

כ"ח שבט, תשפ"א
10 פברואר, 2021

התמודדות עם נזקי הצפות ושטפונות בישראל- מדיניות משרד החקלאות ופיתוח הכפר

האתגר

1. שטפונות והצפות הם אירועי טבע השכיחים ביותר בעולם. במהלך 50 השנים האחרונות גרמו אסונות מזג אוויר לכ-800,000 מקרי מוות בעולם ולהפסד כלכלי עולמי של מעל טריליון דולר. ב-2019 אירעו 396 אסונות טבע ברחבי העולם שגרמו ל-11,755 הרוגים ול-95 מיליון נפגעים, 43.5% מכלל ההרוגים באסונות נספו בשיטפונות. אסונות הטבע בשנת 2019 הסבו נזקים כלכליים בסך 103 מיליארד דולר, ומתוכם גרמו השיטפונות נזקים בסך 45.9 מיליארד דולר (מקור: טיוטת דו"ח מבקר המדינה בנושא שטפונות והצפות, פברואר 2021).
2. גם בישראל, על-אף תדמיתה כמדינה יבשה, קיימת בעיה חמורה של נזקי הצפות ושטפונות. מדי שנה נגרם בישראל נזק רב לרכוש, לתשתיות, לקרקע חקלאית ולפעילות הכלכלית במשק. שטפונות אף גובים קורבנות בנפש. בנוסף, נגרם גם עיכוב רב בקידום פרויקטי תשתית. לשם הדגמה:
 - חברות הביטוח שלמו בשנים 2018-2010 3.5 מיליארד ₪ למבוטחים בגין נזקי טבע (מרביתם: נזקי הצפות ושטפונות);
 - נזקי עיריית נהריה מאירוע בודד אחד בחודש ינואר 2020 נאמדים ב-70 מיליון ₪;
 - עקב הצפות, נגרמו בחורף 2020 נזקים בעשרות מיליוני ₪ למטוסי חיה"א בבסיס חצור;
 - בחורף 2019/20 טבעו שבעה בני אדם בשיטפונות;
 - במועד כתיבת שורות אלו תלויות ועומדות תביעות משפטיות בגין נזקי הצפות כנגד גורמים שלטוניים שונים בהיקף מצטבר של מאות מיליוני ₪.
3. לפי עמדת כל המומחים, בעיית ההצפות עתידה להחמיר, וזאת משתי סיבות: האחת, גידול מואץ בהיקפי הבינוי והפיתוח, ובעקבות זאת צמצום השטחים הפתוחים וגידול השטח האטום לחלחול ולהחדרת הנגר העילי. השנית, שינוי במשטר הגשמים באופן שעשוי להביא לגידול בכמות מי הגשמים הזורמים לנחלים ולהצפות.

יעדים ועקרונות מדיניות

4. על המדיניות הממשלתית להתבסס על העקרונות והיעדים הבאים:
 - תושבי ישראל זכאים לחוסן אזרחי - נזקים מהצפות ושטפונות יתרחשו רק באירועים חריגים ונדירים; יגובשו יעדים כמותיים להפחתת עקבית בכמות התושבים החשופה לנזקי הצפות ובהיקף הנזק הכלכלי הנגרם;
 - הנגר העילי הוא משאב ולא רק כמטרד – מערכות הנחלים הן משאב סביבתי ראשון במעלה ויש לשמור ולשקם אותם.



מדינת ישראל

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

אגף שימור קרקע וניקוז

- **"המזהם משלם-הנהנה משלם"** – במימון פרויקטי תשתית יגולם גם התשתית הניקוזית שיש להתקין בגין הפרויקט או עלות השטח שיש לשמור על מנת שיכיל את הנגר. הקפדה על תכנון התשתית באזור שאינו נתון בסכנת שטפונות הנו שיקול שיש לקדם.
- **ניהול הנגר העילי בתכניות בינוי חדשות הוא חובה** – אין להחצין עלויות טיפול בניהול בנגר על צד שלישי; יש ליישם את גישת המניעה ולתת עדיפות לשימושי שטח שיכולים להכיל נגר.
- **ישום הגישה האגנית-אינטגרטיבית** – בתכנון ביצוע ומימון יעוגנו עקרונות הגישה האגנית. יש להתייחס לכלל אגן ההיקוות ולתת עדיפות לפרויקטים מרובי תועלות (גישת Win-Win).
- **ניהול סיכונים** – יש להטמיע גישות לניהול סיכונים, החלטות מבוססות נתונים ותעדוף. תכנון ארוך טווח הרואה את מרחב אגן ההיקוות כיחידה אחת. יגובשו תכניות אגניות לניהול סיכונים בכל רשויות הניקוז ותגובש תכנית ארצית/לאומית. בכל הרשויות המקומיות תקודמנה תכניות אב לניקוז.
- **לקיחת אחריות שלטונית** – הממשלה תישא בעלויות הפיתוח והתחזוקה של מערכת הניקוז הארצית והאיזורית ופתרונות מבוססי טבע הכילים את הנגר העודף. הרשויות המקומיות ישאו בעלויות הפיתוח והתחזוקה של מערכות התיעול העירוניות. ינתן סיוע ממשלתי לרשויות מקומיות חלשות. מרחבי הנחלים ישמרו מפני פיתוח, כדי לא לייצר יותר נזק.

כשלים מרכזיים במצב הקיים

5. הטיפול הממשלתי באתגר ההצפות לוקה בחסר במספר היבטים מרכזיים, ועל-כך אנו מתריעים זה תקופה ארוכה:

א. **תקצוב חסר** – הפער בין הצרכים לבין המשאבים הוא אדיר. צרכי תשתית הניקוז הארצית נאמדים ב 2 מיליארד ₪ לשנים הקרובות בעוד התקצוב עומד על כ-50 מ"ח לשנה בלבד. פניות חוזרות ונשנות של הדרגים המקצועיים ושל שר החקלאות לשר האוצר לא נענו אלא במשורה. סיוע ממשלתי לרשויות מקומיות חלשות הסובלות מבעיית הצפות לא קיים בשום צורה.

ב. **תכנון ובניה** – קצב הבניה והפיתוח בישראל הוא מהגבוהים בעולם. שטחים פתוחים ומחלחלים הופכים לשטחים אטומים המגבירים את הנגר העילי בהיקף נרחב: לדוגמה, השטח הבנוי באגן האיילון גדל ב-30 שנה האחרונות ב 40%. גופי התשתית מתעלמים מחובתם לדאוג לפתרונות ניקוז ולמימון של פרויקטי ניקוז ומוסדות התכנון החלו לתת משקל לנושא ניהול הנגר רק בתקופה האחרונה ממש. התוצאה היא שמרבית תכניות הבינוי שיבוצעו בשנים הקרובות בישראל יחמירו מאוד את תופעת ההצפות. במקביל, היעדר תכנון מראש מביא גם לעיכוב ישום של פרויקטי פיתוח חשובים. לשם הדגמה בלבד:

- העיר חריש נבנתה ללא ישום של המלצות ניקוז בסיסיות וגורמת נזק רב ליושבים במורד: הכפר מייסר, קיבוץ מצר, בית חולים שער מנשה והעיר חדרה;
- המסילה הרביעית באיילון נבנית עם פתרונות ניזוק חלקיים ביותר. מרכז גוש דן ימשיך לסבול מהצפות קשות;
- העיר יבנה מתרחבת ללא פתרונות ניקוז הולמים לנחל שורק החוצה אותה.
- העיר אשקלון מתרחבת צפונה על חשבון שטחים חקלאיים, המערכת הנחלים אינה מצליחה להתמודד עם כמויות המים הגדלות והתוצאה היא הגברת ההצפות.
- מרכז העיר נהריה מתפתח ללא פתרון הולם למי הגעתון.
- פרויקט תיירות ובינוי באילת מעוכב מפני שפתרון הניקוז – תעלת הקינט – אינו ממומן.

ג. **כשלים מבניים** – התשתית החוקית מיושנת (חוק הניקוז הוא משנת 1957), מחלוקות בין בעלי עניין מונעות את תיקונו זה שנים. סמכויות הרגולציה אינן מספקות להתמודד עם מצבי משבר; בתחום הרשויות המקומיות אין כלל גורם ממשלתי אחראי. מערכת חיזוי השטפונות סובלת גם היא מתת תקצוב.

6. לאור האמור, על הממשלה החדשה לקדם בדחיפות "תכנית לאומית לניהול סיכוני שטפונות והצפות", על בסיס העקרונות המתוארים לעיל.

בברכה,

א.טינגר

ערן אטינגר, סמנכ"ל
ניהול משאבי סביבה