טיפול בתשתיות ניקוז

תקציר

מערכת הניקוז במדינה אמורה לרכז את מי הנגר העילי (מי הגשמים הזורמים על האדמה) ולהובילם מאזורים מבונים ופתוחים לצינורות ניקוז, לתעלות פתוחות ולנחלים, ומהם - לימים ולימות. מניעת שיטפונות תלויה בהתאמה בין כושר הניקוז של מערכת הניקוז לעוצמת הזרימה הצפויה, ומכאן חשיבות הטיפול בתשתית הניקוז. היעדר טיפול בתשתית הניקוז עלול לגרור בעתיד הוצאות גדולות יותר, הן כתוצאה מנזקי שיטפונות הן לצורך שיקום תשתית הניקוז שנפגעה.

הערכות מוקדמת לטיפול בנזקי טבע כגון הצפה או שיטפון יכולה למנוע או לצמצם את הסכנה שבהם, ובין היתר, היא יכולה למנוע סיכון חיי אדם, סבל ואי-נוחות, "סתימת" עורקי תחבורה ונזק לרכוש.

חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הניקוז) מסדיר נושאים שונים הנוגעים לניקוז ולמניעת שיטפונות. שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) ממונה על ביצוע החוק. על פי חוק הניקוז, רשאי שר החקלאות, לאחר התייעצות בשר הפנים ובתנאים שנקבעו בחוק, להקים בצו רשויות ניקוז שתפקידיהן לדאוג לניקוז הסדיר של מי הנגר העילי בתחום שנקבע בצו, ולהקים, לשנות, להחזיק ולפתח מפעלי ניקוז באותו תחום לשם כך. לשר החקלאות סמכויות פיקוח על רשויות הניקוז. חוק הניקוז גם מקנה לנציב המים סמכויות פיקוח על עורקי מים. עורק הוא "נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין טבעיים ובין מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים".

בחורף 1992/1991 היו בכל הארץ שיטפונות חמורים אשר הסבו נזקים כבדים ביותר. בעקבותיהם פרסם משרד מבקר המדינה בשנת 1993 דוח ביקורת מיוחד על תשתית הניקוז במדינה; הדוח חשף ליקויים חמורים בתשתית מפעלי הניקוז בישראל. בחודשים יולי - דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על רשויות הניקוז ועל הרשויות המקומיות בעניין הטיפול בתשתית הניקוז ברשויות המקומיות.

תקציב רשויות הניקוז

עד שנת 2003 היו לרשות ניקוז הכנסות משני מקורות עיקריים: מכסות תשלום מן הרשויות המקומיות והקצבות ממשלתיות. המכסות המוטלות על פי חוק הניקוז על הרשויות המקומיות החברות ברשות הניקוז ועל בעלי קרקעות שבתחומה שאינם נכללים בתחום רשות מקומית, נועדו למימון ההוצאות להקמת מפעל ניקוז, לשינויו או להחזקתו. רשויות הניקוז תלויות בתקציבים שמעבירה להן המדינה ובהסכמתן ובנכונותן של הרשויות המקומיות - שנציגיהן הם רוב חברי המליאה של רשות ניקוז - להעלות את התעריפים של מכסות הניקוז ולשלמם. ההקצבות הממשלתיות מועברות מתקציב נציבות המים. לפי החלטת הממשלה, החל בשנת 2003 תופחת השתתפות המדינה בתקציב רשויות הניקוז בהדרגה עד ביטולה ובמקביל יוגדל סכום המכסות.

הבדיקה העלתה, כי פעולות דחופות להסדרת מפעלי ניקוז, החיוניות למניעת הצפות ופגיעה בנפש וברכוש, לא נעשו במשך שנים, בעיקר בגלל היעדר תקציב. סיבות נוספות הן אי-תיאום בין גופים שונים והתנגדות בעלי קרקעות לביצוע פעולות בשטחם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהשקעה שאיננה מספקת בתשתית הניקוז בהווה עלולה לגרום לעלויות גבוהות הרבה יותר בעתיד (לתיקון נזקי שיטפונות, לשיקום תשתית הניקוז שנהרסה ולתשלום תביעות פיצויים), מן הראוי שמשרד האוצר, משרד החקלאות, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד הפנים, יבחנו, יחד עם רשויות הניקוז, דרכים שיבטיחו מקורות מימון מספקים לפעילותן של רשויות הניקוז, ויאפשרו את ביצוע התפקידים המוטלים עליהן בחוק.

ארגון מחדש של רשויות הניקוז: בשנת 1996, בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 1993 על תשתית הניקוז במדינה, תוקן צו הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (הקמת רשויות ניקוז), התש"ך-1960: צומצם מספרן של רשויות הניקוז (נקבעו 11 רשויות), ונקבעו אזורי ניקוז חדשים. מאז שנת 1996 הוקמו מספר ועדות וצוותים כדי לבחון נושאים הקשורים לתפקודן של רשויות הניקוז, כגון: חוק הניקוז, התקציב והקשר עם רשויות התכנון, אך הם לא הגישו כל מסקנות והמלצות. מן הראוי כי הגורמים המעורבים - משרד החקלאות, נציבות המים, משרד הפנים ורשויות הניקוז - יפעלו יחד על מנת לסכם את הנושאים העומדים על הפרק ולתת המלצות בגינם, דבר שיאפשר עבודה תקינה של רשויות הניקוז.

חוק הניקוז: כבר בשנת 1974 הכיר משרד החקלאות בצורך לתקן את חוק הניקוז. בשנת 1993 הוא הודיע למשרד מבקר המדינה כי חוק הניקוז

מיושן, יש לעדכנו, והוחל בהליכים לתיקונו. עד ספטמבר 2004 טרם גיבשה נציבות המים, המטפלת בנושא, הצעה לתיקון החוק. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהליכים אלו יקודמו במשנה מרץ כדי לאפשר לרשויות הניקוז לפעול על בסיס חוק שישקף את השינויים שחלו בתחום הניקוז מאז נחקק החוק, בשנת 1957.

חוקי עזר: על פי חוק הניקוז, רשות ניקוז רשאית, באישור שר החקלאות, להתקין חוקי עזר בכל הנוגע לביצוע תפקידיה. חוקי עזר עשויים לסייע לרשויות הניקוז במילוי תפקידן ויסדירו באופן יעיל את תיפקודו של מנגנון הפיקוח על עורקי הניקוז. הבדיקה העלתה כי מאז ארגונן מחדש של רשויות הניקוז הותקן חוק עזר רק לרשות ניקוז אחת.

תקינה: באוקטובר 1994 מינה נציב המים צוות מקצועי להכנת הנחיות לתכנון מערכות ניקוז אזוריות. בדצמבר 1996 פרסמו אגף הניקוז שבמשרד החקלאות (להלן - אגף הניקוז) ונציבות המים דוח ביניים של הצוות, ובו נכללו המלצות לקביעת תקן מחייב. עד מועד סיום הביקורת, בסוף שנת 2003, טרם ניתן להמלצות תוקף משפטי. גם בתחום מערכת הניקוז המקומית לא קיימים תקנים והנחיות, ומשרד הפנים לא קבע אמות מידה אחידות ומחייבות בעניין.

יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין רשויות הניקוז

חלוקת האחריות: בחוק הניקוז לא קיימת הגדרה של מערכות הניקוז. נהוג להבחין בין מערכת ניקוז ארצית ואזורית ובין מערכת ניקוז מקומית. אבחנה זו אומצה בפסיקת בתי המשפט בערכאות הנמוכות. מערכת הניקוז האזורית מתבססת על הנחלים ויובליהם, המשרתים מספר רשויות מקומיות, והיא באחריות רשויות הניקוז. מערכת הניקוז המקומית היא מערכת פנימית המשרתת את הרשות המקומית ואת תושביה או את צרכי הפיתוח החקלאי, והיא באחריות הרשות המקומית. התברר, כי היו מחלוקות בין רשויות הניקוז והרשויות המקומיות בשאלה אם ניקוז הוא אזורי או מקומי וכתוצאה מכך בשאלה על מי מוטלת החובה להסדירו. מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יפעלו יחד על מנת להגדיר באופן ברור את מערכות הניקוז השונות, וכנגזר מהן את תחומי אחריותן של רשויות הניקוז ושל הרשויות המקומיות בכל הנוגע להסדרת תשתית הניקוז.

פיקוח ואכיפה: הבדיקה העלתה, כי סמכויות הפיקוח והאכיפה על פי חוק הניקוז נתונות אמנם בידי נציב המים, אולם אין לו מנגנון פיקוח עצמאי, ולרשויות הניקוז, הגורם האחראי להסדרת הניקוז בתחומן והגורם שבקיא

בנעשה בשטח, אין כמעט סמכויות פיקוח ואכיפה משלהן. למשל, לרשות הניקוז אין די אמצעי אכיפה נגד בנייה בלתי חוקית בתוואי נחל, שעלולה לגרום הצפה, ואין לה די אמצעים כדי לחייב רשות מקומית, שלה תכניות בנייה בסמוך לעורק ניקוז, להסדיר את הניקוז. עוד הועלה, כי במקרים רבים נמנעו רשויות הניקוז מפנייה לנציב המים כדי שיפעיל את סמכותו על פי החוק, ובכלל זה להוצאת צווים נגד מי שעשה, ללא אישורו, פעולה בתחום עורק ניקוז שיש בה כדי לשנות את המצב הקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חיוני להבטיח פיקוח ואכיפה יעילים על עורקי הניקוז. לשם כך, על נציב המים לעשות שימוש בסמכויות שהקנה לו החוק; על נציב המים ורשויות הניקוז למצוא דרך יעילה יותר להגברת הפיקוח והאכיפה.

תיאום בין רשויות מקומיות: יש שמי נגר עילי זורמים מרשות מקומית אחת לאחרת. אם מערכת הניקוז ברשות מקומית מסוימת אינה פועלת ביעילות, היא עלולה לגרום לסתימה ולהצפה ברשות מקומית אחרת; מי הנגר העילי שזורמים מרשויות מקומיות ששוכנות באזור גבוה יחסית עלולים לגרום להצפות ברשויות שבמקומות הנמוכים יותר. הסדרת מערכת הניקוז מחייבת אם כן את הרשויות המקומיות לשתף פעולה זו עם זו.

הבדיקה העלתה, כי במקרים רבים אין תיאום או שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות, וכתוצאה מכך גוברת סכנת ההצפות. במצב הנוכחי אין גורם שבסמכותו לקיים תיאום כזה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד הפנים, משרד החקלאות ונציבות המים יפעלו במשותף כדי לתת לרשויות הניקוז מעמד שיאפשר להן לתאם בין הרשויות המקומיות שבתחום אחריותן וימסדו שיתוף פעולה בנוגע להסדרת מערכות ניקוז המשמשות כמה רשויות.

יחסי הגומלין בין רשויות הניקוז ובין רשויות התכנון

הבנייה גורמת להגדלת כמויות הנגר העילי ולהקטנת שטחי פֶּשֶׁט ההצפה[1] הפוטנציאליים. התפתחות היישובים העירוניים נעשית ברובה הגדול על חשבון שטחים חקלאיים. כושר החלחול של הקרקע בשטח עירוני נפגע, וחלה עלייה בכמות הנגר העילי. עובדה זו מחייבת פיתוח והגדלה של תשתית הניקוז העירונית בהתאם להשפעת הבנייה על כמויות הנגר העילי. הבדיקה העלתה, כי במקרים שבהם לא הותאמו תכניות לבניית שכונות חדשות או

1 פשט הצפה מוגדר כאזור אשר עלול להיות מוצף ממי שיטפונות הזורמים בעת גאות בנחל.

תכניות הרחבה ביישובים חקלאיים לניקוז בשטח ולגידול בכמויות הנגר העילי, קיים חשש להצפות; במקרים מסוימים אכן היו הצפות. כדי להתאים את הבנייה לתשתית הניקוז דרוש שהפיקוח על תכניות בנייה יבטיח שתהיה בהן התייחסות נאותה לנושא הניקוז.

הוועדות המחוזיות השונות לתכנון ולבנייה פעלו לקביעת הנחיות בתחום הניקוז. הנחיות אלו היו בסוף 2003 בשלבי אישור שונים, וחלקן טרם הושלמו. עד סוף שנת 2003 טרם קבע משרד הפנים הנחיות המחייבות את הוועדות המקומיות ואת הוועדות המחוזיות בנוגע להכנת נספח ניקוז בעת הגשת תכניות בנייה, וכל ועדה נוהגת על פי דרכה.

נמצא, כי גם לאחר שהוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, קבעו בחלקן הנחיות בתחום הניקוז, לגבי רוב תכניות הבנייה המוגשות לאישור הוועדות המחוזיות, אין הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה דורשות הכנת נספח ניקוז לפני שהן ממליצות לוועדה המחוזית על אישור תכנית. במקרים מסוימים אושרו תכניות בלא שהוכן קודם לכן נספח ניקוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי ועדות התכנון יתחשבו גם בנושא הניקוז בבואן להחליט או להמליץ על אישורן של תכניות בנייה, וידרשו, בשלב מוקדם ככל האפשר, את הכנתו של נספח ניקוז שיובא לאישור רשות הניקוז; מן הראוי כי ייקבעו נהלים או תקנות המחייבים זאת.

מערכת הניקוז העירונית ומערכת הניקוז המקומית

הבדיקה העלתה שורה של ליקויים בכל הנוגע להסדרת מערכת הניקוז המקומית ברשויות מקומיות אחדות: במרכז העיר קריית מוצקין וביישובי המועצה האזורית עמק לוד אין כלל מערכת ניקוז ומתרחשות שם הצפות באופן תדיר; עיריית בת ים פעלה במשך שנים ללא תכנית אב לניקוז, וכתוצאה מכך נבנו שכונות חדשות שמערכות הניקוז שלהן התבססו על המערכת הישנה, דבר שהביא בסופו של דבר לקריסתה; במועצה האזורית באר טוביה בוצעו תכניות אב לניקוז רק באופן חלקי; בקריית ביאליק העירייה ביצעה פעולות תיקון נקודתיות בלבד ולא פעלה לשיקום ולשדרוג של מערכת הניקוז למרות מידע על בלאי ועל חדירת מים למערכת; עיריית לוד לא פעלה לשמירת ניקיון תעלות הניקוז ולמניעת מפגעים; המועצות האזוריות באר טוביה ועמק לוד אינן אוכפות את האיסור על הזרמת מי גשמים למערכת הביוב, דבר העלול להביא לקריסתה; עיריות קריית ביאליק, קריית מוצקין ולוד העבירו היטלים מיועדים שנגבו מכוח חוקי עזר לתיעול לשימוש בתקציב השוטף בניגוד לייעודם ובניגוד להוראות מנכ"ל משרד הפנים. עוד נמצא, כי

בתחומי מועצות אזוריות לא הוסדרה האחריות בעניין תחזוקת מערכת הניקוז בין המועצות ובין הוועדים המקומיים וכי יש שרשויות מקומיות אינן מתחזקות את מערכת הניקוז שבתחומן באופן שיטתי.

♦

מבוא

בתחום המדינה שני אגני ניקוז עיקריים: אגן ניקוז מזרחי, אשר ממנו זורמים הנחלים אל הירדן, אל הכינרת ואל ים המלח, ואגן ניקוז מערבי, אשר נחליו זורמים אל הים התיכון. מערכת הניקוז במדינה אמורה לרכז ולהוביל את מי הנגר העילי[2] מאזורים מבונים ופתוחים אל מערכת צינורות ניקוז, אל תעלות פתוחות ואל נחלים, ומהם - אל הים והימות.

שיטפון נוצר בשטח מסוים כאשר עוצמת זרימת המים בו גדולה מכושר הניקוז שלו, דהיינו כאשר כמות המים הזורמת בו ביחידת זמן גדולה מכמות המים המרבית שביכולתו להרחיק מפני הקרקע באותו זמן. עוצמת השיטפון תלויה בכמות המים העודפת הנוצרת באותו זמן. כדי למנוע שיטפונות יש להבטיח שכושר הניקוז יתאים לעוצמת הזרימה הצפויה.

ההתאמה בין עוצמת הזרימה לכושר הניקוז נפגעת לעתים מפעולות התיישבות: הגידול בבנייה ובכבישים סלולים פוגע בכושר החלחול של הקרקע; השלכת פסולת לערוצי הניקוז מפחיתה את כושר ספיקת מי הגשמים שלהם. גם לסוג הקרקע יש השפעה על כושר הניקוז.

אף שמדינת ישראל נחשבת צחיחה בקנה מידה בינלאומי, היא משופעת יחסית בשיטפונות. אלה נובעים בעיקר מגשמים עזים היורדים במשך זמן קצר יחסית בתחומי אגן ההיקוות[3]. הואיל ולא ניתן להשפיע על כמות מי הגשמים או על מועדם, נדרשות עבודות ניקוז על מנת להתאים את תשתית הניקוז לכמות הגשמים. אי-טיפול בתשתית הניקוז עלול לגרום בעתיד עלויות גבוהות בהרבה כתוצאה מנזקי השיטפונות, מתביעות פיצויים בגינם ובשל הצורך בשיקום תשתית הניקוז שנפגעה.

השיטפונות מסכנים חיי אדם, גורמים סבל ואי-נוחות, נזק לרכוש ולגורמי ייצור, ל"סתימת" עורקי תחבורה ואף להשבתת פעילות תחבורתית ועסקית כתוצאה מכך,

2 מי הנגר העילי הם מי הגשמים הזורמים על פני הקרקע.

3 אגן היקוות הוא האזור שממנו מגיעים מי נגר עילי לנחל מסוים.

להצפת שטחים פתוחים (חקלאיים ואחרים) תוך גרימת נזק לגידולים וליבולים חקלאיים, לעיכוב בהקמה של תשתיות ושל פיתוח עסקי ולסיכונים אקולוגיים.

בחורף 1992/1991 היו בתחום המדינה שיטפונות חמורים אשר הסבו נזקים כבדים ביותר, בין היתר, בשטחים עירוניים. בעקבות זאת פרסם משרד מבקר המדינה בשנת 1993 דוח ביקורת מיוחד על תשתית הניקוז במדינה (להלן - דוח מבקר המדינה מ-1993)[4]; הדוח חשף ליקויים חמורים בתשתית הניקוז בישראל. גם בין השנים 1993-2003 היו מספר שיטפונות באזור הקריות ומפרץ חיפה ובמרכז הארץ. בשנת 1999 פורסם דוח נוסף על הנושא (להלן - דוח מבקר המדינה מ-1999)[5].

בחודשים יולי - דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על רשויות הניקוז ועל הרשויות המקומיות בנושא תשתית הניקוז. הביקורת נעשתה ברשות ניקוז ירקון, ברשות ניקוז שורק-לכיש, ברשות ניקוז שרון, ברשות ניקוז קישון, ברשות ניקוז גליל מערבי[6], בעיריית בת ים, בעיריית קריית ביאליק, בעיריית קריית מוצקין, בעיריית לוד, במועצה המקומית אזור, במועצה האזורית עמק לוד ובמועצה האזורית באר טוביה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), בנציבות המים, בעיריית פתח תקווה, בעיריית אור יהודה, במועצה המקומית מזכרת בתיה, במועצה המקומית צורן, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב.

המסגרת החוקית

בחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הניקוז), מוסדרים נושאים שונים הנוגעים לניקוז ולמניעת שיטפונות. לפי חוק הניקוז, עורק הוא "נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין טבעיים ובין מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים, תמיד או לפרקים". "ניקוז" מוגדר בחוק הניקוז כ"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, לרבות ייבוש ביצות והגנה מפני שטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי ביוב".

4 **דוח ביקורת של מבקר המדינה על תשתית הניקוז במדינה (1993).**

5 **דוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' 242.**

6 רשויות ניקוז הינן גופים מבוקרים על פי סעיף 48 לחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957 ועל פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

לפי חוק הניקוז, רשאי שר החקלאות להקים בצו רשות ניקוז לאחר התייעצות עם שר הפנים וקבלת הסכמתן של רוב הרשויות שבתחום שיפוטן נמצא רוב השטח העומד להיכלל בתחום רשות הניקוז, או על פי החלטת הממשלה. תפקידי רשות ניקוז הם לדאוג לניקוזו הסדיר של התחום שנקבע לה בצו המקים את רשות הניקוז, ולשם כך להקים, לשנות, להחזיק ולפתח מפעלי ניקוז באותו תחום. רשות ניקוז לא תקים מפעל ניקוז ולא תשנהו אלא לפי תכנית שתוכן ותאושר בהתאם להוראות חוק הניקוז. תכנית שהחליטה עליה רשות ניקוז טעונה אישור שר החקלאות לאחר התייעצות עם המועצה הארצית לענייני ניקוז (להלן - מועצת הניקוז). מועצת הניקוז תמנה ועדה הנדסית שתבדוק תכניות ניקוז מבחינה הנדסית. שר החקלאות רשאי, לאחר התייעצות עם מועצת הניקוז, להכריז ברשומות על שטח מסוים כעל אזור ניקוז. תחום רשות ניקוז יכול לכלול אזור ניקוז, חלק ממנו או מספר אזורי ניקוז, בהתאם למה שקבע השר בצו המקים את רשות הניקוז.

עדכון חוק הניקוז

בדוח מבקר המדינה מ-1993 נמצא, כי כבר בשנת 1974 הכיר משרד החקלאות בצורך לתקן את חוק הניקוז, אך עד סיום הביקורת דאז הוראותיו לא שונו. בתגובתו לדוח הביקורת מ-1993 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי חוק הניקוז מיושן, ומונתה ועדה להציע תיקונים לחוק.

בעקבות דוח מבקר המדינה מ-1993 החליטו בשנת 1996 משרד החקלאות ונציבות המים על ארגון מחדש יסודי ומקיף ברשויות הניקוז, והוקמה לצורך זה ועדת היגוי בין-משרדית (להלן - ועדת ההיגוי), שעסקה בין היתר בנושא חוק הניקוז.

ועדת ההיגוי המליצה, בין היתר, על תיקון חוק הניקוז, אולם במסגרת הארגון מחדש לא הסתיים הטיפול בכך. כמו כן לא סוכמו נושאים נוספים שבהם דנה הוועדה כמו תיאום עם רשויות התכנון ותקציב רשויות הניקוז ואופן ניהולו.

באפריל 2000 מינה מנכ"ל משרד החקלאות צוות בין-משרדי להסדרת הניקוז. בצוות השתתפו בין היתר, נציגים ממשרד החקלאות, ממשרד הפנים, ממשרד האוצר, מנציבות המים ומרשויות הניקוז (להלן - הצוות הבין משרדי). לפי כתב המינוי היה על הצוות לסקור ולבחון את אלה: מצב הניקוז האזורי והארצי, פריסת רשויות הניקוז ואופן תפקודן, שיתוף הפעולה שלהן עם רשויות התכנון, חוק הניקוז וחקיקת המשנה, התקציב וסדרי העדיפויות. הצוות התכנס מספר פעמים והכין דוחות ביניים אחדים. בשלהי שנת 2000 הופסקה פעילותו; הוא לא הגיש לשר החקלאות דוח מסכם.

בדוחות ביניים שהכין אגף בכיר לשימור קרקע וניקוז במשרד החקלאות (להלן - אגף הניקוז) בספטמבר 2000 במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי נאמר, כי הארגון מחדש

מחייב שינוי בחוק הניקוז והתאמתו למצב החדש והגדרה מדויקת וחד-ערכית של מערכות הניקוז השונות "דבר שיאפשר לרשויות הניקוז לפעול על בסיס חוקי מתאים ויציב".

במרס 2003 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה בין-משרדית ליווי היישום של חוק הניקוז והפעלת רשויות הניקוז; בוועדה חברים נציגי משרדי החקלאות, הפנים והאוצר ונציגים מנציבות המים ומרשויות הניקוז (להלן - הוועדה הבין-משרדית). בספטמבר 2003 החליטו מנכ"ל משרד החקלאות, נציב המים ואגף התקציבים במשרד האוצר, כי הוועדה תפעל גם כצוות משותף שיבחן שינוי המבנה הארגוני של רשויות הניקוז. נושאי הדיון שנקבעו לוועדה היו מבנה רשויות הניקוז, שיטת הגבייה, השתתפות המדינה בתקציב, ביטוח וחוק הניקוז. עד מועד סיום הביקורת, סוף שנת 2003, קיימה הוועדה ישיבות אחדות אך טרם פרסמה את מסקנותיה.

מזה מספר שנים נציבות המים מטפלת בגיבוש הצעת תיקון לחוק הניקוז. עד ספטמבר 2004 טרם חלה התקדמות ממשית בהליכי תיקון החוק, ולא הוגשה הצעה לתיקון החוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרס 2004 השיב משרד החקלאות, כי השינויים הנדרשים בחוק הניקוז כרוכים בעבודה משפטית רבה, ובשל המשימות הרבות המוטלות על הלשכה המשפטית של נציבות המים, "ארוכה הדרך לניסוח הסופי". נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי חוק הניקוז נמצא בבדיקה ועדכון ומטופל על ידי הוועדה הבין-משרדית "אך עדיין אין ניסוח סופי". שני המשרדים הודיעו, כי "השינויים המוצעים בחוק הוצגו בפני הוועדה הבין-משרדית ברמה של כותרות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2004 ציין משרד הפנים, כי "במסגרת הארגון מחדש לא הושלמו מהלכים חקיקתיים התואמים את ההתקדמות שנעשתה במבנה הארגוני החדש, ולפיכך החוק יוצר עיוותים ופוגע ביכולת הרשויות לפעול".

נוכח עמדתם של משרד החקלאות, נציבות המים, משרד הפנים ורשויות הניקוז בדבר הצורך החיוני בשינוי חוק הניקוז והתאמתו למצב הקיים, ונוכח הודעתו של משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כבר בשנת 1993 כי יש צורך בתיקון חוק הניקוז, מן הראוי כי המהלכים לגיבוש הצעה לתיקון החוק יקודמו במשנה מרץ כדי לאפשר לרשויות הניקוז לפעול על בסיס חוק שישקף את השינויים שחלו מאז נחקק חוק הניקוז בשנת 1957. זאת ועוד, מאז שנת 1996 עד סוף שנת 2003 הוקמו מספר ועדות וצוותים כדי לבחון וללוות את תפקודן הסדיר של רשויות הניקוז ולהביא לסיום הליך ארגונן מחדש, אך הם לא הגישו מסקנות והמלצות. מן הראוי כי הגורמים המעורבים יפעלו בשיתוף פעולה על מנת לסכם את הנושא ולהגיש המלצות בעניין ובין היתר, בנושאים כמו התקציב והיחסים עם רשויות התכנון (ראו להלן).

הסמכויות

שר החקלאות

שר החקלאות ממונה על ביצוע חוק הניקוז והוא רשאי להתקין תקנות בעניין. חוק הניקוז מעניק לשר החקלאות סמכויות פיקוח על רשויות הניקוז. מקום שקיימת רשות ניקוז, סמכויותיו הכלליות של שר החקלאות הן, בין היתר, לאשר לרשות הניקוז להטיל מכסות לתשלום בעבור ניקוז וארנונות על מקרקעין שבאזור הניקוז ולאשר את תקציבה השנתי של הרשות; השר רשאי לתת אישור לתכנית ניקוז לאחר התייעצות עם מועצת הניקוז, והוא רשאי לאשרה בשינויים.

אם לא מילאה רשות ניקוז תפקיד מתפקידיה, רשאי שר החקלאות לצוות עליה לעשות את הדרוש לביצוע אותו תפקיד בדרך שיקבע בצו, ואם לא קיימה רשות הניקוז את הוראות הצו האמור, רשאי הוא להטיל על נציב המים לקיימו ולגבות מרשות הניקוז את ההוצאות שהוצאו בעניין זה. נוסף על כך יש לשר החקלאות גם סמכויות מיוחדות לפעול בזמן חירום. אגף הניקוז במשרד החקלאות הוא הזרוע המקצועית של משרד החקלאות בעניין הניקוז.

משרד התשתיות ונציב המים

בשנת 1996 הועברה נציבות המים מאחריות משרד החקלאות לאחריות משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), אך גם לאחר מכן נותרו הסמכויות בעניין הניקוז בידי שר החקלאות, ובביצוע חוק זה כפופה נציבות המים לשר החקלאות.

נציבות המים שבמשרד התשתיות היא הגוף המופקד על ענייני המים במדינה; בראשה עומד נציב המים. חוק הניקוז מעניק לנציב המים סמכויות פיקוח על עורקי מים. בין היתר נקבע, כי כל פעולה בתחום עורק ניקוז או רצועת המגן[7] שיש בה כדי לשנות את המצב הקיים טעונה אישור של נציב המים[8].

לפי תקנות הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (תקציבים והנהלת חשבונות), התשכ"א-1961, יגישו רשויות הניקוז את הצעות תקציביהן לאישור נציב המים ובאמצעותו לאישור שר החקלאות. על-פי התקנות, רשאי נציב המים לדרוש מרשות ניקוז שתעשה תיקונים בהצעת התקציב שלה. תקציב המדינה המועבר לרשות ניקוז מקורו בתקציב משק המים של נציבות המים.

יוצא אפוא, שהפיקוח על רשויות הניקוז נעשה בידי אגף הניקוז שבמשרד החקלאות, ואילו הפיקוח התקציבי והמנהלי נעשה בנציבות המים שבמשרד התשתיות ומאושר על

7 חוק הניקוז מגדיר רצועות מגן כרצועות קרקע לאורכן של שתי גדות עורק.
8 ראו להלן בפרק על פיקוח ואכיפה.

ידי שר החקלאות; האחריות המינסטריאלית היא בידי שר החקלאות, ואילו סמכויות הפיקוח והאכיפה על עורקי הניקוז הן בידי נציב המים, שבמשרד התשתיות.

זאת ועוד, הסמכות המקצועית לאישור תכניות ניקוז וסמכות הניהול התקציבי אינן מצויות תחת אותה קורת גג. גם בנושא הפיקוח והאכיפה קיים פיצול: סמכויות הפיקוח והאכיפה מצויות בידי נציב המים שבמשרד התשתיות, ואילו רשויות הניקוז שהפיקוח המקצועי עליהן הוא בידי משרד החקלאות הן הפועלות בשטח (ראו להלן).

נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי "אין היגיון בפיצול נושא הניקוז בין שני משרדי ממשלה למרות שבפועל, כיום, משרד החקלאות ונציבות המים עובדים בשיתוף פעולה מצויין ובתיאום מלא".

שר הפנים

כאמור, לפי חוק הניקוז, הקמת רשויות ניקוז על ידי שר החקלאות טעונה התייעצות עם שר הפנים; הטלת מכסת ניקוז על הרשויות המקומיות בידי רשויות הניקוז למימון הוצאותיהן טעונה הסכמתו[9].

לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), עירייה תדאג, בין היתר, לניקוז הרחובות, תוך מילוי דרישותיו והוראותיו של הממונה על המחוז במשרד הפנים ובלבד שהן מתחשבות בחוקי העזר שאושרו ובתקציב השוטף. שר הפנים מוסמך לאשר את תקציביהן של הרשויות המקומיות ואת חוקי העזר שלהן.

השר לאיכות הסביבה

לשר לאיכות הסביבה יש, בין היתר, סמכויות בנוגע לשמירה על מקורות המים ולמניעת מפגעים בנחלים מכוח חוקים שונים כמו חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים) וחוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הנחלים). במסגרת זו פועל המשרד לאיכות הסביבה לשיקום נחלים, להסרת מפגעים, לשימור ערכי טבע ונוף ולפיתוח גנים על גדות הנחלים. לפי חוק הנחלים, השר לאיכות הסביבה רשאי להקים בצו רשות לנחל פלוני או לחלק ממנו לאחר התייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר או להטיל על רשות ניקוז תפקידים של רשות נחל לפי חוק הנחלים, כולם או מקצתם; אולם לא תוקם רשות נחל פלונית אלא אם לדעת השר אין הצדקה להטיל את תפקידיה על רשות ניקוז קיימת.

9 ראו להלן בפרק על התקציב.

עד סוף 2003 הוקמו באופן סטטוטורי שתי רשויות נחל: רשות נחל הירקון ורשות נחל קישון[10]. רשויות הנחל פועלות לצד רשות הניקוז שבתחומה זורמים הנחלים הללו. על פי צו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז), התשס"ג-2003, על רשות ניקוז ירדן דרומי ורשות ניקוז שקמה-בשור הוטלו תפקידים של רשות נחל לגבי כל נחל וכל מקור מים שבתחומן.

רשויות הניקוז ותחומיהן

רשויות הניקוז הן תאגידים סטטוטוריים. על פי צו הניקוז וההגנה מפני שטפונות (הקמת רשויות ניקוז), התש"ך-1960 (להלן - צו הניקוז), בכל רשות ניקוז חברים נציגי הרשויות המקומיות שבתחום רשות הניקוז וכן שלושה נציגי ממשלה: נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר הבריאות ונציג שר החקלאות. צו הניקוז קובע את מספר החברים בכל רשות ניקוז ואת מידת ייצוגה של כל רשות מקומית ברשות, בדרך כלל על פי השטחים שבתחום שיפוטה של הרשות המקומית הכלולים בתחום רשות הניקוז. על פי צו הניקוז, כל רשות ניקוז בוחרת מחבריה הנהלה ויושב ראש.

לפי דברי ההסבר להצעת חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ז-1957, נועד חוק הניקוז להעניק מעמד משפטי עצמאי לרשויות הניקוז, כדי שתוכלנה לקיים, להחזיק, לנהל ולממן מפעלי ניקוז אזוריים בתחומן; הביקורת וההכוונה הן בידי המדינה[11].

בעקבות המלצותיה של ועדת ההיגוי שהוקמה בשנת 1996, תוקן צו הניקוז. לפי התיקון, במקום 26 רשויות ניקוז שהיו קיימות עד אז הוקמו 11. אזורי הניקוז החדשים פורסמו באכרזת הניקוז וההגנה מפני שטפונות (אזורי ניקוז), התשנ"ו-1996, והם נקבעו על בסיס אגני היקוות הידרולוגיים, שנקבעו בסקר שעשתה נציבות המים (ראו מפה).

10 ראו צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988; צו רשויות נחלים ומעיינות (רשות נחל הקישון), התשנ"ה-1994.

11 הצעת חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ז-1957, **הצעות חוק 308** (תשי"ז), 254, 263.

מפת רשויות הניקוז



מערכת הניקוז האזורית והמקומית

1. בחוק הניקוז אין הגדרות של מערכת הניקוז הארצית והאזורית ושל מערכת הניקוז המקומית. עם זאת נהוג להבחין בין מערכת ניקוז ארצית ואזורית ובין מערכת ניקוז מקומית. אבחנה זו אומצה בפסיקת בתי המשפט בערכאות הנמוכות[12].

מערכת הניקוז הארצית והאזורית מתבססת על הנחלים ויובליהם הזורמים אל הימים, אל הימות ולירדן ואשר משרתים מספר רשויות מקומיות; חלק מנחלים אלו זורמים גם באזורים צפופי אוכלוסייה. מערכת הניקוז המקומית היא מערכת פנימית המשרתת את הרשות המקומית ואת תושביה או את צורכי הפיתוח החקלאי ומובילה אל הנחלים האזוריים והארציים[13]. מערכת זו מכונה ניקוז מקומי או תיעול מקומי.

מערכת הניקוז המקומית בתחום העירוני מבוססת ברוב הרשויות המקומיות על שילוב של מערכת תת-קרקעית עם מערכת עילית. המערכת התת-קרקעית מתבססת על אלה: מערכת של קולטנים (תאי קליטה) המפוזרים בצדי הכביש אשר מתוכננים לקליטת מי הנגר העילי הזורמים ברחוב; צינורות ניקוז תת-קרקעיים המתחברים אל עורקים (נַקָזים) משניים ומרכזיים, ובהמשך - אל עורקי הניקוז האזוריים, שהם נחלים שחלקם בנויים כמוֹבָל סגור וחלקם מוֹבָלים פתוחים. בחלק מהרחובות מבוססת המערכת על זרימת המים במורד עד הנקודה הנמוכה ביותר שבה ממוקם קולטן. ביישובים בעלי אופי חקלאי עשויה מערכת הניקוז להתבסס כולה על רשת תעלות פתוחות בצדי הכבישים.

משמעות האבחנה בין מערכות הניקוז השונות היא, כי רשויות הניקוז אינן אחראיות לניקוז המקומי של הרשויות המקומיות החברות ברשות הניקוז, אלא רק לניקוז של תעלות ועורקים ארציים ואזוריים ובכלל זה אלו העוברים בתחום הרשויות המקומיות. הועלה, כי ישנם מקרים של מחלוקות בין רשויות הניקוז והרשויות המקומיות בשאלה האם ניקוז הוא אזורי או מקומי וכתוצאה מכך, על מי מוטלת החובה להסדירו. להלן דוגמה:

2. המושב יגל שבתחום מועצה אזורית עמק לוד (להלן - מ"א עמק לוד) שוכן במישור שבין נחל שפירים לנחל איילון. חלק גדול משטחי המגורים במושב נמוכים מתעלות הניקוז וממעבירי המים, ובזמן שיטפונות הם מוצפים ונגרמים להם נזקים קשים. הרחבת המושב בשנות התשעים החריפה את בעיית הניקוז.

בסוף שנת 2000 ביקשה מ"א עמק לוד מרשות הניקוז ירקון שתסייע לה בפתרון בעיית ההצפות במושב יגל. בדיון שהתקיים בהנהלת רשות הניקוז באוקטובר 2000 התגלעה

12 ראו למשל ת"א (נצרת) 307/93 **מנורה חברה לביטוח ואח' נ' רשות הניקוז עמק זבולון ואח'**, מובא בתקדין, (להלן - פסק דין מנורה); בת"א (טבריה) 30/92 **איילון חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית טבריה ואח'** (טרם פורסם) נקבע שהאחריות על מערכת הניקוז בתחום שטח הרשות המקומית מוטלת על הרשות המקומית בלבד; בת"א (ב"ש) 2267/98 **סהר חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית באר שבע ואח'** (טרם פורסם) נקבע שאחריותה של עירייה לניקוז רחובותיה אינה מטילה עליה אחריות להסדיר ניקוז נחלים שעוברים בשטחה אך אינם תחומים לרשות מקומית אחת בלבד.

13 בשנת 1996 הגדיר משרד החקלאות מספר נחלים כנחלים ארציים, לדוגמה: נחל איילון, נחל שורק, נחל הגדורה ונחל הקישון.

מחלוקת בשאלה אם מדובר בניקוז אזורי או בתיעול מקומי, שמשמעותה היא למעשה, על מי לשאת בעלויות פתרון בעיית ההצפות.

בינואר 2001 התקיימה ישיבה בהשתתפות נציגי מ״א עמק לוד ונציגי רשות הניקוז. בישיבה סוכם בין היתר, כי רשות הניקוז תבנה את קטע התעלה עד כביש הגישה למושב ואת המשכה לכיוון המושב אחיעזר (להלן - תעלת יגל-אחיעזר) וההתייחסות לכך תהיה כאל ניקוז אזורי. מ״א עמק לוד תפעל לקבלת הסכמת המושב ובעלי השטח להקמת המובל בשטחם ותקים על חשבונה מעביר מים מתחת לכביש הגישה למושב; במרס 2001 אישרה הנהלת רשות הניקוז החלטה זו.

לפי סעיף 17 לחוק הניקוז, רשות ניקוז לא תקים מפעל ניקוז ולא תשנהו אלא לפי תכנית שתוכן בהתאם להוראות חוק הניקוז. לפי סעיף 27 לחוק הניקוז, ״רשות ניקוז תבצע את התכנית כפי שאושרה ... למילוי תפקידיה רשאים רשות הניקוז ושליחיה להיכנס לכל מקום - למעט בית מגורים - הכל בהתאם לתכנית ...״.

בשנת 2002, עוד בטרם פרסמה רשות הניקוז תכנית למפעל ניקוז, היא החלה בעבודה להסדרת תעלת יגל-אחיעזר. במהלך העבודה הודיע אחד התושבים, כי התעלה עוברת בשטחו ונגרמים נזקים לחלקתו; עקב כך הופסקו העבודות.

באוגוסט 2002 הודיע מנהל מחלקת תשתיות במ״א עמק לוד למנכ״ל רשות הניקוז, כי המועצה עשתה בדיקות ומדידות והתברר שהתעלה נמצאת מחוץ לשטחו של התושב האמור. למרות הודעה זו מ״א עמק לוד לא פעלה כדי לאפשר את ביצוע העבודות בשטח.

רק ביולי 2003 אישרה מליאת רשות הניקוז את התכנית להסדרת תעלת יגל-אחיעזר. הודעה על הנחת התכנית פורסמה בדצמבר 2003; בינואר 2004 היא נשלחה לנציבות המים לצורך העברתה לשר החקלאות. עבודות הניקוז לא חודשו במושב יגל, וגם בחורף 2004/2003 נותר המושב ללא מערכת ניקוז מוסדרת.

רשות ניקוז ירקון הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004, כי משלא עמדה מ״א עמק לוד בהתחייבותה להעמיד את השטח לרשות רשות הניקוז, הכינה רשות הניקוז תכנית להסדרה על פי החוק, והיא ב״שלבים המתקדמים לאישורה״.

משרד מבקר המדינה מעיר למ״א עמק לוד, כי מאחר שלפי מדידות שעשתה, השטח השנוי במחלוקת אינו שטח פרטי בבעלות התושב, היה עליה לפעול כדי לסייע בידי רשות הניקוז להשלים את העבודות על מנת למנוע בעתיד הצפות בתחומה, כפי שהתחייבה לפעול, בעיקר נוכח העובדה שהיא שפנתה לרשות הניקוז בבקשה לעשות את עבודות הניקוז בתחומה. זאת ועוד, משלא פעלה מ״א עמק לוד כאמור היה על רשות ניקוז ירקון לפעול ללא שהיות בהתאם להליכים הנדרשים בחוק הניקוז לאישור תכנית ופרסומה, דבר שהיה מקנה לה כלים יעילים לביצוע העבודות.

3. באשר לחלוקת האחריות בין רשויות הניקוז והרשויות המקומיות, הדגישה רשות ניקוז שרון בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 את החשיבות של חלוקת סמכויות ברורה בין כל הגורמים העוסקים בתחום וציינה, כי לא פעם מתגלעים חילוקי דעות בנושא זה בין רשויות ניקוז ובין רשויות מקומיות, ובייחוד קיימת אי-בהירות לגבי הניקוז בשטחים חקלאיים. לדעתה, "ראוי להגדיר באופן ברור את חלוקת האחריות בין הרשות המקומית לרשות הניקוז".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 השיב משרד הפנים, כי עמדתו היא שרשויות הניקוז אחראיות, בין היתר, גם להסדרת תיעול וניקוז להגנה על יישובים, על אזורי תעשייה ועל תשתיות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2004 הוסיף משרד הפנים, כי הגדרת תחומי הפעולות לפי חוק הניקוז ופקודת העיריות "מספקת".

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה השיבו משרד החקלאות ונציבות המים, כי "ההבחנה בין תחומי האחריות על מערכות ניקוז של רשויות הניקוז לבין אלו של הרשויות המקומיות ברורה וידועה ברמת הקריטריונים... עם זאת, חלק מרשויות הניקוז מסייע משיקוליו לרשויות המקומיות בהסדרת הניקוז המקומי". עוד השיבו, כי בפרק הניקוז בתמ"א [תכנית מתאר ארצית (חלקית) לניקוז] 34ב/3[14] הנמצאת בהכנה ייכללו הגדרות שינוסחו בחדות ויקבלו תוקף סטטוטורי. בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה נציבות המים, כי "צריך להתאים את חוק הניקוז לאחריות לניקוז, מבחינת תחזוקה ואחזקה, בתוך תחומי הרשויות ומחוץ לתחום. בהרבה רשויות מקומיות הבעיות העירוניות הן כתוצאה ממובלי ניקוז חוץ עירוניים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים, משרד החקלאות ונציבות המים ייתנו את דעתם לצורך בהסדרה של תחומי אחריותן של רשויות הניקוז ושל הרשויות המקומיות בכל הנוגע להסדרת תשתית הניקוז, על בסיס הגדרות ברורות שיינתנו לעורכי הניקוז השונים. בעיקר יש לתת את הדעת לצורך להגדיר באופן ברור את האחריות למערכות הניקוז ביישובים שבתחומן של מועצות אזוריות ובשטחים החקלאיים שבין היישובים.

חוקי עזר

על פי סעיף 44 לחוק הניקוז, רשות ניקוז רשאית, באישור שר החקלאות, להתקין חוקי עזר בכל הנוגע לביצוע תפקידיה. בין השאר רשאית רשות ניקוז בחוקי העזר להסדיר חפירת תעלות, הקמת מבנים או התקנת מתקנים כדי למנוע הפרעה להקמתו או לפעולתו התקינה

14 ראו להלן בפרק על יחסי הגומלין עם רשויות התכנון.

של מפעל ניקוז ולהגביל או להסדיר את הגישה לעורקים או המעבר בהם, אך לא יוטלו אגרות ותשלומי חובה אחרים מכוח חוקי עזר אלה.

נמצא, כי מלבד חוק עזר לרשות ניקוז ירדן דרומי (שמירה על רשת ניקוז ומניעת מפגעים), התשס"ב-2002, לא היו לרשויות הניקוז האחרות במועד סיום הביקורת, סוף 2003, חוקי עזר תקפים[15].

חוק העזר לרשות ניקוז ירדן דרומי אוסר על ביצוע פעולות בתחום רשות הניקוז אלא בהיתר מנציב המים, או מי שהוא הסמיך לכך, או מאת רשות הניקוז, בהסכמת נציב המים. החוק גם קובע, בין היתר, כי רשות ניקוז רשאית לדרוש מרשות מקומית או אדם שלא פעלו בהיתר כאמור, לסלק מכשול בעורק ניקוז או לתקן נזק שנגרם לעורק ניקוז.

בדצמבר 1997 החליטה מליאת רשות ניקוז ירקון לאשר חוק עזר לרשות הניקוז שעניינו שמירה על רשת ניקוז ומניעת מפגעים. בפברואר 1998 פנתה רשות הניקוז לנציבות המים וביקשה, כי שר החקלאות יאשר את חוק העזר ויפרסמו ברשומות. במשך השנים פנתה רשות הניקוז לנציבות המים כמה פעמים בבקשה לאשר את חוק העזר, אולם עד סיום הביקורת, סוף שנת 2003, לא העבירה נציבות המים את הצעת חוק העזר לאישור שר החקלאות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 הודיעה רשות ניקוז קישון, כי החלה, כמו רשויות ניקוז אחרות, בהליך של התקנת חוק עזר לרשות הניקוז, אך הליכי הטיפול במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ארוכים באופן "בלתי סביר". גם רשות ניקוז שרון השיבה, כי היא מטפלת בהתקנת חוק עזר.

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה, כי התקנת חוקי העזר נתקלת בהתנגדויות מצד גופים ממשלתיים "על רקע הצורך באיזון סמכויות בין הממשלה (שר החקלאות ונציב המים) לבין מנכ"לי רשויות הניקוז". נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה, כי בשנתיים האחרונות עשתה מאמצים רבים לקידום התקנת חוקי עזר, ושני חוקי עזר שמבקשות להתקין רשות ניקוז ירקון ורשות ניקוז שקמה-בשור הם "לפני אישור".

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות המים ולרשויות הניקוז כי מן הראוי שיפעלו לקדם את הליכי התקנת חוקי העזר, שביכולתם לסייע לרשויות הניקוז במילוי תפקידם, ולהסדיר באופן יעיל את תיפקודו של מנגנון הפיקוח על העורקים.

15 בעבר התקינו רשויות ניקוז חוקי עזר, אך לאחר השינוי הארגוני וביטולן של רשויות הניקוז שהתקינו את חוקי העזר לא הוארך תוקפם.

תקינה

"ספיקה" היא נפח המים הזורמים בחתך מוגדר בנחל או בתעלה ביחידת זמן. לכל נחל ספיקה מרבית מסוימת. ברגע שכמות המים ביחידת זמן גדולה מהכמות שהנחל מסוגל להעביר, מתרחשת הצפה. "ספיקת תֶכֶן" היא הספיקה המתוכננת לפרוייקט. ספיקת התֶכֶן בתכנון מתקני ניקוז של נגר עילי בארץ ובעולם מחושבת לפי "תקופת חזרה", שהיא מספר השנים הממוצע שכמות מים חריגה איננה חוזרת על עצמה. לדוגמה, תקופת חזרה של 100 שנה משמעותה כי כמויות מים בעוצמה גדולה מן הכמויות שעורך הניקוז תוכנן להעביר, צפויות רק אחת למאה שנים. תקופת החזרה היא תקן שלפיו מגדירים את ספיקת התכן של מתקן הניקוז, ולפיכך גם את מידותיו הגיאומטריות. תקן תכנוני נחוץ כדי להבטיח תכנון אחיד של מערכת ניקוז[16].

באוקטובר 1994 מינה נציב המים צוות מקצועי להכנת הנחיות לתכנון מערכות ניקוז אזוריות (להלן - ועדת התקינה). בכתב המינוי נקבע, כי על ההנחיות לכלול את הנושאים הבאים: קביעת הסתברות של ספיקה במונחים של "תקופות חזרה" לצורך חישוב ספיקת תכן, ספיקת שיא, מְשָכים ונפחי זרימה; הנחיות לחישוב ספיקת תכן; קריטריונים לתכנון והדרישות מהמתכנן.

במהלך דיוני ועדת התקינה דנו חבריה בקביעת הנחיות מחייבות. בין היתר, ציינו כי "הגמישות הקיימת בבחירת תקופת החזרה מאפשרת לעיתים מניפולציות של יזמים להתאמת חתך הרצוי להם לכל ניתוח הידרולוגי".

בדצמבר 1996 פרסמו אגף הניקוז ונציבות המים דוח ביניים של ועדת התקינה. בדוח נכללו התייחסויות לגבי אלה: תקופות חזרה של חמש עד עשר שנים בתיעול מקומי פנימי בשכונות מגורים, באזורי תעשייה ובמרכזים עירוניים; תקופות חזרה של 50 עד 100 שנים בנחל או בתעלה ראשית החוצים עיר. הוועדה לא המשיכה בעבודתה, לא הוגש דוח מסכם, והמלצותיה לא קיבלו תוקף של הנחיות מחייבות.

במועד סיום הביקורת, סוף שנת 2003, עסקה נציבות המים בהכנת הצעה לתקנות בנוגע ל"תקופות חזרה" הנדרשות בתכנון מתקני ניקוז.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה ציינו משרד החקלאות ונציבות המים את החשיבות של "מתן מעמד פורמאלי לתקופות החזרה" ואת העובדה שהצעות הוועדה בנושא תכנון מערכות ניקוז מנחות את המתכננים ואת הוועדות ההנדסיות, אך אין להן תוקף משפטי. משרד החקלאות ציין בתשובתו, כי "גם עניין זה מצוי זמן רב על שולחן הלשכה המשפטית של נציבות המים". נציבות המים ציינה בתשובתה, כי נושא התקינה יידון בוועדה הבין-משרדית.

16 ד"ר אבנר קסלר, **סקר תקופות חזרה לתכנון מתקני ניקוז בארץ ובעולם**; הוגש למשרד החקלאות באוגוסט 1996.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות המים, כי מאחר שחלפו יותר משבע שנים מאז דוח הביניים הכולל את המלצות ועדת התקינה, מן הראוי לקדם במשנה מרץ את ההליכים לתקינה מחייבת לתכנון מערכות הניקוז, שבהיעדרה מצטמצמת יכולת הפיקוח, ועלול להיגרם נזק כתוצאה מבניית מערכות ניקוז שאינן עומדות בספיקה הנדרשת.

עוד הועלה, כי אין תקנים והנחיות לתכנון ניקוז מקומי, ואין אמות מידה אחידות ומחייבות להסדרת תשתית הניקוז, תכנונה וביצועה בתחום הבנוי שברשויות המקומיות. כך לדוגמה, אין תקן למספר הקולטנים הנחוצים בשטח מסוים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי מן הראוי שייזום הנחיות ותקנות שיסדירו תקנים לתכנון מערכת התיעול והניקוז ברשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הפנים, כי אכן יש צורך בקביעת הנחיות ותקנות להסדרת הניקוז והתיעול המקומי, והוא יפעל לגיבוש הנחיות מקצועיות בנושא.

תקציב רשויות הניקוז

ההכנסות של רשות ניקוז הן משני מקורות עיקריים: מכסות תשלום המוטלות על הרשויות המקומיות החברות ברשות הניקוז ועל בעלי קרקעות שבתחום רשות הניקוז שאינם נכללים בתחום רשות מקומית, והקצבות ממשלתיות המועברות מתקציב נציבות המים. להלן נתונים מפורטים על הכנסות של חמש רשויות ניקוז בשנים 2001-2002 (בש"ח):

רשות ניקוז	2001		2002	
	תקבולים לפי מכסות	מענקי מדינה מנציבות המים	תקבולים לפי מכסות	מענקי מדינה מנציבות המים
קישון	3,927,205	* 20,789,221	3,084,432	3,820,638
גליל מערבי	4,674,431	2,400,770	4,187,279	2,246,397
שרון	2,809,297	3,926,634	2,925,266	4,758,736
ירקון	5,446,402	3,900,321	5,117,699	7,094,829
שורק-לכיש	3,853,916	3,970,506	4,894,078	4,346,746

* כולל מענק מיוחד להסדרת נחל בתחומה.

מכסות תשלום והיטלי ניקוז

על פי סעיף 36 לחוק הניקוז, רשות ניקוז רשאית, באישור שר החקלאות, להטיל על בעלי המקרקעין באזור הניקוז ארנונת ניקוז[17] מיוחדת לכיסוי מלא או חלקי של הוצאות שהוצאו להקמת מפעל ניקוז או לשינויו או של הוצאות משוערות מראש לפעולות אלה, וארנונת ניקוז כללית לכיסוי הוצאות אחרות של רשות הניקוז, לרבות החזקת מפעל ניקוז. רשות הניקוז רשאית, באישור שר החקלאות, לקבוע את שיעורי הארנונות ואת מועד שילומן ולהטילן בסכומים או בדרגות שונות.

לפי סעיף 43א לחוק הניקוז, רשאית רשות ניקוז, באישור שר החקלאות ובהסכמת שר הפנים, להחליט שההוצאות להקמת מפעל ניקוז, לשינויו או להחזקתו יכוסו - כולן או מקצתן, לפי מכסות שהיא תקבע - על ידי הרשויות המקומיות המיוצגות ברשות הניקוז ועל ידי בעלי השטחים בתחום רשות הניקוז שאינם נכללים בתחום רשות מקומית. בחוק הניקוז נקבע, כי בתחומה של רשות מקומית שחויבה בתשלום מכסה לפי החלטת רשות הניקוז כאמור בסעיף 43א, לא תיגבה רשות הניקוז ארנונת ניקוז מיוחדת מבעלי המקרקעין לכיסוי ההוצאות של פעולת הניקוז.

מטרת החוק בגביית המכסות היא הטלת הפעילות המנהלית בעניין שומה וגבייה על מנגנוני הרשויות המקומיות וצמצום הוצאות רשויות הניקוז בגין גבייה[18].

על פי חוק הניקוז, לעניין תשלומים לפי חוק הניקוז דין המדינה לעניין המקרקעין הנמצאים באחזקתה כדין כל בעל מקרקעין אחר.

רשויות הניקוז גובות מן הרשויות המקומיות ומבעלי השטחים בתחומן שאינם נכללים בתחום רשות מקומית תשלומים בגין מכסות, ואין הן נוהגות להטיל על בעלי המקרקעין בתחומן ארנונה מיוחדת או ארנונה כללית. מליאת רשות הניקוז היא הקובעת את תעריף המכסות. רשויות הניקוז מגישות לנציב המים, באמצעות אגף הניקוז, הצעת תקציב הכוללת מכסות ותמיכה של המדינה. המכסות טעונות אישור שר החקלאות ושר הפנים. כמו כן הן טעונות אישור שר האוצר מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

1. לפי חוק הניקוז, חלוקת נטל ההוצאות לפי מכסות תיעשה, עד כמה שהדבר אפשרי, "בשים לב למידת ההנאה והתועלת שישנן לכל רשות מקומית ולבעלי השטחים [שהם בתחום רשות הניקוז ואינם נכללים בתחום רשות מקומית]... ולמידה שבה נגרם הצורך בפעולת הניקוז על ידי מפעלים, מיתקנים ומבנים הנמצאים בתחומם".

החוק מתווה, אם כן, את הקריטריונים השונים שעל רשות הניקוז להביא בחשבון, ככל האפשר, בקביעת מכסות הניקוז, ומאפשר לה לקבוע תעריפים דיפרנציאלים. נמצא, כי

17 ארנונה היא מס המוטל על ידי רשות ציבורית על המחזיקים בקרקע.

18 הצעת חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות (תיקון מס' 4), התשכ"ג-1963, **הצעות חוק 571** (תשכ"ג), 326.

אכן בתחום הניקוז יש הבדל בהוצאות שגורמים נכסים שונים. מפעלים, מתקנים ומבנים יוצרים צורכי ניקוז שונים על פי רמות החלחול שגורם הנכס ועל פי הטיפול בו: שטחים מסחריים ותעשייתיים, כבישים, תחנות דלק, שדות תעופה או מחצבות מוסיפים כמות רבה של נגר עילי המחייבת פתרונות ניקוז יקרים, כמו למשל, הצורך בהחלפת גשרים ומעבירי מים כדי להגדיל ספיקת נחל. לנוכח עובדה זו הוצע בנייר עמדה מאפריל 2003 של בא כוח כמה רשויות ניקוז, לחייב יזמי בנייה לשאת בעלויות המיוחדות של פעולות הניקוז שהבנייה גרמה.

נמצא, כי רשויות הניקוז נוהגות להטיל בתחומיהן, על פי החלטת ועדת ההיגוי משנת 1996, מכסות על פי קריטריונים אחידים, שהם בית אב או דונם. לשנת 2003 אישרו מליאות רשויות הניקוז תעריפי ניקוז של 2.23 ש"ח בממוצע לשנה לדונם ושל 11.13 ש"ח בממוצע לשנה לבית אב.

רשות ניקוז שרון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי שיטת המכסות הנהוגה, שבה מחויבות חלק מהרשויות המקומיות על פי בית אב, יוצרת עיוותים שונים, כמו למשל, אי-חיוב שטחי תעשייה גדולים המכוסים אספלט במכסות ניקוז.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 השיב משרד האוצר, כי אכן יש מקום לשינוי שיטת הטלת המכסות כך שיהיה אפשר להשית את הוצאות הניקוז על מי שתורם לנגר העילי או נהנה מהסדרת הניקוז. שינוי שיטת הגבייה יאפשר לחייב בהיטל מיוחד את השטחים שנדרשת בהם השקעה כבדה בפעולות הסדרה, וכך תשקף השיטה באופן נכון יותר את עלויות ההקמה והפיתוח, תיצור קשר בין המשלם לנהנה ותכוון את בחירת התוואי או המיקום המיטבי על פי שיקולי כדאיות.

משרד החקלאות ונציבות המים השיבו למשרד מבקר המדינה, כי בכל רשות ניקוז נקבעו מכסות אחידות מטעמים מעשיים וכי "קביעה אובייקטיבית של מידת ההנאה ממפעל ניקוז או מידת התרומה למפגעי ניקוז, היא בעייתית מאד". עוד ציינו, כי האפשרות להטלת מכסות ניקוז דיפרנציאליות תיבדק בידי הוועדה הבין-משרדית. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 מסרה גם רשות ניקוז ירקון דברים ברוח זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות, לנציבות המים ולרשויות הניקוז, כי מן הראוי שיבחנו את האפשרות להתחשב, ככל האפשר, בקביעת גובה המכסות בקריטריונים האמורים בחוק הניקוז שיאפשרו להטיל נטל כספי גבוה יותר על רשויות מקומיות או על בעלי מקרקעין, שפעולותיהם מחייבות השקעות נוספות בתשתיות הניקוז. זאת בין היתר, בהתחשב בשיקולי עלות-תועלת למערך הניקוז, פשטות התעריף ועלויות הגבייה, המושפעות, בין היתר, מקיומם של משתנים מדידים ומזמינות הנתונים, תוך מתן משקל הולם לשיקולים אלה.

2. חוק הניקוז קובע, כי לצורך כיסוי ההוצאות בפועל או ההוצאות המשוערות של פעולת הניקוז רשאית רשות מקומית שחויבה במכסה לפי החלטת רשות הניקוז כאמור

בסעיף 43א להטיל היטל על בעלי המקרקעין שבתחומה (להלן - היטל ניקוז). נמצא כי רובן המכריע של הרשויות המקומיות בארץ לא קבעו היטל ניקוז.

בדוח ביניים שהוכן בשנת 2000 במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי, נאמר כי המכסה שרשויות הניקוז מטילות על הרשויות המקומיות (וכפועל יוצא מכך - גם על המדינה) מזערית. לו היו הרשויות המקומיות מטילות היטל ניקוז לגביית המכסה מהתושבים בחוק עזר, היה הנטל על כל בית אב עשרות שקלים בשנה בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, על משרד האוצר ועל הרשויות המקומיות לשקול יחדיו הטלת היטל ניקוז על בעלי מקרקעין בתחומן של הרשויות המקומיות; דבר זה יאפשר לרשויות המקומיות להגדיל את השתתפותן בתקציב רשויות הניקוז מבלי לפגוע בתקציבן השוטף.

השתתפות המדינה במימון תשתית הניקוז

בדוח מבקר המדינה משנת 1993 נקבע, כי מן הראוי שהגורמים העוסקים בנושא - משרד החקלאות, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר ומועצת הניקוז - ייתנו את דעתם לסוגיית מימון הקמתם ושיקומם של מפעלי ניקוז, משום ש"תשתית הניקוז במדינה אינה נופלת בחשיבותה מתשתיות פיזיות אחרות", ו"לפיכך על הממשלה להעמידה בסדר עדיפויות דומה לתשתיות אחרות... נוכח העלות הגבוהה של הקמת תשתית הניקוז, שהוזנחה במשך שנים רבות, אין להסתפק במשאבים שהרשויות המקומיות יכולות להקצות, אלא יש להקצות לכך משאבים נוספים מתקציב המדינה, לפי סדר עדיפויות מתאים".

נושא השתתפות המדינה בתקציב רשויות הניקוז עלה גם בפסק דין מנורה[19] שבו דן בית המשפט המחוזי בשיטפונות שאירעו בשנים 1992/1991. בית המשפט המחוזי קבע, כי הואיל ועלות הקמתם של מפעלי ניקוז גבוהה, לא ניתן לממן אותם מתשלומי הרשויות המקומיות בלבד, והשתתפות הממשלה בכך הכרחית. על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון, אך עד מועד סיום כתיבת דוח זה (ספטמבר 2004) טרם ניתן פסק דין.

במסגרת הליך הארגון מחדש של רשויות הניקוז החליטה ועדת ההיגוי מ-1996, כי המדינה תשתתף במימון פעולות ניקוז ותחזוקה בנחלים ארציים. עד שנת 2003 השתתפה המדינה מדי שנה בתקציב רשויות הניקוז בסכום של כ-35 מיליון ש"ח לשנה.

19 ראו לעיל.

בהחלטת ממשלה מיום 30.7.02 הוחלט "להטיל על השר האחראי [שר החקלאות] להורות לרשויות הניקוז כי בשנת 2003 יוגדלו מכסות הניקוז [שישלמו הרשויות המקומיות] בשיעור של 100% ביחס למכסות הניקוז שהוגשו לאישור ב-2002. השר האחראי ושר האוצר לא יאשרו את הצעת תקציב רשויות הניקוז שלא יגדילו את מכסות הניקוז כאמור בשנת 2003. בהתאם, בשנת 2003 יופחת תקציב הניקוז בנציבות המים [השתתפות המדינה]".

נציגי הרשויות המקומיות ברשויות הניקוז הביעו התנגדות נחרצת להעלאת התשלום בגין מכסות הניקוז ולהגדלת העומס המוטל עליהן. עמדת רשויות הניקוז היא, כי ישנם נחלים ארציים שהם תשתית לאומית שעל המדינה לשאת בנטל המימון שלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד האוצר, כי רשויות הניקוז מתקשות להעלות את התעריף בגין מכסות הניקוז תוך הגדלת חלק הרשויות המקומיות בהוצאות, משום שמליאת רשות הניקוז מורכבת בעיקר מנציגי רשויות מקומיות, ש"עבורם נושא הניקוז הוא משני בסדרי העדיפויות ומערכת השיקולים".

בעתירה שהגישו רשויות הניקוז לבג"ץ נגד החלטת הממשלה[20] נפסק, כי הנושא יידון במשא ומתן בין הצדדים בעזרת היועץ המשפטי לממשלה. בספטמבר 2003 הסכימו משרד האוצר, משרד החקלאות ונציבות המים שמשרד האוצר יקציב לצורכי ניקוז 11.7 מיליון ש"ח לשנת 2003, ו-15 מיליון ש"ח לשנת 2004, והתשלום בגין מכסות הניקוז יגדל ב-15%. נוסף על כך הוסכם, כי מימון פרוייקטים מיוחדים בתחום הניקוז יידון בנפרד בקבינט הכלכלי-חברתי. עמדת משרד האוצר היא כי החל משנת 2005 תבוטל לחלוטין השתתפות המדינה בתקציב רשויות הניקוז. בעקבות ההסכמה האמורה העלו רשויות הניקוז עד סוף שנת 2003 את תעריפי מכסותיהן ב-15% ויותר, ובדצמבר 2003 אישר שר החקלאות את תקציב רשויות הניקוז לשנים 2003-2004. גם לאחר העלאת תעריפי המכסות ב-15% פחת סך תקציבן של רשויות הניקוז לעומת שנים קודמות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה רשות ניקוז שרון, כי "לא ניתן להתעלם בהקשר זה ממצבן הכלכלי ההולך ומחמיר של הרשויות המקומיות בתקופה בה השלטון המרכזי מעביר אל הרשויות המקומיות יותר ויותר סמכויות ובמקביל מצמצם משמעותית את המימון המוענק להן".

רשות ניקוז גליל מערבי ורשות ניקוז קישון הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי לא יוכלו לפעול כראוי בלי השתתפות המדינה בתקציבן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2004 השיב משרד הפנים, כי רשויות הניקוז אינן נותנות תשובות לצרכים הכרחיים כתוצאה מחוסר תקציב, ויש צורך ביצירת מקורות בתקציב המדינה לקידום תשתית הניקוז הארצית ולא להישען בלעדית על הרשויות המקומיות.

20 בג"צ 1737/03 רשות ניקוז כנרת ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה במרס ובספטמבר 2004, כי מאחר שתעריף מכסת הניקוז הוא כ-4 ש"ח לשנה לתושב, רשויות הניקוז יכלו לממן פעולות ניקוז בקלות רבה אם היו מעלות את התעריפים בשיעור סביר ובתוספת הוצאה זניחה לבית אב. לטענת משרד האוצר, על פי חוק הניקוז, על בעלי המקרקעין לשאת בנטל הסדרת הניקוז; הטלת האחריות להסדרת הנחלים על הממשלה ועל תקציב המדינה אינה תואמת את רוח חוק הניקוז ואת חלוקת האחריות שבו. אף שהמניעה והטיפול בשיטפונות והצפות הינם בגדר נושאים לאומיים שעל הממשלה לטפל בהם, הרי שהאחריות המיניסטריאלית של הממשלה לניקוז אינה מחייבת אותה לממן את הסדרת הנחלים מתקציב המדינה. "נושא הניקוז נאלץ להתחרות בנושאים חיוניים אחרים ... הממשלה בחרה, במסגרת סדרי העדיפויות שלה, להסיט תקציבים מסיבסוד הניקוז לנושאים אחרים ואף הצביעה על מקור תקציבי להשלמת הפער - הגדלת הכנסות מגבייה עצמית". עוד השיב, כי "גם בפרוייקטי תשתית אחרים... נעשה מאמץ להסתמך במידה גוברת על מימון פרטי ולהתנתק מתקציב המדינה, ובכך לקיים את העיקרון שהנהנה משירות התשתית ישא בעלותו", וכי ההוצאה הנדרשת בתחום הניקוז, היא בסדר גודל שניתן לממנו ממקורות מקומיים.

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה הבין-משרדית "העמידה את נושא המקורות התקציביים של רשויות הניקוז בראש סדר העדיפויות של סדר יומה ותעשה בעניין הזה עבודה מקיפה ויסודית תוך שיתוף פעולה בין הצדדים". תשובה דומה מסרה נציבות המים.

רשויות הניקוז תלויות בתקציבים שמעבירה להן המדינה ובהסכמתן ובנכונותן של הרשויות המקומיות - שנציגיהן הם רוב חברי המליאה של רשות ניקוז - לקבוע את התעריפים של מכסות הניקוז ולשלמם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהשקעה שאיננה מספקת בתשתית הניקוז בהווה עלולה לגרום להוצאות גבוהות הרבה יותר בעתיד (תיקון נזקי שיטפונות, שיקום תשתית הניקוז שנהרסה ותשלום פיצויים), מן הראוי שמשרדי האוצר, החקלאות, התשתיות והפנים, יבחנו יחד עם רשויות הניקוז דרכים שיבטיחו מקורות מימון מספקים לפעילותן של רשויות הניקוז, אשר יאפשרו ביצוע התפקידים המוטלים עליהן בחוק.

הסדרת מפעלי ניקוז על ידי רשויות הניקוז

הסדרת תשתית ניקוז נעשית, בעיקר, על ידי הסדרת הנחלים העוברים בשטח. הסדרת נחל היא שינוי תוואי, הרחבה והעמקה של אפיק הנחל, ייצוב גדותיו ובניית סוללות כדי לאפשר לנחל להעביר את מי השיטפון בלי שיוצפו ויינזקו שטחים סמוכים. נוסף להסדרת הנחלים יש לדאוג לפינוי מפגעים ומכשולים בנחלים ובתעלות, המפריעים לזרימת המים.

כאמור, לפי סעיף 12 לחוק הניקוז, תפקידי רשות הניקוז הם לדאוג לניקוזו הסדיר של התחום שנקבע לה בצו המקים, ולשם כך להקים, לשנות, להחזיק ולפתח מפעלי ניקוז באותו תחום. לפי חוק הניקוז, מפעל ניקוז הוא מפעל שהוקם באזור ניקוז על פי הוראות החוק.

במאי 2002 הוכנה באגף הניקוז רשימה המפרטת מפעלי ניקוז שאותם יש להביא לידי גמר. דרגת העדיפות שניתנה לטיפול בהם התבססה על מידת הסיכון והנזק הצפויים למבני מגורים, למפעלים ולעסקים כלכליים בגלל הצפה. עלות המפעלים שסווגו בדרגת עדיפות ראשונה הייתה 170 מיליון ש"ח.

מעיון בהצעות של רשויות הניקוז לתכנית העבודה בשנים 2000-2003 עולה, כי רק חלק מזערי מהתכניות להקמת מפעלי ניקוז שנכללו בהצעות לתכנית העבודה נכללו בפועל בתכנית העבודה, וזאת בשל היעדר תקציב, וכן מחמת אי-תיאום בין גופים שונים ובגלל התנגדות של בעלי קרקעות לביצוע פעולות בשטחם. כך לדוגמה, בשל היעדר תקציב לא בוצעה הסדרה של נחל איילון ליד חירייה, ולא הושלמו העבודות להסדרת נחל הקישון ונחל הגדורה.

רשות ניקוז שרון מסרה למשרד מבקר המדינה, כי תכניות רבות להסדרת ניקוז אינן מוצאות אל הפועל בשל היעדר תקציב, מאחר שתקציבה של רשות הניקוז תלוי בתקציבים המועברים אליה מהמדינה ובנכונות הרשויות המקומיות לקבוע את התעריפים לפי מכסות הניקוז. היא ציינה, כי גדל והולך הפער בין הצרכים ובין התקציב, והביצוע אינו מדביק את הצרכים. רשות ניקוז קישון מסרה למשרד מבקר המדינה, כי עלות הסדרת נחל הגדורה מוערכת בכ-37 מיליון ש"ח, ועלות הסדרת נחל הקישון מוערכת בכ-20 מיליון ש"ח. לטענתה לא ניתן להטיל עלויות אלו על התושבים המקומיים ולממנם מהעלאת מכסות הניקוז.

רשות ניקוז שורק-לכיש לא הסדירה את נחל נס ציונה, למרות שהכינה תכנית להסדרתו ואף פרסמה הודעה על כך עוד בשנת 1999, שכן להערכתה, הסדרתו כרוכה בתפיסת מקרקעין שעלולה הייתה לחייבה בתשלום פיצויים לבעלי המקרקעין שבתחומם עובר הנחל בסכומים גדולים מהמצוי בתקציבה.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה הודיעו משרד החקלאות ונציבות המים, כי התקציב בשנים 1997-2002 היה סביר, ומפעלי ניקוז חיוניים הדורשים תקציבים גדולים במיוחד הוגדרו על ידי אגף הניקוז ונציבות המים כפרויקטים לאומיים המחייבים תקציב חורג. נציבות המים מסרה, כי משרד האוצר לא הסכים לתקצב את התכנית שהוכנה למימון פרויקטים גדולים ומיוחדים בהיקף של 170 מיליון ש"ח.

הסדרת תעלת איילון

פרויקט "נתיבי איילון" נועד לנצל חלק מאפיק נחל איילון בקטע העובר בתל אביב לכביש מהיר ומסילת ברזל. לשם כך נבנתה באפיק הנחל תעלת בטון להולכת השיטפונות (להלן - תעלת איילון); התעלה היא חלק ממערך הניקוז של אגן ההיקוות של הירקון, והיא כלולה בתחומה של רשות ניקוז ירקון.

כבר בשנת 1993 ציינה מבקרת המדינה דאז את חשיבות תעלת איילון וקבעה ש"כל עוד רואים בתעלת איילון ובמורד נחל הירקון - שנועדו להוליך את גל השיטפון לעבר הים בלא לגרום להצפות ונזקים - עניין משני בחשיבותו לתעבורה וכל עוד לא יושקעו הסכומים הנדרשים להסדרתם, לתחזוקתם ולתפעולם הנאות עלולים מי שטפונות להציף שוב שטחים מאוכלסים"[21].

תעלת איילון הקיימת נותנת מענה לזרימה שיטפונית של עד כ-400 מ"ק בשנייה, ואילו בין אנשי המקצוע מוסכם שלפי התקן המקובל לצירי ניקוז ראשיים (תקופת חזרה של אחת ל-100 שנה), נדרש מענה לזרימה של כ-600 מ"ק בשנייה ויותר. במצב זה חשופים אזורים עירוניים נרחבים לאורך תעלת האיילון להצפות ולנזקים קשים בתקופת חזרה של 15 שנה או אף פחות.

במשך שנים נבדקו חלופות להקטנת סכנת ההצפות בתעלת האיילון, והמסקנה הייתה כי אי אפשר להרחיב את התעלה או להגדיל את ספיקת התכן שלה. הפתרונות האפשריים הם: (א) ויסות הזרימה במעלה האגן ו-(ב) הטיה חלקית של נחל איילון מערבה, לים[22].

הועלה, כי גם פרויקט כמו הסדרת תעלת איילון, שהשפעתו חורגת מתחום רשות מקומית אחת, מתעכב שנים רבות, ורק עקב צרכים תחבורתיים החלו הרשויות בשנת 2002 במהלכים שעשויים להביא להסדרתו.

כבר בשנת 1975 המליצו שתי חברות הנדסיות על הטיית מי האיילון דרך יפו לים במקום השארת התוואי הקיים. המלצתן נדחתה, והתכנון המקורי נמשך בלי לשמור על תוואי ההטיה פנוי ממבנים[23].

בשנת 2002 ביצעה חברת תכנון פרטית בדיקה מחודשת של חלופת הטיית האיילון מערבה עבור משרד התחבורה וחברת "נתיבי איילון". בעקבות הבדיקה המליץ משרד התחבורה על הטיית מי האיילון מערבה לים באמצעות מנהרה, קירוי התעלה הקיימת וניצול השטח לצורכי תחבורה. רשות הניקוז ירקון תומכת בפתרון המוצע כפתרון להקטנת ההצפות בגוש דן (להלן - פרויקט ההטיה). עלותו הצפויה גבוהה מאד, כ-800

21 דוח ביקורת של מבקר המדינה על תשתית הניקוז במדינה; נתיבי אילון - תכנון, תפעול ותחזוקה של תעלת אילון (1993), עמ' 65-66.

22 על פי מכתב של מנכ"ל רשות ניקוז ירקון ממרס 2003.

23 ראו בדוח מבקר המדינה מ-1993, עמ' 41, 49-50.

מיליון עד מיליארד ש״ח. במאי 2003 אישרה מליאת רשות ניקוז ירקון מפעל ניקוז להטיה חלקית של נחל איילון מערבה.

מנכ״ל משרד התחבורה מינה בשנת 2003 ועדת היגוי לבחינת כל ההיבטים של הפרויקט ולהבאתו לאישור הממשלה. בוועדה שותפים נציגי גופים נוגעים בדבר ובכללם נציגים מרשות ניקוז ירקון, מחברת ״נתיבי איילון״, מהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב (להלן - הוועדה המחוזית תל אביב) ממשרד התחבורה, ממחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע״ץ), מעיריית תל אביב-יפו, ממינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ״י) ומהמשרד לאיכות הסביבה. בינואר 2004 מינתה ועדת ההיגוי ועדת משנה, שתפקידה הצגת התועלת התחבורתית של התכנית ותמחור העלויות הנובעות ממנה.

בתכנית אב לניקוז אזור פארק איילון (שהיא חלק מתכנית מתאר מחוזית לפארק איילון[24]), שהוכנה בהזמנת רשות ניקוז ירקון ומשרד הפנים (באמצעות הוועדה המחוזית תל אביב), והושלמה בתחילת שנת 2004, מוצע להקים בשטח הפארק העתידי מאגר להשהיית מי שיטפונות. מאגר ההשהיה יאפשר את ויסות הזרימה במעלה נחל איילון ואת הקטנת הספיקה במורד הנחל. מאגר ההשהיה משלים את פרויקט ההטיה, ועל פי הערכת אגף הניקוז, אם לא יוקם, יחייב הדבר בניית מנהרה להטיית הנחל בהיקף השקעות גדול בהרבה, דבר שעשוי ״להעמיד את כל הפרויקט בסימן שאלה״.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 השיבה הוועדה המחוזית תל אביב, כי היא מקדמת, בשיתוף עם רשות ניקוז ירקון, את תכנונו ואישורו הסטטוטורי של מאגר ההשהיה במשולב עם תכנונו של פארק מטרופוליני. מאגר ההשהיה מתוכנן לתת פתרון מספק למניעת הצפות לאורך תעלת איילון ובאזורים עירוניים רחבים, בין שנחל איילון יוטה ישירות לים ובין שימשיך לעבור בתוואי הנוכחי. עוד ציינה, כי המליצה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה להגביל את מתן היתרי הבנייה בתחום השטח המיועד למאגר ההשהיה עד אישור התכנית לפארק איילון.

משרד החקלאות ונציבות המים השיבו למשרד מבקר המדינה, כי סכנת הצפות במטרופולין הראשי של ישראל ובפרט בציר נתיבי איילון היא בראש דאגתם, אך היעדר תקציב מגביל את הפעילות.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי ביקש להכריז על פרויקט הטיית האיילון כפרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית, שיש לקדמו בשיתוף פעולה ובמימון משותף של כל הגורמים. מנכ״ל חברת נתיבי איילון הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי מאז החל את תפקידו ביולי 2003 ועדת ההיגוי מקדמת את הנושא במרץ.

---

24 במועד סיום הביקורת בסוף 2003 היתה תכנית המתאר לפארק איילון בשלב ההפקדה בוועדה המחוזית תל אביב.

נמצא, כי לא זו בלבד שבמשך יותר מעשר שנים לא הוחל בהסדרת תעלת איילון ובהתאמתה לזרימה הצפויה, אלא שבתקופה זו גדל היקף הבנייה במעלה הנחל, והדבר מגדיל את סכנת ההצפה בשטח הבנוי ואת תכיפותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לראות בהסדרת הניקוז ובמניעת הצפה בשטח הבנוי ובכביש המהיר עניין משני להסדרת תעלת איילון מבחינה תעבורתית או להקמתו של פארק איילון כפארק נופש ופנאי. מן הראוי שהגורמים המעורבים יפעלו במתואם ובמשנה מרץ לקידום התכניות, וימנעו בכך יצירת עובדות בשטח, שעשויות להגביל את האפשרות לקדם את פרוייקט ההטיה וויסות הזרימה הנדרשים.

פעולות תחזוקה בנחלים

שמירה על כושר ספיקת מי הגשמים מחייבת תחזוקה שוטפת של מערכת הניקוז לרבות הסרת מכשולים אפשריים לזרימת מים ושיקומה אחת לכמה שנים. הימנעות מתחזוקה של נחלים ומתקני ניקוז כרוכה בבזבוז משאבים יקרים בעתיד עקב נזקי שיטפונות או בשל הצורך בהשקעות גדולות יותר לשיקום התשתית.

במרס 2003 פנה מנכ"ל רשות ניקוז ירקון לסגן נציב המים בעניין נזקים שנגרמו לעורקי ניקוז בסופות החורף בשנת 2003. לדבריו, עלות התחזוקה השוטפת של הנחלים הארציים בשנת גשמים רגילה היא כ-1.5 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2003 נדרשו סכומים גדולים בהרבה בשל אופי הנזקים. הוא ציין, כי "אם לא יבוצעו עבודות שיקום התעלות (בעיקר הסדרת הגדות והוצאת הסחף הרב) תיסוג תשתית הניקוז שנים רבות אחורנית, ולא תהיה מוכנה לקראת החורף הבא".

מאחר שתקציב רשויות הניקוז מצומצם, אין לרשויות הניקוז די משאבים לתחזוקה שוטפת מספקת. כך לדוגמה, במאי 2003 פירט מנהל אגף הניקוז את הדרישות התקציביות לשיקום נזקים שנגרמו לנחלים ארציים בחורף 2003. עלות התקציב הדרוש לצורכי שיקום הוערכה ב-17.9 מיליון ש"ח.

נציבות המים הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי כל הסדרה של נחל מחייבת תקציב לתחזוקה, ויש קושי לתחזק את הנחלים בצורה נאותה בשל היעדר תקציב.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2004, כי "אי-ביצוע פרוייקטים בתחום הניקוז מחוסר תקציב... גורם לנזקי תשתית החמורים תקציבית עשרות מונים מההשקעה הנדרשת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר - משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד התשתיות - לתת דעתם לכך שאי-ביצוע עבודות תחזוקה שוטפת ופעולות מנע עלול לגרום לנזקים מצטברים ולגרום בעתיד הוצאות גבוהות יותר.



בדוח מסכם של ועדת ההיגוי משנת 1996 נאמר, כי במשך שנים היו בעיות בתפקוד רשויות הניקוז בתחומים המקצועיים, הארגוניים, המנהליים והתקציביים. אלו נבעו בעיקר מתלותן הכספית של רשויות הניקוז בגופים אחרים - משרדי הממשלה והרשויות המקומיות - ומיכולתן המוגבלת לגייס תקציבים ולגבות כספים באופן עצמאי. על-פי הדוח, עניין זה מסביר, בין היתר, את ההזנחה ואת תשתית הניקוז הלקויה. הדוח קובע, כי יש צורך, בין השאר, להקנות לרשויות הניקוז כלים משפטיים וארגוניים, מעבר לאלו הקיימים, שיאפשרו להן להגדיל את מקורותיהן הכספיים וישחררו אותן מהסדרי אד-הוק עם רשויות מקומיות או עם משרדי ממשלה.

הביקורת העלתה, כי הגם שהייתה מודעות לצורך בהשקעת משאבים לפתרון בעיות ניקוז ולמניעת הצפות בעתיד, לא נקבעו תחומי אחריות ברורים של כל הגופים העוסקים בנושא, שהמשיכו "לגלגל את האחריות" האחד על האחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד האוצר, משרד התשתיות, משרד החקלאות, משרד הפנים והרשויות המקומיות - יתנו את דעתם לכך שמניעת השקעות לפתרון בעיות הניקוז עלולה להביא לסיכון חיי אדם, לנזקים גדולים ברכוש ולעלויות שיקום ופיתוח גדולות יותר בעתיד.

יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין רשויות הניקוז

פיקוח ואכיפה

בפרק השני בחוק הניקוז, נמסרו לנציב המים סמכויות פיקוח ואכיפה בעניין עורקים. עורק הוא "נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין טבעיים ובין מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים, תמיד או לפרקים". על פי סעיף 4(א) לחוק, "לא

יטה אדם מים מעורק, ממיתקן ניקוז או מצינור ניקוז, לא יטה מים אליהם, לא ישנה את זרימת המים בהם ולא יניח לאחר לעשות פעולה כאמור, אלא בהיתר מאת הנציב [נציב המים]... ״. על פי סעיף 5 לחוק הניקוז, ״לא יקים אדם מבנה ולא יתקין מיתקן, בעורק, מעליו או ברצועת המגן... אלא בהיתר מאת הנציב ... ״. על פי סעיף 7 לחוק, ״רשאי הנציב, אם ראה צורך בכך, כדי למנוע סכנה של סחף קרקע, שטפון, הצפה או פגיעה בבריאות הציבור או בחקלאות, לצוות על מי שעשה פעולה כאמור [בסעיף 4 או 5 לחוק]... לסלקם או להחזיר את המצב לקדמותו בדרך אחרת, כפי שיקבע בצו״.

סעיף 9 לחוק הניקוז קובע, כי הוראות הפרק השני בחוק הניקוז אינן חלות על ״עורקים שהותקנו או סודרו במיוחד על ידי עיריה או מועצה מקומית בתחומה לשם ניקוז מי גשמים אלא במידה שקבע שר החקלאות, בהתייעצות עם שר הפנים, לגבי אותה עיריה או מועצה מקומית, בהודעה שפורסמה ברשומות״. דהיינו, סמכויות האכיפה והפיקוח של נציב המים לפי הפרק השני לא חלות על עורקים שהוסדרו על-ידי הרשות המקומית, אלא רק על עורקי ניקוז אזוריים וארציים העוברים בתחום הרשות המקומית ונמצאים באחריות רשות הניקוז.

בנציבות המים אין מנגנון לפיקוח על עורקי הניקוז שבאחריותה, והיא אינה עוקבת אחר ביצוע ההוראות בסעיפים 4 ו-5 לחוק. למרות שאין חובה בחוק לעשות כן, נוהגות רשויות מקומיות, ביוזמתן או על פי דרישה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, לפנות לרשויות הניקוז או לאגף הניקוז בבקשה לאישור תכניות בנייה שיש להן השפעה על הניקוז או בבקשה להטות עורק ניקוז או להתחבר אליו.

לפי חוות דעת של המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים שנמסרה ללשכה המשפטית בנציבות המים בדצמבר 2001, ״אם ניקח בחשבון את מעמדו של נציב המים, את מידת הייחוד של משרתו, את היקף שיקול הדעת הניתן לו בהפעלת הסמכויות הנדונות ואת השפעתן של סמכויות אלה על שלום הציבור... אין הנציב מוסמך לאצול סמכויותיו למתן היתרים וצווים כאמור לרשות הניקוז״.

יכולת רשויות הניקוז לקיים פיקוח על עורקי הניקוז מוגבלת על פי החוק ועליהן להיעזר לשם כך בנציב המים. הבדיקה העלתה כי רק לעיתים נדירות פנו רשויות הניקוז לנציב המים בבקשה להפעיל את סמכותו לפי סעיף 7 לחוק הניקוז, אם היה מטרד בסמוך לעורק ניקוז או אם נבנה שם מבנה שאסור היה לבנותו. במקרה כזה החליט נציב המים, על פי שיקול דעתו, אם להפעיל את סמכותו לפי סעיף 7. עוד הועלה, כי רשויות הניקוז נמנעו לעתים מלהתערב בנעשה בעורקי ניקוז אזוריים העוברים בתחומי הרשויות המקומיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה נציבות המים, כי ״סמכויות הפיקוח והאכיפה ניתנו בחוק לנציב המים ולא לרשויות הניקוז... [אולם] לנציב המים אין מערך אכיפה עצמאי... רשויות הניקוז הן הגוף הפועל בשטח... רשויות הניקוז, למעט מקרים יוצאי דופן, אינן פונות לנציב המים״. עוד ציינה, כי בעבר הוציא נציב המים שני צווים לבקשתה של אחת מרשויות הניקוז.

יוצא אפוא שסמכויות הפיקוח והאכיפה על פי חוק הניקוז נתונות לנציב המים, אולם אין לו מנגנון פיקוח עצמאי; לעומת זאת, לרשויות הניקוז, שהן הגורם האחראי להסדרת הניקוז בתחומן, אין כמעט סמכויות פיקוח ואכיפה משלהן. להלן דוגמאות לבעיות הנובעות ממצב דברים זה:

בנייה בלתי חוקית בתוואי נחל אונו באור יהודה

בשנת 1997 אושרה תכנית מפורטת להקמת שכונה חדשה באור יהודה. בגבול השכונה עובר נחל אונו, שהוא ערוץ ניקוז. באפריל 2003 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אור יהודה - אזור (להלן - הוועדה המקומית אור יהודה - אזור) היתר בנייה ליזם לבניית מבנה מגורים (להלן - המבנה). בשל קרבתו של המבנה לנחל אונו התנתה הוועדה בהיתר את התחלת ביצוע העבודות, בין היתר, בהסטת תוואי נחל אונו, דבר המחייב תכנית ניקוז באישור רשות ניקוז ירקון.

הועלה, כי היזם החל בבניית המבנה בלא שהוחל בעבודות להסטת תוואי הנחל ובלא שקיבל היתר מנציב המים או מרשות הניקוז. העבודות בוצעו בתוך תוואי הנחל וגרמו להריסת גדות הנחל ולחסימתו. ב-12.8.03 התריע על כך מנכ"ל רשות ניקוז ירקון בפני עיריית אור יהודה והוועדה המקומית אור יהודה - אזור וציין כי העבודות עלולות לגרום להצפת שכונות מגורים. בעקבות פנייתו של מנכ"ל רשות הניקוז הוציאה הוועדה המקומית צו מנהלי להפסקת העבודה.

במקביל פנה מנכ"ל רשות הניקוז ב-12.8.03 אל נציב המים בבקשה שיפעיל את סמכותו לפי סעיף 7 לחוק הניקוז וייתן צו להפסקת העבודות ולהחזרת המצב לקדמותו. בעקבות זאת פנה נציב המים אל היזם ודרש את הפסקת העבודות באופן מיידי ואת החזרת המצב לקדמותו בתיאום עם רשות ניקוז ירקון. נציב המים הודיע למנכ"ל רשות ניקוז ירקון כי לפני שיפעיל את סמכויותיו מכוח סעיף 7 לחוק הניקוז, הוא ממליץ לרשות ניקוז ירקון לקיים דיון עם היזם לפנים משורת הדין בניסיון לפתור את הבעיה.

ב-13.8.03, יום לאחר פנייתו של מנכ"ל רשות ניקוז ירקון לוועדה המקומית אור יהודה - אזור, פנה היזם באמצעות חברה הנדסית לרשות הניקוז בבקשה לאשר תכנית להטיה של נחל אונו. באוקטובר 2003 אישר מהנדס רשות ניקוז ירקון את תכנית הניקוז להטיית הנחל. הועלה, כי עד דצמבר 2003 הוסדר הנחל באופן חלקי שלא על פי כל דרישות רשות הניקוז.

הוועדה המקומית אור יהודה - אזור ועיריית אור יהודה הודיעו למשרד מבקר המדינה במרס וביולי 2004, כי עשו מאמצים אדירים להסדרת הנושא, וההיתר ליזם ניתן כדי לאפשר את ביצוע העבודות שלא בתוואי הנחל; משנודע לוועדה כי היזם פגע בתוואי הנחל, הוצא לו צו הפסקת עבודה מיידי. עוד ציינו כי ניתן יהיה להשלים את העבודות רק לאחר החורף.

היזם השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2004, כי פעל כמתחייב על פי הוראות כל דין ועשה מאמצים להביא להסדרת הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית אור יהודה - אזור כי היה עליה לוודא שבוצעה הסדרת הנחל הסמוך לפי אישור מרשות הניקוז או מנציבות המים, בהתאם לתנאי ההיתר, בטרם החלו עבודות הבנייה, ולנקוט נגד היזם צעדים ביוזמתה מיד כשהחל בבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות העניינים ממחישה כי בהיעדר אמצעי אכיפה ישירים ומידיים לרשות הניקוז שיאפשרו לה לפעול נגד בנייה הפוגעת בתוואי נחל הנמצא בתחום אחריותה, עליה לפנות לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ולנציב המים על מנת שאלו יפעילו את סמכויותיהם, דבר הפוגע ביעילות האכיפה.

הסדרת נחל עקרון בשטח מזכרת בתיה

בשנים 1997 ו-1999 יזמה המועצה המקומית מזכרת בתיה (להלן - מ"מ מזכרת בתיה) הקמת שתי שכונות חדשות בתחומה. נחל עקרון עובר בין השכונות המתוכננות ואמור לנקז את מרבית שטחן. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "זמורה" (להלן - הוועדה המקומית זמורה) המליצה על אישורן של התכניות המפורטות לשכונות. בשנים 2000 עד 2003 נתנה הוועדה כ-200 היתרי בנייה בתחום אחת השכונות שהתכנית המפורטת שלה אושרה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית מרכז), ובפועל נבנו כ-20 יחידות דיור בתחומה.

באפריל 2000 הגישה מ"מ מזכרת בתיה למהנדס רשות ניקוז שורק-לכיש סקר ניקוז ותכנית להסדרת נחל עקרון במסגרת פיתוח השכונות החדשות. במאי 2000 אישר מהנדס רשות ניקוז שורק-לכיש את התכנית.

בשנים 2001-2003 פנתה מ"מ מזכרת בתיה לרשות ניקוז שורק-לכיש בבקשה לממן את הסדרתו של נחל עקרון, מאחר שהחלה כבר הבנייה באחת השכונות, לאורך הגדה הצפונית של הנחל, והיה חשש שהבתים הבודדים הנבנים בקרבת הנחל יהיו חשופים להצפות אם לא יוסדר ניקוזו. עוד טענה, כי כל עוד לא מתקדמת בניית השכונה ועמה גביית האגרות וההיטלים, אין לה תקציב למימון הסדרת הניקוז. האומדן הכספי להסדרת הנחל, לפי הודעתו של מהנדס רשות הניקוז ביולי 2002, היה כ-2 מיליון ש"ח.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית זמורה הוציאה היתרי בנייה עוד בטרם הוסדר הנחל, ורשות ניקוז שורק-לכיש לא פעלה כדי להתריע על כך.

מ״מ מזכרת בתיה והוועדה המקומית זמורה השיבו למשרד מבקר המדינה במרס וביולי 2004, כי לא נשקפת בשלב זה סכנת הצפה לבתים שנבנו בשכונה עד כה. עוד ציינו, כי אכלוס השכונה ופיתוחה ארכו זמן רב מהצפוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למ״מ מזכרת בתיה ולוועדה המקומית זמורה על הפסול שיש בתחילת בנייה של בתי מגורים בשכונה בלי שיוסדר ניקוז הנחל הסמוך. מן הראוי שרשות מקומית המעונינת לפתח את שטחה תדאג לאמצעי מימון להכנת התשתיות לרבות תשתית הניקוז.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לרשות הניקוז שורק-לכיש כי היה עליה לפעול כדי למנוע את התחלת הבנייה של בתי המגורים בשכונה בטרם הוסדר ניקוז הנחל. רשות הניקוז יכלה לפנות לוועדה המקומית זמורה כדי שזו תימנע ממתן היתרי בנייה כל עוד לא הוסדר ניקוז הנחל על ידי מ״מ מזכרת בתיה או על ידי רשות הניקוז. בניית בתי מגורים בקרבת הנחל ללא הסדרת ניקוזו יוצרת סכנת הצפות, ועל רשות הניקוז לפעול למניעתן.

הסדרה של מוֹבָל ניקוז סגור במועצה מקומית אזור

מי הגשמים מאזור התעשייה בחולון מנוקזים בתעלה שמוצאה בחולון (להלן - תעלת הניקוז) החוצה את כביש 44, עוברת דרך שטח המועצה המקומית אזור (להלן - מ״מ אזור) ומגיעה לנחל איילון. בשנים האחרונות הציפו כמויות המים האדירות שזרמו דרך התעלה שטחים נרחבים באזור התעשייה בחולון ושטחי תעשייה ומסחר בתחומה של מ״מ אזור.

ב-8.3.00 אישרה הוועדה המחוזית תל אביב תכנית מפורטת שהגישה מ״מ אזור לשטח בתחום מ״מ אזור שבו עוברת תעלת הניקוז. לתכנית לא היה נספח ניקוז, וממילא לא התקבל עבורו אישור של נציב המים או של רשות הניקוז[25], אך נקבע כי תוכן תכנית תשתיות שתכלול, בין היתר, ניקוז והסדרת התעלה. התכנית קובעת את שינוי ייעוד השטח ואיחוד וחלוקה מחדש של המגרשים בשטח התכנית. ביצוע התכנית המפורטת ושיווק המגרשים מחייב את העתקת התעלה.

בישיבה שהתקיימה ב-16.3.00 בהשתתפות נציגי רשות ניקוז ירקון, נציגי מ״מ אזור ונציגי מע״ץ הם החליטו כדלקמן: מע״ץ תטפל בקטע התעלה הפתוחה שמחבר את חולון וכביש 44; רשות הניקוז תבצע מדידות בקטע העובר בשטח מ״מ אזור ותכין תכנית להסדרת קטע התעלה מכביש 44 עד נחל איילון. כמו כן תיבדק האפשרות להכניס את התעלה למוֹבָל סגור בקטע הגורם להצפות קשות בשכונה.

25 ראו להלן בפרק על יחסי הגומלין בין רשויות הניקוז ובין רשויות התכנון.

מע"ץ בנתה מובל מים סגור בהמשך למובל המים המגיע מחולון. מובל המים חוצה את כביש 44 ומגיע לצומת בתחום מ"מ אזור. בשנים 2001 ו-2002 פנה ראש מ"מ אזור למע"ץ וביקש כי היא תאריך את מובל המים הסגור בקטע נוסף עד חיבורו למעביר מים קיים באזור המסחרי תעשייתי של מ"מ אזור, שכן במצב הקיים כמויות מים גדולות ממובל רחב שבנתה מע"ץ מגיעות למובל מים צר מתחת לצומת, ויש חשש שהאזור יוצף (ראו תמונה 1).



תמונה מס' 1 - מובל ניקוז באזור

הועלה, כי בקשת מ"מ אזור להסדיר את תעלת הניקוז כמובל סגור נבעה מכך שמעליה ביקשה המועצה לבנות מגרש חנייה. למ"מ אזור לא היה תקציב לעבודות התשתית שאותן היה עליה לעשות כתנאי למימוש התכנית המפורטת ולשיווק המגרשים החדשים. עד מועד סיום הביקורת, סוף 2003, היא לא החלה בביצוע העבודות.

באפריל 2003 הסכימו נציגי מע"ץ לממן את הסדרת הצומת שאליו מגיעה התעלה הנוכחית, כולל עבודות הניקוז שביקשה מ"מ אזור, בתנאי שהעבודה תיעשה בידי

המועצה. בנובמבר 2003 קיבלה מ״מ אזור התחייבות ממע״ץ להעברת 950,000 ש״ח לעבודות הניקוז לאחר השלמתן.

רשות הניקוז ירקון, שבתחומה עוברת תעלת הניקוז, ביצעה על פי המוסכם, תכנון ומדידות ואף פעלה להסדרת תעלת הניקוז משטח מ״מ אזור ועד שפך נחל איילון. לטענת רשות הניקוז, אף כי התעלה אזורית ורשות הניקוז היא שמטפלת בתחזוקתה השוטפת, אין לה סמכויות פיקוח ואכיפה אשר אותן היא יכולה להפעיל כלפי מ״מ אזור בדרישה להסדרת תעלת הניקוז בתחומה, בעקבות השינויים אותם ביקשה המועצה לבצע בתעלה.

מע״ץ הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי מ״מ אזור טרם החלה בעבודות עקב הגשמים שירדו בתקופת החורף, ויש להניח שעם תום תקופת הגשמים יוחל בהן.

מ״מ אזור השיבה למשרד מבקר המדינה, במרס 2004, כי היא אינה יכולה לממן מתקציבה סכום גדול כל כך לתעלת הבטון.

רשות ניקוז ירקון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי מ״מ אזור התחייבה להסדיר את קטע התעלה העובר בשטחה, ועליה לעמוד בהתחייבות זו.

משרד מבקר המדינה העיר למ״מ אזור, כי יש פסול בכך שיזמה תכנית לבנייה המחייבת הסדרה של מובל הניקוז בלי שהיה לה המימון לעבודת התשתית, וכתוצאה מכך, לא הושלמו העבודות להסדרת המובל ולא בוצעו העבודות החיוניות למניעת הצפות. על רשות ניקוז ירקון היה לפנות למ״מ אזור כדי לזרז את ביצוע העבודות.

השלכת פסולת לאפיקי נחלים

חוק המים נותן לנציב המים סמכויות לצורך מניעת זיהום מים ובכלל זה סמכות לצוות על מי שגרם לזיהום מים לעשות את כל הדרוש להפסקת הזיהום, להחזרת המצב לקדמותו לפני שנגרם הזיהום ולמניעת הישנותו. מכוח סעיף 20יב לחוק המים העניק נציב המים את סמכויותיו לפי סימן א1 לחוק המים שעניינו מניעת זיהום מים, לרשות הניקוז, אולם על פי הסעיף אין הוא רשאי להעניק לה את סמכויותיו לתת צווי הפסקה שבהם הוא רשאי לצוות על הפסקת הפקתם, הספקתם או צריכתם של מים או צמצומם, או להימנע מהקצבתם, לאדם אשר גרם לזיהום מים.

סעיף 2 לחוק שמירת הנקיון, התשמ״ד-1984 (להלן - חוק הניקיון), קובע כי ״לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים״. על פי סעיף 13ב לחוק הניקיון, אם ראש רשות מקומית או מי שהוא הסמיך לעניין זה נוכח לדעת, כי הושלכה פסולת או פסולת בניין ברשות הרבים או כי לוכלכה רשות הרבים בתחום שיפוט הרשות המקומית וטרם הוגש כתב אישום ולא הופעלה סמכות השר לאיכות הסביבה כאמור בחוק הניקיון, רשאי הוא לצוות על מי

שהשליך את הפסולת או על מי שלכלך את רשות הרבים או על בעל הנכס שבו הושלכה הפסולת לסלק את הפסולת למקום שייקבע בצו באופן שיקבע ובתוך תקופת הזמן שתקבע בצו, ותחילתה ממועד מסירת הצו, ולנקות את שלוכלך, ורשאי הוא לדרוש, במידת האפשר ובהתאם לנסיבות, להחזיר את המצב לקדמותו.

נמצא, כי בחלק גדול מאפיקי הנחלים, למשל, בנחל איילון, העובר בשטח המועצה האזורית עמק לוד (להלן - מ״א עמק לוד), ובנחל הגדורה, העובר בשטח המועצה האזורית זבולון ובשטח עיריית קריית ביאליק מושלכים פסולת בניין, רהיטים, צמיגים ועוד (ראו תמונות 2 ו-3), ואלה גורמים מכשול לזרימת המים באפיק. כתוצאה מכך עלולים הנחלים לעלות על גדותיהם ולהציף שטחים הסמוכים להם. עוד נמצא, כי הרשויות המקומיות, שבתחומן עוברים הנחלים, לא עשו שימוש בדרך כלל בסמכויותיהן לפי חוק הניקיון ולא פעלו נגד משליכי הפסולת.



תמונה מס׳ 2 - פסולת בנחל הגדורה



תמונה מס׳ 3 - פסולת בנחל הגדורה

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרס 2004 הודיעה המועצה האזורית זבולון, כי נחל הגדורה נמצא, בין היתר, באחריות רשות ניקוז קישון ובטיפולה, והיא אינה מפקחת באופן שוטף על הנחל מסיבה תקציבית ו״מסיבות של תחומי אחריות... אין הצדקה שהמועצה תפעיל פיקוח על תחום רשות אחרת״. עיריית קריית ביאליק הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי תפעל למניעת השלכת פסולת לאפיק הנחל ולהגברת הפיקוח בעניין, בשיתוף עם רשות ניקוז קישון והרשויות המקומיות הגובלות בה.

הביקורת העלתה כי רשויות ניקוז מסוימות, כמו למשל רשות ניקוז ירקון ורשות ניקוז קישון, מנקות את הנחלים שבתחום אחריותן ניקוי תקופתי, אך אין להן די אמצעי אכיפה נגד השלכת פסולת. להלן דוגמה:

במרס ובמאי 2002, בעקבות השלכת פסולת בניין לאפיק נחל איילון על יד המושב חמד השייך למ״א עמק לוד, ולאחר שפניותיו של מנכ״ל רשות ניקוז ירקון למושב חמד ולמ״א עמק לוד להפסיק את השלכת הפסולת לאפיק לא הועילו, פנה בא כוח רשות ניקוז ירקון לנציב המים בבקשה להוציא צו נגד משליכי הפסולת, נגד מושב חמד ונגד מ״א עמק לוד, ובדרישה כי יפעל להפסקת השלכת הפסולת ולהחזרת המצב לקדמותו. בתשובה הודיעה נציבות המים, כי על מנת שנציב המים יפעיל את סמכותו יש להעביר לו הודעה מטעם

רשות הניקוז לאימות העובדות ולמסירת התראה מטעם רשות הניקוז לכל משליכי הפסולת. עוד ציינה, כי רשות הניקוז יכולה להפעיל את סמכויותיה על פי חוק המים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004 השיבה מ"א עמק לוד, כי אכן היא מחויבת לשמור על ניקיון הנחלים העוברים בתחומה, אך רק חלק מנחל איילון מצוי בשטחה. הוועד המקומי של מושב חמד הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי הוא עושה כל שביכולתו למנוע השלכת פסולת לנחל ומעביר את המידע לרשויות האחראיות, מאחר שאין לו סמכויות אכיפה.

נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה, כי במקרה האמור היה ספק אם הנושא הוא בגדר סמכויותיו של נציב המים. עוד ציינה, כי על רשויות הניקוז להשתמש בסמכויותיהן לפי חוק המים.

רשות ניקוז ירקון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי אין לה סמכויות לפעול נגד מפירי החוק, וגם על פי הוראות חוק המים אין לרשות הניקוז סמכות להוציא צווי הפסקה ולהגיש תביעות פליליות. גם רשות ניקוז קישון ורשות ניקוז גליל מערבי השיבו למשרד מבקר המדינה, כי לרשויות הניקוז סמכות מוגבלת להוצאת צווים, ואין להן סמכות אכיפה כמו הסמכות שיש לנציב המים, ופניות רשויות הניקוז אל נציב המים לצורך אכיפה נגד מזהמים זכו להיענות דלה ביותר. עוד ציינה רשות ניקוז קישון, כי היא מקיימת פיקוח ותחזוקה שוטפת בעורקי הניקוז בתחומה ופיקוח מתמיד בעניין השלכת פסולת לנחלים כדי לאפשר זרימה רציפה, אולם זהו עניין "כאוב ובעייתי".

☆

הממצאים שהובאו בענין בנייה לאורך עורקי ניקוז והשלכת פסולת לעורקי ניקוז ממחישים כי לרשויות הניקוז אין די סמכויות פיקוח כלפי הרשויות המקומיות, ואין להן יכולת אכיפה כלפיהן או כלפי גורמים אחרים. כתוצאה מכך רשויות הניקוז נמנעות במקרים רבים מהתערבות בנעשה בתחום הרשויות המקומיות; במקרים שבהם בחרו להתערב, היה עליהן לפנות לשם כך אל נציב המים או אל ועדות התכנון.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "אין ספק שבמציאות הקיימת יש צורך לתת 'שיניים' חזקות יותר לרשויות הניקוז, השולטות בנעשה בשטח". עוד טען, כי יישום ההמלצות מחייב שמירה על איזונים ובלמים במתן סמכויות וכוח אכיפה, ולרשויות הניקוז עצמן חסרים המשאבים להפעלת פיקוח תמידי והאכיפה הנדרשת.

נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה, כי אין מקום לכפילות, כלומר למנגנון פיקוח ואכיפה עצמאי של נציב המים. היא הסבירה שרשויות הניקוז כפופות, בין היתר, לנציב המים ועובדות בשיתוף פעולה מלא איתו, ולכן אך טבעי שהפיקוח והאכיפה ייעשו באמצעותן. הקמת מנגנון נפרד יהיה בבחינת בזבוז משאבים ויגרום לחוסר תאום בין נציב המים לרשויות הניקוז. עדיפה לדעתה "הסדרת העניין בחוקי עזר, כך שלרשות הניקוז תהיה האפשרות לפעול לבדה בהסכמת הנציב... [דבר שיהיה] פתרון יעיל ומהיר".

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2004, כי על פי חוק העזר לרשות ניקוז ירדן דרומי שאושר, למעשה נותרה רשות הניקוז ללא סמכות פעולה בשטח, והאחריות נשארה בידי נציב המים, שאין ביכולתו להיות בקיא בנעשה בשטח ואין זה תפקידו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חיוני להבטיח פיקוח ואכיפה יעילים על עורקי הניקוז. לשם כך, על נציב המים לעשות שימוש בסמכויות שהקנה לו החוק; על נציב המים ורשויות הניקוז למצוא דרך יעילה יותר להגברת הפיקוח והאכיפה.

כמו כן, על הרשויות המקומיות לעשות שימוש בסמכויות שניתנו להן על פי דין כדי למנוע השלכת פסולת לנחלים ולתעלות הניקוז שבתחומן ולפעול לצורך זה בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות גובלות וסמוכות ועם רשויות הניקוז.

תיאום בין רשויות מקומיות

מי נגר עילי מרשות מקומית אחת יכולים לעתים לזרום לרשות מקומית אחרת. כך קורה כאשר רשויות מקומיות הממוקמות באזור גבוה "תורמות" את מי הנגר העילי שלהן לרשויות הממוקמות באזור נמוך יותר, והם גורמים שם להצפות. לעתים קרובות מערכת ניקוז לא יעילה ביישוב אחד גורמת לסתימת עורקי ניקוז ולהצפות ביישוב אחר. הסדרת מערכת הניקוז מחייבת אם כן את הרשויות המקומיות בשיתוף פעולה.

נמצא, כי במקרים רבים אין שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות גובלות וסמוכות, וכתוצאה מכך גוברת הסכנה להצפות; להלן דוגמאות:

הסדרת מערכת הניקוז בגבול פתח תקוה - גבעת שמואל

אגן הניקוז של נחל הירקון כולל יובלים ותעלות פתוחות המשרתים את המועצה המקומית גבעת שמואל (להלן - מ"מ גבעת שמואל) ועוברים דרך פתח תקוה אל הירקון. עקב מיקומה הטופוגרפי של גבעת שמואל מי הנגר העילי שלה זורמים לפתח תקוה.

בספטמבר 1995 החליטו עיריית פתח תקוה ומ"מ גבעת שמואל לבצע פרויקט ניקוז משותף, אולם לאחר ביצועו התגלעה ביניהן מחלוקת כספית בעניין. בשל התנגדות מ"מ גבעת שמואל להשתתף במימון תשתית הניקוז בפתח תקוה, הגישה עיריית פתח תקוה במרס 2004 תביעה לבית המשפט המחוזי נגד מ"מ גבעת שמואל.

לפי תכנית אב לתיעול של פתח תקוה, בדרום מערב העיר עוברת תעלת עפר המנקזת את שטח מ"מ גבעת שמואל. בתעלה זו נצברות כמויות סחף גדולות הסותמות מדי פעם את מוצא התיעול המערבי של פתח תקווה. כתוצאה מחסימה זו אירעו בחורף 2001 הצפות בשטחים הנמצאים בשכונת קרית מטלון, בתחום עיריית פתח תקוה, בגבולה עם מ"מ גבעת שמואל.

בספטמבר 2001 התקיימה ישיבה במשרדי רשות ניקוז ירקון בנושא בעיות הניקוז של מ"מ גבעת שמואל ועיריית פתח תקוה בהשתתפות נציגי רשות הניקוז, נציג מ"מ גבעת שמואל ונציג עיריית פתח תקוה. סוכם כי יימצא פתרון להתחברות התעלה הפתוחה המגיעה מגבעת שמואל למובל של פתח תקוה.

באפריל 2002 פנה מנהל אגף תשתיות בעיריית פתח תקוה אל מנכ"ל רשות ניקוז ירקון בבקשה לקדם תכניות ניקוז של מ"מ גבעת שמואל שלפיהן מי הנגר ייקלטו בתחום עיריית פתח תקוה, רק אם זו תסכים לכך. בתגובה הודיע מהנדס מ"מ גבעת שמואל, כי "... על רשות הניקוז לתת את חוות דעתה רק לגבי הפתרון הטכני-הנדסי של הניקוז ואין זה מתפקידה להיכנס למחלוקות בין רשויות וממילא אל לה להתנות קידום תב"ע [תכנית בניין עיר] זו או אחרת בהסכמת עיריית פתח תקוה... וממילא אין להשתמש ברשות הניקוז ככלי להשגת מטרות שלא מן העניין".

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת בסוף 2003 לא פעלו עיריית פתח תקוה ומ"מ גבעת שמואל במשותף כדי לפתור את בעיית תעלת הניקוז בגבולן.

רשות ניקוז ירקון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי היא מתחזקת באופן שוטף את תעלת הניקוז שבגבול פתח תקוה וגבעת שמואל. עוד ציינה, כי התנתה את אישורה לתכנית בינוי חדשה בגבעת שמואל במציאת פתרון לקטע התעלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקוה ולמ"מ גבעת שמואל כי עליהן לפעול במשותף להסדרת הניקוז בגבולן כדי למנוע הצפות כמו אלו שאירעו בחורף 2001. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בנושא הנוגע לשתי רשויות מקומיות השייכות לתחומה של רשות ניקוז ירקון, מן הראוי שרשות הניקוז תהיה מעורבת בניסיון להביא את הצדדים לפעול במשותף.

הסדרת מערכת הניקוז בתחום השיפוט של עיריות קריית ביאליק וקריית מוצקין

קריית מוצקין נבנתה על דיונות חול בשטח מישורי. מיקומה באזור נמוך יחסית ששיפועיו קטנים מאוד גורם לבעיות ניקוז קשות ולהצפות בשטחה. מאחר שאין בקרבתה מקווה מים טבעי המסוגל לקלוט את כמויות הנגר, חייבת עיריית קריית מוצקין לנקז את מי הנגר העילי שבתחומה למערכות ניקוז של רשויות מקומיות סמוכות. הנגר של חלקה המזרחי של עיריית קריית מוצקין מתנקז דרך קריית ביאליק: דרומה, אל נחל הגדורה ואל נחל הקישון שבתחום אחריות רשות ניקוז קישון, וצפונה, אל תעלה פתוחה מס׳ 42 (להלן - תעלה 42) המובילה לנחל נעמן שבתחום אחריות רשות ניקוז גליל מערבי. גם תחום עיריית קריית ביאליק מתנקז לנחל הגדורה ולתעלה 42.

הביקורת העלתה, כי חסימת מוצאי הניקוז האזוריים של קריית ביאליק לתעלה 42 ולנחל הגדורה עלולה לגרום להצפות בתחום קריית מוצקין. להלן דוגמה:

עיריית קריית מוצקין מנקזת שטח של 25 דונם מתחומה אל עורק ניקוז המגיע לנחל הגדורה בדרך העוברת בקריית ביאליק. בפתח הכניסה של עורק הניקוז אל נחל הגדורה התקינה עיריית קריית ביאליק מגוף באישור רשות ניקוז קישון. בקיץ סוגרת עיריית קריית ביאליק את המגוף כדי למנוע הזרמת מי ביוב או מי תהום אל נחל הגדורה. על מנת לאפשר זרימת מים חופשית בימים גשומים ממערכות הניקוז המקומיות בקריית מוצקין ובקריית ביאליק אל נחל הגדורה יש להבטיח כי המגוף יישאר פתוח בחורף. הפעלתו היא באחריות עיריית קריית ביאליק. ניקוז המים מקריית מוצקין מותנה אפוא בפעולות של עיריית קריית ביאליק.

הועלה, כי רשות ניקוז קישון לא קבעה הסדרים להפעלת המגוף, ואין היא מפקחת על סגירתו ופתיחתו.

בנובמבר 2003 הוצפו בקריית מוצקין מחמת גשם עז המקומות האלה: דרך עכו-חיפה בכניסה לעיר והרחובות אשכול, החשמונאים, אוסישקין וההגנה. בסיור שערך עובד משרד מבקר המדינה עם נציגי עיריית קריית מוצקין במהלך הגשמים אל מוצא נחל הגדורה התברר כי המגוף היה נעול. נציגי עיריית קריית מוצקין פתחו את המגוף, וכמויות ניכרות של מים מתעלות ניקוז של קריית ביאליק וקריית מוצקין זרמו לנחל גדורה. אי-פתיחת המגוף עלולה הייתה לגרום להתמשכות ההצפות ואף להחמרתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח התלות של עיריית קריית מוצקין בעיריית קריית ביאליק בכל הנוגע למערכת הניקוז המקומית, מן הראוי ששתי העיריות תפעלנה בשיתוף פעולה עם רשות ניקוז קישון, רשות ניקוז גליל מערבי ונציבות המים לקביעת נוהלי עבודה כדי להבטיח זרימה חופשית למוצאי הניקוז האזוריים ובכלל זה הסדרים להפעלת המגוף.

רשות ניקוז קישון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי המגוף סגור בקיץ כדי להימנע מזרימת מים איטית מתמדת הגורמת למטרדי יתושים, אך נפתח מספר פעמים לריקון. לטענתה, עיריית קריית ביאליק מפעילה את המגוף בצורה סדירה מאז הקמתו, וככלל נמצאים מוצאי הניקוז בכניסות לנחל הגדורה בפיקוחה המתמיד ותפקודם תקין, אך ההצפות נגרמות מאחר שמערכת הצינורות להולכת הנגר אינה עומדת בעומס בגשמים עזים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004 מסרה עיריית קריית ביאליק, כי תפעל יחד עם רשויות הניקוז לקביעת נהלים להפעלת המגוף ולקביעת נהלים לשיתוף פעולה במערכות הניקוז המשותפות ובמוצאים לתעלה 42 ולנחל הגדורה.

☆

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות הניקוז, הגורם האחראי להסדרת הניקוז בתחום אגן ההיקוות כולו שהינו בעל ידע מקצועי וראייה אזורית רחבה, לפעול גם לתיאום בין הרשויות המקומיות בתחומה. לשם כך מן הראוי כי משרד הפנים, משרד החקלאות ונציבות המים יפעלו במשותף כדי לתת לרשויות הניקוז מעמד שיאפשר להן לתאם בין הרשויות המקומיות שבתחום אחריותן וימסדו שיתוף פעולה בכל הנוגע להסדרת מערכות ניקוז המשמשות כמה רשויות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה, כי מקובל עליו שלרשות ניקוז צריכה להיות "סמכות לתאם או לקבוע נהלים לשימוש משותף של מספר רשויות מקומיות בתשתית ניקוז משותפת", וראוי להסדיר נושא זה באמצעות הוועדה הבין-משרדית העוסקת בניקוז. נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה כי צריך לתת לרשות הניקוז את הסמכות לתאם בין הרשויות השונות בנושא התיעול והניקוז.

יחסי הגומלין בין רשויות הניקוז ובין ועדות התכנון

פיתוח הארץ והעיור המואץ הגדילו באופן ניכר את חשיבות הניקוז כנושא מרכזי בתכנון ובפיתוח הפיזי, בהגנה על תשתיות ועל שטחים מבונים ובשמירה על הטבע.

הבנייה גורמת להגדלת כמויות הנגר העילי ולהקטנת שטחי פשט ההצפה[26] הפוטנציאליים. התפתחות היישובים העירוניים נעשית ברובה הגדול על חשבון שטחים חקלאיים. כושר החלחול של הקרקע בשטח עירוני נפגע וחלה עלייה בכמות הנגר העילי. עובדה זו מחייבת פיתוח והגדלה של תשתית הניקוז העירונית בהתאם להשפעת הבנייה על כמויות הנגר העילי .

מאחר שלבנייה ולהקמת התשתיות, הנלוות כגון כבישים או חשמל, עשויה להיות השפעה ניכרת על תשתית הניקוז הן בשל הגברת הזרימה בערוצי הניקוז הן כתוצאה מבנייה בתוך עורקי הניקוז, בסמוך להם ובשטח פשט ההצפה שלהם, דרוש שהפיקוח על תכניות הבנייה יבטיח כי יילקחו בחשבון השפעות הבנייה על כושר הניקוז של התשתית הקיימת.

לפי חוק הניקוז, שר החקלאות רשאי לאשר תכנית ניקוז בשינויים או בלא שינויים או להסירה לאחר התייעצות במועצת הניקוז. אולם לא יאשר שר החקלאות תכנית לפני שהביאה לפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה שבמחוזה נמצא השטח שעליו חלה התכנית, והוועדה רשאית לאשר את התכנית או שלא לאשרה. אם הוועדה לא תאשר את התכנית, היא תובא לממשלה, והיא רשאית לאשרה (בשינויים או בלי שינויים) או להסירה.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), לא נקבע במפורש כי בעת הכנת תכנית מתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת (להלן - תכנית בנייה) ובזמן ההליכים לאישורה יש לבחון את ענייני הניקוז או לקבל אישור של גורם המטפל בנושא הניקוז כגון רשות הניקוז.

בתקנה 11(א)(6) לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, נקבע כי עורך בקשה להיתר בנייה יגיש לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, לפי דרישה בכתב של מהנדס הוועדה, בין היתר, נספח ובו פרטים נוספים הנוגעים, בין השאר, לסילוק מי גשם. בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, נקבע בסעיף 2(12) כי בנייה בניגוד להוראות התכנית שמטרתן טיפול בנגר העילי, היא סטייה ניכרת מתכנית לעניין סעיף 151 לחוק התכנון והבנייה[27].

תמ"א 34ב/3 (שטרם אושרה) היא תכנית מתאר ארצית (חלקית) לניקוז ונחלים שמטרתה להגן על נחלים המשמשים כאפיקי ניקוז ולמזער נזקי שיטפונות על ידי התאמה בין תשתית הניקוז ובין מערכת התכנון הסטטוטורי. במועד סיום הביקורת, בסוף 2003, הייתה תמ"א 34ב/3 בהליכי הכנה וטרם הופקדה.

26 פשט הצפה מוגדר כאזור אשר עלול להיות מוצף ממי שיטפונות הזורמים בעת גאות בנחל.

27 על פי סעיף 151(א) לחוק התכנון והבנייה, לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין.

הועלה, כי שכונות רבות נבנו ללא התחשבות בניקוז ותוך קביעת עובדות אשר הגבירו את סיכוני ההצפה. הדבר טומן בחובו גרימת סבל לתושבים כתוצאה מהצפות תכופות באותן שכונות וביישובים סמוכים ותביעות משפטיות נגד רשויות השלטון.

לדוגמה, בשנות ה-90 נבנה בשרון היישוב צורן. בבניית היישוב לא ניתנה הדעת על הסדרת הניקוז האזורי, ובחישובי התקציב לפיתוח היישוב לא נלקח בחשבון תקציב לניקוז מחוץ ליישוב. כתוצאה מכך מי הגשמים המגיעים לתחום הבנוי של היישוב זורמים לנחל אלכסנדר, והם אחד הגורמים לכך שהנחל גואה ועולה על גדותיו וגורם להצפות ולשיטפונות ביישוב אחר הממוקם במורד הנחל. עד מועד סיום הביקורת, סוף 2003, טרם נמצא פתרון לניקוזו האזורי של היישוב צורן.

רשות ניקוז שרון הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי העובדה שלרשות הניקוז אין מעמד באישור תכניות בנייה, היא שגרמה "ל'דילוג' עליה בעת הקמת היישוב צורן" ולבנייה בלא הכנה או אישור של תכניות ניקוז ליישוב ולאזור שבו הוא הוקם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרס 2004 מסר משרד השיכון, כי פיתוח צורן נעשה על ידי חברת "ערים", והמשרד השתתף בתקצוב עבודות ניקוז שבוצעו בעקבות הצפה במורד הנחל. חברת "ערים" השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2004, כי משרד השיכון הוא הגוף המאשר את תקציבי הפיתוח שלה, ובמסגרת תקציבי הפיתוח של צורן לא אושר כל סכום לפתרון ניקוז ברמה האזורית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי הכנת נספח ניקוז שיובא לאישור רשות הניקוז תהיה תנאי לאישור תכניות בנייה, על מנת למנוע אישור תכניות בנייה או מתן היתרי בנייה שיש בהם כדי לפגוע ולשנות את סדרי הניקוז הקיימים ולגרום נזקי הצפה לבונה או לשכניו.

הבדיקה העלתה, כי בשנים 2000-2003 גברה בקרב הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המחוזיות) המודעות לצורך בהסדרת הניקוז טרם אישורן של תכניות בנייה, והוועדות המחוזיות השונות פעלו לקביעת הנחיות מחייבות בתחום זה, חלקן במסגרת תכניות מתאר מחוזיות. הנחיות אלו היו בסוף 2003 בשלבי אישור שונים (ראו להלן); חלקן לא הושלמו. עד סוף 2003 טרם קבע משרד הפנים הנחיות המחייבות את הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המקומיות) ואת הוועדות המחוזיות בנוגע להכנת נספח ניקוז בעת הגשת תכניות בנייה, וכל ועדה נוהגת על פי כללים משלה. להלן דוגמאות להנחיות ותכניות שקבעו הוועדות:

1. ביולי 2000 אישרה הוועדה המחוזית מרכז הנחיות להגשת תכניות בנייה. על פי ההנחיות, יש לדרוש בכל תכנית מתאר, תכנית אב או תכניות מפורטות גדולות הגשת תכנית אב לניקוז או נספח ניקוז. לתכניות בשטח הגדול מ-50 דונם או לתכניות בקרבת נחלים, באזורי הצפה או באזורים בעייתיים יידרש אישור רשות הניקוז. תכניות לשטחים

קטנים יאושרו על ידי מהנדס הניקוז של הרשות המקומית; במרס 2002 הוכנה בוועדה המחוזית מרכז, בשיתוף עם רשויות הניקוז שבתחומה, "מפת הנחלים ואזורי רגישות להצפה", שמטרתה למנוע תופעות כמו בנייה על עורקי ניקוז או בצמוד להם. המפה לא נכללה במסגרת תכנית סטטוטורית, והיא משמשת כמסמך מנחה באישור תכניות בנייה.

2. בשנת 2002 יזמו הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון, רשויות הניקוז שבתחומה ואגף הניקוז תכנית מתאר מחוזית לניקוז במחוז הצפון. על פי התכנית, כל בקשה לתכנית מתאר, לתכנית מפורטת או בקשה להיתר בנייה באגן ההיקוות של עורק ניקוז העשויה להשפיע על מערכת הניקוז ועל תפקודה, תחויב באישור רשות הניקוז. גם כל תכנית לבנייה בשטח הגדול מ-50 דונם או תכנית שיש לה נגיעה לניקוז תחויב באישור כזה. גם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז דרום החליטה במאי 2003 על הכנת תכנית מתאר מחוזית להסדרת עורקי ניקוז בנחלים. בנוסף, הוועדה המחוזית מחוז דרום מעבירה לפי נוהליה כל תכנית בתחום הנחל או בקרבתו לתיאום עם רשות הניקוז. רשויות הניקוז שבתחום הוועדה גם מעורבות בוועדות היגוי המלוות תכנון יישובים או פרוייקטים מרכזיים.

3. בינואר 2004 פרסמה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית חיפה) את תכנית מתאר מחוזית (להלן - תמ"מ) 6, שלפיה לא תאושר תכנית בנייה שאינה כוללת פתרון הולם לניקוז. לתמ"מ מצורף נספח ניקוז שבו מסומנות רצועות רגישות לניקוז הרחוקות 100 מטר מעורק הנחל או מציר הניקוז. תכניות לבנייה בתחום רצועות רגישות לניקוז יועברו לרשות הניקוז למתן חוות דעת. בתכניות בנייה לשטח הגדול מ-10 דונם נדרש נספח ניקוז. בוועדה המחוזית תל אביב הייתה בהליכי אישור, במועד סיום הביקורת בסוף 2003, תמ"מ 5, המתייחסת לנושא הניקוז. התכנית אינה קובעת דרישה להגשת נספח ניקוז בתכניות בנייה, אך דרישה זו היא חלק מנוהלי הוועדה. הוועדה המחוזית תל אביב השיבה למשרד מבקר המדינה, כי "כיום ומזה מספר שנים" לוועדה נוהלי עבודה הדורשים הכנת נספח ניקוז בתכניות בנייה גדולות והיא מתכוונת לעגנם בהחלטה מטעמה.

במסגרת ההנחיות ותכניות המתאר שהכינו הוועדות המחוזיות, למשל במחוז מרכז, במחוז חיפה ובמחוז תל אביב, נכללו גם הוראות ודרישות לגבי בנייה משמרת מים - בנייה המאפשרת למי הגשם לחדור לקרקע ולחלחל לתוכה במקום לזרום ישירות לרחוב (ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה רשות ניקוז ירקון, כי המודעות בקרב ועדות התכנון גברה בשל יוזמה ופעולות שנקטו רשויות הניקוז, והיא עצמה פעלה לקבלת ההחלטות בוועדה המחוזית מרכז ולהכנת מפת הנחלים ואזורי הרגישות להצפה בתחומה. רשות ניקוז שרון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי אכן יש צורך בתיאום בין רשויות הניקוז ובין רשויות התכנון, ויש לחייב את הרשות המקומית להעביר לאישורה של רשות הניקוז כל תכנית בנייה לשם אישור תכנית הניקוז המצורפת אליה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004 מסרה רשות ניקוז גליל מערבי, כי הכינה הנחיות להכנת

נספח ניקוז, ואלה הועברו לוועדות התכנון והבנייה בתחומה, אולם עדיין לא כל ועדות התכנון דורשות נספח ניקוז.

נציבות המים השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי עניין זה אינו מוסדר בחקיקה, לא בחוק הניקוז ולא בחוק התכנון והבנייה. לא תמיד יש התחשבות בתנאים של רשות הניקוז במתן היתרי בנייה, ומידת התיאום ושיתוף הפעולה בין רשויות הניקוז ובין רשויות התכנון תלויה ביחסים בין הרשויות האמורות בכל אזור. לכן, לדעת נציבות המים, על רשויות התכנון השונות לפעול לשילוב הניקוז בתנאים לקבלת היתר בנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ינחה את הוועדות המחוזיות והמקומיות לדרוש בעת הכנת תכנית בנייה, הגשת נספח ניקוז על פי כללים ואמות מידה מוגדרים ואחידים. עד להסדרה כוללת של הנושא, על הוועדות המחוזיות מצדן להשלים את הכנת הנהלים לעבודה משותפת עם רשויות הניקוז ולהקפיד על קיומם כדי למנוע אישור של תכניות בנייה שאינן נותנות פתרון הולם לנושא הניקוז.

הבדיקה העלתה, כי בחלק מתכניות הבנייה המוגשות לאישור הוועדות המחוזיות, אין הוועדות המקומיות דורשות הכנת נספח ניקוז טרם הגשת המלצתן על אישור תכנית לוועדה המחוזית. לעתים הדרישה לצירוף נספח ניקוז היא תנאי של הוועדה המחוזית להפקדת התכנית. נמצאו מקרים בהם אושרה תכנית בלא שהוכן קודם לכן נספח ניקוז אף שהיו לה השפעות על תשתית הניקוז. להלן דוגמה:

שינויי יעוד בתחום המועצה המקומית אזור: ב-8.3.00 אושרה תכנית מפורטת בתחום המועצה המקומית אזור לשטח שבו עוברת תעלת ניקוז[28]. התכנית קובעת איחוד וחלוקה מחדש של המגרשים בשטחה. תעלת הניקוז עוברת בשטח שמיועד על פי התכנית להיות משווק לציבור כמגרשים למגורים, ולכן ביצוע התכנית מחייב שינויים בתוואי תעלת הניקוז.

לתכנית המפורטת לא נלווה נספח ניקוז המסביר את השינויים שיחולו בתעלה, אלא נקבע כי תוכן תכנית תשתיות שתכלול, בין היתר, ניקוז והסדרת התעלה.

הוועדה המחוזית תל אביב השיבה למשרד מבקר המדינה, כי לתכנית לא צורף נספח ניקוז, אף כי תעלת ניקוז אזורית עוברת בשטחה, אולם ניתן היה לדחות את תכנון תוואי התעלה לשלב מתן היתר הבנייה כפי שנדרש בתכנית. הוועדה המקומית אור יהודה - אזור השיבה למשרד מבקר המדינה, כי כל התכניות אשר דרשה הוועדה המחוזית הוכנו כולל תכנית עבודה המציגה את התשתיות במתחם.

28 ראו לעיל בעניין הסדרה של מובל ניקוז סגור במועצה המקומית אזור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי כבר בבואן להחליט אם להמליץ על אישור תכניות בנייה יתחשבו הוועדות המקומיות בנושא הניקוז וידרשו הכנת נספחי ניקוז באותו שלב. השארת הטיפול בניקוז לשלב מאוחר יותר של הפקדת התכנית או אף לשלב מאוחר יותר, אחרי שכבר קרמה עור וגידים, עשויה לגרום להתפשרות על פתרונות שאינם מיטביים כדי למנוע ירידה לטמיון של ההשקעה בתכנית.

תכנון הניקוז בתחומי הרשויות המקומיות

הבדיקה העלתה, כי במקרים רבים תכניות הבנייה אינן מביאות בחשבון את כל ההשפעות על הניקוז וקיים חשש להצפות. להלן דוגמאות:

תכנית ניקוז לשכונת כורדני בקריית מוצקין

הערים קריית ביאליק וקריית מוצקין, הגובלת בה ממערב, שוכנות בשני אגני ניקוז: קישון וגליל מערבי. צפון קריית ביאליק ורוב שטחה של קריית מוצקין מתנקזים אל תעלה 42, המובילה מים אל נחל הנעמן. מאחר שבאגן הניקוז של תעלה 42 ונחל הנעמן השטח באזור החוף גבוה ממפלס הישובים, מי הנגר מקריית ביאליק ומקריית מוצקין מתנקזים מזרחה לתעלה 42 ולא מערבה לים. אגן ניקוז זה הוא באחריות רשות ניקוז גליל מערבי. העומס בתעלה 42 ובנחל הנעמן גדול מהספיקה שלהם ועל כן רשות הניקוז גליל מערבי מתנגדת להוספת כמויות נגר לתעלה ולנחל.

לעיריות קריית ביאליק וקריית מוצקין תכניות לבניית שכונות חדשות בשטחן: עיריית קריית מוצקין יזמה בשיתוף משרד השיכון את "תכנית כורדני" להקמת שכונה בשטח של כ-700 דונם. לעיריית קריית ביאליק ולממ"י תכנית שהייתה ביולי 2004 בדיון בוועדה המחוזית חיפה לקראת הפקדתה, לפיה ייבנו אלפי יחידות דיור על שטח של כ-1,300 דונם מצפון מזרח לקריית ביאליק.

בספטמבר 2002 אישרו רשות הניקוז גליל מערבי, נציבות המים ואגף הניקוז תכנית להטיית תעלה 42 אל הים. סוכם כי תכנון המובל, שישרת גם את צפון מזרח קריית ביאליק, ייעשה במסגרת תכנון שכונת כורדני. ההוצאה להתקנתו הוערכה בסכום כולל של כ-26.4 מיליון ש"ח; הוצאה בגין חלופה אחרת, להתקנת מובל שישרת את שכונת כורדני בלבד הוערכה בכ-9.2 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות ניקוז גליל מערבי, כי בחנה מספר חלופות לפתרון הבעיה של תוספת מי נגר עילי לנחל הנעמן והחלופה הזולה שנבחרה הייתה בנייה לכיוון הים של מובל ניקוז חדש, שישמש גם את שכונת כורדני וגם את צפון מזרח קריית ביאליק.

באוקטובר 2002 פרסמה הוועדה המחוזית חיפה הודעה על הפקדת תכנית כורדני. על פי נספח הניקוז שצורף לתכנית, ייבנה לכיוון הים מובל ניקוז שמידותיו מתאימות לקליטת מי נגר עילי ממתחם תכנית כורדני בלבד.

עיריית קריית ביאליק הגישה באוקטובר 2002 התנגדות לתכנית כורדני שהופקדה, בנימוק שיש להשתמש במובל שהיקפו כפול כדי שיוכל לתת פתרון לניקוז מי הגשמים אשר מגיעים מכיוון קריית ביאליק (צפון מזרחית לתכנית) בשל היעדר אפשרות לנקז את הנגר לתעלה 42, המתנקזת לנחל נעמן. עוד טענה, כי ללא הנחת המובל הכפול לא ניתן יהיה לפתח קרקע המיועדת לאלפי יחידות דיור בקריית ביאליק ולבנות אותן.

משרד השיכון וממ"י הגיעו במאי 2003 להסכם בעניין מימון ההפרש הנובע מהצורך לכלול במערכת ניקוז שכונת כורדני גם את ניקוז השכונות בקריית ביאליק.

ביולי 2003 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית חיפה לדחות את ההתנגדות ולאשר את התכנית לשכונת כורדני. הוועדה המליצה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות ולרשויות הניקוז (גליל מערבי וקישון) להגיש תכנית ניקוז אזורית לדיון בוועדה המחוזית לבחינת ניקוז השטחים המתוכננים בצפון מזרח קריית ביאליק. הגשת תכנית הניקוז האזורית לא הייתה תנאי, לפי החלטת הוועדה, לאישור התכנית.

ביולי 2003 פנו נציג ממ"י ונציג משרד הבריאות בוועדה המחוזית חיפה, בהתאם לסעיף 11ד לחוק התכנון והבנייה, וביקשו להביא את נושא הגדלת קוטר המובל לדיון במליאת הוועדה המחוזית כדי למנוע "בכייה לדורות" ובזבוז מיותר של כספי ציבור. עוד טענו, כי מזה שנים מוצפים שטחים בקריית ביאליק בגלל קשיים בניקוז ועוד בטרם נבנו השכונות החדשות נדרש תוואי ניקוז נוסף.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת הכנת תכניות מפורטות בתחום אותו אגן היקוות ואישורן, מן הראוי שכל הגורמים המעורבים, ובכלל זה הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבנייה, רשויות הניקוז ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, יפעלו מתוך ראייה אזורית הלוקחת בחשבון את מכלול הדרישות למציאת פתרונות לניקוז, ובכלל זה הבנייה הקיימת והמתוכננת, העלויות הצפויות והאפשרות המעשית להוציא לפועל פתרונות ניקוז שיידרשו בעתיד, ובין היתר ישקלו אימוץ פתרונות ניקוז משותפים במקרים המתאימים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004 מסרה הוועדה המחוזית חיפה, כי לאחר פניית משרד מבקר המדינה אליה הוסף בהוראות התכנית לשכונת כורדני סעיף נוסף,

שלפיו יינתן היתר בנייה לעבודות הניקוז בהתאם לתכנית ניקוז אזורית מאושרת לכל השטחים המתוכננים במזרח קריית ביאליק. אם עד מועד התחלת העבודות לא תאושר תכנית כזו, טעונה תחילת העבודות אישור ועדת המשנה לתשתיות של הוועדה המחוזית. ועדה זו תקבע את רוחב מובל הניקוז לאחר התייעצות עם הגורמים המוסמכים.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו יש צורך בהכנת תכנית ניקוז כוללת לכל שטחי הקריות, והכנתה היא באחריות הרשויות המקומיות ובסמכותן. עוד ציין, כי הוועדה המחוזית חיפה מקדמת תכנית ניקוז אזורית לשטחי הבנייה המתוכננים בצפון מזרח קריית ביאליק.

פעולות ניקוז בעקבות הרחבת מושבים במועצה האזורית באר טוביה

במחצית השנייה של שנות ה-90 הוחל בהרחבת יישובים במועצה האזורית באר טוביה (להלן - מ"א באר טוביה). הבדיקה העלתה, כי בחלק מהמושבים לא לוותה ההרחבה בפתרונות ניקוז מספקים וכתוצאה מכך נוצרו בעיות ניקוז. להלן דוגמה:

בשנת 1998 הוחל בהרחבה של מושב כפר אחים. בתכנית המפורטת נקבעו הנחיות כלליות לעניין ניקוז שדרשו "השתלבות מלאה במערכת הניקוז הטבעי... הפרדה מלאה ממערכת השפכים... בהתאם לחוק הניקוז ולתכנית הפיתוח והבינוי". בינואר 1998 נשלחו למהנדס רשות הניקוז שורק-לכיש תכניות ההרחבה לאישורו. במרס 1998 הודיע המהנדס כי לרשות הניקוז אין התנגדות לביצוע התכנית.

הבדיקה העלתה כי כבר באותה שנה, עם תחילת ההרחבה, נדון בוועדת ההיגוי להרחבת כפר אחים שבה השתתפו, בין היתר, נציגי מ"א באר טוביה, המתכננים ונציגי מושב כפר אחים, הצורך בשריון קרקע לצורך חפירת תעלת ניקוז בגבול שבין מושב תלמי יחיאל למושב כפר אחים (להלן - המושבים). בדיון צוין, בין היתר, כי טרם התקבלה חוות דעת לגבי יכולתו של התוואי שנקבע לנקז את מי הגשמים.

הבדיקה העלתה, כי לא שוריינה קרקע לחפירת תעלת ניקוז. כתוצאה מההרחבה בלא חפירת תעלת ניקוז, הוחרפה בעיית ניקוז שהייתה קיימת בשטח בין המושבים. מי הגשמים מנוקזים לשטח מושב תלמי יחיאל וגורמים שם נזק.

באוגוסט 2002 אישר משרד החקלאות תכנית "תעלת כפר אחים" לתעלת ניקוז בין המושבים. לצורך ביצוע התכנית נדרשה הסכמת החקלאים להפריש משטחם שטח לתעלת הניקוז. הבדיקה העלתה, כי מ"א באר טוביה הפסיקה את העבודות להסדרת התעלה עקב דרישת פיצויים של המשקים הגובלים בתעלה המתוכננת. בפברואר 2003 החליטו נציגי המועצה ונציגי המושבים, כי מ"א באר טוביה תקדם מהלך להפקעת השטח הנדרש.

עד מועד סיום הביקורת, סוף שנת 2003, טרם הוחל בהפקעת הקרקע ובהסדרת תעלת הניקוז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004 הודיעה מ"א באר טוביה, כי ניקוז האזור המורחב של כפר אחים התבסס על תעלת ניקוז מקומית שהייתה קיימת ותפקדה בצורה סבירה. עוד ציינה, כי החלה בהליכי ההפקעה. הוועד המקומי של מושב כפר אחים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי ההרחבה תוכננה בלי תכנון מוקדם של ניקוז.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ניקוז שורק-לכיש על הפסול באישור התכנית להרחבה בלי שניתנו פתרונות ניקוז נאותים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למ"א באר טוביה ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באר טוביה, כי מן הראוי היה שבשלב הכנת התכניות להרחבת המגורים יתנו פתרונות מספקים לנושא הניקוז. משלא עשו כן, נגרמו בעיות ניקוז, שחלקן טרם נפתרו עד סוף 2003.

ניקוז שכונת גני יער בלוד

באוגוסט 1993 אישרה הוועדה המחוזית מרכז תכנית מפורטת לבניית 885 יחידות דיור בשכונת גני יער א׳ קרוב לנחל גזר (להלן - גני יער א׳). יוזמת התכנית הייתה החברה לפיתוח לוד-רמלה (להלן - לור"ם)[29]. בתכנית לא נקבעו הוראות לגבי ניקוז. על פי הסכם פיתוח מפברואר 1996 שבין לור"ם ובין עיריית לוד התחייבה לור"ם להסדיר את נחל גזר.

נמצא, כי אף שהשכונה נבנתה ואוכלסה בסוף שנות ה-90, מאז אישור התכנית ועד סיום הביקורת בדצמבר 2003 טרם הוסדר נחל גזר; להלן הפרטים:

כבר בסוף 1995 תוכנן ואושר להסדיר את נחל גזר כתעלה פתוחה; אולם עקב קשיים בהסדרת הנחל הוכנה ב-1998 חלופה תכנונית המבוססת על מובל סגור בתוואי שעובר בתחום שכונת גני יער א׳. גם ביצועה היה באחריות יוזמת התכנית. עיריית לוד תמכה בבניית המובל בשל סמיכות הנחל לבתי השכונה.

ביולי 2000 פנה מנכ"ל רשות ניקוז ירקון למנכ"ל לור"ם וטען כי למרות האכלוס של גני יער א׳, טרם החלה לור"ם בהסדרת הנחל. עוד ציין, כי הצפה עלולה לגרום נזק בשכונה, במיוחד לאור העובדה שבניית השכונה צמודה לגדת הנחל ואינה מאפשרת גישה חופשית אליו לצורך עבודות התחזוקה השוטפות בו.

בשנים 2001-2002 אישרה הוועדה המחוזית מרכז תכניות לבניית שכונות מגורים נוספות בהמשך לשכונת גני יער א׳: גני יער ב׳ ו"אחיסמך הגדולה".

---

29 לור"ם היא חברה ממשלתית; בעלי המניות שלה הם מדינת ישראל ועיריית לוד. ביקורת על לור"ם פורסמה **בדוחות מבקר המדינה על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה**, (2004), עמ׳ 11.

במאי 2002 החליטה ועדת משנה של הוועדה המחוזית מרכז לא לאשר את חלופת המובל הסגור בשכונת גני יער א׳ מסיבות תכנוניות שונות, ובין היתר בשל חשש שהמובל במתכונתו המוצעת אינו מתוכנן לספיקה הצפויה עקב הגידול בשטחים הבנויים. בספטמבר 2003 פרסמה רשות ניקוז ירקון הודעה לפי חוק הניקוז על הנחת תכנית הניקוז ל״הסדרת נחל גזר קטע שכ׳ אחיסמך הגדולה - לוד - נחל איילון״ להסדרת הנחל בקטע שעובר בשלוש השכונות. כאמור לפי חוק הניקוז, טעונה תכנית הניקוז אישור של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה שבמחוזה נמצא השטח שעליו חלה התכנית. עד סיום הביקורת בסוף 2003 טרם אישרה הוועדה המחוזית מרכז את התכנית.

הוועדה המחוזית מרכז השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי היא מנסה לקדם את הנושא ולסיים את הטיפול בו, ולמרות פניות רבות שלה לחברת לור״ם, החברה טרם סיימה את הטיפול בעניין באופן שיאפשר את הסדרת הנחל. חברת לור״ם השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי היא רואה עצמה מחויבת להסדרת נחל גזר וניקוזו, אולם בשל התעכבות הליכי התכנון בוועדה המחוזית מרכז טרם אושרה התכנית להסדרת הנחל, ואין היא יכולה להתחיל בביצוע העבודות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרס 2004 טענה עיריית לוד, כי אין נשקפת לשכונה סכנת הצפה, שכן בגדה הנגדית של הנחל שטחים חקלאיים ה״מוגדרים על ידי רשות הניקוז כ׳אזור הצפה׳״.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה מצב תקין שבמשך כעשר שנים לאחר אישור התכנית לבניית גני יער א׳ ולאחר בניית השכונה ואכלוסה, טרם הוסדר נחל גזר הסמוך לה. מן הראוי כי הגורמים המעורבים - רשות הניקוז ירקון, ועדה מחוזית מרכז, חברת לור״ם, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לוד ועיריית לוד - יפעלו במתואם כדי להסדיר את הנחל לאלתר.

☆

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשויות הניקוז לפעול יחד עם הרשויות המקומיות וועדות התכנון כדי להבטיח כי טרם הקמתן של שכונות חדשות יינתנו להן פתרונות ניקוז מתאימים, וזאת כדי למנוע בעתיד נזקים שייגרמו כתוצאה מאי-התאמת תשתית הניקוז להיקפי הבנייה החדשים.

בנייה משמרת מים

בנייה משמרת מים או תכנון רגיש למים מאפשרים למי הגשם לחדור לקרקע ולחלחל לתוכה. צוות של משרד החקלאות מהתחנה לחקר הסחף פרסם באוקטובר 1997 מסמך הנחיות לתכנון ניקוז בתחום עירוני בדרך של בנייה משמרת מים ללא צורך בבניית מתקנים מיוחדים או בהשקעות מיוחדות. לבנייה כזו יתרונות רבים הן לגבי הרשות המקומית והן לגבי משק המים. בתחום העירוני היתרונות הם הקטנה ניכרת של כמויות הנגר העירוני, מזעור סכנת ההצפה ברחובות ובשכונות המגורים והפחתה ניכרת של עלויות הסדרת מערכות הניקוז המקומי. בתחום משק המים היתרונות הם החדרת כמויות גדולות יותר של מי הגשם והנגר לתת הקרקע ושיפור מאזן המים; הקטנה של ספיקת התכן והגנה מפני שיטפונות. לפיכך יש חשיבות לשמירת מי הנגר בתחומי השטח הבנוי, החל בקליטתו בחצרות הבתים באמצעות הפניית המרזבים אל תוך שטחי הגינות, דרך יצירת מגרשי חנייה (פרטיים וציבוריים) חדירים למים, פיזור מי הנגר בשטחים הפתוחים הציבוריים ועד יצירת שטחי איגום מחוץ לשטחים המבונים ושילובם בפיתוח אתרי נופש. עם זאת יש להדגיש כי לא בכל סוג קרקע אפשרית בנייה משמרת מים.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2002 נקבעו הנחיות לבנייה משמרת מים המחייבות את הוועדות המחוזיות ואת הוועדות המקומיות באישור תכניות מפורטות. המשרד לאיכות הסביבה ומרכז השלטון המקומי פרסמו אף הם הנחיות בנושא בנייה משמרת מים. יצויין, כי בחוק התכנון והבנייה והתקנות לפיו לא נקבעו דרישות בנושא זה.

מבקר המדינה כבר העיר בשנת 1999[30], כי מן הראוי שכל הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה יקפידו שבתכניות שהן מאשרות תהיה בנייה משמרת מים.

בשנים האחרונות גברה המודעות לצורך בבנייה משמרת מים בקרב ועדות מחוזיות ומקומיות לתכנון ולבנייה. במסגרת אישור תכניות בנייה פרסמו ועדות רבות תנאים והנחיות להקפדה על בנייה משמרת מים או שהנחיות מעין אלו היו בשלבי הכנה. עם זאת, הועלה, כי קיימת אי-בהירות לגבי אופן יישום ההנחיות, בעיקר בקרב הוועדות המקומיות, כמו למשל בשאלה אם יש לדרוש בנייה משמרת מים בכל מקרה, בלי קשר לסוג הקרקע.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הנושא מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את ההנחיות שקבע לנוכח הניסיון שנצבר, ישקול את עיגונן בנורמות מחייבות ויגביר את ההסברה וההדרכה בעניין.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה הודיעו נציבות המים, משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד השיכון, כי הם נוטלים חלק בוועדה בין-משרדית שהוקמה לצורך הכנת הנחיות מפורטות לבנייה משמרת מים שישולבו בתקנות התכנון והבנייה.

30 **דוח שנתי 49 של מבקר המדינה** (1999), עמ' 242, 245.

מערכת הניקוז המקומית

תפקידי הרשויות המקומיות

החובה לדאוג לניקוז מקומי מוטלת על העיריות מכוח סעיף 235 לפקודת העיריות הקובע, בין היתר, כי "בעניין רחובות תעשה העירייה פעולות אלה... (2) תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו, תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט". כמו כן נובעת חובה זו מכוח הסמכות הכללית של העירייה כאמור בסעיף 249(29) לפקודת העיריות לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה ועל בריאות הציבור והביטחון בו. בנוגע למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות נלמדת סמכות זו מסמכותה הכללית של המועצה לדאוג לפיתוח תחום המועצה ולשיפורו, לעשיית עבודות ציבוריות ולסילוק מפגעים ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, וכן מסמכותה להסדיר, בין היתר, מניעת סחף[31].

בשטח עירוני הנעדר תשתית ניקוז מקומית מי הגשמים עלולים להציף את הרחובות בטרם הגיעם לערוצי התשתית האזורית. מכיוון ששטח עירוני רובו בנוי, כושר החלחול של הקרקע אפסי, ולכן מרבית מי הגשמים הופכים לנגר עילי. תשתית ניקוז מקומית, המותאמת לעוצמת הגשמים הצפויה במקום, חיונית למניעת הצפה של הרחובות.

בניית שכונות מגורים חדשות במיסגרת הרחבת יישובים חקלאיים נעשתה ברובה הגדול על חשבון שטחים חקלאיים. עקב הבנייה נפגע כושר החלחול של הקרקע באותם שטחים, וגדלה כמות הנגר העילי בעונת הגשמים. התפתחות הבנייה בתחום המועצות האזוריות מחייבת אפוא פיתוח והגדלה של תשתית הניקוז המקומית.

הבדיקה העלתה כי בתחום עיריית קריית מוצקין ובתחום מ"א עמק לוד, כולו או חלקו, אין מערכת ניקוז מוסדרת. להלן פירוט:

מרכז העיר בקריית מוצקין

כאמור, קריית מוצקין נמצאת באזור נמוך שהשיפועים בו קטנים מאוד, והדבר גורם לבעיות ניקוז קשות. באזור מרכז העיר - שטח בנוי של כ-1,300 דונם - אין מערכת ניקוז, ופיזור מי הנגר העילי נעשה באמצעות בורות סופגים, שמטרתם לפתור בעיות ניקוז מקומיות. בהיעדר תשתית ניקוז נאותה חלקים נרחבים מאזור מרכז העיר סובלים תדיר מהצפות.

באוקטובר 2002 הכינה עיריית קריית מוצקין תכנית אב לניקוז מרכז העיר, שלפיה יותקנו נקודות חיבור למערכות ניקוז של רשויות מקומיות סמוכות. על פי תכנית האב, יותקנו

31 ראו סעיף 146 בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; סעיף 63 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

שלושה חיבורים חדשים למערכת הניקוז של חיפה. הועלה, כי ביצוע תכנית האב מותנה בהגדלת קוטר מובל שעובר בקרית חיים שבתחום עיריית חיפה, כדי לאפשר מעבר חופשי של המים שינוקזו ממרכז העיר. זוהי אפוא תכנית ניקוז התלויה בשיתוף פעולה עם עיריית חיפה.

נמצא, כי עיריית קריית מוצקין לא פנתה לעיריית חיפה ולא קיימה עמה דיונים שתכליתם לקדם את ביצועה של תכנית האב. כמו כן, תכנית האב הוגשה לאישור רשות ניקוז גליל מערבי, אך עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2003 לא אושרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2004 השיבה עיריית חיפה, כי עיריית קריית מוצקין לא פנתה אליה כדי לתאם את החיבור למערכת הניקוז של חיפה, ולפיכך תכנית אב לניקוז לחיפה, הנמצאת בשלבי הכנה סופיים, אינה לוקחת בחשבון אפשרות של חיבור מערכת הניקוז של קריית מוצקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 השיבה עיריית קריית מוצקין, כי היא משתמשת בבורות סופגים לניקוז נגר עילי בהיעדר אפשרות אחרת לניקוז השטח, ותוסיף להשתמש בהם עד להקמת קווי ניקוז מתאימים בקריית חיים. עוד ציינה כי היא מטפלת בתחום הניקוז בכל אזורי העיר "על פי התנאים הקיימים" וכי תבצע את תכנית האב בשלבים בהתאם לאפשרויות הכספיות. עיריית קריית מוצקין מסרה במאי 2004, כי ציפתה שהתיאום עם עיריית חיפה ייעשה על-ידי רשות הניקוז ועל-ידי החברה המתכננת.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה, כי אכן יש צורך בקידום תכנית לניקוז שטחי מרכז העיר בקריית מוצקין, והוא ממליץ לעשות זאת במסגרת הכנת תכנית ניקוז כוללת לקריות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית מוצקין, כי לנוכח העובדה שבמרכז העיר אין מערכת ניקוז, ומתרחשות בו הצפות תכופות, עליה לפעול כדי לקדם את הליכי אישור תכנית האב ואת ביצועה וליזום בעניין זה שיתוף פעולה עם עיריית חיפה. הדחיפות לאישור התכנית וביצועה מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שתכנית אב לניקוז של עיריית חיפה נמצאת בשלבי הכנה סופיים ואינה לוקחת בחשבון אפשרות לניקוז קריית מוצקין, דבר שעלול למנוע את ביצועה של תכנית האב לקריית מוצקין.

מועצה אזורית עמק לוד

תחום מ"א עמק לוד משתרע על מישור באגן ההיקוות של נחל איילון. בשל המבנה הטופוגרפי של השטח רוב המושבים שבתחומה נמוכים מאוד, ושיפועיהם ביחס לעורקי

הניקוז הראשיים קטנים במיוחד. כתוצאה מכך ההצפות ביישובי מ״א עמק לוד שכיחות, והן גורמות נזקים כבדים לבתים ולרכוש.

ברוב יישובי מ״א עמק לוד אין מערכת ניקוז מוסדרת. בפרוטוקול של סיור שנערך במרס 2002 בשטחי המועצה בהשתתפות נציג המועצה ונציגי משרד החקלאות צויין, כי יש בעיה של הצפת שטחים במושבים צפריה, אחיעזר, יגל וחמד. מ״א עמק לוד לא יזמה הכנת תכניות ניקוז שיש בהן כדי לפתור את בעיות הניקוז בתחומה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 השיבה מ״א עמק לוד, כי בעיות הניקוז במועצה אינן תוצאה של היעדר תכנית ניקוז אלא של היעדר יכולת קליטה של המים בתשתית הניקוז האזורית שהיא באחריות רשות ניקוז ירקון. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2004 השיבה רשות ניקוז ירקון, כי למרות שבשנים האחרונות ״לא היו ארועים של הצפות כתוצאה מעליית מים מעבר לגדות הנחלים... נגרמו מספר הצפות ביישובי המועצה וזאת בעיקר תוצאה של אי העמדת בעיות הניקוז המקומיות בסדר החשיבות הנכון וכשלים במערכת הניקוז המקומית״ שבאחריות הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר למ״א עמק לוד, כי לנוכח בעיות הניקוז החמורות שבתחומה וסכנת ההצפות התכופות, מן הראוי כי תפעל למציאת דרכים להסדרת תשתית הניקוז המקומית שבאחריותה המצויה בתחום היישובים, ותפעל בשיתוף פעולה עם רשות הניקוז לפתרון בעיות הניקוז הנובעות מהמערכת האזורית.

תכנית אב לניקוז

תכנית אב לניקוז ראוי שתעסוק, בין היתר, בנושאים אלה: מיפוי אגני הניקוז שבתחום הרשות המקומית, ובכלל זה אגני ניקוז מחוץ לה התורמים לה מי נגר עילי; חישוב הספיקה הקיימת והצפויה; כושר ההולכה של מערכת הניקוז; דרכי הניקוז של מי נגר עילי במצב הנוכחי ובהתחשב בפיתוח העתידי ובהתבסס על תחזית גידול האוכלוסייה; הצעת פתרונות תכנוניים ותפעוליים. על תכנית האב להתבסס על בדיקה הנדסית וכלכלית ולהציג את החלופה היעילה ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שכל רשות מקומית תכין תכנית אב לניקוז שתבטיח שלא ייבנו שכונות חדשות בלי שהוסדרו דרכי הניקוז של מי הנגר העילי הנוספים כדי למנוע עומס יתר על מערכת הניקוז העלול להביא לקריסתה.

הביקורת העלתה, כי לחלק מהרשויות המקומיות אין תכנית אב לניקוז. רשויות מקומיות מסוימות הכינו תכנית אב אך לא ביצעו אותה או ביצעו אותה באופן חלקי בלבד. להלן דוגמאות:

עיריית בת ים

עיריית בת ים אינה פועלת על פי תכנית אב לניקוז, אף על פי שבמשך שנים גדלה העיר ונבנו בה שכונות חדשות.

ממסמכי העירייה עולה, כי מערכת הניקוז בבת ים נבנתה בשנות ה-50 לאוכלוסייה של כ-80,000 תושבים עם שטחים לא מרוצפים רבים לספיגת מי הגשם, אך בשנת 2003, כשמספר תושביה הוא כ-134,000, אין היא מסוגלת לנקז כמות מי גשם גדולה ללא הצפות במקומות הנמוכים.

עיריית בת ים הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2004, כי עם הקמתה של העיר הוכנה תכנית אב לתיעול ולניקוז, ששירתה "כנראה" את בניית העיר בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים; התכנית אינה נמצאת ברשות העירייה. העירייה ציינה, כי יש צורך בתכנית אב מעודכנת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים, כי נוכח היקפי הבנייה בעיר מן הראוי היה שתפעל בעת הקמתן של שכונות חדשות על סמך תכנית אב לניקוז. על העירייה לדאוג להכנתה של תכנית אב עדכנית בהקדם.

מאחר שבמשך השנים נבנו בעיר שכונות חדשות בלי שמערכת הניקוז הותאמה לכך, גדל העומס על מערכת הניקוז, והיא קרסה פעמיים בשנים 2000 ו-2003. להלן פרטים:

תשתית הניקוז של בת ים כוללת שלושה נקזים עיקריים. לאורך מרכז בת ים מצפון לדרום יש רכס: מי הגשמים הגולשים אל צדו המזרחי מתנקזים אל מערכת הניקוז של כביש "נתיבי איילון" ומשם לכיוון ראשון לציון; המים הגולשים מהרכס אל צדו המערבי מתנקזים לשני אגני ניקוז עיקריים: אגן ניקוז צפוני ואגן ניקוז דרומי.

במשך השנים חוברו כל המבנים שנבנו בתחום אגן הניקוז הצפוני אל מערכת ניקוז שהובילה את מי הנגר בצינור ניקוז ראשי אל האגן הדרומי, המתנקז אל הים. ניקוזו של האגן הצפוני התבסס אפוא על מערכת הניקוז של האגן הדרומי.

האגן הצפוני כולל את רחוב הלפר וסביבתו (להלן - המתחם) הבנויים בשקע שהמים אינם יכולים להתנקז ממנו באופן טבעי. כדי לנקז את מי הגשמים ממנו הקימה בו העירייה לפני כעשרים שנה תחנת שאיבה. מתחנת השאיבה מועברים המים אל צינור הניקוז הראשי של האגן הצפוני, וממנו הם מוזרמים אל מערכת הניקוז של האגן הדרומי.

ב"ניתוח הידרולוגי לאגן ניקוז צפון בת ים" (להלן - הדוח ההידרולוגי) שהכינה חברה הנדסית בינואר 2002 במסגרת התכניות לבניית הרכבת הקלה של גוש דן, שנתיבה יעבור גם דרך בת ים (ראו להלן), נאמר כי כמעט בכל שנה יש הצפות באגן הצפוני של העיר בשל כושר הולכה לקוי של מערכת הניקוז הקיימת. עוד נקבע בדוח ההידרולוגי, כי צינור הניקוז של האגן הדרומי "מהווה צוואר בקבוק והוא אינו יכול לשאת את כמויות המים

הרבות המגיעות ממעלה האגן הצפוני". בשל כך בחורפים עתירי גשם נפלטים מים מן הקולטנים אל הרחוב.

על פי הדוח ההידרולוגי, תחנת השאיבה שהוקמה בשקע שבאגן הצפוני, אינה מסוגלת להתגבר על הספיקה הגדולה ועל כמויות המים הרבות המגיעות במהירות רבה אל השקע. בשל ההצפות הקשות באגן זה הוצפה תחנת השאיבה עצמה פעמים רבות, והמשאבות יצאו מכלל פעולה. בדוח ההידרולוגי נקבע, כי בשל "תופעות אלו ניתן לפקפק באמינותה של מערכת השאיבה שאינה יכולה להוות פתרון הולם לסילוק מי הנגר מתוך השקע".

בשנים 2000 ו-2003 התרחשו במתחם הצפות קשות שסיכנו חיי אדם ופגעו ברכוש. עומק מי השיטפונות שהתנקזו למתחם הגיע ל-2.5 מטר, והתושבים נזקקו לחילוץ.

רק בשנת 2002, לאחר שיטפונות במתחם, הוחל בהסדרת תשתית הניקוז כדי לאפשר את הקמת פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן במימון משרד התחבורה. הפרויקט הושלם בנובמבר 2003. עוד נמצא, כי גם בתכנית להקמת שכונת מגורים חדשה בדרום בת ים, שבשנת 2003 הייתה בשלבי בנייה, מבוסס הניקוז על קו ניקוז קיים המוביל את מי הגשמים אל מוצא הנקז הדרומי של העיר, מבלי שהעירייה בדקה את יכולתו לקלוט את מי הנגר מן השכונה החדשה, ולמרות שבעבר הנקז הדרומי כשל בקליטת מי הנגר של אגן הניקוז הצפוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים על כך שלא פעלה להסדרת ניקוז נאות לנוכח התרחבות הבנייה בעיר בעשרות השנים האחרונות ולנוכח קריסת מערכת הניקוז בימי גשמים עזים. זאת ועוד, מן הראוי שהעירייה תכין תכנית אב מעודכנת לניקוז ותבסס עליה את הקמתן של שכונות חדשות בתחומה.

מועצה אזורית באר טוביה

בשנת 1995 הוכנו בהזמנת מ"א באר טוביה תכניות אב לניקוז ליישוביה. במחצית השנייה של שנות התשעים הוחל בהרחבת שטח המגורים ביישובי המועצה. על פי "חוברת מידע למתיישב" שהוכנה בשנת 1998, במסגרת ההרחבה ייעשו עבודות פיתוח שיכללו בין היתר, סלילת דרכים והקמת תשתיות ניקוז. רמת הפיתוח ביישובים תהיה אחידה ותותאם לתכנית הפיתוח הכוללת של כל יישוב.

כוונת מ"א באר טוביה הייתה לממן מכספי היטלי הפיתוח שישלמו המשתכנים החדשים הקמת תשתיות בכל תחום היישוב ולא רק בשכונות החדשות, אולם המועצה נקלעה לקשיים כספיים, ועקב כך לא הושלמו עבודות התשתית בכל היישובים. בחלק מהיישובים שסבלו בעבר מהצפות תדירות, שופרה תשתית הניקוז, אך באחרים לא הוסדר הניקוז, ובחלק מהיישובים נעשו רק חלק מהעבודות הדרושות בתחום זה.

כך, לדוגמה, תכנית האב לניקוז של מושב כפר אחים נועדה לפתור בעיות ניקוז בתחום המושב. הועלה, כי חלק מהבעיות לא טופלו עד מועד סיום הביקורת בסוף 2003, כולל תעלות ניקוז חסומות ומעבירי מים סתומים. כתוצאה מכך נגרמות הצפות בסמוך לבתי המגורים, ונמנעת הגישה למבנים ציבוריים.

בפגישה שהתקיימה באוקטובר 2000 בין נציגי כפר אחים לנציגי מ"א באר טוביה הוחלט, כי בשל העובדה שבעת עבודות הפיתוח ובניית המדרכות בכפר אחים לא טופלו בעיות הניקוז, ופתרונן נעשה בצורה לא מסודרת, תכין המועצה תכנית אב חדשה לניקוז בכפר אחים ו"בשלב הראשון יטופלו בעיות הניקוז בשטחי הציבור במושב בהתאם לתכנית". עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בהסדרת בעיות הניקוז במושב על פי תכנית אב חדשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 הודיעה מ"א באר טוביה, כי עבודות הניקוז נעשו גם בחלק הוותיק של כל יישוב ובוצעו ברובן בהתאם לתכניות האב. בתשובתו של יו"ר הוועד המקומי של כפר אחים למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 נמסר, כי תכנית האב לניקוז בחלק הוותיק של המושב לא בוצעה.

משרד מבקר המדינה העיר למ"א באר טוביה, כי מן הראוי שתפעל בהקדם לפתרון בעיות הניקוז שנותרו ביישובים שבתחומה ותכין תכניות אב עדכניות לניקוז.

תחזוקת מערכת הניקוז המקומית

פעולות תחזוקה וניקיון שוטפות עשויות לחסוך בהוצאות ולמנוע הצפות. בלאי, פגעי טבע או מעשי ידי אדם פוגעים בצנרת; רבדים של לכלוך הנדבקים לצינורות מתקשים, הצינורות נסתמים ויש להחליפם; צמחייה או פסולת עשויים לחסום את עורקי הניקוז ולגרום להצפות. לכן יש צורך לטפל בצנרת באופן סדיר ולנקות את קווי הניקוז.

הבדיקה העלתה, כי רבות מהרשויות המקומיות שנבדקו ובהן עיריית לוד, מ"מ אזור, עיריית קריית מוצקין ועיריית קריית ביאליק, לא מבצעות פעולות תחזוקה שוטפת ומונעת בדרך שגרה. התחזוקה כוללת רק את ניקוי הקולטנים לקראת הגשם הראשון ותיקון תקלות נקודתיות במערכת הניקוז. רוב הרשויות המקומיות גם לא הכינו תכנית עבודה לביצוע עבודות תחזוקה שוטפות כדי לשמור על תקינותה של המערכת בכל עת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח פעולה תקינה של מערכת הניקוז ראוי, כי הרשויות המקומיות ינהיגו שיטה לבדיקת תקינותה ולתחזוקתה השוטפת, יעשו טיפול מונע במקרים בעייתיים ולא יסתפקו בניקוי הקולטנים פעם בשנה ובטיפול נקודתי במקומות שהוצפו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 מסרה עיריית קריית מוצקין, כי בעקבות הביקורת היא הנהיגה שיטה לניקוי קווי הניקוז על פי סדר עדיפויות וטיפול שוטף במוקדים בעייתיים.

להלן דוגמאות לאי-ביצוע פעולות תחזוקה מונעת שוטפת על ידי רשויות מקומיות:

1. בפברואר 2000 ביקש משרד הפנים מעיריית קריית ביאליק להגיש לו רשימה של מקומות "המועדים לפורענות", הכוללת את תיאור המקום, הבעיה, הפתרון האפשרי ועלותו. הבדיקה העלתה, כי העירייה לא מיפתה את המקומות הבעייתיים ולא הגישה למשרד הפנים תכנית להסדרתם.

הבדיקה העלתה, כי בקריית ביאליק יש בעיות ניקוז בחורף, בימים שיורדים בהם גשמים רבים בתוך זמן קצר, ובכמה מקומות מוצפים עורקי תנועה, דבר שעלול לגרום לתאונות דרכים ולנזק לאדם ולרכוש.

ביולי 2001 בדק מהנדס העיר קריית ביאליק את זרימת המים ממוצאי הניקוז. על פי תוצאות הבדיקה, "נראים מקומות שבהם יש שבר בצינור, מחברים פתוחים, קריסת הצינורות וחדירת שורשים".

באוגוסט 2001 קיבל ראש עיריית קריית ביאליק דאז חוות דעת מחברה הנדסית, אשר לפיה מי תהום חודרים למערכת הניקוז. עוד נאמר, כי הסיבה לכך היא כנראה מצבם הפיזי של הנקזים ובלאי במערכת עקב גילה, וחדירת המים למערכת יכולה אפוא גם לשמש כבסיס לבדיקת המצב הפיזי של הנקזים, וכפועל יוצא מכך לתכנית שיקום לרשת הניקוז. עם זאת, צוין, כי לא נמצאו סימנים להתערערות ולשברים של הנקזים, "דבר המחייב פעילות מיידית". נמצא כי לאחר קבלת חוות הדעת עיריית קריית ביאליק לא פעלה כדי לשקם את מערכת הניקוז בכללותה כולל החלקים הפגועים בה.

עיריית קריית ביאליק מסרה למשרד מבקר המדינה, כי יש לה תכנית רב-שנתית לשיקום ולשדרוג של קווי ניקוז ולהקמת קווים חדשים, והיא תפעל בשנים הבאות לביצוע העבודות הנדרשות באזורים שיש בהם הצפות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק, כי התכנית האמורה היא משנת 1997. מאז שקיבלה את חוות הדעת לא ביצעה העירייה פעולות לשיקום ולשדרוג תשתית הניקוז ומן הראוי שתפעל מבעוד מועד כדי לשקם את החלקים הפגועים במערכת הניקוז ולא תמתין לקריסה שתחייב פעולה מידית, ותגרום לנזקים גדולים.

2. הועלה, כי במוצא הנקז הדרומי העובר בתחום עיריית בת ים יש קיר תומך של מוצא הנקז שגובהו כ-3 מטר; הקיר נוטה על צדו ומט ליפול. אם לא יתוקן הוא עלול לקרוס. עוד הועלה, כי עיריית בת ים חיברה שכונת מגורים חדשה בדרום העיר לנקז הדרומי, והדבר עלול לזרז את קריסתו של הקיר התומך בשל תוספת מי הנגר שיופנו לנקז זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים, כי מן הראוי שתדאג לתיקונו של מוצא הנקז הדרומי בהקדם, שכן קריסת הקיר התומך עלולה לחסום את מוצא הנקז אל הים ולגרום להצפות.

מניעת מפגעים ושמירה על ניקיון תעלות הניקוז

הבדיקה העלתה, כי חלק מהרשויות המקומיות אינן אוכפות את חוק הניקיון (ראו לעיל) ואינן פועלות לשמירה על ניקיון תעלות הניקוז ולמניעת מפגעים. לדוגמה, תעלות ניקוז בתחום עיריית לוד חסומות בגרוטאות רכב ובפסולת היוצרות מכשול לזרימת המים, שלוליות ומפגעים תברואיים.

בדצמבר 2003 סייר נציג משרד מבקר המדינה בשכונת גני יער א׳ בלוד. התברר כי לאורך נחל גזר, בתחום השכונה, נבנתה מדרכה להולכי רגל. חלק מלבני המדרכה התפרקו ונפלו לאפיק הנחל. לאורך המדרכה הוקמה גדר תיל, אולם היא חסרה במקומות מסוימים, ובמקומות אלה, ובכלל זה בקטע שבו התפרקה המדרכה, הולכי הרגל מסתכנים בהידרדרות לנחל (ראו תמונה 4)[32].



תמונה מס׳ 4 - גדת נחל גזר בשכונת גני יער

32 ראו לעיל בעניין ניקוז שכונת גני יער.

עיריית לוד הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, כי היא מטפלת בתיקון הגדר הנפרצת חדשות לבקרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית לוד, כי מן הראוי שהעירייה תפעל לאיתור ולתיקון ליקויים, כדי למנוע מפגעים וחסימת תעלות ניקוז שעלולים לגרום להצפות.

תחזוקת מערכת הניקוז המקומי בתחום המועצות האזוריות

הבדיקה העלתה, כי במועצה האזורית באר טוביה ובמועצה האזורית עמק לוד לא הוסדרה בין הוועדים המקומיים והמועצה האזורית חלוקת האחריות לתחזוקת תשתית הניקוז המקומית ולמניעת מפגעים בתחומן. להלן דוגמה:

מ"א באר טוביה: בשל חוסר תקציב הפסיקה מ"א באר טוביה בשנת 1999 לתחזק את תעלות הניקוז ביישובים שבתחומה ובכלל זה תעלות ניקוז שהוסדרו במסגרת עבודות הפיתוח שנעשו ביישובים. המועצה הטילה את תחזוקת התעלות על הוועדים המקומיים, והיא אינה מפקחת על כך. יודגש כי המועצה אינה מקצה ליישובים תקציב ייעודי לתחזוקה.

הביקורת העלתה, כי ביישובי מ"א באר טוביה בעיות ניקוז מקומיות עקב סתימת תעלות, חלקן תעלות שהמועצה הסדירה בעבר, ובגלל מפגעים שמקורם במשקי התושבים. המועצה, כאמור, אינה מקיימת מעקב שוטף כדי למנוע מפגעי ניקוז כאלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 השיבה מ"א באר טוביה, כי הטיפול בניקוז המקומי בידי הוועדים המקומיים ובמימונם יעיל יותר, והיא תקיים עמם פגישות כדי להסדיר את חלוקת האחריות לתחזוקת מערכת הניקוז בין המועצה ובין הוועדים.

משרד מבקר המדינה העיר למ"א באר טוביה, כי כדי להבטיח פעולה תקינה של מערכת הניקוז מן הראוי שהיא תנהיג שיטה לבדיקת תקינותה ולתחזוקה, בעצמה או באמצעות הוועדים המקומיים בפיקוחה, ותקבע את המקורות הכספיים למימונה. זאת ועוד, המועצה השקיעה כספים רבים בהסדרת הניקוז בחלק מהיישובים, אולם בהיעדר תחזוקה עלולה השקעתה לרדת לטמיון, והיישובים שוב יסתכנו בהצפות.

הזרמה וחדירה של מי גשמים למערכת הביוב

חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, אוסר הזרמת מי גשמים אל מערכת הביוב ללא היתר בכתב מראש מועצת הרשות המקומית. העובר על איסור זה דינו קנס לכל יום שבו נמשכת העבירה אחרי מסירת התראה מטעם ראש המועצה. הזרמת מי ניקוז אל מערכת הביוב יוצרת עומס רב על מערכת הביוב, והיא עלולה לגרום לקריסתה בימות הגשמים.

1. הביקורת העלתה, כי במ"א באר טוביה ובמ"א עמק לוד מוזרמים מי גשמים ממרזבים של בתים פרטיים ישירות למערכת הביוב ללא אישור המועצה. הדבר גורם לתקלות במערכת הביוב ולהצפתה, והרשויות המקומיות אינן נוקטות צעדים למניעת התופעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 השיבה מ"א באר טוביה, כי היא פועלת נגד חיבור מרזבים למערכת הביוב, אך הבדיקה היא קשה ובדרך כלל "רק כאשר יש תקלה מגיעים למקורה". עוד ציינה כי תורה למפקחיה לשים לב לכך במיוחד.

2. בשנת 2003 היו כמה הצפות באחד המושבים שבתחום מ"א עמק לוד. בשל הגשמים הכבדים לא עמדה מערכת הניקוז בעומס, הגשמים חדרו לבורות הביוב, אלה עלו על גדותיהם, ובתי מגורים הוצפו במי ביוב.

הבדיקה העלתה, כי כבר במרס 1996, בדוח הנדסי שקיבל ראש מ"א עמק לוד, צוין כי בשל היעדר תכניות ניקוז ובגלל היקוות מים בשטח ללא מוצא מסודר בחלק מיישובי המועצה חודר נגר עילי למערכת הביוב והיא מוצפת כשיורדים גשמים עזים. בדוח צוין, כי יש במקום בעיית ניקוז כללית, ותכנון וביצוע של מערכת ניקוז הוא "תנאי בל יעבור לעבודת ביוב תקינה".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"א עמק לוד ולמ"א באר טוביה, כי מן הראוי שתפעלנה באופן שיטתי כדי למנוע זרימה של מי ניקוז אל מערכת הביוב, משום שיש בכך כדי להחריף את בעיות הניקוז ולהביא לקריסת מערכת הביוב ולהצפת בתי תושבים במי ביוב.

היטל תיעול

על פי הדינים החלים על הרשויות המקומיות, לצורך התקנת מערכות תיעול בתחום הרשות המקומית, באזורים שאינם באחריות רשויות הניקוז, רשאית הרשות המקומית

להתקין חוק עזר לתיעול (נוסף על חוק עזר לניקוז המיועד לגביית היטל בגין מכסת ניקוז שהטילה רשות הניקוז על הרשות המקומית[33]).

ניהול הקרן לעבודות פיתוח שטרם יועדה[34] על ידי הרשויות המקומיות הוסדר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 1994 (להלן - החוזר). נקבע בו, כי "הקרן תאגור כספים שהרשות גבתה עבור ביצוע עבודות פיתוח בעתיד כשטרם נקבעה מסגרת תקציבית ספציפית אליה ניתן לזקוף תקבולים אלה... כספי הקרן ישמשו למטרות פיתוח בלבד ויהוו מקור מימון לעבודות פיתוח לתקציבים בלתי רגילים בהתאם לאישורים שיתקבלו על ידי מועצת הרשות ומשרד הפנים... כספי השתתפות בעלים ייועדו למטרות עבורן נגבו. לפיכך יש לקיים רישום מפורט, נפרד לכל אחד ממקורות הקרן...". המטרה של ייחוד הכספים וייעודם ושמירתם בקרן מיוחדת היא למנוע את האפשרות שכאשר יתעורר הצורך לביצוע עבודות פיתוח יעמדו הרשויות המקומיות לפני שוקת שבורה, והאחריות (לרבות המימון הנדרש) תוטל על השלטון המרכזי[35].

הבדיקה העלתה, כי רשויות מקומיות רבות, ובהן העיריות של לוד, קריית מוצקין וקריית ביאליק, מעבירות את כספי היטלי התיעול והניקוז שנרשמו בקרן אל התקציב הרגיל, והם אינם נשמרים בקרן לעבודות פיתוח.

בעיריית קריית מוצקין נרשמות ההכנסות מהיטל התיעול בקרן לעבודות פיתוח שטרם יועדה, בסכום אחד הכולל גם את יתר ההיטלים הנגבים על פי חוקי עזר כגון היטלי מים וביוב.

משרד הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2004, כי הרשויות המקומיות השתמשו בקרנות התיעול והניקוז כבקרנות לא מיועדות, אף על פי שייעודן הוגדר כבר במועד גביית ההיטלים לפי חוקי העזר בעניין זה, ולכן יש להימנע בעתיד מאישור העברת כספי קרנות אלה לכיסוי הגירעון הנצבר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות, כי עליהן לרשום את הסכומים שנגבו על פי חוק העזר לתיעול בחשבון נפרד ולנהלו על פי הכללים בחוזר. שימוש בכספי הקרן לכיסוי גירעונות בתקציב הרגיל במקום לעבודות פיתוח - תיעול וניקוז - פסול ועלול להביא לכך שלא יהיו בידי הרשויות המקומיות מקורות כספיים לביצוע עבודות להסדרת הניקוז בתחומן.

33 על פי סעיף 43ב(א) לחוק הניקוז.

34 רשות מקומית שטרם קבעה מסגרת תקציבית ייחודית שלזכותה אפשר לזקוף את ההכנסות מהשתתפות בעלים במימון עבודות פיתוח בעתיד, תקים קרן לעבודות פיתוח שטרם יועדה ותזקוף לקרן הכנסות אלה עד להעברתן למימון פרויקטים לפיתוח תשתיות.

35 ע' שפיר, **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות**, (1998), עמ' 188-189.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 השיבה עיריית קריית מוצקין, כי בעקבות הביקורת הורתה לרשום את כספי היטל התיעול שתגבה בחשבון נפרד. עיריית קריית ביאליק השיבה למשרד מבקר המדינה, כי תפעל לניהול הכספים הנצברים בקרן לעבודות פיתוח על פי הכללים ותייעדם לעבודות פיתוח של מערכת הניקוז על פי תכנית רב-שנתית.

טיפול משרד הפנים בניקוז בתחום הרשויות המקומיות

לדעת משרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה, אין "עליו לאכוף על הרשויות המקומיות ביצוע פעולות בכלל, ופעולות להסדרת הניקוז בפרט". לדברי המשרד, הרשויות המקומיות הן "גופים שלטוניים עצמאיים, והתערבות משרד הפנים נדרשת רק במקרים חריגים".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות נושא הניקוז ומניעת השיטפונות אשר לו השפעה על בריאות הציבור ובטחונו, ולנוכח סמכויות משרד הפנים מכח פקודת העיריות, מן הראוי שמשרד הפנים יגלה מעורבות בפעולות הרשויות המקומיות להסדרת תשתית הניקוז בתחומן.

משרד הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הוועדה הבין-משרדית האחרונה שהוקמה לבחינת נושא רשויות הניקוז יועלו נושאים שונים לרבות הערות משרד מבקר המדינה.



בעניין הניקוז מעורבים גורמים רבים, וביניהם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ורשויות הניקוז. הועלו ליקויים בנושאים שונים הנוגעים למסגרת פעילותן של רשויות הניקוז כולל התקציב, עדכון חוק הניקוז והקשר עם רשויות התכנון.

רשויות הניקוז אחראיות להסדרת הניקוז בתחומן אולם אין להן די סמכויות ואמצעים לבצע את תפקידן ביעילות. מן הראוי לתת בידי רשויות הניקוז מעמד שיאפשר להן למלא את תפקידיהם ביעילות, ובין היתר, לתאם בין הרשויות המקומיות שבתחומן.

רשויות הניקוז תלויות בתקציבים שמקצה להן המדינה ובהסכמתן ונכונותן של הרשויות המקומיות - שנציגיהן הם רוב חברי המליאה של רשות ניקוז - לקביעת הסכום של מכסות הניקוז. על רשויות הניקוז, על הרשויות המקומיות ועל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לתת את דעתם לנזק הצפוי אם לא תוסדר תשתית הניקוז, בבואם לקבוע את מקורות המימון לפעילות רשויות הניקוז.
נציבות המים הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "יש להתייחס לניקוז כתשתית ככל תשתית אחרת והמסקנה המתבקשת מכך היא שיש להעלות בדרגה את נושא הניקוז בסדר העדיפויות הלאומי מבחינת תקציב, תכנון, היקף פעילות רשויות הניקוז, מעמדן וסמכויותיהן".

על הרשויות המקומיות לפעול ביתר שאת להסדיר בתחומן מערכות ניקוז תקינות המבוססות על תכנית אב שהוכנה בראייה כוללת, עליהן לעשות שימוש בכספי היטלי התיעול בהתאם לייעודם ולהקפיד על תחזוקה שוטפת ושיטתית של מערכת הניקוז.