

הרשות הממשלתית למים ולביוב

פעולות הביקורת

ברשות המים והביוב נבדקו גם היבטים בהקמה ובתפעול של מפעלים להשבת קולחים. בדיקות השלמה נעשו במקורות חברת המים הלאומית בע"מ, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, באגף מים ונחלים שבמשרד להגנת הסביבה ובמשרד הבריאות.

ברשות הממשלתית למים ולביוב ובכמה תאגידי מים וביוב, רשויות מקומיות שבתחום שיפוטן פועלים תאגידיים אלה ואיגודי ערים לביוב נעשתה ביקורת בנושא יחסי הגומלין בין התאגידיים לבין הרשויות המקומיות ותפקודה של רשות המים והביוב בעניין. בין היתר נבדקו היבטים של עסקאות בין תאגידי המים והביוב לבין הרשויות המקומיות, ובהן עסקאות לביצוע עבודות משותפות, ותשלומי הרשויות המקומיות עבור צריכת מים ושירותי ביוב.

עוד נבדקו ברשות המים והביוב, בחברת מקורות ובכמה תאגידי מים היבטים בהיערכות משק המים לשעת חירום. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת העורף, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, בצה"ל, בכמה רשויות מקומיות ובמשרד הבריאות.

היבטים בהקמה ובתפעול של מפעלים להשבת קולחים

תקציר

במדינת ישראל מסופקים מדי שנה בשנה כ-750 מיליוני מטר מעוקב (להלן - מלמ"ק) מים שפירים לצריכה פרטית ולתעשייה. כמות שנתית זו של מים מייצרת כ-490 מלמ"ק שפכים, שמרביתם עוברים טיהור והופכים למי קולחים (להלן - השבת קולחים). מי הקולחים הם מקור מים חיוני להשקיה חקלאית, לתעשייה ולגינון עירוני. השבת קולחים פותרת את בעיית סילוק השפכים ותורמת לשמירה על איכות הסביבה ועל איכות מקורות המים הטבעיים (השפירים), והיא גם חלופה זולה וזמינה להרחבת היצע המים במדינה.

הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - את"ק) מעודדים השבת קולחים, וזאת בין היתר בדרך של תקצוב מענקי סיוע ליוזמים פרטיים ואישור הקמת מפעלים באמצעות הכרה בתעריפים¹ למקורות - חברת המים הלאומית של ישראל בע"מ (להלן - מקורות). לפי נתוני מקורות, השקעותיה בהקמת מפעלים להשבת קולחים (להלן - מפעלי השבה) הסתכמו - מראשית הקמתם של מפעלים אלה ועד סוף שנת 2011 - בכ-2.6 מיליארד ש"ח. לפי נתוני את"ק ורשות המים, משנת 2000 ועד דצמבר 2011 הם אישרו מתן מענקי סיוע בסך כ-2.4 מיליארד ש"ח ליוזמים פרטיים² שהקימו מפעלי השבה (להלן - ספקי קולחים). עד סוף 2011 הסתכמו אפוא כלל ההשקעות במפעלי ההשבה בכ-5 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהקמת מפעלים להשבת קולחים שניתנו כמענקים לספקי הקולחים. הביקורת נעשתה ברשות המים; בדיקות השלמה נעשו במקורות, באת"ק, באגף מים ונחלים שבמשרד להגנת הסביבה ואצל המהנדס הארצי לבריאות הסביבה שבמשרד הבריאות. הדוח כולל מעקב אחר ממצאי דוח קודם בנושא השבת קולחים³.

עיקרי הממצאים

1. משנת 2000 אישרו את"ק ורשות המים סיוע כלכלי להקמת מפעלים להשבת קולחים, ובמשך השנים מימנו סיוע זה, וזאת בלי שרשות המים ביססה את אישורה על תכנית אב או על תכנית פיתוח ארוכת טווח.

1 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 א (2012), עמ' 241.

2 מהם 1.6 מיליארד ש"ח במזומן, והיתרה כהרשאה להתחייב.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב (2009), "השבת קולחים", עמ' 1431.

2. רשות המים ואת"ק לא בדקו בדיעבד את הכדאיות המשקית למתן מענקים אלו ולא עשו הערכה של התועלות שבהקמת מפעלי השבה ותרומתם למשק הקולחים ביחס לכספי המדינה שהושקעו בהם.

3. רשות המים לא השתמשה בסמכות שהקנה לה חוק המים התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים) ולא בחנה שימוש בתשתית קיימת להעברת מי הקולחים. תחת זאת היא מימנה הקמה של קווים חדשים בידי יזמים פרטיים ובידי מקורות, ובכך גרמה לכפילות ולבזבז משאבים.

4. רשות המים קבעה את שיעור מענקי הסיוע שהיא אישרה למפעלי ההשבה הפרטיים על בסיס כמויות הקולחים שמפעלים אלו היו אמורים לספק בפרקי זמן נקובים לאורך תקופת פעילותם. נמצא כי שישה מתוך עשרה מפעלים שבדק משרד מבקר המדינה לא סיפקו את כמות הקולחים שעל בסיסה אושרו התכנית העסקית⁴ והסיוע הכספי של המדינה. ליקוי זה מצביע, בין היתר, על חוסר התכנון והבקרה של רשות המים בעניין מפעלי ההשבה, והוא מעמיד בספק את כדאיותו של מתן הסיוע במימון הקמתם.

5. רשות המים לא גיבשה נהלים ולא קבעה חובות ניטור ודיווח על איכות הקולחים במפעלי ההשבה ובמאגרי הקולחים, ואף לא קבעה נוהל פעולות שיש לנקוט במצבים של חריגה מתקני איכות. רשות המים גם אינה מקיימת בקרה ופיקוח כספי והנדסי על פעילותם של מפעלי ההשבה במהלך הקמתם ולאחריה.

סיכום והמלצות

הממשלה הכירה בתחילת המאה העשרים ואחת בחשיבות השבתם של מי קולחים כמקור מים זמין במקום מים שפירים להשקיית גידולים חקלאיים, ועודדה הקמתם של מפעלים להשבת מי קולחים, דבר שהתבטא בהקצאת סכומים ניכרים במסגרת מענקים שניתנו לצורך זה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שרשות המים, אשר אישרה את המענקים ומימנה את הקמת המפעלים, לא ביססה את אישורה על תכנית אב או על תכנית פיתוח ארוכת טווח, לא הפעילה בקרה ופיקוח נאותים על פעילותם של המפעלים ואף לא בחנה בדיעבד את כדאיות הקמתם. נוסף על כך היא אישרה מימון הקמת קווים חדשים להעברת הקולחים בלי שבדקה את האפשרות לניצול תשתיות קיימות, וגרמה לבזבז כספי מדינה.

נוכח הליקויים שהועלו, על רשות המים לבחון את נושא האסדרה של משק זה, לרבות את נוהלי הסיוע למפעלי השבה פרטיים ואת הפיקוח והבקרה עליהם במהלך הקמתם ולאחריה, ועליה להתייעל ולנהל את משק הקולחים בצורה מיטבית.



4 ראו להלן בפרק על התכנית העסקית.

מבוא

הגידול בצריכת המים בישראל בתקופות שחונות הביא לירידה בהיצע המים השפירים. טיפול יעיל בשפכים והפיכתם למי השקיה מגדיל את היצע מקורות המים הזמינים והזולים ביותר ומאפשר קיום חקלאות תוך הפניית כמות גדולה יותר של מים שפירים לשימושים ביתיים. נוסף על כך מפחית שימוש זה בשפכים עלויות חלופיות, הנובעות מהצורך לטפל בנוזקים סביבתיים ותברואתיים שהם תוצאה של זליגת מי שפכים, כגון זיהום הנחלים⁵ ומי התהום⁶, על המטרדים והמחלות הנלווים אליהם.

כמות מי השפכים בישראל הסתכמה בשנת 2010 בכ-490 מיליוני מטר מעוקב (להלן - מלמ"ק). כ-91% מהכמות הזו נאספת למכונים לטיהור שפכים⁷ (להלן - מט"שים)⁸, שם הם מטוהרים והופכים לקולחים. כ-86% (384 מלמ"ק) מהקולחים מוזרמים למפעלים להשבת קולחים (להלן - מפעלי השבה). מפעלים אלו, הכוללים מאגרי קולחים, משאבות וצנרת הובלה, מזרימים את הקולחים להשקיה חקלאית⁹, לתעשייה ולגינון ציבורי או לשיקום טבע ונוף. בשנת 2011 כמות הקולחים שנוצלה להשקיה חקלאית עמדה על 381.4 מלמ"ק¹⁰. מנתוני הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) עולה כי מקורות - חברת המים הלאומית של ישראל בע"מ (להלן - מקורות), שבבעלותה תשעה מפעלי השבה, סיפקה כ-60% ממי הקולחים¹¹ בשנה זו. שאר הכמות סופקה בידי מפעלי השבה שהקימו יזמים פרטיים (להלן - ספקי קולחים). מנתוני מקורות מדצמבר 2012 עולה שהשקעותיה במפעלי השבה עד סוף שנת 2011 הסתכמו בכ-2.6 מיליארד ש"ח.

לפי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים), ותקנותיו, מקורות המים שעליהם הוא חל כוללים גם מי שופכין; לפיכך הסמכות לניהולם, לפיקוח עליהם ולאסדרת השימוש בהם כמי קולחים לאחר טיהורם נתונה בידי רשות המים. לפי נוהל "סיוע הרשות הממשלתית למים וביוב בהקמת מפעלי השבה"¹² משנת 2007, שעודכן בדצמבר 2011 (להלן - נוהל הסיוע), המענקים הממשלתיים להקמת מפעל השבה פרטי מגיעים עד ל-60% מעלות הקמתו¹³. לפי נתוני רשות המים ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - את"ק), הסתכמו מענקי הסיוע בשנים 2000-2011 בכ-2.4 מיליארד ש"ח.

בחודשים יולי-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהקמת מפעלים להשבת קולחים ואת השקעות המדינה במשק הקולחים שניתנו כמענקים לספקי הקולחים. הביקורת נעשתה ברשות המים; בדיקות השלמה נעשו במקורות, באת"ק, באגף מים ונחלים שבמשרד להגנת הסביבה, ואצל המהנדס הארצי לבריאות הסביבה שבמשרד הבריאות (להלן - משרד הבריאות). הדוח כולל מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושא השבת הקולחים¹⁴ (להלן - הדוח הקודם).

- 5 ראו "טיפול המדינה בשיקום נחלים" - מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (2011), עמ' 79.
- 6 ראו "מניעת המלחה וזיהום של האקוויפרים" - מבקר המדינה, דוח שנתי 356, (2006), עמ' 803.
- 7 ראו בנושא מערך הטיפול בשפכים ברשויות המקומיות - מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 201.
- 8 השאר מסולקים לבורות ספיגה ולסביבה ללא טיפול.
- 9 איסוף וטיפול בשפכים וניצול קולחים להשקיה חקלאית סקר ארצי - 2010, מאי 2012.
- 10 רשות המים, צריכת המים לשנת 2011 - דוח מסכם (2012).
- 11 כמות זו כוללת כ-30 מלמ"ק. כתגבור מים שפירים ממערכת השפד"ן (מפעל הקו השלישי). ללא כמות זו, משיבה מקורות כ-48% מסך כמות הקולחים בישראל.
- 12 שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות דאז חתמו בשנת 2000 על "עקרונות ונהלים להקצאת מענקי סיוע למפעלים להשבת קולחים ולמפעלים לטיוב בארות". רשות המים עדכנה כללים אלה ב-2007, ובדצמבר 2011.
- 13 בתנאים מסוימים שיעור המענק מגיע ל-75% ואף ל-100% מעלות הקמת המפעל.
- 14 מבקר המדינה, דוח שנתי 359 (2009), "השבת קולחים" (להלן - הדוח הקודם), עמ' 1431.

הסיוע בהקמת מפעלי השבה פרטיים

על פי נתוני רשות המים מאוגוסט 2012¹⁵, תוספת מי הקולחים שנוצלו בין השנים 2000-2010 הייתה כ-100 מלמ"ק. לפי נתוני רשות המים מיוני ומיולי 2012, הקציב משרד האוצר משנת 2000 ועד סוף שנת 2011 מענקים בסך 2.4 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב¹⁶, לצורך הקמה, הרחבה ושדרוג של מפעלי השבה של ספקי קולחים¹⁷. השקעות המדינה במשק הקולחים הסתכמו עד סוף שנת 2011 לכ-5 מיליארד ש"ח¹⁸ (2.4 מיליארד ש"ח עבור מפעלי השבה פרטיים, ו-2.6 מיליארד ש"ח עבור מפעלי השבה של מקורות). עד מועד סיום הביקורת את"ק ורשות המים לא בחנו השקעות אלה (בדיעבד) ביחס לעלות החלופית להשבת קולחים - התפלת מי ים¹⁹.

רשות המים הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2013, שהתועלת המשקית מהשבת קולחים מובהקת בהתייחס לחלופה של התפלת מי-ים, ולכן לא היה צורך בביצוע בחינת כדאיות.

עוד נמצא שרשות המים, לא עשתה ניתוחים מתועדים של עלות-תועלת לגבי כל אחד ממפעלי ההשבה, תוך בחינת ההיקף המיטבי של מענקים לכל אחד מהם, למעט תכנית עסקית למפעל שהכין אגף סיוע קולחים וטיוב בארות (להלן - אגף הסיוע)²⁰ (ראו להלן בפרק על התכנית העסקית), וכי היא לא עשתה ניתוחים כאלה בהתחשב בערך הכלכלי של התועלות מהקמת מפעל השבה²¹ ועלותו הכוללת²², ובהתחשב בעלויות חיצוניות (סביבתיות ותברואתיות).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, כי העלות החלופית שאליה התייחסה רשות המים, אינה בגדר בדיקה מתועדת ומבוססת של העלויות הכלל-משקיות ולכן לא ניתן להסיק שהתועלת למשק היא מובהקת באופן מיידי רק על בסיסה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות המים ולא"ת"ק, שהם לא ערכו חישובי עלות-תועלת מתועדים בראייה כלל-משקית בהתייחס למלוא ההיבטים הכלכליים, הכוללים גם היבטים סביבתיים ותברואתיים²³.

- 15 הנתונים מבוססים על "מסמך מדיניות תכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים" מהדורה 4, מאוגוסט 2012.
- 16 בשנת כספים מסוימת הממשלה רשאית להתחייב לגבי סכומים שהם במסגרת הגבולות הנקובים "בהרשאה להתחייב" בתוכניות שבחוק התקציב השנתי.
- 17 על פי נתוני דוח צוות אסדרת משק הקולחים בישראל מיוני 2012, עד סוף 2011 אושרו 90 מפעלי השבה בהשקעה כוללת של 3.4 מיליארד ש"ח. כמו כן קיימים פרויקטים בהיקף מתוכנן של 1.2 מיליארד ש"ח שטרם עברו את אישור הוועדות. מתוך השקעה כוללת זו של 3.4 מיליארד ש"ח, הוציאה הרשות התחייבויות על סך 2.4 מיליארד ש"ח, מתוכם שולמו עד היום כ-1.6 מיליארד ש"ח.
- 18 בהתאם להודעת מנהל רשות המים מפברואר 2013, סכום זה אינו כולל את הסכום שהשקיעו יזמי המפעלים, לרבות תרומת קק"ל והשקעות שבוצעו על ידי יזמים פרטיים טרם החלת מנגנון הסיוע.
- 19 הפער הקיים בישראל בין היקף הביקוש השנתי למים לבין היצע המים הממוצע ממקורות טבעיים, מחייב את המדינה להיעזר בהתפלת מי ים. השבת מ"ק אחד של קולחים פירושה הפחתה של מ"ק מים שפירים, ובהתאם הפחתה של מ"ק בפער הקיים בין הביקוש להיצע וכתוצאה מכך הפחתה של מ"ק בכמות ההתפלה הנדרשת. על כן העלות האלטרנטיבית להשבת מ"ק קולחים היא עלות ההתפלה למ"ק, בתוספת עלות הטיפול הנוספת הנדרשת לטיהור מים אלה לרמה המאפשרת הזרמתם לנחל.
- 20 מרכז ומפעיל את מנגנון הסיוע לעידוד יזמים פרטיים בהקמת תשתיות לניצול מקורות מים שוליים כקולחים, מי שיטפונות, ומי תהום שאינם באיכות מי שתייה.
- 21 חיסכון בשימוש במים שפירים, פיתרון לסילוק שפכים וכו'.
- 22 עלות ההקמה, התפעול וההון.
- 23 מדוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל משנת 2010 (להלן - דוח ועדת ביין), עולה שרשות המים בוחנת עלויות ותועלת של השקעות במשק המים בצורה מצומצמת ואינה מתייחסת לתחומים כגון "השפעות סביבתיות", "השפעה על כללי רגולציה" וכו'. ראו דוח ועדת ביין (2010), עמ' 129.

באוקטובר 2010 החליטה הממשלה²⁴ שעל רשות המים לרכז את עבודת המטה הנדרשת ליישום המלצות שונות של ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל (להלן - ועדת ביין²⁵), לרבות גיבוש מודל לניתוח עלות-תועלת של פרויקטים בתחום משק המים והביוב.

נמצא שעד מועד סיום הביקורת, לא השלימה רשות המים את גיבוש המודל, וכי רק בנובמבר 2012 היא פרסמה מכרז חיצוני להכנת נוהל לבדיקה כלכלית של מיזמים בתחום המים והביוב, בהם מיזמים להקמת מפעלי השבת קולחים. את"ק הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 שהוא "רואה חשיבות עליונה בכתבת נוהל עלות-תועלת" בתחום זה. מנהל רשות המים, מר אלכסנדר קושניר, הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שרשות המים מקדמת גיבוש נוהל זה, וכי "במהלך שנת 2012 הונהג בוועדת העלויות לאישור תקציבי מפעלי השבה חדשים, נוהל בדיקת כדאיות זמני, וזאת עד להסדרת מודל עלות-תועלת, במסגרתו מוצגת עלות מים חליפית לאספקת המים אל מול העלות במפעל הנדון".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים שהשקעת כספי המדינה בסיוע לספקי הקולחים בלי שגיבשה קודם לכן מודל לבחינת הכדאיות של השקעות אלה, ובלי לבדוק את הכדאיות בפועל ואת תוצאות ההשקעות שנעשו עד כה, משמעה פעילות לא תקינה של הרשות בחלוקת משאבי המדינה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות המים, כי עליה להחיש את צעדיה ולהשלים בהקדם גיבוש נוהל קבוע לבחינת עלות-תועלת של מפעלי השבת קולחים.

תכנית אב להשבת קולחים

ברוח הקודם הזכיר מבקר המדינה כי בתכנית אב (מעבר) של נציבות המים²⁶ מיוני 2002 לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010 (להלן - תכנית המעבר), נכתב כי "היא תתעדכן בכל שלוש שנים וכי תכנית מפורטת בנושא קולחים תוכן בתוך זמן קצר"²⁷. ממסמכי אגף התכנון ברשות המים (להלן - אגף התכנון) מספטמבר 2011 עולה ש"בשלב זה אין מסגרת תכנונית ארוכת טווח לפיתוח מערך הביוב והקולחים". עוד הוסיף אגף התכנון שיש להגדיר את "צרכי הפיתוח של מערכת ההשבה והסילוק (השקעות, כמויות ואיכויות)".

מנהל אגף התכנון הודיע בכתב למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 כי הרשות טרם סיימה להכין תכנית אב כוללת וערכנית לביוב וקולחים. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2013 כי תכנית האב הארצית למים וביוב "יצאה לדרך" במחצית השנייה של שנת 2012 והשלמתה צפויה בתוך שלוש שנים (במחצית השנייה של 2015), וכי "כבר במהלך העבודה נוצרה המסגרת התכנונית ארוכת הטווח לפיתוח מערך הקולחים".

24 החלטת ממשלה 2348 בנושא עקרונות לניהול משק המים בישראל, אוקטובר 2010.

25 ראו דוח ועדת ביין, עמ' 32.

26 רשות המים הוקמה במסגרת תיקון לחוק המים ב-2007, במקום נציבות המים שהייתה אחראית על ניהול ואסדרת משק המים.

27 ראו הדוח הקודם, עמ' 1438.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים על כך שאישוריה להשקעות המדינה במפעלי ההשבה, שניתנו עד ראשית 2013, לא התבססו על תכנית אב עדכנית למערך הקולחים שמועצת רשות המים אמורה הייתה לאשרה. הסתמכות על תכנית אב כאמור הייתה מאפשרת לנתב בצורה מיטבית את השקעות המדינה בתחום זה, כך שסדרי העדיפויות במסגרתה יבטאו אינטרסים לאומיים כלל-משקיים לטווח הארוך.

הקמת מפעלי השבה בידי מקורות

בינואר 2000 החליטה הממשלה²⁸, בין היתר, כי "נציב המים"²⁹ יהיה רשאי לפעול לכך שמקורות תקים מפעלים להשבת קולחים במקום שקיים פוטנציאל המרה של מים שפירים ולא קיימת או נכשלה יוזמה פרטית לכך". עד מועד סיום הביקורת השתתתה רשות המים בהחלטותיה בעניין הקמת מפעלי השבה, משום שהעדיפה את ספקי הקולחים הפרטיים על פני מקורות. להלן דוגמאות להשתתות הרשות בהחלטותיה לגבי הקמת מפעלי השבה והשלכותיהן:

מפעלי קולחי אזור כרמיאל, עכו ועמק חרוד (להלן - מפעלי הגליל המערבי)

על פי נוהל הסיוע, רשות המים רשאית לאשר בתנאים מסוימים מענק של 100% עבור תשתיות המשרתות או עתידות לשרת יותר ממפעל השבה אחד. כך, למשל, הרשות מממנת הקמת קווים המחברים בין מפעלי השבה שונים על מנת לנייד את כמות הקולחים ממפעלים שבהם יש עודף במי קולחים למפעלים שבהם יש מחסור.

1. ממסמכי רשות המים מאוגוסט 2012 עולה שמפעל קולחים באזור כרמיאל (להלן - קולחי כרמיאל) שבבעלות מקורות קולט 8 מלמ"ק קולחים לשנה. בהתאם לנתוני רשות המים המפעל מספק לצרכניו כ-3 מלמ"ק, והיתרה - בהיקף של 5 מלמ"ק - מוזרמת למפעל שנמצא באזור עכו (להלן - ספק א'). בשנת 2011 הייתה חסרה אצל ספק א' כמות קולחים בשיעור מלמ"ק אחד בלבד, והוא השלים שיעור זה מקולחי כרמיאל. את יתרת הכמות שהוא קיבל מקולחי כרמיאל, הוא הזרים לנחלי חילזון והנעמן ולים³⁰, ללא אישור פורמלי של מנהל הרשות. לפי הנתונים שבמסמכי רשות המים, היא צפתה שבשנת 2015 יצטבר עודף היצע של 2 מלמ"ק, ובשנת 2030 העודף צפוי לגדול לכדי 15 מלמ"ק. להערכת מקורות מפברואר 2013, עודף זה צפוי להגיע אף ל-22 מלמ"ק. בניגוד לנתונים אלה, על פי צווי הרשאה שנתנה רשות המים לספק א' בפברואר ובינוי 2010, מקורות רשאית לספק שירותי תשתית להולכת מים לספק א' בכמות של עד 3.5 מלמ"ק לשנה.

מנהל רשות המים מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, כי הזרמת קולחי כרמיאל לנחלים ולים נעשתה בשנת 2011 באישורו, וכי בשנים שלאחר מכן המצב תוקן. עוד הוסיף מנהל הרשות בסוף אפריל 2013, שהפתרון לבעיית עודפי הקולחים הוא בהשלמת חיבור אזור הגליל המערבי למאגר מעלה הקישון, וכי ההחלטה הסופית לגבי הגורם המבצע תתקבל על בסיס המלצות ועדה

28 החלטה 828 (כל/13) מ-6.1.00.

29 מה-1 בינואר 2007 - מנהל רשות המים.

30 ראו בעניין הזרמת קולחים ושפכים לנחלים ומתן צווי הרשאה לכך גם בפרק "טיפול המדינה בשיקום נחלים", מבקר המדינה, קובץ דוחות לשנת 2011 (2011), עמ' 84.

בין-משרדית, המשותפת לרשות המים ולמשרד האוצר³¹ - הועדה מונתה בידי מנהל הרשות ב-27.9.12 להצעת מודל אסדרה (להלן ועדת האסדרה או הועדה)³².

2. ממסמכי רשות המים עולה שבשנת 2009 הגישו מקורות וספק א' תכניות חלופיות להעברת עודפי הקולחים מקולחי כרמיאל (שבבעלות מקורות) וממפעלי ההשבה שבנהרייה ובעכו (שבבעלות ספק א') אל תשלובת הקישון, אף היא בבעלות מקורות. במועד סיום הביקורת טרם החליטה רשות המים מהי התכנית המועדפת עליה להעברת קולחים מקולחי אזור כרמיאל לתשלובת הקישון: זו שהגישו מקורות, בעלת מפעל ההשבה של תשלובת הקישון וזו שהוגשה על ידי ספק א'. כאשר תשלובת הקישון אמורה להזין גם את מפעל ההשבה באזור עמק חרוד, שבו קיים מחסור במי קולחים בשיעור של כ-6.5 מלמ"ק מי קולחים.

רשות המים אישרה את שלב א' של התכנית שהגיש ספק א' להעברת עודפי המפעל לתשלובת הקישון, אולם בשלב מסוים היא הקפידה את המשך הטיפול בתכנית. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שרשות המים דנה לאחרונה בחלופות שהוצגו לה במסגרת דיוני ועדת האסדרה, שהתייחסה בין היתר למעמדה של חברת מקורות במשק הקולחים. יצוין כי מהרישה שבתשובת מנהל רשות המים עולה שעד אותו מועד לא הציגה ועדת האסדרה לאישור המנהל תוצרי ביניים של עבודתה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים שהיא עיכבה את הטיפול בתכניות שהוגשו לה, והיה עליה לדון בהקדם בתכניות המונחות לפתחה ולהחליט על הפתרון המיטבי לקולחים של האזור. בקבלת החלטה זו הייתה הרשות גורמת להפסקת הזרמת קולחים אל הנחלים חלזון ונעמן ואל הים (ראו להלן בפרק על איכות קולחים) והזרמתם לשימושים חקלאיים, ובכך הייתה נותנת מענה מוקדם למחסור במי קולחים שבאזור עמק חרוד.

מפעל השבה עג'ור עדולם

באוגוסט 2006 אישרה ועדת השיפוט³³ של רשות המים למקורות להקים את מפעל ההשבה בעג'ור עדולם³⁴, בעלות של 97 מיליון ש"ח³⁵, וזאת באופן מודולרי, בהתאם לגידול במקורות הקולחים של המפעל וללא עלות הקמת המאגרים. ממסמכי רשות המים מיוני 2012 עולה שבשל הקשיים שבהם נתקלה מקורות בתהליך בניית המאגרים, הנחתה אותה הרשות שלא להמשיך בביצוע המיזם, זאת לאחר שמקורות כבר השקיעה בו כ-8 מיליון ש"ח. באפריל 2010 אישרה הרשות לספק הקולחים (להלן - ספק ב') להתחיל בביצוע המיזם - אך המיזם טרם בוצע.

ממסמכי רשות המים מיוני 2012 עולה שמאותו מועד עד מועד סיום הביקורת היא עדיין התלבטה בין שתי חלופות הביצוע למפעל וטרם קיבלה החלטה לגבי תוואי המפעל ולגבי זהות הגוף המבצע.

- 31 הוועדה הייתה אמורה להגיש למנהל הרשות דוח ביניים במהלך מרץ 2013 ודוח סופי ביוני 2013.
- 32 אסדרה בתחומים כגון: הניהול המיטבי של משק הקולחים, תעריפי הקולחים, מעמד חברת מקורות, הקשר בין המט"ש לבין מפעל ההשבה, אופן ניווה הקולחים, אסדרה ופיקוח (קרן פחת, אופן התקשרויות, עדכון, נוהלי סיוע וכו'), וממשקים אחרים הנוגעים למשק הקולחים.
- 33 וועדת השיפוט בוחנת את התכנון הכללי מבחינה הנדסית וכלכלית ומאשרת את הקמת הפרויקט.
- 34 חבל עדולם ממוקם בין בית שמש לבין בית גוברין באזור דרום.
- 35 כל הסכומים בדוח כוללים מע"מ.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה לדון ולקבל החלטות בעניין החלופה המועדפת להקמת מפעל עג'ור-עדולם על ידי יום פרטי או מקורות, כך שניתן יהיה לנצל את מלוא כמות הקולחים באזור.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, כי השתתפות בהחלטותיה בעניין החלופות במפעלי הגליל המערבי ובמפעל עג'ור-עדולם גרמה לבזבוז כספים ולא-ניצול מיטבי של מי קולחים שהופקו, ובמקום שכל המים האלה יגיעו לחקלאים כפתרון לבעיית המחסור במים - הרשות ממשיכה בהזרמת עודפיהם לנחלים³⁶.

הסיוע בהקמת מפעלי השבה פרטיים

כאמור לפי נוהל הסיוע, רשות המים אמורה להעניק למפעלי השבה פרטיים סיוע בשיעורים שמגיעים עד 60% ואף עד 100% מעלות ההשקעה הכוללת בתנאים מסוימים³⁷, וזאת לאחר שהמיזם שבעבורו מבוקש הסיוע נדון בוועדה מקדמית³⁸, בוועדת שיפוט ולבסוף בוועדת עלויות³⁹.

תקנים הנדסיים וכלכליים

1. בתחומי פיתוח והשקעה שונים מקובל לאשר מיזמים בהתבסס על מדדים מפורטים כמותית ועל תקנים תפעוליים והנדסיים שנדרשים לעמוד בהם⁴⁰. מנהל אגף הסיוע הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי "לרשות המים אין נהלים משל עצמה באשר לתקנים הנדסיים", וכי "לרשות המים נוהל הגשת תכניות לוועדת שיפוט, הכולל גם הנחיות תכנון".

מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 כי ועדת האסדרה מטפלת בתיקנון שיאפשר השוואת הדרישות בין מפעלי ההשבה הפרטיים לבין מפעלי חברת מקורות, כך שייקבעו תקנים אחידים לשני סוגי המפעלים.

36 ראו בעניין "טיפול המדינה בשיקום נחלים", מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (2011), עמ' 79.

37 על פי נוהל הסיוע, הרשות תשקול מתן מענק של 100% במקרים הבאים: (1) הקמת תשתית שתחסוך השקעות עתידיות למשק המים או תשתית שנועדה להגן על מקור מים או למנוע זיהום מים, (2) הקמת תשתית המשרתת או עתידה לשרת יותר ממפעל השבה אחד ואורכה עולה על 7 ק"מ או כשהתשתית הנה מאגר עונתי שנפחו לא יפחת מ-1.5 מלמ"ק.

38 הוועדה המקדמית בוחנת את הפרויקט ומחליטה על מתן אישור עקרוני.

39 ועדת העלויות בוחנת את היקף ההשקעות ואת שיעור המענק המאושר לפרויקט.

40 לדוגמא, עדכון נוהל פר"מ-1996 לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים, שפרסמו משרדי האוצר והתחבורה במאי 2006.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים שהיעדר נהלים בדבר תקני סף הנדסיים להקמת מפעלי השבה פרטיים עד מועד סיום הביקורת, השפיע על רמת איכותם ובטיחותם של המפעלים ועל אורך החיים המרבי שלהם - וזאת בהתחשב בשיקולים הכלכליים של ספקי קולחים לצמצום עלויותיהם. בהיעדר נהלים בדבר תקני סף הנדסיים, לא היה לרשות המים, שהעניקה את מענקי הסיוע למפעלי ההשבה הפרטיים, בקרה על רמת איכות ההקמה והתפעול של המיזמים הפרטיים. היעדר תקנים הנדסיים לא אפשר לרשות המים לבחון על פי בסיס אחיד של רמת איכות ולפי תקנים וקריטריונים קבועים את כדאיות הקמתם של מפעלי השבה שונים, ולהשוות בין המפעלים הפרטיים וכן ביניהם ובין מפעלי ההשבה של מקורות.

2. נמצא שרשות המים לא בדקה את אומדני העלות שהציגו היזמים שקיבלו ממנה סיוע, גם אם אומדנים אלו חושבו לפי המחירון התקני⁴¹ של הרשות מים. כך לדוגמה, ממסמכי אגף הסיוע עולה כי בשלושה מפעלי השבה התגלו פערים בין עלויות הביצוע לבין האומדן שאישרה הרשות, לפי המחירון התקני. הפערים במפעלים הללו נעו בין 24.2% ל-30.4%.

מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 ש"תקצוב מפעלי הקולחים מבוצע על בסיס תכנון כללי ובהתייחס למחירון נורמטיבי [תקני] הקיים ברשות המים לרכיבים השונים במפעלי ההשבה". עם זאת, מסר מנהל הרשות שוועדת האסדרה דנה בעניין צמצום הפערים בין תקציבי הביצוע בפועל לבין המחירון התקני והגיש המלצות בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי מן הראוי שלפני תקצוב מפעלי ההשבה תבדוק הרשות את העלויות שמציג לה היזם ולא תסתמך רק על המחירון התקני שהיא קבעה. עוד יצוין שוועדת האסדרה, שאת דברה ציטט מנהל הרשות, לא הציגה לאותו מועד את תוצרי הביניים שלה לאישורו של המנהל.

התכנית העסקית

על פי נוהל הסיוע, ספק קולחים היוזם הקמת מפעל השבה פונה לאגף הסיוע ומגיש בקשה לקבלת מענק. על הפנייה לכלול נתונים על היצע הקולחים, על צרכני המפעל (ביקוש) ועל התכנית ההנדסית לאספקת קולחים (להלן - תכנון כללי). ועדת העלויות של אגף הסיוע רשאית לבקש ממגיש הבקשה להמציא לה פרטים נוספים על אודות מפעל ההשבה וכל פרט נוסף, על פי שיקול דעתה, והיא מוסמכת לאשר את עלויות המפעל ולקבוע את שיעור המענק שיינתן ואת היקפו - מענק להקמת מפעל ההשבה כולו, חלקו או לתכנון מפורט. שיעור המענק נקבע לפי תכנית עסקית למיזמי השבת קולחים, שאותה מכין אגף הסיוע בהתבסס על התכנון הכללי שהגיש היזם.

משרד מבקר המדינה העלה שרשות המים קבעה את שיעור המענק בהתבסס על תכנית עסקית, בלא שבחנה את רגישותה של התכנית למשתנים שונים, לתחזיות ולתרחישים אפשריים, העשויים להשפיע על כדאיות המפעל, בעיקר מבחינת כמויות הקולחים ומחיריהם, ועל שיעור המענק הניתן לו.

41 מחירון שהכין אגף הפיתוח ברשות המים ב-2001 לקביעת מחירי הולכה, שאיבה, איגום וקידוחי מים. המחירון עורכן בשנת 2011.

מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 שוועדת האסדרה הכינה הצעה לבחינת התכנית העסקית שתכלול מבחני רגישות עבור מפעלים חדשים, וזאת במקביל לבחינה הסגולית המבוצעת עבור כל מפעל חדש. כאמור, ועדת האסדרה טרם הציגה את תוצאות הבחינה.

מנהל אגף הסיוע הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי אגפו אינו מחייב הגשת תכנון מפורט של מרכיבי מפעל ההשבה, וממילא אינו בודק אותו. משרד מבקר המדינה העלה שספקי קולחים ביקשו הגדלה של שיעורי המענק, בהסתמך על הבדלים בין נתוני התכנון הכללי לבין נתוני העלויות לפי התכנון המפורט, שאותו הכינו לאחר שוועדת העלויות אישרה את מיזמיהם - דבר שגרם לעיכובים בהקמת מפעלי ההשבה שאושרו. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 שהנושא מטופל בוועדת האסדרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המים לבסס את קביעותיה בדבר שיעור המענקים שהיא מאשרת לספקי הקולחים על תכנון מפורט ועל ניתוחי רגישות לגבי משתנים שונים, כגון כמויות הקולחים הצפויות - משתנים שלהם השפעה על כדאיות הקמת המפעל.

חריגות מהתכנון

1. חטיבת האסדרה ברשות המים⁴² (להלן - חטיבת האסדרה או החטיבה) הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי יזם של מפעל השבה מגיש במסגרת התכנון הכללי את "היצע הקולחים", את הביקוש הצפוי של צרכני הקולחים המושבים ואת התכנית ההנדסית לאספקת הקולחים. על פי הסברי החטיבה, את היצע הקולחים הצפוי מספק מסוים היא גוזרת מתחזית צריכת המים השפירים של האוכלוסייה המספקת את כמות הביוב המזורם למט"שים המזינים ספק זה. חטיבת האסדרה גם הסבירה שהתחזית דלעיל לצריכת המים השפירים מתבססת על חישוב המכפלה של הנתונים שעולים מתחזיות משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי הצפי של היקף האוכלוסייה הרלוונטית במקדם של צריכת מים לנפש. יצוין כי לאחר אישור המיזם בוועדת השיפוט ובוועדות העלויות חותם יזם המפעל על כתב התחייבות, לפיו הוא מתחייב לספק כמויות קולחים בשלב המידי (השלב שבו מסתיימת הקמת המפעל). נמצא כי שישה מתוך עשרה מפעלי ההשבה, שהקמתם הסתיימה עד מועד סיום הביקורת, לא סיפקו את כמויות הקולחים אשר להן הם התחייבו קודם הקמתם.

2. רשות המים קבעה בתכנון ראשוני את כמויות הקולחים שכל מפעל צריך לספק. אולם בשלבים מאוחרים יותר היא ערכנה תכניות אלה שעליהן התחייבו ספקי קולחים, כך שכמויות מי הקולחים שהיה על מפעלים אלו לספק פחתו, ואילו סכומי ההשקעה המוכרת ומענק הסיוע שהיא אישרה למפעלים אלה גדלו.

מנהל רשות המים הסכים אמנם בסוף אפריל 2013 שאספקת כמות קולחים נמוכה מהתכנית שאושרה פוגעת בכדאיות המפעל. אך לדבריו, במקרים רבים הצמצום נובע מפעילות המדינה, דוגמת צמצום צריכת המים, עיכוב בשרוג איכות הקולחים או עיכוב בקבלת אישורים סטטוטוריים להקמת תשתית המפעל. מנהל הרשות הוסיף עם זאת שהרשות בוחנת את הנושא במסגרת עדכון נהליה.

⁴² החטיבה אחראית לניהול האספקה והצריכה של המים למטרות השונות. בין היתר היא אחראית לרישוי מתקנים והנפקת רישיונות הפקה ואספקה, לתחום הפיקוח והאכיפה, לאיסוף הנתונים, להכנה של דוחות צריכה והפקה ולביצוע תחזיות צריכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים על תכנון לקוי שלה לכמויות מי הקולחים, שכן הפחתה של כמויות הקולחים בתכנון העדכני של מפעלי ההשבה מאלה שבתכנון המקורי בעוד שההשקעות במפעלים חרגו מהתכנון המקורי, מעמידה בספק את כדאיותו של מתן הסיוע למימון הקמתם של המפעלים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות שעליה לבחון קביעת קצב מתן המענקים לספק הקולחים בהתאם לשלבי הקמת המפעל ותחילת פעילותו, ולפי עמידתו בכמויות הקולחים אשר עליהן התחייב - כל זאת, בהתאם לאבני דרך שהיא קבעה לאורך חיי הפעילות של המפעל.

להלן דוגמא מפעל קולחים של ספק ו':

(א) ביולי 2005 אישרה ועדת השקעות של אגף הסיוע השקעות בסך כ-31.3 מיליון ש"ח במפעל ו'. מפרוטוקול הדיון של ועדת ההשקעות עולה ש"על מנת להגיע למחיר היעד של מ"ק קולחים (0.55 ש"ח), על שיעור המענק להיות 15% [דהיינו, עד ארבעה מיליון ש"ח], אך מכיוון שעל-פי הכללים להשבת קולחים לחקלאות⁴³ אחוז המענק המינימאלי לפרויקט הוא 40%", אישרה ועדת ההשקעות מענק לספק ו' בסך של כ-12.6 מיליון ש"ח, פי שלושה מהמענק הדרוש למפעל. מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 שבנוסח המקורי של נוהלי הסיוע נקבע היקף המענק המזערי כפי שנקבע (40%), "ועם הזמן עודכן הנוהל, כך שלא נקבע מענק מינימאלי".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, כי מן הראוי היה שבעת שהיא אישרה את המענק המזערי בהתאם לנוהל המקורי, היה עליה להביא בחשבון שיקולי חיסכון ויעילות, בהתחשב במחיר היעד של הקולחים ובהתייחס לתחזית של תזרים המזומנים הצפוי בו בהתאם למחיר ההון.

(ב) לפי אישור ועדת ההשקעות מיולי 2005, המפעל של ספק ו' אמור היה לספק 4 מלמ"ק קולחים⁴⁴ בשנת 2007 ועד 6.4 מלמ"ק בשלב היעד⁴⁵. מסיכום פגישה שעשה אגף הסיוע במפעל בסוף פברואר 2012 עולה כי "מפעל ההשבה נחנך כבר בשנת 2007, אך רק ב-2010 החלו למלא את המאגר מהמט"ש, לאחר השלמתו. בשנת 2011 המפעל סיפק כ-2 מלמ"ק מי קולחים בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי ההתנהלות בעניין ספק ו' מלמדת שהיה עליה להקפיד עוד קודם על תכנון הקמת מפעלי ההשבה בראייה הכוללת התייחסות למקורות הקולחים הקיימים והזמינים בעת אישור ההשקעה ובראיית המט"ש ומפעל ההשבה כמקשה אחת⁴⁶; עוד העיר משרד מבקר המדינה לרשות כי היה עליה להגביר את התיאום של התכנון וההקמה בין המט"שים לבין מפעלי ההשבה ולבחון מוקדם יותר את הצורך להקים מינהלה אחת ברשות המים שתרכז את כלל מערך הביוב וההשבה.

מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, ש"ראייה תכנונית וביצועית מיטבית מצריכה התייחסות למט"ש ולמפעל ההשבה כמקשה אחת. עם זאת, מדובר במתקנים

43 "עקרונות ונהלים להקצאת מענקי סיוע למפעלים ומפעלים לטיוב בארות", מאי 2000, עליהם חתומים שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות דאז.

44 מקורות הקולחים הם: שפכי עיריית בית שאן, יישובי המועצה האזורית עמק המעיינות (לשעבר עמק בית שאן), יישובי המועצה האזורית גלבוע והמפעלים האזוריים.

45 לפי הסביר מנהל אגף הסיוע מ-24.1.13 - שלב היעד הוא המועד בו התשתית נמצאת בקיבולת מלאה.

46 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 553 (2003), עמ' 826.

בבעלות שונה הגוזרים סמכות שונה מבחינה חוקית". עוד הסביר מנהל הרשות שמאחר ומדובר במפעלים משיקים התלויים אחד בשני, התיאום ביניהם מתבצע במסגרת ועדות השיפוט המקצועיות של הרשות. מנהל הרשות הוסיף בסוף אפריל 2013, כי יחידות הרשות העוסקות בקולחים ובביוב אמורות להתמזג "תחת קורת גג אחת במסגרת השינוי הארגוני".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות המים, כי הדוגמה של ספק ו' מלמדת על הצורך בהגברת התיאום בין המט"שים ומפעלי ההשבה ובבקרה על תיאום זה, וכי היה על מנהל הרשות לקדם הקמת מינהלה משותפת לטיפול במפעלים אלה עוד לפני מועד סיום הביקורת.

כפל תשתיות קווי קולחים

סעיף 35א לחוק המים מקנה למנהל רשות המים סמכות להורות לבעלים, למפעיל או למחזיק בתשתית מים, כי יאפשר למפיק או לספק מים אחר להשתמש בתשתית המים שברשותו לצורכי אספקה, הולכה ואיגום מים (להלן - צווי שירות תשתית).

משרד מבקר המדינה העלה שרשות המים לא השתמשה בסמכותה כדי לבחון את השתלבותם של המיזמים השונים במערכת הכלל-ארצית, ואישרה במקרים מסוימים הנחת קווי קולחים מיותרים שמומנו בחלקם או במלואם על ידי המדינה.

כך, לדוגמה, בספטמבר 2006 אישרה ועדת השיפוט של רשות המים להקים קו בין-מפעלי של ספק ט', לאספקת קולחים לבקעת יבנאל וסירין, בהשקעה של 14.6 מיליון ש"ח. עלות הקמת כל המפעל של ספק ט' הסתכמה בכ-129.5 מיליון ש"ח, מהם 77.7 מיליון ש"ח כמענק. מנתוני רשות המים עולה שבשנת 2011 הסתכמו כלל ההשקעות של ספק ט' בכ-321 מיליון ש"ח. מענקי הסיוע לאותו ספק היו בסך 256.5 מיליון ש"ח, מהם 167 מיליון ש"ח עבור רכיבים בין-מפעליים.

נמצא כי ועדת השיפוט אישרה הקמת קו בין-מפעלי זה, אף שלפי הודעת מתכנן אזור הצפון דאז ברשות המים (מנהל אגף התפעול במועד סיום הביקורת), "לא נבחנה האפשרות להשתמש במערכת קיימת של מקורות בקו המחבר בין מאגר יבנאל לבריכת אזורים"⁴⁷.

מקורות הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שבתשתיות באזור קיימת יתירות גדולה הן באפשרויות השאיבה והן בקוטרי הקווים. מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שלא ניתן ולא הייתה הצדקה להסב את תשתית מקורות באזור מאספקות מים שפירים לאספקת מי קולחים, הסבה שתיצור בעיות מול משרד הבריאות ביחס להיתרי ההשקיה ובהסדרת יחסים מיותרת בין ספק הקולחים לבין מקורות, כאשר אין בכך חיסכון כספי. כאמור, בעת קבלת ההחלטה בוועדת השיפוט בספטמבר 2006, לא נבחנה האפשרות להשתמש במערכת הקיימת של מקורות, על יתירותה.

47 בידי רשות המים אין נתונים לגבי היקף ההשקעה בקו המקביל שהניח היזם.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות המים, שהסבריו אינם מתיישבים עם האמור בפרוטוקול הדיונים בוועדות הרשות ובאגפיה בעת קבלת החלטותיהם. הוועדות והאגפים לא בחנו חלופות ולא בדקו את החלופה של שימוש בתשתיות קיימות של מקורות בדיקה כלכלית בראייה כוללת. בהיעדר בדיקות ובחינות מעין אלה בעת קבלת ההחלטות, קיים חשש שההשקעות החדשות של ספקי הקולחים, בסיוע מענקי הרשות, מהוות כפל השקעות של המשק בתשתית צנרת הקולחים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שרשות המים תקפיד להביא בשיקוליה, טרם החלטתה, שיקולי חיסכון ויעילות על בסיס ראייה כלל-אזורית וכלל-משקית, על מנת להגיע לניצול מיטבי של התשתיות הקיימות, בטרם הקמת קווים מקבילים.

קֶרֶן הַחִידוּשׁ

ממסמכי תהליך האישור להקמת מפעלי השבה פרטיים, ומתחשיב הערך הנוכחי של תזרים ההכנסות וההוצאות לצורך קביעת מענק הסיוע, עולה שלזים הפרטי לא יהיו הכנסות אשר יכסו גם את עלויותיו העתידיות בגין חידוש הציוד ואבטחת הקיימות של המפעלים לאורך השנים.

במרץ 2012 הודיע מנהל המינהל לתשתיות ביוב ברשות המים (להלן - המלת"ב)⁴⁸ ליוזמי מפעלי ההשבה, כי בכוונת הרשות לחייבם לבצע הפרשה לקרן חידוש ייעודית בגובה של כאחוז מערך הכינון של המפעל, לפי אורך החיים החשבונאי שלו, כדי להבטיח את יכולת חידוש המפעל בבוא העת; עוד נמסר כי רשות המים תפעל להסדרת הנושא בכללים מפורטים לגבי אופן הפעלת מנגנון ההפרשה לאותה קרן. ביולי 2012 החליט מנהל רשות המים להחיל חובת הפרשה לקרן חידוש של מתקני השבת קולחים (להלן - קרן החידוש) על ספקי קולחים שקיבלו מענקי סיוע מהרשות, וזאת בשיעור של 1.2% מערך המפעל שמומן שלא באמצעות הון עצמי. עוד מסר מנהל הרשות כי קצב יישום התהליך יתבצע לפי הנחיות צוות מקצועי שמיונה. יצוין שהחלטת מנהל הרשות לא כללה פתרון בנושא זה למפעלים שכבר הוקמו. עוד יצוין שבכתבי התחייבות של ספקי קולחים שהוחתמו בידי הרשות החל באותו מועד, לפני קבלת מענק הסיוע, מתחייב היזם לנהל קרן חידוש ייעודית ולהפריש באמצעותה כספים למרכיבי מפעל הקולחים, שיוקמו במסגרת התחייבות זו. כמו כן הוא מתחייב לעמוד בנוהלי רשות המים לעניין ניהול קרן החידוש, אם וכאשר ייקבעו, וכפי שיעודכנו מפעם לפעם. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 שוועדת האסדרה דנה בסוגיה זו, והיא בוחנת את החלת החובה להפריש לקרן החידוש גם על מפעלי ההשבה הישנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עד מועד סיום הביקורת היא טרם קבעה כללים ונהלים לעניין ניהול קרן החידוש, וטרם קבעה כיצד, באיזה שיעור ומאיזה שלב במיזם יתחילו ספקי הקולחים להפריש לקרן, ובמיוחד לא נתנה את דעתה לסוגיה של החלת חובת ההפרשה ולקביעת גובה ההפרשות לקרן ביחס למענקי סיוע שניתנו בעבר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, שוועדת האסדרה טרם הציגה במועד סיום הביקורת את תוצרי הביניים שלה לאישור של מנהל רשות המים.

תפעול משק הקולחים

הקולחים במשק מופק לאורך כל ימות השנה. רובו מופק בריכוזים גדולים של אוכלוסייה עירונית (אזור המרכז), בעוד שמרבית צריכתו, שהיא בעונת הקיץ, מרוכזת באזורי הפריפריה החקלאיים בצפון ובדרום הארץ. במועד סיום הביקורת אגף התפעול והעומד בראשו, מר זאב אחיפז (להלן - מנהל אגף התפעול), היו האחראים לניהול ושינוע משאבי המים של ישראל, לרבות מי קולחים, לכלל הצרכנים, ובהם צרכנים חקלאיים. האגף מתכנן ומבצע את מדיניות התפעול של משק המים, באמצעות מתן הנחיות לספקי המים השונים, ובהם גם ספקי קולחים.

1. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, רשות המים לא החתימה את מנהל אגף התפעול על הסדר ניגוד עניינים⁴⁹ בעניין ספק י, שאותו ניהל אביו של מנהל האגף גם במועד סיום הביקורת. מנהל רשות המים מסר למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013, שהרשות הקפידה כל העת שמנהל אגף התפעול לא ישתתף בדיונים ובהחלטות בעניין ספק י. במאי 2013 מנהל אגף התפעול הודיע טלפונית למשרד מבקר המדינה שתשובת מנהל הרשות משקפת את תשובתו האישית.

בעקבות הביקורת, במאי 2013, הכינה הרשות הסדר ניגוד עניינים חתום של מנהל אגף התפעול, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, כי היה עליה להשלים הכנת הסדר חתום זה כבר בתחילת כהונתו של מר זאב אחיפז כמנהל אגף התפעול, בדצמבר 2009. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות, כי גם אם היא הקפידה על אי-השתתפות מנהל אגף התפעול בדיונים ובהחלטות בנוגע לספק י' במהלך כהונתו, אין בה כדי לתת מענה לדרשה שבהוראות היועץ המשפטי לממשלה בדבר הצורך בחתימה על הסדר ניגוד עניינים, כמקובל במוסדות ציבור, לרבות רשות המים.

2. כמות השפכים שהוזרמו למט"שים בשנת 2010 הייתה 447.4 מלמ"ק, אך נפח האיגום הכולל לקולחים באותה עת נאמד בכ-196.9 מלמ"ק בלבד⁵⁰. באותה שנה הוזרמו כ-46.1 מלמ"ק קולחים (12% מהתפוקה) לנחלים, ורשות המים צפתה שבשנת 2030 יהיה עודף היצע של 40 מלמ"ק ובשנת 2050 - עודף של 30 מלמ"ק. כך לדוגמה, ממסמכי הרשות מאוגוסט 2012 עולה שמהמט"שים של רעננה והרצלייה הוזרמו כ-7.5 מלמ"ק קולחים לים, ומאזור כרמיאל הוזרמו כאמור כ-4 מלמ"ק קולחים לנחל חילזון⁵¹, תוך בזבוז מקור מים חשוב⁵², וללא אישור של מנהל רשות המים⁵³ והשר להגנת הסביבה⁵⁴.

מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שנפח האיגום הנדרש ידוע, והמאגרים נמצאים בשלבי תכנון שונים. עוד הודיע כי רשות המים פועלת נמרצות לסייע בהקמת

49 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1555 מיוני 2006, עודכן ב-18.5.08.

50 מבקר המדינה כבר העיר כי קיבולת המאגרים הארצית הכוללת קטנה מקיבולת תפוקת המט"שים, ונפח האיגום אינו מספיק - ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), "תכנית אב לפיתוח משק המים בישראל והשבת קולחים", עמ' 826.

51 רשות המים, משק הקולחים - תמונת מצב נוכחי, אוגוסט 2012.

52 משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוחות קודמים על חשיבות השבת מי קולחים ועל הצורך במיצוי מלוא פוטנציאל הקולחים, שנחשבים לחלופה זולה זמינה ורציפה, טרם פיתוח חלופות אחרות - ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 ב (2003), עמ' 828; דוח שנתי 59 (2009), עמ' 1453.

53 חוק המים מעניק למנהל רשות המים סמכות לתת צווי הרשאה לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסוים לתקופה קצובה שתפורש.

54 חוק זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, קובע כי השר להגנת הסביבה ימנה ועדה הרשאית לתת היתר להטלת פסולת או להזרמת שפכים ממקור יבשתי לים.

המאגרים, על אף העיכובים בקצב הקמתם מסיבות סטטוטוריות ותקציביות, שהן באחריות היזם. מנהל הרשות הסביר באפריל 2013 שבהתאם לתכנית העסקית של כל מפעל השבה, קביעת נפח האיגום נעשתה בהתאם לצורכי האזור - זאת בהתחשב בכך שלא ניתן היה להקים את כל מפעלי ההשבה בעת ובעונה אחת ולאחר שרוב מפעלי ההשבה כבר הוקמו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, שמן הראוי היה שהיא תשלים את תכניתיה להגדלת נפח האיגום בהתאם לתכנון מפורט שיענה על הצרכים האמיתיים באזור האיגום, ותתחיל מוקדם יותר בתכניתיה אלה. לו הייתה הרשות פועלת כאמור, הייתה הזרמת מי הקולחים לנחלים ולים יכולה להימנע.

3. מדוח יועץ חיצוני שהוגש למשרד האוצר באוקטובר 2010 עולה ש"קיים שיתוף פעולה בין מפעלי הקולחים בביצוע העברות בין-מפעליות לבין רשות המים, אך זאת מתוך רצון טוב ולא מכוח מבנה מוסדר ומחייב", וכי "לא נבדק למעשה האם הקצאות המים וקביעת מיקום החיבורים מהווים את הפיתרון אופטימלי [המיטבי] להקצאה נכונה ויעילה של הקולחים". ממסמך אגף התכנון ברשות מספטמבר 2011 עולה שקיימת "אי יכולת שליטה בנייד הקולחים", וכי "יש צורך לבנות מערך כלים לקבלת החלטות לנייד הקולחים".

מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שהחל משנת 2010 מניידים הספקים קולחים באופן מיטבי, לפי צווי מתן שירותי תשתית שהוציא מנהל הרשות ולפי הנחיות אגף התפעול. עוד הסביר מנהל הרשות שלעיתים אף מניידות כמויות קולחים גדולות מן הנדרש, בכמות ובמועד שקבעה רשות המים (בהתייעצות עם משרדי הבריאות והגנת הסביבה ורט"ג), בכל מקום שבו התשתית מאפשרת זאת, כאשר "כל מ"ק קולחים שניתן היה לעשות בו שימוש - נוצל". מנהל הרשות גם הודיע כי ועדת האסדרה התייחסה לנייד קולחים במערכות בין-אזוריות ובחנה עיגון מערכת זו בכללים, וכי החל משנת 2013 תבוטא תכנית העברה זו גם ברישיון הספק. עוד הודיע מנהל רשות המים בסוף אפריל 2013, ש"בחודשים האחרונים מתבצעת עבודה לבניית מודל אופטימיזציה לנייד הקולחים", כאשר "תשתיות הנייד הקיימות בשטח הן חלקיות ולכן התועלת אותה היה ניתן להפיק ממודל זה בנקודת הזמן הזו היא מוגבלת". עם זאת הוסיף מנהל הרשות, כי "היעדרו, נכון לעת הזו, של מודל זה, לא פוגם בניהול מערך הנייד ובאופן המבטיח ניצול מיטבי ומרבי של הקולחים".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להוציא נהלים מחייבים ועקרונות מנחים לנייד קולחים באופן מיטבי, בהתחשב בקיבולת מערכת ההולכה ובביקוש לקולחים, כמו גם בנפח האיגום ובכל הפרמטרים הרלוונטיים האחרים (היצע הקולחים, איכותם, מחירם, תעריף ההולכה וכו'). משרד מבקר המדינה גם מעיר לאגף התפעול שברשות המים, שהיה עליו כבר להשלים את בניית מודל האופטימיזציה בעקבות הדוח של היועץ החיצוני מאוקטובר 2010.

איכות הקולחים

לפי חוק המים, מנהל רשות המים אחראי, בין השאר, לאיכות מקורות המים ובהם גם מי הקולחים. סעיף 20 מקנה לשר להגנת הסביבה את הסמכות לקבוע בתקנות הוראות מים הנוגעות לתחומים מסוימים בנושא איכות המים, ובהתאם לפקודת בריאות העם, 1940 (להלן - הפקודה), שר הבריאות

הוא המוסמך להתיר השקיה חקלאית בקולחים, לפי היתר ובהתאם לתנאיו. באפריל 2010 התקינו שר הבריאות והשר להגנת הסביבה, בהתייעצות עם רשות המים, את תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחים וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010⁵⁵ (להלן - תקנות איכות קולחים⁵⁶). לפי חוקים ותקנות אלו, האחראיות והסמכות לשמירת איכות הקולחים מפוזרות בין רשות המים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות (כולם יחד, להלן - גופי האסדרה). האחראיות לאיכות הקולחים נוגעת לכל שלבי הפקתם ואספקתם, מהמט"ש ועד נקודת היציאה אצל החקלאי.

1. לפי חוק המים, כל הפקת מים ממקור כלשהו (לרבות מט"ש) תיעשה רק לפי רישיון ממנהל רשות המים. באוגוסט 2012 הודיעה מנהלת חטיבת האסדרה ברשות, האחראית למתן רישיונות מטעם מנהל הרשות, למשרד מבקר המדינה כי עד מועד סיום הביקורת לא הוצאו רישיונות למט"שים הפועלים ברחבי המדינה באופן בלתי חוקי, וכי רשות המים נערכת למתן רישיונות למט"שים החל משנת 2013. עוד הודיעה מנהלת חטיבת האסדרה שרשות המים מעורבת בניהול מי הקולחים רק עם יציאתם מהמט"ש, במסגרת הסיוע למפעלי ההשבה של ספקי הקולחים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחטיבת האסדרה ברשות המים כי היה עליה לאכוף במהלך כל השנים עד 2013 את הוראות החוק על בעלי המט"שים, המפיקים ומספקים מי קולחים לספקי הקולחים, כדי שיפעלו להוצאת רישיון להפקת המים ולאספקתם.

2. מנהלת האגף לאיכות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012, שעל פי תקנות איכות הקולחים, חייב כל מט"ש להגיש דיווח חודשי על איכות הקולחים במוצאו לגופי האסדרה, ואם הקולחים מסופקים להשקיה חקלאית לדיווח על כך גם למשרד החקלאות. נמצא כי לגופי האסדרה אין מערכת מידע משותפת המאגדת את המידע ומאפשרת לקבלו באופן אחיד ומסודר. מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שמשרדה הקים מערכת מידע המכילה נתונים על איכות הקולחים. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013, כי הרשות תפעל להקמת מערכת מידע משותפת עם משרדי הבריאות והגנת הסביבה, וכי כבר התקיימה ישיבת תיאום בנושא בין גופי האסדרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, שהיה עליה לקדם הקמת מערכת מידע משותפת במועד מוקדם יותר, אשר הייתה מאפשרת לה ולגופי האסדרה האחרים לקבל מידע אחיד ומסודר לגבי איכות מי הקולחים, לפי דיווחי האיכות החודשיים של כל אחד מהמט"שים.

3. מדוח ביניים בעניין אסדרת משק הקולחים מיוני 2012⁵⁷, עולה שרשות המים מאשרת את הקמת מפעלי ההשבה בכפוף לעמידה בדרישות לגבי איכות הקולחים, שנקבעות בהתאם להמלצת השירות ההידרולוגי⁵⁸, על פי אזורי הרגישות לאקוויפרים שבסביבתם נמצאים שטחי ההשקיה. אולם בגלל היעדר בקרה והיעדר דיווח על איכות מי הקולחים המיועדים להשקיה, כאמור בדוח הביניים, לא ניתן לוודא כי ספקי הקולחים עומדים בדרישות. כתוצאה ממצב זה עלולים להיגרם נזקים לחקלאים, למקורות המים, לקרקע ולבריאות הציבור.

55 התקנות קובעות, בין היתר, ערכי סף של פרמטרים שונים במי קולחים במוצא המט"שים, והן מגדירות את התנאים לניטור מי קולחים במט"שים ואת חובות הדיווח לגורמי האסדרה השונים.
56 התקנות נקבעו ע"י ועדה בין-משרדית שהוקמה על פי החלטת ממשלה כל/46 משנת 2000.
57 רשות המים, אסדרת משק הקולחים בישראל, מסמך ביניים שהוגש למנהל רשות המים, יוני 2012.
58 השירות ההידרולוגי שייך לרשות המים והוא אמון על ריכוז ואספקת המידע ההידרולוגי הדרוש לקביעת מדיניות התפעול של כלל מקורות המים במדינה.

מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שהוא נתן מענה לסוגיית הניטור והדיגום של הקולחים אצל ספקי הקולחים. כמו כן ציין כי פעל בנושא הוראות הדיווח של מפעילי המט"שים בנוגע למגבלות ההשקיה, וזאת במסגרת כללי המים "לקביעת תנאים ברישיון", שאושרו במועצת הרשות לאחר מועד סיום הביקורת. מנהל הרשות הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013, שכללים אלו מצויים בשלבי תיאום אחרונים מול משרד המשפטים לקראת פרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות המים, כי היה עליו לדאוג לבקרה ולקבלת דיווח תקופתי שוטף אחר יישום דרישות השירות ההידרולוגי לגבי איכות הקולחים בכל אחד ממפעלי השבה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנהל הרשות, שעליו להשלים לאלתר גיבוש נהלים בעניין הדיווח של מפעילי המט"שים לגבי איכות קולחיהם.

4. מנהלת אגף איכות המים הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012, שעל פי תקנות איכות קולחים, על ספק הקולחים לנקוט את כל האמצעים הסבירים העומדים לרשותו, למניעת הרעה באיכות מי הקולחים, אך הן אינן מטילות עליו אחריות לנקוט פעולות כלשהן, לשם אספקת קולחים באיכות הסף הנדרשת בתקנות, גם אם הם נקלטים מהמט"שים באיכות ירודה. מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שבהתאם לסעיף 28(2) בתקנות איכות קולחים, "עולה כי באחריות ספק הקולחים למנוע חריגה מן הערכים הנדרשים בתקנות, באופן שכל אספקת מים על ידו תהיה בהתאם לערכי הסף של הקולחים בתקנות".

נמצא כי גופי האסדרה, לרבות רשות המים והמשרד להגנת הסביבה, הסתמכו רק על פיקוח על מי הקולחים וניטורם באמצעות דגימות חצי-שנתיות שהם ביצעו בעצמם או באמצעות היחידה הסביבתית ברט"ג, ולא באמצעות ניטור רציף של מוצאי המפעלים.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה בתגובתו מפברואר 2013, שקיימת לקונה [ריק משפטי] בנושא אחריות ספקי הקולחים על איכות קולחיהם, וכי הוא מתכוון לעדכן את התקנות או לחילופין להתקין תקנות חדשות שיטילו אחריות זו על ספק הקולחים. מנהל אגף מים ונחלים במשרד להגנת הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה במרץ 2013, שמשרדו אינו מבצע ניטור רציף של איכות הקולחים ביציאה ממפעלי השבה, שאינם בתחום אחריותו או סמכותו. מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה מסרה למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013, שמשרדה פועל למניעת זיהום מקורות מים בתחום הטיפול בשפכים על פי סמכויותיו, וכי הוא אינו מוצא לנכון להיכנס לעולם התוכן של ספקי המים שמנוהל ברובו על ידי רשות המים. מנכ"לית המשרד הוסיפה שהמט"שים מעבירים דיווחים שוטפים לגבי איכות הקולחים היוצא מהם כנדרש בתקנות, ונתונים אלו מועברים אף לרשות המים. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה באותו מועד, ש"הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך ניטור איכות הקולחים" קבע בפברואר 2013 את התדירות והפרמטרים לניטור איכות הקולחים ואלה "הוטמעו לכללי המים" החדשים, בהם "מחויב בעל רישיון (כולל ספק קולחים), לספק מים 'בכמות ובאיכות על פי כל דין'". כאמור, מנהל רשות המים אף הודיע שכללים אלו מצויים בשלבי תיאום אחרונים מול משרד המשפטים לקראת פרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים שהיא לא כללה בתנאים הכלליים של הרישיונות שהוציאה לספקי הקולחים את חובתם לספק קולחים באיכות הסף הנדרשת בתקנות. משרד מבקר המדינה מעיר גם למשרד להגנת הסביבה ולמשרד הבריאות, שעליהם לפעול בהקדם לתיקון התקנות בעניין אחריות הבעלים של מפעלי ההשבה לאיכות הקולחים, ולקיים מערך בקרה רציף על מנת לוודא שספקי הקולחים אכן ממלאים חובתם על פי התקנות. על הרשות וגופי האסדרה לבחון הקמת מערך דיווח שוטף על איכות הקולחים, המתבסס על ניטור רציף של כל אחד ממפעלי ההשבה על מתקניהם, ולשקול את התניית מתן רישיונות האספקה ומענקי הסיוע בהתחייבות אותם ספקי קולחים להעביר לה נתוני איכות הקולחים במפעליהם באופן רציף ומקוון, בהתאם לדרישותיה.

5. נמצא כי לא היה בידי גופי האסדרה נוהל קבוע ובו סדר פעולות⁵⁹ שיש לנקוט במקרים שבהם המט"ש מזרים למפעלי ההשבה קולחים החורגים מאיכות הסף המוגדרת בתקנות איכות קולחים. חריגה מתקנות אלה צפויה לפגוע באיכות הקולחים שבמאגרי מפעל ההשבה, והשימוש בהם מסכן גידולים חקלאיים ומסכן את בריאות הציבור. מצד שני, אי-קליטתם של קולחים אלה במפעלי ההשבה עלולה לגרום לזיהום סביבתי ולאבדור כמויות קולחים המיועדות להשקיה חקלאית - מה שיוביל אל הצורך למצוא מקור מים חלופי.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, ש"סדר הפעולות במקרה של חריגה באיכות הקולחין אכן אינו מוסדר". מנהל רשות המים ומנכ"לית המשרד להגנת הסביבה הודיעו בין היתר למשרד מבקר המדינה ש"גובשה טיוטת נוהל לטיפול באירועים חריגים". מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה מסרה למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013, שנושא קולחים באיכות חריגה במפעלי ההשבה ואישור הזרמתם לנחל נדון ומטופל אד הוק ונגזר, בין היתר, מפרמטרים שונים הנוגעים לרמת החריגה, זמן התמשכותה והרגישות הסביבתית של הנחל הסמוך למט"ש. עוד הוסיפה המנכ"לית, כי מנהל רשות המים הוא המאשר הזרמת קולחים לנחל במסגרת צו, בהתייעצות עם משרדה ועם משרד הבריאות. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה כי מפברואר 2013, על כל מט"ש העובר שדרוג לאיכות שלישונית ומגיע לוועדת שיפוט במלת"ב, להציג פתרון לקולחים שאיכותם אינה מאפשרת השקיה ללא מגבלות. עוד הסביר מנהל הרשות, שהנושא מטופל בין המלת"ב, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, שטען כאמור שסדר הפעולות אינו מוסדר.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופי האסדרה, כי הם לא קבעו עקרונות לסדרי פעולות לפי שיקולים מקצועיים ואילו המלצות עליהם להעביר למנהל הרשות ולשר להגנת הסביבה במקרה של גילוי קולחים באיכות חריגה.

פיקוח על כמויות הקולחים

סעיף 23 לחוק המים קובע שאין להפיק או לספק מים, לרבות מי קולחים, אלא בהתאם לרישיון מרשות המים, שאותו מוציאה חטיבת האסדרה ברשות כל שנה. משרד מבקר המדינה העלה כי ניכר חוסר פיקוח של רשות המים בכלל ושל חטיבת האסדרה בפרט על פעילות ספקי מי-הקולחים, שהם הבעלים של מפעלי ההשבה, ועל מילוי ההוראות שברישיונותיהם, וזאת כמפורט להלן:

59 במתכונת "היערכות לטיפול משולב באירועי פגיעה במים ומשברי מים" שהוציאה הרשות בינואר 2008 (תו"ל ורדי).

1. ברישיונותיה קבעה חטיבת האסדרה, בין היתר, שעל בעל רישיון לאספקת מים, בהם מי קולחים, להגיש לרשות המים אחת לחודש דוח על כמות המים שהופקה במפעלו בחודש הקודם. במקביל, מפעילה החטיבה פקחים מטעמה, הבודקים את כמויות המים המסופקות מכל אחד ממפעלי ההשבה ומדווחים עליהן. מנתוני חטיבת האסדרה ברשות המים עלה שבשנים 2010 ו-2011 היו פערים בשיעורים שבין 12%-90% בין הדיווחים החודשיים של מספר ספקי הקולחים לבין דיווחי הפקחים על כמויות הקולחים שסופקו.

מנהלת חטיבת האסדרה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012, כי "בדיקה של הכמויות המדווחות ע"י ספקי הקולחים בשנים האמורות בוצעה רק במקרים שהתגלתה אי התאמה בין תקבולי המים (כמויות ההפקה כפי שדווחו) לבין נתוני האספקה בפועל כפי שדווחו במקרה בהם התקבולים היו נמוכים מהאספקה שדווחה".

2. במאי וביוני 2011 הודיע מנהל רשות המים לכל ספקי הקולחים, שבכונות הרשות לממן עד 3.11.12 התקנה של מערכת קריאה מרחוק (להלן - קר"מ) במדי המים שברשותם. בנובמבר ובדצמבר 2011 הוא דחה את המועד עד ל-31.03.13. נמצא כי על פי נתוני חטיבת האסדרה ברשות במועד סיום הביקורת, 174 מדים השייכים ל-68 ספקי קולחים טרם חוברו למערכת הקר"מ של הרשות. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר ובסוף אפריל 2013, שמיום מערכת הקר"מ מתקדם על פי התכנון והוא מיועד להסתיים עד אמצע 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי דחיית ההשלמה של חיבור מדי-המים של כל מפעלי ההשבה למערכת הקר"מ מתחילת נובמבר 2012 עד לאמצע 2013, גרם לה להמשיך להתבסס במשך כל אותה תקופה על נתונים המועברים על ידי הספקים.

3. בסעיף 14 ברישיונות לספקי קולחים קבעה חטיבת האסדרה ש"אין להפיק, לספק או לצרוך מים בכמות העולה על הכמות הקבועה ברישיון... אין לספק מים מעל לכמות המוקצית לכל אחד מן המפורטים ברישיון ואין לספק מים לצרכן ששמו אינו מפורט". נמצא כי שלושה ספקים בעלי רישיונות סיפקו בשנת 2011 לצרכניהם כמויות קולחים שעלו על ההקצאות לחקלאות שאישרה רשות המים ברישיונותיה, בשיעורים שבין 9.9%-18.9%.

מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, כי ההקצאות לשני מפעלים אלה הוגדלו בשנה העוקבת, וכי אי-הגדלה של ההקצאה לאספקת הקולחים מהמפעל השלישי הייתה גורמת להזרמה לנחל, דבר שהקשה את האכיפה במקרה זה. באפריל 2013 הסבירה רשות המים שההמרות התבצעו בהתאם לדיווחי האספקה של ספקי המים המתקבלים ברשות המים בסוף השנה, וההמרה התבצעה רק בשנה העוקבת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, שהסתמכותה על דיווחי הספקים בדיעבד ואי-עדכון מראש של מערך המידע שלה באופן שוטף בנתונים בנוגע לאישורים העדכניים של הקצאותיה לאספקת מי קולחים לכל אחד מספקי הקולחים מעידים על פגמים בניהול ובפיקוח שלה על משק הקולחים.

4. מדידה מדויקת של כמויות הקולחים אמורה לבסס את המידע של רשות המים בדבר מידת מימוש תכניתה להשקיה בקולחים ולהמרת מים שפירים, תכניות שאותן אישרה בעת קבלת החלטותיה על הקמת מפעלי ההשבה השונים ועל מתן הסיוע להם. מדידה מדויקת מאפשרת לרשות גם פיקוח מיטבי על מידת היישום של ההנחיות והאישורים שהיא נותנת מפעם לפעם לספקי הקולחים. היעדר נתונים מהימנים עלול לפגוע בקבלת החלטות מבוססת של גורמי הרשות, הן בנוגע למתן אישורים לתכניות הקמה פרטניות של מפעלי השבה חדשים וסיוע להם, והן בנוגע לתכנון

ברמה הכלל-ארצית של משק הקולחים העתידי. בהתאם לכך קבעה רשות המים בסעיף 15 ברישיונות לספקי קולחים, שהוציאה חטיבת האסדרה שלה בשנים 2008-2012, ש"אין להפיק, לספק או לצרוך מים על פי רישיון זה, אלא בהתאם לחוק מדידת מים, התשט"ו-1955⁶⁰, לרבות התקנות והצווים שהוצאו על פיו", ובהם תקנות מדידת (מדי-מים), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות מדידת מים).

לפי תקנות אלה, חייב ספק הקולחים להחזיק את מדי המים שברשותו במצב תקין, להחליפם בעת הצורך ולדאוג לבדיקתם, לתקינותם ולכיוולם; למסור מדי מים אלו לבדיקה ולכיוול בתדירות שנקבעה בתקנות⁶¹; וכי בעל רישיון⁶² לבית מלאכה⁶³ או למבדקה⁶⁴ או הממונה עליהם⁶⁵ ימסור לספק הקולחים תעודת בדיקה לאישור כיוול מד המים. זאת כדי לאפשר, בין השאר, גם לגורמי רשות המים לוודא שמד המים המזוהה אכן עומד בתדירות הכיוול הנדרשת בתקנות ושמדידותיו מהימנות.

בבדיקה אקראית מסוף נובמבר 2012 נמצא כי מדי המים באחד ממאגרי ספק ט', כוילו באמצע נובמבר 2010, אך לא כוילו שוב בהתאם למועד הנדרש בתקנות⁶⁶ - דבר המטיל ספק במהימנות נתוני הקריאות של מדי מים באותו מאגר לאחר אמצע נובמבר 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, כי אי-בקרתה על כיוול מדי המים של ספקי הקולחים בזמן, יכול להעמיד בספק את מהימנות נתונייה לגבי כמויות הקולחים שאגרו מפעלי ההשבה ושאותם הם הזרימו לצרכניהם - נתונים ששימשו אותה וישמשו בסיס להחלטותיה ולהחלטות את"ק בתכנון משק הקולחים במימון הסיוע שלהם למפעלי ההשבה.

פיקוח ובקרה על הדיווח הכספי וההנדסי

1. רשות המים כגוף מאסדר, המפקח בין השאר על ספקי הקולחים ומוציא להם רישיונות הפקה, קובעת ברישיון, בין היתר, כללים לגבי דיווחים כספיים⁶⁷ שהספקים אמורים להעביר לרשות. מנהל אגף הסיוע ברשות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 שעל מפעלי הקולחים להעביר לאגפו דיווחים במהלך תקופת ההקמה של מפעלי ההשבה, כמפורט "בכתב ההתחייבות ובנהלי רשות המים"; ועליהם להעביר דיווחים גם לחטיבת האסדרה, כמפורט ברישיונות שהיא הוציאה להם.

- 60 בסעיף 2א לחוק נקבע כי "לא יספק אדם מים אלא במדידה".
- 61 לפי סעיף 44 לתקנות; (1) מד מים רב-סילוני בגודל של 10 מ"ק ומעלה ומד מים מהירות-וולטמן יימסר לבדיקה ולכיוול לפחות אחת לשנתיים; (2) מד מים רב-סילוני בגודל של 1.5 מ"ק עד 5 מ"ק יימסר לבדיקה ולכיוול לפחות אחת לשלוש שנים; (3) מד מים רב-סילוני עם הנעה מגנטית, בגודל של 1.5 מ"ק עד 2.5 מ"ק יימסר לבדיקה ולכיוול לפחות אחת לחמש שנים. בהתאם לסעיף 45 לתקנות, "מפיק חייב למסור מד מים המותקן במקור מים לבדיקה ולכיוול במבדקה לפחות אחת לשנתיים, וזולת אם נציב המים התיר לו למסור את מד המים לבדיקה ולכיוול אחת לשלוש שנים".
- 62 מי שהורשה לכך ומחזיק ברישיון שהוציא נציב המים לנהל ולהפעיל בית מלאכה או מבדקה.
- 63 בית מלאכה לתיקון מדי מים, שאישר נציב המים לפי תקנות אלה.
- 64 מכון לבדיקת מדי מים ולכיוולם, שאישר נציב המים לפי תקנות אלה.
- 65 מי שמחזיק ברישיון שהוציא נציב המים והורשה לשמש כממונה על בית מלאכה או על מבדקה.
- 66 כאמור בסעיף 44 בתקנות, מד מים מהירותי - וולטמן יימסר לבדיקה ולכיוול לפחות אחת לשנתיים. יצוין שרשות המים אמנם פרסמה בספטמבר 2012 לשימוע את כללי מדידת מים (מדי מים) (הוראת שעה), התשע"ב-2012, שלפיהם הוראה תקופת הכיוול של מדי מים מסוג מהירותי - וולטמן משנתיים לשלוש שנים - אך מועד סיום הביקורת, כללים אלה טרם פורסמו ברשומות.
- 67 בהסתמך על סעיפים 23, 124 יז (א)(1), (3) ו-124 יח(ד) לחוק המים.

מנהל אגף הסיוע הוסיף בהודעתו זו "כיום מפעלי ההשבה ביזמות פרטית אינם נדרשים [על ידי רשות המים] להגיש דוחות כספיים מבוקרים, ואין ברשותנו דוחות כאמור", וכי רשות המים אינה אוכפת דרישה כזו, ואין בידיה דוחות כספיים מבוקרים של ספקי הקולחים לשנים 2009-2011. יצוין שעד שנת 2011 דרשה רשות המים מספקי הקולחים להגיש לה דוחות כספיים מבוקרים ואף היו בידיה דוחות של 37 ספקי קולחים, שרובם היו בגין השנים 2007-2009.

מתשובת מנהל אגף הסיוע עולה שרשות המים לא בחנה את המשמעויות העולות מדוחות מבוקרים אלו, ואף לא בחנה אם רואי החשבון הסתייגו או נמנעו בחוות הדעת שלהם מהמצגים החשבונאיים שבאותם דוחות שהועברו, בהתייחס למהימנות נתונייהם והאם הוצגו נתונים מפורטים למגזר השבת הקולחים. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 ש"הרשות הפעילה ומפעילה ביקורת מדגמית על מפעלי ההשבה שתוקצבו במענקים על ידי המדינה"⁶⁸, וכי במסגרת שימוע ציבורי - טרם דיון ואישור סופי במועצת הרשות בטיטת כללי המים "לקביעת תנאים ברישיון" - נקבעה גם חובת דיווח על המצב הכספי של ספק הקולחים, אך כאמור במועד סיום הביקורת כללים אלו לא היו בתוקף. מנהל רשות המים מסר למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013, שבעבר דרשה רשות המים דיווחים אלה מהספקים, אולם לאחר שהתברר שהפירוט בדוחות אלה לא אפשר את ניתוח הנתונים שנדרש לרשות, היא ביטלה את הדרישה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים שהיה עליה לדרוש באופן שוטף דוחות כספיים מבוקרים של ספקי הקולחים לפי מגזרי עלות, וכי אי-דרישה זו פגעה ביכולתה לבצע בקרה מהימנה בדבר איתנותם הכספית של ספקי הקולחים, דבר שמנע מהרשות לזהות בעוד מועד קשיים שצצו בהמשך פעילותם; לבחון את סבירות הדיווח הכמותי שלהם ומידת מהימנותו; ולבחון את מחירי הקולחים שהם גבו מצרכניהם⁶⁹.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות המים תפעיל את סמכויותיה כמאסדר, בדומה למאסדרים אחרים במשק⁷⁰, ותדרוש מספקי הקולחים להגיש לה דוחות כספיים תקופתיים מבוקרים בהתאם להנחיותיה. זאת לצורך ניתוח ובקרה חשבונאית וכלכלית על משק הקולחים.

2. בסעיף 14ד לנוהל הסיוע נקבע שבסמכות רשות המים "למנות לכל מפעל השבה מפקח הנדסי ו/או מבקר ו/או מלווה מטעמה לצורך בקרה ומעקב אחר התקדמות בהקמת המפעל". מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף אפריל 2013 כי בשנים הקודמות ובמיוחד בשנת 2012 היה ליווי הנדסי להקמת המפעלים, אך הוא הסכים שבתקופות מסוימות ליווי זה לא היה מספק.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, שהיעדר ליווי הנדסי מספק להקמת מפעלי ההשבה, מנע ממנה לפקח שהשימוש בכספי מענקיה אכן נעשה בהתאם להחלטותיה ובאיכות הראויה, ללא תקצוב יתר של המפעל באמצעות מענקי סיוע.

68 רשות המים הציגה למשרד מבקר המדינה במרץ 2013 דוגמא לביקורת שעשה עבורה משרד רואי חשבון ביולי 2009 על ספק קולחים מסוים, שהעלתה מספר פגמים בניהול הכספי והחשבונאי.

69 ראו הדוח הקודם, עמ' 1431. ראש מל"ב, היושב בראש ועדות העלויות של הסיוע ליוזמים פרטיים, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי "רבים ממפעלים אלה הוקמו, כאשר המחיר אינו מפותח, גם אם ב'כתבי ההתחייבות' שבין המדינה ליום נקבע כי מחיר הקולחים יהיה בהתאם למחיר בתקנות או לפי קביעה של רשות המים".

70 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63א (2012), בעניין רשות החברות הממשלתיות לגבי חברות ממשלתיות, עמ' 48; הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, לגבי יצרני חשמל פרטיים במסגרת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (עמ' 120); או המדען הראשי במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במסגרת חוק עידוד השקעות במו"פ, התשמ"ד-1984 (עמ' 149).

בסיס נתונים מרכזי

בהתאם להמלצות ועדת ביין ממרץ 2010, לשם ניהול יעיל של המערכת היה על רשות המים להקים בסיס מידע רחב ואמין הכולל את ההיבטים השונים של משק המים, ובכללם כאלה הנוגעים למשק השפכים והקולחים, ברמה המפעלית. בסיס הנתונים "ירכז את כלל הנתונים הרלבנטיים תוך הקפדה על אחידות בפורמאט שמירת המידע לניתוח לבקרה ולתפעול של מערכת המים".

בביקורת עלה כי אין מערכת מידע אחידה שמשמשת את כל אגפי הרשות העוסקים בנושא השפכים והקולחים, ולאגפים אין מידע חיוני ועדכני לגבי כמויות השפכים והקולחים ורמת איכותם. כך לדוגמה, המל"ב ואגף איכות מים, האחראי לאיכות הקולחים במפעלי ההשבה, מסרו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012⁷¹ כי אין להם נתונים לגבי הכמויות והאיכויות של השפכים הנוצרים ביישובים, לגבי אלה המגיעים למט"שים, ולגבי כמויות הקולחים המופקים במט"שים, וכי המידע הזה נמצא במשרדי ממשלה אחרים או באגפים אחרים ברשות המים. מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שמערכת המידע המרכזית של רשות המים שפותחה לפני שנים רבות היא מורכבת ובעייתית, וכי נדרשים משאבים רבים לפיתוח מערכת מידע אחודה ומתקדמת ברשות המים. עוד מסר כי הרשות והמשרדים הנוספים מקדמים הכנת בסיס מידע אחיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים ולאגף הסיוע, האחראים בין השאר לניהול משק הקולחים, כי היעדר מערכת מידע אחידה בנושא כמויות השפכים והקולחים פוגעת ביכולתם לקבל את מלוא התשומות הנדרשות לקבלת החלטות מבוססות הנוגעות למשק הקולחים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להקים בהקדם מאגר מידע ובסיס נתונים מרכזי, שישימש את כל הגופים הפועלים במשק זה.

ריבוי המאסדרים במשק הקולחים

ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים (להלן - ועדת מגן)⁷² כתבה בהמלצותיה ביוני 2002, בין השאר, כי "חשוב שיהיה גוף מרכזי אחד [במשק הקולחים] שיקבל את ההחלטות הנדרשות ויישם אותם בזריזות ויעילות". במרץ 2010 המליצה ועדת ביין לרשות המים להכין "מסגרת ברורה לתיאום בין הגופים השונים המטפלים בנושא הביוב והקולחים".

הסמכויות במשק הקולחים מפוצלות בין רשות המים, משרד הבריאות כגורם מאסדר להנפקת היתרי השקיה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות.

נמצא כי הטיפול בקולחים ברשות המים מפוצל בין שמונה חטיבות ואגפים לפחות⁷³, העוסקים כולם בכל היבטי משק הקולחים ופועלים לעתים ללא תיאום ואף בסתירה. מנהל רשות המים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר ובאפריל 2013 שמאפייני משק המים מחייבים תיאום בין אגפי

71 הנתונים לגבי איכות הקולחים בכל אחד ממפעלי ההשבה מוצגים במסגרת סקר הקולחים שמפרסמת רט"ג אחת לשנתיים.

72 ראו דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים, (2002), עמ' 16.

73 בהם: אגף הסיוע, האחראי להקצאת המענקים למפעלי השבת קולחים שמוקמים ביזמה פרטית; אגף הפיתוח, האחראי למפעלי השבה של חברת מקורות; אגף התפעול, המטפל בנייד הקולחים; אגף איכות מים והשירות ההידרולוגי, המטפלים באיכות המים; חטיבת האסדרה, שנותנת רישיונות הפקה ואספקה למפעלי ההשבה; המינהל לתשתיות ביוב (המל"ב), האחראי לנושא הביוב והשפכים, אגף התכנון.

הרשות השונים, ולצורך כך הוגדרו ועדות מקצועיות משותפות לאגפים הרלוונטיים. עוד הסביר מנהל הרשות, שבמסגרת שינוי ארגוני ברשות המים, תחום הקולחים והשפכים "אמור להיות במסגרת ארגונית משותפת". המנכ"לית של המשרד להגנת הסביבה מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 שמשדרה פועל בשיתוף פעולה מלא עם רשות המים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמנהל רשות המים יבחן אפשרות להקים בהקדם גוף מתאם מטעמו, שירכז בצורה מיטבית את הטיפול בשפכים ובקולחים ברשות ויגבש ראייה כוללת של משק המים במדינה. גוף זה יהיה גוף מקצועי בעל סמכות שירכז את התכנון, הסיוע, האסדרה והבקרה במשק השפכים והקולחים, כמשק אחוד, העוסק בהשבת השפכים המטוהרים לחקלאות בראייה כוללת של טובת משק המים.

בסוף ספטמבר 2012 מינה כאמור לעיל מנהל רשות המים את ועדת האסדרה במטרה לקבוע מודל אסדרה יעיל למשק הקולחים. הוועדה הייתה אמורה להגיש דוח ביניים עד 31.12.12, ודוח סופי לא יאוחר מ-28.2.13. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא עמדה הוועדה ביעדים שנקבעו. מנהל רשות המים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013, שוועדת האסדרה צפויה להגיש דוח ביניים "בשבועות הקרובים", וכי בתוך ארבעה חודשים (באמצע יוני 2013) היא תגיש לו דוח סופי.

סיכום

ממצאי הדוח מצביעים על כך שסדרי קבלת ההחלטות ברשות המים להקמת מפעלי השבת קולחים ביזמות פרטית, להקצאת המענקים ולפיקוח על ניצולם היו לקויים, שכן הם נעשו ללא תכנית אב ארוכת טווח; בעת הקמת המפעלים ואף לאחר מכן לא תמיד היו הליכי ליווי ובקרה הנדסיים, כספיים וכמותיים מספקים ולא נעשתה בקרה על אספקת הקולחים בכמויות שלפיהן נקבע המענק שקיבלו ספקי הקולחים. לא נעשו חישובי עלות-תועלת בהתייחס להיבטים כלכליים, סביבתיים ותברואתיים בראייה כלל-משקית. נוכח ליקויים אלה, מן הראוי שרשות המים תבחן בצורה מעמיקה את תהליכי אישור מפעלי ההשבה, תקצובם והפיקוח עליהם על מנת לייעל את אופן קבלת ההחלטות בתחום זה ואת ניהולו.

