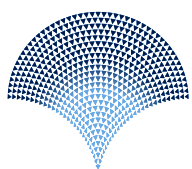


דו"ח מעקב

תוכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימות
מים ושפיעות באגן ההיקוות של הכנרת
על בסיס החלטת ממשלה 4528 ממרץ 2019

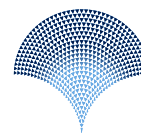
יולי 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

**תוכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימות מים
ושפיעות באגן ההיקוות של הכנרת**

על בסיס החלטת ממשלה 4528 ממרץ 2019

יולי 2021

הדוח נכתב על ידי יעל ורדי ומאיה אדר בהנחיית אוריה גפן קליין, מנהלת תוכנית המוניטור
במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

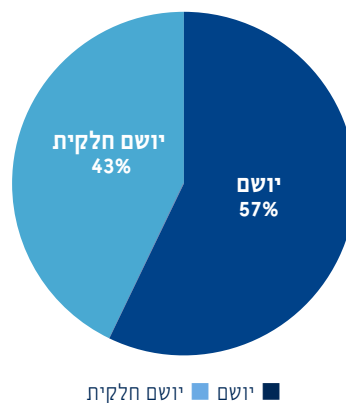
3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
5	רקע
6	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
9	דיון ומסקנות

תקציר מנהלות

בשנים האחרונות, התמעטו הזרימות בנחלי האיתן בארץ עקב בצורות חוזרות ונשנות ושינויי האקלים. כתוצאה מכך, אגן ההיקוות של הכינרת חשוף ופגיע יותר לחשיפה לזיהומים שונים. בקיץ 2018, התפרצה מחלת העכברת ועשרות רבות של מטיילים בנחלי הצפון חלו בה. בין הסיבות להתפרצות: מיעוט הזרימה בנחלים, טמפרטורה גבוהה וחיות בר ובקר ששוהות במים ומפרישות צואה ושתן בתוכם.¹

ב-2019 בעקבות התפרצות המחלה, התקבלה החלטת ממשלה 4528 בנושא "תוכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימות מים ושפיעות באגן ההיקוות של הכנרת". מטרת ההחלטה היא להפחית זיהומים סביבתיים בנחלי הצפון, באמצעות הוצאה לפועל של התוכנית להרחקת בקר, הרחבת הנישור של נחלי הצפון וכן של חיות הבר בסביבתם. ההחלטה בעיקרה עוסקת בעדכון והוצאה לפועל של תוכנית להרחקת בקר שנכתבה על-ידי המשרד להגנת הסביבה עוד בשנת 2012.

דוח זה ביקש לבחון את אופן יישום ההחלטה כשנתיים מיום קבלתה תוך מיפוי המאפשרים והחסמים אשר סייעו או עיכבו את יישומה. ממצאי המעקב עולה כי ההחלטה ברובה יושמה. כך, מתוך 7 סעיפים ביצועיים, 4 יושמו באופן מלא (57%) ו-3 יושמו באופן חלקי (43%).



מתוך בחינת ממצאי הדו"ח עולים המאפשרים הבאים:

גורם מתכלל: ריכוז האחראיות ועיקר התקציב אצל רשות הטבע והגנים סייע לקידום שיטתי של יישום ההחלטה.



חלוקת עבודה ברורה: חלוקת האחראיות של סעיפי ההחלטה השונים הייתה ברורה בין כלל הגורמים.



מתוך בחינת ממצאי הדו"ח עולים החסמים הבאים:

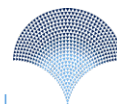
חוסר ביצוע תקציבי: למרות שרוב התקציב אכן הועבר ומומש, התקציב ממשרד הבריאות לא הועבר מה שמנע את יישום הסעיפים הרלוונטים.









תכנון לקוי של לוחות זמנים: יישום חלק מהסעיפים לא עומד בלוחות הזמנים, מכיוון שלא נמצא גורם מעקב משמעותי ככל הנראה מדובר בתכנון לקוי של לוחות הזמנים.



1. דברי הסבר להחלטה 4528.



טבלה מסכמת

מס' מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
1.	הקמת צוות בין-משרדי	 יושם
2	הוצאה לפועל של התוכנית להרחקת בקר	 יושם חלקית
3.א..	הרחבת דיגום הנחלים ומקורות המים בצפון	 יושם
3.ב.	ביצוע תוכנית לנישור מחלות בחיות בר	 יושם חלקית
4.	קידום חיבורי צרכן על מערכות אספקת מים	 יושם חלקית
5.	הרחקה של בקר לפי התוכנית להרחקת בקר	 יושם
6.	העברת תקציבים	 יושם

רקע

בשנים האחרונות, עקב בצורות חוזרות ונשנות וכתוצאה משינויי האקלים, התמעטו הזרימות בנחלי האיתן בארץ. כתוצאה מכך המערכות הטבעיות באזור הצפון, ובייחוד באגן ההיקוות של הכינרת, חשופות ופגיעות יותר לזיהומים שונים, בריאותיים וסביבתיים.²

כך למשל, בקיץ 2018 עשרות רבות של אנשים שטיילו בנחלי הצפון חלו בעכברת³, מחלה זיהומית המועברת מבעלי חיים לאדם. המחלה התפרצה בעקבות הגורמים שצוינו לעיל וכן חיות הבר השוהות במי הנחלים תוך הפרשת צואה ושתן.⁴ בשנת 2012 הכין המשרד להגנת הסביבה תכנית להרחקת בקר ממקורות מים, במטרה להפחית זיהומים סביבתיים בנחלי הצפון.

החלטת ממשלה 4528

במרץ 2019, בעקבות התפרצות מחלת העכברת, קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 4528 – "תכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימת מים ושפיעות באגם ההיקוות של הכנרת"⁵. ההחלטה באה לעדכן את תוכנית העבודה מ־2012, להתאימה לצרכים של היום ולהקצות אליה תקציב חדש.

עיקרי התוכנית כוללים הרחקת מרעה ממקורות הנחלים באמצעות בניית שקתות ואבוסים, חיטון העדרים הרועים באגן ההיקוות נגד מחלת העכברת, ניטור נחלים לאינדיקטורים וניטור חיות בר לגורמי מחלה. ההחלטה התקבלה במטרה להפחית את הסיכון לזיהומים סביבתיים, את הפגיעה בבריאות הציבור, וכן כדי לצמצם פגיעה בתיירות.

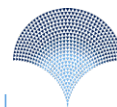
דו"ח מעקב זה, עוקב אחר יישום סעיפי החלטת הממשלה ומתבסס על מקורות מידע פתוחים לציבור ופנייה רשמית למשרד להגנת הסביבה ולרשות הטבע והגנים.

2. אתר המשרד להגנת הסביבה – 06.12.2020

3. תכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימת מים ושפיעות באגם ההיקוות של הכנרת – 17.03.2019

4. מרכז המחקר והמידע של הכנסת – 21.07.2019

5. החלטת ממשלה 4528 – 17.03.2019



פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. הקמת צוות בין-משרדי

החלטת הממשלה קבעה שיש להרכיב צוות בין משרדי לתיאום כלל היבטי הזיהום בנחלי הצפון. הצוות יכלול נציגים מהמשרדים הבאים: המשרד להגנת הסביבה (יו"ר), משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, רשויות מקומיות, רשות ניקוז הכינרת, רשות הטבע והגנים הלאומיים ורשות המים.

סטטוס: יושם

במרץ 2020 פרסם מבקר המדינה דו"ח בו צוין כי הצוות הוקם ביוני 2019.⁶ הצוות הבין-משרדי מתכנס לפי הצורך והתקדמות העבודות, כאשר הפגישה האחרונה התקיימה במרץ 2021.⁷

2. הוצאה לפועל של התוכנית להרחקת בקר

בהחלטה נקבע כי על המשרד להגנת הסביבה להוציא לפועל תוך שנתיים את התוכנית להרחקת בקר מ-2012. מלבד הצורך במימוש התוכנית, הסעיף שם דגש על עדכונה נוכח השינויים במצב בשטח כיום. עיקרי התוכנית כוללים ביצוע תיקונים לשקתות קיימות והצבת שקתות חדשות בסמוך לקווי אספקת המים הקיימים באזור.

סטטוס: יושם חלקית

השלב הראשון של התוכנית הכולל אזורים מתועדפים ביותר, כגון רמת הגולן, עומד לקראת סיום. האזורים הללו כוללים נחלים שתועדפו בעקבות התפרצות העכברת. מבחינת יישום תקציבי, מתוך 12 מלש"ח שהוקצו לביצוע התוכנית מומשו למעלה מ-8 מלש"ח, קרי כ-75% מהתקציב מומש.⁸

המשך יישום התוכנית צפוי לקחת כשנה נוספת לפחות.⁹ מכאן שהוצאת התוכנית לפועל אינה עומדת בלוחות הזמנים. ישנן סיבות שונות לעיכובים, בין היתר עקב הצורך בתיאום מול גורמים רבים (למשל מול בוקרים באזורי העניין ומול תאגידי המים) והתקלות בבעיות לא צפויות (למשל מציאת עתיקות באזורי העבודה המצריכה עצירה של העבודה ותיאום עם רשות העתיקות).

נציין כי מתבצעות בדיקות להערכת אפקטיביות התוכנית. במחקר שהתבצע על-ידי המעבדה לחקר הכנרת בשיתוף עם רט"ג והמשרד להגנת הסביבה, נמצא כי הבקר אכן מעדיף את השקתות על פני מי הנחלים. בנוסף מתקיים תהליך מדידה שמטרתו להעריך באיזו מידה הרחקת הבקר משפיעה על זיהום הנחלים.

3. א. הרחבת דיגום הנחלים ומקורות המים בצפון

לפי סעיף זה על רשות הטבע והגנים להרחיב את דיגום הנחלים ומקורות המים בצפון. הרחבה כוללת הרחבה כמותית של מספר הנחלים בהם מתבצע הדיגום, וכן הרחבה של סוגי האינדיקטורים למיקרואורגניזמים פתוגניים.

סטטוס: יושם

החל מקיץ 2020 הורחבו היקף הדיגומים שמבצעת רשות הטבע והגנים בעבור משרד הבריאות בנקודות שנקבעו. הרחבת הדיגום התעכבה עקב ויכוח מקצועי בין-משרדי בנוגע לשיטת הדיגום. הבדיקות מבוצעות בתדירויות קבועות.¹⁰

6. דו"ח מבקר המדינה – טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות 3.20

7. מתוך מענה של רשות הטבע והגנים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 28.6.21

8. מתוך מענה של רשות הטבע והגנים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 28.6.21

9. מתוך שיחה עם איגוד ערים כנרת מתאריך 7.6.21

10. מתוך מענה של רשות הטבע והגנים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 8.2.21

ב. ביצוע תוכנית לנישור מחלות בחיות בר

בסעיף זה הוחלט כי על רשות הטבע והגנים לבצע את התוכנית לנישור מחלות בחיות בר בדגש על התחומים הבאים: הגדלת היקף הניטור, בדיקות לזיהוי גורמי מחלה בטכנולוגיה נוספת, הגדלת היקף דגימות הצואה והכנסת מחקר אקדמי ברמת דוקטורט לשילוב עם עבודת רכז התוכנית. על-פי ההחלטה סעיף זה יתקצב על-ידי משרד הבריאות בתקציב של עד 1 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

היקף הניטור עלה משמעותית, וכמו כן רכז התוכנית החל בלימודי PhD ובמסגרת זו יורחב המחקר. יחד עם זאת, הבדיקות לזיהוי גורמי מחלה בטכנולוגיה נוספת לא יושמו. אמנם התבצעו הדגימות המתאימים על-ידי רשות הטבע והגנים אך הבדיקות עצמן שבאחריות משרד הבריאות לא בוצעו. כמו כן, היקף בדיקות דגימות הצואה כמעט ולא גדל.¹¹

לפי רשות הטבע והגנים היקף הפעילות נותר מוגבל מכיוון שהעברת התקציבים על ידי משרד הבריאות לא קרתה. העברת התקציבים הייתה מאפשרת הגדלה משמעותית של היקף התוכנית והתאמתה לצרכים המתבקשים.

4. קידום חיבורי צרכן על מערכות אספקת מים

לפי סעיף זה על המשרד להגנת הסביבה להנחות את ספקי המים באזור לקדם חיבורים של צרכנים למערכות אספקת המים הקיימות. חיבורים אלו נועדו לספק את הצורך במים של עדרי הבקר באזור, ללא שימוש במקורות הטבעיים.

סטטוס: יושם חלקית

סעיף זה מיושם כחלק מהתוכנית להרחקת בקר המתוארת בסעיף 2. על כן, גם חיבורי הצרכן למערכות אספקת המים טרם הושלמו במלואם.

5. הרחקה של בקר לפי התוכנית להרחקת בקר

בסעיף זה הודגש הצורך להרחקה מיידית של בקר במקביל לפעולות הננקטות כחלק מהתוכנית להרחקת בקר כפי שמפורט בסעיף 2. אחריות ההרחקה המיידית היא של רשות הטבע והגנים.

סטטוס: יושם

הרחקת הבקר באזור מרכז הגולן הרועה בנחלים איתנים החלה באופן מידי בשנת 2019 ומתקדמת במקביל לביצוע התוכנית המלאה.¹²

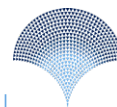
6. העברת תקציבים

לפי ההחלטה על המשרדים הבאים לתקצב את ביצוע התוכנית מתקציבי המשרדים לשנת 2019 בהתאם לחלוקה הבאה:

- משרד הבריאות – 1 מלש"ח (לביצוע סעיפים 3א' ו'3ב').
- המשרד להגנת הסביבה – 3 מלש"ח.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר – 0.75 מלש"ח.
- רשות הטבע והגנים – 6 מלש"ח.

11. מתוך מענה של רשות הטבע והגנים לפניית המרכז להעצמת האזור מתאריך 8.2.21

12. מתוך מענה של רשות הטבע והגנים לפניית המרכז להעצמת האזור מתאריך 28.6.21



בנוסף הקרן לשטחים פתוחים נתבקשה לבחון תקצוב של 3 מלש"ח לביצוע התוכנית.

סטטוס: יושם

12 מלש"ח הועברו לצורך ביצוע התוכנית. יחד עם זאת, נציין כי הסכומים שהועברו לא תואמים את המקורות שצוינו בהחלטה. משרד הבריאות לא העביר את התקציב לרש"ג לצורך הרחבת התוכנית לניטור מחלות בחיות בר, אך משרד האוצר העביר 3 מלש"ח שאינם מצוינים בהחלטה.¹³

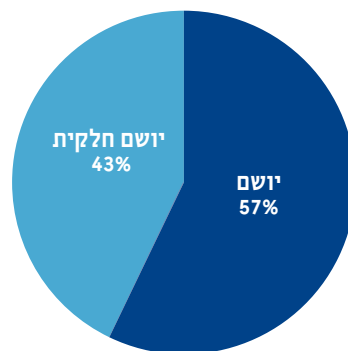
13. מתוך מענה של רשות הטבע והגנים לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 28.6.21

דיון ומסקנות

בשנים האחרונות, התמעטו הזרימות בנחלי האיתן בארץ עקב בצורות חוזרות ונשנות ושינויי האקלים. כתוצאה מכך, אגן ההיקוות של הכינרת חשוף ופגיע יותר לחשיפה לזיהומים שונים. בקיץ 2018, התפרצה מחלת העכברת ועשרות רבות של מטיילים בנחלי הצפון חלו בה. בין הסיבות להתפרצות: מיעוט הזרימה בנחלים, שמפרטורה גבוהה וחיות בר ובקר ששוהות במים ומפרישות צואה ושתן בתוכם.¹⁴

ב-2019 בעקבות התפרצות המחלה, התקבלה החלטת ממשלה 4528 בנושא "תוכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימות מים ושפיעות באגן ההיקוות של הכנרת". החלטת הממשלה פורסת תוכנית לצמצום זיהומים סביבתיים ומחלות הקשורים לזרימות מים באגן ההיקוות של הכנרת. בעיקרה, ההחלטה עוסקת בעדכון והוצאה לפועל של תוכנית להרחקת בקר משנת 2012, וכן שמה דגש על הרחבת הניטור של נחלי הצפון ושל חיות הבר בסביבתם.

דוח זה ביקש לבחון את אופן יישום ההחלטה כשנתיים מיום קבלתה תוך מיפוי המאפשרים והחסמים אשר סייעו או עיכבו את יישומה. מממצאי המעקב עולה כי ההחלטה ברובה יושמה. כך, מתוך 7 סעיפים ביצועיים, 4 יושמו באופן מלא (57%) ו-3 יושמו באופן חלקי (43%).



■ יושם ■ יושם חלקית

מניתוח תמונת היישום ניתן להצביע על מספר מסקנות לגבי המאפשרים והחסמים לביצוע ההחלטה:

מאפשרים

גורם מתכלל: האחריות על יישום מרבית הסעיפים היא של רשות הטבע והגנים. ריכוז האחריות ועיקר התקציב אצל גורם אחד סייע לקידום שיטתי של יישום ההחלטה. נציין לטובה את רט"ג שפיתחו מנגנוני מדידה פנימיים ליעילות התוכנית על אף שלא הופיעו בהחלטה מראש.



חלוקת עבודה ברורה: חלוקת האחריות של סעיפי ההחלטה השונים הייתה ברורה בין כל הגורמים.



חסמים

חוסר ביצוע תקציבי: למרות שרוב התקציב אכן הועבר ומומש, התקציב ממשרד הבריאות לא הועבר מה שמנע את יישום הסעיפים הרלוונטים.



תכנון לקוי של לוחות זמנים: יישום התוכנית להרחקת בקר מתקדם אך לא עומד בלוחות הזמנים שהוצבו בהחלטה. לא מצאנו גורם בודד המעכב את יישום התוכנית, ועל כן ככל הנראה מדובר בתכנון לא מציאותי של לוחות הזמנים.



14. דברי הסבר להחלטה 4528.

