

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי



התמודדות של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי

רקע

בחופי ישראל יש מצוק בלתי יציב שאורכו 45 ק"מ. בשל כוחות הטבע ופעילות האדם, המצוק מתמוטט ונסוג מזרחה. במהלך המאה העשרים ואחת צפויה האצה בהליכי הרס המצוק - הוא והחופים הצמודים לו צפויים לסגת בעשרות מטרים. יש למצוא לכך פתרונות שייתנו מענה לבטיחות הציבור וישמרו על הנכסים ועל ערכי הטבע.

בשנים האחרונות נקטה המדינה כמה פעולות להתמודדות עם בעיית התמוטטות המצוק, על הסיכונים הכרוכים בה, והחליטה כי האחריות למימון, תכנון וביצוען של ההגנות בים תוטל על הממשלה, וכי ביבשה היא תוטל על הרשויות המקומיות.

נתוני מפתח

עד 22 מטר

כ-13 ק"מ

נסיגת המצוק באשקלון ב-20 השנים האחרונות. רוחב רצועת החוף הצטמצם אף הוא בשל גריעת החול

אורך המצוק בתשע רשויות מקומיות, שבעורפו שטחים מבונים ואתרים ייחודיים, ושנכלל בהחלטת ממשלה כבר-הגנה

800-250 מיליון ש"ח

1,378-878 מיליון ש"ח

הערכה ראשונית של הנזק בגין התמוטטות המצוק, כפי שהוצגה לממשלה בשנת 2010, ללא עלויות הנזק לפגיעה באדם

הערכת עלות הקמת ההגנות הימיות והיבשתיות על המצוק ותחזוקתן במשך 20 שנה, נכון ל-2011

500 מיליון ש"ח

26 מיליון ש"ח

התקציב שאישרה הממשלה ב-2011 כשלב א' לביצוע הגנות על המצוק, מהם 360 מיליון ש"ח להגנות ימיות

עלות ביצוע הפעולות של החברה להגנת המצוק בשנים 2015 - 2018, מתוך תקציב פעולות מצטבר בשנים אלה בסך 303 מיליון ש"ח

פעולות הביקורת

בשנת 2019 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד השלטון המרכזי והשלטון המקומי בהתמודדותם עם תהליכי הרס המצוק, בקידום התכנון והביצוע של ההגנות על המצוק ובפעולותיהם לשמירה על שלום הציבור. הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הפנים, בחברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ (החברה להגנת המצוק), בעיריות אשקלון, הרצלייה ונתניה ובמועצה האזורית עמק חפר. בדיקות השלמה נעשו במשרדי ראש הממשלה והמשפטים, במינהל התכנון וברשות הטבע והגנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

סטטוס ביצוע ההגנות: אף שחלפו תשע שנים מאז החליטה הממשלה שיש להגן על המצוק, במרבית קטעי המצוק - בחדרה, עמק חפר, נתניה, הרצלייה, תל אביב-יפו, בת ים, גן רוה ואשקלון - טרם בוצעו הגנות ימיות שהיו באחריות המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת המצוק, למעט הגנות דחופות בלבד בים, בתא שטח אחד, באשקלון. הגנות יבשתיות שהיו באחריות הרשויות המקומיות טרם בוצעו.

פעולות החברה להגנת המצוק: ביצוע תקציב הפעולות של החברה להגנת המצוק מאז הקמתה בשלהי 2013 עד סוף 2018 הסתכם בכ-26 מיליון ש"ח - 8.6% בלבד מהתקציב שנקבע בתוכניתיה. דירקטוריון החברה וועדת ההיגוי הבין-משרדית שליוותה אותה לא בחנו את הסיבות לכך ואת ההשלכות על תוכניות העבודה לשנים הבאות. החברה טרם קידמה את התכנון של ההגנות הימיות באזורים שונים, לרבות כאלה שהיו בדחיפות גבוהה.

הפרשים באומדנים לביצוע ההגנות: למרות ההפרשים המשמעותיים בין האומדנים העדכניים לביצוע ההגנות המבוססים על נתוני החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות - אומדנים המוערכים ב-1,476 מיליון ש"ח לחלק מהאזורים - ובין ההערכות שהוצגו לממשלה בשנת 2011, בסך 878 - 1,386 מיליון ש"ח לכל מיזם ההגנה על המצוק, לא נבחנו מחדש שיקולי עלות-תועלת, אל מול עלות הנזק, ואין למי מהגורמים המעורבים בנושא מידע מלא ומבוסס בדבר היקף התקציב הנדרש לצורך ביצוע מלוא ההגנות.

מחלוקת בסוגיית מימון ההגנות היבשתיות: תשע שנים לאחר החלטת הממשלה להקים הגנות על המצוק לא נמצא פתרון למחלוקת בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה ובין משרדי הממשלה עצמם בסוגיית מימון ההגנות היבשתיות. המחלוקת מעכבת את הביצוע.

טיפול בהגנה על שלום הציבור: הרשויות המקומיות עמק חפר, הרצלייה ואשקלון לא ערכו סקר סיכונים למצוק לבחינת מצבו ולאיתור מקומות המסכנים את שלום הציבור והרכוש. יש ברשויות אלו אזורים שלא ננקטו בהם אמצעי בטיחות נדרשים כדי להרחיק את הציבור מהסכנה הנשקפת לו מהתמוטטות המצוק, בין היתר אזורים שבהם קרו התמוטטויות, דבר המסכן את הציבור.



קביעת מדיניות בנושא הטיפול במצוק החופי וקידומה: הממשלה קבעה בשנת 2010 מדיניות להתמודדות עם הרס המצוק החופי, נקטה בעקבות כך כמה פעולות כדי להסדיר את הטיפול בנושא, אישרה שתי תוכניות מתאר לביצוע הגנות דחופות וקבועות למצוק ואף הקימה חברה ממשלתית לטיפול במצוק.

בקרה על החברה להגנת המצוק: מאוקטובר 2016 המשרד להגנת הסביבה מפעיל חברת בקרה לביקורת על פעילות החברה להגנת המצוק. בתחילת 2019 אישרה החברה להגנת המצוק נוהל "בקרה על תכנון וביצוע פרויקטים", בהתאם להנחיות ואמות מידה שקבעו המשרד להגנת הסביבה, חברת הבקרה והחברה להגנת המצוק.

פעולות להגנה על המצוק ולשמירה על שלום הציבור: עיריית נתניה פעלה לקידום התכנון והביצוע של הגנות על המצוק בכמה מהקטעים שבתחומה ולניטור המצוק כדי להבטיח את שלום הציבור. עיריית הרצליה הציבה אמצעי בטיחות בכמה מהחופים שבתחומה כדי להרחיק את המבקרים מהמצוק.

עיקרי המלצות הביקורת

ראוי שמשרדי הפנים, הגנת הסביבה, ראש הממשלה והאוצר, בשיתוף החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות, יקיימו בחינה מקיפה של האומדנים הנדרשים לביצוע ההגנות על המצוק כבסיס לקביעת תוכנית רב-שנתית להמשך מימון ההגנות וביצוען, על פי סדרי העדיפות שייקבעו ובהתחשב במגבלות התקציב ובמצב המצוק בכל אזור. במסגרת זו מוצע לבחון את האפשרות לגייס מקורות כספיים נוספים, למשל לשלב את מיזם ההגנה על המצוק במיזמי תשתית או פיתוח אחרים הצמודים לחוף.

ראוי שהגורמים הממשלתיים והרשויות המקומיות יאתרו את החסמים בקידום המיזמים באזורים שונים ואת השלכותיהם על המשך קידום המיזם להגנה על המצוק באזורים שטרם טופלו, ויפעלו להסרתם כדי למנוע עיכוב בקידום מיזמים דחופים להגנה על המצוק.

על הרשויות המקומיות לפעול לקידום התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הנדרשות לאורך המצוק, לנוכח הצורך המיידי למנוע פגיעה בו ולמנוע סיכון לחיי אדם. על החברה להגנת המצוק לקדם את התכנון והביצוע של ההגנות הימיות הדרושות, במיוחד בתאי השטח שנקבע שהטיפול בהם דחוף.

נדרש כי הרשויות המקומיות יבצעו ניטור למצב המצוק ויפעלו לאתר מקומות המסכנים חיי אדם ורכוש ולטפל בסיכונים לשם הבטחת שלום הציבור.

סיכום

תשע שנים לאחר שהממשלה אישרה מדיניות לטיפול במצוק, חלקים ניכרים ממנה לא מומשו. על הגורמים המעורבים בנושא - משרדי הממשלה, החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות - לבחון בחינה מקיפה את המדיניות ואת החסמים המעכבים את יישומה ולקבל החלטות אופרטיביות בנושא, כדי לייעל את הטיפול במצוק ולמנוע עיכובים נוספים.

סטטוס ביצוע ההגנות בהתאם לתוכניות המתאר להגנה על המצוק

הגנות ימיות		הגנות יבשתיות		רשות מקומית / תא שטח	נדרש	סטטוס
אפשרות הוספת סלעים בים נפסלה. לא נקבעו אמצעי הגנה ימית אחרים	לא בוצע	הוספת סלעים בים	✓	חדרה		
טרם נבחן הצורך בהגנת החול	לא בוצע. בתכנון	הגנת חול במידת הצורך	✓	עמק חפר		
הגנות ימיות – לא בוצע. טרם הוחל בתכנון	לא בוצע	✓	✓	נתיני צפון		
אפשרות תוכנית. ההגנות טרם בוצעו	אפשרות תוכנית. ההגנות טרם בוצעו	✓	✓	נתיני דרום		
לא בוצע. תוכנית הכוללת הקמת הגנות ימיות נמצאת בשלבי תכנון	לא בוצע	✓	✓	הרצלייה צפון		
	לא בוצע	✓	✓	הרצלייה דרום		
לא בוצע. חלק מהעבודות בשלבי תכנון	לא בוצע. חלק מהעבודות בשלבי תכנון	✓	✓	תל אביב		
לא בוצע	לא בוצע. ההגנות בשלבי תכנון	✓	✓	בת ים		
אפשרות הוספת סלעים בים נפסלה. לא נקבעו אמצעי הגנה ימית אחרים	לא בוצע	הוספת סלעים בים	✓	גן רווה		
בוצעו הגנות דחופות. הגנות קבועות בתכנון	לא בוצע. בתכנון	✓	✓	אשקלון צפון		
לא בוצע	לא בוצע	✓	✓	אשקלון דרום		



דוגמה לנסיגת המצוק באשקלון



המקור: דוח של החברה להגנת המצוק בנושא "אשקלון תא שטח 38 דוח ניטור 2017 - 2018" (מאי 2019).