ הוקפא בשל המלחמה ¹	
8 (א)	אישור תוכנית ביצוע חשמו"ל של מסילות הרכבת	משרד התחבורה	הוגשו המסמכים המפורטים לביצוע התוכנית, לא אושרו סופית בשל המלחמה ²	
8 (ב)	המשך תכנון הכפלת מסילות הרכבת באזור מטרופולין הכרמל	משרד התחבורה	התוכנית אושרה והחל תהליך קידום ותכנון לקראת ביצוע ברכבת ישראל	
9	מציאת מקור תקציבי להכפלת המסילות המפורטת בס' 8(ב)	משרד התחבורה ומשרד האוצר	טרם הוגשה הצעה לתקציב	
10	הגדרת פרויקט שיקוע מסילות חיפה כ"פרויקט תשתית לאומית" בעדיפות 2		בוצע	
11	הקמת צוות לצורך תכנון והקמה של ביה"ח בקריית אתא והשלכותיו והקמת צוות שילווה את ההליך	משרד הבריאות	בוצע – נבחר ביה"ח ומפעיל והוגש תכנון ראשוני לאחר מיפוי צרכים ³	
12	גיבוש תוכנית להקמת פארק מטרופוליני (חלקו יתוכנן במסגרת ס' 17). יוסכמו מקורות התקציב שרם יישום התוכנית.	משרד הפנים	גובשה תוכנית תמ"א 75, משרד הפנים לא גיבש תוכנית להקמת הפארק ביחס אליה ⁴	
13	הקמת צוות שיגבש תוכנית פעולה לקידום מרחב היי-טק תוך שמירה על מרחב השבע באזור המיועד	משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנ"ס	הוקם צוות וגובשה התכנית ⁵	

1 דו"ח סיכום שנת 2023, המנהלת לפיתוח מפרץ חיפה, פברואר 2024, עמ' 70.

2 יישום החלטת 1231 – קידום ופיתוח מפרץ חיפה, ממ"מ הכנסת, מרץ 2023, עמ' 5.

3 תשובת משרד הבריאות לאחר פנייה למנכ"ל.

4 דו"ח סיכום שנת 2023, המנהלת לפיתוח מפרץ חיפה, פברואר 2024, עמ' 75.

5 שם, עמ' 77.

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
14	הקמת צוות שיגבש תוכנית להסרת חסמים רגולטורים על מנת למשוך חברות בעלות ערך מוסף גבוה לאזור המפרץ	משרד הכלכלה והתעשייה	משרד הכלכלה פועל לשכור חברת ייעוץ שתזהה חסמים ⁶	
15	גיבוש תוכנית אסטרטגית לפיתוח ולניהול רובע חדשנות במטרופולין הכרמל מבלי לפגוע בפעילות הנמלית. בשל היקף תמל/1025 לשטחי המפרץ, יש לבחון הסרת חסמים רגולטוריים למען מימוש שטחי תעשייה בהתאם לתוכנית המאושרת.	משרד רה"מ ומנהל התכנון	גובשה ופורסמה תוכנית לפיתוח, ונבחנה הדרך להסרת החסמים הרגולטוריים ⁷	
16	גיבוש תוכנית אסטרטגית לחיזוק כלכלי ותעשייתי של אזורים ספציפיים בחיפה והרחבת היצע התעסוקה	משרד הבינוי והשיכון והמועצה הלאומית לכלכלה	היה מתוכנן דיון בדצמבר '23 – לא התקבל מענה מהמשרד לגבי קיומו ומסקנותיו ⁸	
17	קידום תוכנית לאזור מפרץ חיפה שמטרתה תהיה להפוך אותו למטרופולין שיהיה מורכב מערי המפרץ והקריות. התכנון יקח בחשבון את הפעילות הנמלית, שיפור איכות הסביבה ויתן מענה להיערכות משק האנרגיה בראייה כלל ארצית ויתחשב בתכנון המגורים והתעשייה	משרד האנרגיה, הכלכלה, התחבורה והגנ"ס	תוכנית תמ"א 75 ⁹ (החלטה מועדת השרים לענייני פנים שירותים ותכנון שלטון מוקמי ונוספה כנספח להחלטת ממשלה 1159)	
21	קידום וביצוע תוכנית להקמת והפעלת מזח תזקינים חדש בנמל חיפה והוראה על הפסקת הפעילות של מסוף התזקינים הקיים	משרד התחבורה	עוד לא החלו העבודות הפיזיות להקמת המסוף החדש ¹⁰	

6 שם, עמ' 79.

7 שם, עמ' 79.

8 שם, עמ' 79.

9 שם, עמ' 80.

10 שם, עמ' 81.

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
22(א)	הקמת צוות שימליץ על תנאי הסמכה למפעילו של מזח התזקינים החדש	משרד התחבורה	לא ברור האם הוקם צוות, לא התקבלה תשובה מהמשרד.	
23	תכנון שובר גלים להגנת חופי קריית ים ושיקומם	משרד התחבורה	מתקיים מו"מ בין חברת נמלי ישראל למשרד להגנת הסביבה – צפי השלמה מוקדם מהצפוי ¹¹	
24	בחינה ותכנון של הקמת מבנים ימיים נמלים ליבוא ויצוא גפ"מ, במרחב נמלי אשדוד. כשתוחלט על תוכנית, היא תוגש למוסד התכנון המוסמך	משרד התחבורה	אין הסכמות בנוגע להעברת הבעלות וזיכיון להפעלה, אמנם שלבי התכנון ההנדסי מתקדמים ¹²	
25	הקמת צוות שיגבש תוכנית לצמצום השימוש בגפ"מ ומעבר לאנרגיות ירוקות	משרד האנרגיה והמשרד להגנ"ס	הוגשו מסקנות הצוות לאישור של מנכ"ל משרד האנרגיה ¹³	
26	גיבוש מענה לפגיעה כלכלית לחלק מהרשויות במפרץ לאחר הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית והבאה לאישור תקציבי	משרד הפנים	החלה העבודה לניתוח המשמעויות הכלכליות ¹⁴	
30	הקמת ועדת היגוי ומנהלת שתלווה אותה ותסייע לה לצורכי ליווי מעקב והסרת חסמים, בנוסף תדווח מדי רבעון על התקדמות היישום ועל החסמים	משרד רה"מ	הוקמה ועדת היגוי והוקמה המנהלת	

11 שם, עמ' 83.

12 שם, עמ' 84.

13 שם, עמ' 85.

14 שם, עמ' 86.

רקע

ראשית, על הפרק עומדים פרויקטים כלכליים משמעותיים ששינו את המגמות הדמוגרפיות והכלכליות-חברתיות הקיימות. שנית, מבוצעת היערכות מתאימה של משק האנרגיה, שתכליתה להביא להפסקת זיקוק הנפט והפעילות של התעשייה הפטרוכימית, יחד עם עבודה למציאת פתרונות חלופיים לצורך עמידה בצורכי משק האנרגיה ההכרחיים, לשם הבטחת רציפות תפקודית, ובהמשך למגמה העולמית במעבר לאנרגיות מתחדשות.

מסרת האסטרטגיה האמורה היא להוביל לפיתוח אורבני משמעותי, אשר יש בו כדי לשנות את אופי האזור כולו, מאזור עם תעשייה כבדה לאזור המשלב מגורים, תעסוקה, תעשייה נקייה ושטחים ירוקים.

החלטות נוספות הקשורות בהחלטה וחשובות ליישום האסטרטגיה הן תת"ל 18 – "חשמו"ל מסילות החוף", תת"ל 65 א' – "הכפלת מסילות החוף משפיים ועד חוף הכרמל", תת"ל 65 ב' – "הכפלת המסילות ומנהורן בין חוף הכרמל למרכזית המפרץ", הקמת ביה"ח בקריית אתא, ותמ"א 75 העוסקת בתכנון מחדש של מפרץ חיפה בדגש על הקמת פארק מטרופוליני אזורי מהווה חלק אינטגרלי בשינוי פני המפרץ.

מסרת ההחלטה רחבה מאוד ונוגעת בתחומי חיים רבים, וכתוצאה מכך היא מסועפת, ומערבת המון משרדי ממשלה וגופים שונים, מדיניים ואזרחיים, אשר צריכים לעבוד בתיאום האחד עם השני.

אחד הצעדים החשובים ביותר שנעשו הוא הקמת המנהלת לפיתוח מפרץ חיפה במשרד ראש הממשלה. תפקידה הוא ללוות את עבודת ועדת ההיגוי של ההחלטה ולסייע בריכוז העבודה. היא מדווחת מדי רבעון על התקדמות היישום, החסמים והפעולות השונות שבוצעו להסרתם. בנוסף, המנהלת מקפידה על שקיפות ושיתוף ציבור ומזמינה את התושבים להתעדכן ולהביע דעות והשגות על התקדמות היישום של סעיפי ההחלטה השונים.

שנים רבות מיקומה של התעשייה הפטרוכימית¹⁵ במפרץ חיפה גורמת לקשיים תעסוקתיים וכלכליים רבים, מהווה נזק משמעותי לאיכות הסביבה והאוויר במפרץ הגורם לבעיות תחלואה ובריאות – לדוג' ממחקר¹⁶ שערך משרד הבריאות עלה כי לתושבי מפרץ חיפה סיכויים גבוהים יותר ב-9% לחלות בסרטן מאשר מי שלא גר מעולם באזור. בנוסף, מפעלי הזיקוק מהווים "פצצה מתקתקת" בהיבט הביטחוני. גם משרד מבקר המדינה מעורב רבות בסוגיה לאורך השנים, ומתייחס לבעיה בשלל דוחות מרכזיים: הערכות לפגיעה במתקני חומ"ס בעת לחימה – מרץ '22,¹⁷ היבטים בפעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה – יוני '19,¹⁸ ואף נכתב דו"ח עדכני ממרץ '24 המבקר את לוחות הזמנים של יישום ההחלטה הנוכחית.¹⁹

במרוצת השנים התקבלו החלטות שונות בנושא אשר נועדו לקדם פתרון לבעיה. למשל, החלטת ממשלה 2622 לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה, והחלטה 529 לצמצום זיהום האוויר במפרץ. במקביל, התקיימו ועדות מקצועיות שונות, רובן בהובלת המועצה הלאומית לכלכלה ורמ"י (רשות מקרקעי ישראל), שסקרו את הבעיה והגיעו להמלצות לשיקום. באחד הסקרים שבוצעו על ידי וועדת המנכ"לים המנתח את דעת הקהל – 75% מהמשיבים העידו כי הימצאות התעשייה הפטרוכימית במפרץ מקטינה את הסיכוי כי יגורו באזור, ושני הדברים המרכזיים שהתושבים חושבים על התעשייה הם שהיא מסוכנת לבריאות, ומהווה סיכון ביטחוני במקרה של מלחמה.

במרץ '22 התקבלה החלטת הממשלה 1231 שמסרתה להתוות וליישם אסטרטגיה לפיתוח וקידום מפרץ חיפה.

מסרת החלטת הממשלה נוגעת לשלל ההיבטים העומדים במרכז הקריאה להזיז את התעשייה הפטרוכימית מהמפרץ, והיא שואפת לקדם אסטרטגיה לפיתוח ולקידום המפרץ, שמתמקדת בשיפור איכות החיים של תושבי המפרץ.

15 פטרוכימיה היא ענף תעשייתי העוסק בהפקה וייצור מוצרים כימיים שמקורם בעיקר בדלקים מאובנים, כגון נפט, גז טבעי או פחם, ולעיתים אף מביומסה, כגון תירס או קנה סוכר.

16 מחקר תחלואה מפרץ חיפה

17 דו"ח מבקר המדינה '22

18 דו"ח מבקר המדינה '19

19 דו"ח מבקר המדינה '24

פירוש מרכיבי החלטה 1231 – סטטוס יישום

התוכניות אושרו והחל תהליך קידום ותכנון לקראת הביצוע ברכבת ישראל.

4. סעיף 9 – מציאת מקור תקציבי להכפלת המסילות המפורטת בס' 8(ב)

סעיף זה הוא תחת מסרת המסגרת לקידום ושיפור התחבורה הציבורית באזור. מציאת תקציב הולם ובכך הכפלת מספר המסילות שיוקמו, מהווים חלק משמעותי מהשלמת התוכנית לשיפור וקידום מצב התחבורה במטרופולין האזורי אמונים עליו משרד התחבורה ומשרד האוצר.

סטטוס לא יושם

על פי הדיווח של המינהלת, טרם הוגשה הצעה לתקציב.

5. סעיף 10 – הגדרת פרויקט שיקוע מסילות חיפה כפרויקט תשתית לאומית בעדיפות 2

סעיף זה הוא תחת אחת ממסרות העל של ההחלטה, קידום ושיפור התחבורה הציבורית באזור. לפרויקט המטרה החיפאי כמובן נוספת חשיבות רבה להגשמת מסרות נוספות של התוכנית והן הרחבת האוכלוסייה, הוספת מקומות עבודה, ושיפור איכות האוויר והגנת הסביבה.

סטטוס יושם

הפרויקט הוגדר לפי ההנחיות.

6. סעיף 11 – הקמת צוות לצורך תכנון והקמה של ביה"ח בקריית אתא והשלכותיו והקמת צוות שילווה את ההליך

מסרת סעיף זה היא פיתוח אופן ומתן השירותים הבריאותיים במפרץ למען תושבי האזור. ארון עליו משרד הבריאות

סטטוס יושם

ממשרד הבריאות נמסר כי נבחר ביה"ח ומפעיל והוגש תכנון ראשוני להקמת לאחר ביצוע מיפוי צרכים ראשוני.

1. סעיף 2 – הקמת צוות מו"מ שידאג להפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית תוך שמירה על רציפות תפקודית באספקת האנרגיה למשק

סעיף זה מורה על הצעד הראשון בהפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית במפרץ, את ביצועו מוביל משרד האנרגיה יחד משרד האוצר, המשנה ליועמ"ש הממשלה ורשות מקרקעי ישראל אל מול התעשיות האזרחיות (בז"ן ותש"א).

סטטוס לא יושם

הוקם צוות מו"מ אחד, שפועל רק מול תעשייה אחת (בז"ן) שני הצוותים היו אמורים לקום עד סוף דצמבר 2022. מדו"ח המנהלת של ההחלטה עולה כי הקמת הצוות הנוסף מתעכבת בשל המלחמה.

מתשובת משרד האוצר עלה כי המו"מ מול בז"ן מתנהל והינו חסוי.

מתשובת משרד האנרגיה עלה כי מסקנות מן המו"מ המתנהל הוצגו למנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות הנכנס, עבודת המטה לקראת סיום ומסקנות צפויות להתפרסם עד תום הרבעון השלישי של 2024.

2. סעיף 8(א) – אישור תוכנית ביצוע חשמול של מסילות הרכבת

מסרת סעיף זה היא קידום ושיפור התחבורה הציבורית באזור המפרץ תוך כדי התקדמות לאנרגיה ירוקה. על סעיף זה ארון משרד התחבורה.

סטטוס יושם חלקית

מדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2023 עלה כי הוגשו התוכניות העיקריות והמפורטות לביצוע, אולם לא אושרו סופית בשל המלחמה. לפי לוחות הזמנים האישור היה אמור להתקבל עד סוף שנת 2022 והשלמת הביצוע עד שנת 2024.

3. סעיף 8(ב) – המשך תכנון הכפלת כמות מסילות הרכבת באזור המפרץ והקריות

סעיף זה הוא תחת מסרת המסגרת לקידום ושיפור התחבורה הציבורית באזור. ארון עליו משרד התחבורה.

סטטוס יושם

מדו"ח המנהלת עלה כי המשרד בשלבי מציאה ושכירה של חברת ייעוץ שתזהה חסמים.

מתשובת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה עלה כי במהלך החודש הקרוב תיבחר חברת הייעוץ ומיד לאחר מכן יכונס הצוות. יש לזכור כי התוכנית התקציבית תלויה בתהליכים שונים שצריכים להתקיים במסגרת תמ"א 75 ולכן תוגש רק בעיתוי המתאים.

10. סעיף 15 – גיבוש תכנית אסטרטגית לפיתוח ולניהול רובע חדשנות במטרופולין הכרמל מבלי לפגוע בפעילות הנמלית.

בשל היקף תמל/1025 לשטחי המפרץ, יש לבחון הסרת חסמים רגולטוריים למען מימוש שטחי תעשייה בהתאם לתוכנית המאושרת. ביצוע של סעיף זה בסופו של דבר מאפשר קידום של שלל היבטי ההחלטה בצד שמירה על הפעילות הנמלית שחשובה אסטרטגית לאזור ולמדינת ישראל. אמונים עליו משרד רה"מ ומנהל התכנון.

סטטוס לא יושם

מדו"ח המנהלת עלה כי גובשה התוכנית לפיתוח ובמסגרת העבודה עליה גם נבחנו דרכים להסרת חסמים רגולטוריים.

11. סעיף 16 – גיבוש תוכנית אסטרטגית לחיזוק כלכלי ותעשייתי של אזורים ספציפיים בחיפה והרחבת היצע התעסוקה

סעיף זה מתמקד בפן הכלכלי והתעשייתי של ההחלטה ונועד להיות הצעד הראשון בביסוס אזור מפרץ חיפה כמרכז תעסוקתי ותעשייתי של אזור הצפון. אמונים עליו משרד הבינוי והשיכון והמועצה הלאומית לכלכלה.

סטטוס לא יושם

בהחלטה נקבע כי סעיף זה אמור להתבצע עד כ־120 יום מפרסום ההחלטה, אולם מדו"ח המנהלת עלה כי אין התקדמות משמעותית בגיבוש התוכנית וכי היה מתוכנן דיון ראשוני בדצמבר 2023. לא התקבלה תשובה מהמשרד בנוגע לשאלה האם התקיים הדיון ומה היו מסקנותיו.

7. סעיף 12 – גיבוש תוכנית להקמת פארק מטרופוליני (חלקו יתוכנן במסגרת ס' 17). יוסכמו מקורות התקציב שרם יישום התוכנית

מסרת סעיף זה היא קידום הפיכת אזור מפרץ חיפה למטרופולין מרכזי לתושבי כלל הצפון המספק מגורים, תעסוקה, בריאות ורווחה. אמונים על סעיף זה משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר.

סטטוס לא יושם

מדו"ח המנהלת עלה כי גובשה תוכנית מרכזית – תמ"א 75.

מתשובת משרד הפנים עלה כי גם גובשה שיטת תוכנית עם היקף תקציבי להקמת הפארק ולתפעולו. התוכנית הוצגה בוועדת ההיגוי, אך שרם מונתה מנהלת לניהול הפרק. מחוז חיפה במשרד המליץ על מס' חלופות. נקבעו דיוני המשך עם השותפים כולל המשרד להגנ"ס לבחינת חלופות.

8. סעיף 13 – גיבוש תוכנית להקמת פארק מטרופוליני (חלקו יתוכנן במסגרת ס' 17). יוסכמו מקורות התקציב שרם יישום התוכנית

מסרת סעיף זה היא קידום הפיכת אזור מפרץ חיפה למטרופולין מרכזי לתושבי כלל הצפון המספק מגורים, תעסוקה, בריאות ורווחה. אמונים על סעיף זה משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר.

סטטוס לא יושם

מדו"ח המנהלת עלה כי גובשה תוכנית מרכזית – תמ"א 75, אך משרד הפנים שרם גיבש תוכנית להקמת הפארק ביחס אליה.

9. סעיף 14 – הקמת צוות שיגבש תוכנית להסרת חסמים רגולטוריים על מנת למשוך חברות בעלות ערך מוסף גבוה לאזור המפרץ

סעיף זה מורה על אחד הצעדים הראשונים שיש לבצע על מנת לפתח את שוק העבודה באזור המפרץ. אמון עליו משרד הכלכלה והתעשייה.

סטטוס לא יושם

12. סעיף 17 – קידום תוכנית לאזור מפרץ חיפה שמטרתה תהיה להפוך אותו למטרופולין שיהיה מורכב מערי המפרץ והקריות

התכנון יקח בחשבון את הפעילות הנמלית, שיפור איכות הסביבה ויתן מענה להיערכות משק האנרגיה בראייה כלל ארצית ויתחשב בתכנון המגורים והתעשייה. סעיף זה הוא הבסיס לתוכנית "היום שאחרי" פינוי התעשייה הפטרוכימית מאזור המפרץ. אמונים עליו משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, משרד התחבורה והמשרד להגנ"ס.

סטטוס יושם

גובשה ופורסמה תוכנית תמ"א 75.

13. סעיף 21 – קידום וביצוע תוכנית להקמת והפעלת מזח תזקימים חדש בנמל חיפה והוראה על הפסקת הפעילות של מסוף התזקימים הקיים

סעיף זה מצביע על אחת מהדרכים בהן יש צמצום של התעשייה הפטרוכימית בהיבטי הגנת הסביבה ובריאות, בצד שמירה על רציפות תפקודית. אמון עליו משרד התחבורה.

סטטוס יושם חלקית

הוגשו מסמכי תת"ל 118 הנוגעים לסוגיית מסוף התזקימים, אולם עוד לא החלו ההקמות של המסוף החדש.

14. סעיף 22(א) – הקמת צוות שימליץ על תנאי הסמכה למפעילו של מזח התזקימים החדש

סעיף זה חשוב כיוון שהוא המוציא לפועל של האמור בסעיף 21. גם עליו אמון משרד התחבורה.

סטטוס לא יושם

תשובת משרד התחבורה: הצוות יוקם לאחר הענקת כתב הסמכה למפעיל רציף הדלק ע"י שרת התחבורה ושר האוצר, וחתימה על הסכם מקרקעין בין המפעיל לבין חברת נמלי ישראל.

15. סעיף 23 – תכנון שובר גלים להגנת חופי קריית ים ושיקומם

סעיף זה מתמקד בפן הסביבתי של ההחלטה. אמון עליו משרד התחבורה יחד עם המשרד להגנ"ס.

סטטוס יושם חלקית

על פי לוחות הזמנים, ישנה שאיפה להשלמת ביצוע עד לשנת 2028. מדו"ח המנהלת עולה כי מתקיים מו"מ בשלב מתקדם בין חברת נמלי ישראל לבין המשרד להגנ"ס וצפי ההשלמה מוקדם מן הצפוי.

16. סעיף 24 – בחינה ותכנון של הקמת מבניים ימיים נמליים ליבוא ויצוא גפ"מ, במרחב נמלי אשדוד

כשתוחלט על תוכנית, היא תוגש למוסד התכנון המוסמך. סעיף זה מצביע על דרך נוספת המסייעת בצמצום התעשייה הפטרוכימית, בשל קרבתם הגיאוגרפית של מאגרי גז מסוג קונדסט לנמל אשדוד, שנחוצים לתהליך ייצור הגפ"מ. אמון עליו משרד התחבורה.

סטטוס יושם חלקית

מדו"ח המנהלת עולה כי אין הסכמות בנוגע להעברת הבעלות וזיכיון ההפעלה של המסוף החדש, אמנם התכנון ההנדסי מתקדם בין כה וכה ונמצא בשלב מתקדם.

17. סעיף 25 – הקמת צוות שיגבש תוכנית לצמצום השימוש בגז פחמימני מעובה ומעבר לאנרגיות ירוקות.

סעיף זה מתמקד בפן הסביבתי והבריאותי של ההחלטה, גם בהיבט קרוב טווח בצמצום השימוש בגפ"מ וגם בהיבט ארוך טווח הבוחן מעבר קבוע לאנרגיות ירוקות, מעבר ליעדים במפרץ חיפה. אמונים עליו המשרד להגנ"ס ומשרד האנרגיה.

סטטוס יושם

מדו"ח המנהלת עולה כי הוקם צוות ומסקנותיו הוגשו לאישור של מנכ"ל משרד האנרגיה.

18. סעיף 26 – גיבוש מענה לפגיעה כלכלית לחלק מהרשויות במפרץ לאחר הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית והבאה לאישור תקציבי

סעיף זה מתמקד בפן הרווחתי והכלכלי של תושבי המפרץ מתוך ההבנה כי התעשייה הפטרוכימית היוותה גם מקור תעסוקתי וכלכלי לרשויות המפרץ. אמון עליו משרד הפנים.

סטטוס לא יושם

מדו"ח המנהלת עולה כי החלה עבודת המטה הראשונית לניתוח המשמעויות הכלכליות.

ממשרד הפנים נמסר כי ישנה עבודה פנים משרדית על גיבוש תוכנית מענה לפגיעה כלכלית, וכן בהשלמת התוכנית המפורשת על ידי וועדת התכנון הארצית.

19. סעיף 30 – הקמת ועדת היגוי ומנהלת שתלווה אותה ותסייע לה לצורכי ליווי מעקב והסרת חסמים, בנוסף תדווח מדי רבעון על התקדמות היישום ועל החסמים

סעיף זה מתמקד בהקמת מנגנוני פיקוח ובקרה על מבצעי ההחלטה על מנת להביא ליישומה באופן מיטבי ומהיר יותר.

סטטוס יושם

הוקמה ועדת היגוי ומנהלת. תוצרי המנהלת אף סייעו רבות בהכנת דו"ח זה.

חסמים ומאפשרים

חסמים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 4 חסמים מרכזיים:



התמשכות תהליכי רכש

חלק מהמכרזים בהחלטה נשאו פרי (הקמת ביה"ח חדש), ואולם, עדיין יש מכרזים שמתמשכים ולא מגיעים להסכמות (חברת ייעוץ שתבחן חסמים רגולטורים ובחירת מפעיל למסוף תזקינים חדש). יש לציין כי בתשובת משרד הכלכלה ישנה התייחסות לחסם התקציבי, שכן המכרז תלוי בהחלטות תקציביות שטרם גובשו ואושרו.



שיתוף פעולה

סעיפים רבים נדרשים ליישום על ידי מספר משרדי ממשלה, ואף תלויים בחברות אזרחיות. נרשמו עיכובים שנגרמו בעיקר בשלבי גיבוש דרכי פעולה לשם פעולות שתלויות בעשייה ראשונית. בנוסף, נרשמו עיכובים בסעיפי המו"מ שמתנהלים במעורבות של הרבה גורמי ממשלה שלהם אינטרסים שונים ונקודת מבט שונה על איך ההליך צריך להתנהל.



היעדר לוח זמנים

החלטה 1231 היא החלטה ענפה, מסועפת ומלאת חזון, אמנם היעדר צעדים קטנים יותר בדרך למטרה הנעלה מערימים קשיים על ביצוע הפעולות בזמן סביר ויעיל. לוחות הזמנים שכן מופיעים בהחלטה מגדירים את פרק הזמן להחלטות הראשוניות והסופיות, קרי מירב התהליכים נותרים ללא תחומי זמן, מה שמנתק את החיבור בין ההווה לעתיד ומקשה על הבנה של המשתתפים מה צריך להתבצע מתי. מבקר המדינה פרסם דו"ח²⁰ במרץ 2024 במסגרת ביקורת מעקב שמסקנתו העיקרית היא שהיעדר שהממשלה שמה לפניו התעשיות הפטרוכימיות בשנת 2029, לא ישים בשל אי העיגון שלו בהחלטת הממשלה, שהיקפה וחזונה דווקא ציונו לחיוב.



ניהול תקציב

ראשית, לא ניתן באף שלב בהחלטה תקציב מספרי כולל, ואף לא תקרת מקסימום להוצאות תקציביות. ניכר כי בהחלטה עצמה מוטל על החשב הכללי באוצר ועל משרד האוצר "להמציא" תקציבים לאחר שיוצגו בפניהם המסקנות שגובשו. בנוסף, לא הוחלט על מקור תקציבי מוגדר לאף תחום בהחלטה, שבמסגרתה עתידים להתממש תהליכים מתחומים שונים – בריאות, הגנ"ס, חינוך, תעסוקה, תחבורה ועוד. אני צופה כי חסם זה עתיד להיות אף יותר משמעותי כשיגיעו לשלב ההוצאה לפועל, לאחר שלבי המו"מ וגיבוש מסקנות ותוכניות.

מאפשרים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 3 מאפשרים מרכזיים:



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה

בהמשך למאפשר הקודם, כל סעיף בגוף ההחלטה מתייחס למשימה אחרת, מופרדת וספציפית ככל הניתן על מנת לבזר את האחריות באמצעות חלוקת עבודה ברורה שנועדה ולפשט את המשימה ובכך להקל על יישומה בפועל. ישנם סעיפים ייחודים לכל אחד מהתחומים בהם עוסקת ההחלטה מה שמקל על ביצוע מעקב יעיל. הגדרת מתכלל ראשי לכל סעיף הקל גם כן על המעקב, וניכר כי משרדי הממשלה שהחזירו תשובתם לשאלותינו, ידעו לספק תשובות ברורות על תחומי אחריותם.



מנגנון ביקורת חיצונית

עצם הקמתה של המנהלת, ומינוי בעלי תפקידים משמעותיים ובכירים בניהולה, מעידה רבות על החשיבות שרואה הממשלה ביישום אפקטיבי ויסודי של ההחלטה. בנוסף, ניכר מעבודת המנהלת כי אכן היא מבצעת בכובד ראש את תפקידה, ויתרה מכך, מנגישה את סטטוס ההחלטה לציבור ומשתפת אותו – מה שמוביל לעוד לחץ חיובי שמופעל על הגורמים הפעילים בהחלטה.



מעורבות של מס' דרגים בהליך

לכל סעיף בהחלטה מספר אבות. מוועדת ההיגוי שהוקמה להחלטה, ועד לפירוש דקדקני של בעלי התפקידים הספציפיים שאמונים על כל סעיף וסעיף. ניתן למצוא מגוון דרגים בין בעלי התפקידים – פקידים, נבחרי ציבור ממשלתיים ומקומיים, מחלקות במשרדים, יועצים, דרגים מקצועיים ועוד.

תובנות, מסקנות וסיכום

לסיכום הדו"ח, נתחיל בנתונים היבשים של יישום הסעיפים – מתוך 19 הסעיפים האופרטיביים בהחלטה, רק 8 יושמו באופן מלא עד כה (42%) 11 מסעיפי ההחלטה האופרטיביים לא יושמו בפועל, 4 מתוכם בסטטוס יישום חלקי (58%). לא מדובר על משימות שאמורות להתבצע בעתיד. מהמחקר שביצענו עלה כי לא ניתן להצביע על מספר סיבות מרכזיות העומדות מאחורי העיכוב ביישום. מנגד, באופן מעודד וחיובי, ישנם 8 סעיפים אשר יושמו באופן מלא, ואיפשרו את הנעת ההתקדמות בפועל של מרבית מהמשימות שמטילה ההחלטה.

נצביע באופן ספציפי על היעדר לוח הזמנים להחלטה. כבר בקריאה הראשונית של ההחלטה, ניתן לשים לב שמפורטים הרבה יעדים שהם בגדר תחנה סופית – גם בהיבט התוצאה וגם בהיבט התאריך. אולם, כבר בשלב הזה חסר פירוט של יעדי האמצע בדרך לתחנה זו. לכל ברור, שכדי להקל על הביצוע ועל הדרך למטרה גדולה ולהגשימה בצורה מיטבית, יש צורך בפריסת הפעולות והצעדים לחלקים קטנים ככל הניתן, על מנת לעמוד על האתגרים שעלולים לצוץ, לבזר סמכויות ואחריות ככל הניתן, וכמובן למקד את העוסקים במלאכה במשימה איכותית וספציפית בכל פעם מחדש. היעדר לוח זמנים המפרט יעדים קטנים יותר, מקשה על התווית מדיניות פרקטית לביצוע היום-יומי של ההחלטה, מעבר למדיניות התיאורטית-כוללת של "פיתוח מפרץ חיפה".

חסם נוסף אליו כדאי להתייחס אליו באופן פרטני הוא היעדר מסגרת תקציבית לכל תחום בהחלטה. חוסר אשרור תקציב התחלתי גורם כעת ל-"צוואר בקבוק" משמעותי – תוכניות והסכמים שאושרו לאחר כשרת דרך במשרדים, כעת ממתינים להתחלת דיון מאפס בפן התקציבי במשרד

האוצר. אני צופה כי הדבר יוביל לעיכובים משמעותיים בהוצאה לפועל של תוכניות ולשינוי בשטח, וכי אולי נכון לקבל החלטות תקציביות ביחס לכלל ההחלטה במסגרת דיונים מצומצמת יותר, ולאחר מכן להטיל ו על משרד רה"מ שמוביל את יישום ההחלטה, חלוקה פנימית ביחס לצרכי ההחלטה.

יש לציין לחיוב, את עצם ההקמה והפעילות של המנהלת שהוקמה על מנת לסייע לוועדת ההיגוי במעקב.

ראשית, הכנסת הסעיף בהחלטת הממשלה המורה על הקמת המנהלת, מפנים את החשיבות העצומה שיש לגוף ביקורת חיצוני, שמטרתו היחידה ועצם קיומו הוא הבחינה התמידית של מה קורה עם יישום ההחלטה.

שנית, יש לציין את העבודה היסודית שעושה המנהלת בביצוע המעקב השוטף והקשר הישיר שמקיימת עם המשרדים העוסקים בהחלטה, והמחויבות שמשתקפת מהקשר של המנהלת עם הציבור; פרסום דו"חות מעקב, ערכון רבעוני, ופנייה אל הציבור מתוך רצון לשמוע דברים שעולים ממנו.

מדובר באחד מהמאפשרים הכי חשובים שיכולים להיות לכל החלטת ממשלה, במיוחד שהם מתבצעים במציאות כמו במקרה דנן.

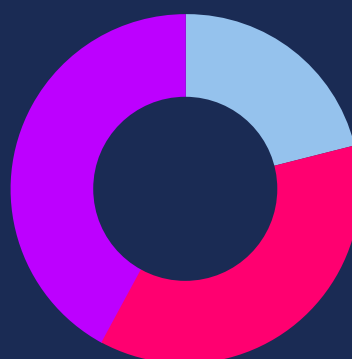
כרגע, ניתן לומר שיישום ההחלטה נמצא בתנופה חיובית ומגמת התקדמות. כמובן שהיו עיכובים שנגרמו עקב המלחמה, אך גם מיישמי ההחלטה והמשרדים התאקלמו למציאות "שגרה בצל מלחמה" שמדינת ישראל כולה שרויה בה, וממשיכים ביישום ההחלטה.

חלק מהתוכניות שאושרו ע"י אנשי המקצוע והדרג המשרדי, ממתינות כעת כפי שצויין לעיל לאישור תקציבי.

ישנם משרדים שנמצאים בשלבים אחרונים של גיבוש מסקנות מעבודות המטה, שרם יציאה לפעולות פיזיות בשטח.

יש סעיף אחד שנמצא בשלבי מכרז להשכרת חברת ייעוץ למשרד, שרם הקמת הצוות.

לצערי שרם ניתן להצביע על שינויים מוחשיים בשטח בעקבות סטטוס היישום הנוכחי, שכן מרבית הסעיפים מתייחסים לכתיבת תוכניות, הקמת מכרזים וביצוע מו"מ מול חברות אזוריות.





אוברסיז קומרס
EAS COMMERCE

