



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**יישום החלטת הממשלה 4254 בנושא
תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח,
והתייחסותה לסוגיית הבולענים**

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

י"ח תמוז תשע"ו

24 ביולי 2016

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקראת **דיון מעקב בנושא תופעת הבולענים בים המלח ודרכי ההתמודדות עמה**. המסמך מתמקד ביישום החלטת הממשלה 4254 על-ידי משרד התיירות והמשרד להגנת הסביבה. בתוך כך ייסקרו במסמך שתי סוגיות מרכזיות הקשורות בעבודת שני המשרדים: האחת, סוגיית הטלת הטיפול במכלול הנושאים הקשורים בים המלח על משרד התיירות, והשנייה, המחלוקת בדבר מימון פרויקטים לשיקום תשתיות ברשויות מהתקציבים שהוקצו למשרד להגנת הסביבה במסגרת החלטת הממשלה.

- בין השנים 2001-2012 התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושא ים המלח, חלק ניכר מההחלטות עוסקות בעיקר בנושא הגנות החופים בים המלח, בדגש על עליית המפלס באגן הדרומי של ים המלח המאיימת, בין השאר, על התשתיות התיירותיות באזור. הממשלה הטילה, במסגרת כמה החלטות, את האחריות לקידום פתרונות זמניים וקבועים להגנה על חופי ים המלח, על משרד התיירות.
- מסמך זה מתמקד בהחלטת הממשלה 4254, ובהתמודדות עם תופעת הבולענים במסגרתה. ההחלטה אומצה על-ידי הממשלה ב-12 בפברואר 2012, וכותרתה "תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח". מטרת ההחלטה היא גיבוש תכנית ממשלתית שתעסוק במכלול הנושאים הקשורים לאגן ים המלח, כגון בעיות סביבתיות, טיפוח ערכי נוף, טבע ומורשת, פיתוח מוקדי יישוב, מוקדי תעסוקה, ופיתוח תיירות. **החלטת הממשלה מפרטת את הצעדים הדרושים להפעלת תכנית לאומית לשיקום ולפיתוח אזור ים המלח לשנים 2012-2016 ומקצה לשם כך תקציב כולל בסך 833 מיליון שקלים.**
- במסגרת ההחלטה, הוחלט להקים צוות היגוי, שיהיה אמון על מעקב אחר ביצוע ההחלטה, יפעל להסרת חסמים למימושה ויתאם בין הגופים השונים האחראים למימוש ההחלטה. בראש צוות ההיגוי עומד מנכ"ל משרד התיירות, ומשתתפים בו נציג המשרד להגנת הסביבה, נציג החשבת הכללית במשרד אוצר ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר.
- בהחלטת הממשלה האמורה משנת 2012 הוטל על צוות ההיגוי למנות גורם אשר יכין מסמך עבודה בנושא מדיניות לאומית להתמודדות ולטיפול באזורים המאופיינים בתופעת אי-יציבות קרקע, ובכלל זה בולענים. הכנת המסמך הוטלה על החברה הממשלתית להגנת ים המלח (חל"י). המסמך שכותרתו: "מתווים מומלצים להתנהלות אזורי בולענים", הופץ לתגובת בעלי עניין שונים במאי 2016, **כשנה וחצי לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה**. המסמך ממפה את הפערים הקיימים בנושא ההתמודדות עם תופעת הבולענים, והוא למעשה מתווה לתכנית עבודה להכנת מסמך מדיניות. לדברי מנכ"ל חל"י, **ההחלטה על הכנת מתווה לתכנית עבודה להכנת מסמך מדיניות, וזאת בניגוד לתכנית מדיניות לאומית מפורטת כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, נובעת מהעלות התקציבית הגבוהה הכרוכה בהכנת תכנית לאומית מלאה. עלות הכנת מתווה המדיניות, עומדת על כ-300 אלף שקלים.**

- הצורך בהנחיות ברורות לגבי התנהלות תכנונית והנדסית במרחב ים המלח, עמד במרכזן של החלטות ממשלה, דוחות ביקורת וניירות מדיניות כבר שנים רבות. מבקר המדינה התריע בדוח משנת 2009 כי "ללא יצירת כלים הנדסיים ישימים קיים חשש של ממש לנזקים לגוף ולרכוש, ולפיכך לקיפאון בענפי התיירות, התעשייה וההתיישבות באזור ים המלח. על משרד התיירות, כמרכז הטיפול בנושא ים המלח בכללותו, החל ממרס 2007, לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון לנושא".

- במסמך מתווה המדיניות שהוכן על ידי חל"י מודגש שעל מנת לתת תוקף למתווים ההנדסיים ולהמלצות שהוצגו במסגרתו, על הממשלה להכין תכנית עבודה למימוש ההמלצות ולגבש כלים הנדסיים, תכנוניים וניהוליים. יצוין כי לאחר הגשת המסמך, ועדת ההיגוי קיימה שתי ישיבות עם גורמים במשרד ראש הממשלה, בהן הובהר כי **על הממשלה לקבל החלטה ייעודית לנושא הבולענים באזור ים המלח, ולהטיל על הגופים השונים את ביצוע ההמלצות שהובאו במסמך.**

משרד התיירות

- במסגרת החלטת הממשלה 4254 הוקצו למשרד התיירות 699 מיליון שקלים לשנים 2012-2016, עבור פיתוח תיירותי. **סך התקציב הכולל שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה עומד על 833 מיליון שקלים, כך שתקציבם של הסעיפים לפיתוח תיירותי (פיתוח תשתיות תיירות ומתן מענקים למלונות ולאטרקציות) שבאחריותו של משרד התיירות, הוא 84% מכלל התקציב שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה.** המשימות שהוטלו על משרד התיירות במסגרת החלטת הממשלה, וכפועל יוצא מכך, התקציבים שהוקצו למרכיבים אלה אינם רלוונטיים ברובם המוחלט לנושא ההתמודדות עם תופעת הבולענים. המרכיב התקציבי הרלוונטי היחידי לנושא הבולענים הוא סעיף הטיפול הדחוף בפגיעה בתשתיות באגן הדרומי של ים המלח (15 מיליון שקלים), המתייחס בין השאר, לפגיעה בתשתיות כתוצאה מבולענים. סעיף זה מהווה 2% מהתקציב שהוקצה למשרד התיירות במסגרת החלטת הממשלה. כמו כן, העבודה שהגישה חל"י בנושא מתווה למדיניות לאומית להתנהלות באזור הבולענים, תוקצבה מהתקציב שהועבר למשרד התיירות במסגרת החלטת הממשלה.

- גורמים עמם שוחחנו במשרד התיירות גורסים כי משרד התיירות אינו הגורם המתאים להתמודדות עם נושא ירידת המפלס והבולענים, הכוללת פתרון קבע לירידת המפלס, ניטור תופעות בתת-הקרקע הנקשרות להיפערות בולענים, פתרונות הנדסיים ותכנוניים לפיתוח באזור הבולענים, ועוד. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שבמשרד התיירות אין את כוח האדם המקצועי הרלוונטי לשם כך.

המשרד להגנת הסביבה

- במסגרת החלטת הממשלה הוטל על המשרד להגנת הסביבה לרכז את העבודה לביצוע פעולות "שיקום וטיפול סביבתי באזורים ובתשתיות קיימות, שנפגעו או מצויים בסיכון

כתוצאה מבעיות שנגרמו מאי-יציבות הקרקע וירידת מפלס המים באגן הצפוני, וכן לפתח ולשקם סביבתית אתרים המהווים נכסי טבע, ונוף באגן ים המלח". **למרכיבים שתחת אחריות המשרד להגנת הסביבה הוקצו סך הכל 122 מיליון שקלים, שהם 14.6% מכלל התקציב שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה.** מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי מתוך 122 מיליון השקלים שהועברו למשרד על-פי החלטת הממשלה, נוצלו בפועל עד כה (סוף יוני 2016) 42 מיליון שקלים, שהם כ-34%. אולם להערכת המשרד, בסוף שנת 2016, בתום התקופה עליה חלה החלטת הממשלה, יעמוד שיעור הניצול התקציבי של הסעיפים שהוטלו על המשרד להגנת הסביבה, על כ-63%.

- על אף שהחלטת הממשלה אושרה בפברואר 2012, וחלק מהתקציב הועבר כבר בשנה זו, החל ביצועם של שני פרויקטים בלבד בשנת 2013, ואילו הרוב המוחלט של הפרויקטים (17 פרויקטים) החלו באמצע עד סוף שנת 2014, כשנתיים לאחר החלטת הממשלה. פרויקט אחד החל בשנת 2015. שני פרויקטים בלבד הסתיימו במהלך התקופה עליה חלה החלטת הממשלה. 14 מתוך 20 פרויקטים (70% מהפרויקטים) צפויים להימשך מעבר לשנת התקציב 2016, כלומר מעבר לתקופה על-פי החלטת הממשלה, וזאת באישור אגף התקציבים באוצר. שבעה פרויקטים צפויים להימשך עד סוף שנת 2017, ושבעה פרויקטים אף יימשכו למהלך שנת 2018 ומעבר לכך. **מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי, בתמיכתו של משרד התיירות, הוא פועל בימים אלו להארכת סד הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה, באמצעות הכנת הצעת מחליטים שתוגש לממשלה בזמן הקרוב.**

- המכון הגיאולוגי הוא הגוף הממלכתי המוסמך בתחום חקר וניטור כלל התופעות במרחב ים המלח, שהן תוצר ישיר או עקיף של ירידת מפלס הים. לשם כך תוקצב המכון הגיאולוגי משנת 2012 ועד ל-2016 ב-12 מיליון שקלים. כל התקציב שהוקצה למכון הגיאולוגי במסגרת החלטת הממשלה בוצע במלואו. על-פי מנהלת המכון הגיאולוגי, "בסוף שנה זו מסתיים המימון לניטור ולמחקר ונדרשת החלטה דחופה להמשך מימון לטווח הארוך". במסמך המתווים המומלצים להתנהלות באזורי בולענים אשר פרסמה חל"י לאחרונה, הומלץ על "המשך תקצוב קבוע לפעילות המחקר והניטור של המכון הגיאולוגי".

המחלוקת בדבר מימון פרויקטים לשיקום תשתיות שנפגעו מתופעת הבולענים

- על פי גורמים שונים במועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח, היפערות הבולענים בשנים האחרונות גרמה לנזקים חמורים לתשתיות ולפגיעה כלכלית ניכרת במקורות ההכנסה של היישובים במרחב ים המלח. לדוגמא, על-פי נתוני המועצה האזורית תמר, הוצאות המועצה הישירות בשנים 2010-2016 בגין מעקב אחר הבולענים ובגין הוצאות נקודתיות הקשורות בנזקי הבולענים עמדו על 2.7 מיליון שקלים. כמו כן, על פי נתוני קיבוץ מצפה שלם במועצה האזורית מגילות ים המלח, הערכת הנזק המצטבר לקיבוץ כתוצאה מסגירת חוף מינרל (בשל היפערות בולען), ומאובדן הכנסות עתידיות, עומדת על כ-80 מיליון שקלים.

- גורמים במועצות האזוריות סבורים כי על-פי האמור בהחלטת הממשלה, יש לייעד חלק מהתקציב שהוקצה למשרד להגנת הסביבה (122 מיליון שקלים) לשיקום תשתיות פיזיות ותשתיות תיירותיות בשטחי המועצות האזוריות, אשר נפגעו כתוצאה מבעיית הבולענים. עמדת המשרד להגנת הסביבה היא כי על המשרד הוטל לקדם שיקום של תשתיות סביבתיות שנפגעו או עשויות להיפגע כתוצאה מאי-יציבות הקרקע בכלל ומבולענים בפרט, ובתוך כך גנים לאומיים, אתרי מורשת וארכיאולוגיה, ועוד. לדברי המשרד, הפרשנות של גורמים שונים, וביניהם המועצות האזוריות, לפיה על פי החלטת הממשלה על המשרד לדאוג גם לשיקום התשתיות הפיזיות והתיירותיות ביישובים הסמוכים אינה סבירה בהינתן הסכום שהוקצה לסעיף זה בהחלטת הממשלה.
- על-פי גורמים במשרד להגנת הסביבה צוות ההיגוי בוחן דרכים למתן סיוע לתושבים במסגרת מגבלות החלטת הממשלה והתקציבים שהוקצו לה. במסגרת זו, אושרו פרויקטים אשר מיטיבים הן עם היישובים והן עם ערכי טבע, או פרויקטים "מוטי תיירות", שיועילו גם ליישובים. בכל מקרה, מודגש כי הפרויקטים הללו הם אינם חלופה למציאת פתרון כולל לבעיית הבולענים, ולפיצוי התושבים במידת הצורך.
- גורמים שונים עמם שוחחנו במהלך הכנת מסמך זה (משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה, חל"י, המועצות האזוריות) סבורים כי התמודדות כוללת עם תופעת ירידת מפלס ים המלח, ובכללה תופעת הבולענים, מצריכה דיון עקרוני בממשלה, הנפרד מסוגיות התיירות. כמו כן, יש צורך בהגדרת תכנית תקציבית ייעודית, הכוללת התייחסות לסוגיית שיפוי היישובים במרחב ים המלח בעבור נזקי הבולענים.

1. מבוא- תופעת הבולענים בים המלח

ים המלח הוא ימה מלוחה וסגורה, הנמצאת במרכז השבר הסורי-אפריקני.¹ אורכו של ים המלח הוא 67 ק"מ, רוחבו עד 18 ק"מ, עומקו המרבי כ-380 מטר ושטחו כ-650 קמ"ר. גובה פני הים יורד בעקביות בכל שנה בשל הטיית מקורות הירדן וסכירה של נחלים שבעבר זרמו אל הירדן הדרומי ומשם אל ים המלח, ובשל פעילות השאיבה והאיזוי שמתבצעת במפעלים התעשייתיים של ים המלח. במהלך המאה ה-20 ירד מפלס ים המלח ביותר מ-25 מטרים. תהליך ייבוש ים המלח גרם לכך שב-1981 נחצה הים לשני חלקים באזור ה"לשון", ומפעלי ים המלח, שכל פרנסתם מגיעה מהאגן הדרומי, הרדוד יחסית, עמדו להיסגר עם ייבושו המוחלט של אגן זה. לפיכך נחצבה תעלה המזרימה מים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי. **מאז נחצבה התעלה, מפלס ים המלח יורד בשיעור של יותר ממטר לשנה, בשל גירעון הידרולוגי שבין 800-600 מיליון מ"ק.** שטחו של ים המלח הצטמצם במידה ניכרת, ומאות קילומטרים רבועים של שטחי קרקע הופיעו במקומו.²

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 59' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, מאי 2009, ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים, עמ' 1144-1123, כניסה אחרונה: 23 ביוני 2015.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תופעת הבולענים בים המלח ודרכי ההתמודדות עמה](#)—רקע ונתונים, כתבה: רינת בניטה, 23 ביוני 2015.

ירידת המפלס ונסיגת קו החוף גורמות לערעור של התשתית לאורך חוף ים המלח. אחד מהמופעים של ערעור התשתית הוא התפתחות מהירה של בולענים אשר נפערים בפתאומיות עקב קריסת הקרקע ועלולים לסכן חיי אדם, מבנים ותשתיות. המנגנון העיקרי הגורם ליצירת בולענים הוא המסת שכבת מלח בתת הקרקע על ידי מי תהום מתוקים יחסית. הבולענים החלו להופיע כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 במערב ים המלח, מעין-גדי דרומה. בשנות ה-90 התפשטה התופעה גם צפונה לעין-גדי. בשנת 1999 היתה האצה ניכרת של ההתפשטות, והבולענים הגיעו גם לחלקו הצפוני של ים המלח. עומקם של הבולענים מגיע עד לכ- 20 מטר וקוטרם מגיע לעשרות מטרים.³ על פי דוח המכון הגיאולוגי במשרד האנרגיה והמים, עד לשנת 2012 התפתחו למעלה מ- 4,000 בולענים ברצועה צרה לאורך חוף ים המלח, רובם באגן הצפוני של הים. יותר מ-85% מהם הופיעו משנת 2000 ואילך.⁴

על-פי ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי, בסוף שנת 2015, היו מעל 5,500 בולענים באיזור ים המלח. לדבריו, בשנת 2015 לבדה נפערו כ-700 בולענים חדשים באזור. מכאן שקצב התפתחות הבולענים בשנה זו היה גבוה מהקצב שנצפה בשנים שלפניו (כ-400 בולענים בשנה).⁵ לפי מסמך של המכון הגיאולוגי, קצב התפתחות הבולענים בישראל הוא כנראה המהיר ביותר על פני כדור-הארץ.⁶ בחודש אוגוסט 2016 צפוי המכון הגיאולוגי לפרסם הערכה עדכנית למספר הבולענים באזור.⁷

עדכון מפות היתכנות להתפתחות בולענים לאורך ים המלח הוא באחריות המכון הגיאולוגי שבמשרד התשתיות הלאומיות. העדכון האחרון פורסם בשנת 2012, ובמהלך שנת 2016 צפויה להתפרסם מפה מעודכנת.⁸ מהעדכון האחרון שפורסם בשנת 2012 עולה כי כל הבולענים החדשים הופיעו באזורי ההתכנות שסומנו בדוח שקדם לו כבעלי התכנות גבוהה להתפתחות בולענים. לדברי ד"ר גדעון בר, אמצעי המעקב הקיימים כיום, מאפשרים זיהוי ברמת ודאות גבוהה וחיזוי של היווצרות בולענים שבועות ולעיתים אף חודשים טרם היפערות הבולען.⁹ כאשר המכון הגיאולוגי מזהה, באמצעי הניטור השונים, תהליך של שקיעת קרקע, הוא מודיע על כך לרשויות הרלוונטיות (גופי ההנדסה והתכנון במועצות האזוריות, החברה להגנות ים המלח, מפעלי ים המלח, חברת נתיבי ישראל, ועוד). כמו כן, אם הרשויות מזהות שינויים של פני השטח, או לחילופין מזהות אזור המועד

³ משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, המכון הגיאולוגי, פרק 4: תנועת מי תהום, המסת מלח, והשפעות סביבתיות של ירידת מפלס ים המלח, תגובת התשתית באגן ים המלח לשינויים הטבעיים ומעשה ידי אדם: מסגרת רב שנתית לניטור ומחקר, 2013-2016, דוח ביניים לשנת 2013 GSI/06/2014, גדעון בר (עורך), אפריל 2014. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תופעת הבולענים בים המלח ודרכי ההתמודדות עמה – רקע ונתונים](#), כתבה: רינת בניטה, 23 ביוני 2015.

⁴ המכון הגיאולוגי, מאיר אבלסון, אלכס בורשבסקי, אופיר ברוך, עמית מושקין, יוסי יחיאלי, חידושים בהתפתחות בולעני ים המלח ועדכון מפות ההיתכנות, GSI/11/2013, יוני 2013. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תופעת הבולענים בים המלח ודרכי ההתמודדות עמה – רקע ונתונים](#), כתבה: רינת בניטה, 23 ביוני 2015.

⁵ ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי לישראל, שיחת טלפון, 26 ביוני 2016.

⁶ המכון הגיאולוגי, מאיר אבלסון, אלכס בורשבסקי, אופיר ברוך, עמית מושקין, יוסי יחיאלי, חידושים בהתפתחות בולעני ים המלח ועדכון מפות ההיתכנות, GSI/11/2013, יוני 2013. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תופעת הבולענים בים המלח ודרכי ההתמודדות עמה – רקע ונתונים](#), כתבה: רינת בניטה, 23 ביוני 2015.

⁷ ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי לישראל, שיחת טלפון, 26 ביוני 2016.

⁸ ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי לישראל, שיחת טלפון, 26 ביוני 2016.

⁹ ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי לישראל, שיחת טלפון, 18 ביוני 2015. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תופעת הבולענים בים המלח ודרכי ההתמודדות עמה – רקע ונתונים](#), כתבה: רינת בניטה, 23 ביוני 2015.

לבולענים באמצעות קידוח בעומק הקרקע, הן מודיעות על כך למכון הגיאולוגי. **ד"ר בר מציין כי אין נוהלים ברורים להתרעה מפני בולענים ולהעברת המידע הרלוונטי בין הגופים השונים.**¹⁰

בים המלח גובלות שתי מועצות אזוריות: המועצה האזורית תמר והמועצה האזורית מגילות ים המלח. המועצה האזורית תמר שוכנת על גדות ים המלח הדרומי, ומשתרעת על שטח של כ-1.65 מיליון דונם. במועצה האזורית שישה יישובים (עין גדי, נאות הכיכר, עין חצבה, עין תמר, נווה זוהר והר עמשא),¹¹ אשר אוכלוסייתם (נכון לשנת 2014) מונה כ-1,350 נפש.¹² במועצה האזורית מגילות ים המלח הנמצאת בצפון ים המלח, שישה יישובים (הקיבוצים אלמוג, בית הערבה, מצפה שלם וקלי"ה), המושב ורד יריחו והיישוב הקהילתי אבנת).¹³ בשנת 2014 מנתה אוכלוסיית המועצה האזורית כ-1,200 נפש.¹⁴ תחומי התעסוקה המרכזיים בשתי המועצות האזוריות, המתבססים במידה רבה על משאבים שמקורם בים המלח, הם תיירות ומלונאות, חקלאות ותעשייה.¹⁵ **על-פי דוח מבקר המדינה בנושא הבולענים משנת 2009, היווצרות הבולענים מעכבת באופן משמעותי פיתוח תשתיות לפעילות האוכלוסייה באזור ים המלח, מסכנת תשתיות קיימות ואף עלולה לסכן חיי אדם.**¹⁶

בין השנים 2001-2012 התקבלו כמה החלטות הממשלה בנושא ים המלח,¹⁷ חלק ניכר מהחלטות עוסקות בעיקר בנושא הגנות החופים בים המלח, בדגש על עליית המפלס באגן הדרומי של ים המלח המאיימת בין השאר על התשתיות התיירותיות באזור. **מסמך זה יתמקד בעיקר בהחלטת הממשלה האחרונה בנושא ים המלח, החלטה 4254, אשר אומצה על-ידי הממשלה ב-12 בפברואר 2012, וכתרתה "תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח".**

2. החלטת ממשלה 4254 - תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח

מטרת החלטת הממשלה 4254 היא גיבוש תכנית ממשלתית שתעסוק במכלול הנושאים הקשורים לאגן ים המלח, כגון בעיות סביבתיות, טיפוח ערכי נוף, טבע ומורשת, פיתוח מוקדי יישוב, מוקדי תעסוקה, ופיתוח תיירותי. החלטת הממשלה מפרטת את הצעדים הדרושים להפעלת תכנית

¹⁰ ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי לישראל, שיחת טלפון, 26 ביוני 2016.

¹¹ אתר המועצה האזורית תמר, [אודות המועצה](#), תאריך כניסה: 26 ביוני 2016.

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים 2014](#), תאריך כניסה: 26 ביוני 2016.

¹³ אתר המועצה האזורית מגילות ים המלח, [על מגילות](#), תאריך כניסה: 26 ביוני 2016.

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים 2014](#), תאריך כניסה: 26 ביוני 2016.

¹⁵ אתר המועצה האזורית תמר, [אודות המועצה](#), תאריך כניסה: 26 ביוני 2016; אתר המועצה האזורית מגילות ים המלח, [על מגילות](#), תאריך כניסה: 26 ביוני 2016.

¹⁶ דוח מבקר המדינה, [דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007 - ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים](#), עמ' 1123-1142, 2008.

¹⁷ החלטת ממשלה 4254: "תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח" מיום 12 בפברואר 2012; החלטת ממשלה 4060: "ביצוע פרויקט הגנות הקבע בים המלח ומימונו, והגדלת התמלוגים המשולמים למדינה" מיום 1 בינואר 2012; החלטת ממשלה 3262: "הקמת החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (חל"י)" מיום 13 במאי 2008, החלטת ממשלה 1666: "הגנות החופים בים המלח" מיום 13 במאי 2007; החלטת ממשלה 1311: "גיבוש פתרונות לבעיות הקשורות בים המלח" מיום 6 במרס 2007; החלטת ממשלה 2424, "הגנות החוף בים המלח", מיום 12 באוגוסט 2004; החלטת ממשלה 2863: "עתידי ים המלח" מיום 5 בינואר 2003; החלטת ממשלה 914: "בורות ים המלח-בולענים" מיום 15 בנובמבר 2001.

לאומית לשיקום ולפיתוח אזור ים המלח לשנים 2012-2016 ומקצה לשם כך תקציב כולל בסך 833 מיליון שקלים.

במסגרת ההחלטה, הוחלט להקים צוות היגוי, שיהיה אמון על מעקב אחר ביצוע ההחלטה, יפעל להסרת חסמים למימושה ויתאם בין הגופים השונים האחראים למימוש ההחלטה. בראש צוות ההיגוי עומד מנכ"ל משרד התיירות, ומשתתפים בו נציג המשרד להגנת הסביבה, נציג החשבת הכללית במשרד אוצר ונציג אגף התקציבים במשרד אוצר¹⁸ (הצוות מכונה 'ועדת השלושה', על שום נציגות שלושת המשרדים בו, וכך יכונה להלן).

2.1. יעדי התכנית לשיקום ים המלח ומרכיביה

על-פי החלטת הממשלה, התכנית הלאומית תכלול ארבע מרכיבים מרכזיים:

1. **שיקום ופיתוח אזורי התיירות חמי זוהר ועין בוקק, והשטח שביניהם.** סעיף זה מצוי באחריות משרד התיירות, ומבוצע ברובו בפועל על ידי החברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י), הפועלת כזרוע מבצעת של משרד התיירות.

2. **שיקום וטיפול באזורים ובתשתיות קיימות שנפגעו או מצויים בסיכון כתוצאה מאי-יציבות קרקע, ובכלל זה בולענים והתחתרות נחלים.**¹⁹ סעיף זה מצוי ברובו תחת אחריות המשרד להגנת הסביבה, ואולם יש לציין כי האחריות והסמכות לטיפול בהשלכות של אי-יציבות הקרקע באגן הדרומי של ים המלח מצויות גם בידי משרד התיירות (באמצעות חל"י).

3. **שיקום וטיפול בנזקים הסביבתיים באגן ים המלח.** מצוי בעיקר תחת אחריות המשרד להגנת הסביבה.

4. **פיתוח סביבתי של נכסי טבע ואתרים באגן ים המלח.** מצוי בעיקר תחת אחריות המשרד להגנת הסביבה.

על-פי דברי ההסבר להחלטה,²⁰ "ההחלטה תואמת את עמדת הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה הקודמות בנושא עתיד ים המלח ובנושא מציאת פתרון ארוך טווח לבעיית עליית מפלס בריכה מספר 5 בים המלח, תוך שמירה על המפעל התיירותי וההתיישבותי במרחב, לצד המשך הפעילות התעשייתית של מפעלי ים המלח. כמו כן, ההחלטה נותנת מענה לשיקום המפגעים באגן הצפוני אשר נגרמים כתוצאה מירידת המפלס." (ההדגשה אינה במקור).

על 'ועדת השלושה' לאשר את תכניות העבודה הפרטניות של גורמי הביצוע (דהיינו, משרד התיירות והמשרד להגנת הסביבה), ולעקוב אחר התקדמות מימושו. על-פי ההחלטה, גורמי הביצוע ידווחו לוועדה על ההתקדמות בביצוע התכנית פעם ברבעון, והוועדה תתכנס לדון בהתקדמות לפחות אחת לרבעון.²¹ אין בידנו מידע על תדירות התכנסותה של ועדת השלושה בפועל. משיחות שקיימנו במהלך כתיבת המסמך עלה כי מלבד ועדת השלושה הוקם צוות היגוי מורחב, הכולל גם את בעלי העניין

¹⁸ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה 4254 - תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח](#), 12 בפברואר 2016.

¹⁹ נסיגת מפלס ים המלח מביאה להגדלת הפרשי הגובה בין מצוק ההעתקים במדבר יהודה הנמצא בשוליים המערביים של בקע ים המלח, לבין מפלס פני הים. כתוצאה מהגידול בהפרשי הגובה, גדלה בהתאמה אנרגיית המים הזורמים מהמצוקים והנחלים אל ים המלח. אנרגיה זו גורמת להעמקת אפיקי הזרימה בפני השטח. תופעה זו מכונה 'התחתרות נחלים'. התחתרות הנחלים פוגעת בין השאר גם בתשתיות הפרוסות לאורך מישור חוף ים המלח (קווי חשמל, מערכות מים וביוב, כבישים, גשרים ועוד).

²⁰ משרד ראש הממשלה, תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח, הצעה להחלטה, 2012.

²¹ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה 4254 - תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח](#), 12 בפברואר 2016.

באזור, ביניהם נציגי המועצות האזוריות.²² הצוות המורחב מתכנס אחת לשנה לערך, על מנת להתעדכן בהתקדמות התכניות המפורטות, ועל מנת לדון בנושאים הרלוונטיים לתחומי החלטת הממשלה, המחייבים התייחסות נקודתית.²³

2.2. מדיניות לאומית להתמודדות ולטיפול באזורים המאופיינים בתופעת אי-

יציבות קרקע

בהחלטת הממשלה הוטל על 'ועדת השלושה' למנות גורם אשר יכין מסמך עבודה בנושא **מדיניות לאומית להתמודדות ולטיפול באזורים המאופיינים בתופעת אי-יציבות קרקע, ובכלל זה בולענים והתחתרות נחלים**. על מסמך העבודה לכלול מידע עדכני בדבר התופעות הגיאולוגיות שהוזכרו לעיל, וכלים מקצועיים לטיפול ולמיגון תשתיות בהתחשב בתופעות אלה. כמו כן, על המסמך לקבוע תקנים, הנחיות מקצועיות והמלצות להתמודדות עם התופעות ולמיגון התשתיות מפניהן. על-פי ההחלטה, המסמך יוגש לצוות ההיגוי עד ליום 31 בדצמבר 2014. ועדת השלושה הטילה את הכנת המסמך שלעיל על החברה הממשלתית להגנת ים המלח. המסמך שכותרתו: "מתווים מומלצים להתנהלות אזורי בולענים", הופץ לתגובת בעלי עניין שונים (בין השאר המועצות האזוריות) במאי 2016, **כשנה וחצי לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה**.

על-פי הכתוב במסמך המסכם, חל"י התבקשה למפות את הפערים הקיימים בנושא ההתמודדות עם תופעת הבולענים, ולהכין **מתווה לתכנית עבודה להכנת מסמך מדיניות**.²⁴ לדברי מר שימי דניאל, מנכ"ל חל"י, ההחלטה על הכנת **מתווה לתכנית עבודה להכנת מסמך מדיניות**, וזאת בניגוד **לתכנית מדיניות לאומית מפורטת כפי שנקבע בהחלטת הממשלה**, נובעת מהעלות התקציבית הגבוהה הכרוכה בהכנת תכנית לאומית מלאה.²⁵ עלות הכנת מתווה המדיניות, אשר כללה בעיקר איסוף חומרים וייעוץ של מומחים בתחום, עומדת על כ-300 אלף שקלים.²⁶

אחד הנושאים עליהם הושם דגש במסגרת מתווה המדיניות הוא הצורך בגיבוש כלים להתנהלות הנדסית ותכנונית באזור הבולענים. יש לציין כי המחסור בכלים אלו נידון בהחלטות ממשלה קודמות,²⁷ וכן בדוח מבקר המדינה משנת 2009. מבקר המדינה התריע כי "ללא יצירת כלים הנדסיים ישימים קיים חשש של ממש לנזקים לגוף ולרכוש, ולפיכך לקיפאון בענפי התיירות, התעשייה וההתיישבות באזור ים המלח. על משרד התיירות, כמרכז הטיפול בנושא ים המלח בכללותו, החל ממרס 2007, לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון לנושא".²⁸ **על אף ההמלצה המפורשת של דוח מבקר המדינה בשנת 2009, לא ניתן מענה מלא ורשמי לנושא ההתנהלות ההנדסית באזור**

²² ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 4 ביולי 2016.

²³ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016.

²⁴ החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, **מתווים מומלצים להתנהלות באזורי בולענים**, גרסה 2 להדפסה, 17 במאי 2016.

²⁵ שימי דניאל, מנכ"ל החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, שיחת טלפון, 21 ביוני 2016.

²⁶ שימי דניאל, מנכ"ל החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, דואר אלקטרוני, 24 ביולי 2016.

²⁷ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 914- בורות ים המלח (בולענים), נובמבר 2001.

²⁸ דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונונת שנת הכספים 2007 - ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים**, 2008.

הבולענים עד כה. זאת ועוד, לא נתקבלה עד כה הסכמה לגבי הכלים התכנוניים שיש ליישם באזורים המועדים להיפערות בולענים. על פי מנהל התכנון, התכניות המקודמות בשנים האחרונות מלוות בחוות דעת גאולוגית, וכוללות גם התייחסות לנושא הבולענים, ככל שהדבר נדרש. **עם זאת, טרם גובשה מדיניות סדורה לגבי אופן הטיפול בתכניות בתחום אזורים הנתונים לסכנות מפני היווצרות בולענים** (ההדגשה אינה במקור).²⁹

המסמך שהוכן על-ידי חל"י כולל מתווה מומלץ להתנהלות הנדסית של גופי התכנון (במסגרת תכניות מתאר) וגופי הרישוי (במסגרת מתן היתרי בנייה) וכן הצעות להנחיות בתחומים שונים, הכוללים בין השאר: כלים הנדסיים לבנייה חדשה; הנחיות לכניסה, פינוי או סגירה באזורי הבולענים; הנחיות לטיפול, מיגון, התרעה בהתייחס למבנים ותשתיות קיימים, וזאת על מנת למנוע או לצמצם סיכונים ונזקים; הנחיות לטיפול בהופעת סימנים מקדימים לבולענים וכן לטיפול בהיפערות בולענים; והמלצות לנקיטת אמצעים לביטול סיכון הבולענים, מזעור או בלימתו.³⁰

במסמך מודגש שעל מנת לתת תוקף למתווים ההנדסיים ולהמלצות שהוצגו במסגרתו, על הממשלה להכין תכנית עבודה למימוש ההמלצות ולגבש כלים הנדסיים, תכנוניים וניהוליים. באופן זה, נכתב, "ניתן יהיה ליישם מדיניות לאומית לנושא פיתוח שימושי הקרקע באזורים המאופיינים באי-יציבות הקרקע בטווחי הזמן המידי והקצר וליצור בסיס מספק לתפקוד ופיתוח לכלל הגורמים החיים והפועלים באזור".³¹

כמו כן, כולל בין השאר המסמך את ההמלצות הבאות:

- הכנת תכנית עבודה מתוקצבת ומפורטת עבור ביצוע פעולות חקר, תכנון, ניטור, ועוד.
- מינוי ועדה בין משרדית בראשות האוצר לקביעת מנגנוני התמודדות ומתן מענה עם אירועים ומצבים בהם נגרמו נזקים לתשתיות חיוניות, שטחים חקלאיים, מתקנים ואתרים תיירותיים ועוד, כתוצאה מתופעות אי יציבות הקרקע ומהיווצרות הבולענים.
- המשך תקצוב קבוע לפעילות המחקר והניטור של המכון הגיאולוגי.
- הקמת מסד נתונים נגיש ומתעדכן.
- ביצוע הערכת סיכונים בהתאם לממצאי הניטור.
- תכנון וביצוע ניסויים לבחירת השיטות המיטביות שיתאימו לאיתור הימצאות והתפתחות חללים בקרקע.

לדברי מר דורון אהרון, סמנכ"ל פיתוח ותשתיות במשרד התיירות, לאחר הגשת המסמך שערכה חל"י, ועדת ההיגוי קיימה שתי ישיבות עם גורמים במשרד ראש הממשלה, בהן הובהר כי על הממשלה לקבל החלטה ייעודית לנושא הבולענים באזור ים המלח, ולהטיל על הגופים השונים

²⁹ דיאנה קורץ, ראש צוות לקידום תכניות להסדרת התיישבות, לשכת התכנון מחוז דרום, מנהל התכנון, דואר אלקטרוני, 4 ביולי 2016.

³⁰ החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, מתווים מומלצים להתנהלות באזורי בולענים, גרסה 2 להדפסה, 17 במאי 2016.

³¹ שם

את ביצוע ההמלצות שהובאו במסמך (לדוגמא, גופי התכנון, החברה הלאומית לדרכים, משרד התשתיות, ועוד).³²

*

בפרקים הבאים נבחן את יישום החלטת הממשלה 4254 על-ידי משרד התיירות והמשרד להגנת הסביבה ונסקור שתי סוגיות מרכזיות הקשורות בעבודת שני המשרדים. האחת, סוגיית הטלת הטיפול במכלול הנושאים הקשורים בים המלח בידי משרד התיירות, והשנייה – סוגיית פיצוי המועצות האזוריות והיישובים במרחב ים המלח בעבור נזקים שנגרמו כתוצאה מהיפערות בולענים, והמחלוקת בדבר מימון פרויקטים לשיקום תשתיות מהתקציבים שהוקצו למשרד להגנת הסביבה במסגרת החלטת הממשלה.

3. משרד התיירות

כאמור, במסגרת החלטת הממשלה הוטל על משרד התיירות לפעול, באמצעות חל"י, לשיקום ולפיתוח אזור התיירות באגן הדרומי של ים המלח. על-פי האמור בהחלטה, על משרד התיירות להגיש לצוות ההיגוי תכנית לביצוע עד ליום 15 באוגוסט 2012.

נוסף על כך, הוטלו על משרד התיירות משימות נוספות בתחום התכנון, הרישוי והפיתוח של אזור התיירות באגן הדרומי של ים המלח. זאת ועוד, הוטל על שרי האוצר והתיירות להביא להוספת אזור ים המלח למפת אזורי העדיפות הלאומית לתיירות. בהקשר זה יצוין כי ב-2 באפריל 2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת תיקון לצו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומי אזורים מיוחדים לעניין מפעלי תיירות) (תיקון) התשע"ב-2012, שנועד להכליל את אזור דרום ים המלח מעין גדי ועד נאות הכיכר באזור פיתוח א' למלונות.³³ משמעות הרחבת הצו היא מתן הטבות ומענקים למתקנים תיירותיים ללינה באזור דרום ים המלח.³⁴

3.1. התקציב שהוקצה למשרד התיירות

במסגרת החלטת הממשלה הוקצו למשרד התיירות 699 מיליון שקלים לשנים 2012-2016, עבור פיתוח תיירותי. סך התקציב הכולל שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה עומד על 833 מיליון שקלים, כך שתקציבם של הסעיפים לפיתוח תיירותי (פיתוח תשתיות תיירות ומתן מענקים למלונות ולאטרקציות) שבאחריותו של משרד התיירות, הוא 84% מכלל התקציב שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה. בטבלה שלהלן מוצגים מרכיבי תכנית הפיתוח התיירותי, והתקציבים שהוקצו להם על-פי החלטת הממשלה (במיליוני שקלים):

³² דורון אהרון, סמנכ"ל פיתוח ותשתיות, משרד התיירות, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.

³³ ועדת הכספים של הכנסת, פרוטוקול מס' 1061 משיבת ועדת הכספים, 12 באפריל 2012.

³⁴ צו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומי אזורים מיוחדים לעניין מפעלי תיירות), התשס"ז-2007.

טבלה 1: מרכיבי תכנית הפיתוח התיירותי, והתקציבים שהוקצו להם על-פי החלטת הממשלה (במיליוני שקלים)

| מרכיבי התוכנית | סך התקציב | שיעור מתוך כלל התקציב לתיירות |
|--|------------|-------------------------------|
| מענקים למלונות (2,500 חדרים) | 374 | 53% |
| תכנון ופיתוח אזור הביניים (השטח שבין שני מתחמי התיירות שבאגן הדרומי) | 250 | 36% |
| מענקים לאטרקציות | 60 | 9% |
| טיפול דחוף בפגיעה בתשתיות | 15 | 2% |
| סך הכל | 699 | 100% |

ניתן לראות כי רק 2% מתקציב הפיתוח התיירותי יועד לטיפול דחוף בפגיעה בתשתיות באגן הדרומי של ים המלח, הנובעת מגורמים כגון עליית המפלס בבריכה מספר 5, היפערות בולענים, ועוד. בטבלה שלהלן מוצג סך התקציב שהוקצה למרכיבי התיירות בהחלטת הממשלה כהרשאה להתחייב בחלוקה על-פי שנים (במיליוני שקלים):

טבלה 2: סך התקציב שהוקצה למרכיבי התיירות בהחלטת הממשלה כהרשאה להתחייב בחלוקה לשנים 2012-2016 (במיליוני שקלים)

| שנה | פיתוח תשתיות תיירות | מענקים למלונות ולאטרקציות | סך הכל |
|---------------|---------------------|---------------------------|------------|
| 2012 | 15 | 9 | 24 |
| 2013 | 54 | 42 | 96 |
| 2014 | 74 | 128 | 202 |
| 2015 | 74 | 128 | 202 |
| 2016 | 48 | 127 | 175 |
| סך הכל | 265 | 434 | 699 |

ניתן לראות כי כ-62% מתקציב ניתן עבור מענקים למלונות ואטרקציות וכ-38% לפיתוח תשתיות תיירותיות. כשלושה-רבעים מתקציב פיתוח תשתיות תיירותיות הוקצה בשנים 2013-2015.

משרד התיירות לא העביר למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים בדבר תכנית העבודה של המשרד ליישום החלטת הממשלה, סטטוס יישום מרכיבי התכנית, שיעור התקציב שהועבר למשרד במסגרת החלטת הממשלה ושיעור ניצולו בפועל. משיחות שניהלנו עם גורמים במשרד התיירות ובחברה להגנות ים המלח, ניתן לומר כי המשימות שהוטלו על משרד התיירות במסגרת החלטת הממשלה, וכפועל יוצא מכך, התקציבים שהוקצו למרכיבים אלה (כאמור, כ-84% מכלל התקציבים שהוקצו במסגרת החלטת הממשלה), אינם רלוונטיים ברובם המוחלט לנושא ההתמודדות עם תופעת הבולענים. למעשה, המרכיב התקציבי הרלוונטי היחידי לנושא הבולענים הוא סעיף הטיפול הדחוף בפגיעה בתשתיות באגן הדרומי של ים המלח (15 מיליון שקלים). סעיף זה מהווה כ-6% מסך תקציב פיתוח תשתיות תיירות שעמד על 265 מיליון ש"ח, והוא מתייחס

לפגיעה בתשתיות מסיבות שונות, כגון עליית המפלס באגן הדרומי, בולענים, ועוד.³⁵ יש לציין כי לדברי ד"ר רם אלמוג מהמשרד להגנת הסביבה, העבודה שהגישה חל"י לוועדת השלושה בנושא מתווה למדיניות לאומית להתנהלות באזור הבולענים, תוקצבה מהתקציב שהועבר למשרד התיירות במסגרת החלטת הממשלה.³⁶ כאמור, עלות הכנת המתווה עמדה על כ-300 אלף שקלים.³⁷

3.2. הטלת האחריות לטיפול בבעיות הקשורות בים המלח על משרד התיירות

כמה החלטות ממשלה במהלך השנים האחרונות הטילו את האחריות על קידום פתרונות שונים לבעיות השונות המאפיינות את מרחב ים המלח, על משרד התיירות.

בהחלטת הממשלה 2424 (חכ/108), אשר התקבלה ביום 12 בספטמבר 2004, הוטלה האחריות לביצוע הפעילות הנדרשת למען פתרון קבע להגנות החופים בים המלח על משרד התיירות. כשלוש שנים לאחר מכן, ב-6 במרס 2007, התקבלה החלטת ממשלה 1311 בנושא גיבוש פתרונות לבעיות הקשורות בים המלח. במסגרת ההחלטה הוטלה על משרד התיירות האחריות ל"טיפול בכל מכלול ים המלח ולרכז את בחינת החלופות בנושאים הקשורים לים המלח וביניהם סכנת הצפת בתי מלון ותשתיות באזור עין בוקק-חמי זוהר והגנה על האזור התיירותי, נסיגת הים ובחינת תופעת הבולענים והתמודדות עם התופעה, טיפול בבעיות איכות הסביבה, טיפוח ערכי נוף, טבע ומורשת, התווית תכניות פיתוח לאזור ים המלח כולו..."³⁸. יצויין כי החלטת הממשלה אינה מטילה על משרד התיירות את האחריות לדיון ולקידום פרויקט 'תעלת הימים', על חלופותיו השונות.³⁸

דוח מבקר המדינה, אשר פורסם בשנת 2009, התייחס בין השאר לנושא העברת האחריות לטיפול במכלול הנושאים הנוגעים לים המלח, לידי משרד התיירות במסגרת החלטת ממשלה ממרס 2007. משרד מבקר המדינה העיר על כך שמשרד התיירות נתן עדיפות למספר מצומצם של מרכיבים, אשר חלקם כלל אינם נוגעים לנושא ירידת המפלס והשפעותיו, אלא מתמקדים בנושא הגנת המלוונות בדרום ים המלח בפני הצפה.³⁹

על-פי דוח מבקר המדינה: "סוגיית ירידת המפלס ועתיד ים המלח היא סוגיה בסיסית, וממנה נגזרות רוב הבעיות באזור ים המלח, ובכללן תופעת היווצרות הבולענים. לפיכך על משרד התיירות, המופקד על הטיפול במכלול הסוגיות הנוגעות לים המלח, להידרש למסמך המדיניות או להתוות מדיניות אחרת, תוך התייחסות ליתר החלופות להתמודדות עם ירידת המפלס ועתיד ים המלח."⁴⁰ אי-ההתמודדות עם סוגיית ירידת מפלס ים המלח, המובילה בין השאר לתופעת הבולענים, היא רלוונטית גם לדיון בדבר יישום החלטת הממשלה 4254 משנת 2012. כאמור, מטרת ההחלטה היא

³⁵ שימי דניאל, מנכ"ל החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, שיחת טלפון, 21 ביוני 2016; דורון אהרון, סמנכ"ל פיתוח ותשתיות, משרד התיירות, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.

³⁶ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

³⁷ שימי דניאל, מנכ"ל החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, דואר אלקטרוני, 24 ביולי 2016.

³⁸ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 1311- גיבוש פתרונות לבעיות הקשורות בים המלח - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, 7 במרס 2006.

³⁹ דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007 - ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים, 2008.

⁴⁰ שם

גיבוש תכנית ממשלתית שתעסוק במכלול הנושאים הקשורים לאגן ים המלח, כגון בעיות סביבתיות, טיפוח ערכי נוף, טבע ומורשת, פיתוח מוקדי יישוב, מוקדי תעסוקה, ופיתוח תיירותי.⁴¹ החלטת הממשלה עוסקת במידת מה בהתמודדות עם תוצאות ירידת מפלס ים המלח, אולם לא עוסקת כלל בגורמים המובילים לירידת המפלס.

על-פי מר דורון אהרון, סמנכ"ל פיתוח ותשתיות במשרד התיירות, מוקד החלטת הממשלה 4254 הוא פיתוח תיירותי של אזור המלונות ('האגן הדרומי'). לדבריו, החלטת הממשלה 4254 כמעט ואינה רלוונטית לנושא הבולענים, וזאת מלבד שני סעיפים: האחד, תקציבים שהוקצו למשרד להגנת הסביבה להתמודדות עם נזקים אשר נגרמו למוקדים בעלי ערך סביבתי ונופי כתוצאה מהיפערות בולענים; והשני, הכנת מסמך עבודה בנושא מדיניות לאומית להתמודדות ולטיפול באזורים המאופיינים בתופעת אי יציבות קרקע, ובכלל זה בולענים והתחתרות נחלים. הכנת המסמך הוטלה על חל"י, ותוקצבה מתקציב משרד התיירות שהוקצה לו במסגרת החלטת הממשלה. במאי 2016 פרסמה חל"י מסמך הממליץ על מתווים להתנהלות באזור הבולענים.

לתפיסתו של סמנכ"ל משרד התיירות, תפקידו של משרד התיירות בנושא הבולענים, כפי שהוגדר בהחלטת הממשלה, הסתיים עם הגשת המסמך על-ידי חל"י. לדבריו, התמודדות כוללת עם ירידת מפלס ים המלח, ובכללה התמודדות עם תופעת הבולענים (כולל סוגיית פיצוי המועצות האזוריות והיישובים בגין נזקי הבולענים, בה עסקנו בסעיף הקודם), חייבת להידון במסגרת מדיניות נפרדת ותכנית תקציבית ייעודית.⁴² עמדה דומה נשמעה מפי ד"ר רם אלמוג מהמשרד להגנת הסביבה. לתפיסתו, התמודדות כוללת עם תופעת הבולענים, מצריכה דיון עקרוני ונפרד בממשלה. לדבריו, החלטות הממשלה עד היום הביאו ל"זריקת אחריות" בין המשרדים השונים, ולא נתנו את המענה הדרוש לתושבי היישובים באזור ים המלח.⁴³

גורמים עמם שוחחנו במשרד התיירות גורסים כי משרד התיירות אינו הגורם המתאים להתמודדות עם נושא ירידת המפלס והבולענים, הכוללת פתרון קבע לירידת המפלס, ניטור תופעות בתת-הקרקע הנקשרות להיפערות בולענים, פתרונות הנדסיים ותכנוניים לפיתוח באזור הבולענים, ועוד. אחת הסיבות לכך היא שבמשרד התיירות אין את כוח האדם המקצועי הרלוונטי לשם כך (לדוגמא, כוח אדם הנדסי).

4. המשרד להגנת הסביבה

במסגרת החלטת הממשלה הוטל על המשרד להגנת הסביבה לרכז את העבודה לביצוע פעולות "שיקום וטיפול סביבתי באזורים ובתשתיות קיימות, שנפגעו או מצויים בסיכון כתוצאה מבעיות שנגרמו מאי-יציבות הקרקע וירידת מפלס המים באגן הצפוני, וכן לפתח ולשקם סביבתית אתרים המהווים נכסי טבע, ונוף באגן ים המלח". בנוסף, הוטל על המשרד להגנת הסביבה לרכז את עבודות הניטור והמעקב על כלל התופעות הנובעות מהפעילות התעשייתית ומירידת מפלס ים המלח, בדגש על האגן הצפוני.

⁴¹ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4254 - תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח, 12 בפברואר 2016.

⁴² דורון אהרון, סמנכ"ל פיתוח ותשתיות, משרד התיירות, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.

⁴³ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

על-פי ההחלטה, הוקצו לתקופת התכנית (2012-2016) 119 מיליון עבור השקעה בפיתוח אתרי טבע ונוף באזור וביצוע הגנות סביבתיות, ו-3 מיליון שקלים עבור ביצוע מחקר סביבתי. כלומר למרכיבים שתחת אחריות המשרד להגנת הסביבה הוקצו סך הכל 122 מיליון שקלים, שהם 14.6% מכלל התקציב שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה. כמו כן, הוקצו 12 מיליון שקלים ישירות למכון הגיאולוגי עבור ניטור, בדגש על היבטי ירידת המפלס באגן הצפוני (בולענים).

4.1. התקציב שהוקצה למשרד להגנת הסביבה

בטבלה שלהלן מוצג התקציב שהוקצה במסגרת החלטת הממשלה למרכיבים שבאחריות המשרד להגנת הסביבה (טיפול סביבתי וניטור ומחקר גיאולוגי) בהרשאה להתחייב בחלוקה לפי שנים (במיליוני שקלים):

טבלה 3: סך התקציב שהוקצה למשרד להגנת הסביבה ולמכון הגיאולוגי בהחלטת הממשלה כהרשאה להתחייב בחלוקה לשנים 2012-2016 (במיליוני שקלים)

| שנה | טיפול סביבתי | ניטור ומחקר גיאולוגי |
|-------------|--------------|----------------------|
| 2012 | 8 | 2 |
| 2013 | 32.5 | 2.5 |
| 2014 | 28.5 | 2.5 |
| 2015 | 28.5 | 2.5 |
| 2016 | 28.5 | 2.5 |
| סה"כ | 122 | 12 |

על-פי תשובת המשרד להגנת הסביבה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המשרד הציג בפני ועדת השלושה תכנית עבודה בחודש פברואר 2013. התכנית לא תוכננה בחלוקה תקציבית שנתית, וזאת לדברי המשרד בין השאר בשל מורכבות הפרוייקטים, והחסמים הבירוקרטיים הרבים במהלך שלבי התכנון והיישום, אשר צפויים היו להקשות על עמידה בלוח זמנים המתחייב מהגדרה תקציבית שנתית. לדברי המשרד, תכנית העבודה התבססה על ההקצאה הרב-שנתית שנקבעה בהחלטת הממשלה.⁴⁴

על-פי הנתונים שהועברו על-ידי המשרד להגנת הסביבה, עד היום, העביר אגף התקציבים במשרד האוצר את כל הסכום שהוקצה ליישום הפרוייקטים הסביבתיים בים המלח לשנים 2012-2016 במסגרת החלטת הממשלה, דהיינו הן את 122 מיליון השקלים למשרד (119 מיליון עבור השקעה בפיתוח אתרי טבע ונוף באזור וביצוע הגנות סביבתיות ו-3 מיליון שקלים עבור ביצוע מחקר סביבתי) והן העברה ישירה למכון הגיאולוגי של 12 מיליון שקלים למטרות ניטור ומחקר של תופעת הבולענים.

⁴⁴ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016.

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי מתוך 122 מיליון השקלים שהועברו למשרד על-פי החלטת הממשלה, נוצלו בפועל עד כה (סוף יוני 2016) 42 מיליון שקלים, שהם כ-34%. אולם יש לציין כי על פי תשובת המשרד, חלק מהפרוייקטים מצויים בשלבי ביצוע מתקדמים, כך שבחודשים הקרובים צפוי ניצול של כ-35 מיליון שקלים נוספים. מכאן שלהערכת המשרד, בסוף שנת 2016, בתום התקופה עליה חלה החלטת הממשלה, יעמוד שיעור הניצול התקציבי של הסעיפים שהוטלו על המשרד להגנת הסביבה, על כ-45.63%.

בטבלה שלהלן מוצגים כלל הפרוייקטים שנכללו בתכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה על-פי החלטת הממשלה- תכנית שיקום ים המלח, כפי שאושרה על-ידי צוות ההיגוי של התכנית.⁴⁵

טבלה 4: תכנית העבודה המאושרת של פרויקט 'שיקום ים המלח' ואומדני העלויות- המשרד להגנת הסביבה

| שם הפרוייקט | תת פרויקט | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | סטטוס | אומדני עלות שאושרו ב'ועדת השלושה' במל"ש"ח |
|---|---|------|------|------|------|--|---|
| 1 תחן ים אלמוג | תחן ים אלמוג | | | | | ביצוע ברבעון שלישי - רביעי 2016 | 2.25 |
| 2 שטילי אפניים (צמת אלמוג לצומת הליד) | שטילי אפניים | | | | | שכל אחד מהסטים המטרי בשטח עד רבעון שלישי-2017 באישור אג"ת המשרד האגרי | 2.9 |
| 3 תכנית במבילת (שער ים המלח) | סלול שיקום ספי | | | | | הקמת לשטח ים המלח ששוקב ע"י משרד התיירות וזרם מנהלים, ורק ביוני 2016 החל הקמת פתגמה חדשה. בהנ"ך התקנו והביעו יישום מעבר לנצט 2017 | 5 |
| 4 קו לאומי קומראן | השמת, מערך נפסה, תמה, שפוח, שטיל הפעלת | | | | | ביצוע עד סוף 2017 באישור אג"ת התקציבים האגרי. צפוי לנישה ל- 2018 בשל מורכבות הפרוייקט | 13.39 |
| 5 שמורת טבע עינת זוקים | מערך נפסה, תמה, שפוח, מלתחות, קירי, בריסת | | | | | ביצוע עד סוף 2017 באישור אג"ת התקציבים האגרי. צפוי לנישה ל- 2018 בשל מורכבות הפרוייקט | 15.15 |
| 6 מעלות זוקים | שטיל מעלה זוקים | | | | | הסתיים | 0.5 |
| 7 נחל קדרון | שיקום אחר, מנפחים, תמה, דרך גשה | | | | | ביצוע ברבעון רביעי 2016 עד רבעון שלישי 2017 באישור אג"ת באגרי | 4 |
| 8 חורבת מדין | שיפור, פיתוח האתר | | | | | ביצוע ברבעון רביעי 2016 עד רבעון שלישי 2017 באישור אג"ת באגרי | 7.3 |
| 10 עין גדי | שיפור יסילת במה, כביש גשה לנחל לערמות | | | | | ביצוע ברבעון רביעי 2016 עד רבעון שלישי 2017 באישור אג"ת באגרי. צפוי לנישה גם להחלף 2018 בשל מורכבות הפרוייקט וניכוסם ברוקטים | 10.8 |
| 11 מנדה | שיקום, שיפור, תשתיות, תחן לילה | | | | | ביצוע ברבעון רביעי 2016 עד רבעון שלישי 2017 באישור אג"ת באגרי | 8.5 |
| 12 שמורת כיכר סדום | בתי ידור, מסלול הליכה, פיתוח | | | | | ביצוע ברבעון רביעי 2017 עד רבעון שלישי 2018 באישור אג"ת במשרד האגרי. צפוי לנישה בשטח להחלף 2018 | 5.1 |
| 13 פרויקטים בתחום המעצה האזורית 'תמר' - פרויקטים משותפים עם מ"ה | מבאת המיטה, תחן לילה, מערת קמה, מנפוח | | | | | החל בביצוע של פרויקטים נקודתיים. המטרי בשטח עד סוף 2017 באישור אג"ת במשרד האגרי. צפוי לנישה בביצוע גם לכל מהלך 2018 בשל מורכבות הפרוייקט | 4.15 |
| 14 עין בוקק | פיתוח האתר ושיפור מבד ואמת בוקק | | | | | בביצוע הפרוייקט בשלבים (שיפור ופיתוח) יסתיים ברבעון רביעי 2017 באישור אג"ת המשרד האגרי. סביבות גבהה לנישה בביצוע לנצט 2018 | |
| | הסדרת נפסה מבני 90 | | | | | ביצוע ע"י חל"י (הסדרת מעגל השטח על כביש 90 | 3.85 |
| 16 נצלים (תחן לילה+ שיקום מעלות) | תחן לילה, גשה לאתר | | | | | הסתיים | 1.15 |
| 17 מרמס פולשים (בהתאם לפרוייקטים) | | | | | | בביצוע, ישטר עד סוף 2017 באישור אג"ת המשרד האגרי. סביבות גבהה של גלישת בשטח עד אמצע 2018 | 3.2 |
| 21 ניוטר בכלל הפרוייקטים | כלל הפרוייקטים | | | | | בביצוע, ישטר עד סוף 2017 באישור אג"ת המשרד האגרי. | 3 |
| 22 פרויקט מערכות מים | עינת זוקים, עין גדי, עין בוקק, כיכר סדום | | | | | בביצוע חלק גדול של הפרוייקט. קמת בביצוע בריכת בית ידור לח שליטת בעינת זוקים. בכיכר סדום יש עיקוב בשל הנחת נה"ל על שטח ממוקט. | 16 |
| 24 מחקר ניוטר אקולוגי | בתי גדול לחם | | | | | בביצוע, יסתיים ברבעון רביעי 2017 באישור אג"ת המשרד האגרי. | 2.5 |
| 25 שילוט והסברה | | | | | | | 1.5 |
| 26 הקמת צוות שימור | | | | | | | 2.5 |
| 27 עלות כירח ושומות | | | | | | | 2.8 |
| 28 מל"ש + ב"מ | | | | | | | 6.5 |
| סה"כ | | | | | | | 122 |

⁴⁵ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016.

תכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה שהועברה לידנו כוללת כ-20 פרויקטים וסעיפים לביצוע.⁴⁷ בנוסף מוצגים בטבלה שני סעיפים מנהליים וסעיף תקציב כללי. בטבלה 4 שלעיל ניתן לראות כי על אף שהחלטת הממשלה אושרה בפברואר 2012, וחלק מהתקציב הועבר כבר בשנה זו, החל ביצועם של שני פרויקטים בלבד בשנת 2013, ואילו הרוב המוחלט של הפרויקטים (17 פרויקטים) החלו באמצע עד סוף שנת 2014, כשנתיים לאחר החלטת הממשלה. פרויקט אחד החל בשנת 2015.⁴⁸ שני פרויקטים בלבד הסתיימו במהלך התקופה עליה חלה החלטת הממשלה.

לגבי 14 מתוך 20 פרויקטים (70% מהפרויקטים) מצוין כי הפרויקט צפוי להימשך מעבר לשנת התקציב 2016, כלומר מעבר לתקופה על-פי החלטת הממשלה, וזאת באישור אגף התקציבים באוצר. שבעה פרויקטים צפויים להימשך עד סוף שנת 2017, ושבעה פרויקטים אף יימשכו למהלך שנת 2018 ומעבר לכך.⁴⁹

ד"ר רם אלמוג, מהמשרד להגנת הסביבה מונה כמה סיבות לעיכוב בביצוע הפרויקטים לשיקום ים המלח:⁵⁰

1. שלב גיבוש התכנית וקביעת סדר העדיפויות לביצוע היה ארוך מהמצופה. שלב זה כלל ניתוח של הבעיות המרכזיות באזור על-ידי גופי הביצוע הפועלים במרחב ים המלח (לדוגמה, רשות הטבע והגנים, רשות ניקוז ים המלח, ועוד), הערכת יעילות הפעולות הפוטנציאליות, ועוד.
2. השנים האחרונות, בהן פעלה התכנית לשיקום ים המלח, התאפיינו במידה מסויימת של אי-ודאות בנושא תקציב המדינה (אי-אישורו של תקציב בשנת הבחירות 2015, הדיון בדבר התקציב הדו-שנתי). לדברי ד"ר רם אלמוג, אי-הודאות התקציבית הקשתה על המשרד לחתום על חוזים מול קבלנים ולהתחייב לפרויקטים ארוכי טווח.
3. הברוקרטיה במוסדות התכנון (ועדה מחוזית מחוז דרום וועדות תכנון מקומיות) ובמנהל האזרחי (הגורם המתכנן במועצה האזורית מגילות ים המלח הממוקמת מעבר לקו הירוק), ארכה זמן ארוך מהמתוכנן.

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי, בתמיכתו של משרד התיירות, הוא פועל בימים אלו להארכת סד הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה, באמצעות הכנת הצעת מחליטים שתוגש לממשלה בימים הקרובים.⁵¹

⁴⁷ נציין כי בטבלה שהועברה לנו על-ידי המשרד להגנת הסביבה, מוספרו הפרויקטים באופן לא-רציף. בהקשר למוצג בפסקה זו, נספרו תתי-הפרויקטים, ככל שפורטו, או פרויקטים.

⁴⁸ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁴⁹ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁵⁰ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁵¹ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016.

4.2. פעילות ותקציב המכון הגיאולוגי

המכון הגיאולוגי הוא הגוף הממלכתי המוסמך בתחום חקר וניטור כלל התופעות במרחב ים המלח, שהן תוצר ישיר או עקיף של ירידת מפלס הים.⁵² גורמים שונים עמם שוחחנו במהלך הכנת מסמך זה הדגישו את החשיבות של מחקרי המכון הגיאולוגי, והניטור הרציף של תופעת הבולענים. על-פי גורמים אלה **התראות המכון הגיאולוגי מפני היפערות בולענים, כפי שתוארו לעיל, הביאו במקרים שונים להצלת רכוש ואולי אף להצלת חיים.**⁵³

כאמור, במסגרת החלטת הממשלה, תוקצב המכון הגיאולוגי משנת 2012 ועד ל- 2016 ב-12 מיליון שקלים (2 מיליון שקלים בשנת 2012, ו-2.5 מיליון שקלים בכל שנה בין השנים 2013-2016).⁵⁴ כל התקציב שהוקצה למכון הגיאולוגי במסגרת החלטת הממשלה בוצע במלואו.⁵⁵

לדברי ד"ר רבקה אמית, מנהלת המכון הגיאולוגי, "בסוף שנה זו מסתיים המימון לניטור ולמחקר ונדרשת החלטה דחופה להמשך מימון לטווח הארוך".⁵⁶ על-פי ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי, המכון זקוק לתקציבים על מנת לחקור את מגוון הנושאים האופייניים לאזור היבשתי של ים המלח. אלה כוללים בין השאר: שטפונות, רעידות אדמה, לימוד של מי התהום, שהם הגורם לבולענים, ולימוד של מאפייני הבולענים עצמם). על-פי ד"ר גדעון בר, בימים אלה מגיש המכון הגיאולוגי לחל"י תכנית חומש לפעילות המכון בנושא ים המלח, כאשר ביצוע המחקרים והניטור הרציף שהוצגו לעיל מצריך תקציב של כ-10-15 מיליון שקלים לחמש שנים. במקביל מבקש המכון תקציב של כ-10 מיליון שקלים למחקר ההשפעות של התהליכים השונים על גוף המים של ים המלח. תהליכים אלה כוללים הקמה אפשרית של תעלת הימים, ביצוע קציר מלח באגן הדרומי, ועוד.⁵⁷

נציין כי במסמך המתווים המומלצים להתנהלות באזורי בולענים, אשר פרסמה חל"י לאחרונה לעיון בעלי העניין, הומלץ על "המשך תקצוב קבוע לפעילות המחקר והניטור של המכון הגיאולוגי".⁵⁸

5. המחלוקת בדבר מימון פרויקטים לשיקום תשתיות שנפגעו מתופעת הבולענים

כאמור, בהחלטת הממשלה הוטל על המשרד להגנת הסביבה לקדם "פעולות שיקום וטיפול סביבתי באזורים ובתשתיות קיימות, שנפגעו או מצויים בסיכון כתוצאה מבעיות שנגרמו מאי יציבות הקרקע וירידת מפלס המים באגן הצפוני, וכן לפתח ולשקם סביבתית אתרים המהווים נכסי טבע ונוף באגן ים המלח". ואולם, כפי שניתן לראות מטבלה 4 שלעיל, וכפי שנכתב במסמך ההמלצות לגיבוש תכנית לאומית שהכינה חל"י והוזכר לעיל, "תכנית העבודה שהוכנה על ידי המשרד להגנת

⁵² ד"ר רבקה אמית, מנהלת המכון הגיאולוגי, מכתב, 27 ביוני 2016.

⁵³ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 29 ביוני 2016; דורון אהרון, סמנכ"ל פיתוח ותשתיות, משרד התיירות, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.

⁵⁴ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 4254-תכנית לפיתוח ושיקום אגן ים המלח, 12 בפברואר 2012.

⁵⁵ ד"ר רבקה אמית, מנהלת המכון הגיאולוגי, מכתב, 27 ביוני 2016.

⁵⁶ ד"ר רבקה אמית, מנהלת המכון הגיאולוגי, מכתב, 27 ביוני 2016.

⁵⁷ ד"ר גדעון בר, ראש פרויקט מחקר וניטור ים המלח במכון הגיאולוגי לישראל, שיחת טלפון, 26 ביוני 2016.

⁵⁸ החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, מתווים מומלצים להתנהלות באזורי בולענים, גרסה 2 להדפסה, 17 במאי 2016.

הסביבה מטפלת רק בפיתוח ושיקום סביבתי של אתרים המהווים נכסי טבע ונוף באגן ים המלח.⁵⁹

גורמים שונים במועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח, קובלים על סדר העדיפויות שנקבע בתכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה, וגורסים כי על-פי האמור בהחלטת הממשלה, יש לייעד חלק מהתקציב שהוקצה למשרד (122 מיליון שקלים) לשיקום תשתיות פיזיות ותשתיות תיירותיות בשטחי המועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח, אשר נפגעו כתוצאה מבעיית הבולענים. בין השאר טוענים נציגי המועצות האזוריות כי ניתן להשתמש בתקציב זה על מנת להגן על מקורות ההכנסה של היישובים באזור, לדוגמא, באמצעות הקצאת תקציב למיגון הדרך לים המלח מחוף חמי עין גדי (בשטח המועצה האזורית תמר),⁶⁰ או הקצאת שטח ופיתוחו של חוף חלופי בשטח המועצה האזורית מגילות, כפיצוי על אובדן ההכנסות מסגירת חוף מינרל כתוצאה מהיפערות בולענים.⁶¹

על-פי נתוני המועצה האזורית תמר, בשנים האחרונות נגרמו נזקים ניכרים לתשתיות ולמבנים כתוצאה מהיפערות בולענים בתחום המועצה. אלה כוללים בין השאר: סגירת אזור חוף עין גדי שכלל: תחנת סניקת ביוב, חניון קמפינג, חוף ציבורי, תחנת דלק, מסעדה, תשתיות גישה של אורחים ממרחצאות עין גדי לרחצה בים המלח; פגיעה בתשתיות שאיבה של מי ים המלח; עיכוב פיתוח אזור תעשייה נווה זוהר עקב חסימת הדרך אליו ופגיעת המגרשים שבו; סגירת כביש 90 באזור נווה זוהר; ביטול מגרשים ציבוריים בנווה זוהר, ועוד. אין בידי המועצה האזורית הערכה שמאית בדבר עלות הנזקים לתשתיות ואובדן ההכנסות לטווח הארוך כתוצאה מפגיעה בתשתיות תיירות.

לדברי מר דב ליטבינוף, ראש המועצה האזורית תמר, על אף העובדה שהמועצות האזוריות אינן אחראיות לירידת מפלס ים המלח, ומכאן לתופעת הבולענים, המדינה לא נותנת מענה לתשתיות המועצה שנפגעות.⁶² על-פי נתוני המועצה האזורית תמר,⁶³ בין השנים 2010-2016 המדינה לא פיצתה את המועצה האזורית או את יישובי המועצה בעבור הנזקים הכלכליים שנגרמו להם כתוצאה מהבולענים. במקביל, **הוצאות המועצה הישירות באותן השנים בגין מעקב אחר הבולענים ובגין הוצאות נקודתיות הקשורות בנזקי הבולענים עמדו על 2.7 מיליון שקלים**. נתון זה לא כולל את אובדן ההכנסות שנבע מפגיעה בתשתיות היישובים ובתשתיות תיירותיות (בעיקר של קיבוץ עין-גדי). המועצה האזורית מגילות ים המלח לא העבירה למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים מדויקים בדבר הוצאות המועצה בגין נזקי הבולענים. אולם לדברי אינג' אוריאל אהרונוב, מהנדס המועצה, הנזק החמור ביותר שנגרם מהיפערות בולענים בשטח המועצה היה סגירתו בשנת 2015 של חוף מינרל, השייך לקיבוץ מצפה שלם.⁶⁴ לדברי מר אבי שחר, המנהל הכלכלי של הקיבוץ, חוף מינרל היה אחד ממקורות ההכנסה המרכזיים של הקיבוץ. לחוף מינרל, אשר בשטחו הוקמו גם

⁵⁹ החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ, מתווים מומלצים להתנהלות באזורי בולענים, גרסה 2 להדפסה, 17 במאי 2016.

⁶⁰ דב ליטבינוף, ראש המועצה האזורית תמר, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.

⁶¹ אבי שחר, מנהל עסקי קיבוץ מצפה שלם, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016; אינג' אוריאל אהרונוב, מהנדס המועצה האזורית מגילות, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016.

⁶² דב ליטבינוף, ראש המועצה האזורית תמר, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.

⁶³ יובל גולדמן, רכז תשתיות ומידען, המועצה האזורית תמר, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁶⁴ אינג' אוריאל אהרונוב, מהנדס המועצה האזורית מגילות, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016.

חנייה, מבנים מסחריים מקורים, מסעדות ועוד, נכנסו בשנת 2014 כ-25 אלף מבקרים. בשנת 2015 נפערו בולענים בחניית החוף. כתוצאה מכך קרסו עמודי חשמל, דבר שהוביל לניתוק זרם החשמל בחוף, וכן המבנים בחוף הוכרזו מסוכנים לשימוש, מחשש שנגרם או ייגרם נזק ליסודותיהם. על-פי הערכה שמאית שנערכה בעבור הקיבוץ, עלות הנזק המצטבר לקיבוץ כתוצאה מסגירת החוף ומאובדן הכנסות עתידיות, עומדת על כ-80 מיליון שקלים.⁶⁵

על-פי הגורמים איתם שוחחנו במועצה האזורית, אין כיום מקור תקציבי לממן את הנזקים שנגרמו לתשתיות בשטחן בכלל, ואת הנזקים לתשתיות התיירותיות בפרט (לדוגמא, סגירתו של חוף מינרל, הצורך במיגון תשתית הסעת התיירים מחמי עין גדי לחוף ים המלח, ועוד).⁶⁶ לדברי דב ליטבינוב, ראש המועצה האזורית תמר, הפיצוי של המדינה צריך להיות בדמות סיוע להקמה והפעלה של תשתיות תיירותיות וכלכליות חלופיות, שיוכלו לשמש להמשך פיתוח האזור וכי המקור התקציבי לסיוע שכזה, צריך להיות, לפחות בחלקו, 122 מיליוני השקלים שהוקצו למשרד להגנת הסביבה במסגרת החלטת הממשלה 4254. זאת ועוד, לדברי אבי שחר מקיבוץ כפר שלם, אין כיום מקור תקציבי להכשרת חוף חלופי לחוף מינרל. מפניות שערכו הקיבוץ והמועצה האזורית לגורמים הממשלתיים הרלוונטיים עולה כי המשרד להגנת הסביבה גורס כי 122 מיליון השקלים שהוקצו לו במסגרת החלטת הממשלה נועדו לשיקום אתרים בעלי ערך סביבתי במרחב ים המלח, ומשרד התיירות טוען כי כלל התקציב לתמיכה ושיקום אתרי תיירות בישראל, אינו מספיק על מנת לבנות אתר חלופי לחוף מינרל. נציין כי על-פי הערכות שנערכו לאחרונה בעבור חל"י, עלות הקמת אתר חלופי לחוף מינרל עומדת על כ-103 מיליון שקלים.⁶⁷

לדברי אבי שחר, האפשרויות העומדות כעת בידי קיבוץ כפר שלם והמועצה האזורית מגילות, הן פנייה לבית המשפט על מנת לחייב את המדינה לתת מענה כלכלי לנזק שנגרם לקיבוץ, או לחילופין לפעול לקבלת החלטת ממשלה אשר תקצה תקציב ספציפי לפיצוי הקיבוץ ולפיתוח חלופה כלכלית לחוף מינרל.⁶⁸

לדברי ד"ר רם אלמוג, מהמשרד להגנת הסביבה, הניסוח הדו-משמעי של החלטת הממשלה אינו תקין, ומביא לחילוקי דעות בדבר התפקיד שהוטל על המשרד להגנת הסביבה במסגרת החלטת הממשלה. לתפיסתו, על המשרד הוטל לקדם שיקום של **תשתיות סביבתיות שנפגעו או עשויות להיפגע כתוצאה מאי-יציבות הקרקע בכלל ומבולענים בפרט**, ובתוך כך גנים לאומיים, אתרי מורשת וארכיאולוגיה, ועוד. לדבריו, הפרשנות של גורמים שונים, וביניהם המועצות האזוריות, לפיה על פי החלטת הממשלה על המשרד לדאוג גם לשיקום התשתיות הפיזיות והתיירותיות ביישובים הסמוכים אינה סבירה, וזאת בהינתן הסכום שהוקצה לסעיף זה (122 מיליון שקלים לחמש שנים).⁶⁹

⁶⁵ אבי שחר, המנהל הכלכלי של קיבוץ מצפה שלם, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016.

⁶⁶ אינג' אוריאל אהרונוב, מהנדס המועצה האזורית מגילות, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016; אבי שחר, המנהל הכלכלי של קיבוץ מצפה שלם, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016; יובל גולדמן, רכז תשתיות ומידען, המועצה האזורית תמר, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁶⁷ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁶⁸ אבי שחר, המנהל הכלכלי של קיבוץ מצפה שלם, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016.

⁶⁹ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

לדבריו, על אף האמור לעיל, ומתוך הבנה שהממשלה לא תערוך דיון עקרוני בנושא ההתמודדות עם תופעת הבולענים בזמן הקרוב, החליטה 'ועדת השלושה' לבחון דרכים למתן סיוע לתושבים במסגרת מגבלות החלטת הממשלה והתקציבים שהוקצו לה.⁷⁰ במסגרת זו, אושרו פרויקטים אשר מיטיבים הן עם היישובים והן עם ערכי טבע, לדוגמא- אושר ביצוע קידוח מי תהום נוסף עבור קיבוץ עין גדי, אשר מועיל במקביל לאספקת המים לנחל דוד. בנוסף, הוחלט לתמוך גם בפרויקטים "מוטי תירות", שיועילו גם ליישובים. בכל מקרה, ד"ר אלמוג מדגיש כי הפרויקטים הללו הם אינם חלופה למציאת פתרון כולל לבעיית הבולענים, ולפיצוי התושבים במידת הצורך.⁷¹

⁷⁰ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁷¹ ד"ר רם אלמוג, ראש תחום תכנון פרויקטים לאומיים, אגף תכנון ובנייה ירוקה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.