

בהיקפו של המפעל הנסיוני חל צמצום לעומת התכנית הראשונית. צמצום הנסיוניים גורע לדעת הביקורת מהאפשרויות להסקת מסקנות לשם גיבוש הצעה להקמת מפעל הפקה בקנה מידה גדול. לפיכך המליצה הביקורת, שהתכנית להקמת המפעל המקיף תובא, בלווית דו"ח על תוצאות הנסיוניים שנעשו עד עכשיו, לפני ההחלטה הסופית על ביצועה, לדיון והכרעה במסודות התכנון העליונים למפעלי מים.

טיב מי השתייה*

בדו"ח השנתי 14 (עמ' 220) הובאו ממצאי ביקורת על דרכי השמירה והפיקוח על טיב המים לשתייה, ובמיוחד אלה המסופקים על ידי חברת מקורות, תוך בחינת הוראות החוק הנוגעות לעניין.

בדברי התחיקה הקיימים כלולות הוראות בדבר שמירה על טיב המים, אולם הוראות אלה אינן מפורטות ואינן מחייבות בצורה מפורשת. כתוצאה מכך נשארה במידה לא קטנה הדאגה לטיב המים עניין לרצון הטוב של הספקים ולערנותם של משרד הבריאות ושל הרשויות המקומיות. בחוק המים, תשי"ט—1959, ניתנה לשר החקלאות הסמכות לקבוע נורמות לאיכות המים לפי מטרות המים השונות. עד כה לא השתמש השר בסמכות זו, ומשום כך אין בידי ספקי המים קנה מידה מחייב, לפיו יוכלו להשוות את טיב המים שהם מספקים לטיב הנדרש לפי החוק. מכון התקנים הישראלי הוציא בינואר 1956 גליון הדרכה בדבר איכות המים הנועדים לשתייה. להנחיות הכלולות בגליון לא ניתן מעמד רשמי של תקן ישראלי. בגליון ההדרכה נקבע, שמבחינה מעבדתית יהיו המים מתאימים לשתייה, אם דוגמאותיהם יעמדו בדרישות המכון מבחינת תכונותיהם הפיסיקליות והכימיות, וכן מבחינת תכונותיהם הבקטריולוגיות. משרד הבריאות אימץ לעצמו עוד בשנת 1956 את גליון ההדרכה כתקן פנימי המחייב את כל לשכותיו.

הביקורת המשיכה לבדוק את הנושא מבחינת הטיפול בו ברשויות המקומיות. בחודשים אפריל—ספטמבר 1964 נערכה, לסירוגין, ביקורת בעשר רשויות מקומיות: העיריות טבריה, נצרת, חדרה, הרצליה, בני ברק, רמת גן, תל אביב, רמלה ורחובות והמועצה המקומית קריית גת. הביקורת הקיפה את מידת התאמת המים מבחינת איכותם והרכבם לדרישות התברואה, שמירת התנאים התברואיים במתקני האגירה והחלוקה, תחזוקה מונעת ותיאום בין הרשויות המקומיות לבין משרד הבריאות. להלן הממצאים העיקריים.

לפי ההוראות הקיימות על הרשויות המקומיות לעשות למניעת זיהום המים המסופקים בתחומיהן לשימוש ציבורי או פרטי ולדאוג לאספקת מים נקיים וטהורים ומאיכות הגונה; ועל משרד הבריאות לפקח, שהמים יהיו מתאימים לשתייה לפי אותה רמה, שנקבעה בגליון ההדרכה של מכון התקנים, דהיינו מבחינה בקטריולוגית עד 2 חיידקי "קולי" ב-100 סמ"מ.

התברר, שמשרד הבריאות רואה עצמו אחראי רק לפיקוח העליון על טיב מי השתייה המסופקים על ידי הרשויות המקומיות. פיקוח זה מתבטא בעריכת בדיקות מים, בסירוס

* הביקורת מתייחסת לפעולות של משרד הבריאות ושל הרשויות המקומיות.

ובבדיקת מתקנים. משרד הבריאות מטיל את האחריות לספק מי שתייה טהורים ובטוחים בראש וראשונה על הרשויות המקומיות עצמן. מאידך לא עמד בדרך כלל הפיקוח, שקימו הרשויות המקומיות שנבדקו, על הרמה הדרושה.

בקריית גת, בנצרת ובחדרה לא ננקטו פעולות מספיקות, שיהא בהן כדי להבטיח אספקת מי שתייה בטיב מתאים, בעיקר מתוך הנחה, שפעולות אלה מוטלות על לשכות משרד הבריאות שבמקום. בנסיבות אלה נתגלו בתחומיהן של הרשויות המקומיות הללו, על פי בדיקות מים, שנעשו על ידי משרד הבריאות במסגרת הפיקוח העליון שלו, מקרי זיהום מים חמורים.

—במים שסופקו לתושבי קריית גת נמצאו חול ולכלוך. הבדיקות הבקטריוLOGיות העלו, לעתים תכופות, מספר גדול של חיידקי "קולי", המצביע על סכנה פוטנציאלית חמורה לבריאות הציבור, וריכוז מסוכן של מיקרואורגניזמים פתוגניים. לדעת לשכת הבריאות באזור יש לייחס את המספר הגבוה של הרעלות קיבה קלות בעיירה לזיהום מי השתייה. התברר, שהמקור לזיהום המים הוא בעיקר רשת צינורות המים הפגומה בחלקה. רשת זו הונחה עם הקמת היישוב על ידי אגף השיכון (כיום משרד השיכון) לפני כ־8 שנים. עוד בשנים הראשונות, לאחר הנחת הצינורות, התגלתה בהם קורוזיה פנימית בשיעור גבוה, שגרמה פגמים ניכרים ובעיקר פיצוצים. לדעת מומחים קיימת השפעת גומלין בין מצבם הפגום של הצינורות לבין טיב המים הזורמים בהם. כמו כן מייחסת המועצה את זיהום המים, באופן חלקי, לעובדה, שהמים מסופקים לקריית גת מבריכת אגירה פתוחה של חברת מקורות.

המועצה הביאה לידיעתו של משרד מבקר המדינה, שמשרד השיכון גילה נכונות להחלפת חלק מצינורות המים הפגומים, ושנעשים מצדה מאמצים להשגת הסכום הדרוש להחלפת יתר הצינורות הפגומים. מאידך הודיעה חברת מקורות על הגברת הכלוריאציה של המים; הבריכה הפתוחה נמצאת עתה בתהליך כיסוי.

— בנצרת נתגלו, בתקופה פברואר 1963 — מאי 1964, 26 מקרי זיהום (מספר גדול של חיידקי "קולי") ב־53 בדיקות מים, שנלקחו מזמן לזמן מרשת הצינורות וכן מקרי זיהום במי הבריכות. לדעת משרד הבריאות יש לראות בבריכות האגירה הפתוחות את המקור לזיהום מי השתייה.

העירייה הסבירה, שקיימה בירורים מקיפים בדבר טיב המים ואספקתם. בעקבות הבירורים הועלתה, באמצע 1964, הצעה להקים בריכת ויסות סגורה, שתבוא במקום שתי בריכות האגירה הפתוחות. התכנית להקמת הבריכה נמצאת בהכנה והיא תבוצע עם הבטחת התקציב הדרוש.

— בחדרה הועלו בשנת 1962 15 מקרי זיהום ב־70 בדיקות מים שנערכו וכשנת 1963 30 מקרי זיהום ב־68 בדיקות. העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה שבדעתה לערוך בדיקות מים שיטתיות מהבריכות ומרשת הצינורות.

— ביתר הרשויות המקומיות שנבדקו קיים פיקוח על טיב מי השתייה, אך הוא היה על פי רוב בלתי מספיק. בטבריה, המקבלת את מי השתייה שלה במישרין מהכנרת, נמצאו מקרים חוזרים של תקלות בכלוריאציה, שהיא האמצעי היחידי לחיטוי המים במקום. העירייה הסבירה, שבעקבות תקלות בפעולות הכלוריאטורים הוגבר הפיקוח על תקינותם.

והופעלה יחידת כלוריאציה נוספת. לפי התכנית תופעל בעתיד כלוריאציה אוטומטית באותו מקום בעיר, שהיה המקור העיקרי לתקלות.

— בכמה רשויות מקומיות התברר, שההסדרים בדבר בדיקות המים היו בלתי מספקים: בהרצליה ובבני ברק לא נערכו בדיקות מים מרשת הצינורות; בתל אביב לא נבדקו המים מהבארות ומהבריכות; בחדרה ובנצרת הייתה תדירות הבדיקות בלתי מספקת; ובמרבית הרשויות המקומיות לא נערכו בדיקות כימיות של מים.

— בתחומיהן של רחובות, הרצליה וחדרה קיימים מפעלי מים פרטיים המספקים מי שתייה. ברחובות ובהרצליה מקיימות העיריות פיקוח על טיב המים המסופקים ממפעלים אלה על פי פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן) משנת 1927. עיריית חדרה אינה מקיימת פיקוח כזה. בעקבות הביקורת הודיעה עיריית חדרה, שתנהיג פיקוח על טיב המים המסופקים על ידי מפעלים פרטיים.

— הרמה התברואית של המים ושל מתקני ההפקה, האגירה, והחלוקה תלויה במידה רבה בתחזוקה המונעת הנעשית במקום. הביקורת העלתה, שבמרבית הרשויות המקומיות שנבדקו ננקטו אמצעים הדרושים לקיום תחזוקה מונעת, כגון ניקוי בריכות האגירה של המים, שטיפת הצינורות, רק בעקבות תלונות של צרכנים. במספר רשויות (נצרת והרצליה) ננקטו אמצעים, שהיקפם אינו עונה על הדרוש.

— הרשויות המקומיות ניהלו על פי רוב רישום של תוצאות הבדיקות הבקטריוLOGיות. אולם לא ניהלו רישום ודיווח מספיקים על הפעולות שנעשו כאשר נמצא זיהום מים, ועל הפעולות במסגרת התחזוקה המונעת. העדר רישום נאות פוגע בקיום פיקוח ומעקב מתאימים.

— בעיריות רחובות ורמת-גן לא היו קיימים הסדרי תיאום מספיקים בין יחידות התברואה לבין יחידות אספקת המים בעירייה בקשר לתוצאות הבדיקות הבקטריוLOGיות. חוסר התיאום התבטא בעיקר בכך, שלעתים לא הועברו תוצאות הבדיקות הבקטריוLOGיות מיחידות התברואה ליחידות אספקת המים. בהעדר סדרי תיאום כאלה עלול להיווצר, במקרה של זיהום מים, מצב, שלא יינקטו אמצעים תברואיים במועד.

בעקבות הביקורת הודיעו הרשויות המקומיות, בהן נערכה הבדיקה, למשרד מבקר המדינה, בספטמבר ובאוקטובר 1964, על האמצעים שננקטו ועל ההסדרים שבדעתן להנהיג, תוך תיאום עם משרד הבריאות, כדי להגביר את הפיקוח בתחום הנדון ולהבטיח אספקת מים ראויים לשתיה.

*

משרד מבקר המדינה דן עם משרד הבריאות על הממצאים, שהעלתה הביקורת ברשויות המקומיות בדבר השמירה על טיב מי השתייה. הנהלת משרד הבריאות הקימה, בעקבות הביקורת, באוגוסט 1964, ועדה משרדית, עליה הוטל לטפל במכלול הבעיות הקשורות בטיב מי השתייה. להלן הנחיות משרד הבריאות לפעולות הוועדה:

לבחון את מערכת הפיקוח על איכות מי השתייה לאור הערות הביקורת של מבקר המדינה ולבצע הצעות לשיפור המצב בעקבות המלצותיו; לעבד הצעת הנחיות ללשכות הבריאות בקשר לפעולותיהן בפיקוח על איכות מי השתייה, כולל תדירות נטילת דוגמאות בקטריולוגיות וכימיות ועריכת סקרים תברואיים תדירים במקורות המים ומערכות האספקה;

להציע הנחיות לפיקוח על איכות מי השתייה על ידי הרשויות המקומיות, כולל תדירות של נטילת דוגמאות, פעולות אחזקה וכדומה בהתאם לרשויות השונות; להעריך את המספר הכולל של בדיקות בקטריולוגיות וכימיות, שיהיו דרושות בעקבות ההנחיות שייקבעו, והשפעת בדיקות אלו על עומס העבודה במעבדות משרד הבריאות; לבחון את הצורך להוציא תקנות או חוקים חדשים בשטח זה כדי להבטיח הסדרת הבעיה.

חברת מקורות

מקורות, חברת מים בע"מ, עומדת לביקורת המדינה מאז 1957, כאשר הממשלה הצטרפה להנהלתה. החברה היא מכשיר מרכזי באספקת מים ובפיתוח מקורותיהם, והיא שהקימה את מפעל המים הארצי, מפעלי מים ארציים, אזוריים ומקומיים, והניחה את קווי הדלק. ממצאי ביקורת על פעולות הפיתוח הממלכתיות של מקורות פורטו בדינים וחשבונות השנתיים 11 עד 14 של מבקר המדינה (דו"חות שנתיים 11, עמ' 79; 12, עמ' 119; 13, עמ' 122; 14, עמ' 224). ביולי 1964 פרסם מבקר המדינה דין וחשבון המסכם את הביקורת בחברת מקורות בשנים 1958 עד 1963, תוך עדכון חלק מהממצאים לאפריל 1964. בדו"ח נכללו ממצאים על מינהל החברה ומפעליה, פעולות הפיתוח ואספקת מים, החשבונות והמצב הכספי. ממצאים מספר, שנכללו בדין וחשבון הנ"ל על הביקורת בחברה, מובאים להלן בשים לב למשמעותם הממלכתית, עם ציון ההתפתחות, שחלה מאז פורסם הדו"ח.

ההשתתפות הכספית של המדינה בחברת מקורות

מקורות נוסדה ב-1937 בהון מניות רגילות בסך 30,000 לא"י על ידי קרן היסוד, הקרן הקיימת לישראל, חברת א"י להתיישבות חקלאית בע"מ וחברת ניר בע"מ. בשנת 1957, לאחר שהוטל על החברה להקים את מפעל המים הארצי, הצטרפה הממשלה לחברה, ומאז היו מניות היסוד שלה בידי המדינה, המוסדות הלאומיים, חברת ניר וחברת העובדים של הסתדרות העובדים הכללית, ב-3 חלקים שווים. החל מאותו מועד משתתפת הממשלה בהנהלת החברה.

הון המניות הנפרע של מקורות ליום 31.3.1963 הגיע ל-93 מיליון לירות בקירוב, והוא מחולק כדלהלן (בל"י).

סוג המניות	ס"ה	בידי מדינת ישראל	בידי המוסדות הלאומיים	בידי ניר וחברת העובדים	בידי אחרים
מניות בכורה ¹	150,000				150,000
מניות יסוד	60,000	20,000	20,000	20,000	
מניות רגילות א'	60,000,000	60,000,000			
מניות רגילות ב'	1,289,803	300,000	627,259	300,000	2,62,544
מניות רגילות ג'	31,454,030	4,744,665	16,767,374	8,000	9,933,991
ס"ה	92,953,833	65,064,665	17,414,633	328,000	10,146,535

¹ בידי חברת שומרון בע"מ, בנקים, חברות ואישים.

² בידי צרכני מים.

³ בידי צרכני מים ומוסדות ציבוריים וממשלתיים — תמורת זכויות מים.

— ההון העצמי של החברה (פרט למניות רגילות מסוג ג') בא ב־98.5% מכספי המדינה. אם מתחשבים גם במניות הרגילות מסוג ג', הניתנות לציבור הרחב בעבור רכישת זכויות מים, יוצא, שההון העצמי בא ב־70% מכספי המדינה. לעומת זאת השליטה על החברה מתחלקת שווה בשווה בין הממשלה, המוסדות הלאומיים והמוסדות ההסתדרותיים, כיוון שבידי כל אחד משלושת השותפים של החברה נמצא שליש ממניות היסוד, שהן בלבד מקנות זכות הצבעה והשתתפות בהנהלת החברה. קיימת אפוא האפשרות, שהממשלה תמצא את עצמה במיעוט אף בעניינים חיוניים של ניהול החברה. רק בעניינים, בהם פועלת החברה בתור רשות המים הארצית, מובטחת, על פי החוק, זכות הכרעה לשר החקלאות.

בדין וחשבון על הביקורת במקורות מיולי 1964 הדגיש מבקר המדינה שלדעתו אין הסדר זה עונה על הדרוש מבחינת האחריות הכספית של המדינה לפעולות החברה, ואף לא מבחינת הפונקציה הכמעט־בלעדית המסורה בידי החברה בתחום משק חיוני ביותר, ושיש לעשות להבטחה מחייבת של ייצוג הממשלה והשפעתה במוסדות החברה במידה המבטאת חלקה בעול המימון והסיכון.

עוד ביולי 1964 הודיעה רשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, שוועדת השרים לענייני כלכלה ערה לעניין, ולאחרונה אף מינתה ועדת משנה לטיפול בו. באותו חודש הוגדל מספר חברי מועצת המנהלים מ־12 ל־13, אך המספר היחסי של נציגי הממשלה במועצה לא הוגדל, כי החבר הנוסף מייצג את שלושת בעלי המניות.

— לפי החוזה בין הממשלה לבין מקורות הייתה השתתפות הממשלה במימון החברה מחציתה בהון המניות ומחציתה בהלוואות. תוקפו של החוזה פג בסוף מארס 1959; כתוצאה מזה הפסיקה מקורות להקצות מניות נוספות לממשלה תמורת מחצית ההקצבות שקיבלה, אך המשיכה לזכות את הממשלה בריבית רק על 50% מההקצבות, שנתקבלו מאותו תאריך. יתרת ההקצבות הממשלתיות, שניתנו למקורות עד 31.3.1963, הגיעה ל־94.6 מליון ל"י; התשלומים, שנתקבלו אחרי 1.4.1959, הסתכמו ליום 31.3.1963 ב־40 מליון לירות בקירוב. הריבית, שהייתה מגיעה, כשהמחצית לא הפכה למניות, מסתכמת ב־1.48 מליון ל"י.

בדין וחשבון על הביקורת במקורות הדגיש מבקר המדינה, שנוצר מצב, בו לא דאגה הממשלה להבהיר, איזו זכות היא רכשה תמורת הסכום של 20 מליון ל"י בקירוב, בו בזמן שהחברה, על דעת עצמה, נמנעה מלזכות את הממשלה בריבית על סכום זה.

זכויות מים

מקורות מספקת כיום כמחצית מכלל תצרוכת המים במדינה: בשנת 1963 סיפקה החברה כ־643 מליון מ"מ מים, מהם 530 מליון מ"מ לחקלאות, 23 מליון מ"מ לתעשייה ו־90 מליון מ"מ מים לצורכי בית ושתיה. התקשרות מקורות עם צרכני המים נעשית במסגרת מכירת "זכויות מים": לפי הסדר זה מקנה החברה לצרכנים זכויות לרכישת מים בהיקף שנתי מוסכם תמורת התחייבות מקבלי הזכויות לרכוש מניות רגילות בחברה, מסוג ג' בסכום, הנקבע בהתחשב בכמות המים, אליה מתייחסת הזכות. הרוכשים הם בעיקר רשויות מקומיות, יישובים, משקים בודדים, מפעלי תעשייה, וגורמים ציבוריים וממשלתיים, כגון הסוכנות

היהודית, משרד הבטחון ומשרד השיכון. הקנייה זו של זכויות המים תמורת הקצאת מניות היא אמצעי חשוב במימון פעולות החברה, והיא הסתכמה ליום 31.3.1963 לפי ערך היסטורי ב-80 מליון ל"י בקירוב; מחמת פיגורים בהקצאת המניות מסיבות שונות הוקצו למעשה עד 31.3.1963 מניות מסוג ג' בסך 31.5 מליון ל"י בלבד.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההתקשרות בין מקורות לבין צרכני המים משתי בחינות: מבחינת הפיקוח על אספקת המים ומבחינת השפעתם של תנאי ההתקשרות על עלות המים לצרכן.

— באותם המקרים, בהם עלות זכויות המים, שהוקנו לצרכנים, בכמותן על כמויות המים שהועמדו לרשות מקורות על פי רשיונות ההפקה של נציבות המים, עשויה להיות לכך השפעה על ההיקף של הספקת המים למעשה. בדו"ח השנתי 14 (עמ' 236) צוין, שאם כי עוד ב-1957 נקבע הסדר בין נציבות המים לבין החברה, לפיו יימכרו זכויות מים לצרכנים חקלאיים רק לאחר אישור מוקדם של הנציבות (הסדר שהורחב ב-1962 גם על אספקת מים לצריכה ביתית), לא היו קיימים פיקוח ותיאום מספיקים בתחום זה, והועלו מקרים של מכירת זכויות מים בלא אישור מוקדם של נציבות המים.

בהערותיו לדו"ח השנתי 14 (עמ' 126) הודיע שר האוצר במאמר 1964, שבעקבות הביקורת הושג הסדר מחודש, לפיו לא תקצה מקורות זכויות מים ללא אישור מוקדם של נציבות המים. הנציבות עוקבת עתה אחרי ביצועו המלא של ההסדר.

— הסכום הנגבה מאת הצרכנים כתשלום בעד רכישת זכויות מים נקבע לפי הכללים הבאים: כלל הצרכנים ומבקשים מים למטרות חקלאיות נדרשים להשתתף ב-50% מההשקעות במפעל המים, אך השתתפות הצרכן לא תעלה על "תקרה" של 125 ל"י לכל 1,000 מ"מ מים שהוא מבקש לרכוש; במים למטרות תעשייה ולצריכה ביתית ההשתתפות היא ב-60% מההשקעות במפעל.

ההסדר בדבר גובה ההשתתפות של הצרכנים בהקמת מפעלי מים נקבע על ידי מינהלת החברה עוד בשנים 1952—1955 כהסדר זמני. המינהלה גם קבעה, שיש להביא את פרטי ההסדר לאישור מועצת המנהלים. ביוני 1961, בעקבות הביקורת, דנה המועצה בעניין, אולם לא החליטה על התאמתם של הכללים, שנבקעו בשנת 1955, למציאות בשנת 1961. בנובמבר 1962 דנה המינהלה בהצעה להעלות את "התקרה" לזכויות המים לחקלאות ל-195 ל"י לכל 1,000 מ"מ, אולם היא החליטה להעביר את העניין להכרעתה של מועצת המנהלים. המועצה עוד לא דנה בעניין, והכללים משנת 1955 נשארו בתוקפם על אף השינויים הגדולים ברמת המחירים שחלו מאז.

בדין וחשבון על הביקורת במקורות מיולי 1964 הובעה דעת הביקורת, שהיה סביר לקבוע את מידת השתתפות הצרכנים כאחוז מסוים מכלל ההשקעה ולהבטיח על ידי כך התאמת ההשתתפות באופן אוטומטי לעלייה בהשקעות. משנקבעה תקרה להשתתפות החקלאים, מן הדין היה לשנות את התקרה בהתאם לשינויים במחירים. כיוון שלא שונה הסכום האבסולוטי של התקרה על אף העלייה הגדולה במחירים, ירדה ההשתתפות הממשית באופן ניכר והגיעה בשנת 1963/64 ל-28% מכלל ההשקעה. גובהן של השתתפויות הצרכנים, ההבדלים

ביניהן לפי סוגי הצריכה השונים וקביעת תקרה לגבי סוג צריכה אחד, משפיעים במידה לא מבוטלת על עלות המים לצרכן.

יוצא שבו בזמן שקביעת מחיר המים נתונה לפיקוח ממלכתי — דבר המסתבר היטב כשמדובר במצרך חיוני המסופק על ידי ספקים כמעט בלעדיים — נשאר מרכיב בעל משקל לא מבוטל של עלות המים לצרכן לקביעתה של מקורות בלבד. מבקר המדינה המליץ, שהממשלה תתן דעתה על הליקוי בפיקוח על המחיר האפקטיבי של המים, הכרוך בהסדר הקיים.

בעקבות הביקורת נגישה נציבות המים לתיקון העניין, ומקימת כעת דיונים על הדרכים לכך.

פעולות הניקוז

מטרותיהן של פעולות הניקוז הן: ריכוז, אגירה, והרחקה של מים העלולים להזיק לחקלאות והזרמתם למובילי מים, ייבוש ביצות והגנה בפני שטפונות. חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח—1957, מסדיר את ענייני הניקוז ומניעת שטפונות על ידי מתן סמכות לגופים ממלכתיים לכונן פעולות אלה ולפקח עליהן. ביצוע החוק הוטל על שר החקלאות, שהוא ממונה גם על ביצוע יתר חוקי המים במדינה (חוק הפיקוח על קידוחי מים, תשט"ו—1955; חוק מדידת מים, תשט"ו—1955; וחוק המים, תשי"ט—1959). בתחומים אלה פועל נציב המים מטעמו של שר החקלאות. בנציבות המים יש מחלקה לניקוז.

בהתאם לחוק הוקמה מועצה ארצית לענייני ניקוז בת 21 חברים: נציב המים כיושב ראש, 8 נציגי הממשלה, 8 נציגי ארגונים חקלאיים ו-4 נציגי ציבור אחרים. מתפקיד המועצה ליעץ לשר החקלאות בדבר הכרזה על אזורי ניקוז, אישור תכניות ניקוז, ובכל עניין אחר של מדיניות כללית הכרוך בביצוע החוק.

הקמת מפעלי ניקוז, החזקתם וניהולם, הוטלו על פי החוק על רשויות הניקוז, שהן תאגידים בעלי זכויות וחובות משפטיות. רשות ניקוז מורכבת מנציגי רשויות מקומיות שבתחומה ומנציגי הממשלה, והיא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב).

מפעלי הניקוז הארציים והאזוריים — מפעלים המסדירים עורק מים שבתחום הרבים — ממומנים מתקציב הפיתוח הניתן בצורת מענקים והלוואות, ומארגנות ניקוז, שרשויות הניקוז רשאיות להטיל על בעלי מקרקעין באזור הניקוז. תכנונם של מפעלים אלה נעשה על פי רוב על ידי חברת תה"ל, והוא ממומן מתקציב הפיתוח המועבר ישירות אליה. גם מפעלי הניקוז המקומיים — מפעלים המסדירים עורק שכולו ברשות יחידים — ממומנים בדרך כלל מהלוואות הממשלה ומהקצבותיה, הניתנות מתקציבי הפיתוח; ואילו תכנונם ממומן על ידי בעלי הקרקעות הנוגעים בדבר.

תקציב הפיתוח לתכנון ולביצוע של מפעלי הניקוז על סוגיהם, וההוצאות למעשה משתק-
פים בנתונים הבאים (בל"י).

1962/63		1963/64		1964/65	מפעלי ניקוז ארציים ואזוריים
ההוצאה למעשה	התקציב	ההוצאה למעשה	התקציב	התקציב	
689,000	689,000	536,000	536,000	600,000	תכנון
1,854,570	2,506,750	2,684,788	3,568,500	3,000,000	ביצוע
2,543,570	3,195,750	3,220,788	4,104,500	3,600,000	ס"ה
					מקומיים
249,195	517,800	144,700	503,400	300,000	ביצוע

הפיקוח הממלכתי על תכנון וביצוע של פעולות ניקוז וכן מתן המענקים וההלוואות הופקדו בידי נציבות המים. ביולי ובאוגוסט 1964 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הנציבות בתחום זה. במסגרת זו נערך גם מעקב אחר מידת התיקון של הליקויים, שנבקעו בשנת 1963 בביקורת על רשויות ניקוז, ואשר ממצאיה הובאו בדיון וחשבון השנתי 14, עמ' 571.

הקמת רשויות ניקוז

שר החקלאות רשאי, לאחר התייעצות במועצת הניקוז, להכריז על שטח מסוים כעל איזור ניקוז; כן רשאי השר, לאחר התייעצות עם שר הפנים, להקים רשות ניקוז, לאחר שרוב הרשויות המקומיות, שבתחום שיפוטן נמצא רוב השטח העומד להיכלל באיזור הניקוז, הסכימו לכך, או על פי החלטת הממשלה. עד נובמבר 1964 הכריז שר החקלאות על 22 אזורי ניקוז, והקים 19 רשויות ניקוז.

בשלושה אזורי ניקוז: עמק הירדן, מרום הגליל והגליל התחתון, שבתחומיהם הוחל בהליכים להקמת רשויות ניקוז עוד באמצע 1961, הופסקו פעולות ההקמה במאי 1963. במקומן של רשויות ניקוז הוקמו, בהסכמת נציבות המים, "ועדות ניקוז" הפועלות ליד הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. הנציבות מתייחסת אל כל אחת מהן כאל רשות ניקוז, הרשאית לטפל בכל ענייני הניקוז בתחום הרשות המקומית; הנציבות מממנת את פעולות הניקוז שלהן ומסייעת להן בייעוץ הנדסי, משפטי ומינהלי.

להלן המענקים וההלוואות, שניתנו לוועדות הניקוז הנ"ל ב-1962/63 ו-1963/64 (בל"י).

1962/63	1963/64	ס"ה	
48,000	94,000	142,000	עמק הירדן
10,000	—	10,000	הגליל התחתון
8,000	3,000	11,000	מרום הגליל
66,000	97,000	163,000	ס"ה

— נציבות המים הסבירה, שהקמתן של רשויות הניקוז בשלושת האזורים האלה נתעכבה בגלל בדיקת האפשרות לאחד את אזורי הניקוז עמק הירדן והגליל התחתון לרשות ניקוז אחת ולהרחיב את תחומי הרשות מרום הגליל. אולם החוק מסדיר באופן ברור את הקמתן של רשויות ניקוז ומעניק להן, לשם ביצוע תקין של פעולותיהן, מעמד של גוף משפטי; "וועדות ניקוז" אינן נזכרות בחוק. הביקורת העלתה, שעם המועצה האזורית עמק הירדן עשתה הנציבות בסוף שנת 1961 הסכם המסדיר את היחסים בינה לבין ועדת הניקוז שליד המועצה האזורית, אך לא נהגה כן לגבי שתי ועדות הניקוז האחרות.

— הקמתן של מפעל ניקוז מותנית על פי החוק בהכנת תכנית מפורטת על ידי רשות הניקוז ובאישורה על ידי שר החקלאות, לאחר דיון במועצה. החוק מחייב גם את פרסום התכנית כדי לאפשר לכל המעוניין לעיין בה ולהגיש התנגדות. בשנים 1962 ו-1963 דאגה נציבות המים לאישור תכניות להקמת מפעלי ניקוז, שהוכנו ובוצעו על ידי שלוש ועדות הניקוז, אולם הן לא פורסמו.

לדעת הביקורת לא ראוי למוסדות הממשלה לתמוך בכך, שפעולה בעלת חשיבות ציבורית, העלולה לנגוע באינטרסים של רשויות מקומיות וגם של פרטים, ואשר המחוקק טבע מטבע לצורתן החוקית, תיעשה שלא בצורה זו. אין גם לדבר כאן על ויתור ארעי על הקפדה בשמירת החוק, כיוון שהפעולות בהן מדובר נמשכות זה כשלוש שנים.

סדרי התיאום והפיקוח

תכנית להקמת מפעל ניקוז צריכה להיות מותאמת לתכניות מתאר של אותו אזור, ולכן קובע החוק, שתכנית ניקוז לא תאושר לפני שהובאה לשם אישור בפני הוועדה המחוזית לבנייה ותכנון עיר הנוגעת בדבר. לא אישרה הוועדה את התכנית, היא תובא בפני הממשלה לשם החלטה.

— בדיקת 16 תכניות להקמת מפעלי ניקוז העלתה, שלא הוקפד על הוראה זו: בשבעה מקרים הוחל בביצוע התכנית או אף הסתיים ביצועה לפני הבאתה לאישור הוועדה המחוזית לבנייה ותכנון עיר, או לפני קבלת אישורה. בעקבות הביקורת הודיעה נציבות המים בדצמבר 1964, שהיא פועלת לקביעת נוהל תקין בעניין הנדון.

— כדי לאפשר לנציב המים לקיים פיקוח על פעולות ניקוז מקומיות, ביחוד בשים לב למידת השפעתן על מפעלי ניקוז אזוריים, קבעה מועצת הניקוז עוד במאי 1959 הסדר, שלפיו טעונות התכניות לניקוז מקומי אישור של רשות הניקוז הנוגעת בדבר, וכן אישור של נציב המים (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 160). הביקורת עוד העלתה מקרים, שנציבות המים לא דאגה לקבל ולאשר תכניות למפעלי ניקוז מקומיים.

— הכספים המיועדים לביצוע מפעלי ניקוז ארציים ואזוריים מועברים לרשויות הניקוז באמצעות נציבות המים, והכספים המיועדים לתכנונם של מפעלי ניקוז אלה מועברים במישרין לחברת תה"ל ללא פיקוח מטעם הנציבות. יוצא, שתה"ל, המתכננת את מפעלי הניקוז ומפקחת על ביצועם, היא גם המשחררת לעצמה את הכספים הדרושים לכיסוי הוצאות התכנון, בלא פיקוח מצד גורם ממשלתי. בדצמבר 1964 הודיע נציב המים למשרד מבקר המדינה, שמונתה ועדה לקביעת קריטריונים לתכנון של פעולות ניקוז והנחיות

למבנה של התקציבים לתכנון הניקוז; בדעת הנציב להגיע להסדר, שיאפשר פיקוח על הניצול של תקציבי התכנון.

הפיקוח על הפעולות של רשויות הניקוז

לצורכי הפיקוח על פעולות הניקוז הותקנו בינואר 1961 תקנות, הקובעות את אופן ניהול החשבונות ברשויות הניקוז ואת סדרי הדיווח שלהן לנציבות המים.

— נמצא, שאין הקפדה מספקת על מילוי התקנות: מבקר המדינה הצביע בדו"ח השנתי 14 (עמ' 571) על כך, שחלק מרשויות הניקוז לא ערכו בשנת 1962/63 דו"חות כספיים תלת-חודשיים; ביקורת חוזרת בנציבות המים העלתה, שמרבית רשויות הניקוז לא הגישו גם בשנת 1963/64 את הדו"ח הכספי התלת-חודשי על התקבולים והתשלומים. הדו"חות השנתיים לשנת 1963/64 לא הוגשו עד נובמבר 1964, והנציבות לא פעלה במידה מספקת להחשת הגשתם. במרבית הרשויות לא התנהלו, כפי שמסתבר מהנתונים שבנציבות המים, פנקסי העזר — פנקסי ההלוואות, המקרקעין והחוזים — כפי שמחייבות התקנות. גם ליקוי זה הועלה בדו"ח השנתי 14 ולא בא עדיין על תיקונו.

נציבות המים הסבירה, שהמסיבות הקיימות מחייבות לדעתה שינוי מועדי ההגשה, שנקבעו בתקנות, והיא מתכוונת לעשות למען שינוי התקנות: לדעתה יש להמציא דו"חות כספיים שתי פעמים בשנה, ואת המאזנים — ב-31 באוגוסט של כל שנה.

— בנציבות המים אינו מתנהל פיקוח כדי לקבוע, אם אמנם נרשמו בספרי האחווה המבנים או המקרקעין, שנתפסו או נרכשו על פי החוק על ידי רשויות הניקוז. מבקר המדינה הצביע בדו"ח השנתי 14 על כך, שחלק מהרשויות לא דאגו לרישום כזה. בעקבות הביקורת החוזרת הודיעה נציבות המים בדצמבר 1964, שסיבת ליקוי זה היא בעיקרה, שלא היה מימון מספיק לפעולות המדידה ולהוצאות אחרות הקשורות ברישום; נציבות המים מתכוונת לשחרר למספר רשויות ניקוז, מתקציב הניקוז לשנת 1965/66, סכומים לכיסוי ההוצאות לרישום המקרקעין בספרי האחווה על שם רשויות הניקוז.

— נציבות המים משחררת לרשויות הניקוז, במשך השנה, כספים לביצוע פעולות ניקוז על סמך חשבונות ביניים. בתום השנה, לאחר בדיקת החשבונות והמסמכים, שצורפו לריכוזי ההוצאות, מאשרת הנציבות את החשבונות סופית. התברר, שחשבונותיהן של מספר רשויות ניקוז על ביצוע עבודות בשנת 1962/63 עוד לא אושרו על ידי הנציבות. הסיבות לכך היו: חלק מהרשויות לא הגיש לנציבות המים את החשבונות והמסמכים המתאימים, והנציבות לא עמדה במידה מספקת על המצאתם של מסמכים אלה; אותם חשבונות, שהוגשו לנציבות, לא קיבלו את הטיפול הדרוש, והסיבה לכך, לדברי הנציבות, היא חוסר כוח אדם במחלקה לניקוז.

פעולות השירות ההידרולוגי

השירות ההידרולוגי הוא יחידה בנציבות המים שבמשרד החקלאות. בשירות שלושה מדורים — להידרומטריה, להידרוגרפיה, ולהידרולוגיה — ומועסקים בהם 55 עובדים. ליד השירות פועלים בית מלאכה מיכני (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 238, ועמ' 266 בדו"ח זה)

לתחזוקה ולייצור של מכשירי מדידה, שבו מועסקים 12 עובדים, ויחידת מינהל ושירותים, בה מועסקים 5 עובדים.

תפקידי השירות ההידרולוגי הם: לייצב לנציב המים ולמוסדות המים הממלכתיים השונים ולהנחותם בשאלות ההידרולוגיות הקשורות בתכנון של ניצול מקורות המים בקנה מידה ארצי, אזורי ומקומי, ובמתן רשיונות הפקה וצריכה של מים; השירות מחוזה דעתו על תופעות שונות בתחום משק המים ועל תחיקת מים.

פעולות השירות ההידרולוגי נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בחודשים אוקטובר-נובמבר 1964.

התיאום בביצוע פעולות ההידרולוגיות

במאי 1963 מינה המנהל הכללי של משרד החקלאות ועדה לבדיקת הפעולות ההידרולוגיות, שמתפקידה היה לבדוק את מידת התיאום בין השירות ההידרולוגי לבין המחלקה להידרו-לוגיה ותה"ל. הוועדה הייתה מורכבת ממומחה מהטכניון העברי, ששימש יושב ראש, ומנציגיהם של השירות ההידרולוגי ושל תה"ל. בראשית דיוני הוועדה נקבע, שעליה לקבל כעובדה קיימת, שבתחום זה פועלים שני מוסדות, השירות ההידרולוגי והמחלקה להידרו-לוגיה בתה"ל. ביולי 1963 סיכמה הוועדה את דיוניה וציינה, שהשירות ההידרולוגי הוא היועץ של נציב המים לענייני ההידרולוגיה, ותה"ל הוא היועץ של הממשלה בכל העניינים הקשורים בפיתוח מקורות המים וניצולם, לרבות ההידרולוגיה.

— המצב, ששתי יחידות מקצועיות עוסקות באותו תחום, היה דורש שייעשו הסדרים מחייבים לתיאום הפעולות בין שתי היחידות ולתיאום העבודה ביניהן. העדר סדרים כאלה והיקפו הקטן של כוח האדם המקצועי במדור ההידרולוגיה של השירות ההידרולוגי — חמישה עובדים — גרם, שעל כמה תכניות למפעלי מים, שנערכו על ידי תה"ל, הומצאו הערות השירות שהוא הגוף הממלכתי הנוגע לעניין, לאחר השלמת עיבוד התכניות, והיה על כן צורך לשנותן.

לדעת הביקורת, על נציב המים לבחון מחדש את המבנה הקיים בתחום ההידרולוגי כדי להבטיח ביצוע המשימות בדרך היעילה ביותר.

פעולות ההידרומטריות

פעולות ההידרומטריה של השירות כוללות בעיקר: מדידת מפלסי המים — אחת לחודש — בבארות וקידוחי תצפית; איסוף נתונים הידרולוגיים של מים עיליים; ונטילת דוגמאות מים לשם קביעת איכותם על ידי בדיקות כימיות. לביצוע תפקידי הקים השירות ההידרולוגי 110 תחנות למדידת מים תחתיים, 100 תחנות למדידת מים עיליים, ו-34 תחנות למעיינות, בהן מותקנים מכשירים לרישום של תנודות מפלסי המים. המדידות ההידרומטריות נערכות על פי תכנית חודשית ובמועדים קבועים מראש; הנתונים הנאספים משמשים בסיס לסיכומים ההידרוגרפיים ולהסקת מסקנות הידרולוגיות.

— הביקורת, שהתייחסה לאיזור הנגב, העלתה, שהמכשירים למדידת המפלסים והכמויות של מים עיליים הותקנו בשנת 1963 רק בנובמבר, דהיינו באיחור של כחודשיים מהמועד,

שנקבע למדידה (אמצע ספטמבר של כל שנה), בגלל פיגור באספקת מכשירים מבית המלאכה של השירות. באותה שנה לא פעלו 7 מ־12 מכשירים מסוג חדש שהותקנו ושנבדקו על ידי השירות, וכתוצאה מכך לא נרשמה זרימת השטפונות במלואה. בשנת 1964 בדק השירות את פעולתם של 12 מכשירים; התברר, ששבעה מהם לא נמצאו תקינים, וארבעה מביניהם הוחזרו לתיקון בבית המלאכה; לצוותות השדה המפעילים את המכשירים העדינים לא ניתנו הוראות הפעלה בכתב, דבר שאף הוא גרם תקלות.

תקציב — הכנסות והוצאות

בהתאם לחוק התקציב על השירות ההידרולוגי לכסות חלק מהוצאותיו על ידי הכנסות מביצוע עבודות למזמינים שונים. במידה שהמזמינים הם גורמים ממשלתיים, נכללת ההכנסה בתקציב השירות ההידרולוגי כהפחתה. כשהמזמינים הם גורמי חוץ, ההכנסה צריכה להיות כלולה בתוספת השלישית לתקציב. הכנסות השירות באות ממחקרים ומהקמת תחנות תצפית; מתחזוקת קידוחי תצפית; ומעבודות של בית המלאכה. תקציב השירות ההידרולוגי לשנת 1963/4, אחרי ניכוי ההפחתות בסך 258,050 ל"י, הסתכם ב־578,100 ל"י; ההוצאה בפועל הסתכמה, לאחר ניכוי הפחתות בסך 188,737 ל"י, ב־578,183 ל"י. בדיקת ההוצאות וההכנסות מעבודות בעבור מזמינים בשנת 1963/64 העלתה, שהרישומים בספרי השירות לא שיקפו את המצב הכספי לאשורו.

— אינם מתנהלים כרטיסי עבודה בהם יירשמו ההוצאות למעשה לכל הזמנה בנפרד, ולפיכך אין בידי השירות מכשיר לפיקוח ולמעקב, שבאמצעותו ניתן להשוות את ההוצאות לביצוע כל עבודה לאומדן שנקבע לו.

— סעיפי ההוצאה וההכנסה בתקציב הנוגעים למחקרים ולהקמת תחנות תצפית הוגדלו במקביל בסך 40,000 ל"י; ההכנסה למעשה מהמזמינים הסתכמה ב־14,325 ל"י בלבד. מהרישומים על ההוצאות לא ניתן לקבוע את היקף ההוצאות על עבודות אלה.

— לביצוע עבודת מחקר נתקבל בשירות ההידרולוגי ממזמין אחד סך 16,000 ל"י. ליום 31.3.1964 היו רשומות בשירות הוצאות בסך 10,832 ל"י תמורת ביצוע קידוחים על ידי קבלן. הוצאות השירות על שכר עבודה, רכב ואש"ל, שהושקעו בעבודה זו עד לאותו מועד, לא נרשמו בנפרד. השירות ההידרולוגי העביר את הסכום, שנתקבל מהמזמין, לשנת התקציב 1964/65 בנימוק, שהעבודה תבוצע רק באותה שנה. התברר שביצוע העבודה אמנם נמשך גם בשנת 1964/65, אך מרבית הסכום הוצא עוד בשנת 1963/64.

— במאוס 1964 הועבר לשירות ההידרולוגי מתקציב הפיתוח סך 50,000 ל"י לכיסוי ההוצאות לתחזוקת רשת קידוחי תצפית. בשנת 1963/64 הוציא השירות לאותה מטרה למעשה סך של 19,000 ל"י בקירוב, והייתה צריכה להישאר יתרה בסך 31,000 ל"י. לפי הרישום בחשבון התקציבי נוצל למעשה סך 35,000 ל"י ונשארה יתרה בלתי מנוצלת בסך 15,000 ל"י בלבד. ההפרש בסך 16,000 ל"י שימש להתאמת כלל ההוצאות וההכנסות שבפועל אל הסכום הכולל של התקציב המאושר של השירות.