

משק המדינה והביקורת

1. רכוש המדינה – היקפו ויעילות ניצולו

הביקורת עסקה במשך השנים האחרונות בעניינים מספר הנוגעים לטיפול ברכוש המדינה וליעילות ניצולו. בסוף ינואר 1955 המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים, בהתאם לבקשתה, סקירה על ההכנסות וההוצאות הכספיות הקשורות בנכסי המדינה. להלן ניתנת סקירה, הכוללת נתונים הן על היקף רכוש המדינה והן על ההכנסות וההוצאות הקשורות ברכוש זה, והיא מקיפה את התקופה מיום 15.5.1948 ועד יום 31.3.1958. הכנת סקירה זו נתעכבה בגלל קשיים רבים באיסוף הנתונים. הסיבות העיקריות לקשיים אלה היו: ניהול נכסי המדינה נמצא בידי יחידות שונות של המינהל הממשלתי, שהשתמשו בשיטות שונות של רישום הרכוש ושל הנהלת החשבונות; הסדרי הרישום של הנכסים ושל הכספים היו לקויים ביחידות, שטיפלו ברכוש המדינה.

1. נכסי המדינה נמצאים כיום בניהולן של שתי יחידות ראשיות של משרד האוצר, ושתיהן פועלות במסגרת אגף הנכסים: רשות הפיתוח ואגף מקרקעי המדינה. רק במידה קטנה מאוד נמצאים עוד נכסים בידי האפוסטרופוס לנכסי נפקדים ובידי האפוסטרופוס לנכסי גרמנים ורכוש האויב, שבשנים הראשונות לקום המדינה ניהלו את כל הרכוש הנפקד: עד 1953 היה כל הרכוש הנפקד בידי האפוסטרופוס לנכסי נפקדים; ועד שנת 1955 היו נכסי הגרמנים בידי האפוסטרופוס לנכסי גרמנים והממונה על רכוש האויב.

העובדה, שבשנים הראשונות לא הייתה קיימת רשות מרכזית לניהול נכסי המדינה, הטביעה את חותמה גם על התקופה שלאחר ריכוז היחידות במסגרת אגף הנכסים, והאחידות ברישום לא הושגה. במקרה של העברת נכסים מיחידה ליחידה לא הייתה הקפדה על העברה תקינה של רשימות הרכוש ושאר החומר הכרוך בכך אל היחידות מקבלות הנכסים (ראה דו"ח שנתי מס' 5, עמ' 130).

אנו עומדים כנראה לפני הסדר חדש מיסודו, שמטרתו להביא לידי ריכוז נוסף בניהול הנכסים הלאומיים במדינה. בספטמבר 1958 החליטה הממשלה לאשר באורח עקרוני חתימת הסכם בין מדינת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית – הקרן הקיימת לישראל. לפי הסכם זה יוקם מינהל קרקעות לאומיות בראשותו של שר; מינהל זה ינהל את כל קרקעות המדינה ואת כל קרקעות הקרן הקיימת שברשותה ושעתידיה להתווסף לרכושה; בפעולות המינהל יישארו כקו מנחה העקרונות של הקרן הקיימת, לפיהם אין האדמה ניתנת למכירה. הצעת החוק לאישור הסדר זה נמצאת בשלב הכנה.

2. החסרונות ברישומים ובהנהלת החשבונות בלטו במיוחד, כשניגש משרד מבקר המדינה לקבוע את היקף הרכוש, למיין אותו לפי סוגים משקיים ולקבוע את ההכנסות וההוצאות לסוגיהן. החסרונות העיקריים היו:

(א) אשר למקרקעין עירוניים אין אפשרות להגיע לקביעת גודל השטחים וחלוקתם: הנתונים היחידים הקיימים הם מספר יחידות הדיור ובתי העסק.

(ב) על היקף האדמות הכפריות קיימים נתונים מסוימים. רשות הפיתוח – שבידיה מרבית הקרקעות הראויות לעיבוד – מיינה את האדמות האלה לאדמות מורע, למטעים ולפרדסים; לעומת זאת הסתפק אגף מקרקעי המדינה בחלוקת האדמות הכפריות רק לשני סוגים: ראויות לעיבוד חקלאי ואינן ראויות לעיבוד חקלאי.

(ג) אגף מקרקעי המדינה ניהל את חשבון הוצאותיו במרוכז; לפיכך לא ניתן לזהות על פי הנתונים שבידיו את ההוצאות השונות לפי סוגי הנכסים. לעומת זאת ניהלו רשות הפיתוח והאפוטרופוס לנכסי נפקדים את החשבונות בצורה שאיפשרה קביעת גודל ההוצאות הקשורות בניהול סוגי הנכסים השונים.

(ד) אשר לרישום ההכנסות – הרישומים, שמטרתם לרכז את ההכנסות לפי הנכסים, היו לקויים בחסר בכל היחידות, שניהלו את הנכסים.

3. החל משנת 1954 פועלת באגף הנכסים יחידה, שמתפקידה להכין רישום מלא על כל הנכסים שבניהולו של האגף; רישום זה עדיין לא הושלם.

1. היקף הרכוש

באין אחידות בשיטות הרישום והמיון היה החומר, שנכלל בסקירה הראשונה שנמסרה לוועדת הכספים בינואר 1955, מחולק לפי היחידות האחראיות לניהול הנכסים ולא לפי סוגיהם המשקיים. אך כיוון שמטרת הסקירה הנוכחית היא לתת תמונה כוללת על היקף הנכסים וניצולם לפי סוגיהם, מן הצורך היה – במידה שלא היו קיימים מסמכים או רישומים – להתבסס על אומדנים; במקרים כאלה הוקפד לבסס את האומדנים על מקורות מהימנים ככל האפשר.

הנתונים המובאים להלן על היקף המקרקעין במדינה לסוגיהם מתבססים בחלקם הגדול על "Village Statistics" משנת 1945, שנערך על ידי שלטונות המנדט, ועל פרסומים סטטיסטיים, שהוצאו לאור במשך השנים על ידי אגף הנכסים ומשרד החקלאות. מתוך השוואת המקורות הסטטיסטיים והנתונים השונים ניתן היה להגיע למספרים, המשקפים את היקף נכסי המדינה.

אדמות המדינה, לפי הבעלות, מתחלקות לאדמות שבבעלות המדינה, שבבעלות מוסדות לאומיים וציבוריים ושבבעלות פרטית.

שטחה הכולל של מדינת ישראל מגיע ל-20.4 מיליון דונם בקירוב; בעת קום המדינה התחלקו אדמותיה כדלקמן:

דונמים	
אדמות שעברו למדינה ממשלת המנדט	
רכוש נטוש (לרבות הנגב)	18,000,000
בבעלות הקרן הקיימת לישראל	950,000
בבעלות פיק"א (*)	140,000
בבעלות יהודים פרטיים	660,000
בבעלות לא יהודית	600,000
סה"כ	20,350,000

(*) במארכ 1958 העבירה חברת פיק"א את נכסיה בחלקם הגדול לקק"ל ובחלקם הקטן – בעיקר קרקעות שעליהם עומדים בניינים ממלכתיים – לרשות המדינה.

א. אדמות כפריות

מתוך האדמות שבבעלות המדינה 17,750,000 דונם הן אדמות כפריות, ומה 12,500,000 דונם נמצאים בנגב; 2,000,000 דונם מהם בחלק הצפוני המיושב של נפת באר שבע וכ-10,500,000 דונם אדמות ערבה, המשתרעות מבאר שבע דרומה (מקוארדינטה 60 דרומה).

סקירה זו תדון רק באדמות הכפריות המשתרעות מגבולה הצפוני של המדינה ועד נפת באר שבע - כ-5,380,000 דונם - בצירוף 2,000,000 דונם אדמות שבחלקה הצפוני של נפת באר שבע, המצטרפים לשטח של 7,380,000 דונם.

אדמות כפריות נחלקות לאדמות ראויות לעיבוד חקלאי ולאדמות שאינן ראויות לעיבוד חקלאי, כגון אדמות מרעה, טרשים, מחצבות, חולות וביצות. האדמות הראויות לעיבוד חקלאי מתחלקות לאדמות מזרע, מטעים ופרדסים.

להלן ניתן ניתוח, המראה את צורת השימוש באדמות הכפריות מקום המדינה ועד 31.3.1958; ניתוח זה מתחלק לשלושה חלקים: (1) אדמות שיש עליהן נתונים מספריים; (2) אדמות שיש עליהן הסברים מסוימים; (3) ואדמות שיש עליהן הסברים מסוימים אך אינם מבוססים על מסמכים.

(1) אדמות שיש עליהן נתונים מספריים

חלוקת האדמות הכפריות לפי פונקציה המשקיים

מקום המדינה עד 31.3.1958

הסוגים המשקיים של האדמות הכפריות					תולדות השימוש בקרקע
אדמות מזרע	מטעים	פרדסים	אדמות בלתי ראויות לעיבוד חקלאי	סה	
4,797,000	236,000	73,000	2,270,000	7,376,000	(1) השטח עם קום המדינה
1,490,000	40,000	17,000	827,000	2,374,000	(2) נמכרו לקק"ל
380,000	—	—	260,000	640,000	(3) מוחזקים על ידי משרדי ממשלה ומערכת הבטחון
2,927,000	198,000	56,000	1,183,000	4,364,000	(4) יתרת השטח שעמדה לשימוש ב-31.3.1958
990,000	70,000	15,000 (*)	490,000	1,565,000	(5) אדמות שנעשה בהן שימוש בדרך החכרה בעונת תשי"ח
2,860,000	110,000	32,000	1,577,000	4,579,000	(6) ס"ה אדמות שעל השימוש בהן יש תיעוד (2+3+5)
1,937,000	128,000	41,000	693,000	2,799,000	(7) ס"ה אדמות שאין נתונים על השימוש בהן (1 פחות 6)

(2) אדמות שיש עליהן הסברים מסוימים

(א) מתוך האדמות, שאין נתונים על השימוש בהן - שטח של 2,799,000 דונם - מהווים, לפי נתוני האוצר, 600,000 דונם שמורות יער. השטח של 600,000 דונם אינו ניתן למיין לפי הקבוצות הכלולות בטבלה דלעיל.

(*) מזה כ-13,000 דונם הוחכרו ל-49 שנים.

(ב) הבדואים בנגב מחזיקים כחצי מליון דונם אדמה בנגב, מזה מוחזקים על ידיהם כרבע מליון דונם בדרך חכירה ורבע מליון דונם בלא חוץ חכירה, מאחר שהם תובעים זכויות בעלות על קרקע-עות אלו. רבע מליון הדונם המוחזקים לבדואים בנגב כלולים בטבלה דלעיל בטורים הבאים: מזרע - 140,000 דונם; אדמות בלתי ראויות לעיבוד - אדמות מרעה - 110,000 דונם.

(3) אדמות שיש עליהן הסברים מסוימים אך אינם מבוססים על מסמכים

(א) לדעת משרד האוצר מחזיקים הבדואים בנגב, נוסף על חצי מליון הדונם שנזכרו לעיל, חצי מליון דונם בקירוב בסביבת באר שבע. הסבר זה לא התקבל על דעת משרד מבקר המדינה מהסיבות הבאות: אין בידי האוצר מסמכים המוכיחים, שהבדואים מחזיקים קרקעות מלבד הקרקעות, שהוזכרו להם, כפי שהוזכר לעיל; באזור שאותר לבדואים בנגב (עד קואורדינטה 60) מוחזקות אדמות גם על ידי גורמים אחרים; התיישבות יהודית וחוכרים יהודיים פרטיים; הקרן הקיימת לישראל במסגרת האדמות שהיא רכשה; ומשרדי ממשלה ומערכת הבטחון.

(ב) על שטחים מסוימים ניתנו על ידי הממשלה זכויות לחברות ולפרטים לחיפושי נפט, מים, מחצבות וכו'. אין נתונים, שיאפשרו לקבוע את היקפם של שטחים אלה וחלוקתם לפי סוגי האדמות, כפי שצוין בטבלה דלעיל.

(ג) בזמן קום המדינה היה שטח הפרדסים 122,000 דונם. בשנים הראשונות לקום המדינה נעקרו ויבשו כ-49,000 דונם פרדסים, בעיקר פרדסים שניטשו על ידי בעליהם, ונותרו אפוא 73,000 דונם. אשר ל-41,000 דונם פרדסים שאין נתונים על השימוש בהם, יש להניח, שפרדסים אלו בחלקם הונחו והתייבשו (נוסף על 49,000 הדונם שעל התייבשותם קיימים נתונים); בחלקם נעקרו ונהפכו לאדמות בניין; ובחלקם מנוצלים בלא הרשאה. יתכן, שמתוך הפרדסים שהונחו והתייבשו ממשל חלק מסוים - על סמך הרשאה חוקית - כמגרשי בנייה, אך אינם קיימים מסמכים על השימוש באדמות, שחדלו להיות פרדסים, כמגרשי בנייה ושנעשו בדרך זו לסוג אחר של נכסי המדינה.

מכל האמור לעיל יש להסיק את העובדה המדאגה, שעל שטחים ניכרים של קרקעות אין נתונים בידי היחידות המטפלות בנכסי המדינה.

ב. נכסים עירוניים

שטחם הכולל של המקרקעין העירוניים שבבעלות המדינה נאמד ב-250,000 דונם. מקובל לחלק את המקרקעין העירוניים - להוציא שטח ציבורי פתוח - לשטח בנוי ולמגרשי בנייה; בידי רשות הפיתוח אין נתונים לא על השטח הבנוי ולא על מגרשי הבנייה, שהועברו אליה מידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים. הנתונים הקיימים אינם מאפשרים אלא קביעת מספר יחידות דיור הנמצאות בבעלות המדינה. מגרשי הבנייה והשטח הבנוי בחלקם נמכרו וברובם עומדים למכירה. לצורך סקירה זו על הנכסים העירוניים לא הובאו בחשבון המבנים המשמשים את צורכי הממשלה, מוסדותיה ומפעליה לסוגיהם כגון מחסנים בנמל, תחנות משטרה, תחנות רכבת, בתי דואר או בתי ספר. סקירה זו דנה אפוא באותן יחידות דיור, שהן בבעלות המדינה, והיא מפקה או עשויה להפיק מהן הכנסות אם בדרך השכרה ואם בדרך מכירה.

(1) דירות נטושות ודירות ממשלתיות

עם קום המדינה הוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים 69,000 יחידות דיור ועסק. ביום 30.9.1953 הועברו יחידות דיור אלה לרשות הפיתוח. 51,000 יחידות דיור ועסק נמצאות בשלוש הערים הגדולות

לות, ו-18,000 היחידות הנותרות נמצאות בערים אחרות והן מנוהלות על ידי "עמידר", המשמשת סוכן רשות הפיתוח לצורך זה. כ-2,000 יחידות דיור נמכרו על ידי רשות הפיתוח עד 31.3.1958. אגף מקרקעי המדינה טיפל עד שנת 1954/55 ב-1950 יחידות דיור; יחידות דיור אלה התחלקו לשתי קבוצות: 1550 יחידות דיור המוחזקות בעיקר למטרת שיכוני עובדי המדינה, דירות שירות ודירות שרד, שהועברו לידי רשות הפיתוח בחודש מאי 1954; וכ-400 יחידות דיור, שהופקעו ברובן בשטח הקריה בירושלים והועברו לידי רשות הפיתוח בחודש אוקטובר 1956. בעוד שלגבי 1550 היחידות היחסים המשפטיים עם הדיירים הם סדירים, לא הוסדרו יחסים אלה עם הדיירים של 400 הדירות המופקעות, בהתחשב בכוונה לפנות דיירים אלה בעתיד הלא רחוק.

מתוך 69,000 היחידות, שליוו 31.3.1958 היו מוחזקות על ידי רשות הפיתוח, הוסדרה החזקתן של 64,000 דירות בקירוב: נחתמו חוזים עם הדיירים והם התחייבו לשלם שכר דירה. 5,000 דירות הנותרות מוחזקות על ידי דיירים בלא חוזה; בחלקן דירות, המצויות במבנים רעועים, שאינם ראויים לדור, והן מוחזקות בידי פולשים בניגוד להסכמת רשות הפיתוח להשכרתן; ובחלקן דירות, שדייריהן הם בחזקת מקרים סוציאליים המחזיקים בדירות בלא לשלם שכר דירה בעדן.

(2) שיכוני עולים

יחידות הדיור בשיכוני העולים, שנבנו על חשבון תקציבי המדינה, היה מספרן ליום 31.3.1953 למעלה מ-21,000; עד תאריך זה היו יחידות דיור אלו בניהול אגף מקרקעי המדינה; מ-1.4.1953 הן נמכרו והועברו לרשותה של חברת "עמידר". עד יום 31.5.1958 נבנו כ-61,000 יחידות נוספות, שנמכרו אף הן לחברת "עמידר".

לפי הדו"חות של חברת "עמידר" נתקבל בשנת 1957/58 שכר דירה מ-67,000 יחידות דיור בשיכוני עולים.

2. הכנסות מהרכוש

בעוד שהפרק הראשון של סקירה זו על היקף הנכסים נתבסס בחלקו על אומדנים, הרי בפרק זה של הסקירה על ההכנסות מנכסים אלה ניתן בדרך כלל להסתמך על נתונים המבוססים על רישומים בהנהלת החשבונות של הגופים, שבניהולם נמצאו הנכסים. ההכנסות וההוצאות מרוכזות בטבלה הניתנת להלן (עמ' 54-55).

א. הכנסות מנכסים חקלאיים

(1) הכנסות מאדמות כפריות פרט לפרדסים

היקף הקרקעות שהוחכרו תלך וגדל במשך השנים: לעומת 450,000 דונם שהוחכרו בשנת 1949/50 ו-1,150,000 דונם שהוחכרו בשנת 1954/55 היו בשנת 1958 מוחכרים 1,480,000 דונם, מהם 990,000 אדמות מזרע ו-490,000 אדמות מרעה ואדמות בלתי ראויות לעיבוד חקלאי.

ההכנסות ברוטו מן הנכסים החקלאיים - פרט לפרדסים - שהוחכרו, ל-	
הסתכמו עד 31.3.1958 בסך	5,491,000
ההוצאות השוטפות על הנכסים החקלאיים היו	3,352,000
ההכנסה נטו הייתה אפוא	<u>2,139,000</u>

הכנסות המדינה ממקרקעין וההוצאות עליהן

לתקופה מ-15.5.1948 עד 31.3.1958

(אגף מקרקעי המדינה, אפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח)

ס"ה	—1.4.1957	—1.4.1956	—1.4.1955	—1.4.1954	—1.4.1953	—1.4.1952	—1.4.1951	—1.4.1950	—1.4.1949	—15.5.1948	הכנסות והוצאות
כללי	31.3.58	31.3.57	31.3.56	31.3.55	31.3.54	31.3.53	31.3.52	31.3.51	31.3.50	31.3.49	
ב א ל פ י ל " י											
1. הכנסות והוצאות שוטפות:											
א. נכסים כפריים:											
(1) הכנסות											
מפרדסים (מכירת יבול)	46	97	677	1,631	3,655	7,773	2,246	1,826	651	669	19,271
מנכסים חקלאיים אחרים (דמי חכירה וכו')	388	501	302	552	527	598	574	528	628	893	5,491
ס"ה הכנסות — א.	434	598	979	2,183	4,182	8,371	2,820	2,354	1,279	1,562	24,762
(2) הוצאות:											
הוצאות על פרדסים	18	354	989	1,462	4,483	4,611	2,850	1,222	596	241	16,826
הוצאות על נכסים חקלאיים אחרים	222	331	391	548	616	505	244	147	209	139	3,352
ס"ה הוצאות — א.	240	685	1,380	2,010	5,099	5,116	3,094	1,369	805	380	20,178
עודף	194	(—)87	(—)401	173	(—)917	3,255	(—)274	985	474	1,182	4,584
ב. נכסים עירוניים											
(1) הכנסות:											
שכר דירה	501	1,769	2,771	3,541	4,464	3,986	4,614	5,618	6,090	6,542	39,896
דמי היתר	—	—	—	—	—	1,360	1,716	1,821	2,120	2,595	9,612
ס"ה הכנסות — ב.	501	1,769	2,771	3,541	4,464	5,346	6,330	7,439	8,210	9,137	49,508
(2) הוצאות:											
הוצאות החזקת נכסי דיור	426	1,841	2,004	2,653	2,814	2,874	3,955	3,934	6,201	6,405	33,107
(תיקונים מסים וכו')	426	1,841	2,004	2,653	2,814	2,874	3,955	3,934	6,201	6,405	33,107
ס"ה הוצאות — ב.	75	(—)72	767	888	1,650	2,472	2,375	3,505	2,009	2,732	16,401
עודף	75	(—)72	767	888	1,650	2,472	2,375	3,505	2,009	2,732	16,401

ס"ה כללי	—1.4.1957	—1.4.1956	—1.4.1955	—1.4.1954	—1.4.1953	—1.4.1952	—1.4.1951	—1.4.1950	—1.4.1949	—15.5.1948
	31.3.58	31.3.57	31.3.56	31.3.55	31.3.54	31.3.53	31.3.52	31.3.51	31.3.50	31.3.49
ב א ל ס י ל " י										
12,263	1,167	1,638	5,629	3,829	—	—	—	—	—	—
7,530	—	—	—	1,342	1,858	3,104	1,226	—	—	—
17,016	5,206	2,928	2,432	1,972	2,618	809	1,051	—	—	—
3,154	946	618	255	596	336	216	187	—	—	—
39,963	7,319	5,184	8,316	7,739	4,812	4,129	2,464	—	—	—
2,545	—	—	—	81	417	828	742	127	350	—
5,675	351	83	1,276	642	377	1,467	863	301	163	152
7,197	1,905	1,545	2,491	830	426	—	—	—	—	—
15,417	2,256	1,628	3,767	1,553	1,220	2,295	1,605	428	513	152
24,546	5,063	3,556	4,549	6,186	3,592	1,834	859	(—)428	(—)513	(—)152
4,584	1,182	474	985	(—)274	3,255	(—)917	173	(—)401	(—)87	194
16,401	2,732	2,009	3,505	2,375	2,472	1,650	888	767	(—)72	75
24,546	5,063	3,556	4,549	6,186	3,592	1,834	859	(—)428	(—)513	(—)152
10,877	363	377	709	832	452	2,425	603	1,052	753	3,311
56,408	9,340	6,416	9,748	9,119	9,771	4,992	2,523	990	81	3,428

הכנסות והוצאות

2. הכנסות והוצאות חד-פעמיות:

(1) הכנסות:

פרדסים (התכרות לתקופות ארוכות)

נכסים שהועברו בספרי האחוזה

על שם קק"ל

בתים ומגרשים עירוניים:

מכירה

החכרה לתקופות ארוכות

ס"ה הכנסות — (1)

(2) הוצאות:

השקעות בפרדסים

פיתוח והשקעות בבניינים ובמגרשים

רכישות לפי חוק רכישת מקרקעין

ס"ה הוצאות — (2)

עודף

עודף — הכנסות שוטפות מנכסים כפריים

עודף — הכנסות שוטפות מנכסים עירוניים

עודף — הכנסות חד-פעמיות

הכנסות שונות — (כולל רבית)

גביית הוצאות פיתוח וכו')

ס"ה הכנסות נטו

כשבאים להעריך את התוצאה המשקית יש להביא בחשבון שני גורמים:

(א) בנתונים דלעיל נכללו הכנסות גם מאדמות בלתי ראויות לעיבוד ומאדמות מרעה; אדמות כאלה מוחכרות בדרך כלל בדמי חכירה נמוכים; לדוגמה, אדמות מרעה הוחכרו לבדואים בדמי חכירה של 30 פרוטה לדונם לשנה.

(ב) הגופים, שבניהולם האדמות החקלאיות, אין עיקר תפקידם לקבל מכסימום של דמי חכירה אלא להרחיב באופן מתוכנן ושיטתי את היקף האדמות במדינה הנתונות יבול. לפיכך שונים תעריפי דמי החכירה באזורים השונים בארץ: מ-50 פרוטה לדונם אדמה ראויה לעיבוד לשנה בנגב ועד 5 - 8 ל"י לדונם לשנה בגליל.

(2) הכנסות שוטפות מפרדסים

רק 32,000 דונם מתוך 73,000 דונם הפרדסים (ראה טבלה דלעיל) היו עד שנת 1953/54 בתחזקתן של היחידות הממשלתיות המטפלות בנכסי המדינה; עד 1953/54 עובדו כ-32,000 דונם על ידי רשות הפיתוח, אם במישרין ואם באמצעות קבלנים, שהיו גם שותפים בהוצאות העיבוד; בדרך כלל עובדו כ-60% מן השטח על ידי רשות הפיתוח במישרין וכ-40% ממנו באמצעות קבלנים. מ-1.4.1953 הלך ופחת שטח הפרדסים על ידי מכירות; בשנת 1953/54 עובדו על ידי רשות הפיתוח כ-25,000 דונם, בשנת 1954/55 כ-8,000 ובשנת 1957/58 כ-2,000 דונם בלבד.

להלן טבלה המראה - לגבי כל שנה מ-1948/49 עד 1957/58 - נוסף על ההשקעות, את הוצאות העיבוד וההכנסות ברוטו ממכירת היבול של פרדסי רשות הפיתוח.

משק הפרדסים של רשות הפיתוח

השקעות, הוצאות והכנסות (°)

העונה	ההשקעות בפרדסים	הוצאות עיבוד	הכנסות ברוטו
	ל"י	ל"י	ל"י
1948/49	—	18,000	46,000
1949/50	350,000	354,000	97,000
1950/51	127,000	989,000	677,000
1951/52	742,000	1,462,000	1,631,000
1952/53	828,000	4,483,000	3,655,000
1953/54	417,000	4,611,000	7,773,000
1954/55	81,000	2,850,000	2,246,000
1955/56	—	1,222,000	1,826,000
1956/57	—	596,000	651,000
1957/58	—	241,000	669,000
	2,545,000	16,826,000	19,271,000

(°) קיימים הפרשים מסוימים בין המספרים המופיעים כאן לבין אלה שבדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 93); הסיבה היא, שהמספרים שבדו"ח השנתי מס' 6 נתבססו על מספרים זמניים.

טבלה זו משקפת את התפתחות הבאה, כפי שתוארה גם בדין וחשבון מס' 6 של מבקר המדינה (עמ' 93).

הוצאות העיבוד החל מ-1948 ועד גמר העונה 1953/54, שלאחריה הוחל במכירות הפרדסים, הסתכמו ב-11,900,000 ל"י בקירוב. ההכנסות באותה תקופה היו 13,900,000 ל"י, ז.א. עודף ההכנסות על ההוצאות באותה תקופה היה 2,000,000 ל"י בקירוב. תוך התקופה מ-1949 עד 1954 בוצע שיקום כללי של הפרדסים. הוצאות שיקום זה, שהסתכמו ב-2,470,000 ל"י בקירוב, לא נכללו בהוצאות העיבוד השוטפות.

עד גמר העונה 1952/53 הסתכמו הוצאות העיבוד בגרעון כללי של 1,200,000 ל"י בקירוב; הגרעון לשנת 1952/53 בלבד הסתכם בכ-800,000 ל"י. משק הפרדסים בכלל בארץ הביא בעונה זו רווח נקי, שלפי הנתונים של משרד החקלאות, הסתכם ב-17 ל"י לדונם בממוצע. רווח זה נקבע אחרי הפחתה של 43 ל"י לדונם על חשבון פחת ורבית על ההון המושקע. הואיל והאפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח לא כללו בחשבוניהם פחת ורבית על הון המושקע, מן הדין היה שהפרדסים שבניהולם, לפי נתונים אלו, יביאו לידי עודף הכנסות על הוצאות בסך 60 ל"י לדונם בממוצע.

אשר לעונת 1953/54, הרי הייתה זו עונה ברוכה לענף הפרדסנות בארץ וגם פרדסי רשות הפיתוח, שעובדו על חשבון המדינה, הביאו לידי עודף הכנסות, שהסתכם ב-3,160,000 ל"י – רווח של 121 ל"י לדונם.

(3) מכירת פרדסים

עד סוף שנת 1957 מכרה רשות הפיתוח או החכירה (בדרך כלל ל-49 שנים) 28,000 דונם פרדסים בקירוב; מהם נמכרו לקרן קיימת לישראל ולסוכנות היהודית 17,000 דונם וכ-11,000 דונם לחברות וליחידים.

(א) מחירי הפרדסים בעסקאות עם הקרן הקיימת לישראל ועם הסוכנות היהודית נקבעו בהתחשב במטרה הציבורית של רכישות אלה; נקודות ראות משקיות הובאו בחשבון רק במידה מסוימת. שיקול זה נראה כמוצדק. הפרדסים, שנמכרו לקרן הקיימת, נמכרו במחיר 135 ל"י לדונם, הואיל והמחירים נתבססו על הערכה משנת 1951, בה עדיין שרר שפל במשק הפרדסים.

(ב) הסוכנות היהודית חכרה 7,200 דונם בשנת 1954 במחיר 364 ל"י לדונם ולמעלה מ-2,900 דונם נוספים במחיר של 359 ל"י לדונם; במחירים אלה נשתקפה העובדה, שבעונות 1952/53 עד 1953/54 התחילו הפרדסים להכניס רווחים לבעליהם.

(ג) לגבי החכרתם של כ-11,000 דונם לחברות או ליחידים הודגש בדו"ח מס' 6 (עמ' 94), שרשות הפיתוח השגיגה דמי חכירה נמוכים בעד פרדסיה, שהחכירתם כאמור לתקופה של 49 שנים. הפרדסים הוחכרו על סמך משא ומתן ישיר עם החוכרים – בלא מכרזים. המחירים נקבעו על יסוד הערכותיהם של עובדי רשות הפיתוח, שנתבססו על שיטת ניקוד, שעובדה על ידי משרד החקלאות. בממוצע הוחכר דונם פרדס ל-49 שנים במחיר 434 ל"י, בתוספת דמי חכירה שנתיים לקרקע בשיעור 2% מערכה – כ-4 ל"י לדונם בממוצע; לעומת זאת הסתכמו ההכנסות השוטפות מפרדסים אלו בשנה שקדמה להחכרתם ב-121 ל"י לדונם בממוצע. לפיכך ניתנה למעשה האפשרות לרוכשי הפרדסים לכסות את דמי ההחכרה ל-49 שנים מההכנסות של השנים הראשונות.

לאחר שהביקורת קבעה ליקוי בהחכרת פרדסים בלא מכרז, הכריז הממונה על רכוש האויב בשנת 1955 על החכרת פרדס מסוים. בעקבות מכרז זה הוחכר הפרדס במחיר של 101 ל"י לדונם לעונה אחת.

ב. הכנסות מנכסים עירוניים

(1) הכנסות שוטפות מנכסים עירוניים

ההכנסות ברוטו מנכסי הדיור הסתכמו עד 31.3.1958 בסך 49,508,000 ל"י; מסכום זה נגבו עד שנת 1952/53, בה חל שינוי בשער הלירה הישראלית, סך 13,046,000 ל"י. בגביית דמי היתר בסך 9,612,000 ל"י – הכלולים בסכום ההכנסות ברוטו לעיל – הוחל בשנת 1953.

ההכנסות מנכסי הדיור, בהתאם לגופים שניהלו את הנכסים, מתחלקות כדלקמן:

שם הגוף	שכר דירה ל"י	דמי היתר ל"י
רשות הפיתוח	32,781,000	8,134,000
חברת "עמידר" בע"מ	5,380,000	1,428,000
אגף מקרקעי המדינה	1,735,000	50,000
סה	39,896,000	9,612,000

שיעורי שכר הדירה נקבעים בדרך כלל על סמך חוקי הגנת הדייר; לפיכך אינה קיימת אפשרות להגדיל את ההכנסות מנכסי דיור על ידי העלאת שיעורי שכר הדירה אלא רק על ידי מאמצים שיטתיים לייעול הניהול של נכסים אלה ולהרחבת מעגל הגבייה.

להלן 3 טבלאות המראות את ההכנסות משכר דירה וההוצאות השוטפות על ניהול נכסי הדיור לתקופה מ-15.5.1948 עד 31.3.1958.

(1) רשות הפיתוח – הכנסות והוצאות (דיור)

הכנסות והוצאות	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	סה
ב אלפי ל"י											
הכנסות משכר דירה	501	1,740	2,595	3,037	3,685	3,141	3,615	4,545	4,769	5,153	32,781
הוצאות החזקה, מסים וכו'	212	1,543	1,612	1,445	1,648	1,224	2,119	1,393	3,444	3,345	17,985
הוצאות מינהליות	196	298	376	1,173	1,076	1,061	1,003	1,560	1,813	2,047	10,603
סה הוצאות שוטפות	408	1,841	1,988	2,618	2,724	2,285	3,122	2,953	5,257	5,392	28,588
יחס ההוצאות המינהליות להכנסות ב-%	39	17	15	39	29	34	28	34	38	40	32

התנודות הגדולות בסעיף הוצאות החזקה, מסים וכו', כפי שמשקפת בטבלת רשות הפיתוח, סיבתן העיקרית, שרשות הפיתוח לא הקפידה על רישום התשלומים של המסים הממשלתיים והעירוניים בשנת הכספים המתאימה.

מתברר, שיחס ההוצאות המינהליות להכנסות משכר דירה היה 32% במוצק, בעוד שיחס כלל ההוצאות להכנסות היה 87% במוצק.

(2) חברת עמידר בע"מ — הכנסות והוצאות (דיוור)

ס"ה	1957/58	1956/57	1955/56	1954/55	1953/54	הכנסות והוצאות
ב א ל פ י ל " י						ה כ נ ס ו ת
5/380	1/389	1/321	1/073	880	717	משכר דירה
						ה ו צ א ו ת
2/502	563	564	671	443	261	החזקה, מסים וכו'
1/684	450	380	310	275	269	הוצאות מינהליות
4/186	1/013	944	981	718	530	ס"ה הוצאות שוטפות
31	32	29	29	31	37	יחס ההוצאות המינהליות להכנסות ב%

סך הכול של ההוצאות אינו כולל את דמי העמלה הנדרשים על ידי חברת "עמידר", שעל שיעורם עדיין לא הוסכם בין הצדדים.

(3) אגף מקרקעי המדינה — הכנסות והוצאות (דיוור)

ס"ה	1954/55	1953/54	1952/53	1951/52	1950/51	1949/50	הכנסות והוצאות
ב א ל פ י ל " י							ה כ נ ס ו ת
1/735	119	128	779	504	176	29	משכר דירה
							ה ו צ א ו ת
315	115	59	90	35	16	—	

הטבלה מתיחסת רק לתקופה עד שנת 1954/55, כיוון שבשנה זו הועברו רובם של נכסי הדיוור שנתווספו לניהולה של רשות הפיתוח.

הוצאות אגף מקרקעי המדינה המופיעות בטבלה 3 דלעיל אינן כוללות תשלומי מסים, מאחר שאגף מקרקעי המדינה לא שילם מסים במשך התקופה, שהנכסים היו בניהולו.

(2) מכירת נכסים עירוניים

ההכנסות ממכירת בתים ומגרשים ומהחכרות לתקופות ארוכות מסתכמות ב-20 מיליון ל"י בקירוב; סכום זה הוא התמורה בעד אותם נכסים — בעיקר מגרשים — שהועברו בזמנו מהאפוטרופוס

לנכסי נפקדים לרשות הפיתוח ושנמכרו או שהוחכרו לזמנים ארוכים. להלן רשימה המראה הכנסות אלה לפי סוגי הנכסים:

מכירות ל"י	החכרות ל"י	
11,708,000	612,000	מגרשים עירוניים
3,852,000	—	דירות ובתי עסק
1,456,000	519,000	מגרשים באזורי תעשייה
—	2,023,000	קרקעות לבניית שכונים
<u>17,016,000</u>	<u>3,154,000</u>	סה

לפי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"ז-1950, רשאית הרשות למכור עד כדי 100,000 דונם מאדמות עירוניות אלו; עד 31.3.1958 מכרה רשות הפיתוח למעלה מ-10,000 דונם. נמכרו בעיקר מגרשי בנייה במקומות מרכזיים או באזורי הפיתוח של שלוש הערים הגדולות או מגרשים בפרברי ערים קטנות יותר העומדים ליהפך בתהליך פיתוחם למרכזים עירוניים.

בתקופה מ-1950/51 עד 1957/58 ביצעה רשות הפיתוח 1,796 עסקאות מכירה והחכרות לתקופות ארוכות של נכסים עירוניים (נוסף על 238 חוזים, שנחתמו בתקופה זו לגבי אזורי תעשייה).

להלן רשימה המראה את מספר העסקאות של המכירות או ההחכרות לתקופה ארוכה, לפי השנים; הטבלה אינה משקפת את גודל העסקאות, שכמובן השתנה מעסקה לעסקה.

השנה	מספר העסקאות
1950/51	7
1951/52	46
1952/53	53
1953/54	228
1954/55	452
1955/56	320
1956/57	368
1957/58	322
	<u>1,796</u> סה

מבקר המדינה הצביע במקרים רבים על חוסר יעילות בביצוע מכירות על ידי אגף הנכסים. בדו"ח השנתי מס' 5 נאמר:

נתברר שבמספר לא קטן של מקרים לא בוצעו עסקאות אלה בהתאם לעקרונות היעילות, וצורת ביצוען לא הייתה עשויה לתבטיח את השגת התמורה המכסימלית לטובת המדינה. היו מקרים אחדים, שהעסקה נתבססה אמנם על הערכת המעריך הממשלתי, אולם בין מועד ההערכה לבין גמר העסקה היו עלויות ניכרות במחירי נכסים. במקרים מסוימים הורדו המחירים שנדרשו מהקונים באחוז ניכר ממחירי ההערכה, בלא שנקבעה שיטה ברורה של הנחות ובלא שאפשר היה לקבוע תוך עיון בתיקים, באילו מן המקרים היו הנחות אלה מוצדקות.

כן הצביע המבקר על הצורך לתכנן בצורה יעילה את המכירות כדי להשיג את כל היתרונות המגיעים למדינה בתור בעלת רכוש זה. בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 124) נאמר:

הביקורת העלתה, שמכירות אלו לא נעשו לפי תכנית מוקדמת, המביאה בחשבון את פיתוח השטחים, שבהם נמצאים המגרשים. חלק ניכר מן המכירות נעשו ביוזמת קונים והם רכשו מגרש בודד, בנין או חלק מבניין או זכויות בנייה על גגות של בניינים קיימים. בעת המכירות לא הובאה בחשבון האפשרות, שמכירות בודדות כאלה עלולות להפריע את תכנונו היעיל של השטח הרצוף, ביהוד אם המכירות נעשות בלא בדיקה יסודית, באיזו צורת תשפיע המכירה על מחירי השטחים הנותרים שבידי רשות הפיתוח באותה סביבה.

מכירה מתוכננת כהלכה של נכסים באזורי פיתוח על ידי גוף המחזיק בידו שטחים נרחבים עשויה ליחפך לגורם רב ערך בפיתוחם של השטחים ולעליית ערכם של הנכסים.

II. משק המים במדינה

צרכיו של משק מים לאומי נקבעים במידה מרובה על ידי מסגרת התנאים הפיסיים והחברתיים, שבתוכה הוא פועל. מבין התנאים הפיסיים הקובעים את דמותו של משק המים בישראל יש להזכיר במיוחד ארבעה גורמי יסוד:

1. העונה הגשומה מצטמצמת ל-4 חודשים בלבד ולפיכך מתעורר הצורך בביצוע מפעלי מים מלאכותיים לאגירת מים מהחורף לקיץ.

2. כמות המים במדינה אינה מספקת אלא להשקאת 2.25 – 2.5 מליין דונם, בעוד ששטח האדמות הראויות לעיבוד שלחין מגיע, לפי סקר המחלקה לשימור הקרקע במשרד החקלאות, ל-5.5 מליין דונם (מהם 1.3 מליין דונם אדמת חולות, הדורשת הכשרה מוקדמת).

3. בעוד שכ-50% מהאדמות הראויות לעיבוד שלחין נמצאות דרומה לקו הירקון, נמצאים בשטח זה רק 15% מכלל המים במדינה. לפיכך יש צורך בהעברתן של כמויות מים גדולות מהצפון לדרום.

4. מפלס מקורות המים במדינה נמוך בהרבה מהגובה הממוצע של השטחים הזקוקים להם (לפי אומדן מומחי תה"ל מגיע ההפרש ל-82 מ' בממוצע), ויש הכרח בשימוש בכוח מגיע כדי להעלות את המים לגובה הדרוש.

מבין התנאים החברתיים, המשפיעים על אופיו של משק המים בארצנו, יש להזכיר במיוחד את הגורמים הבאים:

1. מדינת ישראל, כארץ קליטה, אוכלוסייתה נמצאת בתהליך של גידול מהיר. גידול זה מחייב פיתוח אוצרות המים בקצב מקביל ליצירת אפשרויות קיום ותעסוקה לאוכלוסייה הגדלה.

2. החקלאות האינטנסיבית הנהוגה בישראל מנצלת את שטחי העיבוד בכל העונות ומחייבת אפוא אספקת מים סדירה ומתמדת בכל ימות שנה.
3. הצורך בפיזור האוכלוסייה ובאכלוס שטחי המדינה דלי האוכלוסייה גורר צורך בפיזור מקביל של המים.
4. צורכי הבטחון ויישוב הספר מחייבים הובלת המים למרחקים ארוכים ולשטחים, שפיתוחם אינו כדאי, לעתים, מבחינה כלכלית.

א. פוטנציאל המים במדינה

המים המתוקים, הניתנים לניצול רב-שנתי מופיעים בארצנו בצורת נהרות, מעינות ושטפונות – הקרויים מים עיליים – ובצורת מי תהום. קיימים עוד שני מקורות, שניתן להגדירם כמלאכותיים: מי השופכין הניתנים לטיהור ועודפי מי ההשקאה הניתנים לניצול חוזר. פוטנציאל המים המתוקים בארץ מותנה בכמויות הגשמים היורדים על שטחה ובכמויות המים הזורמות אליה מן הארצות השכנות. כמויות אלו נאמדו לאחרונה על ידי מומחי תה"ל (*) ב-10,200 מליון מ³ לשנה בקירוב, אולם רק 15%-16% מכמות זו ניתנים לניצול, ואילו מרבית המים מתאדה או חוזרת לים. גם אם תהא המערכת, שתוקם לניצולם של כל מקורות המים שנוכרו לעיל, יעילה ביותר, לא תהא אפשרות לנצל כל מימיהם מפני הטעמים דלהלן:

1. בניצול מים עיליים יש להביא בחשבון את חוסר הכדאיות שבאגירת כמויות השיא שבערוצי השטפונות וכן את הפסדי המים במאגרים ובמובילי המים עקב חל-חול והתאדות. יש גם להתיר זרימת מים מסוימת לשטיפת ערוצי הנהרות ולשמירה על הגוף.

2. בניצולם של מי תהום יש להביא בחשבון את ההכרח בשמירה על רמת-מפלס קבועה הדרושה למניעת חדירתם של מי הים המלוחים לבארות ואת הצורך בהזרמת כמות מסוימת של מים מתוקים לים כמשקל נגד לתהליך ההמלחה הטבעי של מי התהום.

התפוקה הבטוחה של מקורות המים בישראל מורכבת אפוא מתפוקתם של הנהרות ומי השטפונות – בניכוי ההפסדים והויתורים עליהם דובר לעיל – וממי התהום במסגרת הכמות המתחדשת באופן טבעי. נוסף על כמות מי התהום, המתחדשת מדי שנה בשנה, עומדת לניצול כיום כמות מי תהום שנצטברה בקרקע בתקופות גאולוגיות קודמות, הניתנת להפקה – בלי שיהא צורך בחידושה.

(*) תה"ל: "בעיית המים בישראל", יולי 1958.

בטבלה דלהלן ניתן אומדן חברת תה"ל (*) על תפוקת המים השנתית הבטוחה בישראל:

תפוקת המים השנתית בישראל

מקור המים	תפוקה שנתית בטוחה	
	הכמות במליוני מ ³ לשנה	הכמות ב-%
מי נהר (הירדן)	500	28.2
מעיינות	421	23.8
מי תהום	638	36.0
מי שטפונות	85	4.8
מי שופכין		
ומים חוזרים מהשקאה	126	7.2
ס"ה	1,770	100.0

מן הטבלה דלעיל מסתבר, ש-36% מן המים הם מי תהום, ואילו כשני שלישים מכמות המים הכללית הם מים עיליים. בעוד שמדידת מי התהום כרוכה בקשיים מיוחדים, הרי ניתנים המים העי-ליים למדידה ישירה. על אף זאת קיימים הפרשים גדולים בהערכות השונות של פוטנציאל המים במדינה: בצד הערכת תה"ל, שהובאה לעיל, עומדת הערכתו של המתנדס ש. בלאס (**), לשעבר יועץ הממשלה לענייני מים, לפיה מסתכם פוטנציאל המים במדינה ב-2,100 מליון מ³ לפי ההערכה המינימלית וב-3,000 מליון מ³ ויותר לפי ההערכה האופטימלית. מאידך קיימים אומדנים אחרים המעמידים את תפוקת המים השנתית הבטוחה על 1,670 מליון מ³. השוני הגדול בין ההערכות נובע בעיקר מן הקשיים בהערכת כמויות מי התהום, שלגביהן ההפרש בין ההערכות הקיצוניות הוא ביחס של 2:1. על אף קשיי ההערכה מניחים מומחי המים, שאין להניח סטיות גדולות מן ההערכה, שהובאה בטבלה דלעיל, ושכמות המים הכללית בארץ, הניתנת לניצול, אינה חורגת מן הגבולות של 1,600 – 2,200 מליון מ³ מים לשנה.

יש לציין, שגם לגבי מקורות המים העיליים חסרים עדיין נתונים המאפשרים הערכה מדויקת, הואיל ואין עדיין נתונים מספיקים על ההשתנות השנתית של כמויות המים במקורותיהם הטבעיים. הבאה בעקבות התנודות בכמויות הגשמים.

ב. תפוקת המים וצריכתם

תפוקת מים היא כמות המים המופקת למעשה מהמקורות השונים. צריכת מים היא הכמות הנצרכת למעשה על ידי הצרכנים. קיים הפרש בין נתוני התפוקה והצריכה, הנגרם בעיקר על ידי גוילות ואי-דיוקים במודדי המים; הפרש זה הסתכם בשנת 1957 ב-20 מליון מ³ מים.

(*) תה"ל: "בעיית המים בישראל", יולי 1958.

(**) ש. בלאס, "פרשת המים בישראל", מאי 1958.

1. תפוקת המים

לפי סקר תפוקת המים (*) לשנת 1957 הסתכמה תפוקת המים הארצית באותה שנה ב-1,025 מליון מ³. לפי הערכת מינהל המים תגיע תפוקת המים בשנת 1958 – עקב עצירת הגשמים וגידול צריכת המים להשקאה – לכמות שיא של 1,350 מליון מ³ מים בקירוב.

התפוקה מתחלקת, לפי סוגי המפיקים, כדלהלן:

תפוקת המים בשנת 1957

לפי סוגי המפיקים

(הכמות במליוני מ³)

התפוקה בשנת 1957		סוגי המפיקים
מליון מ ³	הכמות ב-%	
426.0	41.6	בעלי בארות ומתקני הפקה פרטיים אחרים (1958 מתקנים)
345.0	33.7	חברת המים "מקורות"
136.5	13.3	48 רשויות מקומיות
117.5	11.4	37 אגודות מים
1,025.0	100.0	סה

מנתונים אלה מסתבר, שכבר היום מנוצלים למעלה מ-1,000 מליון מ³ מים בשנה, מתוך פוטנציאל התפוקה הארצית השנתית הבטוחה, שהוערכה, כאמור, בכ-1,770 מליון מ³.

מקורות המים אינם מנוצלים כיום במידה שווה: בחלק של המדינה – מדרום לנתניה – מנוצל הרוב המכריע של מי התהום, ובאזורים מסוימים, כמו בגוש דן ובאזור עמק חפר, אף עבר הניצול את גבול המותר והגיע לממדים מדאיגים. לעומת זאת קיימים עודפים ניכרים של מי תהום בלתי מנוצלים באזורים צפונה מנתניה. מידת ניצולם של המים העיליים קטנה בהרבה ממידת ניצולם של מי התהום ומגיעה כיום רק לשליש מהפוטנציאל.

2. תצרוכת המים

לפי סקר תצרוכת המים לשנת 1957 (*) הסתכמה צריכת המים באותה שנה ב-1,005 מליון מ³ (1,025 מליון מ³ פחות 20 מליון מ³ – נזילות ואי-דיוקים במדידה). הטבלה דלהלן מפרטת את צריכת המים לפי סוגי היישובים, מקורות האספקה וצרכיה.

(*) מינהל המים: "סקר תפוקת המים לישראל לשנת 1957".

תצרוכת המים בשנת 1957

לפי סוגי היישובים ומקורות האספקה

ס"ה התצרוכת	מקורות האספקה				מספר היישובים	סוג היישוב
	מקור חוץ		מקור עצמי			
	ספקים אחרים	חברת "מקורות"	מים עיליים	בארות		
	ב מ ל י ר ו נ מ ³					
208	6	44	5	153	48	ערים ויישובים עירוניים
112	2	24	5	81	130	מושבות וכפרים
380	82	97	140 ^(**)	61	229	קיבוצים
206	6	125	6	69	358	מושבים
						חברות, חוות
99	6	38	15	40	212	ומוסדות שונים
1,005	102	328	171	404	977	ס"ה

בשל היעדר נתונים מספיקים לא נערך עדיין סקר מלא על חלוקת הצריכה לפי ייעודיה; מה-
נתונים הארעיים, שנאספו על ידי מינהל המים, מתקבל האומדן הבא:

אומדן תצרוכת המים בשנת 1957

לפי סוגי הייעוד

התצרוכת בשנת 1957		ייעוד הצריכה
%	במליוני מ ³	
77	774	חקלאות
23	231	צורכי בית ותעשייה (**)
100	1,005	ס"ה

3. תחזית הצריכה לעשור השני של המדינה

מומחי המים יוצאים מההנחה, שתוך העשור השני, יהיה מן הצורך ומן האפשר להגיע לכלל
ניצול מלא של פוטנציאל המים במדינה, שהוערך, כאמור, ב-1,770 מליון מ' לשנה; אם לא יימצאו
מקורות מים חדשים, או אם לא תגלה הטכנולוגיה שיטות כדאיות להפקת מים נוספים מהטבע (כגון
התפלת מי הים, גשם מלאכותי וכד'). יהיה זה גבול האפשרויות של תפוקת המים בארץ.
בידי מינהל המים וחברת תה"ל אין עדיין נתונים סופיים הדרושים לקביעת החלוקת הרצויה
של כמויות המים בין הפיתוח של החקלאות, של התעשייה ושל היישוב העירוני. האומדן הארעי של

(*) מינהל המים: "סקר תצרוכת המים בישראל לשנת 1957", יוני 1958.

(**) הכמות הגדולה של צריכת מים עיליים על ידי קיבוצים מסתברת מהעובדה, שקיימת התישבות קיבוצית צפופה בעמק
הירדן, בעמק בית שאן ובעמק החולה. ההתישבות הקיבוצית באזורים אלה צורכת כ-128 מליון מ' מים עיליים לשנה.

(***) לפי "סקר על השימוש במים בתעשייה לשנת 1957", שפורסם על ידי מינהל המים באוגוסט 1958, נאמדת צריכת המים בתע-
שייה בשנת 1957 ב-40 מליון מ', מתוך התצרוכת הכללית של כ-231 מליון מ' לצורכי בית ותעשייה; אולם קיימים ספקות
לגבי מידת ביטוסו של אומדן זה.

מינהל המים, המובא להלן, מתבסס על ההנחות הבאות: האוכלוסייה תגדל במשך העשור השני עד 3 מליון נפש; החקלאות הקיימת תגיע לכלל פיתוחה המלא בהיקף המתוכנן ותהא זקוקה לכ- 1,300 מליון מ"מ לשנה (בהנחה, שצריכת המים המתוקים בבריכות הדגים, הצורכות כיום כ-150 מליון מ"מ מים מתוקים לשנה, תצומצם במידה ניכרת על ידי שימוש מוגבר במים מלוחים); ההרחבה היחסית העיקרית בצריכת המים – לעומת ההיקף הקיים – צפויה בסקטור העירוני והתעשייתי.

להלן תחזית הצריכה לעשור השני:

מליון מ"מ	
1,300	לחקלאות
300	לצריכה עירונית
120	לתעשייה
50	רורבה והחלפת מקורות שהומלחו
<u>1,770</u>	

ג. פיתוח המים

1. בעוד שבתקופה, שקדמה להקמת המדינה, פותחו מקורות המים בקצב איטי ובקנה מידה מקומי, שהוגבל בהכרח לשטחי הקרקע, שנמצאו בבעלות יהודית, מבוצע מאז פיתוח המים בקנה מידה ממלכתי. תוך העשור הראשון הגיעה תפוקת המים ל-1,000 מליון מ"מ בקירוב לשנה, לעומת תפוקה של כ-300 מליון מ"מ מים לשנה, שפותחה במשך 70 שנה על ידי ההתיישבות היהודית עד הקמת המדינה.

עם הקמת המדינה התעורר הצורך לספק מיד כמויות מים גדולות למאות יישובים חקלאיים נוספים המפורזים בכל רחבי הארץ. הקו המאפיין תקופה זו הוא חיפוש אחר פתרונות מהירים, קלים וחולים – על ידי קידוחים של מי תהום – לסיפוק צרכים מקומיים. בשנת 1951 לערך, עם ניצול מרבית מי התהום במדינה, הופנו מאמצי הפיתוח של משק המים לפתרונות קשים ויקרים יותר – פתרונות הדורשים השקעה הולכת וגדלה להפקת כל יחידת מים נוספת. סדר העדיפויות, שהומלץ עליו על ידי מומחי המים, לפיתוח האפשרויות הנוספות, הוא: (א) ניצול מי הירקון והירדן; (ב) ניצול מי שטפונות; (ג) ניצול מי ביוב מטוהרים. המעבר לשלב הנוכח של הפיתוח היה כרוך במעבר מפיתוח מקומי לפיתוח בין-אזורי, על ידי הקמת מפעלים אזוריים, ולתכנית שילוב מפעלים אלה במסגרת תוכנית-אב ארצית.

2. במסגרת תכנית-האב הארצית לפיתוח מפעלי המים הוחל בשנת 1952 בבניית מערכת אגמי מים מלאכותיים לאגירת מים מהחורף לקיץ ולתפיסת מי שטפונות. לפי התכנית המקורית, שעובדה על ידי יועץ הממשלה לענייני מים (י), הוצע לבנות במשך תקופה של 20 שנה אגמים בקיבול של 2,500–3,000 מליון מ"מ בתוצאה מוערכת של 250–300 מליון ל"י. כשלב ראשון בביצוע תכנית האגום הוחל בהקמת סכרים נסיוניים של עפר ובטון במקומות שונים בארץ, שבהם תוכננה הקמתם של מאגרים ראשיים גדולים. הנסיון שנצטבר במשך הזמן הראה, שבנסיבות הגיאולוגיות של ישראל הבעייה העיקרית אינה בניין הסכר לתפיסת המים אלא מניעת חלחול המים דרך קרקעית המאגרים

(י) ש. בלאס: "הרחיפות בהקמת אגמי מים בישראל", אפריל 1954.

על ידי איטום, בתנאי שההשקעות באיטום לא יעלו על סכומים מתקבלים על הדעת. הנסיונות, שנעשו באיטום קרקעיתם של אגמים נסייניים, שהוקמו בסוגים שונים של אדמות בגליל ובהרי יהודה, נכשלו על אף ההשקעות הגדולות, ולפיכך הוחלט בשנת 1956 שלא להמשיך בבניית אגמי מאגר רב שנתיים.

עד ליום 31.3.1958 הושקע על ידי חברת תה"ל בתכנונם ובביצועם של 9 סכרים ואגמי מאגר סך של 11 מליון ל"י בקירוב. רק שניים מתוך 9 המאגרים, אגם הקישון ואגם תל ירוחם, משולבים כיום במערכת אספקת המים, ואילו שאר האגמים, שנמצאו מחלחלים, משמשים לצורכי נסיונות נוספים ומנוצלים להעשרת מי התהום במקומות המאגר, על ידי תפיסת מי הגשמים לפני הגיעם לים.

3. בד בבד עם פיתוח מקורות מים חדשים נעשו פעולות להגדלת התפוקה של המקורות הקיימים ולניצולם היעיל וכן בוצעו מפעלי ניקוז נרחבים באזורים שונים במטרה למנוע נזקי שטפונות, ליבש ביצות ולהפנות מי גשמים לניצול חקלאי.

מבין מפעלי המים הרבים, שבוצעו בתקופת העשור הראשון, יש לציין במיוחד את קידום מפעל המים הארצי, השלמת המוביל המזרחי במסגרת מפעל ירקון-נגב, השלמת חלקים ניכרים ממפעל גליל מערבי-קישון וממפעל הגליל העליון, הקמת מתקן המיהול בעמק בית שאן, הנחת הקו המקביל לירושלים וקידום מפעלי המים באזור לכיש ובאזור הר הנגב. ההשקעה הכוללת בכל המפעלים האלה ליום 31.3.1958 עולה על 110 מליון ל"י.

במסגרת ביצוע מפעלי ניקוז אזוריים במדינה הוקמו 18 מפעלים אזוריים בשנים 1954-1958 בחלקי הארץ השונים, ממפעל הגליל העליון בצפון ועד מפעל נחל לכיש בדרום; אורך התעלות הראשיות במפעלים אלה מגיע ל-300 ק"מ וההשקעה הכוללת בהם, ליום 31.3.1958 (כולל מחקר ותכנון), מסתכמת ב-6.6 מליון ל"י בקירוב.

ד. מחיר המים

עקב האינטרס המיוחד של המדינה בקיום אספקת מים בכל תנאי ובמחיר מתקבל על הדעת ובשים לב לאופיו המיוחד של שירות זה הכרוך, בדרך-כלל, בזכות בלעדית (קונצסיה) אין המדינה יכולה להניח את קביעת מחירי המים לתהליך החפשי של ההיצע והביקוש. למדינת ישראל, כארץ פיתוח, עניין מיוחד בפיקוח על מחירי המים, הואיל ולמחירי המים השפעה מכרעת על סוג הגידולים החקלאיים, על היקף שטחי הגידולים, על סוגי התעשיות ומיקומן וכן על כמות המים שתפוחה. נודעת אפוא חשיבות מיוחדת לשאלה, מהו מחיר המים הרצוי במשק הלאומי.

1. קביעת מחירי המים היא כיום בידי הספקים, שאינם נזקקים - פרט לחברת "מקורות" - לאישור מחיריהם על ידי מינהל המים. בהתאם להסדר, שנכבד עם משרד החקלאות, מגישה חברת "מקורות", שהיא ספק המים הגדול במדינה, לקראת כל שנת עסקים, את הצעותיה למחירי המים במפעליה השונים בהסתמך על אומדן הוצאותיה להספקת המים במפעלים אלה ועל ההכנסות הצפויות ממכירת המים לצרכנים. לגבי שאר הספקים, שהם כולם ספקים מקומיים, מפעיל מינהל המים פיקוח מחירים רק במידה שהוא מתבקש לעשות זאת עקב חילוקי דעות, המתגלעים בין ספקי מים לצרכנים.

מחירי המים נקבעים בעיקר על ידי ההוצאות הכרוכות בהפקת המים ממקורם ובתולכתם עד למקום הצריכה. הוצאות אלו מורכבות משני סוגי הוצאה עיקריים:

(א) ההוצאות הקשורות בהפעלת המתקנים ובאחזקתם, כגון הוצאות הכוח להנעת המשאבות (חשמל ודלק), שכר עבודה, רכב, תיקונים, הוצאות הנהלה ופיקוח;

(ב) ההוצאות הכרוכות בהון המושקע כגון, רבית, בלאי וארנונה.

גובה ההוצאות מותנה בעיקר בהבדלי המרחק והגובה שבין מקור המים לבין הצרכן, בכמות המים שהצרכן צורך ובמידת העומס, שמטיל אופי הצריכה על יציאות הייצור הכלליות במפעל^(*); מטבע הדברים, שונות הוצאות הספקת המים בכל מפעל ומפעל.

כיום אין בידי מינהל המים, עליו הוטל לפקח על מחירי המים, נתונים בדוקים על מרכיביתן של הוצאות אספקת המים, פרט לתחשיב השנתי המוגש, כאמור, על ידי חברת "מקורות"; אולם גם תחשיב זה אינו יכול לשמש בסיס לחישוב מחירי המים הריאליים, הואיל והוא מבוסס על תנאים מיוחדים של החברה, כגון הנאה מתעריף מוזל של החשמל לצורכי שאיבת המים להשקאה; חישוב הפחת לפי "הערך ההיסטורי" בחלק גדול של המפעלים; חישוב רבית בלתי ריאלית, שכן חלק ניכר מההשקעות במפעלי המים של החברה ממומן על ידי הממשלה בתנאים מיוחדים. יש להביא בחשבון, שתחשיב החברה מתיחס רק להוצאות הבאת המים עד לקווי החלוקה הפנימיים של מקום היישוב ושיש להוסיף על מחירי החברה, כדי להגיע למחירי המים הריאליים לצרכן, את הוצאות פיזור המים למקומות הצריכה. הוצאות הקמת רשת המים הפנימית והפעלתה על ידי הצרכן מש- תוות, לעתים, להוצאות אספקת המים על ידי החברה.

2. הוצאות אספקת המים שונות, כאמור, בכל מפעל ומפעל ובכל אזור ואזור (**). שוני זה עורר בזמנו את הרעיון בדבר הנהגת מחיר מים אחד במדינה, המתבסס על ממוצע ארצי של מחירי המים, במטרה לגשר על הפער שבין המחירים השונים. אולם רעיון זה אינו נראה מעשי כיום, מאחר שמ- בחינת צורכי המשק הלאומי רצויה דיפרנציאציה של מחיר המים. מחיר מים אחד עלול להביא לפיתוח גידולים הצורכים מים מרובים בשטחים, שבהם מחיר המים הריאלי הוא גבוה, ומאידך לא היה מחיר כזה מוצדק לגבי אותם חקלאים, הנאלצים לצרוך מכסות מוגדלות של מים מחמת תנאי האקלים ואופי הקרקע, שהם מעבדים. כיום מקובלת ההנחה, שרצוי לדרג את מחירי המים לפי האזורים הגיאוגרפיים, לפי ייעודי הצריכה וכו'. גם הצעת חוק המים (***) ממליצה להעניק לשר החקלאות סמכויות לקבוע תעריפים מודרניים לדמי המים, לפי העקרונות הנ"ל.

3. עד כה לא גובשו קווים מגחים לקביעת מחירי המים הרצויים מבחינת המשק הלאומי. ביולי 1953 מינה שר החקלאות ועדה לקביעת עקרונות לחישוב מחירי המים במדינה, אולם הוועדה לא הגיעה לכלל מסקנות, הואיל והוברר לה, שלא תתכן הסקת מסקנות, אם לא תוקדם לה עבודת מחקר. בשנת 1957 הוקמו על ידי משרד החקלאות שתי ועדות משנה משרדיות, האחת מורכבת מהנדסים, עליה הוטל לערוך מחקר יסודי לקביעת עקרונות לחישוב מחירי המים הריאליים, ואחת מורכבת מכלכלנים, ועליה הוטל לחקור את בעיית יכולת התשלום של צרכני המים בטיפוסי משק שונים. שתי ועדות אלו עדיין לא הגיעו למסקנות סופיות.

(*) ככל שהצריכה אינה מאוזנת במשך חודשי השנה, כן גדלות ההוצאות לכל יחידת מים, הואיל וכמות המים הפונטציאלית של המפעל אינה מנוצלת במלואה בעונות שפל של צריכה.

(**) לדוגמא, לפי חישובי חברת "מקורות" מגיע מחיר מים לפי ההוצאות בעמק בית שאן ל-9.2 פ"ר לעומת 216 פ"ר באזור הר הנגב.

(***) הצעת חוק מס' 326 מיום 25.11.1957.

4. להלן ייסקרו האספקטים, שיש להביאם בחשבון בעת קביעת מחירי המים ועקרונות הפיקוח עליהם. מחיר המים הרצוי הוא המחיר שבמידת האפשר: יכסה את ההוצאות הריאליות של הפקת המים ואספקתם; יהיה בתחום יכולת התשלום של הצרכן; יהיה בו כדי לעודד את ניצולת היעיל ביותר של כל יחידת מים.

(א) ההוצאות הריאליות של הפקת המים ואספקתם

קביעת מחיר המים הריאלי מחייבת: (1) קביעת כללים נכונים לחישוב יציאות הייצור הריאלי, כגון חישוב נכון של הוצאות הכוח והרביית וקביעת עקרונות לחישוב בלאי נכון; (2) שיטת תמחיר נכונה, שתשקף את מחירו הריאלי של כל מי מים בתנאי הצריכה הנתונים.

(ב) יכולת התשלום של הצרכן

קביעת גובה מחיר המים לצרכן חשובה בעיקר בחקלאות, בה מהווה מחיר המים גורם חשוב ולעתים מכריע בהוצאות הייצור. קיימות גם תעשיות מסוימות, בהם נודעת למחיר המים חשיבות מכרעת. ההתחשבות ביכולת התשלום של החקלאי תדרוש, במיוחד, קביעת מחירי מים שונים בכל אזור, הואיל והוצאות התשקאה מתוך כלל הוצאות הייצור – הקובעות את יכולת התשלום של החקלאי – שונות לפי סוגי הגידולים ולפי מנת המים, שהם צורכים בתנאי האקלים השונים^(*).

(ג) המחיר מבחינת הניצול היעיל של כל יחידת מים

בעת קביעת מחירי המים יש להביא בחשבון – נוסף על המגמה לכיסוי יציאות הייצור הריאלי ליות והתאמת המחירים ליכולת התשלום של הצרכן – גם את הצורך לעודד שימוש יעיל וחסכוני במים. המחיר היעיל למים חייב להיות גבוה מהמחיר הריאלי של המים, במקום שמחיר זה מביא לבובו; מאידך יכול המחיר היעיל להיות נמוך מהמחיר הריאלי, במקום שהמדינה מעוניינת לפי-תוח התישבות ותעשייה לאו דוקא מתוך חישובי רנטביליות כלכלית.

5. קביעת מחירי המים על ידי הממשלה יכולה לשמש מכשיר יעיל בהכוונת פיתוח המשק הלאומי: על ידי עידוד פיתוחם של ענפי חקלאות ומפעלי תעשייה במקומות המתאימים מבחינת צורכי המשק ואפשרויותיו, בעזרת תעריפים מודרגים. יש להניח, שחוק המים המוצע יאפשר תגברת הפיקוח על מחירי המים בכיוון זה.

ה. תחיקת המים

חקיקת המנדט בענייני מים הייתה מוגבלת, ומרבית הוראות החוק המנדטורי, הנוגעות למשק המים, מפורות בפקודות שונות, שלא דנו במישרין בענייני מים. מאז קום המדינה, ובעיקר משנת 1955 ואילך, חוקי חוקים הנוגעים לתחומים חשובים במשק המים; בנובמבר 1957 פורסמה הצעה לחוק מים מקיף, שכבר עברה קריאה ראשונה בכנסת והועברה לדיון סופי בוועדת הכלכלה.

1. התחיקה הקיימת

תחיקת המים הקיימת בארצנו מבוססת בעיקרה על שלושה חוקי מים ישראליים ועל תחיקת המשנה, שהותקנה על פיהם. חוקים אלה הם:

(א) חוק הפיקוח על קידוחי מים, תשט"ו-1955;

(ב) חוק מדידת המים, תשט"ו-1955;

(ג) חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח-1957.

(*) לדוגמה: בעוד שבמספוא ירוק מגיעות הוצאות ההשקעה ל-40% מכלל הוצאות הייצור, הרי הוצאות ההשקעה בגידול ירקות מגיעות ל-5%-10% בלבד; באזורים מסוימים, כגון עמק בית שאן, צורך ארוך גידול מנת מים כפולה ומשולשת מאשר באזורים אחרים.

נוסף על חוקים אלה ראוי להזכיר גם את "צו הפיקוח על מצרכים ושירותים" (השימוש במים (אספקתם), תשי"ז-1957. צו זה, שהוציא שר החקלאות בתוקף סמכותו לפי תקנות שעת חירום וקיום האספקה והשירותים החיוניים), תשי"ז-1957, בא להסדיר באופן זמני את ענייני המים החיוניים במדינה בתקופת הביניים עד פרסומו של חוק המים.

(א) חוק הפיקוח על קידוחי מים, תשט"ו-1955. החוק בא להטיל פיקוח ממלכתי על ניצול מקורות המים התת-קרקעיים במדינה כדי למנוע את דלדולם או המלחתם: עיקרו של החוק - הטלת החובה לקבל רשיון מטעם מנהל ענייני המים במשרד החקלאות לכל קידוח מים חדש ולכל שינוי המיועד להגדיל תפוקת מי באר. להפעלתו המעשית של החוק הותקנו תקנות ביצוע הבאות להסדיר את צורת הפיקוח על קידוחים, דרכי רישומם, איתורם, סתימתם וכד'.

(ב) חוק מדידת המים, תשט"ו-1955. אספקת המים במדינה והצמדת התשלום לכמות הנצרכת הם גורמים מדרבנים לחסכון במים; לפיכך קובע החוק כעיקרון, ש"לא יספק אדם מים, אלא במדידה". תקנות הביצוע, שהותקנו על פי חוק זה, מפרטות את דרכי מדידת המים במקור, את סדרי ההתקנה של מדי מים לצרכנים וצורת הבדיקות של מדי המים, צורת ההגשה של התסקירים על תפוקת הבארות למנהל ענייני המים וכדומה.

(ג) חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח-1957. חוק זה בא להסדיר את הבעיות הקשורות בניקוז ובמניעת שטפונות. החידוש העיקרי בחוק, לעומת פקודות הניקוז המנדטוריות שקדמו לו, הוא, שהאחריות להקמת מפעלי הניקוז, אחזקתם וניהולם נמסרת ל"רשויות ניקוז" (אחרי הקמתן על ידי שר החקלאות); רשויות הניקוז הן בעלות סמכויות ביצוע נרחבות ומורכבות מרוב של נציגי הרשויות המקומיות שבתחום רשות הניקוז וממיעוט של נציגי הממשלה. כן מקים החוק "מועצה לענייני ניקוז" המורכבת מנציגי הציבור והממשלה, שתפקידה ליעץ לשר החקלאות בעניינים עקרוניים ובהתווית מדיניות הניקוז הכללית. החוק קובע פיקוח ממשלתי על כל עורקי הניקוז במדינה.

(ד) צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (השימוש במים ואספקתם), תשי"ז-1957. צו זה מטיל חובה על כל ספק מים להמשיך ולספק את המים, כפי שסיפקם ערב פירסום הצו ובאותם תנאים, אלא אם יצווה מנהל ענייני המים אחרת. הצו קובע גם את דרכי הפיקוח על מפעלי מים עיליים ומתנה הפעלתם ברשיון; הוא מסמיך את מנהל ענייני המים להכריז על "אזורים מועדים", שבהם כל הפקת מים טעונה רשיון מיוחד. באזור מוגן ראשי מנהל ענייני המים לקבוע מכסת מים מכסימלית לכל צרכן ותנאי אספקה לכל ספק.

2. הצעת חוק המים

הצעת חוק המים מבוססת על העיקרון, שמקורות המים במדינה מיועדים לצורכי הכלל ושהזכות למים אינה נובעת מהזכות לקרקע. עיקרה של ההצעה הוא הטלת פיקוח ממלכתי על הפקת המים, אספקתם וצריכתם במטרה לאפשר קיום משטר של חסכון במים ושמירתם בפני דל-דול והשחתתה. להלן תוכן ההוראות העיקריות הכלולות בהצעת החוק.

שר החקלאות יוסמך להכריז על "אזורי קיצוב" (כדוגמת האזורים המועדים הנוכחים לעיל), שבהם תהיה צריכת המים קצובה ומוגבלת בהתאם לכללים ולעדיפויות, שייקבעו על ידי שר החקלאות.

תוקם רשות מים ארצית, שתפקידה יהיה להקים את מפעל המים הארצי, להחזיקו ולנהלו, ויוקמו רשויות מים אזוריות, שתפקידן יהיה לדאוג לאספקת המים לכל הצרכנים שבתחומיהן. תכניות מפעלי המים ייבחנו על ידי "ועדת תכנון" ויאושרו על ידי שר החקלאות.

שר החקלאות יהיה ראשי לקבוע את מחיר המים ויהיה מוסמך לקבוע תעריפי מים מודרגים לפי מטרות השימוש במים, עונות השנה, או נתונים אחרים. תוקם "קרן איזון", שמטרתה להקטין את ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים באמצעות היטלי איזון ותקבולים אחרים.

תוקם "מועצת מים" לצורכי התיעצויות על ביצוע החוק, שמרבית חבריה יהיו נציגי הציבור ומיעוטם נציגי הממשלה. גם יוקמו בתי דין לענייני מים, שבפניהם יתבררו כל העניינים, שיתעוררו עקב ביצוע חוק המים.

הצעת החוק כוללת הוראות על שימוש חסכוני במים ונותנת סמכויות נרחבות בעניין זה ל"נציב המים", שתפקידו יהיה לנהל את ענייני המים במדינה.

ו. הגופים העיקריים הפועלים במשק המים

הגופים העיקריים הפועלים במשק המים (פרט לרשויות המקומיות) הם: מינהל המים, חברת תה"ל וחברת "מקורות".

1. מינהל המים

מינהל המים הוקם בספטמבר 1953 כיחידת סמך במשרד החקלאות ובראשו הועמד מנהל ענייני המים. לפי החלטת הממשלה הוטל עליו לכוון את פיתוחו וניצולו היעיל של משק המים במדינה, לפקח על מחירי המים, לרכו, לבדוק ולעבד את החומר הנוגע להשקאה כבסיס להכנת ההצעות לתקציבי הפיתוח.

מינהל המים מורכב מהיחידות הבאות: לשכת המינהל, השירות ההידרולוגי, המחלקה לשימוש יעיל במים, המחלקה לפיקוח הנדסי והמחלקה לזכויות מים. הוצאות מינהל המים בשנת 1957/58 הסתכמו ב-873,000 ל"י בקירוב, ואילו תקציבו לשנת 1958/59 מגיע ל-1,010,000 ל"י.

2. תכנון המים לישראל (תה"ל)

חברת תה"ל נוסדה בשנת 1952 על ידי ממשלת ישראל, הסוכנות היהודית ותק"ל, במטרה לתכנן מפעלי מים בהיקף ארצי ובהיקף אזורי ומקומי ולפקח על ביצועם. פעולות החברה התרכזו בעיקר בתכנון מפעל המים הארצי על כל שלוחותיו. נוסף על כך עוסקת החברה בתכנון מפעלי ניקוז, בעבודות מחקר ויעוץ למשרדי הממשלה ובעבודות תכנון אחרות בעבור מומינים שונים. החל משנת העסקים 1957/58 עוסקת החברה בתכנון קווי הנפט והדלק ובעבודות תכנון בעבור מומינים מחו"ל. בד בבד עם עבודות התכנון עסקה החברה, עד שנת 1956, גם בביצוע שלבים נסיוניים של המפעל הארצי ובביצוע חלקים מתעלת הירדן. עבודות הביצוע של החברה הופסקו בחודש יולי 1956 עם החלטת מועצת המנהלים של החברה להעביר את אגף הביצוע של תה"ל לחברת "מקורות".

השקעות המדינה בחברת תה"ל, בכללן הוצאות ביצוע מפעל המים הארצי עד להעברתו בשנת 1956 לחברת "מקורות", יסתכמו עד לסוף שנת התקציב 1958/59 בסך של 25.6 מליון ל"י, (שהם, לפי ריוואלוואציה ליום 31.3.1958, 34.9 מליון ל"י). פרטים נוספים על חברת תה"ל ועל פעולותיה יובאו בדרך מיוחדת של מבקר המדינה על פעולות החברה, שיופיע בעתיד הקרוב.

חברת המים "מקורות" נוסדה בשנת 1937 על ידי הסוכנות היהודית, הקק"ל וחברת העובדים. בשנת 1957 חל שינוי בהרכב החברה ומניות היסוד שלה מתחלקות כיום שווה בשווה בין שלושה גופים: מדינת ישראל, חברת העובדים והמוסדות הלאומיים (קק"ל, קרן היסוד והחברה הא-י להתישבות חקלאית בע"מ – פאזא). תפקידי החברה הם: פיתוח מקורות המים במדינה וביצוע מפעלי מים; ניהול המפעלים ואספקת המים לצרכנים.

בשנת 1958/59 תספק חברת "מקורות" מעל ל-450 מלין מ"מ מים, שהם קרוב ל-50% מכמות המים השנתית הנצרכת במדינה. עם הפעלת מפעל הירדן והשלמת שאר המפעלים העומדים על הפרק תספק חברת "מקורות" כ-60%-70% מאספקת המים הארצית הכללית.

השקעות המדינה בחברת מקורות הגיעו, לרבות ההקצבות לשנת הכספים 1958/59, ל-127 מלין ל"י בקירוב (196 מלין לפי ריוואלואציה ליום 31.3.1958), מחציתן כהשקעות במניות החברה ומחציתן כהלוואות. סכום זה אינו כולל את השקעות המדינה במפעל הארצי מאז העברתו לחברת "מקורות" ובמפעל הר הנגב, המסתכמות לאותו מועד ב-25.6 מלין ל"י (26 מלין ל"י לפי ריוואלואציה ליום 31.3.1958).

ז. נושאי ביקורת חשובים בתחום משק המים

בשנת הכספים 1957/58 עסקה הביקורת בהתפתחות, שחלה בדרכי הפיקוח של הממשלה על חברות המים תה"ל ו"מקורות" ובחלוקת תחומי הפעולה ביניהן לבין מינהל המים. כן נבדקה שאלת הבעלות והפיקוח על מפעל המים הארצי ומפעל הר הנגב. הביקורת דנה גם בבעיות העקרוניות הקשורות במימנם, בתכנונם ובאחזקתם של מפעלי ניקוז אזוריים.

1. חלוקת תחומי הפעולה במשק המים

(א) בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 46) קבע מבקר המדינה, שהליקויים בדרכי הפיקוח של הממ"ש שלה על חברות המים ועל הקמת מפעל המים הארצי וכן הפיגורים בקביעת עקרונות יסוד לחישוב מחירי המים נובעים בעיקר מליקוי ארגוני יסודי אחד: היעדר חלוקה נכונה של סמכויות הפיקוח בין הגופים השונים, שפעולותיהם קשורות במישרין או בעקיפין במשק המים. בעקבות הביקורת התקיים דיון בין מבקר המדינה לבין מנהל ענייני המים ומנהלי חברות המים תה"ל ו"מקורות", שסוכם, בחודש מאי 1958, על ידי מבקר המדינה כדלהלן:

"מבנה הנוכחי של משק המים הוא מלאכותי, וראוי לשקול באופן שיטתי, מה תהיינה צורותיו הפופיות של המבנה. אפילו ניתן להשלים עם כך, שהחברת תה"ל תמשיך לתכנן את המפעלים – נניה למשך תקופה של שלוש שנים – ולבצע אותו חלק מן הפיקוח הקשור בתכנון – כלומר פיקוח טכני שהוא בבחינת קביעת עובדות – יהא צורך להקפיד על שני התנאים דלהלן:

- (1) מינהל המים, כגוף המוסמך של המדינה, יבחן גם את העובדות הטכניות, שנקבעו על ידי חברת תה"ל. לשם כך צריכים לעמוד לרשותו הכלים הדרושים להערכת העובדות ולהסקת המסקנות מן הנתונים, שיומצאו על ידי חברת תה"ל.
- (2) יש להבטיח את האובייקטיביות של הפיקוח הטכני על ידי איתלות גמורה של חברת תה"ל בחברת "מקורות".

בסתיו 1958 נעשה צעד בכיוון הגשמת הצעות הביקורת: בסוף חודש ספטמבר 1958 סוכם בין מנהל ענייני המים לבין המנהלים הכלליים של חברות תה"ל ו"מקורות" על נוהל דיווח וביקורת בדבר עבודות המבוצעות ע"י חברת "מקורות" כאמצעי להפעלת הפיקוח הטכני על עבודות אלה. בנוהל המסוכם נקבע, בין השאר, שחברת "מקורות" תגיש לחברת תה"ל דוחות דו-חודשיים על התקדמות עבודות השדה המבוצעות על ידיה. חברת תה"ל, כגוף הנדסי מוסמך, תבדוק דוחות אלה ותעבירם, בצירוף חוות דעתה, למינהל המים. חוות הדעת של תה"ל יכילו ניתוח של יציאות החברה ויכללו: דוח עובדתי על הביצוע ועל היציאות; וביקורת על טיב הביצוע.

הדוחות וחוות הדעת יהיו בסיס לבדיקה ולביקורת מטעם מינהל המים ולדיון בבקשות חברת "מקורות" לשחרור כספים מתקציב הפיתוח. היחידה בתה"ל, שתטפל בביקורת ובדיווח לפי הקווים שתוזכרו לעיל, תהיה יחידה נפרדת; שכר עובדי יחידה זו יכוסה על ידי חברת תה"ל, בעוד שעד כה כוסה שכר היחידה, שטיפלה בענייני הפיקוח הטכני, על ידי חברת "מקורות", שעבודותיה עמדו לביקורת.

נוהל זה עדיין לא הופעל.

(ב) מבקר המדינה הביע את הדעה, שאין להצטמצם להסדרת הפיקוח הטכני ויש לפעול למען פתרון בעיות היסוד, הקשורות במבנהו הארגוני של משק המים ובחלוקת הסמכויות בין הגופים העוסקים בפיתוח ובניהול.

מסקנות מבקר המדינה הובאו לידיעת ועדת הכספים, בעת הדיונים על הדו"ח השנתי מס' 7 ומס' 8, בקיץ 1958, ובהצעותיה, שאושרו על ידי מליאת הכנסת ביולי 1958, קבעה הוועדה:

"הסיכומים, שהועלו על ידי הוועדה בעקבות פרקי הדוחות 7-8 הנוגעים למשק המים, מצביעים על ליקויים בתחום המינהלי. ליקויים אלה נעוצים בעיקר, לדעת המבקר, בהיעדר הגדרות ברורות בסמכויותיו של מינהל המים במשרד החקלאות ובסמכויותיהם של שאר הגופים (תה"ל, "מקורות") המטפלים בענייני מים.

מבקר המדינה קובע, כי לפי הידיעות שנמסרו לו ביולי 1957, היה בדעתו של שר החקלאות למנות ועדה בין-משרדית לקביעת תחומי הסמכויות של הגופים השונים, אולם עד עתה טרם מונתה הוועדה.

בשים לב לחומרת הבעיה נדרש שר החקלאות להחיש קביעת הסמכויות של הגופים הנזכרים לעיל. שר האוצר ושר החקלאות מתבקשים כמו כן להחיש עיבוד הנתונים לקביעת עקרונות יסוד לחישוב מחיר המים...

עד עתה לא חלה התפתחות נוספת בתחום זה.

2. הבעלות והפיקוח על "מפעל המים הארצי" ו"מפעל הר הנגב"

מפעל המים הארצי, נועד להעביר את מי הירדן לנגב; מפעל הר הנגב נועד להביא מים לאזורי הפיתוח דרומה לבאר שבע; שני מפעלים אלה תוכננו על ידי חברת תה"ל ומבוצעים על ידי חברת "מקורות" כנאמנת הממשלה. מימון המפעלים בא בעיקר מתקציבי הפיתוח של המדינה. הבעלות על מפעלים אלה וכן הזכויות, הנובעות ממעמדה של חברת "מקורות" כנאמנת המפעל, עדיין לא נקבעו.

בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 47) הצביע מבקר המדינה על הצורך הדחוף לקבוע, איזה גוף ממשלתי יפקח על ביצוע המפעל הארצי. עם מנהל ענייני המים נדונה גם שאלת הפיקוח על ביצוע מפעל הר הנגב. עד חודש ינואר 1959 לא נקבע הסדר הפיקוח על שני מפעלים אלה.

3. דרכי המימון של מפעלי ניקוז אזוריים

בתכנונם ובהקמתם של מפעלי ניקוז אזוריים משתתפת הממשלה בצורת מענקים והלוואות מתקציב הפיתוח. תכנון המפעלים נעשה בעיקר על ידי חברת תה"ל, ואילו הביצוע נעשה, בדרך כלל, על ידי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, אך בפיקוח מינהל המים. הסדר מתאים של הבעיות העקרוניות הקשורות בהקמת מפעלי הניקוז מחייב:

(א) התאמת התכנון לעדיפויות הביצוע ולאפשרויות המימון הקיימות: כיום אינן קיימות סדר עדיפויות מאושר להקמת המפעלים, וקצב התכנון אינו מבוסס במידה מספקת על תחזית האפשרויות הכספיות לביצוע המפעלים, אלא מושפע במידה רבה מההספק המשוער של סגל העובדים של אגף הניקוז שבחברת תה"ל.

(ב) קביעת עקרונות ברורים למידת השתתפותה של הממשלה בתוצאות הקמתם של מפעלי הניקוז: כיום נקבע שיעור השתתפות הממשלה בביצוע המפעלים על סמך שיקולים זמניים, בלי שנקבעו עקרונות מחייבים בעניין זה.

(ג) הבטחת אחזקתם הסדירה של מפעלי הניקוז, לאחר הקמתם: בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 131) צוין, שעדיין לא נקבע, מי יהיה הגוף, שעליו תוטל האחריות למימון אחזקת המפעלים לאחר הקמתם; לפיכך לא נעשו פעולות האחזקה הדרושות, ונתעורר חשש, שיידרשו השקעות יסוד נוספות להבטחת פעולתם התקינה של מפעלים גמורים.

ועדת הכספים בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי מס' 7 ומס' 8 של מבקר המדינה עמדה גם על בעיות הניקוז במדינה; בהצעות אלו נתבקשו שר האוצר ושר החקלאות להבטיח הסדר תקן באחזקת מפעלי הניקוז האזוריים. "חוסר הסדר מתאים בשטח זה – נאמר בהצעה – גרם פיגור בפעולות האחזקה הדרושות במפעלי הניקוז".

בשנת הכספים 1958/59 אושרו מתקציב הפיתוח הלוואות בסך 145,000 ל"י לאחזקת מפעלי ניקוז והוחל בפעולות אחזקה במפעלים.

III. אגף השיכון של משרד העבודה – מעמדו וארגונו

בסתיו 1958 ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקה מינהלית מקיפה באגף השיכון, שהתרכזה בבחינת מקומו ומעמדו של האגף בשטח הבנייה והשיכון בארץ, ובדרכים בהן מתמלאים צורכי השיכון. במיוחד ניתנה הדעת על חלקו של האגף בייחוס השיכונים, בתכנון ובביצוע של הבנייה. כן נבדקה חלוקת התפקידים בין אגף השיכון לבין גורמים ממשלתיים וציבוריים אחרים העוסקים בתכנון השיכון, בביצוע הבנייה ובניהול הרכוש.

אגף השיכון ממונה על ביצוע פעולות השיכון הממומנות במלואן או בחלקן מתקציבי המדינה. מאז הקמתו בשנת 1949 ועד 1959 נע חלקו של אגף השיכון בבניית בנייני מגורים בארץ בין 70% ל-85%; בתקופה זו תוקמו על ידי אגף השיכון כ-250,000 יחידות דיור.

בשנת 1953 הוטל על אגף השיכון – מלבד פעולותיו בשטח שיכון העולים – גם טיפול במפעלי השיכון לתושבי הארץ הוותיקים: השיכון העממי ומפעלי החסכון לבניין. תפקיד זה דרש מהאגף במיוחד פעילות מינהלית-עסקית, שכללה גם גיוס משתכנים, עידוד החסכון וחלוקת הדירות.

1.

תחום התפקידים של האגף הוא מטבע הדברים מקיף מאוד. מניתוח פעולותיו של אגף השיכון מסתמנת חלוקה פונקציונלית לשלושה שטחי עבודה גדולים: ייזום ותכנון של השיכון; ביצוע הבנייה; המגע עם המשתכן ואחזקת הרכוש.

א. ייזום ותכנון השיכון

תכנון השיכונים חייב להתבסס על התכנון הארצי והאזורי ולהשתלב בהם. תכנון השיכון מתחלק לפי מהותו לכמה שלבים, שהעיקריים שבהם הם שניים: התכנון הכללי והתכנון המפורט. מטרותיו של התכנון הכללי הם: איתור השטחים ותכנונם בשילוב עם תכנון בניין ערים; וקביעת סטנדרטים למבני השיכונים. תפקידיו של התכנון המפורט – שהם התפקידים העיקריים של האגף בתחום תכנון השיכון – מתבטאים בעיקר בהכנת תוכניות הביצוע לכל פרויקט ופרויקט; תכנון אלה כוללות גם תכנון פיתוח המקום (קווי מים, חשמל וכבישים). ייזום ותכנון של שיכונים מהווים את היסוד למדיניות השיכון בארץ.

ב. ביצוע הבנייה

אגף השיכון מבצע את הבנייה בחלקה באמצעות קבלנים המקבלים על עצמם את הבנייה ובחלקה באמצעות חברות ציבוריות – חברות שיכון ובניין – הגושאות באחריות הישירה לביצוע העבודה. בשנת 1957 בוצע הרוב המכריע של הבנייה של אגף השיכון באמצעות קבלנים. בין תפקידי האגף בתחום הביצוע נמנים בין השאר: הכנת התכנון הטכני, עריכת מכרזים; מגע עם הקבלנים ועם החברות; פיקוח טכני על הבנייה. במסגרת תפקידים אלה רוכש האגף חומרי בניין בארץ ובחול ומחזיק מחסנים לאחסונם.

ג. המגע עם המשתכן ואחזקת הרכוש

בקיום המגע עם המשתכן ובאחזקת הרכוש מטפלים, נוסף על אגף השיכון, מחלקת הקליטה של הסוכנות היהודית וחברת "עמידר". מחלקת הקליטה של הסוכנות מקיימת את המגע הראשוני עם המשתכן בשיכוני עולים, בעוד שאחזקת הרכוש והמגע השוטף עם המשתכן לאחר בניית השכונות מתרכזת בעיקר בחברת "עמידר". עם התפקידים, שאגף השיכון ממלא אותם בתחום המגע והטיפול עם משתכנים, נמנים בעיקר: גיוס ורישום משתכנים; ניהול חשבונות חוסכים; עריכת הגרלות; ובאורח חלקי – גם מכירות, חלוקת דירות וטיפול במשכנתאות.

2.

הדיונים עם הנהלת משרד העבודה והנהלת אגף השיכון על ממצאי הביקורת הראשוניים עדיין לא נסתיימו. הייתה הסכמת דעות, שהריבוי והרבגוניות של הפונקציות, המתרכזות באגף, מחייב בדיקה קפדנית, באיזון מידת תואמים, לטווח ארוך, המבנה הנוכחי של האגף ומעמדו את צורכי השיכון והבנייה במדינה.

הביקורת נוטה לדעה, שיש לקבוע מחדש את היחס הארגוני של שלושת שטחי העבודה הגדולים שתוארו לעיל – תוך תשומת לב מיוחדת לבעיית הקשר הארגוני בין נושאי שלוש הפונקציות. מן הצורך יהיה לקחת בחשבון, שלכל אחת משלוש הפונקציות שהוזכרו יש אופי ספציפי:

לתפקידי יזום ותכנון השיכון – אופי ממלכתי בולט;

לביצוע הבנייה – אופי טכני-משקי בעיקר;

למגע עם המשתכן וניהול הרכוש – אופי של ניהול עסקי בעיקרו הכרוך גם ביחסי ציבור.

3.

תוצאות סופיות של הביקורת וההמלצות יובאו בדין וחשבון נפרד של מבקר המדינה.

iv. שינויים תוך כדי ביצוע העבודה – גורם להתיקרות הבנייה הממשלתית.

בדיקת חשבונות רבים של עבודות בנייה ממשלתית מן השנים 1956/57 ו-1957/58 העלתה, שבמספר ניכר של מקרים קיימים היו הפרשים ניכרים בין המחיר הנקוב בחוזה המקורי לבין המחיר הסופי של העבודה. הפרשים אלה נובעים בעיקרם מן השינויים המרובים בתוכנית, עליהם הוחלט תוך ביצוע העבודות, ורק בחלקם הקטן משינויי המדד, שכן התיקרות הוצאות הבנייה בשנים 1956/57 ו-1957/58 הייתה מועטת בלבד.

1.

א. את השינויים ניתן לחלק בעיקר לשלוש קבוצות.

(1) שינויים הנובעים משיקולים טכניים-הנדסיים, שהצורך בהם מתגלה בעת הביצוע; לדוגמה: בעת חפירת יסודות מתברר, שמבנה האדמה מחייב שינוי שיטת היסוד. פעמים נובע הצורך בשינויים כאלה מבדיקה בלתי מספקת של התנאים לפני ההחלטה על התוכנית, ופעמים מחוסר אפשרות לחזות מראש את המבנה הגיאולוגי של הקרקע.

(2) שינויים בתוכנית הנובעים משינוי דעתם של המזמינים על מטרת המבנה או דרך השימוש בו; יש אשר הצורך בשינויים נובע גם מניסוח בלתי ברור של כוונות המזמין או מהסברה בלתי מספקת של המתכנן על האפשרויות הטכניות של הביצוע.

(3) שינויים הנובעים מקשיי מימון, כשמתברר תוך כדי ביצוע העבודה, שהכספים העומדים לרשות המזמין לא יספיקו לביצוע התכנית.

מסתבר אפוא, שהאחריות לשינויים חלה לעתים על המתכנן – וכשהמדובר בבנייה ממשלתית הרי המתכנן הוא, בדרך כלל, מע"צ – לעתים על המשרד המזמין ולעתים על שני הצדדים גם יחד.

ב. שינויים אלה מיקרים את העבודה במידה ניכרת, הואיל והם כרוכים לפעמים בהרס חלקי בניין שכבר הוקמו, בשינוי ממדי המבנה, ובדחיית סיום העבודה, שאף היא גורמת התיקרות נוספת.

כיוון שכתוצאה מהשינויים מתווספים פריטים שונים, שמחיריהם לא נקבעו מראש, נקבעים מחיריהם של חלקים ניכרים מהעבודות לא על סמך התחרות אלא במשא ומתן שלאחר מעשה. היקפם הכספי של השינויים הוא ניכר וחורג במקרים לא מעטים אף מ-25% מהיקף החוזה – שהוא המכסימום המותר בבנייה ממשלתית.

2.

במגמה לצמצם את היקף השינויים תוך כדי ביצוע העבודות הוצע:

- (א) יש להבטיח הכנה קפדנית של תוכנית הבנייה על כל פרטיה, בהתאם למטרות שנקבעו לה, לפני תחילת הביצוע, תוך הסכמה מלאה בין המזמין ובין המתכנן על תכנית הביצוע. בשלב זה יובטח גם הכיסוי התקציבי לכל ההוצאות של בנייה זו.
- (ב) היקף השינויים בחוזי הבנייה תוך ביצוע העבודה, המותר ברוב הארצות, הוגבל עד 10%. יש לשקול הנהגת שיעור אחוזים דומה בחוזי הבנייה הממשלתית בישראל.
- (ג) יש להקפיד, שכל שינוי יקבל אישור מוסמך. שינויים בגבולות האחוז המותר מן הצורך שיהיו מאושרים על ידי היחידה האחראית לאותו חוזה. שינויים, שעברו את גבול האחוז המותר, מן הדין, שיאושרו על ידי הנהלת המשרד המזמין, על בסיס המלצה מנומקת של המתכנן.

v. השתתפות ישראל בתערוכות ובירידים בינלאומיים

מאז שנת 1949 משתתפת המדינה בתערוכות ובירידים שונים בחוץ לארץ, ולמטרה זו נועדו ההקצבות המפורטות להלן:

השנה	ההקצבה ל"י
1949/50	3,500
1950/51	3,500
1951/52	2,500
1952/53	3,000
1953/54	15,700
1954/55	50,000
1955/56	62,250
1956/57	115,000
1957/58	165,000

תחום פעולה זה התרחב במיוחד בשנת העשור למדינת ישראל, שבה השתתפה המדינה בתערוכות ובירידים הבאים: התערוכה העולמית בבריסל, הירידים ביוהנסבורג, ניו יורק, מרסיל, פונון, איזמיר, זאגרב, סלוניקי, ובארי.

תכנון התערוכות האלה, ארגון, וניהולן, היה נתון בעיקר בידי שתי הרשויות הבאות: (1) החברה הישראלית לתערוכות וירידים בע"מ – שטיפלה מאז 1957 בתערוכות וירידים בחוץ לארץ, שיש להם חשיבות מסחרית; (2) הרשות לארגון השתתפות ישראל בתערוכות בריסל – שאירגנה את הביתן הישראלי בתערוכה העולמית.

א. תערוכות וירידים בעלי חשיבות מסחרית

1. עד לסוף שנת 1956 כוונה ואורגנה השתתפות ישראל בתערוכות וירידים בינלאומיים על ידי "הוועדה המרכזית לירידים ותערוכות". בוועדה זו היו מיוצגים הגורמים הבאים: משרד האוצר; משרד המסחר והתעשייה; הסוכנות היהודית; התאחדות בעלי התעשייה; לשכת המסחר; חברת העובדים; לשכת התיירות הממשלתית.

2. בדצמבר 1956 הוקמה "החברה הישראלית לתערוכות וירידים בע"מ", שהחלה לפעול בינואר 1957. תפקידיה העיקריים של חברה זו הם:

(א) לעודד את היצוא הישראלי ולטפחו, על ידי ייזום, ארגון, מימון, תכנון, עידוד וביצוע של תערוכות וירידים בארץ ובחוץ לארץ, וכן על ידי מתן סיוע כספי או מוסרי לארגון תערוכות וירידים בארץ ובחוץ לארץ;

(ב) לעודד את היצוא הישראלי בדרך של פרסומת בכל צורה שהיא, כגון הוצאת קטלוגים וייצור סרטי תעמולה.

3. הון המניות הרשום של החברה הוא 50,000 ל"י והן מתחלקות כדלהלן:

ל"י	
17,500	ממשלת ישראל
7,500	הסוכנות היהודית
16,250	התאחדות בעלי התעשייה
2,500	לשכת המסחר
6,250	חברת העובדים
50,000	סה"כ

המניות של ממשלת ישראל והסוכנות היהודית נפרעו במלואן.

במועצת המנהלים, המורכבת מ-13 אנשים, מיוצג כל אחד מהגורמים הנ"ל על ידי נציג אחד או יותר. מועצה זו בחרה בהנהלה מצומצמת המורכבת מ-5 נציגים – נציג אחד מכל גוף המחזיק במניות החברה.

4. בתקופה ינואר 1957 – מארס 1958 השתתפה הממשלה במימון פעולות החברה בתקציבות שהסתכמו ב-206,573 ל"י. הוצאות החברה בתקופה זו הסתכמו ב-380,853 ל"י ואילו הכנסותיה העצמיות הגיעו ל-148,822 ל"י.

הכנסות החברה נובעות מהמקורות הבאים: השתתפות הממשלה בתקציב החברה; השתתפות הפירמות הישראליות המציגות בירידים; והכנסות מעמלה בעד מכירת הסחורות הישראליות בירי-

דים השונים בחוץ לארץ. בדרך כלל אין ההכנסות מכסות את ההוצאות והשתתפות הממשלה בתקציב החברה באה למעשה כדי לכסות את הגרעונות המתהווים על ידי פעולות החברה. בחוק התקציב לשנת 1958/59 לא נקבע סכום כלשהו להשתתפות הממשלה בתקציב החברה, ועל כן החליטה הוועדה הבינמשרדית לעידוד היצוא להקציב, מהסעיף התקציבי "פעולות לעידוד היצוא", סך של 319,000 ל"י כהשתתפות הממשלה במימון פעולות החברה לשנת 1958/59.

ב. השתתפות ישראל בתערוכת בריסל

1. הפעולות להקמת ביתן ישראל בתערוכת בריסל

(א) בסוף שנת 1955 הודיעה ממשלת בלגיה על כוונתה לקיים בבריסל, בשנת 1958, תערוכה עולמית, שמטרתה הוגדרו כדלהלן: לאפשר השוואה בין פעולת האומות בשדה המחשבה, האמנות, המדע, הכלכלה והטכנולוגיה; להראות את השאיפות של העולם המשתנה במהירות; להציג את ההשקפות הפילוסופיות והדתיות של העמים, לרבות מושג האושר ודרכי הגשמתו – מתוך מגמה לתרום ליצירת "אחדות אמת של עמי העולם על בסיס של יחס כבוד לאדם באשר הוא אדם".

(ב) על השתתפות ישראל בתערוכה החליטה הממשלה במאסר 1956. האחריות לארגון ההשתתפות בתערוכה הוטלה על ועדה בינמשרדית, שעם חבריה נמנו עובדי מדינה בכירים וביניהם המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. הוועדה, שנקראה "הרשות לארגון השתתפות ישראל בתערוכת בריסל – 1958" מונתה במאי 1956; בראש הרשות הועמד חבר כנסת, על פי מינוי של הממשלה. מתוך הכרה בחשיבות הנודעת להשתתפות ישראל בתערוכת בריסל החליטה הרשות, באחת מישיבותיה הראשונות, לזמן אנשי ציבור לסימפוזיון, שבו ייקבע, מה רצוי להציג בביתן הישראלי. בעקבות הדיונים בסימפוזיון זה התגבשה תכנית, שלפיה צריכים היו להביא בביתן ישראל לידי ביטוי את הנושאים הבאים: עם התנ"ך וארץ התנ"ך; 2,000 שנות פירוד בין העם ובין הארץ; 10 שנות המדינה; ישראל בהווה.

בהמשך דיוני הרשות נקבעה תכנית המבליטה במיוחד את הנושא "עם בלי ארץ וארץ בלי עם" עם תיאור מדגמי של כמה מפעולות המדינה והישגיה.

(ג) במאסר 1957 החליטה הממשלה, מטעמים תקציביים, לבטל את השתתפות ישראל בתערוכה, ובאפריל של אותה שנה חזרה בה ושוב החליטה על השתתפות; ההכנות להקמת הביתן הישראלי נכנסו לשלב מעשי בקיץ 1957. הממשלה לא קבעה, איזה משרד ממשרדי הממשלה יהיה אחראי לפעולות הביצוע; שר האוצר מינה עובד מעובדי משרד ראש הממשלה להיות מנהל הרשות, והתקציב להשתתפות בתערוכת בריסל נקבע במסגרת התקציב של משרד החוץ.

התצוגה בביתן הישראלי הוכנה בארץ, בלא להזדקק למגעון מיוחד: העבודות הכרוכות ב"הקמת הביתן ובבניית המוצגים נעשו באמצעות קבלנים ומנהל הרשות הסתייע במשרד ארכיטקטים, שתיכנו את הביתן, ובעובד אחד, שעסק בענייני משק.

התערוכה הייתה פתוחה מיום 17.4.1958 עד ליום 19.10.1958.

לשם החזקת הביתן בבריסל הועסקו 28 עובדים, רובם ישראלים, וביניהם 16 דיילות. מספר המבקרים בביתן ישראל נאמד בשלושה מיליון איש.

(ד) למימון פעולות התקמה והתחזוקה של הביתן הישראלי הועידו חוקי התקציב לשנים 1956/57 עד 1958/59 סך 1,050,000 ל"י. ההוצאות, שנרשמו בספרי משרד החוץ עד 30.11.1958, הסתכמו בסך 918,000 ל"י בקירוב, מזה 430,000 ל"י בקירוב שהוצאו בבריסל.

2. ממצאי הביקורת

פעולותיה של הרשות לארגון השתתפות ישראל בתערוכות בריסל נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, בשנים 1957–1958, בארץ ובביתן בבריסל; תוצאות הבדיקה שימשו נושא לדיון עם הנהלת הרשות והנהלת הביתן.

(א) ההכנות להקמת הביתן החלו כשנה לפני מועד פתיחת התערוכה. הבטחת הצלחתו של המבצע, שהוכן במסגרת זמן מוגבל, דרשה מאמץ ארגוני מיוחד – בעיקר נוכח העובדה, שלא הייתה קיימת יחידה ממשלתית, שתעסוק באורח שיטתי בארגון ההשתתפות של ישראל בתערוכות בינלאומיות שאינן מסחריות. כדי להבטיח ביצוע מהיר רוכזו רוב הסמכויות בידי איש אחד – מנהל הרשות – בלא שנקבעו הסדרים שיאפשרו להקפיד על כך, שכל הפעולות ייעשו בצורה ההולמת את הכללים היסודיים של המינהל הממלכתי; כללים אלה דורשים, בין היתר, שייקבעו מראש סמכויות העובדים, במיוחד בדבר הוצאת כספים, ושהעובדים ייבחרו לפי עקרונות העשויים לאפשר בחירה שקולה.

הביקורת העלתה, שחלק מהעובדים נתקבל בלא מכרז וששניים מהעובדים, שנועדו להם תפקידים מרכזיים בביתן, לא נמצאו מתאימים וצריך היה להתליפם.

(ב) ביצוע הפעולות הכספיות הוטל על עובדים, שלא קיבלו הכשרה נאותה לכך, ולא נקבעה מראש שיטה לניהול חשבונות, המבוססת על עקרונות ברורים והמאפשרת לבדוק במלואן את כל הפעולות הכספיות והמשקיות. נקבעו מספר ניכר של מקרים, בהם ניהול הכספים והמשק לא התאים לעקרונות של מינהל ממלכתי סדיר:

(1) התשלומים בארץ נעשו על ידי משרד הרשות בתל אביב, והתשלומים בבריסל נעשו על ידי נציגי הרשות שם. הפעולות נרשמו בירושלים על ידי מחלקת הכספים של משרד החוץ. נקבע, שבמשרד בתל אביב לא נוהל ספר קופה ושהתשלומים נעשו בלא שוברות תשלום.

(2) למשרד בבריסל ניתנו הוראות לנהל ספר קופה ופנקסים של שוברות הכנסה והוצאה; עליו היה לשלוח למשרד החוץ בירושלים העתקים ממסמכים אלה מדי חודש בחודשו. נקבע, שבחודשים פברואר עד מאי 1958 לא נוהלו החשבונות בבריסל באופן סדיר; במאי 1958 נאלץ משרד החוץ לשלוח לבריסל עובד של המחלקה לכספים, שפתח מערכת חשבונות סדירה. עד דצמבר 1958 לא נעשתה התאמה בין הדו"ח הסופי ל-31.10.1958, שנתקבל מבריסל, ובין הרישומים, שנעשו בארץ; על עריכת ההתאמה מקשה העובדה, שמערכות החשבונות בבריסל ובמשרד החוץ בארץ לא הותאמו מראש זו לזו ושלא נוהל בארץ רישום, שיראה במרוכז, אילו סכומים הועברו לבריסל למימון הפעולות. החשבון התקציבי בארץ חויב בסכומים ניכרים, שלא היו הוצאות מוחלטות – למשל העברות כספים, התחייבויות, ומפרעות לספקים – ואינו נותן על כן תמונה ברורה על המצב הכספי.

(3) נקבע, שחשבונות הבנק של הרשות בתל אביב ובבריסל לא נפתחו על שם "מדינת ישראל", כפי שדרוש לפי הוראות האוצר, אלא על שמותיהם של בעלי זכות החתימה. זכות החתימה הייתה ליחיד ולא לשניים, כפי שדרוש. כן נקבע שהרישום של המלאי ותנועתו לא היו שלמים ומעודכנים כדרוש.

(ג) הביקורת רואה מקורם של חלק ניכר מהליקויים ומהקשיים, בפניהם עמדה הרשות ב" תקופת תכנון התערוכה והקמתה, בעיקר בכך, שלא נקבעה מראש זיקה ברורה של הרשות אל משרד ממשלתי, העשוי לפקח באורח שיטתי על פעולותיה ולשאת באחריות להן. כל זמן שלא יוקם גוף מרכזי, שתפקידו לדון ולהחליט בכל ענייני התערוכות והירידים בחוץ לארץ – ובכללם גם תערוכות שאינן בעלות אופי מסחרי – מן ההכרח, שהטיפול בעניינים מעין אלה יימסר בידי גוף, שיש לו קשר ברור וזיקה ישירה למשרד ממשלתי מסוים.