

נציבות המים

פעולות ביקורת

בנציבות ובמספר משרדים אזוריים של המשרד נבדקו צריכת ומאזן המים, הפעולות לרישוי והקצאה והפעולות ליעול השימוש במים.

הקצאה ויעול השימוש במים

1. פוטנציאל המים הניתן לשימוש בישראל, בלי שייגרם סיכון רב לדלדול מקורות המים הטבעיים או להמלחתם בשל שאיבת יתר, נאמד בשנת 1979, בממוצע רב שנתי, ב"5 — 1.6 מיליארד מ"3 לשנה. מאגרי המים של ישראל הם הכנרת ואגני מי תהום: קיימים הבדלים ניכרים בתנאים ההידרולוגיים בין צפון הארץ לדרומה. בצפון הארץ, שבו מרובים יחסית המשקעים, מרוכזים גם מקורות המים העיקריים — הכנרת והירדן. בדרום הארץ, שבו מועטים יחסית המשקעים, דלים גם מקורות המים התת־קרקעיים.

כ-70% מצרכני המים בישראל קשורים למערכת המים הארצית. יתר הצרכנים מקבלים את המים מבארות בבעלות פרטית. ניצול מקורות המים מעל לכמות שנקבעה כפוטנציאל המותר בשימוש גורם ירידת מפלס המים המתוקים במאגרים העיקריים. בחורף 1978/79 הייתה עצירת גשמים, במיוחד בצפון הארץ, וכתוצאה מכך נשאבו מימי המאגרים מעל הכמות שנקבעה כפוטנציאל המותר לשימוש.

ניהול ענייני המים במדינה מופקד בידי נציבות המים שבמשרד החקלאות. תפקדי הנציבות העיקריים הם: פיקוח על ההפקה וההספקה של מים בדרך של רישוי והקצאה ועל השימוש בהם; קביעת תעריפים; ייעול השימוש במים ויזום פיתוח מקורות נוספים של מים.

2. בחודשים ספטמבר—נובמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה בנציבות המים, באגף לתכנון מפורט שבמרכז לתכנון ופיתוח חקלאי שבמשרד החקלאות (להלן — מרכז התכנון) ובמשרדים האזוריים שלו ברעננה, ברחובות ובבאר שבע את צריכת המים ומאזן המים, רישוי והקצאה למטרות השונות ואת הפעולות ליעול השימוש במים. נושאים אלה נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בעבר כמה פעמים; ראה באחרונה: חסכון במים — ייעול, רישוי ומדידה (דו"ח שנתי 21, עמ' 343); פעולות הנציבות מחמת הרעת המצב ההידרולוגי ופעולות הרשויות המקומיות לחסכון במים (דו"ח שנתי 24, עמ' 404 ו-408); במסגרת ביקורת על קרן האיוון לדמי מים נדונו מחירי המים ותשלומים מיוחדים (דו"ח שנתי 27, עמ' 341).

צריכה ומאזן המים

1. צריכת המים בארץ בעשור האחרון גדלה מ-1.4 מיליארד מ"3 ב-1967 ל-1.7 מיליארד מ"3 ב-1978. הצריכה מסווגת לשלושה שימושים עיקריים: חקלאות, צריכה ביתית ותעשייה. להלן נתונים על-ס"כ צריכת המים והתפלגותה לפי שלושת השימושים בשנות הכספים 1967 ו-1975—1978 (הכמויות במיליוני מ"3):

שנת הכספים	חקלאות		צריכה ביתית		תעשייה		סה"כ	
	כמות	%	כמות	%	כמות	%	כמות	%
1967	1,133	80.3	211	15.0	66	4.7	1,410	100.0
1975	1,328	76.8	305	17.7	95	5.5	1,728	100.0
1976	1,271	76.1	307	18.4	91	5.5	1,669	100.0
1977	1,231	73.6	348	20.8	94	5.6	1,673	100.0
(1) 1978	1,270	74.1	350	20.4	95	5.5	1,715	100.0

(1) נתונים לא סופיים.

מן הנתונים עולה, שתחלקה של החקלאות בכלל הצריכה ירד בעשור האחרון לעומת גידול בחלקה של הצריכה הביתית. בעוד שסה"כ הצריכה עלה בתקופה 1967–1978 ב-22% בקירוב, הגידול בצריכה בחקלאות באותה תקופה היה כ-12%, בצריכה הביתית ב-66% בקירוב, ובתעשייה ב-44% בקירוב.

הפקת המים בתקופה הנסקרת הייתה גדולה מצריכתם. ההפרש בין ההפקה לבין הצריכה גובע מקיום פחת מים בין רשת ההפקה הארצית לבין רשתות הצריכה הראשיות, וכן מכך שחלק מהמים המופקים מוחדרים חזרה לקרקע, להעשרת מי התהום. בשנת הכספים 1978 הסתכמה התפוקה ב-1.8 מיליארד מ³, והייתה גדולה ב-85 מיליון מ³ מהצריכה.

2. אחד הגורמים המשפיעים על היקף הצריכה הם מחירי המים, שהם פונקצייה של עלות הפקה והספקה, מערכת הענקות איוון והיטלי איוון הנהוגים בשל הבדלי העלות באזורים השונים של הארץ, וגובה התמיכה של המדינה במחירים. בדו"ח שנתי 27 (עמ' 341), בסיכום הביקורת על קרן האיוון לדמי מים ומערכת ההענקות והיטלי איוון, העיר מבקר המדינה, כי התמיכה הכלולה במחירי המים היא בשיעור ניכר, על אף המצב הקיים של צריכה העולה על הפוטנציאל הרב שנתי של מים, וכי המחירים, הנמוכים אינם מהווים גורם מונע לחריגות מהקצאות המים שנקבעו.

בשנת הכספים 1978 הסתכמה תמיכת הממשלה במחירי המים ב-290 מיליון ל"י. בתקציב המדינה לשנת הכספים 1979, המעדיכן לסוף דצמבר, הועד למטרה זו סכום של 407 מיליון ל"י.

תעריפי המים לצרכן, הנקבעים מפעם לפעם בתקנות של שר החקלאות, הועלו פעמים מספר בשנת הכספים 1979 — באחרונה בתחילת ינואר 1980.

רישוי והקצאה

1. חוק המים, תשי"ט—1959 (להלן החוק) קובע, כי מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ; זכותו של אדם בקרקע אינה מקנה לו זכות במקור המים הנמצא באותה קרקע או העובר בה או בגבולה. עוד קובע החוק, כי כל אדם וכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראותיו. כל זכות למים צמודה לאחת ממטרות השימוש במים המנויות בחוק — צורכי בית, חקלאות, תעשייה, מלאכה, מסחר ושירותים, ושירותים ציבוריים — ועם ביטול המטרה פוקעת הזכות להם. החוק מסמך את שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מועצת המים, לקבוע נורמות לכמות המים, לאיכותם, למחירם, לתנאי הספקתם ולשימוש בהם במסגרת מטרת המים וכן כללים לניצולם היעיל והחסכוני.

בהתחשב במגבלות משק המים של המדינה, מסדיר החוק את חלוקת המים לשימוש, בדרך של הקצאת מכסות באמצעות רישוי ההפקה וההספקה על ידי נציב המים. נציב המים מוציא מדי שנה בשנה רשיונות הפקה, שתוקפם לשנה אחת ובהם נקבעת כמות המים המוקצית לספק מים, תוך פירוט רשימת הצרכנים (כ-3,000 — בעיקר ישובים חקלאיים, מפעלי תעשייה ורשויות מקומיות) שלהם הוא מוסמך לספק מים, וכמות המים המוקצית לכל צרכן לכל אחת משלוש מטרות הצריכה — חקלאות, תעשייה ושימוש ביתי.

2. על מנת לגשר בין שיטת הקצאת המים ערב תחילת החוק לבין דרכי ההקצאה כפי שנקבע בו, פורסמו שתי הוראות מעבר עיקריות: (א) ספק, שעליו הייתה מוטלת ערב תחילת החוק החובה לספק מים לצרכן, חייב — לפי דרישת הצרכן — להמשיך ולספק אותם, כפי שעשה ואת ערב תחילת החוק; (ב) מי שהפיק או סיפק מים ביום תחילתו של החוק, או תוך שנה שקדמה לאותו יום, יתן לו נציב המים, לפי בקשה שתוגש על ידו תוך 90 ימים מיום תחילת החוק, רישיון הפקה לאותה כמות מים שהפיק או סיפק לפני כן ובשביל אותם צרכנים, שסיפק להם מים.

באזורים, שבהם כמות המים אינה עונה על הביקוש, רשאי שר החקלאות להכריז על האיוון כעל "איוון קיצוב", להסדיר את ההספקה ואת הצריכה בתקנות, ולקבוע עדיפויות למטרות ולשימושים השונים במקרה של מחסור. בהתאם לאמור לעיל, הכריז השר בהכרזות שניתנו בין השנים 1960–1963, על רוב אזורי הארץ כעל אזורי קיצוב, למעט עמק החולה, הגליל העליון המזרחי וחלקים מעמק כנרת. השימוש במים באזורי קיצוב מוסדר בתקנות — באחרונה: תקנות המים (השימוש במים באזור קיצוב), תשל"ו—1976 (להלן "תקנות הקיצוב"). התקנות

קובעות קריטריונים להקצאת מים לכל אחת משלוש מטרות הצריכה האמורות והן מטילות על נציב המים להקצות כמויות מים על פי הקריטריונים למשך שנה אחת. סדר העדיפות של השימוש במים באזורי קיצוב נקבע כדלקמן: שימוש לצורכי בית ושירותים; בתעשייה; בחקלאות ושימושים אחרים (פירוט הקריטריונים — ראה להלן).

להלן נתונים על הקצאות המים שנקבעו לכל אחד מסוגי השימושים, תוספת הקצאות חד פעמיות שניתנו במשך השנה, ההקצאות לסוף השנה והצריכה בפועל, במספר שנים נבחרות (במיליוני מ³):

שנת הכספים	הקצאה לתחילת השנה					הקצאות חד		הקצאה לסוף	צריכת מים בפועל		
	חקלאות	תעשייה	בית	ס"ה	פעמיות	השנה	חקלאות	תעשייה	בית	ס"ה	
1974	1,241.2	78.2	239.9	1,559.3	80.0	1,639.3	1,208.2	94.2	294.2	1,596.6	
1977	1,267.6	90.9	280.7	1,639.2	118.5	1,757.7	1,231.5	94.3	347.6	1,673.4	
1978	1,299.3	106.1	290.5	1,695.9	אין נתונים מרוכזים		1,270.0	95.0	350.0	1,715.0	
1979	1,302.1	107.7	297.6	1,707.4							

מים לחקלאות

בתקנות הקיצוב נקבעו קריטריונים שונים להקצאת מים לחקלאות ליישובים מתוכננים מחד גיסא (מושבים וקיבוצים) ולהתישבות האחרת (פרטית) מאידך גיסא. הקצאת כמות המים ליישוב מתוכנן לכל שנה נקבעת, בדרך כלל, על פי הכמות שהוקצתה בשנה קודמת, אולם נציב המים רשאי לשנות את הכמות הזו, בהתאם לצורכי היישוב לקיומו ולפיתוחו. בעת קביעת כמות המים המוקצית ליישוב כזה יביא נציב המים בחשבון את אמות המידה של התכנון המשקי הכולל שנקבע ליישוב, ויתחשב בהמלצות המרכז לתכנון הנוגעות לעניין. הקצאת כמות המים לחקלאי פרטי נקבעת על יסוד כמויות הצריכה המירביות לשימוש בגידולים שונים, כמפורט בתוספת לתקנות האמורות.

הקצאת מים ליישובים מתוכננים

היישובים המתוכננים משתמשים ב־75% בקירוב מכלל המים בחקלאות. כמות המים ליישוב מתוכנן נקבעת כמכפלה של כמות המים ליחידה חקלאית במספר היחידות שביישוב.

קביעת כמות המים ליחידה חקלאית ברוב אזורי הארץ נעשתה בתחילת שנות החמישים, בעת שתוכנו טיפוס המשק השונים; הכמות נקבעה בהתחשב, בעיקר, באיזור האקולוגי שבו ממוקם היישוב, בשטחים שהועמדו לרשותו ובהתפלגותם לשטחי בעל ושלחין.

לעניין זה מינתה הממשלה במאסר 1963 שתי ועדות: על האחת הוטל לקבוע את הקריטריונים להגדרת יחידת משק בכל היישובים המתוכננים לצורך הקצאת מים (ועדת חורין); ועדה זו הגישה את מסקנותיה בתחילת 1964. על האחרת הוטל לקבוע, לצורך הקצאת מים, את מספר היחידות החקלאיות הדרוש לקיום יישובי ספר (ועדת חוגי), והיא הגישה את מסקנותיה בסוף 1963.

הקצאת המים ליישובים המתוכננים, שהיו קיימים בעת שהוועדות פעלו, הייתה אמורה להתבסס על הקריטריונים שהן קבעו. בפועל נמצא, שקיימים יישובים שהקצאת המים להם גבוהה מהמכסה המתוכננת, במיוחד יישובים באזורי הגליל העליון ועמק בית שאן, וזאת עקב התחשבות בכמויות המים שהיו בשימושם לפני תחילת התוק. לעומת זאת, קיימים יישובים אחרים, שהקצאת המים נופלת מהמכסה המתוכננת להם, וזאת כיוון שהגדלת ההקצאות הוקפאה החל ב־1975.

בסוף ינואר 1980 הודיעה נציבות המים למשרד מבקר המדינה, כי הגורמים השונים, הנוגעים לנושא במשרד החקלאות, עוסקים כיום בבדיקה מחודשת של הקצאות המים ליישובים המתוכננים.

הקצאת מים לחקלאות שלא ביישובים מתוכננים

הקצאת מים ביישובים שאינם מתוכננים נקבעת, כאמור, על יסוד כמויות הצריכה המירביות לגידולים השונים בהתאם לאזורים האקולוגיים, כפי שפורטו בנספח לתקנות הקיצוב. בהתאם לכך פורטו כמויות צריכה שונות לגידולי מטע הנעות מ- 380 מ^3 ל- $1,050 \text{ מ}^3$ לדונם לשנה. לכל גידולי השדה החד-שנתיים נקבעה כמות אחידה — 400 מ^3 לדונם לשנה לכל האזורים האקולוגיים, למעט אזור הגלבו, שלו נקבעו 500 מ^3 לדונם לשנה.

השוואת כמויות המים המוקצבות לגידולים השונים, על פי הנקבע בתקנות הקיצוב, לכמויות המים המומלצות על ידי שירות ההדרכה והמקצוע שבמשרד, ונתוני המרכז הבינ-לאומי להשקיה שמושב בארץ, העלתה מקרים שבהם הכמויות המומלצות היו קטנות מהנקבע בתקנות, כאשר בחלק מן המקרים היו ההפרשים ניכרים. מן הרצוי, לדעת הביקורת, שנציבות המים יחד עם גורמים מתאימים אחרים במשרד יעשו לעדכון כמות המים המוקצית לגידולים השונים, בהתחשב בשינויים האגרונמיים שחלו בשנים האחרונות, דבר העשוי לתרום לחסכון במים.

צריכת המים בהשוואה להקצאות

על פי נתוני נציבות המים ס"ה צריכת המים בחקלאות קטנה מההקצאות שנקבעו לה. מבדיקת התנהגות הצרכנים הבוחרים עולה, שיש צרכנים, שצריכתם עולה על ההקצאה שנקבעה להם, בעוד שצרכנים אחרים אינם מגיעים אליה. בין אלה שחרגו מההקצאה שלהם, נמצאו 24 יישובים מתוכננים הצורכים כל אחד למעלה מ- 1.5 מיליון מ^3 מים, ואשר חריגתם בשנים 1975—1977 נעה מ-10% ועד ל-63% מעל להקצאות. גם בין המשקים הנמנים על ההתיישבות הפרטית נמצאו באותה תקופה חריגות בצריכה, שהגיעו ל-50% ומעלה מההקצאה שנקבעה להם.



מן האמור לעיל עולה, שהקצאות המים לחקלאות נקבעו בעיקרן על בסיס נתונים של תכנון היישובים החקלאיים מראשית שנות החמישים, ותוקנו לגבי חלק מהיישובים המתוכננים, בראשית שנות הששים, על פי המלצות ועדות חורין וחזני. כמות המים שהוקצתה ליישוב מתוכנן ניתנה לכלל היישוב, בעוד שלחקלאים שאינם נמנים על קבוצה זו נקבעה ההקצאה בנפרד לכל אחד, על פי הגידולים שאותם הוא מגדל.

מאז תחילת שנות החמישים, חלו תמורות במגור החקלאי, שלהן השפעה על הנתונים, ששימשו בסיס לקביעת כמות המים שהוקצתה לשימוש חקלאי לצרכנים השונים; התמורות העיקריות הן:

1. מספר העוסקים בחקלאות שימש כבסיס לקביעת מספר היחידות החקלאיות ביישוב המתוכנן, שהן כאמור, אחד הגורמים לקביעת כמות המים המוקצית לו. מספר זה, על פי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 1978, קטן מאז 1959 ועד לשנה החקלאית 1976/77 בכשליש.
 2. תכנון היישובים התבסס על חלוקה בין שטחי בעל לבין שטחי שלחין, וכן על מיגוון גידולים חקלאיים, שניתן לגדל על אותם שטחים. בעשרים השנים האחרונות גדל היקף השטח המעובד ב-5% בקירוב, ואילו שטחי השלחין גדלו ב-47%. כמו כן, חלו שינויים במיגוון הגידולים, בעיקר: הגדלת שטחי הכותנה מתחילת שנות הששים — גידול הצורך כמויות גדולות, יחסית, של מים; הרחבת שטחי הפירות הסובטרופיים, בעיקר אבוקדו, והירקות, לעומת הקטנת שטחי גידולים אחרים. כן קיימת מגמה של צמצום שטחי בריכות הדגים, שצריכת המים בהן גדולה יחסית.
 3. בתקופה האמורה חלו שינויים אגרונמיים, שעיקרם הכנסת מיכון שהחליף ידיים עובדות, ומעבר לשיטות עיבוד והשקיה מודרניות, המאפשרות עיבוד שטחים גדולים יותר תוך שימוש באותה כמות מים. לשינויים במיגוון הגידולים ובשיטות העיבוד צריכה להיות השפעה על כמות המים המוקצית ליחידה חקלאית ביישוב מתוכנן ובחקלאות הפרטית.
- נוכח התמורות האמורות, שחלו בשלושים השנים האחרונות, עמדה הביקורת על הצורך, שנציבות המים ומשרד החקלאות יעיינו מחדש בקביעת קריטריונים מעודכנים לכמות המים המוקצית לשימוש חקלאי.

מים לצריכה ביתית

צריכה ברשויות מקומיות

הקצאת מים לצריכה ביתית ברשויות מקומיות (למעט הצריכה של מפעלי תעשייה הצורכים מעל 5,000 מ³ מים לשנה) נקבעת על פי הצריכה לנפש במוצק, שהייתה בשלוש השנים שקדמו לשנה שבה מדובר, והיא מוכפלת במספר הנפשות החזוי באותה רשות בשנה האמורה. לצריכה זו מוסיפים את המכסה החזויה המגיעה למוסדות ציבור, לבתי מלון, לבתי חולים ולבתי מסחר, בהתאם למפורט בתקנות הקיצוב. עוד מקצים לרשות מים לגינון ציבורי בכמות של 600–800 מ³ לדונם בהתאם לאזור שבו נמצאת הרשות.

קביעת ההקצאה לצורכי בית שלא על פי גורמה, אלא על פי הצריכה בעבר, גורמת לכך, שבמידה שברשות הייתה צריכה לא חסכונית של תושביה, היא מקבלת תוקף בצורה של הקצאה. בדרך זו יש משום הכרה בצריכה בזבזנית ואין היא מעודדת, לדעת הביקורת, רשות מקומית לפעול להגדלת החסכון במים על ידי תושביה.

השוואה, שערך משרד מבקר המדינה, על פי נתוני נציבות המים, בין הקצאות המים לרשויות מקומיות לבין הצריכה בהן בשנת הכספים 1977, העלתה, שחלק גדול מהן צרכו כמות שעלתה על ההקצאה שנקבעה להן. ההפרש נובע מפחת מים (נוזלות בצנרת), ממדידה שאינה מדוייקת וכן מאומדן בדבר גידול האוכלוסיה, שלא התאמת. בהשוואה נמצאו 21 רשויות מקומיות שס"ה כמות המים שהוקצתה להן ב-1977 הייתה כ-118.2 מיליון מ³ וצריכתן הייתה כ-146 מיליון מ³, דהיינו, חריגה מעל להקצאה בשיעור של כ-22%; רשויות אלו צרכו כ-41% מכלל צריכת המים הביתית.

— נציבות המים אינה נוקטת צעדים מספיקים, במיוחד נגד הרשויות המקומיות החורגות בהיקף ניכר מההקצאות שלהן, על מנת להקטין את צריכתן.

צריכה ביתית ביישובים מתוכננים

על פי תקנות הקיצוב, מתוך הכמות המוקצית לחקלאות ליישוב מתוכנן יסווגו 130 מ³ לשנה לכל נפש ביישוב כמים לצורכי בית, גינות נוי וגינון ציבורי.

על פי צו מדידת מים (הספקת מים במדידה בקיבוצים), תשכ"ז–1966, על קיבוץ להתקין בתחומיו מדי מים המודדים את צריכת המים הביתית ואת צריכת המים התעשייתית (למפעל המשתמש בכמות מים העולה על 5,000 מ³ מים לשנה). אין הוראה מקבילה שעל פיה חלה חובת התקנת מדי מים על חברי מושבים, שאף הם חלק מההתיישבות המתוכננת.

על פי נתוני המחלקה למים עירוניים, שבנציבות המים, צריכת המים בקיבוצים היא מעל לממוצע של צריכה ביתית, לרבות גינות, ברשויות מקומיות, ומעל לכמות שנקבעה בתקנות הקיצוב — 130 מ³ לנפש לשנה. משרד מבקר המדינה בדק את הצריכה הממוצעת לנפש בשנת תשל"ח ב-76 מבין 240 קיבוצים והעלה, כי 71 קיבוצים שבמדגם (94%) צרכו לנפש מ-151 מ³ ועד 500 מ³ לשנה, כאשר מחציתם צרכו מעל ל-250 מ³ מים לשנה. הנציבות לא עשתה להקטנת הצריכה הביתית ביישובים אלה, ולהגברת החסכון בתחום זה.

שימוש במים בתעשייה

בשנת 1977 היו כ-690 מפעלי תעשייה (אינו כולל מפעלי משרד הבטחון), שצרכו מים בכמות העולה על 5,000 מ³ לשנה, וצריכת המים שלהם, הסתכמה ב-74.2 מיליון מ³ (מפעלים הצורכים כמות קטנה יותר של מים מקבלים אותה במסגרת הרשות המקומית).

לפי תקנות הקיצוב, כמות המים המוקצית למפעלים תעשייתיים כאמור, תיקבע על יסוד כמויות הצריכה המירביות לשימוש בתעשייה, כמפורט בתוספת לתקנות, לפי הענף וסוג המוצר, ובהתאם לכמות החזויה במפעל ספציפי. במידה שהתברר בתוך שנה, כי היקף הייצור בפועל היה גדול או קטן מההיקף החזוי, תוגדל או תוקטן בהתאם כמות המים המוקצית למפעל, בתחולה למפרע.

48 מכלל 690 מפעלי התעשייה צרכו ב־1977, מים בכמות של 50.2 מיליון מ³. השוואה בין ההקצאות, שנקבעו למפעלים אלה ב־1977, לבין צריכתם בפועל העלתה, כי 20 מהם, שצרכו בסה"כ 31.6 מיליון מ³, חרגו מההקצאה בשיעור הנער מ־11% ועד 100%. לכמחצית מהם הוגדלה ההקצאה למפרע; על היתר הוטל תשלום מיוחד (ראה להלן).

— לפני קביעת הקצאת המים השנתית, נציב המים אינו דורש ממפעלי תעשייה להמציא לו אישורים על היקף הייצור שלהם, על מנת לעמוד על כמות המים שתדרש על ידיהם.

תשלומים מיוחדים

נציב המים רשאי, לפי החוק, להטיל תשלום מיוחד על מפיק או ספק, שהפיק או סיפק מים בכמות העולה על הכמות המותרת בהתאם לתנאי הרשיון שקיבל. ספק שהוטל עליו תשלום מיוחד רשאי, באישור נציב המים, לגבות אותו מהצרכן. השיעורים של התשלום המיוחד נקבעים בתקנות שמתקין שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מועצת המים ובאישור ועדה משותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים של הכנסת. התקנות שבחוקף כיום הן תקנות המים (תשלום מיוחד), תשל"ט—1978. שיעורי התשלום המיוחד שבהן עודכנו באחרונה בינואר 1980 והם נעים בין 1.51 ל"י ל־8.18 ל"י למ³. התשלום המיוחד מועבר, על פי החוק, לקרן האיוון לדמי מים (להלן — הקרן; בעניין זה — ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 342).

— בבדיקת סדרי משלוח הודעות החיוב לצרכנים נמצא, שאלו אינן ממוספרות לפי סדר שליחתן ואין רישום מרוכז של ההודעות שנשלחו. במצב זה אין בקרה, שאכן כל הצרכנים חוייבו בספרי הקרן.

— הביקורת העלתה, כי 24 יישובים מתוכננים (ראה לעיל), שצרכו כל אחד מעל ל־1.5 מ³ מים לשנה, בכל אחת מהשנים 1975–1977, חרגו מעל להקצאה שלהם בשיעור ניכר; על שמונה מהם הוטל ב־1977 תשלום מיוחד, ואילו על 16 הנותרים לא הוטל תשלום כזה כלל. בנציבות המים לא נמצא תיעוד לסיבת אי הטלת התשלום המיוחד על צרכנים אלה.

על פי ספריה, יתרת החובות לקרן ל־30.9.79 מסתכמת ב־112.5 מיליון ל"י. להלן נתונים על גיל החובות (במיליוני ל"י):

השנה	הסכום
1972–1969	1,047
1975 (עונה ב') (1)	4,505
1976	44,686
1977	62,288
סה"כ	112,526

(1) התיובים בגין תשלום מיוחד לתקופות 1.11.75–1.4.78 בוטלו בעקבות פסק דין של בית דין לענייני מים, כיוון שהוראות התקנות בדבר התשלום המיוחד לאותה תקופה נמצאו לא חוקיות.

— נציבות המים אינה עושה די לגביית החובות בגין התשלומים המיוחדים. בעניין זה העיר מבקר המדינה באחרונה, בדו"ח שנתי 27 (עמ' 343), כי החיוב בתשלום המיוחד, שהוא אחד האמצעים לעידוד חסכון במים, לא השיג את מטרתו בהעדר גבייה. למותר לציין שהחובות, הנגבים באיחור, ערכם הריאלי יורד עקב האינפלציה, ולנציבות המים אין כעת סמכות לחייב את הצרכנים בריבית ובהפרשי הצמדה.

פעולות ליעול השימוש במים

הפעולות העיקריות בתחום ייעול השימוש במים, הנעשות על ידי נציבות המים הן: ייזום פיתוח של אביזרים ושיטות, שיש בהם כדי לחסוך וללייעל את השימוש במים, וכן מתן סיוע

כספי לצרכנים לשם התקנת מערכות הנועדות לאותה מטרה. פעולות אלו נעשות באגף לשימוש יעיל במים שבנציבות על שלוש מחלקותיו, אשר כל אחת מהן מתמקדת באחת משלוש קבוצות הצרכנים: חקלאות, תעשייה וצריכה ביתית. בינואר 1980 הועסקו באגף 18 עובדים.

1. צריכת המים לדונם שלחץ קטנה מאז 1959 ועד 1976 ב-10% (בהתבסס על נתוני השטח המושקע, על פי השנתון הסטטיסטי לישראל 1978). אחד הגורמים לכך הוא המעבר לשימוש באבזורים ובשיטות השקיה יעילים יותר. עם זאת, מן הראוי לציין, שבחלק גדול מהמשק המשפחתי (מושבים) תודעת השימוש במים, על ידי מעבר לשימוש באבזורים ובשיטות השקיה מודרניים, אינה מפותחת דייה.

במשק המשפחתי קיימת נזילת מים בממדים מעל למקובל בגלל צנורות מיושנים. לפי מידע חלקי שבידי המשרדים האזוריים של משרד החקלאות ברעננה, ברחובות ובבאר שבע קיימים בהם 76 מושבים, שיש לשקם את רשת המים בהם באופן מלא או חלקי. צריכת המים של מושבים אלה הסתכמה בשנת 1977 ב-61.5 מיליון מ³. במחלקה לשימוש יעיל במים בחקלאות ובתאי התכנון שבמשרדים האזוריים אין נתונים מרוכזים בכתב על כלל המשקים שיש צורך לפעול לייעול השימוש במים בהם, ונציבות המים לא הכינה תכנית כוללת לפעולות הנדרשות לייעול השימוש במים במשק המשפחתי. עיקר הפעולה של הנציבות, בתחום זה, הוא באישור תכניות פיתוח המופנות אליה ביוזמת חקלאים; אישורים אלה משמשים כבסיס למתן סיוע כספי. בשנת 1978 אושרו תכניות לייעול השימוש במים בהיקף של 212 מיליון ל"י. הלוואות הפיתוח, שאושרו על ידי המשרד למטרה זו, הסתכמו ב-31.6 מיליון ל"י.

2. המחלקה לייעול השימוש במים בתעשייה מטפלת בעיקר באישור מכסות מים למפעלי תעשייה חדשים ולמפעלים המבקשים להתרחב. המחלקה אינה יוזמת פעולות ייעול במפעלים קיימים, אשר אינם נמנים על אחת מהקבוצות הנזכרות לעיל.

מדירות מים

על פי חוק מדירת מים, תשט"ו-1955 והתקנות שהותקנו על פיו, חייבים ספקי המים לספק מים במדידה בלבד.

1. — ביישובי עמק החולה ובקעת בית שאן קיימת תופעה רבת שנים של שימוש במים עיליים בלא מדידה כלל או במדידה שאינה מדויקת, ובלא תשלום. בכך מופלים יישובים אלה לטובה, שכן צריכת המים שלהם הנמדדת, נופלת, בדרך כלל, מההקצאה שנקבעה להם, אף כי בפועל צריכתם גדולה יותר. ממילא אין מחייבים אותם בתשלומים מיוחדים.

2. על פי תקנות מדירת מים (מדי מים), תשל"ו-1976, ספק חייב למסור מד מים המותקן ברשת המים שברשותו לבדיקה ולכיול במבדקה המאושרת על ידי נציבות המים. קיימים שלושה סוגי מדי מים: מד במקור מים; מדי מים גדולים הנמצאים בעיקר בכניסות ליישובים; ומדי מים קטנים, בעיקר למדידת צריכה של צרכנים ביתיים ברשויות מקומיות.

מספר מדי המים הגדולים שבשימוש מגיע, על פי נתוני נציבות המים ל-45,000. על פי התקנות האמורות, יש להביאם למבדקה לבדיקה ולכיול לפחות אחת לשנתיים; לצורך זה קיימות 35 מבדקות מאושרות על ידי נציבות המים, שהן בבעלות פרטית. בחודש דצמבר בכל שנה שולחת הנציבות תזכורות לכל בעלי מדי המים הגדולים שלא נבדקו במשך שנתיים שקדמו לאותו מועד. בדצמבר 1978 נשלחו לכמחצית בעלי מדי המים האמורים תזכורות, שבהן נאמר, כי עליהם לשלוח את מדי המים לבדיקה עד 15.4.79.

— המחלקה למים עירוניים, העוסקת בפיקוח על תקינות מדי מים, אינה נוהגת לוודא שהבעלים, שאליהם נשלחו תזכורות, אמנם מביאים את מדי המים לכיול, כפי שמחייבות התקנות. ממילא אין נוקטים הליכים משפטיים נגד בעלים שאינם פועלים בהתאם לתקנות. ב-1979 פרסם מבקר המדינה שבעה דו"חות על מועצות מקומיות. לגבי ארבע מהן הצביע מבקר המדינה על חוסר כיול מדי המים אחת לשלוש שנים, כפי שמפרטות התקנות האמורות לגבי מדי מים קטנים, וכן על הספקת מים לצרכנים ביתיים שלא במדידה.

כמות המים, שנקבעה כמותרת בשימוש בארץ — פוטנציאל המים — הינה במוצע רב שנתי 1.5-1.6 מיליארד מ³. צריכת המים על שימושיה השונים גדלה בשלושים השנים האחרונות,

כאשר תוספת הצריכה הייתה גדולה מכמות המים שהתווספה, בין היתר, בעקבות פעולות ליעול השימוש והחסכון בהם, בעיקר במגזרים היצרניים — חקלאות ותעשייה. סה"כ צריכת המים בשנים האחרונות עלתה על הפוטנציאל, וכתוצאה מכך הייתה שאיבת יתר של מי תהום ומי מאגרים, העלולה לגרום דלדול מקורות המים והמלחתם.

מממצאי הביקורת עולה, שנדרשת יתר פעילות מצד נציבות המים כדי לענות על התפתחות זו: מן הראוי, שהקצאות המים לשימושים השונים ייקבעו מחדש ויושתתו על התמורות שחלו במשק, ובפרט במגזר החקלאי, מאז נעשה התכנון היסודי של מכסות המים בתחילת שנות החמישים, תוך שיילקחו בחשבון גם השינויים הצפויים והרצויים למשק בעתיד. עוד רצוי לקבוע מערכת מחירים למים, שיהיה בה כדי לעודד את ייעול השימוש והחסכון בהם.

על נציבות המים גם להגביר את הפיקוח על השימוש במים בהתאם להקצאות, בין היתר בדרך של גביית התשלומים המיוחדים המוטלים על צרכנים החורגים מעבר להקצאותיהם. תשומת לב מיוחדת יש לתת לפעולות להדרכת הצרכנים ליעול השימוש והחסכון במים — תכנון ויזום פעולות בקרב קבוצות הצרכנים השונות, ובמיוחד במשק המושבי בחקלאות. לטיפול מודעות הציבור לחסכון הנדרש במים, נודעת חשיבות רבה, נוכח העובדה, שהמחסור במים הוא אחד מהאילוצים המשפיעים על התפתחותה של המדינה.