

משק המים

פעולות הביקורת

בנציבות המים נבדקו הנהלת הכספים והמינהל של השירות ההידרולוגי ובמיוחד ניצול התקציב, סדרי גבייה והפיקוח על התשלומים. בנציבות המים ובחברת תה"ל נבדק התיאום בביצוע פעולות ההידרולוגיות.

בחברת מקורות ובחברת תה"ל נערכה ביקורת על הקמת מפעלים להחדרת מים: מפעל גוש דן – מתקני קליטה, ומפעל נחלי מנשה. נבדקו במיוחד פרסום תכניות המפעלים ואישורן, ביצוע התקציבים, ההערכות ההנדסיות, מסירת העבודות והפיקוח על הביצוע.

מפעלים להחדרת מים

החדרת מים ל"אקוויפר" (מאגר מים תת קרקעי טבעי המוליך מים דרך שכבות תת-קרקעיות) היא פעולה מתוכננת של הכנסת מים מכל מקור שהוא, לרבות מי שטפונות ומי ניקוז, בין על ידי החדרה ישירה לתוך בארות ובין בדרך של גרימת חלחול המים. מטרת ההחדרה הן לאגור עודפי מים משנים גשומות לשנים שחונות וכן לאפשר אגירה רב שנתית. רק ארצות מעטות בעולם הקימו מפעלי החדרה, ויש לראות בהם מפעלים חלוציים בתחום ניהול משק מים מתקדם בארצות מוגבלות במקורות מים.

בשנים 1964 – 1967 בנתה חברת מקורות, כרשות המים הארצית * וכרשות מים אוורית, במספר מקומות, מפעלים להחדרת מים, וביניהם מפעל גוש-דן ומפעל נחלי-מנשה.

באיזור גוש-דן נתדלדל האקוויפר, ששימש מקור מים עצמאי עיקרי לערי גוש-דן, עקב שאיבת יתר. בכמה מקומות באותו גוש ירדו פני המים מתחת לפני הים, ודבר זה הביא לחדירת מי ים לאקוויפר, וכתוצאה מכך להמלחת הבארות שבאיזור. כדי להבריא בשלב ראשון את האקוויפר ולהבטיח אספקת כמויות המים הדרושות לערי גוש-דן, ובשלב שני לאפשר אגירת עודפי מי הכנרת הזורמים במפעל המים הארצי בעונת החורף, שבה הצריכה של מים קטנה יותר, הוקם מפעל גוש-דן. בסוף שנת 1964 התחילה חברת "מקורות", על פי תכנון של חברת תה"ל, בהקמת מתקני-קליטה, שמטרתם לשמש כמתקנים להחדרת המים המובאים ממקורות חיצוניים לאקוויפר וכמתקנים לשאיבת המים הנאגרים בעת הצורך. מפעל גוש-דן הוא חלק מתכנית כוללת להקמת מתקני קליטה, ולהקמתו הועדו מתקציבי הפיתוח כ-20 מליון ל"י.

* בדבר הקמת רשות המים הארצית ראה לאחרונה דו"ח שנתי 10, עמ' 81.

מפעל נחלי מנשה, שהקמתו החלה בראשית 1966, הוא אחד מסדרת מפעלי מים, שתכליתם לנצל מים עיליים הזורמים לים. המפעל מבוסס על תפיסת מי השטפונות הזורמים בנחלי מנשה בחודשי החורף, והטייתם לדיונות באיזור קיסריה לצורך החדרה על ידי לחלול. המים הנשאבים באמצעות קידוחים הם במליחות נמוכה, ומתווספים ברובם למפעל המים הארצי. בהתאם למתכנן יעביר מפעל נחלי מנשה למפעל המים הארצי כ-10 מליון מ"מ מים לשנה, כמות שתאפשר מיהול של 20-30 מליון מ"מ של מי הכנרת בשנה. מפעל נחלי מנשה מורכב משני חלקים: מפעל להחדרת מים, הכולל את כל המתקנים הדרושים לתפיסת המים והחדרתם לאקוויפר, ומפעל לאספקת מים לביצוע הפעולות של שאיבת המים ואספקתם. ההשקעה הכוללת במפעל נאמדה ב-18 מליון ל"י בקירוב, והיא כללה מתקני הטייה במעלה הנחלים עדה, ברקן, משמרות וסנונית, תעלות מאספות המובילות את המים לבריכות השהיה ולחלול, וכן מתקני שאיבה.

בחודשים מארס-אוגוסט 1967 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בחברת תה"ל ובחברת מקורות את התכנון והביצוע של מפעל גוש-דן ושל מפעל נחלי מנשה.

פרסום תכניות המפעלים ואישורן

על פי חוק המים, תשי"ט-1959, הצעת תכנית להקמת מפעל מים יש להגישה לבדיקה של ועדת התכנון, שהוקמה על פי החוק, ואם היא המליצה על קבלתה, יש לפרסם אותה בצורה, שתיקבע על ידי נציב המים. מטרת ההוראה היא לאפשר לכל מי שיש לו עניין בנכסים, העלולים להיפגע על ידי התכנית, להגיש התנגדות לוועדת התכנון. התכנית מקבלת תוקף, כשאישר אותה שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מועצת המים, בהתחשב בהמלצות ועדת התכנון ובהערותיהם של יוזמי התכנית ושל נציב המים, ולאחר אישורה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה*. סעיף 52 לחוק קובע, שרשות מים לא תתחיל בביצוע תפקידיה (לרבות הקמת מפעל מים) לגבי מפעל מים פלוני, אלא לאחר ששר החקלאות הרשה אותה לכך בהודעה ב"רשומות".

1. חברת "מקורות" החלה בעבודות של מפעל גוש-דן בנובמבר 1964, בלא ששר החקלאות הרשה אותה לכך, כחוק. תכנית המפעל הוגשה לוועדת התכנון לבדיקה רק בראשית שנת 1965. במאי 1965 המליצה ועדת התכנון על הצעת תכנית המפעל. התכנית לא פורסמה על ידי הפקדה, כפי שהנציב קבע בהתאם לחוק. מאחר שחברת "מקורות" התחילה בעבודות לפני הגשת התכנית לוועדת התכנון, ובעת החלטת הוועדה היו כבר העבודות בשלב מתקדם, ביקשה החברה ביוני 1966 לא להתייחס לתכנית כאל תכנית מפעל מים אלא כתכנית החדרה בלבד, שאינה זקוקה להמלצתה של ועדת התכנון ואישורו של שר החקלאות. נציב המים העניק בנובמבר 1966 למקורות רשיון להחדרת 23 מליון מ"מ לשנת 1966/67, כדי שלא יהיה הפסד של עונת החדרה; עם זאת קבע הנציב שעל החברה להפקיד את תכנית מפעל המים, כחוק. עד סוף 1967 לא הופקדה התכנית. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1967, כי מפעל גוש-דן, שעיקר פעולותיו החדרה, הוא בבחינת מפעל ללא תקדים בארץ בסדר גודל זה; התכנית חייבה עדכונים, ולכן התעכבה ההפקדה. עוד הוסבר,

* בדבר שיפוט תכניות למפעלי מים ואישורן ראה גם דו"ח שנתי 12, עמ' 115.

שהפקדת התכנית וקבלת האישורים הדרושים לפני התחלת העבודה היו מעכבים את ביצועה, דבר שעלול היה לגרום הפסדים במים ובכספים למשק המים ולמדינה. (על נושא פרסום והפקת תכניות ראה גם להלן "התכנון והבנייה" עמ' 434).

2. תכנית מפעל נחלי מנשה הופקדה ופורסמה בנובמבר 1964. לאחר שהוגשו התנגדויות רבות לתכנית והסתייגויות ממנה, היא שונתה והופקדה שנית בנובמבר 1965. התכנית אושרה על ידי הוועדה המחזית לתכנון ולבנייה בינואר 1967, ובמארס 1967 אישר אותה שר החקלאות.

— חברת מקורות התחילה בביצוע החלק העיקרי של המפעל עוד בינואר 1966, והוא הסתיים בנובמבר של אותה שנה, דהיינו לפני שאושרה התכנית על ידי הוועדה המחזית ועל ידי שר החקלאות. התשלומים עבור נזקים, רכישת קרקעות וזכויות שימוש בהן נעשו אף הם לפני שתכנית המפעל אושרה כחוק. לצורך תשלום פיצויים לבעליהם הוערכו הקרקעות על ידי שמאי ממשלתי. כיוון שבעלי הקרקעות לא הסכימו ברוב המקרים לתוצאות הערכת השמאי, הועבר הדיון בנדון לוועדת קבע, שמנהל המנהל הכללי של משרד החקלאות עוד באוגוסט 1965, לקביעת גובה הפיצויים המגיעים לבעלים בעבור נזקים הנגרמים מחמת עבודות שעושה מקורות. הוועדה מורכבת מנציגים של משרד החקלאות, משרד האוצר, הסוכנות היהודית וחברת מקורות. חברת מקורות הוסמכה על ידי הוועדה להגיע לידי הסכם על הפיצויים עם בעלי הקרקעות בדרך של משא ומתן. עד סוף 1967 אושרו תביעות בסך של 2.4 מליון ל"י.

כיוון שהמשא ומתן עם בעלי הקרקעות התנהל לפני שהתכנית קיבלה תוקף חוקי לא הייתה מקורות במעמד החוקי הרצוי, וממילא הייתה חשופה ללחץ מצד בעלי הקרקעות בדבר קביעת גובה הפיצויים (ראה גם להלן).

3. לדעת הביקורת פרסום התכנית וקבלת האישור בדיעבד אין בהם כדי להשיג את מטרת החוק. עוד בדו"ח שנתי 15 (עמ' 262), בפרק הדן בהקמתם של מפעלי ניקוז ואישור תכניותיהם, קבע מבקר המדינה, שפעולה בעלת חשיבות ציבורית העלולה לגנוע באינטרסים של רשויות מקומיות וגם של יחידים, ואשר המחוקק טבע מטבע לצורתה החוקית, אין לבצע אותה אלא בהתאם לכך. במקרים המתוארים ביצעה מקורות מפעלים בהיקף כספי של עשרות מליוני לירות ובעלי משך זמן ניכר ללא האישורים מראש; שהמחוקק רואה אותם כדרושים. במידה שהעבודות היו דחופות, היה צורך בראש וראשונה לזרז את תהליך בקשת האישורים, וגם היה מקום לשקול להציע תיקון בחוק, שיאפשר במקרה של דחיפות תהליך מקוצר ולשמור גם אז על טובת הכלל והפרט גם יחד.

תקציב מפעל נחלי מנשה

המפעל מומן מתקציב הפיתוח של המדינה, ובשנים 1965/66 ו-1966/67 הועד להקמתו סך של 12.4 מליון ל"י. בהתאם לרישומים בספרי החשבונות של מקורות, בוצעו עד סוף מארס 1967 עבודות בסך כולל של כ-14.8 מליון ל"י. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1967, כי ההוצאות להקמת המפעל עלו במקביל לגידול הכמויות — צורך שהוברר רק בעת ביצוע העבודה — וכן בשל תשלומים עבור רכישת קרקעות וזכויות שימוש בהן בסכומים גבוהים מכפי שהוערך.

מקורות נהגת לבצע את העבודות באמצעות סניפי הביצוע או חברות הבת שלה, המתנהלות כיחידות כלכליות עצמאיות. ביצוע מפעל גוש-דן נמסר לסניף ביצוע-דרום של החברה, וביצוע מפעל נחלי מנשה נמסר בחלקו לסניף ביצוע-צפון ובחלקו לחברות הבת "מקורות מים בע"מ" ו"שח"ם בע"מ". העבודות נמסרו לחברות הבת — ללא פרסום מכרזים — לפי החלטתה של ועדת ההכרזות המרכזית של מקורות המורכבת משלושה עובדי מקורות ומנציג של חברת תה"ל; ועדה זו היא המחליטה על מסירת עבודות ותנאיהן*. כבסיס להחלטות הוועדה משמשת בדרך כלל ההערכה ההנדסית של המתכנן — חברת תה"ל. ההתחשבות בין מקורות לבין סניפי הביצוע נעשית על בסיס העלות, הכוללת את ההוצאות הישירות והעקיפות, בתוספת הוצאות הנהלה**. ההתקשרות בין החברה לבין חברות הבת היא על בסיס מחירים קבועים מראש.

במפעל נחלי מנשה נמסר לחברת הבת — מקורות מים — ביצוע עבודות העפר; לחברת הבת שח"ם, ביצוע עבודות המסגרות; ולסניף ביצוע-צפון, בעיקר עבודות בטונים ובנייה. משרד מבקר המדינה בדק את דרכי מסירת העבודות וביצוען.

בנובמבר 1965 דנה הוועדה על מסירת עבודות עפר בנחלי מנשה — חפירת תעלה ובריכות לחלול — לחברת מקורות מים. ההערכה ההנדסית של תה"ל הסתכמה ב-2.2 מליון ל"י, ואילו הצעת מקורות מים ב-2.9 מליון ל"י — ב-32% יותר. מקורות מים הסבירה את ההפרש בכך, שהמחירים בהערכה ההנדסית של תה"ל היו נמוכים מדי. לעומת זאת טענה תה"ל, כי המחירים בהערכה ההנדסית שלה היו גבוהים ב-40% מהמחירים של עבודות עפר דומות, שביצעה חברת מקורות מים. לאחר משא ומתן הסכימה מקורות מים לתקן את הצעתה ולהעמידה על סך 2.6 מליון ל"י — כ-15% מעל להערכה ההנדסית. נציג תה"ל בוועדה הסתייג אף מהצעה זו, וביקש לפרסם מכרז לעבודות העפר. המכרז לא פורסם, ובמאוס 1966 נחתם הסכם על ביצוע עבודות העפר על ידי מקורות מים בהיקף של 2.6 מליון ל"י. היקף העבודה הוגדל בעת הביצוע, ועד לסוף אוקטובר 1967 הוא הגיע ל-3.8 מליון ל"י. ביצוע עבודות מסגרות נמסר לחברת שח"ם גם הוא ללא פרסום מכרז.

מאחר שהעבודות נמסרו לחברות הבת שלא על פי תנאי תחרות, ולא הייתה קיימת אפשרות אחרת לבדיקת המחירים, שהציעו חברות הבת, אלא השוואתם להערכה ההנדסית, נודעת, לדעת הביקורת, להערכה ההנדסית ולקביעת המחירים על פיה משנה חשיבות. חברת מקורות הסבירה, שהסיבה העיקרית למסירת ביצוע העבודות לחברות הבת שלה הייתה בצורך לפתור את בעיות התעסוקה שלהן. לדעת הביקורת, גם אם מובאים בחשבון, נימוקי תעסוקה לחברות בת, מן הצורך שלא למסור עבודות במפעל, שמקורות מבצעת כנאמן של אוצר המדינה, במחירים העולים על אלה, הנקובים בהערכה ההנדסית, אלא אחרי מכרז.

* בדבר ועדת ההכרזות ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 130.

** בדבר דרכי ההתקשרות בין "מקורות" לבין סניפי הביצוע ראה גם דו"ח שנתי 17, עמ' 278.

השירות ההידרולוגי — כספים ומינהל

1. תפקידיו העיקריים של השירות ההידרולוגי שבנציבות המים הם: איסוף נתונים על מצב המים במדינה, המשמשים בסיס לפעולות הרישוי והפיקוח על אספקת המים; עריכת סקרים לשם קביעת פוטנציאל המים ומעקב אחר ניצול מקורות המים; קביעת איכות המים ועריכת מחקרים הידרולוגיים. ההוצאה הכוללת, שאושרה לשירות ההידרולוגי בתקציב לשנת 1967/68, הסתכמה ב-1.1 מליון ל"י בקירוב (כ-900,000 ל"י למשכורות ושכר עבודה והשאר לפעולות), מתוך 3 מליון ל"י בקירוב, שאושרו לנציבות המים. בשירות מועסקים 66 עובדים בארבע יחידות משנה: מחלקה להידרומטריה. מחלקה להידרוגרפיה, מחלקה להידרולוגיה ויחידת מינהל ושירותים.

2. ב-1964 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת כוללת על פעולות השירות ההידרולוגי (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 263). בסוף 1966 נערכה ביקורת על בית המלאכה המיכני של השירות (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 265). במאס ובאוקטובר 1967 נבדקו הנהלת הכספים והמינהל של השירות, ובמיוחד ניצול התקציב, סדרי הגבייה והפיקוח על התשלומים.

בית המלאכה המיכני

בביקורת מסוף 1966 עמד מבקר המדינה על הצורך להחיש את סגירתו של בית המלאכה, נוכח הירידה המתמדת בהיקף הייצור; ואמנם העלתה הביקורת החוזרת, שבית המלאכה נסגר בראשית 1967, עובדיו פוטרו ושולמו להם פיצויים.

ביצוע התקציב

בשנת 1965/66 הועדה לשירות ההידרולוגי בתקציב הרגיל הוצאה בסך של כמליון ל"י, שמתוכה סך 152,000 ל"י יכולה על ידי הכנסה מיועדת ממכירת מוצרי בית המלאכה. בשנת 1966/67 הועדה הוצאה בסך 975,000 ל"י, ומתוכה יכולה על ידי הכנסה מיועדת סך של 71,000 ל"י.

— הוצאת השירות בשנת 1965/66 הסתכמה ב-950,000 ל"י בקירוב, לעומת התקציב בסך מליון ל"י; ההכנסה המיועדת הגיעה לכ-70,000 ל"י בלבד, לעומת אומדן של 152,000 ל"י. הסיבה לכך הייתה צמצום פעולות בית המלאכה, שהיה בתהליך של סגירה. מאחר שנותרו עודפים בסכום של 50,000 ל"י בקירוב בפרטי הוצאה אחרים, שהועדו לביצוע פעולותיו העיקריות של השירות, לא בא הגרעון בהכנסה המיועדת לביטוי מלא בסיכום חשבונות השירות. הגרעון הסתכם ב-30,000 ל"י בלבד.

כספים וחשבונות

בעקבות הענקת מעמד של יחידת סמך לנציבות המים במסגרת משרד החקלאות, החל בשנת 1966/67, אישר החשב הכללי הקמת גזברות משנה בנציבות המים בתל אביב, החל ביולי 1966. בהתאם להסדרים, שנקבעו על ידי חשב המשרד, היה על גזברות המשנה לנהל את החשבונות התקציביים של הנציבות, לרבות

החשבוניות של השירות ההידרולוגי; עוד נקבע, שגזברות המשנה תפעל בפיקוחו ובהדרכתו של המבקר הפנימי של המחלקה לכספים שבמשרד החקלאות, כנהוג ביחידות משנה אחרות. תפקידי גזברות המשנה הוגדרו על ידי חשב המשרד. בין היתר נקבע, שהמשכורות וההוצאות האישיות של עובדי נציבות המים לא ישולמו על ידי גזברות המשנה וישארו בטיפולו של חשב המשרד.

(א) בספטמבר 1966 הוזמנה חברת תה"ל אצל השירות ההידרולוגי ביצוע מדידות מליחות המים בגוש דן. בגמר העבודה המציא השירות לתה"ל שתי חשבוניות עבור ביצוע העבודה על סך 600 ל"י כל אחת. זמן מה לאחר מכן פנה השירות לתה"ל בבקשה לבטל את החשבוניות שהגיש והמציא לה שתי חשבוניות חדשות, שנערכו על ידי שני עובדים ארעיים של השירות בשם, וביקש שהשיקים יישלחו אליו על שמם של העובדים האלה. תה"ל החזירה את החשבוניות והודיעה כי מאחר שהעבודה הוזמנה אצל השירות, אין היא יכולה לקבל לגבייה חשבוניות מאנשים פרטיים.

— המדידות שנעשו בוצעו על ידי עובדים קבועים של המחלקה להידרוגרפיה של השירות. שני העובדים, שעל שמם ביקש השירות לקבל את התמורה בסך 1,200 ל"י, הועסקו באותה תקופה כעובדים יומיים בעבודה אחת, ושכרם שולם להם מתקציב השירות. לא היה איפוא כל מקום לבקש שהשיקים יהיו על שמם.

(ב) בדצמבר 1966 הוזמנה חברה הנדסית אצל השירות ההידרולוגי ביצוע הערכות הידרולוגיות. עם גמר העבודה, בראשית ינואר 1967, הודיע השירות לחברה, שההוצאות לביצוע העבודה הסתכמו ב-1,000 ל"י. לצורך קבלת התמורה המציא השירות לזמין שתי חשבוניות, על סך 500 ל"י כל אחת, הערוכות בשם שני עובדים ארעיים של השירות. בפברואר 1967 נתקבלו בשירות שני שיקים כמבוקש, והשירות אישר את קבלת הסכום של 1,000 ל"י על טופס מזכר הנהוג במשרדי הממשלה.

— בביצוע העבודה בעבור החברה ההנדסית הועסקו שני עובדים מקצועיים קבועים של המחלקה להידרוגרפיה ועזרו על ידם גם עובדים יומיים. מיומני העבודה של העובדים היומיים מתברר, שאחד העובדים שעל שמו נתקבל סך 500 ל"י, לא הועסק כלל בשירות בתקופת ביצוע העבודה. העובד השני אמנם הועסק בשירות באותה תקופה, אולם לא בביצוע עבודה זו, ושכרו שולם מתקציב השירות. שני השיקים בסך כולל של 1,000 ל"י לא נרשמו בפנקסי הגזברות של נציבות המים; לדברי מנהל השירות שימשו הכספים לתשלום שכר עבודה לעובדים יומיים.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה הסביר נציב המים, כי השירות נקט דרך זו להשגת אמצעי מימון, כדי לאפשר העסקתם של עובדים יומיים, לאחר שניצל עד תומו את התקציב, שעמד לרשותו לצורך זה. משרד מבקר המדינה הודיע לנציב המים, שהוא התייחס בחומרה לפעולות האמורות: הן מהוות עקיפה של הוראות חוק התקציב וגם עומדות בסתירה לנהלי הגבייה של הכנסות המדינה, כפי שנקבעו בתקנות כספים ומשק של החשב הכללי. נציב המים הודיע שידאג, כי פעולות מסוג זה לא יישנו.