

דנה טבצ'ניק

מנהלת יחידת שיקום נחלים, החברה
להגנת הטבע



צילום: Chen Mizrach on Unsplash

תוכן זה הוא חלק מרב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא

הממשק בין רשויות ניקוז ונחלים לבין מערכת התכנון

23 ביוני, 2020

גיליון קיץ 2020 / כרך 11(2)

רשויות ניקוז ונחלים הן גופים סטטוטוריים עצמאיים, ולהן הסמכויות המשמעותיות ביותר בהתמודדות עם שיטפונות ומניעת הצפות בישראל. מ-1997 פועלות 11 רשויות ניקוז ונחלים בפריסה ארצית מלאה, מתוקף חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות. בשנת 2003 הוטלו עליהן שתי סמכויות מחוק הנחלים והמעיינות: א. קביעת תוואי לנחל; ב. שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו. הצו ניתן במטרה להגביר את הפעילות הסביבתית של רשויות הניקוז בתחומי הנחלים ואגני ההיקוות ולשפר את התיאום בין פעילות הניקוז וניהול הנגר לבין שמירה על ערכי הטבע, הנוף והסביבה. בעקבות זאת יש לרשויות הניקוז תפקיד מרכזי בתכנון וניהול של שטחים פתוחים, ראייה רחבה בניהול הנגר בכל אגן היקוות ויכולת תכנונית לניהול נגר נכון במעלה האגן ובמורדו.

המציאות המתוארת בהקדמה למדור מדגישה את הצורך הדחוף בראיית רשויות הניקוז כגורם מקצועי ומשמעותי, שלו הסמכות לתכנון ניהול הנגר במדינה.

כיום תוכניות לנחלים מקודמות בשני ערוצים מקבילים שההשקה ביניהם מוגבלת מאוד: ערוץ פיתוח תוכניות מתאר שונות וניהול נגר שמקדמים מוסדות התכנון, ורשויות הניקוז מודרות ממנו, וערוץ של תוכניות ניקוז שמקדמות רשויות הניקוז, ומערכת התכנון מודרת ממנו. האתגר הוא לחבר ככל הניתן בין אותם קווים מקבילים.

בערוץ הראשון, תוכניות מתאר מחוזיות ותוכניות לנחלים מקודמות במסגרת מנהל התכנון, ומובאות לידיעת רשויות הניקוז רק לאחר גיבושן ולשם קבלת ייעוץ בלבד מטעמן. רשויות הניקוז נתקלות לעיתים קרובות בתוכניות המקודמות במנהל התכנון שפיתוחן יהיה משמעותי להצפות באגן ההיקוות.

במקרים נדירים לרשות הניקוז יש אפשרות לגייס איש צוות נוסף שישמש משקיף בוועדת התכנון המחוזית, וידע אותה על תוכניות המקודמות במנהל התכנון. או אז יש ביכולתה לקיים דיון לשינוי התוכנית במידת הצורך בשלבים מוקדמים שלה.



ג'ג חי' במכון מנדל, ירושלים, בעת גשם עז – ניהול מקיים של נגר עירוני על-ידי שימוש במי הגשמים לגידול צומח על גגות | אדריכל רנדי אפשטיין, קולקור אפשטיין; אדריכל נופ לאור לוינגר, אורבנוף; ייעוץ וצילום התמונה: עמיר בלבן, יחידת טבע עירוני, החברה להגנת הטבע

בערוץ השני, במקביל להליך התכנוני ובמנותק ממנו, רשויות ניקוז ונחלים מקדמות תוכניות ניקוז שלא על פי חוק התכנון והבנייה, אלא על פי חוק הניקוז. במקרה כזה צריכים לאשר את התוכנית לפחות חלק מהגורמים הבאים, אם לא כולם: רשות הניקוז עצמה, ועדת שיפוט, ועדת התנגדות, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ועדת שיפוט הנדסית שממנה המועצה הארצית, ושר החקלאות. קידום התוכניות בערוצים מקבילים הוא פתח לתקלות: לשוני גדול בין תוכניות של רשויות הניקוז השונות, לחוסר תיאום בין תוכניות קיימות לכאלה המקודמות, לבזבוז משאבים לתכנון תוכניות דומות, לאי-התאמה לתוכניות אב של רשויות הניקוז ולקשיים בביצוע התוכנית. הקשיים מופיעים למשל כאשר דרגים מקצועיים, שלא היו מודעים להליך שנוהל בפני מוסד התכנון, מגלים בשלב מאוחר מדי כי נקבעו פתרונות ניקוז שאינם מיטביים, כגון פתרונות מקיימים לנחל ולסביבתו. כמו כן, תוכניות מפעל הניקוז, שמוגשות על פי חוק הניקוז, מבוססות לרוב על גישה ניקוזית חד-ממדית שמטרתה רק הגדלת יכולת ההזרמה של הנחלים והסדרתם. עד כה הוועדות המחוזיות בחנו תוכניות ניקוז בכלים חסרים, ללא הבנת מבנה אגן ההיקוות וללא ידע על פתרונות מקיימים שאינם כוללים רק פתרונות הנדסיים למניעת הצפות. לכן, תוכניות אלה ממשיכות להיות מאושרות גם אם אינן מקדמות פתרונות עדכניים ומקיימים וגם אם לא מוטמע בהן ידע חדש לקידום פתרונות להצפות בישראל. כיום יש לבחון את אופן אישורן של תוכניות הניקוז מחדש, וזאת לאחר אישור תמ"א 1 שהגדילה את סל הכלים הניתן לוועדות המחוזיות, בדגש על ניהול הנחלים, כך שניתן לקדם שינוי תודעתי-תכנוני שיש לו משמעויות פיזיות של תפיסה ושמירה על שטח.

בשנתיים האחרונות מוביל משרד החקלאות בשיתוף עם גורמים רבים – המשרד להגנת הסביבה, רשות המים, רשויות הניקוז, רשות הטבע והגנים, רשויות מקומיות, החברה להגנת הטבע, קק"ל וגורמי חברה אזרחית נוספים – ועדת היגוי שמטרתה לגבש תוכנית פעולה להפיכת רשויות הניקוז לרשויות אגניות. תהליך זה יכול, בין היתר, העברת סמכויות נוספות לידיהן, לדוגמה באכיפה, בניהול השטחים הפתוחים ובניהול הנגר באגני ההיקוות. חלק מרשויות הניקוז קידמו ויקדמו בעתיד תוכניות אב אגניות שישאפו להטמיע עקרונות כלליים בבסיס תהליך קבלת ההחלטות באשר למרחב ההשפעה בניהול הנגר באגן. חשוב לציין כי פרק הנחלים בתמ"א 1 מייצג גישה חדשה, הרואה בנחלים מרחב חשוב ואף ציר מרכזי בתכנון תוכניות (ראו עוד כאן).

לאור כל זאת נדרשים שלושה צעדים. ראשית, על מערכת התכנון, האמונה על הסדרת שימושי הקרקע, לאפשר לרשויות הניקוז תפקיד משמעותי בקבלת ההחלטות בקידום תוכניות אסטרטגיות ותוכניות מתאר המשפיעות על ניהול נגר ברמה אגנית. לרשויות הניקוז, שאימצו גישה אגנית וגישה מקיימת השואפת למתן פתרונות טבעיים להצפות, הכלים והיכולת להוות גורם מרכזי בהתמודדות עם אתגרי ההצפות וניהול הנגר במדינה. צורך חיוני בהקשר זה הוא קידום תוכניות אב אגניות על-ידי רשויות הניקוז ואימוצן על-ידי מערכות התכנון.

הצעד השני הוא הגברת התיאום בין תוכניות ניקוז למערכת התכנון בהנחיות מחייבות. יש לתאם ולסנכרן את המהלכים השונים, המקודמים בידי רשויות הניקוז, מנהל התכנון ורשויות שונות, העוסקים בניהול נגר, בבנייה משמרת נגר, בבנייה על פשטי הצפה ועוד.

הצעד ההכרחי האחרון הוא לחייב תוכניות המקודמות כיום לפרט בהוראותיהן את האמצעים להגנה בפני הצפות ולטיפול בנגר העילי, לרבות בנייה משמרת נגר ופתרונות מבוססי טבע (nature-based solutions). מדיניות התכנון כיום (על פי פרק השטחים הפתוחים בתוכנית האסטרטגית של מנהל התכנון) מכוונת לתפקודים רב-מערכתיים של השטחים הפתוחים ובפרט של מרחב הנחל וסביבתיו, ומועידה להם תפקיד משמעותי בתוך מערך השטחים הפתוחים. היות שכך, חשוב שהתוכנית תפרט בהוראותיה את האמצעים הללו.