

## נחל איילון ומימיו: בבואה ליחסים בין הרשויות, 1948-1965

### אסף זלצר

#### תקציר

מאמר זה עוסק בהתמודדות של משרדי הממשלה (והגופים המקצועיים המסונפים אליה) ושל עיריית תל אביב-יפו עם מופעי הגאות של נחל איילון בחורף בשני העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל. המאפיינים הפיזיים של הנחל והתהליכים הארגוניים, התכנוניים והפוליטיים שאפיינו את המדינה באותן שנים ישמשו בסיס לבחינת דרכי ההתמודדות עם עליית מפלס המים, הטבעית והצפויה. התכניות שנקמו והפעולות שנקטו כדי לפתור את הבעיה – עליית מימי נחל איילון – ישמשו אפוא בבואה להכרת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ויאפשרו את חשיפת המחלוקות המקצועיות בנוגע ליעודם של המים ושל התשתיות האחרות. עד הקמת חברת נתיבי איילון לא נמצאה הרשות שתגבש פתרון לאתגר שהציב הנחל. הנחל הפך לתעלה בתחומי העיר, אך האם נפתרה הבעיה?

**מילות מפתח:** נחל איילון, ניהול שיטפונות, נתיבי איילון, שלטון מקומי, שלטון מרכזי, תל אביב-יפו

בחורף 1951 דיווחו העיתונים, ולא בפעם הראשונה (או האחרונה), על נזקי הצפות שפקדו את שכונת מזרח תל אביב-יפו בעקבות עליית מפלס נחל מוצררה. הכתבים תיארו בפירוט רב את מראה השכונה ואת הפגיעות בתשתיות וברכוש והדגישו את מנוסת התושבים ממנה. התושבים האשימו את העירייה וציינו לפני העיתונאי שביקר בשכונתם את הפתרונות הרצויים; אלה דבריו: "העירייה נושאת באשמה!" – אמרו לי רבים מתושבי השכונות. אין להטיל ספק בדבר, שהעירייה ידעה היטב את סכנת השטפון. העירייה יכלה לדאוג ליישור של ואדי מוצררה, להעמקתו והבטחת הסביבה משיטפונות<sup>1</sup>. התושבים

\* המחבר מבקש להודות לצוות ארכיון עיריית תל אביב-יפו (להלן: אעת"א), על הסיוע המסור באיתור תיקי הארכיון והמפות הנוגעים למחקר ועל אירוח הסטודנטים של הקורס 'מה קרה לנחל – הסיפור הגאוגרפי – היסטורי של נחל איילון 1948-1965', החוג ללימודי ישראל, אוניברסיטת חיפה.

1 'שוב נפגעו השכונות בדרום ת"א מנחשולי ואדי מוצררה', קול העם, 25.12.1951, עמ' 4.

ביקשו מזור למצוקתם וראו במי הנחל מקור לנזק, אך האם הם צדקו בטענותיהם כלפי העירייה? מדוע הם לא הפנו את טענותיהם למדינה? האומנם לא עשו לא העירייה ולא גורמים אחרים דבר בעניין זה?

במאמר זה אעסוק בהתמודדות של הרשויות עם מופעי הגאות של הנחל בעונת החורף מהקמת המדינה עד שנת 1965. אמנם באמצע שנות השישים טרם נפתרה בעיית השיטפונות, אבל השינוי הגדול במרחב החל להתגבש בעת שנוסדה חברת נתיבי איילון (המסגרת המנהלתית המשותפת לעיריית תל אביב-יפו והממשלה לפיתוח תשתית התחבורה במרחב), כדי להקים נתיב תחבורה מהיר בתוואי הנחל.<sup>2</sup> בחינת דרכי ההתמודדות עם התופעה הטבעית (והצפויה) של עליית מפלס המים תיעשה לפי המאפיינים הפיזיים של הנחל והתהליכים הארגוניים, התכנוניים והפוליטיים שאפיינו את המדינה בראשיתה. התמודדות עם השיטפונות תשמש בבואה לבחינת מערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי באותה תקופה. ההתמודדות עם השיטפונות תשמש גם לבחינת היחסים בין משרדי הממשלה (משרד הפנים; משרד החקלאות ומשרד התחבורה), אשר האתגרים שהציבו הנחל והמרחב שהוא עבר בו נגעו לפעילותם.

מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בכלל ותל אביב-יפו בפרט התבססה בראשית ימי המדינה על ההסדרים ועל המנהגים מתקופת המנדט. עוד בימי מלחמת העצמאות ומיד לאחר הבחירות הכלליות הראשונות (ינואר 1949) חלו שינויים ניכרים בחלוקת תחומי האחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.<sup>3</sup> בשנת 1934 פורסמה פקודת העיריות, ובה נקבעה חלוקת התפקידים בין הרשויות.<sup>4</sup> לפי הפקודה ומסיבות אחרות חיצוניות המקומיות (היהודיות) את האוטונומיה שלהן בניהול ענייניהן המקומיים. לאחר הקמת המדינה צומצמה הלכה למעשה עצמאותן של הרשויות המקומיות. הממשלה ציפתה מהרשויות לשמש זרוע ביצועית של הממשלה, ולפיכך היא חיזקה את המעורבות של שר הפנים בפעילות העיריות.

הנטייה לריכוזיות ניכרה גם בזכות המאמצים של מפלגת השלטון (מפא"י) לחזק את כוחה ולבסס את מעמדה גם בשלטון המקומי – באמצעות שינוי חוקת הבחירות ברשויות המקומיות. הוויכוח בין הרשויות היה אפוא לא רק על סמכויות ועל תהליכי פיתוח ושינוי במרחב המקומי אלא גם על שליטה פוליטית.<sup>5</sup> בכל הנוגע לעיריית תל אביב-יפו, בעשור

2 Roy Kozlovsky, 'Technology Transfer of Urban Highway and Interchange Design in the 1960s: The Case of the Ayalon Crosstown Expressway, Israel', *The Journal of Transport History* (2020), pp 12-14. DOI: 10.1177/0022526620910291

3 יונתן פיין, כך נולדה: הקמת מערכת הממשל הישראלית 1947-1951, כרמל, ירושלים 2009, עמ' 268-265.

4 'פקודת העיריות מס' 1 לש' 1934, תוספת מס' 1 לעתון [הרשמי] המיוחד, 414, 12.1.1934, עמ' 1-2.

5 יגיל לוי, 'יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי: מאפיינים מבניים ופוליטיים', בתוך: הנ"ל ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה 2014, עמ' 91-95.

הראשון שלאחר הקמת המדינה בלט הרצון העז של מפלגת השלטון להשתלט (כחוק וכחלק מן הבחירות המקומיות) על השלטון המקומי בעיר.<sup>6</sup> נוסף על המאמצים הפוליטיים התערב השלטון המרכזי בפיתוח השטח העירוני של העיר (כמו התערבותו בירושלים). עניין זה בא לידי ביטוי לדוגמה בהחלטה על סיפוח העיר יפו ובדיונים על פיתוח השכונות שמעבר לירקון.<sup>7</sup> ערן אלדר מצא כי במעבר מתקופת המנדט לימי המדינה איבדה תל אביב חלק מהאוטונומיה שהייתה לה בתקופה הקודמת, והאבדן בא לידי ביטוי במגוון תחומי החיים בעיר.<sup>8</sup> בראשית ימי המדינה התלוננה עיריית תל אביב על קיפוח ועל קשיים בעבודה עם השלטון המרכזי. קשיים אלו נבעו בין היתר מן התכניות שגובשו לפיזור האוכלוסייה ולצמצום הגידול באוכלוסיית העיר, שהייתה מימי המנדט למרכז הארץ.<sup>9</sup> בשנת 1959 הצליח נציג מפא"י (מרדכי נמיר) להיבחר לראשות העירייה ונראה היה כי אז תינה העירייה מקרבה לשלטון. ואכן, הורגשו רווחה ופיתוח, אולם עד מהרה שוב התעוררו קשיים; אלה נבעו מהפער בין הצהרות הפוליטיקאים ומדיניותם בנוגע לעיר ובין מדיניות הפקידים המקצועיים במשרדים השונים.<sup>10</sup>

לא רק מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לזה המקומי החלה להתגבש בימי המדינה הראשונים. באותה תקופה, ולפי התשתית הארגונית שהשאירו אחריהם הבריטים, התגבשו לאטם סדרי פעילותם של משרדי הממשלה.<sup>11</sup> בכל הנוגע להתגבשות הסדרי השלטון בעשורים הראשונים רב הנסתר מן הגלוי. המחקר הקיים בנושא התמקד בעיקר בפעילות המשרדים השונים בימי המלחמה ובקשרים בין המשרדים בטיפול בסוגיות של קליטת עלייה והתיישבות.<sup>12</sup> ענייננו במאמר זה בבחינת היחסים בין הרשות המבצעת ורשויות המשנה שלה ובין עיריית תל אביב יפו על רקע התמודדותן עם עליית מימי נחל איילון. מהמחקרים על ההיסטוריה של המים בכלל וההיסטוריה של נחלים בפרט למדנו כי אפשר לחשוף באמצעותם את ההשפעה של תהליכים פוליטיים, תרבותיים וכלכליים על החברה ועל המרחב. בשל נחיצותם של המים לקיום האנושות פעל האדם במשך כל ההיסטוריה

- 6 ארנון גולן, 'בחירות עירוניות בתל אביב בשנות החמישים תהליכים, תוצאות והשלכות', עיונים בתקומת ישראל, 20 (2010), עמ' 80-100.
- 7 ערן אלדר, בכוחותיה העצמיים – ההתפתחות האורבנית של תל אביב בשלהי תקופת המנדט ובעשורי המדינה הראשונים, רסלינג, תל אביב 2013, עמ' 69-128.
- 8 שם, עמ' 210.
- 9 עמירם גונן, 'כיצד קם "מרכז הארץ" בארץ ישראל', בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), כלכלה וחברה בימי המנדט, 1918-1948 (עיונים בתקומת ישראל, סדרת נושא, 2003), עמ' 439-488.
- 10 שם, עמ' 93-97.
- 11 גדליהו אורבך, 'מורשת ממשלת המנדט למדינת ישראל (המשכיות מוסדית, משפטית ואישית בעשור הראשון למדינה)', יסודות השלטון המקומי – ההיסטוריה של השלטון המקומי בא"י, יחידה 4, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה 2004, עמ' 118-120.
- 12 יונתן פיין, 'השפעת המלחמה על הקמת מערכת הממשל הישראלית בשנים 1947-1949', בתוך: מרדכי בראון ומאיר חזן (עורכים), עם במלחמה – קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2006, עמ' 95-132.

באמצעים שונים כדי להבטיח את אספקת המים לצרכיו. מגוון הפעולות בעניינים אלו השתנה במשך השנים, והדבר מעיד על שינויים בטכנולוגיה, במאפייני השלטון, בתנאים הכלכליים ועוד. מכאן שחקר ההתייחסות אל המים ואל הנחל יאפשר לחשוף את סיפור המקום והזמן מנקודת מבט ייחודית.<sup>13</sup> ממחקריו של שמואל אביצור על נחל איילון למדנו על הפעילות הערה של בני האדם סמוך לנחל וליוכליו במהלך ההיסטוריה.<sup>14</sup> אביצור תיאר את מאפייניו הגאומורפולוגיים של הנחל והציג מידע על הסיכוי שלו לעלות על גדותיו, נוסף על תיאור פעולות ההתיישבות סמוך אליו, אולם הוא לא עסק בהתמודדות של המתיישבים ושל השלטון עם השיטפונות.<sup>15</sup>

כדי להכיר את אופן ההתמודדות שלהם עם מופעי השיטפון ולחשוף את מערכות היחסים בין הרשויות נעזרתי במגוון מקורות ראשוניים: בפרוטוקולים, בהתכתבויות, בדו"חות ובמפות. מידע משלים על הדיונים ועל ההחלטות שחשפתי בתיקי הארכיון מצאתי בעיתונים היומיים. להשלמת המידע על התהליכים ועל המעשים נעזרתי במקורות משניים ובמצאים בשטח. בדיונים על הפעולות באפיק הנחל כפתה ועדת השמות הממשלתית את שינוי שמו.<sup>16</sup> עד אז היה נהוג לקרוא לנחל בשמו המסורתי-מקומי ואדי מוצררה (Musrara). ועדת השמות בחרה לנחל את השם העברי – נחל איילון.<sup>17</sup> את ההחלטה הזאת אימצה מועצת העיר תל אביב יפו לאחר דין ודברים בין נציגי העירייה לנציגי ועדת השמות. רק כעבור זמן מה החל השם החדש לשמש באופן קבוע את הפקידים, את התושבים ואת העיתונאים.<sup>18</sup> אמנם שמו של הנחל שונה, אבל האתגרים שהוא הציב לתושבים שהתגוררו סמוך אליו לא השתנו, ואולי אף התעצמו, לנוכח התרחבות השטח הבנוי ממזרח לנחל והצטופפותו.

## נחל איילון ואתגר השיטפונות

שטח אגן ההיקוות של נחל איילון הוא כ-815 קילומטר רבוע וצורתו טרפז (איור 1). בתחום ההתנקזות של הנחל יש שלושה חלקים: הר, שפלה ומישור, שהנחל מתפתל בו ויוצר

13 James Salzman, *Drinking Water – A History*, Overlook Duckworth, New York & London 2017, pp. 15-24; ונסן למיר, 'צמא בירושלים: ההיסטוריה של העיר בראי הספקת המים, 1948-1949', *קתדרה*, 151 (תשע"ד), עמ' 157-158.

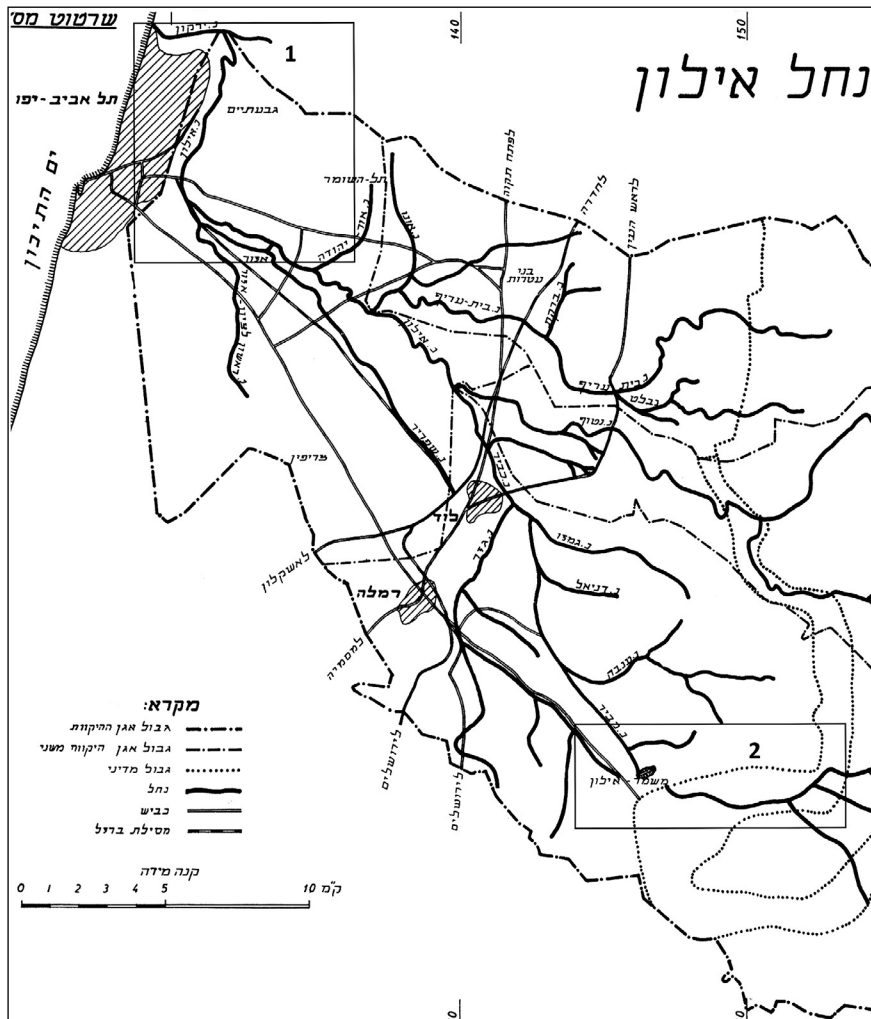
14 שמואל אביצור, 'תמורות כלכליות במרחב בקעת – אונו: מימי הבית השני ועד קום המדינה', בתוך: שרגא מרטון, *אגן נחל איילון המערבי – האזור ויישובו הכפרי*, הקיבוץ המאוחד, תל אביב תש"ל, עמ' 89-103.

15 הנ"ל, *נחל איילון ואדי מוצררה*, מרכז לתרבות והסברה, תל אביב תשי"ב.

16 מירון בנבנשתי, 'המפה העברית', *תיאוריה וביקורת*, 11 (1997), עמ' 7-29.

17 מזכיר ועדת השמות הממשלתית אל מהנדס העיר, 24.6.1952, אעת"א, 2548-04.

18 עיריית תל אביב יפו, חוזר 22, 17.8.1952, שם; למרות הודעתה הרשמית של העירייה בעניין שינוי השם, הוא לא נקלט. בחלוף שמונה שנים, בסוף שנת 1959, נדרש שוב מזכיר ועדת השמות להעיר לעירייה בעניין השימוש בשם.



איור 1: אגן ההיקוות של נחל איילון. ריבוע 1 – הנחל בתחומי השטח העירוני של העיר תל אביב-יפו; ריבוע 2 – הסכר על תוואי נחל כביר בתחומי עמק איילון (ראו בהמשך הדברים)  
 המקור: 'הטיית נחל אילון – תכנון ראשוני', הוכן ותוכנן על ידי תה"ל – החברה לתכנון המים לישראל, מהדורה שנייה, אוגוסט 1965

אזורי הצפה. הסתעפות יובליו משתנה לאורכו, והיא צפופה בהר, בינונית בשפלה ודלילה במישור. בבקעת אונו (המשתרעת בצורת משולש ממורדות ההרים עד הים) כל יובלי נחל איילון מתלכדים, והנחל המאוחד מפלס לו דרך בתוך הבקעה. במרחק שלושה קילומטר

בערך מחוף הים הנחל פונה צפונה, והוא זורם עוד שישה קילומטר עד שהוא נשפך אל הירקון. חלק זה נכלל משנת 1949 בתחומי העיר תל אביב-יפו.<sup>19</sup> במבואותיה הדרומיים המזרחיים של העיר הנחל, המשתרך עד נקודה זו באפיק רחב ומתפתל, נהיה ואדי קטן שקירותיו זקופים. בקרבת שכונת מונטיפיורי (ממערב לנחל) ואחריה גדות הנחל מקבלות צורה נאה; עצי איקליפטוס נשתלו בהן, ואפיקו הישר והמוגן מפני קרני השמש שימש לצורכי פנאי ונופש.

למרות התרחבות האפיק הוא לא הצליח להעביר את כמויות המים העצומות שזרמו דרכו בימים גשומים במיוחד באגן הניקוז. מי הנחל גלשו אל שוליו והציפו את השטחים הקרובים.<sup>20</sup> מתוך הנתונים שנאספו על מספרם של מופעי השיטפונות בנחל אפשר לקבוע כי תדירות עליית המפלס הייתה בינונית-גבוהה.<sup>21</sup> זה היה כמעט עניין של שגרה חורפית ומציאות שבוודאי חייבה פיתוח תרבות של ניהול שיטפונות (flood control).

מידע מדויק יותר על היקף ההצפות באזורי המגורים שממזרח לנחל אפשר לקבל מהדין וחשבון שהכין המומחה האמריקני ג'יימס קוטון (Cotton). בדוח שהכין קוטון עבור העירייה לקראת גיבוש התכנית להנחת מסילת רכבת (ראו בהמשך הדברים) הוא הציג נתונים בנוגע לשיטחים שהוצפו בחורף 1951. הוא חשף מה יהיה היקף השיטפון במרחב אם תגדל כמות המשקעים באגן הניקוז.

לכל הגורמים שעסקו בנושא היו ברורים אפוא היקף התופעה ומשמעותה. בסתיו 1949 פנתה העירייה לממשלה בדרישה לפתרון הבעיה. שמחה בלאס, מנהל מחלקת המים במשרד החקלאות, ענה בשם הממשלה ותיאר את הפעולות המתכוננות 'בעית הטית או מניעת שיטפונות ואדי מוסררה קשורה בתכנון הכללי והארצי, לתפקיד זה הוזמנו מומחים מאמריקה [...] אפשר לראות מראש שפתרון השאלה קשור בהשקעות יסוד גדולות, ודרוש תכנון יסודי החורג מגבולות הנעשה עד עכשיו בארץ'.<sup>22</sup> בלאס הודה באחריות שיש למדינה בנושא ועדכן במעורבותה הצפויה, אבל גם סיפק הסבר לדחייה האפשרית בטיפול בעניין.<sup>23</sup> לפי תשובה זו, ההתמודדות עם השיטפונות הוטלה על העירייה.

19 דב ניר, גיאומורפולוגיה של ארץ ישראל, אקדמון, ירושלים תשל"א, עמ' 54-55.

20 אביצור, נחל איילון, עמ' 77-106.

21 עזרה והצלה בימי שטפונות (תדריך), עונת הגשמים 1961/62, אעת"א, 33/7.

22 שמחה בלאס אל אליעזר פרי, מ' 1949.10.2, שם, 2534-04.

23 מתשובתו של בלאס לא ברור לאילו מומחים התכוון ובאיזה פרויקט מדובר. ייתכן כי הוא התכוון לפעולות לתכנון מפעל המים הארצי (לימים המוביל הארצי) שעתידות להתחיל בשנת 1952. לענייננו חשובה העובדה שכבר במסמך 'אוצרות המים הארצי (לימים המוביל הארצי) שעתידות להתחיל בשנת 1952. לענייננו חשובה העובדה שכבר במסמך 'אוצרות המים הארצי ישראל - סיכויי השקאה ופיתוח הירדו-אלקטרי', שהפיקה חברת מקורות בפיקוחו של בלאס בשנת 1944, הוצג מידע על מי השיטפונות. המידע היה חלק מהסקירה הכללית שנכללה במסמך זה על סך היצע המים האפשרי בתחומי ארץ ישראל המנדטורית והמדינות השכנות, שם, עמ' 9-10.



איור 2: מפה מדוח המהנדס קוטון. הקו הרציף מציין את ההצפה בדצמבר 1951. הקו המקווקו מציין את ההצפה האפשרית (על פי הערכתו של המומחה) במקרה של 1,000 מילימטר גשם באגן הניקוז. כמו שאפשר לראות בשני התרחישים המוצגים במפה, השכונות ממזרח לאיילון יהיו מוצפות לחלוטין בשל גובה הקרקעות באזור, הרכב הקרקע וצורתו של הנחל

המקור: דוח ראשוני על ואדי מוצררה, מאת ג'יימס קוטון, אפריל 1952 (אנגלית), אעת"א

## מקבלים אחריות – ניסיונות העירייה לטפל בשיטפונות

עד הקמת המדינה היו השכונות שממזרח לאיילון שייכות לעיר הערבית יפו.<sup>24</sup> במציאות היומית התקשתה מחלקת התכנון של יפו לפעול למען תושבי השכונות. בעקבות עליית מפלס מי הנחל פנו תושבי השכונות הללו לעיריית תל אביב (בתקופת המנדט היא זכתה למעמד של township) וביקשו סיוע. פקידי העירייה דיווחו על הנזקים שנגרמו לתשתיות ולבתי התושבים ואף עזרו. זה היה בעיקר סעד זמני (ציוד, בגדים) והעירייה לא פעלה כלל למען פיתוח תשתיות או לשם הסדרה של תוואי הנחל.<sup>25</sup> לקראת סיום תקופת המנדט גובשה תכנית להפוך את המרחב שממזרח לנחל למרחב תכנון נפרד מהעיר יפו ומתל אביב. מחלקת העבודות הציבוריות של הממשלה גיבשה תכנית לטיפול בבעיות הניקוז באזור. התכנית לא יושמה הלכה למעשה; קשיים רבים הוערמו, ולבסוף היא בוטלה. עם הסיבות לביטול התכנית אפשר למנות את התנגדותם של התושבים לביצוע פעולות בשטח. אחת הסיבות להתנגדותם הייתה חששם שמא תפגע הסדרת התשתיות בבעלותם על הקרקע (שטרם הוסדרה ושאוּלֵי לא הייתה קיימת). נוסף על כך, הוועדים של שכונת התקווה ושל שכונת עזרא התקשו לאסוף כסף מכלל התושבים עבור פעולות הפיתוח, ולא היו ברשותם האמצעים החוקיים לכפות את התשלום.<sup>26</sup> גם היחסים הבין-אישיים בין תושבי השכונה, שהביאו לא אחת למקרי אלימות (למשל בנוגע לאספקת מים), נמנו עם הגורמים המרכזיים לאי-יישומה של התכנית. בהיעדר הסכמה של התושבים על ביצוע פעולות התקשו גם הרשויות למצוא פתרון לבעיות. הנהלת המחוז ניסתה לסייע בניקוז השטחים שמחוץ לגבולות השכונה, אולם במרחבים אלו נתקלו הרשויות בחוסר שיתוף פעולה מצדם של בעלי האדמות.<sup>27</sup> כאמור, לאחר הקמת המדינה הוחלט לכפות על תל אביב את סיפוח השכונות שממזרח לנחל לעיר למרות תנאי התברואה הירודים באזור זה, ואולי בגללם.<sup>28</sup> בעקבות גידולן של השכונות לאחר הקמת המדינה (ללא תכנון וללא פיתוח תשתיות) גדל הנזק בשכונות הללו בשל בעיות הניקוז.

לנוכח עליית מפלס נחל איילון וההצפות הנוספות בתחומי העיר הקימה העירייה בחורף 1951 ועדה לטיפול בנפגעי השיטפונות.<sup>29</sup> הצורך בהקמת הוועדה נבע מהיקף הנזקים שנגרמו לרכוש ולתשתיות וללחצים שהפעילו תושבי העיר על נבחרי הציבור. ועדת השיטפונות עסקה במתן סיוע לתושבים. כחלק מסיוע זה אותרו מבנים למגורים חלופיים וסופקו ציוד ובגדים. הוועדה יזמה סקר נזקים ותיאמה טיפול מסוים בנזקים

24 משרד מחוז המושבות אל ועדי שכונת התקווה ושכונת עזרא, 8.3.1944, ארכיון המדינה (להלן: "א"מ), מ-34/6351 (אנגלית).

25 דוח על פעולות העזרה של המחלקה לנגועי השטפון, 15.11.1938, אעת"א, 04-2534.

26 ועד שכונת התקווה ושכונת עזרא אל קצין מחוז המושבות, 25.10.1944, א"מ, מ-6433/8.

27 מנהל מחוז תל אביב אל מנהל מחוז לוד, 29.10.1944, שם.

28 נתי מרום, עיר עם קונספציה – מתכננים את תל אביב, בבל, תל אביב 2009, עמ' 186-187.

29 'עמנואל – תפתח תיק מיוחד "נפגעי השיטפונות"', 1.11.1952, אעת"א, 105-7(14).



שנגרמו למבנים (למשל תיקונים קלים במבנים, שאיבת מים). בכל הקשור לטיפול בתוואי הנחל נעזרה העירייה בדחפורים ובציוד כבד שהיא שאלה מהצבא כדי לפעול בשטח, אולם היקף הפעילות בנחל היה מצומצם. בחורפים שאחרי כן נדרשה העירייה להמשיך ולטפל באותן בעיות. על היקף הנוזקים לרכוש ולתשתיות אפשר ללמוד ממספרן הרב של הפניות שהתקבלו בוועדה; בחורף 1952 למשל התקבלו כ-1,900 בקשות לפיצויים ולסיוע. לצורך בדיקת הזכאות לסיוע נשלחו עובדי העירייה לבחון את הבתים ואת התשתיות. העובדים נחשפו בבדיקתם לנוזקים הרבים בבתי התושבים. היקף הנוזקים השתנה בהתאם למרחק של הבתים מתוואי הנחל ובהתאם לאיכות התשתיות במרחב.<sup>30</sup> בעקבות הגידול במספר התושבים בשכונה התרחבה הבנייה הלא חוקית והצטמצמו השטחים הפתוחים, ועמם גם המרחבים המיועדים לתשתיות. בהיעדר איחוד וחלוקה מחדש של קרקעות (פרצלציה) ובהיעדר מידע מסודר על גודל הנכסים התקשתה העירייה לגבות מסים ולממן את הפעילות להסדרת התשתיות בשכונת התקווה, בשכונת עזרא ובשטחים הסמוכים אליהן. לאחר שנים של התמודדות עם ההצפות גיבשה העירייה נהלים לטיפול בנוזקים ולשיקום התשתיות ובתי התושבים. כתיבת הנהלים העידה כי מובן שהשיטפונות הם חלק משגרת החיים בעיר. כחלק מן הנהלים נקבעה תכנית הפעולה של מחלקות העירייה בעת שיטפונות. כן נקבע מנגנון ההתראה ונקבעו הנחיות הפיננסי של התושבים לצורך הבטחת שלומם ובריאותם.<sup>31</sup> כאמור, פעולות אלו נועדו להתמודד עם השלכותיה של הבעיה, ולא לפתור אותה.

בסוף כל חורף ביקשה העירייה לבצע כמה פעולות באפיק הנחל כדי להקטין את הנוזקים הצפויים. לשם כך היא פנתה למשרד הפנים בבקשת הלוואות לביצוע העבודות, אולם נענתה בשלילה.<sup>32</sup> השיח בדבר השתתפות הממשלה במימון הפעולות נמשך כמה שנים. בהיעדר חקיקה מעודכנת ועניינית שמגדירה את היחסים בין הרשויות בנוגע לתשתיות ולפיתוח (חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות נחקק רק בשנת 1957; חוק המים נחקק רק בשנת 1959; וחוק התכנון והבנייה – ב' 1965) ובהיעדר תקנות היה עניין מעורבות המדינה במימון פעילות הניקוז נתון לרצונם של המחליטים. יתרה מכך, הממשלה הגבילה את העירייה בהעלאת גביית המסים לצורך טיפול בנוזקים. הגבלות אלו פגעו ביכולת הכלכלית של העירייה לטפל במופע המשתנה של הנחל.<sup>33</sup>

לקראת חורף 1952 תכננה העירייה לבצע כמה פעולות בתוואי הנחל כדי לצמצם את היקף הנוזקים לשכונות, ובכלל זה ביטול כמה פיתולים של הנחל סמוך לשכונות שממזרח לנחל איילון והעמקת האפיק באזורים אחרים.<sup>34</sup> פעילות ההסדרה של אפיק הנחל כללה גם

30 יעקב שביט וגדעון ביגר, ההיסטוריה של תל-אביב: משכונות לעיר (1909-1936), רמות, תל אביב 2001, עמ' 202-203.

31 עזרה והצלה בימי השיטפונות (תדריך), עונת הגשמים 1961-1962, אעת"א, 7-33.

32 ישראל רוקח אל שר הפנים, 24.6.1952, שם, 04-2544.

33 אלדר, בכוחותיה העצמיים, עמ' 129-135.

34 עיריית תל אביב יפו, הצעת מחירים, ללא תאריך, אעת"א, 04-2548.

הפקעת אדמות לצורך יישור התוואי שלו, ובכלל זה חילופי קרקעות עם המדינה – מתוך רצון טוב ולא לפי תכנית מגובשת ומקיפה.

נוסף על בעיית השיטפונות החל להיווצר במרחב מפגע נוסף. בהיעדר מערכת ביוב מסודרת נהגו התושבים להשתמש בתשתיות הניקוז (הרעועות) של הגשמים כדי להזרים את הביוב מבתיהם אל מחוץ לשכונות, אל הנחל. הנחל התמלא ביוב, ולא היה אפשר לסלקו. היו מי שחשבו בעירייה כי זה פתרון מצוין, ולימים אף הוגשה הצעה לניצול תוואי הנחל לסילוק הביוב. הצעה זו עוררה התנגדות רבה, ולא הגיעה לידי מימוש.<sup>35</sup> לקראת חורף 1953-1954 וגם בשנים שאחרי כן חזרה העירייה וביצעה כמה פעולות מקומיות בתוואי הנחל כדי לצמצם את היקף הנזקים שגרמו השיטפונות.

בחורפים שאחרי כן עקבו העירייה והמשטרה בקביעות אחר עליית מפלס הנחל וההצפות הנוספות בתחומי העיר. בשיאו של אחד החורפים נרשמו שלושה ימי גשם רצופים בתל אביב, ואלה אילצו את העירייה לפנות כ-800 איש מאזורי המגורים שנפגעו. היקף הנזקים באירוע זה היה מצומצם, וראש העירייה היטיב להסביר את האירועים בישיבת מועצת העיר 'אולם האסון השנה היה קטן בהרבה, וזאת משתי סיבות. לא היו גשמים בהרים [...] כך לא זרמו מים רבים ביובלים השונים ונעשו על ידי העירייה סדורים טכניים מרובים אשר הקלו על המצב'.<sup>36</sup> הצהרת ראש העירייה עוררה תגובות מחאה בקרב חברי המועצה. הם טענו למשל שהיה אפשר לצמצם עוד את הפגיעה בשכונות אילו נעשו פעולות נוספות. את הביקורת הזאת מתחו בעיקר אנשי סיעת ההסתדרות (זו זכתה לתמיכת מפא"י). דובריה ביקשו להקים ועדת חקירה שתבחן את סדר העדיפויות של העירייה בטיפול בתשתיות. לעומתם, נציגי הקואליציה טענו כי יש לחזור ולהציג דרישה לפתרון הבעיה מהממשלה. חילופי האשמות הללו משקפים את המתח בין השלטון בתל אביב-יפו, שנשלט בידי המחנה האזרחי (ולכן הותקף בידי נציגי סיעת הפועלים), ובין השלטון המרכזי, שנשלט בידי מפא"י.

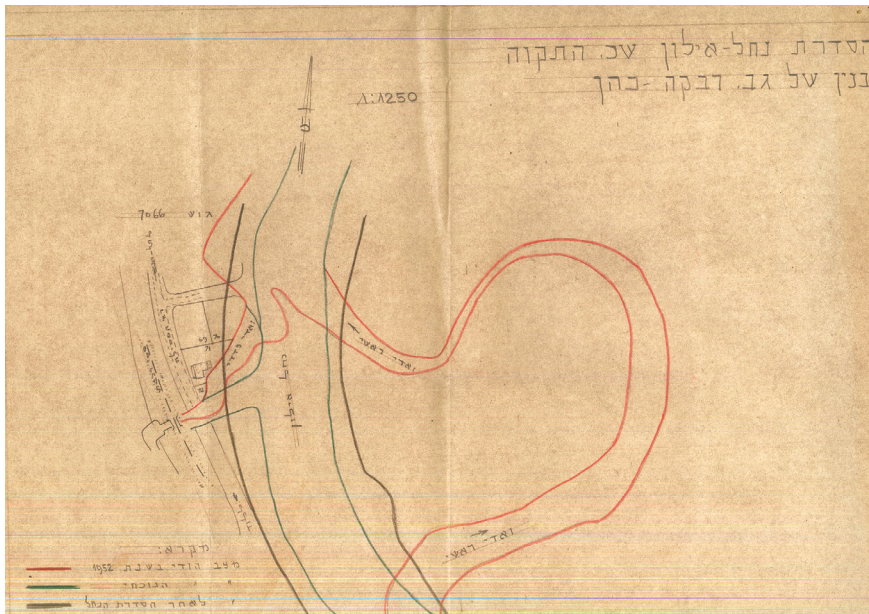
עניין מצוקתם של תושבי השכונות במזרח האיילון (ובאזורים אחרים בארץ) הגיע גם לדיון בכנסת. בנובמבר 1955, בעקבות פגעי הגשם בראשיתו של החורף פנתה העירייה לשר הפנים לקבלת סיוע. פניית העירייה לשר הייתה בהמשך לשיח שהתקיים בנושא בכנסת.<sup>37</sup> בדיון במליאת הכנסת הוצג מידע על היקף הנזקים ונמתחה ביקורת על פעולות הממשלה: 'ואני פונה לחברי הבית: אין זאת שאלה פוליטית, זוהי שאלה של עזרה לאלה שנתנו את אמונם בכל חברי הכנסת היושבים פה', אמר חיים מגורי-כהן, מתנועת החרות.<sup>38</sup>

35 סופרנו י' דוד, 'היהיה נחל מוסררה ביב פתוח?', חרות, 14.6.1953, עמ' 2.

36 החלטות המועצה השביעית בישיבתה ה-200, 5.1.1955, אעת"א, מועצה שביעית – החלטות המועצה.

37 6. עזרה לנפגעי השטפונות, דברי הכנסת, ישיבה כ"ו, א' בכסלו תשט"ו (16.11.1955), עמ' 346.

38 'ה. הצעות לסדר היום – נזקי שטפונות – חיים מגורי-כהן (חרות)', שם, ישיבה כ"ז, ז' בכסלו תשט"ו (22.11.1955), עמ' 352.



איור 3: דוגמה לעבודות שביצעה העירייה בתוואי הנחל בשנת 1964, בהיעדר פתרון ראוי אחר. מצד ימין תוואי הנחל המתפתל כמו שהיה לפני שבוצעו עבודות היישור (הקו משמאל) המקור: נחל איילון, אעת"א, 04-2548

בתגובה להערתו הצינית של שר הפנים ישראל בר יהודה – 'צריך באמת לבדוק, שמא הממשלה כיוונה את השטפון דווקא לדירותיהם של אלה, אם הם אנשי חרות' – ענה מנחם בגין מהאופוזיציה: 'הממשלה החבלנית הזאת יכולה לעשות הכל'.<sup>39</sup> דוברים אחרים הפנו אצבע מאשימה גם לעיריית תל אביב-יפו ודרשו שהכנסת והממשלה יפקחו על פעילותה של העירייה. שר הפנים (אחדות העבודה – פועלי ציון) תיאר בפני המליאה את הפעולות שעשו משרדי הממשלה ונמנע מלתאר את הפעולות שביצעה העירייה. הדיון נמשך בוועדת הפנים; זו עסקה בהגדלת התקציב לטיפול בנפגעי השיטפונות, אך נמנעה מלעסוק בפתרונות המניעה האפשריים.<sup>40</sup> הפעולות למניעה השיטפונות היו נתונות להחלטת משרדי הממשלה, ואלו טרם החליטו אז בנושא. איתני הטבע לא המתינו למעשי העירייה או להחלטות הממשלה; ותושבי השכונות לא יכלו להמתין לטיפול המקיף בבעיה:

יש הכרח עוד הקיץ לתקן את אפיק הוואדי ולחסל את פיתוליו למען למנוע את מפולות הקרקע וסחיפתן וסיכון בתינו ע"י מפולת [...] ידוע לנו שקימת תכנית גדולה להטית

39 שם, עמ' 353.

40 שם, עמ' 352.

הואדי מחוץ לתל אביב [...] אולם גם ידוע לנו שתכנית זו תבוצע אולי בעוד מספר שנים, ובנייתם האם נוסף לחיות כל חורף תחת הסיוט של גריפת בתינו בזרמי הואדי?<sup>41</sup>

כאמור, התושבים הפנו את טענותיהם אל הרשות המקומית. העירייה מבחינתה התמודדה במגוון דרכים עם השיטפונות, ואי־אפשר לזהות בקרב ההנהגת העירייה התעלמות או אדישות. פעולות העירייה הוגבלו למרחב השטח העירוני, והיקפן המצומצם נבע מן היכולות הטכניות המוגבלות ומן התקציב שיכלה העירייה להעמיד לטיפול בנושא. חוסר התמיכה של משרדי הממשלה בעירייה, שבא לידי ביטוי בסירוב לבקשות הלוואות ובאי־אישור לגביית מסים ייחודית, נבע מכמה סיבות. נוסף על קשיים ארגונים והיעדר חקיקה, נדמה כי הרקע לקשיים שהערימו פקידי הממשלה נבע ממחלוקת פוליטית בדבר השליטה בשלטון המקומי. מתוך ההתכתבויות אפשר ללמוד על היעדרה של הניצעה מצד הממשלה לסייע לעירייה בפתרון הקשיים. גם לאחר שהצליחה מפא"י לזכות בשליטה בעירייה (1959), שאז נמנה ראש העירייה עם מפלגת השלטון, המשיכו פקידי השלטון המרכזי להדגיש כי הפתרון לנחל איילון מצריך טיפול מקיף בתוואי הנחל ונמנעו מלסייע לפעילות השוטפת בתחומי העיר. כאשר החלו רשויות המדינה לטפל בבעיה בשטח שמחוץ לתחומי העיר נתגלעו מחלוקות רבות בין הפקידים המקצועיים. חילוקי דעות אלו הביאו לעיכובים נוספים בטיפול בבעיה. התושבים המשיכו להתלונן, והשיח על מציאת פתרון לבעיה מחוץ לגבולות המוניציפליים נמשך.

#### הדיונים ברשויות המדינה על הפתרון האפשרי

באביב 1952 כבר היה ברור לדרג המקצועי כי הפתרון לשיטפונות בנחל איילון טמון בטיפול בנחל ובמימיו מחוץ לתחומי השטח העירוני. כאמור, בלאס רמז לכך עוד בשנת 1949. אך רק כעבור זמן רב גובשו הפתרונות. השיח אז התמקד בוויסות אפיק הנחל לחוף הים ביפו.<sup>42</sup> הדיון על מימון במיזם הקדים את הדיון על גיבוש הפתרון ההנדסי, ובעניין זה התרחשו התפתחויות נוספות.

עוד באותה תקופה מינה שר התחבורה דוד צבי פנקס ועדה לבחינת חציית תל אביב באמצעות רכבת. הוועדה עסקה בנושא כחלק מהפעולות לגיבוש תכנית תחבורה ארצית. בוועדה היו חברים נציגים ממשרד התחבורה וממשרד הפנים (אגף התכנון), נציגים מעיריית תל אביב יפו ומהנהלת הרכבת. הינץ ראו, נציג אגף התכנון בוועדה, התווה את הפתרון המתגבש: 'וואדי מוסררה מהווה דרך טבעית החוצה את הפיתוח העירוני המרוכז באגן הירקון, לכן הגיוני להעביר לאורכו את הרכבת ולאחד לאורך הקו הזה את שירותי

41 תושבי שכונת עזרא ב אל ראש עיריית תל אביב, 6.7.1965, אעת"א, 04-2546.

42 מהנדס העיר אל ראש העיר, 9.3.1952, שם, 04-2548.

הנוסעים'.<sup>43</sup> בעקבות ההסכמה בדבר התאמתו של תוואי הנחל לשמש מרחב לפיתוח מסילת הרכבת נתגלעו חילוקי דעות בנוגע לאופן ההגנה על המסילה מפני השיטפונות. בעניין זה הוצגו לפני הוועדה כמה חלופות. נוסף על חלופות של הקמת המסילה על סוללה והכשרת מנהרה (עבור המסילה) הוצגו האפשרויות של מיגון המסילה באמצעות קירות מגן והטיית הנחל (לאזור יפו).

לצורך קביעת החלופה המועדפת התייעצו חברי הוועדה עם מומחים שונים. בלאס הוזמן לחוות את דעתו וקבע נחרצות כי ההצעה להטיית האיילון אל הים אינה מקובלת עליו. בתור מי שקידם את הגישה לאיגום ולניצול מרבי של כל פוטנציאל המים בתחומי המדינה נחשב בעיניו מעשה ההטיה של מי הנחל לים בזבוז. בלאס – בהמשך לעמדתו החד־משמעית – הציע חלופה 'ישנה הצעה אשר נראת לי מאד, והיא לבנות סכרים על כמה יובלים של המוסררה אשר יבטלו את הזרימה'.<sup>44</sup> הצעתו תאמה את תכנית האגמים שהחלה להתגבש באותה עת, והוא אף הציע לשלב את מי נחל איילון שייתפסו במפעל ירקון-נגב.<sup>45</sup> בעניין איתור מסילת הברזל ומיקומה בתוואי הנחל קבע בלאס כי רצוי לא להעביר אותה בתוך הוואדי. בהמלצת בלאס התייעצו חברי הוועדה עם המהנדס קוטון. קוטון התבקש לבחון את שתי ההצעות בדבר ניהול מי נחל איילון: הטיה או אגירה במעלה הנחל. הוא קבע כי אין אפשרות מעשית להשתלט על מופעי הגאות של הנחל באמצעות מאגרים וברכות. הוא קבע כי מכל האפשרויות למניעת שיטפונות בתחומי העיר, הדרך הזולה היא הטיית נחל איילון לים מדרום ליפו.<sup>46</sup>

בסיום ההתייעצויות החליטה הוועדה לבחור בחלופה של שימוש בתוואי איילון עבור המסילה והטיית הנחל אל הים. המלצותיו של קוטון הוצגו גם לפני מועצת העיר תל אביב (יוני 1952).<sup>47</sup> בשל העלויות הגבוהות של תכנית ההטיה ולמרות הקשיים הצפויים מביצוע תיקונים חלקיים בתוואי הנחל עד ביצוע תכנית הטיה אישרה המועצה את הביצוע של התיקונים המקומיים. בו בזמן אימצה המועצה החלטה לקרוא להקמת ועדת משותפת של העירייה והממשלה ליישום התכנית לוויסות הנחל ולהנחת קו הרכבת. לצורך מימון הפעולות העתידיות נידונה במועצה האפשרות להעלאת מסים והעירייה פנתה לממשלה לקבלת הלוואות. בחודשים שלאחר מכן נמשך המשא ומתן בין העירייה (בתמיכת משרד התחבורה) למשרד הפנים בעניין קבלת הלוואות לצורך ביצוע מדידות ועבודות ראשוניות לצורכי ההטיה. תמיכתו של משרד התחבורה בהענקת סיוע לעירייה בנושא לא הועילה, והתקציב ממשרד הפנים לא התקבל.

43 הינץ ראו אל ראש הוועדה לחציית תל אביב על ידי רכבת, 10.3.1952, א"מ, ג-4/2750.

44 פרוטוקול של ישיבה 3 של הוועדה לחציית תל אביב על ידי הרכבת, 23.3.1952, שם.

45 שמחה בלאס, מי מריבה ומעש, מסדה, רמת גן 1973, עמ' 178-179.

46 דו"ח הוועדה לחציית תל אביב על ידי הרכבת, א"מ, ג-4/2750, עמ' 2.

47 הרצאת המהנדס העירוני, מר משה עמיעז, ישיבה 82 של המועצה השביעית, 1952, אעת"א.

הדיונים בדבר מימון הפעולות לקראת פיתוח תוואי הנחל כתשתית תחבורה נמשכו גם בשנים הבאות. באפריל 1959 מינה מנכ"ל משרד התחבורה ועדה לברור הקשיים בביצוע תכנית הטיית נחל איילון וחציית תל אביב באמצעות רכבת. במוקד דיוני הוועדה הועמדה התכנית שגיבשה העירייה (1954) לפיתוח כביש מהיר סמוך לתוואי המסילה. הצעה זו נכללה בתכנית האב לתל אביב-יפו שגיבש המתכנן היהודי האמריקני אהרן הורביץ.<sup>48</sup> בעניין נחל איילון המליצה הוועדה לאמץ את תכנית ההטיה של הנחל אל יפו ולהקים מערך ניקוז לשכונות משני צדי הנחל, שיתחבר אל הירקון. זה היה למעשה תחליף לתוואי הנחל שעתיד להתייבש ומתווה ראשוני לתיעול העתידי של הנחל.<sup>49</sup> ההמלצות פורסמו, אך הפעולה בעקבותיהם בוששה לבוא. בסוף שנת 1960 הקים שר החקלאות רשות ניקוז נחל איילון.<sup>50</sup> כעבור שנה אושרה תכנית האב לניקוז הנחל, אך כעבור שנתיים פרשה העירייה מרשות ניקוז זו. באישור שר החקלאות הצטרפה עיריית תל אביב-יפו לרשות הניקוז (החדשה) מורד איילון. בעודם מתווכחים ומייסדים רשויות ניקוז ומשגובש מתווה אפשרי לפתרון בעיית השיטפונות המשיך הנחל לגאות.<sup>51</sup>

כאמור, עוד מראשית שנות החמישים היה ברור לרשויות כי הפתרון לבעיית ההצפות בשכונות שתאירתי למעלה תלוי בטיפול מקיף במרחבי הניקוז של הנחל. הדיון בניקוז הנחל לא הועמד בפני עצמו אלא שולב בדיונים על פיתוח תשתיות התחבורה במרחב. השילוב של הפתרון לבעיית הניקוז עם יצירת תשתית לאומית-מרחבית וכן תשתית לתחבורה נראה הגיוני וההנחה בבסיסו הייתה כי יש סיכויים כלכליים לממשו. אלא שכמו שתואר כאן, חילוקי דעות מקצועיים, היעדר רציפות בטיפול בנושא, קשיי משילות ועוד הובילו לעיכוב בטיפול בתכניות. בשל כך גם נדחה הטיפול בניקוז נחל איילון. אחת המחלוקות בעניין ניקוז הנחל הייתה סוגיית תפיסת המים והשימוש בהם. בלאס ועמיתיו לא היססו להציג את עמדתם בנושא עוד בדיונים הראשונים. גם לאחר שנדחתה דעתו של בלאס לא ירד עניין הטיפול במימי נחל איילון מסדר היום.

## מאבקם של אנשי המים והתכניות להקמת סכרים ואגמים

מיד לאחר הקמת המדינה התעניינו מחלקת ההתיישבות בסוכנות היהודית, משרד החקלאות ולימים גם אגף התכנון במשרד הפנים בהקמתם של סכרים באתרי נחלים שונים ברחבי

48 מרום, עיר עם קונספציה, עמ' 208-209; הורביץ גם הציע לבצע 'התחדשות עירונית' בשטחים שממזרח לנחל איילון. משמעותה של תכנית זו הייתה כמובן הרס של השכונות. אלא שתכנית זו לא יצאה מן הכוח אל הפועל.

49 דוח הוועדה לחציית תל אביב על ידי הרכבת.

50 שר החקלאות אל רשות ניקוז לאזור ניקוז נחל איילון, 28.10.1960, א"מ, גל-9424/2.

51 לדוגמה [ללא שם מחבר], '320 מ"מ גשם כבר ירדו בגליל המערבי - נחסם גשר על נחל איילון', דבר, 16.12.1964, עמ' 8.

הארץ לצורך הגדלת היצע המים. לפי תכנית שגובשה בנושא הוחלט על הקמת כמה סכרים לאגירת מי הנגר העילי בנחלים אחדים ברחבי הארץ. אחד הסכרים המתוכננים היה הסכר על תוואי נחל כביר (בעמק איילון; איור 1). מטרת הקמת הסכר הייתה כפולה: הקמת מאגר מים שיזין את מפעל ירקון-נגב ומניעת שיטפונות במרחב תל אביב-יפו. על פי התכנית של החברה לתכנון המים לישראל (תה"ל; נוסדה בשנת 1952), בנייתו של הסכר הייתה אמורה להסתיים בשנת 1953. בפועל הסתיים השלב הראשון כשנתיים לאחר מכן. על פי התכנון, הסכר היה עתיד לקלוט כשישה מיליון מטר מעוקב בשנה. בארבע שנות פעילותו הראשונות של הסכר היה היקף הזרימה אליו כמיליון מטר מעוקב בלבד.<sup>52</sup> מי הנגר שנאספו העשירו את מי התהום, ולכן נמנעו הרשויות מלבצע עבודות נוספות בסכר זה; ונמצא כי השפעת הסכר על מופע הגאות של הנחל בתחומי העיר הייתה מינורית. אמנם חלק ממי הנגר העילי נתפסו בסכר, אך היה זה רק סכר אחד לשלל יובליו של נחל איילון.

בינואר 1955 החלה חברת מקורות להתעניין בנחל וביובליו. מהנדסי המים של החברה היו מוטרדים מאבדן המים לנוכח התכנית המתגבשת להסטת הנחל אל הים 'אין זה נראה מוצדק לוותר על כמות מים משוערת לנצול של כ-7.5 מלמ"ק אלא אם כן חסימת המים תחייב השקעות כבדות מאד'.<sup>53</sup> נציגי החברה גיבשו תכניות ראשוניות בדבר אפשרות ניצול המים וביקשו לקדמן. כאמור, בסוף 1955 הודו אנשי תה"ל כי הסכר שהוקם בעמק איילון אינו יכול לסכור לחלוטין את הזרימה בנחל 'מאחר שחלק מהשיטפונות מופיע בגלים גדולים, אין אפשרות להימנע מהפסדי מים מסוימים'.<sup>54</sup> לדבריהם, אפשר להמשיך לצמצם את אבדן מי השיטפונות באמצעות הקמת אגמים. הקמתם תסייע לדבריהם להגנה על תל אביב-יפו מפני השיטפונות. לפי עמדתם עסקו אנשי תה"ל באיתור שטח מתאים להקמה אפשרית של אגם על נחל כביר. השטח שאותר נועד להמשך פיתוחו של שדה התעופה לוד.<sup>55</sup> אגף התכנון במשרד הפנים התנגד למקום המוצע, והתנגדותו חשפה עימות חריף בין אגף התכנון ובין תה"ל. אנשי האגף ביקשו לבחון את הקמתם של הסכרים לפי התכנון הארצי הכולל (כל הצעה כזאת דורשת פתרון מקיף ויסודי של בעיות תכנוניות ארציות ואזוריות), ואילו אנשי תה"ל נמנעו דרך קבע מלשתף פעולה בדיונים בעניין זה. תה"ל ראתה בעצמה ריבונית לתכנן ולדרוש הפקעת אדמות לצורך המיזמים של המים ללא מגבלה. 'מדיניות' זו גובשה בידי בלאס מתוקף המעמד שניתן לו בהיותו יועץ ראש הממשלה לענייני מים ובשל אישיותו.<sup>56</sup> החלופה הנוספת שהציעה תה"ל להקמת אגם הייתה במרחב שממזרח לתל אביב ובקרבתה. גם להצעה זו התנגד מנהל התכנון – כי השטח יועד לפיתוחה של אור יהודה

52 'סכרים ומאגרים בינויים ע"י תה"ל דו"ח עקיבה מסכם עד שנת 1959', חלק א, תה"ל 1964, עמ' 23-22.

53 הטיית נחל איילון, מקורות חברת מים בע"מ, 5.1.1955, א"מ, ח-1415/8.

54 אהרן וינר אל אגף התכנון, 20.10.1955, שם, ג-2714/4.

55 אליעזר ברוצקוס אל אגף הנכסים, 21.10.1956, שם.

56 ראו לדוגמה את הדרתו של אגף התכנון מדיוני התכנון של מפעלי המים: מיכאל יבור אל אריה שרון (מסמך פנימי), 10.4.1950, שם, ג-2712/13.

ולפעילות חקלאית. בניסיון נוסף לשכנע את הרשויות להפקיע את הקרקע באזור אור יהודה חזרו אנשי תה"ל וטענו כי הקמת האגם תסייע במניעת שיטפונות בתל אביב. אולם הם חזרו והדגישו את המטרה העיקרית בעניין זה: 'ברור לכל שהמים הם יסוד קיומנו בארץ זו ואסור לבזבז אותם על ידי הזרמתם לים'.<sup>57</sup> הדיונים בעניין הקמתם של האגמים באזורים שהוצעו נמשכו גם בראשית שנות השישים (איור 4).

בפברואר 1963 גיבשה חברת תה"ל עוד הצעות לניצול מי השיטפונות של הנחל. המשותף לכל ההצעות הללו היה איחוד מרבי של מי השיטפונות והוספת מים למאזן המים הארצי.<sup>58</sup> גם הצעות אלו, כמו ההצעות הקודמות, לא קודמו לקראת ביצוע. בשנת 1965 ביקשה חברת נתיבי איילון מתה"ל להכין תכנית ראשונית להטיית נחל איילון. הטיית הנחל נדרשה לצורך קידום התכנית לפיתוח התשתיות בתוואי המטופל של הנחל. חברת נתיבי איילון ביקשה



איור 4: מאגר כביר המערבי (1961) – אחת ההצעות להקמת מאגר על נחל איילון. המקום שנבחר היה מצפון ליישוב אזור וסמוך לשכונת עזרא, במבואותיה הדרומיים מזרחיים של תל אביב-יפו. בהצעה (ריבוע 1; משמאל לאגם המתוכנן) אפשר לראות את תוואי תכנית ההטיה של איילון לכיוון הים סמוך למרחב המתכונן של המאגר

המקור: א"מ, ג-2754/12

57 יוסף אמסטר אל מיכאל יבור, מ-3.8.1958, שם, ג-2714/4.

58 ר' רובינוביץ, ש' יקותיאל, 'ניצול מי שיטפונות של נחל אילון' (דו"ח מוקדם – פנימי), תה"ל 1963, שם, ח-1415/8.



שההצעה תכלול אפשרות של ניצול המים ופיתוח אגן ניקוז.<sup>59</sup> ייעודו של אפיק הנחל כבר היה ברור, והדיון על עתידם של המים נמשך.<sup>60</sup> תכנית ההטיה לא יצאה מן הכוח אל הפועל, ותושבי השכונות נאלצו להמשיך להתמודד עם בעיית השיטפונות ועם הפגיעה בתשתיות.<sup>61</sup> תיעולו של הנחל כחלק מפעולות הפיתוח ובניית תשתית התחבורה החל כעבור שנים מספר.<sup>62</sup> בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה ולנוכח הקמתו של מפעל ירקון-נגב, ראשון מפעלי המים הגדולים של המדינה, היה קולם של אנשי המים ברור. בראשותו של בלאס ובתמיכתם של הפוליטיקאים לוי אשכול, פנחס ספיר ואחרים גובשו תכניות ונעשו פעולות לניצול מרבי של היצע המים ברחבי המדינה.<sup>63</sup> בעקבות שיח זה התגלעה לא אחת מחלוקת כמו זו שהתפתחה בנושא העברתם של מי מעיינות הירקון אל הנגב. אנשי מנהל המים ייעדו את השימוש בכל מי מעיינות הירקון לטובת ההתיישבות והפעילות החקלאית בצפון מערב הנגב, ואילו אנשי עיריית תל אביב-יפו ניסו להציל חלק ממי נחל הירקון לטובת צורכי העיר ותושביה. אמנם הצלחת העירייה בוויכוח על מי הירקון הייתה מצומצמת, אבל האפשרות לערער על תפיסתם ועל עמדתם הנחרצת של אנשי המים הייתה לעובדה.<sup>64</sup> כמו שתאירתי כאן גם בעניין נחל איילון, אנשי המים התקשו לשכנע בעמדתם או לכפות אותה. בהיעדרו של חוק מים (אושר בשנת 1959) אשר מגדיר את ייעודם של המים ואת הריבון עליהם היה עניינם של המים נתון למשא ומתן בין הרשויות. משא ומתן זה הושפע מהיעדר שותפות עניינים ברורה ומהיחסים האישיים בין הפקידים.

## סיכום

כמו שתאירתי כאן, בעיית השיטפונות בתחומי השכונות שממזרח לאיילון בעקבות עליית מפלס מי הנחל הייתה עניין שבשגרה. פגיעת השיטפונות החריפה בעשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה לנוכח הרחבת השטח הבנוי והתפתחותו (ללא תכנון וללא הסדרה של תשתיות). במשך השנים נעשו פעולות רבות וגובשו תכניות כדי לפתור את הבעיה ולצמצם את היקף הנזקים מהשיטפונות, אלא שמעורבותם של גורמים רבים ואינטרסים שונים מנעו בפועל גיבוש פתרון ראוי לבעיה (איור 5).

59 פרוטוקול הישיבה, 31.3.1966, א"מ, גל-2027/18.

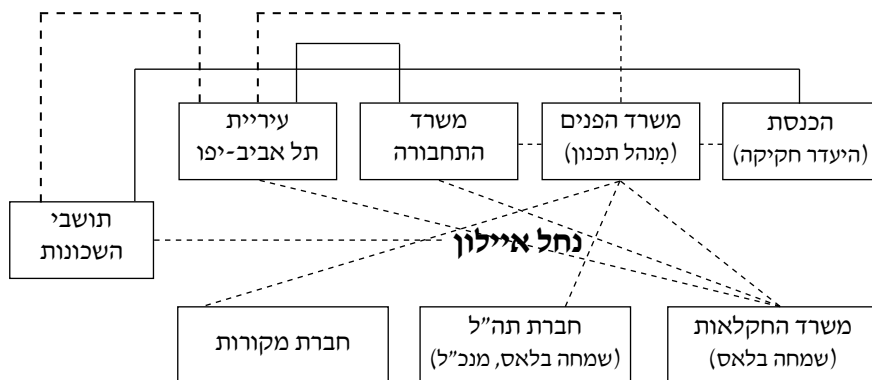
60 'הטיית נחל איילון - תכנון ראשוני', הוכן ותוכנן ע"י תה"ל - תכנון המים לישראל, מהדורה שנייה, אוגוסט 1965, שם.

61 [מחבר לא ידוע], '320 מ"מ גשם כבר ירדו בגליל המערבי', דבר, 16.12.1964, עמ' 8.

62 [מחבר לא ידוע], 'הוחל בביצוע עבודות כביש "נתיבי איילון"', שם, 7.8.1969, עמ' 7.

63 אשכול, ספיר ובלאס היו מעורבים בענייני המים במסגרות שונות עוד מימי המנדט (בעיקר בחברת מקורות) וגם בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה (אשכול בתפקיד שר החקלאות; ספיר בתפקידו במשרד החקלאות ועוד).

64 אסף זלצר, 'מים בין סביבה לאידיאולוגיה: ההיסטוריה של "המים הציוניים", 1920-1964, זמנים, 142 (2020), עמ' 129-131.



איור 5: מערך היחסים והחסמים בטיפול בשיטפונות בנחל איילון (קו רציף - תמיכה ושיתוף אינטרסים; קו מקווקו - מחלוקת; אינטרסים שונים ומנוגדים)

אופן הטיפול בשיטפונות מאפשר לבחון את צביון היחסים שהתפתחו בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. עד כה הודגמו היחסים האלה בכל הנוגע לסוגיות של תכנון ופיתוח המרחב העירוני; פיתוח מערכת החינוך המקומית וענייני כלכלה ותעסוקה. כמו שתיארתי כאן, וכמו יחסים בתחומים אחרים, גם במקרה שלפנינו נתגלה חוסר שיתוף פעולה. חוסר שיתוף פעולה זה נבע ממחלוקות מקצועיות, מהיעדרם של חוקים ותקנות שמסדירים את היחסים, ממורכבות הבעיה וגם מעוינות פוליטית ואישית. עדות לקשיים ביחסים הללו היא דבריו של שר הפנים ישראל רוקח (איש תל אביב-יפו) בשנת 1959: 'אנו נמצאים עתה בשנה האחת-עשרה להקמת המדינה. במשך תקופה זו כיהנו ארבעה אנשים כשרי פנים [...] ויש לציין שכולם לא הצליחו בדבר אחד [...] סידור היחסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות'.<sup>65</sup> אולם המקרה של נחל איילון אִתגר עוד יותר את היחסים בין הרשויות, שכן היה זה אתגר חוצה גבולות (בשל מאפייני הנחל) והגורמים שנדרשו להיות מעורבים בטיפול בו (מבחינת משרדי הממשלה) והתערבו בו היו רבים. בהיעדר מסורת של טיפול מערכתי בסוגיה סביבתית חוצה גבולות ובשל מחלוקת מהותית בנוגע ליעודם של המים נתעכב עוד יותר הפתרון.

גם העוינות בין השלטון המרכזי, שנשלט בידי מפא"י, לעיריית תל אביב-יפו, שנשלטה בעיקר בידי הציונים הכלליים (עד 1959, שאז זכתה מפא"י בבחירות המקומיות), הייתה סיבה לעיכוב ביישום התהליכים. עניין זה בולט, שכן באותה תקופה הייתה אחת ממפלגות השלטון (מפ"ם) גורם מאזן וממתן בעימותים שהתפתחו בנגב בעקבות תנאי הבצורת שהתפתחו באזור. הסיבה למעורבותה של המדינה באתגר הבצורת בנגב הייתה זהותם

65 מצוטט בתוך: דוד דרי (בהשתתפות בינת שוררץ-מילר), מי שולט בשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, תל אביב 1994, עמ' 15.

הפוליטית של תושבי היישובים שדרשו פתרון לבעיית הבצורת (קיבוצי השומר הצעיר).<sup>66</sup> הבדל זה בגישה של השלטון המרכזי למצוקה שנגרמה מאירועי טבע קיצוניים מעיד שהזהות הפוליטית השפיעה על מידת המעורבות של השלטון המרכזי בסוגיות המקומיות. לכאורה מחלוקות וגישות שונות לטיפול בסוגיות מרחב, כלכלה וכהנה הן תהליכים מופרים ומקובלים בכל מערכת שלטון. במקרה של נחל איילון, בוודאי עד הקמת חברת נתיבי איילון, לא נמצא גוף מרכזי שקידם את הטיפול בנושא. בשל מורכבות הסוגיה לא נמצאו דמות או מוסד בעלי יכולות לתאם בין כל הגורמים הפעילים כדי למצוא מזור למצוקת השיטפונות. גוף זה הוקם כאמור בשנת 1964 שאז גבר הצורך של רשויות תל אביב רבתי בפיתוח התחבורה. תוצר לוואי לפעילות פיתוח זו היה הסדרה מסוימת לתוואי הנחל. סיפור חיפוש הפתרון למניעת השיטפונות ממימי נחל איילון הוא הזדמנות לבחינה מחדש של הגישות המרכזיות בנוגע למשאבי המים בתקופה. כאמור, אנשי המים (משרד החקלאות, תה"ל, מקורות) האמינו בגישת 'הניצול', שתאמה את תפיסת 'הפיתוח' כמו שהגדיר אבנר דה-שליט בנוגע לגישתם של הציונים אל הסביבה.<sup>67</sup> התומכים בגישה זו סברו כי יש לפעול למיצוי מרבי של פוטנציאל המים במרחב המדינה (כמובן גם על חשבון הסביבה) לצורך הרחבת פעילות ההתיישבות והחקלאות. לפי גישה זו הם ביקשו לתפוס את מי נחל איילון ולנתב אותם להגדלת היצע המים הלאומי. מולם ניצבו נציגי משרד הפנים ומשרד התחבורה, עיריית תל אביב ותושבי השכונות. גם הם תמכו בגישת הפיתוח אלא שהם ראו במי נחל איילון מפגע, ובתוואי הנחל – מסד אפשרי לפיתוח תחבורה. לפי תפיסתם זו, יש להוביל את המים לים. היחס השונה אל המים גם בקרב המאמינים בגישת הפיתוח מחזק את הטענה כי אין לראות במים מוצר אחד מוגדר.<sup>68</sup>

הן אנשי המים והן אנשי רגף התכנון לא ראו בנחל מרחב טבעי. באותה תקופה כבר הייתה מודעות לשמירה על מרחבי מים (ביצות, נחלים), והיא נודעה בציבור בעקבות המאבק להקמת שמורת החולה. פעילות זו הייתה כנראה מוגבלת, ולא הייתה לנחלת הכלל וחלק מהגישה הכללית לנושא. עם זאת, גישתם של אנשי המים לניצול מרבי נחלה כישלון. הכישלון נבע לא רק מן העלויות הכלכליות הגבוהות של המיזמים המוצעים או מהיעדר הסכמה מצד מכלול הגורמים המעורבים לעניין חשיבות המים אלא כישלונם נבע מקשיי המשימות בשנות המדינה הראשונות ומהיעדר חקיקה עניינית.

גם הנחל 'תרם' את חלקו בעיכובים בטיפול בשיטפונות. הופעתו המשתנה וההצפות הלא סדירות בשטח העירוני גרמו לכך שהבעיה הייתה על הפרק, אבל לא בקביעות. לפיכך

Amit Tubi and Eran Fetialson, 'Drought and Cooperation in a Conflict Prone Area: 66  
Bedouin Herders and Jewish Farmers in Israel's Northern Negev, 1957-1963', *Political  
Geography*, 51 (2016), pp. 39-41

Avner De-Shalit, 'From the Political to the Objective: The Dialectics of Zionism and 67  
the Environment', *Environmental Politics*, 4, 1 (1995), pp. 70-87

Christopher Hamlin "'Waters" or "Water"? – Master Narratives in Water History and 68  
their Implications for Contemporary Water Policy', *Water Policy*, 2 (2000), pp. 313-325

לא הוגדרה תופעת השיטפונות אסון טבע או אירוע חד-פעמי דרמטי שראוי לפתרון מידי ודחוף. מציאות זו שיחקה לידיהם של המעכבים ומנעה למעשה התערבות יסודית יותר של כל הגורמים המעורבים.

התמודדות הרשויות עם המופע המשתנה של הנחל באה לידי ביטוי בדיבורים ובמחלוקות, בתכניות ובמאבקי שליטה, במעשים מקומיים (טיפול בתוואי הנחל, הקמת סוללות מגן, סיוע לנפגעים) ובהיעדר טיפול הולם לטווח ארוך. הרצון להתמודד עם גאות נחל איילון חייב סיבה של ממש להתערבות במרחב שלו – לשם מציאת פתרון. כאמור, סיבה זו הייתה תשתית תחבורה (לימים נתיבי איילון); תשתית זו תביא לתיעול חלקו של הנחל בתחומי תל אביב-יפו. עד סיום עבודות התיעול (וגם אחרי כן) המשיכו התושבים לסבול מדי כמה שנים מהצפות. המים זרמו לים, והנחל – על שלל מרכיביו – שמר על הצמחייה בו, על גדותיו כמקום חיים ועוד (בוודאי בשטח העירוני).

הנוסע בכבישים הבין-עירוניים במדינת ישראל יכול להבחין בשלט חום, ובו שם הנחל שהכביש חוצה. שלטים אלו הוצבו על ידי חברת נתיבי ישראל (לשעבר מע"צ) בתיאום עם החברה הממשלתית לתיירות. מי שיחפש שלט של נחל איילון לא ימצא כזה. שלט זה לא קיים. שם הנחל מונצח רק בשמו של נתיב התחבורה העובר בתוואי חלקו המישורי ובתחומי השטח העירוני של תל אביב-יפו (ומעבר לו). העלמת הנחל, תיעול מימיו והסבתו לנתיב תחבורה אגב ניצול שמו הם מהמעשים שבוצעו לבסוף להשגת שליטה בענק הרדום.<sup>69</sup> פעילות זו בתוואי הנחל היא שינוי גאוגרפי של ממש, והיא נושא למחקר אחר. ההצלחה בהקמת תשתית התחבורה אגב שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מעידה על כוחו של שיתוף הפעולה ועל היעדרו של זה בשני העשורים הראשונים למדינה.

69 [מחבר לא ידוע], 'הענק הרדום הסתער שוב', על המשמר, 13.12.1963, עמ' 11.

