

# קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל

תקציר

## רקע

חומרי הכרייה והחציבה משמשים לבנייה, לסלילה ולתעשייה. בספטמבר 2010 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את מסמך המדיניות של תוכנית המתאר הארצית לכרייה וחציבה - תמ"א 14. במסמך זה נקבעו קווים מנחים לסימון אתרי כרייה וחציבה, ונקבעו האמצעים המשלימים הנדרשים משרדי הממשלה ליישום מדיניות התכנון והניהול של אתרים אלה. במרץ 2018 אושרה תמ"א 14. בתמ"א מסומנים אתרים שמהם יש לספק את חומרי הגלם הנדרשים לבנייה ולסלילה עד שנת 2040, ולתעשייה - עד שנת 2045.

## נתוני מפתח

**70-66**  
מיליוני טונות

של חומרי חציבה המופקים בשנה, מהם 42 מיליון טונות של אגרגט

**66** מחצבות

פעלו בישראל בשנת 2018

**10.7%**  
(כ-136 מיליארד ש"ח)

שיעור ההשקעות בענפי הבנייה והסלילה מהתוצר המקומי הגולמי לשנת 2017

**290** מיליוני טונות

חומרי גלם המצויים במחצבות שהושבו לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י) בשנים 2000 - 2015 וטרם שווקו

**139** מיליוני טונות

חוסר מצרפי בחומרי חציבה הצפוי עד שנת 2025 (על פי תרחיש המשך צמיחת האוכלוסייה בקצב של 1.9% לשנה)

**129**  
אתרי כרייה וחציבה

בשטח כולל של כ-344,000 דונם מסומנים בתמ"א 14

**85-1 34**  
מיליון ש"ח

סך התועלות הצפויות מהקמת שינוע מסילתי בשנים 2025 ו-2040, בהתאמה

---

---

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2018 - מרץ 2019 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול תחום הכרייה והחציבה בישראל, הפיקוח על המחצבות, קידום התכנון של אתרי תמ"א 14 ושיווקם ומימוש האמצעים המשלימים ליישום התמ"א. הביקורת נעשתה במשרד האנרגייה, ברמ"י, במינהל התכנון במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בחברת רכבת ישראל מטענים בע"מ, במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים ובמשרד הבריאות.



---

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**קישור פעולה חסר בין הגופים המפקחים** - אחת לתקופה מבצע משרד האנרגייה סיורים משותפים עם הגופים המפקחים האלה: רמ"י, המשרד להגנת הסביבה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והרשויות המקומיות. ואולם מלבד הסיורים המשותפים, הגופים המפקחים אינם מקיימים ממשקי עבודה שוטפים והעברת מידע הדדית.

**קשיים בשיווק מחצבות** - רמ"י שיווקה שבע מחצבות בלבד מ-18 שיועדה לשיווק, ומהן רק ארבע החלו לפעול; טרם הוסדר אישור מערכת הביטחון להיכנס לשטח מחצבת מודיעים, הנמצאת בשטח ביטחוני, לצורך ביצוע סקר גיאולוגי; הוועדות הגיאוגרפיות טרם קיבלו החלטות בדבר חלוקת הכנסות הארנונה הנוגעות לכמה מחצבות הנמצאות בקצה תחום השיפוט. הדבר עלול לעכב הרחבות עתידיות של מחצבות אלו; מחצבות הנמצאות בקרבת אתר קריית גת צפון, הסמוך לקריית גת, ואתר קדמה צפון, הסמוך לקריית מלאכי, נכללו בתמ"א 14. אם יאושרו התוכניות למגורים להרחבת ערים אלו, לא יהיה ניתן לעמוד ביעדי אספקת העתודות עד לשנת 2040 שנקבעו בתמ"א.

**עיכובים ביישום פרויקט השינוע המסילתי** - נוכח העיכובים בקידום היישום של פרויקט השינוע המסילתי עלול להיווצר מחסור בחומרי חציבה במרכז הארץ לקראת שנת 2025.

**חוסר הסכמה בעניין הערכת הסיכון הבריאותי במחצבות** - טרם גובשו המלצות למתודולוגיה מוסכמת להערכת הסיכון הבריאותי במחצבות.

**ליקויים במערכת המחשוב** - המערכת של אגף מחצבות ומכרות במינהל אוצרות טבע (אגף המכרות) במשרד האנרגייה מיושנת, והמידע הנוגע למחצבות אינו מעודכן במלואו.

**הליך הגשת בקשה לרישיון חציבה אינו מקוון** - טופס בקשת רישיון חציבה ויתר המסמכים הנדרשים בעניין נמצאים באתר משרד האנרגייה כקבצים להורדה בלבד, ולא ניתן להגישם באופן מקוון לאגף המכרות.



**מערכת ממוחשבת** - משרד האנרגייה החל לקדם מהלך להעברת בסיס הנתונים למערכת המבוססת על שתית חדשה ולשדרוג המערכת הממוחשבת הקיימת.

**הסדרה חוזית** - רמ"י פועלת להסדרה חוזית של כל המחצבות.

**פיקוח** - הפיקוח של משרד האנרגייה במחצבות מתבצע באופן סדור ובתדירות של שלוש ביקורות בשנה בממוצע בכל מחצבה פעילה.

**ניצול חומרי גלם** - בשנת 2018 פרסמה רמ"י שני מכרזים בנוגע לתוכניות שבהן ייעשה ניצול של חומרי גלם לפני פיתוח ובכך החלה ליישם את ההוראה הרלוונטית בתמ"א 14ב.

---

## עיקרי המלצות הביקורת

על הממשלה לבחון את הרחבת סמכויותיו של אגף המכרות גם לתחומים האלה: קידום התכנון מפורט, תיאום השיווק וקידום האמצעים המשלימים, כדי שיוכל למלא תפקיד של גוף מתכלל.

לצורך אספקת חומרי גלם סדירה ואמינה העונה על צורכי המשק, על רמ"י לפעול לשיווק המחצבות שטרם שווקו; ועל משרד הביטחון ומשרד האנרגייה לפעול לסיום התיאומים ולקבלת האישורים הנדרשים בעניין הרחבתה של מחצבת מודיעים ולבחון את הנושא גם בנוגע למחצבות אחרות הנמצאות בשטחים ביטחוניים; על הוועדות הגיאוגרפיות לקבל החלטות להפעלת מחצבות אשר נמצאות בגבול תחום השיפוט של רשויות מקומיות ולבחון הסדרת צדק חלוקתי של ההכנסות מארנונה בין הרשויות, על מנת לאפשר את התרחבותן.

על מינהל התכנון לגבש פתרונות אפשריים בשיתוף פעולה עם רכבת מטענים ולקדם תכנון של המסילות ושל מסופי הפריקה והטעינה בסמוך למחצבות.

על משרד האנרגייה והמשרדים האחרים לפעול ליישום האמצעים המשלימים לצורך אספקת חומרי הכרייה והחציבה, ולקדם מיחזור פסולת בנייה.

על משרד האנרגייה לפעול לעדכון מלא ולשדרוג של מערכת המידע הממוחשבת לניהול תחום הכרייה והחציבה, לצורך קבלת תמונה מלאה של המחצבות, פיקוח יעיל ומיטבי עליהן וקידום ממשקים מקוונים מול כלל הגורמים.

---

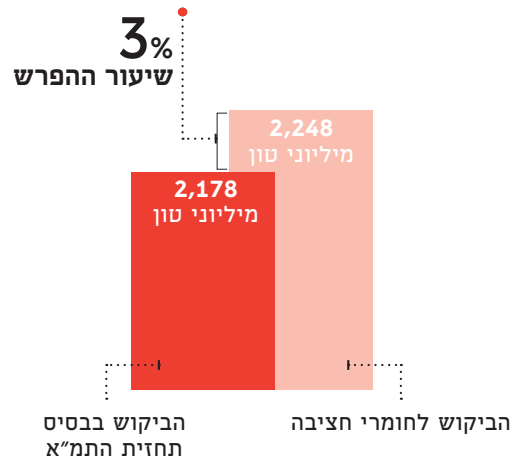
## סיכום

הפיתוח של מדינת ישראל מתבסס בין היתר על ענפי הבנייה והסלילה. מממצאי ביקורת זו עולה כי תכנון של מחצבות ושיווקן מתעכבים, וכי חלק מהאמצעים המשלימים לאספקת חומרי הכרייה והחציבה - ההכרחיים ליישום התמ"א - טרם מומשו.

על משרדי הממשלה לשתף פעולה ליישום ההמלצות שבמסמך המדיניות, על מנת למנוע מצב של מחסור של ממש בחומרי חציבה, דבר שיובייל לעיכוב בפיתוח, לעלייה במחירי חומרי הגלם לענף הבנייה ולגידול ביוקר המחיה.

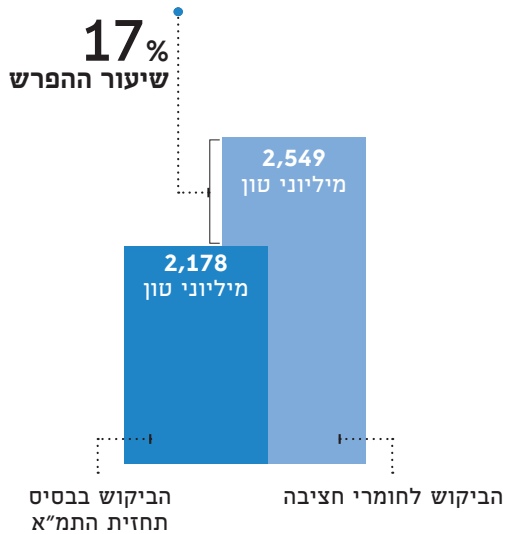
**המחסור הצפוי בחומרי חציבה  
בשנת 2040**

**תרחיש בסיס:  
האטה בקצב הגידול של  
האוכלוסיה**



עד 2040 צפוי מחסור מצרפי  
**של 70 מיליון טון**

**תרחיש צמיחה:  
המשך צמיחת האוכלוסיה בקצב של  
1.9% לשנה**



עד 2040 צפוי מחסור מצרפי  
**של 371 מיליון טון**

\* לפי נתוני משרד האנרגייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.