

נציבות המים

פעולות ביקורת

בנציבות המים נבדקו סדרי ההקצאה של מים שפירים ומי קולחין לצריכה חקלאית וניצולם, והצבר הכספים בקרן האיזון לדמי מים שמקורם בחיוב ובגביית היטל איזון ובתשלום מיוחד ממפיקים וספקי מים פרטיים.

הקצאות מים

ריכוז ממצאים

מים לשימוש בחקלאות ובתעשייה ניתנים על פי הקצאות שנתיות הנקבעות בידי נציבות המים, ברישיונות שנתיים. רשויות מקומיות רשאיות לצרוך מים לצריכה ביתית על פי צורכיהן. צריכת המים לשימוש חקלאי, תעשייתי וביתי בכל אחת מהשנים 1995 ו-1996 הסתכמה בכ-2 מיליארד מ"ק. הצרכן הגדול ביותר של המים הוא המגזר החקלאי, שצרך מדי שנה באותן השנים כ-1.3 מיליארד מ"ק מים, מתוכם כ-900 מיליון מ"ק (להלן - מלמ"ק) מים שפירים וכ-400 מלמ"ק מי ביוב מושבים (להלן - מי קולחין), מי שיטפונות ומים מליחים. מקורות, חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות) מפיקה ומספקת כ-65% מכלל כמות המים הנצרכת, ואת היתרה מספקים אגודות מים, רשויות מקומיות ומפיקים פרטיים.

מרבית המים לשימוש חקלאי מוקצים ליישובים חקלאיים מתוכננים¹. הבסיס לקביעת ההקצאות ליישובים אלה נקבע לפני שנים רבות בהתאם לאגרוטכניקה ולטכנולוגיה באותה עת שבהן התחוללו שינויים ניכרים במרוצת השנים.

הקצאת מים ליישוב חקלאי מתוכנן ניתנת ל"תאגיד-צרכן" כיחידה אחת לשימוש חברי התאגיד. נציב המים אינו משתמש בסמכויות שהוקנו לו בחוק ובתקנות לפקח על חלוקת המים בין חברי התאגיד ולפעול לכך שמים לצריכה חקלאית יוקצו רק לאלה הזקוקים להם באמת.

נציבות המים נוהגת להעביר, בדיעבד, הקצאות מים ממפיקים מאותו אזור שלא ניצלו את מלוא ההקצאה שנקבעה ברישיון, למפיקים אחרים באותו אזור שהפיקו מים מעל לכמות שהוקצתה להם. בכך נמנעת אפשרות לחייב מפיקים חורגים בתשלום מיוחד.

בתקנות נקבע, כי על נציב המים לרשום בפנקס המים את רישיונות ההפקה שהוא נתן. הרישום אמור לכלול, בין היתר, את פרטי הרישיון ותנאיו, פרטים על בעל הרישיון

¹ יישובים מתוכננים - יישובים שהוכרו כיישובים מתוכננים בידי שר החקלאות ופיתוח הכפר, והם כלולים ברשימה החתומה בידי השר, ומופקדת בנציבות המים.

והצרכנים הקשורים אליו, וכן התנאים לפיהם מסופקים המים לצרכנים האמורים. נציבות המים אינה מנהלת את פנקס המים על פי הוראות התקנות שהותקנו בנושא.

תעריפי המים לצריכה חקלאית ותעשייתית אינם מכסים את מלוא העלות של חברת מקורות הכרוכה בהפקתם ובהספקתם. במצב זה, עדיין קיים מניע לביקוש מוגבר למים לשימושים

שלא תמיד כדאיים למשק המדינה. הסובסידיה המשולמת מתקציב המדינה, בעיקר לחברת מקורות, עולה על 300 מיליון ש"ח בשנה.

בשנת 1997, הוזרמו לנחלים ולבורות ספיגה כ-80 מלמ"ק של שפכים גולמיים; במצב זה גלומה סכנה לפגיעה במאגרי המים, בצומח ובנוף.

בשנת 1995 הוספו כ-40 מלמ"ק מים שפירים לשני מפעלי מי קולחין. לאחד המפעלים הוספה כמות של כ-13 מלמ"ק מים, כדי להקטין את מליחות מי הקולחין. למפעל האחר הוספה כמות של כ-25 מלמ"ק, זאת כדי להיענות לביקוש המוגבר למי הקולחין המיועדים לשימוש באזורים מיוחדים בדרום הארץ, שאליהם מוזרמים המים בקווי מים נפרדים.

נציבות המים טרם קבעה נהלים בנושא של המרת הקצאות מים שפירים במי קולחין.

טרם הוכנה תכנית מתאר ארצית, תכנית אב ותכניות אזוריות למשק המים, שמהן אמורות להיגזר גם תכניות לטיפול בשפכים ולהשבתם לשימוש חוזר.

מאז שנת 1992 אין קרן האיזון לדמי מים משלמת הענקות לחברת מקורות לצורך הקטנת ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים. הענקות כאמור משולמות מאז ישירות לחברה מתקציב המדינה. כתוצאה מכך החלו להצטבר בקופת הקרן כספים בהיקף ניכר. בספטמבר 1997 נצברו בקרן כ-450 מיליון ש"ח. הכספים שנצברו אינם מופקדים אצל החשב הכללי כנדרש בחוק, אלא מושקעים, בחלקם הגדול, באגרות חוב סחירות, ובפיקדונות בבנקים.



חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), קובע שמקורות המים במדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ. מקורות המים לעניין החוק הם, בין היתר: המעיינות, הנחלים, הנהרות, האגמים, מקווי מים תחתיים, וכן מי ניקוז ומי שופכין. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר החקלאות ופיתוח הכפר² (להלן - השר), והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, בהתייעצות עם מועצת המים. על ניהול משק המים של המדינה מופקד, כפי שנקבע בחוק, נציב המים, המתמנה בידי הממשלה. לצורך ביצוע התפקידים הרבים המוטלים על נציב המים על פי החוק, הוקמה נציבות המים, כיחידת סמך הפועלת מאז שנת 1996 במסגרת משרד התשתיות הלאומיות.

בחוק נקבע, בין היתר, כי לא יפיק אדם מים ממקור מים ולא יספק אדם מים, אלא על פי רישיון מאת נציב המים ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן - רישיון ההפקה או הרישיון). ברישיון ההפקה

² סמכויותיו של שר החקלאות ופיתוח הכפר הועברו לשר לתשתיות לאומיות, למעט הסמכויות לקביעת תעריפי המים לחקלאות.

תצוין כמות המים שבעל הרישיון רשאי להפיק ולספק, וכן פרטים אחרים שנקבעו בתקנות. במסגרת נציבות המים פועל אגף ניהול הצריכה (להלן - האגף) העוסק, בין היתר, ביישום סמכויות נציב המים בנושא רישוי ההפקה, ההספקה וההקצאה של המים. האגף מקיים גם מעקב ומרכז את הנתונים על השימוש במים על פי רישיונות ההפקה.

עוד נקבע בחוק, שכל זכות למים צמודה לאחת מהמטרות האלה: חקלאות, צורכי בית, תעשייה, מלאכה מסחר ושירותים, ולשירותים ציבוריים. כן נקבע, כי "בטלה המטרה - פקעה הזכות למים". עוד נקבע בחוק, שאם נוכח השר, כי מקורות המים באזור פלוני אינם מספיקים לקיום צריכת המים הקיימת, רשאי הוא, לאחר התייעצות עם הגופים המפורטים בחוק, להכריז על האזור, ברשומות, כעל אזור שצריכת המים בו תהיה קצובה, ולהסדיר את אספקת הצריכה באזור הקיצוב באמצעות תקנות הקובעות, בין היתר, את כמויות הצריכה המרביות ואת מטרות השימוש בהן. השר הכריז על רוב אזורי הארץ כאזורי קיצוב.

בתקנות המים (שימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו-1976 (להלן - התקנות), נקבעו העקרונות להקצבת כמויות המים לשימושים השונים. את כמות המים המוקצית יקבע נציב המים אחת לשנה, למשך שנה אחת, אלא אם נאמר אחרת בתקנות או ברישיון ההפקה. בתיקון לתקנות משנת התשנ"ה נקבע, כי "החל משנת הרישוי 1995, לא תיקבע ברישיון הפקה כמות המים המוקצית לרשות מקומית לצורכי בית, לרבות גינות נוי, גינון ציבורי, שירותים כלליים, מלאכה, מסחר וכן שימושים אחרים שלא נזכרו במקום אחר בתקנות אלה, אך למעט חקלאות ותעשייה (להלן - צריכה ביתית); רשות מקומית תהיה רשאית לצרוך מים לצריכה ביתית על פי צריכה (להלן - צריכה ביתית בפועל)".

בחדשים מארס-אוגוסט 1997 בדק משרד מבקר המדינה בנציבות המים את נושא הקצאות המים וניצולם, בעיקר במגזר החקלאי. בירורים בנושא נערכו גם במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), ובמשרד האוצר. נושאים הקשורים למשק המים וניהולו נסקרו בדוח שנתי 37 (עמ' 543), ובדוח על ניהול משק המים בישראל, שפורסם בדצמבר 1990.

הקצאת המים וניצולם

1. בטבלה להלן מפורטים נתוני צריכת המים בשנים 1989-1996 (במיליוני מ"ק (מלמ"ק)), לפי ייעודי הצריכה (חקלאית, עירונית ותעשייתית) ולפי מקורות המים העיקריים. הנתונים עובדו בידי משרד מבקר המדינה מתוך הדוחות השנתיים של האגף על ההקצאה ועל הצריכה הארצית של המים.

מהטבלה עולה, שהצריכה השנתית של המים בשנים 1989 ו-1990, שעיקרה היתה מים שפירים, הסתכמה בכ- 1.8 מיליארד מ"ק, ושרובם נצרכו במגזר החקלאי (כ-65%). כתוצאה ממיעוט גשמים וצריכת מים מוגברת התדלדלו בסוף שנות ה-80 האוגרים התפעוליים³ של מאגרי המים, ואלה הגיעו לשפל מדאיג וחסר תקדים. ראה גם דוח מבקר המדינה בנושא ניהול משק המים שפורסם בדצמבר 1990. נוכח חומרת המצב שנתהווה קוצצו הקצאות המים בשנת 1991, והצריכה באותה שנה הסתכמה בכ-1.5 מיליארד מ"ק, ירידה של כ-16% בהשוואה לשנה הקודמת.

שנות ה-90, ובייחוד שנת 1991/92, היו ברוכות גשמים, ואלה שיקמו את מצב האוגרים התפעוליים. כתוצאה מכך, משנת 1992 ואילך, בהדרגה, שבה ועלתה צריכת המים, ורוב הצריכה

³ אוגר תפעולי - נפח המים המצוי מעל למפלס הקו האדום שנקבע למאגר מים בנקודת זמן כלשהי. נפח מים זה הוא רזרבת המים שבמאגר.

נתוני צריכת המים לפי יעודי בשנים 1989-1996 (במלמ"ק)

שנה	צריכה חקלאית			צריכה עירונית			צריכה תעשייתית			ס"ה צריכה		
	מים	מי	ס"ה	מים	מי	ס"ה	מים	מי	ס"ה	מים	מי	ס"ה
	שפירים	קולחין	שיטפונות ומים מליחים	שפירים	קולחין	שיטפונות ומים מליחים	שפירים	קולחין	שיטפונות ומים מליחים	שפירים	קולחין	שיטפונות ומים מליחים
1989			1236			501			114			1851
1990			1113			555			108			1776
1991	856	45	15	440	13	453	93	25	118	45	53	1487
1992	955	32	32	455	1	456	93	25	118	55	58	1616
1993	893	79	79	414	2	486	102	30	132	200	111	1790
*												
1994	862	83	83	546	2	548	101	27	128	219	112	1840
1995	911	129	129	557	1	558	106	28	134	251	158	1983
**												
1996	905	137	137	596	2	598	108	28	136	266	167	2042

* משנה זו ואילך נכללים בנתוני מי הקולחין גם קולחי שפכי דן (להלן - השפד"ן).

** לא כולל העברות לממלכת ירדן ולשטחי האוטונומיה.

הוסיפה להתרכז במגזר החקלאי. יצוין, שהמקורות לעלייה בצריכת המים במגזר החקלאי הם מי ביוב מושבים (מי קולחין), מי שיטפונות ומים מליחים. צריכת המים השפירים לחקלאות התייצבה על רמה של כ-900 מלמ"ק לשנה. צריכת המים במגזר העירוני עלתה, מכ-500 מלמ"ק בשנת 1989 לכדי כ-600 מלמ"ק בשנת 1996, עלייה של כ-20%. הסיבות העיקריות לכך הן הגידול המהיר של האוכלוסייה ועליית רמת החיים.

2. הפקת מים והספקתם נעשית משבעה אוגרים. פוטנציאל החידוש השנתי של האוגרים התפעוליים בעקבות עונת גשמים ממוצעת, נאמד בכ-1.8 מיליארד מ"ק בשנה. מהטבלה עולה, שישראל מנצלת כמעט במלואו פוטנציאל זה. מנתונים בדוח של השירות ההידרולוגי שבנציבות המים, בנושא "התפתחות ניצול ומצב מקורות המים בישראל עד סתיו 1996" עולה, שבשניים מהאוגרים - ירקון-תנינים וההר המזרחי - השפיעה והשאיבה עלו בכ-76 מלמ"ק על המילוי החוזר. כמו כן צוין בדוח, שבאוגר החוף נמשך תהליך של ירידה מדאגה בטיב המים, המתבטאת בעליית ריכוז הכלורידים והחנקות והנובעת מחזירת מי ים, מדישון יתר, מהשקיה במי קולחין, ומסילוק בלתי מבוקר של שפכים.

מים לצריכה חקלאית

1. בעניין הקצאת מים לחקלאות קובעות התקנות, שכמות המים המוקצית לחקלאות ליישוב תיקבע בהתאם לכמות המים שנקבעה לו ברישיון ההפקה לשנה הקודמת, לשנה שעברה נקבעת כמות המים המוקצית. הקצאת מים לחקלאות ליישוב שאינו ברשימת היישובים המתוכננים⁴, תיקבע על יסוד כמויות הצריכה המרבית לשימוש בחקלאות והתנאים המיוחדים כמפורט בתוספת לתקנות. נציב המים רשאי לשנות את כמות המים המוקצית ליישוב מתוכנן בהתאם לצורכי היישוב, לקיומו ולפיתוחו. בעת קביעת כמות המים המוקצית ליישוב מתוכנן יביא נציב המים בחשבון את אמות המידה של התכנון המשקי הכולל ויתחשב לשם כך בהמלצות המרכז לתכנון שבמשרד החקלאות. עוד מורות התקנות, שב-1 בינואר של כל שנת רישוי תיקבע כמות המים המוקצית לחקלאות בשיעור של 75% מכמות המים המוקצית לחקלאות לשנת הרישוי 1989, לרבות כל השינויים שנעשו בה כדין מאז; וכי לא יאוחר מ-1 באפריל של כל שנת רישוי, יקבע נציב המים את יתרת כמות המים המוקצית לחקלאות לאותה שנת רישוי, בהתאם לתנאים ההידרולוגיים והאקלימיים, המצב הרב-שנתי של מאגרי המים, ואפשרויות ההפקה וההספקה באותו מועד.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הקצאת המים לחקלאות והצריכה בפועל בשנים 1992--1996 (במלמ"ק). הנתונים רוכזו מהדוחות השנתיים של האגף:

מהנתונים שבטבלה עולה, שבכל השנים היתה הצריכה בפועל נמוכה מההקצאה. אפשר שזה נובע מייקור תעריפי המים השפירים מדי פעם כי מעבר לשימוש במים שוליים שמחירם זול הרבה יותר⁵. ואכן צריכת המים השוליים, ובייחוד מי הקולחין, הולכת וגדלה מדי שנה. אי-הניצול של מלוא ההקצאות של המים השפירים יכול להצביע על הצורך לבחון את הכמויות המוקצות ואת התאמתן לצרכים בפועל.

2. מתזכיר שנערך בסוף שנת 1994 בידי האגף לתכנון מפורט של משרד החקלאות בנושא מדיניות הקצאת מים (להלן - התזכיר) עולה, שהעקרונות לפיהם נקבעו הקצאות המים למגזר החקלאי נקבעו לפני שנים רבות, והן כדלהלן:

⁴ יישובים מתוכננים - יישובים שהוכרו כיישובים מתוכננים בידי השר, והם כלולים ברשימה החתומה בידי השר, ומופקדות בנציבות המים.

⁵ התעריפים של קולחי השפד"ן בסוף שנת 1997 הם: 0.542 ש"ח למ"ק למים הנצרכים בחודשים נובמבר--אפריל, ו-0.572 ש"ח למ"ק מים הנצרכים ביתר חודשי השנה.

שנה	מים שפירים			מים שוליים*			ס"ה
	הקצבה	צריכה	שיעור	הקצבה	צריכה	שיעור	
	בפועל	הצריכה בפועל	מההקצבה (באחוזים)	בפועל	הצריכה בפועל	מההקצבה (באחוזים)	
1992	1052	955	91	323	87	27	1042
1993	1133	893	79	374	279	75	1172
1994	1057	862	82	401	302	75	1164
1995	1040	911	88	383	380	99	1291
1996	980	905	92	423	403	95	1308

* מים שוליים: מי קולחין, מים מליחים ומי שיטפונות.

החקלאות הפרטית: חקלאים במגזר זה מקבלים מדי שנה הקצאות מים על בסיס צריכת המים שהיתה להם בפועל בשנת 1989. חקלאים שברשותם קרקע שבגינה לא הוקצו מים וברצונם לגדל עליה גידולים בהשקיה, רשאים לפנות לנציבות המים בבקשה להקצות להם תוספת מים.

החקלאות המתוכננת: מבנה המשק החקלאי המתוכנן נעשה על בסיס של טיפוס משק שתוכננו בידי משרד החקלאות בשנות ה-50 ותחילת שנות ה-60. התכנון קבע את גודל שטח הקרקע וכמות המים הנדרשים ליחידת משק שתאפשר לחקלאי המעבד קרקע זו קיום נאות בתנאי הייצור והידע של התקופה האמורה. המכפלה של מספר יחידות המשק ביישוב בכמות המים המתוכננת ליחידת משק, קבעה את גובה הקצאת המים הנדרשת לכל היישוב. בתחילת שנות ה-70 הוחלט, שמחמת המצב ההידרולוגי, שיעורה הקבוע של הקצאת המים יעמוד על 70% מכמות המים לפי התכנון המקורי.

הבסיס להקצאות המים כאמור נקבע לפני שנים רבות, בהתאם לאגרוטכניקה ולטכנולוגיה באותו זמן. במהלך השנים חל בהן שינויים ניכרים. כמו כן חלה מס ירידה גדולה במספר המועסקים בחקלאות, ובייחוד במספר העוסקים העצמאיים. קטנו גם שטחי החקלאות המעובדים, ובייחוד באזור המרכז, שבו קרקעות חקלאיות הוסבו משימוש חקלאי לבנייה. בכמה מהיישובים המתוכננים הולכת ומתרחבת התופעה של שימוש חורג בקרקע חקלאית למטרות עסקיות, לרבות לעסקים שבהם נצרכות כמויות גדולות של מים שיעודם המקורי היה לשימוש חקלאי בלבד. כמו כן, ישנם יישובים שבעבר היו בעלי אופי חקלאי, אולם זה מכבר הפכו לשכונות מגורים שאינן חקלאיות. יישובים כאלה ממשיכים לקבל הקצאות מים לצריכה חקלאית, שמחירם נמוך ממחיר המים לצריכה עירונית (ראה להלן).

בתזכיר צוין: "בשנים האחרונות, עם השינויים שחלו במבנה החקלאות וברווחיותה נוצר מצב שבו כמויות מים ניכרות אינן מנוצלות, הן בחקלאות הפרטית והן במסגרת היישובים המתוכננים. חלק מכמויות מים אלה מוצא את דרכו לשימושים שאינם מאושרים. חלק אחר של הכמויות האמורות מונח כאבן שאין לה הופכין, כשהוא רשום ע"ש הצרכנים ובלתי מנוצל הלכה למעשה. כל אלה הן תופעות שיש לנסות ולצמצם את ממדיהן".

עוד צוין בתזכיר: "... בחלק מהמושבים קיימת תופעה של יחידות משק לא פעילות מחד-גיסא וריכוז מים בידי צרכנים בודדים מאידך-גיסא".

3. הקצאות מים נקבעות לפי צרכנים. בהגדרת "צרכן" בחוק כלול, בין היתר, תאגיד-צרכן. תאגיד-צרכן מקבל את ההקצאה לצרכן אחד, שכמות המים מוקצית לצריכתו העצמית של התאגיד, וצריכתם של המשתמשים במים הנמנים עליו. נציב המים אינו קובע את החלוקה הפנימית של המים בין אלה הנמנים עם חברי התאגיד. התייחסותו של נציב המים לתאגיד-צרכן היא כאל צרכן אחד.

לנושא זה התייחס בית המשפט המחוזי⁶. בפסק הדין כותב כבוד השופט הס, בין היתר: "התברר כי במהלך תקופה ארוכה ביותר, ומאז 1976 נטעו נטעים חדשים - מחד ונעקרו מטעים - מאידך, לא ראתה האגודה צורך לבדוק ולעדכן את הרשימה ת/1 והיא ישבה ב-'שב ואל תעשה' ולא יזמה עדכון של זכויות המים וחלוקת המכסות מחדש. בפועל, מתברר אפוא כי מזה כ-18 שנה לא חלו שינויים ברשימת המכסות של האגודה לצרכני המים, אשר חלקם, אולי, לא זקוקים יותר למכסות מים, בשל שינוי בגידולים או בשל עקירת מטעים ויכולים הם לסחור בזכויות המים בחינת 'עושה סחורתו בפרתו של חברו' כאשר זכויות המים הן נכס יקר השייך למדינה המצוי במשורה ובצמצום".

מוסיף השופט הס ואומר: "במשפט זה התגלתה אזלת ידה של הנציבות ומחדלים רבים עלו כשמן על פני המים - וגם דבר זה אינו יכול לעבור ללא התייחסות מצד בית המשפט. נציבות המים הופקדה על פי החוק לדאוג ולשמור על הנכס היקר של מימי המדינה וחלוקתם לצרכנים במידה ובמשורה על פי כללים ונורמות מקובלות אך אינה ממלאת לענ"ד את תפקידה כראוי וזנחה את אחריותה בהשאירה את ביצוע חלוקת המים בידי האגודות שהן הספקיות ללא פיקוח כלשהוא וכדברי העד ...: את ההקצבה אנו נותנים לאגודת המים. אין אנו מפקחים ולא יכולים לפקח על חלוקת המים למגדלים".

יצוין, שבתקנות נקבע: "(א) נציב המים רשאי לדרוש מכל תאגיד-צרכן הזכאי לכמות מים מוקצית לחקלאות על פי תקנות אלה, לרבות מרשות מקומית וישוב מתוכנן, להמציא לו מדי שנה או מפעם לפעם רשימה של המשתמשים במים הנמנים עמו, לרבות כמויות המים שהועמדו לרשותם בידי התאגיד-הצרכן מתוך כמות המים שהוקצתה לו, וכן נתונים בדבר מספר יחידות הפעילות בחקלאות, סוגי הגידולים החקלאיים ונתונים בדבר שאר השימושים במים בתחומיו. (ב) נציב המים רשאי להתנות המשך הקצבת מים לתאגיד-צרכן כאמור בהמצאת הרשימה והנתונים המפורטים בתקנות משנה (א). (ג) הוכח לנציב המים כי תאגיד-צרכן אינו מחלק את המים בין הנמנים עמו כדין או אינו פועל באופן סביר בנידון, רשאי נציב המים לקבוע ברישיון ההפקה את חלוקת המים בין הנמנים עם תאגיד-הצרכן".

הבדיקה העלתה, שנציב המים לא השתמש בסמכויות האמורות.

4. על פי החוק, נציב המים רשאי להטיל על מפיק או ספק מים תשלום מיוחד, בשיעורים שייקבעו בתקנות, אם הפיק וסיפק מים בכמות גדולה מזו שנקבעה ברישיון או בניגוד לכמות המים המוקצית ברישיון. ספק שהוטל עליו תשלום מיוחד רשאי, באישור נציב המים, לגבות את סכום התשלום, כולו או מקצתו, מהצרכן שצרך את כמות המים האמורה. בתום כל שנה ישלח נציב המים, לכל מי שהפיק או סיפק כמות מים נחרגת, הודעת חיוב על התשלום המיוחד החל עליו. נציב המים רשאי, בנסיבות שייראו לו, לשלוח הודעת חיוב גם בתום כל חלק של שנה וגם בתום כל עונה. כספי התשלום המיוחד מועברים לקרן האיוון (ראה להלן).

⁶ המפ' 937/91 לבובסקי טובה ואח' נ' "מי החולה" אגודה שיתופית חקלאית להספקת מים ביסוד המעלה בע"מ ואח' (טרם פורסם).

מנתונים שריכוז האגף על הפקה וחריגות הנטו החודשיות של מפיקים פרטיים בשנת 1995 עולה, שבשלושה חודשים של השנה האמורה היו חריגות בהפקה ובהספקה בהיקף של כ-22 מלמ"ק, כדלהלן: בינואר 3.3 מלמ"ק, במארס 11.2 מלמ"ק ובדצמבר - 3.6 מלמ"ק. נציב המים לא עשה שימוש בסמכותו האמורה וכתוצאה מכך, בגין שנה זו בלבד, לא חויבו המפיקים החורגים בסכום של כ-8 מיליון ש"ח.

הנציבות השיבה למשרד מבקר המדינה, כי "לא ניתן לעקוב אחר חריגות חודשיות והדבר אף אינו ישים. אי לכך, על מנת להבהיר ולהימנע מבירוקרטיה מיותרת מחקנו מתנאי הרישיון את ההתייחסות לחריגות חודשיות מהקצבות המים". בבירור שקיים משרד מבקר המדינה בנציבות המים הוסבר, שהתיקון האמור יונהג ברישיונות ההפקה לשנת 1998.

5. הבדיקה העלתה, שנציבות מים נוהגת להעביר, בדיעבד, הקצאות מים ממפיקים מאותו אזור שלא ניצלו את מלוא הקצבתם למפיקים אחרים באותו אזור שהפיקו כמויות מים מעל לכמות המוקצית ברישיון. בשנת 1995 הסתכמו ההקצאות שהועברו בכ-12 מלמ"ק ובשנת 1996 בכ-9 מלמ"ק, ואפשרו למפיקים שהפיקו כמויות מים מעל לכמות שברישיון להימנע מתשלום מיוחד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נציבות המים, כי "העברה של הקצאות מים ... לא נעשות כשיטה אלא רק מטעמים, שעומדים במבחן של טובת משק המים הארצי והאזורי, ורק לאחר שנבחנות כל האפשרויות וכל הנתונים. זה לא נעשה כדי להימנע מחיוב בתשלום מיוחד ..., אלא כדי לסייע לחקלאים טובים, שאכן מיצרים ומייצאים".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שבסיס ההקצאות לא יאבד ממשמעותו, ראוי שההקצאות ייקבעו מראש לפי צורכי הייצור הממשיים.

פנקס המים

על פי תקנות המים (רישום בפנקס המים), התשכ"ב-1962, על נציב המים לרשום בפנקס המים את רישיונות ההפקה שניתנו על ידו. הרישום אמור לכלול, בין היתר, את פרטי הרישיון ותנאיו, פרטים על בעל הרישיון, וכן תיאור של צרכני בעל הרישיון והתנאים שלפיהם מסופקים מים לצרכנים האמורים. תנאי ההספקה על פי הוראות התקנה הם התנאים הנוגעים לאופן ההתקשרות בין הספק לצרכן, לכמות המים, לקרקע לה מסופקים המים, לזמני ההספקה ושיעורה, לאיכות המים בשים לב לשימוש שלו הם מיועדים, וכן התנאים הנוגעים למחיר המים ואופן תשלומם.

בדיקת הרישום בפנקס המים העלתה, שההוראות שבתקנות האמורות אינן מבוצעות כנדרש. פנקס המים אינו מנוהל לפי בעלי רישיונות הפקה והצרכנים הצמודים אליו. אמנם, בשנות ה-60 וה-70 נרשמו בפנקס המים נתוני שטח וסוגי הגידולים, אבל ללא ציון כמויות המים שלהם זכאי החקלאי. שינויים בנתונים האמורים, אם היו כאלה, בעיקר עקב העברת בעלות, נרשמו בכתב יד בתיקים האישיים מה שמקשה מאוד את בדיקתם. פנקס המים אינו ממוחשב, לכן קשה לקבל תמונה ברורה על המצב לאשורו. הביצוע של רישום זכויות המים מוטל למעשה על עובד אחד בלבד, שאינו מסוגל להתמודד עם עדכון פנקס המים מאז שנעשו בו הרישומים הראשונים בשנות ה-60 וה-70.

תעריפי מים

בסייגים המנויים בחוק, רשאי השר לקבוע בתקנות את התעריפים לדמי המים. מקורות, חברת מים בע"מ מפיקה ומספקת כ-65% מכמות המים הנצרכת במדינה. היתרה מסופקת בידי רשויות מקומיות, אגודות מים, ומפיקים פרטיים. תעריפי המים נקבעים מדי פעם בתקנות, ואלה נוגעות רק למים שמספקת חברת מקורות והרשויות המקומיות. תעריפי המים בסוף שנת 1996 ובשנת 1997 היו כדלהלן (באג' למ"ק):

סוג הצריכה

שנה	חקלאית*	עירונית	תעשייתית
1996	70.4	117.0	85.6
1997	75.7	126.0	101.0**

* מחיר משוקלל של המים השפירים.

** החל מ-1.1.98 המחיר הועלה ל-1.11 ש"ח למ"ק.

עלות המים שמפיקה ומספקת חברת מקורות גבוהה מזו של מפיקים פרטיים, וזאת בעיקר משום שהיא נדרשת, בין היתר, גם להוביל מים לשימוש באזורים מרוחקים ממקורות ההפקה. בגין ההפרש בין העלות הממוצעת להכנסה הממוצעת משולמת לחברה סובסידיה מתקציב המדינה. הסובסידיה המתוקצבת לחברת מקורות לשנת 1998 היא כ-309 מיליון ש"ח. מדברי ההסבר לתקציב לשנה האמורה עולה, שהבסיסים עליהם נסמך חישוב הסובסידיה לחברה הם הפקה והספקה של 1,390 מלמ"ק מים ועלות ממוצעת (1.150 ש"ח למ"ק מים) הגבוהה ב-0.222 ש"ח בהשוואה להכנסה הממוצעת (0.928 ש"ח למ"ק מים). כאמור, בסוף שנת 1997 היה המחיר המשוקלל של המים השפירים לצריכה חקלאית 0.757 ש"ח למ"ק מים. מחיר זה נמוך ב-0.358 ש"ח בהשוואה לעלות הממוצעת של חברת מקורות להפקה של מים והספקתם. בעניין מחיר המים ציינה מבקר המדינה בדוח על ניהול משק המים בישראל משנת 1990: "מחיר המכירה הנמוך של המים לשימוש חקלאי הוא במידה רבה הגורם למשבר החמור שנוצר במשק המים בעשרות השנים האחרונות. מחיר המים לצריכה חקלאית מכסה רק מקצת מעלות הפקת המים ואספקתם. בשל המחיר הנמוך נוצר ביקוש מלאכותי למים החורג מכמות המים הזמינים, ובכלל זה ביקוש למים לצורך השקיית גידולים חקלאיים שאינם כדאיים למשק המדינה - גידולים שערך התפוקה שלהם למ"ק מים, לאחר ניכוי כל שאר עלויות הייצור, נמוך מעלות ההפקה של המים".

משנת 1992 ואילך מתחשבת הממשלה ישירות עם חברת מקורות לצורך קביעת גובה הסובסידיה שתשולם לחברה על פי הכללים שנקבעו בהסכם להתחשבות, עליו הוסכם בין הצדדים⁷. במהלך השנים הועלו גם תעריפי המים והפער בין העלות הריאלית לתעריפים הצטמצם במידה ניכרת. עם זאת, תעריפי המים, הקיימים אינם מכסים את העלות הריאלית של הפקתם, ונדרש תשלום סובסידיה במאות מיליוני ש"ח מדי שנה. עדיין קיים המניע להגברת הביקושים למים לשימוש חקלאי, וניצולם עלול להיות לא תמיד כדאי מבחינת טובת המשק הלאומי. לצורך העינות לביקושים נוספים למים עלולים להיות מופעלים לחצים לניצול יתר של מאגרי המים הקיימים ולהקמת מפעלי

⁷ בנושא זה ראה דוח על הביקורת במקורות, חברת מים בע"מ, שפרסמה מבקר המדינה בשנת 1995.

מים שכדאיותם הכלכלית שנויה במחלוקת. צמצום הסובסידיה למים עד כדי ביטולה בתהליך הדרגתי ועקבי, עשוי לצמצם בזבוז ועיוותים בשימוש במים ותוך כדי כך לייתר את משטר הקצבות המים.

מי קולחין

1. מהנתונים שהובאו לעיל עולה, שצריכת המים השפירים במגזר העירוני והתעשייתי הסתכמה בשנת 1996 בכ-700 מלמ"ק. כמות מים זו היתה גבוהה בכ-170 מלמ"ק בהשוואה לשנת 1991, דהיינו חל גידול של כ-30%. הגידול באוכלוסייה, עליית רמת החיים, פיתוח הארץ, וכן עמידה בהסכמים שנחתמו עם הרשות הפלשתינית וממלכת ירדן יגבירו בעתיד את הצריכה של המים השפירים. לפי הערכות שונות, תידרש מדי שנה תוספת מים שפירים של כ-30 מלמ"ק. לפי תחזיות כבר בראשית המאה ה-21 יהיה צורך להקצות את מרבית הפוטנציאל הזמין של המים השפירים לשימוש ביתי ותעשייתי. מים אלה יילקחו בהכרח מהצריכה החקלאית. לצורך המשך הקיום של חקלאות השלחין יהיה צורך לספק לה מים ממקורות אחרים, כשהמקור הזמין והזול ביותר לטווח הקצר הם מי הקולחין.

2. מכלל מי השפכים העירוניים והתעשייתיים ניתן להפיק, בהליכי טיהור נאותים, כ-50% מי קולחין הראויים לשימוש חקלאי. מתקני הטיפול בשפכים מסלקים ומפרקים את החומרים הזרים שנוספו למים במהלך השימוש הביתי והתעשייתי. הקולחין המתקבלים הם מים צלולים עם שאריות של חומרים אורגניים ומינרלים שונים בתרחיף ובתמיסה. איכות מי הקולחין מתייחסת לריכוזם הכללי של החומרים האלה, העלולים להשפיע על הצמח, הקרקע והיבולים או לגרום לסתימות במערכות הסינון וההשקיה. השימוש בקולחין להשקיית גידולים חקלאיים נותן פתרון לסילוקם הנאות, תוך השגת תועלת כלכלית.

בשנת 1995 ערך האגף לאיכות המים מניעת זיהום וקולחין שבנציבות המים, בנושא איסוף, טיפול וניצול שפכים. בסקר זה הובאו נתונים על כמויות השפכים והטיפול בהם בשנת 1994 (במלמ"ק). להלן טבלה המפרטת את כמות השפכים הגולמיים, לפי מקורות היווצרותם והכוונתם:

ס"ה	הכוונת שפכים			ס"ה	אחרים	כמות השפכים	
	הזרמה	בורות	מתקני			שפכים	שפכים
	לנחלים	ספיגה	טיהור			תעשייתיים	עירוניים
389	55	25	309	389	8	68	313

מהנתונים הנ"ל עולה, שכ-80 מלמ"ק מהשפכים הגולמיים (כ-20% מכלל הכמות) סולקו אל בורות ספיגה או אל נחלים ולים; במצב זה גלומה סכנה לפגיעה במאגרי המים, בצומח ובנוף. גם בשנת 1997 כמות של כ-80 מלמ"ק שפכים גולמיים לא הופנו למפעלי טיהור.

3. מנתונים שהובאו ברוח הכלכלי על החקלאות והכפר 1995 שערכה הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות, עולה, שמפעלי ניצול הקולחין העיקריים של המדינה הם בניהולה של חברת מקורות והם סיפקו לצריכה חקלאית, בשנת 1995, כ-190 מלמ"ק מי קולחין. קיימים כמה מפעלים פרטיים המנצלים עוד כ-100 מלמ"ק קולחין בשנה.

מבירורים שערך משרד מבקר המדינה בנציבות המים עולה, שבכל המפעלים בהם השקיעה הממשלה כספים להסדיר את הובלת מי הקולחין אל שטחי השימוש הומרו הקצבות של מים שפירים במי קולחין ביחס של 1:1. קיים ביקוש רב למי הקולחין, בעיקר משום שהתעריף של מים אלה נמוך מתעריפי המים השפירים המיועדים לשימוש חקלאי.

מהדוח האמור עולה, שכדי לספק את הדרישה הרבה למי הקולחין, הוספו בכמה מפעלים לטיהור שפכים מים שפירים למי הקולחין. כך, למשל, לקולחי מי השפד"ן נוספו בשנת 1995 כ-25 מלמ"ק. זאת, מאחר שקולחי המפעל מיועדים לשימוש רק באזורים מסוימים בדרום הארץ אליהם הונחו קווי מים נפרדים להולכת קולחין. לקולחי תשלובת הקישון נוספו מים שפירים בכמות של כ-13 מלמ"ק, כדי להקטין את מליחותם ובכך לאפשר את שימושם לצריכה חקלאית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה נציבות המים שהיא ערה לבעיה ומשתדלת לווסת ולהקטין את תוספת המים השפירים. כן הודיעה הנציבות כי לאחרונה הונהגו במפעל השפד"ן תעריפים מיוחדים, גבוהים יותר, עבור כמויות המים השפירים המוזרמים למפעל, וצומצמו הקצאות המים.

4. חקלאים התקינו מיזמתם, ובלא סיוע ממשלתי, קווי הובלה ומאגרים למי קולחין. מרבית מי קולחין אלה הם מעל לכמות המים השפירים שהוקצתה ברישיון. נציבות המים הסבירה, שכמויות מי הקולחין נרשמות בנציבות המים והובהר לחקלאים שבעתיד יומרו הקצאות של מים שפירים במי קולחין. את אי-ביצוע ההמרות עד כה נימקה נציבות המים בצורך לעודד את ניצול מים אלה ולמנוע את בזבוזם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבוע קריטריונים ברורים בנושא ביצוע ההמרות, בהתחשב בטיב מי הקולחין, סוגי הגידולים, שטחי השימוש בהם, מועדי ביצוע ההמרות ועוד. זאת, נוסף להתארגנות מינהלית הנדרשת לצורך הטיפול במי הקולחין שכמותם תלך ותגדל בשנים הבאות והצורך הבלתי נמנע להעביר מים שפירים משימוש חקלאי לשימוש עירוני.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נציבות המים: "אנו מקבלים את הערות הביקורת. כאשר הדברים יתייבבו ונדע לתת ביטוי מדויק לדרישתנו, נכין נהלים מפורטים בנדון ונעגנם כדין".

5. בדוח שנתי 46, בפרק "הקמת מתקנים לטיפול בשפכים, הובלתם וסילוקם", צוין, בין היתר, כי: "באוגוסט 1993 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להכין תכנית מתאר ארצית הקרויה 'תכנית מתאר ארצית למשק המים - תמ"א 34' (להלן - תמ"א 34). יעדיה המרכזיים של תמ"א 34 הם להבטיח את שימורם של מקורות המים במדינה ואת מניעת זיהומם; וכן להבטיח את הטיפול הראוי בשפכים ואת ניצול הקולחים ומי הנגר. תמ"א 34 אמורה ליצור את המסגרת הסטטוטורית ברמה הארצית, כדי לשמר ולייעד את השטחים הנחוצים עבור מתקנים ותשתיות למשק המים; וכן לבחון ולהציע חלופות שונות ליישום המדיניות שתקבע בנושא. אולם רק כעבור כשנה וחצי - בינואר 1995 - אישרה ועדת המכרזים של משרד הפנים מי המתכנן שזכה במכרז להכנתה, והחווה עמו להכנת תמ"א 34 נחתם רק באוקטובר 1995. על פי החווה אמורה הכנת התכנית להימשך כשנתיים".

עוד צוין בדוח האמור, שבתחילת שנת 1995 - בו זמנית לפעילות משרד הפנים כמתואר לעיל - חתמה נציבות המים עם המתכנן, שזכה במכרז להכנת תמ"א 34, על חוזה שלפיו זה יכין לפי הזמנתה תכנית אב ארצית ותכניות אב אזוריות למשק המים. מתכניות אב אלה אמורות להיגזר תכניות סטטוטוריות להקמת מפעלי מים; וכן מפעלים להולכת שפכים לטיפול בהם לסילוקם או להשבתם לשימוש.

עד סוף דצמבר 1997 טרם הושלמו הכנת תמ"א 34 ותכנית האב הארצית.

קרן איזון לדמי מים

בחוק נקבע: "א. תהיה קרן איזון לדמי מים שמטרתה להקטין את ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים, ולא תשמש לכל מטרה אחרת (להלן - קרן איזון); ב. קרן האיזון תהיה תאגיד ותתנהל על ידי נציב המים; ג. כל כספי קרן האיזון יופקדו אצל החשב הכללי במשרד האוצר, ויחולו על הוצאתם ההוראות החלות על הוצאות תקציב המדינה". פעולות קרן האיזון נסקרו לאחרונה בדוח שנתי 43 (עמ' קיב).

המקורות לקרן האיזון הם: היטלי איזון המוטלים על מפיקים וספקים אשר עלות הפקת המים במפעליהם נמוכה מהמחיר שנקבע בתקנות; מתשלום מיוחד המוטל על מפיקים וספקים אשר הפיקו וסיפקו מים בכמות העולה על זו שנקבעה ברישיון או בניגוד לתנאיו; ועד שנת 1991, גם מכספי האוצר. מתוך קרן האיזון מוענקים הענקות למפיקים וספקי מים אשר עלות הפקת המים במפעליהם גבוהה מסכום מסוים שנקבע מדי פעם בתקנות.

עד סוף שנת 1991 שולמו מרבית הענקות מקרן האיזון לחברת מקורות. משנת 1992 ואילך הסובסידיה לחברת מקורות משולמת ישירות לחברה מתוך כספים שתוקצבו במסגרת תקציב המדינה. ההתחשבות לצורך קביעת גובה הסובסידיה נערכה בכפוף לתנאים ולעקרונות שנקבעו בטייטה להסכם התחשבות בין משרד האוצר לחברת מקורות, באוקטובר 1993. ההסכם עצמו טרם נחתם.

במצב שנוצר הפסיקה קרן האיזון לערוך התחשבותיות עם חברת מקורות לצורך קביעת גובה הסובסידיה המגיעה לחברה. קרן האיזון ממשיכה לחייב ולגבות ממפיקים וספקי מים פרטיים היטלי איזון בסכומים ניכרים, וכן תשלום מיוחד. קרן האיזון משלמת הענקות בסכומים לא גדולים יחסית, רק למפיקים פרטיים. לפי דוח הכנסות והוצאות לשנת 1996 שנסתיימה ב-31.12.96, הכנסות קרן האיזון לשנה האמורה בגין חיובים לתשלום היטל איזון, תשלום מיוחד, ריבית והפרשי הצמדה, הסתכמו בכ-185.2 מיליון ש"ח. הענקות ששולמו בשנה האמורה הסתכמו בכ-9.4 מיליון ש"ח, מתוכם כ-4.2 מיליון ש"ח בגין שנת 1996.

במצב שנוצר, משנת 1993 ואילך החלו להצטבר בקופת קרן האיזון יתרות בהיקף כספי ניכר. בטבלה שלהלן מובאים נתונים מהדוחות הכספיים של קרן האיזון על יתרות המזומנים, ושווי המזומנים והיקף החייבים בסוף כל אחת משנות הכספים 1993-1996 (במיליוני ש"ח במחירים שוטפים):

רכוש שוטף	1993	1994	1995	1996
מזומנים ושווי מזומנים	89.9	186.0	283.4	316.6
חייבים*	204.4	168.8	177.9	213.3
ס"ה	294.3	354.8	461.3	529.9

* חייבים בגין היטל איזון, תשלום מיוחד, שטרות והמחאות לגבייה.

מהנתונים עולה, שכלל הרכוש השוטף של קרן האיזון גדל בשנת 1996 בכ-235.6 מיליון ש"ח בהשוואה לשנת 1993 (80%). המזומנים ושווי המזומנים שבידי קרן האיזון גדלו בתקופה הנסקרת בכ-226.7 מיליון ש"ח (252%). לפי נתונים לא

מבוקרים של קרן האיזון, יתרת המזומנים ושווי המזומנים שברשותה הסתכמו לסוף ספטמבר 1997 בכ-450 מיליון ש"ח. כספי קרן האיזון מושקעים, באמצעות חברות השקעה, באגרות חוב סחירות, וכן בפיקדונות בבנקים. בשנת 1996 הסתכמו הכנסות קרן האיזון מריבית והפרשי הצמדה בכ-53.2 מיליון ש"ח. עבור ניהול תיקי ניירות הערך ועמלות בנק, שילמה קרן האיזון בשנה האמורה כ-0.9 מיליון ש"ח.

יתרות המזומנים שבידי קרן האיזון אינם מופקדים אצל החשב הכללי כנדרש בחוק. פעולות הקרן אינן מתוקצבות בתקציב המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח המצב שהתהווה שבו הסובסידיה לחברת מקורות משולמת לה ישירות מתקציב המדינה, ראוי לבחון מבחינה משפטית אם אפשר שכספי קרן האיזון שיופקדו אצל החשב הכללי כחוק, יתוקצבו בחלקם לצורך מימון הסובסידיה שהמדינה משלמת לחברת מקורות מתקציבה.

בתשובת נציבות המים למשרד מבקר המדינה צוין, שהיא נמצאת בשלב של עיבוד דרכים לניצול נאות ומושכל של כספי הקרן, במסגרת מטרות הקרן החוקיות; וכי כאשר יסתיים תהליך זה, הוא יעוגן בתקנות כדין.

הצבר הכספים בקרן האיזון נמשך זה כמה שנים והיקפם הולך וגדל מדי שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה זה מכבר לקבוע מהי המטרה המושכלת של הצבר כספים בהיקף כה גדול בקרן האיזון ולהחליט, במסגרת הסייגים הקבועים בחוק, על ניצולם של כספים אלה.

ועדה ציבורית לבחינת ניהול הספקת המים בישראל

בנובמבר 1994 מינו שר האוצר, שר החקלאות ונציב המים, ועדה ציבורית ברשותו של מר שאול ארלוזורוב (להלן - הוועדה) לבחון את ניהול הספקת המים בישראל. הוועדה נתבקשה לתת דעתה לסוגיות מרכזיות הקשורות במשק המים בישראל ולגבש המלצות למדיניות רצויה. בכתב המינוי צוין, שהוועדה תתייחס להיבטים ולשיקולים כלכליים, הידרולוגיים, טכנולוגיים, משפטיים, ניהוליים וממוניים, יחס בין צרכנים ובין ספקי מים, שיקולי איכות הסביבה ועוד. דוח הוועדה הוגש בראשית ינואר 1997 לשר התשתיות הלאומיות, לשר האוצר ולנציב המים.

בהקדמה לדוח הוועדה צוין, בין היתר: "השינויים הצפויים במשק המים מגבירים את הצורך לשפרו מהותית ולתקן ליקויים בהסדרה הציבורית שלו ובפיקוח ובבקרה עליו. תעריפי מים הנתמכים בסובסידיה גורמים לביקוש מוגבר למים. בהעדר הסדרה ציבורית נאותה נמשכת, לעתים, הפגיעה ההידרולוגית במקורות המים, אשר עלולה לגרום לנזק בלתי הפיך ... הוועדה סבורה, כי בניהולו של משק המים יש להתבסס על שיקולים כלכליים, בדרך זו תגדל היעילות של הקצאת המשאבים, ישופר הניהול ההידרולוגי של מקורות המים, יידחה הצורך בהקמתם של מפעלי התפלה יקרים בטרם עת ותוזל השירות לאזרח".

המלצות הוועדה מתמקדות בשלושה תחומים: מבנה משק המים והריכוזיות בו; כלכלת משק המים; והסדרת משק המים - נציבות המים.

דוח זה של מבקר המדינה, דן אף הוא בכמה מהנושאים שבהם דנה הוועדה ובניהם: עלות הפקת המים והספקתם, תעריפי המים וקרן האיזון. להלן כמה מהמלצות הוועדה הנוגעים לנושאים אלה: מחירי המים לכל השימושים ובכל האזורים ישקפו את מלוא עלותם ולא יינתנו תמיכות באמצעות מחיר המים; לא יאופשר סבסוד צולב באמצעות מחירי המים; היטל ההפקה יועבר

לקופת המדינה; תבוטל קרן האיזון; במסגרת נציבות המים תוקם "רשות לשירותים ציבוריים - מים" שתקבע את מחירי המים; אם ההמלצה בנוגע לאי-מתן תמיכה באמצעות מחיר המים לא תתקבל, אזי מחיר המים ייקבע בניכוי התמיכה שתקבע בתקציב המדינה.

עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 1997, טרם נידונו המלצות הדוח בפורום כלשהו.



פוטנציאל החידוש השנתי של האוגרים התפעוליים נאמד בכ-1.8 מיליארד מ"ק מים. ישראל מנצלת כמעט את מלוא הפוטנציאל האמור. הגידול באוכלוסייה ועליית רמת החיים יצריכו בעתיד הפניית מים שפירים בכמויות הולכות וגדלות לשימושים עירוניים ותעשייתיים. חלק גדול מהמים השפירים מוקצה כיום לשימוש חקלאי, ומתוך פוטנציאל זה יילקחו כמויות המים הדרושות להבטחת צורכי האוכלוסייה. משום החשש למחסור עתידי במים, נדרשת כבר עתה חשיבה, קבלת החלטות והיערכות מחודשת בכל הנוגע לניצול השימוש במשאב חיוני זה.

עד סוף שנת 1991 קיבלה מקורות, חברת מים בע"מ מקרן האיזון לדמי מים את מרבית ההענקות שהקרן שילמה למפיקים ולספקי המים. מאז 1992 תשלום הענקות לחברה נעשה ישירות מתקציב המדינה. כתוצאה מכך, החלו להצטבר בקרן האיזון כספים בהיקף ניכר. בספטמבר 1997 נצברו בקרן כ-450 מיליון ש"ח. הצבר כספי הקרן אינם מופקדים אצל החשב הכללי שבמשרד האוצר, כנדרש בחוק. כספים אלה מושקעים בחלקם הגדול באגרות חוב סחירות - ובפיקדונות בבנקים. טרם נתקבלו החלטות לניצול כספים אלה. פעולות קרן האיזון לדמי מים אינן מתקצבות בתקציב המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה זה מכבר לקבוע מהי המטרה המושכלת של הצבר כספים בהיקף כה גדול בקרן האיזון לדמי מים ולהחליט, במסגרת הסייגים הקבועים בחוק, על ניצולם של כספים אלה.