



משרד ראש הממשלה
אגף תיאום, מעקב ובקרה

ירושלים, כ"ה אדר ב, תשע"א
31 במרץ, 2011

לכבוד
ד"ר עמוס ביין, יועץ צוות היישום
ד"ר עמיר אידלמן, יועץ צוות היישום
גב' גלית כהן, סמנכ"ל בכירה לתכנון ומדיניות, המשרד להגנת הסביבה
מר רונן כהן שור, סמנכ"ל שיווק וכלכלה, מינהל מקרקעי ישראל
גב' אילנה שפרן, מרכזת הוועדה לשמירה על הסביבה החופית, משרד הפנים
מר אריאל יוצר, רכז שיכון, אגף התקציבים, משרד האוצר
עו"ד כרמית יוליס, ייעוץ וחקיקה - אזורי, משרד המשפטים
עו"ד אורלי פישמן, הלשכה המשפטית, משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: סיום עבודת צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות המצוק החופי

אני שמחה להביא לידיעתכם כי הכנת מסמך ההמלצות של צוות היישום בעניין התמודדות עם התמוטטות המצוק החופי הושלמה. ההמלצות הוגשו לממשלה, ויובאו לאישורה ביום ראשון הקרוב, ה 3.4.2011.

עותק הדו"ח, רצ"ב.

בהזדמנות זו, ברצוני להודות לכם על העבודה המקצועית והמסירות האישית לאורך כל תקופת העבודה של צוות היישום. אני מקווה שהמלצות הצוות היישום יסייעו בקידום הנושא, והוצאת מדיניות הממשלה בנושא זה מן הכח אל הפועל.

בכבוד רב,
מיכל פרנק



יו"ר צוות היישום
ראש אגף תיאום מעקב ובקרה



משרד ראש הממשלה
אגף תיאום, מעקב ובקרה

ירושלים, כ"א באדר ב' תשע"א
30 במרץ 2011

לכבוד
עו"ד צבי האוזר
מזכיר הממשלה
ירושלים

שלום רב,

הנדון: המלצות צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות המצוק החופי

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1620 מיום 25.4.2010 ולהחלטת ממשלה מס' 2144 מיום 4.8.2010 בעניין התמודדות עם התמוטטות המצוק החופי, אני מתכבדת להגיש לך בזאת את המלצות צוות היישום הבינשרדי, אשר הוקם במסגרת החלטת הממשלה לעיל.

בכבוד רב,

מיכל פרנק

ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה
יו"ר צוות היישום

העתקים:
מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
חברי צוות היישום



התמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

המלצות צוות היישום הבינמשרדי

(החלטת ממשלה מס' 1620, מיום 25.4.2010)

תוכן

2	רקע.....
5	עיקרי ההמלצות.....
9	תכנון.....
14	מסגרת הביצוע.....
21	מימון.....
26	סדרי עדיפות.....



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

רקע

במהלך השנים 2005 - 2010 פעל צוות מקצועי לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא התמודדות עם התמוטטות המצוק החופי בים התיכון. ביום 25.04.2010 אימצה הממשלה, בהחלטה מספר 1620 (להלן: "**ההחלטת הממשלה**"), את מסמך המדיניות של הצוות: "התמוטטות המצוק בחופי ישראל - דרכים להתמודדות, והמשמעויות הכלכליות, הציבוריות והסביבתיות" (להלן: "**מסמך המדיניות**"). כן החליטה הממשלה על הקמת צוות, בראשות משרד ראש הממשלה, לגיבוש המלצות ליישום מסמך המדיניות (להלן: "**צוות היישום**"). מסמך זה מהווה סיכום המלצות צוות היישום.

תהליך התמוטטות המצוק המצוי לאורך חופי הים התיכון הוא תהליך טבעי, המשכי וודאי. התמוטטות המצוק נגרמת משורה של גורמים הקשורים במפלס הים, במשטר הגלים ובמאזן החול במרחב החופי. המצוק מתמוטט ונסוג מזרחה בגין הרכבו הפריך ומיקומו המיוחד וכתוצאה משילוב של שלושה גורמים עיקריים: (1) חתירת גלי הים בבוהן המצוק (בסיס המצוק); (2) אי יציבות מדרון המצוק; (3) פעולת הנגר העילי. התהליך צפוי להתעצם בגין התערבות אנושית ישירה ועקיפה, המשפיעה על גורמים אלה, כגון הקמת מבנים ימיים העוצרים את זרימת החול לאורך החופים (נמלים, מרינות, שוברי גלים וכו'), וכן בגין שינויים אקלימיים המתבטאים בעליה מואצת במפלס הים ובשינוי משטר הגלים.

מסמך המדיניות, כלל המלצות על דרכים להתמודדות עם התופעה לאחר מחקר גיאולוגי, הידרולוגי והנדסי, שארך כחמש שנים. במסגרת הכנתו של מסמך המדיניות נסקר כל חוף הים התיכון ומופו קטעי מצוק, באורך מצטבר של כ- 45 ק"מ. כמו כן, לאורך גג המצוק, סומנה רצועת סיכון ברוחב של 50 מטר, המוגדרת כאזור הנמצא בסכנת התמוטטות בטווח הזמן שעד לסוף המאה ה- 21 (להלן: "**רצועת הסיכון**"). ללא פעולות להגנה על המצוק, השטחים המצוינים ברצועת הסיכון מהווים סיכון בטיחותי לחיי אדם ולרכוש.

לצורך התמודדות עם בעיית התמוטטות המצוק, מזה, ובמגמה למזער את התערבות האדם בטבע, מזה, נקבעה במסמך המדיניות גישה מאוזנת: במקומות בהם קיימים, בגג המצוק, שטחים המאופיינים בבנייה עירונית רוויה, בבנייה צמודת קרקע ובאתרים ארכיאולוגיים בעלי ערך לאומי ובינלאומי, הוחלט על הקמת מערכת הגנות למניעת התמוטטות המצוק. באזורים אחרים, הוחלט לא להגן על המצוק ולהסתפק באמצעים להגנה על שלום הציבור (שילוט, גידור וכד'). בסך הכל, הוחלט להגן על כ- 13 ק"מ מצוק, ולא להתערב במאזן הטבעי בכ- 30 ק"מ הנותרים של מצוק חוף הים התיכון.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

צוות היישום

ביום 25.04.2010 אישרה הממשלה, בהחלטה 1620, את מסמך המדיניות והורתה על הקמת צוות יישום, בראשות משרד ראש הממשלה, שהתבקש להמליץ לממשלה על דרכי היישום של העקרונות שהותוו במסמך המדיניות.

בהתאם למסגרת זו, עסק צוות היישום בגיבוש המלצות בארבעה תחומים עיקריים:

- א. תכנון - קביעת מסגרת התכנון של מערך ההגנות על המצוק, והגדרת חלוקת האחריות להכנת התוכניות והגשתן לוועדות התכנון המוסמכות;
- ב. מסגרת הביצוע - אפיון מסגרת הביצוע שתהיה אחראית על הקמת מערכות ההגנה על המצוק ותחזוקתן, במקומות בהם הוחלט במסמך המדיניות שיש הצדקה להגנה זו;
- ג. מימון - הערכת עלות הפרוייקט וקביעת המקורות התקציביים למימונו;
- ד. סדרי עדיפויות לביצוע ההגנות.

חברי צוות היישום:

- משרד ראש הממשלה - גב' מיכל פרנק, יו"ר הצוות, ראש אגף תאום, מעקב ובקרה
- המשרד להגנת הסביבה - גב' גלית כהן, סמנכ"ל בכירה לתכנון ומדיניות סביבתית
- מינהל מקרקעי ישראל - מר רונן כהן, סמנכ"ל שיווק וכלכלה
- משרד הפנים - גב' אילנה שפרן, הוועדה לשמירה על הסביבה החופית, מינהל התכנון
- משרד האוצר - מר אריאל יוצר, רפרנט מינהל מקרקעי ישראל, אגף התקציבים
- משרד המשפטים - עו"ד כרמית יוליס, מחלקת ייעוץ וחקיקה - אזרחי

יועצים מקצועיים:

- ד"ר עמוס בין, גיאולוג והידרולוג מומחה
- ד"ר עמיר אידלמן, גיאולוג מומחה

ריכוז את עבודת צוות היישום:

- משרד ראש הממשלה - מר דן להב, סגן ראש אגף תאום, מעקב ובקרה
מר עודד גילוף, אגף תאום, מעקב ובקרה
עו"ד אורלי פישמן, ייעוץ משפטי
- משרד הפנים - עו"ד אפרת דון יחיא, ייעוץ משפטי
- המשרד להגנת הסביבה - מר רני אמיר, ראש אגף ים וחופים
מר גידי ברסלר, מתכנן אגף ים וחופים



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

לצורך מתן המלצות בנושאים אלו, קיים צוות היישום סדרה של דיונים עם גורמי מקצוע גיאולוגים, תכנוניים, משפטיים, עסקיים, סביבתיים ועוד. כמו כן, התקיימו סיורי שטח בנתניה ובאשקלון, ועבודת צוות היישום הוצגה בפני הוועדה לשמירה על הסביבה החופית. במקביל, וכחלק מהליך לימוד החומר, הוזמנו נציגי כל הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין - מ.א חוף הכרמל, מ.מ ג'סר א-זרקה, עיריית חדרה, מ.א עמק חפר, עיריית נתניה, מ.א חוף השרון, עיריית הרצליה, עיריית תל אביב-יפו, עיריית בת-ים, עיריית ראשון לציון, מ.א גן רוה, מ.א חבל יבנה, עיריית אשדוד, מ.א חוף אשקלון ועיריית אשקלון, להשמיע את עמדתם בנושא, במסגרת דיונים משותפים שקיים צוות היישום.

בנוסף, בתיאום ובשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, נערכה הערכה כלכלית מעודכנת של עלויות הפרויקט.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

עיקרי ההמלצות

המלצות צוות היישום מחולקות לארבעה פרקים: תכנון, מסגרת הביצוע, מימון וסדרי עדיפויות. בכל פרק התקבלו המלצות הצוות בהתאם לסוגיות בהן היה צורך להכריע:

תכנון

- יש להפריד בין התכנון המפורט של ההגנות הימיות לבין התכנון המפורט של ההגנות היבשתיות.
- הסדרת התכנון תיעשה באמצעות שתי מערכות:
 - תוכנית מתאר ארצית כללית (לא מפורטת) להסדרת עקרונות התכנון;
 - תוכניות מפורטות אשר מכוחן ניתן יהיה להקים את מערכי ההגנה השונים בים וביבשה.
- צוות היישום ממליץ כי המועצה הארצית לתכנון ובניה תורה על הכנת תוכנית מתאר כללית לעניין התמודדות עם התמוטטות המצוק בחוף הים התיכון, בהתאם למתווה הקבוע בהמלצות צוות היישום וכן בהתאם למיפוי הגיאוגרפי הכלול במסמך המדיניות. כן, ממליץ צוות היישום כי המשרד להגנת הסביבה יהיה חבר מרכזי בועדת העורכים של תוכנית המתאר הארצית, ככל שהמועצה הארצית תחליט על עריכתה, וראוי שיהיה אף עורך התוכנית.
- ככלל, תכנון וקידום ההגנות היבשתיות יהיו באחריות הרשויות המקומיות, וזאת לאור האינטרס הציבורי שגלום בשמירה על חיי אדם ורכוש, ונוכח סכנת ההתמוטטות; תכנון וקידום ההגנות הימיות יהיה באחריות גוף הביצוע הייעודי (ר' פרק מסגרת הביצוע).
- כחלק מחובתן כרשות שלטונית, נדרש שהרשויות המקומיות ינקטו בפעולות שונות הנדרשות, באופן מיידי, להגנה על חיי אדם ורכוש באזור המצוק. לפיכך, הרשויות המקומיות תפעלנה באופן מיידי לתכנון ולהקמת מערכת הגנות יבשתיות לצורך הגנה דחופה ומיידית על חיי אדם ורכוש באזור המצוק, ככל שהדבר מתאפשר, לפי התכניות המפורטות החלות על השטח. טיבן ההנדסי של הגנות אלו, יקבע תוך התחשבות בנסיבות הייחודיות של כל מקטע שטח, תוך התייעצות עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה.

מסגרת הביצוע

- המשרד להגנת הסביבה, באמצעות אגף ים וחופים, יוביל את גיבוש המדיניות והסדרת הרגולציה הנדרשת להקמת ההגנות הימיות והיבשתיות ולתחזוקתן.
- הכנת התכניות המפורטות להגנות היבשתיות, תכנון הביצוע שלהן, הקמתן ותחזוקתן, יבוצעו על ידי הרשויות המקומיות.
- הכנת התכניות המפורטות להגנות הימיות, תכנון הביצוע שלהן, הקמתן ותחזוקתן, יבוצעו על ידי גוף ייעודי באחריות השלטון המרכזי.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

4. לצורך ביצוע ההגנות הימיות ופעולות ניטור ובקרה יוקם גוף ביצוע ייעודי. גוף זה יהיה חברה ממשלתית ייעודית שתוקם לצורך כך. לחלופין, כעדיפות שניה, יהיה גוף הביצוע מינהלת ייעודית להגנה על המצוק החופי, שתוקם בתוך חברה ממשלתית קיימת.
5. השר האחראי על גוף הביצוע, בכל חלופה, יהיה השר להגנת הסביבה.
6. גוף הביצוע יהיה אחראי להגנות הימיות לרבות להכנת התכנון המפורט, להקמת ההגנות ולתחזוקתן; כן יעסוק גוף הביצוע בניטור מצב המצוק ומאזן החול לאורך החופים ובהזנות חול:
 - 6.1. גוף הביצוע יפעל במתכונת של חברה מנהלת, קרי, יתקשר עם קבלני ביצוע ויועצים חיצוניים לשם ביצוע הפעולות הנדרשות לתכנון, הקמה ותחזוקה של מערכת ההגנות על המצוק.
 - 6.2. במטרה למנוע ניגוד עניינים, תתקיים הפרדה בין פעולות הניטור והבקרה לבין פעילות הזנת החול והקמת המבנים הימיים. גוף הביצוע יתקשר, בכפוף לכל דין, עם גורמי ביצוע שונים, כדלקמן:
 - 6.2.1. גורמי ביצוע לצורך תכנון, הקמה ותחזוקה של ההגנות הימיות ולביצוע הזנות חול.
 - 6.2.2. גורם בקרה, ללא כל זיקה לגורמי הביצוע בסעיף 6.2.1 לעיל, לצורך ניטור מאזן החול ובקרה על מצב המצוק.
- 6.3. היקף כח האדם בגוף הביצוע יוגבל לכ - 15 עובדים, וכאמור מרבית העבודה תיעשה באמצעות מיקור חוץ.

מימון

א. חלוקת העלויות

- צוות היישום ממליץ לחלק את עלויות התכנון, ההקמה והתחזוקה של ההגנות היבשתיות וההגנות הימיות בין המדינה לבין הרשויות המקומיות, כדלקמן:
1. מימון עלות תכנון ההגנות הימיות, הקמתן ותחזוקתן, יוטל על המדינה.
 2. מימון ההקמה והתקורות של גוף הביצוע הייעודי להגנת המצוק החופי, יוטל על המשרד להגנת הסביבה.
 3. מימון תכנון תכנית המתאר הארצית יהיה באחריות המשרד להגנת הסביבה ומתקציבו.
 4. תכנון ההגנות היבשתיות, הקמתן ותחזוקתן, תיעשה מתקציבי הרשויות המקומיות, כשכל רשות תישא בעלות ההגנות היבשתיות בתחום המוניציפאלי שלה, בכפוף לאפשרות לקבלת סיוע במימון מוועדת הסיוע ולגיוס כספים כאמור בסעיף ב' להלן.
 5. בהתחשב בחוסר הוודאות באשר להיקף הפרויקט (שינויים בעלות התשומות לאורך תקופת הפרויקט, השימוש בהגנות כפולות אשר נעשה כאמור למען הזהירות וכו'), מוצע לתקצב את הפרויקט במספר שלבים.
 6. שלב א' של הפרויקט, יתוקצב בסכום של 500 מלש"ח, בפריסה על פני 10 שנים, מהמקורות הבאים:



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

6.1. המשרד להגנת הסביבה יקצה סכום של 50 מלש"ח מתקציבו, בפריסה על פני 10 שנים החל משנת התקציב 2011, לצורך מימון הפעולות הנדרשות לשם הקמת גוף הביצוע הייעודי והפעלתו השוטפת ולשם הכנת תוכנית המתאר הארצית הכללית.

6.2. מינהל מקרקעי ישראל יעביר למשרד להגנת הסביבה סכום של 360 מלש"ח בפריסה על פני 9 שנים, החל משנת התקציב 2012, לצורך ביצוע הפעולות המוטלות על גוף הביצוע הייעודי בהתאם לקבוע בהמלצות צוות היישום. פריסת תקציב המזומן של סכום זה, תיקבע בתחילת כל שנה, בתיאום בין אגף תקציבים במשרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, ובהתאם לצרכים הקבועים בתוכנית העבודה המאושרת של גוף הביצוע ולמידת ההתקדמות של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר בתכנון ובהקמת מערכת ההגנות היבשתיות.

6.3. עוד יצויין כי אמדן העלות להקמת מערכת ההגנות היבשתיות, אשר תיעשה על ידי הרשויות המקומיות, הנוגעות בדבר, וממקורותיהן הכספיים, לרבות אלו המנויים בסעיף ב' להלן, היא בסך של 90 מלש"ח.

בהתאם לניסיון שיצטבר בשלב א', וככל שידרש, יידון תקצוב שלבי ההמשך של הפרוייקט.

ב. מנגנוני סיוע לרשויות המקומיות לתקצוב ההגנות היבשתיות

1. גבייה ייעודית - לצורך מימון התכנון, ההקמה והתחזוקה של ההגנות היבשתיות, יש לאפשר לרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, לפעול לגביית תשלומים ולהגדלת הכנסותיהן העצמיות לצורך מימון פעולות אלו. משרד הפנים יהיה אחראי על בחינת הדרך המשפטית הראויה לצורך גביית תשלומים כאמור ועל יישומה הלכה למעשה.

2. ועדת סיוע - יש להקים ועדה, אשר תהיה רשאית לאשר סיוע במימון ההגנות היבשתיות, לרשויות מקומיות, בדגש על מועצות אזוריות ורשויות מקומיות חלשות, אשר על-אף גבייה ייעודית כאמור לעיל, ומקורות כספיים אחרים, לא תוכלנה לשאת בנטל המימון המלא של תכנון והקמת ההגנות היבשתיות.

2.1. הסיוע לרשויות בהתאם לסעיף זה יועבר ממקורות מינהל מקרקעי ישראל וינתן בהתאם לקריטריונים שיקבעו על ידי הוועדה.

2.2. בראש הוועדה יעמוד מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים וחבריה הנוספים יהיו נציג שימנה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ונציג שימנה הממונה על התקציבים במשרד האוצר.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

סדרי עדיפות בביצוע

1. הגנות יבשתיות דחופות ומיידיות

במקומות בהם הסכנה להתמוטטות המצוק היא חמורה ומיידית, ומהווה סיכון לחיי אדם ולרכוש, ראוי כי הרשויות המקומיות תפעלנה באופן מידי להוצאת היתרי בניה להגנות דחופות ומיידיות, מכח תוכניות מפורטות החלות על השטח, ככל שקיימות תוכניות כאלו, ובכפוף לכל דין. למען הסר ספק, תכנון והקמת ההגנות יתבצע במקביל, ולא יעוכב בשל הכנת תכנית המתאר הארצית.

2. הגנות יבשתיות ארוכות טווח

הרשויות המקומיות יכינו, באופן מידי, תכניות מפורטות להגנות היבשתיות ארוכות הטווח, תוך תאום עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה ועם גוף הביצוע הייעודי, לאחר שיוקם.

3. הגנות ימיות

בהתאם למסמך המדיניות, יש לתת קדימות להקמת ההגנות בנתניה, באשקלון, ובהרצליה. צוות היישום ממליץ, כי סדרי הקדימות בתוך מסגרת הרשויות הללו, יינתן בהתאם למידת המוכנות הארגונית והיקף התשתית התכנונית, שהוכנה על-ידי הרשות המקומית, ותוך התחשבות בהתקדמות הרשות המקומית בהקמה של ההגנות היבשתיות. בהמשך, בהתאם ללוחות הזמנים שייקבעו על ידי גוף הביצוע הייעודי, ויאושרו על ידי השר להגנת הסביבה, ובהתאם לקידום המערך התכנוני, יוקמו ההגנות הימיות בשאר האזורים שהוגדרו במסמך המדיניות כאזורים שיש להגן עליהם באופן אקטיבי.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

תכנון

חוף הים התיכון, בגבולה המערבי של ישראל, נמתח על פני כ- 190 ק"מ. מתוכם, 45 קילומטרים הם קטעי מצוק שגובהם מעל 10 מטרים, המצויים בסכנת התמוטטות (להלן: "המצוקים", "המצוק"). בשל החשש לפגיעה בחיי אדם, ובשל הסכנה לנכסים ציבוריים ופרטיים לאורך המצוק, נקבע במסמך המדיניות, כי יש לנקוט בפעולות שונות לאורך כל המצוק. לאורך כ- 13 ק"מ נקבע שיש לנקוט פעילות הגנה אקטיבית, קרי הצבת הגנות פיסיות בים וביבשה במטרה למנוע את התמוטטות המצוק; לאורך שאר קטעי המצוק, נקבע שיש לנקוט בפעולות להגנה על שלום הציבור, כגון שילוט וגידור, אולם המצוקים בשטחים אלו לא ימוגנו.

סוגיות להכרעת צוות היישום

מערכת ההגנות בים וביבשה כרוכה בהקמת מבנים הנדסיים מורכבים בהיקפם ובמאפייניהם. בנוסף, ההתמודדות עם התמוטטות המצוק תחייב הגבלות בנייה, וקרוב לוודאי שגם שינויי ייעוד, של שטחים ברצועת הסיכון. הקמת מבנים אלו וההסדרה הרגולטורית, מציבה בפני המבצעים לא רק אתגר הנדסי, אלא גם אתגר תכנוני משמעותי. בהתחשב בכך, יישום מסמך המדיניות מחייב מענה למכלול הסוגיות הבאות:

1. **מסגרת התכנון** - האם יש להסדיר את ייעודי הקרקע ומערכת ההגנות על המצוק בתוכנית מפורטת, שתידון בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל) או במסגרת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א), שתידון במועצה הארצית לתכנון ובניה.
2. **חלוקת התכנון** - האם יש להכין תוכנית מפורטת אחת לכל שטח המצוק (שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה), או להסדיר את מדיניות התכנון באמצעות שתי מערכות משלימות: תוכנית מתאר ארצית כללית (לא מפורטת) לשם הסדרת עקרונות התכנון, ותכניות מפורטות להקמת מערכת ההגנות במקטעים השונים.
3. **ייזום התכנון** - על מי ראוי להטיל את האחריות להכנת התכניות ולהגשתן לוועדות התכנון המוסמכות.
4. **הגנות דחופות ומיידיות** - מהי המסגרת המשפטית לתכנון ולהקמה של הגנות מיידיות ודחופות לצורך הגנה על שלום הציבור.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

שיקולים מרכזיים

א. הבחנה בין הים ליבשה

מערכת ההגנות, באזורים בהם מסמך המדיניות מנחה על הצורך בנקיטת פעולות הגנה על המצוק, תיעשה בשני מכלולים הנדסיים ותכנוניים שונים, שיש להפריד ביניהם: הים והיבשה.

הנדסית - ההגנות בשטח הים, כוללות, בעיקר, הזנות חול לאזור החוף והקמת מבנים ימיים לשיכוך גלי הים והקטנת אבדן החול (להלן: "הגנות ימיות"). להבדיל, ההגנות באזור היבשה, כוללות, בעיקר: ייצוב של מדרון המצוק, חיזוק והקמת מבנים פסיים לאורך בוהן המצוק (תחתית המצוק), הסדרת הנגר העילי על גב המצוק, וכן, פעולות לשמירה על שלום הציבור: שילוט וגידור. פעילות מרכזית נוספת באזור היבשתי נעשית במישור הרגולטורי, ומתמקדת בהגבלות בניה ושינויי ייעוד באזורים המועדים להתמוטטות (להלן: "הגנות יבשתיות").

מדיניות תכנונית - ההגנות הימיות משפיעות על משטר תנועת החולות בים, כך שמערכת הגנה במקטע אחד עלולה לגרום לפגיעה בשטח החופים וביציבות המצוקים הנמצאים במקטעים סמוכים. להבדיל, ההגנות היבשתיות אין השלכות הדדיות בין מקטעים. אי-לכך, בעוד שתכנון והקמת ההגנות הימיות חייב להיעשות על-בסיס ראייה מערכתית אחודה וכוללת, המתחשבת בכל אורך החוף (אף מעבר לשטח המצוקים), הרי שאת ההגנות היבשתיות ניתן לתכנן ולבנות באופן מקומי ובמנותק זו מזו.

סמכות תכנונית – המצוקים לכל אורך החוף ושטחי הים הגובלים בהם נמצאים בתחום הסמכות התכנונית המקבילה של גופי תכנון רבים: ועדת תכנון ובניה ארצית ייעודית (הוועדה לשמירה על הסביבה החופית), ארבע ועדות תכנון ובניה מחוזיות (צפון, תל אביב, מרכז, דרום), ולא פחות מ- 15 ועדות תכנון מקומיות (מצפון לדרום: מ.א חוף הכרמל, ג'סר א זרקה, חדרה, מ.א עמק חפר, נתניה, מ.א חוף השרון, הרצליה, תל אביב-יפו, בת-ים, ראשון לציון, מ.א גן רוה, מ.א חבל יבנה, אשדוד, מ.א חוף אשקלון ואשקלון). יודגש, כי מרבית ההגנות הימיות ייבנו בשטחים גליליים (שטחים שאינם בתחום הסמכות של ועדות התכנון המקומיות) ומחוץ לתחום השיפוט של הרשויות המקומיות, בעוד שההגנות היבשתיות יוקמו בשטחים הנמצאים בתחום סמכותן של ועדות תכנון מקומיות ובתוך גבולות השיפוט של הרשויות המקומיות.

ב. שיקולי מדיניות

1. יצירת מסגרות תכנון חדשות רק מקום שהדבר נדרש - ככלל, מצא צוות היישום כי יש לפעול במסגרת המצב הסטטוטורי הקיים. אין הצדקה לבחור בחלופות, המצריכות שינויים משמעותיים בחקיקה הקיימת, במדיניות ובמערכות התכנון, אלא אם הדבר הכרחי או במידה שיש בצעד כזה משום תועלת מרחיקת לכת לביצוע ההגנות. שינויים כאמור אורכים זמן ועשויים לפגוע בזכויות קיימות או במבנה המערכת.

2. אפקטיביות - על-מנת להבטיח שתוכניות ההגנה על המצוק יקודמו בשקדנות, גרס הצוות שיש לתת עדיפות להסדרים בהם יזם התכנון הוא הגוף בעל האינטרס המרכזי בהקמת ההגנות.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

3. הקטנת הפוטנציאל לחסמים - מערכות התכנון מאופיינות במורכבויות רבות. בעטיין של מורכבויות אלו, נוצר לעיתים מצב בו תוכניות אינן מקודמות במשך שנים. לפיכך, העדיף צוות היישום, לבחור בנתיב תכנוני המקטין, ככל הניתן, את החשש לעצירת הפרויקט בשל מחלוקות וחסמים תכנוניים.

ג. מסגרת משפטית

השלמת תוכנית המתאר הארצית הכללית, והתוכניות המפורטות לעניין ההגנה על המצוק צפויה לארוך זמן מה. יובהר שתפקידה של הרשות המקומית כגוף שלטוני, ואחריותה הציבורית כלפי הציבור, מקימות חובה לפעול ככל הנדרש, במסגרת יכולותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית, להתמודד עם מצבו של המצוק ובכלל זה לפעול לתכנון והקמתן של הגנות כאמור. על כן, בהינתן שקיימת סכנה דחופה ומיידית לשלום הציבור ולנכסים באזור המצוק, הרי שמכח חובת הזהירות של הרשות המקומית כלפי הציבור, ראוי שהרשויות תפעלנה בעניין זה באופן מידי, לרבות, מקום שהדבר אפשרי, על ידי הוצאה של היתרי בניה להגנות דחופות ומיידיות, וזאת במקום שקיימת תוכניות מפורטת החלה על השטח הרלוונטי. בהקשר זה, על הרשויות המקומיות לבחון את כלל התוכניות המפורטות החלות על אזור המצוק, ויתכן שלפי חלק מהן לפחות ניתן יהיה ליתן היתרי בניה לפעולות הנדרשות לחיזוק המצוק. מקום שהתוכניות אכן מאפשרות הוצאת היתרי בניה כאמור, ראוי יהיה שהרשויות המקומיות יפעלו להקמת מערכת הגנות יבשתיות דחופות ומיידיות. טיבן ההנדסי של הגנות אלו, יקבע תוך התחשבות בנסיבות הייחודיות של כל מקטע שטח, ובהתייעצות עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה.

המלצות

1. יש להפריד בין התכנון המפורט של ההגנות הימיות לבין התכנון המפורט של ההגנות היבשתיות.
2. הסדרת התכנון תיעשה באמצעות שתי מערכות:
 - 2.1. תוכנית מתאר ארצית כללית (לא מפורטת) להסדרת עקרונות התכנון ;
 - 2.2. תוכניות מפורטות אשר מכוחן ניתן יהיה להקים את מערכי ההגנה השונים בים וביבשה.
3. צוות היישום ממליץ כי המועצה הארצית לתכנון ובניה תורה על הכנת תוכנית מתאר כללית לעניין התמודדות עם התמוטטות המצוק בחוף הים התיכון, בהתאם למתווה הקבוע בהמלצות צוות היישום וכן בהתאם למיפוי הגיאוגרפי הכלול במסמך המדיניות. כן, ממליץ צוות היישום כי המשרד להגנת הסביבה יהיה חבר מרכזי בועדת העורכים של תוכנית המתאר הארצית, ככל שהמועצה הארצית תחליט על עריכתה, וראוי שיהיה אף עורך התכנית.
4. תכנון וקידום ההגנות היבשתיות יהיו באחריות הרשויות המקומיות, וזאת לאור החובה הציבורית של הרשויות כלפי הציבור האינטרס הציבורי שגלום בשמירה על חיי אדם ורכוש, ונוכח סכנת



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

ההתמוטטות; תכנון וקידום ההגנות הימיות יהיה באחריות גוף הביצוע הייעודי (ר' פרק מסגרת הביצוע).

5. הרשויות המקומיות תפעלנה באופן מיידי לתכנון ולהקמת מערכת הגנות יבשתיות לצורך הגנה דחופה ומיידית על חיי אדם ורכוש באזור המצוק, ככל שהדבר מתאפשר, לפי התכניות המפורטות החלות על השטח. טיבן ההנדסי של הגנות אלו, יקבע תוך התחשבות בנסיבות הייחודיות של כל מקטע שטח, תוך התייעצות עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה

חלוקת התכנון בין הים לבין היבשה והסדרת התכנון בשתי מערכות: (1) תמ"א כללית ו - (2) תוכניות מפורטות, נותנת, להערכת צוות היישום, מענה מיטבי למכלול הסוגיות שבחן הצוות, בין החלופות האפשריות.

ראשית, החלוקה בין תוכנית מתאר ארצית כללית לבין תוכניות מפורטות משמרת, כאמור, את מערכת התכנון הקיימת, שבה פועל כל גוף בתחום סמכותו. צוות היישום לא מצא שתהיה תועלת משמעותית בסטייה ממסגרת זו, באופן שמצדיק שינוי של המצב הקיים. להיפך, נמצא, כי תוכנית מתאר ארצית מפורטת, עשויה לעכב את ביצוע ההגנות, והדבר נכון במיוחד ביחס לרשויות מקומיות, שכבר נקטו יוזמה והכינו את התשתית התכנונית להקמת מערכת ההגנות.

שנית, הצוות מצא, כעניין שבמדיניות, שיש מקום לאפשר לרשויות המקומיות ובמידת האפשר גם לתושבים העושים שימוש בחופים השונים, להוביל את תהליך העיצוב של מערכת ההגנות על המצוק בחופים שבשטחם. לכל רשות מקומית העדפות שונות ביחס לשימושים שיעשו בקו החוף, למראה הרצוי של קו החוף והמצוק והיכרות קרובה של התושבים בתחומה והעדפותיהם. לפיכך, אין כל הצדקה או תועלת בכפיית תכנון אחיד וחיצוני על הרשויות.

שלישית, בנושא אפשרות הסדרת התכנון בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (הות"ל), הגיע הצוות לכלל מסקנה שאפיק זה אינו מעשי, נוכח מורכבותו של הליך החקיקה שידרש לצורך כך, והקשיים המשפטיים שמעורר תיקון חקיקה מסוג זה.

זאת ועוד, צוות היישום גרס, כי חלוקת האחריות להכנת התוכניות של מערכות ההגנה על המצוק ולקידומן בוועדות התכנון המוסמכות, בין הרשויות המקומיות (הגנות יבשתיות) לבין גוף הביצוע הייעודי (הגנות ימיות), תהווה זרז להשלמת הליכי התכנון. כפי שיבואר בפרק מסגרת הביצוע, צוות היישום ממליץ, כי ההגנות היבשתיות יוקמו על ידי הרשויות המקומיות, ואילו ההגנות הימיות יוקמו על ידי גוף ביצוע ייעודי. בהתאם, סבר צוות היישום, שיש יתרון משמעותי בקביעה, שהגוף המתכנן יהיה אותו גוף שאחראי על הביצוע. כמו כן, גרס הצוות שקיים יתרון מעשי בהעברת האחריות על סוגיית התכנון של ההגנות הימיות לגוף הביצוע הייעודי, לאור היקפה הגדול של הפעילות התכנונית הנדרשת, ולאור מידת המומחיות, שדורשת פעילות זו.

אשר להכנת תוכנית המתאר הארצית הכללית, זו מחייבת ראיה מערכתית כוללת, הנותנת עדיפות לאינטרס הציבורי הרחב על פני האינטרסים הפרטניים של כל אחת מהרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. לפיכך, בכפוף לשיקול הדעת המסור למועצה הארצית לתכנון ובניה, ממליץ צוות היישום כי



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

המועצה הארצית תורה על הכנת התכנית וכי תכנית המתאר הארצית הכללית תקודם על ידי מנהל התכנון במשרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, שהוא הגורם המקצועי המרכזי בתחום זה.

תוכנית מתאר ארצית כללית (לא מפורטת)

תוכנית זו תתרגם את מסמך המדיניות למסמך תכנוני (הוראות ותשריט), אך לא ניתן יהיה להוציא היתרי בניה מכוחה של תכנית זו. התוכנית תמפה את אזורי ההתערבות וסוגי ההתערבות, תנחה בדבר השימושים המותרים והאסורים לאורך המצוק, ותקבע כללים מנחים לאישור תוכניות בתחום רצועת הסיכון.

בכפוף לשיקול הדעת המסור למועצה הארצית לתכנון ובניה, ממליץ צוות היישום, כי המועצה הארצית לתכנון ובניה, תורה על הכנת תוכנית מתאר ארצית כללית לעניין ההגנות על המצוק החופי, וכן ממליץ צוות היישום כי המשרד להגנת הסביבה יהיה חבר מרכזי בועדת העורכים של תכנית המתאר הארצית, ככל שהמועצה הארצית תחילט על עריכתה, ואפשר שיהיה אף עורך התכנית.

תוכנית/ות מפורטות בים

הסדרת התכנון של ההגנות הימיות תיעשה מתוך ראייה כוללת של כל אורך החוף (אף מעבר לאזור המצוק). לצורך כך, יכין גוף הביצוע הייעודי תוכנית מפורטת אחת, או תוכניות מפורטות אחדות, שיוגשו לאישור מוסדות התכנון המוסמכים. תוכניות אלו יתייחסו למבנים הימיים שיוקמו, לניטור ולהזנת חול, למערכות האקולוגיות באזור ההגנות, ולנושאים נוספים שמוסדות התכנון והבניה והגופים הרגולטורים ימצאו לנכון לעסוק בהם במסגרת סמכותם.

תוכניות מפורטות ביבשה

תוכניות אלו יאפשרו הוצאת היתרי בניה לביצוע פעולות לייצוב המצוק, להסדרת הנגר העילי ולהגנה על בוחן המצוק. כן, יסדירו התוכניות האמורות את ייעודי הקרקע והגבלות הבניה באזורי הסיכון בהתאם להנחיות שייקבעו, ככל שייקבעו, בתוכנית המתאר הארצית הכללית ובתוכניות המפורטות.

יודגש, כי על הרשויות לנקוט באופן מיידי באמצעים להגנה על שלום הציבור ועל רכוש. למען הסר ספק יודגש כי שלב הביניים שעד לאישור התמ"א הכללית והתוכניות המפורטות אינו גורע מאחריות הרשויות המקומיות כלפי הציבור. כאמור בגוף הפרק, לצורך ביצוע פעולות אלו ישנה אפשרות לבצע פעולות שונות מכוחן של התוכניות המפורטות התקפות. על הרשויות המקומיות מוטל לבצע את הפעולות הנדרשות, בכפוף לכל דין, לצורך שמירה על שלום הציבור ועל נכסים ציבוריים ופרטיים הנמצאים בסיכון.

תאום בין ההגנות הימיות והיבשתיות

על אף היתרון שבהפרדת האחריות להכנת התוכנית המפורטות של ההגנות הימיות (גוף הביצוע) ושל ההגנות היבשתיות (הרשויות המקומיות), נדרש תיאום תכנוני בין שתי המערכות; זאת, על מנת למנוע מצבים של הקמת הגנות מיותרות, העדר הגנות, אי-התאמה בלוחות הזמנים או תקלות אחרות מעין



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

אלו. במטרה למנוע מצבים אלו, מצד אחד, ולמנוע עיכוב בהקמת ההגנות, מצד שני, מוצע שהרשויות המקומיות יפעלו באופן מיידי לתכנון מערכת ההגנות היבשתיות, אולם יתאמו את התכנון עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה ועם גוף הביצוע הייעודי, לכשיוקם (ר' פרק מסגרת הביצוע).

מסגרת הביצוע

כמתואר במבוא ובפרק התכנון לעיל, המדיניות שאושרה בהחלטת הממשלה מס' 1620 מיום 25.4.2010, קבעה, כי יש לבנות מערכת הגנה לאורך כ - 13 ק"מ מקו המצוק. לצורך יישום המלצה זו, בחן צוות היישום את הסוגיות הבאות:

1. האם יש להטיל את האחריות להקמת ההגנות הימיות והיבשתיות על גוף אחד, או שמא נכון יותר לפצל את האחריות להקמת ההגנות הימיות והיבשתיות בין גופים שונים.
2. מהי האישיות המשפטית העדיפה שיש להקנות לגוף הביצוע, קרי, האם גוף הביצוע צריך להיות חברה ממשלתית, אגד ערים, רשות סטטוטורית וכדומה.
- לצורך החלטה בסוגיה זו, מופו הפעולות המרכזיות ואמדין לוחות הזמנים, הנחוצים להתמודדות עם התמוטטות המצוק:

תכנית מתאר ארצית כללית

1. תכנון (זמן משוער, כשנה):
ייזום, תכנון ואישור תכנית מתאר ארצית, המתרגמת את מסמך המדיניות לתשריט והוראות.

הגנות יבשתיות

1. הגנה על שלום הציבור (מיידי):
 - (א) פעולות לאזהרת הציבור והרחקתו מאזורי סיכון;
 - (ב) פעולות הגנה מיידיות דחופות.
2. תכנון מפורט (זמן משוער, בין 2 - 3 שנים):
 - (א) תכנון הנדסי מפורט של ההגנות היבשתיות ואישורן בוועדות התכנון והבניה;
 - (ב) שינויי יעוד והריסת מבנים במקומות מועדים להתמוטטות (מבנים בודדים).
3. הקמה (זמן משוער, בין 1 - 2 שנים):
 - (א) הסדרת הנגר העילי;
 - (ב) בניית מערכי הגנה על קיר ובוהן המצוק.
4. תחזוקה (למשך 20 שנים מהקמת ההגנות):
 - (א) תחזוקה שוטפת של מערכת ההגנות והנגר;
 - (ב) תחזוקה שוטפת של אמצעים לאזהרת הציבור ולהרחקתו מאזורי סיכון.



**צוות היישום להתמודדות עם
התמוטטות מצוק חוף הים התיכון**



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

הגנות ימיות

1. תכנון מפורט (זמן משוער, בין 3 - 5 שנים) :
תכנון הנדסי של ההגנות הימיות ואישורן בוועדות התכנון.
2. הקמה (זמן משוער, בין 5 - 10 שנים) :
 - (א) הקמת מבנים ימיים להגנה מפני גלי הים.
 - (ב) הזנת חול ראשונית להגנה על בוחן המצוק והרחבת החופים.
3. תחזוקה (זמן משוער, כ - 20 שנה מהקמת ההגנות) :
 - (א) תחזוקת מבני ההגנות בים.
 - (ב) ניטור משטר החולות.
 - (ג) הזנת חול חוזרות לפי הצורך.

שיקולי מדיניות

א. הגנות יבשתיות

1. **אחריות** – הסמכות והאחריות לשטח החוף והמצוק מוקנות לרשות המקומית ולוועדות המקומיות הנוגעות לעניין. במצב דברים זה, מחלוקות פוטנציאליות בין הרשות המקומית לבין גוף חיצוני, שיהיה אחראי על הנושא, פותחות פתח לחיכוכים שיעמידו בסיכון את ביצוע ההגנות. בדומה, קיים יתרון מובנה ביצירת זהות בין הגוף המתכנן לבין הגוף המבצע והמתחזק.
2. **היעדר השפעות הדדיות** - הקמת ההגנות היבשתיות יכולה להיעשות בכל רשות מקומית בהתאם להעדפות הפרטניות של הרשות והתושבים, הן באשר לדפוסי השימוש בחוף והן באשר למאפיינים הארכיטקטוניים והאסתטיים של ההגנות. כאמור לעיל, להגנות היבשתיות אין השלכות הדדיות על יציבות המצוק או החופים באזורים סמוכים. לפיכך, אין מקום לכפות על הרשויות תוכנית חיצונית ומראה אחיד ויש להותיר להן מרחב פעולה וגמישות בתחום זה.
3. **היעדר מורכבות ביצועית** - הקמת ההגנות היבשתיות, נמצאת בתחום המומחיות והפעילות הקבועה והשוטפת של הרשויות המקומיות; אין כל יתרון בהעברת הנושא לגוף חיצוני. מערכת ההגנות היבשתיות היא מערכת הנדסית פשוטה, שעיקרה בניית קירות, קיבוע רשתות מיגון, שתילת צמחים, הצבת שילוט וגידור וכיוצא בזה פעולות אשר הרשויות המקומיות עושות כדבר שבשגרה. אין לגוף חיצוני כל יתרון מקצועי בביצוע פעולות הנדסיות אלה על פני רשות מקומית.
4. **דחיפות** - מערכת ההגנות היבשתיות, בייחוד פעילות דחופה למניעת התמוטטות המצוק ולהגנה על חיי אדם, מחייבת פעולה בלוחות זמנים קצרים ככל הניתן. הכפפת פעילות זו לגוף ביצועי ייעודי שעדיין לא הוקם, ואשר יעבור זמן מה בטרם יוקם ויוכל להוציא לפועל פעילות מעין זו, יוצרת עיכוב בלוחות הזמנים.

ב. הגנות ימיות



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

1. **צורך בראיה כוללת** – הקמת מערכת ההגנות הימיות, לרבות פעילות ניטור משטר החולות ומעקב אחר מצב המצוק (לכל אורך חוף הים התיכון, אף מעבר לאזורי המצוקים) מחייבת ראיה מערכתית כוללת, תוך התחשבות בהשפעות ההדדיות של הגנה במקטע אחד על מקטע סמוך. אי-לכך, יש מקום להפקיד את המלאכה בידי גוף מרכזי ומקצועי, בעל אחריות כוללת.
2. **סמכות** - מערכת ההגנות הימיות תיבנה בים, בשטח שלפחות בחלקו מצוי בשטח גלילי, מחוץ לתחום השיפוט של הרשויות המקומיות ולמרחבי התכנון המקומיים. כמו כן, חלק ממערך ההגנות יחצה את גבולותיהם של שטחי שיפוט מוניציפאליים. בנסיבות אלה ראוי להפקיד את הנושא בידי גוף ייעודי הנמצא באחריות ובשליטת השלטון המרכזי.
3. **נטל תקציבי** - מערכת ההגנות הימיות היא מערכת יקרה מאד להקמה ולתחזוקה. ניהול מערכת זו לאורך שנים מהווה נטל כלכלי כבד, שספק אם הרשויות המקומיות תוכלנה לעמוד בו. מצב זה, מעמיד בספק את השלמת הפרויקט, וחמור יותר, במידה ורק חלק מהרשויות יוכלו לעמוד בנטל, הוא עשוי אף ליצור "מרוץ רשויות", אשר עלול לגרום נזק לחופים ומצוקים סמוכים, בשל הבדל בעצמה הכלכלית בין הרשויות. על כן מוצע, כי הממשלה תיקח על עצמה את חלקו הארי של הנטל התקציבי והביצועי באמצעות הקמת ההגנות הימיות, המוערכות בשיעור של כ- 80% מעלות הפרויקט בכללותו.
4. **יתרונות לגודל** - מערכת ההגנות הימיות היא מערכת גדולה, הן בהיקפה התכנוני וההנדסי והן בהיקפה הכספי. ניהול כולל של המערכת על-ידי גוף אחד, מאפשר מימוש יתרונות לגודל והוזלת העלות הכוללת של הקמת ההגנות ותחזוקתן.
5. **מומחיות** - מערכת ההגנות הימיות, הכוללת הקמת מבנים ימיים, הזנות חול ופעולות לניטור ובקרה של תנועת החולות ומצב המצוק, מחייבת מומחיות ומקצועיות רבה. גוף אחד, שיהיה מופקד על הנושא, יוכל לפתח מומחיות, ולהשתמש במומחיות זו ובניסיון, שנצבר בטיפול במקטעי מצוק אחדים, לטובת הטיפול בשאר מקטעי המצוק.
6. **מיקוד** - קיים יתרון מובנה בהעברת האחריות על הקמת ההגנות הימיות לגוף שיעסוק באופן ממוקד בנושא זה, ויעמיד אותו בראש סדרי העדיפויות שלו. הרשויות המקומיות עוסקות בנושאים רבים ומטבע הדברים, פרויקט זה לא בהכרח יעמוד בראש סדר העדיפויות שלהן באופן שוטף. כמו כן, הדגש בביצוע הפרויקט חייב להיות בטיחות התושבים והנכסים תוך תשומת לב מירבית להשלכות הסביבתיות שלו, על כן הזיקה המרכזית צריך שתהיה לסוגיות הגנת הסביבה והאזרח, ומכאן החשיבות שבהכפפת גוף הביצוע למשרד להגנת הסביבה.
7. **פעילות לאורך שנים** - מערכת ההגנות הימיות מחייבת פעילות הקמה ארוכת טווח ותצריך מערך תחזוקה אינטנסיבי ושוטף לאורך עשרות שנים. הדבר נכון במיוחד ביחס לפעילות הניטור והזנת החול. אי-לכך, יש חשיבות להפקדת המשימה בידי גוף שיעסוק בנושא באופן יומיומי ולאורך זמן. בהינתן שמידת העניין של הרשויות המקומיות בביצוע הניטור ותחזוקת מערכת ההגנות שונה מרשות אחת לשנייה, הפקדת הטיפול בנושאים הימיים צריכה להינתן לגוף מרכזי.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

8. **אחריות** - קיים יתרון מובנה ביצירת זהות בין הגוף המתכנן לבין הגוף המבצע והמתחזק. לפיכך, קיים יתרון בהעברת הטיפול בהקמת ההגנות הימיות ותחזוקתן, לגוף ייעודי האמון גם על התכנון.

אפיון הגוף הייעודי

בהינתן ההמלצה לפיה ההגנות הימיות תהיינה באחריות גוף ייעודי תחת הממשל המרכזי, נדרש צוות היישום להכריע בסוגיית אפיון הגוף, קרי, לבחור בין חלופות אפשריות לגופי ביצוע: חברה ממשלתית, אגד ערים, אגף במשרד ממשלתי, רשות ממשלתית ייעודית וכיו"ב.

להלן השיקולים המרכזיים לאפיון גוף הביצוע:

1. **כושר ביצוע** - צוות היישום בחן את מידת האפקטיביות הצפויה של חלופות ארגוניות לגוף הביצוע, והגדיר עדיפות לגופים בעלי המאפיינים הבאים:

1.1. **מיקוד** - קיים יתרון מובנה לגוף ייעודי שעיקר פעילותו היא בתחום הטיפול בהגנות המצוק. להערכת הצוות, הפקדת המשימה בידי גוף שעוסק בנושאים רבים אחרים, בפרט אם הם גדולים בהרבה מפרויקט המצוק, אינה פתרון מיטבי.

1.2. **Accountability** - היעילות הצפויה של גוף בו ההנהלה נמדדת בהתאם לביצועי הארגון, גדולה משמעותית מהאפקטיביות של ארגונים בהם לא קיים מנגנון Accountability.

2. **עלות** - במסגרת הבחירה בין החלופות, סבר הצוות שיש לאזן בין העלות של גוף הביצוע לבין מידת האפקטיביות שלו.

3. **היקפי פעילות משתנים** - רשימת הפעולות הנדרשות בפרויקט מצביעה על תנודתיות משמעותית בהיקפי הפעילות לאורך השנים. בשנים הראשונות, שיתמקדו בפעילות תכנון, צפוי נפח עבודה בינוני; בשנים שלאחר מכן, בהן ייעשו רוב פעולות הבינוי של מערך ההגנות, צפוי נפח עבודה רב; לבסוף, עם השלמת הבינוי ומעבר לפעילות אחזקה, ניטור ובקרה, יקטן נפח הפעילות באופן משמעותי.

בהינתן פרופיל פעילות זה, על הגוף הייעודי להיות גוף מצומצם בהיקפו וניהולי באופיו. שיטת עבודתו תושתת על ניהול התקשרויות חוזיות עם קבלני ביצוע, ופיקוח על עבודתם; כך, יהא הגוף גמיש ביכולתו להתמודד עם שינויים בהיקף ובסוג הפעילות בתקופות התכנון, הביצוע והתחזוקה.

4. **לוחות זמנים** - צוות היישום סבור, שבין חלופות מקבילות יש להעדיף פתרון שניתן ליישמו בלוח זמנים קצר. בהתאם, שקל הצוות את המשמעות של בחירה בכל אחת מן החלופות לאור מורכבות הליכי ההקמה של גוף הביצוע ולאור משך הזמן שממועד ההקמה ועד תחילת הפעילות.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

המלצות

1. המשרד להגנת הסביבה, באמצעות אגף ים וחופים, יוביל את גיבוש המדיניות והסדרת הרגולציה הנדרשת להקמת ההגנות הימיות והיבשתיות ולתחזוקתן.
 2. הכנת התכניות המפורטות להגנות היבשתיות, תכנון הביצוע שלהן, הקמתן ותחזוקתן, יבוצעו על ידי הרשויות המקומיות.
 3. הכנת התכניות המפורטות להגנות הימיות, תכנון הביצוע שלהן, הקמתן ותחזוקתן, יבוצעו על ידי גוף ייעודי באחריות השלטון המרכזי.
 4. לצורך ביצוע ההגנות הימיות ופעולות ניטור ובקרה יוקם גוף ביצוע ייעודי. גוף זה יהיה חברה ממשלתית ייעודית שתוקם לצורך כך. לחלופין, כעדיפות שנייה, יהיה גוף הביצוע מינהלת ייעודית להגנה על המצוק החופי, שתוקם בתוך חברה ממשלתית.
 5. השר האחראי על גוף הביצוע, בכל חלופה, יהיה השר להגנת הסביבה.
 6. גוף הביצוע יעסוק במכלול ההגנות הימיות, לרבות הכנת התכניות המפורטות, הקמת ההגנות ותחזוקתן; בניטור מצב המצוק ומאזן החול לאורך החופים ובהזנות חול:
 - 6.1. גוף הביצוע יפעל במתכונת של חברה מנהלת, קרי, יתקשר עם קבלני ביצוע ויועצים חיצוניים לשם ביצוע הפעולות הנדרשות לתכנון, הקמה ותחזוקה של מערכת ההגנות על המצוק.
 - 6.2. במטרה למנוע ניגוד עניינים, תתקיים הפרדה בין פעולות הניטור והבקרה לבין פעילות הזנת החול והקמת המבנים הימיים. גוף הביצוע יתקשר, בכפוף לכל דין, עם גורמי ביצוע שונים, כדלקמן:
 - 6.2.1. גורמי ביצוע לצורך תכנון, הקמה ותחזוקה של ההגנות הימיות ולביצוע הזנות חול.
 - 6.2.2. גורם בקרה, ללא כל זיקה לגורמי הביצוע בסעיף 6.2.1 לעיל, לצורך ניטור מאזן החול ובקרה על מצב המצוק.
 - 6.3. היקף כח האדם בגוף הביצוע יוגבל לכ - 15 עובדים, וכאמור מרבית העבודה תיעשה באמצעות מיקור חוץ.
- חברה ממשלתית, באחריות השר להגנת הסביבה, היא הגוף המתאים להשגת המטרות שנקבעו. מינהלת ייעודית בתוך חברה ממשלתית תתאים להשגת המטרה באופן דומה, ותוכל לעשות זאת תוך הקטנת התקורות וקיצור לוחות הזמנים שעד לתחילת פעילות גוף הביצוע. בכל מקרה, מיקוד העשייה בגוף ביצוע ייעודי מבטיח פיקוח, תמרוץ ו- Accountability.
- הגדרת גוף הביצוע כחברה מנהלת והגבלת היקפי כח האדם בו, נועדו לצמצם את עלויות התקורה ולהבטיח התאמה בין גודל הארגון לבין היקפי העבודה המשתנים. בהקשר זה, הבחירה בחלופה של חברה ממשלתית חדשה או מינהלת בתוך חברה קיימת, מבטאת איזון הולם בין הרצון לצמצם עלויות לבין הרצון להבטיח יעילות ופעילות נמרצת בהקמת מערכת ההגנות.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

בשולי הדברים יצוין, כי בין החלופות השונות של גופי ביצוע שנבחנו, הקדיש צוות היישום תשומת לב מיוחדת לדיון באגד ערים, במודל של אגד ערים כנרת; זאת, לאור ההתייחסות הרווחת לפתרון זה במסגרת הדיונים, שקיים צוות היישום עם הרשויות המקומיות. בהתחשב בפערים במידת העניין, ביכולת הכלכלית ובכושר הביצוע של הרשויות המקומיות, ובפרט לאחר שהוחלט על הפרדה בין תחום הים לבין תחום היבשה, העריך צוות היישום כי אגד ערים, במודל האמור, צפוי לכשלים ולחסמים שיביאו לחוסר אפקטיביות של גוף זה. בנוסף, לצורך ההקמה של אגד ערים, במודל זה, נדרשת חקיקה שאורכת זמן רב, ולאחריה תידרש תקופה נוספת להקמת האגד ולתחילת פעילותו. צוות היישום מצא כי בהינתן קיומן של חלופות טובות יותר, לא ראוי לבחור בחלופה שביצועה ארוך ולא ודאי.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

מימון

אמדן העלות שהוצג במסמך המדיניות, גובש בשנת 2007, שלוש שנים לפני אישור המסמך על ידי הממשלה, ובטרם הושלם תהליך גיבוש המדיניות. עקב כך, וכן בשל שינויים במחירי התשומות הרלוונטיות מאז 2007, נוצר צורך לעדכן את אמדן העלות האמור. להלן מוצג אמדן עלות מעודכן. אמדן זה הוכן בהתייעצות עם עורכי מסמך המדיניות ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר.

הערכת עלות הפרויקט כוללת 3 מרכיבים: הגנות יבשתיות, הגנות ימיות ועלות התקורה להפעלת גוף הביצוע הייעודי. למען הזהירות, הערכת העלות להלן מניחה הקמת מערכת הגנות מקבילה בים וביבשה, לאורך כל מקטעי המצוק שיוגן, באורך כולל של 13.1 ק"מ, הגם שיש להניח שבחלק מהשטח תוקם רק מערכת הגנות אחת.

א. ההגנות היבשתיות

עלות התכנון, ההקמה והתחזוקה של ההגנות היבשתיות כוללת בעיקרה: הסדרת הנגר העילי, ייצוב שיפוע המצוק והקמת הגנות על מדרון ובוהן המצוק. השימוש באמצעים אלו שונה ממקטע למקטע. במקטעים מסוימים יש צורך בכל מערכת ההגנות האמורה; במקטעים אחרים יש שימוש רק בחלק או באחד מן האמצעים.

כפי שצוין בפרק התכנון ובפרק מסגרת הביצוע, צוות היישום ממליץ שכל רשות מקומית תתכנן בתחומה את ההגנות היבשתיות, וייתן לה חופש בחירה רחב בין חלופות ארכיטקטוניות שונות. בהתאם, טווח העלויות האפשרי של ההגנות היבשתיות רחב אף הוא. אין דין הקמת קיר בטון פשוט כדין הקמת מבנה מעוצב לעילא על-ידי אדריכל אומן. אי-לכך, קבע הצוות, שהערכת עלות ההקמה של ההגנות היבשתיות, במודל להלן, תתבסס על טווח מחירים של בין 13,200 – 22,000 ש"ח למטר חוף. סכום זה, מאפשר הקמת מערכת הגנות יבשתית ראויה במקומות הדרושים. רשות מקומית תוכל להוסיף ולשדרג את עיצוב ההגנות, על-פי בחירתה ובכפוף ליכולותיה הכלכליות.

ב. ההגנות הימיות

עלות ההקמה והתחזוקה של ההגנות הימיות כוללת את תכנון והקמת המבנים הימיים, הזנת החול הראשוניות ומערכת הניטור והבקרה. כמו כן, בשל בלייה מואצת המתרחשת במבנים ימיים, יש להכליל בעלויות גם את תחזוקת המבנים והזנת החול התקופתיות למשך 20 שנים.

עלות המבנה הימי נקבעת על פי גודל המבנה, החומר ממנו הוא בנוי, ומורכבות הבנייה. כך, למשל, קיים הבדל משמעותי, בין עלויות ההקמה והתחזוקה של מבנה המחובר לחוף, לבין שוברי גלים מנותקים מהחוף. בדומה, קיים הבדל בין עלות של שובר גלים עילי לבין שובר גלים מטובע. הבחירה בין החלופות בנושא זה מותנית ביעוד השונה של כל אחד מסוגי המבנים. לפיכך, הערכת העלות הממוצעת להקמת שוברי גלים והזנת חול ראשונית מוערכת בטווח שבין 37,200 ל- 62,000 ש"ח למטר חוף. עלות הקמת המבנים הימיים (ללא הזנת חול ראשונית) עומדת על בין 27,600 ל- 46,000 ש"ח למטר חוף.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

עלות התחזוקה של מערך ההגנות הימיות, הכולל תחזוקה של שוברי הגלים, הזנות חול תקופתיות וניטור תנועת החולות, מוערכת ב 1.4% מעלות ההקמה של המבנים הימיים, כלומר, בין 390 - 650 ש"ח למטר חוף, לשנה.

תקורה - לפי הערכות רשות החברות הממשלתיות, התקורה של חברה ממשלתית או מינהלת, בהיקף של 15 עובדים, ובמתכונת של חברה מנהלת, עומדת על כ - 5 מלש"ח לשנה.

סיכום העלויות

בשל מורכבות הפרויקט, היעדר ניסיון, השינויים העתידים בעלות התשומות לאורך התקופה הארוכה שבה יבוצע הפרויקט ובשל שינויים אקלימיים שהיקפם אינו ודאי, עלות הפרויקט עשויה לנוע על-פני טווח רחב. בנוסף, כאמור לעיל, לצורך הכנת האמדן ומטעמי זהירות, אמדן העלות להלן כולל הן הגנות ימיות והן הגנות יבשתיות לכל אורך קטעי המצוק שיוגנו (13.1 ק"מ). בפועל, סביר להניח שיעשה שימוש מעורב בהגנות: בחלק מהמקטעים ייבנו הגנות יבשתיות בלבד, בחלק ייבנו הגנות ימיות בלבד ובחלק נוסף תוקם מערכת מקבילה, הכוללת הן הגנות ימיות והן הגנות יבשתיות. זאת ועוד, לטיב ההגנות שיוקמו בים יש השלכה על טיב ההגנות היבשתיות הנדרשות ועלותן. האמדן להלן הוא כאמור אמדן עלות מחמיר.

1. הגנות יבשתיות

עלות ממוצעת לק"מ חוף (ללא נגר עילי):	22-13 מלש"ח
עלות ל- 13.1 ק"מ:	173 - 288 מלש"ח
עלות נגר עילי:	16 מלש"ח
עלות כוללת:	189 - 304 מלש"ח

2. מבנים ימים והזנת חול ראשונית

עלות ממוצעת לק"מ חוף:	62-37 מלש"ח
עלות כוללת (ל- 13.1 ק"מ):	487 - 812 מלש"ח

3. ניטור ותחזוקה

עלות שנתית ממוצעת למטר חוף:	390 - 650 שקלים
עלות שנתית לניטור ותחזוקה (13.1 ק"מ):	5.1 - 8.5 מלש"ח
עלות כוללת (במשך 20 שנים):	102 - 170 מלש"ח

4. תקורות

עלות לגוף ביצוע ייעודי (15 עובדים):	5 מלש"ח לשנה
עלות כוללת (במשך 20 שנים):	100 מלש"ח



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

סה"כ עלות הפרויקט

סה"כ עלות ההגנות ימיות, היבשתיות, התחזוקה, הזנת החול ותקורות גוף הביצוע, לתקופה של 20 שנים, נמצאת בטווח שבין 878 - 1,386 מלש"ח.

כמו כן, ככלל, בחתך התרחישים שנבדקו, היחס בין עלות ההגנות הימיות ליבשתיות, נותר קבוע:

- עלות ההגנות הימיות ועלות גוף הביצוע מהווים כ- 70% - 80% מסך עלויות הפרויקט;

- עלות ההגנות היבשתיות מהווה כ- 20% - 30% מסך עלויות הפרויקט.

יובהר, כי כל החישובים לעיל נעשו מנקודת מבט תקציבית ומתייחסים לשיעורים נומינליים ולא לערכים מהווניים.

המלצות

א. חלוקת העלויות

צוות היישום ממליץ לחלק את עלויות התכנון, ההקמה והתחזוקה של ההגנות היבשתיות וההגנות הימיות בין המדינה לבין הרשויות המקומיות, כדלקמן:

1. מימון עלות תכנון ההגנות הימיות, הקמתן ותחזוקתן, יוטל על המדינה.
2. מימון ההקמה והתקורות של גוף הביצוע הייעודי להגנת המצוק החופי, יוטל על המשרד להגנת הסביבה.
3. מימון תכנון תכנית המתאר הארצית יהיה באחריות המשרד להגנת הסביבה ומתקציבו.
4. תכנון ההגנות היבשתיות, הקמתן ותחזוקתן, תיעשה מתקציבי הרשויות המקומיות, כשכל רשות תישא בעלות ההגנות היבשתיות בתחום המוניציפאלי שלה, בכפוף לאפשרות לקבלת סיוע במימון מוועדת הסיוע ולגיוס כספים כאמור בסעיף ב' להלן.
5. בהתחשב בחוסר הוודאות באשר להיקף הפרויקט (שינויים בעלות התשומות לאורך תקופת הפרויקט, השימוש בהגנות כפולות אשר נעשה כאמור למען הזהירות וכו'), מוצע לתקצב את הפרויקט במספר שלבים.
6. שלב א' של הפרויקט, יתוקצב בסכום של 500 מלש"ח, בפריסה על פני 10 שנים, מהמקורות הבאים:

6.1. המשרד להגנת הסביבה יקצה סכום של 50 מלש"ח מתקציבו, בפריסה על פני 10 שנים החל משנת התקציב 2011, לצורך מימון הפעולות הנדרשות לשם הקמת גוף הביצוע הייעודי והפעלתו השוטפת ולשם הכנת תוכנית המתאר הארצית הכללית.

6.2. מינהל מקרקעי ישראל יעביר למשרד להגנת הסביבה סכום של 360 מלש"ח בפריסה על פני 9 שנים, החל משנת התקציב 2012, לצורך ביצוע הפעולות המוטלות על גוף הביצוע הייעודי בהתאם לקבוע בהמלצות צוות היישום. פריסת תקציב המזומן של סכום זה, תיקבע בתחילת כל שנה, בתיאום בין אגף תקציבים במשרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה ובהתאם לצרכים הקבועים בתוכנית העבודה המאושרת של גוף הביצוע ולמידת ההתקדמות של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר בתכנון ובהקמת מערכת ההגנות היבשתיות.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

6.3. עוד יצויין כי אמדן העלות להקמת מערכת ההגנות היבשתיות, אשר תיעשה על ידי הרשויות המקומיות, הנוגעות בדבר, וממקורותיהן הכספיים, לרבות אלו המנויים בסעיף ב' להלן, היא בסך של 90 מלש"ח.

בהתאם לניסיון שיצטבר בשלב א', וככל שיידרש, ידון תקצוב שלבי ההמשך של הפרוייקט.

ב. מנגנוני סיוע לרשויות המקומיות לתקצוב ההגנות היבשתיות

1. גביה יעודית - לצורך מימון התכנון, ההקמה והתחזוקה של ההגנות היבשתיות, יש לאפשר לרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, לפעול לגביית תשלומים ולהגדלת הכנסותיהן העצמיות לצורך מימון פעולות אלו. משרד הפנים יהיה אחראי על בחינת הדרך המשפטית הראויה לצורך גביית תשלומים כאמור ועל יישומה הלכה למעשה.

הגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה יפעלו, ככל שתידרש הפעלת סמכותם ובכפוף להוראות כל דין, לסייע לרשויות המקומיות בפעולות אלו.

2. ועדת סיוע - יש להקים ועדה, אשר תהיה רשאית לאשר סיוע במימון ההגנות היבשתיות, לרשויות מקומיות, בדגש על מועצות אזוריות ורשויות מקומיות חלשות, אשר על-אף גבייה יעודית כאמור לעיל, ומקורות כספיים אחרים, לא תוכלנה לשאת בנטל המימון המלא של תכנון והקמת ההגנות היבשתיות.

2.1. הסיוע לרשויות בהתאם לסעיף זה יועבר ממקורות מינהל מקרקעי ישראל וינתן בהתאם לקריטריונים שייקבעו ע"י הוועדה.

2.2. בראש הוועדה יעמוד מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים וחבריה הנוספים יהיו נציג שימנה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ונציג שימנה הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

צוות היישום סבור, כי הטלת העלות של הקמת ההגנות היבשתיות על המדינה, מבטאת מדיניות ראויה ומעשית להקמת ההגנות, מהטעמים הבאים:

ראשית, במישור המדיניות, פרויקט ההגנות היבשתיות הינו פרויקט לאומי המשרת את כלל הציבור בישראל. לאובדן קרקעות על גג המצוק ולאבדן חופים המשרתים את כלל הציבור, יש השלכות לאומיות, וקיים אינטרס ציבורי כולל להגנה על המצוק. ברי כי הגנה על חיי אדם וחופש השימוש בחופים הוא אינטרס ציבורי מן המעלה הראשונה. בהתאם, על כלל הציבור לשאת בחלק הארי מן עלויות.

שנית, במישור המימוני, הקמת ההגנות היבשתיות כרוכה בעלות גבוהה מאד, והרשויות המקומיות אינן יכולות לעמוד בה.

שלישית, חלק ניכר מההגנות היבשתיות יוקמו בשטחים גליליים, קרי מחוץ לשטח השיפוט של הרשויות המקומיות.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

אשר להגנות היבשתיות, סבור צוות היישום שיש להטיל את עלות התכנון, ההקמה והתחזוקה של ההגנות היבשתיות על הרשויות המקומיות; זאת, בהתחשב באחריותן הציבורית בשטחים היבשתיים; בסדרי הגודל התקציביים; בחופש הפעולה של הרשות לבחור בין פתרונות הנדסיים וארכיטקטוניים שונים; וכן, מכיוון שלרשות עשויה להיות תועלת ישירה כתוצאה מהפעולות להגנת המצוק ופיתוח קו החוף (למשל, הפיכת שטחים האסורים לבנייה לשטחים המותרים לבנייה).

רשויות שמטעמים אובייקטיביים אינן יכולות לעמוד בנטל (למשל רשויות שלהן קו מצוק ארוך או מספר תושבים קטן) יוכלו לקבל סיוע, כפי שתקבע ועדת חריגים שתפעל לצורך עניין זה. כמו כן, יגובש מודל לגביית היטל ייעודי, אותו תוכל להטיל הרשות המקומית, לצורך מימון ההגנות היבשתיות.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

סדרי עדיפות

מסמך המדיניות, שאימצה הממשלה בהחלטה מס' 1620 מיום 25.4.2010, קובע כי לאורך חוף הים התיכון יוקמו הגנות ימיות באזורים הבאים (מדרום לצפון):

אשקלון - מהמרינה וצפונה (1.5 ק"מ);

הרצליה - מהמרינה ועד מצפון לאפולוניה (2.6 ק"מ);

נתניה - חוף ארגמן עד חוף סירונית (2.5 ק"מ); חוף סירונית עד מצפון למלון בלו ביי (2.3 ק"מ);

עמק חפר - מהגבול עם נתניה ועד מצפון לבית ינאי (3.6 ק"מ);

חדרה - מצפון לחוף אולגה, ועד בית אולגה חנקין (600 מ').

עוד, נקבע במסמך המדיניות, כי המצוקים במרחב העירוני הבנוי מהווים "מוקד עיקרי וראשון במעלה מבחינת דחיפות, בכל הנוגע להיבטי הנזק לרכוש ולסיכון חיי אדם". בפרט, מוסיף המסמך, כי: "בעיית החוף שלאורכו מצוק בנתניה, מדרום לסירונית, ובמידה פחותה גם באשקלון ובהרצליה מצפון למרינות, ראויות לקדימות בסדר הפעולות... מומלץ להתחיל בקידום הגנת האזור המשתרע מחוף ארגמן ועד חוף סירונית... ובהמשך גם בקטע מסירונית ועד מעבר למלון בלו ביי."

תכנון מערך ההגנות המשולב והקמתו, הוא פרויקט ארוך טווח, יקר ומורכב. אי-לכך, ניתן להעריך, כי טווח הזמן שיעבור מהקמת מערך ההגנות הראשון לאחרון אינו מועט. ברי, כי במהלך הזמן שיעבור עד להשלמת ההגנות, ימשיכו התהליכים הטבעיים המתרחשים לאורך המצוק לפעול ולפגוע ביציבותו וכי במקומות מסוימים לאורך המצוק ייווצרו אזורי סכנה לחיי אדם ולרכוש.

לאור האמור, ממליץ צוות היישום על סדרי העדיפות הבאים:

1. הגנות יבשתיות דחופות ומיידיות

במקומות בהם הסכנה להתמוטטות המצוק היא חמורה ומיידית, ומהווה סיכון לחיי אדם ולרכוש, ראוי כי הרשויות המקומיות תפעלנה באופן מידי להוצאת היתרי בניה להגנות דחופות ומיידיות, מכח תוכניות מפורטות החלות על השטח, ככל שקיימות תוכניות כאלו. למען הסר ספק, תכנון והקמת ההגנות יתבצע במקביל, ולא יעוכב בשל הכנת תכנית המתאר הארצית.

2. הגנות יבשתיות ארוכות טווח

הרשויות המקומיות יכינו, באופן מידי, תכניות מפורטות להגנות היבשתיות ארוכות הטווח, תוך תאום עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה ועם גוף הביצוע הייעודי, לאחר שיוקם.



צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

3. הגנות ימיות

בהתאם למסמך המדיניות, יש לתת קדימות להקמת ההגנות בנתניה, באשקלון, ובהרצליה. צוות היישום ממליץ, כי סדרי הקדימות בתוך מסגרת הרשויות הללו, יינתן בהתאם למידת המוכנות הארגונית והיקף התשתית התכנונית, שהוכנה על-ידי הרשות המקומית, ותוך התחשבות בהתקדמות הרשות המקומית בהקמה של ההגנות היבשתיות.

בהמשך, בהתאם ללוחות הזמנים שייקבעו על ידי גוף הביצוע הייעודי, ויאושרו על ידי השר להגנת הסביבה, ובהתאם לקידום המערך התכנוני, יוקמו ההגנות הימיות בשאר האזורים שהוגדרו במסמך המדיניות כאזורים שיש להגן עליהם באופן אקטיבי.

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

כ"ג באדר ב' התשע"א

29 במרץ 2011

תק. 2011-10322

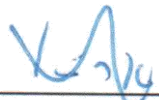
עמדת חבר צוות היישום מר אריאל יוצר – נציג משרד האוצר

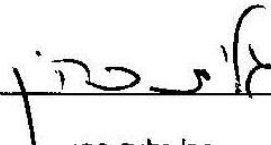
עמדתי בעניין דוח צוות היישום להתמודדות עם התמוטטות מצוק חוף הים התיכון

מתוך רצון כן להביא לפתרון הבעיה הניצבת לפתחנו, אני מסכים לדו"ח הוועדה, בכפוף להסתייגות כמפורט להלן:

1. אפיון הגוף הייעודי (ע"מ 17 – ע"מ 19)

- א. דו"ח היישום קובע כי על הממשלה מוטלת האחריות לתכנון וביצוע ההגנות הימיות. כמו כן, נקבע בדו"ח היישום כי לגוף המבצע, מעצם ראייתו הכוללת יהיו יתרונות לגודל, מומחיות ומיקוד. בנוסף, קבע הדו"ח כי פעילות הגוף המבצע תהיה מתוחמת בזמן. אני סבור כי כלל המאפיינים האמורים לעיל יבואו לידי ביטוי בצורה האופטימלית במנגנון של התקשרות בין המשרד להגנת הסביבה וחברה מנהלת קיימת. מנגנון זה, המופעל ע"י משרדי ממשלה שונים, נותן מענה מספק בפרויקטי תשתית רבים ומורכבים, לדוגמא, פרויקטי פיתוח קרקע במינהל מקרקעי ישראל. המנגנון האמור לעיל, יצור גמישות אידאלית למשרד להגנת הסביבה בבחירת החברה המבצעת, יכולת לסיים התקשרות ולחדשה ע"פ הצורך ויצירת תחרות בין מספר חברות בשוק הפרטי שיכולות לבצע את עבודות ההגנה הימיות תחת פיקוחו של המשרד להגנת הסביבה.
- ב. הקמת חברה ממשלתית חדשה – הסתייגותי מחלופה זאת, המוצעת בדו"ח היישום, נובעת מכך שהפרויקט ניתן לביצוע במסגרת חברה ממשלתית קיימת, בעלת יכולת ביצוע מוכחת בפעילות מסוג זה. הקמת חברה ממשלתית חדשה אינה הכרחית לביצוע פרויקט ההתמודדות עם התמוטטות המצוק החופי (להלן – הפרויקט), תהליך ההקמה אורך זמן רב ביחס לחלופות אחרות וחברה חדשה כרוכה בהוצאות תקורה ותשתיות שאינן הכרחיות אם משתמשים במנגנון קיים (בין אם חברה ממשלתית קיימת ובין אם באמצעות המשרד). כמו כן, עבודות המיגון הינן תחומות בזמן בעוד ברי כי סגירתה של חברה ממשלתית לאחר גמר העבודות תהיה בעייתית עד בלתי אפשרית. בנוסף, יעילותה של חברה ממשלתית מוטלת בספק בעוד מנגנון ההתקשרות התחרותי האמור לעיל יחייב את החברה המנהלת לבצע את המיגון באופן אופטימלי.
- ג. לעניין הקמת מינהלת בחברה קיימת הנמצאת באחריות השר להגנת הסביבה – הואיל והחברה היחידה העומדת נכון להיום בקריטריון זה היא חברת פארק אריאל שרון, אני מסתייג מהקמת מינהלת משום שבניגוד לחברות ממשלתיות בעלות יכולת ביצוע מוכחת, אני סבור שהרחבת פעילותה של חברת פארק אריאל שרון לנושאים נוספים, תפגע במהותה העיקרית של החברה, שהיא הקמת הפארק.


 מר אריאל יוצר
 משרד האוצר


 גב' גלית כהן


 גב' מיכל פרנק
 משרד ראש הממשלה

המשרד להגנת הסביבה


 גב' כרמית יוצר
 משרד המשפטים

30.3.2011
 יו"ר / ע'ר
 מר רון כהן


 גב' אילנה שפרן
 משרד הפנים

מינהל מקרקעי ישראל