



דוח מבקר המדינה

ההגנה מפני נזקי שיטפונות - ביקורת מעקב

▪ אייר התשפ"ה ▪ מאי 2025 ▪

ההגנה מפני נזקי שיטפונות - ביקורת מעקב

מבוא

שינויי האקלים ואירועי מזג אוויר קיצוניים גרמו לעלייה באסונות טבע ב-50 השנים האחרונות. סערות ושיטפונות הם אסונות הטבע השכיחים ביותר שהביאו להפסדים הכלכליים הגדולים ביותר ברחבי העולם.¹ בשנים 2000 עד 2019 אירעו כ-3,230 שיטפונות שהיו כ-44% מכלל אירועי אסונות הטבע בעולם (כ-7,350 אירועים בסך הכול). שיטפונות אלו השפיעו על כ-1.6 מיליארד אנשים ברחבי העולם וגרמו לכ-105,000 מקרי מוות בעולם. כמו כן הם הסבו נזקים והפסדים כלכליים בסך של כ-651 מיליארד דולר.²

למשל, באוקטובר 2024 אירעו שיטפונות במזרח ספרד ובדרומה (במיוחד באזור העיר ולנסיה), השיטפונות גרמו למותם של 64 בני אדם. השיטפונות וההצפות אירעו בעקבות גשם עוצמתי שירד בפרק זמן קצר. במשך שמונה שעות נמדדו באזור כ-491 מ"מ גשם - כמות השווה לממוצע הגשמים השנתי באזור.³ ביולי 2023 אירעו שיטפונות בצפון הודו, בעיקר באזור הבירה ניו דלהי. השיטפונות גבו את חייהם של לפחות 22 בני אדם וגרמו לנזק לתשתיות, ודרכים רבות בצפון המדינה נחסמו.⁴ ביולי 2021 פקדו את מערב אירופה סדרה של שיטפונות אשר השפיעו על גרמניה, לוקסמבורג, הולנד, אוסטריה ובלגיה. נזקי השיטפונות ניכרו בעיקר בגרמניה, שם נספו לפחות 184 בני אדם. על פי השירות המטאורולוגי הגרמני, כמות הגשמים שירדה היא הגדולה ביותר זה יותר ממאה שנה.⁵

תמונה 1: שיטפונות בוולנסיה שבספרד, אוקטובר 2024 (צד ימין - אחרי השיטפון)



המקור: Nasa.⁶

1 מתוך אתר האינטרנט של ארגון האומות המאוחדות (או"ם), (1.9.21) Climate and Environment.

2 ארגון האומות המאוחדות (או"ם), סקירה על המחיר האנושי בגין אסונות בשנים 2000-2019.

3 אתר האינטרנט של רשת 13, ספרד: עשרות הרוגים ונעדרים בשיטפונות קשים | תיעוד הנזקים (30.10.24) - <https://13tv.co.il/item/news/abroad/ectfh-904315625>

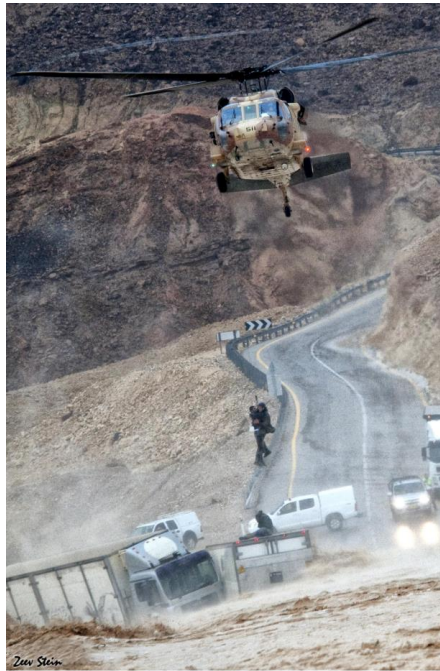
4 אתר האינטרנט של כאן, בעקבות השיטפונות הקשים: אבד הקשר עם כ-200 ישראלים בהודו (11.7.23) - <https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/441470>

5 אתר האינטרנט של CNN, Germany mounts huge rescue effort after floods leave dozens dead and many more missing (16.7.21) - <https://edition.cnn.com/2021/07/15/europe/germany-deaths-severe-flooding-intl/index.html>

6 <https://earthobservatory.nasa.gov/images/153533/valencia-floods>

מדי שנה מסבים השיטפונות בישראל נזק רב לרכוש, לתשתיות, לקרקע חקלאית ולפעילות הכלכלית במשק ואף גובים קורבנות בנפש. בשנת 2018 טבעו עשרה תלמידים באסון השיטפון בנחל צפית⁷; בחורף 2019/20 טבעו חמישה בני אדם בשיטפונות; בחורף 2022/23 טבעו שני בני אדם בשיטפון בנחל ציחור; ובחורף 2023/24 טבע אדם בשיטפון ביובל של נחל שפרעם. בעשורים האחרונים הואץ תהליך העיור בארץ, ובעקבות זאת צומצמו השטחים הפתוחים, וגדל השטח האטום לחלחול הנגר העילי ולהחדרתו⁸.

תמונה 2: שיטפון בנחל פארן במפגש עם כביש 40, מדבר יהודה, 2021



המקור: זאב שטיין, מתוך אתר pikiwiki.

בישראל אין נתונים מדויקים בדבר הנזקים הכלכליים שהסבו השיטפונות במהלך השנים. כדי לקבל אומדן משוער על היקף הנזק, רשות שוק ההון במשרד האוצר אספה בשנת 2020 מידע מצרפי, גם ידנית, בדבר היקף הפיצויים ששילמו חברות הביטוח בגין נזקי שיטפונות⁹ הכוללים, בין היתר, נזקים לחקלאות, לבעלי חיים, לבתי עסק, לדירות, לכלי טיס, לכלי שיט, לכלי רכב ולרכוש אחר.

מנתוני רשות שוק ההון עולה כי בשנים 2010 - 2018 שילמו חברות הביטוח למבוטחיהן סך של כ-2.5 מיליארד ש"ח בגין נזקי שיטפונות שגרמו נזקים לבתי עסק, דירות, כלי רכב ושיט ורכוש. להערכת העלויות יש להוסיף את ההוצאות בגין ההיערכות לשיטפונות מצד הרשויות ועלויות עקיפות כגון אי הגעה של עובדים למקום עבודתם.

⁷ מנהל המוסד והמנהל החינוכי של המוסד הורשעו בנובמבר 2024 בעשר עבירות של גרימת מוות ברשלנות ובעבירה של גרימת חבלה ברשלנות לשני חניכים נוספים. ת"פ 48149-10-19 מדינת ישראל נ' כאהן ואח' (17.11.24). נכון למועד הגשת הדוח, פסק הדין אינו חלוט.

⁸ מינהל התכנון, **מדיניות והנחיות לניהול נגר עילי בתכנון העירוני בישראל** (9.3.20).

⁹ המידע לא מסווג כ"נזקי שיטפונות" במערכות הממוחשבות של חברות הביטוח, ומשמש אומדן בלבד. הנתונים מהווים מדד קרוב באשר לתשלומי הפיצויים ששולמו על ידי חברות הביטוח ואינו מדויק כיון שחברות הביטוח לא מבצעות פילוח לפי סוג הנזק. מעבר לכך יש להניח שלא כל הרכוש שנפגע היה מבוטח כך שהיקף נזקי השיטפונות בפועל, גבוה מהיקף הפיצויים ששולמו.

מילון מונחים

שיטפון או הצפה - שיטפון הוא זרימה מוגברת בנחל שנוצרה בעקבות אירוע גשם או פריצות מים המייצרות נגר עילי השוטף את הנחל. השיטפון עוצמתו תלויה בעוצמת הגשם ובתדירותו. הצפה מתרחשת כאשר זרימת מי הנגר בנחל עולה על גדותיו ומציפה את השטח שמעבר לגדותיו. הצפה נובעת מחסימה של הזרימה בנחל ומכשלי ניקוז (להלן בדוח זה - "שיטפון" מתייחס גם להצפה).

מי נגר - מי משקעים הזורמים או נקווים על פני הקרקע (להלן - נגר עילי או נגר).

ניקוז - לפי סעיף 1 לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 (להלן - החוק או חוק הניקוז), ניקוז הוא כל פעולה שמטרתה לרכז, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים או אחרים המזיקים או העלולים להזיק לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה. זאת לרבות פעולות לייבוש ביצות ולהגנה מפני נזקי שיטפונות ומניעתם, (אך למעט טיפול במי ביו) וכן ניצול מרבי ויעיל של מים עיליים או אחרים, שנעשתה לגביהם פעולה כאמור, לשם הבטחת השימושים השונים בהם בתחום משק המים.

נחל - גיא או ערוץ, שזורמים בו מים, תדיר או לפרקים.

אגן היקוות - אגן היקוות של נחל הוא מרחב שהגבול שלו הוא הידרולוגי טבעי, שהמשקעים היורדים בו מתנקזים דרכו אל נחל גדול יותר, אל הים או אל אגם; ואגן ההיקוות של ים או אגם הוא המרחב שהמשקעים היורדים בו והנחלים הזורמים בו מתנקזים אליו בסופו של דבר (להלן - אגן או אגן היקוות). בישראל שני אגני היקוות עיקריים: האגן המזרחי, אשר ממנו זורמים הנחלים אל הירדן, אל הכינרת ואל ים המלח; והאגן המערבי, שנחליו זורמים אל הים התיכון.

ספיקה - נפח המים הזורמים בחתך רוחב מוגדר של נחל ביחידת זמן. לכל נחל ספיקה מרבית שיכולה לזרום בו בלי לגרום לשיטפון, בהתאם למצבו. ברגע שכמות המים ביחידת זמן גדולה יותר מהכמות שיכולה לזרום בנחל, מתרחשת הצפה.

עורק - לפי החוק, עורק הוא נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין שהם טבעיים ובין שהם מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים, תמיד או לפרקים.

ספיקת תכן - הספיקה המרבית שעבורה יש לתכנן את מערכת הניקוז והיא נקבעת לזמן חזרה מוגדר¹⁰.

הרגולציה בנושא שיטפונות

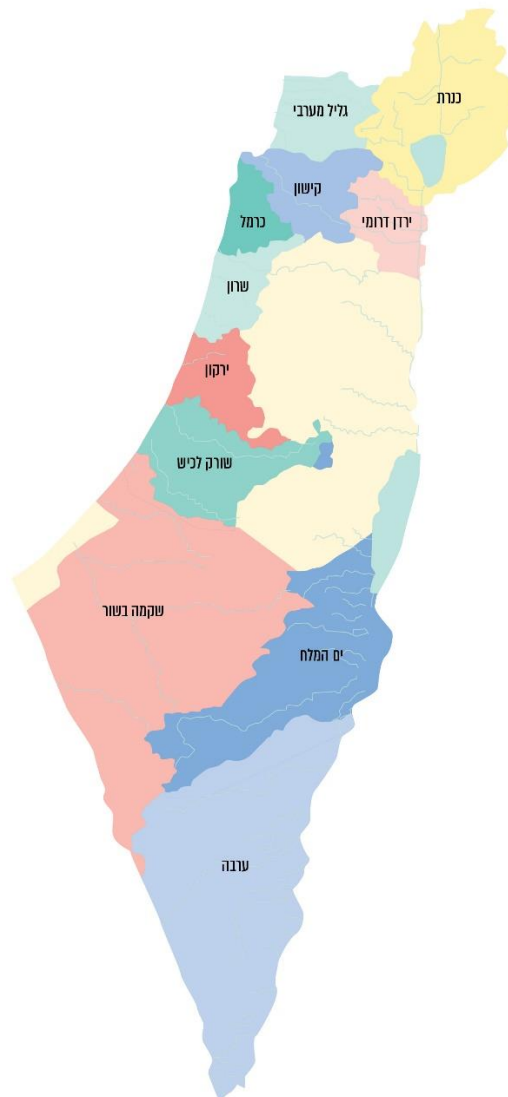
משרד החקלאות וביטחון המזון (להלן - משרד החקלאות או המשרד) אמון על תחום שימור הקרקע ועל תחום ניהול הנגר. שר החקלאות (להלן - שר החקלאות או השר) רשאי מכוח החוק להכריז על שטח מסוים כאזור ניקוז ולהקים בצו רשויות ניקוז שהן תאגידים סטטוטוריים. תפקידי רשות הניקוז לפעול לניקוזו הסדיר של התחום שייקבע לה בצו, שיכלול אזור ניקוז, חלק ממנו או כמה אזורים ניקוז. לשם הסדרת ניקוזו של שטח, נדרשת רשות הניקוז להקים, לשנות, להחזיק ולפתח מפעלי ניקוז באותו תחום, שהם למעשה פרויקטי בנייה או תשתית, שאמורים למנוע נזקי שיטפונות (להלן - מפעל ניקוז).

המשרד הוא המאסדר (הרגולטור) של 11 רשויות ניקוז סטטוטוריות עצמאיות¹¹ (להלן - רשויות הניקוז). לכל רשות ניקוז יש מליאה (להלן - המליאה), המורכבת מנציגי הרשויות המקומיות המצויות בשטחה ומנציגי המדינה: משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס) ומשרד הבריאות (להלן - המליאה). העיקרון המנחה בהליך קביעת שטח רשויות הניקוז היה התייחסות לאגן היקוות טבעי ושלם, הכולל את כל השטחים המתנקזים אליו.

¹⁰ מדד סטטיסטי המשמש להערכת הסבירות להתרחשות אירוע (למשל שיטפון או סופת גשם) בסדר גודל מסוים. מבוטא ביחידות זמן (למשל אירוע עם זמן חזרה של אחת למאה שנים). תקופת החזרה מייצגת את ממוצע הזמן בין התרחשויות שני אירועים עוקבים השווים או גדולים מערך נבחר.

¹¹ רשויות הניקוז הן אלו: כינרת, גליל מערבי, ירדן דרומי, קישון, כרמל, שרון, ירקון, שורק לכיש, שקמה בשור, ים המלח, ערבה.

מפה 1: חלוקת שטחי מדינת ישראל למרחבים שבאחריות רשויות הניקוז



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד לפי החוק, פועלת מועצה ארצית לענייני ניקוז, שתפקידה ליעץ לשר החקלאות בעניין הכרזה על אזור ניקוז, אישור תוכניות מפעלי ניקוז על ידי רשויות ניקוז, ובכל עניין אחר של מדיניות כללית הכרוך בביצוע החוק (להלן - מועצת הניקוז). על השר למנות ממונה לעניין החוק מקרב עובדי משרד החקלאות, שיהיו נתונים לו תפקידים וסמכויות לפי החוק ובכלל זאת סמכויות פיקוח ובקרה על רשויות הניקוז, והוא יכהן כיושב הראש של מועצת הניקוז.

החטיבה לניהול משאבי סביבה במשרד החקלאות¹² מופקדת על שימור הקרקע החקלאית, על ניהול בר קיימא של הנגר בישראל (באמצעות רשויות הניקוז) ועל יערות ואילנות. בחטיבה פועל אגף ניהול נגר ונחלים (להלן - האגף או האגף לניהול נגר), המשמש כמנחה מקצועי של רשויות הניקוז. בנובמבר 2022 מינה שר החקלאות את סמנכ"ל ניהול נגר ומשאבי סביבה במשרד לשמש כממונה מטעמו לפי חוק הניקוז ומתוקף כך גם כיו"ר המועצה הארצית לענייני ניקוז.

אתר משרד החקלאות;

12

https://www.gov.il/he/departments/units/soil_conservation_and_drainage

הספקת מים לכלל צורכי המדינה וניהול משק המים והביוב נמצאים באחריות הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים). הרשויות המקומיות אחראיות על ביצוע פעולות ניקוז בשטחיהן¹³, והן נעזרות לעיתים בתאגידי מים וביוב עירוניים¹⁴.

בשנת 2003, במסגרת צו רשויות נחלים ומעיינות¹⁵ (להלן - צו רשויות נחלים), הטיל השר להג"ס על רשויות הניקוז חלק מן התפקידים ומן הסמכויות מכוח חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, שבסמכותו. בין היתר, הוטל על רשויות הניקוז לשמור על הנוף והטבע לאורך הנחל או סביב מעיין¹⁶ ולקדם בשטחים אלה תשתיות לגנים, לפנאי ולנופש בהתייעצות עם השר להג"ס. בעקבות מהלך זה, מרבית רשויות הניקוז¹⁷ נושאות כיום באחריות לטיפול בנחלים שבשטחן בשלל תחומים: ניקוז, פנאי ונופש והיבטים סביבתיים-אקולוגיים. יובהר כי הטיפול במקורות זיהום מים ובאיכותם לא נכלל בתפקידים ובסמכויות שהוטלו על רשויות הניקוז.

פעולות הביקורת

בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מיוחד בנושא "ההגנה מפני נזקי שיטפונות" (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)¹⁸, ובו בדק היבטים הנוגעים לניהול הנגר העילי בישראל ולצמצום נזקי השיטפונות. בביקורת הקודמת נבחנו בין היתר הנושאים האלה: התשתית הנורמטיבית של תחום הנגר; היבטי תכנון ובנייה הנוגעים לנושא הנגר ולהקמת מפעלי ניקוז; התנהלותן התקציבית של רשויות הניקוז; נושאים הקשורים להקמת מרכז לחיזוי שיטפונות ועוד.

בחודשים דצמבר 2023 עד אוקטובר 2024¹⁹ ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון ליקויים ויישומן של כמה מההמלצות שהוגשו בדוח הקודם וכן בנוגע להיבטים רלוונטיים נוספים שעלו בביקורת המעקב. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות וברשויות הניקוז. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד האוצר, במינהל התכנון שבמשרד הפנים, במשרד האנרגיה (ברשות המים), במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (בשירות המטאורולוגי), במשרד הפנים, במרכז השלטון המקומי (להלן - מ"מ), במרכז השלטון האזורי, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ברשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון (להלן - רח"ל), במשרד להגנת הסביבה (להלן - הג"ס) במשרד לביטחון לאומי (להלן - בל"ם), במשרת ישראל, ברשות לאכיפה במקרקעין, ברשות הארצית לכבאות והצלה, ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), בחברת נתיבי ישראל (להלן - נת"י) ובמטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל).

13 פקודת העיריות [נוסח חדש], קובעת בסעיף 2/235 כי העירייה "תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו, תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט". לגבי המועצות המקומיות והאזוריות, החקיקה לא קובעת חובה מפורשת לפעול לניקוז השטחים הציבוריים, אולם היא נגזרת מסמכותן הכללית הקבועה, לגבי מועצות מקומיות - בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 ולגבי מועצות אזוריות - בסעיף 63(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה.

14 חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

15 צו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז), התשס"ג-2003.

16 למעט בתחומי גנים לאומיים ושמורות טבע.

17 בתחומי רשויות ניקוז ירקון וקישון יש רשויות נחל נפרדות שהמאסדר שלהן הוא המשרד להגנת הסביבה, והן משמשות רשות נחל בתחומים שהוסמכו לטפל בהם.

18 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - הגנה מפני נזקי שיטפונות** (2021), עמ' 1305.

19 בדיקות השלמה נעשו גם בינואר 2025.

התשתית הנורמטיבית להגנה מפני נזקי שיטפונות

ההיערכות להגנה מפני נזקי שיטפונות מצריכה פעילות שוטפת, עקבית וממושכת של גורמים שונים במערכת הממשלתית ובשלטון המקומי שתכליתה להבטיח מענה מיטבי ומתואם למניעת אבדות בנפש וברכוש ולשמירה על מרקם החיים הסדיר. משום כך נדרשת אסדרה שתתווה את תחומי האחריות של הגופים השונים, את הפעולות שעליהם לנקוט, את חלוקת האחריות ביניהם ואת יחסי הגומלין ביניהם.

הסדרה מקיפה של תחום הניקוז

הביקורת הקודמת

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 1993²⁰ בעניין תשתיות ניקוז ובדוח המעקב משנת 2004²¹ הצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לתקן את חוק הניקוז בכמה תחומים.

במאי 2010 הטילה הממשלה²² על משרדי החקלאות והאוצר להפיץ תזכיר לתיקון חוק הניקוז לצורך הקמת רשות לניהול נגר וניקוז במשרד החקלאות ולריכוז הסמכויות להסדרת תחום ניהול הנגר והניקוז במשרד החקלאות (להלן - החלטת הממשלה משנת 2010). ביולי 2014 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה הצעת חוק לתיקון חוק הניקוז. הצעת החוק נועדה לתת מענה לשינויים רבים שחלו בתחום הניקוז, בעיקר במרחב הפתוח, שאחראיים לו שר החקלאות ורשויות הניקוז (להלן - הצעת החוק מ-2014)²³.

נציגי מרכז השלטון המקומי (להלן - מש"ם) הלינו על כך שהצעת החוק אינה פותרת סוגיות ניקוז משמעותיות בתחומי הרשויות המקומיות. נוכח דרישת מש"ם לכרוך את תיקון חוק הניקוז בתיקון לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, לא הגיעו נציגי משרד החקלאות ונציגי מש"ם להסכמות בדיונים שהתקיימו בנושא בשנים 2016 - 2017. בסוף שנת 2017 דעכה מעורבותו של המשרד בתיקון החוק, היות שסבר כי אין היתכנות לקידום הצעת החוק במתכונת שהוצעה ב-2014.

לאחר ששיטפונות בחורף שנת 2019 - 2020 גרמו לאבדות בנפש ולנזקים רבים לרכוש, חידש המשרד את מאמציו לתיקון החוק. בנובמבר 2020 פרסמה הממשלה לידיעת הציבור הצעה לתיקון חקיקה ממוקד בסוגיות מהותיות דחופות²⁴ (להלן - התזכיר הממוקד).

בתזכיר הממוקד הוצע להסדיר כמה נושאים ובכללם אלו: מינוי מנהל כללי לרשות ניקוז; סמכות רשות ניקוז לגבות היטלי ניקוז ישירות מרמ"י לצורך מימון פעילותה השוטפת (בכלל זה לתחזוקת מפעלי ניקוז קיימים, וכן להוצאות כלליות ולהוצאות תפעול של רשות הניקוז); מינוי ממונה לעניין החוק על ידי השר מבין עובדי משרד החקלאות, בין היתר כדי שיפעל לתיקון פגמים שנפלו במילוי תפקידה של רשות ניקוז לפעול לניקוזו הסדיר של התחום הגיאוגרפי שבאחריותה. כמו כן רשאי הממונה במקרה שבו מתעורר צורך להקים מפעל ניקוז שהוא פרויקט לאומי חשוב ושתכליתו למנוע נזקי שיטפונות, להטיל את ביצועו על גורם אחר, כאשר רשות הניקוז שבשטחה מפעל הניקוז אינה מבצעת את הפרויקט.

הליקוי בדוח הקודם: משנת 2014, עת הוגשה לראשונה הצעת החוק מ-2014, ועד מועד סיום הביקורת הקודמת בשנת 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת הקודמת) לא הצליחו משרד החקלאות ומש"ם להגיע להסכמות ביניהם, ומשכך לא קודמו הליכי החקיקה לאסדרת תחום הניקוז. נוסף על כך, התזכיר הממוקד משנת 2020 לא עסק באסדרת סוגיות שנכללו בהצעת החוק משנת 2014 ושנדרשו כדי לתת מענה לשינויים רבים שחלו בתחום הניקוז מאז חקיקת החוק.

²⁰ מבקר המדינה, **דוח מיוחד - דוחות ביקורת על תשתית הניקוז במדינה (1993)** "נתיבי אילון - תכנון, תפעול ותחזוקה של תעלת אילון", עמ' 1 - 71.

²¹ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004 (2004)**, "טיפול בתשתיות ניקוז - דוח מעקב", עמ' 163 - 227.

²² החלטת הממשלה 1659, "שינוי מבני בתחום ניהול הנגר והניקוז" (9.5.10).

²³ הצעת חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (תיקון מס' 7), התשע"ד-2014, הצ"ח הממשלה מס' 888, 964 (28.7.14).

²⁴ תזכיר חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (תיקון), התשפ"א-2020.

ההמלצה בדוח הקודם: מומלץ כי משרד החקלאות, מש"ם ויתר הגורמים המעורבים יבואו בדברים כדי לקדם אסדרה מקיפה וכוללת של תחום זה וכי במסגרת זו ייושמו גם המסקנות שיעלו מההליך האסטרטגי שמקיים המשרד (ראו להלן בעניין זה). במידת הצורך, יש להביא את המחלוקות בין הצדדים להכרעת שרי הפנים והחקלאות כדי להשלים גיבוש הצעה כוללת להסדרת תפקיד המדינה בתחום הניקוז, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2010, ולקדמה.

בתגובת משרד החקלאות על הדוח הקודם²⁵ נמסר כי נדרש עדכון נרחב של המסגרת החוקית, כך שתתאים לטיפול בצרכים הקיימים, וכי התיקון הממוקד לחוק לא בא להחליף את התיקון המקיף הנדרש. עוד ציין המשרד כי בכוונתו לקיים הליך אסטרטגי, בשיתוף רשויות הניקוז וגורמים נוספים, לבחינת המבנה והתפקידים של רשויות הניקוז אל מול אתגרי העתיד. על פי התשובה, ההליך צפוי היה להסתיים במהלך שנת 2021, ונמסר כי מסקנותיו ישולבו בתיקון חקיקה מקיף שבכוונת המשרד לקדם.

בתגובת רשות המים על הדוח הקודם נמסר כי נדרשת הסדרה חוקית שתבחין בין אחריות הרשויות המקומיות לאחריות רשויות הניקוז, או שתגדיר לכל הפחות מתווה לשיתוף פעולה בין הגופים הללו. אם אין היתכנות להגיע להבנות כאמור, יש מקום לקדם תיקון לחוק הניקוז, באופן שתוקם מסגרת מתאימה לקביעת האסדרה ולבניית כלי הפיקוח והאכיפה הנדרשים לצורך קידום ההיבטים השונים של עבודת רשויות הניקוז.

בתגובת מש"ם על הדוח הקודם נמסר כי אין זה סביר שהחוק וההסדרה המקיפה שנכללת בתיקונו יתייחסו רק לשיטפונות בשטחים פתוחים. הוא ציין כי יש לתת מענה להגנה מפני שיטפונות במקטעים העירוני והבין-עירוני באופן אחיד ולא להפרידם, תוך יצירת פתרונות למקטע אחד והתעלמות מחוסרים שיש במקטע אחר.

ביקורת המעקב

המשך הליכי החקיקה לתיקון חוק הניקוז

התזכיר הממוקד מנובמבר 2020 גובש להצעת חוק שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת ה-19 והוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-20, ואולם הדיון בה לא הסתיים ולא התגבש לכדי חקיקה.

בעקבות הביקורת הקודמת, באוגוסט 2021 קיבלה הממשלה החלטה בנושא קידום תשתיות וניהול סיכונים שיטפונות²⁶ (להלן - החלטה 207). בין היתר, הוחלט להטיל על שר האוצר להכין טיוטת חוק, שתכלול בהצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022 (חוקי התקציב), ושבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר הממוקד.

לנוכח האמור ובהתאם להחלטה 207, שולבו הוראות התזכיר הממוקד בהצעת חוק התוכנית הכלכלית שהוגשה לכנסת ב-31.8.21²⁷. בהצעת החוק הוסבר כי בשל התארכות הליכי החקיקה ובשל הצורך הממשי והדחוף בקביעת הסדרים בתחום הניקוז, הוצע לבצע מספר תיקונים מצומצם, אשר מטרתם לפתור קשיים יישומיים בהפעלת החוק, להדק את אמצעי הפיקוח והבקרה על רשויות הניקוז ולחזק את היכולת לבצע מפעלי ניקוז לאומיים חיוניים.

ביוני 2022, כשנה לאחר פרסום הדוח הקודם, התקבל בכנסת התיקון לחוק המבוסס על התזכיר הממוקד²⁸ (להלן - תיקון מס' 7), שכאמור הסדיר סוגיות אחדות שעלו בתזכיר הממוקד, כדלהלן: ריכוז סמכויות רגולטוריות בתחום ניהול הנגר על פי החוק במשרד החקלאות; שינוי הרכב מועצת הניקוז באופן שיהיו חברים

²⁵ ראו תגובות משרד החקלאות (או גוף מבוקר אחר לפי העניין) בגוף הדוח הקודם.

²⁶ החלטת הממשלה 207, "קידום תשתיות וניהול סיכונים שיטפונות" (1.8.21). החלטה זו התקבלה בהמשך למדיניות הממשלה לקדם בניית יחידות דיור כחלק מהמאמץ הממשלתי לפתרון דיור בר-קיימא, ובהמשך להחלטת הממשלה 4079, "היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותוכנית פעולה לאומית" (29.7.18).

²⁷ הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, חצ"ח הממשלה מס' 1443, עמ' 928 (31.8.21).

²⁸ חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (תיקון מס' 7), התשפ"ב-2022. התיקון לחוק אושר בסופו של דבר במסגרת חוק נפרד ולא במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021.

בה נציגים משרדי ממשלה רלוונטיים, השלטון המקומי ונציגי ציבור; מתן הוראות למען הבטחת התנהלות תקינה ויעילה של רשויות הניקוז²⁹; ועיגון סמכות רשות ניקוז לגבות היטלי ניקוז מרמ"י ישירות³⁰. עוד נקבע בתיקון מס' 7 כי רשויות הניקוז יפעלו להסדרת הניקוז שבתחומן, תוך מניעת מפגעי בריאות ומפגעים סביבתיים הנובעים ממילוי תפקידן.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות משרד החקלאות שהביאו לאישור תיקון מס' 7 לחוק הניקוז בכנסת, אשר הסדיר חלק מהנושאים שעלו בהצעת החוק משנת 2014.

עם זאת, המשרד, בשיתוף מש"ם ויתר הגורמים המעורבים, לא קידמו אסדרה מקיפה וכוללת של תחום הניקוז, שהצורך בה הוכר כבר בתשובת משרד החקלאות לממצאי הדוח הקודם. בין הסוגיות שטרם הוסדרו בחקיקה: חלוקת הסמכויות והאחריות בתחום הניקוז בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות; מנגנונים ואמות מידה לקביעת תעריפי היטלי הניקוז על ידי רשויות הניקוז; ומנגנון אכיפה של הוראות החוק. הכל כפי שיפורט להלן.

סוגיות בתחום הניקוז שטרם הוסדרו בהוראות הדין

חלוקת האחריות בין רשויות הניקוז לבין הרשויות המקומיות וקביעת זהות המאסדר לניהול הנגר בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות

בשנת 2021³¹ העלה מבקר המדינה כי בהיעדר מדיניות לאומית ברורה בכל הנוגע לטיפול בתשתיות הניקוז העירוניות ולפיקוח עליהן, כל רשות מקומית מטפלת בתשתיות הניקוז שבתחומה בהתאם ליכולתה הכלכלית ולסדרי העדיפויות שקבעה לעצמה. מבקר המדינה גם מצא כי היעדר שיתוף הפעולה בין רשות הניקוז גליל מערבי לבין עיריית נהריה ומחלוקות על תחומי הסמכות והאחריות שלהן פגעו במשך השנים בקידום תשתיות הניקוז בעיר ובשדרוג שלהן. כתוצאה מכך גדל הסיכוי לאירועי שיטפונות ועלה הסיכון שנשקף לתושבים מאירועים אלה בעקבות אירועי גשם עוצמתיים. כך גם נמצא כי השיטפון שאירע בחורף 2020 בנהריה - שגרם להרוג ולפגיעה ברכוש, נבע בין היתר מקריסת מערכת הניקוז העירונית ובכלל זה של מוֹכָל הניקוז³² שמוקם בתוואי נחל הגעתון בכניסה המזרחית לנהריה.

נוסף על החלטתה לתקן את חוק הניקוז, בהחלטה 207 הורתה הממשלה להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובהשתתפות מנכ"לי כמה משרדי ממשלה ומנהלים אחרים בשירות הציבורי (להלן - צוות המנכ"לים)³³, שיגבש תוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות (להלן - התוכנית הלאומית). הממשלה החליטה, בין היתר, כי התוכנית תתייחס לסוגיית הטיפול בניקוז שבתחום הרשויות המקומיות (סוגיה שכאמור לא הוסדרה בתיקון מס' 7). צוות המנכ"לים הקים שלושה צוותי משנה (להלן - צוותי המשנה): "צוות מימון ואתגרים מבניים", שהוביל משרד רה"ם ועסק בתכנון מבנה תחום הניקוז בישראל ובתכנון מודל למימון (להלן - צוות מימון ומבנה), "צוות משנה חירום והצלה" (להלן - צוות חירום והצלה), שעסק בהגדרת תפקיד גופי ההצלה, החירום והחיזוי השונים ביחס לאתגרי השיטפונות והנגר – ואותו הוביל המשרד לבל"ם ו"צוות משנה תכנון, סביבה והיערכות ופרויקטים גדולים" - שהוביל מינהל התכנון.

²⁹ כך למשל, בסעיף 49ב נקבע, בין היתר, כי בסמכות הממונה מטעם השר להחליף באופן זמני את הנהלתה של רשות ניקוז שאינה ממלאת כראוי את תפקידיה לפי החוק ולמנות לה מנהל מיוחד וכן ועדה שתייעץ למנהל המיוחד. במצב בו רשות הניקוז אינה ממלאת את תפקידיה בעניין הקמת מפעל ניקוז חיוני רשאי הממונה, בהתייעצות עם מועצת הניקוז, להטיל על רשות ניקוז אחרת לבצע תפקיד זה.

³⁰ בסעיף 43א(2); עד תיקון החוק הוסדר תשלום מכסות הניקוז מרמ"י באמצעות החלטת ממשלה לגבי כל שנת תקציב.

³¹ מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם** (2021) עמ' 1219 ו-1221.

³² תעלת מים סגורה או פתוחה העשויה בדרך כלל בטון ומוליכה מי נגר כדי למנוע הצפות של מבנים או דרכים.

³³ המנכ"לים של משרדי החקלאות, הפנים, להג"ס, התחבורה והבטיחות בדרכים, הבינוי והשיכון, ביטחון הפנים (במועד ביקורת המעקב שונה שמו של המשרד ל"משרד לביטחון לאומי"), הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל רמ"י, מנהל מינהל התכנון, ראש רח"ל, נציב כבאות והצלה, מנהל רשות המים ומנהל השירות המטאורולוגי.

בהקשר זה יצוין כי מנכ"ל משרד רה"ם עומד בראש המטה הכלכלי חברתי במטה ראש הממשלה, שבין תפקידיו לשחרר חסמים, להכריע במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה ולהוביל רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי³⁴.

צוות חירום והצלה ריכוז בדוח מסכם שהכין באפריל 2024 את הפערים בהיערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות והצפות, ובכללם את המחסור בהכוונה, חניכה פיקוח ובקרה על ידי גורם מקצועי לאומי לרשויות המקומיות לצורך היערכות וניהול של אירועי מזג אוויר קיצוני. בדוח צוין כי ישנן רשויות מקומיות שאינן נערכות בצורה מספקת, בהתאם לתרחיש הייחוס שהכין רח"ל לאירועי שיטפונות והצפות, וכך נפגעת היכולת למנוע או לצמצם את אירועי השיטפונות וההצפות וכן להתמודד עם אירועי שיטפונות והצפות בשטחים של אותן הרשויות המקומיות.

בספטמבר 2022 גיבש צוות מימון ומבנה טיוטת המלצות בנוגע למבנה של תחום הניקוז במדינה ובמרכזה שתי המלצות: הראשונה - המשך תפקודו של משרד החקלאות כגורם מטה וכמאסדר על רשויות הניקוז לניהול הנגר בתחומי רשויות הניקוז; השנייה - הסמכת המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים לשמש כמאסדר בנושא ניהול הנגר בתחומי הרשויות המקומיות. הצוות אף הציע מענה מימוני ליישום המודל המבני המוצע. כמו כן, הצוות גיבש תובנות והמלצות לחלוקת הסמכויות והאחריות בתחום הניקוז (הן בתחומי התכנון והן בתחומי ההקמה והתחזוקה של פרויקטי ניהול נגר ופתרונות ניקוז) בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות. תחילה הסכים משרד הפנים למלא את תפקיד המאסדר לניהול הנגר במרחב העירוני, אך במהלך ביקורת המעקב חזר בו מהסכמתו.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת מינואר 2025 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי אין לו הידע והיכולת להקים תשתית מקצועית רלוונטית שתאפשר לו למלא את תפקיד המאסדר של הרשויות המקומיות בתחום הנגר וההגנה מפני שיטפונות.

משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת מינואר 2025 (להלן - תשובת משרד רה"ם) כי חזרתו של משרד הפנים מהסכמתו לשמש מאסדר בתחום הרשויות המקומיות בד בבד עם פריצתה של מלחמת "חרבות ברזל" הביאו לעיכוב ניכר בגיבוש המלצות צוות מימון ומבנה.

מהאמור עולה כי משרד החקלאות, רשות המים ומשרד הפנים לא הגיעו להסכמות בנוגע לעבודת המטה שהוביל משרד רה"ם מסוף שנת 2021. טיוטת המלצות שגיבש צוות מימון ומבנה בספטמבר 2022 בנוגע למבנה האסדרה הרצוי של תחום הניקוז במדינה, ובפרט בנוגע לזהות המאסדר לניהול הנגר במרחב העירוני, לא גובשה למסמך סופי. כתוצאה מכך, חל עיכוב בקידום ההמלצות.

בדיונים שהתקיימו במהלך ביקורת המעקב בחן צוות מימון ומבנה חלופות נוספות בנוגע לזהות הגוף שישמש מאסדר על ניהול הנגר בתחום העירוני. רשות המים הציעה כי תשמש מאסדר לניהול הנגר בכל מדינת ישראל, לרבות לניהול הנגר העירוני, והיא תעשה זאת באמצעות תאגידי המים (להלן - המודל האחד). משרד החקלאות הציע מודל לפיו רשות המים תשמש כמאסדרת על הניקוז העירוני בתחומי הרשויות המקומיות, והוא ימשיך לשמש המאסדר של רשויות הניקוז המנהלות את הנגר בשטחים הפתוחים.

בדיון צוות מימון ומבנה מאפריל 2024 ציין סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד רה"ם (להלן - סמנכ"ל כלכלה ותשתיות) כי המודל האחד שהציגה רשות המים נותן מענה לסוגיית חלוקת האחריות בתחום הניקוז, אבל נדרש להציג מודל שנותן מענה לכל ההשלכות העשויות להיות להעברת האחריות לניהול הנגר בשטחים הפתוחים ממשרד החקלאות לרשות המים, שכן יש צורך לשמר את האיזון בין צורכי רשויות הניקוז בניהול הנגר לבין צורכי המגזר החקלאי שמעבד את הקרקעות בשטחים הפתוחים. לנוכח האמור, הוחלט להקים צוות מקצועי מצומצם שיכלול נציגים ממשרד החקלאות, רשות המים, משרד הפנים ומשרד האוצר (להלן - הצוות המקצועי), אשר יבחן לעומק את יישום המודל האחד בכל הסוגיות המקצועיות הרלוונטיות.

בהתאם להחלטת הממשלה 5189, "מבנה מטה ראש הממשלה" (28.10.12).

בדיון שהתקיים בנושא בצוות המקצועי ביולי 2024 הציגה רשות המים את התנאים הנדרשים להצלחת קידום המודל האחד³⁵. בסיכום הדיון הנחה סמנכ"ל כלכלה ותשתיות את הצוות המקצועי לבחון את התנאים להצלחת המודל, וציין שלאחר מכן ייזום משרד רה"ם דיון עם משרד האוצר ועם מנכ"ל משרד החקלאות כדי להציג את המודל האחד שגובש.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה לממצאי הביקורת מדצמבר 2024 (להלן - תשובת רשות המים) כי היא הגורם המקצועי המתאים ביותר לשמש מאסדר בתחום ניהול הנגר שכן שלושת עולמות התוכן הנדרשים לאסדרת התחום (הידרולוגיה, כלכלה והנדסה) הם בליבת ההתמחות המקצועית שלה. רשות המים הוסיפה כי היא הביאה את הצעתה לשמש מאסדר בפני משרד רה"ם. כדי לשמור על האיזון מול צרכי המגזר החקלאי, היא המליצה במודל האחד שהציעה, שתוכנית ניקוז תכלול גם תסקיר השפעה על החקלאות, כדי שצרכים אלו ייובאו בחשבון בתהליכי התכנון. רשות המים הוסיפה כי חשוב לקבוע מהו המודל הרגולטורי הנכון לניהול תחום ניהול הנגר והניקוז במדינה - מודל אחד באמצעות מאסדר אחד לתחום העירוני ולשטחים הפתוחים, או מודל מבוסס הכולל שני מאסדרים.

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת מדצמבר 2024 (להלן - תשובת משרד החקלאות או תשובת המשרד) כי הוא הגיש למשרד רה"ם בדצמבר 2024 את הצעתו לתיקון מבנה ההסדרה של תחום הניקוז במדינה הכוללת תיקוני חקיקה נדרשים בחוק הניקוז, ולפיהם הוא ישמש המאסדר של תחום ניהול הנגר בכל שטחי המדינה. בהתאם לכך, הציע להקים במשרד החקלאות "רשות ניקוז ארצית" שתהיה אחראית על קביעת המדיניות וביצוע האכיפה בתחום העירוני והבין עירוני כאחד. המשרד מסר כי הוא מקיים דיונים עם משרד רה"ם, בשיתוף רשויות הניקוז, השלטון המקומי והשלטון האזורי כדי לגבש הסכמות בין-משרדיות בנושא.

בתשובת משרד רה"ם נכתב כי הדיון בהצעת המודל האחד של רשות המים לא התקיים בשל הודעת משרד החקלאות כי אין בכוונתו להעביר את אגף ניהול נגר וניקוז ואת הטיפול באסדרת הניקוז בשטחים הפתוחים לרשות המים. למעשה, משרד רה"ם בוחן שלוש חלופות: שתי הראשונות - שמשרד החקלאות או רשות המים ישמשו 'מאסדר על' בתחום הניקוז בתחום העירוני ובשטחים הפתוחים גם יחד (במודל אחד), ולחלופין חלוקת אחריות כך שרשות המים תשמש מאסדר בתחום הרשויות המקומיות ומשרד החקלאות - בשטחים הפתוחים.

מש"ם מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת מינואר 2025 (להלן - תשובת מש"ם) כי יש לקבוע גורם מאסדר אחד לתחום ניהול הנגר והגנה מפני שיטפונות במקטע העירוני והבין-עירוני, שיהיה אחראי ניהולית ותכנונית. מש"ם הוסיף כי הוא מתנגד לכך שהרשויות המקומיות יידרשו לקבל אחריות על הניקוז בשטחן בלא שיוקנו להן סמכויות מתאימות ובלא קבלת מימון שוטף הנדרש למתן מענה ארוך טווח.

מרכז השלטון האזורי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת מדצמבר 2024 (להלן - תשובת מרכז השלטון האזורי) כי הוא לא עודכן על הקמת צוות המנכ"לים וממילא אף לא צורף נציג מטעמו לצוותי המשנה אלא לאחר שביקש זאת ממשרד רה"ם ולאחר שצוותי המשנה סיימו את עבודתם. בעקבות זאת, השתתפו נציגיו בפגישות שקיים צוות מימון ומבנה שעסקו בעיקר בחלוקת הסמכויות בין הרשויות המקומיות ורשויות הניקוז וכן במודלים הקשורים למודל המימון של ניהול הנגר והניקוז ביישובים. בינואר 2025 אישר משרד רה"ם את האמור בתשובת מרכז השלטון האזורי.

סוגיות חלוקת האחריות והסמכות על הסדרת הניקוז והטיפול בו בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בכל הנוגע לשטח שבתחומי יישובים, ובתוך כך זהות המאסדר לעניין, מונחות לפתחה של הממשלה זה יותר מעשרים שנה, כפי שעלה בין היתר עוד בדוח מבקר המדינה משנת 2004. למרות זאת, ואף על פי ששיטפונות שהתרחשו בחודשי החורף בשנים האחרונות גרמו לאבדות בנפש ולנזקים רבים לרכוש, עדיין לא הצליחה הממשלה למצוא פתרון מעשי וישים לסוגיה זו ועבודת המטה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם שהחלה בשנת 2021 טרם הושלמה. במצב דברים זה קיים חשש כי תשתיות הניקוז בתחומי הרשויות המקומיות לא יקודמו ולא יתוחזקו כנדרש וכתוצאה מכך, אירועי שיטפונות בחורפים הקרובים יגרמו לקורבנות בנפש ולנזקים לרכוש כבעבר.

³⁵ ובכלל זה, בחינת היתכנות הסדרת מעמד נציגי רשות המים כחברים בוועדות במוסדות התכנון, בחינת ישימות ויעילות בקרת משרד החקלאות על תוכניות ניהול נגר באמצעות תסקיר בדבר ההשפעה על החקלאות ושיתוף משרד האוצר במודל המוצע.

נוכח החשיבות של גיבוש אסדרה מעודכנת שתגדיר את חלוקת האחריות והסמכויות בין רשויות הניקוז והרשויות המקומיות לניהול הנגר ולמניעת נזקי שיטפונות הגובים חיי אדם, ושל זהות המאסדר שיוביל את הטיפול בתחום, משרד מבקר המדינה ממליץ כי צוות המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ישלים בהקדם גיבוש המלצה מושכלת בנוגע למודל המיטבי לאסדרה שלמה של תחום הניקוז במדינה. בכלל זה, בעניין הנושא המרכזי שמעכב את קידום האסדרה - קביעת המשרד הממשלתי שיהיה המאסדר לניהול הנגר בתחומי הרשויות המקומיות. אם ההמלצה וההחלטה בדבר זהות המאסדר וחלוקת הסמכות והאחריות בין רשויות הניקוז והרשויות המקומיות לא תהיה מוסכמת על כלל גורמי הממשלה הפועלים בתחום הניקוז - רשות המים שבמשרד האנרגיה, משרד החקלאות ומשרד הפנים (לאחר שיביאו בחשבון גם את טיעוני רשויות הניקוז, מש"ם ומרכז השלטון האזורי) - יש להביאה בהקדם להכרעתם של השרים הרלוונטיים, ובמקרה של מחלוקת - להכרעת ראש הממשלה.

הסמכת רשויות הניקוז לפעול כרשויות ניקוז אגניות

הגישה המודרנית לניהול הנגר העילי היא הגישה האגנית המשלבת (האינטגרטיבית) לניהול אגני היקוות. גישה זו מקדמת ראייה מערכתית כוללת בנושא לצורך פיתוח מושכל ושימור משאבי טבע. ואכן, משרד החקלאות קידם בשנים האחרונות גישה אגנית משלבת לניהול הנגר ולניקוז, המתייחסת במסגרת פתרונות הניקוז לנחל גם לתפקידים הסביבתיים והאקולוגיים של תחומי הנחל ומעודדת את בחינת הנושא וטיפול בנחלים וערוצי הניקוז לכל אורך אגן הניקוז והיקפו.

רשויות הניקוז הן תאגידים סטטוטוריים, שהוקמו לפי חוק הניקוז ופועלות על פי הסמכויות שהוקנו להן במסגרת חוק זה למילוי תפקידן לדאוג לניקוזו הסדיר של השטח שבתחומן. הסדרת הקמת רשויות אגניות (במקום רשויות הניקוז) נכללה בהצעת החוק מ-2014 - הצעה שלא הבשילה לכדי חקיקה בפועל. בהחלטה 207 משנת 2021 הטילה הממשלה על שר החקלאות להפיץ תזכיר לתיקון חוק הניקוז, שיעגן את עקרונות הגישה האגנית בפעילות רשויות ניקוז.

בתיקון מס' 7 לחוק משנת 2022 נקבע הסדר ולפיו רשות ניקוז נדרשת לבצע פעולות שיקום סביבתי כתוצאה מפעולות ניקוז שהיא מבצעת בתוכנית מפעל ניקוז (בשטח התוכנית בלבד) וכדי להחזיר את השטח לקדמותו³⁶. ההסדר האמור אינו נותן מענה שלם ליישום הגישה האגנית, שכן אין הוא מקנה לרשויות הניקוז סמכויות לביצוע פעולות שאינן למטרות הניקוז מלכתחילה ואינן נובעות מפעולות ניקוז שבוצעו.

יצוין כי במסגרת התפקידים שהוטלו על רשויות הניקוז בצו רשויות נחלים³⁷, ונוסף על פעולות לניהול נגר וניקוז, הן נושאות באחריות לטיפול בנחלים שבשטחן בתחומים נוספים: פנאי ונופש והיבטים סביבתיים-אקולוגיים.

בשנים האחרונות מקדמת החטיבה לניהול משאבי סביבה במשרד החקלאות יחד עם המשרד להג"ס ורשות המים תהליך אסטרטגי חדש לשיקום נחלים, שבמסגרתו נבחנה האפשרות להרחיב את סמכויות רשויות הניקוז שניתנו להן מכוח צו רשויות נחלים ולהסמיכן לפעול כרשויות אגניות ולעסוק גם בנושאים אקולוגיים וסביבתיים.

במסגרת תהליך משותף זה גובשה בשנת 2024 תוכנית אסטרטגית לשימור ולשיקום של נחלי ישראל³⁸ (להלן - התוכנית האסטרטגית). התוכנית האסטרטגית מבוססת על שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים לניהול אינטגרטיבי של הנחלים ואגני הניקוז: המשרד להג"ס, רשות המים, משרד החקלאות, רט"ג, רמ"י וגורמים נוספים שאינם ממשלתיים. בתוכנית האסטרטגית צוין כי סמכויותיהן ומשאביהן של רשויות הניקוז מוגבלים או אינם קיימים בנוגע לביצוע פעילויות אקולוגיות, סביבתיות, מניעה וטיפול באירועי זיהום, פיקוח ואכיפה. המסגרת החוקית והתפעולית הקיימת לא תואמת את הגישה האגנית לעיסוק וטיפול מקיף בנחלים. בקרב

³⁶ מינהל התכנון, משרד החקלאות (הנחיות משותפות), הנחיות מקצועיות להגשה ולבדיקת תוכניות מפעל ניקוז על פי סעיף 9 בפרק נחלים תמ"א 1 (21.2.24).

³⁷ כאמור, בצו רשויות נחלים הוטל על רשויות הניקוז בין היתר לשמור על הנוף והטבע לאורך הנחל או סביב מעיין ולקדם בשטחים אלה תשתיות לגנים, לפנאי ולנופש (בהתייעצות עם השר להג"ס).

³⁸ המשרד להג"ס, רשות המים, משרד החקלאות, תוכנית אסטרטגית לשימור ולשיקום של נחלי ישראל (יולי 2024).

הגורמים השותפים כאמור לעיל קיימת הסכמה רחבה כי רשויות הניקוז יכולות לשמש תשתית ניהולית אגנית משמעותית אם הן יקבלו סמכויות ויזכו למשאבים מתאימים.

עוד מצוין בתוכנית האסטרטגית כי רשויות הניקוז והנחלים עוסקות כבר שנים בתחום שיקום ושימור הנחלים במימון של גורמים כגון המשרד להג"ס והקרן לשמירה על שטחים פתוחים, וכי גם רשות המים מפעילה לפרקים את רשויות הניקוז לטובת אינטרסים ציבוריים חשובים. זאת אף שקיימת אי-בהירות לגבי מרחב הפעילות המותר של רשויות הניקוז בתחום שימור ושיקום נחלים³⁹.

על פי התוכנית האסטרטגית, יש להביא להסדרה ברורה של מכלול הסמכויות הנדרש לרשויות הניקוז לצורך מימוש הגישה האגנית המשלבת ולשיקום נחלים. בתוך כך יש לקבוע כי הפעילות לשיקום נחלים תימצא באופן ברור בגדר תפקידיהן ושיינתנו להן האמצעים לממן את הפעולות לניהול רב-תפקודי של הנחלים. בספטמבר 2024 מסר המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לקדם את יישום התוכנית האסטרטגית באמצעות עיגונה בהחלטת ממשלה. המשרד להג"ס הוסיף כי לא הציג בפני הממשלה את התוכנית האסטרטגית שכן הוא טרם הסדיר את הקצאת התקציב הנדרש ליישומה - מתקציבו, ומתקציבי משרד החקלאות ורשות המים.

בתשובת המשרד נכתב כי יש להסדיר את הסמכתן של רשויות הניקוז לפעול כרשויות אגניות בתיקון צו הנחלים, שבסמכות המשרד להג"ס. לצד זאת הוסיף כי שלוש רשויות ניקוז (ירקון, כרמל וגליל מערבי) מקבלות ייעוץ ארגוני אסטרטגי במימון המשרד, שמטרתו לבצע התאמה ארגונית שלהן כדי שיוכלו לתפקד כרשות אגנית ולשפר את התמודדותן עם אתגרי ניהול הנגר.

בתשובת רשות המים נכתב כי היא תומכת בגישה האגנית המשלבת שמוביל משרד החקלאות באמצעות רשויות הניקוז, אך סבורה שיש להשלימה באסדרת המרחב העירוני (ראו לעיל את הפרק בנושא סוגיית הגורם המאסד את תחום הנגר).

הצורך בהסמכתן של רשויות הניקוז לפעול כרשויות אגניות אשר יהיו אחראיות לטיפול הכולל בנחלים שבגזרתן במכלול ההיבטים הועלה על ידי משרד החקלאות כבר בהצעת החוק מ-2014. צורך זה קיבל משנה תוקף לאחר מכן בהחלטת הממשלה 207 מאוגוסט 2021 אשר הטילה על שר החקלאות לקדם תיקון חקיקה שיעגן את פעילותן של רשויות הניקוז כרשויות אגניות. למרות החלטת הממשלה, בתיקון מס' 7 לחוק משנת 2022 נקבע הסדר מצומצם שאינו מרחיב את סמכויות רשויות הניקוז לפעול באופן שיאפשר להן לממש את הגישה האגנית המרחיבה. גם פעולות שבהן החל המשרד בשיתוף המשרד להג"ס ורשות המים בשנת 2024 להסדרת פעילות רשויות הניקוז כרשויות אגניות - טרם הבשילו. במצב זה, סמכויותיהן ומשאביהן של רשויות הניקוז עדיין מוגבלים ואינם בהירים בנוגע לביצוע פעולות אקולוגיות, סביבתיות, מניעה וטיפול באירועי זיהום ובנוגע לביצוע פיקוח ואכיפה.

מומלץ כי משרד החקלאות יפעל בשיתוף המשרד להג"ס לאסדרה של הסמכויות הנדרשות לרשויות הניקוז אם בחוק הניקוז ואם בצו הנחלים. זאת כדי להבטיח כי יינתנו להן מכלול הסמכויות והכלים הנדרשים לשמש רשויות אגניות ולפעול לפיתוח מושכל, לשימור משאבי הטבע ולטיפול בנחלים ובערוצי הניקוז לכל אורך אגן הניקוז והיקפו.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו מדצמבר 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשרד להג"ס) כי במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2025, הוא מתכנן לבצע בשיתוף משרד החקלאות ורשות המים, מיפוי של הסמכויות והמשאבים הנדרשים כדי לאפשר לרשויות הניקוז לממש את התפקידים הנוספים שניתנו להן בצו רשויות נחלים, וכן לשקול להוסיף בצו סמכויות נוספות, על מנת לאפשר לרשויות הניקוז לפעול כרשות אגנית משלבת.

³⁹ בין היתר, היות שבחוק הניקוז אין לרשויות הניקוז הסמכה לעסוק בתחומי ליבה שנכללים בגישה האגנית המשלבת כגון פעילויות אקולוגיות, סביבתיות, מניעה וטיפול באירועי זיהום, פיקוח ואכיפה, והיות שניסוח התפקידים שהוטלו על רשויות הניקוז בצו הנחלים אינו ברור דיו.

סמכויות הפיקוח והאכיפה של רשויות הניקוז

לעובדי רשויות הניקוז אין סמכויות אכיפה. בהצעת החוק מ-2014 הציע משרד החקלאות לאפשר לשר החקלאות להסמך מפקחים מבין עובדי משרדו או מבין עובדי המשרד להג"ס - שיהיו נתונות להם סמכויות פיקוח וחקירה, וכן מבין עובדי רשויות הניקוז - שיהיו נתונות להם סמכויות פיקוח בלבד. זאת כדי לאכוף הגבלות שהוטלו מכוח חוק הניקוז⁴⁰ על ביצוע פעולות העלולות להשפיע על הניקוז (כגון הטיית מים או הקמת מבנים, מתקנים וקיום חקלאות בעורק נחל וברצועת המגן שלו).

בפברואר 2024 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה כי קיים קושי משפטי במתן סמכויות אכיפה לעובדי רשויות הניקוז מכוח חוק הניקוז וכי במישור המעשי, בשלב זה, הוא פועל להפעלת מפקחים מטעם גופי אכיפה קיימים בתחומים משיקים שאינם דורשים את תיקון חוק הניקוז⁴¹, שכן אכיפתם הוסדרה בדברי חקיקה אחרים.

במהלך הביקורת שלח משרד מבקר המדינה לרשויות הניקוז שאלות בנושאים שונים ובין היתר בנושא סמכויות הפיקוח והאכיפה (להלן - השאלון).

לעובדי רשויות הניקוז אין סמכויות אכיפה על הגבלות שהוטלו מכוח חוק הניקוז.⁴² מתוך 11 רשויות הניקוז מסרו למשרד מבקר המדינה במענה לשאלון כי הן מסתייעות בגורמי אכיפה (בין היתר במשרד להג"ס, ברט"ג, ברמ"י, בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה⁴³, ברשות לאכיפה במקרקעין שבמשרד המשפטים ובמשטרה) כדי לנסות לאכוף הגבלות שהוטלו מכוח חוק הניקוז על ביצוע פעולות העלולות להשפיע על הניקוז. לצד זאת, בביקורת עלה כי הסיוע נעשה בלי שמשרד החקלאות, רשויות הניקוז וגורמי האכיפה מייסדו מתווה עבודה סדור בין רשויות הניקוז לגורמי האכיפה, ועל כן שיתוף הפעולה של גורמים אלה עלול להיות מוגבל, מקומי ומבוסס על רצון משותף.

רשות ניקוז גליל מערבי - המתמודדת עם הקמת מבנים ומעברי מים לא-חוקיים בנחלים, חסימת מתקני ויסות ועם השלכת פסולת לנחלים - ציינה במענה לשאלון כי פניות מצידה למשטרה ולרשויות מקומיות שבתחומן נתגלו המפגעים אינן מובילות לפעולות אכיפה, במיוחד כאשר לא מדובר בסיכון חיי אדם. היא הוסיפה כי לעיתים קרובות היא מגלה את המפגע בדיעבד ולא ניתן לדעת מי ביצע אותו, והיא מסדירה ומשיבה את המצב לקדמותו אף שאין לכך תקציב. רשויות ניקוז קישון וכרמל ציינו במענה לשאלון כי הן פונות לוועדות לתכנון ובנייה לקבל את סיוען בטיפול בהסרת מפגעים בגדות וברצועת המגן של נחלים.

רשות ניקוז ירקון השיבה במענה לשאלון כי היא מתמודדת עם שפיכת פסולת ועודפי עפר בגדות נחל גזר באופן שפוגע בזרימה ומהווה סיכון להצפת אזור המגורים הסמוך לנחל ומגדיל את הוצאות התחזוקה של פינוי הפסולת והסחף מאפיק הנחל. הרשות ציינה כי בשנת 2021 היא שיקמה את גדות הנחל בהשקעה של מאות אלפי שקלים, אולם כתוצאה מהשלכת הפסולת במקום לאחר השיקום, פעולותיה ירדו לטמיון. רשות ניקוז ירקון הוסיפה כי שיתוף הפעולה עם גורמי האכיפה⁴⁴ אינו מביא לאכיפה אפקטיבית עקב חוסר יכולת לייצר תיעוד מספק לביצוע העבירות.

בעניין זה יצוין כי המשטרה הירוקה⁴⁵ בהג"ס מסרה למשרד מבקר המדינה, שעל פי רישומי היחידה, משנת 2021 ואילך לא פנו אליה רשויות הניקוז בבקשה לטיפול במפגעים סביבתיים בנחלים.

40 פרק שני: פיקוח על עורקים.

41 כגון שמירת הניקיון ומניעת מפגעים סביבתיים שנאכפים על ידי המשטרה הירוקה, ובנייה על פי היתר שנאכפת על ידי הרשות לאכיפה במקרקעין.

42 גליל מערבי, ירדן דרומי, כרמל, שרון, ירקון, ים המלח וערבה.

43 על הפיקוח על יישום הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020**, בפרק "הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", עמ' 861 - 965.

44 כגון יחידת ינשוף של רשות הטבע והגנים, והמשטרה הירוקה בהג"ס.

45 יחידה במשרד להגנת הסביבה שתפקידה המרכזי לאכוף את הוראות הדין בנושא איכות הסביבה בישראל. מפקחי המשטרה הירוקה עוסקים בפעילויות פיקוח ואכיפה.

רשות ניקוז ים המלח מסרה במענה לשאלון כי בעת ביצוע תוכנית מפעל הניקוז "פתחת קידרון" בעיר ירושלים היא קיבלה סיוע מהמשטרה ומרשות האכיפה במקרקעין במשרד המשפטים, שהוביל לפינוי אתר אחסון מכולות פסולת שהוקם באופן לא-חוקי בתוך אפיק הנחל.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה לממצאי הביקורת מדצמבר 2024 (להלן - תשובת המשטרה) כי היא שיפרה את שיתוף הפעולה שלה עם הרשויות המקומיות ועם רשויות הניקוז. עוד ציינה כי היא נותנת עדיפות גבוהה לטיפול ואכיפה כנגד תופעת שפיכת אדמה ופסולת בתחומי המועצות האזוריות והשוטרים מטפלים בקריאות המתקבלות בין היתר מהמפקחים של המשרד להג"ס ושל רשויות התכנון. עם זאת, לדבריה, מיעוט המפקחים שמטפלים בתופעות אלה, וההיקף הגדול של השטח שבתחום אחריות המפקחים, אינם מאפשרים אכיפה משמעותית ובעלת השפעה.

בתשובת המשרד נכתב כי נושא מתן סמכויות אכיפה לרשויות ניקוז והפעלתן נבחן על ידי המשרד להג"ס במסגרת התוכנית האסטרטגית לשיקום נחלים. המשרד הוסיף כי עיקר האתגרים בנושאים אלו הם בסוגיות סביבתיות של השלכת פסולת בנחלים.

לעובדי רשויות הניקוז ולעובדי משרד החקלאות אין סמכויות אכיפה אחר עמידה בהגבלות שהוטלו מכוח חוק הניקוז על ביצוע פעולות העלולות להשפיע על הניקוז. בהיעדר סמכויות, רשויות הניקוז פונות להסתייע בגורמי האכיפה שונים. זאת, מבלי שמשרד החקלאות, רשויות הניקוז וגורמי האכיפה הסדירו מתווה עבודה משותף בין הגופים שיוביל לטיפול אפקטיבי בהפרות השונות. בהיעדר מתווה עבודה משותף בין הגופים ובהיעדר סמכויות אכיפה לעובדי רשויות הניקוז ומשרד החקלאות, אין ודאות שפיקוח על עבירות העלולות להשפיע על הניקוז נמצא במקום גבוה בסדר העדיפויות של גופי האכיפה ושיש באפשרותם להקצות לכך את משאבי האכיפה הנחוצים. כמו כן מהמענה לשאלון עלה כי שיתוף הפעולה עם רשויות האכיפה היה מוגבל, והיו מקרים בהם הוא לא היה אפקטיבי באכיפת עבירות - כדוגמת הקמת מבנים ומעברי מים לא-חוקיים בנחלים, חסימת מתקני ויסות והשלכת פסולת ועודפי עפר לנחלים - למשל בנחלים גזר, יצהר עדשים, דליה וגעתון.

הרשות לאכיפה במקרקעין מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2024 לממצאי הביקורת כי פניות פרטניות של מנהלי רשויות הניקוז והנחלים לביצוע פעולות אכיפה מטופלות בהתאם למדרג העבירות הקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ובהתאם למועד ביצוע העבירה. אם מדובר בעבירה חדשה (עד חצי שנה מסיום הבנייה) או אם מדובר בבנייה ביעודי קרקע שהוגדרו על פי החוק כבעלי חומרה מיוחדת, האכיפה היא בסדר עדיפות גבוה ואילו יתר המקרים מטופלים בעדיפות נמוכה יותר.

רשות ניקוז שקמה בשור מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי היות שאין לרשויות הניקוז סמכויות אכיפה, חשוב מאוד להסדיר מתווה עבודה עם גופי האכיפה, כך שרשויות הניקוז יוכלו לפנות אליהם כדי לאכוף הגבלות שהוטלו מכוח חוק הניקוז על ביצוע פעולות העלולות להשפיע על הניקוז.

על משרד החקלאות - כמי שאמון על מימושו של חוק הניקוז, לוודא את קיומו של מנגנון אפקטיבי לאכיפת המגבלות שהוטלו בחוק על ביצוע פעולות העלולות להשפיע על הניקוז ולגרום להצפות ובעקבותיהן לפגיעה בחיי אדם ולנזק כלכלי. מנגנון כאמור יכול להיעשות בין היתר באמצעות קידום תיקון חקיקה מתאים אשר יקנה סמכויות פיקוח ואכיפה לעובדי משרד החקלאות והמשרד להג"ס, או באמצעות הסדרה ומיסוד שיתוף הפעולה של רשויות הניקוז עם גופי אכיפה שסמכותם נגזרת מדברי חקיקה אחרים (ובהם, המשטרה, המשרד להג"ס, רשות הטבע והגנים, רמ"י, הוועדות המקומיות לתכנון ובניה והרשות לאכיפה במקרקעין).



בביקורת הקודמת עלה כי משנת 2014 ועד מועד סיום הביקורת לא קודמו הליכי החקיקה לאסדרת תחום הניקוז.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות משרד החקלאות לאחר סיום הביקורת הקודמת. פעולות אלה הביאו לאישור תיקון מס' 7 לחוק הניקוז בשנת 2021 שבמסגרתו הוסדרו הסוגיות האלה: ריכוז סמכויות רגולטוריות בתחום ניהול הנגר על פי החוק במשרד החקלאות; שינוי הרכב מועצת הניקוז באופן שיהיו חברים

בה נציגים משרדי הממשלה הרלוונטיים ומהשלטון המקומי ונציגי ציבור; מתן הוראות למען הבטחת התנהלות תקינה ויעילה של רשויות הניקוז; ועיגון סמכות רשות ניקוז לגבות היטלי ניקוז ישירות מרמ"י גם עבור מקרקעין בתחומי רשויות מקומיות המוחזקים ומנוהלים על ידה. עוד נקבע בחוק הניקוז המתוקן כי רשויות הניקוז יפעלו להסדרת הניקוז שבתחומן, תוך מניעת מפגעי בריאות ומפגעים סביבתיים.

עם זאת, מביקורת המעקב עולה כי הליקוי תוקן במידה חלקית שכן משרד החקלאות לא השלים תיקון חוק, החלטת ממשלה או פעולה אחרת שיביאו להסדרה מקיפה וכוללת של תחום הניקוז כנדרש. בכלל זה לא הוסדרו חלוקת הסמכויות והאחריות בתחום ניהול הנגר והטיפול בו בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בכל הנוגע לשטח שבתחומי יישובים, ולא הוכרעה סוגיית הגורם המאסדר לניקוז בתחומי הרשויות המקומיות; לא הוסדרה פעילותן של רשויות הניקוז ליישום הגישה האגנית; ולא הוקנו סמכויות פיקוח ואכיפה של הוראות החוק למניעת פגיעה בעורקי נחל ובסביבתם.

ההיערכות לקראת אירועי שיטפונות והצפות וההתמודדות עימם דורשת מרשויות הניקוז לתכנן וליישם פעולות מבעוד מועד, בהתאם להנחיה מקצועית של משרד החקלאות ותוך שיתוף פעולה בין הרשויות הממשלתיות והמקומיות הרלוונטיות. היעדר ההסדרה מוביל לעיתים למחלוקות המעכבות יישום פתרונות למניעת נזקי שיטפונות, ולקשיים באכיפה על אי קיום ההגבלות בחוק הניקוז המהווים גורמי סיכון לשיטפונות והצפות, וכן מעלה חשש שלא ניתן יהיה למנוע אסונות ונזקים נוספים, ובהם נזקים בנפש, כדוגמת אלה שאירעו בעבר. הצורך בהסדרה של חלוקת הסמכות והאחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות המצוי על שולחנה של הממשלה זה יותר מעשרים שנה, מקבל משנה חשיבות בשל הפיתוח העתידי הצפוי של בנייה ותשתיות בשטחים פתוחים.

על משרד החקלאות, משרד רה"ם, המשרד להג"ס, משרד הפנים ורשות המים, בהתייעצות עם מש"ם ומרכז השלטון האזורי לפעול כדי להשלים את הסדרת תחום הניקוז ולהכריע במחלוקות המתמשכות בתחום זה. בכלל זה, עליהם לסכם את המודל שיביא לאסדרה מיטבית כוללת של תחום ניהול הנגר והניקוז במדינה, ואת זהות הגורם הממשלתי שיהיה אחראי לניהול הנגר בתחומי הרשויות המקומיות ולגבש הסכמות על גבולות הסמכות והאחריות בין רשויות הניקוז ובין הרשויות המקומיות. עוד עליהם להסדיר את סמכותן ותפקידן של רשויות הניקוז ליישום הגישה האגנית ולקבוע מנגנונים אפקטיביים לפיקוח ואכיפה של המגבלות שהוטלו בחוק למניעת פגיעה בעורקי הנחלים ובסביבתם.

מידת תיקון הליקוי



יישום החלטת ממשלה 207 מאוגוסט 2021

כאמור, בהחלטה 207 מאוגוסט 2021, קיבלה הממשלה החלטות אחדות בנושא קידום תשתיות וניהול סיכוני שיטפונות והטילה על צוות המנכ"לים לגבש תוכנית לאומית לניהול סיכוני שיטפונות. לפי החלטה 207, על התוכנית להתייחס בין היתר, לסוגיית הטיפול בניקוז שבתחום הרשויות המקומיות; לגבש מדיניות לקידום תכנון ובניית תשתיות לשמירה על מערכת הנחלים בישראל; לקדם את הגישה האגנית וניהול מיטבי של הנגר; לבחון צעדים להתמודדות עם השפעת שינויי האקלים על ההיתכנות לאירועי שיטפונות בישראל ובכלל זה הצורך בחיזוק יכולות המחשוב והחיזוי האקלימי של השירות המטאורולוגי; לבחון צעדים ופעולות בתחום המחקר, הפיתוח והניטור הדרושים כדי לתמוך ביכולתה של מדינת ישראל להתמודד עם אתגר ההצפות והשיטפונות. בהחלטה נקבע כי צוות המנכ"לים יגיש לממשלה את התוכנית הלאומית ואת הצעתו לתוכנית עבודה ממשלתית למימושה בתוך 180 יום, קרי עד נובמבר 2021.

כאמור, צוות המנכ"לים החל את פעילותו באוקטובר 2021 והקים שלושה צוותי משנה לטיפול בנושאים שהונחו על שולחנו. בדיון של צוות המנכ"לים מפברואר 2022 נקבע כי הצוות ידון בתחילת מאי 2022 בהמלצות הסופיות של צוותי המשנה ובאישורן, לצורך שילובן בהחלטות הממשלה להכנת תקציב 2023 ולתיקוני החקיקה הנלווים להן.

צוותי המשנה עסקו בנושאים מורכבים ביותר המחייבים עבודת מטה משמעותית, וגיבשו את המלצותיהם לדיון ולהערות בצוות המנכ"לים בספטמבר 2022: המלצת צוות מימון ומבנה עסקה כאמור לעיל בין היתר בזהות המאסדר של הרשויות המקומיות ובחלוקת הסמכות והאחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות⁴⁶. המלצות צוות תכנון ופרויקטים התייחסו לכל שלבי התכנון והבנייה כדי לאתר פערים ולהמליץ על מענים לניהול סיכונים השיטפונות וההצפות תוך שמירה על הסביבה. צוות משנה חירום והצלה המליץ בין היתר⁴⁷ להסדיר באמצעות החלטת ממשלה ותיקון חקיקה את תחומי האחריות והסמכות של המרכז הלאומי לחיזוי שיטפונות והצפות, וכן המליץ כי ועדת היגוי בראשות המשרד לבל"ם תלווה את פעילותו (בעניין זה, ראו להלן בפרק "המרכז הלאומי לחיזוי שיטפונות").

נמצא כי צוות המנכ"לים שבראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שכלל גם גורמים מקצועיים המחזיקים במומחיות ובסמכויות לגיבוש התוכנית הלאומית לניהול סיכונים שיטפונות, לא הגיש לממשלה את הצעתו לתוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות כפי שהוטל עליו בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2021, ובכלל זה המלצות ישימות בנוגע לזהות המאסדר של הרשויות המקומיות בתחום ניהול הנגר והניקוז, ובנוגע לחלוקת האחריות והסמכויות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות. זאת על אף שחלפו קרוב לשלוש שנים מתאריך היעד שנקבע לכך בהחלטה. משכך, נכון למועד הביקורת אין לממשלת ישראל תוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות ותוכנית ממשלתית ליישומה אשר תכליתן להיערך מבעוד מועד לשיטפונות ולהצפות ולצמצם את נזקיהם הפוטנציאליים לחיי אדם, לסביבה ולרכוש.

בתשובת משרד רה"ם נכתב כי עד לתחילת עבודת צוות המנכ"לים לגיבוש התוכנית הלאומית, עבודה מורכבת ביותר שמוביל משרד רה"ם, הנושא לא טופל באופן יסודי ומקיף במשך עשרות שנים, ולא בכדי אף גורם לא לקח על עצמו את האחריות הכוללת לכך. המשרד הוסיף כי בכוונתו להמשיך ולקדם את עבודת המטה, בשיתוף כלל הגורמים המקצועיים, במטרה להשלימה ולהביא מתווה כולל, אפקטיבי ומשמעותי לאישור וליישום. משרד רה"ם הוסיף כי הנושא העיקרי שעודנו נמצא בבחינה לצורך השלמת התוכנית הלאומית הוא מציאת מאסדר לפעילות הרשויות המקומיות, והגדרת חלוקת סמכויות ואחריות בין הרשויות המקומיות לגורמי הממשלה. לשיטתו, כדי להצליח בהסדרת הנושא נדרש לתאם הפתרון עם מש"ם.

על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כמי שעומד בראש צוות המנכ"לים, לפעול לסיום עבודת הצוות בהקדם, לאחר התייעצות עם מש"ם ומרכז השלטון האזורי, ולהגיש לממשלה את התוכנית הלאומית לניהול סיכונים שיטפונות ואת הצעתו לתוכנית עבודה ממשלתית למימושה, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2021.

הרכב מועצת הניקוז

הביקורת הקודמת

הקמת מועצת הניקוז הוסדרה בסעיפים 2 ו-3 בחוק, ותפקידה הוא לייעץ לשר החקלאות בנוגע להכרזה על אזור ניקוז, בנוגע לאישור תוכניות ניקוז שהגישו רשויות ניקוז ובכל עניין אחר של מדיניות כללית הכרוך בביצוע החוק. לפי החוק (טרם תיקונו ביוני 2022), המועצה תורכב משמונה חברים, נציגים שתמנה הממשלה, בנוסף למנהל הרשות הממשלתית למים וביוב שישמש כיו"ר המועצה, ומ-12 חברים שאינם נציגי הממשלה, שימנה שר החקלאות, ומהם שמונה נציגים של ארגונים חקלאיים יציגים. בדצמבר 2014 מינתה הממשלה את נציגיה למועצת

⁴⁶ צוות מימון ומבנה עסק גם בקביעת המתודולוגיה להכנת תוכניות אב עירונית לניהול נגר, מתן תמיכות לרשויות מקומיות חלשות ובקביעת תשלומים לטובת ניהול הנגר העירוני שייגבו על ידי כל רשות.

⁴⁷ צוות חירום והצלה עסק גם בהגדרת תחומי פעילותו וסמכויותיו של המשרד לבל"ם באירועי חירום, בהפצת אזהרות לאזרחים הנמצאים באזור סכנה, ביצירת תרחיש ותוכנית אב עבור הרשויות המקומיות, ובצורך להדריך להיערך לקראת אירועי שיטפונות והצפות.

הניקוז, ובהם נציג משרד החקלאות, נציג מאגף התקציבים במשרד האוצר ונציגים מן המשרדים והגופים הממשלתיים האלה: משרדי הג"ס, הפנים, הבריאות, האנרגיה ורמ"י.

הליקוי בדוח הקודם: נמצא כי עד מועד סיום הביקורת פעלה מועצת הניקוז ללא 12 נציגי הציבור, באופן שאינו תואם את הוראת החוק.

ההמלצה בדוח הקודם: עם כינונה הצפוי של הממשלה, על שר החקלאות למנות חברי מועצה נציגי ציבור בהתאם לחוק.

בתגובת משרד החקלאות על הדוח הקודם נמסר כי בכוונתו למנות נציגי ציבור עם כינונה של ממשלה חדשה. עוד ציין המשרד כי הרכב של 12 נציגי ציבור, ומהם שמונה נציגים של ארגונים חקלאיים, אינו תואם את הצרכים בתחום הנגר, ולפיכך הוא פועל מזה כמה שנים לתקן את החוק בעניין זה.

ביקורת המעקב

ביוני 2022 התקבל בכנסת תיקון מס' 7 לחוק. במסגרת התיקון שונה הרכב מועצת הניקוז כך שיהיה רוב לנציגי משרדי הממשלה וכעת הוא כולל 15 חברים, מתוכם 10 נציגי משרדי הממשלה ובהם הממונה שמינה השר מעובדי משרדו שיהיה היו"ר⁴⁸, שני נציגי ציבור שהם בעלי ידע ומומחיות בתחום הניקוז וההגנה מפני שיטפונות ולפחות אחד מהם מקרב הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, נציג השלטון המקומי ונציג השלטון האזורי, וכן נציג הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של החקלאים. כן נקבע כי שר החקלאות ימנה שני משקיפים מקרב נציגי רשויות הניקוז.

בנובמבר 2022 מינה שר החקלאות את סמנכ"ל ניהול נגר ומשאבי סביבה במשרד לשמש כממונה מטעמו לפי חוק הניקוז ומתוקף כך גם כיו"ר המועצה⁴⁹. כמו כן, במהלך התקופה שהסתיימה ביולי 2023 מינו שרי החקלאות, האוצר, האנרגיה, הבריאות, הפנים והג"ס ומנהלי מינהל התכנון, רמ"י, רשות המים, רט"ג, מש"ם ומרכז השלטון האזורי את נציגיהם במועצה, ובכלל זה את הנציגים שאינם עובדי מדינה. בתאריך 12.6.23 קיימה מועצת הרשות את ישיבתה הראשונה בהרכבה החדש.

הדוח הקודם העלה כי מועצת הניקוז פעלה ללא 12 נציגי ציבור, באופן שאינו תואם את הוראות החוק. ביקורת המעקב העלתה כי חוק הניקוז תוקן, הרכב המועצה שונה ואויש במלואו כקבוע בחוק, ובכלל זה בנציגי ציבור שמינו שרי החקלאות, האוצר, האנרגיה, הבריאות, הפנים והשר להג"ס, ומנהלי מינהל התכנון, רמ"י, רשות המים, רט"ג, מש"ם ומרכז השלטון האזורי.

מידת תיקון הליקוי



⁴⁸ במקום מנהל רשות המים, שביהן כיו"ר המועצה לפני תיקון החוק.

⁴⁹ ילקוט הפרסומים, 10883 (3.11.22), עמ' 656.

היבטי תכנון ובנייה במיזמי ניקוז והסדרת נחלים

סימון שטח הנחל כפולִיגון ועדכון תחומי פֶּשֶׁט הצפה של הנחלים בתמ"א 1

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, מסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל מהרמה הארצית עד הרמה המקומית, בין היתר בנוגע להכנת תוכניות מתאר - ארציות, מחוזיות ומקומיות. תוכנית מתאר ארצית קובעת את מדיניות התכנון הארצית או עוסקת בנושא ספציפי ויכולה לחול על כל שטח מדינת ישראל או על חלק ממנה. תוכנית מתאר ארצית נערכת ביוזמת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) וטעונה אישור הממשלה.

תוכנית מתאר ארצית אחת (להלן - תמ"א 1) מאגדת כמה תוכניות מתאר ארציות בנושאים שונים ומשמשת כלי לשמירת שטחים לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון שטחים פתוחים, דרכים ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד. במסגרת זו, תמ"א 1 קובעת מדיניות והוראות לגבי ניהול, ניקוז וניצול מיטבי של מי נגר עילי⁵⁰, וכן תכנון מיטבי של הנחל בשני פרקים נפרדים: בפרק המים ובפרק נחלים. הנחלים מסומנים במפות שבתשריטים הראשיים של התמ"א.

עקרונות תמ"א 1 מנחים מוסד תכנון להבטיח מעבר חופשי נגיש ורציף לאורך הנחל ולצמצם את הנגר העילי ואת נזקי ההצפות. בתמ"א נקבע רוחבם המזערי של כל אחד מהתחומים במרחב הנחל: אפיק הנחל, רצועת המגן⁵¹, רצועת השפעה⁵² ופֶּשֶׁט ההצפה⁵³.

יש תוכניות שבתשריטיהן ניתן ביטוי גרפי למרחב הנחל בתוכנית (להלן - פולִיגון). בתשריט שבו הנחל מסומן כפולִיגון, ניתן ביטוי גם לתחומי הנחל המסומנים בהתאם לקנה המידה של המפה. זאת לעומת תשריטי תוכניות שבהן הנחל מסומן כציר (קו) בלבד.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הורתה בדצמבר 2020 על עריכת שתי תוכניות מתאר ארציות - שינוי 7 לתמ"א 1 (להלן - תמ"א 7/1), שמטרתה קביעת הוראות למיתון שיטפונות ומתן פתרונות לניהול נגר; ותמ"א 47 להסדרה של אתרי ויסות וניהול נגר בראייה אגנית באגן הירקון ובאגן מקומי שרון.

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: אף שבהוראות תמ"א 1 נקבע רוחבם המזערי של כל אחד מהתחומים במרחב הנחל (אפיק הנחל, רצועת המגן, רצועת השפעה ופֶּשֶׁט הצפה) מתוך מטרה לשמור על תפקודו התקין של הנחל על תחומי השונים ולצמצם את הנגר העילי ואת נזקי השיטפונות, הדבר אינו משתקף בתשריט תמ"א 1, ובו הנחלים מסומנים כקו ולא כפולִיגון שאמור לתת ביטוי גרפי למרחב הנחל על כל תחומיו. כמו כן נמצא כי בהתאם לבדיקות המשרד ורשויות הניקוז, פשטי ההצפה המסומנים בתמ"א 1 אינם מעודכנים.

ההמלצה בדוח הקודם: מומלץ שמינהל התכנון ישלים במסגרת עריכת שתי תוכניות התמ"א (תמ"א 7/1 ותמ"א 47) את בחינת סימון שטח הנחל ותחומיו וכן, בתיאום עם המשרד ורשות המים, את עדכון פשטי ההצפה. באופן זה הוראותיה של תמ"א 1, הנוגעות לשימוש בתחומים במרחב הנחל, יחולו על כלל השטחים הרלוונטיים.

בתגובת מינהל התכנון על הדוח הקודם נמסר כי במסגרת הכנת תמ"א 7/1 ותמ"א 47 ייבחנו גם הנושאים של סימון הנחלים בפולִיגונים, עדכון פשטי ההצפה ורכיבי נחל נוספים ואיתור אתרי ויסות נגר.

50 בכלל זה הוראות בנוגע לשמירת שטחים לאתרי החדרה ולמניעת זיהומם, בנוגע להכנה ולהפקדה של תוכניות מפורטות לאתרי איגום, אגירה, ויסות והחדרה.

51 לפי התמ"א, רצועת קרקע המהווה חִיץ הגנה על הנחל, לאורך האפיק משני צידיו, ומאפשרת מעבר רציף לאורך הנחל.

52 רצועת השפעה היא רצועת קרקע שהפעילות בה משפיעה על תפקוד הנחל ומושפעת ממנו, בהתאם לאופי השימושים בה.

53 לפי התמ"א, פֶּשֶׁט ההצפה הוא שטח לאורך הנחל שבו זורמים או עומדים מים, תדיר או לפרקים, כתוצאה מזרימות שהנחל אינו מסוגל להעביר, שכן ספיקת הזרימה בנחל גבוהה מכיושר ההולכה שלו. בתמ"א נקבעו הנחיות והגבלות למוסד תכנון על השימושים האפשריים בחלקים השונים של פֶּשֶׁט ההצפה.

בתגובת רשות המים על הדוח הקודם נמסר כי לדעתה יש להקים בסיס נתונים ארצי הקושר בין עוצמת הזרימה (הספיקה) בנחלים לפשטי ההצפה הצפויים. כן היא הציעה לעדכן את בסיס הנתונים בהלימה לעדכון פשטי ההצפה המסומנים בתשריטי תמ"א 1.

בתגובת רשות הניקוז שורק לכיש (להלן גם - רנש"ל) על הדוח הקודם נמסר כי אין בתשריטי תמ"א 1 כדי לתת מענה לפשטי ההצפה הנחוצים. לכן היא פועלת להכריז על נחלים כמפעלי ניקוז⁵⁴, ובכך לקבוע את גבולותיהם ואת פשטי ההצפה שלהם.

ביקורת המעקב

במרץ 2024 מסר מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי תשריט תמ"א 1 ערוך בקני"מ 1:100,000, ומשכך אין אפשרות להציג בו את רוחבם האמיתי של אפיקי הנחלים לפי קנה המידה של המפה. עם זאת, במסגרת שינוי תמ"א 557/1, הוא מתכנן להוסיף לתמ"א הוראה הקובעת כי כל תוכנית מפורטת הכוללת נחל תסמן בתשריט שלה את תחומי הנחל. הוראה זו תייצר ודאות לגבי תחום הנחל.

לעניין שכבת פשטי ההצפה בתמ"א 7/1 ציין המינהל כי זו תעודכן לאחר שרשויות הניקוז יסיימו לחשב את פשטי ההצפה בתוכניות האב (תוכניות ניהול סיכונים שיטפונות), עבודה המתקיימת במקביל לקידום תמ"א 7/1. עוד ציין המינהל כי התמ"א תסמך את המועצה הארצית לתכנון ובנייה לבצע עדכונים בה (כדוגמת עדכון שכבות מידע על פשטי הצפה), ללא צורך באישור הממשלה.

במענה לשאלון שהעביר משרד מבקר המדינה השיבו ביוני וביוולי 2024 11 רשויות הניקוז כי הן עדכנו את מינהל התכנון במידע עדכני על הנחלים ועל פשטי ההצפה שבתחומם לצורך עריכת תמ"א 7/1 (בנושא המידע הקיים ברשויות הניקוז על הנחלים ופשטי ההצפה, ראו בפרק "מיזמים לאומיים לתיעוד פעולות לצמצום נזקי שיטפונות").

מדיון⁵⁶ ועדת העורכים של תמ"א 7/1 (להלן - ועדת העורכים של תמ"א 7/1)⁵⁷ עולה כי בתמ"א צפויות להינתן הנחיות חדשות לעריכת תוכניות הכפופות לתמ"א, ובין היתר אלו: הנחיות על שמירת שטחים ותכנון מפורט של אתרי ויסות, סימון אתרים לניהול נגר בתשריטי התוכניות באמצעות סמל ובאמצעות פוליון. כן ייקבעו הוראות לשינוי תשריטי תוכניות תב"ע, באופן שיתוקנו טעויות בסימון נחלים אחדים ותעודכן שכבת פשטי הצפה. נוסף על כך, מתוכננים שינויים בתשריטי התמ"א עצמה - בסימון פשטי ההצפה על פי מידע עדכני וכן בסימון אתרים לניהול נגר באמצעות סמל ובאמצעות פוליון (בנושא עריכת תמ"א 7/1 בהתאם לתוכנית העבודה ולוח הזמנים להשלמת עריכתה, ראו בפרק "מיזמים לאומיים לתיעוד פעולות לצמצום נזקי שיטפונות").

מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת מדצמבר 2024 (להלן - תשובת מינהל התכנון) כי במסגרת שינוי תמ"א 7/1 מוצע להרחיב את תחומי הנחל עליהם חלות ההוראות המחמירות ביותר לצורך הגנה על הנחלים. ההצעה מרחיבה את רצועת המגן מרוחב של 5 מטרים מצדי הנחל לרוחב של 20 מטרים לכל צד מגבול האפיק בנחלים משניים, ושל 30 מטרים לכל צד מגבול האפיק בנחלים ראשיים. הוא הוסיף כי עדכון פשטי ההצפה בשינוי תמ"א 7/1 נעשה בהתאם למידע מעודכן שהתקבל ממשרד החקלאות ומרשויות הניקוז. שינוי תמ"א 7/1 צפוי לעלות לדיון בוולנט"ע (הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים) ברבעון הראשון של 2025 לצורך המלצה למועצה הארצית להעבירו להעדרות הוועדות המחוזיות⁵⁸.

54 תוכנית סטטוטורית מתוקף חוק הניקוז. רשויות ניקוז נוהגות לקבוע בשטח שהוכרז בתוכנית את גבולותיו, את השימוש המותר בו וכן הגבלות על שימושים (למשל, בעורק הנחל ובמרחבו ובפשטי ההצפה).

55 בעניין זה ראו להלן בפרק "תוכנית מתאר ארצית ייעודית להגנה מפני נזקי שיטפונות".

56 תמ"א 7/1 - ועדת עורכים מספר 10, התקיימה במשרדי מינהל התכנון וביום (26.2.24).

57 המועצה הארצית לתכנון ובנייה הורתה ב-1.12.20 על עריכת תמ"א 7/1, ושאת הכנתה תלווה ועדת עורכים - ועדה משותפת למנהל התכנון ולרשויות הנוגעות לעניין, שתפקידה להנחות על הכנת התוכנית לפרטיה ועל ניסוחה.

58 לכל מחוז במדינת ישראל יש ועדה מחוזית לתכנון ובנייה שהיא הגורם האחראי על תחום התכנון במחוז. במסגרת זו, הוועדה המחוזית מתווה את מדיניות התכנון במחוז ומעירה על תוכניות ונושאים הנידונים במועצה הארצית.

הדוח הקודם העלה כי הנחלים בתמ"א 1 מסומנים כקו ולא כפוליון, ולכן אינם משקפים את כל תחומי הנחל על שימושי השונים ואינם יכולים לשמש בסיס תכנוני להוראות ולתשריטי התוכניות הכפופים לתמ"א. כן עלה כי פשטי ההצפה המסומנים בתמ"א 1 אינם מעודכנים, וקיים חשש כי יעשה בפשטי הצפה שלא עודכנו בתמ"א, שימוש האסור על פיה.

ביקורת המעקב העלתה כי במסגרת שינוי תמ"א 7/1 (שהכנתו מצויה בשלבי עבודה מתקדמים במועד ביקורת המעקב), פועלים מינהל התכנון ומשרד החקלאות כדי לעדכן את פשטי ההצפה בתמ"א 1 ואת ההנחיות על סימון תחומי הנחלים כפוליון בתוכניות הכפופות לתמ"א.

מומלץ שמינהל התכנון ישלים את עבודת המטה לעדכון תמ"א 1 בנתוני תחומי הנחלים ופשטי ההצפה ובהנחיות לגבי התוכניות הכפופות לה, על מנת שניתן יהיה להתקדם בשלבי העבודה ולהביא את התוכנית המעודכנת לאישור הממשלה.

מידת תיקון הליקוי



מעורבות רשויות הניקוז באישור תוכניות המשפיעות על הנגר

פטור מהגשת מסמך לניהול נגר

הביקורת הקודמת

לפי תמ"א 1, תוכנית הצפויה לשנות את משטר הזרימה העילי של הנחל תוגש למוסד תכנון בצירוף מסמך לניהול הטיפול במי נגר ובניקוזם (להלן - המסמך או מסמך לניהול נגר). המסמך מיועד לבחון את השפעת התכנון המוצע על משטר הניקוז בשטח התוכנית בהקשר לאגן הניקוז, ולהציע אמצעים על מנת להבטיח ניהול וטיפול בנגר תוך השפעה מושכלת ומזערית על הסביבה ועל אגן הניקוז. המסמך יועבר יחד עם יתר מסמכי התוכנית להתייעצות עם רשות הניקוז.

לפי תמ"א 1, גם תוכנית שאינה צפויה להשפיע על משטר הזרימה בנחל, אך חלה על שטח נרחב, או תוכנית שעשויה להשפיע מחוץ לגבולותיה בנושאי נגר עילי, הצפות או מי תהום, מחייבת צירוף מסמך לניהול נגר. עם זאת, כאשר מצא מוסד התכנון שתוכנית מקיימת את אחד התבחינים שנקבעו בתמ"א⁵⁹, הוא רשאי לפטור את מגיש התוכנית מהגשת המסמך, ללא צורך ביידוע רשות הניקוז או קבלת עמדתה בעניין.

הליקוי בדוח הקודם: בתמ"א 1 נקבע כי מוסד תכנון רשאי לפטור מגיש תוכנית - שחלה על שטח נרחב או עשויה להשפיע מחוץ לגבולותיה בנושאי נגר עילי, הצפות או מי תהום - מהגשת מסמך לניהול נגר, אחרי שמצא שהתוכנית עומדת באחד התבחינים שנקבעו בתמ"א. זאת, ללא צורך ביידוע רשות הניקוז או קבלת עמדתה בעניין. במקרים אלו רשות הניקוז אינה מיועדת בהליכי התכנון של התוכנית.

ההמלצה בדוח הקודם: כדי להבטיח שמוסדות התכנון יהיו מודעים לכל השיקולים שיש להביא בחשבון במתן פטור מהגשת מסמך לניהול נגר לתוכנית, מוצע שבשנים הראשונות לתחולת תמ"א⁶⁰, בד בבד עם קידום

⁵⁹ התוכנית כוללת הנחיות פרטניות לחלחול מי נגר בתחומה; התוכנית נקודתית ואינה משפיעה מחוץ לגבולותיה בנושא נגר עילי; התוכנית חלה על שטח הסמוך לשטחים פתוחים שאלהים ניתן להפנות את הנגר העילי.

⁶⁰ התמ"א פורסמה למתן תוקף סמוך לפני תחילת הביקורת הקודמת, בינואר 2020.

שינוי 8 בה הנוגע לניהול הנגר העירוני (להלן - תמ"א 8/1)⁶¹, יינתנו החלטות מוסד תכנון על מתן פטור לאחר התייעצות עם רשות הניקוז ששטח התוכנית נמצא בתחומה.

בתגובת מינהל התכנון על הדוח הקודם נמסר כי בשינוי 8 לתמ"א 1, יינתן מענה הולם ומלא להמלצות הביקורת, שכן מוצע בו כי הפטור יינתן לאחר התייעצות עם רשות הניקוז.

ביקורת המעקב

תמ"א 8/1 - שינוי לפרק המים אושרה על ידי הממשלה⁶² באוגוסט 2023. בהוראותיה⁶³ נקבע כי מוסד תכנון רשאי לפטור מהצורך בהגשת מסמך ניהול נגר, באופן מלא או חלקי, אם השתכנע כי בהתייחס לגודל התוכנית, תכנית⁶⁴ הבינוי המוצעת בה, נפח הנגר שהיא עתידה לייצר ומאפייני הסביבה, ההשפעה הצפויה ממנה הינה שולית למערך הניקוז בסביבתה ולא צפויות הצפות בשטח התוכנית, וזאת לאחר התייעצות עם רשות הניקוז.

בדוח הקודם נמצא כי רשויות הניקוז אינן מיועדות לגבי הליכי התכנון של כל תוכניות המתאר אשר עשויות להשפיע מחוץ לגבולותיהן בנושאי נגר עילי, הצפות או מי תהום. זאת במקרים שבהם מוסד תכנון פטר את מגיש התוכנית מצירוף מסמך לניהול הנגר שמטרתו לבחון את השפעת התכנון על משטר הניקוז ולהציע אמצעים על מנת להבטיח ניהול וטיפול בנגר לעת מימוש התוכנית. התוצאה של הפטור מהגשת המסמך היא גם העדר התייעצות עם רשות הניקוז בדבר התוכנית המוגשת.

ביקורת המעקב העלתה כי בתמ"א 8/1, המעדכנת את תמ"א 1, נקבע כי פטור כאמור יינתן רק לאחר התייעצות עם רשות הניקוז, דבר האמור להבטיח כי רשויות הניקוז יהיו מודעות לכלל התוכניות, גם אלה שיקבלו פטור מהכנת מסמך לניהול הנגר.

מידת תיקון הליקוי



מיזמים לאומיים לתיעדוף פעולות לצמצום נזקי שיטפונות

ניהול סיכוני שיטפונות

הביקורת הקודמת

לאור מגמת הפיתוח המואץ והנרחב במדינה, הגוררת עלייה ניכרת באירועי הצפות ובהיקף הנזקים, התחדדה במשרד החקלאות ההכרה כי יש להרחיב את ארגז הכלים העומד לרשות רשויות הניקוז, ולעבור לנהל את תחום ניקוז הנגר לפי תוכניות ניהול סיכונים שיתעדכנו מדי כמה שנים. המשרד קידם בשנת 2020 פעילות ניסיונית (פיילוט) ובמסגרתה שש רשויות ניקוז⁶⁵ נדרשו לאסוף ולנתח מידע על אירועי הצפות שאירעו בעבר ולאסוף מידע

⁶¹ תמ"א 8/1, שהייתה במועד הביקורת בתהליכי אישור, אושרה באוגוסט 2023, בעניין זה ראו להלן.

⁶² החלטת הממשלה 903 (פ/22), "תוכנית מתאר ארצית - תמ"א 8/1 - שינוי לפרק המים" (31.8.23).

⁶³ מינהל התכנון, **תמ"א 8/1 שינוי לפרק המים** - הוראות התוכנית - נוסח לאישור הממשלה, סעיף 7.14 "מסמך ניהול נגר וניקוז" וסעיף 7.15 (אוגוסט 2023).

⁶⁴ מושג בתחום התכנון והבנייה המתייחס לשטח הקרקע המכוסה על ידי מבנה.

⁶⁵ רשויות הניקוז שקמה בשור, כינרת, קישון, ירדן דרומי, ערבה ושורק לכיש.

מתוכניות של גופי תכנון על אודות הפיתוח הצפוי במדינה עד שנת 2040 (שכן יש לו השפעה על ניהול הנגר⁶⁶). כן נקבעו בפילוט כללים לעריכת תחשיבים כלכליים לחישוב נזקי השיטפונות (במשק בית, בבית עסק וכו').

הליקוי בדוח הקודם: המתודולוגיה של התוכניות לניהול סיכונים שיטפונות התמקדה בניהול הסיכונים באגני הניקוז של כל רשות ניקוז בנפרד, ואין בה הנחיה בדבר תכלולן של התוכניות האגניות לתוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות בראייה כלל-ארצית. לפיכך, תהליך התיעדוף שמבצע משרד החקלאות בכל שנה לצורך הקצאת תמיכות עבור תוכניות ניקוז שמגישות רשויות הניקוז אינו כולל בחינה של תוכניות הניקוז האמורות בהלימה לתוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות ובראייה כלל-ארצית ורב-שנתית (ראו להלן בחלק "תקציב הפיתוח", הפרק "דירוג הפרויקטים").

ההמלצה בדוח הקודם: מומלץ שהאגף לניהול נגר ישלים את פיתוח המתודולוגיה הארצית לניהול סיכונים שיטפונות, ויכלול בה גם כלים לגיבוש החלטות למתן מענה לסיכונים ההצפה שיאותרו ולקביעת תיעדוף הטיפול בסיכונים ברמה הלאומית. על המשרד לפעול בשיתוף משרד האוצר להשלמת גיבוש המענה התקציבי למעבר משלב הפילוט, כדי שניתן יהיה ליישם את הכנת התוכניות לניהול סיכונים שיטפונות בכלל רשויות הניקוז וברמה הארצית, בהתאם לתוצאות הפילוט. ראוי שאיסוף המידע והכנת התוכניות לניהול סיכונים שיטפונות ייעשו בשיתוף הרשויות המקומיות, כך שיתאפשר גם למתכנני הניקוז ברשויות המקומיות לפעול בתיאום עם רשויות הניקוז לפי התובנות שירכזו. מוצע שהמשרד יקבע לרשויות הניקוז אבני דרך להכנת התוכניות לניהול סיכונים ולוח זמנים להשגתן, וכן יקיים בקרה שוטפת אחר התקדמות הכנת התוכניות לניהול סיכונים.

בתגובת משרד האוצר על הדוח הקודם נמסר כי יש להרחיב את הפילוט כדי ליצור תוכניות הממפות את הסיכונים הקיימים ומציגות תיעדוף להשקעה בתשתיות ניקוז לפי תחשיבים כלכליים עבור כל רשויות הניקוז. משרד האוצר הדגיש כי טרם הרחבת הפילוט והשקעת תקציבים נוספים יש לבחון את תוצריו כדי לוודא שפתרון זה משיג את התוצאה הרצויה.

בתגובת מש"ם על הדוח הקודם נמסר כי יש ליצור מאגר מידע אזורי, ברמה האגנית, שיוכל לגשר על פערי מידע הקיימים גם ברמה המקומית, ולתרום לאיכות התוכניות ולאחידות בתכנון הניקוז באגן הניקוז.

ביקורת המעקב

תוכניות ניהול סיכונים אגניות

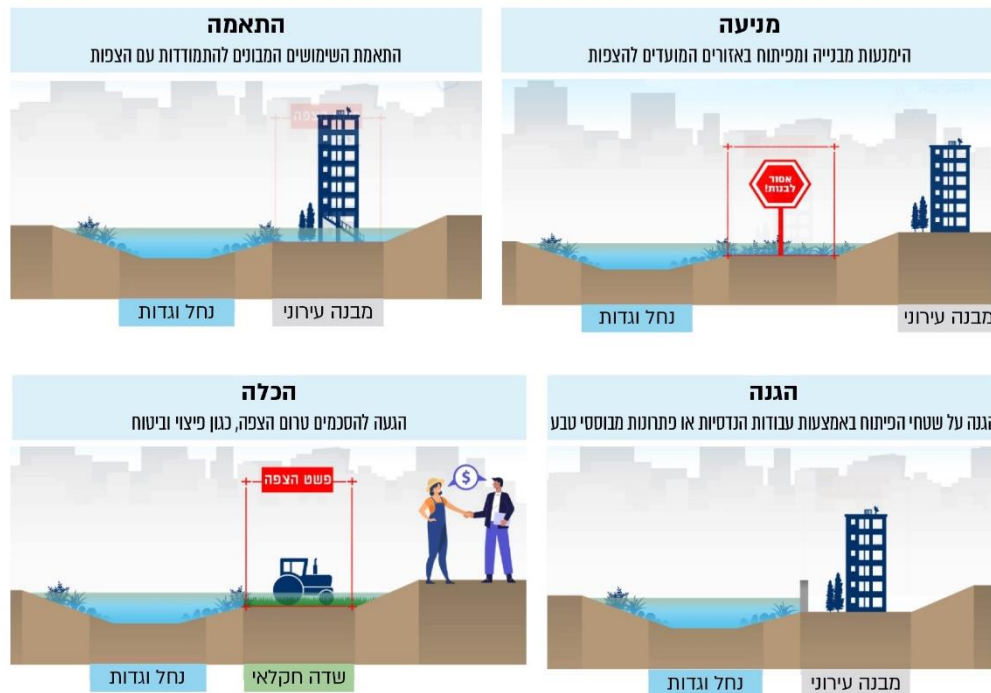
בספטמבר 2021 פרסם משרד החקלאות את המדריך לגיבוש תוכניות אגניות לניהול סיכונים שיטפונות (להלן - תוכניות ניהול סיכונים אגניות). על פי המדריך⁶⁷, מטרת תוכניות ניהול סיכונים אגניות לסייע לרשויות הניקוז (בשיתוף עם גורמי התכנון והפיתוח, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות, קהילות, יזמים, נציגי הממשלה הרלוונטיים ועוד) למפות את תמונת הפיתוח העתידית באזור ולכמת את הנזק הכלכלי הפוטנציאלי שעלול להתרחש כתוצאה מאירועי שיטפונות בהסתברויות השונות. המענה לסיכונים באגן ניתן באמצעות ארבע חלופות פעולה.

להלן בתמונה 3, לשם ההמחשה, פירוט חלופות הפעולה להגנה מפני נזקי שיטפונות לנוכח סיכונים שמזוהים בהליך ניהול הסיכונים.

⁶⁶ יצוין כי במרץ 2017 אימצה הממשלה בהחלטה 2457 "תוכנית אסטרטגית לדיור" (2.3.17), תחזית צורכי הדיור בישראל לתקופה 2017 - 2040, ולפיה תידרש בנייתן של כ-1.5 מיליון יח"ד כדי לספק את צורכי הדיור של האוכלוסייה.

⁶⁷ המדריך לגיבוש תוכניות אגניות לניהול סיכונים שיטפונות (1.9.21).

תמונה 3 : חלופות הפעולה להגנה מפני נזקי שיטפונות



תמונות מתוך מצגת בנושא המתודולוגיה לניהול סיכונים שיטפונות של משרד החקלאות וביטחון המזון.

בהתאם למתודולוגיה, הכנת תוכנית ניהול הסיכונים האגנית מורכבת מכמה תהליכים הפרושים על פני 15 אבני דרך, שביצוען אמור להימשך כ-24 חודשים. בכלל תהליכים אלה, מיפוי שטחי האגן שצפויים להיבנות עד שנת 2040 (אבני דרך 1 ו-2), חישוב פשטי ההצפה (אבן דרך 3), איתור שימושי הקרקע הצפויים להיפגע מהצפות ואלה שניתן להגן עליהם (אבן דרך 4), חישוב פוטנציאל הנזק (אבני דרך 5-10), מיפוי שימושים רגישים ותשתיות תחבורה (אבני דרך 11 ו-12), וגיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית הנותנת מענה לסיכונים (אבני דרך 13-15).

באוקטובר 2021 פרסם האגף קול קורא לרשויות הניקוז להגשת בקשות להשקעה בנושא "תוכניות אגניות לניהול סיכונים שיטפונות באגני נחלים מרכזיים"⁶⁸, שיתבססו על המתודולוגיה שכתב. בהסכם בין המשרד למשרד האוצר הוקצה תקציב שנתי בסך 10 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2022 - 2024 לצורך קידומן של התוכניות האגניות.

בשנים 2022 - 2024 הקצה משרד החקלאות תקציב תמיכות לרשויות הניקוז בסך 26.3 מיליון שקלים לטובת הכנת התוכניות. גובה ההקצאה נקבע בהתאם למאפייני אגני הניקוז של הרשות ולהצעות המחיר שהציגו לרשויות הניקוז יועצים מקצועיים לעריכת התוכניות, בהתאם להיקף העבודה הנדרשת. במועד ביקורת המעקב עסקו תשע רשויות ניקוז בהכנת תוכניות ניהול סיכונים אגניות. במהלך ביקורת המעקב החלו שתי רשויות הניקוז הנותרות להכין את תוכניות ניהול הסיכונים האגניות.

משרד החקלאות וביטחון המזון, אגף שימור וניקוז, קול קורא לרשויות ניקוז להגשת בקשות להשקעה בנושא "תוכניות אגניות לניהול סיכונים שיטפונות באגני נחלים מרכזיים" (6.10.21).

לוח 1: פירוט של התחייבויות משרד החקלאות לרשויות הניקוז (באלפי שקלים), לוחות הזמנים להכנת התוכניות האגניות והשלב שהן נתונות בו, דצמבר 2024

רשות הניקוז	מועד הוצאת ההתחייבות* התקציבית	סכום התמיכה באלפי ש"ח	מועד תחילת הכנת התוכנית	תאריך הסיום המקורי	השלב שבו נמצאת רשות הניקוז ביישום התוכנית (מתוך 15)
קישון	12.12.21	2,919	5.2.23	25.1.25	סיום אבן דרך 4, איתור שימושי הקרקע הצפויים להיפגע מהצפות ואלה שניתן להגן עליהם
	7.8.23**				
שרון	12.12.21	2,694	21.7.22	10.7.24	סיום אבן דרך 4, איתור שימושי הקרקע הצפויים להיפגע מהצפות ואלה שניתן להגן עליהם
	7.8.23**				
שורק לכיש	2.3.22	2,500	16.1.23	5.1.25	סיום אבן דרך 3, הכנת מפות פשטי הצפה
גליל מערבי	26.6.22	3,056	16.1.23	5.1.25	יישום אבן דרך 3, הכנת מפות פשטי הצפה
כינרת	26.6.22	1,600	16.1.23	5.1.25	לקראת סיום שלב 4, איתור שימושי הקרקע הצפויים להיפגע מהצפות ואלה שניתן להגן עליהם, מיפוי בינוי קיים ועתידי
ירדן דרומי	21.12.22	1,548	21.9.23	10.9.25	לקראת סיום שלב 2, מיפוי בינוי קיים ועתידי
ירקון	21.12.22	2,923	5.6.23	20.5.25	יישום אבן דרך 3, הכנת מפות פשטי הצפה
כרמל	21.12.22	3,092	9.3.23	26.2.25	יישום אבן דרך 3, הכנת מפות פשטי הצפה
שקמה בשור	21.12.22	3,175	23.7.23	12.7.25	יישום אבן דרך 3, הכנת מפות פשטי הצפה
ים המלח	18.10.23	1,494	15.5.24	—	יישום אבן דרך 1, איסוף מידע ובחירת אזור התמקדות
ערבה	18.10.23	1,265	21.5.24	—	יישום אבן דרך 2, מיפוי בינוי קיים ועתידי
סך הכול		26,266			

על פי נתוני משרד החקלאות, דצמבר 2024.

* הנתונים בלוח ממוינים לפי מועד ההתחייבות התקציבית.

** תוקף ההתחייבות התקציבית הוארך על ידי המשרד באוגוסט 2023.

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי קיים חשש שחמש רשויות ניקוז⁶⁹ יתעכבו במעבר ליישום אבן הדרך השלישית במתודולוגיה נוכח קשיים טכניים בהשגת נתונים טופוגרפיים מעודכנים הנדרשים לחישוב פשטי ההצפה בשטחן, וזאת עקב אילוצים הנובעים ממלחמת "חרבות ברזל". המשרד מסר כי הוא מנסה לסייע לרשויות אלה להצטייד במידע מהימן, בסיוע משרד הביטחון.

משרד החקלאות מסר בתשובתו לממצאי הביקורת כי הוא מיישם את המתודולוגיה להכנת תוכנית ניהול הסיכונים האגנית בכל רשויות הניקוז. כל משרדי הממשלה והרשויות המקומיות להם יש נגיעה לאזורים בעלי סיכון והנמצאים בפשט הצפה, חברים בוועדות היגוי שמנהלות את הליך יישום המתודולוגיה בכל אחת מרשויות הניקוז. המשרד ציין כי גם רשויות ניקוז ים המלח וערבה שהתעכבו תחילה, החלו במאי 2024 ביישום המתודולוגיה להכנת תוכנית ניהול הסיכונים האגנית וכי רשויות ניקוז אחרות התקדמו מאז אפריל 2024 ביישום אבני הדרך. עוד מסר המשרד כי בשל קשיי המלחמה הוא דחה את המועד שקבע לרשויות הניקוז לסיום יישום

המתודולוגיה והכנת תוכניות הסיכונים האגניות לדצמבר 2026, ובהתאם לכך הוארכו גם כל ההתחייבויות התקציביות שנתן לרשויות הניקוז.

משרד החקלאות פרסם בספטמבר 2021 את המדריך לגיבוש תוכניות ניהול סיכונים אגניות. כמו כן, בשנים 2022 - 2024 הקצה המשרד תקציב תמיכות לרשויות הניקוז בסך 26.3 מיליון ש"ח לטובת הכנת התוכניות. עם זאת, רשויות הניקוז ים המלח והערבה החלו בהכנת תוכנית ניהול סיכונים לאגני הניקוז שבתחומן רק במהלך הביקורת - במאי 2024. אשר ליתר רשויות הניקוז, רובן מצויות בשלבים הראשוניים של הכנת התוכנית האגנית לניהול סיכונים שיטפונות. נוכח מלחמת חרבות ברזל, דחה משרד החקלאות את המועד שקבע להשלמת תוכניות ניהול הסיכונים האגניות לסוף שנת 2026.

מומלץ כי המשרד ימשיך לעקוב אחר הרשויות וללוות אותן בהתקדמות פעולותיהן להכנת התוכניות, ויבחן אם באפשרותו לסייע לרשויות ניקוז שנתקלות בקשיים, להתקדם בעריכת התוכניות כך שכל רשויות הניקוז יסיימו את הכנתן, לפי הלו"ז החדש שנקבע לכך בדצמבר 2026.

תוכנית ארצית לניהול סיכונים שיטפונות

התוכניות האגניות לניהול סיכונים שיטפונות אמורות לשמש בסיס ליצירת תוכנית ארצית לניהול סיכונים שיטפונות. באפריל 2024 מסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי הוא מקדם חשיבה לתכלול כלל התוכניות האגניות ליצירת תוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות בראייה כלל-ארצית, ובהתאם לכך לתעדף תוכניות ופרויקטים לביצוע. המפתח המדויק לתיעדוף יגובש במסמך מתודולוגיה במהלך שנת 2024, בשיתוף פעולה עם אגף התקציבים במשרד האוצר. זאת כדי שהמשרד יהיה ערוך בשנת 2026 לתעדף את פעולותיו ליישום תוכניות ניהול הנגר.

בדוח הקודם עלה כי מתודולוגיית התוכניות לניהול סיכונים השיטפונות אינה כוללת הנחיה בדבר תכלולן של התוכניות האגניות לתוכנית לאומית לניהול סיכונים שיטפונות בראייה כלל-ארצית. כתוצאה מכך, תהליך התיעדוף של משרד החקלאות להקצאת תמיכות עבור תוכניות הניקוז שמגישות לו רשויות הניקוז, אינו כולל בחינה בראייה כלל-ארצית ורב-שנתית.

בביקורת המעקב נמצא כי רק במהלך הביקורת בשנת 2024 המשרד החל בפיתוח המתודולוגיה הארצית לניהול סיכונים שיטפונות, באופן שתכלול כלים לגיבוש החלטות ולקביעת תיעדוף לטיפול בסיכונים ברמה הלאומית.

בתשובת משרד החקלאות לממצאי הביקורת נמסר כי עבודת המטה המשרדית להכנת מסמך המפרט את המתודולוגיה הארצית לניהול סיכונים שיטפונות צפויה להסתיים לקראת סוף שנת 2026.

על המשרד לסיים את הכנת המתודולוגיה הארצית לניהול סיכונים שיטפונות במועד שנקבע ולכלול בה כלים לגיבוש החלטות ותיעדוף ברמה הלאומית. בהתאם לכך, עליו להקצות תמיכות עבור תוכניות ניהול נגר וניקוז בהלימה למתודולוגיה הארצית שתיקבע.

מידת תיקון הליקוי



תוכנית מתאר ארצית ייעודית להגנה מפני נזקי שיטפונות

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: בתוכניות המתאר הארציות אין הגנה סטטוטורית מספקת לתשתיות הידרולוגיות (נחלים, פשטי הצפה, ערוצי ניקוז, אתרי ויסות נגר) שנועדו לצמצם ואף למנוע נזקי שיטפונות במקומות מועדים לכך בארץ.

ההמלצה בדוח הקודם: משרד מבקר המדינה ציין לחיוב את היוזמה המשותפת של האגף ושל מינהל התכנון להכנת תמ"א לניהול נגר ברמה האגנית. מאחר שמדובר בפרויקט תכנוני לאומי, הוצע לקבוע במסגרתו הן את אבני הדרך ואת הגורמים האחראיים ליישומן והן לוח זמנים לכך. הוצע גם לקיים בקרה אחר התקדמות תכנון התמ"א ויישומה.

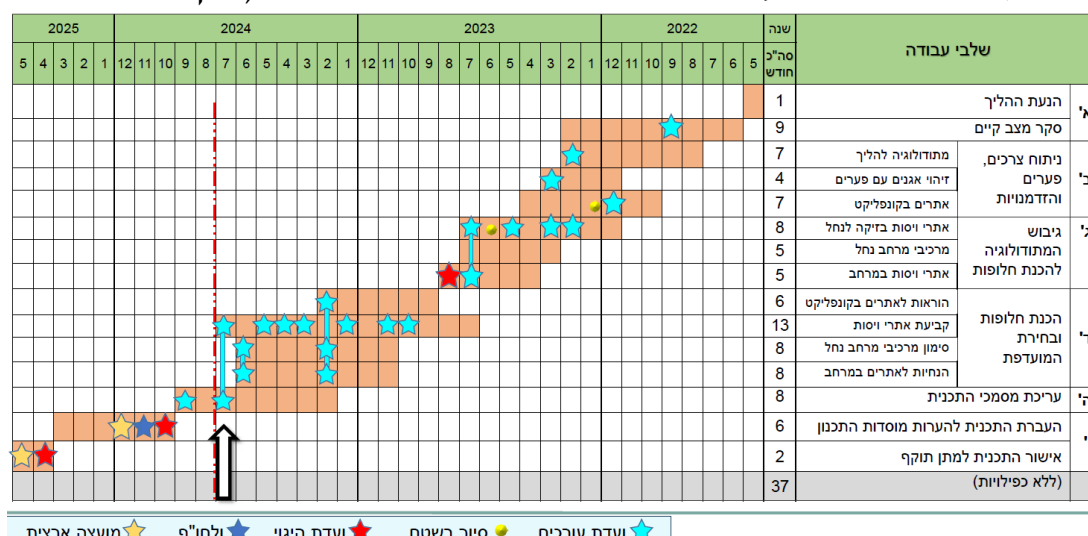
בתגובת מינהל התכנון לדוח הקודם נמסר כי בדצמבר 2020 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הכנתה של התמ"א לניהול נגר ברמה האגנית - תמ"א 7/1. ההוראה קובעת כי על התמ"א להתייחס בין היתר לגיבוש עקרונות וקריטריונים למיקום אתרי הוויסות ולפתרונות לניהול הנגר בראייה אגנית, להקמת אתרי ויסות בשטחים החקלאיים, לקביעת הוראות להכנת תוכניות מפורטות לאתרים ולבחינת הצורך במתן הוראות לאזורי פיתוח סמוכים לאתר ויסות, נחל או פשט הצפה. הכנת התמ"א לניהול נגר ברמה האגנית תיעשה לפי אבני הדרך שייקבעו על ידי ועל ידי המשרד.

ביקורת המעקב

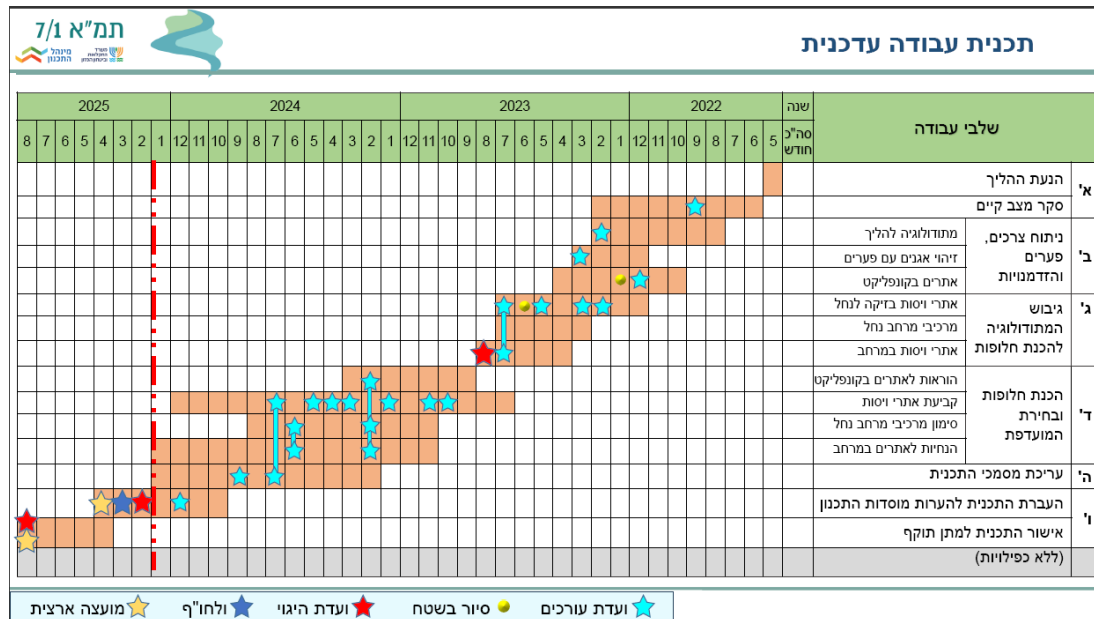
ממסמכי ועדת ההיגוי של תמ"א 7/1 (שהיא גם הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים - ולנת"ע) עולה כי בפברואר 2023⁷⁰ היא קבעה, תוכנית עבודה הכוללת אבני דרך ולוח זמנים להכנת התמ"א. לפי התוכנית המועצה הארצית לתכנון ובנייה תיתן לתמ"א תוקף במרץ 2025.

ועדת העורכים של תמ"א 7/1 קיימה 14 דיונים בחודשים ספטמבר 2023 עד יוני 2024. מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי תמ"א 7/1 הייתה אמורה להגיע לשלב אישור התוכנית בוולנת"ע ובמועצה הארצית באפריל 2025. בפועל, הוארך המועד, ותמ"א 7/1 צפויה להגיע לאישור המועצה הארצית באוגוסט 2025 (כחצי שנה לאחר המועד שנקבע במקור) ובעקבותיה לאישור הממשלה.

לוח 2: פירוט תוכנית העבודה של תמ"א 7/1 ולוח הזמנים להשלמתה, נכון ליולי 2024



לוח 3 : פירוט תוכנית העבודה המעודכנת של תמ"א 7/1 ולוח הזמנים להשלמתה, ינואר 2025



המקור : מינהל התכנון.

בביקורת הקודמת מסר מינהל התכנון כי כבר בדצמבר 2020 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הכנתה של תמ"א 7/1 אשר אמורה לעגן סטטוטורית פתרונות להשהיה וויסות נגר, לקבוע הנחיות בדבר הפיתוח באזורים המושפעים מנגר, ולהבטיח את תפקוד התשתית ההידרולוגית של מערכת הנחלים.

מביקורת המעקב עולה כי הכנתה של תמ"א 7/1 החלה במחצית שנת 2022, והיא נמצאת כעת בשלב הכנת החלופות של אתרי ויסות שייכללו בתמ"א ובחירת החלופות המתאימות להיכלל בה (שלב ד' בתוכנית העבודה). בהתאם לתוכנית העבודה המעודכנת שקבעה הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע), עד חודש אוגוסט 2025 על מינהל התכנון ומשרד החקלאות להשלים את עריכת מסמכי התמ"א, לקבל וליישם בהערוות התוכנית תובנות שיעלו מוסדות התכנון בהערוותיהם, להביא את התמ"א לאישור המועצה הארצית, ולאחר קבלתו - להביאה לאישור הממשלה.

על מינהל התכנון ועל משרד החקלאות להשלים את הכנתה של תמ"א 7/1, כדי שניתן יהיה להביאה לאישור המועצה הארצית עד אוגוסט 2025 בהתאם לתוכנית העבודה המעודכנת מינואר 2025, ובסמוך לאחר מכן להביאה לאישור הממשלה.

מידת תיקון הליקוי



הקמת מפעלי ניקוז

בקרה על יישום תיקונים בתוכניות מפעל ניקוז טרם אישורן

הביקורת הקודמת

מפעלי ניקוז הם פרויקטי בנייה או תשתית שאמורים למנוע נזקי שיטפונות. תוכנית להקמת מפעל ניקוז נבדקת על ידי ועדה הנדסית שמינתה מועצת הניקוז (להלן - הוועדה ההנדסית). אם הוועדה ההנדסית אישרה את התוכנית, היא מובאת לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה הרלוונטית (להלן - הוועדות המחוזיות). לאחר קבלת אישור הוועדה המחוזית והתנאים שקבעה בו, התוכנית מועברת לדיון במועצת הניקוז הארצית, ובהתאם להמלצתה היא מוגשת לאישור שר החקלאות. לאחר אישור השר התוכנית מפורסמת ברשומות.

הליקוי בדוח הקודם: משרד החקלאות לא וידא שתוכניות מפעל ניקוז עומדות בתנאי האישור שקבעו ועדות מחוזיות טרם שהעבירן לאישור השר לפי חוק הניקוז.

ההמלצה בדוח הקודם: מומלץ כי משרד החקלאות יעביר תוכניות לאישור השר לאחר שהוועדות המחוזיות וידאו כי מולאו התנאים שנקבעו לאישורן. עוד מומלץ כי כדי למנוע עיכוב באישור תוכניות מפעל ניקוז לאחר תיקונן, משרד החקלאות יסדיר עניין זה בנוהל שיתואם עם מינהל התכנון.

בתגובת משרד החקלאות לדוח הקודם נמסר כי כאשר החלטת הוועדה המחוזית ברורה, בדיקת ביצוע התנאים שקבעה והטמעת התיקונים מבוצעת על ידי אגף ניהול נגר. במקרים שבהם יש ספק, האגף מתייעץ עם לשכת התכנון המחוזית הרלוונטית. המשרד ציין כי בחוק ובהחלטות הוועדות המחוזיות לא נקבע שמילוי התנאים שקבעה הוועדה המחוזית ייבדק על ידי לשכת התכנון. לדידו, אין כל סיבה חוקית או מקצועית להחזרת התוכניות לבדיקה בלשכות התכנון, דבר שיגרום עיכוב משמעותי בהליך אישור התוכניות.

בתגובת מינהל התכנון לדוח הקודם נמסר כי הוא תומך בהמלצת הביקורת, לפיה יש להעביר את התוכניות לבדיקה של לשכות התכנון המחוזיות כדי לוודא שתוקנו לפי החלטת הוועדה המחוזית, וזאת לפני העברת התוכניות לאישור שר החקלאות ופרסומן ברשומות.

ביקורת המעקב

בפברואר 2024 פרסמו מינהל התכנון והמשרד הנחיות מקצועיות להגשה ולבדיקת תוכניות מפעל ניקוז על פי סעיף 9 לפרק נחלים בתמ"א⁷¹ (להלן - הנחיות המשותפות). מטרת ההנחיות לתאם בין רשויות הניקוז, משרד החקלאות ולשכות התכנון המחוזיות, לייעל את הטיפול בתוכניות מפעלי ניקוז, להגדיר את אופן הגשת התוכנית של מפעל ניקוז ואת אופן הבדיקה של תוכנית מפעל ניקוז על ידי לשכת התכנון והוועדה המחוזית.

בהנחיות המשותפות נקבע כי כאשר ועדה מחוזית מאשרת תוכנית מפעל ניקוז בתנאים, לשכת התכנון תקבל מסמכים מעודכנים של התוכנית וכן מסמך השלמות ממשרד החקלאות או מרשות הניקוז, שיפרט את השלמת התנאים לפי החלטת הוועדה המחוזית. לשכת התכנון תעביר אישור סופי להשלמת התנאים בתוך 21 ימי עבודה.

מינואר 2023 ועד אפריל 2024 אישר השר 32 מפעלי ניקוז בתחום תשע"ז⁷² רשויות ניקוז. 30 תוכניות מתוכן אושרו ע"י הוועדות המחוזיות בתנאים. עבור 25 תוכניות המציאו הוועדות המחוזיות למשרד אישור סופי של השלמת התנאים שקבעו לאישור מפעלי הניקוז. השלמת התנאים שקבעו הוועדות בעניין של חמש תוכניות מפעלי ניקוז (שפורסמו ברשומות עוד במאי 2023, טרם פרסום ההנחיות המשותפות) נבדקה על ידי המשרד בלבד.

⁷¹ מינהל התכנון, משרד החקלאות (הנחיות משותפות), הנחיות מקצועיות להגשה ולבדיקת תוכניות מפעל ניקוז על פי סעיף 9 לפרק נחלים בתמ"א 1 (פברואר 2024).

⁷² גליל מערבי, כינרת, קישון, ירדן דרומי, שרון, ירקון, שורק לכיש, שקמה בשור וים המלח.

בדוח הקודם עלה כי משרד החקלאות לא וידא שתוכניות מפעל ניקוז עומדות בתנאי האישור שקבעו ועדות מחוזיות טרם שהעבירו לאישור השר לפי חוק הניקוז.

מביקורת המעקב עולה כי הליקוי תוקן וכי מינהל התכנון והמשרד קבעו הנחיות משותפות שנועדו לוודא שתוכניות מפעל ניקוז שיועברו לאישור השר יעמדו בתנאים שקבעו הוועדות המחוזיות. כן עלה כי משרד החקלאות, מינהל התכנון ומועצות הניקוז מיישמים הנחיות אלה החל במאי 2023.

מידת תיקון הליקוי



נוהל כולל לטיפול בתוכניות מפעל ניקוז ולהליכי אישור

הביקורת הקודמת

תהליך אישור תוכנית מפעל ניקוז הוסדר בחוק הניקוז, ולגבי החלק הנוגע לוועדות המחוזיות - גם בהוראות תוכנית המתאר הארצית (תמ"א 1). עם זאת, יישומה באופן מיטבי מחייב פעולה מתואמת ומשולבת של כל הגורמים המעורבים, לרבות קביעת כללים ברורים בנוגע לשלבים השונים, המסמכים והמידע הנדרש בהם.

הליקוי בדוח הקודם: תהליך האישור של תוכנית מפעל ניקוז, שבו נוטלים חלק שורה של גורמים, והוא נסמך על מידע רב, נעשה שלא על בסיס נוהל המפרט את תהליך הגשת בקשה לאישור מפעל ניקוז. כמו כן, הוא אינו כולל תבנית אחידה להגשת מסמכי תוכנית למפעל ניקוז, שבה הוראות על דרך הצגת והמצאת המידע הנדרש לבחינת התוכנית בידי הוועדה ההנדסית, הוועדה המחוזית, המועצה הארצית לענייני ניקוז ויתר הגורמים.

ההמלצה בדוח הקודם: בעקבות תגובת משרד החקלאות לטיוטת הדוח הקודם, שבה מסר כי טיוטת הנוהל לטיפול בתוכניות מפעל ניקוז נמצאת בשלבי גיבוש מתקדמים והוא יושלם בתחילת יוני 2021, המליץ משרד מבקר המדינה כי משרד החקלאות ישלים את גיבוש הנוהל החדש בשיתוף פעולה עם מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות שלו. זאת כדי לטייב את הליכי האישור של מפעלי הניקוז. עוד הומלץ, שהנוהל יקבע את המידע על מאפייני התוכנית שיש לפרט והנחיות בנושאים אקולוגיים ונופיים, ושיקבעו הנחיות ותבחינים בנוגע לחישוב הספיקה בנחלים ובנוגע לשיטת אומדן נתוני ספיקת התכן בהתאם לנחץ לבחינתם בוועדה ההנדסית.

בתגובת משרד החקלאות לדוח הקודם נמסר כאמור כי טיוטת הנוהל תושלם בתחילת יוני 2021, לאחר שתתואם מול גורמי מינהל התכנון ורשויות הניקוז.

בתגובת מינהל התכנון לדוח הקודם נמסר כי הוא רואה בחיוב הכנה של נוהל אחיד להגשה של תוכניות למפעלי ניקוז.

ביקורת המעקב

נמצא כי משנת 2022 רשויות הניקוז מגישות תוכניות מפעל ניקוז לבדיקה ולאישור של האגף באמצעות טופס מקוון המצוי באתר המרשתת (האינטרנט)⁷³ של המשרד. רשויות הניקוז מתבקשות לעדכן פרטים כלליים וכן לצרף מסמכים ובהם פרטים על תוכנית מפעל הניקוז הנדונה (להלן - מסמכי התוכנית): הוראות התוכנית, תשריט

⁷³ שירות מקוון אתר האינטרנט של המשרד, טופס הגשת תוכניות מפעלי ניקוז.

התוכנית, רקע סטטוטורי, פרשה טכנית⁷⁴, "קו כחול"⁷⁵, חתכי אורך ורוחב, מצגת של התוכנית ונספח סביבתי נופי. כמו כן בשנת 2017 הפיץ האגף מסמך הנחיות לחישוב ספיקות באגני ניקוז שלפיו יחושבו ספיקות במסמכי תוכניות מפעל ניקוז.

במרץ 2024 עדכן האגף את רשויות הניקוז בנוגע לגרסה חדשה לתבנית מסמך הוראות תוכנית מפעל ניקוז ולמידע שהן נדרשות להציג בו. אולם האגף לא קבע נוהל סדור ובו תבחינים בנושאים הידרולוגיים והנחיות בנושאים אקולוגיים ונופיים, ובכלל זה דרך חישוב הספיקה בנחלים ושיטת אומדן נתוני ספיקת התכן בהתאם לנחוץ לבחינתם בוועדה ההנדסית. במצב זה קיים חשש שתוכניות יידחו או יידרשו לעבור תיקונים, סיכון שניתן היה לצמצם, לו הדרישות היו מפורטות ומובהרות בנוהל מקצועי.

אגף ניהול נגר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי בתוכנית העבודה של האגף לשנת 2025 כלולה משימה של כתיבה ועריכה של נוהל אחד, שיתבסס בין היתר על מסמך הנחיות לחישוב ספיקות באגני ניקוז שהכין האגף בשנת 2017, ויפרט את הדרישות והתבחינים הכרוכים בעריכת תוכנית מפעל ניקוז ובהגשת הבקשה לאישורה.

בדוח הקודם עלה כי תהליך האישור של תוכנית מפעל ניקוז, שבו נוטלים חלק מספר גורמים, והוא נסמך על מידע רב, נעשה שלא על בסיס נוהל המפרט את תהליך הגשת בקשה לאישור מפעל ניקוז ואינו כולל תבנית אחידה להגשת מסמכי תוכנית למפעל ניקוז. כמו כן הומלץ בדוח הקודם, לקבוע נוהל שיעגן את המידע על מאפייני התוכנית שיש לפרט וכן הנחיות בנושאים אקולוגיים ונופיים, ושייקבעו בו הנחיות ותבחינים על דרך חישוב הספיקה בנחלים, ועל שיטת אומדן נתוני ספיקת התכן בהתאם לנחוץ לבחינתם בוועדה ההנדסית.

מביקורת המעקב עולה כי בשנת 2017 הכין המשרד מסמך הנחיות לחישוב ספיקות באגני ניקוז, כי משנת 2022 ואילך רשויות הניקוז מגישות תוכניות מפעל ניקוז לבדיקה ולאישור של האגף באמצעות טופס מקוון, וכי במרץ 2024 קבע המשרד תבנית אחידה להגשת מסמכי תוכנית למפעל ניקוז. עם זאת, לא הסתיימה הכנת נוהל אחד שאמור היה להיות מסוכם ביוני 2021.

מומלץ שהמשרד יקבע בנוהל אחד את המידע על מאפייני התוכנית שיש לפרט, והנחיות בנושאים הידרולוגיים ובנושאים אקולוגיים ונופיים. עוד מומלץ, שלאחר שרשויות הניקוז ישלימו את הכנת תוכניות ניהול הסיכונים האגניות, המשרד ידרוש מרשויות הניקוז להוסיף לתוכניות מפעל הניקוז שמוגשות לאישור פירוט על אודות התאמתן לאסטרטגיית הפעולה שנקבעה בתוכנית ניהול הסיכונים.

מידת תיקון הליקוי



פרסום בדבר הכנת תוכניות מפעל ניקוז - שיתוף הציבור בהוראות התוכניות המאושרות ובתשריטים

הביקורת הקודמת

אתר המפות הממשלתי GovMap הוא מערכת מידע גיאוגרפית ממוחשבת (GIS), המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גיאוגרפי. האתר מאפשר גישה ושיתוף של האזרח במידע הגיאוגרפי הממשלתי והציבורי הקיים.

⁷⁴ נספח מקצועי של התוכנית, המפרט מידע שאינו כלול בהוראות התוכנית ובתשריט, למשל חישובים הידרולוגיים, הסבר על בחירת חלופה נבחרת של המתכננים מתוך חלופות אפשריות וכיוצא באלה.

⁷⁵ גבולות שטח תוכנית מפעל הניקוז מסומנת בתשריט שלה בקו שצבעו כחול.

המשרד מציג לציבור את המידע על תוכניות מפעלי ניקוז מאושרות באתר המפות הממוחשבות של המשרד באינטרנט בשני אופנים: הצגת שכבת שטחי התוכניות על גבי מפה, ואפשרות להורדת קובץ עם פרטים כלליים בלבד על תוכניות מפעלי הניקוז ועל פרסומן ברשומות.

הליקוי בדוח הקודם: המידע שהנגיש המשרד לציבור באתר המשרד על תוכניות מפעלי הניקוז שאושרו אינו כולל את מסמכי התוכניות ואת התשריטים שלהן. כמו כן, שכבת המידע הגיאוגרפי של תוכניות מפעלי ניקוז מאושרות לא הייתה מצויה באתר המפות הממשלתי, אלא רק באתר המשרד. בעקבות זאת, יזמים, מתכננים, עובדי מוסדות המדינה וכלל הציבור, שנעזרים באתר ומציגים בתא שטח את כל השכבות התוכניות המאושרות, עלולים להתעלם בלא יודעין משכבת מפעלי הניקוז, שאינה מפורסמת.

ההמלצה בדוח הקודם: על המשרד לשתף את הציבור גם במסמכי התוכניות ובתשריטים שאושרו ולפעול כדי לכלול את שכבת מפעלי הניקוז באתר המפות הממשלתי.

בתגובת משרד החקלאות לדוח הקודם נמסר כי החל בפברואר 2020 הוא דורש מרשויות הניקוז, נוסף על פרסום התוכניות ברשומות ובעיתונים, לפרסם את דבר הנחת התוכניות גם באתרי האינטרנט שלהן ובאתר שלו. המשרד הוסיף כי בטיטוט נוהל הטיפול בתוכניות מפעל ניקוז שהוא מקדם, נקבע כי יש לפרסם באתר האינטרנט של רשויות הניקוז גם את מסמכי התוכנית שהונחה, דבר שכבר מתבצע באופן חלקי.

ביקורת המעקב

מהאגף לניהול נגר נמסר למשרד מבקר המדינה כי בהתאם להנחיות המשותפות למשרד ולמינהל התכנון, תוכניות מפעלי ניקוז יועברו לבדיקת הוועדות המחוזיות באמצעות מערכת מקוונת של מבנה אחיד לתוכניות (להלן - מבא"ת) להגשת תוכניות של מינהל התכנון. כפועל יוצא מכך, התוכניות ותשריטיהן יונגשו לציבור באתר המידע התכנוני של מינהל התכנון.

המשרד מסר בתשובתו כי נכון שתהיה הנגשה של מסמכי התוכניות המאושרות וכי בהתאם להוראות הדין, המשרד פועל עם מנהל התכנון כדי שיוכל להנגיש לציבור את מסמכי כל תוכניות מפעלי הניקוז שאישר השר ואת התשריטים שלהן באתר המידע התכנוני של מינהל התכנון.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי בהתאם להנחיות המשותפות מפברואר 2024, משרד החקלאות ורשות הניקוז הם האחראים להגיש את התוכניות למפעלי הניקוז לוועדות המחוזיות באופן מקוון באמצעות מערכת מבא"ת, והן יפורסמו לציבור באתר מידע תכנוני של מינהל התכנון משלב קליטתן במערכת.

לעניין שכבת המידע הגיאוגרפי, נמצא כי משרד החקלאות מציג לציבור באתר המפות הממשלתי GovMap את שכבת המידע הגיאוגרפי על מפעלי הניקוז שאישר השר עד שנת 2023 (כולל)⁷⁶. יצוין כי שכבה זו מוצגת ממועד הביקורת הקודמת ואילך באתר המידע הגיאוגרפי של המשרד⁷⁷.

רשות ניקוז ונחלים כינת מסרה בתשובתה מדצמבר 2024 כי היא מפרסמת באתר האינטרנט שלה את מסמכי התוכנית והתשריטים של כל מפעל ניקוז שבתחומה בליווי קישור לשכבת מפעלי הניקוז באתר GovMap, לצורך קבלת התנגדויות מהציבור וכן לאחר אישורן.

דוח הקודם עלה כי המידע על תוכניות מפעלי הניקוז המאושרות, שהנגיש המשרד לציבור באתר האינטרנט שלו, אינו כולל את מסמכי התוכניות ואת התשריטים שלהן.

מביקורת המעקב עולה כי המשרד טרם הנגיש לציבור באתרו במרשתת או בדרך אחרת את מסמכי תוכניות מפעלי הניקוז ואת התשריטים שלהן. עם זאת, בהתאם להנחיות המשותפות של המשרד ומינהל התכנון

⁷⁶ https://www.govmap.gov.il/?c=187155.95,657701.02&z=4&lay=MIFAL_NIKUZ&app=app01

⁷⁷ מפעלי ניקוז מאושרים לפי חוק הניקוז 2023 ; [https://data1-](https://data1-moag.opendata.arcgis.com/datasets/f6f357c7514a4d818a1fe5e5cd5a7cc3_0/explorer?location=31.331965%2C35.034006%2C7.61)

[moag.opendata.arcgis.com/datasets/f6f357c7514a4d818a1fe5e5cd5a7cc3_0/explorer?location=31.331965%2C35.034006%2C7.61](https://data1-moag.opendata.arcgis.com/datasets/f6f357c7514a4d818a1fe5e5cd5a7cc3_0/explorer?location=31.331965%2C35.034006%2C7.61)

מפברואר 2024, ההוראות והתשריטים של תוכניות מפעלי ניקוז אמורות להיות מוטמעות במערכת מבא"ת ומונגשות לציבור באמצעות אתר המידע התכנוני של מינהל התכנון. פעולה זו אמורה לאפשר לציבור גישה למסמכי התוכניות ולתשריטים שלהן עם שיבוץ לדיון בוועדה המחוזית⁷⁸.

עוד עלה בדוח הקודם כי שכבת המידע הגיאוגרפי של תוכניות מפעלי ניקוז מאושרות לא הייתה מצויה באתר המפות הממשלתי. מביקורת המעקב עולה כי הליקוי תוקן ושכבת המידע הגיאוגרפי על תוכניות מפעלי הניקוז המאושרות הוקמה גם באתר המפות הממשלתי.

משרד החקלאות הוסיף וציין כי בשנת 2025 הוא מתכנן, בסיוע מינהל התכנון, לשדרג את הגישה של הציבור, היזמים והמתכננים, למידע על קיומן של תוכניות מפעל ניקוז מאושרות, באמצעות אתר - XPLAN⁷⁹ המאפשר לאתר תוכניות של מינהל התכנון.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא מאפשר למשרד ולרשויות הניקוז להגיש את תוכניות מפעל ניקוז במערכת מבא"ת ולפרסמן לציבור באתר המידע התכנוני גם בשלב האישור הסופי של התוכניות על ידי שר החקלאות⁸⁰. המינהל פועל כדי לאפשר למשרד החקלאות להציג באתר XPLAN, החל בסוף הרבעון הראשון של שנת 2025, גם תוכניות מפעל ניקוז שאושרו ופורסמו ברשומות קודם אישור ההנחיות המשותפות (בהתבסס על נתונים שמסר משרד החקלאות), באופן שיאפשר לציבור לאתר את תוכנית מפעל הניקוז ואת גבולותיה.

על משרד החקלאות ומינהל התכנון, בשיתוף רשויות הניקוז, להטמיע הלכה למעשה את ההנחיות המשותפות שנקבעו בפברואר 2024, ולאפשר לציבור גישה להוראות ולתשריטים של תוכניות מפעלי הניקוז וכן למידע על אודות הליכי האישור של תוכניות אלו. על משרד החקלאות לוודא שלציבור תהיה גישה לתוכניות המאושרות החתומות בידי השר. כמו כן, על משרד החקלאות לפעול כדי לאפשר לציבור גישה גם להוראות ולתשריטים של תוכניות מפעלי ניקוז שאושרו לפני קביעת ההנחיות המשותפות. זאת כדי למנוע מצב שלפיו יזמים ומתכננים יפעלו באופן שאינו מתיישב עם הוראות תוכניות מפעלי הניקוז המאושרות.

מידת תיקון הליקוי



הסדרת שטחי הצפה באזור מפרץ חיפה

הביקורת הקודמת

חוק הניקוז מעניק עדיפות לשימושים בקרקע הנדרשים לצורך ניקוזו הסדיר של התחום שעליו מופקדת רשות הניקוז. כך למשל, רשות הניקוז רשאית על סמך אישור שר החקלאות לרכוש שטחים המיועדים לתפיסה צמיתה או לרכוש את זכויות החכירה בהם, בין היתר לצורך הסדרת הזכויות במקרקעין שמיועדים לשמש כשטחי הצפה במפעל ניקוז.

אזור מפרץ חיפה שבתחומיה של רשות הניקוז קישון הוא בעל רגישות גבוהה לשיטפונות בשל היותו אזור מישורי הגבוה רק במעט ממי הים ובנוי בצפיפות. לצורך ההגנה על אזור זה מקימה רשות הניקוז מאגרי ויסות (שטחי הצפה), ובכללם מתקני הוויסות של נחל שפרעם ונחל סומך.

⁷⁸ נכון לינואר 2025, הגישה רשות ניקוז שרון שלוש תוכניות מפעל ניקוז באמצעות מערכת מבא"ת, אך הן טרם הונגשו לציבור מאחר שהן לא שובצו לדיון בוועדה המחוזית: ויסות נחל נרבתא מקטע מצר - מספר 1358639-304, נחל עירון מקטע עין שמר - מספר 1367606-351, נחל אביחיל מקטע נורדיה - מספר 1403047-412.

⁷⁹ אתר במרשתת שנועד לסייע לציבור לאתר תוכניות מקוונות מאושרות ובתהליכי תכנון.

⁸⁰ שלב שנעשה לאחר הדיון והאישור של הוועדות המחוזיות.

במסקנות שגיבשה רשות ניקוז קישון בעקבות אירועי גשם קיצוניים שאירעו בחורף 2019/20 היא מצאה כי מתקני הוויסות של הנחלים סומך ושרעם מילאו תפקיד מרכזי בהגנה על מפרץ חיפה והקריות מפני הצפות משמעותיות. מתקני הוויסות התמלאו בעקבות גשמים עזים שירדו בינואר 2020, והחלו לגלוש לעבר השטח הבנוי באזור תענך, קריית אתא ומפרץ חיפה.

הליקוי בדוח הקודם: רשות ניקוז קישון לא הסדירה את מעמד הסטטוטורי של מתקני הוויסות של שפרעם ונחל סומך כתוכנית מפעל ניקוז בהתאם לחוק הניקוז. לפיכך, לא נבחנה מידת התאמתם ויעילותם של מתקני הוויסות למתן מענה לשיטפונות ולהצפות בספיקות תכן שונות, ולא הוסדר השימוש לדורות במקרקעין אשר מיועדים להצפה באופן שיבטיח את היכולת להציפם בעת שיטפון. היות שהוועדה ההנדסית של המשרד לא אישרה את התאמת מתקני הוויסות ויעילותם לשמש בתפקידם, לא נבחנו סוגיות מקצועיות והידרולוגיות הקשורות להתאמת מתקן הוויסות ושטח ההצפה שסומך לו באופן שיספקו הגנה מפני הצפות במורד הנחלים שפרעם וסומך.

ההמלצה בדוח הקודם: על המשרד ורשות הניקוז קישון להשלים את הסדרתם של מתקני הוויסות כמפעלי ניקוז לפי חוק הניקוז, לרבות הסדרת השימוש במקרקעין הנדרשים לשם כך והבטחת השימוש בשטחי ההצפה לדורות.

תגובת רשות ניקוז קישון לדוח הקודם: תוכניות מפעל ניקוז של מתקני הוויסות של נחל שפרעם ונחל סומך נדונו בוועדה ההנדסית של משרד החקלאות והוגשו לאישור הוועדה המחוזית במחוז צפון.

ביקורת המעקב

ביולי 2020 דנה הוועדה ההנדסית בתוכנית מפעל הניקוז בנחל שפרעם⁸¹ שמטרתה לצמצם את סכנת ההצפות בעיר קריית אתא. הוועדה ההנדסית קבעה כי על רשות ניקוז קישון להשלים את התוכנית לפי הדרישות שפירטה כתנאי להמשך הדיון באישורה (להלן - דרישות ההתאמה של הוועדה ההנדסית מיוני 2020)⁸². רשות הניקוז לא הביאה את התוכנית לדיון נוסף. לעומת זאת, הדיונים על תוכנית מפעל הניקוז בנחל סומך קודמו, ובמאי 2023 אישר השר את תוכנית "מפעל ניקוז מיתקן ויסות סומך כביש 70"⁸³.

בנובמבר 2024 מסרו מינהל התכנון ומשרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי מעמדו הסטטוטורי של מתקן ויסות שפרעם יוסדר באופן הבא: סוללת העפר ומעביר המים של המתקן הם חלק מהתוכנית המאושרת⁸⁴ של הכביש הקיים. שטח פשט ההצפה של המתקן ייכלל ברשימת אתרי הוויסות שמעמדם יוסדר בתמ"א 7/1 (שצפויה לקבל תוקף סטטוטורי בשנת 2025) באופן שלא ניתן יהיה להשתמש בהם למטרה אחרת. מנהל התכנון הוסיף כי בתמ"א 31/א/2/8 העוסקת בשדרוג מחלף גלעם ובהקמת מרכז תחבורה, תכלול שדרוג של מתקן הוויסות.

בביקורת הקודמת עלה כי מתקני הוויסות של נחל שפרעם ונחל סומך לא הוסדרו כמפעל ניקוז בהתאם לחוק הניקוז. בשל כך לא נבחנו סוגיות מקצועיות והידרולוגיות, ולא הובהרה יעילותם והתאמתם של מתקני הוויסות ושטח ההצפה שסומך להם לספק הגנה מפני הצפות במורד בהתאם לאירועי התכן השונים.

מביקורת המעקב עולה כי מתקן הוויסות של נחל סומך נבחן ואושר בידי הוועדה ההנדסית, ומעמדו הוסדר בתוכנית מפעל ניקוז שאישר השר. לעומת זאת, רשות הניקוז קישון ומשרד החקלאות לא השלימו את הפעולות הנדרשות להתאמתו של המתקן בנחל שפרעם, ובכללן את דרישות ההתאמה של הוועדה ההנדסית מיוני 2020, כדי לממש את ייעודו לספק הגנה נאותה בהתאם לאירועי התכן השונים ולהסדרתו בתוכנית מפעל ניקוז. עוד

⁸¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, האגף לשימור קרקע וניקוז, הוועדה המקצועית לשיפוט תוכנית ניקוז, מפעל ניקוז נחל שפרעם, תוכנית מספר 2-13583 (12.7.20).

⁸² הוועדה ההנדסית לשיפוט מפעלי ניקוז דרשה מרשות ניקוז קישון להשלים חישובים הידראוליים - אומדן היקף ויסות הנגר המרבי שניתן להכיל במתקן למול הנגר הצפוי בהסתברויות השונות. כמו כן, רשות הניקוז התבקשה להבהיר סוגיות בנוגע להפעלת המתקן ולאחזקתו, ולהכין נספח בעלויות מפורט של שטחי ההצפה של המתקן, שיקיף את המשמעות והמגבלות העולות מכך.

⁸³ תוכנית מס' 2-14062.

⁸⁴ תוכנית ג/21140 ו-ג/3102.

עולה כי שטחי הוויסות נחל שפרעם צפויים להיות מוסדרים ומוגנים במסגרת תמ"א 7/1. על כן במועד ביקורת המעקב עדיין אין מענה יעיל ומוסדר להגנה מפני שיטפונות במורד נחל שפרעם בהתאם לאירועי התכן השונים.

חשיבותם של מתקני הוויסות נחלי סומך ושפרעם להגנה על אזור מפרץ חיפה והקריות מפני שיטפונות והצפות מתעצמת נוכח הפיתוח הצפוי של בינוי ותשתיות באזור זה. על המשרד ועל רשות ניקוז קישון לוודא את ביצוען של כל הפעולות הנדרשות להתאמת יכולתו ויעילותו של מתקן הוויסות של נחל שפרעם למניעת נזקי שיטפונות הצפויים להתרחש לפי תקופות חזרה שונות. בנוסף יש להסדיר על פי דין את מעמדם של מתקן הוויסות וכל שטחי ההצפה הנדרשים בסמוך לו. אם בסופו של התהליך, יתברר שביצוע ההתאמות הנדרשות אינו אפשרי, על המשרד ועל רשות ניקוז קישון לפעול בהתאם לסמכויותיהם להסדרת פתרון ויסות חליפי ובר-קיימא לאורך שנים, בהתאם להוראות הדין.

מידת תיקון הליקוי



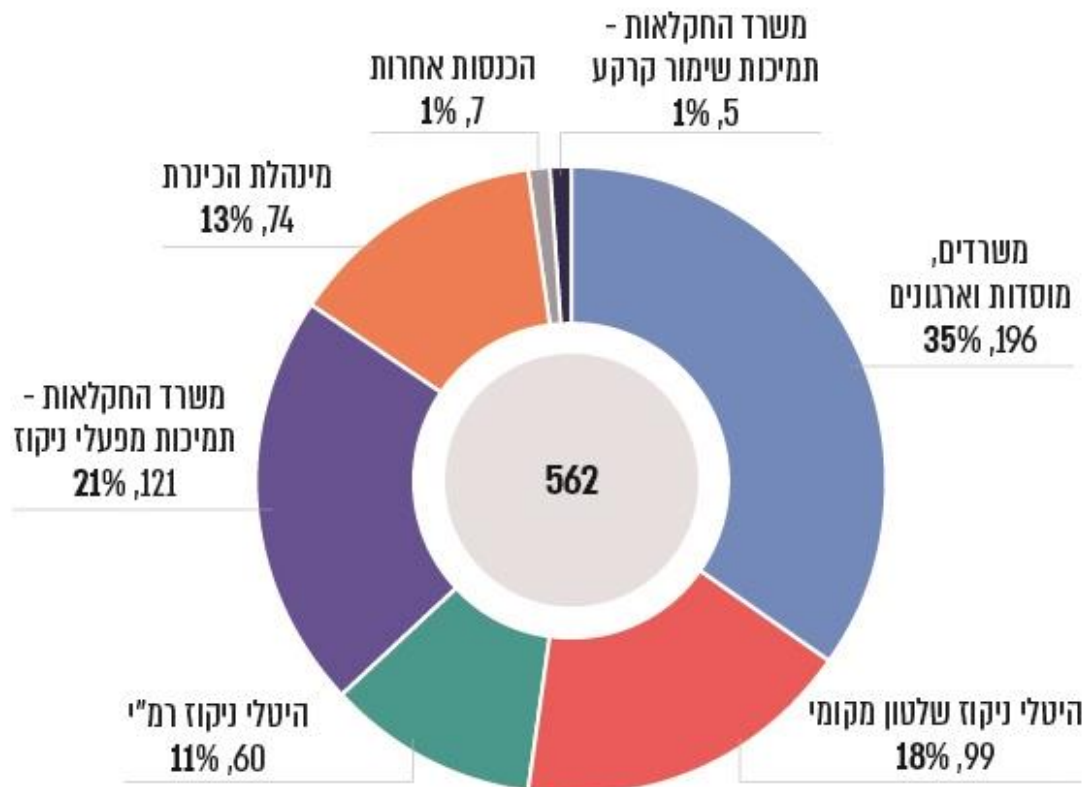
תקציבי רשויות הניקוז

רקע

בהתאם לחוק הניקוז ולחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לקראת סוף כל שנה נדרשת כל אחת מרשויות הניקוז להכין הצעת תקציב המפרטת את אומדן הכנסותיה והוצאותיה לשנת התקציב הבאה ולהגישה לאישור שרי החקלאות והאוצר. תקציב רשויות הניקוז נחלק לשניים: התקציב השוטף ותקציב הפיתוח. בהתאם לנוהל משרד החקלאות⁸⁵, יתרות התקציב השוטף שנותרו ברשות הניקוז לאחר תשלום כל ההוצאות השוטפות נצברות כקרן פיתוח, או קרן עודפים (להלן - קרן עודפים) המשמשת גם לצורכי פיתוח - הקמת מפעלי ניקוז.

⁸⁵ משרד החקלאות וביטחון המזון, האגף לשימור קרקע וניקוז, נוהל הכנת תקציב ואישורו ברשויות הניקוז (רשויות אגניות), והנחיות להגשתו לאישור מליאת הרשות, מועצת הניקוז ושר החקלאות.

תרשים 1: התפלגות מקורות ההכנסה הצפויים של רשויות הניקוז לשנת 2024
(באחוזים ובמיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד החקלאות⁸⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

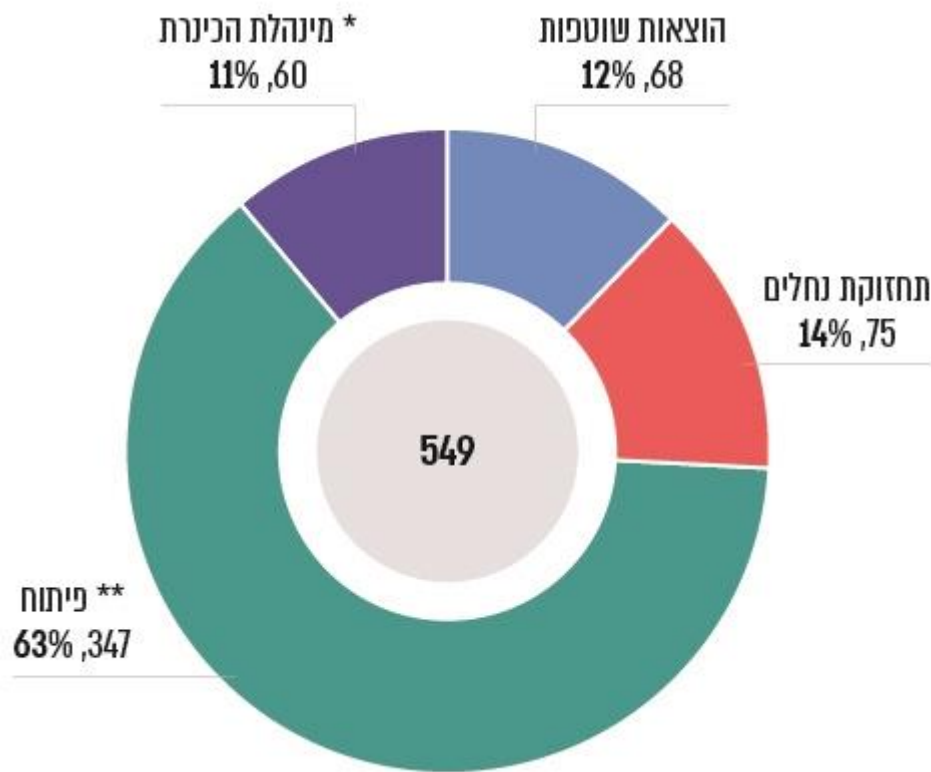
מהתרשים עולה כי סך תקציב ההכנסות של רשויות הניקוז בשנת 2024 היה כ-562 מיליון ש"ח. כ-159 מיליון ש"ח (כ-28%) מקורם מהיטלי ניקוז שמשלמות הרשויות המקומיות ורמ"י. כ-121 מיליון ש"ח (כ-21%) מההכנסות מקורם מכספי תמיכות של המשרד לתכנון ולביצוע פעולות ניקוז וניהול נגר. כ-196 מיליון ש"ח מההכנסות הם מגופים חיצוניים (שאינם משרד החקלאות⁸⁷) לביצוע תכנון ופיתוח של פעולות כרשות נחל. כ-5 מיליון ש"ח מקורם מתמיכות המשרד לצורכי שימור קרקע, וכ-7 מיליון ש"ח מקורם מפעולות ניקוז שוטפות והכנסות אחרות⁸⁸.

⁸⁶ ריכוז תקציב של כל רשויות הניקוז לשנת 2024, שהכין משרד החקלאות להצגה בפני המועצה הארצית לענייני ניקוז.

⁸⁷ משרדי ממשלה, הקרן לשטחים פתוחים ברמ"י, רשויות מקומיות, חברת נתיבי ישראל וכיוצא באלו.

⁸⁸ בין היתר, הכנסות מפעולות ניקוז שמבצעות רשויות ניקוז בתחומי הרשויות המקומיות ומהכנסות מימון.

תרשים 2 : התפלגות ההוצאות הצפויות של רשויות הניקוז לשנת 2024 (באחוזים ובמיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * הוצאות מינהלת הכינרת, שפועלת בתוך רשות ניקוז כינרת.⁸⁹
 ** ביצוע פרויקטי ניקוז וניהול נגר ופעולות מתוקף רשויות נחל.

יצוין כי עודפי הכנסות רשויות הניקוז בגובה של כ-13.5 מיליון ש"ח מעל הוצאותיהן מועברים לקרנות העודפים של רשויות הניקוז.⁹⁰

התקציב השוטף

התקציב השוטף מפרט את ההוצאות וההכנסות השנתיות של רשות הניקוז המשמשות לפעילותה השוטפת, ובכלל זה לתחזוקת מפעלי ניקוז קיימים, וכן להוצאות כלליות ולהוצאות תפעול של רשות הניקוז.

לפי חוק הניקוז, קיימים שני מסלולים חליפיים למימון הפעילות השוטפת: (א) להטיל, באישור שר החקלאות, ארנונות ניקוז ישירות על כל בעלי המקרקעין שבתחום רשות הניקוז; (ב) להטיל היטלי ניקוז אזוריים⁹¹ (להלן - היטלים או מכסות) על הרשויות המקומיות המיוצגות ברשות הניקוז, ועל רמ"י בעד שטחים שהם מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.⁹² היטלים אלו מותנים באישור שר החקלאות ושר הפנים. בפועל, רשויות הניקוז מחייבות את הרשויות המקומיות ואת רמ"י בגין הוצאותיהן לפי המסלול השני. אם רשות ניקוז החליטה להטיל היטלי ניקוז אזוריים, היא רשאית גם להטיל ארנונות ניקוז במקרקעין

⁸⁹ מרבית ההוצאות נובעות מפעילות אגף מינהלת הכינרת ברשות ניקוז ונחלים כינרת. בשנת 2008, לאחר שרשות המים הפסיקה את פעילות מינהלת הכינרת, החל אגף מינהלת הכינרת לפעול כזרוע הביצוע של איגוד ערים כינרת בתוך רשות הניקוז.

⁹⁰ לפי נוהל הכנת תקציב ברשויות ניקוז ואישורו שהכין המשרד, קרן העודפים היא קרן מאזנית, הצוברת את יתרות התקציב השוטף שנותרו בתום כל שנה ברשויות הניקוז, ויעודה הוא מימון חלקן בביצוע עבודות הפיתוח ולאיתורו של התקציב השנתי ולהוצאות נוספות, לפי שיקול דעת הרשות.

⁹¹ שמן של מכסות הניקוז שונה בתיקון מס' 7 לחוק הניקוז "להיטלי ניקוז" (סעיף 43א(א)).

⁹² מקרקעין, קרי קרקע, בתיים, בנינים וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע, של המדינה, של רשות הפיתוח או של קק"ל.

שאינם כלולים בתחום של רשות מקומית, ובכלל זה במקרקעין שאינם מקרקעי ישראל, לשם גביית היטל הניקוז האזורי שנקבע לאותו שטח.

חוק הניקוז קובע כי חלוקת נטל ההוצאות לפי היטלי ניקוז תיעשה ככל האפשר תוך התייחסות להנאה ולתועלת שיש לרשות מקומית המיוצגת ברשות ניקוז ולרמ"י - לפי העניין - מפעולות הניקוז, ולתרומה שיש לגורמים האמורים בצורך לבצע פעולות ניקוז בשל מתקנים ומבנים הנמצאים בתחומם. הפרקטיקה הנהוגה ברשויות הניקוז היא שיש שני סוגי תעריפים: תעריף לבית אב, שהרשויות המקומיות משלמות לפיו, וזאת בהתאם למספר בתי האב שבהן (להלן - תעריף לבית אב); ותעריף ליחידת שטח (להלן - תעריף לדונם)⁹³, שלפיו משלמות הן הרשויות המקומיות, לגבי השטחים שבתחומיהן, והן רמ"י - בעד שטחים שהם מקרקעי ישראל בתחומי הרשויות המקומיות ומחוץ להם⁹⁴.

לפי ההסדר הקבוע בחוק, מליאת רשות הניקוז, שרוב חבריה על פי חוק הם נציגי הרשויות המקומיות, היא המוסמכת לקבוע את התעריפים להיטלי הניקוז (ובכלל זה היטלים שרשות הניקוז מטילה על אותן רשויות מקומיות). כדי לאפשר תקצוב ראוי של פעילות רשויות הניקוז, הציע משרד החקלאות בהצעת החוק משנת 2014, כי שרי האוצר והחקלאות יקבעו טווח תעריפים לפיו יקבעו רשויות הניקוז את תעריפי היטלי הניקוז שיוטלו על הרשויות המקומיות ועל רמ"י⁹⁵. כאמור, הליכי החקיקה של הצעה זו שהונחה בשנת 2014, לא הושלמו.

היטלי ניקוז המשולמים על ידי הרשויות המקומיות

הביקורת הקודמת

כאמור, הרשויות המקומיות משלמות לרשות הניקוז שני סוגי היטלי ניקוז - היטל לפי תעריף לבית אב והיטל לפי תעריף לדונם.

הליקוי בדוח הקודם: אין ברשויות הניקוז או במשרד החקלאות תחשיבים כלכליים הבוחנים את התקציבים הנדרשים לכל אחת מרשויות הניקוז לצרכיה השוטפים ולצורכי הפיתוח שלה בהתאם לסיכונים המצויים בתחומי הרשות, תוך השוואתם למכסות שהיא גובה. הדוח הקודם העלה פער בין רשויות הניקוז בשיעור של מאות אחוזים בין התעריפים לבית אב ובין התעריפים לדונם שהן גובות.

ההמלצה בדוח הקודם: מומלץ שמשרדי האוצר, החקלאות והפנים, בשיתוף מש"ם, יבצעו בחינה כלכלית מקיפה של המשאבים הנדרשים לרשויות הניקוז לעומת המקורות העומדים לרשותן ויגבשו מודל כלכלי מעודכן לגבייה הנדרשת מהרשויות המקומיות, מרמ"י ובמידת הצורך משאר בעלי המקרקעין שמחוץ לתחומיהן של הרשויות המקומיות.

בתגובת מש"ם על הדוח הקודם נמסר כי אין להעמיק את הגבייה מהגורמים המתקצבים הנוכחיים ולהתעלם מבעלי מקרקעין נוספים שאינם משלמים כיום. הוא הוסיף כי לנוכח הצרכים שאין להם מענה תקציבי בתחום הניקוז העירוני, לא סביר להעמיק את דרישת המימון מהרשויות המקומיות ללא הידרשות לטיפול בנגר הקיים בשטחיהן.

בתגובת משרד הפנים לדוח הקודם נמסר כי כאשר הדברים נוגעים לרשויות הניקוז, משרד החקלאות הוא הגוף המקצועי הנדרש לבחינה כלכלית מקיפה של המשאבים הנדרשים לרשויות הניקוז למול המקורות העומדים לרשותן. אם וכאשר יוביל משרד החקלאות הליך של גיבוש בחינה כלכלית, אשר יהיה צפוי להשפיע על תקציבן של הרשויות המקומיות, משרד הפנים יידרש לדבר, כפי שיובא בפניו, כמקובל.

⁹³ מדובר בתשלום המחושב לפי התעריף לדונם שקבעה מליאת רשות הניקוז, המוכפל במספר הדונמים של השטחים שבתחום הרשות המקומית (כפי שחושבו סמוך להקמת רשויות הניקוז).

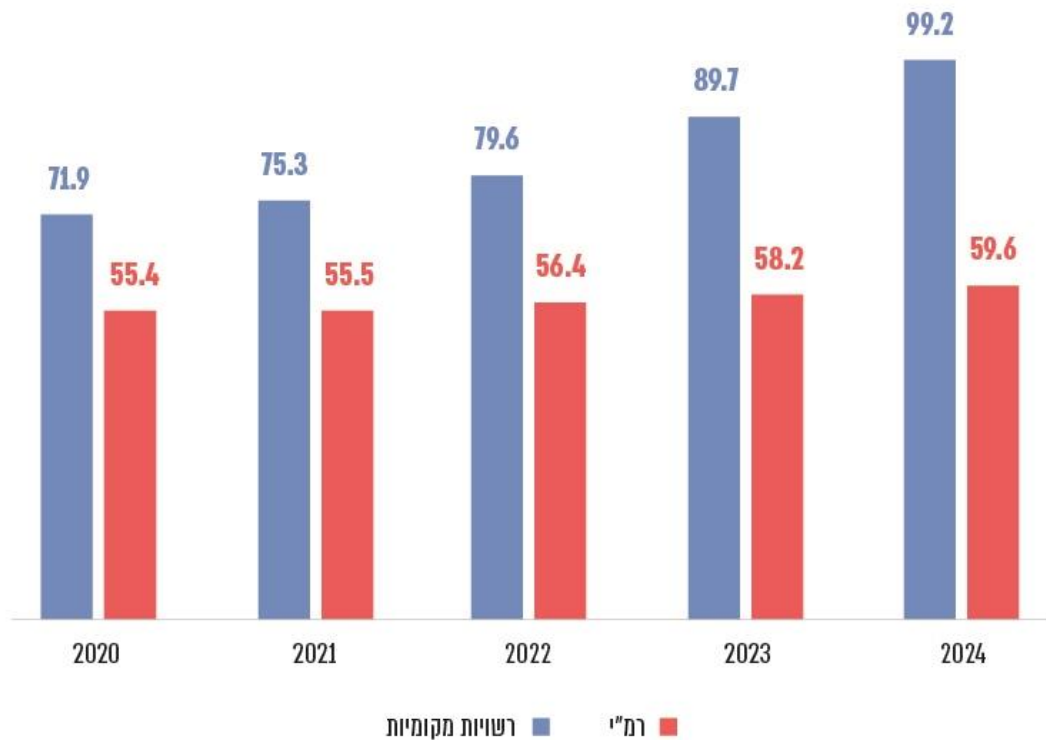
⁹⁴ יצוין כי לפי חוק הניקוז, טרם חקיקת תיקון 7 לחוק באוגוסט 2021, רשויות הניקוז היו רשאיות להטיל מכסות ניקוז לפי תעריף לדונם על בעלי השטחים, ובכללם על רמ"י, רק לגבי שטחים שהם בתחום רשות הניקוז ואינם נכללים בתחום רשות מקומית.

⁹⁵ לפי המלצת מועצת הניקוז ובאישור שר הפנים, תעריפים מזעריים ומרביים, לדונם ולבית אב.

ביקורת המעקב

להלן בתרשים 3 פירוט סך תשלומי היטלי הניקוז שהעבירו רמ"י והרשויות המקומיות לכלל רשויות הניקוז בשנים 2020 - 2024.

תרשים 3 : סך היטלי הניקוז שהעבירו רמ"י והרשויות המקומיות לכלל רשויות הניקוז,
(במיליוני ש"ח) * 2024 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בהתאם לתקציבי רשויות הניקוז לשנת 2024.

מהנתונים בתרשים עולה כי צפוי גידול בשיעור 38% (כ-27 מיליון ש"ח) בסך היטלי הניקוז שישלמו הרשויות המקומיות בשנת 2024 ביחס לתשלומים שישלמו בשנת 2020, וגידול בשיעור 8% (כ-4 מיליון ש"ח) בסך היטלים שתשלם רמ"י ביחס לתשלומים שישלמה בשנת 2020. סך הכול צפוי גידול בשיעור 25% (כ-31 מיליון ש"ח) בסך תשלום היטלי הניקוז של הרשויות המקומיות ושל רמ"י בשנת 2024 (כ-159 מיליון ש"ח) לעומת שנת 2020 (כ-127 מיליון ש"ח).

על פי תקציבי רשויות הניקוז לשנת 2024, תשלומי היטלי הניקוז המושתים על הרשויות המקומיות עומדים על סך של כ-99 מיליון ש"ח. כ-68 מיליון ש"ח (69%) הם היטלים שייגבו לפי תעריף בית אב, וכ-31 מיליון ש"ח (31%) הם לפי תעריף לדונם.

להלן בתרשים 4 פירוט תעריפי היטלי ניקוז לבית אב ברשויות המקומיות שבתחומי רשויות הניקוז, בשנת 2020 ובשנת 2024 (בש"ח) ושיעורי השינוי (באחוזים).

תרשים 4: תעריפי היטלי הניקוז לבית אב ברשויות המקומיות שבתחומי רשויות הניקוז, ושיעורי השינויים, 2020, 2024 (בש"ח ובאחוזים)



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשים 5 פירוט תעריפי היטלי ניקוז לדונם לפי רשות הניקוז, בשנת 2020 ובשנת 2024 (בש"ח), ושיעור השינוי (באחוזים).

תרשים 5: תעריפי היטלי ניקוז לדונם לפי רשות הניקוז, בשנת 2020 ובשנת 2024 (בש"ח), ושיעור השינוי (באחוזים).



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 4 ו-5 עולה כי בשנים 2020 - 2024 שבע רשויות ניקוז שקבעו את התעריפים הנמוכים ביותר עבור היטלי הניקוז לבתי אב ולדונם העלו את התעריפים. העלאת התעריפים הגדולה ביותר נעשתה על ידי רשות הניקוז שורק לכיש, הן בתעריף היטל הניקוז לבית אב והן בתעריף לדונם (77%).

לוח 4: סך היטלי הניקוז לגביה מאת הרשויות המקומיות לרשויות הניקוז על פי תקציבי רשויות הניקוז ב-2024, ושיעורי השינויים במרכיבי היטלי הניקוז ובעלות הממוצעת לבית אב בין 2020 ל-2024 (באלפי ש"ח ובאחוזים)

רשות הניקוז	שיעור השינוי בתעריף לדונם	שיעור השינוי בשטח הרשות המקומית	שיעור השינוי בתעריף לבית אב	שיעור השינוי במספר בתי האב	סה"כ מכסות מהרשות המקומית (2024)	שיעור השינוי בתשלומי המכסות מהרשות המקומית	העלות הממוצעת לבית אב (בש"ח 2024)	שיעור השינוי בעלות הממוצעת לבית אב
שורק לכיש	77%	2%	77%	9%	21,774	90%	38	74%
ירקון	49%	0%	51%	8%	17,042	60%	20	48%
כינרת	0%	0%	0%	108%	9,641	45%	100	-30%
כרמל	50%	0%	14%	13%	4,251	35%	13	20%
שרון	6%	0%	6%	22%	7,844	20%	23	-2%
קישון	18%	0%	6%	11%	10,571	18%	45	6%
גליל מערבי	17%	-1%	8%	9%	7,415	17%	35	7%
ערבה	0%	0%	0%	10%	1,568	8%	72	-2%
שקמה בשור	5%	0%	5%	0%	7,491	6%	40	6%
ירדן דרומי	0%	0%	0%	9%	4,672	5%	104	-4%
ים המלח	0%	0%	0%	0%	6,899	0%	82	0%

על פי תקציבי רשויות הניקוז לשנת 2024 ונתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי ברשות הניקוז שורק לכיש תשלומי הרשויות המקומיות בגין היטלי הניקוז בשנת 2024 צפויים להיות הגבוהים ביותר, והם מגלמים העלאה בשיעור של 90% ביחס לתשלומים בשנת 2020. בתקופה זו העלתה רשות הניקוז שורק לכיש את תעריפי היטלי הניקוז, ובמקביל גם גדל מספר בתי האב שבתחומה. מהלך זה הביא לעלייה בעלות הממוצעת לבית אב בשיעור של 74%. מהלך דומה ברשות הניקוז ירקון הביא להעלאה צפויה בשיעור 60% בתשלומי הרשויות המקומיות שבתחומה ועלייה בשיעור של 48% בעלות הממוצעת של היטלי הניקוז לבית אב. כמו כן, העלייה בתשלומי הרשויות המקומיות בתחומי רשויות הניקוז כינרת וירדן דרומי היא פועל יוצא של הגידול במספר בתי האב בתחומיהן, שהביא לירידה בעלות הממוצעת של היטלי הניקוז לבית אב.

במסמך בנושא גיבוש מסגרת חקיקתית חדשה לתחום ניהול הנגר העילי וההגנה מפני שיטפונות מינואר 2022, כתב סמנכ"ל ניהול נגר ומשאבי סביבה דאז במשרד החקלאות ליועצת המשפטית של המשרד כי אין למעשה אמות מידה לחישוב מכסות הניקוז, ואין בהכרח קשר בין היקף הצרכים או המשימות לבין מכסות הניקוז. מכסות הניקוז נקבעות באופן שרירותי או כנגזרת של יכולת מנכ"ל רשות הניקוז לשכנע את מליאת רשות הניקוז להתאים את המכסות לצרכים המשתנים. הדבר מתבטא בפערים עצומים בגובה תעריף המכסה בין רשויות הניקוז, ללא הצדקה מקצועית של ממש. הסמנכ"ל המליץ לגבש מודל לחישוב תעריף מכסות הניקוז בתיאום ובהסכמה עם מש"ם ועם רמ"י.

במאי 2024 מסר סמנכ"ל ניהול נגר ומשאבי סביבה הנוכחי למשרד מבקר המדינה כי המשרד רואה צורך לבחון את מנגנון קביעת התשלום וכי מדובר בהליך מורכב, המחייב הסכמת גורמים בעלי עניין (רמ"י, מש"ם, משרד האוצר, משרד הפנים ועוד). אם תהיה הסכמה, המשרד ישאף לקדם את הקביעה או את העדכון של מנגנון גביית היטלי הניקוז בשנת 2025, תוך מיפוי צורכי תחזוקה עתידיים, ובהתאם לכך לגזור מהם את הצרכים התקציביים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו לממצאי הביקורת כי הוא החל ליישם תהליכים שצפויים לאפשר לאמוד את היקף הצרכים השוטפים וצרכי הפיתוח של רשויות הניקוז, אשר יוכלו לשמש לצורך גיבוש מודל כלכלי לגבייה הנדרשת מהרשויות המקומיות ומרמ"י.

משרד הפנים מסר בתשובתו לממצאי הביקורת כי הוא ישתף פעולה עם משרד החקלאות לצורך הכנת הבחינה הכלכלית של היקף המשאבים הנדרשים לרשויות הניקוז, ולגיבוש מודל גבייה עדכני מהרשויות המקומיות.

מש"ם מסר בתשובתו לממצאי הביקורת כי הוא סבור שהשיטה שלפיה הרשויות המקומיות משלמות לרשות הניקוז את היטלי הניקוז, בלי שהוסדרה אפשרות הגבייה של רשויות אלה מתושביהן, היא שיטה פסולה. מש"ם הוסיף כי במסגרת פעילות צוות מימון ומבנה, הוא דרש שהמדינה תבצע בדיקה ומיפוי כלכליים של הצרכים השוטפים וצורכי הפיתוח הנדרשים ברשויות המקומיות לניהול הנגר בתחום העירוני, נוסף על השתתפותן בניהול הנגר האגני, מכוח חברותן ברשויות הניקוז.

בביקורת הקודמת עלה פער בשיעור של מאות אחוזים בתעריפים לבית אב ולדונם שגובות רשויות ניקוז שונות. עוד עלה כי אין ברשויות הניקוז או במשרד החקלאות תחשיבים כלכליים הבוחנים את התקציבים הנדרשים לכל אחת מרשויות הניקוז לצרכיה השוטפים ולצורכי הפיתוח שלה בהתאם לסיכונים המצויים בתחומי הרשות, תוך השוואתם למכסות שהיא גובה.

מביקורת המעקב עולה כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וכי משרדי החקלאות והאוצר לא הובילו תהליך לגיבוש מודל כלכלי חדש או מעודכן לגבייה הנדרשת מהרשויות המקומיות ומרמ"י, בהתאם להמלצת מבקר המדינה. לצד האמור, בין השנים 2020 - 2024⁹⁶ הגדילו רשויות הניקוז את הגבייה מהרשויות המקומיות בכ- 27 מיליון ש"ח (כ- 38%), ומרמ"י בכ- 4 מיליון ש"ח (כ- 8%). יצוין כי שבע מרשויות הניקוז העלו את התעריפים לבית אב ולדונם בין השנים 2020 - 2024, אך שלא על פי תחשיב או מודל כלכלי שתואם וגובש עם משרדי החקלאות והאוצר.

על משרד החקלאות, בשיתוף משרדי האוצר והפנים, ובהתייעצות עם מש"ם והמרכז לשלטון אזורי, לערוך בחינה כלכלית מקיפה של המשאבים הנדרשים לרשויות הניקוז לעומת המקורות העומדים לרשותן, ולגבש מודל כלכלי מעודכן לגבייה הנדרשת מהרשויות המקומיות ומרמ"י. כאמור, על המודל להתבסס בין היתר על הערכת העלויות בתוכניות ניהול סיכונים של רשויות הניקוז, על עלות הקמת פרויקטי ניקוז ועלות תחזוקת תשתיות הניקוז, ובשים לב, ככל האפשר, להנאה שיש לגורם המשלם מפעולות הניקוז, כקבוע בחוק.

מידת תיקון הליקוי



תעריף היטלי הניקוז לבית אב ברשויות מקומיות ששטח שיפוטן שייך לתחומי כמה רשויות ניקוז

הביקורת הקודמת

מאחר שהשטחים בתחום האחריות של רשויות הניקוז נקבעו לפי אגני הניקוז ולא לפי שטחים מוניציפליים, קיימות 33 רשויות מקומיות ששטחיהן נמצאים בתחומן של יותר מרשות ניקוז אחת. שטחי שלוש מהן אף נחלקות בין שלוש רשויות ניקוז.

הליקוי בדוח הקודם: רשויות מקומיות שמצויות בשטחי יותר מרשות ניקוז אחת מעבירות מכסות המחושבות לפי תעריפים שונים לרשויות הניקוז השונות. לא פעם ניכרים פערים בשיעורים של עד 300% בין תשלומי המכסות של אותן רשויות מקומיות לרשויות הניקוז השונות. פערי התעריפים בין הרשויות המקומיות משפיעים על יכולתן של רשויות הניקוז למלא את תפקידן.

⁹⁶ הגביה בשנת 2024 מבוססת על צפי הגבייה לפי תקציבי רשויות הניקוז לשנת 2024.

ההמלצה בדוח הקודם : מוצע כי המשרד, בהתייעצות עם הגורמים הרלוונטיים, יפעל להסדיר מנגנון חדש לקביעת תעריפים לפי בית אב ולעדכון מעת לעת. מומלץ שהמנגנון שייקבע יאפשר קבלת החלטות בנושא גובה המכסות, באופן שייתן מענה לצורכי הניקוז השוטפים של הרשויות, ובכלל זאת לתחזוקת הנחלים.

בתגובת מש"ם על הדוח הקודם נמסר כי פערי תעריפים ברשות מקומית אחת המשלמת לשתי רשויות ניקוז או יותר אינם סבירים, ולכן נדרש לתקנם. עם זאת, פערי תעריפים בין יישובים השוכנים באותה מועצה אזורית אך בתחומי רשויות ניקוז שונות, הם סבירים. נוסף על כך הוא סבור כי מאחר שלכל רשות ניקוז שיעור שונה של קרקעות רמ"י, וכן מאחר שכל אזור גיאוגרפי מאופיין בצורכי ניקוז אחרים, אין מקום להשוות בין תעריפי המכסות של רשויות הניקוז.

ביקורת המעקב

להלן בלוח 5 פירוט התעריפים השונים ברשויות המשלמות ליותר מרשות ניקוז אחת והפער בין התעריפים.

לוח 5 : **תעריפים לבית אב שמשלמות הרשויות המקומיות ששטחיהן נחלקים לכמה רשויות ניקוז, 2021, 2024 (בש"ח)**

הרשות המקומית	הדוח הקודם (2020)	ביקורת מעקב - תקציב 2024			שיעור ההפרש בין התעריף הגבוה לנמוך	השינוי בשיעור ההפרש בין התעריפים
		תעריף א' בית אב	תעריף ב' בית אב	תעריף ג' בית אב		
1	אכסאל	138%	62	27.37	127%	-12%
2	אל-בטוף	131%	60	27.37	119%	-12%
3	אל-בועינה-נוג'ידאת	18%	27.37	23.65	16%	-2%
4	בסמ"ה	93%	31.332	14.87	111%	18%
5	גזר	36%	27.14	16	70%	33%
6	דיר חנא	173%	60	23.65	154%	-19%
7	דרום השרון	27%	14.87	16	7%-	-34%
8	הגלבע	138%	62	27.37	127%	-12%
9	הגליל התחתון	138%	62	27.37	60	-12%
10	הערבה התיכונה	0%	60	60	0%	0%
11	הרצלייה	27%	14.87	16	7%-	-34%
12	חוף השרון	27%	14.87	16	7%-	-34%
13	חיפה	4%	31.332	27.37	14%	11%
14	ירושלים	300%	60	27.14	121%	-179%
15	כוכב יאיר	27%	14.87	16	7%-	-34%
16	כפר סבא	27%	14.87	16	7%-	-34%
17	כפר קרע	93%	31.332	14.87	111%	18%
18	כפר שמריהו	27%	14.87	16	7%-	-34%
19	לכיש	67%	26.35	27.14	3%-	-70%
20	מגידו	4%	31.332	27.37	14%	11%
21	מטה יהודה	36%	27.14	16	70%	33%
22	מנשה	93%	31.332	14.87	111%	18%
23	מרום הגליל	173%	60	23.65	154%	-19%
24	משגב	173%	60	23.65	154%	-19%
25	נצרת עילית	138%	62	27.37	127%	-12%
26	עוספיא	4%	31.332	27.37	14%	11%
27	עמק הירדן	3%	62	60	3%	0%

השינוי בשיעור ההפרש בין התעריפים	ביקורת מעקב - תקציב 2024				הדוח הקודם (2020)	הרשות המקומית	
	שיעור ההפרש בין התעריף לגובה לנמוך	תעריף בית אב ג'	תעריף בית אב ב'	תעריף בית אב א'	שיעור ההפרש בין התעריף הגבוה לנמוך		
-12%	127%		27.37	62	138%	עמק יזרעאל	28
-12%	127%		27.37	62	138%	עפולה	29
18%	111%		14.87	31.332	93%	פרדס חנה-כרכור	30
-2%	16%		23.65	27.37	18%	קריית ביאליק	31
-12%	128%		26.35	60	140%	רמת נגב	32
0%	0%		60	60	0%	תמר	33

על פי תקציבי רשויות הניקוז לשנת 2024 ונתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי בשנים 2020 עד 2024 חל שיפור, שכן קטן הפער המרבי בין תעריפי היטלי הניקוז לבית אב שמטילות רשויות ניקוז שונות על רשויות מקומיות ששטחיהן נמצאים בתחומן של יותר מרשות ניקוז אחת מ-300% ל-154%⁹⁷. עבור 21 רשויות מקומיות כאלה קטן הפער בין תעריפי היטלי הניקוז שמטילות רשויות ניקוז שונות. לעומת זאת, גדל הפער בין תעריפי היטלי הניקוז שמטילות רשויות ניקוז שונות על תשע מתוך 33 רשויות מקומיות, ועבור יתר שלוש הרשויות המקומיות נותר פער התעריפים ללא שינוי.

יצוין ששיעור השינוי בפער בין תעריפי היטלי הניקוז שחל על רשויות מקומיות ששטחיהן נמצאים בתחומן של יותר מרשות ניקוז אחת הושפע משיעור השינוי בתעריף ההיטל של כל רשות ניקוז, ומההפרש בין גובה התעריף של רשויות הניקוז השונות, ולא מתהליך מקצועי שבוצע לצמצום הפערים או לבחינה מקיפה של התעריפים.

מש"ם מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הוא מסכים שיש לקבוע מתודולוגיה ברורה לחישוב היטלי הניקוז שמטילות רשויות מקומיות לרשויות הניקוז. מש"ם הוסיף כי הפערים בהיטלי הניקוז בין רשויות הניקוז השונות אינם בהכרח מלמדים על בעיה נוכח השונות בצרכים של רשויות הניקוז, במספר התושבים שבתחומן, בהיקף השטחים שבגינם רמ"י משלמת היטלים לרשות הניקוז וכד'.

בביקורת הקודמת עלה כי היו מקרים שבהם רשויות ניקוז שונות גבו מאותה רשות מקומית תעריף שונה לבית אב עד כ-300% יותר.

בביקורת המעקב נמצא כי עדיין ניכרים פערים בשיעור של עד כ-154% בהיטלי הניקוז לבית אב שמטילות רשויות ניקוז שונות על אותה רשות מקומית. כאמור, המשך קיומם של הפערים אינו נשען על בחינה כלכלית וקביעת מודל מעודכן שתואם וגובש עם משרדי החקלאות והאוצר.

על משרד החקלאות בשיתוף משרד האוצר ובהתייעצות עם מש"ם ומרכז השלטון האזורי לקיים בחינה לשם עיגון מנגנון חדש לקביעת תעריפי היטלי ניקוז לפי בית אב ולעדכון, באופן שייתן מענה לצורכי הניקוז השוטפים של הרשויות. במסגרת זו יש לתת את הדעת גם להשוואה בין תעריפי רשויות הניקוז ולמצב שבו אותה רשות מקומית משלמת היטלי ניקוז בגובה שונה לרשויות ניקוז שונות, האחראיות לחלקים שונים משטח השיפוט שלה.

מידת תיקון הליקוי

**חישוב השטחים שבגינם משלמת רמ"י היטלי ניקוז לרשויות הניקוז****הביקורת הקודמת**

טרם תיקון מס' 7 מאוגוסט 2021 קבע חוק הניקוז כי תשלום היטלי ניקוז (מכסות) יחולק בין הרשויות המקומיות לבין בעלי המקרקעין שהם בתחום רשות הניקוז ואינם נכללים בתחום רשויות מקומיות. למרות זאת, רשויות הניקוז גבו ישירות מרמ"י מכסות ניקוז - הן בגין שטחים שבבעלות המדינה הנמצאים בתחומן של רשויות מקומיות והן בגין שטחים מחוצה להן. מדי שנה מאז שנת 2008 התקבלה החלטת ממשלה⁹⁸ המפרטת את סכומי המכסות שעל רמ"י להעביר לכל רשות ניקוז.

בהחלטת ממשלה משנת 2010⁹⁹ הוטל על משרד החקלאות ועל משרד האוצר להסדיר נושא זה, ולכלול בתזכיר החוק לתיקון חוק הניקוז הצעה להסדר חדש לגביית הוצאות פעולות ניקוז ותקצוב רשויות הניקוז על ידי המדינה והרשויות המקומיות, במקום ההסדר הקבוע בחוק. תזכיר החוק אומנם הוכן, אך בסופו של דבר לא תוקן החוק.

הליקוי בדוח הקודם: חישוב השטחים שבעדם משלמת רמ"י נעשה באמצעות הפחתת שטחי הרשויות המקומיות מכלל השטחים שכל רשות ניקוז אחראית להם. החישוב מתבסס על מיפוי שערך המשרד בשנת 2007, ולא עודכן מאז. לאורך השנים לא נגרעו השטחים שרמ"י החכירה לדורות וכן שטחים שהוקמו עליהם ערים או שכונות חדשות, מסך השטחים שלפיהם מחושבות המכסות. אין בידי משרד החקלאות ורשויות הניקוז נתונים מעודכנים בדבר היקף שטחים אלה.

ההמלצה בדוח הקודם: נוכח הזמן הרב שחלף מעת חקיקת חוק הניקוז והצרכים הקיימים בנושאי הניקוז, משרד מבקר המדינה המליץ לכלל הגורמים הרלוונטיים להשלים את הסדרת נושא גביית המכסות מרמ"י, ובכלל זה לעדכן באופן עיתי את היקף השטחים שעל בסיסם מחושבות המכסות.

ביקורת המעקב

באוגוסט 2021 תוקן חוק הניקוז (תיקון מס' 7)¹⁰⁰, באופן שמאפשר לרשויות הניקוז להטיל על רמ"י היטלים בעד שטחים בתחומה שהם מקרקעי ישראל, זאת ללא הבחנה אם שטחים אלה כלולים בתחום רשויות מקומיות אם לאו.

ביוני 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי מדי שנה היא מבצעת בדיקת השוואה של היקפי שטחי המדינה בגינם היא נדרשת לתשלום היטלי ניקוז בהתייחס לשנה הקודמת, כדי לוודא שלא חל בהם שינוי. יצוין כי רמ"י לא העבירה למשרד מבקר המדינה פירוט של היקף השטחים בגינם שילמה לרשויות הניקוז היטלים בשנים 2020 - 2024. לעומת זאת, מתקציבי רשויות הניקוז לאותן שנים, עולה כי דרישות תשלום ההיטלים מרמ"י, התבססו על אותו היקף שטחים (כ-16 מיליון דונם).

98 לאחר אישור התקציב במליאת הרשות ובמועצת הניקוז, התקציב מועבר לחתימת שרי החקלאות, הפנים והאוצר, ולאחר חתימת השרים נדרשה גם החלטת ממשלה המנחה את רמ"י להעביר את תשלום מכסות הניקוז לרשויות הניקוז.

99 החלטת הממשלה 1659, "שינוי מבני בתחום ניהול הנגר והניקוז" (9.5.10).

100 בסעיף 43א(א).

רמ"י הוסיפה כי בכוונתה לפעול בשיתוף משרדי החקלאות והפנים לשינוי אופן בדיקת דרישות התשלום שמגישות רשויות הניקוז, ובכלל זה היקף השטחים שעל בסיסם מחושבים ההיטלים. כמו כן, ציינה כי תשקול להסדיר בנוהל את הליך הבדיקה של תשלום היטלי הניקוז שייקבע.

סמנכ"ל ניהול נגר ומשאבי סביבה במשרד מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי יבחן את המלצת הביקורת בדוח הקודם לבצע עדכון עיתי של היקף השטחים שעל בסיסם מחושבים היטלי הניקוז המושגים על רמ"י.

בדוח הקודם עלה כי הבסיס לחישוב השטחים שבעדם משלמת רמ"י את היטלי הניקוז מתבסס על מיפוי שערך המשרד בשנת 2007 ולא עודכן מאז.

מביקורת המעקב עולה כי משרד החקלאות ורמ"י לא ערכו בדיקה או מיפוי מעודכן מאז שנת 2007, לפני למעלה מ-17 שנים. המיפוי משנת 2007 עדיין מהווה את הבסיס לחישוב השטחים שבעדם משלמת רמ"י היטלים לרשויות הניקוז. בשנת 2024 גבו רשויות הניקוז מרמ"י היטלי ניקוז בסך כ-59.6 מיליון ש"ח בגין כ-16 מיליון דונם¹⁰¹. משום כך לכאורה לא נגרעו השטחים שרמ"י החכירה לדורות וכן שטחים שהוקמו עליהם ערים או שכונות חדשות מסך השטחים שלפיהם מחושבות המכסות, והמיפוי הקיים אינו משקף את המציאות לאשורה.

על רמ"י, בשיתוף משרדי החקלאות והפנים, לקיים מדי שנה בחינה של היקף השטחים שעל בסיסם מחושבים היטלי הניקוז המושגים עליה על מנת שישקפו שינויים שחלו בהם. כמו כן, מומלץ שרמ"י תסדיר את עריכת הבדיקה ומאפייניה בנוהל, כדי שיתאפשר לה לבצע מדי שנה באופן מיטבי ומוסכם. על רמ"י להשלים את ההליך בכללותו, כדי שתוכל ליישמו החל משנת 2026.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 (להלן - תשובת רמ"י) כי בעקבות ביקורת המעקב היא הקימה צוות בין משרדי הפנים ומשרד החקלאות כדי למצוא פתרון לסוגיית חישוב השטחים וליצור שיטת חישוב חדשה.

בתשובתו מדצמבר 2024 מסר המשרד כי בימים אלה הוא מקיים בדיקה ומיפוי של השטחים שבעדם רמ"י תשלם את היטלי הניקוז.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא ישתף פעולה עם משרד החקלאות לצורך בחינת היקף השטחים שעל בסיסם מחושבים היטלי הניקוז.

בתשובת מש"ם נכתב כי ניתן לצפות שהיטלי הניקוז שמשלמת רמ"י לצורך ניהול הנגר והניקוז יעודכנו ברבות השנים לא רק בהיבט של מדידת שטח הקרקעות, אלא גם בהיבט של עדכון תעריף היטל הניקוז לדונם נוכח התייקרויות עלויות צורכי ניהול הנגר והניקוז.

מידת תיקון הליקוי



מועד העברת תשלומי ההיטלים מרמ"י לרשויות הניקוז

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: הנוהג שהשתרש, ולפיו מכסות רשויות הניקוז שהושתו על רמ"י משולמות בכפוף להחלטת ממשלה שמתקבלת בכל שנה מחדש, מעכב את תשלומי המכסות לרשויות הניקוז. לפיכך, בפועל רמ"י משלמת את המכסות רק במחצית השנייה של השנה (בדרך כלל ברבעון השלישי של השנה). מאחר שמכסות אלו משמשות את רשויות הניקוז לפעילות שוטפת למשך כל השנה, עיכוב העברת התשלומים מקשה עליהן ואף גורם לדחיית תשלומים לספקים. הבעיה חמורה יותר ברשויות ניקוז שעיקר תקציבן השוטף נסמך על המכסות שהן מקבלות מרמ"י, כגון רשויות הניקוז ערבה וים המלח.

ההמלצה בדוח הקודם: על משרד החקלאות לפעול בשיתוף רמ"י להסדרת מנגנון חדש להעברת סכומי המכסות שיאפשר את ביצוע תשלום המכסות בתחילת שנת התקציב, בדרך שתאפשר לרשויות הניקוז התנהלות תקציבית תקינה ומיטבית.

בתגובת רמ"י על הדוח הקודם נמסר כי מקור העיכוב הוא במנגנון, וכי היא מעבירה את התשלום סמוך למועד קבלת החלטת הממשלה. לכן היא הציעה להקדים את מועד קבלת החלטת הממשלה לסוף השנה הקודמת לשנת התשלום או לסכם מנגנון העברה חדש בהחלטת ממשלה, אשר בה ייקבע מראש המועד והסכום שעל רמ"י להעביר לרשויות הניקוז בכל שנה.

ביקורת המעקב

באוגוסט 2021 תוקן חוק הניקוז (תיקון מס' 7), באופן שהתייתר הצורך בפרקטיקה של הזדקקות להחלטת ממשלה לצורך ביצוע תשלומי רמ"י לרשויות הניקוז.

בפברואר 2024 אישרו שרי החקלאות, הפנים והאוצר את תקציבי רשויות הניקוז לשנת 2024. בעקבות זאת העבירו רשויות הניקוז לרמ"י דרישות תשלום עבור היטלי הניקוז לשנת 2024 בסך כולל של כ-57 מיליון שקלים. במאי אותה שנה פנו סמנכ"ל ניהול נגר במשרד ומרכז פורום מנכ"לי רשויות הניקוז בישראל אל יו"ר רמ"י בבקשה דחופה שיסדיר את ביצוע התשלום לרשויות הניקוז, מאחר שכספי ההיטלים לא שולמו. הסמנכ"ל הדגיש את החשיבות הרבה בתשלום ההיטלים, כדי שרשויות הניקוז יוכלו להמשיך את פעילותן השוטפת להגנה מפני נזקי שיטפונות וכן לקידום פרויקטים רבים שהן מבצעות בשיתוף פעולה עם רמ"י. ביוני 2024 שילמה רמ"י לרשויות הניקוז את סכום היטלי הניקוז לשנת 2024. להלן בלוח 5 מפורטים תשלומי היטלי רמ"י באלפי ש"ח.

לוח 6: סך היטלי הניקוז ששילמה רמ"י לרשויות הניקוז ופירוט התעריפים והשטחים שלפיהם הם מחושבים, 2024 באלפי ש"ח

רשות הניקוז	סה"כ שטחי רמ"י (באלפי דונם)	שיעור שטח רמ"י מכלל שטח רשות הניקוז	התעריף לדונם (בש"ח)	סה"כ היטלי ניקוז מרמ"י (באלפי ש"ח)
ערבה	4,805	98%	2.5	12,012
ים המלח	2,596	86%	4.5	11,710
כינרת	1,761	73%	6.0	10,564
שקמה בשור	4,739	79%	2.0	9,477
שורק לכיש	578	37%	6.3	3,650
ירקון	373	49%	8.0	2,987
גליל מערבי	434	51%	5.9	2,552
קישון	320	35%	7.08	2,264
ירדן דרומי	358	53%	6.0	2,151
כרמל	253	48%	5.5	1,393
שרון	148	24%	5.9	880
סה"כ	16,365			59,640

על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח הקודם עלה כי העיכוב בתשלומי רמ"י, הנובע בין היתר ממועד קבלת החלטת הממשלה השנתית על התשלום, מקשה על רשויות הניקוז לפעול.

מביקורת המעקב עולה כי חוק הניקוז תוקן באופן שמיתר את הצורך בהחלטת ממשלה לצורך ביצוע התשלום. התקציב לנושא זה אושר בפברואר 2024, אולם משרד החקלאות ורמ"י לא הסדירו את מועד העברת תשלומי ההיטלים לרשויות הניקוז באופן שיביא לתשלום ההיטל מיד בסמוך לאישור התקציב ואפשר לרשויות הניקוז התנהלות תקציבית תקינה ומיטבית. כתוצאה מכך, שילמה רמ"י את כספי ההיטלים לשנת 2024 לרשויות הניקוז בסך של כ-59.6 מיליון ש"ח רק ביוני 2024.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוכח מנגנון החישוב הלקוי של השטחים שבעדם היא משלמת היטלים לרשויות הניקוז, כעולה גם מדוח זה, לא התאפשר לה לבצע בקרה נאותה על דרישות התשלום בזמן קצר, ועל כן מועדי העברת התשלומים התעכבו.

מומלץ כי לצד הסדרת שיטת החישוב לקביעת השטחים שבעדם משלמת רמ"י היטלים לרשויות הניקוז, היא תקבע בנוהל, בתיאום עם משרד החקלאות ורשויות הניקוז, את המועד לתשלום היטלי הניקוז, שיהיה סמוך להקצאת התקציב לרמ"י, כדי לאפשר את המשך פעילותן השוטפת התקינה של רשויות הניקוז למשך שנת התקציב כולה.

מידת תיקון הליקוי



גביית היטלי ניקוז מבעלי קרקעות פרטיים במקרקעין שאינם כלולים בתחום של רשות מקומית

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: בהיעדר מנגנוני גבייה מתאימים לגבייה ישירה מכל בעלי הקרקעות שמחוץ לתחומי הרשויות המקומיות, רק שני גורמים נושאים בעלות ההוצאות השוטפות של רשויות הניקוז: הרשויות המקומיות ורמ"י, ואין גבייה מיתר בעלי המקרקעין שמחוץ לתחומי הרשויות המקומיות.

ביקורת המעקב

לפי סעיף 43 לחוק, אם רשות ניקוז החליטה להטיל היטלי ניקוז אזוריים, היא רשאית גם להטיל ארנונת ניקוז או היטל¹⁰² במקרקעין שאינם כלולים בתחום של רשות מקומית, ובכלל זה במקרקעין שאינם מקרקעי ישראל לשם גביית היטל הניקוז האזורי שנקבע לאותו שטח (להלן - הארנונה המיוחדת).

הלשכה המשפטית של המשרד מסרה ביולי 2024 כי מנגנון הארנונה המיוחדת הוא מורכב וטרם הופעל. לכן אם יבקשו כיום רשויות ניקוז להטיל ארנונה על בעל קרקע פרטי מסוים מחוץ לשטחה של רשות מקומית, יהיה צורך להראות כי מפעל ניקוז שיזמה הרשות נדרש או עשוי להידרש בשל אותם בעלים¹⁰³, וכי לא מן הנמנע שיהיה צורך בקביעת כללים לנושא במסגרת חקיקת משנה. הלשכה המשפטית ציינה כי אם תתקבל החלטה כאמור על ידי רשות ניקוז היא תיבחן.

בדוח הקודם עלה כי רק שני גורמים נושאים בעלות ההוצאות השוטפות של רשויות הניקוז, הרשויות המקומיות ורמ"י, ואין גבייה מבעלי הקרקעות הפרטיים שמחוץ לתחומי הרשויות המקומיות.

מביקורת המעקב עולה כי הליקוי לא תוקן, וכי המשרד ורשויות הניקוז לא פעלו לממש את האפשרות שניתנת לרשויות הניקוז בחוק לגבות ארנונות מיוחדות או היטלים מבעלי קרקעות פרטיים הנמצאים בתחומן ומחוץ לתחומי הרשויות המקומיות. בפועל בעלי קרקעות אלה אינם נושאים בעלות צורכי הניקוז, ככל שהם האחראים הישירים לצורך בפעולות הניקוז או נהנים מהן.

על משרד החקלאות ורשויות הניקוז לפעול בהתאם לסמכותם בחוק על מנת שבעלי מקרקעין פרטיים ישתתפו בנטל הוצאות הניקוז וזאת בהתאם לכללים לחלוקת הנטל שנקבעו בחוק. על המשרד ורשויות הניקוז לקיים הליך זה, בשים לב לממצאי הבדיקה שרמ"י אמורה לקיים עם המשרד על היקף השטחים בגינם היא משלמת היטלי ניקוז אזוריים.

מידת תיקון הליקוי



תקציב הפיתוח

תקציב הפיתוח מיועד לתכנון ולביצוע פרויקטים חדשים לניקוז, בין באמצעות מפעלי ניקוז ובין בדרך אחרת, והוא ממומן משני מקורות עיקריים: (א) משרד החקלאות, אשר תומך בין היתר בתכנון ובהקמה של מפעלי ניקוז; (ב) גופים אחרים, בעיקרם גופי תשתית, וגופים לטיפול והגנת הסביבה. בדרך כלל, הפרויקטים מבוצעים באמצעות רשויות הניקוז, אך קיימים פרויקטים חריגים בהיקפם המבוצעים על ידי גופים אחרים.

¹⁰² לפי מבחנים שיקבעו שרי החקלאות והפנים.

¹⁰³ כאמור, לפי החוק חלוקת נטל ההוצאות לפי היטלי ניקוז אזוריים תיעשה, ככל האפשר, בשים לב למידת ההנאה והתועלת שיש לרשות מקומית החברה ברשות ניקוז ולרמ"י מפעולות הניקוז, ולתרומה שיש להן בצורך לבצע פעולות ניקוז בשל מתקנים ומבנים הנמצאים בתחומן.

פעולות המשרד להגדלת תקציב הפיתוח המוקצה לטיפול בשיטפונות

הביקורת הקודמת

משרד החקלאות ניסה לפעול במהלך השנים כדי להגדיל את מסגרת התקציב הממשלתית המוקצית לרשויות הניקוז לצורך מילוי תפקידן. במסגרת התזכיר הממוקד משנת 2020 לתיקון חוק הניקוז (אשר כאמור לא גובש לכדי חקיקה בפועל) הוצע כי שר החקלאות יהיה רשאי להקצות חמישית מסך המכסות שמעבירה רמ"י לצורך ההוצאות השוטפות, לתכנון ולביצוע של מפעלי ניקוז תומכי פיתוח. מפעלים אלה מומנו עד כה רק מתמיכות של משרד החקלאות ומכספי בעלי עניין נוספים שרשות הניקוז הצליחה לגייס לטובת העניין.

במטרה להגדיל את התקציב הממשלתי המיועד לפרויקטים של ניקוז, גיבשו משרד החקלאות, רמ"י ומשרד האוצר ביוני 2020 טיוטת הסכם (המכונה "ניקוז לדירה"), שנועד לממן פרויקטים עתידיים שמטרתם ניקוז עודפי נגר אשר ייווצרו מעיור ומבני עתידיים על קרקעות רמ"י. זאת מאחר שההסכם בין משרד החקלאות למשרד האוצר לעניין היקף ההשקעה בפרויקטים ברשויות הניקוז צפוי היה לפוג בסוף שנת 2022¹⁰⁴ (ראו להלן).

הליקוי בדוח הקודם: למרות הצורך בהקצאת משאבים מתאימים לצורכי הניקוז בשטח והיעדר הסכם בתוקף למימון הוצאות הניקוז החל בשנת 2023, עד מועד סיום הביקורת (ינואר 2021) טרם נחתם סיכום תקציבי בנושא. התקציב הממשלתי המיועד לנושא בהיקף של 550 מיליון ש"ח לעשר שנים נקבע בשנת 2010 ולא שיקף את צורכי הניקוז כיום ואת הצרכים העתידיים המושפעים ממגמת העיור ומשינויי האקלים, שעלותם מוערכת על ידי משרד החקלאות נכון ל-2019, בכ-6 מיליארד ש"ח.

ההמלצה בדוח הקודם: על משרד החקלאות, בשיתוף עם רשויות הניקוז, להוסיף ולפעול כדי למצוא דרכים שיבטיחו מקורות מימון מספקים לביצוע התפקידים המוטלים על רשויות הניקוז בחוק.

כמו כן מתבקש כי המשרד ישלים את הכנת המתודולוגיה של ניהול סיכונים השיטפונות, ינחה את רשויות הניקוז למפות את הפרויקטים הנדרשים לפי דחיפותם ועלותם, ולאמוד את מידת הסיכון להיווצרות נזקים עקב דחייתם ואת היקף הנזק שעלול להיגרם. בהתאם לתוצאות הבחינה יוכל המשרד לתעדף ברמה הלאומית את הפרויקטים לביצוע לפי שנים, ובמידת הצורך אף לתמוך בתוכניות להפחתת הסיכונים בתקופת הביניים. כמו כן, מומלץ כי משרד האוצר, משרד החקלאות ורמ"י ישלימו גיבוש הסכם תקציבי רב-שנתי מעודכן כדי לאפשר לרשויות הניקוז לבצע את תפקידן ולהשלים את ההשקעות הנדרשות בפרויקטי פיתוח בתחום הניקוז.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי משרד החקלאות ומשרד האוצר נקטו פעולות לקידום הסכם תקציבי למימון פרויקטי ניקוז, אך אלה לא צלחו, ונכון לפברואר 2021 לא היה סיכום תקציבי בין גורמי הממשלה הרלוונטיים.

בתגובת משרד האוצר על הדוח הקודם נמסר כי הדיונים לגבי הסיכום התקציבי נעצרו כיוון שבשנים 2020 - 2021 לא אושר תקציב המדינה. לאור חשיבות נושא הניקוז הוא המליץ לממשלה, עם משרד החקלאות, לשלב פרויקטי ניקוז בתוכנית הכלכלית של משרד האוצר להתמודדות עם מגפת הקורונה. בעקבות זאת אישרה הממשלה תקציב נוסף לשנים 2020 - 2021 בגובה 96 מיליון ש"ח.

בתגובת רמ"י על הדוח הקודם נמסר כי קיימת הזנחה בת עשרות שנים בתשתיות הניקוז, אשר גורמת לעלויות נוספות בשיווק פרויקטים חדשים. רמ"י סבורה שיש לכלול תקציב תוספתי עבור פתרונות ניקוז החל בשלב התכנון של פרויקט חדש ועד סיום הביצוע. כמו כן, היא תומכת ביעוד של 50% מסך המכסות שהיא משלמת, לצורכי תכנון ופיתוח של מפעלי ניקוז תומכי דיוור. כן ציינה שהיא ומשרד החקלאות גיבשו רשימת פרויקטי ניקוז תומכי דיוור לפי רמת תיעוד, שתפורסם בקרוב.

¹⁰⁴ בהתאם לסיכום משנת 2010 בין משרדי החקלאות והאוצר, משרד החקלאות תמך במשך עשור, משנת 2013, בפרויקטי ניהול נגר של רשויות הניקוז. תקציב התמיכות השנתי היה 55 מיליון ש"ח.

בתגובת מש"ם על הדוח הקודם נמסר כי המכסות נועדו למימון התקציב השוטף של רשויות הניקוז, ואם נותרים עודפים, ניתן לעשות בהם שימוש לנושאי פיתוח. אולם לא ייתכן כי המכסות יועלו בכוונת מכוון לצורך מימון פרויקטים לפיתוח של רשויות הניקוז. לדברי מש"ם, תשתיות ניקוז הן תשתיות לאומיות, בדומה לקווי החשמל ולרכבת, ונדרש כי תקציב המדינה הוא שיממן את פיתוחן.

בתגובת רשות הניקוז שורק לכיש על הדוח הקודם היא המליצה כי העלויות בגין פרויקטים של ניקוז הנדרשים בעקבות שיווק קרקעות של רמ"י, יועמסו על הוצאות הפיתוח שגובה רמ"י ויועברו לרשויות הניקוז.

ביקורת המעקב

בין השנים 2012 - 2021 הקצה משרד החקלאות תקציב לתמיכה בפרויקטי פיתוח בתחום הניקוז של רשויות הניקוז בסך כולל של כ-527 מיליוני שקלים, ובממוצע כ-53 מיליון שקלים בשנה. לפי המיפוי של משרד החקלאות, נכון ליוני 2024, אומדן צורכי הפיתוח של רשויות הניקוז עומד על כ-7 מיליארדי ש"ח¹⁰⁵, כ-2.2 מיליארד ש"ח מתוכם עבור הקמת מובל נחל איילון לים בפארק אריאל שרון (כאמור, נכון ל-2019 נאמדו הצרכים בכ-6 מיליארד ש"ח). בהקשר זה יצוין כי נת"י מקדמת את פרויקט המובל אך הוא טרם תוקצב.

באוגוסט 2021 סיכמו אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד החקלאות את התקציב השנתי של משרד החקלאות לשנים 2021 - 2022. במסגרתו נקבע כי משרד האוצר יתקצב את משרד החקלאות בסך כולל של 275 מיליון ש"ח בשנים 2022 - 2026 לטובת פעולות לצמצום נזקי שיטפונות. עוד הוסכם כי בשנים 2022 - 2024 יקצה משרד האוצר 30 מיליון ש"ח נוספים לקידום התוכניות האגניות לניהול סיכונים שיטפונות של רשויות הניקוז. כמו כן, בסיכום תקציבי שנחתם בין המשרדים במרץ 2023 הוסכם כי משרד האוצר יתקצב¹⁰⁶ את משרד החקלאות בסכום של 20 מיליון שקלים למימון פעולות בתחום הניקוז (פרויקטי ניקוז) בכל אחת משנות התקציב 2023 ו-2024. אולם תוספת התקציב האמורה לשנת 2024 בוטלה נוכח תיקוני התקציב שנעשו בעקבות פרוץ מלחמת "חרבות ברזל".

נוסף על כך, ובהמשך לעבודת מטה שביצעו משרדי האוצר, החקלאות ורמ"י לבחינת חסמי ניקוז למימוש תוכניות לדיוור, סיכמו הגופים האמורים כי בשנים 2022 - 2026 יועמד תקציב למימון תכנון והקמה של 13 פרויקטי ניקוז בסכום כולל של 1.2 מיליארד ש"ח - 400 מיליון ש"ח יתוקצבו על ידי משרד האוצר, ו-800 מיליון ש"ח ימומנו מתקציב רמ"י.

לוח 7: תקציב משרד החקלאות ותקציב רמ"י לפעולות פיתוח, לניהול הנגר ולהגנה מפני שיטפונות בשנים 2022 - 2026

שנת התקציב					הנושא	סיכום תקציבי
2026	2025	2024	2023	2022		
55	55	55	55	55	פרויקטים לצמצום נזקי שיטפונות	סיכום מאוגוסט 2021
80	80	80	80	80	הסדרת תשתיות ניקוז תומכות דיוור	סיכום ממרץ 2022
			20			סיכום ממרץ 2023
135	135	135	155	135	סה"כ תקציב משרד החקלאות	
160	160	160	160	160	תקציב רמ"י - הסדרת תשתיות ניקוז תומכות דיוור	סיכום ממרץ 2022
295	295	295	315	295	סה"כ תקציב	

על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁰⁵ מש"ם מסר בתשובתו כי הוא סבור שנדרש לבצע אומדן עדכני ומדויק של עלות צורכי הפיתוח, בהתבסס על התחזיות ותרחישי הייחוס העדכניים.

¹⁰⁶ בתקציב הרשאה להתחייב.

בתשובת משרד החקלאות נכתב כי מנגנון התמיכות הוא וולונטרי ואין חובה ממשלתית לתקצוב רשויות הניקוז. המשרד הוסיף כי הוא פועל מול משרד האוצר כדי לסכם על תוספת תקציב לשנת 2025 בהתאם לצורכי מימון הפעולות לצמצום השיטפונות. המשרד גם החל בשיח עם משרד האוצר ורמ"י כדי לקדם הסכם תקציב המשכי למימון תכנון והקמה של פרויקטי ניקוז תומכי תוכניות דיור.

מש"ם מסר בתשובתו כי הוא סבור שעל המדינה להקצות תקציבים ממשלתיים לצורך פיתוח תשתיות ניקוז, בדומה לתשתיות תחבורה וחשמל.

בביקורת הקודמת עלה כי למרות הצורך בהקצאת משאבים מתאימים לתכנון, לפיתוח ולביצוע של פרויקטים חדשים לניקוז, ועל אף היעדר הסכם בתוקף בין משרדי החקלאות, האוצר ורמ"י לקידום תוכניות הניקוז החל בשנת 2023, לא נחתם סיכום תקציבי בנושא. כמו כן עלה כי התקציב הממשלתי המיועד לנושא, שנקבע בשנת 2010, לא שיקף את צורכי הניקוז באותה עת ואת הצרכים העתידיים.

בין השנים 2012 - 2021 הקצה משרד החקלאות תקציב לרשויות הניקוז לתמיכה במימון פרויקטי פיתוח בתחום הניקוז בסך כולל של כ-527 מיליוני ש"ח, ובממוצע כ-53 מיליון ש"ח בשנה. זאת לעומת שנת 2019, שבה אמד המשרד את סך עלויות צורכי הניקוז במדינה בכ-6 מיליארד ש"ח. ביקורת המעקב העלתה כי משרדי האוצר והחקלאות ורמ"י פעלו להקצאת תקציב בשנים 2022 - 2026 למימון פעולות לצמצום נזקי שיטפונות, ולתכנון ולהקמה של פרויקטי ניקוז למימוש תוכניות לדיור, בסך כולל של כמיליארד וחצי ש"ח; כ-695 מיליון ש"ח מתקציב המשרד וכ-800 מיליון ש"ח מתקציב רמ"י. סכום זה משקף הקצאה של כ-300 מיליון ש"ח לשנה, פי שישה לערך מהסכום הממוצע בשנים 2012 - 2021. עם זאת, אומדן צורכי הפיתוח בפרויקטי ניקוז הוא כ-7 מיליארד ש"ח - נכון ליוני 2024.

נוכח היקף צורכי הפיתוח בסך 7 מיליארד ש"ח, שעליו הצביע משרד החקלאות, עליו להוסיף ולפעול עם משרד האוצר ורמ"י כדי לבחון את התקציב הנדרש לטיפול בצורכי הניקוז ולקדם את הקצאתו לצורך נקיטת פעולות לצמצום נזקי שיטפונות ולצורך מימון תכנון והקמה של פרויקטי ניקוז למימוש תוכניות לדיור של רמ"י.

מידת תיקון הליקוי



דירוג הפרויקטים: תעריף בית אב

הביקורת הקודמת

נוהל התמיכה של משרד החקלאות בפרויקטים לניהול נגר של רשויות הניקוז מתנה את האפשרות לקבלת מימון (השתתפות) מהמשרד בכך שהתעריף לבית אב שגובה רשות ניקוז יעמוד על 10 ש"ח לפחות. אם גובה התעריף הוא 10 - 20 ש"ח, יהיה שיעור התמיכה 60%; אם גובה התעריף הוא 20.1 ש"ח ומעלה, שיעור ההשתתפות יעמוד על 70%; אם גובה התעריף הוא 25.1 ש"ח ומעלה, ומלבד זאת המדד החברתי כלכלי של הרשויות המקומיות הוא פחות מ-5, שיעור ההשתתפות יהיה 80% או 90%, בהתאם למדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות הרלוונטיות¹⁰⁷.

הליקוי בדוח הקודם: השיטה לפיה אחוז ההשתתפות של משרד החקלאות בפרויקטים נגזר מהתעריף לבית אב שקבעו רשויות הניקוז עלולה לגרום לכך שפרויקטי ניקוז חשובים לא יזכו למימון מספיק, ולכן לא יבוצעו.

¹⁰⁷ שיעור התמיכה של משרד החקלאות נגזר גם מהמדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות בתחום רשות הניקוז בהתאם לנתוני הלמ"ס, וכן נלקח בחשבון מדד פריפריאלי, אשר מתחשב במיקומן הגיאוגרפי של רשויות הניקוז.

ההמלצה בדוח הקודם: על רשויות הניקוז לבחון את התעריפים שהן גובות למול צורכיהן כדי למקסם את גובה ההשתתפות של משרד החקלאות בתמיכה בפרויקטי הניקוז שלהן. כמו כן, מעבר להתחשבות משרד החקלאות בדירוג החברתי-כלכלי והפריפריאלי של רשות הניקוז ובגובה המכסות שקבעה, ראוי ליצור הלימה בין צורכי הניקוז בשטח, מידת דחיפותם והנזקים העלולים להיגרם אם לא יטופלו לבין גובה ההשתתפות. השלמת תוכנית ניהול הסיכונים ארצית תסייע בידי המשרד לדרג את הפרויקטים גם לפי חשיבותם בהיבטים אלה.

ביקורת המעקב

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה כי החליט לבטל את השיטה לפיה אחוז ההשתתפות של משרד החקלאות בפרויקטים ייגזר מהתעריף לבית אב שקבעו רשויות הניקוז, וכך יפעל לקראת חלוקת התמיכות לשנים 2024 - 2025.

בביקורת הקודמת עלה כי השיטה לפיה אחוז ההשתתפות של משרד החקלאות בפרויקטים נגזר מהתעריף לבית אב שקבעו רשויות הניקוז, עלולה לגרום לכך שפרויקטי ניקוז חשובים לא יזכו למימון מספיק, ולכן לא יבוצעו.

ביקורת המעקב העלתה כי משרד החקלאות החליט לבטל את השיטה המתחשבת בגובה התעריף לבית אב של רשות הניקוז במתן התמיכות וכך יפעל בתמיכות הבאות שיקצה. בכך יימנע החשש והסיכון שפרויקטי ניקוז חשובים לא יזכו לתמיכה רק בשל גובה התעריף לבית אב שגובה אותה רשות ניקוז.

מידת תיקון הליקוי



ניצול תקציבי התמיכות שאישר משרד החקלאות לרשויות הניקוז

הביקורת הקודמת

מאחר שתקציב הפיתוח הוא רב-שנתי וכולל תקציב לפרויקטים שנמשכים שנים מספר, בדק משרד מבקר המדינה את ניצול תקציב התמיכות של משרד החקלאות בפרויקטים שאושרו לרשויות הניקוז.

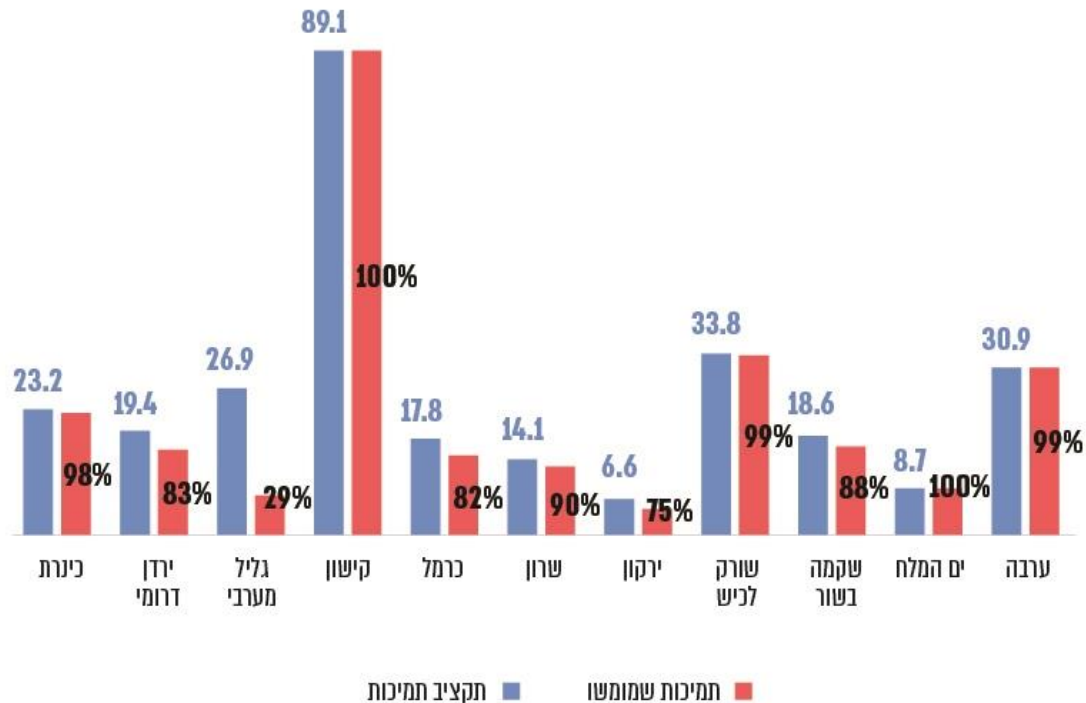
הליקוי בדוח הקודם: כמחצית מרשויות הניקוז מימשו פחות מ-80% מכספי התמיכות עבור פרויקטים שאושרו להן בשנים 2014 - 2016.

ההמלצה בדוח הקודם: על משרד החקלאות לבדוק מהם החסמים המביאים לתת-ניצול של התקציב בחלק מרשויות הניקוז ולפעול ככל הניתן להסרתם. כמו כן, עליו לבחון אם התקציבים שטרם נוצלו אכן יוכלו לשמש לפרויקטים שלשמש אושרו, או שרצוי להעבירם לצורך קידום פרויקטים אחרים, ישימים יותר. עוד מומלץ כי משרד החקלאות יגבש תוכנית רב-שנתית מעודכנת לשנים הבאות בהתאם למיפוי פרויקטים, אשר תתבסס על מסמך ניהול הסיכונים הארצי ויוסיף לפעול לבחינה רוחבית של אופן תפקודן של רשויות הניקוז בהתחשב באתגרים העומדים לפתחן, כדי לוודא שהן אכן פועלות ביעילות למימוש ייעודן.

ביקורת המעקב

להלן בתרשים 6 פירוט של סך כל תקציבי התמיכות שהקצה משרד החקלאות לרשויות הניקוז בשנים 2018 - 2020 ושיעור ניצולן.

תרשים 6: היקף התמיכות שקיבלו רשויות הניקוז בשנים 2018 - 2020 באלפי שקלים ושיעור ניצולן



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים עולה כי למעט רשויות הניקוז גליל מערבי וירקון, שיעור ניצול התמיכות בתשע רשויות הניקוז הנותרות עמד על יותר מ-80%, ומתוכן בחמש רשויות ניקוז שיעורי הניצול הם 90% ומעלה. כמו כן, שתי רשויות ניקוז - קישון וים המלח - ניצלו את מלוא תקציב התמיכה שהוקצה להן.

בביקורת הקודמת עלה כי כמחצית מרשויות הניקוז (6) מימשו פחות מ-80% מכספי התמיכות עבור פרויקטים לניהול נגר וניקוז שאושרו להן בשנים 2014 - 2016. בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 - 2020, שיעור ניצול התמיכות בתשע רשויות ניקוז עמד על יותר מ-80%, בשש מתוכן שיעור הניצול עמד על 90% ומעלה (קישון, כינרת, שרון, שורק לכיש, ים המלח וערבה). לעומת זאת שיעור ניצול התמיכות ברשות ניקוז גליל מערבי וברשות ניקוז ירקון היה 29% ו-75% (בהתאמה).

מומלץ שמשרד החקלאות ורשויות הניקוז יפעלו להמשך מגמה זו של ניצול מרבי של תקציב התמיכה בפרויקטים לניהול נגר וניקוז לטובת קידום יעיל שלהם. על המשרד ורשויות הניקוז ירקון וגליל מערבי¹⁰⁸ לפעול יחד כדי לשפר את יכולתן לבצע את הפרויקטים המאושרים.

מידת תיקון הליקוי



בכפוף לאילוצים הנובעים ממלחמת "חרבות ברזל".

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 בתשובתו לממצאי הביקורת כי הוא רואה חשיבות גדולה בהסדרת הטיפול בתחום הניקוז, ולאחר לימוד ההמלצות העולות מהביקורת הוא יפעל לתקן את הליקויים העולים ממנה.

המרכז הלאומי לחיזוי שיטפונות

חיזוי שיטפונות משלב דיסציפלינות העוסקות בניטור ובחיזוי של משקעים, ודיסציפלינות העוסקות בניטור ובחיזוי של הזרימות והמפלסים בנחלים.

מבקר המדינה עסק בדוח ביקורת אחר¹⁰⁹, בצורך להסדיר את תחומי חיזוי מזג האוויר, השיטפונות וההצפות ובהשלכות הנובעות מאי-ההסדרה. מבקר המדינה המליץ כי משרד התחבורה יפעל להסדרה של תחום המטאורולוגיה, לרבות הגדרת תפקידיו של השירות המטאורולוגי, מעמדו ותחומי אחריותו.

בשנת 2019 החליטו השירות המטאורולוגי שבמשרד התחבורה (להלן - השמ"ט) ורשות המים (באמצעות השירות ההידרולוגי) להקים מרכז בין-משרדי לחיזוי שיטפונות (להלן - מרכז החיזוי), שנועד לסייע במניעת פגיעה בחיי אדם ולצמצם את הפגיעה ברכוש, ואלו תחומי הפעילות והאחריות שנקבעו לו: לספק תחזיות ואזהרות מוקדמות על שיטפונות לגופי החירום וההצלה, למשרדי ממשלה ולמוסדות השלטון ולציבור הרחב (להלן - צרכני המרכז); לעקוב אחר הגשם והזרימות בנחלים ולפרסם עדכונים לצרכני המרכז במהלך אירועי שיטפון; לסייע לכוחות החירום וההצלה לנהל באופן מיטבי את משאביהם לקראת האירועים ובמהלכם; לקיים "קו פתוח" להתייעצויות עם צרכני המרכז; ולשמש מוקד מקצועי בתחום חיזוי השיטפונות. ההחלטה על הקמת מרכז החיזוי המשותף התקבלה כלקח מאסון נחל צפית שאירע באפריל 2018.

הסדרת פעילות מרכז החיזוי וממשקיו עם גופי החירום

הביקורת הקודמת

ראשי רשות החירום הלאומית (רח"ל), השמ"ט והשירות ההידרולוגי קיימו בשנים 2019 - 2020 דיונים בנוגע להפעלת מרכז החיזוי ולהיערכות הלאומית מפני שיטפונות.

ביוני 2020 סיכמו השמ"ט והשירות ההידרולוגי את עקרונות ההפעלה המשותפת של מרכז החיזוי בנוהל פנימי של שני הארגונים וסיכמו על תחומי אחריות ועל היבטים טכניים של הפעלת מרכז החיזוי (להלן - נוהל ההפעלה המשותף). בנוהל ההפעלה המשותף החליטו השירות ההידרולוגי והשמ"ט לפעול יחד להקמת ועדת היגוי לאומית אשר תגבש את אופן העבודה הראוי של מרכז החיזוי ותסייע בפיתוח יכולות המרכז ובגיבוש ההסדרה החוקית לפעולתו. באוגוסט 2020 הסכים ראש רח"ל שרח"ל תעמוד בראש ועדת ההיגוי הלאומית.

הליקוי בדוח הקודם: לא הוקמה ועדת היגוי לאומית אשר תלווה את פעילות מרכז החיזוי.

ההמלצה בדוח הקודם: על רח"ל, השמ"ט ורשות המים להקים את ועדת ההיגוי הלאומית ולהסדיר את פעילותה כדי שזו תוכל לתכלל ולהסדיר את פעולות מרכז החיזוי ואת ממשקיו עם כלל הגופים הרלוונטיים ועם צרכני המרכז. במסגרת זו הומלץ שוועדת ההיגוי תבחן את הטענות בדבר הסתמכותם של חלק מהגופים הציבוריים על תחזיות ואזהרות של גופים פרטיים, את ההשלכות של עניין זה ואת הצורך בהסדרתו.

בתגובת רשות המים על הדוח הקודם נמסר כי היא תומכת בהקמת ועדת ההיגוי הלאומית, והיא עוסקת בהכנת תוכנית עבודה מסודרת להקמת מרכז החיזוי, שתוצג לוועדה. לדבריה, התוכנית אמורה הייתה להיות מוכנה בסוף הרבעון השני של 2021.

109 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 70א** (2020), "משרד התחבורה - השירות המטאורולוגי הישראלי", עמ' 779 - 819.

בתגובת רח"ל על הדוח הקודם נמסר כי אף שאינה רואה את עצמה אחראית כגורם לאומי במדינת ישראל לנושא ההגנה מפני נזקי שיטפונות, הרי שעקב חשיבות הנושא והתחייבויותיה מהעבר, היא תוביל פעילות בין-ארגונית להסדרתו.

בתגובת משרד הבל"ם על הדוח הקודם נמסר כי הפערים המבצעיים לגבי ההיערכות להפעלת התוכניות והפקודות הרלוונטיות בנושא מזג אוויר קיצון מוכרים לו, ואלה יטופלו במסגרת ועדת ההיגוי. הוא הוסיף כי הוא מוביל בשיתוף המשטרה תוכנית אב להיערכות לאירועי מזג אוויר חורפי קיצוני.

ביקורת המעקב

בהחלטה 207 מאוגוסט 2021 הטילה הממשלה כאמור על צוות המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לגבש תוכנית לאומית לניהול סיכוני שיטפונות. צוות חירום והצלה¹¹⁰ שהקים צוות המנכ"לים עסק בהגדרת תפקיד גופי ההצלה, החירום והחיזוי השונים בנוגע לאתגרי השיטפונות והנגר. בדו"ח המסכם של צוות המשנה מאפריל 2022 הוא ציין כי חסרה למרכז החיזוי הסדרה נורמטיבית אשר תגדיר אותו כמאסדר בתחום החיזוי ותגדיר את תחומי אחריותו וסמכויותיו ואת הגופים שנדרשים לקבל ממנו מידע. הצוות המליץ להסדיר בחוק ובתקציב את פעילות מרכז החיזוי, אשר תלווה באמצעות ועדת היגוי בראשות המשרד לבל"ם, שתעקוב אחר יישום המלצותיו ואחר פיתוח שירותי החיזוי הנדרשים והדרכים לשפרם.

1. אירוע השיטפון בכביש 40 - נחל ציחור

על החשיבות של הסדרת פעולות מרכז החיזוי, ובכלל זה של מתן התראות ממוקדות מפני שיטפונות באופן משולב ומתואם עם גופי החירום לצורך היערכותם המיטבית לשיטפונות, ניתן ללמוד מאירוע שיטפון שאירע ב-10.4.23 (להלן - האירוע בנחל ציחור). באירוע נסחף רכב שבו שלושה נוסעים בשיטפון באזור נחל ציחור, והם הוכרזו נעדרים. למחרת אותרה בחיים אחת הנוסעות ברכב במרחק של 7 ק"מ ממקום מפגש נחל ציחור עם כביש 40. גופות שני הנוסעים הנוספים אותרו במרחק של כ-12 וכ-14 ק"מ מאותו מקום.

במאי 2023 קיים המל"ל תחקיר למידה כדי לבחון את התיאום הרב-ארגוני וכיצד לשפר את ההתמודדות עם אירועי שיטפונות בעתיד. בסיכום הדיון ממאי 2023 ציין סגן ראש המל"ל כי הוא לא מזהה פערים ביכולת הניתוח והעברת המידע מהמרכז לחיזוי שיטפונות למשטרה. כמו כן צוין כי ככל שהמשטרה סבורה כי נדרש לה מידע במיקוד רב יותר, מומלץ שתיוזם עבודת מטה סדורה מול מרכז החיזוי. כמו כן הומלץ, שמנכ"ל משרד רה"ם יבחן את המלצות צוות חירום והצלה שהוביל המשרד לבל"ם לצורך קבלת החלטות בעניין (בכלל זה גם לגבי מרכז החיזוי).

מהתחקיר שערכה המשטרה ביוני 2023 בעקבות האירוע (להלן - תחקיר המשטרה) עולה שמרכז החיזוי הפיץ הודעות ראשוניות בדבר צפי לשיטפונות באזור הדרום בתאריכים 7 ו-8 באפריל 2023. כמו כן, יום לפני האירוע קיבלה המשטרה התרעה ממרכז החיזוי כי יש "סיכוי גבוה לשיטפונות בנחלי מדבר יהודה הנגב והערבה", שמשמעותה שיש "סיכוי לחסימת כבישים" ו"אפשרות להצפות באילת". כן דיווח מרכז החיזוי על צורך צפוי לחסום כבישים באופן מניעתי. עם זאת, בעוד שלפי רשות המים ההתרעה הייתה מדויקת וממוקדת, לפי עמדת המשטרה המדובר היה בהתראה כללית, רחבה ולא מדויקת. בפועל כביש 40 לא נחסם מבעוד מועד לנסיעה.

בתשובת המשטרה נכתב כי ההתראה שניתנה לה קודם האירוע בנחל ציחור על צפי להצפה, הייתה כללית, רחבה ולא ממוקדת. המשטרה הוסיפה כי היא עדכנה לאחרונה את הפקודה המבצעית "מפלס גבוה" המסדירה את היערכותה ואת טיפולה בתרחישי מזג אוויר. הפקודה מחייבת היערכות מקדימה ומתמשכת של משטרת ישראל, גורמי החירום וההצלה, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות תחת פיקוד ושליטה של המשטרה בהתבסס על תחזית מזג אוויר ואזהרות השמ"ט.

¹¹⁰ את הצוות הוביל המשרד לבל"ם, והיו חברים בו נציגי משרדי רה"ם, בל"ם, פנים, חקלאות, רח"ל, המטה לביטחון לאומי (מל"ל), רשות המים, השמ"ט, צה"ל - פיקוד העורף, המשטרה, מש"ם ומגן דוד אדום.

בתחקיר המשטרה צוין עוד כי שיטת הפעולה של יצירת תמונת מצב ארצית ואזורית באמצעות תחזיות ואזהרות השמ"ט ומרכז החיזוי נמצאה יעילה, אם כי יש לשאוף לקבל מיקוד מדויק יותר של השיטפונות הצפויים לפי נחלים. תחקיר המשטרה לא מצא תיעוד לביצוע פעילות מניעתית באזורי הסיכון. עוד צוינו בתחקיר כמה ליקויים ובהם - כי המשטרה לא קבעה מבעוד מועד את זהות הגורם המוסמך להכריז על חסימת צירי תנועה; את שיטת החסימה; וכיצד היא תבוצע בפועל. נוסף על כך, הנחיות המשטרה מיפו את מוקדי ההצפות והשיטפונות האפשריים, והצביעו על הצורך בפריסת מערכים בנקודות מפתח, אך לא נתנו מענה מבצעי לנקודות המפתח¹¹¹. בתחקיר אף צוין כי כביש 40 לא נחסם טרם האירוע - לא כאשר הייתה התרעה לשיטפון ולא כאשר החלו זרימות בפועל.

המשטרה מסרה עוד בתשובתה כי היא עדכנה את הפקודות וההנחיות ליחידותיה בין היתר בנוגע לפריסת הכוחות ומיקומם, מניעת הגעת אוכלוסייה לאזורי סיכון, תיאום ושיתוף פעולה עם גורמי חוץ והפצת מסרים לאוכלוסייה. המשטרה הוסיפה וציינה בתשובתה כי ממצאי תחקיר טקטי וקונקרטי שערך מחוז דרום במשטרה על בסיס הנגישות הבלתי אמצעית שלו לגורמים ולבעלי תפקידים שנכחו בזירות הרלוונטיות העלה כי המשטרה הציבה צוותי נת"י וצוותים של משטרת התנועה בנקודות מפתח בשטח. המשטרה הוסיפה כי חסימה אוטומטית וכוללת במועד האירוע של כל הצמתים או הכניסות והיציאות בציר 40 ובציר 90, הייתה עלולה ליצור מלכודות מוות לאלפי האזרחים אשר היו בתוך טווח מאות הקילומטרים הללו. כמו כן הוסיפה כי לא היה בהקמת חסימות כאלה כדי למנוע הימצאות אזרחים בתא השטח הנ"ל, שכן מדובר בשטח בו לנים מטיילים, וכי שוהים בו אזרחים בדרכם לנופש או בחזרה ממנו בנסיעה הנמשכת שעות רבות, ובמקום אף מצויים עשרות ישובים.

בתשובת רשות המים נכתב כי התחזיות וההתראות של מרכז החיזוי לפני האירוע נחל ציחור היו מדויקות ביחס לאזור הנגב והערבה בכלל, ולנחל ציחור בפרט. רשות המים הוסיפה כי בעקבות הלקחים שהופקו מהאירוע, מרכז החיזוי חיזק את הקשרים עם גופי החירום, בחן את שיטת העבודה ושיפר את כלי החיזוי שאפשרו מתן התרעות ממוקדות יותר בעונת הגשמים של חורף 2023/2024.

ואכן, ביולי 2023 יזמו השירות ההידרולוגי שברשות המים והשמ"ט את הקמתו של צוות מקצועי לליווי מרכז החיזוי (להלן - צוות הליווי), שמטרתו לגבש תפיסת הפעלה משותפת ולשפר את התהליכים ליצירת מודיעין לניהול אירועי שיטפונות ותרגומם לפעולות אופרטיביות. לצד נציגי רשות המים והשמ"ט כלל הצוות נציגים מהמשטרה, מכב"ה ומנת"י. בהתאם לבקשת המשטרה, הוחלט לעדכן את מדרג האזהרות של המרכז, כדי שיסדיר את ההיערכות והטיפול בתרחישי מזג אוויר שצפויים בהם שיטפונות והצפות. צוות הליווי קבע שעל מרכז החיזוי לאתר מערכת טכנולוגית מתאימה לניהול אירועי שיטפונות במערכת שו"ב¹¹², וכן לשלב את נתוני נת"י בכלי החיזוי של המרכז. בעקבות עבודת הצוות, המשטרה תיקפה את מדרג האזהרות המעודכן בפקודת "מפלס גבוה".

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי הקימה צוות בראשות ראש מחלקת החירום באגף המבצעים לצורך קידום ושיפור המוכנות והמענה שלה לאירועי מזג אוויר קיצוניים. הצוות קידם בין היתר גם את הממשק של המשטרה עם מרכז החיזוי בכל הנוגע לקבלת התרעות ואזהרות שמעביר לה מרכז החיזוי בקורות אירוע שיטפון או הצפה, וכן בנוגע לדיוק הזמן והמקום הצפויים להתרחשות האירוע.

אירוע השיטפון נחל ציחור בכביש 40 מאפריל 2023 שבו נספו שני בני אדם, ממחיש את החשיבות בהשלמת התהליך להבטחת פעילות משולבת ומתואמת בין מרכז החיזוי לבין גופי החירום. פעולה זו הכרחית להבטחת היערכות הולמת מבעוד מועד לטיפול באירועי שיטפונות ולמניעת פגיעה בנפש וברכוש. הדברים אף עולים מתחקיר הלמידה של המל"ל ומתחקיר המשטרה המדגישים את החשיבות של מתן התרעות ממוקדות לגופי ההצלה כדי שניתן יהיה לתרגמן לפעולות אופרטיביות.

111

תמונת מצב בזמן אמת, זמן הגעה לנקודת הסיכון, פיקוד, קבלת החלטה על סגירה, זמן פינוי ציר ושיטת החסימה.

112

מערכת שליטה ובקרה טכנולוגית אשר כל הגורמים הרלוונטיים יכולים להזין בה מידע וכן לקבל באמצעותה את המידע הנדרש להם. המערכת תסייע לגופים השונים לפעול ולקבל החלטות על בסיס מידע עדכני.

2. הסדרת פעילות המרכז לחיזוי שיטפונות בהחלטת ממשלה

לנוכח התפתחות מרכז החיזוי, אופן ההפעלה וכוח האדם המרכיב אותו החליטו רשות המים והשמ"ט לעדכן את נוהל ההפעלה שלו. בינואר 2024 סיימו הגורמים המקצועיים בשמ"ט וברשות המים לערוך טיוטת נוהל הפעלה משותף חדש. גם בנוהל זה, בדומה לנוהל הקודם, נכתב כי הארגונים יסייעו לפיתוח יכולות המרכז ולגיבוש ההסדרה החוקית לפעולתו, ובמסגרת זו יחתרו להקמת ועדת היגוי לאומית אשר תגבש את אופן העבודה הראוי של מרכז החיזוי עם גורמי החירום וההצלה ומשרדי הממשלה, ואת הנגשת תוצריו לציבור הרחב.

במרץ 2024 נכנס לתפקידו מנהל שמ"ט חדש ששבר שיש לבצע את תפקידי מרכז החיזוי באמצעות השמ"ט בלבד. על רקע זה התגלעו חילוקי דעות בין השמ"ט לרשות המים בדבר איכות תוצרי מרכז החיזוי והגורם המתאים להפעילו.

בעקבות המחלוקת בין רשות המים והשמ"ט, הופסק שיתוף הפעולה של השמ"ט ורשות המים בהפעלת מרכז החיזוי.

חילוקי הדעות באו לידי ביטוי, בין היתר, במכתבו של מנהל השמ"ט למשנה למנכ"ל משרד הבל"ם מאפריל 2024, שבו צוינו שבעה אירועי הצפה¹¹³ שהסתיימו באבדות בנפש או ברכוש, ובכלל זה האירוע בנחל ציחור, שלדבריו "התרחשו ללא התרעה מוקדמת וממוקדת עבור האזור/נחל בו התרחש האירוע, ועל כן לא ננקטו פעולות מקדימות מצד כוחות החירום וההצלה".

מהביקורת עולה כי לשיטת רשות המים, תחזיות המרכז, ובכללם האירועים שפורטו על ידי מנהל השמ"ט, כללו התרעות אמינות על פוטנציאל שיטפונות. לדבריה, גם תחקיר הלמידה שקיים המל"ל לאחר אירוע אסון נחל ציחור קבע כי מרכז החיזוי המשותף לרשות המים ולשמ"ט סיפק תחזית מדויקת ולא היה פער במודיעין בדבר שיטפונות צפויים. רשות המים הוסיפה כי גם באירוע השיטפון בנחל ציפורי נתן מרכז החיזוי תחזיות והתרעות בזמן אמת ובאופן רציף.

לנוכח המחלוקת קיים סמנכ"ל כלכלה ותשתיות דיונים¹¹⁴ במחלוקות בין השמ"ט לבין רשות המים, במטרה להגיע לפתרון מוסכם.

בדצמבר 2024, לאחר ששרד מבקר המדינה העביר את טיוטת ביקורת המעקב הנוכחית (שכללה ביקורת בנושא פעילות המרכז לחיזוי שיטפונות), למשרדי הממשלה וליתר הגופים המעורבים, החליטה הממשלה¹¹⁵ לקבוע את ייעודו ותפקידו של השמ"ט (להלן - החלטה 2632). לפי ההחלטה, השמ"ט יהיה הגוף האחראי להפיק תחזיות מזג אוויר ואזהרות מפני תופעות מזג אוויר מסוכנות לחיי אדם או לרכוש, ובכלל זה להפקת תחזיות ואזהרות מפני הצפות, שיטפונות ושיטפונות בזק (מהירים). עוד נקבע בהחלטה כי השמ"ט יסתייע בידע המקצועי של משרדי הממשלה ויחידות ממשלתיות, ויתחייב לעיין בחוות הדעת ההידרולוגית של רשות המים לצורך מתן אזהרות מפני שיטפונות.

על השמ"ט לפעול כדי להבטיח שהמרכז לחיזוי שיטפונות ימלא את ייעודו ויפיץ את תוצריו במועד בקרב כלל הנוגעים בדבר, כדי למנוע קורבנות עקב אירועי שיטפון. משקבעה הממשלה את הגורם האחראי והמוסמך לתחומי החיזוי של שיטפונות והצפות ונוכח החשיבות שבהפצת תוצרים אמינים מבעוד מועד, מצופה שכל הגורמים המעורבים ירתמו ויפעלו בשיתוף פעולה מלא להבטחת הפצת ההתראות כנדרש.

¹¹³ אירוע בכביש 40 נחל ציחור באפריל 2023 בו טבעו שני בני אדם, אירוע שיטפון בנחל ציפורי בפברואר 2024 בו טבע אדם, הצפות ברחובות במרץ 2024, הצפות בחדרה בנתיב ובכפר יונה בפברואר 2024, שיטפונות והצפות באזור צומת גולני בדצמבר 2023, הצפות בתל אביב באוקטובר 2023 ובפברואר 2024.

¹¹⁴ בחודשים מאי, יוני וספטמבר 2024.

¹¹⁵ החלטת ממשלה מספר 2632, "ייעודו ותפקידו של השירות המטאורולוגי הישראלי", 29.12.2024.

3. הקמת ועדת היגוי לצד המרכז לחיזוי שיטפונות

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2024 נקבע עוד כי לצורך היערכות מרכז החיזוי בשמ"ט למתן אזהרות בנושא שיטפונות ושיטפונות בזק, תוקם ועדת היגוי בראשות מנהל השמ"ט בה יהיו נציגים נוספים מרשות המים, מהמשרד לבל"ם, מהמשרד ומהמשרד. ועדת ההיגוי תתכנס פעמיים בשנה בחודשים ספטמבר וינואר.

בינואר 2025 מסר השמ"ט כי הוא פנה לגופים שקבעה הממשלה לצורך כינוס ועדת ההיגוי ושיבה ראשונה שלה צפויה להתקיים בתאריך 4.2.25.

בדוח הקודם עלה כי לא הוקמה ועדת היגוי לאומית שתלווה את פעילות המרכז הבין-משרדי לחיזוי שיטפונות במתכונתו הקודמת ושתסדיר את פעילותו וממשקיו עם כלל הגופים הרלוונטיים. זאת כדי לספק תחזית מוקדמת על שיטפונות לגורמים שונים ובהם גופי החירום וההצלה וכדי לשמש מוקד מקצועי בתחום זה ובכך לסייע במניעת פגיעה בחיי אדם וצמצום הפגיעה ברכוש.

בביקורת המעקב נמצא כי ועדת ההיגוי לא הוקמה ולא פעלה במהלך השנים. לכן, עד סוף שנת 2024 לא הושלמה הסדרת פעילותו וממשקיו של המרכז לחיזוי שיטפונות במתכונתו הקודמת ובכלל זה הסדרת היבטים של תפיסת הפעלה, פקודות אופרטיביות והגדרות של תחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהגופים, לטיפול באירועי שיטפונות קיצוניים ותרגום ההתרעות לפעולות אופרטיביות. כמו כן בשנת 2024 התעוררו חילוקי דעות בין השמ"ט לרשות המים בנוגע למערך הפעולה הנדרש בנושא זה.

עוד עלה כי בדצמבר 2024 החליטה הממשלה על ריכוז הסמכויות להפעלת מרכז לחיזוי שיטפונות בידי השמ"ט ועל הקמת ועדת היגוי בראשות מינהל השמ"ט לצורך היערכות להפצת אזהרות בנושא שיטפונות ושיטפונות בזק. ועדה זו תתכנס פעמיים בשנה בחודשים ספטמבר וינואר. כמו כן עלה כי ועדת ההיגוי צפויה להתכנס לראשונה במהלך פברואר 2025, וכי חלק מחבריה כבר מונו לתפקיד.

מומלץ שוועדת ההיגוי תתכנס כמתוכנן ותפעל כדי לממש את התפקידים שיועדו לה בהחלטת הממשלה מדצמבר 2024. במסגרת זו מוצע כי הוועדה תסכם את תפיסת ההפעלה, הפקודות, העקרונות והדגשים לניהול אופרטיבי של אירועי חירום לרבות מתן תחזיות והתרעות ממוקדות מפני שיטפונות והצפות. כן מומלץ שהוועדה תקבע בנוהל מפורט את סדרי עבודתה כדי להבטיח תרומה אפקטיבית שלה לפעולת המרכז לחיזוי שיטפונות.

1

מידת תיקון הליקוי



4. התקציב לפעילות מרכז החיזוי

הביקורת הקודמת

חיזוי שיטפונות דורש הבנה וידע בתהליכים מטאורולוגיים והידרולוגיים. בכלל זה, נדרשים פיתוח מודלים ממוחשבים והפעלתם; ניתוח נתוני משקעים, זרימה וספיקה בנחלים ובאגני היקוות; הקצאת משאבי מחשוב; והכשרת כוח אדם מקצועי לפעולה בשגרה ובזמן חירום.

הליקוי בדוח הקודם: השירות ההידרולוגי ברשות המים והשמ"ט נערכו להפעלת מרכז החיזוי לקראת חורף 2020 - 2021 במסגרת תקציבם המקורי ואילו, והתקציב שהוקצה להקמתו בחודשים אוגוסט וספטמבר בשנת 2020 היה צפוי להיות ממומש רק בסיום עונת החורף. תקציב שנת 2021 נקבע על סמך הערכת מצב קיים, ולא על בסיס תוכנית עבודה רב-שנתית מסודרת. כמו כן התגלעו מחלוקות, שטרם יושבו במועד סיום הביקורת, בנוגע להשתתפות של צרכני המרכז במימונו של מרכז החיזוי.

ההמלצה בדוח הקודם: על כלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם רח"ל, רשות המים, השמ"ט ומשרד האוצר, לסיים את הדיונים על התקציב השנתי והרב-שנתי הנדרשים לפעילותו של מרכז החיזוי ולייסד מנגנון שיבטיח את הקצאתו כנדרש. מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר ישקלו לעגן את מנגנון הקצאת התקציב בהחלטת ממשלה, כפי שנעשה במקרים אחרים שבהם מעורבים גופים שונים בקידום פרויקט חשוב ורב-משתתפים.

בתגובת רשות המים על הדוח הקודם נמסר כי היא תפרסם את התקציב המעודכן הנדרש להקמה ולתפעול של מרכז החיזוי במסגרת תוכנית עבודה רב-שנתית שהיא מגבשת, וכן תפרסם את ההמלצה לגבי חלוקת מימונו בין הגופים. הערכתה הראשונית לשנים 2022 - 2025 היא כי התקציב הדרוש יגיע לסך של שניים עד שלושה מיליון ש"ח בכל שנה.

בתגובת אגף התקציבים במשרד האוצר על הדוח הקודם נמסר כי רשות המים הציגה לפניו את הצורך בהקמת המרכז לחיזוי שיטפונות במהלך שנת 2020. לנוכח הדחיפות שבהקמתו סוכם עימה כי הקמת המרכז תתקצב על ידי משרד האוצר, ואילו פעילותו השוטפת תמומן מתקציבי צרכני המרכז.

ביקורת המעקב

במהלך שנת 2024, בדיונים שקיים סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במחלוקת שבין השמ"ט לבין רשות המים מסר מנהל השמ"ט כי "השמ"ט יכול לתת מענה מלא למתן תחזיות לשיטפונות בכל רחבי הארץ, ללא יוצא מן הכלל, וללא צורך בשום סיוע נוסף, בין היתר בתקציבים, תקנים..." כמו כן במכתבו מאוגוסט 2024 ציין מנהל השמ"ט כי השמ"ט שדרג את יכולותיו ונערך בשנת 2024 להפעלת מרכז החיזוי לקראת עונת הגשמים 2024/2025 על בסיס התשומות הקיימות.

החלטת הממשלה שהסדירה וקבעה את ייעודו ותפקידו של השמ"ט (ובכלל זה להפיק תחזיות מזג אוויר ואזהרות מפני הצפות, שיטפונות ושיטפונות בזק) אינה כוללת הקצאה נוספת של תקציבים ותשומות לשמ"ט לשם ביצוע התפקידים שיועדו לו בהחלטת הממשלה.

בביקורת הקודמת נמצא כי תקציב מרכז החיזוי לשנת 2021 נקבע על סמך הערכת המצב הקיים ולא על בסיס תוכנית עבודה רב-שנתית מסודרת. בביקורת המעקב עלה כי השמ"ט הצהיר כי באפשרותו להפעיל את מרכז החיזוי מתקציבו הקיים.

לנוכח האמור, מצופה כי השמ"ט יבצע את התפקיד שהוטל עליו להפיק תחזיות ואזהרות מפני הצפות, שיטפונות ושיטפונות בזק, ויפעיל את המרכז לחיזוי שיטפונות במסגרת מקורותיו התקציביים הקיימים.

מידת תיקון הליקוי



על השמ"ט לפעול כדי להבטיח שהמרכז לחיזוי שיטפונות שעליו החליטה הממשלה בדצמבר 2024, ימלא את ייעודו, ויפיץ את תוצריו במועד בקרב כלל הנוגעים בדבר, והציבור הרחב, כדי למנוע קורבנות נוספים עקב אירועי שיטפון שלא נחזו מראש. נוכח החשיבות שבהפצת תוצרים אמינים מבעוד מועד, מצופה שכל הגורמים המעורבים - השמ"ט, המשרד לבל"ס, משרד החקלאות, רשות המים, המשטרה ויתר גופי החירום - ירתמו ויפעלו בשיתוף פעולה מלא להבטחת הפצת ההתראות כנדרש ובאופן מדויק ככל האפשר, ולביצוע ההיערכות הנדרשת בשטח בעקבותיהן.

סיכום

שיטפונות הם מפגע הטבע הנפוץ ביותר בעולם, והם מסבים מדי שנה נזקים קשים. גם בישראל גבו השיטפונות בשנים האחרונות קורבנות בנפש והסבו נזק כבד לרכוש, לתשתיות ולחקלאות. כך למשל, באירוע השיטפון בנחל צפית, אירוע השיטפון בכביש 40 (נחל ציחור) ואירוע השיטפון בנחל ציפורי. תהליך העיור ההולך ומתרחב, ועימו מגמות שינוי האקלים, מעלים את הסיכון להחמרה בנזקי השיטפונות. השיטפונות שאירעו בעולם בין השנים 2019 - 2020 השפיעו על כ-1.6 מיליארד אנשים ברחבי העולם וגרמו לכ-105,000 מקרי מוות בעולם. כמו כן הם הסבו נזקים והפסדים כלכליים בסך של כ-651 מיליארד דולר.

בשנת 2021 פרסם מבקר המדינה דוח מיוחד שבחן את פעולות הממשלה שנועדו להגן על הציבור מפני נזקי שיטפונות. בחודשים דצמבר 2023 עד אוקטובר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים והיישום של כמה מההמלצות שהוגשו בדוח הקודם וכן בנוגע להיבטים רלוונטיים נוספים שעלו בביקורת המעקב.

ממצאי דוח המעקב מצביעים על ארבעה נושאים שתוקנו באופן מלא מבין הנושאים שנבדקו: הרכב מועצת הניקוז הארצית שונה והוא כולל רוב של נציגי משרדי הממשלה וייצוג מאוזן של כלל ההיבטים הרלוונטיים, והמועצה אוישה במלואה; בתמ"א 1 (הקובעת מדיניות והוראות לגבי מי נגר עילי ונחלים) נקבעו הוראות שנועדו להבטיח כי רשויות הניקוז יהיו מודעות לקיומו של הליך התכנון גם כאשר מוסד תכנון פטר את מגיש התוכנית מצירוף מסמך לניהול הנגר; מינהל התכנון ומשרד החקלאות קבעו הנחיות משותפות כדי לוודא שתוכניות מפעלי ניקוז שיועברו לאישור שר החקלאות יעמדו בתנאים שקבעו הוועדות המחוזיות; ומשרד החקלאות החליט לבטל את השיטה המתחשבת בגובה התעריף לבית אב של רשות הניקוז במתן התמיכות, וכך יפעל בתמיכות הבאות שיקצה.

כמו כן, תוקנו במידה רבה כמה נושאים וביניהם אלו: תמ"א 7/1, הנמצאת בשלבי תכנון, אמורה לעגן פתרונות להשגיה ולוויסות של נגר, לקבוע הנחיות לפיתוח באזורים המושפעים מנגר ולהבטיח את תפקוד התשתית ההידרולוגית של מערכת הנחלים; משרד האוצר, משרד החקלאות ורמ"י פעלו בשנים 2022 - 2026 להקצאת תקציב לתמיכה בפעולות לצמצום נזקי שיטפונות, למימוש תוכניות לדיור ולקידום התוכניות האגניות לניהול סיכוני שיטפונות.

עם זאת, שני ליקויים תוקנו במידה חלקית בלבד: הסדרת פעילותו של המרכז לחיזוי שיטפונות ושל ממשקיו עם גופי החירום; כמו כן משרד החקלאות ויתר הגורמים המעורבים לא הצליחו לקדם אסדרה מקיפה וכוללת של תחום הניקוז בחוק, ובכלל זה את חלוקת הסמכויות והאחריות בתחום הניקוז בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בכל הנוגע לשטח שבתחומי יישובים ואת מנגנון האכיפה של הוראות החוק למניעת פגיעה בעורקי נחל ובסביבתם.

בד בבד, נמצאו מספר ליקויים שתוקנו במידה מועטה בלבד ובכללם אלו: רק במהלך הביקורת בשנת 2024 המשרד החל בפיתוח המתודולוגיה הארצית לניהול סיכוני שיטפונות, שתכלול כלים לתיעוד הטיפול בסיכונים ברמה הלאומית; מעמדו ותפקודו של מתקן הוויסות בנחל שפרעם - לא הוסדר; משרד החקלאות לא קבע מנגנונים ואמות מידה לקביעת תעריפי היטלי הניקוז המוטלים על הרשויות המקומיות ורמ"י בשיתוף משרד האוצר, משרד הפנים, מש"ם ורמ"י; משרד החקלאות ורמ"י לא הסדירו את מועד העברת תשלומי היטלי הניקוז של רמ"י לרשויות הניקוז, באופן שיאפשר לרשויות הניקוז התנהלות תקציבית תקינה ומיטבית.

עוד עלה בביקורת המעקב כי שני הליקויים האלה לא תוקנו כלל: משרד החקלאות ורמ"י לא ערכו בדיקה או מיפוי מעודכן לחישוב השטחים שבעדם משלמת רמ"י היטלים לרשויות הניקוז; המשרד ורשויות הניקוז לא פעלו לממש את האפשרות שניתנה בחוק לרשויות הניקוז, לגבות ארנונות מיוחדות או היטלים מבעלי קרקעות פרטיים הנמצאים בתחומי רשויות הניקוז ומחוץ לתחומי הרשויות המקומיות.

על משרד החקלאות ומשרד רה"ם, בשיתוף המשרד להג"ס, משרד הפנים ורשות המים, ובהתייעצות עם מש"ם ומרכז השלטון האזורי, לפעול כדי להשלים הסדרה כוללת של תחום הניקוז במדינה. בכלל זה, על משרד רה"ם להביא להכרעה במחלוקת בשאלת זהות המאסדר לתחום הניקוז בשטחי הרשויות המקומיות ובשאלת חלוקת האחריות לניקוז בתחומי הרשויות המקומיות. כמו כן, על משרד החקלאות בשיתוף משרדי האוצר והפנים, ובהתייעצות עם מש"ם ומרכז השלטון האזורי, לערוך בחינה כלכלית מקיפה של המשאבים הנדרשים לרשויות הניקוז לעומת המקורות העומדים לרשותן ולגבש מודל כלכלי מעודכן לגבייה הנדרשת מהרשויות המקומיות ומרמ"י. על משרד החקלאות לסיים את הכנתה של מתודולוגיה ארצית לניהול סיכוני שיטפונות, שתכלול כלים לגיבוש החלטות ותיעדוף משאבים ברמה הלאומית, ותסייע בידי משרד החקלאות בביצוע הבחינה הכלכלית האמורה. זאת משום מאחר שצורכי הניקוז לשנים הבאות הוערכו בכ-7 מיליארד ש"ח, לעומת הקצאה של מיליארד ש"ח וחצי עד שנת 2026.

כמו כן, על הצוות שמינתה הממשלה להשלים את עבודתו ולהגיש לממשלה תוכנית לאומית לניהול סיכוני שיטפונות ואת הצעתו העדכנית לתוכנית עבודה ממשלתית למימושה, בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2021.

במהלך ביקורת המעקב ולאחר שהתגלעה מחלוקת מהותית בין השמ"ט ורשות המים בדבר זהות הגורם האחראי ובעל הסמכות למתן תחזיות ואזהרות מפני שיטפונות, הסמיכה הממשלה את השמ"ט בהחלטה 2632 מדצמבר 2024, להפעיל את המרכז הארצי לחיזוי שיטפונות. החשיבות שבהפעלתו התקינה והרציפה, ובשיתוף פעולה מיטבי שלו עם הגורמים האחראיים לניהול אירועי החירום במדינה, מקבלת משנה תוקף לנוכח נזקי השיטפונות שאירעו בשנים האחרונות בישראל וגבו קורבנות בנפש דוגמת אירוע השיטפון בנחל צפית שבו נהרגו 10 תלמידים, אירוע השיטפון בכביש 40 (נחל ציחור) שבו נהרגו שני בני אדם ואירוע השיטפון בנחל ציפורי שבו נהרג אדם אחד.

לנוכח השלכות החמורות והנזקים הכלכליים הצפויים משיטפונות עתידיים, נדרשים כלל הגורמים האמונים על ניהול הנגר ומפעלי הניקוז, ובראשם משרד החקלאות ורשויות הניקוז בשיתוף עם משרד רה"ם, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה ורשות המים ובהתייעצות עם מש"ם ומרכז השלטון האזורי, לפעול לתיקון הליקויים שטרם תוקנו, ולפעול בראייה אסטרטגית כלל-ארצית להקטנת הסיכונים ולמניעת נזקי שיטפונות.