

מבקר המדינה
דוח על הביקורת
במקורות חברת מים בע"מ



מבקר המדינה

**דוח על הביקורת
במקורות חברת מים בע"מ**

ירושלים, התשנ"ה - 1995

מס' קטלוגי 004 - 95
0579-2770 ISSN

סודר בסדר-צילום והודפס במדפיס הממשלתי, ירושלים

דין וחשבון זה של מבקר המדינה על מקורות חברת מים בע"מ, מסכם את הביקורת שנערכה במקורות עד אמצע 1994. הממצאים שהעלתה הביקורת הובאו לידיעתה של הנהלת החברה ובדוח זה מובאים הממצאים העיקריים.

מקורות עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1959 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בשנת 1961 הוסמכה מקורות בידי שר החקלאות, באישור הממשלה, להיות לרשות המים הארצית לפי חוק המים, התשי"ט-1959; לשר החקלאות ולנציב המים סמכויות הכרעה במה שנוגע לתפקידיה של מקורות כרשות המים הארצית.

על פי סעיף 61 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, רואים ברשות המים הארצית חברה ממשלתית לעניין החוק האמור; שר החקלאות הוא השר האחראי לענייני החברה לפי חוק זה ובידיו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

תוכן העניינים

9	 החברה והתפתחותה
12	 פעולות החברה
12	 אספקת מים
18	 מתקנים להתפלת מים
22	 תקציב פיתוח
26	 עבודות פיתוח
31	 תחזוקת רשתות מים ומכוני טיהור עירוניים
39	 סכנות זיהום במוביל הארצי
43	 כוח אדם
46	 העסקת עובדים הממלאים תפקיד מחוץ למקורות
49	 מקרקעין
54	 מינהל
54	 התקשרויות עם קבלנים
55	 נסיעות לחו"ל
57	 תלונות הציבור
58	 דוחות כספיים

החברה והתפתחותה

מקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות) נוסדה בשנת 1937 בידי קרן היסוד, הקרן הקיימת לישראל, חברת ארץ ישראל להתיישבות חקלאית בע"מ וחברת ניר בע"מ. תפקידה העיקרי של מקורות, כפי שנקבע בתזכיר ההתאגדות שלה, הוא להקים מתקנים של מפעלי מים להשקיה ולשתיה וכן להפעיל, לנהל ולתחזק את המפעלים האלה. בשנת 1961 הוסמכה מקורות על פי חוק המים, התשי"ט-1959, להיות רשות המים הארצית. בתוקף תפקידה זה היא הקימה את מפעל המים הארצי (להלן - המוביל הארצי) ומאז היא מנהלת, מפעילה ומתחזקת אותו.

להלן פירוט הון המניות הנפרע ליום 31.12.93 לפי סוגי המניות והמחזיקים בהן (בערך נקוב בש"ח):

שיעור השליטה %	ס"ה הון נפרע		מניות בכורה בנות 0.002 ש"ח	מניות מיוחדות	מניות רגילות א', ב' ג' בנות 0.0001 ש"ח	מניות יסוד א', ב', ג' בנות 0.0001 ש"ח	המחזיקים במניות
	%	ש"ח					
33.33	69.3	33,751			33,749	2	המדינה המוסדות הלאומיים*
33.33	12.8	6,244		3,582	2,660	2	חברת העובדים**
33.33	0.1	35			33	2	חברת מים שומרון בע"מ***
-	-	14	14		-	-	שונים****
-	17.8	8,694	1		8,693	-	
100.0	100.0	48,738	15	3,582	45,135	6	ס"ה

* הסוכנות היהודית לארץ ישראל, קרן היסוד וקרן קיימת לישראל.

** חברת העובדים העבריים השיתופית הכללית בע"מ וניר בע"מ.

*** חברה בת של מקורות (ראה להלן).

**** מניות רגילות ג', שמקורות הקצתה לצרכני מים תמורת תשלום בעד רכישת "זכויות מים" (ראה להלן, עמ' 13).

השליטה במקורות היא בידי בעלי מניות היסוד, ורק להם הזכות למנות את חברי הדירקטוריון. לפי תקנות ההתאגדות, מספר חברי הדירקטוריון ייקבע מפעם לפעם בידי האסיפה הכללית, בהחלטה מיוחדת; מספרם יהיה תמיד כפולה של שלוש, כך שכל קבוצה מבעלי מניות היסוד תמנה שליש ממספר חברי הדירקטוריון. עוד נקבע בתקנות כי בעלי מניות היסוד רשאים למנות דירקטורים נוספים.

בדצמבר 1992 מנה הדירקטוריון 15 חברים, מהם ארבעה נציגים של הממשלה, ארבעה נציגים של המוסדות הלאומיים, ארבעה נציגים של חברת העובדים ושלושה נציגים של שלוש קבוצות בעלי מניות היסוד יחד. במסגרת הסדר חובות כור תעשיות בע"מ, מכרה

חברת העובדים בסוף 1991 לממשלה את מניותיה וזכויותיה בתאגידים שונים, ובהם במקורות. מאחר שלפי התקנות של מקורות היתה דרושה הסכמתה של הסוכנות היהודית להעברת המניות לממשלה והסכמה זו לא הושגה, מסרה חברת העובדים בשנת 1992 ייפוי כוח נוטריוני לממשלה להפעיל כראות עיניה כל זכות מן הזכויות של חברת העובדים מכוח בעלותה במניות היסוד של מקורות, לרבות זכויות ההצבעה באסיפה הכללית של מקורות ומינוי דירקטורים. באפריל 1993 חדלו ארבעה נציגי חברת העובדים לשמש דירקטורים במקורות. בדצמבר אותה שנה כיהנו 14 דירקטורים, מהם שבעה נציגים של הממשלה (אחד מהם עובד מדינה), ארבעה נציגים של המוסדות הלאומיים ושלושה נציגים של שתי קבוצות בעלי מניות היסוד. בישיבות הדירקטוריון משתתף, כמשקיף נציג רשות החברות הממשלתיות.

עד הקמת המדינה התרכזה מקורות בבנייה ובתפעול של מפעלי מים אזוריים. לאחר מלחמת העצמאות קיבלו פעולותיה תנופה: נקדחו מאות קידוחים, הוקמו מפעלי הפקה אזוריים והונחה רשת נרחבת של קווי מים. עם בניית המוביל הארצי ב-1964 חוברו אליו רוב המפעלים האזוריים והיו למפעל אחד המזרים מים מאזור לאזור ברשת מים ארצית המסתייעת במרכזי הפעלה אזוריים.

ב-1993 סיפקה מקורות מים לכ-4,000 צרכנים - רשויות מקומיות, קיבוצים, מושבים, משקים פרטיים ומוסדות ממשלתיים. באותה שנה סיפקה מקורות לצרכניה כ-1.13 מיליארד מ"ק מים, שהם כשני שלישים מכלל הצריכה הארצית באותה שנה, שהיתה כ-1.55 מיליארד מ"ק.

בסוף 1993 הפעילה מקורות 502 תחנות שאיבה. הגדולה שבהן היא תחנת ספיר בחוף הכינרת, המספקת מים למוביל הארצי. בידי מקורות היו באותה שנה כ-1,177 בארות (מהן 951 פעילות), ו-626 מאגרים ובריכות, מקצתם שלובים במערכת אספקת המים הארצית ומקצתם מיועדים לאצירת מי שיטפונות בחורף.

מקורות מבצעת פעולות החדרת מים לאגנים תת-קרקעיים בשפלת החוף ועל ידי כך מעשירה בעונת החורף את אקוויפר החוף, דבר שמאית את קצב המלחת מי התהום עקב שאיבת יתר. מקורות החדירה לאגנים תת-קרקעיים 91.5 מיליון מ"ק בשנת 1987, 105 מיליון מ"ק בשנת 1988, 76.2 מיליון מ"ק בשנת 1989, 24.8 מיליון מ"ק בשנת 1990 וכ-13.0 מיליון מ"ק בשנת 1991. הכמות פחתה בשנים 1990 ו-1991 עקב הבצורת שפקדה את המדינה באותן שנים. בעקבות הגשמים הרבים שירדו בארץ בשנת 1992, החדירה מקורות באותה שנה לאגנים תת-קרקעיים 139 מיליון מ"ק ובשנת 1993 - 72 מיליון מ"ק.

מקורות מטפלת גם בטיהור שפכים כדי להשתמש בהם להשקיה במקום מים שפירים; היא השתתפה בהקמה של מפעל שפכי גוש דן ושל מפעל שפכי תשלובת הקישון. עוד מטפלת מקורות בכמה מכוני טיהור עירוניים.

מאמצע שנות השבעים עוסקת מקורות בפיתוח מתקנים להתפלת מים מליחים בשיטה של אוסמוזה הפוכה¹. משנת 1978 מפעילה מקורות מתקן התפלה מסוג זה המספק מים לאילת

¹ אוסמוזה הפוכה היא תהליך שבו מועברים מים מליחים בלחץ דרך ממברנה המפרידה את רוב המליחים המומסים במים.

בתפוקה של 15,000 מ"ק ביממה (ראה להלן, עמ' 20). נוסף על המתקן הזה הקימה מקורות ומפעילה 15 מתקני התפלה קטנים להספקת מי שתייה ליישובים בערבה ובאזור ים-המלח.

תקציב אספקת המים של מקורות בשנת 1994 היה כ-899 מיליון ש"ח ותקציב הפיתוח כ-416 מיליון ש"ח. תקציב הפיתוח מממן בהלוואות הניתנות מתקציב המדינה.

בדצמבר 1993 הועסקו במקורות 2,092 עובדים (כולל 489 עובדים זמניים). מבחינה ארגונית נחלקת מקורות לשלושה מרחבים (צפון, מרכז ודרום) וכל אחד מהם מופקד על אספקת המים ועל הקמת מפעלי מים ותחזוקתם במרחב שלו. חבל הירדן מופקד על תפעולו השוטף ותחזוקתו התקינה של המוביל הארצי, ופועל כיחידה ארגונית נפרדת. כמו כן מפעילה מקורות יחידת ציוד מכני כבד.

המשרד הראשי של מקורות נמצא בתל אביב.

חברות בת

למקורות שלוש חברות בת בשליטתה המלאה:

שירותים חשמליים מכניים - חברת בת של מקורות חברת מים בע"מ (להלן - שח"מ) החברה הוקמה ב-1961, ואלה תחומי הפעולה העיקריים שלה: ייצור, הרכבה ותיקון של ציוד שאיבה ולוחות חשמל במפעלי מים; בנית מתקנים לטיהור מי שופכין; ייצור מערכות בקרה אלקטרונית ומכשירי פיקוד וקשר. השקעותיה של מקורות בהון המניות של שח"מ ובשטרי הון הסתכמו ב-31.12.92 בסך 6.42 מיליון ש"ח, מהם 6.17 מיליון ש"ח במניות ו-0.25 מיליון ש"ח בשטרי הון.

חברת מים שומרון בע"מ - החברה נרכשה בידי מקורות ב-1949 ומפעליה משולבים במפעלי המים של מקורות, כך שלמעשה אין היא פועלת באופן עצמאי. ב-31.12.92 הסתכמו השקעותיה של מקורות בחברה זו ב-364,000 ש"ח.

מקורות בינוי פיתוח בע"מ - החברה הוקמה ב-1973 וביצעה עבודות עפר ועבודות הנחת צינורות בשביל מקורות ועבודות בנייה ותשתית בשביל גורמי חוץ. בשנים 1984 - 1987 צומצמה פעילותה ובאפריל 1987 הועברו כל עובדיה למקורות. במאי 1988 חדלה החברה לפעול וכל העבודות שהיו אז בביצועה הועברו למקורות.

ב-1884 הגישה מקורות למשרדי הממשלה תחשיב של עלות הפסקת פעילותה של חברת הבת, שבאותה העת היתה בסכום השווה לכ-21 מיליון דולר. כהשתתפות בעלויות אלה העבירה הממשלה למקורות סכום בשקלים שהיה שווה אז לכ-6.5 מיליון דולר (כ-31 מיליון ש"ח מותאמים לדצמבר 1992). ב-1986 סוכם בין האוצר לבין מקורות, שכנגד העברה זו יוקצו למדינה מניות של מקורות. עד להקצאה הוגדר סכום זה תשלום על חשבון הון מניות. עד מועד סיום הביקורת, לא הוקצו מניות למדינה בגין סכום זה.

פעולות החברה

אספקת מים

מקורות מפיקה 60% - 65% מכלל כמויות המים המופקות במדינה, במפעלי מים שבבעלותה וכן באמצעות מפעלים שבבעלות המדינה (מפעל המים הארצי ומפעלי המים ביהודה, שומרון וחבל עזה, בגולן ובקעת הירדן). הוצאות ההפקה והאספקה של המים (פרט לרכיב החזר ההון) מכוסות ברובן מתקבולים ממכירת המים; מקצתן מכוסות במענק מהממשלה.

בשנים 1990 - 1992 התפלגו ההכנסות מאספקת המים כלהלן (במחירים שוטפים):

מכירת מים		מענקי הממשלה		ס"ה הכנסה	
מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	
1990	350.7	72.9	130.1	27.1	480.8
1991	386.1	72.1	149.3	27.9	535.4
1992	500.3	72.5	190.1	27.5	690.4

זכויות מים

על פי נוהלי מקורות, אספקת מים לצרכן מעוגנת בהסכם לרכישת זכויות מים.

1. בהסכם לאספקת מים (להלן - ההסכם או ההסכמים) מתחייבת מקורות לספק לצרכן מים בכמות שתוקצב לו מפעם לפעם על פי רשיון להפקה והספקה² ובלבד שלא תהיה יותר מן הכמות המרבית שנקבעה בהסכם.

עוד נקבע בהסכם, כי הצרכן ישלם למקורות סכום מסוים, שהוא השתתפות בהשקעות היסוד הדרושות לאספקת המים (להלן - תשלום בעבור זכויות מים). סכום זה נקבע בידי מקורות, בהתאם לכמויות המים השנתיות ולפי מטרות השימוש בהם, הקבועים בהסכם (או בהקצבה). באוקטובר 1993 היה התשלום בעבור זכויות המים כלהלן: בעד 1,000 מ"ק מים לחקלאות - 341 ש"ח; ובעד 1,000 מ"ק מים לצריכה ביתית, לתעשייה, למלאכה ולשירותים - 1,442 ש"ח.

² רשיון שנציב המים מוציא מפעם לפעם על פי חוק המים; מפורטות בו, בין היתר, כמויות המים המוקצבות לצרכן.

להלן התפלגות כמויות המים לפי מטרות הצריכה בשנת 1992 (במיליוני מ"ק):

הכמות בהתאם לזכויות מים*	הכמות על פי הקצבות	כמות המים שסופקה	החריגה מההקצבה
	757.0	617.3	139.7 (-)
	77.6	78.3	0.7
	321.8	331.9	10.1
965	1,156.4	1,027.5	128.9 (-)

חקלאות
תעשייה
צריכה ביתית
ס"ה

* אין במקורות נתונים מרוכזים על זכויות המים לפי מטרות הצריכה.

מאחר שנציבות המים הגדילה את ההקצבות לצרכנים, כמויות המים שסופקו בפועל היו גדולות מכמויות המים הנקובות בהסכמים עם מקורות.

2. בעבר כללו ההסכמים עם הצרכנים התחייבות של מקורות להקצות לצרכן מניות כנגד התשלום בעבור זכויות מים. מאז 1981 הפסיקה מקורות להקצות מניות לצרכנים, עקב התנגדות האוצר להגדיל את ההון הרשום של מקורות לצורך הקצאת מניות נוספות. מאותה שנה ואילך לא כללו ההסכמים את ההתחייבות להקצות מניות. יצוין, שגם לכמה מהצרכנים, שעמם נחתמו ההסכמים לפני 1981, לא הקצתה מקורות מניות.

התשלומים בעבור זכויות מים שנתקבלו מצרכנים, אשר בהסכם עמם יש התחייבות להקצות להם מניות, הגיעו ביום 31.12.92 לכ-198 מיליון ש"ח. בהסכמים שנחתמו לאחר 1981 נאמר, בקשר לתשלום בעבור זכויות המים, כי "מקורות תקבע את מהותו במועד אחר, על פי שיקול דעתה הבלבדי". תשלומי הצרכנים, שטרם נקבע למה הם זכאים כנגד התשלום האמור, הגיעו ביום 31.12.92 לכ-229 מיליון ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת, לא קבעה מקורות את זכויות הצרכן כנגד התשלום בעבור זכויות המים.

עלות הפקת המים

בדצמבר 1990 פרסמה מבקר המדינה דוח על ניהול משק המים בישראל; בעניין תעריפי המים לחקלאות ציינה המבקר באותו דוח, בין היתר³:

"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

³ ראה עמ' 7 ועמ' 55 באותו דוח.

התפוקה שלהם למ"ק מים, לאחר ניכוי כל שאר עלויות הייצור, נמוך מעלות ההפקה של המים".

"מבקר המדינה העיר פעמים רבות, למן אמצע שנות השבעים, על העיוותים הכלכליים והתקציביים הכרוכים במתן סובסידיה למים. העלאת מחירי המים, ובמיוחד למגזר החקלאי עד שיושו לעלותם הריאלית, היא אמצעי חיוני למניעת המשך ההידרדרות המסוכנת של משק המים ולהבראתו בהדרגה. העלאת המחירים נחוצה לא רק כתמריץ לחיסכון במים, אלא בעיקר כדי לבטל את העיוותים החמורים שגורמת הסובסידיה, ולאפשר למגזר החקלאי לתכנן את הרכב גידוליו, היקפם ומיקומם, בהתאם למציאות ההידרולוגית ולאינטרס הכלכלי של המשק הלאומי. אם אכן יש צורך לסייע ליישובים מסוימים, נוכח קשיי הסתגלות צפויים, על הממשלה למצוא שיטה מתאימה יותר לסיוע, שאינה כרוכה בעיוותים ובנזקים הכבדים שגורמת השיטה של הוזלת המים".

להלן נתונים על ההוצאות של מקורות על הפקת מים בשנים 1990 - 1992, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה מחשבון אספקת המים המוצג בדוחות הכספיים של מקורות (במחירים שוטפים):

<u>1990</u>		<u>1991</u>		<u>1992</u>		
עלות של מ"ק מים (אגורות)	סכומי ההוצאות (אלפי ש"ח)	עלות של מ"ק מים (אגורות)	סכומי ההוצאות (אלפי ש"ח)	עלות של מ"ק מים (אגורות)	סכומי ההוצאות (אלפי ש"ח)	
15	173,727	17	160,407	20	221,632	הוצאות
6	62,365	8	74,533	9	101,114	אנרגיה
7	82,045	10	98,446	11	120,508	תחזוקה
6	74,023	9	89,336	9	102,239	שכר עבודה
7	75,210	10	91,125	10	118,503	הוצאות אחרות
						הוצאות מימון של הקמת
						מפעלי מים
1	13,487	2	21,559	2	26,444	פחת
<u>42</u>	<u>480,857</u>	<u>56</u>	<u>535,406</u>	<u>61</u>	<u>690,440</u>	ס"ה
						כמות המים שנמכרה או
						הוחדרה לקרקע באלפי
1,144,590		948,549		1,130,266		מ"ק

חישוב דמי המים

חוק המים קובע, ששר החקלאות רשאי לאחר התייעצות עם מועצת המים ובהסכמת שר האוצר, לקבוע כללים לחישוב דמי המים. על כללים אלה להתבסס על ההוצאות הממשיות בקשר להפקת המים והספקתם, כולל ריבית, בלאי והוצאות אחרות. בשנת 1961 קבע השר כללים לחישוב עלות המים וב-1975 התקין את תקנות המים (חישוב עלות מים), התשל"ו-1975.

1. תקנה 16 בתקנות האמורות קבעה, שערך הנכסים של מפעל מים לצורך חישוב הוצאות ההון, הנכללות בחישוב עלות המים, יחושב בדרך זו: ערכו של כל נכס, כפי שהיה בשנת הקמתו או רכישתו, יוכפל במקדם השערוך על פי טבלה שבתוספת לתקנות; משנת הכספים 1957 ועד שנת הכספים נקבע מקדם השערוך ל-1. מקדם זה פירושו שאין שערוך של הנכסים לצורך פחת, וחישוב הוצאות ההון נעשה לפי הערך ההיסטורי של הנכסים. משנת 1976 ועד שנת 1991 לא עודכנה הטבלה שבתוספת. שיטת חישוב זו של עלות הספקת המים לא תאמה לכאורה את הוראת חוק המים שלפיה, כאמור, דמי המים ישקפו את העלות הממשית של הפקתם והספקתם.⁴

להלן נתונים על הוצאות הפחת שנכללו בחשבון עלות המים, לעומת הפחת הריאלי, כלומר הפחת המחושב לפי הערך המותאם של מפעלי המים (כולל מפעלי המים שבבעלות המדינה) בשנים 1989 - 1992 (במיליוני ש"ח):

ההפרש בין הוצאות הפחת שנכללו בחשבון עלות המים לבין הפחת הריאלי		פחת מחושב לפי הערך המותאם של מפעלי המים	הוצאות פחת שנכללו בחשבון אספקת המים	
176.0	183.5	7.5	1989	
175.5	189.0	13.5	1990	
192.5	214.1	21.6	1991	
217.4	243.8	26.4	1992	

2. כאמור, מקצת מפעלי המים שמקורות מפעילה הם בבעלותה ומקצתם בבעלות המדינה, ומקורות מנהלת אותם בנאמנות ומקבלת את המימון להשקעות בהם בצורת מענקים מתקציבי הפיתוח של המדינה. את המימון להשקעות במפעלי המים שבבעלותה מקבלת מקורות גם כן מתקציב המדינה, אך בהלוואות.

להלן נתונים על הוצאות מימון שנכללו בחשבון אספקת המים, לעומת עלות ההון של מפעלי המים שהיו בשימוש מקורות(במיליוני ש"ח):

ריבית לפי 5.5% על הערך המופחת של מפעלי מים בבעלות מקורות ובנאמנותה		הוצאות מימון בחשבון אספקת מים	
ההפרש	161.5	36.9	1989
156.9	232.1	75.2	1990
180.8	271.9	91.1	1991
150.3	268.8	118.5	1992

* השיעור הממוצע של הריבית על ההלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן שקיבלה מקורות בשנים 1985 - 1991 היה 5.5%.

⁴ בעניין זה ראה גם דוח מבקר המדינה על ניהול משק המים בישראל, מדצמבר 1990, עמ' 41 - 45.

3. באוקטובר 1991 הותקנו תקנות המים (חישוב עלות המים), התשנ"ב-1991, (להלן - התקנות החדשות) המבטלות את התקנות מ-1975. בתקנות החדשות נקבע שבחישוב עלות המים ייכללו פחת ריאלי ועלות ריאלית של ההון. שינוי זה נועד לאפשר יצירת קרנות לחידוש מערכת אספקת המים. בתקנות החדשות נקבע, כי ערך הנכסים לצורך חישוב הוצאות ההון הנכללות בחישוב עלות המים יהיה סך כל הסכומים שהושקעו ברכישת הנכס או בהקמתו, וכן ריבית על ההשקעה. הוצאות ההון השנתיות יכללו את חישוב הפחת ואת הריבית המחושבת על ערך הנכסים המותאמים לפי התקנות.

על פי התקנות החדשות תגדל העלות המחושבת של המים ולפיכך גם סכום התמיכה הממשלתית לכיסוי ההפרש בין העלויות לבין ההכנסות ממכירת המים. ההפרש המצטבר מתאריך תחולת התקנות החדשות ועד סוף שנת הכספים 1992 הגיע לכ-451 מיליון ש"ח. עד למועד סיום הביקורת לא תבעה מקורות סכומים אלה מהממשלה.

הסכם התחשבות

בדצמבר 1988 סוכם בין אגף התקציבים באוצר לבין נציבות המים, שהיא תפעל לקביעת נורמות לחישוב עלות המים, ובהן חישוב ריאלי של עלויות ההון במשק המים ושיעור הסובסידיה למחירי המים.

בעקבות זאת סוכם ביולי 1989, בין האוצר לבין נציבות המים, להתחיל בהכנת נורמות לחישוב עלויות המים, שיביא לחתימת "הסכם תקינה" עם מקורות. בסיכום הוצע, כי ההסכם יגובש בהתבסס על שני סוגי בדיקות: "גיבוש פונקציות ייצור נורמטיביות להפקת ואספקת מים, שעליהן תתבסס התקינה"; ו"בחינת המבנה הנוכחי של הוצאות בפועל של מקורות".

בינואר 1992 העיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר, למשרד החקלאות ולמקורות, שעל הממשלה ומקורות להגיע בלא דיחוי להסכם שימריץ את מקורות להתייעל ולהוריד עלויות.

ב-12.10.93 הוכנה טיוטה של הסכם התחשבות (להלן - טיוטת ההסכם) ונקבע בה שתוקפו מ-1.1.93 ועד 31.12.97. עוד נקבע שהוא בא להסדיר את הקשרים בין מקורות לבין הממשלה על בסיס חוזי, בכפוף להוראות חוק המים ותקנותיו, באופן שיאפשר למקורות להתנהל על בסיס כלכלי ולפי שיקולים עסקיים; הממשלה תשלם למקורות תמיכה בשיעור ההפרש שבו עולה סל הוצאות תקני, בניכוי התייעלות, על הכנסותיה של מקורות ממכירת מים ומזכויות מים.

בעניין מימון עבודות הפיתוח נקבע, כי הרכיב ההוני בעלות הפקת המים ואספקתם ישמש אך ורק למימון תכניות הפיתוח של מקורות. כמו כן נקבע, כי החל בשנת 1993 תעשה מקורות כל מאמץ לגייס כספים, בהלוואות שלא מתקציב המדינה, באופן שמיום 1.4.95 תגייס מקורות את כל האשראי הנדרש למימון פעולותיה ממקורות חיצוניים לתקציב המדינה.

לטיטות ההסכם צורף מסמך נלווה, שבו צוינו עניינים מוסכמים על שר האוצר ושר החקלאות; במסמך הוסכם, בין היתר, כי כל מפיק או ספק של מים רשאי לפנות אל

הממשלה בבקשה להחיל עליו הסדר דומה בעקרונותיו להסדר עם מקורות, בשינויים המחויבים על פי העניין ובהתחשב במעמדה המיוחד של מקורות במשק המים; בקשה כאמור תיבחן בדרך חיובית.

בסוף אוקטובר 1993 נחתם הסכם בין החשב הכללי באוצר לבין חברת מקורות, ובו צוין, כי הואיל ועד תאריך החתימה לא סוכמו כל פרטי הסכם ההתחשבות שאמור להיחתם בין הממשלה לבין מקורות, והואיל ויש בכוונת הממשלה ומקורות לסיים את המשא ומתן על כל פרטי הסכם ההתחשבות, להקים את שתי החברות הדרושות⁵ ולהעביר את הנכסים לא יאחר מסוף דצמבר אותה שנה - טיוטת ההסכם מ-12.10.93 הוא הנוסח המוסכם על הממשלה ומקורות לצורך החתימה הסופית על ההסכם, בכפוף לשינויים לא מהותיים שיוסכמו בין שני הצדדים. עוד הוסכם, שמ-1.10.93 עד 31.12.93, או עד מועד החתימה הסופי על ההסכם, לפי המוקדם שבהם, יפעלו הצדדים בהתאם להוראות טיוטת ההסכם, בשינויים המתחייבים מאי חתימתו הסופית.

בהסכם בין החשב הכללי לבין מקורות מסוף אוקטובר 1993 נקבעו התנאים הדרושים לחתימת הסכם ההתחשבות, ואלה הם:

(א) אישור היועץ המשפטי לממשלה או מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, כי ניתן לחתום עליו;

(ב) החלטת ממשלה על הקמת שתי החברות החדשות, קבלת אישור ועדת הכספים של הכנסת להשקעת הממשלה בהון החברות האמורות ורישום החברות בהתאם;

(ג) העברה למדינה של מניות מקורות שבידי הסוכנות היהודית, קרן היסוד, קק"ל וקרן ההשקעות של חברת העובדים.

הממונה על ענייני בג"ץ בפרקליטות המדינה נתן אישור להסכם ב-29.12.93. אולם ב-10.5.94 הוגשה עתירה לבג"ץ, ובה ביקשו העותרים (יישובים חקלאיים, תאגידים העוסקים בהפקה ובהספקה של מים וגופים אחרים) למנוע את החתימה על ההסכם האמור ולהפסיק כל פעולות שנעשו לפיו. בעתירה נטען שההסכם אינו חוקי מטעמים שונים.

ב-11.5.94 נתן בית המשפט צו על תנאי כמבוקש בעתירה. במועד סיום הביקורת העתירה עודנה תלויה ועומדת. יצוין כי המדינה התחייבה בבית המשפט לעכב בשלב זה את החתימה על ההסכם מושא העתירה, אך הוסיפה והצהירה כי מאז אוקטובר 1993 פועלות המדינה ומקורות בהתאם להוראות ההסכם.

⁵ ממסמכים במשרד האוצר עולה, כי לצורך ביצוע הסכם ההתחשבות, בכוונת הממשלה להקים שתי חברות חדשות: "מקורות אחזקות בע"מ" (שתהיה הבעלים של מקורות חברת מים בע"מ) ו"מקורות המוביל הארצי (מפעל המים הארצי) בע"מ". בבעלותה של מקורות חברת מים בע"מ יהיו הנכסים הקיימים, כולל הנכסים בנאמנות, למעט המוביל הארצי, שיועבר לבעלותה של חברת מקורות המוביל הארצי בע"מ.

מתקנים להתפלת מים

מקורות מפעילה מתקן התפלה לאספקת מים לאילת (להלן - מתקן סבחה) בעל כושר תפוקה של 15,000 מ"ק ביממה. עוד מפעילה מקורות 15 מתקנים קטנים לאספקת מי שתייה ליישובים בערבה ובאזור ים המלח, שכושר תפוקתם נע בין 5 ל-50 מ"ק ביממה.

כל המתקנים מתפילים מים מליחים ופועלים לפי שיטת האוסמוזה ההפוכה. המתקנים מופעלים ומתוחזקים בידי מפעילים מקומיים.

עוד מפעילה מקורות שני מתקני ניסוי: אחד בנחל התנינים ליד חדרה ואחד להתפלת מי-ים באשדוד.

במקורות מתנהל רישום של עלות התפלת המים במתקן סבחה בלבד; עלות מ"ק מים מותפלים במתקן זה בסוף שנת 1993 היתה כ-1.69 ש"ח.

מתקני התפלה למלוונות שלחוף ים המלח

1. במארס 1986 הכינה תה"ל תכנית לשיפור הספקת המים לנווה זוהר ולבתי המלון בחוף ים המלח; העלות נאמדה בכ-2 מיליון דולר. ביוני 1986 התקיים אצל נציב המים דיון בנושא אספקת מי שתייה למלוונות שלחוף ים המלח והוחלט, כי בשלב א' תקים מקורות מתקן להתפלת מים בנווה זוהר; עלות הקמתו נאמדה ב-1.1 מיליון דולר. סוכם, שנציבות המים תקצה להקמה בשנת הכספים 1986 סכום של 200,000 דולר.

במאי 1987 הודיע המהנדס הראשי של מקורות במכתב לנציב המים, כי במחסני מקורות נמצא ציוד, שנרכש בשביל הפרויקט, בערך כספי של יותר מ-150,000 דולר וכי הוזמן חיבור חשמל למתקן. במכתב צוין, שמקורות טרם קיבלה מהנציבות אישור לסכום הנוסף הדרוש להמשך ביצוע הפרויקט. ממסמכי נציבות המים עולה, כי האישור לא ניתן בגלל שינוי בהחלטתה של נציבות המים: במקום המתקן האמור היא החליטה להקים, לשם אספקת מי שתייה למלוונות שלחוף ים-המלח, שני מתקנים קטנים יותר.

הקמת המתקן הופסקה לאחר שהושקעו בו כ-200,000 דולר על תכנון, ציוד ועבודות ראשוניות. מקורות השתמשה בחלק מהציוד להפעלת מתקני התפלה אחרים. בנובמבר 1990 היה ערך הציוד שנותר שבמחסני מקורות כ-57,000 דולר. מקורות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי אפשר שבחלק מהציוד הזה היא תשתמש בעתיד.

2. בעקבות השינוי בהחלטת הנציבות, פנתה מקורות אל שני ספקים בבקשה שיגישו לה הצעות מחיר לשני המתקנים הקטנים. ספק א' הציע מחיר של 23,950 דולר למתקן וספק ב' - 26,933 דולר למתקן.

הואיל ומקורות ייצרה בעבר מתקנים קטנים כאלה, היא החליטה לבדוק את הכדאיות של ייצורם במסגרת יחידת ההתפלה שלה. היחידה הגישה הצעה בסך של 24,533 דולר למתקן.

לפי בקשת מנהל יחידת ההשברה של מקורות בינואר 1988, עשו מנהל הפרויקטים מיחידת ההתפלה ומנהל יחידת כלכלה ותקציבים השוואה בין שלוש ההצעות; בהנחה שתפוקת כל

מתקן היא 9,500 מ"ק בשנה ומשך קיומו שבע שנים, הגיעו עושי ההשוואה למסקנה כי עלות המתקנים, כולל עלות האנרגיה הדרושה להפעלתם במשך התקופה האמורה, תהיה כדלקמן: מתקן של ספק א' - 52,992 דולר; מתקן של ספק ב' - 53,154 דולר; והמתקן של מקורות - 51,771 דולר. במסקנותיהם, שהועברו גם לנציבות המים, הם הצביעו על הכדאיות של ייצור עצמי, משום שעלותו נמוכה יותר ולמקורות יש ניסיון שנצבר בהקמה ובתחזוקה של מתקנים דומים.

ב-5.2.88 הודיעה נציבות המים למהנדס הראשי של מקורות, כי אינה מקבלת את המסקנה שהוסקה מהבדיקה הכלכלית של מקורות וביקשה לעשות בדיקת עלות חדשה.

כעבור יומיים הודיע מנהל יחידת כלכלה ותקציבים למנהל יחידת ההשברה של מקורות, כי לאחר בדיקה נוספת הוא הגיע למסקנה, שעלות המתקן מתוצרת מקורות, כולל עלות אנרגיה במשך שבע שנים, תסתכם ב-53,690 דולר; לפיכך, מתקן מתוצרת מקורות יקר בכ-700 דולר ממתקן של ספק א' ובכ-550 דולר ממתקן של ספק ב'.

ב-8.2.88 הודיע מנכ"ל מקורות דאז למהנדס הראשי של מקורות, שיש לבצע את הסיכום עם נציב המים. ואכן באוקטובר אותה שנה הזמינה מקורות מספק א' מתקנים במחיר של 54,524 ש"ח כל אחד (34,000 דולר). בינואר 1989 נגמרה ההתקנה והמתקנים הופעלו.

3. בדצמבר 1989 הכין מרחב הדרום דוח בעניין הפעלת שני מתקני ההתפלה שנרכשו מספק א'. מהדוח עולה, כי לפי הנאמר בהצעת היצרן, יש לכל מתקן כושר תפוקה של 1.125 מ"ק בשעה, צריכת אנרגיה - 2 קו"ש למ"ק, ועלות מ"ק מים מותפלים בלא החזר הון - 0.25 דולר. אולם בפועל היה המצב שונה: בתחילת ההפעלה היתה התפוקה של המתקן כ-1.0 מ"ק בשעה ובמהלך ההפעלה ירדה התפוקה ל-0.7 - 0.8 מ"ק בשעה; צריכת האנרגיה עלתה עד כ-4 קו"ש למ"ק במתקן אחד וכ-3.6 קו"ש למ"ק במתקן השני; עלות מ"ק מים מותפלים (בלא החזר הון) הגיעה ל-1.3 דולר.

לדוח האמור, שהומצא למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1990, צורף מסמך בדבר תפוקת המתקנים אחרי שבאוקטובר אותה שנה נעשו בהם שיפורים כדי למנוע ירידה בתפוקתם (שנבעה עד אז מאיכותם הירודה של מי ההזנה, שלא התאימו למתקנים שהוקמו). לאחר השיפורים הגיעה תפוקתו של מתקן אחד ל-1.1 מ"ק בשנה וצריכת אנרגיה ל-3.4 קו"ש למ"ק ושל השני - ל-1.06 מ"ק בשעה, וצריכת האנרגיה ל-2.3 קו"ש למ"ק. במקורות אין נתונים מרוכזים על עלות השיפורים.

לפי אומדן תקציבי שהכינה מקורות בפברואר 1988, תגיע עלות שני מתקני ההתפלה לסך של כ-205,000 ש"ח (130,000 דולר). סכום זה כולל את עלות המתקנים, המשאבות, מבנה ללוח פיקוד, מערכת טיפול מוקדם במים, מכל פיברגלס, צנרת, לוחות חשמל ושכר עובדי המרחב. בפועל הסתכמה העלות הכוללת של שני המתקנים ב-381,000 ש"ח, בלי עלות השיפורים האמורים. לפי הסברי מקורות, ההוצאות בפועל על הקמת המתקנים, לרבות ההשקעה שנדרשה בשיפורים, היו גדולות מן האומדן בגלל האיכות הירודה מאוד של מי ההזנה. הביקורת העלתה שמקורות לא בדקה מראש את התאמת המתקנים שהיא רכשה מהספק לשימוש במי ההזנה שהיו בשטח.

מקורות השקיעה כ-200,000 דולר בתכנון ובציוד של המתקן הגדול, והקמתו הופסקה מאחר שנציבות המים לא אישרה תקציב להמשך הפרויקט. במקום המתקן הגדול רכשה מקורות, לאחר התערבות הנציב, שני מתקני התפלה קטנים מגוף חיצוני, בלי שבדקה מראש את התאמתם לשימוש במי ההזנה שהיו בשטח. הרכישה גם היתה כרוכה בהוצאות נוספות לשיפורים ושינויים.

מערכת אספקת המים לאילת

1. לאילת מסופקים מי קידוחים מהולים במים מותפלים. כ-55% מהמים מגיעים לעיר מקידוחים בנחל פארן שבערבה ו-45% ממתקן הסבחה שמצפון לאילת, שבו מותפלים מים מליחים הנשאבים מקידוחים במקום. המתקן בבעלות המדינה ומופעל על ידי מקורות.

צריכת המים השנתית באילת, לפי נתוני העירייה היתה כלהלן (במיליוני מ"ק): בשנת 1986 - 5.3 ; ב-1987 - 5.9 ; ב-1988 - 5.4 ; ב-1989 - 6.5 ; ב-1990 - 7.4 ; ב-1991 - 6.6 ; ב-1992 - 7.6 ; ובשנת 1993 - 8.6.

לפי תזכיר ממאי 1990 שהכינה עיריית אילת, ובו תחזית של צריכת המים של העיר, תגיע הצריכה ב-1995 לכ-10.7 מיליון מ"ק בשנת 1989 - גידול של 65% ; צריכת המים של האוכלוסיה תגדל בכ-50%, צריכת המים של בתי המלון ובתי העסק - בכ-90%, וצריכת המים לגינון ולמטרות אחרות תגדל בכ-53%. הואל ושיעורי גידול אלה יביאו לידי מחסור במים, צוין בתזכיר האמור כי על העירייה לבדוק אמצעים להקטנת צריכת המים של התושבים, ובכלל זה הקטנת השימוש במים במתקני צינון האוויר על ידי מעבר למתקני קירור הפועלים בטכנולוגיה חדשה, שתחסוך 50% מצריכת המים של המתקנים הקיימים (צריכת המים לצינון האוויר נאמדה בכ-1.3 מיליון מ"ק מים בשנה - 20% מכלל הצריכה ב-1989). עוד צוין בתזכיר, כי בגינון העירוני יש להשתמש במגוון של צמחים המתאימים לאקלים של אילת ולא בצמחייה הדורשת השקיה מרובה. כמו כן הומלץ לעבור להשקיית הגינות במי קולחים.

לפי נתוני מקורות, העלות של מ"ק מים המסופקים לאילת (מי ערבה מהולים במים מותפלים) היתה ב-1993 כ-0.53 דולר למ"ק.

בנובמבר 1990 העיר משרד מבקר המדינה למקורות ולעיריית אילת, כי לא נקטו את הצעדים הדרושים לצמצום צריכת המים. העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי יזמה התקנת חסכמים בכל בתי האב באילת, לאחר שהתקנה חסכמים בכל מוסדותיה, במוסדות החינוך, בגינות וכד'. לדברי העירייה, המבצעים האמורים והיענות התושבים לצמצום את הצריכה אכן הועילו, ובשנת 1991 ירדה צריכת המים ; הירידה הגדולה ביותר (44%) היתה בצריכת מים לגינון. במאוס 1992 הודיעה מקורות למשרד מבקר המדינה, שבינאר אותה שנה נחקק חוק עזר עירוני באילת המחייב כל בעל דירה או נכס בעיר להתקין אבזרים לחיסכון במים.

ממסמכי מקורות עולה, כי אי אפשר לפתור את בעיית אספקת המים לאילת באמצעים רגילים. בדיקה הידרולוגית העלתה, שמקורות המים המליחים שבאזור מוגבלים, ואף אם

יתפילו את כל המים המליחים עדיין יחסרו מים לעיר. בנציבות המים ובמקורות רואים בהתפלת מי ים ובהגדלת הניצול של קולחים פתרונות אפשריים למחסור הצפוי במים (בעניין הקולחים ראה להלן עמ' 33).

בספטמבר 1990 פנה נציב המים אל שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, שר הפנים והשר לקליטת העלייה, בדבר הצורך להיערך בהקדם להתפלת מי ים באילת. הנציב ציין, כי עלות המתקנים להתפלה תעלה את מחיר המים לכ-1 דולר למ"ק, מחיר כמעט כפול ממחיר של מים מליחים מותפלים המסופקים לעיר. על פי הערכה ראשונית שנעשתה בנציבות המים, יש צורך להשקיע כ-15 מיליון ש"ח בפיתוח מתקני התפלה של מים מליחים ועוד סכומים גדולים לפיתוח מתקני התפלה של מי ים. נציב המים ביקש שהערכות אלה יובאו בחשבון בעת תכנון תוספת הבנייה והאכלוס באילת ולהעמיד לרשותו תקציבים מיוחדים להתפלת מי ים.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות ולנציבות המים בנובמבר 1990, כי לא ננקטו אמצעים כדי להתגבר על מחסור המים הצפוי באילת. בתגובה הודיעה מקורות למשרד מבקר המדינה בפברואר 1991, שכדי לאפשר אספקת מים לתוספת האוכלוסייה הצפויה באילת, היא הציעה להקים עוד מתקן התפלה למים מליחים, נוסף על המתקן הקיים, המתפיל 15,000 מ"ק ביממה.

2. בסוף 1991 עשה משרד החקלאות מכרז בין-לאומי לתכנון, ייצור והתקנה של מתקן להתפלת מים מליחים באילת בתפוקה של 6,300 מ"ק ביום. המתקן נועד להתפיל מים מליחים לפי שיטת האוסמוזה ההפוכה, כמו במפעל הקיים להתפלת מים באילת. ב-23.92.92 החליטה ועדת המכרזים שמקורות זכתה במכרז, וב-12.3.92 הודיע משרד החקלאות למקורות כי הוחלט לקבל את הצעתה להתקנת מפעל התפלה באילת במחיר של 4.2 מיליון ש"ח.

המתקן הוקם בין פברואר 1992 למאי 1993 והופעל בנובמבר 1993, לאחר חמישה חודשי הרצה.

לפי נתוני מקורות, עלות ההקמה הסתכמה ב-4.9 מיליון ש"ח (במחירי נובמבר 1991), כלומר תוספת של 0.7 מיליון ש"ח שנבעה משינויים ותוספות שאושרו בידי נציבות המים.

במכרז צוין כי "מציעים ישראלים המבצעים פעולות מתקציב ממשלתי או גופים ציבוריים הנתמכים מתקציב המדינה חייבים להגיש את הצעתם במחירי עלות ריאלית בצירוף אישור רואה החשבון של המציע, המתחייב לנהל הפרויקט במערכת כספית נפרדת, שתשקף בכל עת את כל התנועות הכספיות הכרוכות בניהול, בתכנון וביצוע הפרויקט על כל מרכיביו". עוד צוין, כי משרד החקלאות שומר לעצמו את הזכות לבדוק את ספרי ניהול הפרויקט, ואם יימצא שהמציע לא זקף חלק מהוצאות הפרויקט על חשבון העלויות של הפרויקט או זקפו על חשבון פעילות אחרת, ידווח על כך למשרד האוצר.

נציבות המים הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי סעיפים אלה הוכנסו למכרז כדי למנוע ממקורות לזקוף הוצאות הקשורות בהקמת המתקן לעבודות אחרות הקשורות באספקת מים או לפרויקטים אחרים שהיא מבצעת.

במכרז התבקשו המציעים לפרט בטבלאות סטנדרטיות את המחירים שהם מציעים לפי הרכב העבודות של המתקן: הנדסה אזרחית ותשתית, מערכת טיפול מקדמי, מערכת אוסמוזה הפוכה, מערכת מוצר, מערכת עזר וחלקי חילוף וכימיקלים. כן נדרשו המציעים לפרט את המחירים בסעיפי משנה של העבודות השונות.

בהסכם שנחתם עם נציבות המים התחייבה מקורות לנהל את הפרויקט במערכת כספית נפרדת שתשקף בכל עת את התביעות הכספיות הכרוכות בניהול הפרויקט, תכנונו וביצועו. על מקורות היה לנהל את רישום הוצאות ההקמה לפי ההגדרות שנקבעו במכרז.

הביקורת העלתה, כי במערכת הנהלת החשבונות של מקורות נפתחו לפרויקט זה כרטיסי הנהלת חשבונות, לפי מיון שדרש מנהל הפרויקט, מיון אשר לא תאם את מרכיבי העבודה כפי שנקבעו במכרז. דרך רישום זו, שלא תאמה את דרישות המכרז, לא איפשרה למעשה להשוות את פרטי עלויות הביצוע לפרטי ההצעה שמקורות הגישה במכרז.

תקציב פיתוח

מקורות מכינה מדי שנה את תקציב הפיתוח שלה על סמך הערכות המתקבלות מנציבות המים ועל פי תקציבים קודמים; רק כאשר מתקבל חוק התקציב יש לה נתונים מדויקים על התקציב שהמדינה הקצתה לפיתוח מפעלי מים.

עבודות הפיתוח שמקורות כוללת בתקציב הפיתוח שלה ממומנות במישרין בהעברות מתקציב המדינה, סעיף מפעלי מים, באמצעות נציבות המים, או על ידי גופים אחרים (משרדי ממשלה, המינהל האזרחי, הסוכנות היהודית, רשויות מקומיות) שבשבילם מקורות מבצעת עבודות בקבלנות.

להלן מובאים נתוני החברה על מקורות המימון של תקציבי הפיתוח שלה ועל סכומי הביצוע בשנים 1988 - 1993, במחירים שוטפים (במיליוני ש"ח):

שנת כספים	הקצבות מתקציב המדינה ("מפעלי מים")		אשראי בנקאי		תקבולים מגופים אחרים		התקציב הכולל		
	תקציב מקורי	תקציב מעודכן	תקציב מקורי	תקציב מעודכן	תקציב מקורי	תקציב מעודכן	מקורי	מעודכן	סכום הביצוע
	מקורי	מעודכן	מקורי	מעודכן	מקורי	מעודכן	מקורי	מעודכן	מקורי
1988	46.5	65.2	42.9	20.6	5.5	3.7	94.9	89.5	90.7
1989	82.4	64.7	32.4	42.2	5.0	5.0	119.8	111.9	115.2
1990	74.4	73.8	42.5	39.0	6.6	6.6	123.5	119.4	125.5
*1991	121.7	101.6	8.3	30.0	8.3	8.3	138.3	139.9	124.0
**1992	324.4	311.3	-	-	40.1	40.1	364.5	351.4	208.7
**1993	385.3	385.3	-	-	-	-	385.3	385.3	362.2

* תשעה חודשים (אפריל - דצמבר).

** שנה קלנדרית.

בשנים 1988 - 1991 נהגה מקורות להקדים את ביצועם של כמה פרויקטים גדולים, אשר בתקציב המדינה נקבע שביצועם יימשך שנים מספר. מסיבה זו היא כללה בתקציביה מימון מאשראי בנקאי.

1. מקורות מגישה לאישור הדירקטוריון שלה את התקציב המקורי בלבד; עדכוני התקציב נעשים במהלך השנה ביחידה הכלכלית של מקורות, בלא שהם מובאים לאישור הדירקטוריון.

מקורות הסבירה, כי כל חודש נעשה ומופץ לדירקטוריון, למנכ"ל ולסגל הבכיר דוח חודשי על ביצוע תקציב החברה, כולל תקציב הפיתוח כל העדכונים נכללים בדוחות הללו. **לדעת משרד מבקר המדינה, כל עדכון שיש בו שינוי מהותי מן הראוי להביא לאישור הדירקטוריון, ולא רק לידיעתו.**

2. במסגרת ההתחשבות בין מקורות לבין נציבות המיס בעניין תפעול מערכת אספקת המים, עבודות תחזוקה שוטפות ממומנות על ידי הנציבות, במסגרת כיסוי הגירעון של מקורות מאספקת מים, ואילו השקעות חדשות ממומנות בהלוואות מתקציב הפיתוח.

מעיון בהתכתבות בין רואה החשבון של מקורות לבין הנהלת המרחבים עולה, כי יש שהמרחבים רושמים את ההשקעה בחלקי חילוף שנועדו לחידוש הציוד של מפעלי המים כהוצאות שוטפות, ולא כהשקעות פיתוח, על אף שקיים פריט בתקציבי הפיתוח של מפעלי מים המיועד לממן "הוצאות השקעיות" (חידושים ושיפורים). מקורות הסבירה, כי הדבר נובע מהעדר הוראות ברורות מטעם נציבות המיס בדבר צורת המימון של "הוצאות השקעיות" במתקנים מסוימים. משרד מבקר המדינה העיר למקורות, כי מן הראוי שהיא תבוא בדברים עם נציבות המיס לפתרון בעיה זו.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי העבודה ומערכת הבקרה בתחום של פעילות מקורות במסגרת תקציב הפיתוח; להלן הממצאים העיקריים.

מערכת בקרה

עבודות הפיתוח של מקורות מבוצעות בידי המרחבים ועל אחריותם. באוגוסט 1989 הוציאה מקורות נוהל פיקוח על עבודות פיתוח, ולפיו הפיקוח באתר על ביצוע עבודות פיתוח ייעשה בידי יחידת פיקוח ארצית, שהוקמה במיוחד לצורך זה; מועסקים בה שבעה מפקחים. בסמכות המפקח להורות לבצע שינויים עד לשיעור של 20% מסכום ההתקשרות או עד 50,000 ש"ח, לפי הנמוך שבהם. מנהל הפרויקט מעביר למפקח את החשבונות הסופיים של המבצעים השונים הקשורים בביצוע הפרויקט; המפקח בודק את החשבונות ומעבירם לאישור יחידת הפיקוח הארצי ולאחר מכן - ליחידת הפיקוח העליון של נציבות המיס (להלן - הפיקוח העליון).

משרד מבקר המדינה בדק במרחב המרכז את הליכי העבודה בעניין זה. הבדיקה העלתה, כי המרחב הגיש לפיקוח הארצי של מקורות חשבונות סופיים הכוללים את מרכיב העבודה שבפרויקט ואת מאזן כמויות החומרים ומחיריהם. את מרכיב העבודה שבוצעה ומחירה - בדק הפיקוח הארצי לפי הקבוע בחוזה ועל פי מחירון מקורות המאושר בידי

הוועדה הציבורית⁶. אשר לחומרים, הפיקוח הארצי בדק את הכמות שהשתמשו בה ולא את מחירם. לאחר בדיקת הפיקוח הארצי של מקורות, הועבר החשבון הסופי לאישור הפיקוח העליון של נציבות המים ואף הוא לא בדק את מחירי החומרים. למעשה לא נעשתה בקרה על מחירי החומרים בעבודות פיתוח, לא בידי הפיקוח הארצי של מקורות ולא בידי הפיקוח העליון של נציבות המים.

חשבונות סופיים

החשבונות הסופיים של הפרויקטים הקשורים בהקמת מפעלי מים משמשים בסיס לקבלת כספי המימון מנציבות המים.

מהנדס פיתוח ארצי של מקורות קבע, כי בתוך 60 יום ממועד מסירת הפרויקט יש להגיש למשרד הראשי חשבון סופי; המרחבים מאחרים בהגשת חשבונות, והדבר גורם לפיגור בתשלום המגיע למקורות מנציבות המים.

בנובמבר 1989 העבירה הנהלת החשבונות שבמשרד הראשי של מקורות למרחבים פירוט של 64 פרויקטים, שהחשבון הסופי של אחדים מהם התעכב שנה ויותר.

המבקר הפנימי של מקורות ציין בדוח שלו מיוני 1990, כי 43 חשבונות סופיים הוגשו ליחידת הפיקוח הארצי יותר משישה חודשים לאחר מסירת הפרויקטים. באותו דוח המליץ המבקר בעניין זה, שכל חודש יגיש הסמנכ"ל לכספים למנהלי המרחבים פירוט הפרויקטים שנמסרו ולא הוגשו חשבונות סופיים בגינם.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה למקורות כי המלצה זו לא יושמה, הוציאה מקורות במארכ 1992 נוהל בדבר הטיפול בחשבונות פיתוח, כולל מעקב באמצעות מערכת ממוחשבת, אולם עד מועד סיום הבדיקה, אפריל 1994, לא יושם הנוהל.

מערכת התמחיר

באגף הכספים מתנהלת מערכת תמחיר שבה נרשמות העלויות של הפרויקטים הממומנים מתקציב הפיתוח. בינואר 1991 הוציאה יחידת כלכלה ותקציבים של מקורות הוראה למרחבים, לפלג את ההוצאות על עבודות פיתוח, לצורכי התמחיר, לסעיפים אלה: חומרים, גורמי חוץ, שח"מ, עבודות המרחב, ציוד מכני כבד, הוצאות אחרות (מקרקעין וחשמל) ותקורות.

בבדיקה שעשתה יחידת הכלכלה והתקציבים של מקורות ביולי 1991 התברר, כי אין אחידות ברישום העלויות, דבר המקשה על תהליך העיבוד והניתוח של הנתונים. מעיון במערכת התמחיר של המשרד הראשי של מקורות עלה, כי העלויות מפולגות לפי סעיפי

⁶ ועדה ציבורית שמינה נציב המים. בוועדה חברים נציגים של מקורות, של נציבות המים, של תה"ל, של משרד האוצר ונציגי ציבור. הוועדה קובעת מחירים לרכיבי עבודות הפיתוח של משק המים שמסרה הנציבות, בלא מכרז, לביצוע על ידי מקורות.

משנה אלה: תכנון, חומרים נצרכים, עבודות חברת החשמל, תיקוני חוץ, פיקוח על ביצוע עבודה, העברות ממרחבים אחרים, עבודות ציוד מכני כבד ושח"מ.

משרד מבקר המדינה בדק את הרישום התמחירי במרחב המרכז והעלה, כי ההוצאות מפולגות כלהלן: שכר עבודה, תחבורה, שמירה, ביטוח, חומרים נצרכים, תיקוני חוץ, בלאי רכב, פיצויי נזקים, תקורה יחידתית ותקורה ארצית.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות, כי דרוש רישום תמחירי על בסיס מיון אחיד של העלויות, אחרת אין הרישום יכול לשמש כלי יעיל לפיקוח על ביצוע התקציב. בפברואר 1992 החלה מקורות בהכנת מערכת תמחיר אחרת; עד מועד סיום הביקורת, לא הסתיימה הכנת המערכת.

השוואות בין עלויות ותקבולים

במשך שנים לא הכינה מקורות באופן סדיר דוחות המרכזים את העלויות של פרויקטים שהסתיימו ואת התקבולים מנציבות המים, כדי לבדוק אם יש הפרשים. ביולי 1991 ריכזה יחידת כלכלה ותקציבים את העלויות והתקבולים בגין הפרויקטים שהסתיימו בשנת 1990.

מעיון ברשימת הפרויקטים עולה, כי היו פרויקטים שהתקבולים בגינם הגיעו ליותר מ-150% מהעלויות והיו פרויקטים שהתקבולים בגינם לא הגיעו אף למחצית מן העלות.

באוקטובר 1991 סקר משרד מבקר המדינה מדגם של 28 פרויקטים גדולים שבוצעו בתקופה ינואר 1985 - אוגוסט 1991. העלויות של אותם פרויקטים הסתכמו ב-39.7 מיליון ש"ח ואילו התקבולים - בכ-35.5 מיליון ש"ח (הפרש של 4.2 מיליון ש"ח). ב-25 מהפרויקטים היו ההשקעות גדולות מן התקבולים; ההפרשים נעים בין 5% ל-15% ושיעורם הממוצע היה כ-10.6%.

מקורות הסבירה, כי לפי תחשיבה היה ההפרש בפרויקטים שבמדגם כ-150,000 ש"ח בלבד, שכן החזר הוצאות של כ-4 מיליון ש"ח על תכנון, פיקוח והוצאות כלליות לא נרשם בכרטיסי פרויקטים אלה, אלא בכרטיסים אחרים שאינם משולבים בכרטיסי התמחיר. נציבות המים מחזירה למקורות את ההוצאות האלה בסכומים כוללים, בלא חלוקה לפי פרויקטים.

במערכת הבקרה הקיימת במקורות לא נקבעה חובה לבדוק באופן סדיר את הסיבות להפרשים הגדולים. לאחר שמשד מבקר המדינה העיר למקורות על הצורך לבדוק באופן סדיר את הסיבות להפרשים, הודיעה מקורות בסוף יוני 1993, כי היא מכינה תוכנה פיננסית שתאפשר מעקב ובקרה בנושא זה. עד למועד ביום הביקורת לא בא העניין על פתרונו.



לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבות רבה נודעת ליצירת כלים שבאמצעותם אפשר לבדוק את מידת יעילות העבודה של המרחבים בביצוע עבודות הפיתוח. לכן, מן הראוי שהנהלת מקורות תקבע מערכת דיווח סדירה שתכלול נתונים על העלויות והתקבולים של פרויקטים שהסתיימו, וכן פירוט הסיבות להפרשים, אם יש כאלה. יש לזרז הכנת מערכת תמחירית חדשה ובקרה נאותה על מחירי החומרים וכן להקפיד על הגשת חשבונות במועד.

עבודות פיתוח

מפעל עמק איילון

באוגוסט 1984 אישר נציב המים למקורות ולאגודת מי לטרון-איילון - שחברים בה כמה יישובים חקלאיים בעמק איילון (להלן - האגודה) - להקים, לצורך ניצול קולחים⁷ וכדי לשחרר מים שפירים, מאגרים בתעוז ובמסילת ציון, תחנת שאיבה ומערכות נלוות (להלן - מפעל עמק איילון), בתנאי שהמפעל יוקם ויופעל בידי הנהלה משותפת לאגודה ולמקורות.

באישור נציב המים נקבע שהמים השפירים שישתחררו עקב שימוש במי קולחים יהיו תוספת מים לירושלים. עוד נקבע ש-60% ממימי המאגרים יסופקו ליישובי האגודה בהמרה⁸ ו-40% יהיו תוספת למכסות המים שאישרה עד אז הנציבות. נקבע, ש-60% מעלות המפעל תשקיע מקורות מכספי זכויות המים שהיא גבתה מעיריית ירושלים ו-40% תשקיע האגודה ממקורותיה היא.

בהסכם בין מקורות לבין האגודה מיוני 1985 נקבע, בין היתר, כי "מקורות והאגודה מתקשרות ביניהן לשיתוף פעולה בקשר לתכנון, הקמה, ניהול והפעלה של מפעל מים שיוקם בעמק איילון, שיתבסס על הפקת מים מכל מקורות המים האפשריים באזור, כולל שפכי רמלה, לוד וירושלים, קידוחים רדודים, ומי שיטפונות". עוד נקבע בהסכם, כי עבודות הקמת המפעל יימסרו כולן למקורות וכי הבעלות על המפעל תחולק בין הצדדים לפי חלקם בהשקעה, באופן שיאפשר לאגודה להצביע על נכסים מסוימים שיוגדרו שהם החלק שלה. בהתאם לכך, נקבע שמאגר מסילת ציון יהיה חלקה של מקורות ומאגר תעוז - חלקה של האגודה.

בשנים 1984-1985 הוקמו במסגרת מפעל עמק איילון: מאגר תעוז בנפח 1.4 מיליון מ"ק; מאגר מסילת ציון בנפח 0.9 מיליון מ"ק; תחנת שאיבה ליד מאגר נשר (שבו נאגרים הקולחים של רמלה ולוד) ובה שלוש משאבות בהספק 500 מ"ק בשעה כל אחת; קווי צינורות ומערכות נלוות. לפי נתוני מקורות, היו ההשקעות במפעל עמק איילון כ-7.7 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1987.

⁷ מי ביוב (שפכים) מטוהרים.

⁸ המרת מים שפירים בקולחים.

משרד מבקר המדינה בדק את ההקמה של מפעל עמק איילון ואת סדרי ההתקשרות וההתחשבות עם האגודה; להלן הממצאים העיקריים.

1. עוד לפני חתימת ההסכם סוכם בין מקורות לאגודה, כי מקורות תיתן לאגודה הלוואה לשם מימון עבודות העפר במאגר תעוז, שתבצע מקורות. ואכן ביוני 1985 נחתם ביניהן הסכם שלפיו תקבל האגודה הלוואה בסך 426,000 ש"ח, במחירי אפריל אותה שנה, לחמש שנים בהצמדה למדד המחירים לצרכן ונושאת ריבית של 7.5% לשנה; ההלוואה תיפרע בעשרה תשלומים חצי שנתיים. בהסכם נקבע, שהיישובים החברים באגודה יהיו ערבים לפירעון ההלוואה, על פי שיעורי שותפותם באגודה. האגודה לא פרעה את חמשת התשלומים האחרונים של ההלוואה. ביום 31.12.90 הסתכמה יתרת חובה ב-2 מיליון ש"ח, כולל ריבית והפרשי הצמדה.

מקורות הגישה תביעה משפטית נגד האגודה ונגד הערבים ובאוקטובר 1991 פסק בית המשפט לטובתה. עוד קודם שניתן פסק הדין הגיעו הצדדים, באישור נציב המים, לידי הסדר בדבר פריסת החוב והקטנת שיעור הריבית ל-5.5%. בהסדר נקבע, שהחוב ייפרע בדרך זו: קולחים יימכרו לאגודה במחיר מים שפירים (מחיר מי קולחים קטן ב-30% ממחיר המים השפירים) וההפרש ישמש לפירעון החוב. בכל מקרה תחזיר האגודה לא פחות מ-330,000 ש"ח בשנה, במחירי ינואר 1991. שני הצדדים פועלים על פי ההסכם האמור. בסוף דצמבר 1993 הסתכמה יתרת החוב של האגודה, כולל ריבית והפרשי הצמדה, בסך של 1.675 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות, שהאגודה קיבלה מנציבות המים החזרים בגין ההשקעות במפעלי המים בלי שמקורות דאגה, כפי שהיה עליה לעשות, לקבל מהאגודה התחייבות בכתב שכספי החזר ההון המגיעים לה מהנציבות יועברו למקורות כחלק מפירעון ההלוואה.

2. ב-1984, כשנה לפני חתימת ההסכם האמור, נחתם הסכם בין איגוד ערים איילון (המאגד, בין היתר, את הערים לוד ורמלה) לבין איגוד משתמשי מימי-איילון, (שאינו כולל את יישובי האגודה), המקנה לאיגוד המשתמשים זכות קניינית על מי הקולחים של הערים רמלה ולוד.

הביקורת העלתה, שאף כי היה ידוע למקורות, עוד קודם שחתמה על ההסכם עם האגודה, כי לאיגוד המשתמשים יש זכות לקנות את מי הקולחים, לא דאגה להגיע עם איגוד זה לידי הסדר, באישור נציב המים, בדבר חלוקת מי הקולחים ומחירים.

גם לא נמצא בנציבות המים ובמקורות תיעוד, מהימים שקדמו לחתימת ההסכם, המעיד שהוקצתה למפעל עמק איילון כמות קולחים משפכי רמלה ולוד. התברר, כי היה ידוע מראש שאי אפשר כלל לנצל את השפכים של העיר לוד כל עוד לא הונח צינור להזרמתם לבריכת הביוב של רמלה, המחוברת למאגר נשר.

חלק ממי הקולחים הנשאבים ממאגר נשר מועברים ישירות לצרכנים; לכן הגיעה למאגרים תעוז ומסילת ציון כמות קולחים זעומה לעומת קיבולת המאגרים (בנפח 2.3 מיליון מ"ק). בנסיבות אלה גם לא נוצלו שלוש המשאבות שליד מאגר נשר.

רק ב-1992 הונח הקו מלוד למאגר נשר, וגם אז לא הוזרמו בו השפכים, בגלל סכסוך בין עיריות רמלה ולוד בעניין ההשקעה במפעל. רק בסוף יוני 1993 הושג ביניהן הסדר אשר איפשר למקורות להזרים למפעל גם את שפכי לוד.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות, בפברואר 1991, כי ההשקעה במפעל עמק איילון (כ-12.6 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1990) נעשתה בטרם עת, משום שהמפעל תוכנן לנצל קולחים בכמות של 2.5 מיליון מ"ק בשנה, ולמעשה עמדו לרשותו באותה העת רק 0.64 מיליון מ"ק קולחים לשנה משפכי רמלה.

מקורות הסבירה, בין היתר, שכמויות מים שהועברו עד אז לחקלאות בעמק לטרון "התפנו" לאספקת מי שתייה לאזור ירושלים בקיץ. "התפנות" זו איפשרה לדחות ביצוע קידוח אחד לפחות לצורכי אספקת מים לירושלים. עוד הסבירה מקורות, כי גם העומסים על מערכת השאיבה בקיץ פחתו ומשום כך היתה ההפעלה יעילה יותר שכן בשעות השפל בביקוש לחשמל, שבהן מחירו נמוך, נשאבו כמויות מים גדולות יותר ונחסכה אנרגיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסברים אלה אין בהם להצדיק תהליך קבלת החלטות שהביא להשקעות במפעל עמק איילון קודם שהיה אפשר לנצל את הכמות המתוכננת של הקולחים.

מאגר מגן

ביוני 1983 החלה מקורות בהקמת מאגר מים בקיבולת של 100,000 מ"ק ליד צומת מגן-נירים. ביוני 1984 הוזרמו מים למאגר אך כבר באוגוסט אותה שנה נפרצה אחת מסוללות המאגר והתמוטטה וכ-50,000 מ"ק מים פרצו מתוכו.

ועדה שהוקמה לבדיקת העניין קבעה, כי האיטום באמצעות יריעות מחומר פלסטי לא עמד במבחן כאשר נבנו הסוללות, רטיבות החומר המהודק היתה נמוכה מדרישות המפרט, והחומר עצמו לא היה לפי המפרט. בורר שמיינה נציב המים קבע את מידת האחריות לכשל, כלהלן: מקורות 40%, תה"ל (המתכנן) 40% ונציבות המים 20%.

המאגר תוקן. לפי דוח השמאי, עלות התיקונים להחזרת מצב המאגר לקדמותו היתה כ-259,000 דולר.

בפברואר 1986, בעת מילוי המאגר מחדש, נתגלתה דליפת מים. התברר שהמים חדרו דרך חיבורי יריעות שנפרמו. לאחר שהיריעות הודבקו מחדש, נתגלתה שוב דליפת מים. לאחר תיקון נוסף, שוב נתגלו, בנובמבר אותה שנה, איבודי מים. בגלל התקלות האמורות הוזרמו מים למאגר בקיבולת מלאה רק בפברואר 1987, שנתיים וחצי לאחר פריצת המים הראשונה.

מפעל מים גליל תחתון

ביולי 1984 הוכנה טיוטה להסכם בין מקורות לבין שלוש אגודות מים - עמק הירדן, עלי באר ומי גת - לשיתוף פעולה בקמת מפעל מים אזורי בגליל התחתון. על פי תכנון

שהכינה תה"ל, יתוספו לגליל התחתון כ-20 מיליון מ"ק מי השקיה וכ-3 מיליון מ"ק מי שתייה. נקבע, כי שלוש האגודות יקימו גוף משפטי משותף (להלן - התאגיד); יחד עם מקורות יקים ויפעיל התאגיד את מפעל המים, שיהיה בבעלותה של מקורות. את המימון להקמתו יעמיד התאגיד לרשות מקורות, לפי אישורו של נציב המים מיולי 1984; מקורות תחזיר את הכספים לתאגיד במהלך עשר שנים, בערכים ריאליים, ונציבות המים תכלול בתקציב הפיתוח באותן שנים את הסכומים הדרושים להחזר הכספים. שר החקלאות אישר את החלטת נציב המים והנחה את מקורות להקים את המפעל.

בסופו של דבר לא נחתם ההסכם בין מקורות לתאגיד. במקום זאת החליט נציב המים, בספטמבר 1986, למסור למקורות את הקמת המפעל בתנאים דלהלן: המפעל יוקם לפי התכנון של תה"ל; שינויים בתכנון ובמפרטים הטכניים טעונים אישור מראש של נציב המים. את המימון בסך של 13.5 מיליון דולר תגייס מקורות; החזר הסכום יתקצב בתקציב הפיתוח בסך 2.5 מיליון דולר כל שנה. מקורות תתחיל בהקמת המפעל לאלתר ותעשה הכל כדי לסיימו באפריל 1989. תוקם ועדה טכנית שחבריה נציגים של מקורות, של נציבות המים ושל התאגיד; והיא תשמש ועדת היגוי ומעקב בענייני הקמת המפעל (להלן - הוועדה).

המפעל תוכנן לכולל: 36 קווי מים, 8 תחנות שאיבה, 6 מאגרים ו-3 מגברים (בוסטרים). אומדן ההשקעות הנקוב ב"ספר המפעל" הסתכם ב-13.5 מיליון דולר (במחירי אפריל 1986), מזה 7 מיליון דולר עלויות עבודה, והיתר - חומרים, ציוד ותכנון. "ספר המפעל" שימש חוזה ונחתם בידי מנכ"ל מקורות ונציב המים, בשעה שעדיין לא היה כל תכנון, מלבד תכנון רעיוני וכללי. לפי נתונים של מקורות, הגיעו ההשקעות במפעל עד סוף נובמבר 1991 לכ-16.4 מיליון דולר (במחירי אפריל 1986). ההפרש לעומת האומדן נבע בעיקר מעלויות נוספות בסעיפי חומרים וחיבורי החשמל, שקוויזו מקצתם בהוצאות עבודה שהיו נמוכות מהאומדן ב-1.5 מיליון דולר בקירוב.

המפעל התחיל לספק מים במאי 1991, במקום באפריל 1989, כלומר באיחור של שנתיים. בשנת 1991 הפיק המפעל כ-10 מיליון מ"ק מים ובשנת 1992 כ-11 מיליון מ"ק מים.

הביקורת העלתה את הממצאים האלה:

1. ממסמכי מקורות עולה שהיה פיגור בתכנון המפורט. במארכ 1987 התריעה מקורות לפני תה"ל, כי בניגוד לכל הסיכומים לא נתקבלו תכניות ל-19 מהמבנים שתוכנן להקים בשנת 1987. לדברי תה"ל, רוב הפיגורים בתכנון נבעו משינויים שנדרשו ומפיגורים באישור התכניות בידי מקורות.

בשל הפיגור בתכנון חל פיגור בביצוע, והיה צורך לשנות את לוח הזמנים. בנובמבר 1987 הגיש מנהל הפרויקט לוועדה טכנית עבודה לשלוש שנים, מ-1987 עד 1989, במקום לשנתיים כפי שנקבע תחילה.

2. בפברואר 1987 הוחל בהקמת מאגר סורג, אחד מששת המאגרים של המפעל. במהלך הקמתו הופסקה העבודה פעמים מספר בשל חילוקי דעות בין המתכנן לבין מקורות ובגלל גשמי החורף.

הקמת המאגר, שהיתה אמורה להסתיים באותה שנה הסתיימה בסוף 1988, כלומר בפיגור של שנה. עלותו הגיעה לסכום כולל של כ-349,000 דולר, והיתה גדולה בכ-160% מן

האומדן של מקורות שהיה בסך 134,000 דולר. ממסמכי מקורות עולה, שאחד הגורמים העיקריים לגידול בעלות היה הצורך להביא ממרחק רב עפר למילוי הסוללות, הואיל ואגודות המים שהבטיחו מחפורות השאלה⁹ לא עמדו בהבטחתן.

בנייה בגליל

לצורך העברת משרדי חבל הגליל ממבנים שכורים בצפת הקימה מקורות בראש פינה, במהלך השנים 1982 - 1986, את המבנים האלה: בניין משרדים ובו שלושה מפלסים, מקלט ובו חדר הפעלה לשעת חירום; חדר אוכל; בניין מעבדות; סככה לבית מלאכה; תוספת למחסן ומבנה בשביל עובדי צוות שתפקידם להקים מבנים במרחב. עוד בוצעו במקום עבודות שונות, כגון גידור וגינון.

לא נמצא תיעוד על החלטת ההנהלה בדבר הקמת מכלול המבנים האמורים ועל המסגרת התקציבית שאושרה להשקעה בהקמתם. עד ספטמבר 1988 הגיעו ההשקעות בהקמת המבנים לכ- 1.06 מיליון דולר.

הביקורת העלתה את הממצאים האלה:

1. ההשקעה בבניין המשרדים נאמדה במאוס 1980 בכ-260,000 דולר. הבנייה נמשכה מיולי 1983 עד ינואר 1985. העלות היתה כ-555,000 דולר, יותר מכפל האומדן.
2. באוקטובר 1982 ביקש חבל הגליל תקציב של כ-60,000 דולר לפיתוח השטח. העבודות בוצעו בתחילת 1985 וההשקעה בהן היתה כ-177,000 דולר - פי שלושה מהסכום שביקש החבל.
3. חדר האוכל שנבנה בשנים 1982 ו-1983 לא שימש לייעודו, אלא להשתלמויות של עובדים המתקיימות בו מזמן לזמן.
4. המבנה שנועד לצוות ההקמה, ושהוחל בהקמתו במאוס 1986, לא הושלם; הושקעו בו כ-57,000 דולר. עד מועד סיום הביקורת בנושא, מאוס 1994, לא נעשה בו שימוש.
5. לפי הוראות מנהל החשבונות הראשי של מקורות רשם החבל בהוצאות על אספקת מים ולא בסעיף השקעות את הסכומים הבאים: 164 אלף ש"ח (109,000 דולר) מההשקעה בפיתוח השטח וכן סך של 51 אלף ש"ח (כ-34,000 דולר) השקעות בסככה לבית המלאכה ובתוספת למחסן.



בפרויקטים שנבדקו התגלו ליקויים בתכנון ובביצוע, שגררו שינויים רבים במהלך ההקמה. הליקויים והשינויים גרמו לפיגור בהשלמת הפרויקטים ולגידול העלויות.

⁹ בורות לחפירת עפר, המשמש למילוי הסוללות במאגר.

בפרויקט אחד נמצאו ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות; כמו כן מקורות לא דאגה מבעוד מועד להחזר חוב בגין ביצוע עבודות באותו פרויקט. על חברות מקורות לפעול לשיפור הפיקוח על תהליכי התכנון והביצוע של עבודות הפיתוח.

תחזוקת רשתות מים ומכונני טיהור עירוניים

נוכח המחסור במים, נראה שמי ביוב מושבים יהיו בשנים הקרובות עיקר התוספת למשק המים בישראל. לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, על רשות מקומית לטהר את השפכים שבתחום שיפוטה לקולחים באיכות שתקבע על ידי משרד הבריאות. הפיקוח על אופן הטיפול בשפכים מופקד בידי משרד הפנים, משרד הבריאות, נציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה.

כמה רשויות מקומיות מסרו למקורות את התפעול והתחזוקה של רשתות המים ומכונני טיהור השפכים שבבעלותן. תחזוקת רשתות המים כוללת תיקון אבזרי צנרת, החלפת קווי צינורות, תפעול מערך הפיקוד והבקרה של מפעלי מים ותחזוקה ותפעול של קידוחים, תחנות שאיבה ומתקני ביוב (להלן - עבודות חוץ).

להלן נתונים על התוצאות העסקיות של עבודות חוץ בשנים 1988 - 1992, במחירים שוטפים (באלפי ש"ח):

השנה	הכנסות	הוצאות (כולל תקורה)
1988	15,648	15,826
1989	20,432	20,023
1990	25,016	23,879
1991	38,128	35,337
1992	42,666	37,263

בדיקה שנערכה במרחב המרכז של מקורות העלתה, שהכנסות המרחב מעבודות חוץ בשנת 1992 היו כ-27.4 מיליון ש"ח. בגין שתי העבודות העיקריות של המרחב - המפעל לטיהור שפכי דן (להלן - שפד"ן)¹⁰ ומפעלי מים ביו"ש - שמהן התקבל בשנים 1991 ו-1992 כ-47% מההכנסות של המרחב מעבודות חוץ, גובה מקורות תמורה לפי העלות הישירה (שכר עבודה, חומרים ותשלומים לגורמי חוץ), בתוספת תקורה בשיעור 15% בשפד"ן ו-12% במפעלי המים ביו"ש.

יתר עבודות החוץ של המרחב כוללות עבודות תחזוקה של מפעלי המים ומתקני הביוב של עיריית נתניה; תחזוקת הרשת הפנימית של עיריית חולון ומתקני הביוב של עיריית ירושלים. התמורה שמקורות גובה בעד עבודות אלה היא בסכום קבוע, צמוד למדד המחירים לצרכן.

¹⁰ המפעל לטיהור שפכי גוש דן הוקם בידי איגוד ערים אזור דן (ביוב). במפעל שפד"ן מטוהרים השפכים של תל אביב, פתח תקווה, רמת גן, גבעתיים, בני ברק, בת ים, חולון, קריית אונו וראשון לציון. 15% מהשפכים מטופלים בבריכות חמצון ו-85% במכון מכני - ביולוגי.

להלן ממצאים עיקריים שהועלו בביקורת שנעשתה על כמה עבודות חוץ של מקורות.

תחזוקת רשת המים העירונית באילת

1. מ-1982 מפעילה מקורות ומתחזקת את רשת המים העירונית באילת. עבודות אלה כוללות תחזוקת רשת הצינורות של העירייה, החלפת קווים, התקנת חיבורי מים וברזי שריפה, תיקון תקלות ופיצוץ צנרת, התקנה והחלפה של מדי מים אצל הצרכנים בתחומה של העיר אילת. על פי ההסכם, שנחתם ב-1982 וחודש ב-1990, העירייה משלמת למקורות בעד שירותיה את העלות בתוספת 8% תקורה. בהסכם צוין מספר העובדים וכלי הרכב שמקורות תפעיל בעבודות אלה.

הכנסות מקורות מהפעלת רשת המים באילת עלו מ-695,000 ש"ח בשנת 1988, ל-1,696,000 ש"ח ב-1992.

בחשבונות שמקורות מגישה לעירייה מובא פירוט לפי סעיפי ההוצאה, אך אין פירוט של העבודות שבוצעו. משרד מבקר המדינה העיר למקורות ולעירייה שמדובר בהסכם בשיטת "קוסט פלוס", ולפיכך היה מקום להביא בחשבוניות פירוט מלא של ההוצאות לפי העבודות שבוצעו.

2. ההפרש בין כמות המים שמקורות מספקת לרשת העירונית לבין הכמות שהעירייה מספקת לתושבים נחשב לפחת מים. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מנציבות המים עולה, כי פחת המים במגזר העירוני בשנת 1991 היה כ-51 מיליון מ"ק, שהם כ-12.1% מכלל כמות המים שצרכו באותה שנה 42 עיריות ו-133 רשויות מקומיות.

לפי נתוני עיריית אילת, שיעור הפחת ירד בשנים 1984-1986 מ-19% ל-10% ובשנת 1987 אף ל-7%, אך בשנים 1988-1991 חזר ועלה שיעור הפחת ל-12%, פרט לשנת 1990, שבה היה הפחת בשיעור של 11.9%. אלה הסיבות העיקריות לפחת: מדידות שגויות בכניסה לעיר ואצל הצרכנים; אספקת מים בלא מדידה; דליפות ונזילות ברשת העירונית כתוצאה מפיצוצים בצנרת המים של העיר. לפי נתוני העירייה, מספר הפיצוצים בשנים 1986-1992 נע בין 1,497 ל-2,724 בשנה.

מקורות הסבירה, שקריאת המונים באילת נעשית בידי קבלן פרטי. ב-1989 נעשתה קריאה משותפת של נציגי הקבלן הפרטי ומקורות והתברר שעובד הקבלן לא קרא מונים רבים, אולם העירייה התנגדה להעביר לידי מקורות את קריאת המונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אילת ולמקורות, שנוכח העלות הגבוהה של אספקת המים לאילת והביקוש הגדל בהתמדה, יש חשיבות מיוחדת לתחזוקה יעילה של הצנרת ולמדידה מדויקת של צריכת המים. עוד העיר משרד מבקר המדינה, שעל שני הגופים לקבוע סדרי עבודה שיאפשרו פיקוח על גורמי הפחת וטיפול נמרץ להקטנתו.

¹¹ בשנת 1988 היה הפחת כ-700,000 מ"ק, בשנת 1989 כ-900,000 מ"ק, בשנת 1990 כ-624,000 מ"ק ובשנת 1991 782,000 מ"ק.

מכון טיהור באילת

1. ביוני 1982 נחתם הסכם בין מקורות לבין עיריית אילת, שלפיו תפעיל ותתחזק מקורות את מכון הטיהור העירוני. תמורת זאת תשלם העירייה למקורות את ההוצאות הישירות בתוספת 15% תקורה.

בשנתיים הראשונות לא תבעה מקורות מהעירייה את התשלום המגיע לה לפי ההסכם; כאשר תבעה אותו, באוקטובר 1984, לא נענתה. באותן שנים זקפה מקורות את ההוצאות על תחזוקת מכון הטיהור, בהסכמת נציבות המים, להוצאות אספקת המים.

2. בשנים 1984-1985 הוקם מכון טיהור חדש, מצפון לאילת, שנועד לקלוט ולטהר את שפכי העיר, כדי לאפשר את ניצולם להשקיה. עם הפעלתו של המכון החדש צומצמה הפעלת המכון הישן.

את המכון החדש תכננו תה"ל וחברת הנדסה, היועצת לעיריית אילת; כמה ממתקני המכון מומנו במלואם על ידי פרויקט הביוב הארצי (להלן - פב"א), וכמה מומנו 70% מתקציב פיתוח משק המים ו-30% על יד פב"א. מתקני המכון כללו: מאגר קולחים בנפח של 400,000 מ"ק, שש בריכות אוורור ומתקן שאיבה לאספקת מי קולחים לצרכנים. בדצמבר 1985 הוזרמו לראשונה קולחים למאגר ובאפריל 1986 החלה אספקת הקולחים לצרכנים.

צרכני הקולחים היחידה באזור אילת היא אגודה חקלאית, שהיא מסגרת גג למפעלים משותפים ליישובי הערבה הדרומית. עד למועד סיום הבדיקה, אפריל 1994, לא נחתם חוזה בין מקורות לבין האגודה בעניין אספקת הקולחים.

עד יולי 1987 שילמה האגודה בעד הקולחים 7.5 אג' למ"ק. לאחר מכן החלה, על דעת עצמה, לשלם בעד הקולחים רק 1.1 אג' למ"ק. בעקבות פניות של מקורות, הורה נציב המים, בספטמבר 1988, לגבות מהאגודה בעד הקולחים 50% מהמחיר המרבי של מים לחקלאות, החל באותו חודש. האגודה סירבה לשלם הפרש כלשהו לתקופה שבה שילמה 1.1 אג' למ"ק. לפי נתוני מקורות, בדצמבר 1993 הגיע חובה של האגודה בגין ההפרשים, כולל ריבית, לכ-675,000 ש"ח.

3. כמויות הקולחים שצרכה האגודה היו קטנות מהכמויות שהפיק מכון הטיהור. כתוצאה מכך התחילו בדצמבר 1986 גלישות של קולחים מהמאגר. הקולחים שגלשו נקוו מקצתם בשטח ומקצתם זרמו לים.

לאחר שמושרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו לעניין זה, הודיע נציב המים בדצמבר 1987 למושרד מבקר המדינה, כי הוא עושה מאמצים למצוא צרכנים נוספים לעודפי הקולחים; משימה זו הוטלה על עיריית אילת ועל פב"א. עד מועד סיום הביקורת לא נמצאו צרכנים נוספים לקולחי אילת; האגודה נותרה הצרכנית היחידה ואף צמצמה את כמות הקולחים שצרכה.

4. עוד בנובמבר 1987 התריע מהנדס חבל הנגב של מקורות על גלישה קבועה ממכון הטיהור באילת בכמות של 6,500 מ"ק עודפי קולחים ביממה. דליפה בכמות כזאת טומנת בחובה סכנת זיהום של הקידוחים המספקים מים למתקן ההתפלה של העיר. בפברואר 1988 הודיעה מקורות לשר החקלאות דאז, כי צריך להזרים את יתר הקולחים

לים או צפונה, כדי למנוע את זיהום הקידוחים. באוקטובר אותה שנה הודיעה מקורות לנציבות המים, כי שני קידוחים כבר זוהמו. בתזכיר פנימי של מקורות מאוגוסט 1989 צוין, שהקולחים זורמים בסמוך לקידוחים המספקים כ-50% מכמות המים להתפלה. מהתזכיר עולה, כי בין אוגוסט 1988 ליולי 1989 נוצלו כ-874,000 מ"ק קולחים (2,400 מ"ק ביממה) ואבדו כ-2,156,000 מ"ק (יותר מ-70%), מקצתם בשל אידוי ורובם בשל גלישה וחלחול. בנובמבר 1989 התגלה זיהום חמור של בקטריות בקידוח נוסף והפקת המים בו הופסקה. לשם תחליף נקדח קידוח באזור תמנע בהשקעה של כ-900,000 ש"ח. בפגישה שהתקיימה ביוני 1990 בהשתתפות נציב מים, נציג פב"א ונציגי מקורות סוכם, שכדי למנוע את מעבר הקולחים בסביבת הקידוחים וזיהומם, הקן המזרים קולחים להשקיה יחובר לתעלת הניקוז האזורית, שתעביר את הקולחים העודפים עד מעבר לקידוחים לכיוון הים.

הגלישה והחלחול של הקולחים שזיהמו את הקידוחים נמשכו; באוקטובר 1993 הודיעה מקורות למשרד מבקר המדינה, כי תאגיד משותף לאגודה ולעיריית אילת מקים מפעל להזרמת הקולחים ממכון הטיהור צפונה לשימוש חקלאי. עד מועד סיום הבדיקה בנושא זה, אפריל 1994, עדיין לא הוקם המפעל.

מכון טיהור של עיריית ירושלים

מרחב המרכז של מקורות הפעיל את מכון הטיהור של עיריית ירושלים בעין כרם. למקורות לא היה הסכם עם עיריית ירושלים להפעלת מכון הטיהור והיא גם לא קבלה תמורה מהעירייה, בניגוד למקובל בערים אחרות. מעיון בתיקי מרחב המרכז עולה, כי מקורות דרשה מהעירייה הצהרה, שכל שפכי העיר יהיו של מקורות, אך העירייה לא הסכימה לכך. בשנת 1990 היו הוצאות הפעלת המכון כ-1 מיליון ש"ח. יצוין, כי הוצאות הפעלת המכון נזקפו להוצאות אספקת מים.

בעקבות הביקורת, סוכם בנובמבר 1991 בין עיריית ירושלים לבין מקורות, כי העירייה תשלם למקורות את הוצאות הפעלת המכון. ואכן, מ-1.1.92 מחזירה העירייה למקורות את כל הוצאותיה על תחזוקת מכון הטיהור.

מכון טיהור בצפת

1. החל בשנת 1982 הפעילה עיריית צפת מכון טיהור שפכים (להלן - המכון) שבהקמתו הושקעו 1.5 מיליון דולר. המכון תוכנן לטיהור שפכים בכמות של כ-4000 מ"ק ביממה, דהיינו כ-1.5 מיליון מ"ק בשנה. הקולחים מסופקים לחקלאים לצורכי השקיה. כאשר כמות הקולחים אינה מספיקה לדרישות הצרכנים, בעיקר בחודשי הקיץ, משלימה אותה מקורות על ידי שאיבה מהכינרת, באמצעות תחנת השאיבה קודריה. כאשר יש עודף של קולחים, בעיקר בחורף, הם מוזרמים - עקב חוסר אפשרות לאגירה - לתעלת המים המלוחים שלאורך הכינרת. בשנים 1988 ו-1989 הוזרמו לתעלת המים המלוחים כמחצית מתפוקת הקולחים.

בפברואר 1987 נחתם הסכם בין מקורות לבין עיריית צפת, ולפיו מקורות היא שתתחזק את המכון. עלות התחזוקה נאמדה בכ-196,000 ש"ח בשנה. על פי ההסכם, העירייה

תשלם למקורות 84,000 ש"ח בשנה, בהצמדה למדד המחירים לצרכן, וההפרש ימומן מקרן האיזון¹² וממכירת קולחים. ב-1988 הגיעו הוצאות התחזוקה של המכון לכ-351,000 ש"ח וההכנסות ממכירת קולחים, מתשלומי העירייה ומקרן האיזון - לכ-240,000 ש"ח. ההפרש בסך 111,000 ש"ח נזקף, באישור הנציבות, להוצאות אספקת המים. הפער נוצר, בין היתר, מאחר שבאותה שנה היה ביקוש ל-448,000 מ"ק קולחים בלבד, לעומת 730,000 מ"ק לפי התכנון. הכמות המתוכננת נקבעה על פי חישוב של מכירת 2000 מ"ק קולחים ביממה במשך כל השנה, ואולם בחודשי החורף אין ביקוש לקולחים והם מוזרמים לתעלת המים המלוחים. שכר עובדי המכון באותה שנה הסתכם ב-174,000 ש"ח לעומת 105,000 ש"ח שתוכננו; באותה שנה נקנו 94,000 מ"ק מים ממפעל קודריה.

2. בבדיקה שעשה באוקטובר 1993 משרד מבקר המדינה נמצא, כי בשנת 1991 היו הוצאות התחזוקה של המכון כ-500,000 ש"ח וההכנסות ממכירת קולחים, מתשלומי העירייה ומקרן האיזון - כ-130,000 ש"ח. בשנת 1992 הגיעו ההוצאות לכ-310,000 ש"ח וההכנסות לכ-200,000 ש"ח. מקורות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי באוגוסט 1993 היא חדלה לתפעל את מכון הטיהור, מאחר שנציבות המים ועיריית צפת לא שילמו את המגיע לה.

בעקבות הביקורת הודיע נציב המים לעיריית צפת באוגוסט 1993, כי החל ב-1.1.94 תשלם העירייה למקורות את הוצאות תפעול המכון וכי ההוצאות שהיו בשנים 1992 ו-1993 יכוסו על ידי העירייה והיתרה, לפני משורות הדין, מקרן האיזון. התשלום מקרן האיזון מותנה בתשלום מיידי של יתרת חובות העירייה למקורות ובחיסול הבורות הסופגים על ידי הרחבת מערכת הביוב והקפדה מרבית למניעת סתימות ברשת הביוב העירונית.

3. בשנת 1989 מכרה מקורות לעיריית צפת 2.7 מיליון מ"ק מים, ואילו כמות השפכים שהוזרמה למכון היתה 0.74 מיליון מ"ק (כ-28% מכמות המים שסופקה). בדרך כלל, כמויות השפכים הנוצרות בעקבות צריכת המים המסופקים לצרכנים ברשויות המקומיות הן בשיעור של יותר מ-55% מכמות המים שסופקה.

חלק מההפרש הגדול נעוץ בפחת ניכר באספקת המים (הפער בין הכמות שסופקה לעיר לבין הצריכה שנמדדה אצל הצרכנים). הנתונים על צפת מצביעים על פחת מים בשיעור של 25%, שהוא פי שניים מהממוצע ברשויות מקומיות (ראה לעיל, עמ' 32); יתרת ההפרש נובעת מגלישת שפכים לוואדיות בכיוון לכינרת, דבר הגורם לזיהום באזור הזרימה.

בינואר 1989 התריעה מקורות לפני עיריית צפת על סתימות בקווי ההולכה של השפכים בעיר, שבגללן כמות השפכים המוזרמים למכון קטנה מ-1,000 מ"ק ביממה, דבר הפוגע בתפעול המכון.

¹² קרן האיזון נותנת מענקים למפעלי מים, שבהם עלות ההפקה של מים גבוהה מסכום מסוים, וגובה היטלים ממפעלי מים שעלות ההפקה בהם נמוכה מסכום זה, וכל זאת במטרה להשוות את מחיר המים באזורי הארץ השונים. קרן האיזון מקבלת ממשרד האוצר את הסכום הדרוש לכיסוי הגירעון (עודף המענקים על ההיטלים).

בדיון שהתקיים במאי 1990 בין מנהל חבל הירדן, שיה אחראי לתחזוקת המכון מטעם מקורות, לבין ראש עיריית צפת וסגן נציב המים, בנושא הפעלת המכון, הוסכם שלמכון יוזרמו, על פי הערכת העירייה, כמיליון מ"ק שפכים בשנה; עובדי המכון יודיעו למחלקת הביוב של העירייה על סתימות שהתגלו בנצרת ההולכה, ועובדי העירייה יפעלו לתיקונם לאלתר. מנתוני מקורות עולה, שבחודש מאי אותה שנה נמכרו לעיריית צפת כ-226,000 מ"ק מים, וזרמו למכון כ-62,000 מ"ק שפכים (27%); ביוני נמכרו לעירייה כ-275,000 מ"ק מים וזרמו למכון כ-64,000 מ"ק שפכים (23%).

נתוני מקורות הצביעו על שיפור מה שחל ב-1992: כמויות השפכים שהוזרמו למכון הגיעו ל-35% מכמות המים שסופקה לעיר. בשיעור הפחת של המים לא חל שינוי.

3. באגן האוורור של מכון הטיהור נתגלו ב-1989 שקיעות קרקע וסדקים בקירות. באוגוסט אותה שנה המליצה חברת מהנדסים, היועצת לעיריית צפת, להזמין יועץ קרקע לבדיקת המצב של אגן האוורור, כדי לקבוע אילו תיקונים יש לעשות. בינואר 1990 פנתה מקורות אל ראש עיריית צפת וביקשה את אישורו להעסיק יועץ קרקע. בבקשה הודגש ש"יציאת אגן האוורור מכשירות עקב פריצת דפנותיו, תגרום לזרימת הביוב לנחל עמוד". הבקשה לא נענתה. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 1990 נמצא, כי הסדקים באגן האוורור לא תוקנו וכי נמשכה דליפת שפכים מתוכו. עד למועד סיום הביקורת לא תוקנו הסדקים באגן האוורור.

משרד מבקר המדינה העיר לגורמים המופקדים על נושא מכון הטיהור בצפת (מקורות, העירייה ונציבות המים) שיש צורך לטפל בלא דיחוי במכלול הבעיות שהתעוררו בהפעלת המכון.

מכון טיהור בדימונה

לעיריית דימונה יש מכון לטיהור שפכים ובו ארבעה אגני חמצון. המכון נמצא כ-4 ק"מ ממערב לעיר, מדרום לכביש באר שבע - דימונה. הקולחים מנוצלים להשקיית מטע זיתים של אגודה חקלאית (להלן - האגודה), ולהשקיית יער בן-גוריון הנמצא סמוך לעיר.

באפריל 1986 נחתם הסכם בין מקורות לבין עיריית דימונה, שלפיו מקורות תבצע את עבודות הפיקוח והתחזוקה של מכון הטיהור תמורת 16,750 דולר בשנה. עקב שחיקת שער הדולר לעומת השקל, סוכם בפברואר 1988 בין הצדדים, כי מינואר אותה שנה תקבל מקורות בעד תחזוקת מכון הטיהור 3,600 ש"ח לחודש, בהצמדה לתוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק. בהסכם נקבע, כי כל השקעות הפיתוח יהיו על חשבון העירייה ויבוצעו בתיאום עמה ובהסכמתה.

עוד נקבע בהסכם, כי להשקיית היער תספק מקורות לעירייה את הקולחים בחינם ואילו לאגודה היא תמכור את הקולחים במחיר שתקבע העירייה; הסכום שתגבה מהאגודה ינוכה מהתשלום המגיע מהעירייה בעד תחזוקת המכון.

בפברואר 1990 נתגלו תקלות בצינור הולכת השפכים לאגני השיקוע של המכון ופעולות הטיהור הושבתו. כתוצאה מכך זרמו בוואדיות ליד כביש באר שבע - דימונה שפכים לא

מטוהרים שהיו מטרד סביבתי. במאי אותה שנה פנה מהנדס המחוז של משרד הבריאות אל ראש עיריית דימונה והתריע על זרימת מי ביוב גולמי לאורך קילומטרים, שיש בה סיכון של התפרצות מחלות, ודרש תיקון של התקלות.

עיריית דימונה לא ביקשה ממקורות לשפץ את המתקן ולא העמידה לרשותה את התקציב הדרוש לכך, שנאמד בכ-220,000 ש"ח. באוקטובר 1990 הודיעה מקורות לעירייה, כי איננה רואה מקום להמשיך ולתפעל את המכון וכי ב-1.2.91 יבוטל חוזה התחזוקה והמכון יוחזר לטיפול העירייה.

בבדיקה שעשו במקום עובדי משרד מבקר המדינה בינואר 1991, שנה לאחר שהושבת המכון, נמצא כי השפכים הלא מטוהרים מוסיפים לזרם בוואדיות ליד כביש באר שבע - דיונה. בפברואר אותה שנה הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של עיריית דימונה לצורך הדחוף לנקוט צעדים לשיפוץ מכון הטיהור, כדי למנוע את המטרד הסביבתי ואת הסכנה הכרוכה בו.

בדצמבר 1991 הודיעה עיריית דימונה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת היא פנתה בעניין מכון הטיהור אל משרד הפנים; הובטח לה, לדבריה, שפב"א יקבל עליו את ניהול השיקום של המכון. בסוף 1992 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה שעבודות השיפוצים של המכון הסתיימו במאי אותה שנה.

מכון טיהור ביבנה

מאז 1972 מפעילה מקורות את מכון הטיהור ותחנת השאיבה לשפכים גולמיים של עיריית יבנה.

באפריל 1986 חתמה מקורות על הסכם עם העירייה, שלפיו תקבל מקורות לרשותה את כל קולחי העיר. בהסכם נקבע, כי בתמורה תישא מקורות בכל ההוצאות הכרוכות בהפעלת המכון; העירייה תשקיע במכון 50,000 דולר, לשיפור איכות הקולחים כדי שיהיו ראויים להחדרה; ומקורות תשקיע 70,000 דולר בחיבור המכון לשטח ההחדרה של מפעל שפד"ן (מדובר בהקמת תחנת שאיבה וקו מחבר באורך 300 מ').

מנהל שפד"ן אמד את משך תכנון הפרויקט בחודש אחד ואת משך הביצוע בשלושה חודשים. מקורות התחייבה להשלים ולהפעיל את המתקנים לקליטת קולחי המכון ולהחדרתם באגני ההחדרה של שפד"ן לא יאוחר מ-1.8.86. בתכנון הראשוני נאמדה העלות בכ-120,000 דולר ובתכנון המפורט, שנתקבל במאי 1986, היא נאמדה בכ-200,000 דולר.

ביולי 1987 הודיע מנהל חבל המרכז למהנדס הראשי של מקורות, שיש לבצע את פרויקט ההחדרה לאלתר, כדי למנוע אי-ניצול קולחים שעבורם מקורות משלמת ואי-כיבוד ההסכם שחתמה עם עיריית יבנה. למרות פניות חוזרות בעניין זה ממרחב המרכז להנהלת מקורות, רק ביולי 1990 אישר צוות הפיתוח של מקורות הקצבה של 300,000 ש"ח לביצוע הפרויקט.

ביוני 1990 הסביר המהנדס הראשי דאז למנהל מרחב המרכז, כי העיכובים היו משום שהמתכנן נתבקש פעמים מספר לחזור ולבדוק את עיקרי התכנון. כמו כן, נגרמו העיכובים בשל העלות הגבוהה שבעטייה נתבקש תקציב מיוחד.

מקורות הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאוס 1992, כי החדרת קולחי יבנה לאגני ההחדרה במפעל שפד"ן, כחלק ממפעל הקו השלישי לנגב, התעכבה מכיוון שקו זה הופעל רק בנובמבר 1989; ואכן לאחר שהוחל בהעברת קולחים לנגב, אישר צוות הפיתוח את התקציב הדרוש להשלמת המערכת לקליטת קולחי יבנה בשדות החלחול.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע ההסכם בין מקורות לעיריית יבנה. להלן הממצאים העיקריים:

1. עיריית יבנה עמדה בהתחייבותה בהסכם בעניין תשלום 50,000 דולר על ידי פירעון חשבונות חשמל של המכון בסכום האמור ממאי 1986 ועד יולי 1987, אולם מקורות ביצעה את החיבור לאגני ההחדרה רק באוקטובר 1991, כך שהחדרת הקולחים התחילה באיחור של יותר מחמש שנים.

2. מ-1987 ועד תחילת החדרת הקולחים הם זרמו לנחל שורק, ודרכו אל הים. מנומבר 1991 עד אוגוסט 1992 הוחדרו 300,000 מ"ק. יצוין, כי הספיקה השנתית הממוצעת של מכון הטיהור ביבנה בשנים 1986 - 1990 היתה כ-1.8 מיליון מ"ק.

3. מנובמבר 1987 עד יולי 1990 היו הוצאות ההפעלה של המכון כ-698,000 ש"ח (במחירי נובאר 1991), מזה הוצאות חשמל בסך 310,000 ש"ח שהעירייה שילמה ישירות לחברת החשמל. הביקורת העלה, כי יתר הוצאות הפעלת המכון, שבהן נשאה מקורות, נרשמו בספרי מרחב המרכז במסגרת הוצאות תפעול מפעל שפד"ן, ולא כהוצאה נפרדת, כפי שראוי היה שיעשה.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות כי חתמה על החוזה עם העירייה, והתחייבה בו להתחיל בהחדרת קולחי יבנה עד אוגוסט 1986, בלי שבדקה מראש אם תוכל לעמוד בהתחייבותה, וכי לא עשתה את המאמץ הדרוש כדי לזרז את ביצוע הפרויקט, חרף תלונות העירייה בעניין זה.



הממצאים המובאים לעיל, בעניין מכוני הטיהור שמקורות מפעילה בשביל כמה רשויות מקומיות, מצביעים על ליקויים הן במישור המקומי והן במישור הממלכתי, שבעטיים יש עיכובים ממושכים בהתגברות על תקלות, שיש בהן לא רק מפגע אסתטי אלא סיכון לבריאות הציבור ולטיב מקורות המים. מצב זה גם גורם לבזבוז כמויות ניכרות של מים, שאילו טוהרו כדבעי יכלו להיות תוספת לא מבוטלת לכמויות המים המוקצות לשימושים חקלאיים.

עוד בדוח שנתי 41 מתחה מבקר המדינה ביקורת על ליקויים בקביעת המדיניות בנושא הביוב, בפיקוח על תפעולם ותחזוקתם של מכוני טיהור ועל העדר קביעה

בעניין רמת הטיהור הדרושה של מי שפכים. הממצאים המובאים לעיל משלימים תמונה עגומה זו, המצביעה על מקומו הנחות של הנושא בסדרי העדיפויות הלאומיים.

סכנות זיהום במוביל הארצי

אכיפת סעיפי חוק המים, התשי"ט-1959, הדנים במניעת זיהום המים, היא בסמכותם של שר החקלאות, של נציב המים ושל השר לאיכות הסביבה. על איכות מי השתייה ועל מניעת מפגעים תברואיים מופקד גם משרד הבריאות. חוק המים הסמיך את הרשויות המקומיות לפעול בכל הנוגע למניעת זיהום מים בתחומיהן.

כדי למנוע את זיהום המים של המוביל הארצי, נקבעו שלושה אזורי מגן שבהם נאסרו פעילויות העלולות ליצור מפגע או סכנה לזיהום המים: (א) לאורך התעלה הפתוחה שמתחילה 2.5 ק"מ מתחנת השאיבה ספיר ליד הכינרת, ועד לפתח הצינור הראשי 108 אינטש (להלן - "108") שביציאה ממאגר אשכול; (ב) מעל הצינור הראשי "108" המסתיים בתחנת שאיבה בראש העין, למעט מנהרות המוביל; (ג) באזורי המאגרים.

בתוואי המוביל הארצי שלוש מנהרות: מנהרת עילבון באורך של 0.8 ק"מ, מנהרת שימרון באורך של 1.5 ק"מ ומנהרת מנשה באורך של 7 ק"מ. המנהרות נחפרו בסלעי גיר, המאפשרים חלחול נוזלים. כאמור, מעל המנהרות לא נקבעו אזורי מגן או הגבלות כלשהן שימנעו סכנות זיהום למי המוביל הארצי. נציבות המים הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הכרזה על אזורי מגן היא פעולה מסובכת מבחינה חוקית וכרוכה בתשלום פיצויים על הגבלת זכויות השימוש בקרקע; הנציבות נוהגת להקפיד על אזורי מגן, גם במקומות שלא הוכרזו רשמית.

בשנת 1985 בדקה תה"ל את סכנת זיהום המים במנהרת שימרון והציעה להכריז על רצועה המשתרעת למרחק כ-300 מ' ממזרח וכ-150 מ' ממערב לתוואי המנהרה, אזור שבו אסור לחפור בורות סופגים. בעקבות בדיקה בדבר סכנת הזיהום במנהרת מנשה, הציעה תה"ל ב-1986 להכריז על רצועה המשתרעת למרחק של 700 מטר מכל צד של המנהרה אזור שאסור לחפור בו בורות לשפכים מכל סוג שהוא ואסור להשקות בקולחים. כן המליצה להקים מערכת ביוב לכל האזור שמעל למנהרת מנשה.

בדיקה מסורגת שעשה משרד מבקר המדינה בחבל הירדן של מקורות העלתה שיש מפגעים לאורך התוואי של המוביל הארצי. להלן הממצאים העיקריים.

מפגעים מעל מנהרת מנשה

1. מערכת הביוב של ישוב א' כוללת בריכות אידוי של שפכים תעשייתיים, שהוקמו מעל מנהרת מנשה. נציבות המים אישרה את הקמת הבריכות בשנת 1983. ממסמכי מקורות עולה, כי במנהרת מנשה יש זיהום הנובע מחלחול ממתקני הביוב של ישוב א' אל תוך המנהרה. ב-1986 פנה המהנדס הראשי של מקורות אל משרד הבריאות, וב-1987 אל סגן מנהל פרויקט הביוב הארצי, בבקשה שיפעילו את השפעתם להסרת מפגעי הביוב מעל מנהרת מנשה.

בפברואר 1988 מינה נציב המים ועדה להכוונת הטיפול במפגעים בתחומי רצועת המגן של המוביל הארצי (להלן - הוועדה); בוועדה מיוצגת גם מקורות. במאי 1990 הגישה מקורות לוועדה תזכיר המתיר על סכנה לזיהום המים הזורמים במנהרת מנשה, וציינה שבאחת משלוש הנביעות במנהרה נמצא ריכוז גבוה של דטרגנטים בלי חיידקים. לפי התזכיר, אפשר שהדטרגנטים מקורם בבריכות האידוי של מפעל, או בביוב של היישוב.

בעקבות הביקורת, הודיעה נציבות המים למקורות, בספטמבר 1991, כי בתוך שלושה חודשים יאותר מקום לבריכות אידי חדשות ויוכנו תכניות, כדי שיהיה אפשר להסיר מעל מנהרת מנשה את מפגעי הביוב. עד למועד סיום הבדיקה בנושא זה, באפריל 1994, לא הוחל בהעברת הבריכות.

2. ממסמכי מקורות עולה, כי סכנת זיהום נשקפת למי המוביל הארצי כתוצאה מניקוז שפכים של ישוב אחר לכיוון החוצה את תוואי המנהרה.

ביזמת מקורות ביקשה נציבות המים מהיישוב, במאוס 1988, להרחיק את השפכים מציר המנהרה; לעשות בדיקות אטימות ולפקח על מערכת הביוב של היישוב. בתשובה הבטיח היישוב להסדיר את מערכת השפכים שלו ולהשלים תכנית להעברת השפכים למקום אחר.

ביוני ובאוקטובר 1988 הודיעה מקורות לנציב המים, כי המצב באותו ישוב לא שונה וסכנת הזיהום מהשפכים למנהרת מנשה עדיין נמשכת. מקורות ביקשה פעולה דחופה. בסיוור שערכו במקום עובדי מקורות באוגוסט 1993, בעקבות הביקורת, הועלה שמים זורמים ממתקן לסילוק שפכים בשטח אזור הסיכון. עד מועד סיום הביקורת לא הורחקו השפכים מעל ציר המוביל הארצי, על אף שעברו כחמש שנים מתחילת הטיפול בנושא.

מפגע מעל מנהרת שימרון

בדוח שנתי 39 (עמ' 350) הצביעה מבקר המדינה על סכנת הזיהום של המוביל הארצי משפכי אחד היישובים באזור. בדוח צוין, כי רק ב-1988, ארבע שנים לאחר שנתקבלה ההתרעה הראשונה ממקורות וכחצי שנה לאחר שהתגלו במוביל הארצי סימני זיהום שמקורם בבורות ספיגה של היישוב, הוציא נציב המים צו המחייב את היישוב להסיר את המפגע.

עד ינואר 1990 לא היה בידי מקורות מידע על מצב מערכת הביוב ביישוב ועל מספרם של בורות הספיגה שנאטמו; בישיבת הוועדה במאוס אותה שנה נמסר, כי ביישוב יש כמה מכלאות, שמהם זורם זבל בהמות בכמויות גדולות על פני הקרקע מעל המנהרה. סוכם, כי מקורות תעשה סקר ראשוני לאיתור הבעיה מבחינה כמותית ואיכותית. כן הומלץ לצלם את פנים קווי הביוב הראשיים בכל שנה.

עד למועד סיום הביקורת לא נעשה הסקר ולא צולמו קווי הביוב. בעקבות הביקורת סיירו במקום עובדי מקורות, באוגוסט 1993, והעלו כי בשטח מצויים שפכים וגורמי זיהום על ציר המנהרה ויש בהם סכנה מיידי.

מפגעים ליד התעלה הפתוחה של המוביל הארצי

1. בספטמבר 1987 פנתה מקורות אל משרד הבינוי והשיכון, והודיעה לו על ביוב גולמי הזורם מיישוב, שהמשרד הקים, לכיוון התעלה פתוחה של המוביל הארצי, דבר שהוא מטרד תברואי חמור; מקורות ביקשה לפעול לסילוק המטרד לאלתר.

בפברואר 1988 קבעה רשות שמורות הטבע, כי נשקפת סכנה של זיהום מים, היות שהביוב הגולמי של היישוב זורם במדרון אל יובל של נחל עמוד באגן ההיקוות של הכינרת ומחלחל בקרקע כ-200 מ' מעל תעלת המים הפתוחה של המוביל הארצי. בעקבות זאת ביקשו נציבות המים ומקורות ממשרד הבינוי והשיכון להעביר את מתקן האיסוף של הביוב ביישוב האמור לתפעולה של מקורות. עד מועד סיום הביקורת לא הועבר המתקן לטיפול, וזה מנע ממנה לפקח על פעילותו התקינה.

במאי 1994 נמסר מרשות שמורות הטבע, כי במהלך השנים 1989-1993 שופרה מאוד התחזוקה של מתקן האיסוף ופחת מספר התקלות. נושא התחזוקה נשאר בידי מינהלת הכינרת והיא החליפה ציוד שאיבה, אולם משאבת חירום שנייה לא הותקנה. לדעת רשות שמורות הטבע, יש צורך דחוף להתקין במקום יחידת שאיבה רזרבית וגנרטור שיפעל בעת הפסקת חשמל.

2. התעלה הפתוחה של המוביל הארצי עוברת בקרבת ישוב כפרי. באפריל 1987 הודיעה מקורות לנציב המים, כי יש חשש לזיהום מי התעלה, היות שהבתים שהוקמו בדרום מזרח היישוב נמצאים במרחק של כ-150 מ' מהתעלה והביוב שלהם נאסף לבורות ספיגה.

באוקטובר 1988 הכינה תה"ל סקר בדבר אפשרות זיהום המוביל הארצי באזור זה, ובעקבותיו היא הציעה להכריז על רצועה ברוחב של 200 מ' מעל התעלה ומערבה ממנה אזור שבו אסורה כל בנייה.

באוקטובר 1989 הודיעה מקורות ליו"ר הוועדה, כי בניית בתים בדרום מזרח היישוב נמשכת וכי הוחל ביישור שטחים לבניית בתים נוספים והבית הקיצוני שבתהליך הבנייה נמצא במרחק של 70 מ' מהתעלה. התברר, כי מקורות לא הגישה בזמן התנגדות לתכנית המתאר, והתכנית אושרה בכל הוועדות.

במאס 1990 סוכם בין נציבות המים לבין מינהל מקרקעי ישראל, שהוא הבעלים של הקרקעות, כי כל עוד לא יוסדר הביוב המרכזי ביישוב, לא תאושר בנייה חדשה בסמוך לתעלה; באותו חודש סוכם, כי חבל הירדן ונציבות המים יקבעו את התנאים להמשך הבנייה, ולשם כך תמציא הנציבות לחבל הירדן את עיקרי ההסכמה בינה לבין מינהל מקרקעי ישראל. עד ספטמבר 1990 לא התקבלו בחבל הירדן עיקרי ההסכמה.

בעקבות הביקורת הוסכם בין נציבות המים, משרד הבריאות, מקורות ונציגי המועצה המקומית, כי עד אוקטובר 1991 תעבור תכנית הביוב של היישוב שיפוט בנציבות המים ובמקורות, ועד אמצע דצמבר אותה שנה יוחל בביצוע התכנית. עוד סוכם, כי לאחר התחלת העבודות תופשר הבנייה באזור. בתחילת 1994 הסתיימה הקמת מערכת הביוב, אך עד למועד סיום הבדיקה. אפריל 1994,

לא הופעלה המערכת, הואיל והוחלט להקים מפעל ביוב אזורי שהמערכת תשולב בו.



חברת מקורות, שהיא רשות המים הארצית המופקדת על המוביל הארצי, חייבת לפעול בהתמדה כדי להניע את הגורמים המקומיים והממלכתיים האחראים למניעת המפגעים, לטפל בלא דיחוי בכל מצב שיש בו כדי לסכן את טיבם של המים המוזרמים באמצעות המוביל הארצי למרכזי האוכלוסייה במדינה.

כוח אדם

שכר עובדים

להלן התפלגות מצבת העובדים הקבועים והזמניים במקורות, לפי הדירוגים, בסוף השנים 1991, 1992 ו-1993:

<u>31.12.91</u>	<u>31.12.92</u>	<u>31.12.93</u>	
1,408	1,386	1,351	מינהליים
79	73	71	מנהלים
			מהנדסים, כולל אקדמאים
200	195	201	אחרים
115	115	118	טכנאים
362	377	347	עובדים על פי הסכמים מיוחדים
9	5	4	אחרים
2,173	2,151	2,092	

הנתונים בטבלה כוללים גם עובדים שעבדו תקופות קצרות משנה ועובדים במשרות חלקיות. לפי נתוני מקורות, מספר העובדים במונחי משרות מלאות, היה בסוף שנת 1991 - 2,083 בסוף שנת 1992 - 2,089 ובסוף שנת 1993 - 2,051.

תנאי השכר של עובדי מקורות הוצמדו בשנת 1951 לתנאי השכר במפעלי "כור". ההצמדה אושרה בידי רשות החברות הממשלתיות בשנת 1972. בעקבות משא ומתן בין הנהלת מקורות לבין נציגי העובדים, נחתם בסוף 1990 הסכם קיבוצי מיוחד בין מקורות לבין נציגי העובדים וההסתדרות אשר ניתק את ההצמדה ל"כור" וקבע, כי על מקורות יחולו תנאי השכר של החברות הממשלתיות העסקיות והרווחיות, כפי שייקבעו מפעם לפעם.

להלן התפלגות ההשתכרות השנתית של העובדים שהועסקו שנה שלמה בשנת 1993:

<u>%</u>	<u>מספר העובדים</u>	<u>השתכרות שנתית בש"ח</u>
3.7	65	עד 40,000
45.0	796	40,001 עד 80,000
39.2	695	80,001 עד 120,000
8.2	145	120,001 עד 160,000
3.5	62	160,001 עד 200,000
0.4	7	200,001 עד 240,000
100.0	1,770	

לפי נתוני מקורות, ההשתכרות השנתית הממוצעת של עובדי מקורות, שהועסקו שנה שלמה בשנת 1993, היתה 85,000 ש"ח. סכום זה כולל תשלום בעד שעות נוספות בסך 11,000 ש"ח.

להלן נתונים שנאספו במקורות על רכיבי השכר והתשלומים הנלווים המשולמים לעובדיה.

תוספת ותק - הוותק המרבי נקבע ל-35 שנה. בדירוג המנהלים הוותק הוא אחיד, בשיעור של 41.7% מהשכר המשולב, בלא קשר לוותק בפועל.

תוספת ענפית - מאוקטובר 1985 שילמה מקורות תוספת ענפית לעובדים בדירוגי המינהליים, המהנדסים וההנדסאים; שיעורי התוספת נעו מ-2% מהשכר המשולב לעובדים בדרגות הנמוכות ועד 15% לעובדים בדרגות הגבוהות; לעובדים בדירוג המנהלים שילמה מקורות תוספת זו מאוקטובר 1986 בשיעור 5% ומיולי 1987 בשיעור 10%.

שכר עידוד - מקורות משלמת לעובדים הקבועים מקדמה על חשבון שכר עידוד בשיעור 15% מהשכר המשולב והתוספת הענפית. שכר העידוד הוא תוספת שכר אוטומטית ואינו קשור בפירון העבודה.

תוספת מנהלים - לעובדים בדירוג המנהלים משולמת "תוספת מנהלים"; שיעורה בשנת 1993 היה 20%.

רכב צמוד - התפעול והתחזוקה של מערכת אספקת המים דורשים החזקת צי גדול של רכב, רובו טנדרים להובלת ציוד ולהסעת צוותי העובדים. כלי הרכב מוצמדים לעובדים לצורך מילוי תפקידיהם.

בדצמבר 1993 היו בבעלות מקורות 827 כלי רכב, 684 מהם הוצמדו לעובדים; מכאן שכשליש מעובדי מקורות הם בלעי רכב צמוד. באוקטובר 1979 הוסכם בין ההנהלה לבין נציגי העובדים (בדומה להסדרי "כור"), שמקורות והעובדים משלמים בחלקים שווים (למפרע מיולי 1979) מס הכנסה על שווי השימוש ברכב שהועמד לרשותם. סכומי ההוצאה של מקורות בגין גילום מס ב-1993 הגיעו לכ-1.47 מיליון ש"ח.

השתתפות בהחזקת רכב - ב-1993 שילמה מקורות לעובדים הזכאים להחזקת טלפון מ-37 ש"ח ועד ל-121 ש"ח לחודש. 1,494 מועבדי מקורות קיבלו השתתפות בהחזקת טלפון ול-88 עובדים פורעת מקורות את חשבונות הטלפון במלואם ומגלמת את המס. הוצאות מקורות על השתתפות בהחזקת טלפון לעובדים הגיעו בשנת 1993 לכ-1.02 מיליון ש"ח, והוצאות הגילום לכ-163,000 ש"ח.

ריפוי שיניים - מקורות משלמת בשביל עובדיה ביטוח ריפוי שיניים. בתשלום הפרמיה בעבור בני המשפחה נושא העובד עצמו. בשנת 1993 הגיעו הוצאות מקורות בגין ביטוח ריפוי שיניים לכ-1.6 מיליון ש"ח.

תוספת שדה - עובדי שדה ועובדי תחנות שאיבה בתפקידים מסוימים זכאים לתוספת שדה. בדצמבר 1993 היו שיעורי התוספת מ-303 ש"ח ועד 463 ש"ח לחודש. הוצאות מקורות על תוספת זו בשנת 1993 הסתכמו ב-6.6 מיליון ש"ח.

תוספת ביוב - מקורות שילמה לעובדים במפעלי הביוב ולעובדים הבאים במגע פיזי עם הביוב תוספת ביוב. בדצמבר 1993 היתה התוספת בסך 463 ש"ח לחודש ושולמה ל-81 עובדים.

תוספת מיכון - ממאי 1985 הונהג במקורות תשלום תוספת מיכון. לתוספת זו, בשיעור של 13% מהשכר המשולב, זכאים עובדי מרכז מערכות מידע וכן עובדי מיכון ביחידות אחרות בכל הדירוגים, למעט דירוג המנהלים.

מענק ביגוד - לעובדי מקורות ניתן מענק ביגוד המדורג לפי אופי העבודה והוותק. בשנת 1993 נע המענק בין 692 ל-1732 ש"ח.

מענקי הביגוד משולמים נטו ומקורות מגלמת את המס, פרט לעובדי שדה שרכישת בגדי עבודה בשבילם אינה חייבת במס. המענקים לביגוד הסתכמו בשנת 1993 ב-3 מיליון ש"ח, מזה כ-567,000 ש"ח גילום מס.

הנחה שנתית ממחיר המים - מקורות מעניקה לעובדיה הקבועים מענקים המכונים "הנחות במחיר המים". הסכומים נקבעו לפי מספר הנפשות במשפחה. בשנת 1993 נעו המענקים בין 310 ש"ח ל-1,814 ש"ח.

מלגות לילדי העובדים - מקורות מעניקה מלגות לעובדים שילדיהם לומדים במוסד על תיכוני או בפנימייה במוסד על יסודי. שיעור המלגה נקבע ל-50% משכר הלימוד עד סכום מרבי המשתנה בכל שנה. העובד זכאי למלגה בשיעור זה בעבור ילד אחד, ובעבור כל ילד נוסף - מחצית הסכום. הסכום המרבי למלגה לתלמיד ב-1993 נקבע ל-2,350 ש"ח; באותה שנה ניתנו 259 מלגות בסך כולל של 478,000 ש"ח. נוסף על כך שילמה מקורות 497,000 גילום מס על המלגות.

הסכמי פרישה

בינואר 1986 אושרה בדירקטוריון מקורות תכנית לארגון מחדש של החברה. באותה שנה החליטה ההנהלה, בין היתר, לצמצם את מספר המשרות ב-195. בשנים 1986-1989 פרשו ממקורות 188 עובדים קבועים. משרד מבקר המדינה בדק את תנאי הפרישה; להלן הממצאים העיקריים.

1. 40 עובדים יצאו לגמלאות, בגיל הפרישה, וגמלתם משולמת להם מקרן פנסיה שעמה קשורה מקורות. נוסף על כך שילמה להם מקורות כספים שהצטברו מהפרשת תגמולים בשיעור 2.33% מהשכר ומהתוספות; מענק ותק למי שהחלו את עבודתם לפני 1973; מענק חיסכון (בשיעור של 3% לחודש על בסיס רכיבי השכר לפנסיה); ומענק בגין אי-ניצול ימי מחלה. המענקים ששילמה מקורות נעו בין 3,700 ש"ח ל-62,500 ש"ח לעובד, ובסך הכל שולם ל-40 העובדים סכום של 870,000 ש"ח.

2. ל-29 עובדים נקבע הסדר של פרישה מוקדמת, ומקורות משלמת להם גמלאות וממשיכה להפריש בשבילם דמי גמולים לקרן הפנסיה (לרבות חלקו של העובד) עד הגיעם לגיל הפרישה. ל-28 מהם שילמה מקורות גמלאות בשיעור המרבי של 70% מהשכר. העובדים האלה פרשו בהיותם בני 55-63 והוותק שלהם היה בין 20 ל-37 שנים.

לפי נתוני מקורות, הערך המהווך של הגמלאות המוקדמות נע בין 44,500 ש"ח ל-185,500 ש"ח לעובד.

ל-24 מעובדים אלה שילמה מקורות, נוסף על פנסיה מוקדמת, גם פיצויי פיטורין בשיעורים של 50% ממשכורתם החודשית לכל שנת ותק וכן מענק חיסכון של 3%. לארבעה שולמו פיצויים בשיעורים של 25% - 46%. על פי החלטת ועדת הכספים של הדירקטוריון, שולמו לעובד אחד פיצויים בשיעור של 75%. הפיצויים ומענקי החיסכון הסכמו ב-1.18 מיליון ש"ח.

3. ל-13 עובדים, שפרשו בלא זכאות לפנסיה מוקדמת, שולמו פיצויים מוגדלים. בדיקת תנאי הפרישה של 12 מהם העלתה:

6 עובדים פרשו בגיל 30-39, 4- בגיל 40-49 ו-2 בגיל 60 ומעלה; הוותק שלהם היה מ-8 עד 23 שנים. שיעורי הפיצויים ששולמו להם היו בין 150% ל-250%, כולל 3% מענק חיסכון. נוסף על כך שולם להם מענק "חיפוש עבודה" בשיעור שלוש משכורות חודשיות. הפיצויים ששולמו ל-12 העובדים הסתכמו ב-758,000 ש"ח; התשלום לעובד נע בין 21,000 ש"ח ל-154,000 ש"ח. לעובדים אלה נשמרו הזכויות שנצברו לזכותם בקרן הפנסיה.

4. בינואר 1987 הורה מנכ"ל מקורות שיש לקבל את אישורו בכתב לתנאי הפרישה של כל פורש. לצורך קבלת האישור יש להגיש למנכ"ל תחשיב של הסכומים שיש לשלם לפורש בתנאים של הקדמת גמלאות או פיצויים מוגדלים. מבדיקת תיקיהם של 35 עובדים, שפרשו לגמלה מוקדמת או שקיבלו פיצויים מוגדלים לאחר מתן ההוראה, עלה כי ב-4 תיקים לא נמצאו תחשיבים ולא אישורי המנכ"ל וב-5 תיקים אחרים לא נמצאו אישורי המנכ"ל.

תנאי הפרישה המוקדמת נקבעו על יסוד הסכם משנת 1984, בדבר תנאי הפרישה של עובדי מקורות בינוי ופיתוח בע"מ (ראה לעיל עמ' 11). החלטת תנאים אלה על עובדי מקורות לא אושרה בידי שר האוצר, ורשות החברות הממשלתיות התנגדה להחלתם על עובדי מקורות שפרשו. דירקטוריון מקורות אישר את תנאי הפרישה במאי 1988 לאחר שכמה מהעובדים כבר פרשו.

העסקת עובדים הממלאים תפקיד מחוץ למקורות

עוזר נציב המים

ב-1.4.83 התקבל לעבודה במקורות עובד, שהועסק קודם לכן בנציבות המים בתפקיד עוזר נציב המים. מאותו מועד החלה מקורות לשלם את שכרו של אותו עובד, אף כי

המשיך לעבוד בפועל בנציבות המים ולא עבד כלל במקורות. בדצמבר 1984 הודיע מנהל יחידת כוח אדם של מקורות לנציב המים, כי עקב צמצום כוח האדם היא לא תוכל להמשיך להעסיק את עוזרו ועבודתו תופסק בסוף החודש. אולם מנכ"ל מקורות דאז הורה להמשיך ולהעסיקו. ב-1988 הגיעה משכורתו השנתית של העובד לכ-50,500 ש"ח, לא כולל תשלומים נלווים.

מקורות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המנכ"ל דאז נענה לפנייתו של נציב המים, וכי סוכם שעלות העסקתו של העובד תמומן במלואה בידי נציבות המים. נציב המים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הסדר העסקתו של העובד על ידי מקורות נעשה בשל הגבלות בתקנים בשירות המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות, כי העובדה שהיא העסיקה עובד המשמש עוזר בכיר של נציב המים, היא עקיפה של מגבלות שהוטלו על המנגנון הממשלתי; בעובדה שבמסגרת תפקידו הוא טיפל בתקציב הפיתוח של משק המים אף טמונה אפשרות של ניגוד עניינים.

בעקבות הביקורת הודיע מנכ"ל מקורות למשרד מבקר המדינה, כי מקורות הפסיקה את העסקתו של עוזר נציב המים ב-31.7.90. החזר הסכומים שהוציאה מקורות על תשלומי שכר לאותו עובד לא הוסדר עד גמר הביקורת.

ראש מטה רשות המים העליונה לשעת חירום

1. בהחלטת ממשלה מ-1972 נקבעו התפקידים והסמכויות של ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) עליונה ועליה הוטל, בין היתר, לקבוע תכנית לאספקת השירותים החיוניים ביותר במשק האזרחי בשעת חירום, (להלן - בשע"ח). ב-1974 פרסמה ועדת מל"ח עליונה מסמך בדבר הקמת רשות נפרדת למים בשע"ח. לראש הרשות מונה נציב המים, ולממלא מקומו מונה מנכ"ל מקורות. כן נקבע, שהרשות תשתמש בשירותים הקיימים של מקורות, שהיא זרוע ביצוע של רשות המים בשע"ח.

מדצמבר 1978 הועסק ביחידת מל"ח שבמשרד הראשי של מקורות עובד בתור ראש מטה רשות המים העליונה לשעת חירום (להלן - ראש המטה). ממסמכי מקורות עולה, כי העובד מונה בידי שר החקלאות וראש ועדת מל"ח עליונה במשרד הביטחון והוא כפוף לראש רשות המים העליונה לשעת חירום, דהיינו לנציב המים. תחום עבודתו של העובד מקיף את כל גופי השלטון המקומי ואת חברת מקורות. עוד עולה מהמסמכים, כי מאחר שרשות המים העליונה לשעת חירום שוכנת במשרדי מקורות, הוחלט, כי הסכם העסקתו של ראש המטה ייעשה עם מקורות ואילו מימון העסקתו יבוא מרשות המים העליונה.

2. ב-1981 הקימו משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי ונציבות המים מינהל למשק המים ברשויות המקומיות (להלן - המינהל), הפועל במסגרת תה"ל. ואלה תפקידי המינהל העיקריים: לבדוק ולאשר תכניות ועבודות במשק המים של הרשויות המקומיות, המבוצעות במימון מלא או חלקי של משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון (תכניות לאספקת מים, בניית בריכות, הנחת קווי מים וכיו"ב). לאחר בדיקת העבודות ואישורן, מבקש המינהל מהמשרד הממשלתי המממן לשחרר כספים למבצע העבודה בהתאם לחשבוניות שאושרו. מתברר, כי המינהל בודק ומאשר גם עבודות שמקורות מבצעת.

הביקורת העלתה שראש המטה של רשות המים העליונה בשעת חירום משמש גם בתפקיד מנהל המינהל, בלא שכר. נוסף על ראש המטה מעסיק המינהל עשרה עובדי תה"ל, שאת שכרם מממן משרד הפנים. עוד העלתה הביקורת, כי אין פיקוח מינהלי מטעם תה"ל על פעילותו של מנהל המינהל; אין הסדר בכתב בין מקורות, תה"ל ומשרד הפנים בדבר סדרי עבודתו וכפיפותו.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי להסדיר את מעמדו, כפיפותו וסמכויותיו של מנהל המינהל באמצעות הסכם בכתב בין מקורות, תה"ל ומשרד הפנים.

בעקבות הביקורת מחייבת מקורות, באמצעות תה"ל, את תקציב המינהל במשרד הפנים ב-50% מעלות העסקתו של המנהל, החל ב-1.1.92.

מנהל המינהל ממונה, כאמור, גם על בדיקה ואישור של עבודות במשק המים של הרשויות המקומיות, המבוצעות על ידי מקורות; הוא משתתף בישיבות הדנות באישורי תקציבים לביצוע עבודות אלה; העובדים הכפופים לו מבקשים את שחרור הכספים ממשרדי הממשלה שמתקציבם ממומנות העבודות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה ומכיוון שהוא מקבל משכורת ממקורות יש חשש לאפשרות של ניגוד עניינים.

מקרקעין

מקורות חכרה ממנהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ורכשה מגופים פרטיים קרקעות בכל רחבי הארץ לצורך הקמת מתקנים ובריכות מים. על פי אומדני מקורות, במאסר 1994 היו ברשותה כ-26,300 דונם קרקע, מהם כ-25,000 דונם בחכירה וכ-1,300 דונם בבעלותה. מרבית הקרקעות נחכרו ונרכשו לפני יותר מ-30 שנה. באותה העת לא דאגה מקורות להשיג את המסמכים הדרושים להבטחת זכויותיה על הקרקעות. עד תחילת שנות השמונים נעשתה החכירה על פי חוזה גג עם ממ"י, בלא חוזים נפרדים על שטחי הקרקעות החכורות.

במקורות אין נתונים מרוכזים בעניין רישום הנכסים בפנקס המקרקעין (המתנהל בלשכות רישום המקרקעין). לפי הערכת מחלקת הנכסים המטפלת בקרקעות, עד מארס 1994 נרשמו זכויותיה של מקורות בפנקס המקרקעין על כ-10% ממספר המגרשים החכורים ועל כ-30% ממספר המגרשים שהיא רכשה מגופים פרטיים. כדי שיהיה אפשר לרשום את יתרת המגרשים בפנקס המקרקעין, יהיה על מקורות לפרוע בקשר אליהם את חובותיה במסים ולהזמין את מדידתם.

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של מקורות במקרקעין שלה. להלן ממצאים עיקריים.

1. מספר מצומצם של חלקות קרקע שרכשה מקורות עדיין רשומות בפנקס המקרקעין על שם המוכרים. בהעדר הסכמים עם אותם מוכרים, לא ניתן גם לרשום בפנקס המקרקעין הערת אזהרה, כדי להבטיח את הזכויות על החלקות שנרכשו.

בהעדר פיקוח נאות על הקרקעות, יש שגופים שונים תפסו קרקעות של מקורות. להלן דוגמה שהעלתה ביקורת:

מקורות רכשה ב-1955 בבאר-שבע זכויות על שתי חלקות בשטח כולל של 1,857 מ"ר; ב-1962 תפס משרד הבינוי והשיכון חלקה אחת בשטח של 1,277 מ"ר, והקים עליה גן ילדים עירוני. הדבר נודע למקורות כעבור עשר שנים.

ב-1980 הוכן הסכם, שבו התחייב המשרד לשלם למקורות תמורת המגרש 1.2 מיליון ל"י. עקב חילוקי דעות בשאלה מי יישא בהוצאות ביול ההסכם נדחתה חתימתו. בתחילת 1982 הסכימה מקורות שהביול יהיה על חשבונה, אולם המשרד נסוג מההסכם. מקורות פנתה בעניין זה אל היועץ המשפטי לממשלה, המטפל ביישוב סכסוכים בין חברות ממשלתיות וגופים של המדינה. עד מועד סיום הביקורת, לא הסתיים הטיפול בענין.

2. בשנת 1959 ביקשה תה"ל להשתמש בשטח של 2,240 מ"ר (להלן - השטח) מכלל השטחים שבבעלות מקורות באזור התעשייה בחולון, לצורך הקמת שני מבנים. על סמך הקשרים המיוחדים בין שתי החברות, נתנה מקורות לתה"ל את רשות השימוש בשטח בלא חוזה ובלא תמורה.

בשנת 1962 פנתה תה"ל אל מקורות בבקשה להגדיל את השטח שהועמד לרשותה, לצורך הקמת מבנה נוסף. מקורות נענתה גם לבקשה זו והרשתה לתה"ל להשתמש בשטח נוסף

של 1,810 מ"ר (להלן - השטח הנוסף), והצדדים חתמו על הסכם הרשאה לשנתיים. בהסכם נקבע, כי תה"ל תשלם למקורות דמי שימוש בשטח ובשטח הנוסף בסך כולל של 2,000 ל"י לכל תקופת ההרשאה וכי תה"ל תפנה את השטח הנוסף בתום תקופת ההרשאה. למעשה המשיכה תה"ל להחזיק בשני השטחים, בלא כל הסדר עם מקורות, גם לאחר תום תקופת ההרשאה.

תה"ל בנתה על השטחים מבנים ומחסנים, המשמשים אותה בידיעתה ובהסכמתה של מקורות. במרוצת השנים דרשה מקורות מתה"ל פעמים מספר לפנות את השטחים. בדיונים בין הצדדים הודיעה תה"ל שהיא מוכנה, עקרונית, לפנות את השטחים ואף התעניינה ברכישת שטחים חלופיים, אך דרשה ממקורות פיצוי על הפינוי.

דרישת הפיצויים באה בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי של תה"ל כי תה"ל היא דייר מוגן בשטחים האמורים. ביוני 1990 דרשה מקורות מתה"ל לפנות את השטחים וביולי של אותה שנה היא דרשה דמי שכירות לתקופה שראשיתה ב-1962, בסך 3.7 מיליון ש"ח.

באפריל 1991 הגישה תה"ל למקורות הצעה לפינוי השטחים, שכללה דרישה לפיצוי על המבנים וההשקעות שלה בשטחים בסך 195,000 דולר (על יסוד הערכת שמאי), ועוד כ-68,000 דולר לכיסוי הוצאות העברה לשטח חלופי ודמי תיווך. בינואר 1992 הגישה מקורות לתה"ל הצעה לפינוי השטחים תמורת דמי פינוי בסך 100,000 דולר.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות ולתה"ל, שלא היה מקום להשאיל רכוש, ובפרט נדל"ן, בלא הסכם תקף, שבו יפורטו התמורה, פרק הזמן של ההרשאה וסדרי החזרת הרכוש. בעקבות הביקורת, נחתם באוקטובר 1992 הסכם בין מקורות לבין תה"ל, ולפיו תפנה תה"ל את השטח לא יאוחר מ-1.12.92. תמורת הפינוי ותמורת ההשקעות של תה"ל בשטח תשלם לה מקורות סכום בשקלים השווה ל-125,000 דולר. בפברואר 1993 נדחה הפינוי ל-30.6.93, ונקבע שבעד אותה תקופה תשלם תה"ל למקורות שכר דירה בסך של כ-51,000 דולר, אשר יקוזז מתשלום מקורות לתה"ל בעבור הפינוי.

3. בשנות השבעים הקימה חברת הנדסת התפלה לישראל (תהליך זרחין) בע"מ¹³ (להלן - הנדסת התפלה) מתקן להתפלת מים באילת, על מגרש שחכרה מרשות הנמלים (להלן - הרשות). עד 1980 היה המתקן בבעלותו של משרד האנרגיה והתשתית והוחזק בנאמנות על ידי הנדסת התפלה, וזו מסרה את תפעול המתקן למקורות. ב-1981 הועבר המתקן לאחריותה של נציבות המים, וזו העבירה אותו לנאמנותה של מקורות.

באוקטובר 1982 פג תוקפו של חוזה החכירה בין הנדסת התפלה לבין הרשות, והרשות הציעה שחוזה החכירה החדש ייחתם עם מקורות. בתקופה שבה היא פעלה בשטח הקימה הנדסת התפלה שלושה מבנים; הרשות דרשה ממקורות דמי שכירות תמורת השימוש בהם. בגלל חילוקי דעות בין מקורות לבין הרשות בדבר שיעור דמי השכירות, לא נחתם ביניהן חוזה.

¹³ שם החברה כיום אי.די.אי טכנולוגיות בע"מ; היא חברת בת של כימיקלים לישראל בע"מ וגוף מבוקר לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה; פרטים על החברה ראה בדוח על הביקורת בחברות שבקונצרן כימיקלים לישראל בע"מ, ממארכ 1991.

בתחילת 1986 הפסיקה מקורות את הפעלת המתקן, ונציב המים הציע להנדסת התפלה למכור אותו. במאי אותה שנה הוסכם בין מקורות לרשות, כי בתוך חודש תפנה מקורות את הציוד שלה מהשטח; עם סיום הפינוי, תדאג מקורות למסירה מסודרת של השטח לרשות.

בשל עיכוב בפינוי המתקן על ידי הנדסת התפלה ובמציאת קונה לדלק שנמצא במכלים שבשטח, לא בוצע הפינוי בזמן, והוא נדחה ל-30.10.86. ממסמכי מקורות עולה שגם לאחר מועד זה נשארו בשטח שני מכלי דלק, ובהם כ-600 טון דלק ומכל פלדה בנפח של 100 מ"ק.

על פי סיכום מדצמבר 1986 בין מנכ"ל מקורות לבין מנכ"ל הרשות, שילמה מקורות לרשות דמי חכירה לתקופה מ-1.11.82 עד 30.10.86 בסך 147,700 ש"ח (כ-95,000 דולר). הרשות לא דרשה ממקורות דמי חכירה מנובמבר 1986.

במאי 1989 הודיע מנהל מרחב הדרום של מקורות ליחידת ההשברה וליחידת נכסים ומקרקעין, כי מאחד ממכלי הדלק פרץ מזוט. לדבריו, הכמות שנשפכה נאמדה בכ-10 טון. ממסמכי מקורות עולה, כי השטח שבו היו מכלי הדלק היה פרוץ ובלא שמירה, וכי גורם חיצוני פתח את ברז הניקוז של אחד המכלים, ומשום כך נשפך מזוט וזיהם את הסביבה.

כדי לנקות את השטח שכרה מקורות את שירותי חברת קצא"א¹⁴. באותה העת היה בשטח עוד מכל שהכיל כ-130 טון דלק גולמי. תמורת שירותיה של קצא"א, הסכימה מקורות בינוי 1989 למסור לה את הדלק במחיר סמלי של 350 ש"ח. במקורות אין מסמכים בעניין הסיבות שבעטיין חיכתה כשנתיים כדי לפנות את הדלק, ולמכור אותו במחיר סמלי. רק ביוני 1994, בעקבות הביקורת, פנתה מקורות לקצא"א לקבל את הסכום הסמלי בתופסת ריבית והפרשי הצמדה. עד למועד סיום הביקורת, יוני 1994, לא הועבר השטח לידי הרשות.

4. ב-1985 נוסדה עמותה להקמת אתר לאומי ב"גבעת מקורות" שליד קיבוץ ניר עם, במטרה להסב את המקום למרכז חינוכי בנושא מים ופיתוח הנגב. בעמותה היו חברים נציגים של המועצה האזורית שער הנגב, משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, קק"ל, המועצה לשימור אתרי התיישבות, קיבוץ ניר עם ומקורות. העמותה החליטה שהאתר יכלול את מכון השאיבה ואת הבריכה הנתושים במקום.

שטח הקרקע של האתר בניר עם (12,234 מ"ר) וכן בריכת מים (ששטחה 5,687 מ"ר) שייכים לממ"י ומקורות חכרה אותם ב-1957 ושילמה לממ"י דמי חכירה שנתיים. ב-1986 הודיעה מקורות לממ"י כי היא מוותרת על זכויותיה בקרקע וביקשה להעביר את הזכויות למועצה האזורית שער הנגב. הוויתור לא הובא לאישור הדירקטוריון של מקורות.

בישיבת הדירקטוריון של מקורות ב-1.10.87, ביקש סגן שר החקלאות, אשר השתתף בישיבה, שמקורות תהיה גוף מרכזי בפיתוח אתר ניר עם. מנכ"ל מקורות דאז הבהיר כי בשתיים - שלוש השנים הבאות יש להשקיע באתר כ-2 מיליון ש"ח. הדירקטוריון

קו צינור הנפט אילת אשקלון בע"מ.

החליט, עקרונית, להשתתף בהקמת האתר הלאומי והטיל על ועדת הכספים של הדירקטוריון לבדוק את הנושא ולהגיש הצעה מפורטת.

באוקטובר 1987 כתב מנהל רשות החברות הממשלתיות אל יו"ר דירקטוריון מקורות, בין היתר, כי ההשקעה באתר היא למעשה תרומה של מקורות, והדבר מנוגד להחלטת הממשלה בנושא תרומות של חברות ממשלתיות. לכן ביקש מנהל הרשות מהדירקטוריון לשנות את החלטתו מיום 1.10.87.

בדצמבר אותה שנה החליטה ועדת הכספים של הדירקטוריון, שמקורות תשקיע בחלק הקשור בנושא המים 400,000 - 500,000 ש"ח. ועדת הכספים התבססה על תכנית שמקורות הכינה בעצמה. לפי התכנית, הפרויקט מורכב משני שלבים: בשלב א' יבוצעו עבודות פיתוח ויוקם האתר במכון השאיבה, שבו יבוא לידי ביטוי נושא המים; בשלב ב' יפותח אתר הבריקה, שבו יבוא לידי ביטוי נושא ההגנה ופיתוח הנגב. לשלב א' נקבע תקציב של 950,000 ש"ח, והשתתפות מקורות בו תהיה בסך של 500,000 ש"ח; ובשלב ב' יושקעו 1,045,000 ש"ח. בתכנית לא צוינו יתר מקורות המימון לשני השלבים. ההחלטה נתקבלה בלי שהעמותה המציאה תכנית כוללת לפיתוח האתר ופרטים בדבר ההשקעות הדרושות והגופים שישתתפו במימון.

בדצמבר 1987 אישר הדירקטוריון את החלטת ועדת הכספים, על אף התנגדותה של רשות החברות הממשלתיות. מקורות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי לא ראתה בהשקעה באתר תרומה, אלא סברה שהוא ימשש אתר הסברה לפעולות מקורות לפני קום המדינה.

בשנים 1987-1989 השקיעה מקורות באתר ניר עם 464,000 ש"ח (במחירי דצמבר 1989): בבניין מינהלה כ-105,000 ש"ח; בעבודות גרפיקה כ-139,000 ש"ח; בהפקת סרט "מים למדבר", המיועד להקרנה במקום, כ-107,000 ש"ח; בשיפוץ מבנה המשאבות כ-70,000 ש"ח; בפיתוח הבריקה ושונות כ-43,000 ש"ח.

מערכת הקשרים בין מקורות לבין העמותה לא עוגנה בהסכם כתוב, המפרט את תנאי ההתקשרות, ולא הוסכם דבר על סדרי הפעלת האתר ומקורות המימון. בגלל העדר מקורות מימון נוספים לא הושלמו עבודות ההקמה ולא הופעל האתר. במועד סיום הביקורת, עדיין החזיקה העמותה בקרקע שמקורות ויתרה עליה בלא תמורה, וכן במבנה שנבנה מכספי מקורות, ובלי שהובטחה השלמת האתר. מקורות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שלפעמים מתקיימים באתר ביקורים של תלמידי בתי ספר.

5. ביולי 1989 התגוררו שמונה עובדים של מקורות בדירות שירות שהחברה העמידה לרשותם, תמורת תשלום חודשי סמלי (בדצמבר 1993 - 29.8 אגורות למ"ר). באמצע 1989 גילו שלטונות המס, שמקורות לא ניכתה מס מעובדים שנהנו מהטבה של שכר דירה סמלי. כתוצאה מזה חויבה מקורות לשלם בעד השנים 1985 - 1988 מס בסכום של 56,000 ש"ח בקירוב, בתוספת קנס בסך 30,000 ש"ח.

(א) בנצרת עילית היו בבעלותה של מקורות חמישה בתים חד-קומתיים (שטחו של כל אחד מהם 100 מ"ר); בבתים אלה התגוררו עובדי החברה. לפי נוהל של מקורות, עובד קבוע רשאי לבקש לרכוש את דירת השירות שהוא מחזיק בה על פי כתב הרשאה, במחיר

שייקבע בידי שמאי מוסמך. בשנת 1987 החליטה מקורות למכור שלושה מהבתים והזמינה משני שמאים הערכת מחיר. באוגוסט אותה שנה הגיש שמאי אחד הערכה על סך 65,000 ש"ח לבית, ואילו בדצמבר אותה שנה הגיש השמאי השני הערכה על סך 40,000 דולר (שהיו שווים אז כ-63,000 ש"ח).

בפברואר 1988 החליטה ועדת הנכסים של מקורות למכור את הבתים לעובדי מקורות במחיר של 64,500 ש"ח, צמוד למדד חודש דצמבר 1987 והמחיר הסופי הסתכם ב-69,530 ש"ח. יצוין, כי לו חושבה ההצמדה על פי המדד הידוע בחודש ההערכה של השמאי הראשון (אוגוסט 1987) היה המחיר מגיע לכ-74,000 ש"ח.

באוגוסט 1989 נחתמו הסכמים עם שני עובדים נוספים למכירת הבתים שבהם התגוררו. בהסכמים נקבע שהמחיר לבית הוא 78,800 ש"ח (40,000 דולר לפי שער הדולר באותו חודש). לו נעשה החישוב על פי מחיר של 64,500 ש"ח (כפי שקבעה הוועדה) בהצמדה למדד אוגוסט 1987, היה המחיר הסופי מגיע לכ-90,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי את ההחלטה בעניין קביעת המחיר הסופי קיבל המנהל של יחידת נכסים ומקרקעין; אף כי עברו שנה וחצי מאז החלטת ועדת הנכסים ועד לחתימת ההסכמים, לא נדרשה הוועדה לאשר מחדש את המחיר.

שני הבתים הנותרים עמדו לא מאוכלסים. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, על העדר פעולה למכירת הבתים, החליטה ועדת הנכסים, בישיבתה במאי 1990, להנחות את מחלקת הנכסים לפנות אל הציבור ולבקש הצעות לרכישת שני הבתים האמורים. עד מועד סיום הביקורת לא נמכרו הבתים, ועדיין הם עומדים ריקים וחשופים לנזקים, ומקורות נושאת בהוצאות תחזוקתם.

(ב) בשנת 1982 נתמנה עובד מקורות לתפקיד מנהל נפת אילת; לצורך מילוי התפקיד העתיק המנהל את מקום מגוריו לאילת. עם המנהל נחתם הסכם, שלפיו הוא רשאי לגור בדירת שירות של מקורות כל עוד הוא מכהן בתפקיד. תמורת מגוריו בדירת השירות הוא שילם למקורות סכום סמלי. התברר שבאותה העת היתה בבעלותו דירה באילת.

בספטמבר 1988 הורה מנכ"ל מקורות שלא להאריך לעובד את תקופת ההרשאה להחזיק בדירה, שהסתיימה ביולי אותה שנה. רק באוגוסט 1991 פינה מנהל הנפה את הדירה.

מינהל

התקשוריות עם קבלנים

על פי הוראות הנוהל של מקורות, הוקמה בכל אחת מיחידות השדה שלה (המרחבים, חבל הירדן ויחידת ציוד מכני כבד) ועדה להתקשוריות (להלן - ועדה מרחבית) ובה שלושה או חמישה עובדים. כל ועדה מרחבית רשאית להמליץ על מסירת עבודות לגורמי חוץ בהיקף כספי עד 50,000 ש"ח. התקשוריות בהיקף כספי גדול מזה נדונות בוועדה מרכזית למסירת עבודות לקבלנים. משרד מבקר המדינה בדק התקשוריות עם קבלנים במרחב הצפון.

נוהלי מקורות קובעים כי לשיבות של ועדה מרחבית, שבהן נדונות עבודות הממומנות מתקציב הפיתוח של נציבות המים, יש להזמין את מנהל יחידת הפיקוח העליון בנציבות או את נציגו¹⁵. התברר, כי בשנים 1988 - 1989 נעשו במרחב הצפון 20 התקשוריות לביצוע עבודות מתקציב הפיתוח, אולם לשיבות הוועדה, שבהן הוחלט על מסירת עבודות, לא נוזמן נציג מיחידת הפיקוח העליון.

על פי הנוהל, ועדה מרחבית רשאית להחליט אם לפנות אל קבלנים בדרך של מכרז או לבקש הצעות ולשאת ולתת עם המציעים. הביקורת העלתה שכל 143 ההתקשוריות מתחילת 1988 ועד אפריל 1990, בהיקף כספי של עד 50,000 ש"ח כל אחת, נעשו בעקבות משא ומתן עם קבלנים. העובדים שעסק בנושא הם שהחליטו לנהוג כך בלי שקדם לפנייה דיון, בוועדה או בגוף אחר במקורות, באיזו דרך לבחור. יצוין שלמקורות אין רשימת קבלנים מאושרת.

הוראות הנוהל קובעות, כי לכל עבודה בהיקף כספי של 2,000 ש"ח עד 10,000 ש"ח יש לקבל לפחות שתי הצעות ולכל עבודה בהיקף כספי של יותר מ-10,000 ש"ח - לפחות שלוש הצעות. אם אי אפשר לקבל את מספר ההצעות הדרוש, מוסמכת הוועדה לאשר התקשורות עם אחד ממגישי ההצעות ועליה לנמק את החלטתה בכתב. מבדיקת 44 הסכמים לביצוע עבודות בשנת 1988 התברר, כי ל-17 עבודות שנמסרו הוגשו מספר הצעות קטן מהנדרש בנוהל. בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה שבהן אושרו 17 ההתקשוריות לא נמצאו כל הנמקות.

בהוראות הנוהל נקבע: "כאשר ההצעות התקבלו בדרך של בקשת הצעות ומשא ומתן, תקבע הוועדה נציגים מטעמה, שינהלו את המשא ומתן עם הקבלנים, ותנחה אתם באשר למידע שמותר להעביר לקבלנים במהלך המשא ומתן". נמצא, כי רוב ההצעות שנתקבלו לא הועברו ישירות לוועדה, אלא המציעים מסרו אותן ליוזמי ההתקשוריות ואלה בדקו אותן והעבירו אותן לוועדה. מתיקי ההתקשוריות עולה, כי יש שיוזמי ההתקשוריות קיימו משא ומתן עם הקבלנים, בלי שמונו לכך בידי הוועדה ובלי שקיבלו ממנה הנחיות.

בעקבות הביקורת, הודיעה מקורות למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הוראה להקפיד על מילוי הוראות הנוהל בדבר מספר ההצעות הדרושות לקיום משא

¹⁵ ראה לעיל עמ' 23.

ומתן עם הקבלנים ; לוועדה ניתנה הנחיה לקבוע את דרך הפנייה אל הקבלנים, ומי יטפל בפנייה; עליה למנות את הנציגים שישאו ויתנו עם הקבלנים; עוד פעלה מקורות להכנת רשימת קבלנים מאושרת.

נסיעות לחו"ל

לפי נוהלי מקורות, מנהל יחידה היוזם נסיעה של עובד לחו"ל נדרש להעביר את בקשתו אל מנהל יחידת ארגון ומינהל (להלן - אר"מ) ולציין את מטרת הנסיעה. מנהל אר"מ יגיש את הבקשה לאישור המנכ"ל ויצרף אליה פרטים על הנסיעה, אומדן ההוצאות, חוות דעתו והמלצתו. תנאי הנסיעה יהיו בהתאם להוראות תקשי"ר ולנהלים הקיימים במשרדים ממשלתיים. לאחר שיאושרו תנאי הנסיעה בידי המנכ"ל, יועבר הטיפול בהסדרי הנסיעה ליחידת שירותי משרד ראשי (להלן - שמר"ת).

בנוהל של מקורות נקבע, כי בתוך 14 יום ממועד שובו ארצה יגיש העובד לשמר"ת דוח מסכם על הוצאותיו בחו"ל, בצירוף קבלות וחשבוניות. מחלקת השכר ושמר"ת יבדקו את החשבוניות, יאשרו את הדוח המסכם ויעבירו אותו, בצירוף המסמכים, להנהלת החשבונות הראשית.

במסגרת הביקורת נבדקו 29 מ-35 נסיעות בתפקיד לחו"ל שהיו בשנים 1987 ו-1988. להלן הממצאים העיקריים:

1. הביקורת העלתה, כי חמישה עובדים שהו בחו"ל יומיים עד שלושה ימים יותר מהימים שאישר המנכ"ל. את האישור לשהייה נוספת בתפקיד בחו"ל נתן הסמנכ"ל הממונה על העובד. בנוהל לא נקבעו סדרי האישור של שהייה ארוכה מזו שאישר המנכ"ל.
2. לשלושה עובדים שולמו מלוא קצובות הלינה בלי שהגישו קבלות על הוצאות לינה כנדרש בנוהל.
3. לשבעה עובדים שנסעו לחו"ל שילמה מקורות הוצאות אירוח בסכומים שנעו בין 50 ל-240 דולר, בלי שדווח לה על מטרת האירוח ושמות האורחים, ובלא שצורפו קבלות.

נסיעות של עובדי נציבות המים לחו"ל, במימון מקורות

1. בעקבות בקשת נציב המים, שעוזרו יתלווה אליו לביקור במפעלי מים בצרפת ובאיטליה, אישר מנכ"ל מקורות באפריל 1987 נסיעה למשך 23 יום לעוזר, שאת משכורתו שילמה מקורות (ראה לעיל, עמ' 46). המנכ"ל הורה לחייב בהוצאה את נציבות המים, הביקורת העלתה, כי מקורות לא קיבלה התחייבות בכתב מנציבות המים לכיסוי ההוצאה.

הוצאות הנסיעה של עוזר הנציב הסתכמו ב-7,230 ש"ח. מקורות זקפה את ההוצאות לחשבון הוצאות כלליות במשרד הראשי ולא תבעה מנציבות המים את החזר הסכום. במקורות לא נמצא דיווח של עוזר הנציב על ביקוריו במפעלי המים.

2. בספטמבר 1987 הודיע מנכ"ל מקורות למנהל שמר"ת, כי נציב המים אישר את נסיעתו של עוזר הנציב למרוקו, לכנס בנושאי מים, במסגרת משלחת שיציאתה אושרה בידי שר החקלאות בהמלצת משרד החוץ. המנכ"ל אישר את הנסיעה וציין, כי הוצאות הנסיעה יוחזרו למקורות במלואן מידי נציבות המים. בבדיקה של משרד מבקר המדינה לא נמצאה התחייבות בכתב, מטעם נציבות המים או משרד החקלאות, לכיסוי הוצאות הנסיעה שהסתכמו ב-3,150 ש"ח. נציבות המים לא החזירה את הוצאות הנסיעה למקורות, למרות פניותיה בנדון.

3. בדצמבר 1988 אישר מנכ"ל מקורות את נסיעתו של עובד אחר בנציבות המים לבלגיה לשישה ימים; ואחר כך אישר הארכת השהייה לשמונה ימים; בפועל שהה העובד חמישה ימים בבלגיה וחמישה ימים באנגליה. באישור ציין המנכ"ל, כי "הנסיעה עקב תביעת נציב המים לבחינה ובדיקת ציפוי פנים בצנרת" וכי יש לחייב את נציבות המים בהוצאות. במקורות לא נמצאה התחייבות בכתב מנציבות המים לכיסוי הוצאות הנסיעה שהגיעו לכ-3,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי מקורות לא ביקשה מנציבות המים את החזר ההוצאה.

נסיעה לחתימה על הסכם לרכישת יחידת שאיבה רביעית לאתר ספיר

ב-3.7.88 אישר דירקטוריון מקורות את נסיעת המנכ"ל לחו"ל לצורך חתימה על הסכם לרכישת יחידת שאיבה רביעית לאתר ספיר. למחרת אישר המנכ"ל את נסיעתם של הסמנכ"ל לכספים והמהנדס הראשי של מקורות. כן אישר המנכ"ל את מימון נסיעתם של נציב המים ועוזרת הנציב לאותה מטרה וקבע שיש לזקוף את ההוצאות לחובת נציבות המים. בביקורת לא נמצאה התחייבות מטעם נציבות המים לכיסוי ההוצאה. מקורות רכשה לנוסעים כרטיסי טיסה לאוסטריה, לשווייץ ולצרפת והזמינה להם מקומות לינה לשלושה ימים. כן רכשה מקורות כרטיס טיסה ומטבע חוץ לרעייתו של נציב המים. על ההסכם עם יצרן יחידת השאיבה חתמו ב-14.7.88 מנכ"ל מקורות והסמנכ"ל לכספים.

הביקורת העלתה, כי חברי המשלחת לא הגישו דוחות על הוצאותיהם בחו"ל, כנדרש בנוהל. באוגוסט 1988 הוכן במקורות דוח הוצאות מרוכז, שממנו עולה כי ההוצאות הסתכמו ב-9,500 דולר; לדוח לא צורפו מסמכים.

על פי הדוח האמור, זקפה מקורות לחובת חשבון נציבות המים את הוצאות הנסיעה של הנציב, של רעייתו ועוזרת, בסך כלל של כ-12,000 ש"ח. מקורות לא ביקשה מן הנציבות החזר של הסכום. בינואר 1989 הועברו כ-6,300 ש"ח מהוצאות נסיעתו של הנציב מחשבון נציבות המים לחשבון ההשקעות ביחידה הרביעית. במקורות לא נמצאה הוראה בכתב לביצוע ההעברה.

לאחר ההעברה הסתכמה יתרת החוב בגין הנסיעה בחשבון נציבות המים בסך 5,558 ש"ח; 3,406 ש"ח לכיסוי הוצאות הנסיעה של עוזרת הנציב ו-2,152 ש"ח לכיסוי הוצאות הנסיעה של רעיית הנציב.

עוד בספטמבר 1988 פנה גזבר מקורות אל נציב המים וביקש להעביר למקורות סך של 1,900 ש"ח בגין כרטיס הטיסה והוצאות הלינה של רעיית הנציב; הסכום לא כלל את מס הנסיעות שמקורות שילמה בשבילה. ממסמכי מקורות עולה, כי לבקשת נציב המים ועל

פי סיכום עם מנכ"ל מקורות, ניתנה הוראה לחייב את הנציב רק בהוצאות הטיסה של רעייתו לווינה ובחזרה, בסך 494 דולר (800 ש"ח). בהתאם לכך הוציא הגזבר באוקטובר אותה שנה מכתב תיקון וביקש החזר בסך 800 ש"ח בלבד; ההחזר בוצע רק ביוני 1989. עד סיום הביקורת לא טיפלה מקורות בגביית יתרת החוב בגין הוצאות נסיעתה של רעיית הנציב (1,352 ש"ח) ובגין נסיעות עוזרת הנציב (3,406 ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר למקורות, שעליה לפעול לגביית החוב. מקורות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שלמרות פניות חוזרות בעל פה לנציבות המים, לא נתקבלו הסכומים האמורים ומקורות זקפה גם הוצאות אלה לעלות ההשקעה ביחידה הרביעית.

לדעת מבקר המדינה, ככלל אין מקום שמקורות תממן הוצאות נסיעה של עובדי נציבות המים. לא היתה כל הצדקה שהוצאות נסיעה של הנציב ופמלייתו ייזקפו לחשבון ההשקעה בהקמת יחידת השאיבה הרביעית.

תלונות הציבור

באוקטובר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול בפניות ובתלונות הציבור המתקבלות במקורות. במשרד הראשי טיפל במקצת התלונות דובר מקורות ובמקצתן - המבקר הפנימי. בתלונות ובפניות שהתקבלו במרחבים טיפלו עובדי המרחבים, בלי לדווח עליהן למשרד הראשי. במקורות לא היו נתונים מרוכזים על התלונות שהתקבלו ועל התפלגותן לפי נושאים.

משרד מבקר המדינה העיר למקורות, שעליה לקבוע עובד אחד או צוות במשרד הראשי שיהיה אחראי לטיפול בתלונות המוגשות למקורות וינהל מעקב אחר הטיפול בהן. בעקבות הביקורת, הוציאה מקורות בנובמבר 1990 נוהל טיפול בתלונות, ולפיו המבקר הפנימי נושא באחריות לטיפול בתלונות הציבור, לרבות אלה המוגשות באמצעות המרחבים; עליו לרכז אותן ולעקוב אחרי הטיפול בהן.

דוחות כספיים

הדוחות הכספיים של מקורות ערוכים על בסיס העלות ההיסטורית, המותאמת להשפעת האינפלציה על בסיס השינויים בכוח הקנייה הכללי של המטבע הישראלי, בהתאם לגילויי דעת של לשכת רואי החשבון בישראל, למעט התאמת עלות מפעלי המים (ראה להלן).

הדוחות הכספיים של מקורות מבוקרים בידי שני משרדים של רואי חשבון. חוות הדעת של רואי החשבון על הדוחות הכספיים של מקורות לשנים 1985 - 1989 ניתנו 10 - 21 חודשים לאחר סיום שנת הכספים. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בעניין האיחור, ניתנו חוות הדעת על הדוחות ל-31.12.91 חמישה חודשים אחרי תום שנת הכספים, ועל הדוחות ל-31.12.92 שישה חודשים לאחר תום שנת הכספים. עד סוף אוקטובר 1994 לא נסתיימה הכנת הדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים לשנת 1993.

מאזנים

להלן מובאים מאזניה של מקורות לסוף שנות הכספים 1991 ו-1992, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה; הסכומים מותאמים למדד המחירים לצרכן של חודש דצמבר 1992.

<u>31.12.1991</u>	<u>31.12.1992</u>	
(אלפי ש"ח)		
		רכוש קבוע (לאחר ניכוי פחת)
		מפעלי מים ורכוש קבוע אחר
1,942,334	2,011,898	בבעלות מקורות
		מפעלי מים שהוקמו בשביל
<u>1,721,346</u>	<u>1,676,088</u>	הממשלה וגופים אחרים
3,663,680	3,687,986	
		השקעות וחייבים לזמן ארוך
16,015	17,006	חברות בנות
<u>9,790</u>	<u>12,795</u>	חייבים לזמן ארוך
25,805	29,801	
		רכוש שוטף
63,001	58,795	מלאי ועבודות בביצוע
63,519	87,570	צרכני מים וחייבים אחרים
-	3,167	ממשלת ישראל
<u>88,650</u>	<u>12,941</u>	מזומנים
215,170	162,473	
3,904,655	3,880,260	

<u>31.12.1991</u>	<u>31.12.1992</u>	
	(א ל פ י ש " ח)	
650,735	605,777	הון עצמי
1,673,890	1,637,227	מימון נטו בגין מפלי מים שהוקמו בשביל
73,497	117,728	ממשלת ישראל וגופים אחרים
35,343	46,931	עתודה למסים נדחים
1,282,022	1,353,176	עתודות לזכויות עובדים
		התחייבויות לזמן ארוך
		התחייבויות שוטפות
33,573	32,180	בנקים
69,117	-	ממשלת ישראל
86,478	87,241	התחייבויות אחרות
<u>189,168</u>	<u>119,421</u>	
<u>3,904,655</u>	<u>3,880,260</u>	

מפעלי מים ורכוש קבוע אחר בבעלות מקורות - להלן פירוט הסעיף לסוף 1992:

<u>יתרה</u>	<u>פחות שנצבר*</u>	<u>עלות</u>	
	(א ל פ י ש " ח)		
103	107	210	מפעלי מים שהוקמו
			עד שנת 1979
			מפעלי מים שהוקמו
1,918,265	709,833	2,628,098	משנת 1979
60,192	28,752	88,944	בניינים
12,784	25,352	38,136	ציוד
<u>12,140</u>	<u>40,572</u>	<u>52,712</u>	כלי רכב
<u>2,003,484</u>	<u>804,616</u>	<u>2,808,100</u>	
8,414			תשלומים ע"ח רכוש קבוע
<u>2,011,898</u>			

* מקורות מחשבת את הפחת לפי השיעורים השנתיים האלה: מפעלי מים ובניינים 2% - 10%; ציוד 6% - 20%; וכלי רכב 16.7% - 20%.

מקורות כללה את מפעלי המים שהוקמו משנת 1979 ואילך בערכם המותאם המלא. הפחת המותאם בגינם נזקף לדוח התוצאות העסקיות.

מפעלי מים שהוקמו עד 1979 מומנו באמצעות תקבולים מצרכני מים, וכן ממענקים ומהלוואות בלי תנאי הצמדה, שקיבלה מקורות מהממשלה. בהתאם לתקנות המים (חישוב עלות המים), התשל"ו-1975, הפחת שנכלל בעלות אספקת המים חושב בערכים

היסטוריים (ראה לעיל, עמ' 15). לפיכך, מקורות מציגה גם את השקעותיה במפעלים שהוקמו עד 1979 וגם את הפחת שנצבר עליהם בערכים היסטוריים. לו הוצגו ההשקעות במפעלים אלה בערכם המותאם המלא, היתה עלות ההשקעה בהם מסתכמת ביום 31.12.92 בסך 3.7 מיליארד ש"ח, והפת הנצבר - בסך 2.5 מיליארד ש"ח.

מפעלי מים שהוקמו בשביל הממשלה וגופים אחרים - להלן פירוט הסעיף הזה לסוף שנת 1992 (באלפי ש"ח):

<u>ס"ה</u>	<u>מפעלי מים אחרים</u>	<u>מפעל המים הארצי</u>	
3,170,563	1,484,709	1,685,854	עלות מותאמת
<u>1,494,475</u>	<u>541,070</u>	<u>953,405</u>	פחת מותאם שנצבר
<u>1,676,088</u>	<u>943,639</u>	<u>732,449</u>	

מפעלי מים בבעלות המדינה (מפעל המים הארצי ומפעלי המים ביהודה, שומרון וחבל עזה, בגולן ובבקעת הירדן) נמסרו למקורות לתפעול והם חלק בלתי נפרד ממערכת אספקת המים הארצית, ומקורות כוללת אותם במאזניה.

את עלות ההפעלה והתחזוקה של מפעלים אלה (לרבות פחת היסטורי והוצאות על שיפורים וחיידושים) כוללת מקורות בדוח התוצאות העסקיות ובחשבון עלות המים, ואת התקבולים ממכירת המים המופקים מהם היא כוללת בהכנסותיה.

עד למועד סיום הביקורת, לא נחתם ההסכם בין הממשלה לבין מקורות (ראה לעיל, עמ' 17), שנועד להסדיר גם את תפעול מפעלי המים שבבעלות המדינה.

היות שמקורות אינה הבעלים של רכוש זה והיות שתקנות המים (חישוב עלות המים), התשל"ו-1975, אינן מתירות זקיפת הפחת המותאם בגינו, אלא רק את הפחת ההיסטורי, סבורה מקורות שאין זה נכון לזקוף להוצאותיה את תוספת התאמת הפחת בגין מפעלים אלה. לפיכך היא מציגה רכוש זה בדוחותיה הכספיים בצד האקטיב של המאזן (בסעיף "מפעלי מים שהוקמו עבור ממשלת ישראל וגופים אחרים"); ובצד הפסיב מוצג סעיף מעין הוני הנקרא "מימון נטו בגין מפעלי מים שהוקמו עבור ממשלת ישראל ואחרים". פירוט של שני סעיפים אלה בדוחות הכספיים ליום 31.12.92 ראה בעמוד הבא.

אילו היה הפחת המותאם של מפעלי המים שבבעלות המדינה נזקף לדוחות התוצאות של מקורות, היה הדבר מגדיל את ההפסד לשנת 1992 ב-67.3 מיליון ש"ח בקירוב. ההשפעה המצטברת של זקיפה כזאת היתה מקטינה את ההון העצמי המותאם של מקורות ב-1.5 מיליארד ש"ח בקירוב.

אלפי ש"ח

אקטיב

מפעלי מים שהוקמו בשביל
הממשלה וגופים אחרים

1,676,088

פסיב

עלות מותאמת של מפעלי מים שהוקמו בשביל הממשלה
וגופים אחרים בניכוי הפחת המותאם (ראה אקטיב)

1,676,088

(155,139)

עלות נומינלית בניכוי פחת נומינלי

1,520,949

עודף העלות המותאמת מעל העלות הנומינלית
תקבולים מממשלת ישראל ומאחרים (הסכום הנומינלי)

116,278

1,637,227

מימון נטו בגין מפעלי מים שהוקמו עבור ממשלת ישראל
ואחרים

חברות בנות - ההשקעות בחברות בנות נכללו במאזן מקורות לפי שיטת השווי המאזני. להלן
הרכב הסעיף הזה לסוף שנת הכספים 1992 (באלפי ש"ח):

מקורות בינוי ופיתוח בע"מ*	שח"מ	חברת מים שומרון בע"מ	ס"ה
מניות	49,579	364	56,116
רווחים (הפסדים) שנצברו	72,082)**	-	(61,863)
שטרי הון	-	-	250
הלוואות	22,503	-	22,503
	<u>16,642</u>	<u>364</u>	<u>17,006</u>

(*) החברה אינה פעילה; בעניין סיום פעולותיה ראה לעיל, עמ' 11.

(**) סכום ההפסד המצטבר העולה על ההשקעות בחברת הבת נכלל בסעיף התחייבויות אחרות (ראה להלן עמ'
63).

חייבים לזמן ארוך - בסעיף זה נכללו בסוף שנת הכספים 1992 כ-8.4 מיליון ש"ח,
המשקפים את החישוב שעשתה מקורות באשר לחוב הממשלה בגין מימון הקמת מפעלי

מים בשבילה, ואשר עדיין לא הוסכם עליו עם הממשלה, וכ-4.4 מיליון ש"ח חוב בגין הלוואות שקיבלו אגודת משקי הנגב ואגודת מי לטרון-איילון בע"מ למימון עבודות שמקורות ביצעה בשבילם. אגודת משקי הנגב קיבלה את ההלוואה בשנת 1979, בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן ובריבית שנתית של 7.5%, ומחזירה את ההלוואה על פי התנאים ולוח הסילוקים שנקבעו. היתרה בסוף 1992 היתה 2.4 מיליון ש"ח; בעניין החוב של אגודת מי לטרון-איילון ראה לעיל, עמ' 27.

צרכני מים וחייבים אחרים - בסעיף זה נכללו ביום 31.12.92 חובות של צרכני מים בסך 88 מיליון ש"ח: כ-54 מיליון ש"ח חובות של צרכנים חקלאיים; כ-28 מיליון ש"ח חובות של רשויות מקומיות; וכ-6 מיליון ש"ח חובות של הממשלה ומוסדות. היתרה הנקובה במאזן היא לאחר הפרשה לחובות מסופקים בסך 8 מיליון ש"ח.

עוד נכללו בסעיף זה חובות של מזמיני עבודות בסך של כ-3.2 מיליון ש"ח, חובות של עובדים בסך כ-1.2 מיליון ש"ח, חייבים שונים ויתרות חובה בסך כ-3.2 מיליון ש"ח.

הון עצמי - להלן דוח על השינויים בהון העצמי בשנת 1992 (באלפי ש"ח):

ס"ה	יתרת הפסד	קרנות	הלוואות צמיתות	הון מניות, מבקשי מניות ותקבולים ע"ח מניות	יתרה
650,735	(1,713,934)	279,932	348,262	1,736,475	ביום 31.12.91
					השתתפות צרכני מים במימון השקעות במפעלי מים
4,215	-	4,215	-	-	תקבולים מצרכנים לקרן סינון וטיוב הפסד בשנה
2,828 (38,353)	- (38,353)	2,828 -	-	-	ריבית על הלוואות צמיתות
(13,648)	(13,648)	=	=	=	ביום 31.12.92
605,777	(1,765,935)	286,975	348,262	1,736,475	

הון מניות, מבקשי מניות ותקבולים על חשבון מניות: ב-31.12.92 נכלל בסעיף זה, פרט להון המניות המותאם, סכום של כ-229.7 מיליון ש"ח - התחייבות מקורות להקצות מניות רגילות לממשלה, לסוכנות היהודית וכן לצרכני מים בגין השתתפות במימון השקעות במפעלי מים (ראה לעיל עמ' 13); סכום זה כולל כ-31.1 מיליון ש"ח - השתתפות הממשלה במימון הפסקת פעילותה של חברת הבת - מקורות, בינוי ופיתוח בע"מ (ראה לעיל, עמ' 11).

הלוואות צמיתות: בשנים 1978 - 1984 קיבלה מקורות מהממשלה הלוואות צמיתות הנושאות ריבית בשיעור של כ-4% בשנה, צמודה למדד המחירים לצרכן. בגין ההלוואות

הצמיתות משלמת מקורות ריבית והפרשי הצמדה על הריבית; הקרן תעמוד לפירעון אם תפורק מקורות.

קרנות: ב-31.12.92 נכלל בסעיף זה סך של כ-229 מיליון ש"ח - השתתפות צרכני מים במימון השקעות מפעלי מים. יתרה זו מייצגת סכומים שבגינם אין עוד התחייבות להקצות מניות ועדיין לא נקבע מה הם הזכויות שיוקנו לצרכנים בגינם. עד נכלל בסעיף זה סך של כ-58 מיליון ש"ח המייצג קרנות המיועדות לחידוש ולשיפור חלק מהרכוש הקבוע של מקורות.

עתודות לזכויות עובדים - להלן הרכב סעיף זה לסוף שנת 1992 (באלפי ש"ח):

עתודות:	
137,093	להבטחת זכויות עובדים בעת פרישה*
7,290	לפנסיה מוקדמת*
1,302	להבטחת פיצויי פיטורין של עובדי חברת בת
145,685	
98,754	בניכוי ייעודה בקופות גמל, כולל רווח שנצבר
46,931	

* ראה לעיל, עמ' 46.

התחייבויות לזמן ארוך - ב-31.12.92 נכללו בסעיף זה הלוואות שנתקבלו מהממשלה בסך של כ-1,212 מיליון ש"ח והלוואות מבנקים בסך של כ-252 מיליון ש"ח; במאזן מוצגת היתרה לאחר ניכוי חלויות שוטפות בסך 111 מיליון ש"ח. רוב ההלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאת ריבית ששיעורה הממוצע המשוקלל היה בשנת 1992 4.9%.

התחייבויות שוטפות - ב-31.12.91 היו ההתחייבויות השוטפות של מקורות לממשלה גדולות ב-70 מיליון ש"ח בקירוב מהחובות השוטפים של הממשלה למקורות. סכום זה מייצג את ההפרש בין הלוואות לזמן קצר שקיבלה מקורות מהממשלה, חלויות שוטפות של ההלוואות לזמן ארוך וחוב ריבית לבין תביעות מקורות למענקים, בעד אספקת מים ובגין עבודות שבוצעו. ב-31.12.92 היו התביעות מסוג זה של מקורות מהממשלה גדולות ב-3.2 מיליון ש"ח מחובותיה לממשלה (ראה רכוש שוטף).

התחייבויות אחרות: ביום 31.12.92 נכללו בסעיף זה כ-53.7 מיליון ש"ח התחייבויות לספקים ולקבלני משנה; כ-25.8 מיליון ש"ח לזכאים אחרים; וכן 7.7 מיליון ש"ח - הסכום שבו גדול ההפסד המותאם של חברת הבת מקורות בינוי ופיתוח בע"מ מהשקעות מקורות בה.

בעבר פיגרה מקורות בפירעון התשלומים בעד אספקת חשמל. הפיגורים נבעו, לדבריה, מקשיי נזילות עקב העברה בלתי סדירה של כספים שהגיעו לה ממשרד האוצר במסגרת

המענקים בעד אספקת מים ובגין מימון עבודות פיתוח. גם חובות של צרכני המים תרמו לקשיי הנזילות האלה.

ביוני 1990 הסתכם החוב של מקורות לחברת החשמל בסך 26.7 מיליון ש"ח ועד סוף דצמבר אותה שנה הוא הגיע ל-50.3 מיליון ש"ח. בינואר 1991 התחילה חברת החשמל לנתק את זרם החשמל למתקני מקורות ונגרמו שיבושים בהפעלתם ובאספקת מים לצרכנים. במאוס אותה שנה אישר שר האוצר למקורות הלוואה מתקציב המדינה בסך 43 מיליון ש"ח לכיסוי חובה לחברת החשמל, ומאז לא היו עוד הפסקות זרם. לפי נתוני מקורות, במועד סיום הבדיקה בנושא זה, בדצמבר 1993, לא היו לה חובות לחברת החשמל.

דוחות רווח והפסד

להלן נתוני הדוחות לשנים 1991 ו-1992, מותאמים לפי מדד המחירים לצרכן של חודש דצמבר 1992:

1991		1992		
%	אלפי ש"ח	%	אלפי ש"ח	
הכנסות				
67.0	446,431	68.5	518,863	מכירת מים
26.1	173,463	25.5	192,464	מענקי הממשלה בעד
6.8	45,417	5.9	44,791	אספקת מים
0.1	865	0.1	1,001	עבודות
100.0	666,176	100.0	757,119	הכנסות אחרות
עלויות והוצאות				
86.4	575,750	87.6	663,065	עלות המכירות
6.6	44,211	5.6	42,373	והעבודות
6.1	40,454	4.6	35,131	הוצאות כלליות
2.2	14,360	0.1	857	הוצאות מימון נטו
101.3	674,775	97.9	741,426	הוצאות אחרות
רווח (הפסד) לפני מסים				
(1.3)	(8,599)	2.1	15,693	על הכנסה
1.3	8,750	5.8	44,231	מסים על הכנסה
(2.6)	(17,349)	(3.7)	(28,538)	הפסד לאחר מס
0.2	1,064	0.3	2,682	תוצאות עסקיות של
1.3	8,750	(1.6)	(12,497)	חברות בנות
1.1	7,535	5.0	38,353	הכנסות (הוצאות) בגין
				שנים קודמות
				הפסד בשנת הדוח

הכנסות - העלייה בהכנסות מקורות ממכירת מים (בשיעור 16% בקירוב) נובעת בחלקה מגידול בכמות המים שמכרה מקורות לצרכניה, מ-932.2 מיליון מ"ק בשנת 1991 ל-1,027.5 מיליון מ"ק ב-1992, גידול של כ-10%.

עלות המכירות והעבודות - להלן הרכב הסעיף בשנים 1991 ו-1992:

1991		1992		
%	אלפי ש"ח	%	אלפי ₪	
33.2	191,256	35.5	235,537	אנרגיה לשאיבת מים משכורות, שכר עבודה והוצאות נלוות
22.8	131,379	19.9	131,745	תיקונים וחומרים
17.3	99,861	18.8	124,883	פחת על מפעלי מים
15.1	86,775	15.4	102,321	פחת על רכוש אחר
1.1	6,119	0.9	5,876	הוצאות אחרות
10.5	60,360	9.5	62,703	
<u>100.0</u>	<u>575,750</u>	<u>100.0</u>	<u>663,065</u>	

הגידול בעלויות בשנת 1992 לעומת 1991 מושפע במידה רבה מהגידול בהוצאות על אנרגיה. הגידול בכמות המים שנשאבה בשנת 1992 לעומת שנת 1991 (כ-10%) הביא לעלייה בצריכת החשמל (כ-29%) ובעלות האנרגיה לשאיבה (כ-23%).

הפחת על מפעלי מים הכלול בנתונים דלעיל חושב לפי הערך ההיסטורי של המפעלים שהוקמו לפני 1979 ושל המפעלים שבבעלות המדינה. אילו חישבה מקורות את הפחת על נכסים אלה לפי ערכים מותאמים, היה סכום הפחת ב-1992 גדל ב-142 מיליון ש"ח בקירוב.

הוצאות מימון נטו - בסעיף זה נכללו בשנת 1992 הוצאות מימון, בגין התחייבויות לזמן ארוך, בסך של 51.3 מיליון ש"ח בניכוי הכנסות מימון בסך 16.2 מיליון ש"ח, הנובעות משחיקת ערך של התחייבויות כספיות שאינן צמודות.

הוצאות בגין שנים קודמות - בסעיף זה מוצג בשנת 1992 סכום של 12.5 מיליון ש"ח בגין הפרשות לזכויות עובדים עקב השלמת העתודה לפיצויים.



1. **מקורות חברת מים בע"מ מספקת שני שלישים מצריכת המים הארצית. בחוק המים, התשי"ט-1959, הוסמכה מקורות לשמש רשות המים הארצית, ובתוקף תפקידה זה היא מפעילה את מפעל המים הארצי של ישראל (המוביל הארצי). מקורות משמשת זרוע ממלכתית בפיתוח מקורות המים וכן מטפלת בטיהור מי שופכין, בהתפלת מים מליחים ובהחדרת עודפי מים, המצטברים בחורף בכינרת, לאקוויפר החוף.**

2. בדוח זה מובאים ממצאים שהועלו בביקורת על אחדים מתחומי הפעולה העיקריים של מקורות. בבדיקה מדגמית של שלושה פרויקטים שביצעה מקורות, נמצאו ליקויים בתכנון ובביצוע. כתוצאה מהם גדלה במידה ניכרת עלות הפרויקטים ונוצרו פיגורים גדולים בהשלמתם; לא היתה מערכת דיווח סדירה על ביצוע הפרויקטים ועלותם; מערך התמחיר של מקורות לא שימש כלי פיקוח יעיל בידיה.

3. בבדיקה של עבודות תחזוקה ברשתות מים ובמכונני טיהור, שמקורות מבצעת בשביל רשויות מקומיות, הועלו גם ליקויים שהרשויות המקומיות אחראיות להם: באילת נמצאו אובדני מים גדולים ברשת העירונית; שם ובמקומות אחרים נמצא שעודפי שפכים גולמיים פרוצים ממתקני הטיהור ומזהמים את הסביבה. בעניין מכון טיהור ביבנה העלתה הביקורת שמקורות חתמה עם העירייה על חוזה להחדרת קולחי יבנה עוד באוגוסט 1986, אף על פי שידעה שבמועד האמור לא תוכל לבצע את העבודה; העבודה הושלמה רק ב-1991.

הממצאים בנושא זה מצביעים על ליקויים הן במישור המקומי והן במישור הממלכתי, שגרמו לעיכובים ממושכים בהתגברות על תקלות שיש בהן לא רק מפגע אסתטי אלא סיכון לבריאות הציבור ולטיב מקורות המים. בכך נגרם גם בזבוז של כמויות מים ניכרות, שאילו טוהרו יכלו לשמש תוספת לא מבוטלת לכמויות המים המוקצבות לשימושים חקלאיים.

עוד בדוח שנתי 41 מתחה מבקר המדינה ביקורת על ליקויים בקביעת המדיניות בנושא הביוב, בפיקוח על תפעולם ותחזוקתם של מכונני טיהור ועל העדר קביעה בעניין רמת הטיהור הדרושה של מי שפכים. הממצאים המובאים בדוח זה משלימים תמונה עגומה זו, המצביעה על מיקומו הנחות של הנושא בסדרי העדיפויות הלאומיים.

4. בדיקה שנערכה בעניין המוביל הארצי העלתה כי יש סכנה לזיהום המים במוביל, עקב מפגעים בכמה מקומות סמוכים לו, וכי לא היתה היענות נאותה לפניותיה של מקורות לחסל את המפגעים. על מקורות, כרשות מים ארצית, לפעול כדי להניע את הגורמים המקומיים והממלכתיים האחראים למניעת המפגעים לטפל בלא דיחוי בכל מצב שיש בו כדי לסכן את טיבם של המים המוזרמים באמצעות המוביל הארצי למרכזי האוכלוסייה במדינה.

5. ביקורת על סדרי המינהל במקורות העלתה את הליקויים העיקריים האלה: מקרקעין של מקורות נתפסו בידי אחרים, עקב העדר פיקוח ובשל ליקויים ברישום הזכויות של מקורות; נתגלו פגמים בסדרי מכירה והשכרה של מבנים; מקורות שילמה משכורות לעובד נציבות המים, ונשאה בהוצאות על כמה נסיעות לחו"ל של אנשי נציבות המים.

6. הכנסותיה של מקורות ממכירת מים אינן מכסות את מלוא העלויות, וההפרש מכוסה באמצעות מענקים מתקציב המדינה; לפי נתוני מקורות הגיע שיעורם של מענקים אלה בשנים 1991 - 1992 לכדי 28% מעלויות אספקת המים. סדרי התמיכה במקורות וכלל הקשרים בין הממשלה למקורות לא הוסדרו בחוזה. בעבר הוסכם בין משרד האוצר לבין נציבות המים שייקבעו כללים לחישוב עלויות המים, כדי לאפשר

חתימת הסכם בנושא זה. הדיונים בין משרד האוצר, משרד החקלאות, נציבות המים ומקורות על גיבוש כללים בעניין העלויות של אספקת המים נמשכו שנים מספר, והממשלה המשיכה לכסות את עודף העלויות של מקורות על הכנסותיה ממכירת מים; בנסיבות אלו לא היו למקורות תמריצים להתייעל.

לאחר שגם משרד מבקר המדינה התריע על כך, גובשו באוקטובר 1993 הסדרים בעניין זה, אולם הסכם טרם נחתם. בתוך כך עתרו לבג"ץ יישובים חקלאיים ואגודות מים, המתנגדים להסדרים שנקבעו בטיטת ההסכם. במועד סיום הביקורת העתירה עודנה תלויה ועומדת. יצוין כי המדינה התחייבה בבית המשפט לעכב את החתימה על ההסכם מושא העתירה אך הוסיפה והצהירה כי מאז אוקטובר 1993 פועלים המדינה ומקורות בהתאם להוראות ההסכם.

לדעת מבקר המדינה, יש להשתית את מערכת הקשרים בין המדינה למקורות על הסדר אשר יספק פתרונות הולמים לבעיות הכרוכות בתפעול ובפיתוח מערכת המים לטובת כלל האוכלוסייה והמשק הלאומי, ימריץ את מקורות לייעל את פעולותיה, ויתחשב גם באינטרסים לגיטימיים של צרכני המים ושל ספקי מים אחרים.

מבקר המדינה

ירושלים, אדר א' התשנ"ה
פברואר 1995