

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

נבדק תפקודן של מחלקות הים בנמלים מבחינת הסכמי העבודה עם העובדים, הכנסתן של גוררות חדשות לשירות וניצולן של סירות.

מחלקות ים בנמלים

ריכוז ממצאים

תפקידן העיקרי של מחלקות הים בנמלים (להלן - המחלקות) הוא הכנסה והוצאה של כלי השיט הפוקדים את הנמלים ועיתוקם מרציף אחד למשנהו בנמל. הדבר מבוצע בידי נתב באמצעות גוררות וצוותי עגינה.

בנמלי חיפה ואשדוד קיים איזון בין הכנסות המחלקות ובין הוצאותיהן, אולם ההוצאה לפחת על הציוד לא נכללה בהוצאות של המחלקות, דבר המצביע על גירעון בתפעול המחלקות.

היעד, שהציבה לעצמה הרשות בעת רכישת הגוררות החדשות, להפעילן באמצעות צוות של שלושה עובדים לא מומש והגוררות מופעלות בידי צוות של ארבעה, דבר המתבטא בעלות נוספת של כ- 88,000 ש"ח בחודש.

במהלך של 17 - 24 חודשים עגנו בנמל חיפה שלוש גוררות חדשות בלא שימוש בגלל מחלוקת בין הרשות לבין עובדי המחלקות. הנזק הכספי שנגרם לרשות בשל אי-הפעלת הגוררות היה, לפי נתוני הרשות, כ-4.8 מיליון דולר.

מבדיקת מסמכיהם של עובדי המחלקות בנמלי חיפה ואשדוד עולה, של כ-35% מבין חובלי הגוררות וקציני המכונה לא היו תעודות הסמכה בתוקף כפי שנקבע בחוק.

שיטת שכר העידוד שהונהגה, ששיעוריה נעים בין 20% ל-32% מהשכר, התבססה, בין היתר, רכיבים של מניעת איחורים ומניעת נזקים. התברר, שלא בכל מקום הוקפד על דיווח בעניינים אלו לצורך ניכוי מתאים בשכר העידוד.

סקרים, שערכה הרשות בחודשים יוני - ספטמבר 1988, מצביעים על ניצולת נמוכה של כל סוגי הסירות המשמשות למתן שירותים בנמלי חיפה ואשדוד - בשיעורים שבין 22% ל-33% משעות היממה. שיעור הניצולת נמוך משום שהסירות נועדו לתכליות מסוימות ואין אפשרות להחליף ביניהן ולהשתמש בהן לתכליות אחרות.

מסקרים, שערכה הרשות במארכ 1988 ובפברואר 1989 על תחזוקת ציוד ימי, עולה, שרמת התחזוקה של הגוררות שפעלו אז בנמלים לא השביעה רצון ומצבן של הסירות היה ירוד עקב גילן הגבוה ובשל תחזוקה ירודה. בעקבות הסקרים חתמה הרשות חוזה לרכישת סירה רב תכליתית אחת ואופציה לשבע סירות נוספות שיחליפו את 15 הסירות המיושנות הנמצאות בשירות.



1. סדרי הכניסה של כלי שיט לנמלים, הוצאתם מהם והעברתם מרציף לרציף, נקבעו בתקנות הנמלים, התשל"א-1971 (להלן - התקנות), ונקבעה בהן החובה לקבל שירותי ניתוב בעת כניסה ויציאה ותמרון כלי השיט בנמל. רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות), המנהלת ומפעילה את נמלי הים בישראל, לפי חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, חייבת לתת שירותי ניתוב לפי דרישה. שירותים ימיים אלה ניתנים על ידי מחלקת ים שפועלת בכל אחד משלושת נמלי הרשות - חיפה, אשדוד ואילת - במשך כל שעות היממה, בכל ימות השנה. שירותים אלו מבוצעים בעזרת גוררות וצוותי עגינה. המחלקות עוסקות גם בהובלת מים ואספקה לאניות וכן מקיימות תצפיות ימיות לקבלת מידע על תנועת האניות המתקרבות לנמלים. במחלקות הים הועסקו באמצע 1991 כ-200 עובדים והוצאות תפעולן ב-1990 היו כ-26 מיליון ש"ח.

2. בשנות הכספים 1989 ו-1990 פקדו את נמלי הרשות (על פי נתוניה) כ-3,500 ו-4,000 כלי שיט, בהתאמה, וכ-97% מהם פקדו את נמלי הים התיכון. היקף התנועות החודשי של אניות בשנת הכספים 1990 הגיע ל-169 בחיפה ול-156 באשדוד.

3. במחלקות מועסקים בעיקר נתבים וימאים המפעילים ציוד ימי, הכולל גוררות וסירות לצורך מילוי תפקידם. בראש כל מחלקה עומד רב-חובל הנמל שהוא האחראי בפני מנהל הנמל למתן שירותים ימיים לכלי השיט בנמל, להפעלת כלי השיט של הנמל ולמערכות כיבוי אש ימי. בהתחשב באופיה של עבודה זו, קבע משרד העבודה והרווחה, עוד ביולי 1969, שלפי סעיף 30א'(ד) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, אין החוק חל על העסקתם של עובדי המחלקות בנמלים. המחלקות פועלות בכל שעות היממה בכל ימות השנה, למעט בנמל אילת, שבו משמרת העבודה היא 16 שעות ביממה וביתר השעות מתקיימת תורנות, לרבות בשבתות ובחגים.

4. ביוני 1991 הועסקו במחלקות שבשלושת הנמלים כ-200 עובדים: כ-90 בנמל חיפה, כ-80 בנמל אשדוד וכ-30 בנמל אילת. הרשות הפעילה שמונה גוררות: שלוש בנמל חיפה, שלוש בנמל אשדוד ושתיים בנמל אילת. כמו כן מפעילות המחלקות כ-15 סירות המשמשות לצרכים שונים, כמו: הובלת נתבים, שירותי עגינה, גרירת דוברות ומתן שירותים שונים לאניות הפוקדות את הנמלים. כמחצית מהסירות נמצאות בנמל חיפה והיתר בנמלי אשדוד ואילת.

5. משרד מבקר המדינה בדק את תפקודן של המחלקות לאחרונה ב-1980 (ראה דוח שנתי 31, עמ' 879). ב-1987 נבדקו סדרי הרכישה של שלוש מארבע גוררות שהרשות הזמינה במספנות ישראל בשנים 1985 - 1988 (ראה דוח שנתי 38, עמ' 753). מעקב אחר רכישה זו נערך ב-1988 (ראה דוח שנתי 39, עמ' 720). בחודשים אפריל - יולי 1991 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד המחלקות בשלושת הנמלים. הבדיקה התמקדה בעיקר: בארגון העבודה, בשיטות לתשלום שכר, כולל שכר עידוד, ניצולת הציוד הימי ומערך התחזוקה שהפעילה הרשות. להלן עיקר הממצאים:

ארגון ושיטות

בעבור השירותים שנותנות המחלקות גובים הנמלים אגרות, המכונות אגרות כלי שיט, ואלה הן: מגדלור, ניתוב, עגינה ומינגש. תשלום האגרות מוטל על בעלי הספינות באמצעות סוכניהם. סכום האגרות נקבע לפי גודל כלי השיט (אורך או תפוסה) ומשך השהות בנמל. תעריפי האגרות נקבעו בתקנות שמתקין שר התחבורה, באישור הממשלה, על פי הצעת הרשות. התקנת התקנות נעשת מכוח פקודת הנמלים (נוסח חדש), התשל"א-1971, חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), וחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. אשר לשירותים שאין הרשות חייבת לתת על פי חוק, כמו: אספקת מים, חשמל, הובלת מצרכים וסילוק אשפה, הרשות קובעת בעצמה את שיעור התשלומים וגובה אותם מבעלי האניות.

להלן נתונים שלוקטו במשרד הראשי של הרשות, בנמלי חיפה, אשדוד ואילת, על הוצאות המחלקות ועל הכנסות הנמלים מתשלומי האגרות ובעד השירותים השונים שסופקו לכלי שיט שפקדו את הנמלים בשנות הכספים 1989 ו-1990 (במיליוני ש"ח):

שנת כספים	נמל חיפה		נמל אשדוד		נמל אילת	
	ס"ה	שכר והוצאות נלוות	ס"ה	שכר והוצאות נלוות	ס"ה	שכר והוצאות נלוות
1989	10.23	8.25	10.37	8.86	7.88	2.82
1990	12.02	10.31	12.24	9.86	10.67	3.86
*1991	11.89	9.90	11.07	9.39	8.25	2.79

* תקציב מאושר לתקופה 1.4.91 - 31.12.91.

מן הנתונים שבטבלה עולה, שרכיב השכר ותוספותיו בסעיפי ההוצאה להפעלת המחלקות הוא ההוצאה העיקרית, הנעה בין 80% ל-90% מסך כל הוצאות המחלקות (לא כולל הוצאות פחת). על פי נתוני הרשות, שוויו של הציוד הימי המשמש את המחלקות, כגון: גוררות, סירות מנוע, דוברות, מנוף צף בנמל חיפה היה ביום 31.3.90 כ-90 מיליון ש"ח: בנמל חיפה כ-36 מיליון ש"ח, בנמל אשדוד כ-48 מיליון ש"ח ובנמל אילת כ-6 מיליון ש"ח. שיעור ההפרשה לפחת בגין ציוד זה נע בין 5% ל-7% לשנה, לפי סוג הציוד. על פי נתוני ספר הנכסים של הרשות, הייתה ההפרשה לפחת בשנת הכספים 1989 כ-3.5 מיליון ש"ח, לפני שיערוך, מהם: כ-0.95 מיליון ש"ח בנמל חיפה, כ-2.3 מיליון ש"ח בנמל אשדוד וכ-0.25 מיליון ש"ח בנמל אילת.

כאמור, ההוצאה על פחת אינה נכללת בהוצאה של המחלקות, דבר המשנה לחלוטין את תמונת האיזון שבין ההכנסות לבין ההוצאות בנמלי חיפה ואשדוד, כפי שעולה מן הטבלה דלעיל, ומצביע על גירעון בתפעול המחלקות בנמלים.

יחסי עבודה במחלקות

1. בעשור האחרון היו שינויים בגודל צוותי העבודה של המחלקות: מצבת כוח האדם של המחלקות צומצמה בכשליש בעקבות הפעלת ציוד חדש והתייעלות, וביוני 1991 היא מנתה כ-200 עובדים, לעומת כ-300 ב-1980 (ראה דוח שנתי 31, עמ' 880), כמפורט להלן: בנמל חיפה 92 עובדים, לעומת 140 שהועסקו במחלקה בעבר; בנמל אשדוד כ-80 עובדים, לעומת 110; ובנמל אילת כ-30 עובדים, לעומת 46.

בדיקת דרכי היישום של תכניות הרשות ליעול העבודה במערך הימי של הנמלים ולהקטנת מצבת כוח האדם במחלקות מצביעה, שעבודת המחלקות בשנים 1987 - 1990 אופיינה ביחסי עבודה בלתי תקינים בין הנהלת הרשות לבין העובדים, שנבעו בעיקר ממחלוקת בדבר הפעלת הגוררות החדשות ותקן הצוות שיפעיל אותן. באותן שנים נמנו כעשרה מקרים של שביתות או שיבושי עבודה עקב עיצומים שנקטו העובדים לפרקי זמן של יום אחד עד לארבעה ימים. סכסוכי עבודה אלה הביאו להתדיינויות משפטיות רבות בבתי הדין לעבודה. ההשבתות המרובות פגעו באמינות הנמלים, שיבשו את מהלך התפעול התקין בהם וגרמו נזקים לציבור המשתמשים בשירותי הנמלים.

2. הרשות רכשה ב-1985 שתי גוררות חדשות שבנייתן עמדה להסתיים ב-1987. באפריל 1987 נחתם זכרון דברים בין הרשות לבין נציגי העובדים בשני הנמלים, ובו נקבע, שהעובדים יקבלו הדרכה בהפעלת הגוררות החדשות. עוד נקבע, שהגוררות החדשות לא יופעלו אלא לאחר שייקבעו

גודל הצוות ותנאי העבודה. המשא ומתן בעניין זה, עם נציגי עובדי המחלקות בנמלי חיפה ואשדוד, התנהל במהלך 1987, אך מאחר שנציגי העובדים התנגדו לעמדה הבסיסית של הנהלת הרשות להקטנת צוות ההפעלה של הגוררות החדשות לשלושה עובדים, לא נחתם הסכם עבודה חדש.

ההחלטה על רכישת גוררות נתקבלה בינואר 1984 בדיון של הנהלת הרשות עם נציגים של משרדי התחבורה והאוצר. אחד השיקולים להחלטה היה צמצום כוח האדם והפעלת הגוררות בצוות של שלושה עובדים.

במאס 1989 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין הרשות לבין ההסתדרות הכללית, מועצות הפועלים של חיפה ואשדוד ונציגי עובדי המחלקה שבנמל אשדוד. בהסכם נקבע, שתקן הפעלתן של הגוררות החדשות הוא ארבעה אנשי צוות ומצבת כוח האדם המפעיל אותן תמנה 31 עובדים. במקרה של היעדרות, בין צפויה מראש ובין בלתי צפויה, בשל מחלה או שירות במילואים, ישובצו לעבודה בצוות גוררת חדשה שלושה עובדים. בתמורה קיבלו עובדי מחלקות הים בדירוג ימאים תוספת התייעלות בשיעור של 20%. לאחר שנחתם ההסכם הקיבוצי המיוחד הופעלה בנמל אשדוד הגוררת החדשה "חופית" ובאוגוסט 1989 הופעלה בו הגוררת "סופה", שבנייתה הושלמה אז.

סדרי קבלה והפעלה של הגוררות

החדשות בנמלי חיפה ואשדוד

1. המחלקות נמצאות בתהליך של חידוש מערך הגוררות והסירות המשמשות אותן למתן שירותים בנמלים. בשנים 1985 - 1988 הזמינה הרשות במספנות ישראל ארבע גוררות חדשות שמותאמות, בין היתר, לגרירת אניות גדולות ושניתן להפעילן בצוות של שלושה עובדים. עלות רכישת ארבע הגוררות, במחירי מאס 1990, הייתה כ-30.5 מיליון דולר. שתי גוררות חדשות הופעלו בנמל אשדוד החל במאס 1989 ושתי האחרות הופעלו בנמל חיפה החל בנובמבר אותה שנה.

במועד סיום הביקורת, ביולי 1991, החליטה הרשות לרכוש עוד שלוש גוררות דומות לאלה, בסכום שלא יעלה על 11.9 מיליון מרקים גרמניים (מ"ג) לגוררת, לעומת הצעת מספנות ישראל שהסתכמה ב-13.5 מיליון מ"ג. הרשות ומספנות ישראל פנו אל שר התחבורה ובהמלצתו החליטה מועצת הרשות באותו חודש לרכוש ממספנות ישראל את הגוררות במחיר של 12.2 מיליון מ"ג לגוררת.

2. מאחר שתקן העובדים להפעלת הגוררות טעון, על פי תקנות הנמלים (בטיחות ושייט), התשמ"ג-1983, אישור של מינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן - מספ"ן), פנתה הרשות ב-1983 אל מספ"ן בבקשה לקבל חוות דעת בעניין תפעול הגוררות בעזרת צוות של שלושה עובדים, כפי שהדבר נעשה בנמלי גרמניה. בנובמבר אותה שנה נתן מספ"ן חוות דעת מקצועית חיובית ובינוי 1987 הנפיק מספ"ן לרשות רישיון הפעלה לגוררות החדשות בתקן בטיחותי של שלושה עובדים, כמפורט לעיל.

3. שתי הגוררות הראשונות "חופית" ו"איתנה 2" נמסרו לרשות באוקטובר 1987 באיחור של 14 ו-17 חודשים, בהתאמה, לעומת המועדים שנקבעו. שתי הגוררות הופעלו האחת בנמל אשדוד רק 17 חודשים לאחר קבלתה מהיצרן והאחת בנמל חיפה 24 חודשים לאחר קבלתה. גוררת שלישית "אבירה 2" הופעלה בנמל חיפה 18 חודשים לאחר קבלתה מהיצרן. רק הגוררת "סופה", שנמסרה לרשות באוגוסט 1989, הופעלה בנמל אשדוד מיד עם קבלתה. העיכוב בהפעלת הגוררות במשך תקופה כה ארוכה נבע, כאמור, בשל המחלוקת בין הרשות לבין עובדי הגוררות, שנמשכה עד מאס 1989, בעניין גודל הצוות שיפעיל אותן.

4. כתוצאה מאי-הפעלת הגוררות, ממועדי קבלתן מהיצרן ועד מועדי ההפעלה שצוינו לעיל, נגרם לרשות הפסד כספי שהגיע, לפי נתוני הרשות, לכ-4.8 מיליון דולר. נוסף על הפסד זה נגרמו לרשות עוד הפסדים, מהם שאי אפשר לכמת, הנוגעים בעיקר לסיום תקופת האחזיות של שלוש מהגוררות בטרם הוחל בהפעלתן, משום שרק היצרן של מערכת ההנעה

נענה לבקשת הרשות והאריך את תקופת האחריות בחצי שנה; בפרק הזמן שבו עגנו הגוררות החדשות בלא שימוש, הופעלו הגוררות הישנות - שהיו בנות יותר מ-20 שנה - שהספקן היה נמוך וההוצאות על תחזוקתן היו גבוהות יותר מההוצאות על תחזוקת גוררות חדשות, שכן באותו פרק זמן אחדות מהן אף שהו בתיקונים, שהצריכו השקעה בשעות עבודה מרובות ובחלפים.

5. (א) כלי שיט, לרבות גוררת הפועלת בנמלים, יש להפעיל בידי עובדי ים מקצועיים שהוסמכו על ידי הרשות המוסמכת. חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973, והתקנות שהותקנו על פיו, תקנות הספנות (ימאים), התשל"ו-1976, קובעים, כי מותר להעסיק אדם בכלי שיט, במקצוע ימי ובכל תפקיד הטעון הסמכה, לאחר קבלת היתר מתאים מהמפקח על הימאים במספ"ן. גוררת תופעל רק בידי צוות בטיחותי, ולשלושה מבין ארבעת העובדים בצוות נדרשת הסמכה. ואלה העובדים בעלי ההסמכה או ההרשאה: חובל הגוררת, קצין המכונה ומלח כשיר. לעובד המנוע אינה נדרשת הסמכה של מספ"ן.

משמעות האמור לעיל היא, שהעבודה בצוות של שלושה עובדים בגוררת חדשה, כפי שנקבע בהסכם העבודה האמור, תבוצע רק אם יעדר עובד המנוע. כדי לאפשר הפעלת הגוררת בידי צוות של שלושה, על פי התנאים שיקבעו בהסכם העבודה, פנו בפברואר ובמאוס 1990 ראשי המחלקות בנמלי חיפה ואשדוד אל מספ"ן, וביקשו שיאשר להם מתן הדרכה למכונאים המועסקים בגוררות אשר בסיומה יקבלו היתר לשמש גם מלחים כשירים. תכנית ההדרכה של מספ"ן להכשרת מלחים כשירים נועדה בעיקר להכשרת עובדים בכלי השיט של צי הסוחר. תכנית ההכשרה לעובדי מנוע, שהציעה הרשות, שבסיומה יוסמכו למלחים כשירים הייתה מצומצמת יותר והותאמה לעבודות הנדרשות במחלקות. עד למועד סיכום הביקורת, בסוף 1991, לא אישר מספ"ן את תכנית ההדרכה שהוצעה וממילא לא הונפקו היתרי שירות כנדרש.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את יומני העבודה של הגוררות בנמלי חיפה ואשדוד מן החודשים פברואר - אפריל 1991 והעלה, שבכל משמרות העבודה הופעלו הגוררות החדשות בידי צוותים של ארבעה עובדים. עוד נמצא בנמל חיפה, שבארבע משמרות עבודה שהיו בחודשים מאוס ואפריל 1991 בגוררות "איתנה 2" ו"אבירה 2", נעדרו עובדי המנוע ובמקומם שובצו והועסקו עובדי מנוע חלופיים, בשעות נוספות.

- הביקורת העלתה, שאין מפעילים כלל את ההסדרים להפעלת הגוררות החדשות בידי צוות של שלושה עובדים, שנקבעו בהסכם העבודה ממאוס 1989, ואף במקרים של היעדרות עובד מנוע מופעלת הגוררת בידי צוות של ארבעה עובדים.

- יתרון של הגוררות החדשות אמור היה לבוא לידי ביטוי, בין היתר בהפעלתן בידי צוות של שלושה עובדים במשמרת. הפעלתן בידי צוות של ארבעה מביאה לידי הוצאת יתר על העובד הרביעי. עלות השכר הממוצעת לעובד גוררת שניתן היה לחסוך הייתה כ-11,000 ש"ח בחודש, וההוצאה על העסקת שמונה עובדים בחודש מגיעה לכ-88,000 ש"ח (כ-37,000 דולר, לפי שער הדולר ביוני 1991), על פי שכרו הממוצע של עובד מנוע (שהוא הנמוך בדירוג העובדים על הגוררות).

6. **ניצולת הסיירות:** הרשות מפעילה בכל נמל מנמליה מערך של סיירות שירות. מנתונים שלוקטו בנמלים עולה, שמצבת הסיירות בנמלים באמצע 1991 הייתה כדלקמן: בנמל חיפה - שבע סיירות עגינה, שלוש דוברות וסיירת נתב; בנמל אשדוד - שלוש סיירות עגינה וסיירת נתב; ובנמל אילת - שלוש סיירות עגינה ושתי דוברות. בהפעלת הסיירות עוסקים הגאים מקרב עובדי העגינה שבמשמרת העבודה והן מאוישות על פי הצרכים.

באמצע 1988 ערכה הרשות סקרים בנמלי חיפה ואשדוד כדי לעמוד על מידת הניצולת של כלי שיט אלה. הסקרים הצביעו על ניצולת נמוכה של כל סוגי הסיירות המשמשות למתן שירותים ימיים בנמלים: סיירת נתב בנמל חיפה הועסקה, בממוצע, באותה תקופה כ-33% משעות היממה, ובנמל

אשדוד - רק כ-13%. בשעה שבנמל חיפה הייתה דרישה לסירת נתב נוספת בכ-8% משעות היממה, לא הייתה כל דרישה כזאת בנמל אשדוד. בנמל חיפה הייתה הדרישה הממוצעת לתעסוקת סירה עגינה אחת בכ-28% משעות היממה ולשתי סירות בכ-20% משעות היממה. הדרישה לסירת עגינה אחת בנמל אשדוד הייתה רק כ-14% בממוצע משעות היממה ולשתיים – בכ-2% משעות היממה.

המסקנות העיקריות שעלו מהסקרים הן, שהניצולת נמוכה בעיקר מפני שבנמל נדרשו מהסירות מגוון של פעילויות ואילו כל סוג של סירות נועד לתכלית מסוימת ואי אפשר להשתמש בהן לפעילויות אחרות. הסקרים המליצו לעבור לשימוש בסירות רב תכליתיות ולצמצם את מספר הסירות, דבר שיאפשר ניצולת גבוהה שלהן. במאסר 1991 חתמה הרשות חוזה עם מספנות ישראל לרכישת סירה רב תכליתית אחת ואופציה לשבע נוספות, במחיר כולל של כ-6.5 מיליון ש"ח. הסירות נועדו לשמש במקום 15 הסירות שנמצאות בשירות עתה.

7. כדי להפעיל את הגוררות והסירות בנמלים בהתאם לחוק, היה על הרשות לנקוט צעדים שהן יופעלו בידי עובדים מוסמכים במקצועותיהם הימיים ויהיו ברשותם תעודות הסמכה מטעם מספ"ן. בינואר 1990 הטיל מנכ"ל הרשות על חטיבת כוח אדם ומינהל, שבמשרד הראשי של הרשות, לבדוק לאלתר את כשירות צוותי הגוררות לתפקידים ולפעול להשלמת הכשרתם כדי שתעמוד בדרישות החוק. הסמכת ימאים נעשית, כאמור, על ידי מספ"ן.

מבדיקת הסמכתם של עובדי המחלקות בנמלי חיפה ואשדוד עולה, שלא כל העובדים המדורגים בדירוג ימאים, בנמלים אלה, הם בעלי תעודות הסמכה ולרובם, שלא השלימו את השכלתם המקצועית ושלא עמדו בכל המבחנים, יש היתרים לתקופה מוגבלת או תעודת שירות המאפשרת העסקתם בנמלים בלבד.

- עוד ב-1990 פג תוקף היתר השירות של שניים מבין שמונה חובלי גוררת ולארבעה מבין תשעה קציני מכונה בנמל אשדוד; בנמל חיפה פג תוקף היתר השירות של ארבעה מבין עשרה חובלי גוררת ושל שני קציני מכונה מבין השמונה שבמצבת העובדים. ההיתרים לא חודשו עד לסיכום הביקורת בנובמבר 1991.

תנאי העסקה

1. עובדי המחלקות המועסקים בגוררות, בעבודות עגינה וקשירה במשמרות של 24 שעות המשמרת, מדורגים בדירוג ימאים של הרשות. דרגותיהם נקבעות על פי תפקידיהם והתקנים שנקבעו לתפקידים אלה.

(א) שיטת שכר העידוד שהונהגה במחלקות בשנת 1980 מתבססת על ארבעה רכיבים: תנועת כלי השיט בנמלים; הכנסת כלי השיט בזמן ומניעת איחורים; מניעת נזקים; ותחזוקת הציוד שבו משתמשים העובדים לצורך עבודתם. השיטות והזמנים המוקצבים מבוססים על חקרי עבודה המחלקות. לצורך חישוב הגורמים השונים בשכר העידוד נדרש דיווח סדיר, כפי שהונהג בעניין תחזוקה מונעת ותחזוקה כתוצאה מתקלה בלתי צפויה, על פי הסכם העבודה ממאסר 1989.

(ב) במאסר 1990 הנהיגה הנהלת נמל אשדוד נוהל דיווח על איחורים בהכנסת אניות, שלפיו על יחידת התכנון התפעולי לדווח על כל האיחורים שהיו למדור הנדסת ייצור שבנמל, ומנהל המחלקה יבחן את הדיווח ויצרף את הערותיו. ואמנם נמצא, שבחודשים יוני 1990 וינואר 1991 קרוז חלק משכר העידוד של עובדים במחלקה.

- אף על פי שבנמל חיפה לא הונהג דיווח על איחורים בהכנסת אניות, נכלל רכיב זה בחישובי הפרמיות של העובדים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1991, הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת נעשים בנמל חיפה סידורים להנהגת הדיווחים בדומה לאלה הנהוגים בנמל אשדוד.

(ג) שיטת שכר העידוד לעובדי המחלקות מחייבת, בין היתר, הכנת דיווח סדיר גם למדור הנדסת ייצור על אירועים שבהם נגרם נזק לכלי שיט או לרציפי הנמל, כתוצאה מפעולות לא מבוקרות ולא זהירות במידה מספקת בעת ניתוב או גרירת כלי שיט בתחום הנמל. בתקופה שבין מארס 1989 למארס 1991 דווח בנמל חיפה על 11 מקרים שכאלה, ולמחלקת הנדסת ייצור דווח רק על אחד מאלה, שאירע ב-30.10.89, ובו נגרם נזק לכלי שיט ולדוכרה ליד רציף דגון. על אותה תקופה לא נמצאו כל דיווחים על אירועים בנמל אשדוד. לדברי מנהל המחלקה, באותה תקופה לא היו אירועים כאלה.

- אף כי הוגשו תביעות על 11 מקרי נזק, שולם לעובדי המחלקה בחיפה ב-10 ממקרים אלה שכר עידוד בעבור מניעת נזקים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת הונהג דיווח למחלקת הנדסת ייצור בנמל חיפה על נזקים וכי קוזזה פרמיה כפי שנקבע בשיטה.

2. על פי פקודת הנמלים (נוסח חדש), התשל"א-1971, נתב הוא רב חובל שקיבל משר התחבורה רישיון לשמש בתפקיד זה. הרשות העסיקה בנמליה ביולי 1991 11 נתבים, מהם 5 בנמל חיפה, 5 בנמל אשדוד ו-1 בנמל אילת. במאי 1985 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין הרשות לבין ההסתדרות ונציגי הנתבים בנמלי הרשות. לפי הסכם זה, מחיר שעת עבודה של נתב שווה למחיר שעת עבודה של ראש ענף תפעול בנמלים, והשינויים שיחולו בשכרו יוחלו על שכר הנתבים. ההסכם היווה גם הסכם התייעלות, ומערך הנתבים בנמלים צומצם מ-15 ב-1980 ל-11 לפי הסכם זה. העיקרון המנחה של ההסכם היה, שבמרבית שעות העבודה יעבוד נתב אחד בכל נמל במקום שניים קודם לכן.

- בדיקת עבודתם של הנתבים ושיבוץם במשמרות העלתה, שאין אבחנה ברורה וחד משמעית בין שעות נוכחות לבין שעות כונונות. נוכחות הנתב במשמרת עבודתו בנמל נדרשת בעת ביצוע תנועת אניות או כשתנאי מזג האוויר מיוחדים - בשעת סערה או כשיש משבי רוח חזקים - וכן בהיעדרו של רב-חובל הנמל. בשעות המשמרת שאין בהן תנועת כלי שיט, אין הנתב התורן נוכח בנמל, אלא הוא מתייצב לפי קריאה כשעה ממועד מתן ההודעה. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהסדר זה הונהג לפני שנים רבות.

סדרי התחזוקה של הציוד הימי

1. התפקוד התקין של המחלקות, הבטחת מתן שירותי גרירה וקשירה יעילים לכלי השיט הפוקדים את הנמלים ולפי לוח זמנים שנקבע, כל אלה מותנים, בין היתר, בכשירותם של הכלים שהעובדים משתמשים בהם לביצוע משימותיהם. כדי להבטיח את תקינות התפקוד של הגוררות והסירות, מקיימת הרשות מערך תחזוקה לגוררות ולסירות. סדרי התחזוקה נסקרו במארס 1988 ובפברואר 1989, על ידי יועץ הרשות לנושאי ים והמכונאי הראשי של המחלקה בנמל חיפה. ממצאי הסקרים והדיווח עליהן העלו בעיקר, שרמת תחזוקת הגוררות שפעלו אז בנמלים לא השביעה רצון ומצבן של הסירות, שעדיין משמשות בעבודת הנמלים, היה ירוד, עקב גילן הגבוה וכתוצאה מתחזוקה ירודה.

2. עד למועד הפעלת הגוררות החדשות, בנמל אשדוד החל במארס 1989 ובנמל חיפה החל באוקטובר אותה שנה, בוצעו רוב עבודות התחזוקה המונעת בידי עובדי הגוררות, מחוץ למסגרת משמרות העבודה ובשעות נוספות, ומיעוטן באמצעות קבלנים חיצוניים. לעובדים שהועסקו בתחזוקה שולמו נוסף על שעות העבודה גם פרמיות, אף כי לא בכל המקרים הוכנו הדיווחים הנדרשים שנקבעו בשיטת שכר העידוד. עם הפעלת הגוררות החדשות, לפי הסכם העבודה ממארס 1989, הוסכם לכלול את ביצוע התחזוקה המונעת במסגרת משמרות העבודה של צוות ההפעלה התקני של כל גוררת. ביצוע התחזוקה המונעת בגוררות החדשות מקנה לעובדים תוספת לשכר העידוד בשיעור של 15% כמפורט לעיל, וברישום לכל משמרת מזוכה כל אחד מאנשי הצוות ב-5.25 שעות לצורך חישוב הפרמיה.

הסדר דומה, המבוסס על עיקרון זה, סוכם ביוני 1990 עם עובדי העגינה בנמלי חיפה ואשדוד, ולפיו יקבלו העובדים בצוות של משמרת תוספת של 12.5% למשמרת, אם יבצעו מטלות תחזוקה מונעת

בסירות לפי המטלות המפורטות ברוח תחזוקה מונעת, המלווה את יומן העגינה היומי. בהתאם לכך, העובדים מזוכים ב-2.5 שעות זכות בחורף ו-3.5 שעות זכות בקיץ בעבור ביצוע התחזוקה.



הסכמי התייעלות, שנחתמו עם עובדי מחלקות הים שבנמלי הרשות החל באפריל 1984, ורכישתן של גוררות וסירות משוכללות, כל אלה איפשרו לרשות הנמלים והרכבות לצמצם את כוח האדם המועסק במחלקות.

עם זאת, תהליך צמצום כוח האדם היה מלווה בסכסוכים עם העובדים ובשיבושים במהלך התקין של העבודה ובהשבתת הגוררות לפרק זמן של 17 - 24 חודשים. אחד מהיעדים שהציבה הרשות בנושא צמצום כוח האדם טרם הושג: הרשות רכשה גוררות חדשות ומשוכללות בהוצאה כספית גדולה, במטרה להפעילן בידי צוותים של שלושה עובדים, אולם עד מועד סיום הביקורת הופעלו הגוררות החדשות בידי צוותים של ארבעה עובדים כפי שהופעלו הגוררות הישנות ברשות.

רק קצת מעובדי מחלקות הים בנמלי חיפה ואשדוד הוסמכו בידי הרשות המוסמכת כנדרש בחוק. הרשות לא השתמשה בדיווחים על איחורים וגרימת נזקים לכלי שיט לצורך ניכוי מתשלום שכר עידוד לעובדים. סקרים שערכה הרשות הצביעו, שניצולת הסירות למתן שירותים הייתה נמוכה ותחזוקתן הייתה לקויה.

ממצאי מעקב

השקעות כספיות

דוח שנתי 40, עמ' 668

הביקורת בנושא "השקעות כספיות" נערכה בחודשים אוקטובר 1988 - מארס 1989.

הביקורת העלתה ליקויים בכמה נושאים ובהם: גביית אגרות בנמלי חיפה ואשדוד התבצעה בחלקה על ידי אגף המכס ומע"מ שבמשרד האוצר והכספים הועברו לרשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) אחת לשלושה ימים. הסדר זה גרם לאבדן הכנסות מימון לרשות.

לא היו בידי הרשות תכניות מאושרות לפיתוח נמליה ותחזית מעודכנת של הוצאות פיתוח הנמלים לטווח ארוך.

הרשות מפרישה לעתודה לפנסייה 30% מהשכר, שיעור שהוא גבוה בהרבה מההפרשות בשיעור 19.83%, המשולמות לקרנות פנסייה מצטברת. הסכומים שהפרישה הרשות לא הספיקו לכיסוי ההתחייבויות בגין פנסייה ופיצויים.

לא היו ברשות הוראות נוהל בעניין השקעת הכספים המצטברים בידיה. השקעות לזמן ארוך בבנקים מסחריים התבצעו בלי שהתקבלו הצעות בכתב מהבנקים; ההחלטה אם להשקיע בבנק זה או אחר לטווח קצר, הייתה בידי עובד אחד. המערכת הממוחשבת שהרשות הפעילה, לא השיגה את יעדיה ככלי לפיקוח על ההשקעות בבנקים.

על אף האמור בחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, לא נקבעו תנאים להעברת נכסי הרכבת מהממשלה לרשות, ולא נעשתה הערכה של שוויים; הרשות לא נדרשה לשלם מקדמות בגין נכסי הרכבת על פי החוק.

בדצמבר 1991 ובינואר 1992 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב במשרד הראשי של הרשות, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה.

הצטברות הכספים

גביית כספי האגרות באמצעות אגף המכס ומע"מ בנמלי חיפה ואשדוד הופסקה, והנמלים מקבלים את הכספים ישירות. בנמל אשדוד משלמים הלקוחות את מרבית סכומי האגרות בקופת הנמל ואת היתר באמצעות סניף בנק, הנמצא בשטח הנמל. בנמל חיפה נעשים כל התשלומים באמצעות סניף בנק. מאחר שהבנקים גובים מהנמלים עמלה בסך כ-0.9 דולר לפעולה, שוקלת הרשות קבלת כל התשלומים בקופות הנמלים, אלא שהדבר כרוך באי-נוחות ללקוחות בגלל המרחק הרב בין משרדי המכס לבין הקופות שבמינהלות הנמלים.

ברשות הוכנה תכנית להשקעות בפיתוח ותזרים מזומנים, כולל עודפי כספים שהצטברו בה, לשנים 1992 - 1995. התכנית טרם אושרה על ידי מועצת הרשות. לפי התזרים לא ייוותרו בידי הרשות בסוף התקופה האמורה כל עודפי כספים לפיתוח.

כספי פנסיה ופיצויים

כספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות בגין פנסיה ופיצויים (להלן - יעודה), מוחזקים בחלקם הגדול כפיקדונות אצל החשב הכללי. ביום 31.3.91 הוחזקו אצלו 1,105 מיליון ש"ח, והיתר, כ-531 מיליון ש"ח, הוחזקו בהשקעות שונות, שניהולן נמסר בתחילת שנת הכספים 1990 בנאמנות, ובחלקים שווים, לשני בנקים מסחריים (להלן - הבנקים). שני הבנקים נבחרו מבין חמישה בנקים מסחריים שמהם נתקבלו הצעות, מאחר שהעמלה ודמי הניהול שביקשו היו הנמוכים ביותר. ההתקשרות עם הבנקים נעשתה לשנתיים והוארכה לשנת 1992.

הרשות ממשיכה להפריש לעתודה 30% משכר עובדיה הזכאים לפנסייה תקציבית לעומת כ-20% בגופים המבוטחים בקרנות פנסיה ציבורית. אף על פי כן, ההפרשות עדיין אינן מספיקות לכיסוי ההתחייבויות לעובדים. לפי חישוב אקטוארי, גבוהות ההתחייבויות לעובדים בגין פנסיה ופיצויים מהעתודה שנצברה בסך של 150 מיליון ש"ח (כ-9% מהעתודה בסך 1.636 מיליון ש"ח). הרשות החליטה לפרוס את כיסוי הגירעון לאורך תקופת העבודה המשוערת של עובדיה. על פי ההחלטה הזאת, הועבר לעתודה, בשנת הכספים 1990, מקרן לפיתוח והרחבת השירותים, סך של 16.5 מיליון ש"ח.

בעקבות הביקורת, אישרה הנהלת הרשות הוראות נוהל בעניין ההשקעות הכספיות. על פי ההוראות, מתקבלות הצעות הבנקים להשקעות כספיות, כבעבר, באמצעות הטלפון. הרשות הסבירה, כי אין הבנקים מסכימים לתת הצעות בכתב לתנאי השקעות כספים, מטעמי סודיות מסחרית. בעקבות הביקורת נרשמות הצעות להשקעות כספים לזמן קצר בטופס מיוחד, בידי עובד מחלקת התקבולים והתשלומים, שבעבר טיפל בקבלת ההודעות וקיבל לבדו החלטות על ההשקעה; וההחלטות על השקעת הכספים מתקבלות עתה באישור מנהל המחלקה, או מנהל אגף הכספים של הרשות.

המערכת הממוחשבת להערכת ההשקעות הכספיות ולפיקוח על פעולות הבנקים מופעלת עדיין במתכונתה הקודמת, שהותאמה לבקרה על פיקדונות שקליים צמודים למדד בלבד. המערכת עדיין אינה מספקת פיקוח שוטף על ההשקעות הכספיות באגרות חוב, פיקדונות דולריים אצל החשב הכללי, וכספי היעודה, המנוהלים כאמור על ידי בנקים בנאמנות.

טרם נעשתה הערכה של שווי נכסי הרכבת שהועברו מהממשלה לרשות, ולא נחתם הסכם על תנאי ההעברה ותשלום מקדמות בגין הנכסים שהועברו. בחוק ההסדרים במשק המדינה

(תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ב-1991, נקבע, שהרשות תשלם בשנת 1992 סך של 350 מיליון ש"ח, כמקדמה על חשבון תשלומיה בגין נכסי הרכבת.



ממצאי ביקורת המעקב מצביעים שחלו שיפורים, במיוחד בהכנת תכנית להשקעות בפיתוח ותזרים מזומנים ובפיקוח והבקרה על השקעת כספים לזמן קצר בבנקים.

עם זאת, המערכת הממוחשבת עדיין אינה מספקת פיקוח שוטף על חלק מההשקעות; ועדיין לא הוערכו נכסי הרכבת, שהועברו מהממשלה לידי הרשות, ולא נחתם הסכם על תנאי ההעברה והתשלום בגין הנכסים האלה.

נערכה ביקורת על הליכי מינוי מליאת רשות השידור והוועד המנהל. עוד נבדקו הפעולות הקשורות בהפקה בטלוויזיה של סרט תעודה על אייכמן, הפיקוח על עלויות והמעקב אחריהן.

מינוי מליאת רשות השידור והוועד המנהל

על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, המוסדות המנהלים של רשות השידור הם: המליאה, הוועד המנהל והמנהל הכללי. במליאה 31 חברים, המתמנים בידי נשיא המדינה לתקופה של שלוש שנים. 30 מחברי המליאה מתמנים לפי המלצת הממשלה, לאחר התייעצות עם הארגונים היציגים של הסופרים, של המורים ושל האמנים, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה והאקדמיה ללשון העברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור; וחבר אחד - לפי המלצת הסוכנות היהודית. שר החינוך והתרבות, שהוסמך בידי הממשלה לבצע את החוק, מתייעץ עם הארגונים היציגים השונים ומגיש לממשלה את רשימת מועמדיו המומלצים למינוי למליאה.

בוועד המנהל שבעה חברים, שהממשלה ממנה מקרב חברי המליאה. לוועד המנהל תפקיד מרכזי במערכת הניהולית של הרשות, הן על פי חוק והן למעשה. על פי חוק, המנהל הכללי ינהל את הרשות בהתאם להחלטות הוועד המנהל והנחיותיו. על הוועד המנהל גם להכין את תקציב הרשות ולהגישו לממשלה לאישור, בצירוף המלצותיה של המליאה, ולפקח על ביצועו. כמו כן, עליו להגיש לשר החינוך והתרבות, הממונה על רשות השידור, ולמליאה דינים וחשבונות על פעולות הרשות.

בחודשים נובמבר 1991 - ינואר 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת לסירוגין על הליכי מינוי מליאת רשות השידור והוועד המנהל.

1. באפריל 1991 הסתיימה תקופת כהונתם של מליאת הרשות ושל הוועד המנהל. על פי סעיף 8(ד) לחוק רשות השידור, תוסיף מליאת הרשות היוצאת לכהן עד למינוי המליאה הבאה. לעומת זאת, אין החוק מזכיר אפשרות להמשך כהונת הוועד המנהל לאחר תום תקופת מינויו.

עד מועד סיום הביקורת בינואר 1992, כתשעה חודשים לאחר תום כהונת הוועד המנהל הקודם, לא היה לרשות ועד מנהל. בנסיבות אלו, לא בוצעו הפעולות שהוועד המנהל אמור היה לבצע על פי החוק; במקום הוועד המנהל הופעלו המליאה וועדת הכספים של המליאה, בעת קבלת החלטות בתחום המערכת הכספית של הרשות. לקראת שנת התקציב, שהתחילה בינואר 1992, לא התקיימו הדיונים הדרושים בוועד המנהל על התקציב ועל סכום האגרה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין יו"ר רשות השידור, כי אכן מצבה הכספי של הרשות הוחמר ללא היכר וחיוני לדון בתקציבה, תוך התמודדות עם הקשיים העומדים לפניה.

2. בתחילת נובמבר 1991 פנתה מבקר המדינה אל שר החינוך והתרבות והסבה את תשומת לבו לנזק ההולך וגובר מהמצב המתואר לעיל ובמיוחד לבעיה החמורה, שבהעדר ועד מנהל אין

מתקיימים הדיונים הדרושים על תקציב הרשות ועל סכום האגרה. בתשובתו למבקר המדינה, מנובמבר 1991, הסביר השר, כי העיכובים במינוי המליאה והוועד המנהל "נובעים מטעמים שונים הנוגעים למורכבות הרכבתם". השר הודיע, כי יפעל לזירוז הקמתם. לדעת מבקר המדינה, אף אם יש נימוקים מספיקים לעיכובים, אין להשלים עם מצב שבו מינוי המליאה מתעכב וחל שיבוש בפעילותה של הרשות בעקבות חסרונן של ועד מנהל.

3. בסוף דצמבר 1991, לאחר ששר החינוך והתרבות הגיש לממשלה את רשימת מועמדיו המומלצים למינוי למליאה, חיווה היועץ המשפטי לממשלה את דעתו בדבר "השיקולים העיקריים שלאורם צריך שתיעשה מלאכת כינון הוועד המנהל של רשות השידור ומליאתה". בחוות דעתו המפורטת דן היועץ המשפטי בשתי נקודות עיקריות שבהן, כך מסתבר, לוקה רשימת המועמדים שהגיש השר: קיום התייעצות "של ממש" ומראש עם הארגונים השונים כמצוות החוק, והכללת מועמדים המצויים במצב של ניגוד אינטרסים בין תפקידם, כחברים בוועד המנהל או במליאה, לבין האינטרס האישי שלהם או אינטרס אחר כלשהו. כדוגמה למי שמצוי במצב של ניגוד אינטרסים ציין היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו את המועמדים למליאה שממלאים תפקידים "תקשורתיים" - דובר, יועץ או איש יחסי ציבור של אדם או של גוף מסוים.

בעקבות חוות הדעת האמורה, החל השר בהליך בחירת המועמדים למליאה, אגב התייעצות כמצוות החוק. בנסיבות אלו, החלה רשות השידור את שנת הכספים 1992 בלי תקציב ובלי סמכות לגבות אגרה, וממילא גם לא התקיימו עליהם הדיונים הדרושים בוועד המנהל של הרשות. לכן נאלצה הרשות לנקוט צעדים של הגבלת שידורים ופעולות ונגרם גם נזק כספי מצטבר כתוצאה מהאיחור בגביית האגרה.



לדעת מבקר המדינה, יש לפעול בלי דיחוי ותוך קיום קפדני של הוראות החוק, למינוי של מליאה וועד מנהל לרשות במועד. התמשכותו של ההליך זמן רב מהסביר גרמה נזק לפעולות הרשות ולהכנסותיה. על המחוקק ליתן את דעתו למציאת פתרון למקרים שבהם חל עיכוב במינוי המליאה והוועד המנהל, פתרון שיאפשר לרשות להמשיך ולתפקד ויאפשר אישור תקציב כנדרש.

הפקת סדרה על אייכמן

ב-1989 הפיקה ושידרה הטלוויזיה הישראלית שישה סרטים בסדרה "גיבורים בעל כרחם". בעקבות סדרה זו העלה מנהל מחלקת תעודה שבחטיבת התכניות רעיונות לסדרת המשך אודות פרשיות חסויות ובהן פרשת לכידת אייכמן. בחודש נובמבר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות הקשורות בהפקת סרט תעודה על אייכמן ואת הפיקוח על העלויות של הפקת סרט בטלוויזיה, והמעקב אחריהן.

1. בינואר 1990 הוגשה לוועדת התקציבים של הטלוויזיה הצעת תקציב לסרט על פרשת לכידת אייכמן, שישודר במאי אותה שנה במלאת 30 שנה ללכידתו. הצעת התקציב הייתה לסרט תעודה של 50 דקות, בעלות של כ-52,000 ש"ח. התקציב אושר בידי קצין התקציבים של הרשות באמצע מארס אותה שנה ובגלל קוצר הזמן הוחלט לשדר את הסרט כשנה לאחר מכן, באפריל 1991, בערב יום השואה, במלאת 30 שנה לתחילת משפט אייכמן.

בעקבות סיום התחקיר והצילומים בארץ הגיעה מחלקת התעודה לידי מסקנה, כי בידיה חומר מספיק לסדרה של שלושה פרקים על פרשת אייכמן, וכי הצילומים יהיו מקצתם בחו"ל. ביולי 1990 הוגשה

למנהל הטלוויזיה הצעה לסדרה של שלושה סרטים תיעודיים. על פי הצעה זו, הסדרה תכלול גם תגליות חדשות, ובהן: חשיפה של סיפורם של "הנוקמים", ראיונות ראשונים עם ראשי "המוסד" והשב"כ דאז, חשיפה של שלוש רשתות הבריחה של הנאצים מאירופה. באוגוסט אותה שנה הוגשה הצעת תקציב נוסף לסדרה, בסכום של 124,000 ש"ח (לא כולל הצילומים בחו"ל) ובה נכללו שני הסרטים הנוספים, כל אחד באורך של 50 דקות. באותו חודש אושרה ההצעה בידי קצין התקציבים של הרשות.

במסגרת הצילומים בחו"ל, ביקש צוות ההפקה לקיים שני סיורים: (א) סיור קדם הפקה כדי לקבוע אתרי צילום וראיונות; הסיור היה אמור להתקיים בספטמבר 1990. (ב) סיור שבו יצולם הסרט בפועל. על פי ההצעה, ימנה צוות הצילום שישה אנשים ויציאתו לחו"ל תוכננה לאוקטובר - נובמבר אותה שנה, בעלות של כ-50,000 דולר. נסיעה של צוות הפקה לחו"ל מותנית באישור בכתב של מנכ"ל הרשות. את הנסיעה לקדם ההפקה אישר המנכ"ל בעל פה שבוע לאחר שהצוות תכנן את נסיעתו, ובסופו של דבר יצאו מפיק הסדרה והבמאי שלה לסיור בתחילת אוקטובר. רק באמצע אוקטובר הגישה יחידת הכספים של הרשות תקציב מסגרת להפקת שני הסרטים בחו"ל בסך כ-45,000 דולר, לרבות כ-6,000 דולר לסיור קדם הפקה בחו"ל.

אישור קדם ההפקה היה סימן לצוות, כי אכן תאושר הנסיעה לחו"ל לצורך הצילומים עצמם. מייד לאחר שובם של המפיק והבמאי מסיור קדם ההפקה, הם תכננו, באישור מנהל המחלקה, את צילומי הסדרה באירופה ובארגנטינה. נקבעו ראיונות בכמה ארצות ונעשו תיאומים שונים. במכתב ממנכ"ל הרשות למנהל הטלוויזיה מ-19.10.90, הוא אישר עקרונית את יציאת צוות ההפקה, אך ציין כי אין זה סביר שאחד מאנשי הצוות, שכבר יצא באותה בשנה לחו"ל להפקת סרט, יצא שוב לחו"ל, וביקש "לקיים ככל האפשר תחלופה בפרויקטים ממין זה". ממכתב של מנהל הטלוויזיה למנכ"ל הרשות באותו מועד עולה, כי לדעתו הצוות שהתחיל בהפקה חייב להשלים אותה ואי-יציאתו של המקליט עם צוות ההפקה פירושה ביטול ההפקה. לא נמצא מסמך ובו החלטה לבטל את הפקת הסדרה. ואמנם, מחלקת התעודה לא ראתה את הסדרה כמבוטלת והמתינה להיווצרות תנאים להמשך ההפקה.

בסוף אוקטובר 1990, בעקבות העיכובים באישור היציאה של הצוות לחו"ל, הציע מנהל מחלקת תעודה שני מועדים חלופיים לשידור הסדרה: בדצמבר 1991 - כשימלאו 30 שנה למתן גזר הדין במשפט אייכמן, או מאי 1992 - כשימלאו 30 שנה לביצוע גזר הדין. בדצמבר 1990 ניסו מפיקי הסדרה ומנהל מחלקת תעודה להעלות שוב את עניין ההפקה. ממכתב מנהל המחלקה מאותו חודש למנהל הטלוויזיה עולה, כי מנהל הטלוויזיה טיפל בעניין והגיע לידי סיכומים עם המנכ"ל בעניין צוות ההפקה. ימים מספר לאחר מכן אף הגישה יחידת הכספים והכלכלה של הרשות הצעת תקציב חדשה להפקת הסדרה בחו"ל; העתקים מן התקציב הועברו גם למנכ"ל הרשות ולמנהל הטלוויזיה, אולם בגלל מלחמת המפרץ נדחה שוב הטיפול בעניין.

ביוני 1991 הוכנו טופסי התקציב של ההפקה, על פי הנחיות מנהל הטלוויזיה, ואושר התקציב בידי יחידת הכספים והכלכלה של הרשות. התקציב שאושר להמשך הפקת שלושת סרטי הסדרה היה מעודכן, לרבות תקציב ההפקה והצילומים בחו"ל, והגיע לכ-281,000 ש"ח.

מחלקת תעודה תכננה לצלם את הסדרה בחו"ל במהלך חודש אוקטובר 1991. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1992, טענה רשות השידור, כי בעת שהוחל בהכנות לקראת הנסיעה, התברר לה מצבה הכספי הקשה, והיא החלה להכין תכנית לצמצום פעולותיה; על כן, לא מצא מנכ"ל הרשות לנכון להוציא לפועל את ההפקה. ביולי 1991 הציע המנכ"ל תכנית חירום לריסון ההוצאות ולהתאמתן לתקציב שאושר, וכן להגדלת ההכנסות. לדברי סמנכ"ל כספים וכלכלה של הרשות, באותו חודש נמסרה למחלקת תעודה הודעה בעל פה על החלטת המנכ"ל שלא לבצע את ההפקה בחו"ל בשל היעדר משאבים. משמעותה המעשית של החלטה זו הייתה הפסקת המשך הפקת הסדרה.

יצוין, כי מדוח ביצוע התקציב של הרשות לשנת הכספים 1990 עולה כי מחלקת התעודה בטלוויזיה הוציאה על הפקות עצמיות רק כ-2.3 מיליון ש"ח (53%) מתקציב של כ-4.4 מיליון ש"ח; ובחודשים

אפריל - ספטמבר 1991 - כ-2.4 מיליון ש"ח (63%) מתקציב של 3.6 מיליון ש"ח. גם בתכנית החירום לריסון התקציב לא בא לידי ביטוי הצורך לצמצם בהפקות עצמיות של מחלקת תעודה.

2. הביקורת העלתה, כי טרם הופעלה שיטה יעילה לרישום הביצוע התקציבי (ראה דוח שנתי 38, עמ' 785, ודוח שנתי 37, עמ' 1053). בהנהלת החשבונות של הטלוויזיה אין רושמים את עלויות ההפקה בצורה המאפשרת לדעת מה הן ההוצאות בפועל על ההפקה, האם היו חריגות מהתקציב ומה היקפן. על פי מעקב חלקי של הנהלת החשבונות של הטלוויזיה, עד מועד סיום הביקורת הוצאו על הפקת הסדרה רק כ-12,500 ש"ח. לעומת זאת, על פי המעקב התקציבי של חטיבת שירותי ההפקה בטלוויזיה נרשמו הוצאות (על פי הזמנות ולא על פי הוצאה בפועל) בסך כ-106,500 ש"ח, ואילו בהנהלת החשבונות המרכזית של הרשות נרשמו הוצאות חלקיות על הסדרה בסך של כ-23,900 ש"ח, מקצתן על הנסיעה לסיור קדם הפקה באירופה. אף אחד מנתונים אלו אינו משקף נאמנה את כלל עלויות ההפקה בפועל. גם לא נראה, כי נעשתה התאמה בין הרישומים בהנהלת החשבונות המרכזית לבין הרישומים בהנהלת החשבונות של הטלוויזיה לצורכי בקרה חשבונאית. מבירורים שעשו אנשי משרד מבקר המדינה עם צוות ההפקה עולה, כי בפועל הוצאו על ההפקה כ-45,000 ש"ח (לא כולל משכורות ותנאים נלווים של עובדי הרשות שעסקו בהפקה).

זה שנים מעיר משרד מבקר המדינה וחוזר ומעיר שלא הונהגו ברשות סדרי תקצוב, רישום ופיקוח עסקיים שיאפשרו לשקול ולהחליט על הפקת תכניות גם בהתחשב בהוצאה הכללית עליהן. השתלשלות העניינים בהפקת סדרה זאת ממחישה שוב ליקוי בסיסי זה בניהול הרשות.



בבדיקת ההפקה של סדרת תכניות על אייכמן הועלו ליקויים בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות ולמעקב אחר ההוצאות. בשל סיבות ארגוניות וניהוליות נדחתה הפקת הסדרה, שהחלה לפני כשנתיים, עד שהרשות נקלעה לבעיות תקציביות ולא יכלה עוד, לדבריה, להמשיך בהפקתה.

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על התארגנות הרשות השנייה ועל פעולות מינהלת ההקמה של הרשות המפעילה את שידוריה בתקופת ביניים עד שישודרו בידי בעלי הזיכיונות.

התארגנות הרשות השנייה ופעולות

מינהלת ההקמה

ריכוז ממצאים

המוסדות המנהלים

המוסדות המנהלים של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הם מועצת הרשות והמנהל הכללי. על פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - החוק), תמנה הממשלה, לפי המלצת השר האחראי, לאחר שהתייעץ עם ארגונים וגופים ציבוריים, מועצה בת 15 חברים, ומביניהם את יו"ר המועצה שתקופת כהונתו היא ארבע שנים. רק בפברואר 1991, כשנה לאחר פרסום החוק ולאחר שהוגשה עתירה לבג"צ, מינתה הממשלה את מועצת הרשות. רק ביוני 1991, לאחר עתירה נוספת לבג"צ ומתן צו על תנאי, מונה לרשות מנהל כללי שהחל עבודתו בספטמבר 1991.

ביוני 1991 מונה למועצת הרשות מזכיר כללי ללא מכרז, זאת על יסוד החלטת המועצה לפטור מינוי למשרה זו ממכרז מכוח סעיף 30 ב' לחוק, לפיו היא רשאית להחליט, מטעמים מיוחדים, על משרות שעליהן לא תחול חובת מכרז. המזכיר הכללי מופיע ברשימת חברי מרכז הליכוד. על פי התיקון לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, מי שבהיותו חבר בגוף בוחר נתמנה להיות עובד מדינה, תיפסק כהונתו בגוף בוחר עם מינויו. חוק הסיוג חל על עובדי הרשות כאילו היו עובדי המדינה. עד מועד סיום הביקורת לא נפסקה כהונתו של המזכיר הכללי בגוף הבוחר.

על פי החוק תוקם ועדה, לתיאום פעילותן של הרשות, הטלוויזיה הלימודית והמועצה לשידורי כבלים. תפקידיה של ועדת התיאום יהיו: מניעת שידורן של תכניות דומות או זהות, וכל פעולת תיאום אחרת שתטיל עליה הממשלה. במועד סיום הביקורת טרם הוקמה הוועדה.

מינהלת ההקמה

באוקטובר 1986 החל משרד התקשורת להפעיל שידורי ניסיון לטלוויזיה באמצעות צוות הקמה לערוץ השני. מינהלת ההקמה (להלן - המינהלה) החלה לפעול במספר תחומים, כדי להיערך לקראת הקמת הרשות השנייה והפעלת שידורי הטלוויזיה על ידי בעלי זיכיון. ההכנסה העיקרית של המינהלה היא מתשדירי שירות וחסות. פעולות הגבייה מתבצעות, בהתאם להסדרי המימון שנקבעו - כ-60 יום לאחר השידור. כתוצאה מכך יש פיגור בהכנסה בפועל, ולמינהלה אין מקור מימון ביניים כדי לגשר על פני פער זה. הבעייה הועלתה באוגוסט 1990 על ידי חשב המינהלה, שאף הציע פתרונות, אך

בפועל לא נעשה דבר. כתוצאה מהסדרי המימון ומאי-אישור במועד של תקציב המינהלה לשנת הכספים 1991, נוצרה ביוני 1991 יתרת חובה בחשבון המינהלה בסכום של כ-800,000 ש"ח.

המינהלה מקבלת שירותים שונים מחברת בזק הכוללים שירותי לוויין להפצת שידורי המינהלה והפעלת משדרים. בדיון על הצעת תקציב המינהלה לשנת הכספים 1990 סוכם, כי נציג משרד התקשורת ונציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר יגבשו בהקדם הצעה בנוגע למסגרת ולאופן התשלום לבזק תמורת שירותים אלה. במשך כשנה לא הוסדר העניין; ביוני 1991 הודיעה בזק, כי תשבית את פעילות המשדרים, אם לא תסדיר המינהלה את חובה, שהגיע, לדברי בזק, עד למעלה מ-4.5 מיליון ש"ח, ובתחילת נובמבר 1991 אכן הושבתו השידורים.

השידורים

לגבי תשע מתוך 13 הפקות ישראליות ששודרו באוגוסט 1991 לא נחתם הסכם עם המפיקים. כפועל יוצא אין מסמך כלשהו המפרט את הזכויות והחובות של שני הצדדים, לגבי תכניות אלו.

עקב מצוקה תקציבית אין המינהלה משתתפת במימון מרבית התכניות הישראליות המופקות. חברות ההפקה הפרטיות המפיקות עבורה תכניות מממנות אותן מאמצעיהן הפרטיים ונעזרות גם במפרסמים שונים המציגים בתכניות את מוצריהם, בדרך גלויה או סמויה.

במהלך הביקורת פנה משרד מבקר המדינה להנהלת המינהלה והצביע על מספר ניכר של מקרי פרסומת סמויה/גלויה, בשידוריה.

המינהלה הצליחה לקיים שידורים מגוונים בטלוויזיה, כמעט באותן שעות כמו רשות השידור, וזאת עם צוות מצומצם ביותר והשקעה כספית קטנה. דא עקא שהישג זה בא לה לא במעט עקב שימוש בחינם, או כנגד השקעה מזערית, בהפקות של גורמים עסקיים, שתמורתן משלמת המינהלה בהתעלמות מהפרסומת הסמויה הכלולה בהן.



1. בינואר 1990 אושר בכנסת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - החוק). שהוגש לכנסת עוד ב-1986. תהליך הכנת החוק החל עוד ב-1978, כאשר מינתה הממשלה ועדת מומחים בראשות מר ח. קוברסקי. הוועדה סיימה את עבודתה ב-1979 והמליצה בפני הממשלה להקים ערוץ שני ולהעביר חוק שישדר את הקמתו והפעלתו וכן הקמת רשות ציבורית נפרדת שתפקח עליו. המימון, לרבות תקציב הרשות הציבורית, אמור היה לבוא בעיקר משידורי פרסומת. הצעת החוק הועברה לוועדה מיוחדת של הכנסת שעסקה בהכנתו.

מטרתו של החוק היא לענות על דרישות הציבור להרחיב היקף אפיקי התקשורת במדינה ולגוונם, להעלות בכך את הרמה בישראל לרמה המקובלת במדינות אחרות, וכן להרחיב את ההפקה והיצירה המקורית. לפי החוק ניתן יהיה להקים ולהפעיל רשת שנייה של טלוויזיה ("ערוץ 2") וכן עשר תחנות רדיו מקומיות.

הרשות השנייה לא תעסוק, על פי החוק, בהפקת תכניות ושידורן, אלא תקיים שידורים באמצעות בעלי זיכיונות ליחידות שידור ותפקח עליהם. שליש לפחות מכלל שידורי הטלוויזיה אמורים להיות הפקות ישראליות. בעלי הזיכיונות יממנו באמצעיהם את הקמת תחנות השידור ואת השידורים, יתקיימו מהכנסות מפרסומת מסחרית ולא יהיו תלויים באגרות ובמימון ציבורי כלשהו. החוק קובע,

כי החדשות יופקו וישודרו בידי חברה נפרדת, שבעלי המניות בה יהיו הרשות ובעלי הזיכיונות לשידורי טלוויזיה. מימונה של חברת החדשות יבוא מבעלי הזיכיונות לשידורי טלוויזיה. החוק קובע, שהרשות תשלם במשך שלוש שנים מענק שנתי לעתון יומי ולבית קולנוע שהכנסותיו מפרסומת קטנו בשל שידורי פרסומת בטלוויזיה, וזאת כדי להקטין פגיעה אפשרית בהם. גובה המענק ייקבע על ידי מועצת הרשות, ואת אופן חלוקתו יקבע שופט או אדם שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון.

החוק מונה את הסייגים להשתתפות במכרז לקבלת זיכיון לשידורים. אחד הסייגים קובע, כי עתון, או מי שמחזיק ב-25% או יותר מאמצעי השליטה בעתון, אסור לו להחזיק ביותר מ-10% מאמצעי השליטה בתאגיד שמשתתף במכרז. ביולי 1991 הוגשה מטעם הממשלה הצעת חוק להקל בתנאי הסף של השתתפות עתונים במכרז. במועד סיום הביקורת תלויה ההצעה ועומדת בפני הכנסת.

על פי החוק, תפקידיה של הרשות יהיו לדאוג לקיום שידורים באמצעות בעלי הזיכיונות ועל חשבונם בלבד, בתחומי הלימוד, החינוך, הבידור והמידע בנושאי מדיניות, חברה, כלכלה, משק, תרבות, מדע, אמנות וספורט. הוראות אלה, באשר לתחומי השידורים, דומות להוראות הכלליות של רשות השידור בנדון.

2. בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את התארגנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ואת פעולות מינהלת ההקמה של הרשות השנייה לטלוויזיה (ערוץ 2), המפעילה את שידורי הערוץ בתקופת ביניים, במסגרת משרד ראש הממשלה, עד קיום השידורים בידי בעלי הזיכיונות. שר המשטרה נתמנה מטעם ראש הממשלה כאחראי לנושא. הביקורת הסתיימה לפני פרסום המכרזים להפעלת השידורים.

המוסדות המנהלים

1. המוסדות המנהלים של הרשות השנייה (להלן - הרשות) הם מועצת הרשות והמנהל הכללי. על פי החוק תמנה הממשלה, לפי המלצת השר האחראי, לאחר שהתייעץ עם ארגונים וגופים ציבוריים, מועצה בת 15 חברים ומביניהם את יו"ר המועצה שתקופת כהונתו היא ארבע שנים. רק בפברואר 1991, כשנה לאחר פרסום החוק ולאחר שהוגשה עתירה לבג"צ, מינתה הממשלה את מועצת הרשות; את יו"ר המועצה מינתה הממשלה במארכ 1991. החוק קובע, כי המועצה תמנה, על פי המלצת השר ובאישור הממשלה, את המנהל הכללי של הרשות לתקופה של חמש שנים. רק ביוני 1991, לאחר עתירה נוספת לבג"צ וצו על תנאי, מונה לרשות מנהל כללי, שהחל עבודתו בספטמבר 1991.

2. תפקידי המועצה הם: להתוות את קווי הפעולה של הרשות, לפקח על ביצוע השידורים של בעלי הזיכיונות, לדון בהצעת התקציב של הרשות ולאשרה, לקבוע את לוח המשרדים העונתיים של בעלי הזיכיונות, לקבוע את האזורים לזיכיונות לשידורי רדיו, לקבל ולדון לפי דרישה בדינים וחשבונות מהמנהל ומוועדות המשנה, ולדון ולהחליט בכל עניין אחר שייראה לה דרוש לביצוע תפקידיה. המועצה תהווה ועדת מכרזים לשידורי הטלוויזיה והרדיו ועליה גם לקבוע את הכללים בדבר ההליכים למתן הזיכיון, לרבות עריכת המכרזים ודרכי הגשתם. המועצה תקבע כללים בכל הקשור לשידורם של תשדירי פרסומת.

מאז הקמת המועצה, בפברואר 1991, ועד למועד סיום הביקורת, בתחילת אוקטובר 1991, תקופה של כתשעה חודשים, קיימה המועצה שש ישיבות. על פי החוק רשאית המועצה למנות מבין חבריה ועדות משנה וועדות מייעצות. במהלך תקופה זו הוקמו שמונה ועדות משנה שהחלו לפעול באוקטובר 1991: כספים, מעקב ובקרה, נושאים כלכליים (מכרזים), תכניות, חדשות, ענייני פרסומת, משרדים וועדת היגוי. בישיבתה השלישית ביוני 1991 מונה למועצה מזכיר כללי ללא מכרז, זאת על יסוד החלטת המועצה מכוח סעיף 30 ב' לחוק הרשות השנייה, לפיו היא רשאית, מטעמים מיוחדים, להחליט על משרות עליהן לא תחול חובת מכרז. תפקידו של המזכיר הוא לתאם

את עבודת המועצה, לערוך פרוטוקולים, לפרסם הודעות מטעם המועצה, לתאם בין המועצה לשר האחראי, ליו"ר המועצה ולמנכ"ל, ולהיות אחראי על נושא מינהל ומשק בכפוף למנכ"ל.

3. המזכיר הכללי מופיע ברשימת חברי מרכז הליכוד. בבג"צ 4566/90 נקבע כי "די ביצירת ספק מהותי שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה עובר נטל הראיה על בעל המינוי ועליו להוכיח שאין במינויו משום מינוי פוליטי פסול". בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מינואר 1991 (ראה דוח שנתי 41, עמ' 596), בעניין מינוי דירקטורים לחברות ממשלתיות נאמר: "מינוי לדירקטור של מי שהינו חבר בגוף בוחר של מפלגתו של השר הממנה, מעורר מעצם טבעו, חשש ממשי להיותו של המינוי מינוי פוליטי...". ההנחיה אמנם דנה במינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, אך כוחן יפה גם לעניין מינוי עובדים ונושאי משרה. לדעת מבקר המדינה, יפים הדברים דלעיל לענייננו ולפיכך, בנסיבות אלה של מינוי חבר מרכז הליכוד לתפקיד מזכיר כללי של הרשות, וכדי להסיר את החשד שמא במינוי פוליטי פסול עסקינו, היה רצוי שהמינוי ייעשה בדרך של מכרז.

על פי התיקון לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, מי שבהיותו חבר בגוף בוחר נתמנה להיות עובד מדינה, תיפסק כהונתו בגוף בוחר עם מינויו. חוק הסיווג חל על עובדי הרשות כאילו היו עובדי המדינה. בתשובתם לביקורת מדצמבר 1991 הודיעו יו"ר הרשות והמנכ"ל, כי טרם סוכמו תנאי עבודתו של המזכיר ואם אלו יעמדו בסתירה לחברותו במרכז המפלגה, הוא יפעל על פי החוק. לדעת מבקר המדינה, אין קשר בין תנאי עבודתו של העובד לבין חובתו, על פי החוק, לחדול מכהונתו בגוף הבוחר מייד עם מינויו.

4. באוגוסט 1991 אישר משרד האוצר לרשות לקחת מבנק, לצורך מימון ביניים, הלוואה בסך 1.8 מיליון ש"ח, המיועד בין היתר לשכירת משרדים ולהעסקת יועצים בתחומים השונים (יועצים הנדסיים, כלכליים, משפטיים ועוד), לקראת הכנת המכרזים לזיכיונות לשידורי הטלוויזיה. אולם במועד סיום הביקורת, תחילת אוקטובר 1991, עדיין לא היו לרשות משרדים, תקציב וכוח אדם, לא נקבעו התנאים להעסקתם של המנהל הכללי והמזכיר והם אפילו טרם קיבלו משכורת על עבודתם. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1991 הודיעה הרשות, כי נלקחה הלוואה מבנק המאפשרת מימון שוטף של הרשות עד לתאריך 1.4.92; משרדי הרשות מוקמו בירושלים ונשכר שטח משרדים קטן בתל אביב. לצורך מילוי משימותיה - בעיקר הכנת המכרזים ותכנון מערך המשרדים - נעזרות המועצה והרשות בצוות יועצים מקצועיים שנשכרו לזמן קצר.

5. על פי החוק תוקם ועדה, לתיאום פעילותן של הרשות, הטלוויזיה הלימודית והמועצה לשידורי כבלים. תפקידיה של ועדת התיאום יהיו: מניעת שידורן של תכניות דומות או זהות, וכל פעולת תיאום אחרת שתטיל עליה הממשלה. במועד סיום הביקורת טרם הוקמה הוועדה.

שידורים בתקופת הביניים

כבר באוקטובר 1986 החל משרד התקשורת להפעיל שידורי ניסיון לטלוויזיה באמצעות צוות הקמה לערוץ השני. צוות ההקמה החל לפעול במספר תחומים, כדי להיערך לקראת הקמת הרשות השנייה: קידום החקיקה, תכנון כלכלי וארגוני, פרוגרמות מקצועיות של מרכז שידורים, תכנון מערך משרדים ושידורי ניסיון. על פי זכרון דברים שנערך על ידי היועץ המשפטי לממשלה במאי 1987, סוכם בישיבה, בהשתתפות נציגי רשות השידור ומשרד התקשורת, כי רשות השידור, מכוח סמכותה על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, תשדר שידורי ניסיון בערוץ השני, בשעות המוקצות לרשות השידור; שידורי הניסיון יקוימו בעצה משותפת בין רשות השידור לבין משרד התקשורת.

שידורי הניסיון התאפיינו, בראשית התקופה, במספר מצומצם של שעות שידור, ובעיקר בשידור סרטי וידיאו של מוסיקה קלה, סדרות דוקומנטריות וקונצרטים. במשך הזמן חלה התפתחות הדרגתית של השידורים שהתבטאה במספר שעות שידור רב יותר ובגיוון התכנית. בפברואר 1987 החל הערוץ השני לשדר את משפט דמיניוק בשידור חי. באוקטובר אותה שנה נתנה שביתה ארוכה ברשות השידור תמריץ לצפייה גוברת של הציבור בערוץ השני, ששידור באותה עת ארבע וחצי עד חמש שעות שידור יומיות, במסגרתן נוספו גם סרטי קולנוע, תכניות ישראליות מקוריות, תכניות תעודה, סדרות דרמטיות, תכניות ספורט ובידור ופרויקטים שידוריים מיוחדים כגון למועדי ישראל והשירותים.

שידורי הניסיון במסגרת צוות ההקמה של הערוץ השני, שאויש על ידי משרד התקשורת, נסתיימו בינואר 1990, מועד בו התקבל בכנסת חוק הרשות השנייה והחלו השידורים ב"תקופת הביניים", המוגדרת בחוק כתקופה שראשיתה ביום תחילתו של החוק ועד 31.3.91. השר האחראי, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, רשאי להאריך את "תקופת הביניים" - כפי שאכן הוארכה - ובלבד שזו תסתיים ביום 31.3.92. עם תום "תקופת הביניים" על "מינהלת ההקמה", לסיים את הפעלת השידור הערוץ השני, והשידורים יקוימו בידי בעלי הזכויות ועל חשבונם בלבד.

שידורי ערוץ 2 מועברים באמצעות שלוש תחנות שידור באתרי "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק). התחנות מספקות קליטה בצורה תקנית לכ-40% מאוכלוסיית המדינה ובצורה תת-תקנית לעוד כ-20%. שידורי הערוץ השני נקלטים רק במרכז הארץ (מאשדוד ועד נתניה וחלקים מירושלים), בעיר באר שבע ובצפון הארץ (עכו, הקריות וחלקים מחיפה). על פי סעיף 51(א) לחוק, על הרשות לתכנן, להקים ולהפעיל בעצמה או באמצעות אחרים, תחנות שידור ראשיות לשידורי טלוויזיה לקליטתם ולהפצתם בציבור של השידורים של בעלי הזכויות שייקלטו בכל רחבי הארץ, הכל במימוןם של בעלי הזכויות; תחנות השידור יהיו בבעלותה של הרשות ובפיקוחה. כדי לקדם את נושא פריסת מערך המשדרים עבור הערוץ, הפעילה המינהלה אנשי מקצוע לבידור דרכי פעולה אפשריות לתכנון מערך המשדרים ואף הוכן תכנון איתור האתרים למשדרים. במאי 1990, בעת הדיון על תקציב הפיתוח להקמת משדרים חדשים, הבהיר משרד התקשורת, כי הוא מעוניין להתחיל בהקמת תשתית חלקית עוד לפני הקמתה והערכותה של הרשות, כדי שלא לעכב את ההכנות להרחבת כיסוי הקליטה בארץ. הכוונה הייתה להקים, בנפרד מבזק, רשת משדרים שתוקם ותופעל באחריות הרשות, אולם לא סוכם הנושא התקציבי ועד מועד סיום הביקורת לא חלה תזוזה בנושא זה. בתשובתה לביקורת, הודיעה המינהלה, כי בספטמבר 1991 פורסם מכרז להקמת תחנת שידור בשער הנגב, אשר, על פי הצפוי, תחל לשדר באפריל 1992, וכתוצאה מכך תורחב הקליטה לתושבים נוספים בנגב.

מינהלת ההקמה

החוק אינו מקשר קשר כלשהו בין פעולות הרשות לבין מינהלת ההקמה (המכונה כאן "המינהלה"). זו האחרונה פעלה תחילה במשרד התקשורת, ומיוני 1991, על פי החלטת ממשלה, במשרד ראש הממשלה, בכפיפות לשר האחראי. תפקידה העיקרי של המינהלה הוא להפעיל ב"תקופת הביניים" הפעלה שוטפת ורצופה של השידורים, בהתאם למגמות שנקבעו בחוק. לביצוע פעולותיה העסיקה המינהלה, באמצע 1991, 25 עובדים: תשעה על פי חוזים מיוחדים (כעובדי משרד התקשורת ולאחר מכן כעובדי משרד ראש הממשלה); היתר מועסקים באמצעות חברות העסקה. כן מועסקים, על פי חוזים, ארבעה יועצים (יועץ הנדסי, יועץ למשדרים, יועץ לחשב, יועץ תכניות) ומנהל חשבונות. בתקופת הביניים הוגדר מנהל השידורים כמנהל מינהלת ההקמה לטלוויזיה ורדיו, ולו כפופים מנהלי המחלקות: תכניות, מינהל וארגון, כלכלה ושיווק, ותחום האקטואליה.

תקציב המינהלה: להלן טבלה המראה את התקציב המאושר של מינהלת ההקמה וביצועו לשנות הכספים 1987 - 1990 (המקור: דוחות כספיים של החשב הכללי, באלפי ש"ח):

טבלה 1:

תקציב מינהלת ההקמה של ערוץ 2, 1987 – 1990

שנה	תקציב	הוצאה
1987	1,160	1,018
1988	905	897
1989	1,154	1,396
1990	*5,774	**5,788

* תקציב מאושר בסוף השנה ברוטו, הכולל סך 2.226 מיליון ש"ח הכנסה מיועדת.

** מתוך סכום זה כוסו כ-2.2 מיליון ש"ח על ידי הכנסות מתשדירי שרות וחסות.

1. באפריל 1990, לאחר אישור החוק, החלה המינהלה לשדר תשדירי שירות ושידורי חסות. לצורך הפעלת השידורים, הקציב האוצר 800,000 ש"ח, בתוספת ל-4.2 מיליון ש"ח, שאמורים היו להתקבל מהכנסות עבור תשדירי שירות ושידורי חסות. במאי 1990, בדיון בנושא התקציב, סוכם, כי במידה שהכנסות המינהלה יהיו קטנות מ-4.2 מיליון ש"ח, כפי שאכן קרה, יקציב האוצר את הסכום הנדרש להעמדת סך תקציב הפעלת השידורים על 5 מיליון ש"ח (לא כולל שכר עובדי משרד התקשורת). ההכנסות של המינהלה הגיעו רק לכ-2.2 מיליון ש"ח, והאוצר השלים את תקציב המינהלה.

באפריל 1991 הושג עם האוצר סיכום, לפיו הוקצבו למינהלה 400,000 ש"ח (בנוסף ל-300,000 ש"ח לתקציב שכר עבור עובדי המינהלה על חשבון תקציב משרד ראש הממשלה) ועוד 4.6 מיליון ש"ח כהוצאה המותנית בהכנסה, לתקופה עד סוף ספטמבר 1991. בנוסף לסכומים אלו, אושרו 600,000 ש"ח מתקציב הכנסת לקיום שידורים מהכנסת - סך הכל 5.9 מיליון ש"ח. לפי הסיכום, אי-מימוש ההכנסה יחייב צמצום ההוצאה. ביוני 1991 סוכם, כי תקציב הפעולות של המינהלה יועבר ממשרד התקשורת למשרד ראש הממשלה. על פי דוח של המינהלה הגיעו ההכנסות לתקופה אפריל עד אמצע ספטמבר 1991 לכ-4.5 מיליון ש"ח.

בעמ' הבא טבלה המראה את הוצאות מינהלת ההקמה לשנת הכספים 1990 על פי סעיפי ההוצאה עיקריים (באלפי ש"ח).

2. ההכנסה העיקרית של המינהלה היא מתשדירי שירות וחסות. פעולות הגבייה מתבצעות בהתאם להסדרי המימון שנקבעו - 60 יום לאחר השידור. כתוצאה מכך יש פיגור בהכנסה בפועל, ולמינהלה אין מקור מימון ביניים כדי לגשר על פני פער זה. הבעיה הועלתה באוגוסט 1990 על ידי חשב המינהלה, שאף הציע פתרונות, אך בפועל לא נעשה דבר. כתוצאה מהסדרי המימון הקבועים וכן מהעובדה שתקציב המינהלה לשנת הכספים 1991 לא אושר במועד על ידי ועדת הכספים של הכנסת, נוצרה ביוני 1991, בחשבון המינהלה, יתרת חובה בסכום של כ-800,000 ש"ח. מתשובתו של חשב משרד התקשורת, הפועל גם כחשב המינהלה, עולה, כי בסוף אוקטובר 1991 הגיעה יתרת החוב ל-680,000 ש"ח; היתרה תכוסה, לדבריו, על ידי העמקת הגבייה ותוספת תקציב, שהובטחה על ידי האוצר, בסך 600,000 ש"ח. נקבע עם המפרסמים שהסדר המימון יעמוד על 45 יום בממוצע. לאחר מועד סיום הביקורת, בסוף דצמבר 1991, אישר האוצר תוספת תקציב למינהלה בסך 400,000 ש"ח. עוד אושר תקציב מעודכן לתקופה אפריל 1991 עד סוף דצמבר 1991 בסך 9.4 מיליון ש"ח.

טבלה 2:

הוצאות מינהלת ההקמה של ערוץ 2, 1990 (באלפי ש"ח)

<u>סעיף הוצאה</u>	<u>הוצאה</u>	<u>אחוז</u>
		<u>ההוצאה מסך</u>
		<u>כל התקציב</u>
שכר ותנאים נלווים	503.4	8.7
שכר יועצים ושכר באמצעות חברות העסקה	647.3	11.2
אחזקה ושירותים קבלניים	1,594.1	27.5
מחקרים וסקרים	14.9	0.3
ציוד וחומרים	52.4	0.9
דואר וטלפונים	144.4	2.5
קניית תכניות לשידור	2,831.9	48.9
ס"ה	5,788.4	100.0

3. המינהלה מקבלת מחברת בזק שירותים שונים הכוללים גם שירותי לוויין להפצת שידורי המינהלה ולהפעלת משדרים. בדיון על הצעת תקציב המינהלה לשנת הכספים 1990 סוכם, כי התשלומים לבזק עבור שירותים אלו לא ייכללו בתקציב השוטף של המינהלה, ונציג משרד התקשורת ואגף התקציבים שבמשרד האוצר יגבשו בהקדם הצעה באשר למסגרת ולאופן התשלום לבזק תמורת שירותים אלה. במשך כשנה לא הוסדר העניין; ביוני 1991 הודיעה בזק, כי תשבית את פעילות המשדרים, אם לא תסדיר המינהלה את חובה, שהגיע, לדברי בזק, עד למעלה מ-4.5 מיליון ש"ח. ביולי 1991 הסכימה בזק להסיר את איום ההשבתה, לאחר ששר התקשורת הבטיח להשיג התחייבות פורמלית מהמינהלה להסדיר את החוב. בתחילת נובמבר 1991 הושבתו שידורי הערוץ בהמשך לסכסוך בין בזק למינהלה. בנוסף לבזק, גם לאקו"ם (איגוד קומפוזיטורים, מחברים ומו"לים למוסיקה בישראל) ולאמ"י (איגוד אמני ישראל) יש תביעות כספיות כלפי המינהלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1992, הודיעה בזק, כי בנובמבר 1991 נחתם הסכם בין בזק לבין המינהלה, לפיו תשלם המינהלה מדי חודש סכום של 75,000 ש"ח על חשבון שירותי ההפצה ולוויין, העולים כ-333,000 ש"ח לחודש, והיתרה תחשב כחוב. כמו כן סוכם שחובות העבר בסך 3 מיליון ש"ח יוסדרו עם האוצר; לפי מכתב התחייבות של שר המשטרה (השר האחראי מטעם ראש הממשלה), החוב לבזק ישולם עד סוף שנת 1992 עם הפעלת הרשות השנייה ופרסום המכרזים לזיכיונות.

4. בפברואר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני עלייה על העברת שני מיליון ש"ח למינהלה לצורך שידורים לעולים. ועדת העלייה והקליטה של הכנסת הצטרפה להמלצה, ושר האוצר הודיע במאסר 1991 ליו"ר ועדת העלייה והקליטה, כי ההחלטה בוצעה במהלך חודש מארס, והסכום הועבר למינהלה. למעשה, היה הסכום של שני מיליון ש"ח, אליו התייחס שר האוצר, חלק מהתקציב בסך כחמישה מיליון ש"ח שאושר למינהלה לשנת הכספים 1990; כלומר, החלטת ועדת השרים לענייני עלייה להקציב סכום של שני מיליון ש"ח לצורך שידורים ומגוינים בנושא עלייה וקליטה לא בוצעה. למרות זאת הפיקה המינהלה מספר תכניות מיוחדות וכן סדרה בנושא העלייה והקליטה באמצעות תקציבה השוטף, והחל ביולי 1991 היא משדרת תכנית יומית של חדשות ברוסית.

השידורים

1. החוק קובע, כי מנהל השידורים רשאי לקיים שידורי טלוויזיה בתקופת הביניים על פי המגמות שנקבעו בחוק. אולם בתקופת הביניים לא ישודרו לא שידורי חדשות - למעט שידורי ספורט - לא שידורי תעמולת בחירות, לא שידורים בנושאים בעלי אופי פוליטי ישראלי, לרבות ראיונות עם אישים פוליטיים ישראלים, ולהוציא שידורים מדיוני מליאת הכנסת, ולא תשדירי פרסומת (שידורי פרסומת מסחרית). בעת הביקורת עמדו שעות השידור של המינהלה על כ-40 שעות שבועיות.

ביולי 1991 נערך על ידי מכון מחקר, על פי הזמנת המינהלה, סקר דעת קהל כדי לעמוד על תדירות הצפייה ועמדות הציבור כלפי התכניות בשידורי הערוץ השני. על פי ממצאי הסקר, כשליש מקרב הבוגרים במדגם המייצג לא קלטו את שידורי הערוץ השני. כ-90% מהצופים בתכניות סברו שהתכניות טובות עד טובות מאוד.

חרף המגבלות הכספיות והארגוניות של מינהלת ההקמה, היא רכשה לעצמה עמדה הראויה להערכה. המינהלה הצליחה לקיים שידורים מגוונים בטלוויזיה כמעט באותן שעות כמו רשות השידור, וזאת עם צוות מצומצם ביותר והשקעה כספית קטנה יחסית, אך תוך שימוש בחינם או תוך השקעה מזערית בהפקות של גורמים עסקיים, שתמורתן מתעלמת המינהלה מהפרסומת הסמויה הכלולה בהן (ראה להלן).

2. מחלקת התכניות במינהלה אחראית על חמישה תחומים: לוח המישדרים, רכש תכניות מחו"ל, הפקות ישראליות, שירותי אולפן ועריכה והכנה לשידור; תחום האקטואליה כפוף ישירות למנהל השידורים.

תקציב המינהלה איננו מאפשר לה להפיק בעצמה תכניות. מתוך לוח השידורים של המינהלה לאמצע אוגוסט 1991 עולה, כי כ-70% מהתכניות והסרטים הם קנויים מחוץ לארץ; כ-30% מהתכניות מופקות על ידי חברות ישראליות, כולל עריכה של קטעי סרטים או תכניות קנויות מחו"ל, בעיקר בנושא אקטואליה ("7 בעולם", "אקטואלנוסט").

המינהלה רוכשת, באמצעות שווקים בין-לאומיים, מחברות בחוץ לארץ תכניות, סרטים וקטלוגים של משווקי סרטים. ההחלטה על רכישת סרט או תכנית נעשית לאחר צפייה של שניים או יותר בסרט ולאחר דיון בוועדת הרכישות של המינהלה. המינהלה הצליחה להשיג מחיר אחיד, נמוך יחסית, למחירים שרשומות אחרות משלמות לשעת שידור. על רכישת סרטים ותכניות הוציאה המינהלה בשנת הכספים 1990 כ-2,830,000 ש"ח, המהווים כ-49% מתקציבה.

3. הרכב לוח השידורים מושפע כאמור מהמשאבים הכספיים ומגורמי ההפקה העומדים לרשות המינהלה. ההפקות הישראליות המשודרות בערוץ השני נחלקות לשלוש קטגוריות:

(א) המינהלה מגבשת, ביזמה פנימית, בעיקר תכניות מיוחדות (ספיישל) לחגים ולאירועים מיוחדים; לאחר אישור תכנית ובדיקה וסיכום תקציבי, מוצא מכרז פתוח או מכרז סגור למספר חברות הפקה. ועדת המכרזים של המינהלה מחליטה על הזוכה.

(ב) המינהלה מקבלת, ללא תשלום, תכניות מוכנות לשידור, אשר הופקו על ידי חברות הפקה ומפיקים פרטיים. מחלקת התכניות והיועץ לענייני תכניות מחליטים, בהתייעצות עם מנהל השידורים, על התאמת התכניות המוצעות.

(ג) רוב ההצעות המוגשות למינהלה אינן של תכניות מוכנות לשידור, אלא של רעיונות להפקה. המינהלה מקבלת מחברות הפקה פרטיות רעיונות בדבר הפקת סרט או תכנית, כשהחברות מעוניינות להפיק את הסרט או התכנית ולהקרין ולשדר אף ללא תשלום מצד המינהלה. המינהלה בודקת את ההצעה מבחינה כלכלית ומבחינת מקורות מימון והתאמתה ללוח המשרדים. כאשר ההצעה היא לסדרת תכניות, מתבקשים המציעים להכין תכנית פיילוט. עם אישורה מופקת התכנית על ידי המציעים.

עקב מצוקה תקציבית, אין המינהלה משתתפת במימון מרבית התכניות המופקות. חברות ההפקה הפרטיות המפיקות עבורה תכניות מממנות אותן מאמצעיהן הפרטיים ונעזרות גם במפרסמים שונים המציגים בתכניות את מוצריהם, בדרך גלויה או סמויה.

4. מתוך 13 הפקות ישראליות ששודרו באוגוסט 1991, לא נחתם הסכם עם המפיקים של תשע תכניות. על כן אין לגביהן מסמך כלשהו המפרט את הזכויות והחובות של שני הצדדים. תשעת המפיקים שעמם לא נחתם הסכם סיפקו את התכניות ללא תמורה כספית למינהלה. למינהלה אין שליטה על מקורות המימון של המפיקים, אך היא מסבה באופן קבוע את תשומת לב המפיקים למגבלות הנהוגות אצלה בקשר לחשיפה מסחרית בתכניות. בתשובתה לביקורת הודיעה המינהלה, כי הוכן חוזה שיועבר לחתימת המפיקים של התכניות האמורות, ובאותו חוזה המפיק מתחייב כי לא יכלול בתכנית תשדירי פרסומת.

5. לציון שם של מוצר, שירות, ארגון או איש בטלוויזיה עשוי להיות ערך עסקי רב. ציונים כאלה יכולים להיעשות הן במסגרת תשדירי פרסומת מסחריים והן כחלק מן התכניות עצמן. ציון כאמור במהלך תכנית, שלא במסגרת מסחרית ושאינו מתחייב מצויי הסיקור העיתונאי, אינו אלא פרסומת סמויה.

סעיף 135(ג) לחוק אוסר שידורי פרסומת במשך תקופת הביניים. בתיקון לחוק ממאוס 1991 הותרו תשדירי שירות, תוך ציון סוגי מוצרים, ללא ציון שמו של יצרן מסוים. לגבי שידורי חסות, הותר ציון השתתפותו של גורם חוץ המממן מישדר, בדרך של הקרנת שיקופית או תוך ציון שמות מוצריו של המממן, תיאור מאפייניו העיקריים וסימנו המסחרי של המממן או מוצריו, למעט תיאור איכותי-השוואתי של המוצרים.

הביקורת העלתה, כי המינהלה לא קבעה לעצמה נהלים בדבר פרסומת סמויה או גלויה בשידורי הטלוויזיה, אך נמסר לביקורת שהיא פועלת על פי הכללים המקובלים לגבי איסור פרסומת סמויה. הביקורת העלתה מקרים לא מעטים בהם היתה פרסומת סמויה/גלויה בשידורי הערוץ השני; להלן כמה דוגמאות:

(א) בתכנית "העולם הערב" - תכנית הומור לנוער - היתה שורה של חריגות בנושא של פרסומת סמויה. למשל, חשיפת מוצר מסחרי של חברה בסדרה של תכניות. כבר בפברואר 1991, התריע מנהל התכניות בפני המפיקים על עניין הפרסומת המסחרית בתכנית, אך הדבר הלך ונשנה.

(ב) בתכנית "פינת המתכונים", ששודרה באוגוסט 1991, התעכבה המצלמה על פרטים מסחריים מזהים של בתי המלון באופן שלא היה מתחייב מהסיקור. בסוף התכנית ניתנו "תודות" (קרדיטס) לבתי המלון.

(ג) בתכנית "גליץ'", שעשועון טלוויזיה בשידור חי, ששודרה באוגוסט 1991, פורסמו ברקע כרזות גדולות עם פרסומת גלויה למוצרי מספר חברות מסחריות; הדבר חזר ונשנה בכל הסדרה.

(ד) בתכנית "אמצע הדרך", מגזין שבועי למשפחה, ששודרה באוקטובר 1991, הוצגו תיקים ומוצרים אחרים כתיקים המתאימים לסטודנטים, כאשר נראה בבירור השם המסחרי של המוצרים ופורסם שם הייצרן.

במהלך הביקורת, באוגוסט 1991, פנה משרד מבקר המדינה להנהלת המינהלה והצביע על מספר ניכר של מקרים של פרסומת סמויה/גלויה, ביניהם גם מקרים של שידורי סרטי פרסומת על סרטים. הובאו לידיעתם גם מקרים בהם שודרה, לפחות פעמיים, פרסומת על חברה מסחרית הבונה בירושלים, במסגרת סרטון רצף ("פילר"). שם החברה, בעליה ואדריכל הפרויקט אוזכרו, כאשר הסרטון היה רובו ככולו קידום מסחרי של פרויקט המגורים והחנויות. הביקורת העלתה כי הסרטון נתקבל חינם מחברת הפקה פרטית במסגרת חבילה של כ-15 סרטונים, וביניהם סרטי פרסומת אחרים. הסרטונים הופקו במקורם עבור חברת התעופה אל על, והם כוללים על פי ההסכם עם חברת ההפקה פרסומת על בסיס עסקי.

בעקבות הביקורת הודיע מנהל המינהלה, כי הנושא הועבר לבדיקה במינהלה, ועד לסיומה הוחלט להפסיק את שידורי הסרטונים המצוינים לעיל.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המינהלה את ההשפעות השליליות, מקצתן חמורות מאוד, שיש לפרסומת סמויה בטלוויזיה, כפי שאלה הוכחו בהנחיותיה של רשות השידור, בעקבות ביקורת קודמת בנושא זה (ראה דוח שנתי 38, 'עמ' 779) וביניהן:

(א) חשיפת הציבור לפרסומת מסחרית שאינה מזוהה בתור שכזאת, אגב יצירת רושם שרשות ממלכתית ממליצה על מוצר, שירות, ארגון או איש או תומכת בהם.

(ב) פתיחת פתח לקבלת טובות הנאה אישיות, ואף לאפשרות של מתן שוחד וקבלתו.

(ג) מתן יתרונות לא הוגנים בתחרות מסחרית, בין בתחום המוצרים והשירותים ובין בתחום התרבות והבידור, על ידי העדפת גורם או איש על בסיס קשרים אישיים או אחרים.

לדעת מבקר המדינה, על המינהלה לנקוט צעדים ניהוליים וארגוניים כדי לבלום את התופעה ולמנוע מראש פרסומת סמויה או גלויה, לשנן בפני עובדי המינהלה הנחיות וכללים בדבר פרסומת ולקבוע הוראות קפדניות המנחות את העובדים כיצד להציג מוצרים ושירותים.

במצוקתה הכספית של המינהלה לא עמדה המינהלה כדבעי על המניעים - עסקיים ואחרים - של יזמים ומפיקים שהציעו לה תכניות בחינם או במחיר מוזל מאוד. זה הביא להיווצרות נורמה שלילית שיש לעקרה באיבה. בעקבות הביקורת, הודיעה המינהלה כי ננקטו צעדים יותר קפדניים בנושא הפרסומת בתכניות המוצעות לה. בנוסף לכך, נכלל בחוזי ההתקשרות עם מפיקים סייג בעניין פרסומת.

6. סעיף 135(ב) קובע, כי בתקופת הביניים לא ישודרו שידורי חדשות או שידורים בנושאים בעלי אופי פוליטי ישראלי, למעט שידורי ספורט ושידורים מדיוני מליאת הכנסת.

מאז מלחמת המפרץ, בינואר 1991, החלה המינהלה לשדר חדשות ואקטואליה מהעולם באמצעות העברת קטעים ששודרו בתחנות שידור בעולם וכן פרשנות מהאולפן בתכנית שנקראה "הבוקר במפרץ". עם סיום המלחמה, הפכה תכנית זו לתכנית קבועה בשעות הערב בשם "7 בעולם". לאחרונה הוספה מהדורת אקטואליה יומית בשפה הרוסית בשם "אקטואלנוסט". כן משדרת המינהלה מגזינים בענייני היום מחו"ל, שהם למעשה תכניות חדשות קנויות מרשתות זרות.

על פי ההנחיות לגבי שידורים האסורים בתקופת הביניים שהוציאה המינהלה באוגוסט 1990, הוגדרו שידורי חדשות האסורים בשידור במלים אלו: "מסירת ידיעות על אירועים סמוך להתרחשותם בין כדווח מהאולפן ובין ככתבות מצולמות מהשטח". בינואר 1991, בעת ההכנה לשידור של התכנית "הבוקר במפרץ", קיבלה המינהלה חוות דעת מהיועצת המשפטית שלה על שידור התכנית כדלהלן: "שידורי חדשות כמשמעותם בחוק הם הפקה ושידור של מהדורות חדשות ויומני חדשות, והתכנית שבנדון אינה כוללת מהדורות חדשות או יומני חדשות שהופקו על ידי מינהלת ההקמה, לפיכך אינה נכללת במסגרת של שידורי חדשות". כן נאמר בחוות הדעת, כי בתקופת הביניים ניתן לשדר שידורים בענייני היום, להבדיל משידורי חדשות. רצוי שהמינהלה תתייעץ בנושא זה גם עם היועץ המשפטי לממשלה.

רדיו

על פי פרק ה' לחוק, תעניק מועצת הרשות זיכיונות להפעלת תחנות אזוריות לשידורי רדיו אזוריים, שמספרן לא יעלה על עשרה; בעלי הזיכיונות לשידורי רדיו יקימו ויפעילו את תחנות השידור ואת האולפנים על חשבונם. על מועצת הרשות למנות ועדה אזורית לשידורי רדיו לכל אזור שקיימת בו תחנה לשידורי רדיו.

בדיון שהתקיים במזכירות הממשלה ביוני 1990, בהשתתפות השרים הנוגעים לדבר (שר המשטרה - השר האחראי מטעם ראש הממשלה - ושר התקשורת), סוכם, כי נושא תחנות השידור לרדיו הכלול בחוק יהיה בסמכות משותפת של ראש הממשלה ושר התקשורת; תוכן בעניין זה הצעת חוק, להסדרת נושא סמכויותיהם בענייני הרדיו. ביולי 1990, החליטה הכנסת לאשר את החלטת הממשלה להעביר לראש הממשלה את הסמכויות בחוק הנתונות לשר התקשורת בענייני טלוויזיה.

בינואר 1991 מונה מי שהיה מנהל צוות ההקמה של הערוץ שני לשמש יו"ר צוות ההקמה של מועצת תחנות הרדיו במשרד התקשורת. צוות ההקמה החל באיסוף חומר, בתכנון אזורים ותדרים והכנת ניתוחים כלכליים וחברתיים לצורך תכנון מערך תחנות הרדיו האזוריות. כן הוכנה טיוטה של הצעת חוק הרשות לתחנות רדיו, התשנ"א-1991, הגורסת, כי יש להקים רשות נפרדת (שלישית) לתחנות הרדיו. הצעה זו הועברה למשרד המשפטים לקבלת חוות דעתו.



היערכות לפיתוח תשתיות

לקליטת העלייה

מבוא

ההשקעות בתשתית מגבירות ומייעלות במישרין ובעקיפין את הפעילות העסקית במשק. היות שהתשתית היא גורם ייצור משלים להון הפרטי, היא מעודדת את ההשקעות בו, ובדרך זו מחישה את הצמיחה. כמו כן, התשתית תורמת לרווחת האזרחים.

להשקעות בתשתית שני מאפיינים עיקריים: הוצאה (השקעה) גדולה הכרוכה בהקמה ומשך זמן של מספר שנים למן קבלת ההחלטה על הצורך בהקמת תשתית, דרך שלבי התכנון, הרישוי, הפקעת שטחים ופינויים, במידת הצורך, ועד לגמר ביצוע התשתית. בשלב התכנון והרישוי מעורבים גורמים שונים, מהמגזר הציבורי והפרטי כאחד, ולא תמיד יש זהות בין האינטרסים שלהם. זו אחת הסיבות להתמשכות שלבי התכנון והרישוי.

כיוון שפיתוח תשתיות כרוך בהשקעה גדולה מאוד, וכיוון שהן תורמות לכלל המשק, ולא דווקא למשקיע בהן, קשה בדרך כלל, לסמוך על השוק שיספק תשתית נאותה לכן מקובל בעולם שהממשלה נושאת בהשקעה הכרוכה בפיתוח תשתיות, אם כי יש שההשקעה בתשתיות נעשית על ידי המגזר הפרטי תמורת רווח. לדוגמה: כבישי אגרה, אספקת חשמל, הקמת מערכי בריאות. במציאות הארגונית והכלכלית של ישראל קודם שגבר גל העלייה, ובשנים 1990 - 1992, הוטלה עיקר ההשקעה בתשתית על כתפי המדינה, ומעורבות המגזר הפרטי הייתה שולית.

הביקורת התמקדה בהיערכות להקמת תשתית של כבישים ודרכים, מפעלים לאספקת מים ולסילוק שפכים וכן מתקנים לאספקת חשמל.

השקעות בתשתית ערב קליטת העלייה

התשתיות שהיו במשק הישראלי בסוף שנות השמונים - ערב קליטת העלייה המוגברת - לא סיפקו את צורכי האוכלוסייה הקיימת, וברור שאינן יכולות לספק את הצרכים של האוכלוסייה הגדלה עקב העלייה. נתונים אלו עולים מהדוח השנתי של בנק ישראל¹. הדוח ניתח והשווה את קצב ההשקעות בתשתית במשק הישראלי והיקפן בין שנות השבעים לבין שנות השמונים. מהנתונים עולה, כי הגידול השנתי הממוצע בהשקעות בתשתית חשמל, במפעלי מים וביוב ובכבישים בשנות השבעים היה 5.7%; בשנות השמונים הוא ירד ל-3.7%. הירידה ניכרת במיוחד בהשקעות בכבישים (מ-6.6% בשנות השבעים ל-2.8% בשנות השמונים).

על פי דוח בנק ישראל ההאטה בקצב פיתוח התשתיות קשורה בניסיונה של הממשלה להתמודד עם האינפלציה על ידי ריסון הוצאותיה במשק; בצמצום ההוצאות טושטשה ההבחנה בין תקציב רגיל, שנועד לממן צריכה, לבין תקציב פיתוח, שמממן השקעות. עקב כך נפגע פיתוח התשתיות. ההשקעה הוגבלה גם כאשר היה ניתן לצפות שהיא תחזיר עצמה ברווח. עוד קובע דוח בנק ישראל, כי כיוון שהקמת תשתית כרוכה בהוצאות גדולות, וכיוון שתוצאות הקיצוץ בהוצאות לפיתוח תשתיות אינן ניכרות מיד, נוטה הממשלה לקצץ בפיתוח, כל אימת שהיא מבקשת להפחית

¹ דוח בנק ישראל 1990, עמ' 65.

מאחר שלגידולו של הון התשתית נודעת השפעה חיובית ברורה על פרוץ ההון העסקי-הפרטי, אפשר ליחס להאטת גידול התשתית בשנות השמונים השפעה על הירידה בצמיחה הכלכלית.

ההאטה בצבירת ההון הביאה, במחירים שהיו קיימים, למחסור בתחומי התשתית השונים:

1. **מים**²: הון מפעלי המים גדל בשנות השמונים הרבה פחות מזה שנדרש על פי הכמות המבוקשת למים. כמות זו נקבעה על פי מחירי המים המסובסדים, הנמוכים מעלות ייצורם. בביקורת הנוכחית שהתמקדה באספקת מים לצריכה עירונית, נמצא שמפעלי מים לאספקת מים לערים מנוצלים במלוא כושר האספקה שלהם.
2. **ביוב**³: 20% מהשפכים המיוצרים ביישובים שונים אינם מטופלים במתקנים נאותים והם מוזרמים לנחלים ולים תוך כדי סיכון בריאות הציבור וגרימת מפגעים אקולוגיים. ביישובים אחרים המתקנים מנוצלים במלוא כושרם.
3. **כבישים**⁴: עקב ההאטה בהשקעות בכבישים בתחילת שנות השמונים והגידול במספר כלי הרכב, החמיר מאוד העומס על התשתית הקיימת; אומנם בסוף שנות השמונים גדלה ההשקעה, אולם לא היה בה כדי להקל את העומס בכבישים, שכן גם הצרכים גדלו. משום כך ובשל ההזנחה החמורה בתחזוקת הכבישים המשק משלם כיום מחיר כבד.
4. **חשמל**⁵: ההאטה בהשקעות בתשתית ייצור החשמל בצד הגידול בביקוש יצרה בחומש השני של שנות השמונים מחסור בחשמל. הגידול בביקוש נוצר, בין השאר, משום שמחיר החשמל שנקבע לחלק מהצרכנים לא היה גמיש ולא שיקף את עלות ייצורו בשעות השיא. המחסור בחשמל התבטא בהפסקות הזרם. בשנים 1990 - 1991 הוכנסו לפעולה שתי יחידות ייצור, שמספקות את הצרכים כיום; אך יש להרחיב את המתקנים להולכת חשמל ולהתאימם לכושר הייצור.



מן האמור לעיל עולה המסקנה, כי עוד טרם התגברות גל העלייה - עקב הגידול הטבעי והפיגור בהשקעות בתשתית בעבר - לא ענו התשתיות על הצרכים שנוצרו. הצורך בהשקעה זו מקבל משנה תוקף נוכח הגידול העצום של האוכלוסייה הצפויה, אם תתממש העלייה בממדים החזויים. אם לא יורחבו התשתיות, תפגע רמת השירות שלהן. הדבר עלול להשפיע גם על קצב הצמיחה ועל הגידול בתעסוקה.

² בדוח מיוחד על ניהול משק המים בישראל, התשנ"א-1990, ציינה מבקר המדינה, ש"מחיר המכירה הנמוך של המים למגזר החקלאי הוא במידה רבה הגורם להידרדרות המתמדת של משק המים". בעניין היערכות לאספקת מים למגזר העירוני נוכח הצרכים הנובעים מקליטת העלייה, ראה בדוח זה, עמ' 831.

³ בעניין הקמת מתקני ביוב, תפעולם ואחזקתם, ראה דוח שנתי 41, עמ' 424, וכן בדוח זה, עמ' 854, בנושא ביוב ירושלים. בעניין היערכות להקמת מתקנים לטיפול ולטיהור שפכים, נוכח הצרכים הנובעים מקליטת העלייה, ראה בדוח זה, עמ' 848.

⁴ בעניין הידרדרות מצב הכבישים הבין-עירוניים בארץ, ראה דוח שנתי 40, עמ' 188. בעניין ההיערכות להקמת תשתיות כבישים, ראה בדוח זה, עמ' 821.

⁵ ב-1988 פורסם לאחרונה דוח ביקורת על פעולות חברת החשמל לישראל בע"מ. בעניין היערכות לפיתוח תשתית לאספקת חשמל, נוכח הצרכים הנובעים מקליטת העלייה, ראה בדוח זה, עמ' 859.

תכנון וביצוע השקעות בתשתית בשנים 1990 ו-1991

1. במחצית השנייה של שנת 1990 ובראשית 1991, קיבלה הממשלה החלטות, שעל פיהן יפותחו תשתיות כנדרש נוכח גידול האוכלוסייה. באפריל 1990 ובמאי 1991 פירסם אגף התקציבים במשרד האוצר תכניות לקליטת עלייה. נקבע בהן כי לפיתוח תשתית נודעת חשיבות יתירה בשל הפיגור בכמה תשתיות במדינה.

להלן נתוני משרד האוצר, על הכספים שהוקצו בתקציב המדינה בשנות הכספים 1990 ו-1991 (שמנתה תשעה חודשים) להקמת תשתיות, ועל שיעור ניצולם (הסכומים במיליוני ש"ח במחירים שוטפים).

1990			1991			
שיעור הביצוע ב-%	ביצוע*	תקציב	שיעור הביצוע ב-%	ביצוע*	תקציב	
49	75.1	153.6	43	102.4	236.6	מים
42	21.6	51.1	35	31.2	88.6	ביוב
106	386.7	365.3	85	443.0	516.7	כבישים**

* נתונים לא סופיים.

** הנתונים הם על השקעה בפיתוח ובתחזוקת תשתית כבישים עירוניים ובין-עירוניים. שיעור ניצול התקציב לפיתוח ולתחזוקה של כבישים בין-עירוניים בשנת הכספים 1991 היה 81%.

נוסף על התשתיות האמורות, השקיעה חברת החשמל לישראל בע"מ בשנים 1990 ו-1991 1.1 מיליארד ש"ח ו-1.8 מיליארד ש"ח, בהתאמה (הסכומים במחירים שוטפים).

2. כדי לזרז השקעות בתשתיות, נדרשות תכניות ארציות מעודכנות, שמהן יגזרו תכניות מחוזיות, ועל פיהן יהיה אפשר לתכנן פרויקטים פרטניים. מקיומן של תכניות ארציות ומחוזיות מאושרות אפשר להסיק, שכבר יושבו, לכאורה, כל חילוקי הדעות בין הגורמים השונים המשתתפים בהליכי קבלת ההחלטות על הקמת פרויקטים של תשתיות ובהליכי אישורן.

כשהחלה העלייה להתעצם, בסוף 1989 לא הייתה תכנית מתאר ארצית מעודכנת הנוגעת לפיזור אוכלוסין והכוללת גם תכניות להקמת תשתיות. רק ביולי 1990 הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנת "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עלייה".

בהיעדר תכנית מתאר ארצית משולבת ועדכנית, נאלצים המתכננים והמבצעים להסתמך על תכניות מתאר ארציות קודמות, אם ישנן כאלה; אלה עלולות שלא להתאים לצרכים החדשים.

קיימת תכנית מתאר ארצית חלקית לתחנות כוח ורשת החשמל. בידי חברת החשמל לישראל יש תכניות פיתוח המתעדכנות מפעם לפעם על פי הצרכים. תכנית המתאר הארצית לכבישים היא משנת 1976, אלא שהיא איננה מעודכנת. עד מאי 1991 לא הייתה בידי מע"ץ שבמשרד הבינוי והשיכון תכנית פיתוח ארוכת טווח מעודכנת לכבישים ולא היו בידיה תכניות זמינות לביצוע. אין תכנית ארצית מעודכנת לאספקת מים ולסילוק ביוב (למעט תכנית מתאר ארצית לאיגום, החדרה וניצול מים עיליים); אין תכניות אזוריות בעניין זה ואין תכניות מפורטות לאספקת מים למרבית הערים בארץ, ולהרחבת מתקנים לטיפול ולטיהור שפכים ביישובים שבהם זה נדרש.

בהיעדר תכניות זמינות להקמת תשתית לא היה אפשר לנצל את מלוא התקציבים שנועדו לכך. גורמי התכנון המתמחים בתכנון דרכים, מפעלי מים וביוב הוצפו בהזמנות עבודה, שהופנו אליהם על ידי משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, וכתוצאה מעומס העבודות לא יכלו לעמוד בלוח הזמנים הנדרש. משום כך נוצר "צוואר בקבוק" בתכנון, המעכב כיום את ביצוע ההשקעות.

משרדי הממשלה המופקדים על הקמת התשתיות הם: משרד הפנים, המופקד על תכנון ארצי ואזורי; משרד הבינוי והשיכון המופקד, על תשתיות לכבישים ומשרד החקלאות המופקד על מפעלי מים. האחריות להקמת מתקנים לסילוק שפכים מוטלת על הרשויות המקומיות. אילו גורמים אלה היו מכינים מראש תכניות להקמת תשתיות, שיספקו את צורכי האוכלוסייה המתרחבת (שהרי גידול האוכלוסיה היה צפוי לחול גם לפני התגברות גל העלייה, אם כי בקצב איטי יותר), כי אז היה אפשר להחיש את התחלת העבודות. אומנם אפשר לטעון שהכנת תכניות מראש כרוכה בהוצאה כספית לריק, שכן תכניות מתיישנות, בייחוד בגלל צרכים חדשים או אילוצים שנוצרים עם הזמן, אולם יש להביא בחשבון, כי עלות התכנון של תשתיות היא בדרך כלל, נמוכה יחסית לעלות הביצוע שלהן, שהיא גבוהה מאוד. בעת הצורך, קיומן של "תכניות מגירה" מאושרות לביצוע מאפשר לגשת לביצוע מייד עם הפשרת התקציבים. החיסכון בזמן יש בו תועלת כלכלית גבוהה, שכן פיתוח מהיר של תשתיות, מעודד צמיחה במשק וגידול בתעסוקה.

יש לשער, שהפסדי המשק בשל העדר "תכניות מגירה" מאושרות להקמת תשתיות ערב התגברות גל העלייה, גדולים מן ההפסדים שהיו נגרמים לו חלק מהתכניות, שהכינו מראש היו מתבטלות בשל התיישנותן. יתר על כן, יש תכניות לא מעודכנות שאפשר לתקן ולהתאימן לצרכים החדשים, בהשקעה נמוכה יחסית.

תיאום בין תכניות והשקעות בתשתית

בתחומים לא מעטים קיימת תלות בקיומן של תשתיות מסוגים שונים. כך לדוגמה הקמת בניינים ושכונות מגורים ואכלוסם מותנים בתכנון ובפיתוח תשתיות לחשמל, למים ולביוב.

כיוון שהליכי התכנון והאישור של תכניות בנייה נמשכים זמן רב, ואילו צורכי הבנייה הם דחופים, חוקק ביולי 1990 חוק הליכי התכנון והבנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990, אשר קבע הליכים מקוצרים למתן אישורי בנייה למגורים. החוק לא נגע בהליכי רישוי לפרויקטים להקמת תשתיות. בעקבות החלטת ממשלה מספטמבר 1991 הוכנה הצעת חוק לקיצור הליכי רישוי של תכניות להקמת תשתיות לדרכים. במועד סיום הביקורת, בפברואר 1992, עמדה ההצעה לפני דיון בוועדת שרים לענייני חקיקה.

קיצור ההליכים לאישור תכניות בנייה בצד מתן תמריצים לקיצור משך הבנייה קיצרו את משך בנייתן של דירות. היעדר תיאום בין משרדי הממשלה, לרבות היעדר תכנון של תשתיות וקיומם של "צווארי בקבוק" בתכנון ובאישור תכניות להקמת תשתיות לחשמל, למים ולביוב, עכבו איכלוסן של דירות גמורות, שבנייתן הסתיימה; ואילו דירות רבות אחרות אוכלסו בדיירים בניגוד לחוק, בתנאים בלתי הולמים. חלק מהדירות חוברו לרשת החשמל בתנאי בטיחות גרועים.



התשתיות במשק לא סיפקו את צורכי האוכלוסייה בסוף שנות השמונים, וממילא אינן יכולות לספק את הצרכים של האוכלוסייה הגדלה עקב העלייה. בשנות הכספים 1990 - 1991 קיבלה הממשלה החלטות על הקצאת אמצעים לפיתוח תשתיות, אלא שהיעדר תכניות זמינות מקשה על הוצאתן מן הכוח את הפועל. בקיומן של תכניות אין די, שכן תכניות פיתוח של גופים ממשלתיים-ציבוריים חייבות להיות מותאמות זו עם זו. נמצא, כי היעדר תיאום בין הגורמים פגע בביצוע תכניות הפיתוח.

הציפייה לצמיחה כלכלית ולהגברת התעסוקה לא התממשה, בין השאר, עקב אי-ניצול מלוא האמצעים, שייעדה הממשלה לפיתוח תשתיות.

פיתוח התשתית התחבורתית היבשתית

ריכוז ממצאים

החל בסוף שנת 1989 גברה העלייה מברית המועצות, כאשר התחזיות צופות מיליון עולים עד 1995. הגידול באוכלוסיה יביא לגידול במספר כלי הרכב הנעים בכבישי הארץ ולעלייה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית היבשתית.

הטיפול בתחבורה היבשתית מפוצל בין כמה גורמים, כגון: משרד התחבורה, מחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון, רשות הנמלים והרכבות, רשויות מקומיות, חברת נתיבי אילון, ועדות לתכנון ובנייה לסוגיהן, משרד האוצר וגופים אחרים.

לכל אחד מהגופים, האחראים על תחומים בתחבורה היבשתית (כבישים ומערכת רכבתית), תכניות פיתוח משלו, בלא שגוף מקצועי משותף בדק אותן תכניות וקבע את שילובן, כדאיותן הכלכלית וסדרי העדיפויות מבחינת צורכי המשק הלאומי.

קיימת מחלוקת בין משרד האוצר לבין רשות הנמלים והרכבות לגבי כדאיות להשקיע בפיתוח הרכבת, אך טרם נעשתה בדיקה מעמיקה כדי לקבוע באיזה סוג של נתיבי תחבורה כדאי להשקיע.

ההשקעות בתשתית הכבישים הבין-עירוניים עד לשנים האחרונות היו מצומצמות יחסית לצרכים, ועקב כך חלה הידרדרות במצב הכבישים, עד כדי התמוטטות באזורים מסוימים. העלייה בגובה ההשקעות לפיתוח כבישים ואחזקתם, שהחלה בשנת 1987, אינה מספקת, ואין בה כדי לשפר בזמן קצר את מצב הכבישים ולהביאם לרמה הדרושה לצורכי התחבורה המוטורית.

מחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון אחראית על רשת הכבישים הבין-עירוניים. מחלקה זו לא הכינה בעוד מועד תכניות לפיתוח הכבישים, אשר יתאימו לצורכי העלייה מבחינת גידול האוכלוסיה ופריסתה ברחבי הארץ.

עקב הגידול בתקציבי הפיתוח והעדר תכניות מפורטות המאושרות בוועדות התכנון והבנייה, מבצעת מחלקת עבודות ציבוריות פרויקטים זמינים, שהם לאו דווקא הפרוייקטים החשובים ביותר.

תכנית החומש לפיתוח מערכת הכבישים הבין-עירוניים, שהכינה מחלקת עבודות ציבוריות, התבססה על רמת מינוע (מספר כלי הרכב ל-1,000 תושבים) שהיא נמוכה ממגמת הגידול הצפויה בשנים הבאות, ואינה עונה על מלוא צורכי התחבורה המוטורית. התקציבים הנמוכים מהדרוש, שאושרו עד כה על ידי משרד האוצר, כבר גרמו פיגור בביצוע ביחס למתוכנן בתכנית החומש.

פיגור רב מסתמן גם בביצוע התכנית לפיתוח הרכבת, שאושרה על ידי משרד האוצר ומשרד התחבורה, כאשר בשנים 1990 - 1991 בוצעו 33.6% מהתקציב המאושר.

תהליך אישור התכניות לכבישים בוועדות לתכנון ובנייה ממושך ובלתי יעיל. אף אחד מהגורמים הנוגעים בנושא לא יזם בעוד מועד שינוי בחוק התכנון והבנייה לקיצור הליכי האישורים, כפי שנעשה, לדוגמה, בשנת 1990 לגבי הפרוייקטים למגורים. רק בספטמבר 1991 הטילה הממשלה על שר הפנים להכין הצעת חוק לקיצור הליכי האישורים לסלילת כבישים ומסילות ברזל. עד סוף דצמבר 1991 אמנם הוכנה הצעת החוק, אך טרם הוגשה לאישור הכנסת.



העלייה הגוברת לארץ בשנים האחרונות מביאה לשינויים משמעותיים בגודל האוכלוסיה ובפריסתה. שינויים אלה מחייבים בדיקה של רשת הדרכים והתובלה היבשתית, שהיא נתיב התחבורה הדומיננטי בארץ. מכאן מתבקשת גם הבדיקה, שבה תיבחן מידת ההיערכות של רשויות המדינה לעמוד בצרכים הקיימים ואלו הצפויים בעתיד. למחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון (להלן - מע"ץ), האחראית על רשת הדרכים הבין-עירונית, ולרשות הנמלים והרכבות, האחראית על המערכת הרכבתית, תפקיד מרכזי בכל אלה, בעיקר מן הבחינה המקצועית-ביצועית. על הממשלה וקברניטי המשק לקבל החלטות לגבי מדיניות הפיתוח של התחבורה היבשתית והחלופות המתאימות והבטחת האמצעים הדרושים לביצוע התכנית.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי - דצמבר 1991 את ההיערכות של מע"ץ ורשות הנמלים והרכבות, נוכח הצרכים הקיימים והעתידיים ועמד על מצב התכניות והתקציבים שהועמדו למטרה זו, כמפורט להלן.

פיתוח תשתית הדרכים הבין-עירונית

הבעיה התחבורתית הקיימת

איכות רשת הדרכים הבין-עירונית בארץ ופיתוחה היו בשנים האחרונות נושא לדיונים ולביקורת מבחינת משק המדינה, רווחת התושבים והשפעתם על הבטיחות בדרכים.

בדוח שנתי 40, משנת 1990, קבעה מבקר המדינה: "מצבה של רשת הכבישים הבין-עירונית בארץ הדרדר בשנים האחרונות בצורה מדאיגה. זה מצב שיש לו השלכות חמורות, מבחינת משק המדינה, בטיחות התנועה בכבישים ורווחת התושבים כאחד. במדינה כמו ישראל יש לראות נסיגה מעין זו, במצבה של תשתית הכבישים, בחומרה יתירה, נוכח מקומה המרכזי של תשתית הכבישים במערך התנועה היבשתית, בהעדר רשת מסילות ברזל מפותחת בארץ".

מנתונים מעודכנים של מע"ץ לשנת 1990 ומנתונים שנלקחו מדוח הביניים של צוות ההכנה של "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה - ת.מ.א. 31", עולה התמונה הבאה של רשת הכבישים:

1. מערכת התחבורה בישראל מאופיינת בעומס יתר המחמיר והולך עם גידול רמת המינוע והעדר פיתוח נאות של תשתית התחבורה - כבישים ומסילות ברזל. רמת המינוע בארץ עדיין נמוכה פי שלושה לעומת ארצות הברית ופי 2.5 בערך מזה של מדינות אירופה מפותחות.

2. על אף רמת המינוע הנמוכה, נמצאת ישראל בראש סולם המדינות בעלות שיעור גידול שנתי ממוצע גבוה של רמת המינוע. תופעה זו מצביעה על כך שב ישראל קיים פוטנציאל להמשך גידול ברמת המינוע, עד שתגיע לרמה של מדינות מפותחות אחרות.

3. הפיגור בפיתוח תשתית התחבורה גובה מהמדינה מחיר כבד: חיי אדם, נזקים כלכליים וסביבתיים. מאז קום המדינה נהרגו בכבישי הארץ כ-14,000 בני אדם ונפצעו קרוב לחצי מיליון. העלות הכלכלית של תאונות הדרכים למשק מוערכת על ידי המינהל לבטיחות בדרכים בכ-350 מיליון דולר לשנה.

4. רק חלק קטן מכבישי הארץ הם ברמה של דרכים מהירות. הכבישים החד מסלוליים והצמתים מקטינים את קיבולת הדרכים, יוצרים עיכובים ומגדילים את ההסתברות לתאונות דרכים.

5. ההפרעות העיקריות לתנועה נגרמות בדרכי הגישה לאזורי מטרופולין וחזור בשעות השיא. אחד מצווארי הבקבוק הקיימים מבחינה מערכתית הוא הקשר בין צפון הארץ למרכז. קשר זה מתבסס על שלושה צירים - האחד חוצה את המטרופולין של חיפה; השניים האחרים, ואדי מילק וכביש ואדי ערה. שלושת הצירים הם ברמת שירות ירודה ביותר.

לאחר הגדרת הצורך בסלילת כביש, בהרחבתו, או בהקמת מחלף, נערכת תכנית מפורטת, כמוגדר בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. התכנית כוללת הוראות בדבר התוויית הדרך, ייעוד הקרקע, רוחב רצועת הדרך ותשריט של השטח שעליו היא חלה. התכנית המפורטת טעונה אישור בוועדות התכנון והבנייה. לאחר אישור התכנית המפורטת, מוציא שר הבינוי והשיכון צו בהתאם לפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943, המחיל את הפקודה על הדרך (הכרזה), המאפשרת למע"ץ לתפוס מיד חזקה בקרקע הדרושה לסלילת הדרך. אישור התכנית בוועדות התכנון והבנייה הוא תהליך ארוך העלול להימשך מספר שנים. עם אישור התכנית המפורטת בוועדות התכנון והבנייה, ניתן לעבור לעריכת תכניות ביצוע כבסיס לפרסום מכרזים ולסלילת הדרכים.

התכנית לקליטת עלייה של משרד האוצר

בחודש אפריל 1990 פרסם אגף התקציבים במשרד האוצר "תכנית לקליטת עלייה - 1990". התכנית התבססה על עלייה של 150,000 נפש לשנה בשלוש השנים הבאות. תכנית זו אושרה על ידי הממשלה ב-14.5.90. משרד האוצר קבע, כי כל פיגור בהשקעות בתשתית גורם נזק כלכלי ישיר ומיידי ומכביד על יכולת המשק לצמוח.

קליטת עלייה בהיקפים הצפויים בשנים הקרובות ופיזורם החזוי של העולים באזורי הארץ השונים, במסגרת הקליטה הישירה (כ-70% במשולש חיפה - ירושלים - אשקלון ואילו היתרה ביתר חלקי הארץ), יביאו להגדלה בכמות כלי הרכב הנעים בכבישים באזורים אלה.

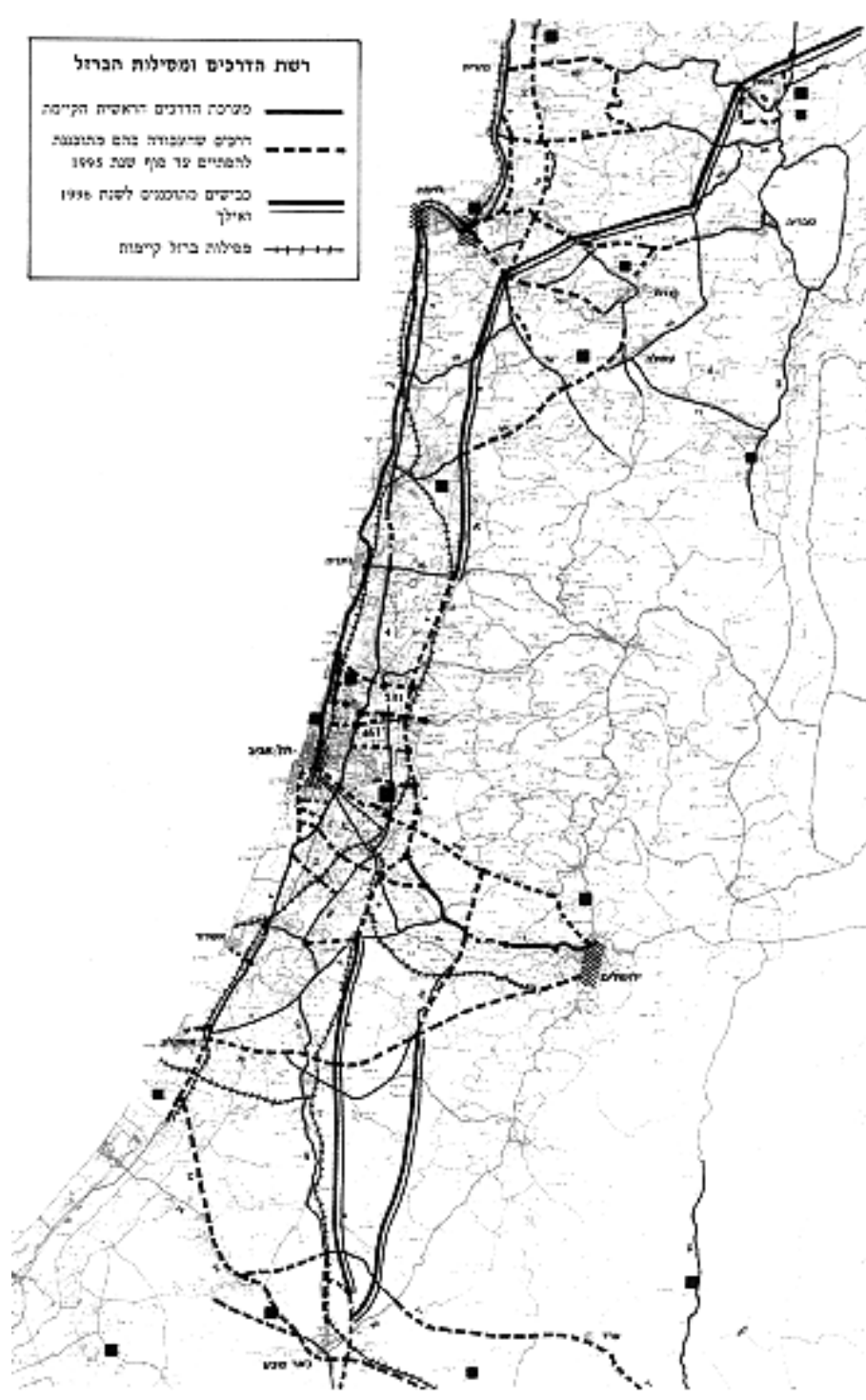
לצורך זה קבע משרד האוצר בתכניתו השקעה ממוצעת של כ-150 מיליון ש"ח בכל אחת משלוש השנים הקרובות, להרחבת הכבישים הארציים.

הביקורת העלתה, כי עד להצעה זו, במשך תקופה ארוכה, היו תקציבי הפיתוח והאחזקה, שהועמדו לרשות מע"ץ, נמוכים במידה ניכרת מהדרוש. כתוצאה מכך לא נסללו כמעט דרכים חדשות ומצב הדרכים בארץ התדרדר מבחינת תחזוקה. בשנתיים האחרונות חל מפנה והקצאת המשאבים איפשרה להתחיל באחזקה בקנה מידה נרחב, להרחיב דרכים ולבצע מספר פרויקטים חשובים, אף כי עדיין אין בהם לענות על הנדרש.

תכנית מתאר ארצית לקליטת עלייה

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה ת.מ.א. 31 (להלן - ת.מ.א. 31), נערכה על פי הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיוני 1990, במטרה ליצור כלי משותף למשרדי הממשלה להתמודד עם קליטת העלייה. בתחילת דצמבר 1991 דנה ואימצה המועצה הארצית את שלב ג' של התכנית. עורכי התכנית משלימים במועד סיום הביקורת, ינואר 1992, את השלב האחרון - שלב ד' - הכולל תכנית סטטוטורית ותכנית השקעות. התכנית, לאחר שתושלם, טעונה אישורה של הממשלה. מערכת הדרכים מהווה מרכיב חשוב בתשתיות ההנדסיות שבתכנית.

בדוח ביניים של עורכי ת.מ.א. 31 מיוני 1991 נקבע, כי מערכת התחבורה בישראל נמצאת כיום במצב גרוע וחלקה אף במצב של התמוטטות. מערכת המסילות מנוונת והשפעתה התחבורתית, בעיקר בתחום הולכת הנוסעים, היא שולית. אלה הם תנאי פתיחה גרועים (מהיבט של התחבורה) לקליטת מיליון עולים נוספים במדינת ישראל.



מאותו דוח ביניים עולה, כי קיימת ירידה מוחלטת ומתמשכת במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, מול עלייה בשימוש ברכב הפרטי. לכן, לדעת עורכי התכנית, יש למקד את המגורים החדשים באזורים צפופים יחסית ולאורך מסדרונות תנועה וצירי תנועה העשויים בעתיד להיות משירותם של אמצעי הולכה ציבוריים רבי-קיבולת.

עורכי ת.מ.א. 31 בדקו את ההשלכות של החלופות השונות בנוגע לפיזור האוכלוסייה על מערכת פיתוח התחבורה. מדובר בחלופה "מרוכזת", הנותנת משקל מירבי לאכלוס מרכז הארץ וחלופה "מפוזרת", המדגישה את משקל הדרום והצפון בתפרוסת האוכלוסייה. הרשת המתוכננת לקראת שנת היעד 1995, אינה קשורה בחלופות הפיזור השונות דווקא, שכן היא תהיה קיימת בכל חלופה. יחד עם זאת, לכל אחת מהחלופות יש השלכה שונה בהקדמת השקעות שתוכננו מעבר לטווח התכנית.

עורכי התכנית של רשת הדרכים הגיעו למסקנה, כי מבחינה תחבורתית יש עדיפות ברורה לחלופת התכנון הגורסת פיזור אוכלוסייה מירבי לאזורי הדרום והצפון, על פני החלופה של ריכוז האוכלוסייה באזורי המרכז ותל אביב. כן נקבע, כי בניתוח פוטנציאל התעסוקה נמצא שאין מיפגש, בטווח הקצר, בין הרצון לפרוס את האוכלוסייה בפריפריה לבין היצע התעסוקה. הגדלת מספר המועסקים בתעשייה בטווח קצר תוכל להתממש בעיקר במפעלים קיימים. הקמת מפעלים חדשים אורכת זמן. כתוצאה מכך יהיה פוטנציאל התעסוקה העיקרי בתקופה הקרובה באזורי המרכז ובעיקר במישור החוף מאשדוד ועד מפרץ חיפה.

בתקופת הביניים, עד להקמת מפעלים חדשים בפריפריה, יהיו הנסיעות היומיות ממקום המגורים לעבודה, בחלקן הגדול, ארוכות, מהפריפריה למרכז. לפיכך יש צורך לגרום, כי המגורים בפריפריה יהיו מוקד משיכה ורצוי למזער ככל האפשר את קשיי התחבורה, מבחינת הזמן, המחיר והתנאים.

מתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1991, עולה, כי עורכי ת.מ.א. 31 נתבקשו על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, להצביע על כלים אופרטיביים למימוש המלצות התכנית. בשיתוף עם משרד התחבורה, משרד הפנים, מע"ץ ובתיאום עם משרד האוצר, מציעים עורכי התכנית לכלול בת.מ.א. 31 תכניות מפורטות של דרכים בעלות חשיבות לאומית, כדי לקדם את תכנון הסטטוטורי. תכניות אלה יהיו נספח לת.מ.א. 31 ויאושרו במסלול של המועצה הארצית והממשלה. ת.מ.א. 31 תכלול גם תכנית לפעולה רב-שנתית ובה המלצות לקידום תכניות לדרכים המצויות כבר בעיצומו של התהליך הסטטוטורי במוסדות התכנון השונים.

בדוחות ביניים של ת.מ.א. 31, שהוכנו עד כה, קבעו עורכי התכנית, בין היתר: יש צורך בפיתוח הכבישים שיבטיחו את הקשר בין אזור באר שבע למרכז הארץ, למישור החוף (אשדוד, אשקלון) ולישובי האזור (דימונה, ערד, מצפה רימון); יש לשפר את הקשר בין הגליל המזרחי והמערבי למרכז הארץ דרך ואדי ערה וואדי מילק, וגם קשרי הרוחב הפנים-אזוריים (עכו - כרמיאל, נהריה - שלומי, צומת המוביל - צומת גולני ואחרים); כמו כן יש לשפר את התחבורה בגוש דן (מטרופולין תל אביב), בעיקר את המעבר מדרום הארץ לצפונה ומצפון לדרום, עם עקיפת גוש דן (באמצעות הכביש המתוכנן החדש מס' 6) ופיתוח צירי הרוחב. חלק מהכבישים האלה מתוארים כצירים ראשיים בעלי עומס גדול במיוחד ורמת שירות נמוכה אשר מחייבים טיפול מיידי.

מהבדיקה שערך משרד מבקר המדינה ומתשובת מע"ץ מדצמבר 1991 לממצאי הביקורת עולה, שחלק מקטעי הכביש דלעיל מצויים כבר בביצוע, חלק בתכנון, ואילו יתרת הקטעים מתוכננים לביצוע במסגרת תכנית החומש של מע"ץ (ראה להלן), לקראת סוף התקופה, בשנת 1995. שיפורם והרחבתם של קטעי כבישים בעייתיים מבחינת התחבורה, שמצבם עוד יחמיר בשנים הבאות, נדחו במספר שנים. אחד הגורמים לכך הוא העדר תכניות מפורטות מאושרות בוועדות התכנון והבנייה, שהיו מאפשרות קידום העבודה סמוך למועד קבלתה של החלטת ביצוע.

קונפליקטים ובעיות בפיתוח מערכת הדרכים

דוח ביניים, מיוני 1990, של עורכי ת.מ.א. 31, סוקר את הקונפליקטים והבעיות בפיתוח מערכת הדרכים הבין-עירונית. להלן פירוט:

1. האזור הקריטי, בהיבט התחבורה היבשתית, הינו אזור המרכז, קרי: מרעננה-כפר סבא בצפון עד נס ציונה-רמלה בדרום; פתח תקוה במזרח ותל אביב במערב. הדבר מתבטא בעורקי תנועה סתומים בשעות שיא ויכולת מוגבלת ביותר להרחבתם, עקב התנגשות עם הבנייה הקיימת ותכניות המתאר הקיימות.

2. מצב דומה קיים בשעות השיא באזור חיפה והקריות. ברם, כאן חלק מהבעיות נעוץ בשטחים שניתן עדיין להרחיב בהם צירים ראשיים ולהגדיל את הקיבולת.

3. יש התנגשות מתמדת וחריפה בין הצורך בפיתוח מערכת כבישים, צמתים ומחלפים מזה, לבין המרקם ההתיישבותי-העירוני המקיף אותם, המבקש לעכב ואפילו להפסיק את פיתוח מערכת הכבישים, מזה. ניגודי אינטרסים אלה יוצרים מגבלות חמורות בתחום פיתוח מערכת הכבישים. 29 לדוגמה, ניתן לציין את העיכובים בבניית מחלפים חיוניים, כמו מחלף בצומת הכפר הירוק, בצומת כפר שמריהו ובצומת בר אילן. בכל מקום יש התנגדות הרשות המקומית למחלף, וכתוצאה מכך נעצר הטיפול בו, או שנוצרים עיכובים בביצועו.

4. קיימים כבישי מערכת ראשיים שלא ניתן עדיין לתכנן, מחמת התנגדותן של הרשויות השונות, כגון: כביש מס' 6 בין באר שבע לגליל, האמור להיות כביש מרכזי מצפון לדרום לאורך השיפולים המזרחיים של הארץ; וכביש מס' 531 בין נתיבי איילון לכביש מס' 6 או כביש מס' 461 מצומת מסובין לצומת הטייסים ולכביש מס' 6.

מתשובת משרד הפנים דלעיל עולה, כי תכנית לשינוי התווית כביש מס' 531 - שהוגשה למועצה הארצית לתכנון ובנייה - אושרה בממשלה. השינוי כולל מחלף חיבור לכביש מס' 6 ומחלף עם נתיבי איילון. הקטע בין נתיבי איילון לבין כביש החוף (מס' 2) טרם אושר, נוכח התנגדויות חריפות, והמועצה הארצית ביקשה כי יוגש לה תכנון לתוואי חדש.

כפי שעולה מתשובת מע"ץ לביקורת, נוכח התנגדות רשות שדות התעופה, בודקת עתה מע"ץ חלופה נוספת, לפיה יעבור כביש מס' 461 מיהוד מזרחה לכיוון כביש מס' 6. באוקטובר 1991 איתרה מע"ץ תוואי לקטע הצפוני של כביש מס' 6, והחל הטיפול בהליכים הסטטוטוריים, כדי להכלילו בתכנית מתאר ארצית לדרכים.

5. קיימים ניגודי עניינים בין מערכת הכבישים לבין מערכות תשתית נוספות (רכבת, רשתות החשמל, מוביל הארצי ואחרות) הנובעים מהצטלבות בין מערכות התשתיות.

תכנית חומש לכבישים בין-עירוניים

על מחלקת עבודות ציבוריות, כאחראית על רשת הדרכים הבין-עירוניות, מוטלת החובה לתכנן את פיתוח הדרכים לטווח הארוך והמידי, לבצע באמצעות קבלנים את הפרוייקטים לפיתוח הרשת ולבצע את אחזקתה השוטפת. מע"ץ גם אחראית לאישור הסטטוטורי של התכניות ולתפיסת חזקה על רצועות הדרך, באמצעות פינויים והפקעות.

עד חודש יולי 1990 לא הוכנה כל תכנית לפיתוח רשת הדרכים הבין-עירוניות, כמתחייב מן הגידול הניכר באוכלוסיה ובצורכי התחבורה. מע"ץ גם לא הכינה תכנית פיתוח רב שנתית של רשת הדרכים הכלל ארצית. תכנית כזאת צריכה להתחשב בצרכים האובייקטיביים הנובעים מן השינויים בנפח התנועה, הגידול באוכלוסיה, פריסת הישובים וגורמים אחרים המשפיעים על רשת הדרכים, לעומת התחזיות הקודמות.

משרד הבינוי והשיכון, אשר הפקיד את מע"ץ על אחזקתה ופיתוחה של רשת הכבישים הבין-עירוניים שבתחום אחריות המשרד, לא הקדיש תשומת לב מספקת לנושא. לדוגמה:

על אף הגידול הניכר בהיקף העלייה כבר מסוף שנת 1989, נושא הכבישים ופיתוחם, כגורם חיוני בקליטת העלייה, מוזכר על ידי המשרד רק ב"תוכנית מקיפה לקליטת העלייה" מיולי 1990. בתכנית נאמר, כי יש לתת לרשת הכבישים טיפול מערכתי ברמה הארצית, אך ללא פרטים נוספים או הערכת ההשקעות הדרושות.

בסוף אוגוסט 1990 הכינה מע"ץ, בשיתוף עם אגף התקציבים שבמשרד האוצר, "תכנית חומש מוקדמת לכבישים - עלייה", בסך של 1,184 מיליון ש"ח. התכנית כוללת רשימת פרויקטים ואומדנים ראשוניים של קטעים שונים בכבישי הארץ, אך לא נקבע לוח זמנים או סדרי עדיפויות בביצועם. לכן היא חסרת משמעות תכליתית ומהווה רק בסיס להזמנת תכניות.

בסוף מאי 1991, כשנה לאחר החלטות הממשלה לגבי הבנייה לעולים, הכינה מע"ץ טיוטה של תכנית חומש לכבישים בין-עירוניים לתקופה 1991 - 1995, בסך של 3,676 מיליון ש"ח (3,153 מיליון ש"ח עבודות פיתוח ו-523 מיליון ש"ח עבודות אחזקה). הטיוטה הוגשה לעיון למשרד האוצר, למשרד התחבורה ולמשרד הבינוי והשיכון, אך טרם אושרה כמסמך רשמי מחייב על ידי אף גורם מוסמך. הטיוטה מיועדת לשמש תכנית מסגרת לפעילות היחידות השונות במע"ץ וכהצהרת כוונות. השיקולים להכללת הפרוייקטים בתכנית החומש, או לפחות את חלקם, נבעו לאו דווקא מהדחיפות לבצעם, אלא מסבירות גבוהה לביצוע, העדר קשיים בזמינות הקרקע ובנושא זכויות הדרך.

תכנית החומש שנערכה על ידי מע"ץ מבוססת על הנחה, כי הגידול בנפח התנועה בכבישים הבין-עירוניים יתבטא בממוצע ב-7.0% לשנה. לעומת זאת עולה מנתוני מע"ץ שהגידול הריאלי בנפח התנועה בחמש השנים האחרונות הגיע ל-8.8%, ואם בעבר כך, נוכח גלי העלייה בהווה ובעתיד, הגידול יהיה גבוה אף מזה.

בתשובת מע"ץ למשרד מבקר המדינה נאמר, כי תכנית החומש של מע"ץ היא בבחינת מינימום הכרחי ונעשתה תוך גישה שמרנית למדי.

כביש מספר 6

תכנית החומש של מע"ץ מבוססת על ביצוע כביש מס' 6, אשר נועד כאמור, להיות הכביש המרכזי של מדינת ישראל, בציר צפון - דרום. הוא גם אמור לקצר את זמני הנסיעה בין הגליל והנגב למרכז הארץ.

בהתאם לתכנית, יתחיל הכביש מבאר שבע דרך קרית גת, ימשיך לרגלי הגבעות בשפלה הפנימית, יעבור ליד נמל תעופה בן-גוריון, יתחבר לכביש ואדי מילק ומשם ימשיך בשתי זרועות לגליל המערבי והמזרחי.

הכביש יתרום לפיזור האוכלוסיה, לניידות העובדים וליצירת מרכזי ייצור ותעסוקה באזורים מרוחקים מהמרכז, עם נגישות נוחה ומהירה למרכזי השיווק ולנמלי הים והאוויר. בנוסף לתפקידו הארצי, ישמש הקטע המרכזי שלו ככביש עוקף לאזור המרכז ולתל אביב רבתי, ויסיט את התנועה מהדרכים העמוסות באזור.

בשלב א' מתוכנן קטע באורך של 63 ק"מ, בין כביש הרוחב לנתניה לבין כביש הרוחב לאשדוד. עלות הסלילה של קטע זה, כולל מחלפים, נאמדת ב-450 מיליון דולר.

הפרוייקט אמור להיות מופעל כפרוייקט עסקי, ויידרש חוק מיוחד, אשר מכוחו יוענק זיכיון ליזמים ותותר גביית אגרה מהמשתמשים בכביש.

מבחינת לוח הזמנים לקידום הפרוייקט, נקבע שהטיפול בחקיקה, בתכנון מוקדם, באישורים הסטטוטוריים ובהכנת הצעה ליזמים יהיו בשנת 1991: התכנון המפורט - בשנים 1991 - 1993, ואילו הביצוע של שלב א' - בשנים 1994 - 1998.

עד תחילת דצמבר 1991, מועד סיום הביקורת, לא הוגשה הצעת החוק שהכינה מע"ץ לאישור הכנסת, דבר העלול לשבש כבר משלב זה את לוח הזמנים. גם קביעת תוואי הכביש המותנה באישור ת.מ.א. 31 על ידי הממשלה עדיין לא נעשתה.

התארגנות מע"ץ לביצוע החלטות הממשלה

בדיון מ-27.11.90 בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 1991, החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות התכנית לפיתוח תשתית אזורית שהובאה לדיון על ידי משרד האוצר. בהתאם לתכנית, תינתן עדיפות בפיתוח כבישים ובנייה ציבורית בפריפריה. התקציבים הנחוצים למימוש התכנית יוקצו מתוך התקציב המוצע.

כן קובעת התכנית, כי תוענק עדיפות תקציבית לפיתוח צירי תנועה באזורי הפריפריה, תוך שימת הדגש על הצירים המובילים לערים הגדולות, המהוות ערי מחוז, ולמרכז הארץ. העדיפות לצירים בפריפריה תינתן, למרות שנפחי התנועה הנוכחיים באותם צירים נמוכים באופן משמעותי מאלה שבאזור המרכז. דוגמה לצירים מועדפים לפיתוח אזורי: כביש עכו - כרמיאל, כביש באר שבע - נתיבות - אשקלון, נהריה - מעלות, כברי - יגור, באר שבע - ערד.

לפי הנתונים שמסרה מע"ץ בנובמבר 1991, התקציב הכולל המעודכן לאותו מועד לאחזקת כבישים, פיתוח כבישים ובניית ושיקום כבישים, מסתכם ב-366 מיליון ש"ח. סכום זה גדול ב-26% מהתקציב המקורי שאישרה הכנסת.

התקציב שאושר לשנת 1992 עומד על 510 מיליון ש"ח (225 מיליון ש"ח אחזקת כבישים ו-285 מיליון ש"ח פיתוח כבישים), זאת לעומת הדרישות המינימליות של 796 מיליון ש"ח בתכנית החומש שהציעה מע"ץ (192 מיליון ש"ח אחזקה ו-604 מיליון ש"ח פיתוח). על אף שתכנית החומש של מע"ץ טרם אושרה על ידי המשרדים הקשורים לתחבורה היבשתית ולקביעת התקציב למימונה, היא עדיין התכנית הקיימת היחידה ולכן שימשה כבסיס להשוואה.

משמעות הדבר היא, כי בתקציב לשנת 1992 אושרו פחות תקציבים ממה שמתחייב מתכנית החומש שהגישה מע"ץ. מכאן שאם תצליח מע"ץ להתארגן לביצוע מלוא התקציב, עדיין יוותרו פרויקטים, שתוכננו במסגרת תכנית החומש של מע"ץ לביצוע בשנת 1992, ולא יבוצעו.

משרד האוצר השיב בדצמבר 1991 לממצאי הביקורת, כי התקציבים לכבישים בין-עירוניים גדלים בשנים האחרונות בעשרות אחוזים מדי שנה. משרד האוצר גם מצביע על כך, שקיימים אילוצים נוספים המשפיעים על הביצוע מעבר לאילוף התקציבי, כמו זמינות הפרוייקטים לביצוע בתחומי התכנון, ההפקעות והפינויים.

מהבדיקה התברר, כי עקב העדר תכניות מפורטות מאושרות בוועדות התכנון והבנייה, נאלצה מע"ץ לדחות לסוף תקופת תכנית החומש, או אפילו מעבר לכך, דווקא את פיתוח הכבישים שהוגדרו בדוח הביניים לת.מ.א. 31 כטעוני טיפול מיידי, או פרויקטים חשובים אחרים לפתרון בעיות תנועה אזוריות, או צורכי התנועה מהפריפריה למרכז הארץ.

השקעה בסלילת כבישים היא לטווח הארוך. זו אחת הסיבות שההשקעה בתחום זה רגישה לשינויים במדיניות התקציבים. כאשר קיימת מגמה של קיצוצים, נוח ליישם מגמה זו בתחום תשתית הכבישים, והוא הדין כאשר יש מגמה להרחיב את ההשקעה בתשתית. קל יותר להפחית את קצב ההשקעה בתשתית הכבישים מאשר להחישו, שכן משך הזמן בין הגדרת הצורך בסלילת כביש מסויים ועד לראשית העבודה ארוך מאד. הדבר נובע מקיום שלבי ביניים רבים, אשר חובה

להשלימם לפני התחלת הסלילה. בחלק מן השלבים אין אפשרות להתחיל לפני שהושלמו השלבים הקודמים.

מכאן החשיבות שבעת שחרור תקציבים כבר יהיו קיימים כל שלבי התכנון, האישור, פינויים נדרשים וכיו"ב. ניהול נכון של התכנון למערכת הכבישים מחייב, איפוא, כי עבור כל כביש מתוכנן יוגדרו מראש הפעולות, אשר יש להשלים כתנאי לסלילת הכביש. עבור כל פעולה נדרשת יש להגדיר את העלות; ההסתברות שההוצאה תרד לטמיון, אם התכנית תשתנה מסיבה זו או אחרת; תוחלת ההפסד מן הפעולה, שהיא הכפלת העלות הנדרשת בהסתברות כי ההוצאה תרד לטמיון, ומייצגת את העלות של הקדמת שלבי תכנון או רישוי וכיו"ב. כנגד אותה עלות יש להציג את התועלת שתצמח מהחשת הביצוע, כאשר יופנו תקציבים לנושא. עוד יש להציג, כנגד אותה עלות, את התועלת מרציפות העבודה של יחידות מתכננות, בין ממשלתיות ובין פרטיות. בענף הצפוי לתנודות נודעת לרציפות כזו חשיבות.

מאחר ששלב א' של כביש מס' 6, על פי לוח הזמנים המקורי, תוכנן להפעלה רק ב-1998, נראה שבעיות התנועה במרכז הארץ או המעבר מדרום הארץ לצפונה ולהפך ישארו בעינן וכי שינוי טובה אינו צפוי לפני 1995.

הביקורת בדקה גם את יישומה של החלטת הממשלה מיום 27.11.90 לגבי צירי תנועה מועדפים, כאמור לעיל.

מהבדיקה התברר, כי בתכנית העבודה לשנת 1992, במסגרת התקציב המוצע, לא נתנה מע"ץ עדיפות לקטעי כבישים שנכללו בהחלטת הממשלה. מע"ץ פרסה את הביצוע בכבישים אלה על פני חמש שנים, וכבר בתקציבים שאושרו לה לשנות 1991 ו-1992, יהיו הסכומים שיוקצבו לכך נמוכים מאלה שהיא עצמה תכננה לאותן שנים, במסגרת תכנית החומש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה מע"ץ, שהיא מסוגלת וערוכה לבצע את תכנית החומש כפי שהוגשה, אולם הדבר תלוי באישור תקציב לכך. לעומתה גורס האוצר, שהבעיה אינה תקציב גרידא, אלא גם זמינות תכנון וזמינות קרקע פנויה.

משמעותם של דברים אלה היא, שהתקדמות העבודות תימשך לא רק חמש שנים, אלא בקצב זה תתארך עוד יותר ואולי אף תפגר במידה ניכרת אחר הצרכים הקיימים והחזויים. לדעת מבקר המדינה, מחובתה של מע"ץ היה לקדם ללא דיחוי את פיתוח הכבישים עליהם החליטה הממשלה במסגרת התקציב המאושר, אפילו אין הוא עונה על דרישותיה; או להציע שינויים.

זאת ועוד, הקושי העיקרי בטיפול בתחבורה היבשתית נובע מריבוי הגורמים להם אחריות בנושא, בייחוד: משרד התחבורה, מחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון, רשות הנמלים והרכבות, רשויות מקומיות, חברת נתיבי אילון, ועדות לתכנון ובנייה לסוגיהן, משרד האוצר וגופים אחרים.

גודל המשימות החדשות המונחות על כתפיה של מע"ץ וחשיבותן להתפתחות המשק בעת גידול האוכלוסיה ולמניעת תאונות דרכים, מחייבות היערכות מתאימה של מע"ץ ושל הגורמים המנחים אותה ומאשרים את תקציביה. ממע"ץ, כגורם ההנדסי הדומיננטי, נדרשת מיומנות בהבטחת כל הדרוש להפעלת עבודות הפיתוח והאחזקה וקיום פיקוח יעיל על הביצוע ועל איכות העבודות. בנוסף, חיוני תיאום מירבי בין כל הפעולות האחרות שביצועה של מע"ץ תלוי בהן: הכנת תחזיות של התפתחות המשק הלאומי והתנועה בכבישים; קביעת סדרי העדיפויות בפיתוח כבישים חדשים ושיקום ישנים; העמדת תקציבים בקצב הדרוש וכן מודעות לזיקה הרבה למשרדי ממשלה וגופים שונים.

תכנון ואישורים סטטוטוריים

1. הביקורת הצביעה בשנים הקודמות, כי כאשר הוטל על מע"ץ לשפר את הכבישים והצמתים המסוכנים (כבישים אדומים), לא עמדה מע"ץ בלוח הזמנים שקבעה הממשלה, אף שהתכנון והביצוע של העבודות הוזמנו לרוב ממשרדי תכנון וקבלנים פרטיים. ברשות מע"ץ לא היו תכניות מפורטות (תכניות מגירה) שעל פיהן תפעל בדרך כלל ובמקרים אלו בפרט. הכנת תכניות כאלה בעוד מועד חיונית למשק המדינה וההוצאה הכרוכה בזה מזערית יחסית להיקף הפרוייקט ולפיגורים בביצוע שעלולים להיגרם בהעדרן, במיוחד במצבים שתוארו. היום, כאשר ממשרדי התכנון מועסקים יותר מבעבר, העדר תכניות זמינות אולי יחמיר עוד יותר את הפיגורים בביצוע תכניות הפיתוח ויגדיל את העלויות.

2. הליך האישור של תכניות לכבישים, בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ארוך ומורכב, דבר המעכב ביצוע פרויקטים חשובים לכלכלת המדינה ולמניעת תאונות דרכים. בכמה פרויקטים חיוניים נמשכו הליכי האישור מעבר לכל זמן סביר. במקרה של מחלף גבעת שמואל, אושר הפרוייקט לאחר כארבע שנים; כביש נהריה - עכו, לאחר כ-17 שנים, וצומת הכפר הירוק מטופל זה כשבע שנים ועדיין אין אישור סופי.

הגידול הפתאומי בתקציבים השנתיים לפיתוח כבישים ואחזקתם, עקב העלייה, ובעיקר הוספת תקציבים במהלך השנה, העמיד את מע"ץ בפני הצורך להכין תכניות להיקפים גדולים יותר. בתשובתה לביקורת הבהירה מע"ץ, כי ויסות עבודות התכנון מבחינת לוח הזמנים נעשה על ידי בהתאם לסדר עדיפויות ודחיפות הביצוע, ולכן אין פיגורים משמעותיים בביצוע כתוצאה מהעדר תכנון.

מע"ץ גם מתקשה בביצוע הפרוייקטים עקב קשיים בהפקעות ופינויים מרצות הדרך, כמו קווי מתח, קווי מים, קווי תקשורת ובעלי זכויות אחרים, אשר כרוכים בניהול משא ומתן ממושך. למע"ץ לא היה תקציב מיועד מראש לטיפול בפינויים והפקעות. רק עם תקצוב מלא של הפרוייקט יכלו לטפל בנושא, דבר שגרם עיכובים בביצוע עצמו וכתוצאה מהם - נזקים כספיים למשק המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי רצוי שתקצוב הפינויים וההפקעות ינותק מהתיקצוב הכולל לביצוע הפרוייקטים. קידום התקציב הנפרד יאפשר ביצוע פינויים והפקעות, על כל הכרוך בכך, מרגע שיאושרו התכניות המפורטות בוועדות לתכנון ובנייה, בכל מועד לפי סדרי עדיפויות שיקבעו על סמך תכנית רב שנתית. לפיכך ניתן לקדם את תהליך הפינויים וההפקעות ולהבטיח ביצועו של הפרוייקט מיד עם אישור התקציב לביצוע.

בתשובתה דלעיל הודיעה מע"ץ, שהיא מקבלת עמדה זו וכבר החלה לבצע את הפינויים וההפקעות בשלב מוקדם ממה שהיה נהוג עד כה.

סוגיית משך האישורים הסטטוטוריים עלתה לאחרונה גם בממשלה. בישיבתה מיום 3.9.91 התקבלה החלטה להטיל על שר הפנים, בתיאום עם שר האוצר, שר התחבורה ושר הבינוי והשיכון, להכין הצעת חוק לקיצור הליכי האישורים, על בסיס עקרונות חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990. הצעת החוק חלה על סלילת דרכים והרחבתן, לרבות צמתים, מחלפים, גשרים, מינהרות, וכן מסילות ברזל.

קיצור הליכי האישורים כמתואר, יוכל לסייע למע"ץ בקידום פרויקטים. מתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה, כי אמנם הוכנה על ידו הצעה לשינוי החוק, אולם עד סוף שנת 1991 לא הוגשה לאישור הכנסת.

פיתוח השירות הרכבתי בישראל

בחודש מארס 1990 סיימה חברת תכנון מצרפת (להלן - המתכנן) את הכנתה של תכנית אב לפיתוח השירות הרכבתי בישראל לתקופת 1990 - 2010, שהוזמנה על ידי רשות הנמלים והרכבות.

על פי הנתונים המופיעים בתכנית משמשת רשת הרכבות הקיימת בישראל בעיקר להובלת מטענים. מספר הנוסעים ברכבת מצומצם והגיע בשנת 1988/89 ל-2.5 מיליון נוסעים, לעומת כ-700 מיליון בתחבורה הציבורית ברחבי הארץ.

בתכנית נאמר, כי כדי להקטין את הצפיפות בכבישים ואת התוצאות הנובעות מכך, על ישראל לפתח רשת מסילות ברזל מודרנית ואטרקטיבית, באזורים ובקווים בהם יש לתחבורה המסילתית יתרון יחסי על פני התחבורה המוטורית. על שתי המערכות - המסילתית והמוטורית - לפעול בתיאום ובשילוב, ליצירת מערכת תחבורה כוללת ומיטבית.

רשת המסילות המומלצת לפיתוח מתבססת על שירותי נוסעים, שחלקם בעלי מאפיינים בין-עירוניים וחלקם בעלי מאפיינים פרבריים.

ההשקעה הכוללת הדרושה לפיתוח הרשת המסילתית, במשך 20 שנה במחירי 1989, מגיע ל-1.8 מיליארד דולר, דבר שיביא, לדעת עורכי התכנית, להגדלה בשיעור הנוסעים ברכבת מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית, מ-0.35% בשנת 1989 ל-9% בשנת 2010. עבודות הפיתוח השונות יביאו גם ליצירת כ-2,500 מקומות עבודה חדשים במשך.

באוקטובר 1990 בדק אגף התקציבים במשרד האוצר, באמצעות משרד פרטי לייעוץ כלכלי, את התכנית לפיתוח השירות הרכבתי המוצע. הבדיקה העלתה, בין היתר, כי התכנית אינה עומדת בקריטריונים מינימליים להצדקת השקעות, ואילו תחזיות הנוסעים, ששימשו בסיס לניתוח, גבוהות מדי ובלתי סבירות. כן התגלו שגיאות בניתוח השוואת חלופות כביש - מסילה ובחישוב התועלת, הן לגבי החסכון והן לגבי העלות הכלכלית. מסקנות הבדיקה הועברו להתייחסות רשות הנמלים והרכבות.

אגף התקציבים התנגד לפיתוח מערכת רכבתית, ובתכניתו להגברת התעסוקה במשך ממאי 1991 קבע, כי מהבדיקה הכלכלית מאוקטובר 1990 כאמור, עולה, כי למעט הרכבת מחיפה לנהריה ורכבת פרברית בגוש דן, אין הצדקה כלכלית לפיתוח התשתית שמציעה רשות הנמלים והרכבות.

לדעת אגף התקציבים, ראוי לאתר פרויקטים לפיתוח הכבישים, שחלקם הגדול בעלי כדאיות כלכלית גבוהה ופיתוחם מהווה חלופה מלאה לפיתוח תשתית רכבתית.

לעומת זאת, בדוח ביניים מנובמבר 1991, קובעים עורכי ת.מ.א. 31, כי לרכבת יתרון גדול. היא נוסעת בדרך בלעדית ולכן יכולה לפתח מהירות גדולה יחסית גם באזורים צפופים. אולם, רכבת הפרברים המתוכננת במטרופולין תל אביב אינה עוברת דרך מרכזי הביקוש, אלא משיקה להם, בעיקר בקו פתח תקוה. עם זאת, הרכבת היא כלי רב קיבולת ומהיר ולכן תוכל למשוך נוסעים מאותם אזורים הקרובים למוצא וליעד. בטווח התכנון (1995) ממליץ דוח הביניים על שיקום מסילת הברזל לבאר שבע; הקמת רכבת פרברית נהריה - חיפה; סיום חיבור תחנת רכבת ארלוזורוב עם תחנת רכבת דרום בתל אביב והמשכה דרומה לכיוון חולון ובת ים.

התנגדות משרד האוצר לפיתוח מערכת רכבתית בארץ באה לידי ביטוי גם בדיונים שנערכו בממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 1992 - 1994. בישיבת הממשלה מ-3.9.91 הוחלט, בין היתר, להגדיל את תקציב משרד התחבורה לפיתוח הכבישים העירוניים במשך שלוש שנים ב-300 מיליון ש"ח ולהגדיל את תקציב מע"ץ לאחזקת הכבישים הבין-עירוניים ב-100 מיליון ש"ח. למימון התוספות הנ"ל לשנת התקציב 1992, הוטל על רשות הנמלים והרכבות, בחוק התקציב, תשלום של 350 מיליוני ש"ח, במחירי תקציב 1991, לאוצר המדינה.

על אף שהוויכוח בין משרד האוצר לבין רשות הנמלים והרכבות לא הוכרע, כללה הרשות, עד סוף נובמבר 1991, במסגרת התכנית הרב שנתית לפיתוח המערכת הרכבתית, המבוססת על תכנית האב, מספר פרויקטים, בהשקעה כוללת של 789 מיליון ש"ח. פרויקטים אלה אושרו לביצוע על ידי שר האוצר ושר התחבורה. בין היתר ראויים לציון פרויקטים כמו: צירי האיילון, הכוללים ארבע תחנות (153.6 מיליון ש"ח); רכבת פרברית חיפה - קריות (82.4 מיליון ש"ח); רכבת פרברית פתח תקוה (126 מיליון ש"ח); רכבת פרברית לוד - רמלה (33 מיליון ש"ח); שיפור קו חיפה - תל אביב (132.3 מיליון ש"ח) ואחרים.

התקציבים שאושרו לשנים 1990 ו-1991 היו 187 מיליון ש"ח ו-209 מיליון ש"ח בהתאמה (ס"ה 396 מיליון ש"ח). עד אוקטובר 1991 הגיע הביצוע המצטבר לכדי 133 מיליון ש"ח, דהיינו 33.6% מהתקציב הכולל.

ניצול התקציב בשיעור כה נמוך נובע מתיקצוב חלק מהפרויקטים באיחור, שלא איפשר את ניצול מלוא התקציב, וגם מתיקצוב פרויקטים שטרם תוכננו (כמו רכבת פרברית פתח תקוה), ולכן לא הייתה כל אפשרות לבצעם. בתשובתה של רשות הנמלים והרכבות למשרד מבקר המדינה ב-5.1.92, הוסבר, כי הרשות תכננה לבצע את מרבית העבודות שתוקצבו עד סוף 1992.

עד למועד סיום הביקורת לא התקבלה בממשלה החלטה עקרונית באשר לאיזון הראוי והכדאי למשק בין פיתוח הכבישים לבין פיתוח המערכת הרכבתית בארץ.



ההליך מתחילת התכנון ועד לגמר סלילת כבישים דורש זמן רב. התארכות ההליך נובעת בעיקר מאיחור התכנון על ידי הוועדות הסטטוטוריות. לעתים יש גם עיכובים בגלל הצורך לפנות את התוואי ממחזיקים. מלבד זאת, נערך לעתים הביצוע בתנאים טופוגרפיים קשים, דבר המחייב תקציבים גדולים במיוחד.

פיתוח רשת הכבישים הוא לרוב השקעה כלכלית כדאית למשק ולשמירה על חיי אדם ורכוש, אך אין הוא זוכה לקדימות שהוא ראוי לה. בעת צמצומים בתקציבים נפגע נושא זה בין הראשונים, בעיקר בגלל היותו לרוב פרויקט רב שנתי, ואז נוח יחסית להאט בו את העבודה בשלבים שונים, לצמצמו, או אף לעצרו לחלוטין. גם כאשר המגמה משתנה ומוקצבים כספים לקידום פרויקטים, לשיפור רשת הכבישים, שוב מתקשה מע"ץ להתחיל בביצועם לאלתר ולנצל את התקציבים העומדים לרשותה, בגלל מורכבות ההכנות הדרושות לשם כך. דוגמה אופיינית לכך היא נושא הפיגור בשיפור מצב הכבישים האדומים, עליה עמדה מבקר המדינה עוד בשנת 1988 (דוח שנתי 38, עמ' 524 - 531). אחת הדרכים בהן ניתן להתגבר במידת-מה על מצב זה היא לקיים תכנון מתמשך של פרויקטים, אפילו בעת שפל, שכן ההשקעה הכספית בתכנון מהווה חלק קטן מעלות הביצוע. בדרך זו יהיו תכניות מפורטות מאושרות שיאפשרו את ביצוע הפרויקטים בכל מועד. הנושא של תכנון זמין לפיתוח רשת הכבישים, עלה בביקורת מבקר המדינה בעבר (דוח שנתי 38, עמ' 529), אולם לא נעשה די לקידומו. כיום, נוכח העלייה הגדולה והבנייה המואצת בכל חלקי הארץ, יש אמנם תקציבים יותר גדולים להשקעה בפיתוח רשת הכבישים, אך קיימת הבעיה של העדר תכניות זמינות לביצוע.

לדעת מבקר המדינה, דרושה גישה מערכתית כוללת, שבה ילובנו בעוד מועד סדרי העדיפויות בפיתוח רשת הכבישים ואחזקתם מבחינת התפתחות התנועה החזויה, העלויות והכדאיות הכלכלית, תכניות מימון שנתיות ורב שנתיות, סטנדרטים ושיטות עבודה חדשות של כבישים, גשרים ועוד. דרושה גם פעולה מקיפה של תיאומים עם גורמים רבים, שלעתים מנוגדים זה לזה.

מע"ץ היא גורם מקצועי מוביל בכל נושא רשת הכבישים הארצית. אולם נושא זה אינו עומד בפני עצמו, אלא יש לו זיקה לרשת הכבישים המקומית והאזורית, שהיא באחריות משרד התחבורה והשלטון המקומי.

הממשלה החליטה בעבר על הקמת רשות הנמלים והרכבות בנושא התחבורה הימית והמסילתית, ולתחבורה האווירית הוקמה רשות שדות התעופה. לאלה ניתנו כלים להתמודד עם בעיות בגישה מערכתית ולהכין את התחומים המופקדים בידיהם לקראת מילוי חלקם במשק הלאומי. ראוי לשקול מתן כלים דומים לטיפול ברשת התחבורה היבשתית, על כל היבטיה מורכבותיה ובעיותיה, כדי לתת פתרונות הולמים בתחום זה, שהשפעתו על חיי אדם ועל התפתחות המשק רבה ביותר.

תכנון ופיתוח אספקת מים עירונית

ריכוז ממצאים

עם השלמת תכנית האב למשק המים (1988), העלתה תה"ל בפני נציב המים את הצורך לטפל לאלתר בנושאים עיקריים שהועלו בתכנית ודרשו פעולה מיידית. עם הנושאים שבעדיפות ראשונה לטיפול נמנו: השלמת התכנית לאספקת מי שתייה לערים; בחינת אמינות האספקה של מערכות מי השתייה; הצורך בחידוש מערכות אספקת המים הקיימות; השלמת מאזני מים אזוריים; ניהול מקורות המים של המערכת הארצית. בנושאים אלה נעשה אך מעט מאוד בשלוש השנים האחרונות.

תכנית האב למשק המים מ-1988 ותכניות האב האזוריות לא עודכנו, אף על פי שהדבר נדרש בשל הגידול הרב באוכלוסיית המדינה, עקב העלייה, ובשל הידלדלותם של מאגרי המים במדינה וירידת איכות המים בהם.

עדיין מספקים חלק מהמים השפירים באיכות העליונה לא למי שתייה דווקא, אלא ליעדים אחרים, כגון למילוי בריכות דגים או להשקיית גידולים שאינם זקוקים למים באיכות זו.

הליכי התכנון והפיתוח לאספקת מים לערים לוקים בוויכוחים שנמשכים שנים בין הגורמים השונים - נציבות המים, מקורות, תה"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר והעיריות. בשל כך אין מקבלים החלטות שיאפשרו את תגבור מפעלי המים. עד למועד סיום הביקורת, בסוף 1991, לא הוחלט חד משמעית מה היא החלופה התכנונית העדיפה למקור המים שממנו יספקו מים נוספים לחיפה, לכרמיאל, לבאר שבע, לאילת ולערים אחרות שהטיפול בתגבור האספקה להן החל, בדרך כלל, באמצע שנות השמונים. בגלל חוסר המעש, הגיעו כיום ערים אלה לניצול מירבי של מקורות המים שלהן ובשנים הקרובות הן עלולות להיקלע למחסור במי שתייה.

חלק מהתכנונים לתגבור אספקת מים לערים שונות במדינה מתבסס על תוספת מים לערים מהמערכת הארצית, אולם מערכת זו מוגבלת במקורותיה ועל כן אינה יכולה לשמש מקור בלתי נדלה. תוספת מים מהמערכת לערים מחייבת יצירת מקורות מים חדשים לאורכה, או הפחתה בצריכה החקלאית הנוכחית ממנה. טרם הוכנו תכניות ליצירת מקורות מים חדשים כאלה, או תכניות להמיר מים שפירים מצריכה חקלאית לצריכה עירונית.

בשל היעדר מאזני מים ותכניות אב עדכניות המתבססות עליהם, לכמה מאזורי הארץ אי אפשר לתכנן כיאות את תגבור אספקת המים לטווח הקצר (1995) ולטווח הבינוני (2000).

התכנון הכללי האחרון למרבית הערים בארץ, מבין 32 שנבדקו, הוכן בשנים 1977 - 1982; רוב התכניות תוכננו לשנת היעד 1990. מן הראוי היה לבחון ולעדכן תכניות כאלה אחת לחמש שנים, ולהתחיל בכך באמצע שנות השמונים, דבר שלא נעשה.

התכנונים המפורטים של המתקנים לתגבור אספקת מים לערים רבות שאוכלוסיתן עומדת לגדול באופן ניכר, נעשו רק במהלך 1991, מקצתם לא הסתיימו ולערים אחדות טרם הוחל כלל בתכנון המפורט.

בכמה ממפעלי אספקת המים הוחל בתגבור או בביצוע המפעל בטרם הושלם התכנון המפורט. נקיטת דרך זו היא מתכון לכישלון בביצוע ולהוצאות ניכרות בשל הפסקת הביצוע או שינויים במהלכו.

יש שהוחל בביצוע חלק מהתכנון המפורט, והונחה תשתית להולכת מים (קווי מים, משאבות וכד'), לתגבור אספקת מים לערים, אף כי טרם התקבלו החלטות סופיות בדבר מקורות המים לתגבור האספקה ברמה הארצית או האזורית.

אין גוף או צוות משותף לגורמי המים (נציבות המים, מקורות, תה"ל) שתפקידו לבחון ולהחליט על ביצוע תכנון אספקת המים העירונית ולעקוב אחריו ברמה הארצית והאזורית. כתוצאה מכך, כמה מהתכנונים נעשו בחיפזון ולא ביסודיות מספקת, לצורך פתרון בעיה דחופה, במקום בהליכים מבוקרים ומתוכננים היטב.

תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה מ-1991 עדיין לא הסתיימה, ואין כלל תכניות מתאר ארציות למים ולביוב. כל אלה מקשים מאוד על מתכנני תשתיות המים והביוב. מתכנני התשתית מקבלים תחזיות, ובהן נתונים על גידול האוכלוסייה בערים, מגורמים רבים - משרדי הבינוי והשיכון, הפנים והאוצר והעירייה עצמה - אבל הנתונים אינם זהים והתחזיות שונות זו מזו.

תהליך תגבור אספקת המים לחיפה, שהחל ב-1982, עדיין לא הסתיים, על אף הדחיפות שבביצועו.

טרם הוכח, כי עלות המים שיסופקו לחיפה באמצעות מתקן להתפלת מים תהיה נמוכה מעלות מים אחרים שניתן לספקם לעיר ממקורות אחרים. טרם נערכה בדיקה יסודית של עלויות ההתפלה על בסיס אחיד ומוסכם לעומת עלויות מים שוליים אחרים במערכת, כדי לקבוע מתי והיכן כדאי להתפיל מים, אם כדאי כלל.

אספקת המים לחיפה וסביבתה אינה בעיה נפרדת, אלא חלק מכלל המערכת הארצית כמערכת משולבת; אין להציג את בעיית חיפה כבעיה נפרדת אלא יש לטפל באספקת המים שלה באמצעות המערכת הארצית, בדרך היעילה והכדאית ביותר.

הליכי תגבור המים לכרמיאל, שהחלו באמצע שנות השמונים, עדיין לא הסתיימו, על אף הדחיפות שבביצועם. ויכוחים ומחלוקות ממושכים בין גורמי המים מאפיינים את התהליך. טרם הוכנה תכנית אב אזורית לאספקת מים, וטרם נקבעו סופית מקורות המים שמהם תתוגבר האספקה לעיר. גם חוסר הגיבוי במערכת האספקה עלול להיות בעוכרי העיר ותושביה.

קיימת סכנה מוחשית להזדהמות מי קידוחי מגד כרמים, המספקים מי שתייה לתושבי כרמיאל ולסביבתה, וזאת עקב גלישת ביוב מקו הביוב העובר בוואדי בסמוך לקידוחים. הסדרת הביוב בכרמיאל מתעכבת.

כבר בשנת 1988 עלתה במלוא החריפות מצוקת המים באילת, כשמקורות המים לעיר הגיעו לניצול מירבי. רק באמצע 1991 החליטה נציבות המים על פתרון הנדסי לתגבור אספקת המים לעיר.

בשנת 1989 פורסם מכרז להקמת מתקן משולב להפקת חשמל ולהתפלת מי ים באילת, שיתבסס על ניצול תשתית קיימת. כשנה וחצי לאחר מכן התברר, כי אף הצעה לא עמדה בדרישות המכרז. עוד בטרם פורסם המכרז התנגדה עיריית אילת להקמת המתקן המוצע במקום שנקבע.

במהלך שנת 1991, לאחר כישלון המכרז, היה נטוש ויכוח בין נציבות המים וגופים אחרים בדבר מקורות המים למתקן ההתפלה, והאם יש לפרסם מכרז לביצוע המתקן, או למסרו לביצוע לחברת מקורות.

רק בנובמבר 1991 פורסם המכרז למתקן התפלת מים מליחים באילת, אך ההפקה אמורה להתחיל לקראת אוקטובר 1992, לאחר תקופת השיא בצריכת המים בקיץ, דבר שעשוי לגרום למחסור זמני חמור במים לעיר.

ביולי 1991 סוכם בין משרד האוצר למשרד החקלאות, כי הביוב של אילת יוכשר להחדרה למאגר מי התהום, אולם עדיין לא חלה כל התקדמות בעניין.



1. בשנתיים האחרונות (1990 - 1991) עלו לישראל, על פי נתוני משרד הקליטה, כ-370,000 עולים. כ-55% מהעולים נקלטו בעשר הערים הגדולות במדינה, דהינו תוספת של 15,000 - 40,000 עולים בכל עיר - גידול של 6% - 15% בכל אחת מהן. בכמה ערים קטנות, יחסית, גדלה האוכלוסייה עוד יותר בשנתיים האחרונות: בנצרת עילית ובמעלות - 28% בכל אחת, בכרמיאל - 25%, בצפת, בקרית ים ובערד - 21% בכל אחת, בנהריה - 18%, בטבריה ובמגדל העמק - 15% בכל אחת. עקב זאת, למרבית הערים קולטות העלייה נדרש תגבור ניכר של תשתית המים והביוב.

תשתית המים היא מערכת המים הארצית על כל מרכיביה - המוביל הארצי, מפעלי המים האזוריים ומפעלי המים העירוניים. כל אלה נועדו לספק מים לצריכה עירונית, לתעשייה ולחקלאות. מפעלי המים האזוריים משמשים, בדרך כלל, לאספקת מים, הן לצריכה עירונית והן לצריכה תעשייתית וחקלאית, וקשה להפריד במפעל כזה בין חלקי ההשקעה ליעדים השונים.

זה שנים רבות נמשכת שאיבת היתר ממאגרי מי התהום. כתוצאה מכך ירדו המפלסים שבמאגרים, נשחקה הרזרבה התפעולית שנועדה לספק מים בשנים שחונות והידרדרה מאוד איכות המים. השנים 1979, 1986, 1990 - 1991 היו שנות משבר קשה במשק המים והן אופיינו בגידול בגרעון הניכר במאגרי מי התהום (מאגר החוף ומאגר ההר) ובכנרת. בגלל המשבר ב-1986 קיצצה נציבות המים בהקצאת המים השפירים לצריכה החקלאית, והיא נאלצה לעשות זאת שוב ב-1990. בעקבות המשבר האמור ב-1986, הוכנה בחברת תכנון המים לישראל בע"מ (להלן - תה"ל), בשנים 1986 - 1988, לפי הזמנת נציב המים, תכנית האב למשק המים (להלן - תכנית האב). תכנית האב הוכנה בידי צוות מתוגבר של כ-40 הידרולוגים, מהנדסים וכלכלנים. מסקנות התכנית הצביעו חד-משמעית על הצורך הדחוף לבחון מחדש את ניצולם שכן מקורות המים הטבעיים במדינה נמצאים בתהליכי השחתה מתקדמים, והדבר מחייב להגביל את היקף השאיבה המותרת ממאגרי מי התהום ומהכנרת. גשמי החורף העזים שירדו בחורף 1991/92 (עד פברואר 1992) שיפרו במידת מה את המצב במאגרי מי התהום, אך עדיין חסרה בהם כמות מים גדולה. לדעת נציב המים, בשל גשמי החורף פחת הגירעון של כ-2 מיליארד מ"ק במאגרי מי התהום ובכנרת, בשיעור של כ-20%.

מנהל פרויקט תכנית האב בתה"ל הגיש לנציב המים, עם סיום הכנת התכנית (1988), הצעות לדיון ולטיפול בנושאים העיקריים והדחופים שהועלו בה ודרשו פעולה מיידית. מכלל עשרת הנושאים שבעדיפות ראשונה, טופל ביסודיות רק נושא אחד - הבטחת איכות מי השתייה. עם הנושאים שנדרש לטפל בהם נמנו: השלמת התכנית לאספקת מי שתייה לערים; בחינת אמינות האספקה של מערכות מי השתייה; הצורך בחידוש מערכות אספקת המים הקיימות; השלמת מאזני מים אזוריים;

ניהול מקורות המים של המערכת הארצית; הכנת תכנית השקעות לפי יעדים וסולם עדיפות; בחינת ההשפעות הארגוניות הנגזרות מממצאי תכנית האב.

2. בחודשים אוקטובר - נובמבר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים לפיתוחם ולתגבורם של מפעלי המים המספקים מי שתייה לערים וליישובים במדינה. נוסף על תהליך התכנון והפיתוח ברמה הארצית, נבחן תהליך הפיתוח והתגבור של מפעלי המים העירוניים בשלוש ערים: חיפה, כרמיאל ואילת. הבדיקה נערכה בנציבות המים שבמשרד החקלאות, במקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות), בחברת תה"ל, באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובכמה עיריות.

בנושא ניצול היתר של מקורות המים במדינה, דלדולם וירידת איכות המים בהם (בהמלחה וזיהום), ובפער שבין עלות הפקת המים ואספקתם לבין מחירם לצרכן ותוצאותיו למשק המדינה, עסק דוח מיוחד של מבקר המדינה על "ניהול משק המים בישראל", מדצמבר 1990. על התכנון והפיתוח של תשתיות אחרות במדינה - ביוב, כבישים וחשמל - ראה בפרק זה. בנושא פיתוח תשתיות במדינה בשנות השמונים, ראה גם דין וחשבון של בנק ישראל לשנת 1990¹.

הכמויות והאיכויות של המים לצריכה עירונית

ב-1990 התפלגה צריכת המים לפי השימושים השונים, כדלקמן: צריכה עירונית - כ-480 מיליון מטרים מעוקבים (להלן - מלמ"ק) (28%); צריכה תעשייתית כ-106 מלמ"ק (6%); וצריכה חקלאית כ-1,160 מלמ"ק (66%).

כמויות המים לצריכה העירונית:

על פי מסקנות תכנית האב, תגדל כמות המים השפירים לצריכה העירונית מכ-420 מלמ"ק ב-1985 לכדי 640 מלמ"ק בשנת 2000. המסקנות מתבססות על אוכלוסייה של 5.7 מיליון נפש בישראל בשנת 2000, ועל הנחה שבכל שנה תהיה עלייה נטו של 25,000 נפש. במסקנות אלה לא הובאה בחשבון העלייה לישראל שהחלה ב-1989 ושבעטיה תגדל עוד יותר כמות המים השפירים שתידרש לצריכה העירונית (כ-100 מלמ"ק בשנה לכל מיליון נפש נוספים). על פי מסקנות תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה (ת.מ.א. 31 מ-1991), תגיע אוכלוסיית המדינה ל-6.1 מיליון נפש כבר ב-1995. על רקע השינויים שחלו בנתוני היסוד מאז פרסום תכנית האב בעקבות גל העלייה, נדרש עדכון תכנית האב. אולם הדבר טרם נעשה.

הקצאת מים לצריכה ביתית: מ-1987 ואילך קבע נציב המים מכסת גג של 75 מ"ק לנפש בשנה, במטרה לעודד רשויות מקומיות לחסוך במים. הנתונים מראים, כי הצריכה הממוצעת לנפש עלתה בשנים האחרונות מכ-98 מ"ק לנפש ב-1986 לכ-110 מ"ק לנפש ב-1989, אך חזרה וירדה ל-99 מ"ק לנפש ב-1990, נוכח מודעות הציבור לחיסכון במים. עם זאת, עדיין הצריכה הממוצעת לנפש גבוהה בשיעור ניכר ממכסת הגג חרף המחיר הגבוה של המים לצריכה ביתית. נתונים אלה מראים, שזה כמה שנים שהקצאה לצריכה ביתית שקבעה הנציבות אינה עומדת במבחן המציאות.

איכות מי השתייה - הייתה לנושא המרכזי במשק המים בשנים האחרונות. בתכנית האב נאמר, שהשימוש העתידי במים לשתייה יעמיד דרישות הולכות ומחמירות בניהול מקורות המים הטבעיים ויחייב היערכות לשיפור איכות המים ואמינות האספקה, אף על חשבון כמות המים ועלותם. חשיבותו של נושא זה, כאמור בתכנית האב, תגדל עוד מהסיבות האלה: הגידול הצפוי בחלקו היחסי של המגזר העירוני בצריכת המים; ההידרדרות באיכות מי התהום, עקב זיהום והמלחה; ההחמרה בתקני איכות המים לשתייה עם עליית רמת החיים ועם גילוי עודד חומרים מזיקים. יש לציין, כי תקני איכות מי השתייה, בכל הנוגע לזיהום, עכירות וכד', בארה"ב ובמערב אירופה, מחמירים יותר

¹ בפרק הדין בתשתיות הפיזיות בדוח בנק ישראל נקבע, כי פיתוח תשתית המים, הביוב, הכבישים ותשתיות אחרות במדינה הואט מאוד בשנות השמונים. האטה זו גרמה נזקים בתחומים שונים: אי-חידוש ציוד במערכת המים הארצית, תחזוקה ופיתוח לא נאותים של כבישים ועוד. ראה שם, עמ' 65 - 78.

מאלה שבישראל. בשל איכות מי השתייה בישראל כיום, אי אפשר להחמיר בתקנים ולהשוותם לאלה הנהוגים בארה"ב ובמערב אירופה, שכן חלק ניכר ממי השתייה לא יעמדו בהם.

כדי להבטיח את איכות מי השתייה במדינה נקבעו בתכנית האב אזורי שימור למי שתייה: מאגר ההר יישמר כמקור מי שתייה עיקרי לערים הגדולות במרכז הארץ; מאגר החוף ישוקם וחלק מאזוריו יישמשו למי שתייה; הכנרת תישמר (ישירות או אחרי סינון) כמקור מי שתייה גם בעתיד וכן כגיבוי לאספקה ממי התהום.

סעיף 37 לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), עוסק בסמכות להסדיר שימוש במים באזורי קיצוב (רוב אזורי הארץ הוכרזו אזורי קיצוב). סעיף זה מסמך את שר החקלאות לקבוע "כמויות צריכה מרביות, מידות לאיכות המים ותנאי אספקתם ורשאי הוא לדרג את הכמויות הקצובות, מידות האיכות ותנאי האספקה לפי השימוש במים במסגרת מטרת מים פלונית, לפי עונות השנה, לפי שעות היממה, לפי טיב הקרקע וסוגה ולפי נתונים, גיאוגרפיים בריאותיים או אחרים; וכן לקבוע מטרות מים שהן, במקרה של מחסור במים, עדיפות על מטרות אחרות, והוא הדין לשימושים שונים במסגרת מטרה פלונית". בהתבסס על סעיף זה נקבע בתקנות המים (שימוש במים באזורי קיצוב), התשל"ו-1976, כי סדר העדיפות של שימוש במים באזורי קיצוב יהיה כדלקמן: (1) שימוש לצורכי בית ולשירותים (צריכה עירונית); (2) שימוש בתעשייה; (3) שימוש בחקלאות; (4) שימושים אחרים. תקנה זו עוסקת בדירוג הצרכנים על פי העדיפות בשימוש במים, אך אינה מטפלת בשימוש בהם באיכויות שונות ליעדים שונים.

ב-1988 החליט נציב המים, כי מי התהום במאגר ההר, המופקים על ידי חברת מקורות, ושאיכותם מעולה, יישמשו בעדיפות ראשונה לצורכי שתייה לערים הגדולות (תל אביב וערי גוש דן, ירושלים, באר שבע ועוד). למרכזי אוכלוסייה שלא ניתן מים כאלה, יסופקו מי הכנרת המובלים במוביל הארצי, שאיכותם נמוכה יותר, שיעברו סינון ליד נקודת האספקה. כן הוחלט לשקם את מאגר החוף כדי שבחלק ניכר מאזוריו יהיה אפשר להשתמש במים למי שתייה. הביקורת העלתה, כי לחלק מאזור גוש דן ולערים אחרות, כמו לוד ורמלה, שניתן לספק להם מי תהום, מספקת חברת מקורות מי שתייה ממי המוביל הארצי (מי כנרת) בלי שעברו סינון.

חלק מהמים השפירים שבאיכות העליונה, המופקים, בין השאר, גם מבארות פרטיות², מסופקים לא למי שתייה דווקא, אלא ליעדים אחרים, למשל, למילוי בריכות דגים או השקיית גידולים שאינם זקוקים למים באיכות זו, כגון השקיית כותנה בגליל המערבי במי תהום מעולים, ואילו קולחי עכו ונהריה, למשל, מסולקים לים התיכון אף שהם יכולים לשמש, לאחר טיובם, לצורכי השקיית גידולים.

לדעת מבקר המדינה, ראוי לתת עדיפות לשמירה על בריאות הציבור ואיכות החיים. על כן, יש לבחון התקנת תקנה נוספת שתסמך את נציב המים להפנות מים באיכות העליונה בעדיפות ראשונה לצורכי משקי הבית ורק יתרתם לשימושים אחרים. תקנה כזאת תאפשר לנציב המים, אם יראה לנכון, להפקיע מבעלי בארות פרטיות מי קידוחים ולספקם בעדיפות ראשונה לצורכי העיר.

התכנון לאספקת מי שתייה לערים

הקצאת מים שפירים לערים: תכנית האב למשק המים, מ-1988, עסקה בעיקר בתכנון העקרוני הארצי ובמסגרות התכנון האזורי ולא נבדקו בה צורכי האספקה המפורטים לכל עיר ויישוב. בסיכום ההמלצות הובאה רשימת הערים שבעדיפות הראשונה, אשר יש להכין להן לאלתר תכנון מוקדם לאספקת מים, ובהן: תל אביב, ירושלים, חיפה, אילת, כרמיאל, נצרת, באר שבע. משרד מבקר המדינה בחן את התכנון והפיתוח שברצו לתגבור מפעל אספקת המים של הערים חיפה, כרמיאל ואילת (ראה להלן). אספקת המים לירושלים נבדקה בידי משרד מבקר המדינה ב-1988 (ראה דוח שנתי 38, עמ' 364 - 382).

² בנושא פיקוח על הפקת מים על ידי מפיקים פרטיים, ראה בדוח זה, עמ' 471.

הכנת מאזני מים ותכניות אב: מאזני מים ארציים ואזוריים מעורכנים המציגים את תמונת המצב באזור, הם הבסיס להכנת תכניות אב אזוריות לאספקת מים. במאזן המים בוחנים את כמויות המים המופקות מהמקורות השונים באזור, מול כמויות המים הנצרכות בו באותה העת. בשל היעדר מאזני מים ותכניות אב עדכניות המתבססות עליהן, אין אפשרות לתכנון נאות של תגבור אספקת המים לערים לטווח הקצר (1995) ולטווח הבינוני (2000). רק ב-1991 הוחל בתכנון מזורז והוכנו מאזני מים למספר מצומצם של אזורים, לצורך תכנון אספקת המים העירונית לערים שאוכלוסייתן תגדל במידה ניכרת בשנים הקרובות. התברר, כי כמה ממאזני המים שהוכנו אינם שלמים, או אינם מפורטים דיים, וכי טרם הוזמנו והוכנו תכניות אב מפורטות ועדכניות לכל אזור ואזור. תכניות האב לכל אזור חייבות לכלול את כל סוגי המים, לרבות מים מליחים ומי ביוב הניתנים להשבה.

אחדים מהתכנונים האזוריים והמקומיים, הקשורים בתגבור אספקת המים לערים שונות במדינה, מתבססים על תוספת מים לאותן ערים מהמערכת הארצית (המוביל הארצי), אלא שמערכת זו מוגבלת במקורות המים הקשורים אליה והתורמים לה, ואינה יכולה לשמש מקור בלתי נדלה. כל תוספת מים המסופקת מהמערכת הארצית לערים שבקרבתה, דורשת יצירת מקורות מים חדשים לאורכה, או הפחתה בצריכה החקלאית ממנה. לפיכך, הבעיה של הבטחת אספקת מים שפירים נוספים לשתייה היא בעיה כלל ארצית ויש לבחון אותה על רקע מאזני מים ארציים. טרם הוכנו תכניות מפורטות ליצירת מקורות מים חדשים לאורך המוביל הארצי וטרם הוכנו תכניות להמיר מים שפירים, המסופקים כיום לחקלאות, במי ביוב מושבים, כדי לספק את המים השפירים לצריכה העירונית. מכל האמור לעיל עולה, כי אין תכנון המצביע על מקורות מים נוספים לתגבור הצריכה העירונית, ודבר זה עלול לגרום למחסור במים בעתיד הקרוב בחיפה ובערים אחרות (אילת כרמיאל, מעלות, צפת ועוד).

התברר, כי יש שהחלו בביצוע חלק מהתכנון המפורט והניחו תשתית להולכת מים (קווי מים, משאבות, בריכות אגירה וכד') קודם שהתקבלו החלטות סופיות על מקורות המים לתגבור האספקה (ארצית או מקומית). עקב זאת, במקומות שיוחלט לתגבר את האספקה ממקור אחר, עלול להתברר כי לא יהא צורך בחלק מהתשתית שבוצעה בשטח (ראה להלן, תגבור אספקת המים לחיפה ולכרמיאל).

מהאמור לעיל עולה, כי יש לעדכן לאלתר את תכנית האב למשק המים ואת תכניות האב האזוריות.

פריסת האוכלוסייה במדינה ותחזיות גידול האוכלוסייה בערים: הפריסה הגיאוגרפית של אוכלוסיית המדינה בשנת 1995 ובשנת 2000 אינה ידועה לפרטיה וקשה לחיזוי. דבר זה מקשה מאוד על מתכנני התשתיות. תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה (ת.מ.א. 31), שהוחל בהכנתה בתחילת 1991, מצויה בתהליכי תכנון. עדיין אין תכניות מתאר ארציות למים ולביוב.

הביקורת העלתה, כי מתכנן התשתית מקבל תחזיות על גידול האוכלוסייה בערים מכמה גופים: משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, והעירייה. כל אחד מגופים אלה מציג הערכות אחרות של גידול אוכלוסייה בעיר ובאזור, והתחזיות השונות מקשות מאוד על התכנון. לכאורה נדרש המתכנן, על פי החוק, להסתמך על נתוני גידול ופריסת האוכלוסייה של אגף התכנון במשרד הפנים, גם אם אלה טרם אושרו סופית, אך בפועל הוא נזקק גם לנתוני משרד הבינוי והשיכון - לממדים ולתפוצת של הבנייה בשטח וכן לפרוגרמת הבנייה התלת-שנתית של המשרד לשנים 1992 - 1994, אשר אף היא השתנתה כליל מאז פורסמה באמצע 1991.

תכנון כללי ותכנון מפורט של המפעלים

לאספקת מים לערי הארץ

היזמה לתהליך התכנון של מפעל חדש או לתגבור מפעל קיים לאספקת מים באה, בדרך כלל, מחברת מקורות, האחראית בדרך כלל לאספקת המים לערים. יש שהיזמים הם נציבות המים או תה"ל, שהיא

מתכננת המפעלים, או העירייה הנזקקת לתגבור האספקה. את התכנון הכללי וחלק מהתכנון המפורט, ועדכונים, מזמינים נציבות המים ומקורות מתה"ל.

משרד מבקר המדינה בדק את מועדי הכנתם של התכנונים הכלליים והתכנונים המפורטים האחרונים ל-32 ערים בארץ, ובעיקר לאלה אשר צפוי שאוכלוסייתן תגדל בשיעור של יותר מ-50% בארבע - חמש השנים הבאות. בטבלה להלן מובאים נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה, בדבר מועדי התכנון הכללי והמפורט.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי מרבית התכנונים הכלליים הקודמים נעשו בשנים 1977 - 1982, כלומר לפני 10 - 15 שנה, ורובם תוכנו לשנת היעד 1990. ראוי ונכון היה לבחון ולעדכן תכניות כאלה אחת לחמש שנים, ואף להתחיל בבחינת התכנונים הללו ובעדכוןם כבר ב-1985, שכן תהליך התכנון וההקמה, או התגבור, של מפעל אספקת מים נמשך בממוצע שלוש - ארבע שנים. יש להדגיש, כי משברי המים התכופים, שאופיינו בהידלדלות מאגרי המים, חייבו זאת ביתר שאת.

הטבלה מראה, שרוב התכנונים הכלליים האחרונים לאספקת מים למרבית הערים התחילו רק בחודשים האחרונים של שנת 1990, נוכח העלייה הגדולה מברית המועצות, אף כי נתונים כלליים על העלייה הממשמשת ובאה היו כבר בסוף שנת 1989. כאשר החלה העלייה לא היו בידי האחראים למשק המים תכנוני מגרה מוכנים לתגבור אספקת המים לערים השונות. יצויין, שבמסגרות תכנית האב (1988) הובאה רשימת ערים אשר יש להכין להן בעדיפות ראשונה תכנון כללי לאספקת מים, ביניהן: תל אביב, ירושלים, חיפה, באר שבע, אילת, כרמיאל, ערד, מצפה רמון, קרית גת, נצרת ועפולה.

רבים מן התכנונים המפורטים של המתקנים לאספקת מים לערים נעשו ב-1991, מקצתם טרם הסתיימו; לערים אחדות טרם הוחל בתכנון מפורט.

מהטבלה עולה, כי לכמה מהערים אמנם הושלם התכנון הכללי והוחל בתכנון המפורט, אבל עדיין לא הוחלט מה החלופה התכנונית העדיפה למקור המים הנוספים. נציבות המים, מקורות ותה"ל, עם העיריות של הערים הנוגעות בדבר - חיפה, כרמיאל, צפת, קצרין, באר שבע, אילת ואחרות - דנות זה חמש עד עשר שנים בסוגיה כיצד לפתור את הבעיות הקשורות לתכנון הכללי וכן בקביעת מקורות המים וזמינותם, אך עדיין לא הוחלט על פתרון הולם. זה כמה שנים שמערכת אספקת המים בכמה מן הערים הללו - כגון, אילת וחיפה - הגיעה לשיא יכולת האספקה. מאחר שהתכנון לשלביו והקמת המתקנים עשויים להימשך שנים מספר עד להשלמתם, ברי שפיגור בקבלת ההחלטות ובהשלמת התכנון יפגע באספקת המים הסדירה והאמינה לערים אלה.

הביקורת העלתה, כי יש שהחלו בהקמתו או בתגבורו של מפעל לאספקת מים בטרם הושלם התכנון המפורט. נקיטת דרך זו היא מתכון לכישלון בביצוע ולהוצאות ניכרות היורדות לטמיון, מחמת עיכוב הביצוע, היעדר תכניות או שינויים במהלך הביצוע וכד'. תכנון מפורט נאות ובזמן הוא תנאי הכרחי להוצאת מכרז להקמתו של המפעל או לתגבורו. לדוגמה, בביצוע התגבור של מפעל האספקה לירושלים - הנחת הקו הרביעי לעיר, אשר הוחל בטרם הסתיים התכנון המפורט - התגלו קשיים. אחת הסיבות לעיכוב בתחילת התכנון המפורט, שבאחריות מקורות, נעוצה באי-הקצאת תקציב מתאים במועד, אם על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר ואם על ידי נציבות המים. לדעת מבקר המדינה, אין לאשר התחלת ביצוע בטרם הושלם התכנון במלואו. עלות התכנון המפורט מגיעה בממוצע ל-4% עד 6% מעלות ביצוע הפרויקט. הואיל וההוצאה בשיעור כזה קטנה יחסית, רצוי ונכון הוא להקדים את התכנון כדי למנוע הפסדים אפשריים, גדולים הרבה יותר, במהלך ביצוע בטרם הושלם התכנון.

בגלל הפיגור הניכר שהיה בשנות השמונים בהכנת תכנון כללי ותכנון מפורט לאספקת מים לערים, הוזמנו מתה"ל, מאז ספטמבר 1990, עשרות תכנונים, והדבר הקשה על המתכנן. תנאי לחץ ודחיפות פוגמים בתכנון ואינם מאפשרים העמקה בו. בלחץ הזמן הוזמנו בעיקר "סיכומי נתוני תכנון" (סנ"ת - תכנון תמציתי ובלתי מקיף) במקום שיוזמן תכנון כללי, יסודי ושלם.

מועדי הכנת התכנון הכללי והתכנון המפורט לאספקת מים לערים השונות במדינה*

הערות	תכנון מפורט	תכנון כללי	קודם	העיר
	טרם הוחל	אוג' 1991	1981	קרית שמונה
	1991 (הוחל)	פבר' 1991	1975	מעלות**
		(סנ"ת***)	(ת"א)***	
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	אוק' 1991 (חלקי)	דצמ' 1990	1979 (ת"א)	קצרין**
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	1991 (חלקי)	1990 (סנ"ת)	1977	צפת*
		ספט'		
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	1991 (חלקי)	ספט' 1990 (סנ"ת)	1975 (ת"א)	כרמיאל*
	טרם הוחל	יוני 1991	1986	נצרת עילית**
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	1991 (טרם)	אוק' 1990	1987	חיפה
	הושלם)			
	אוג' 1991 (חלקי)	אוק' 1990	1982	חדרה
	ספט' 1991 (חלקי)	ינו' 1991 (סנ"ת)	1975	נתניה*
	1991 (חלקי)	1991		ראש העין**
	טרם הוחל	יולי 1989		תל אביב-יפו
	1991 (טרם)	מארס 1991	1982	בת ים
	הושלם)			
	1991 (טרם)	פבר' 1991	1982	חולון
	הושלם)			
	טרם הוחל	פבר' 1991		ראשון לציון
	טרם הוחל	1990	1985	לוד*
	טרם הוחל	1990	1979	רמלה
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	1991	1991		מודיעין
	ספט' 1991, (טרם)	נוב' 1990 (סנ"ת)	1987	רחובות
	הושלם)			
	1990, 1991, (טרם)	1989	1985	ירושלים
	הושלם)			
	טרם הוחל	טרם הוחל	1980	אשדוד*
	1991 (טרם הושלם)	מארס 1991 (סנ"ת)	1979	בית שמש**
	1991	1990	1979	אשקלון*
	דצמ' 1990	1991	1982	קרית מלאכי**
	טרם הוחל	1991	1978	קרית גת**
	טרם הוחל	1991 (סנ"ת)	1981	שדרות**
		בהכנה)		
	טרם הוחל	1991 (סנ"ת)	1981	נתיבות**
		בהכנה)		
	טרם הוחל	נוב' 1990 (סנ"ת)	1981	אופקים**
		בהכנה)		
	ספט' 1990 (טרם)	1991 (סנ"ת)	1982	ערד**
	הושלם)			
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	דצמ' 1990 (חלקי)	נוב' 1990	1980	באר שבע**
	אוק' 1991 (טרם)	1991 בהכנה	1981	דימונה**
	הושלם)			
	טרם הוחל	1991 בהכנה	1981	ירוחם**
	מארס 1991 (חלקי)	1991 בהכנה	1985	מצפה רמון**
טרם נקבעה חלופה תכנונית למקור המים	אפריל 1991 (טרם)	דצמ' 1990	1983	אילת**
	הושלם)			

* הערים מובאות בסדר יורד מצפון הארץ לדרומה.

** עיר שאוכלוסייתה תגדל ב-50% או יותר ב-5 השנים הבאות.

*** ת"א - תכנית אב.

**** סנ"ת - סיכום נתוני תכנון - תכנון כללי תמציתי.

לא נקבע גוף, או צוות, המוסמך לבחון, לעקוב ולהחליט על ביצוע תכנון אספקת המים העירונית, הכנת מאזני מים אזוריים, תכניות אב אזורית, עדכון תכנון כללי ומפורט והזמנת תכנונים כאלה. ועדת היגוי התכנון שליד נציבות המים אינה עוסקת במכלול הזה. הצעות שהעלתה תה"ל, להתיר לה להכין תכנון כללי לאזורים שונים, נדחו בידי נציבות המים, רובן בנימוק שהתכנון אינו דחוף. הביקורת העלתה, שהתכנון מבוצע, בדרך כלל, לשם פתרון בעיה דחופה ולוחצת, ולא בראייה כוללת, ובתהליך שיטתי ומבוקר לטווח הקצר ולטווח הארוך.

התכנון והפיתוח לתגבור אספקת המים

לחיפה, כרמיאל ואילת

כאמור, באמצע 1990 לא היו לרוב הערים במדינה תכנון כללי ותכנון מפורט מעודכנים. לערים אחדות - כגון חיפה, כרמיאל, קצרין, צפת, באר שבע ואילת - אמנם יש תכניות מעודכנות בחלקן, אך הדיונים מתמשכים זה חמש עד עשר שנים, בשל מחלוקות בין גורמי המים השונים (נציבות המים, מקורות, תה"ל) והעיריות עצמן, בעניין מערכות המים והמקורות שמהם יספקו את התוספת הנדרשת לערים אלה. נמצא, כי גם לערים שיש להן תכניות כאלה, לא בוצע עד כה, התגבור הנדרש.

התוצאה מחילוקי הדעות בין הגורמים השונים, היא שאין מקבלים החלטות המאפשרות להתחיל בתגבור מפעלי המים. לפיכך, ערים אחדות הגיעו לניצול מירבי של מקורות המים שלהן, ובשנים הקרובות הן עלולות להיקלע למחסור במי שתייה. רוב הערים הנדונות קולטות עולים רבים וצפוי שאוכלוסייתן תגדל במידה ניכרת בארבע - חמש השנים הקרובות. מכאן הדאגה הגוברת מהיעדר פתרון לתגבור תשתית המים (ואף תשתית הביוב) שלהן. האחריות למצב זה מוטלת בראש וראשונה על משרד החקלאות, נציבות המים ומקורות וכן על אגף התקציבים שבמשרד האוצר. דוגמה מובהקת למצב זה היא העיר באר שבע, אשר הייתה למוקד בנייה ופיתוח מואצים כמטרופולין בדרום הארץ. צפוי שאוכלוסיית העיר תגדל ביותר מ-50% בתוך כחמש שנים, העיר הוכרזה באחרונה אזור פיתוח א'. חרף כל אלה יש פיגור ניכר בפיתוח המתקנים הנדרשים לתגבור אספקת המים, מצד אחד, ולתגבור מתקני הטיהור ולסילוק שפכי העיר, מצד שני.

משרד מבקר המדינה בחן במיוחד את התכנון והפיתוח לתגבור אספקת המים לחיפה, כרמיאל ואילת; להלן הממצאים שהועלו:

אספקת המים לעיר חיפה

נתוני האוכלוסייה

בחיפה התגוררו בסוף דצמבר 1990 כ-246,000 תושבים. על פי תחזיות מינהל התכנון שבמשרד הפנים, בהתאם לתכנית תפוסת האוכלוסייה במדינה, בשנת 1995 תמנה אוכלוסיית העיר 285,000 תושבים, בשנת 2005 - 290,000, בשנת 2015 - 300,000; הקיבולת המלאה של האוכלוסייה בעיר היא 350,000 תושבים.

על פי נתוני משרד הקליטה, ב-1990 נקלטו בחיפה כ-26,000 נפש וב-1991 (עד סוף ספטמבר) עוד כ-15,000 נפש; דהיינו מתחילת 1990 ועד סוף ספטמבר 1991 גדלה אוכלוסיית העיר בכ-18%.

מקורות המים

מרבית מי השתייה לחיפה מספקת חברת מקורות, היתר מסופקים מקידוחי מים פרטיים. אלה מים מהכנרת וממי תהום המסופקים באמצעות שני מפעלי מים אזוריים של מקורות: מפעל גליל מערבי-קישון (גמ"ק), המספק כ-21 מלמ"ק מים בשנה, ממי תהום ומן הכנרת, ומפעל חוף הכרמל, המספק כ-5 מלמ"ק מים בשנה ממי תהום.

על פי נתונים של חברת מקורות ושל אגף המים, הביוב והניקוז בעיריית חיפה (להלן - אגף המים), מפעלי המים האזוריים מסוגלים לספק לעיר כ-27 מלמ"ק בשנה; תצרוכת המים של העיר ב-1980 הייתה כ-24 מלמ"ק, ובשנת 1989 הגיעה לכ-26 מלמ"ק. על פי תחזית תה"ל, בשנת 1991 תצרוך העיר 27 מלמ"ק, בשנת 1995 - 35 מלמ"ק ובשנת 2000 - 40 מלמ"ק. התחזית מבוססת על תחזית גידול האוכלוסייה בחיפה ועל עליית רמת החיים. מתחזית תה"ל יוצא, שכדי לספק את צריכת מי השתייה לאוכלוסיית חיפה לקראת שנת 2000, יש לתגבר את אספקת המים לעיר בכ-50%.

הטיפול בתגבור אספקת המים לחיפה בשנים 1982 - 1991

תכנית אב לאספקת מים לעיר חיפה הוכנה בידי תה"ל ב-1972. ב-1982 הכינה תה"ל, על פי הזמנת נציבות המים, תכנית חדשה להגברת אספקת המים לחיפה.

בשנים 1982 - 1988 קיימה תה"ל דיונים רבים והכינה תזכירים שבהם נבחנו מקורות המים שיספקו את תוספת המים הנדרשת לחיפה. בהשוואה בין החלופות נמצא, כי התפלת מי מעיינות נחל התנינים המליחים והזרמתם לחיפה הן החלופה הזולה, מבין החלופות שנבחנו, ואילו התפלת מי ים היא היקרה מכולן. רק באוגוסט 1988 קיבל נציב המים החלטה בעניין הרחבת מפעל חוף הכרמל והורה, כי תכנון הרחבת המפעל יכלול הפניית כמות של 7.5 מלמ"ק בשנה לחיפה. נציב המים המליץ לגשת בלי דיחוי להרחבה ולהתחיל בעבודות עוד במהלך 1988. בסוף אותה שנה הוחל בביצוע כמה מהמתקנים הנדרשים לפיתוח מפעל חוף הכרמל, אך השלמת הפיתוח נפסקה. בתשובתה של עיריית חיפה, מדצמבר 1991, למשרד מבקר המדינה נאמר, כי נציבות המים שבמשרד החקלאות טרם הקצתה את המשאבים להמשך ביצוע קו המים ממפעל חוף הכרמל לחיפה.

מנהל אגף המים בעיריית חיפה פנה באוקטובר 1990 במכתב אל נציב המים והזכיר לו את התחייבותו מ-1988 לפעול מייד לתגבור אספקת המים לעיר. הוא ציין במכתבו, כי בשנתיים - שלוש הקרובות מיועדות להיבנות בעיר כ-10,000 דירות לעולים (40,000 נפש נוספים); להרחבת מפעל חוף הכרמל יידרשו שלוש - ארבע שנים, ועד אז העיר עלולה להישאר בלי אספקת מים סדירה; לפיכך, יש לדרוש ממקורות לפעול לאלתר להרחבת המפעל.

באוקטובר 1990 פרסמה תה"ל תכנית אב למפעל חוף הכרמל שיספק תוספת מים לחיפה. ועדת השיפוט העליונה למפעלי מים אישרה בפברואר 1991 את ביצועו של שלב נוסף בהרחבת המפעל, אך הביצוע טרם החל.

מפעל התפלת מים

בחודשים אפריל - ספטמבר 1991 התנהלה התכתבות ענפה ונערכו פגישות בין ראש עיריית חיפה לבין שר החקלאות ויועצו לענייני מים (נציב המים הנוכחי) בנושא תגבור אספקת המים לעיר. יועץ השר טען, כי ההידלדלות החמורה של מקורות המים בגליל המערבי ובכנרת מטילים ספק ביכולת לספק את כמות המים הנדרשת לחיפה בכל שנה. הוא הציע, כי העירייה תבחר בהתפלת מים (מי ים או מים מליחים), כפתרון מהיר לתגבור האספקה לעיר. הוסכם בין הצדדים, כי תה"ל ומומחים מחוצה לה יערכו סקר היתכנות למפעל להתפלת מים, ובו ייבחנו האפשרויות הטכנולוגיות השונות להתפלה והכדאיות הכלכלית; כן ייערך סקר הידרולוגי לבחינת מקורות המים המליחים באזור חיפה, לצורך הזנת מתקן ההתפלה. העירייה הודיעה, כי הפעילה תכנית מיוחדת לצמצום איבודי מים בעיר וכי צריכת המים ב-1990 הצטמצמה בשיעור של 12%. כן ביקשה העירייה כי נציבות המים תדאג להשלים מייד את קו המים ממפעל חוף הכרמל לחיפה, אשר הוחל בהנחתו והופסק; וזאת לצורך אבטחת אספקת המים לעיר עד שיושלם מתקן ההתפלה המוצע. מן האמור לעיל עולה:

ב-1982 הוחל בתהליך לתגבור אספקת המים לחיפה, המנצלת כיום יותר מ-90% מכמות המים שאפשר לספק לה, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הגיע התהליך לכלל סיום, על אף הדחיפות בביצועו.

רק בעת האחרונה (1991) הוזמנו והוכנו בתה"ל מאזני מים מעודכנים לאזורים הסמוכים לחיפה, אך הביקורת העלתה, כי מאזן המים לאזור הגליל המערבי, שהושלם ביוני 1991, אינו מפורט דיו ואינו כולל את כל האזור הנדרש לבחינה. לאזור הגליל המערבי טרם הוחל בהכנת תכנית אב מעודכנת שתבסס על מאזן המים האזורי. תכנית אב אזורית מפורטת תאפשר לבחון מה הם מקורות המים שמהם אפשר וכדאי לספק מים נוספים לעיר (כולל מתקן התפלה).

זה שנים דנים במשק המים בהתפלת מים מליחים או מי ים, אך עד מועד סיום הביקורת לא נערכה על ידי נציבות המים בדיקה יסודית ומעמיקה של ההיתכנות למפעל התפלה, על כל היבטיו. על אף ההתפתחות הטכנולוגית בעולם, בשנים האחרונות, לא נעשתה בחינה רחבה של שיטות ההתפלה השונות, יעילותן ועלותן למדינה ולמשק המים. בתשובת מקורות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1991, נאמר, כי בעיית ההתפלה נדונה עתה בוועדה מיוחדת שהקים שר החקלאות, והיא בוחנת כמה נושאים: שילוב התפלה בתחנת כוח, עדיפויות להתפלת מים מליחים וחדשנות טכנולוגית בהתפלה. הנושאים נבחנים גם במסגרת שיתוף פעולה בין ישראל לארה"ב.

בדיונים שנערכו על כדאיות התפלת מים לצורך תגבור אספקת המים לחיפה, הועלו הערכות שונות לעלות של מ"ק: על פי מסמכי תה"ל, הקשורים בתגבור אספקת המים לחיפה, התפלת מ"ק של מי ים בהיקף גדול בשיטה מסוימת עולה יותר מ-1.0 דולר למ"ק, ואילו על פי מסמכי יועץ שר החקלאות (כיום נציב המים), העלות על פי אותה שיטה נעה בין 0.6 ל-0.9 דולר למ"ק. גם ההערכות של עלות ההתפלה של מים מליחים שנויות במחלוקת בין מומחי תה"ל לבין יועץ שר החקלאות. בהשוואה בין עלויות של התפלת מי ים, או מים מליחים, לעלויות של מים ממקורות אחרים, יש להביא בחשבון את כל הנתונים המשפיעים, כגון מחיר ההון, מחיר האנרגיה, היקף ההתפלה, הולכת המים, איגומם וחלוקתם. מדדים שונים עשויים לגרום לטווח רחב של הערכות. לדעת מבקר המדינה, יש צורך לבחון את עלויות ההתפלה על בסיס אחיד ומוסכם בהשוואה לעלויות של הפקת מים אחרים במערכת, כדי לקבוע מתי, היכן ובאלו עלויות יהיה כדאי להתפיל מים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר נציב המים, כי בידי נציבות המים הצעות מסחריות, מאוקטובר 1991, להתפלת מי ים במחיר של 65 - 67 סנט למ"ק. לדעת מבקר המדינה, אין היגיון כלכלי להתפיל מים בעלות כזאת, כל עוד נמכרים מים לשימושים אחרים בפחות מ-20 סנט למ"ק. יתירה מזו, המחיר האמור טרם נבדק ולא ברור כלל על אלו הנחות הוא נשען.

אספקת המים לחיפה וסביבתה אינה בעיה נפרדת, אלא בעיה הקשורה במערכת הארצית והיא חלק ממנה (אספקת המים לאילת, לעומת זאת, היא דוגמה מובהקת לאספקה נפרדת ומנותקת מהמערכת הארצית). אם יתוספו למערכת הארצית עוד מקורות, היא תוכל לספק את המים הנוספים הנדרשים לערים וליישובים אשר לאורכה. לדעת מבקר המדינה, התפלת מים כמקור מים למערכת הארצית היא נושא כלל ארצי, הראוי להיבחן בחינה הנדסית-כלכלית כוללת במסגרת מאזן המים הכולל של המדינה. אם יוחלט להתפיל מים מליחים, כמו מי מעיינות התנינים, יוכלו להוסיפם למערכת הארצית בדרך הקצרה ביותר, ולספק לחיפה מים אחרים מהמערכת הארצית, אף זאת בדרך הקצרה ביותר, הדורשת השקעות והוצאות מזעריות. בזה יתרונה וגמישותה של המערכת הארצית ולצורך זה נבנתה.

אספקת מים לכרמיאל

נתוני האוכלוסייה

בכרמיאל התגוררו בסוף דצמבר 1990 כ-24,000 תושבים, על פי תחזיות מינהל התכנון במשרד הפנים, בהתאם לתכנית תפרוסת האוכלוסייה במדינה, בשנת 1995 תמנה אוכלוסיית העיר 45,000 תושבים, בשנת 2000 - 50,000 תושבים, ובשנת 2015 - 60,000 תושבים; הקיבולת המלאה של אוכלוסיית העיר היא 75,000 תושבים.

על פי נתוני משרד הקליטה, ב-1990 נקלטו בכרמיאל כ-3,250 נפש וב-1991 (עד סוף ספטמבר) עוד כ-2,650 נפש, דהיינו אוכלוסיית העיר גדלה בכ-25% מתחילת 1990 ועד סוף ספטמבר 1991.

מקורות המים

את מי השתייה לכרמיאל (כולל כפרים ומצפים בסביבתה) מספקת חברת מקורות ממפעל כרמיאל, המורכב מארבעה קידוחים (שלושה קידוחי מגד כרמים וקידוח שזור).

כוסר ההפקה המירבי של מפעל כרמיאל בארבעת הקידוחים יחדיו הוא כ-27,000 מ"ק ביממה. הצריכה בפועל במפעל בשנת 1989 הייתה כ-21,000 מ"ק ביממה. הצריכה ב-1991, נוכח גידול האוכלוסייה ב-25%, מתקרבת לכוסר האספקה של מפעל המים העירוני. בהתחשב בתקלות אפשריות במתקני האספקה (השבתת קידוח למשל) נשקפת סכנה שיחסרו לה מים, במיוחד בימי שיא הצריכה בקיץ.

על פי תחזית תה"ל, צריכת המים בכרמיאל, בהתאם לגידול האוכלוסייה הצפוי בעיר ועליית רמת החיים, תהיה בשנת 1992 - 5.0 מלמ"ק, בשנת 1995 - 7.6 מלמ"ק ובשנת 2010 - 10.7 מלמ"ק. יוצא אפוא, שכדי לספק את תצרוכת מי השתייה בכרמיאל לקראת שנת 2010, יש לתגבר את אספקת המים לעיר פי שנים ויותר.

שלבי הטיפול בתגבור מפעל כרמיאל בשנים 1986 - 1991

בשנים 1986 - 1988 ניטשו ויכוחים מקצועיים חריפים בין מקורות ותה"ל מצד אחד לבין נציבות המים, מצד שני, על קדיחתו של קידוח נוסף - מגד כרמים 4 - לתגבור מפעל כרמיאל. מקורות ותה"ל סברו, שיש לבצע את הקידוח, הן לצורך הגדלת כמות המים לעיר והן כגיבוי לכשל של אחד מהקידוחים הקיימים. בגלל כשל באחד הקידוחים העמוקים יורדת מיד אספקת המים לעיר בשיעור של כ-30%. נציבות המים החליטה באותה העת לספק למפעל כרמיאל מים נוספים ממפעל עין זיו בנחל קרן ומקידוח חדש בשומרה, אלא שתוספת זו תספיק, לדברי הנציבות, לשנתיים - שלוש בלבד.³

בתחילת 1990 שוב עלתה בכל חריפותה בעיית תגבור אספקת המים לכרמיאל. ראש העירייה פנה לנציב המים בדרישה לפתרון מהיר של הבעיה נוכח קליטת העולים הרבים והפיתוח המואץ של העיר. בתזכיר בנושא אספקת המים לכרמיאל, שהכינה תה"ל באוקטובר אותה שנה, הובאה תחזית שלפיה ב-1995 תמנה אוכלוסיית העיר כ-60,000 נפש. בתזכיר המליצה תה"ל לבצע את קידוח מגד כרמים 4.

בתחילת 1990 הבהירו אנשי מקורות ותה"ל לעירייה, כי קו הביוב שלה, העובר ליד קידוחי מגד כרמים, גורם לזיהום מי הקידוחים עקב גלישות ביוב לוואדי ומסכן את תושבי העיר. בסוף נובמבר שלח מהנדס התברואה המחוזי במשרד הבריאות מכתב לראש העירייה ובו הזהיר, כי מערכת הביוב מזהמת את מי השתייה לעיר, וכי יש לבצע מייד את המאספים הראשיים של הביוב ואת המתקנים לטיפול בשפכים.

בישיבתה מנובמבר אותה שנה אישרה ועדת משנה של ועדת השיפוט העליונה למפעלי מים את קידוח מגד כרמים 4. הוועדה ביקשה לגשת בהקדם לתכנון הקידוח וביצועו. להערכת חברת מקורות, יידרשו שנתיים לקדיחתו וצידודו של הקידוח.

בסוף 1990 אושר הקידוח גם בוועדת הקידוחים שליד נציבות המים, בתנאי שניצול המים יהיה על חשבון צמצום שאיבה במערב, בקידוחי אגן הנעמן שממליחים, אך ביצועו הוקפא בידי נציב המים הקודם, משום שלא נעשה עד אז מאזן מים כולל לאזור הגליל המערבי. לדעת נציב המים הנוכחי, כפי שהובאו בתשובתו מדצמבר 1991, למשרד מבקר המדינה, אין לקדוח את קידוח מגד כרמים 4, בשל שאיבת היתר הקיימת במאגר מי התהום המקומי.

נציב	המים	הזמין	חישוב	מאזן	מים	חדש

³ כרמיאל קיבלה תוספת מים קטנה מעין זיו, אך קידוח שומרה 6 שנקדח הכזיב, וקידוח שומרה 7 לא נקדח כלל.

לגליל המערבי. לדעתו, את אספקת המים למפעל כרמיאל יש לתגבר בשאיבה מהכנרת או על ידי התפלת מים מליחים. מכל האמור לעיל עולה, כי ההליכים לתגבור ולגיבוי אספקת המים לכרמיאל, שהחלו באמצע שנות השמונים, טרם הגיעו לסיומם, אף כי העניין דחוף. לדעת מבקר המדינה, הפסיחה הממושכת על שתי הסעיפים עלולה לפגוע בעיר ובפיתוחה.

לדעת מבקר המדינה, יש לדאוג לאלתר להשלמת מתקני הביוב הנדרשים לעיר. כמו כן, על הגורמים המוסמכים לבחון את האפשרות ליצור זיקה בין השקעת כספי מדינה בתגבור אספקת מים לכל עיר ויישוב לבין הסדרת עניין נושא הביוב - איסוף וסילוק נאות של השפכים.

אספקת המים לעיר אילת

נתוני האוכלוסייה

בסוף שנת 1991 התגוררו באילת כ-26,300 תושבים והופעלו כ-6,500 חדרים במלונות. על פי תחזיות מינהל התכנון במשרד הפנים, בהתאם לתכנית תפוסת האוכלוסייה במדינה, צפוי גידול באוכלוסייה ובמספר החדרים במלונות, ולפיכך גידול בצריכת המים. להלן הפרטים:

שלב פיתוח מלא	1995	2010	
אוכלוסייה (אלפים)	32.0	40.0	50.0
חדרים במלונות (אלפים)	9.3	13.1	15.4
צריכת מים שנתית (מל"ק)	10.5	13.9	17.1
צריכה ביום שיא (אלפי מ"ק)	45.2	59.9	73.5

העיר אילת מסוגלת לקלוט עולים חדשים ולספק מקומות תעסוקה, בעיקר על ידי פיתוח ענף התיירות.

מקורות המים

אילת מקבלת את מימיה ממפעל "הערבה הדרומית" של חברת מקורות, המורכב מקידוחי פארן וקידוחי אבן החול הנובית המספקים כ-73% מהכמות הכוללת, ומתקן התפלה של מים מליחים בסבחה שליד אילת שמספק את יתרת המים לעיר.

כבר בקיץ 1988 הגיעה צריכת המים באילת לשיעורים שבעטיים היה צורך להפעיל ברציפות, במשך כל שעות היממה, את כל המתקנים המספקים מים לאילת.

על פי דוח תה"ל מאוקטובר אותה שנה, הגידול הצפוי בתצרוכת המים נאמד ב-1,500 מ"ק ביממה. לכן יש לבצע לאלתר סדרת עבודות, כגון: הקמת בריכת אילת בנפח 15,000 מ"ק; הגדלת כושר השאיבה של תחנת יטבתה; הגדלת כושר ההתפלה באילת בכ-2,500 מ"ק ביממה. כן הומלץ ברוח ליעל את מערך אספקת המים האזורי, על ידי המרת מים שפירים להשקיה במים מליחים ובמי קולחים. כמה מההמלצות בוצעו, וכמה המלצות לא בוצעו עד לסיום הביקורת (כגון, הקמת בריכת אילת או המרת מים שפירים במי קולחים).

בדוח נקבע, שכמות המים הדרושה לאילת וליישובים אחרים באזור היא 45,300 מ"ק ביממה בשנת 1988, ואילו כושר האספקה של מקורות המים במפעל הערבה הדרומית מגיע ל-47,000 מ"ק ביממה. בפועל, בהתחשב בתקלות במתקנים השונים, בייחוד בימי צריכת השיא בקיץ, נשקפת סכנה של מחסור במים. מים נוספים לתגבור האספקה לאילת יהיה אפשר לספק ממאגר מי התהום של אבן החול הנובית.

גם מתזכיר של חברת מקורות מאוקטובר 1991 עולה, שנוסף על בעיות אספקת המים בימי שיא, עדיין קיימת בעיה חריפה של שאיבת יתר ממאגר מי התהום בפארן. למרות המלצת ההידרולוגים שלא לשאוב יותר מ-4.0 מלמ"ק, שאבה מקורות בשנה האחרונה כ-4.8 מלמ"ק. כתוצאה משאיבת היתר אובחנה ירידת מפלסים חריפה. לכן מתוכננת הפסקת השאיבה משני קידוחי פארן.

יצוין, שתצרוכת המים השנתית לנפש באילת היא הגדולה בארץ. בשנת 1990 הגיעה הצריכה לכדי פי 2.1 מירושלים, פי 1.9 מחיפה ופי 1.4 מתל אביב.

בשנת 1991, בעקבות אמצעי חיסכון שנקטה עיריית אילת, נרשמה ירידה ניכרת בצריכת המים. הצריכה המשוערת לשנת 1991 היא כ-6.6 מלמ"ק, לעומת 7.3 מלמ"ק בשנת 1990, והיא דומה לזו של שנת 1987. אולם על אף הירידה בצריכת המים, לפי הערכת עיריית אילת, צפוי מחסור חמור במים בקיץ 1992. המחסור מוערך ב-3,600 מ"ק מים ביממה.

הטיפול בתגבור אספקת המים לאילת

מתקן משולב להפקת חשמל ולהתפלת מים: נוכח הצורך לתגבר את אספקת המים לאילת, הציעה חברת מקורות, במאסר 1989, להקים תחנת כוח לייצור חשמל בהספק של עד 25 מגוואט נטו, בשילוב מתקן להתפלת מי ים של כ-1.5 מלמ"ק מים בשנה. התחנה נועדה לנצל תשתית קיימת בתחנת הכוח הישנה באילת. באותו מועד לא נבחנו חלופות אחרות לתגבור אספקת המים לעיר.

התכנית הובאה לדיון לפני שר האוצר, שר החקלאות ושר האנרגיה והתשתית, וביוני 1989 הם החליטו לפרסם מכרז סגור להקמת המתקן. נציב המים התנה את הקמת המתקן בכך שמחיר המים המותפלים לא יעלה על 30 סנט למ"ק, במחירי אוקטובר 1989.

מתוצאות המכרז שפורסמו רק בנובמבר 1990 עולה, כי אף הצעה לא עמדה בדרישת המכרז בעניין מחיר המים המותפלים. יש להדגיש, כי עוד בטרם הוכן המכרז, התנגדה עיריית אילת להצבת המתקן המשולב באתר תחנת הכוח הישנה ולניצול תשתיתה הקיימת. בחירת אתר אחר למתקן המוצע, היה בו כדי להשפיע על כדאיותו של הפרויקט. מתברר, כי לא נעשתה בדיקה כלכלית של הצעת חברת מקורות בטרם פורסם המכרז. נוכח התנגדותה של העירייה אפשר לראות במשאבים שהושקעו במכרז בזבוז זמן וממון. במשך תקופה של שנה ושמונה חודשים מקבלת ההחלטה לפרסום המכרז, לא נדונו אמצעי תגבור אחרים שיספקו את צורכי העיר במים.

תכנית להרחבת מתקן ההתפלה הקיים: לאחר דיונים שהתקיימו בין נציב המים דאז לבין חברת מקורות בנובמבר 1990, הורה נציב המים למנכ"ל מקורות להתחיל בהרחבת מתקן ההתפלה בסבחה ליד אילת. יצוין, כי באותו מועד לא הייתה בידי נציבות המים תכנית כוללת מאושרת שבה נבחנו חלופות שונות לפיתוח מקורות המים לעיר.

רק בדצמבר אותה שנה הגישה תה"ל לנציבות המים תכנית אב לפיתוח מפעלי מים - ערבה דרומית בשנות התשעים.

בתכנית נאמר, בין היתר, שכ-40% מתוספת המים לאילת תבוא בעתיד מהתפלת מי ים, או מהתפלת מים מליחים. כן צוין בתכנית, כי יש להשלים את העבודות שנקבעו בתכנית האב משנת 1981, במערכת המים, במניעת המלחת מי התהום באזור ובהסדרת ביוב אילת.

התכנית כללה המלצה לניצול קולחי אילת, אשר מקצתם ימירו שימוש במים שפירים לצורך השקיה בחקלאות ויתרתם תוחדר למאגר מי התהום.

בינואר 1991 הוגשה לנציבות המים תכנית להרחבת מתקן התפלה למים מליחים בסבחה, שהכינו תה"ל וחברת מקורות במשותף.

התכנית מציעה להרחיב את מתקן ההתפלה הקיים לתפוקה של 6,000 מ"ק ביממה בשלב א' (שנת 1992) ו-12,000 מ"ק ביממה בשלב ב', שיבוצע כעבור שנים אחדות. בקביעת מקור מי הגלם למתקן

ההתפלה, התבססה התכנית על דוח של תה"ל ממאי 1988, שלפיו נפח המים המליחים הזמינים לניצול באזור נאמד בכ-9 מלמ"ק בשנה, מהם כ-4 מלמ"ק מהמילוי החוזר הטבעי וכ-5 מלמ"ק מהרזרבה שנצברה במאגר.

יועץ המים לשעבר של שר החקלאות התנגד לפתרון זה, והודיע לכל הגורמים הנוגעים בדבר, כי לדעתו התפלת מי ים עדיפה מהתפלת מים מליחים, שפירושה שאיבת יתר ממאגרי מי התהום. במכתב לנציב המים דאז, היועץ קבע שיש לטפל בדחיפות במי הקולחים של העיר ולהביאם עד לרמה של מי השקיה; כמו כן, יש לאפשר את החדרתם של מי הקולחים המשופרים למאגר מי התהום. בדרך זו יובטחו מי גלם להתפלה, בלא ניצול יתר של מאגר מי התהום.

כן קבע היועץ, כי לפני התקנת המתקן, על עיריית אילת לנקוט אמצעי חיסכון ולהפסיק לגמרי להשקות גינות במים שפירים.

ביצוע המתקן: אחדים ממפעלי המים שמקורות מפעילה הם בבעלותה ואילו אחרים, שהוקמו על חשבון המדינה, נמצאים בנאמנותה. השקעות במפעלי המים ממומנות מתקציבי הפיתוח של המדינה. השקעות במפעלים, שבבעלותה של מקורות, ממומנות באמצעות הלוואות מהמדינה. מרבית עבודות הפיתוח במשק המים בוצעו באמצעות חברת מקורות, בלא מכרז. יועץ שר החקלאות דרש לפרסם מכרז לביצוע כל פתרון שיוחלט עליו לתגבור אספקת המים לעיר.

בנוגע לביצוע הרחבת מתקן ההתפלה בסבחה, התגלע סכסוך בין משרד האוצר לבין משרד החקלאות. משרד האוצר דרש שיפורסם מכרז לביצוע העבודה ואילו משרד החקלאות עמד על ביצוע באמצעות חברת מקורות ובלי מכרז. עקב חילוקי דעות אלה נדחתה תחילת העבודות לזמן רב. רק בנובמבר 1991 פורסם המכרז להקמת המתקן להתפלת מים מליחים, והעבודה אמורה להסתיים לקראת אוקטובר 1992. מכאן, שהמתקן לא יהיה מוכן בקיץ אותה שנה, בעונה שבה נרשמת צריכת השיא באילת. מאחר שבעיית הביוב באילת טרם נפתרה, יש להניח שמתקן ההתפלה יופעל בלי שתובטח החדרת מי קולחים למאגר מי התהום, וכתוצאה מכך יהיה ניצול יתר של המאגר.

הביקורת העלתה, כי עדיין ניתן להגדיל לאלתר בכ-2,000 מ"ק ליממה את תפוקת המים במתקן ההתפלה הקיים בעיר באמצעות ייעול המתקן (החלפת הממברנות). בריכת אילת (בנפח 15,000 מ"ק) שהייתה יכולה להקל על מצוקת המים בימים ובשעות של צריכת השיא, על אף שתוקצבה כבר ב-1988, הושלמה רק בנובמבר 1991. באילת תוכנן מתקן חדש ונפרד להתפלה, בשעה שאפשר היה, לדעת חברת מקורות, להרחיב את המתקן הקיים לתפוקה נוספת של כ-4,000 מ"ק ביממה, ובכך לזרז את תגבור מפעל המים ולחסוך כספים. לא נמצא תיעוד שמראה, כי נציבות המים נתנה את דעתה ובחנה את כל החלופות לתגבור המפעל, ואת ההצעות האחרות של המתכננים השונים.



בעיית אספקת המים לאילת ולצרכנים החקלאים בערבה הדרומית מוכרת כבר שנים רבות לקברניטי משק המים בארץ. לכן הוכנו תכניות שונות לפיתוח מקורות המים. בפועל, תהליך קבלת ההחלטות בעניין היה לקוי ולא תאם את קצב פיתוח העיר ואת הפוטנציאל הטמון בה, למקומות תעסוקה לעולים (ראה גם בדוח זה הפרק "בנייה למגורים באילת", עמ' 218).

נציבות המים לא בחנה חלופות ומשמעותן הכלכלית לפני קבלת החלטות, ונתנה יד לבזבוז זמן יקר על ידי פרסום מכרז למתקן משולב להפקת חשמל ולהתפלת מים, שהתברר, נוכח תוצאות המכרז, שאינו כדאי.

התברר, שהיה עיכוב גדול בכל הקשור לתגבור אספקת המים לאילת בשל הוויכוחים שניטשו בין הגורמים השונים, בעניין הפתרון ההנדסי המתאים ביותר, וכן בעניין מסירת העבודה לחברת מקורות, באמצעות מכרז או בלי מכרז. גם כאשר התקבלה החלטה להקים מתקן התפלה נוסף של מים מליחים באילת ולהשבת מי הביוב, לא חלה התקדמות בעניין.

על נציבות המים, משרד הפנים, משרד האוצר ועיריית אילת לנקוט צעדים מתאימים ומיידיים לפתרון בעיית הביוב, ולדאוג להחזיר למאגר מי התהום את כמויות המים המנוצלות מעל למותר, כדי למנוע את דלדול המאגר.

הקמת מתקנים לטיפול ולטיהור שפכים

ריכוז ממצאים

כמות השפכים שתיווצר בארץ ב-1995, אם יעלו כמיליון עולים כצפוי, היא כ-400 מיליון מ"ק, והיא גבוהה ב-33% מזו שיוצרה ב-1989. רשויות מקומיות רבות, שאוכלוסייתן צפויה לגדול באופן ניכר יצטרכו להתמודד עם הגידול בכמויות השפכים שייווצרו בתחומי שיפוטן ולהשקיע בפיתוח תשתית ביוב מתאימה.

משך הזמן לתכנונם ולהקמתם של מתקנים לטיפול ולטיהור שפכים הוא לפחות שלוש - ארבע שנים. שמונה מבין 29 רשויות מקומיות שאוכלוסייתן אמורה לגדול ב-50% ויותר עקב קליטת העלייה, טרם החלו בתכנון הרחבת המתקנים שלהן, כנדרש.

לשנת הכספים 1990 הועידו משרד הפנים ומשרד האוצר 30 מיליון ש"ח למתן הלוואות לרשויות מקומיות לצורך הקמת תשתיות ביוב, נוכח הצרכים הנובעים מקליטת העלייה. הרשויות המקומיות ניצלו רק 29% מהסכום האמור. לשנת הכספים 1991 יועדו למטרה זו 43 מיליון ש"ח; עד אוקטובר 1991 נוצלו 3 מיליון ש"ח בלבד.

טרם נקבעה רמת טיהור מחייבת של מי השפכים וממילא טרם פורסמו תקנות בעניין. קביעה זו תנחה באופן ברור את המתכננים, והיא עשויה לקצר את שלבי הדיונים בעת אישור התכניות על ידי הגורמים השונים.



1. כמות מי השפכים הנוצרת מדי שנה היא פועל יוצא של צריכת מים בעיקר בערים ובמפעלי תעשייה; כמות השפכים הנוצרת במגזר החקלאי מועטה יחסית. גידול האוכלוסייה ועלייה ברמת החיים תורמים לגידול בצריכה ובכמות מי השפכים. על פי תוצאות סקר שערכה נציבות המים, כמות השפכים שנוצרה ב-1989 הייתה בסביבת 300 מיליון מ"ק בקירוב. כמות שפכים הנאמדת בכ-400 מיליון מ"ק צפויה בשנת 1995, אם יעלו עד אז לארץ כמיליון עולים.

כדי למנוע סיכונים בריאותיים, מפגעים סביבתיים וזיהום מקורות המים, יש לטהר את השפכים ולסלקם. טיהור השפכים נדרש גם משום שמי ביוב מושבים לשימוש חוזר יהיו בשנים הקרובות ככל הנראה את עיקר תוספת המים למשק המים בישראל.

2. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לפיתוח תשתית ביוב בהתאם לגידול הצפוי באוכלוסייה. הביקורת נערכה במשרד לאיכות הסביבה, בנציבות המים שבמשרד החקלאות, במחוזות הצפון והדרום של משרד הבריאות, בוועדות לבנייה למגורים במחוז הצפון ובמחוז הדרום של משרד הפנים וביחידת פרויקט הביוב הארצי שבחברת "תה"ל". ביקורת קודמת בנושא הקמת מתקני ביוב, תפעולם ואחזקתם ראה ברוח שנתי 41, עמ' 424.

תשתית משק הביוב

1. על פי חוק רשויות מקומיות (ביוב) התשכ"ב-1962, רשות מקומית רשאית, ועל פי דרישת שר הפנים אף חייבת, להתקין מערכת ביוב בתחומה או בחלק ממנה. הרשות המקומית חייבת, על פי אותו החוק, להחזיק את הביוב בתחומה להנחת דעתה של רשות הבריאות. על פי החלטת ממשלה ממאי 1989 שאושרה על ידי הכנסת בפברואר 1990 הועברה סמכות זו של שר הבריאות לשר לאיכות הסביבה. תכנית להתקנת ביוב טעונה אישורים של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ושל שר הבריאות, או מי שימנה לכך. תכנית להתקנת מתקני טיהור וסילוק שפכים אל מחוץ לרשות המקומית טעונה גם אישור של שר החקלאות, או מי שימנה לכך. חוק המים התשי"ט-1959 קובע, כי אדם שברשותו גורם המזהם מים, שהפעלתו או השימוש בו מצריכים סילוק שפכים, חייב על פי צו של נציב המים להגיש לאישור תכנית המפרטת את דרך סילוקם של השפכים.

סקר איסוף, טיהור וניצול שפכים 1989, שערכה נציבות המים מצביע על כך, שבשנה זו נוצרו 293 מיליון מ"ק שפכים. עוד קובע הסקר, כי 273 מיליון מ"ק מתוכם (93%) נאספו במערכות ביוב מרכזיות ו-232 מיליון מ"ק מתוכם (79% מכלל השפכים) הגיעו למתקני טיפול וטיהור. כחצי מיליון בני אדם עדיין משתמשים בבורות סופגים, בעיקר ביישובי המגזר הערבי.

2. יש בארץ שני מתקנים גדולים ובהם מטופלים ומטוהרים השפכים ברמה גבוהה יחסית: שפכי דן (שפד"ן) מתקן המטפל בסילוק הביוב ביישובי גוש דן, ומפעל ביוב חיפה, הקולט את שפכי העיר חיפה ויישובים שמסביבה. שאר המתקנים הקיימים משרתים, בדרך כלל, יישוב אחד ולעיתים איגוד ערים. בחלק גדול מהם רמת הטיפול נמוכה מזו שבשני המתקנים הגדולים.

כבר בדוח שנתי 41 ציינה מבקר המדינה, כי השפכים במתקנים רבים שמפעילות רשויות מקומיות אינם מטוהרים כהלכה. הדבר נובע מהפעלה לקויה של המתקנים, מצב תחזוקה ירוד ועומס רב מהמתקן. רבים ממפעלי הטיפול והטיהור הוקמו בשנים 1973 - 1982, לפי הצרכים של אותה תקופה. התוכנית להרחיבם באמצע שנות השמונים, לא יצאה אל הפועל, והם מופעלים בעומסי יתר.

בדוח שנתי 41 צוין שרשויות מקומיות רבות מתעלמות מחובתן לפתח ולהפעיל כהלכה את מתקני הביוב. כן צוין שחילוקי דעות קיימים בין הגופים המטפלים בנושא הביוב באשר לרמת הטיהור הנדרשת. חילוקי דעות אלו מעכבים במקרים רבים פיתוח מערכות לטיפול ולטיהור שפכים.

הצורך בפיתוח מערכות לטיפול ולטיהור שפכים גובר נוכח הגידול הצפוי באוכלוסייה של רשויות מקומיות רבות, בעקבות קליטת העלייה. בגלל הגידול באוכלוסייה יהיה עליהן להתמודד עם כמויות שפכים גדולות יותר שייווצרו בתחומי שיפוטן.

היערכות רשויות מקומיות לפיתוח תשתיות ביוב

1. כאמור, הרשויות המקומיות נושאות באחריות לדאוג שהשפכים בתחומן יטופלו כראוי, וכן שהקולחים יסולקו ללא מפגע תברואי או אקולוגי.

רשויות מקומיות נוהגות לממן הקמת מתקנים לטיפול ולטיהור שפכים, בדרך כלל - באמצעות הלוואות הניתנות להן לצורך זה מתקציבי משרד הפנים. ההלוואות ניתנות כיום למשך עשרים שנה (שנה אחת ללא החזר הקרן), כשהן צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית שנתית בשיעור 5.5%. רשות מקומית זכאית לקבל את המימון הן לצורך תכנון המתקן והן לצורך הקמתו. המימון לצרכי תכנון ניתן לאחר שהפריקט אושר עקרונית ביחידת פרויקט הביוב הארצי שבחברת תה"ל (להלן - פ.ב.א.), המועסקת על ידי משרד הפנים. לקבלת המימון לביצוע נדרשים גם אישורים של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, משרד הבריאות, נציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה. פ.ב.א. מקצה כספים לפרויקטים השונים מהתקציב שמשרד הפנים מועיד לנושא זה ועוקב אחר ביצועו. משך הזמן הנדרש לתכנון מתקן לטיפול ולטיהור שפכים, לקבלת האישורים הנדרשים ולביצועו הוא לפחות שלוש - ארבע שנים.

2. נוכח הצרכים הצפויים עקב קליטת עלייה הועידו משרד הפנים ומשרד האוצר בשנות הכספים 1990 ו-1991 תקציבים מיוחדים למתן הלוואות לרשויות מקומיות לצורך הקמת תשתיות ביוב. להלן פרטים על תקציבים אלו¹ ועל ניצולם על פי נתוני פב"א מאוקטובר 1991. הסכומים הם במחירים שוטפים, במיליוני ש"ח:

השנה	התקציב	הניצול	הניצול ב-%
1990	30.0	8.7	29
* 1991	42.9	3.0	7

* שנת הכספים בת 9 חודשים והסתיימה ב-31.12.91.

מן הנתונים עולה, כי עד אוקטובר 1991 נוצל רק חלק קטן מהתקציב שהועמד להקמת תשתיות הביוב נוכח הצרכים הצפויים עקב קליטת העלייה.

3. על פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה, צפוי בשנים הקרובות גידול ניכר (מעל 50%) באוכלוסייתן של 33 רשויות מקומיות. לכן סיווג המשרד רשויות אלה, באוגוסט 1991, על פי יכולתן לקלוט תוספת שפכים. המתקנים בשלוש רשויות בלבד (קצרין, מעלות ונשר) יוכלו לקלוט ולטפל בתוספת השפכים שתנבע מתוספת אוכלוסייה. המתקן בצפת מתאים לקליטה ולטיפול בתוספת השפכים, אולם מערכת ההולכה צריכה הרחבה. 29 הרשויות הנותרות מתפלגות כדלקמן: במתקנים של 20 רשויות מקומיות - שאוכלוסייתן מנתה 396,000 נפש באוגוסט 1991 ועל פי האומדן תמנה 701,000 נפש ב-1995 - תידרש הרחבה נוספת במערכת הטיפול בהתאם לתוספת האוכלוסייה; המתקנים בתשע הרשויות המקומיות האחרות - שאוכלוסייתן לאוגוסט 1991 מנתה 207,000 נפש ועל פי האומדנים תמנה 315,000 נפש ב-1995 - אינם עונים על הצרכים הקיימים, לא כל שכן לקליטת תוספת שפכים.

משרד מבקר המדינה, בדק על פי נתוני פ.ב.א, באיזו מידה נערכו 29 הרשויות המקומיות האמורות לפתח את תשתית הביוב שלהן, כדי לתת מענה לקליטת תוספת שפכים. להלן ריכוז הממצאים:

מצב המתקן	מספר הרשויות	טרם הוחל בתכנון	הרשות נמצאת בשלבי תכנון	התכניות שאושרו	הוחל בביצוע
			ראשוני	מתקדם	
לטפל בשפכים	9	-	2	1	4
תוספת שפכים בעתיד	20	9	8	3	-
תחייב השקעה					
ס"ה	29	9	10	4	2

¹ הסכומים אינם כוללים תקציבים לפיתוח מתקני ביוב ביישובים שאינם קולטי עלייה.

4. על פי הערכת פ.ב.א, ההשקעה בהקמת מתקן טיהור ביולוגי-מכני² היא בממוצע כ-100 דולר לנפש; השקעה זו מהווה אחוז קטן מכלל ההשקעה לנפש בדיר. משך הזמן הממוצע לתכנון ולבנייה של יחידת דיור עומד כיום על 16 חודשים. לעומתו משך הזמן לתכנונם והקמתם של מתקני ביוב הוא לפחות שלוש עד ארבע שנים. לפיכך נדרש להקדים ולהקים מתקנים לטיהור ביוב, כדי שלא ייווצר מצב שבו תסתיים הבנייה למגורים, והדירות יאוכלסו לפני שהוקמו מתקני הטיהור לטיפול בתוספת הביוב.

מן הראוי, אפוא, ששר הפנים, לא ישאיר עניין זה לשיקול דעתן של הרשויות המקומיות, אלא ישתמש בסמכותו לפי חוק רשויות מקומיות (ביוב), התשכ"ב 1962, ויחייב את הרשויות המקומיות להתחיל לאלתר בתכנון ההרחבה הדרושה של המתקנים לטיפול ולטיהור שפכים, ואת הרשויות שבידיהן תכניות מאושרות - להתחיל בכל ההקדם בביצוען.

מעורבות משרדי הממשלה בנושא פיתוח תשתית

ביוב - ועדת מנכ"לים לענייני ביוב

בתהליך של אישור הקמתם של מתקנים לטיפול ולטיהור שפכים מעורבים, כאמור, כמה משרדי ממשלה: משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבריאות ונציבות המים שבמשרד החקלאות. כדי לתאם ביניהם בבואם ליזום פעולות הדרושות לפתרון בעיות הביוב, וכדי להנחות את פרויקט הביוב הארצי, הוקמה ב-1970 - בהסכמתם של משרדי הממשלה הנוגעים לנושא - ועדה של מנהלים כלליים המכונה "ועדת מנכ"לים לענייני ביוב".

בדוח שנתי 41, עמ' 424, ציינה מבקר המדינה, כי בשנים 1983 - 1990 התכנסה ועדת המנכ"לים, פעם אחת ויחידה ב-1988. הודגש בדוח, היעדרה של תכנית אב לביוב שתגדיר תקנים לסילוק ביוב ולטיהורו, ותכנון את התכנון האזורי והמקומי לטיפול ולסילוק שפכים. בהעדר תכנית כזו ונוכח אי-פעילותה של ועדת המנכ"לים לביוב, אין מדיניות ביוב כוללת.

בעקבות הדוח האמור של מבקר המדינה, החליטה הממשלה באפריל 1991 להקים מחדש ועדת מנכ"לים לתכנון, ניהול ושיקום משק הביוב בישראל. כחברי הוועדה נתמנו המנהלים הכלליים של משרד הכלכלה והתכנון (י"ר), משרד האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, משרד האנרגיה והתשתית, משרד הבריאות, משרד החקלאות ומשרד הפנים. כמו כן מונו כחברי הוועדה יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים ונציג מתאם פעולות הממשלה ביו"ש ובחבל עזה. הוועדה התכנסה לראשונה בנובמבר 1991, ופעם נוספת בינואר 1992.

הצורך בפעילותה ובמעורבותה של ועדת המנכ"לים לענייני ביוב, כגוף היוזם פעולות לפתרון בעיות ביוב וכגוף מתאם, מקבל משנה חשיבות בתקופה של תנופת בנייה מואצת ברשויות המקומיות, ונדרשות פעולות להרחבת תשתית הביוב, בהתאם לגידול הצפוי בכמויות השפכים.

אשר על כן, מן הראוי שוועדת המנכ"לים תקבע את סדרי עבודתה לעתיד לבוא באופן שתהא מעורבת בנעשה במשק הביוב, ותשפיע על פתרון בעיותיו בטווח הנראה לעין, לרבות קביעת תכנית ארצית מחייבת כמתואר לעיל. כמו כן מן הראוי שהוועדה תקבע מדיניות, שתמריץ רשויות מקומיות להשקיע מאמצים בתחום הטיפול בשפכים, כנדרש. על הוועדה לשקול שינוי בחקיקה הקיימת, באופן, שהרשות המקומית תחוייב לטפל כיאות בשפכים המיוצרים בתחומה, מבלי צורך בהוראת חיוב של שר הפנים.

² טיפול בשפכים במתקן ביולוגי-מכני עונה על הדרישות המקובלות, ומונע היווצרות מפגע אקולוגי.

קביעת רמת טיהור של שפכים

בדוח שנתי 39 (עמ' 344) ובדוח שנתי 41 (עמ' 430) הצביעה מבקר המדינה על העדר הגדרה או קביעה בחוקים ובתקנות בנושא השפכים מהי רמת הטיהור המחייבת. כפי שנאמר בדוח 41, הגופים שדנו בנושא מאז 1988 עדיין לא קבעו את התקן לרמת הטיהור של השפכים.

הביקורת הנוכחית העלתה, כי משרדי הממשלה טרם הגיעו להסכמה באשר לרמת הטיהור המחייבת, וממילא לא פורסמו תקנות בעניין זה.

לקביעת רמת טיהור מחייבת, על דעת כל משרדי הממשלה העוסקים באישור תכניות להקמת מתקנים, חשיבות מיוחדת בתקופה שבה צפוי פיתוח מואץ של תשתיות ביוב. קביעה זו תנחה באופן ברור את המתכננים, ועשויה לקצר את שלבי הדיונים בעת אישור התכניות.

אישור תכניות בנייה בוועדות לבנייה למגורים

במחצית הראשונה של שנת 1990 יזמה הממשלה חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990 (להלן - הוראת השעה), אשר נכנס לתוקף ביולי 1990 למשך שנתיים. הוראת השעה באה לקבוע הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה לשם היערכות דחופה למתן פתרונות דיור לעולים, לזוגות צעירים ולחסרי דיור. מטרתה של הוראת השעה היא קיצור הליכי האישור של תכניות בנייה, בהשוואה לאלו שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. על פי הוראת השעה הוקמה בכל אחד ממחוזות משרד הפנים ועדה לבנייה למגורים (להלן - ול"ל) המוסמכת לדון ולהחליט בדבר אישור תכניות שעניינן הקמת 200 יחידות מגורים ויותר. בוועדה תשעה חברים, מהם נציגים של משרד הפנים, הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התכנית, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התחבורה. שר המשפטים מינה לכל ועדה יועץ משפטי והשר לאיכות הסביבה מינה לכל ועדה יועץ סביבתי.

משרדי ממשלה שאינם מיוצגים בוועדה, כמו כל גורם אחר, רשאים להגיש ול"ל התנגדות לתכניות בנייה שהופקדו, אם הם רואים עצמם נפגעים מהתכנית. משרדי ממשלה המופקדים על הסדרת הטיפול בביוב רשאים להגיש לוועדה התנגדות כל אימת שתכנית בנייה יוצרת מפגע, עקב אי-מצייאת פתרון לשפכים שיתווספו ליישוב בעקבות תוספת אוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה בדק בול"ל במחוז הצפון ובול"ל במחוז הדרום את התייחסותן לפתרון בעיות הביוב בעת אישור תכניות הבנייה ובמשרדי הממשלה המופקדים על הסדרת נושא הביוב את התייחסותם לעניינים אלה.

מחוז הצפון

מאז הקמת ול"ל למחוז הצפון ועד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1991 דנה הוועדה ב-85 תכניות בנייה, שהוגשו לאישורה. הביקורת בדקה את אישורן של 21 תכניות לבנייה בשבעה יישובים, שהמתקנים לטיפול ולטיהור שפכים בהם, לפי סיווג המשרד לאיכות הסביבה, צריכים הרחבה. ברשימת 33 היישובים שבאוכלוסיתן צפוי גידול ניכר נכללו ארבעה יישובים נוספים במחוז הצפון. כאמור, המתקנים לטיפול ולטיהור שפכים בהם יוכלו לטפל בתוספת שפכים.

הועלה, כי בחמש מבין 21 התכניות צוין, כי אתרי הבנייה יחוברו לרשת הביוב הקיימת, בתנאי שתפתר בעיית הביוב של היישוב. ב-16 תכניות נאמר, כי האתרים יחוברו לרשת הביוב, ולא הייתה התניה שייפתרו בעיות הביוב של היישוב כולו. היועץ הסביבתי ול"ל, שהוא נציג המשרד לאיכות הסביבה, לא הסתייג מהאישורים שלא הותנו בפתרון לבעיית השפכים. גם משרד הבריאות ונציבות המים לא הביעו התנגדות.

באפריל 1991 בעקבות פניית נציבות המים הנחה מנהל מינהל התכנון של משרד הפנים את ועדות הבנייה המחוזיות ובכללן הול"ל להעביר להערות נציבות המים את כל תכניות הביוב המובאות

לדיון בהן. הבריקה בול"ל מחוז הצפון העלתה, כי זו לא מילאה אחר ההנחיה, ולא העבירה את תכניות הביוב לנציבות המים כנדרש.

מחוז הדרום

1. מאז הקמתה ועד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1991 דנה הול"ל למחוז הדרום ב-123 תכניות. 16 מהן נוגעות להקמת אתרי בנייה בשבעה יישובים, שהמתקנים לטיפול ולטיהור שפכים בהם לפי סיווג המשרד לאיכות הסביבה צריכים הרחבה. (ברשימת 33 היישובים שהכין המשרד לאיכות הסביבה לא נכללו יישובים נוספים ממחוז הדרום). הביקורת העלתה, כי בשלוש תכניות בלבד מבין 16 התכניות האמורות אושרה ההתחברות למערכת הביוב הקיימת בתנאי שהמתקן יורחב על ידי הרשות המקומית. 13 התכניות האחרות אושרו בלא התניה שהמתקן לטיפול ולטיהור שפכים יורחב.

בתשובתו מדצמבר 1991 ציין המשרד לאיכות הסביבה, כי בעת בחינת תכניות שהובאו בפני הול"ל במחוז הצפון ובמחוז הדרום, העלו נציגיו את נושא הביוב בכל ישיבה, וביקשו שלא לאשר תכניות בלא התניה בטיפול בביוב. אולם לא תמיד נרשמו ההערות בפרוטוקולים מדיוני הול"ל. עוד ביקש המשרד לאיכות הסביבה לציין, כי מאז יולי 1990 - אוגוסט 1991 הוא פנה למשרד הבינוי והשיכון, למשרד הפנים ולמשרד הבריאות והתריע על כך, שבהפעלת מערכת הול"ל לא ניתנה תשומת לב מספקת לנושא הביוב. המשרד צירף לתשובתו העתקים מפניותיו האמורות. כמו כן הוא הציע שמשרד הפנים יקבע נוהל שלפיו לא יופקדו תכניות בידי הול"ל ללא תנאים המבטיחים שקצב הביצוע של מתקנים לטיפול בשפכים יהיה תואם את קצב הביצוע של יחידות הדיוור.

2. ליד הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הדרום פועלת ועדת משנה לביוב, בה נוטלים חלק בין היתר, נציגי משרדי הממשלה המופקדים על הסדרת נושא הביוב (במחוזות אחרים פועלת ליד הוועדה המחוזית ועדה מייעצת לענייני ביוב). מאז הקמת הול"ל ועד סיום הביקורת, התכנסה ועדת המשנה לארבע ישיבות בלבד. במסגרת דיוניה במצב הביוב ביישובים שונים, דנה הוועדה בשני יישובים בלבד - קרית גת ונתיבות - מבין שבעה היישובים שנמנו לעיל. ועדת המשנה החליטה, ועל פי החלטתה הול"ל קבעה, כי בשני היישובים יש צורך לפעול להרחבת המתקן לטיפול ולטיהור השפכים, שיתווספו בעקבות גידול האוכלוסייה.

כאמור, אישרה הול"ל את תכניות הבנייה במרבית התכניות שהוגשו לה, בלי שציננה את הצורך בפתרון בעיית הביוב ברמת היישוב. נמצא, כי אף לא אחד ממשרדי הממשלה המופקדים על הסדרת נושא הביוב הגיש התנגדות לתכניות הבנייה שהופקדו.

עוד העלתה הביקורת, כי גם הול"ל במחוז הדרום לא העבירה לנציבות המים את תכניות הביוב (למעט אלו שנדונו בוועדת המשנה), כמתחייב על פי הנחיית מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים.

3. במחוז הדרום פועלת ועדת מעקב לביוב. את הוועדה מינה הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים. מרכז אותה משרד הבריאות המחוזי, וחברים בה גם נציגי משרד הבינוי והשיכון והמשרד לאיכות הסביבה. ועדה כזו אינה פועלת במחוזות האחרים. מעיון בפרוטוקולים של הוועדה עולה, כי היא ערה לצרכי פיתוח תשתיות הביוב ביישובים שבהם צפויה בנייה מואצת, וכי היא התריעה על כך בפברואר 1991 בפני הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים, המכהן גם כיו"ר הול"ל. בספטמבר 1991 פנתה מהנדסת התברואה במחוז לממונה על המחוז במשרד הפנים והתריעה בפניו על הצורך להרחיב את מתקני הביוב בארבעה עשר יישובים; שבעה מהם נמנו לעיל.



על פי נתוני מינהל התכנון במשרד הפנים, מאז הקמתן ועד ספטמבר 1991, החליטו ועדות הבנייה למגורים בששת מחוזותיו לאשר הקמת 162,182 יחידות דיור; 115,078 אושרו סופית. על פי נתוני

משרד האוצר מאוקטובר 1991, משפחה ממוצעת של עולים מבריה"מ מונה שלש נפשות. בהסתמך על נתון זה, החליטו למעשה הוועדות לאשר תכניות לפתרונות דיור, לכ-480,000 נפש. בהתאם לאותם חישובים, התכניות שאושרו סופית אמורות לתת פתרון, כשתסתיים הבנייה לכ-345,000 נפש.

מן האמור לעיל עולה, שהוועדות לבנייה למגורים נהגו לתת אישורי בנייה גם לאתרים הנמצאים ביישובים, שהמתקנים לטיפול ולטיהור שפכים בהם אינם מתאימים לטיפול כהלכה בתוספת השפכים, הצפויה בעקבות הגידול באוכלוסייה. בדרך כלל, לא הותנה תוקף האישורים בהתחייבות של הרשות המקומית, שבתחומה נמצא אתר הבנייה, להרחיב את המתקן, וממילא לא הותנה קצב מימוש האישורים לבנייה, בקצב ההתקדמות של הרשות המקומית בהרחבת המתקן לטיפול ולטיהור השפכים. עוד נמצא, כי משרדי הממשלה המופקדים על הסדרת נושא הביוב לא הגישו התנגדות לאישורים כאמור, שאין בצידם פתרונות נאותים לטיפול בשפכים. סביר להניח, שמתן אישורי בנייה ללא התנייה ואי-הגשת התנגדויות כמבואר לעיל, נבעו מהשאיפה לתת בדחיפות פתרונות דיור לעולים חדשים, לזוגות צעירים ולמחוסרי דיור. אולם קיצור דרך כמתואר, הוא בגדר טובה השמורה לבעליה לרעתו, ושכרו יוצא בהפסדו.

בדוח שנתי 41 (עמ' 541), בפרק הדן בקליטת העלייה בדיור, ציינה מבקר המדינה, כי ככל שיש נטייה לבנות הרבה ובמהירות נוכח הצרכים הדוחקים של העולים, גובר החשש שמא הרצון לספק מהר ככל האפשר אותם צרכים חשובים, עלול לגרום לקיצורי דרך, ולאי התחשבות בשיקולים אחרים, גם הם חשובים, וביניהם הגנה על בריאות הציבור ועל איכות הסביבה. שיקולים אלה יש להביא בחשבון בעת קבלת ההחלטות בתחום הבנייה. גם כאשר המטרה נכבדה כמו קליטת עלייה. אשר על כן מוטל על משרדי הממשלה המופקדים על הטיפול הנאות בשפכים לדאוג להסדרת הנושא גם בעת ההליכים המזורזים לאישורי בנייה לצורך פתרון בעיות הדיור.

חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראות השעה) התש"ן-1990 קבע הסדרים מקוצרים לאישור תכניות בנייה למגורים. החוק לא התייחס לצורך בפיתוח תשתיות לרבות תשתיות ביוב מתאימות, ולא לווה בתקנות מתאימות בעניין זה.

מן הראוי, שמשרדי הממשלה המופקדים על הסדרת נושא הביוב יפעלו, במידת הצורך, להביא לשינוי בחקיקה שינוי שיחייב את הרשויות המקומיות לטפל בתוספת שפכים במקביל לגידול הצפוי באוכלוסייתן ולהתאים את המתקנים כנדרש.

דברים אלה מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שמשך הזמן להקמת הדיור קצר בהרבה מזה הנדרש לתכנונם ולהקמתם של מתקנים לטיפול בשפכים. בקביעת ההסדרים כאמור לא סוגי. מחובתם של משרדי הממשלה המופקדים על נושא הטיפול בביוב לפקח, שהמתקנים כאמור אכן יוקמו בהתאם לצרכים הנובעים מקצב הבנייה למגורים, וכי יאכפו על הרשויות המקומיות קיום התחייבותן להקיםם.

מפעל הביוב בירושלים

ריכוז ממצאים

עיריית ירושלים מזרימה את שפכיה ומזהמת את אפיקי הנחלים היורדים לכיוון מערב לשפלת יהודה ולכיוון מזרח לים המלח. כמות השפכים המיוצרת הינה כ-86,000 מטר מעוקב ליממה. בשני העשורים האחרונים גדלו כמויות השפכים כמעט פי שלושה, עקב ההתרחבות של שטחי העיר וגידול אוכלוסייתה.

המכון היחידי לטיהור שפכים, שהקימה בסוף 1979 עיריית ירושלים בנחל שורק מטפל בכ-15% מכלל השפכים בעיר. השפכים העוברים טיפול במכון אינם מגיעים לרמת

הטיהור הרצויה והמקובלת בעולם המערבי. מצב מתמשך זה מהווה סכנה לבריאות הציבור ופוגע באיכות החיים.

במשך 30 שנה הוכנו תכניות וסקרים רבים לנושא מכוני טיהור ושיטות טיהור, אך בפועל לא נעשה דבר.

העדר אמת מידה מחייבת בחוק לגבי רמת טיהור שפכים מאפשר לרשויות מקומיות לבצע פעולות חלקיות של טיפול בשפכים, ובכך לצאת ידי חובה לפי חוק הביוב; ואמנם עיריית ירושלים יישמה תפיסה זו, על ידי הצבת מתקנים, בעלות של כ-7 מיליון ש"ח, לסינון החומר הגס של השפכים. מתקנים אלה אינם משפרים באופן משמעותי את רמת טיהור השפכים, והם ממשיכים לזהם את הסביבה.

באמצע 1991 קיבלה העירייה החלטה לפעול להקמת מכון טיהור באגן המערבי; מיקומו של המכון לא נקבע עד ינואר 1992, והעירייה לא השיגה את האישורים התכנוניים הדרושים, דבר המעכב את התכנון המפורט של האתר.

באגן הניקוז המזרחי תוכנן להקים מכון טיהור בנחל אוג. משרד הבינוי והשיכון לא שילם לעיריית ירושלים, בעת בניית שכונות חדשות, היטל ביוב, ובתמורה קיבל על עצמו את ההתחייבות לבנות את תשתית הביוב ולממן 50% של הקמת מכון הטיהור. עתה הוא אינו עומד בהתחייבותו. נוכח הויכוח עם משרד הבינוי והשיכון החליטה העירייה להקפיא את תוכניותיה להקמת מכון טיהור באגן הניקוז המזרחי.



ירושלים, היושבת על קו פרשת המים הארצי, מזרימה את שפכיה לאפיקי הנחלים: במערב לנחל רפאים ונחל שורק, ובמזרח לים המלח, דרך נחל קדרון ונחל אוג.

לאחר מלחמת ששת הימים ב-1967, גדלו כמויות השפכים מכ-31,000 מטר מעוקב (להלן - מ"ק) ליממה ב-1970 לכ-86,000 מ"ק ליממה ב-1991 (כמעט פי שלושה). הגידול נובע מהתרחבות העיר, כתוצאה מהגידול הטבעי של האוכלוסיה, מהגירה פנימית ומקליטת העלייה בכל שכונותיה. בעשרים השנים האחרונות הוקמו שכונות חדשות, גדלו השכונות הוותיקות, זאת תוך התרחבות לשטחים נוספים. במהלך 1990 התוספו לירושלים כ-13,500 עולים חדשים, ובשנת 1991 נקלט מספר דומה של עולים בעיר. תחזית חברת תכנון המים לישראל בע"מ (להלן - תה"ל) היא לכ-100,000 מ"ק ליממה של שפכים בשנת אלפיים.

כדי לטפל בשפכי ירושלים הזורמים מערבה הקימה העירייה בסוף 1979 מכון לטיהור שפכים בעין כרם (נחל שורק), המטפל רק בכ-15% מכלל השפכים של העיר. שאר השפכים הגולמיים זורמים בנחלים כשהם לא מטוהרים.

כמות השפכים המגיעה למכון היא מעבר לכושר טיפולו. המכון יכול לטפל בכ-13,000 מ"ק ליממה, אך מועברים אליו 20,000 עד 22,000 מ"ק ליממה. העודפים מוזרמים, לאחר סינון החומר הגס, לנחל שורק, ללא טיפול נוסף.

מכון הטיהור לא פעל בתפוקה מלאה במהלך 1991 עקב ניסויים ושיפוצים, וכתוצאה מכך הוקטנה כמות השפכים שעברה דרכו; בחודשים יולי - אוגוסט 1991 טיפל המכון בכ-6,500 מ"ק ליממה בלבד (7.6% מכלל השפכים) ויתר השפכים הוזרמו לנחל שורק.

מכון הטיהור תוכנן להיבנות בשני שלבים, אך בפועל הוקם השלב הראשון בלבד. על פי דברי העירייה, אי-הקמת השלב השני נבעה כתוצאה ממשבר האנרגיה בתחילת שנות השמונים ולאור

התיאוריה האומרת, שאפשר לטהר את הביוב על ידי הולכתו בואדי, בהפרשי הגובה של כ-300 מ', לאורך עשרות קילומטרים, ובכך לחסוך אנרגיה.

מנתוני סקר של תה"ל מיולי 1990 לגבי שפכים גולמיים שעברו טיפול במכון נחל שורק עולה, כי רמת הזיהום לאחר הטיפול גבוהה בהרבה מהרצוי על פי תקנות שהוצעו רק לאחרונה, אך טרם אושרו (ראה דוח שנתי 41, עמ' 424 - 434, והפרק על תכנית הפריסה והאיכלוס של ישובים - פיתוח תשתית ביוב, בדוח זה, עמ' 848). בזרימת שפכים ללא טיהור, או לאחר טיפול חלקי, בנחלי איזור ירושלים טמונה פגיעה בבריאות הציבור ובאיכות החיים, עקב חדירת שפכים למי התהום או למערכת אספקת המים וזיהומם; התרבות יתושים וזבובים; פגיעה בשמורות טבע ושטחים ירוקים.

ב-1988 ו-1989 נערכו סקרים באזור נחל שורק ונחל רפאים על ידי תה"ל ומינהל המחקר החקלאי מרכז וולקני. בקידוחים שונים נמצאו סימנים לזיהום כימי ובקטריוLOGI עקב חדירת שפכים, ולזיהום אורגני ממי ביוב.

תכניות לטיהור שפכים

במשך שלושים השנים האחרונות דנו עיריית ירושלים והמוסדות הממלכתיים בנושא טיהור שפכי ירושלים. הוזמנו סקרים ותכניות רבים, נערכו סיורים בחו"ל כדי לבדוק מכונים ושיטות בארצות אחרות, הוקמו ועדות, נשאלו דעות יועצים, תושבי העיר חויבו בתוספת לאגרת הביוב שנועדה לצורך זה, ולמרות זאת הביוב של ירושלים ממשיך לזרום בנחלים וממשיך לזהם את הסביבה, ועדיין לא הוכנו תכניות מפורטות לגבי אף אחד מהאתרים המיועדים להקמת מכוני טיהור.

החל ב-1958 כמעט מדי שנה, הוכנו סקרים ותכניות אב לביוב ולטיהור שפכים של העיר. כל הסקרים, שנערכו עד אוקטובר 1991, עסקו בתכנון כללי בלבד.

במאי 1990 דנה ועדת הכספים של העירייה בהקמת שלושה מכוני טיהור שפכים, והרחבת מכון הטיהור בעין כרם, בנחל שורק. כמו כן דנה הוועדה בגיוס הכספים לביצוע עבודות אלו. לצורך זה אישרה מועצת העירייה תקציב בלתי רגיל בסך 146 מיליון ש"ח (שהם כ-73 מיליון דולר במחירי מאי 1990), שמקור המימון שלו יהא תוספת לאגרת הביוב.

חוק הביוב קובע, כי בעלי נכסים, שמתקני הביוב משמשים אותם, חייבים לשלם לעירייה היטל על פי שיעורים שהיא תקבע בחוק עזר. היטל הביוב נועד לכסות את השקעות העירייה במערכת הביוב בתחומה, הכוללות הנחת ביבים ציבוריים, מאספים, מתקני שאיבה וכן מתקנים לטיהור ולסילוק השפכים.

בתוקף סמכותה על פי פקודת העיריות וחוק הביוב חקקה העירייה ב-1963 חוק עזר לירושלים בדבר היטל ביוב.

הביקורת העלתה, כי בחוק העזר נקבעו שני מרכיבים להיטל הביוב: אחד עבור התקנת ביב ציבורי והשני עבור התקנת ביב מאסף. לא נקבע היטל עבור המרכיב השלישי - מכוני טיהור וסילוק שפכים. רק ביוני 1990 החליטה עיריית ירושלים על תיקון לחוק העזר האמור וחקקה את חוק עזר לירושלים (אגרת ביוב), התש"ן-1990, לפיו תועלה אגרת הביוב כדי לממן הקמת מכוני טיהור.

לפי תחשיב שערכה הביקורת, סכום ההעלאה שנקבע בחוק העזר לא יהא בו כדי לכסות את המימון הדרוש להקמת מכוני הטיהור. בתשובתה לביקורת הודיעה עיריית ירושלים, כי גובה המימון הדרוש ייבחן מחדש מדי פעם וגובה האגרה יותאם לממצאי הבדיקה.

ביוני 1990 הטילה מועצת העירייה את הובלת פרויקט הקמת מכוני הטיהור בירושלים על הרשות לפיתוח ירושלים, וכן הוחלט על מבנה ארגוני לליווי הפרויקט וניהולו. לצורך זה נקבעו מינהלת הפרויקט ומספר ועדות, שחבריהן מייצגים את כל הגופים הקשורים להקמת מכוני טיהור בירושלים - העירייה, הרשות לפיתוח ירושלים, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבריאות, נציבות המים,

הרשות לגנים לאומיים, משרד הפנים, תה"ל, יועץ אקדמי מהטכניון וכן משרד מהנדסים פרטי (מנהל הפרויקט).

למרות שהרשות לפיתוח ירושלים מטפלת בפרויקט הביוב העירוני מאמצע 1990, לא נחתם, עד סוף דצמבר 1991, בין העירייה לרשות, חוזה אשר יקבע את התנאים בין הצדדים.

הקמת מכון טיהור בנחל רפאים נתפסה על ידי העירייה כבעלת עדיפות גבוהה. היא התייעצה במהלך 1991 עם מומחים בין-לאומיים כדי להחליט על פי איזו שיטה לטווח את השפכים. במאי 1991 אימצו העירייה והרשות לפיתוח, באמצעות מינהלת הפרויקט, את המלצות היועצים, שבחרו בשיטה הנהוגה במכון הקיים בנחל שורק ובערים אחרות בארץ.

במקביל הוחלט לבחון את הקונצפציה להקמת ארבעה מכוני טיהור, בהתאם לתכנית האב לירושלים. חברת יועצים פרטית בדקה את אגן הניקוז המזרחי וחברת תה"ל את אגן הניקוז המערבי.

טיוטה סופית של דוח תה"ל הוגשה לעירייה ביולי 1991, ולפיה הומלץ שלא להקים שני מכוני טיהור נפרדים באגן המערבי של ירושלים, כפי שהומלץ בתכניות קודמות, אלא לפעול להקמת מכון טיהור אחד "משותף" לנחל שורק ולנחל רפאים, במקום בו הם מתאחדים. עד סוף ינואר 1992 לא הגישה העירייה לרשויות התכנון תכנית לאישור אתר הפרויקט באגן הניקוז המערבי.

היות ואי אפשר לגשת לתכנון מפורט עד לאישור תכנית לאתר ברשויות התכנון, פירוש הדבר עיכוב התכנון המפורט.

בד בבד עם תכנון הקמת מכון טיהור באגן הניקוז המערבי, תכננה העירייה להקים מכון טיהור באגן הניקוז המזרחי, באזור נחל אוג, האמור לטפל גם בשפכי העיר מעלה אדומים, הישוב מישור אדומים וישובים אחרים. מימון למכון זה אמור היה להגיע ממשרד הבינוי והשיכון (50%) והיתרה מאגרות הביוב. משרד הבינוי והשיכון, שבנה ופיתח את השכונות הצפון מזרחיות של ירושלים נוה יעקב ופסגת זאב, לקח על עצמו מחויבות להשקיע בתשתיות בשכונות אלה ובין השאר - בפיתוח מערכת הביוב. כתוצאה מכך, העירייה לא דרשה מהמשרד היטל ביוב, שבדרך כלל היא גובה מבעל נכס המבקש רישיון להקים מבנה חדש. בחלק מהתקנונים של תכניות המתאר לשכונות החדשות במזרח העיר (פסגת זאב, למשל) צוין כי אין לאפשר אכלוס בתחום התכנית לפני השלמה ותפעול של מערכת ביוב כוללת לרבות מתקני טיהור.

במספר תכניות מפורטות בשכונת פסגת זאב, שאושרו בשנים 1984 עד 1986 נוסף סעיף בנושא זה, לפיו, הגוף היוזם והבונה - משרד הבינוי והשיכון - אחראי לכך שיוקנו המתקנים לסילוק וטיהור השפכים, כפי שיידרשו על ידי הוועדה המחוזית.

אף על פי כן, לא עמד משרד הבינוי והשיכון בהסכמתו להשתתף בהקמת מכון טיהור באגן המזרחי. בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אושרה במאי 1991 תכנית במסגרת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990, בה חלה נסיגה בנושא זה. צוין במפורש, כי סעיף הביוב מבוטל, ואילו בתכניות, שאושרו לאחר מכן, נוסח סעיף הביוב בלא מחויבות מפורשת של הגוף היוזם.

משרד הבינוי והשיכון גם לא עמד בהתחייבותו כלפי העירייה לבנות תחנת שאיבה להעברת השפכים לקו הביוב העירוני בשכונת נוה יעקב (אתר קרית קמיניץ), לפני אכלוס השכונה, אלא הציב בשכונה זו מכולות טיהור כפתרון זמני. מכולות אלו אינן פותרות את בעיית טיהור השפכים באזור זה, ולפי חישובי העירייה, עלות הפעלתן בשנה הראשונה מגיעה לעלות הקמת תחנת שאיבה.

נוכח הויכוח עם משרד הבינוי והשיכון החליטה העירייה להקפיא את תכניתה להקמת מכון טיהור באגן הניקוז המזרחי וזאת עד שיימצא מקור למימון.

פעולות חלקיות של טיפול בשפכים

העדר אמת מידה מחייבת בחוק לגבי רמת טיהור שפכים, איפשר לרשויות מקומיות לבצע פעולות חלקיות של טיפול בהם ובכך לצאת ידי חובתן לפי חוק הביוב. פעולות אלה, אומצו על ידי קובעי מדיניות לטיפול בשפכים¹. לפי מדיניות זו עוסקות חלק מרשויות מקומיות בתחומן בסינון החומר הגס בלבד ("קדם טיפול") ומזרימות את השפכים הגולמיים לאתר, בו מעוניינים חקלאים לקלטם, לטיפול חלקי נוסף לקראת שימושם להשקיה; עיריית ירושלים יישמה פעולות חלקיות כאלו בשני אגני ניקוז - באגן הניקוז המזרחי - נחל אוג ובאגן הניקוז המערבי - נחל רפאים:

אגן הניקוז המזרחי: המתקן בנחל אוג

שפכי השכונות החדשות במזרח העיר (נווה יעקב, פסגת זאב, וכל אזור המורדות הצפון-מזרחיים של העיר) זורמים בקו מאספ המגיע בגריטציה לנחל אוג, ומשם מוזרמים באפיק הנחל לים המלח. היזמה לטיפול בשפכים בנחל אוג נבעה מן הכוונה להפסיק את זרימת הביוב בנחל קלט.

בתחילת שנות השמונים הייתה לעירייה תכנית להקים מכון טיהור ליד מעלה אדומים, אולם היא זנחה אותה, בין היתר, בגלל התנגדות המועצה המקומית מעלה אדומים להקמת מכון טיהור קרוב לשטחה. העירייה הכינה תכנית חליפית, שכללה הקמת מתקן רוטוטריינרים (מסננים סובבים) לסינון החומר הגס מהשפכים, הקמת בריכה לאגירת השפכים, ויסותם וסילוקם לקו לחץ. קו לחץ זה, באורך שלמעלה מ-20 ק"מ, נמצא בשלבי בנייה צפונית לנחל אוג.

מתקן הסינון התחיל לפעול ב-1988, אך עד סוף 1991 לא הושלם קו הלחץ. לכן, השפכים הגולמיים, לאחר סינון החומר הגס, מוזרמים בזרימה חופשית בנחל אוג ומגיעים לים המלח. העירייה ממשיכה להניח קטעים של קו הלחץ, מתוך כוונה להזרים בהם את השפכים בעתיד.

במהלך 1991 התחילה העירייה לבצע קטע נוסף של קו הלחץ, המתחיל בכביש הישן יריחו - ירושלים. למרות התקדמות העבודה, לא מצאה העירייה עד סוף ינואר 1992 ישוב באזור המוכן לקלוט שפכים אלה. הוחלט, שקו הסילוק יגיע לצומת אלמוג, ומשם, לפי המתוכנן יזרמו השפכים זמנית בתעלה פתוחה לצפון ים המלח, זאת עד למציאת פתרון מוסכם עם הישובים באזור ועם הגורמים הממלכתיים הנוגעים בדבר.

עד אוגוסט 1991 השקיעה העירייה במפעל זה במחירים נומינליים, כחמישה מיליון ש"ח.

בהכנת התכנית לביצוע קו הלחץ לא נלקחה בחשבון הקורוזיה המואצת, העלולה להיווצר עקב הזרמת ביוב לא מטוהר בקו סגור. כדי להימנע מהריסת הקו בזמן קצר, תצטרך העירייה להפעיל אמצעים טכניים למניעת הקורוזיה, בעלות גבוהה נוספת שלא נלקחה בחשבון בזמן התכנון, הנאמדת על ידי חברת תה"ל, ב-2.7 מיליון דולר. כאלטרנטיבה, תוכל העירייה להכניס מי חמצן לשפכים הגולמיים, לאחר תהליך הסינון, בהוצאה של כ-0.5 מיליון דולר מדי שנה.

אגן הניקוז המערבי: המתקן בנחל רפאים

עוד בשנת 1974 הועמד לרשות העירייה שטח, שיועד לבניית מכון לטיהור שפכים באזור נחל רפאים. בשנים 1973 - 1975 הוכנו תכניות לבניית המכון בהתאם להחלטת הוועדה העליונה לביוב. תכנית הקמת המכון לא מומשה.

בשנת 1987 החליטה העירייה, במקום להקים את מכון הטיהור, להציב באתר נחל רפאים מתקן רוטוטריינר, כדי לסנן את החומר הגס מהביוב ולהזרים את מי השפכים (הלא מטוהרים) דרך הנחל לשפלה - לשימושם להשקיה. יש לציין כי, מתקן סינון אינו יכול לשמש תחליף למכון טיהור.

¹ ראה דוח שנתי מס' 15 של המשרד לאיכות הסביבה, 1989, עמ' 329.

העבודה התחילה ביולי 1987 והמתקן התחיל לפעול ביוני 1990. באוגוסט 1991 הגיעה כמות השפכים שהוזרמה למתקן לכ-30,000 מ"ק ליממה, כ-35% מכלל שפכי ירושלים. כיון שחירי המסננים דקים מאוד, נסתם המסנן לעתים קרובות על ידי שומנים ומוצקים אחרים בשפכים. כמות גדולה של פסולת מצטברת במקום, ויש לפנותה מדי יום. באתר נוצרים מטרדי ריח.

בבדיקות של שפכים גולמיים בנחל רפאים, שנעשו על ידי תה"ל ביולי 1990, נמצא, שאיכות השפכים לאחר סינון החומר הגס על ידי המסננים עדיין רחוקה מאוד מהרמה המומלצת בהצעת התקן. כאמור, לאחר הסינון, השפכים זורמים באופן חופשי בנחל רפאים.

עלות הקמת מתקן הסינון הסתכמה בכ-1.9 מיליון ש"ח. הפעלתו מיוני 1990 עד למאי 1991 עלתה עוד כ-0.6 מיליון ש"ח.

יוצא אפוא שהעירייה השקיעה כספים רבים בהצבת מתקני סינון באגני הניקוז המזרחי והמערבי. השקעה זו שיפרה אמנם את המראה החיצוני של השפכים והיותה פתרון זמני לסילוק חומרים גסים, אך לא שיפרה באופן משמעותי את איכותם ולא גרמה לטיהורם, והם ממשיכים לזרום בנחלים, ויוצרים מפגע תברואי חמור.



עיריית ירושלים והגורמים הממלכתיים הקשורים לכך לא פתרו את בעיית טיהור השפכים של עיר הבירה בישראל. השפכים ממשיכים לזרום בנחלים לשפלה ולים המלח, ובסקרים שנערכו נמצאו סימני זיהום.

בשלושים השנים האחרונות תכננה העירייה תכניות רבות לטיהור שפכים, אך מאז הקימה בעין כרם (נחל שורק) לפני כ-12 שנה את מכון הטיהור, המטפל בכ-15% בלבד משפכי העיר, לא נקטה העירייה - להוציא הכנת תכניות - פעולות של ממש להקמת מערכת לטיהור השפכים.

העירייה הכינה אמנם ביוני 1990 תכנית כספית וחיקקה חוק עזר למימון מערכת מכוני הטיהור העתידית, אך מאז עברה כשנה וחצי, ועדיין לא החלו הגורמים בתכנון מפורט. גם אם יסתיים התכנון המפורט יעברו עוד שנים מספר עד שיפעלו המכונים.

במקום לגשת לפתרון הבעיה השקיעה העירייה כספים רבים במתקני המסננים המהווים רק פתרון חלקי - סינון גס של השפכים - אך מתקנים אלה אינם יכולים לשמש תחליף לטיהור שפכים.

בעשרים השנים האחרונות גדלה והתרחבה העיר בתנופת בנייה אדירה, בהשקעות של מאות מיליוני דולרים, אך יש לראות בחומרה את העובדה, שהנושא האקולוגי החשוב של טיהור שפכים הוזנח ולא קיבל במובן המעשי את תשומת הלב הראויה.

פיתוח תשתית החשמל

ריכוז מימצאים

נבדקה היערכות חברת החשמל לגידול הצפוי בביקוש בשל גל העלייה, בכל אחת מהמערכות העיקריות המשתתפות בתהליך אספקת החשמל.

לצורך הגדלת היכולת של מערכת ייצור החשמל עד 1995 יהיה על החברה להוסיף למערכת כמה טורבינות גז, שהפעלתן יקרה יותר מהפעלת תחנות כוח המונעות בקיטור (להלן - תחנות קיטוריות); זאת מאחר שרק החל ב-1996 ניתן יהיה להפעיל יחידה נוספת של תחנה

קיסורית, שתוסק בפחם. לצורך הגדלת היכולת של מערכת המסירה וההשנאה, ובהתחשב בכך, שהקמת מתקנים קבועים נמשכת שנים מספר, עומדת החברה להשקיע, בהיקף גדול יחסית, בהקמת תחנות משנה ארעיות, שהקמתן כרוכה בתוספת עלויות ואמינותן יותר נמוכה משל הקבועות.

ההליכים לקביעת אתרים לכמה טורבינות גז ותחנות משנה, שהחברה עומדת להקים, מתמשכים מעבר למועדים שהחברה תכננה, והדבר עלול לגרום בשנים הקרובות פיגור במימוש תכניתיה וקשיים באספקת החשמל.

ביצוע עבודות החיבורים לבתים, שנבנו במסגרת הבנייה הציבורית, פיגר אחר קצב הבנייה. בתהליך ביצוע החיבורים תלויה החברה במידה רבה בגורמים חיצוניים - כגון ביצוע עבודות תשתית בשטח וקבלת אישורים מהרשויות המאשרות. תלות זו של החברה גרמה במקרים רבים דחייה באפשרותה להתקדם בעבודות החיבורים. בחברה עצמה התמשכו שלבי התכנון, ובספטמבר 1991 טרם הוחל בביצוע מרבית ההזמנות לחיבורים. מספר הדירות שחוברו בפועל לרשת החשמל מועט. בכמה מקרים סיפקו קבלנים לדיירים חשמל בדרכים לא חוקיות.



חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - החברה) היא בעלת זיכיון בלעדי, שתוקפו עד לשנת 1996, לייצור חשמל לשם אספקתו לצרכנים.

המערכות המרכזיות המשתתפות בתהליך אספקת החשמל לצרכנים הן: ייצור החשמל, המסירה וההשנאה, רשתות החלוקה והחיבורים לבתים. תהליך פיתוחן של מערכת הייצור ושל מערכת המסירה וההשנאה כרוך בהליכי רישוי¹, תכנון והקמה ממושכים ודורש אפוא הכנת תכניות פיתוח לזמן ארוך, ואילו מערכת החיבורים לבתים גמישה יותר, וניתנת לשינויים תוך תקופות קצרות יחסית.

אחד המאפיינים המרכזיים של תפקוד מערכות מורכבות, כמערכת אספקת החשמל, הוא אמינות האספקה. כדי לספק את הביקוש לחשמל באמינות גבוהה ככל האפשר יש צורך לבצע השקעות במערכות לאספקת החשמל, שעיקרן: הקמה של מתקנים חדשים וכן שיפורים ותחזוקה שוטפת של מתקנים קיימים. פיגור בהשקעות באמצעי ייצור - וכתוצאה מכך פגיעה ברציפות האספקה של החשמל לצרכנים - כרוך בנזקים ובעלויות למשק המדינה, בנוסף לאי-הנוחות ולסבל שהדבר מסב לצרכנים. ניתן אמנם לנקוט פתרונות מהירים יחסית, כולל פתרונות ארעיים, אולם אלה כרוכים בדרך כלל בעלויות ניכרות, וגם מקטינים את רמת האמינות של האספקה. לעומת זאת גם עורך השקעות גורם נזק למשק המדינה, עקב אי-ניצול ההון שהושקע.

נוכח הזמן הרב העובר בין קבלת החלטה על צורך בהגדלת מערכות הייצור, המסירה וההשנאה לבין הכנסתן לתפעול (ראה להלן), מכינה החברה תכניות פיתוח לתקופות של עשר שנים ויותר. תכניות אלה מבוססות בעיקר על המערכות הקיימות בחברה, על תחזיות של כלל הביקוש הצפוי של צרכני החשמל לסוגיהם, על שיא הביקוש הצפוי, ועל רמת האמינות המתוכננת.

בסוף שנת 1989 החל גידול בקצב העלייה לישראל. בספטמבר 1990 שינתה החברה את תכניות הפיתוח שלה לשנים 1992 - 1995, בהתבסס על תחזית עלייה של כ-500,000 איש עד סוף 1993. באפריל 1991 התאימה החברה את תכניתה לתחזית מפרברואר 1991, בדבר עלייה של 1 מיליון איש עד סוף 1994. לפי אומדני החברה מפרברואר 1991

1991	תהיה	עלות	ההשקעות	שיידרשו,	בכל
------	------	------	---------	----------	-----

¹ לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נכללים אתרים של תחנות כוח וכן רשת החשמל הארצית ברשימת הנושאים הנקבעים בתכנית מיתאר ארצית; תחנות משנה וכן רשת החשמל המקומית נכללות בדרך כלל בתכניות מיתאר מקומיות; להקמת המבנים והמתקנים נדרש היתר בנייה מוועדה מקומית.

מערכות החברה, כ-800 מיליון דולר, מהם כ-370 מיליון דולר בעבודות, שימומנו על ידי הצרכנים (חלק מהעבודות ברשתות מתח גבוה ונמוך וכל החיבורים לבתים).

משרד מבקר המדינה בחן את היערכותה של החברה ופעולותיה עד סוף 1991, לנוכח גל העלייה, בכל אחת מהמערכות האמורות.

מערכת הייצור

מערכת ייצור החשמל בארץ מורכבת, בעיקרה, מתחנות כוח המונעות בקיטור (להלן - תחנות קיטוריות), המוסקות בפחם או במזוט, וכן מטורבינות גז. עלות ההקמה של טורבינות גז, למגווט מותקן, נמוכה בהרבה בהשוואה לעלות ההקמה של תחנות קיטוריות, אולם עלויות ההפעלה של טורבינות הגז, ובעיקר עלויות הדלק והאחזקה, בממוצע לקו"ט², גבוהות בהשוואה לעלויות ההפעלה של התחנות הקיטוריות, ובס"ה גבוהה עלות הייצור בטורבינות הגז בהרבה בהשוואה לייצור ביחידות קיטוריות, המוסקות בפחם. לכן, מיועדות טורבינות הגז לשמש בעיקר כעתודה לעתות של שיאי ביקוש או למקרה של הפסקה בפעולה של יחידות קיטוריות בעקבות תקלה.

כושר הייצור הכולל של החברה בסוף 1991 הוא 5,800 מגווט, לאחר שבשנים 1990 ו-1991 הוכנסו לפעולה שתי יחידות כוח המוסקות בפחם, שנבנו באתר תחנת הכוח "רוטנברג" ליד אשקלון. כושר הייצור של כל אחת מיחידות אלה 550 מגווט. שתי יחידות קיטוריות נוספות, באותו גודל, נמצאות כיום בתהליך הקמה באתר תחנת הכוח "מאור דוד" ליד חדרה (להלן - אתר מ"ד), ולפי תאריכי היעד, שקבעה החברה, הן צפויות להיכנס לפעולה בשנים 1996 ו-1997. משך ההקמה של תחנת כוח קיטורית על ידי החברה, משלב התכנון הראשוני ועד להפעלתה, הוא כעשר שנים ושל טורבינת גז הוא, בדרך כלל, בין שנתיים לשלוש שנים (ממועד העלייה לקרקע נמשכת ההקמה של טורבינת גז כשנה עד שנה וחצי). לפיכך תוספת אמצעי הייצור, שתידרש עקב הגידול הצפוי באוכלוסייה בתקופה שעד להפעלת היחידות הנוספות באתר מ"ד, תהיה, על פי תכניות החברה, בטורבינות גז. לאחרונה רוכשת החברה טורבינות גז תעשייתיות, שעלויות הפעלתן נמוכות משל טורבינות הגז הרגילות, אך עדיין גבוהות משל תחנות כוח קיטוריות, והן מיועדות לפיכך להפעלה גם בעומסים שאינם בשיא הביקוש, אך לא במועדי שפל (עומס ביניים)².

לפי חישובי החברה מאפריל 1991 תידרש לה, עד סוף 1995, תוספת אמצעי ייצור בהספק של 1,100 מגווט. תוספת זו נועדה לענות על הגידול הצפוי בביקוש עקב העלייה וכן לשפר את רמת האמינות של מערכת הייצור. זאת בעקבות החלטה של הדירקטוריון ממאוס 1991, שקבע קריטריונים לרמת האמינות המתוכננת, הגבוהים מאלה שהיו עד אז. החברה העריכה, שניתן יהיה להגדיל את כושר הייצור עד המועד האמור ב-850 מגווט בלבד. דבר זה ישפר אמנם, לפי חישובי החברה, את רמת האמינות לעומת המצב הקיים, אך היא תהיה עדיין נמוכה מזו, שנקבעה על ידי הדירקטוריון כרמת אמינות רצויה. בתכנית להגדלת כושר הייצור נכללה הקמת 11 טורבינות גז, מהן שש תעשייתיות. אם תתממש התכנית יגיע ההספק המותקן של טורבינות הגז בחברה באמצע שנות התשעים ל-30% מכלל ההספק המותקן של מערכת הייצור שלה - גידול משמעותי לעומת שנות השמונים. עלייה בחלקו של הייצור על ידי טורבינות הגז בכלל הייצור תגדיל את עלויות הייצור של החשמל.

מועד ההפעלה של חמש מטורבינות הגז המתוכננות נקבע לתקופה שבין סוף 1992 לאמצע 1993. משרד מבקר המדינה העלה, כי עד סוף 1991 נתקבל היתר בנייה לחלק מעבודות ההקמה של שתיים מהיחידות האמורות בלבד, ברמת חובב, ואילו ביחס לשאר שלוש היחידות - אחת בעטרות ושתיים ליד עין תות - עדיין נמצאת החברה בתהליך של הכנת תסקירי השפעה על הסביבה; רק לאחר הגשת התסקירים ניתן יהיה להמשיך בהליכים לאישור אתרים אלה. מן האמור לעיל עולה, שצפויה דחייה במועדי הפעלתן לעומת המתוכנן.

² שש מהן, בהספק כולל של 610 מגווט, הופעלו בשנים 1989 - 1991.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיעה החברה, בינואר 1992, שהחלטה על מיקום טורבינות הגז באתר שליד עין תות נתקבלה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביוני 1991, וההנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה נתקבלו ביולי 1991. עוד הודיעה, שהיא דחתה את מועד ההפעלה המתוכנן של היחידה הראשונה באתר שליד עין תות משקולים תפעוליים, וכי היא בוחנת באופן שוטף את תכניות הפיתוח שלה, בהתאם להתפתחויות בתחזיות הביקוש לחשמל. עם זאת הסכימה החברה, שעליה לפעול בהקדם להבטחת אתרים להקמת טורבינות הגז, כדי שבעת הצורך תתאפשר הקמתן ללא עיכובים מיותרים.

מערכת המסירה וההשנאה

מערכת זו כוללת קווי "מתח על" (400 ק"ו), קווי "מתח עליון" (161 ק"ו ו-110 ק"ו) וכן תחנות משנה.

בסוף 1990 כללה המערכת 97 ק"מ של קווי מתח על ו-2,120 ק"מ של קווי מתח עליון. על פי תכניות החברה יהיה צורך להוסיף עד סוף שנת 1995 125 ק"מ של קווי מתח על ו-508 ק"מ של קווי מתח עליון; 100 ק"מ נוספים של קווי מתח על מתוכננים עד אפריל 1997. קווי מתח על מתוכננים לחבר את מרכזי הייצור העיקריים של החשמל במדינה. לאורך התוואי שלהם יש עוד תשתיות, כגון כבישים ומתקנים אחרים וכן מקומות ישוב - קיימים ומתוכננים - שהקמת הקווים עשויה להפריע לתפקודם. מפעם לפעם נוצרים ניגודים בין התוואי המתוכנן של קווי המתח לבין גורמים אלה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי להקמת קו מתח על - במיוחד בחלק מקטע, שארכו 51 ק"מ, בין פתח תקווה לקיסריה (מכביש נתניה-טול כרם ועד מערבית לראש העין) - טרם נמצאו פתרונות לשאלות כמו לדוגמא: תיאום התוואי עם כביש מספר 6. החברה מתכננת להפעיל קו זה החל בסוף 1994, אך הבעיות שנוצרו עיכבו את הגשת תכנית המיתאר הארצית לתוואי, דבר העלול לדחות את השלמת הקמתו של הקו במועד שתוכנן. יתר על כן, החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1992, שאם יימשך העיכוב עלול להדחות חיבורן למערכת החשמל של היחידות הקיטוריות החדשות המוקמות באתר מ"ד; כאמור הפעלתן צפויה החל בשנת 1996. לדברי החברה היא פועלת עתה באופן מואץ לקבלת הרישוי לקו.

הגידול המתוכנן במערכת הייצור והמסירה, דורש גם תוספת ניכרת של יכולת השנאה. בתחילת 1991 הייתה היכולת הכוללת של תחנות המשנה 6,037 מגה-וולט-אמפר³ (להלן - מו"א). על פי חישובי החברה ממאי 1991, יש להגדיל יכולת זו עד תחילת 1996, בהיקף כולל של כ-3,050 מו"א - גידול של כ-50%; לשם כך דרושה הקמתן של 36 תחנות משנה קבועות.

משך הזמן, שבין החלטה על הצורך בתוספת של תחנת משנה קבועה לבין הכנסתה לשימוש בחברה, הוא יותר מחמש שנים. זאת, בין היתר, עקב הליכים, בחברה ומחוצה לה, הכרוכים בקביעת האתר לתחנה ובקבלת האישורים (בעיקר איתור קרקע, הכנת תכנית מיתאר ואישורה, רכישת הקרקע וקבלת היתר בנייה), דבר המתמשך לעיתים זמן רב.

ניתן להגדיל את יכולת ההשנאה תוך זמן קצר יותר בכמה דרכים: שימוש בעתודה של יכולת השנאה, אם זו קיימת, וכן הגדלת ההספק של תחנות משנה קיימות, הקמת תחנות משנה ארעיות⁴ ורכישת תחנות ניידות. פרויקטים אלה ניתן לסיים בדרך כלל תוך שנה עד שלוש שנים מיום קבלת ההחלטה לביצועם. שימוש בכל אחד מהפתרונות האמורים עשוי אמנם להקל על העומס במערכת בטווח הקצר, אך הוא פוגע באמינות האספקה של החשמל, וכרוך בתוספת עלויות לחברה.

³ יחידת מדידה להספק של שנאים.

⁴ משך הקמתן של תחנות משנה ארעיות קצר משל תחנות קבועות בעיקר מהסיבות הבאות: ציודן של התחנות הארעיות פחות מורכב; קל יותר לקבל אישורים לאתרים להקמתן, מאחר שהשטח הנדרש קטן יותר ובשל ארעיות המתקנים.

מתקציב הפיתוח של החברה לשנת 1992 עולה, שעד סוף 1993 היא מתכננת לסיים את הקמתן של שש תחנות משנה בלבד מבין 36 התחנות האמורות. למעשה דרושה לחברה תוספת השנאה גבוהה מזאת ועל כן היא נוקטת גם פתרונות ארעיים: בתקציב ל-1992 נכללה הגדלת ההספק המותקן של 34 תחנות משנה קיימות וכן הקמה של תשע תחנות ארעיות ורכישת שתיים נידות.

19 מתחנות המשנה הקבועות מתכננת החברה להפעיל בשנת 1994. משרד מבקר המדינה העלה, שעד נובמבר 1991 טרם נסתיים תהליך האיתור ל-7 מהן; כמו כן היו לחברה קשיים ניכרים בקבלת רישוי ל-5 תחנות אחרות. הדבר מעמיד בספק את יכולת החברה לעמוד בלוחות הזמנים להפעלת תחנות אלה.

יוצא אפוא, שבמהלך השנים הקרובות תבסס החברה חלק משמעותי מהתוספת של יכולת ההשנאה שלה על אמצעים ארעיים, הכרוכים כאמור בתוספת עלות, ואמינותם נמוכה מזו של אמצעים קבועים.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שלצורך עידוד הדיור והתעסוקה נחקקו הוראות שעה להסדרת רישוי מזורז לבנייה למגורים ולתעשייה, ואילו בנושא של תשתית החשמל לא שונה החוק, על אף בקשותיה, נוצר פער זמנים בין קצב הבנייה למגורים ולתעשייה לבין הקצב האפשרי של הקמת תחנות המשנה, הדרושות לשם אספקת החשמל למבנים שנוספו.

מערכת רשתות החלוקה והחיבורים לבתים

המערכת מורכבת בעיקר מרשתות מתח גבוה ונמוך ומחיבורים לבתים. על ביצוע עבודות אלה מופקדים מחוזות החברה.

התקנת רשתות החלוקה והחיבורים לבתים נעשית בשיטה עילית או תת קרקעית. בהקמת רשת עילית מעבירים כבלים ומרכיבים שנאים על עמודים. שיטה זו זולה ומשך ביצועה קצר מהשיטה התת קרקעית. הקמת רשת תת קרקעית מחייבת, בין היתר, פיתוח השטח, חפירה וחציבה להנחת הכבלים והקמת מבנים לתחנות טרנספורמציה פנימיות. ביצוע עבודות אלה דורש זמן והשקעה כספית גדולים יותר, ככל שפני הקרקע פחות מישוריים. יתרונותיה של הרשת התת קרקעית בהשוואה לרשת העילית הם: היותה חשופה פחות לפגעים, הוצאות אחזקתה נמוכות יותר ויש לה עדיפות מההיבט של שמירת פני הסביבה. בשנים האחרונות דורשות מרבית הרשויות המקומיות בארץ הקמת רשת תת קרקעית בתוך שטחיהן.

תשלומי הצרכנים בעד חיבורם למערכת אספקת החשמל הוסדרו בכללים, שאושרו על ידי שר האנרגיה והתשתית. לפי כללים אלה על מזמין העבודה לשלם לחברה בעת הגשת ההזמנה 10% מהסכום, שלפי הערכת החברה יגיע לה. בהזמנת חיבור לצורכי מגורים (במתח נמוך), לאחר שהחברה דורשת מהמזמין את יתרת התשלום, והמזמין משלם, עליה להתחיל בביצוע העבודה תוך שלושה חודשים. בכללים לא נקבעה הגבלת זמן לסיום ביצוע העבודות, והחברה אינה מתחייבת לכך כלפי המזמין.

עם הגברת קצב הבנייה לעולים קיבלה החברה מספר החלטות לזירוז תהליכי העבודה, שהתייחסו בעיקר לאתרים, שהוכרזו על ידי משרד הבינוי והשיכון כאתרי חירום ואתרים לבנייה זמנית: אספקת החשמל לקראוונים תינתן בצובר; באישור משרד האנרגיה נקבע תעריף קבוע ואחיד לעבודות חיבורים לבתים, תוך ויתור על תשלום מקדמה בשיעור של 10% בשלב הראשון של העבודה.

בחוק התכנון והבנייה נקבע, בין היתר, שהחברה לא תספק חשמל לבניין אלא לאחר שמבקש החשמל המציא לה אישור מהרשות המאשרת (להלן - תעודת גמר). עד נובמבר 1991 המציאו הרשויות את תעודת הגמר רק לאחר שהקבלנים

עמדו בדרישות שבהיתר הבנייה, כולל סיום

עבודות התשתית. על פי תיקון לחוק, שתוקפו מסוף נובמבר 1991, רשאית רשות מאשרת לתת אישור לאספקת חשמל, אם שוכנעה כי המבנה נושא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה, למעט פרטים הטעונים השלמה, בתנאי שהוא ראוי לשימוש גם לפני השלמתם של אותם פרטים.

להלן נתוני החברה, לסוף ספטמבר 1991, על מספרן הכולל של יחידות הדיור במסגרת הבנייה הציבורית (לרבות באתרי חירום ובאתרים זמניים), שבגינם הוזמנו חיבורים לבתים מאז תחילת 1990, ועל שלבי ביצוען של העבודות, לפי מחוזות החברה:

מחוז הדרום	מחוז הצפון	מחוז ירושלים	מחוז דן	ס"ה		
עבודות בתהליכי תכנון*	68,600	35,600	32,300	400	136,900	
עבודות בתהליכי ביצוע	1,900	4,000	1,300	-	7,200	
עבודות שהסתיימו	6,850	3,200	130	330	10,510	
ס"ה עבודות שהוזמנו	77,350	42,800	33,730	730	154,610	**

* כולל עבודות שתכנונן הסתיים, אך טרם הוחל בביצוען.

** מהם כ-30,000 באתרי חירום ובאתרים זמניים.

סיום עבודות החיבורים מוגדר על ידי החברה כשלב, שבו היא סיימה לבצע את כל העבודות לקראת חיבור יחידת הדיור לרשת החשמל. החברה מתקינה לצרכן מונה ומבצעת את החיבור עצמו רק לאחר שהמזמין ממציא לה תעודת גמר. החברה לא ריכזה נתונים בדבר מספרן של יחידות הדיור, שחוברו בפועל לרשת החשמל.

רוב עבודות החיבורים, שהוזמנו עד סוף ספטמבר 1991, היו אפוא באותו מועד בתהליכי תכנון, כ-7,200 היו בביצוע ורק כ-10,500 עבודות נסתיימו.

כמחצית ההזמנות לחיבורים היו במחוז הדרום. מנתונים שהעביר משרד הבינוי והשיכון לחברה באוקטובר 1991 עולה, שבעבור חיבור של כ-4,000 יחידות של בנייה קבועה במחוז הדרום שילמו המזמינים את התשלום הראשון עוד בשליש הראשון של שנת 1991, אך החברה לא החלה בביצוע עבודות החיבורים, זאת בעיקר עקב התמשכות עבודות התכנון. לפי נתונים אלה, כ-820 מהיחידות האמורות, בבאר שבע, היו מוכנות לאכלוס באותו מועד, וכ-560 יחידות בערד - בסוף 1991.

משרד מבקר המדינה העלה, שבמחוז הדרום מסרה החברה את ביצוע מרבית העבודות להנחת הכבלים התת-קרקעיים לאותם גורמים המבצעים את שאר עבודות התשתית בשטח. לעומת זאת, במחוז הצפון מבצעת החברה בעצמה, בעזרת קבלנים עמם התקשרה, את עבודות החפירה להנחת הכבלים. בביצוע עבודות אלה מתחילה החברה לאחר שעבודות התשתית, שמבצעים בשטח שאר הגורמים, הן בשלבי סיום. השיטה הננקטת במחוז הדרום מביאה לחסכון הן במשך ביצוע העבודות והן בעלותן. החברה ענתה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1992, שהנחת הכבלים במחוז הצפון דורשת מיומנות מקצועית גבוהה בשל הקרקע הסלעית ברוב אתרי הבנייה. עם זאת הודיעה החברה, שמחוז הצפון עורך עתה נסיון למסירת הביצוע של עבודות אלה לקבלנים העובדים באתר.

משרד מבקר המדינה בדק את התקדמות ביצוע העבודות בכמה אתרים בצפון:

כרמיאל

על פי נתוני החברה לסוף יולי 1991 הוזמנו בכרמיאל עבודות חיבורים לכ-1,500 יחידות דיור קבועות. מבין אלה היה מועד האכלוס⁵ של 164 יחידות בינואר ובפברואר 1991. החברה ביצעה את עבודות החיבורים, וחיברה את הדיירים לרשת החשמל, רק בסוף יוני 1991. מועד האכלוס המתוכנן ל-840 יחידות נוספות היה בין יולי לסוף ספטמבר 1991. אף על פי כן החלה החברה בסוף יולי 1991 לבצע עבודות חיבורים ל-342 יחידות בלבד.

ממסמכי החברה עולה, שהחל בנובמבר 1990 פנתה החברה כמה פעמים למשרד הבינוי והשיכון ולקבלנים המבצעים את הבנייה בשטח ודרשה מהם לבצע עבודות תשתית ובעיקר פיתוח דרכים והקמת מבנים לתחנות טרנספורמציה פנימיות, הדרושים להנחת הרשת התת קרקעית. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1992, שבמקרים רבים לא הושלמו עבודות אלה ולכן לא היה באפשרותה להתחיל בביצוע העבודות לשם חיבור הבתים לרשת החשמל, וכי מצב דומה לזה היה גם באתרי בנייה אחרים.

בסיוור, שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בכרמיאל, בספטמבר 1991, התברר, שמקצת מהיחידות האמורות כבר אוכלסו, אך טרם חוברו למערכת החשמל. ל-62 מהן סיפקה החברה חשמל על ידי פתרונות זמניים (הקימה עמודים וקווים עיליים); בעלויות שהיו כרוכות בכך נשא הקבלן. במהלך הסיוור נמסר, שבכמה מקרים חיברו קבלנים את יחידות הדיור המאוכלסות למקור אספקת חשמל, שהם קיבלו מהחברה לצורך ביצוע עבודות הבנייה. חיבור זה הינו בניגוד לחוק החשמל, התשי"ד-1954, ויש בו סכנה בטיחותית לאוכלוסייה.

ממעקב שערך משרד מבקר המדינה בתחילת נובמבר 1991 עולה, שמבין כ-450 יחידות דיור בכרמיאל שבנייתן הסתיימה, חוברו כ-330 יחידות עד אותו מועד לרשת החשמל; שאר היחידות אוכלסו כבר, ברובן, מספר חודשים קודם לכן אך טרם חוברו לרשת⁶. לדברי החברה, בגין 32 מהן לא הגישו לה המזמינים תעודת גמר; 72 יחידות אחרות לא חוברו, משום שלא הוקמו באתר מבנים לטרנספורמטורים פנימיים; בגין 20 יחידות דיור לא נסתיימו, לפי הסברי החברה, עבודות התשתית בשטח. למשרד מבקר המדינה נמסר, שנמשך המצב, לפיו כמה מהקבלנים חיברו את הדיירים לחשמל ממקור אספקה, שהם קיבלו לשימושם, או שהם סיפקו חשמל לדיירים באמצעות גנרטור.

אתרים אחרים בצפון

לפי נתוני החברה הוזמנו, עד נובמבר 1991, בנשר חיבורים ל-1,860 יחידות, ביוקנעם ל-870 יחידות ובקרית ים ל-760 יחידות דיור. בנשר היה המועד המתוכנן לאכלוס כ-300 יחידות דיור בחודשים אוגוסט - ספטמבר 1991. למעשה עד נובמבר אותה שנה סיימה החברה את עבודות החיבורים ל-161 יחידות דיור וחיברה לרשת החשמל 18 מהן. ביוקנעם ל-76 דירות, שמועד אכלוסן נקבע לסוף מארס 1991, סופק חשמל רק ביוני 1991; ל-236 יחידות מועד האכלוס היה סוף נובמבר 1991, אך עד אז לא סיימה החברה את ביצוע העבודות לצורך חיבורן. בקרית ים היה מועד האכלוס של 72 יחידות דיור במארס 1990, והחברה סיפקה להן חשמל רק שנה לאחר מכן. מועד האכלוס של כ-550 יחידות היה ממארס עד ספטמבר 1991: 32 מהן קיבלו חשמל סמוך למועד אכלוסן; ל-82 יחידות, שמועד אכלוסן היה באמצע 1991, סופק חשמל באוגוסט 1991; במקרה זה נמסר לביקורת, שבתקופת הביניים סיפק הקבלן לדיירים חשמל באמצעים עצמיים. כ-440 יחידות הדיור הנותרות חוברו לרשת החשמל בסוף 1991.

⁵ מועד אכלוס הוא המועד, שנמסר לחברה על ידי משרד הבינוי והשיכון או הקבלן המבצע, על כוונתם לסיים את הבנייה ולהעמיד את הדירות לרשות הדיירים, ללא קשר לסיום עבודות התשתית או לקבלת תעודת גמר מהרשויות.

⁶ בדבר עיכובים בהשלמת התשתיות ובאכלוסן של דירות, ראה גם בדוח זה הפרק "מענקים כספיים לזירוז הבנייה", בפרק "משרד הבינוי והשיכון" עמ' 199.

בינואר 1992 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, שבמקרים רבים - לדוגמה בנשר וביוקנעם - מיהרו הקבלנים לסיים את בניית הדירות, אולם עד אז לא בוצעו עבודות תשתית בשטח וגם לא הוקמו מבנים לתחנות טרנספורמציה, והדבר מנע ממנה להתקדם בביצוע העבודות. בקרית ים סיימה החברה את ביצוע העבודות בספטמבר 1991, והעיכוב בחיבור הצרכנים נבע מהעדר תעודת גמר. עוד הודיעה החברה, כי עקב היקפי הבנייה הגדולים לא חזו הגורמים המפקדים על הבנייה ועל פיתוח התשתית את הקשיים, שייגרמו בשל הבנייה המזורזת, ולכן בפועל הם דחו בחלק מהמקרים את מועדי האכלוס.



ממדי העלייה הגדולים חייבו את חברת החשמל לשנות את תכניותיה ואת התארגנותה לקראת השנים 1991 - 1995 בכל המערכות לאספקת חשמל. על פי תמונת המצב לסוף 1991, תבסס החברה בשנים הקרובות חלק ניכר מהתוספת שתידרש במערכות לאספקת החשמל, ובעיקר במערכת ההשנאה, על אמצעים ארעיים, שהם יקרים יחסית וגם עלולים לפגוע באמינות האספקה של החשמל. מאחר שתהליכי קביעת האתרים וקבלת הרישוי להקמה של מתקני החברה הם ממושכים, על החברה, יחד עם הגורמים המופקדים על הרישוי, לזרז את טיפולם בנושא, ולהיערך כך, שבעת הצורך לא יהיה זה גורם מעכב לפיתוח מערכות החשמל במדינה.

קצב הביצוע של עבודות החיבורים לבתים על ידי חברת החשמל היה נמוך בהרבה מקצב הקמתן של יחידות הדיור החדשות. העיכוב בביצוע חלק נכבד מעבודותיה של החברה נבע אמנם מתלותה בהתקדמות של גורמים חיצוניים, המבצעים את עבודות התשתית, ומאי-קבלת אישורים מהרשויות, אך גם בחברה עצמה התארך משך הביצוע, בייחוד בשלבי התכנון. התוצאה היא, שמספר יחידות הדיור שחוברו בפועל לרשת החשמל עד סוף 1991 הוא מועט, וליחידות רבות, המוכנות לאכלוס, טרם סיפקה החברה חשמל. יש בכך פגיעה הן במשתכן כיחיד והן, מההיבט הכלכלי, במשק. בכמה מקרים אוכלסו דירות עוד לפני שחיברה אותן החברה לרשת החשמל; לחלקן סיפקו הקבלנים חשמל באמצעים ארעיים. אכלוס בדרך זו יש בו פגיעה בהוראות החוק וכן סכנה בטיחותית. בנוסף לאלה גורם הדבר אי-נוחיות רבה למשתכנים.

נוכח הנסיון, שנצבר מתחילת גל העלייה הנוכחי, ומאחר שבנייתן של יחידות דיור רבות טרם הסתיימה, שומה על הגורמים הקשורים בנושא להגביר את התיאום ביניהם כדי לשפר את תהליך האכלוס.