

דבר יו"ר הוועדה

אחרי קריאת דברי חתן פרס ישראל למפעל חיים, אפרים קישון, ביצירה "מעשה במים אחרונים", שנכתבה לפני כמעט ארבעים שנה, לא נותר לי אלא להבטיח, כי התייחסות נכונה לבעיה עשויה להניב פתרונות ותקווה.

הכנסת, בכוננה את ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים ביום ו' בתמוז התשס"א - 27 ביוני 2001, הטילה עליה, בצד המשימות החשובות, עוד שני עניינים:

1. לקבוע מי הגורמים האחראים למשבר;
2. להמליץ על פעולות דחופות וצעדי חירום (במסגרת דוח ביניים).

בעניין הראשון אנו קובעים בצורה ברורה ונהירה מי הם הגורמים האחראים למחדלים החמורים שנחשפו, אך העדפנו שלא לנקוב בשמות אישים. לאורך כל הדרך, מתוך תחושת אחריות כבדה, התרכזנו במאמץ למצוא פתרונות יישומיים למצוקה הגדולה. **לא חיפשנו "דם" - חיפשנו מים!**

מיד לאחר סדרת הדיונים הראשונה, גזנו את רעיון פרסום דוח הביניים בגלל בעיה ברוכה: פעילות ועדת החקירה גרמה בידועין או שלא בידועין להאצת קצב עבודת הממשלה בכל הקשור לנקיטת צעדי חירום נוכח המשבר במשק המים. פעילותם הנמרצת של שר התשתיות הלאומיות, אביגדור ליברמן וראש הממשלה, אריאל שרון, במסגרת תפקידו כיו"ר ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, הובילה להקמת צוות חירום בין-משרדי והחלטות מתאימות וחופפות לצעדי החירום שנסתמנו בדיוני הוועדה.

הפעילות הברוכה, כאמור, הניבה לפני שבועות ספורים תכנית ממשלתית, שעיקרה הם:

1. החלטת הממשלה מס' 1682 (חכ/32) ביום כ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002, בה דובר על:
 - (א) הרחבת היקף ההתפלה באשקלון ל-100 מיליון מ"ק לשנה;
 - (ב) סיום הליכי בחירת זכייני ההתפלה למתקנים קטנים עד 65 מיליון מ"ק לשנה, כך שההפקה בהם תתחיל עד סוף שנת 2004;
 - (ג) קידום הקמת מתקני התפלה באזור חדרה בהיקף של 100 מיליון מ"ק, כך שההפקה מהם תתחיל אף היא עד סוף שנת 2004;
 - (ד) גיבוש תכנית להפקת כמות נוספת של מים מותפלים בהיקף של 90 מיליון מ"ק עד פברואר 2005;
 - (ה) גיבוש בהקדם של הסכם לייבוא מים מתורכיה בהיקף של 100-50 מיליון מ"ק לשנה.

החלטה זאת קובעת שסה"כ הכמות המותפלת תעמוד על כ-400 מיליון מ"ק לשנה.
 2. החלטת הממשלה מס' 1740/4 ביום ט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002, המאשרת את הרפורמה בתעריפי המים לחקלאות, אשר גובשה על-ידי משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

בהינף מגל אחד קצרנו יבול נוסף: תכנית אב לפיתוח משק המים, עד שנת 2010, שאושרה על-ידי שר התשתיות הלאומיות ביום י"א באייר התשס"ב - 23 באפריל 2002. אולם בכך לא סגי - **דרשנו גיבוש תכנית לשנת 2040!**

לא כל העדויות, המחקרים והמאמרים, ששמענו או קראנו מקבלים ביטוי בדוח. למשל - תחזיותיהם של טובי המדענים בתחומי הסביבה, האקלים, הביולוגיה והאקולוגיה, המזהירים מפני תהליך מידבור הולך וגובר באגן הים-התיכון ומואץ במיוחד באזורנו - נותרו רק ברקע. לנו חשובה ההתייחסות והתוצאה הקשה: צמצום מקורות המים וצריכתם העולה. הצורך להפסיק בשלב מסוים את השאיבה מהכינרת (המאבדת 267 מיליון מ"ק מים בשנה רק מאדווי!) ולתכנן את שיקומה בעתיד (הפסקת שאיבה באופן מוחלט למשך שנה אחת לפחות).

עניינים הכרוכים וקשורים לשיקולים מדיניים מוזכרים באופן חלקי בדוח (יבוא מים מטורקיה, אספקת מים לירדן, אספקת מים לרשות הפלסטינית, שת"פ עם הרשות הפלסטינית לשימור אקוות החר, שימוש במי-ים מותפלים להגברת השת"פ האזורי) - העניין המדיני לא מצוי בתחום הטיפול של הוועדה.

וועדת החקירה הקפידה, במהלך גיבוש הסיכומים, המסקנות וההמלצות (פרקים 3 ו-4 בדוח) להציב אך אתגרים ברי השגה. בנושאים שעוררו מחלוקת בין הרשויות נקטנו עמדה ברורה כגון:

1. חקלאות - אנו מדגישים את חשיבות קיומה כערך לאומי ואסטרטגי;
2. חברת "מקורות" - אנו בעד חיזוקה, הסרת החסמים הביורוקרטיים ומיצוי הפוטנציאל הגלום בה.

המלצתנו להתקין תקנות שעת חירום נוכח מצב החירום, גובשה לאחר התלבטויות ממושכות. המשבר הוא כה עמוק והמחסור בתקופת הביניים יהיה כה חמור עד כי יכולת "קיום האספקה והשירותים החיוניים" (כלשון חוק יסוד: הממשלה, בנושא תקנות שעת חירום) מוטלת בספק רב. התקנות, תכליתן לסייע לממשלה להתגבר על הקשיים והחסמים הביורוקרטיים.

אנו מקווים כי כל הגורמים האחראים יעשו יד אחת ליישום ההמלצות ובמיוחד:

1. הקמת רשות מים מקצועית בלתי תלויה;
2. השינויים הנדרשים בחקיקה;

3. צמצום הביורוקרטיה בתחומי המחזור וההשבה (זירוז הקמת המט"שים, פתרון בעיית התמלחות והפסקת הזרמת מי-קולחין לים);
4. שיפור דרכי החינוך, ההסברה והחיסכון;
5. טיפוח מקצועות הנדסת המים, הידרולוגיה, ניהול משאבי מים וכדו', לצורך בניית עתודה מקצועית איתנה ולמען הרחבת והעמקת תחומי המחקר והפיתוח;
6. החזרת המקורות הטבעיים לרמות מפלסים מעל לקווים אדומים הידרולוגיים עד שנת 2005 ולאחר מכן - שיקום וחיזוק איתנות מקורות המים הטבעיים.

הוועדה קיימה עשרים וששה מפגשים (לרבות שני סיורים בשטח). השקענו למעלה מ-140 שעות לימוד, עדכון, דיונים וסיכומים.

אני מבקש להודות למנהלת הוועדה, הגב' סיגלית עדרי, אשר ריכזה בכשרון ובמסירות את עבודת הוועדה.

למרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) ובמיוחד לד"ר שילה הטיס רולף, אשר לא חסכה מאמץ לאורך כל תקופת עבודת הוועדה לדלות עוד ועוד נתונים ומידע, לבחון אותם ולהדריך את הוועדה לאורם. בעיני, תרומתה גדולה מאוד!

ברכותיי גם ליועצת המשפטית של הוועדה, עו"ד שגית אפיק המסורה. הוועדה נעזרה גם בגורמים מקצועיים מחוץ לכנסת:

הכלכלן, רו"ח איל הנדלר, שהשקיע מאמצים רבים לתרום תרומה מיוחדת לוועדה וד"ר ארן שלוס, מומחה למינהל, אשר תרם מניסיונו וידענותו לארגון עבודת הוועדה. אף לשניהם מסורה תודתנו.

דוד מגן
יו"ר הוועדה

ירושלים
כ"ב בסיוון התשס"ב - 2 ביוני 2002

2. הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים

2.1. הרקע להקמת הוועדה

הרקע להחלטת הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לנושא משק המים ביוני 2001, הייתה תחושת משבר הולך וגובר, בעקבות שלוש שנים שחונות וחששות שלפני תום חודשי הקיץ עלול להיווצר במדינה מחסור במי שתייה. מספר סיבות גרמו לתחושת המשבר: דיווחים על ירידה מתחת לקווים האדומים בשלושת מאגרי המים העיקריים של המדינה - הכינרת, אקוויפר ההר ואקוויפר החוף, על סכנת זיהום של מי התהום ועל התמהמהות של מקבלי ההחלטות בנקיטת הצעדים הנדרשים להתמודד ביעילות עם המצב.

2.2. ההחלטה להקים את הוועדה

בא' בסיוון התשס"א – 23 במאי 2001, הציג חבר הכנסת דוד מגן את הנושא במליאת הכנסת, כהצעה לסדר היום, וביקש שהכנסת תדון בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית "לחקירה ומציאת פתרונות למשבר במשק המים". בי"ד בסיוון התשס"א - 5 ביוני 2001, החליטה המליאה להעביר את הנושא לוועדת הכנסת ולאחר שוועדת הכנסת קיימה דיון בנושא, הביא יושב ראש הוועדה, חה"כ יוסי כץ, הצעה מטעמה, למנות ועדת חקירה פרלמנטרית לנושא משק המים וזאת בהתאם לסעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת ולפרק החמישי בתקנון הכנסת.

2.3. כתב המינוי של הוועדה

בו' בתמוז התשס"א - 27 ביוני 2001, אישרה מליאת הכנסת את הצעת הניסוח של ועדת הכנסת להקמת הוועדה, כפי שהוצגה על-ידי יו"ר הוועדה יוסי כץ, בזו הלשון:

"על-פי סעיף 22 לחוק יסוד הכנסת ממנה הכנסת ועדת חקירה לעניין משק המים וזה הרכבה:

1. דוד מגן - יו"ר
2. אופיר פינס (עבודה)
3. אברהם הירשזון (ליכוד)
4. יאיר פרץ (ש"ס)
5. אבשלום וילן (מרצ)
6. זבולון אורלב (מפד"ל)
7. אליעזר כהן (האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו)

"סמכויותיה ותפקידיה של הוועדה:

- א. לחקור מהן הסיבות שגרמו למשבר העמוק במשק המים ;
- ב. לקבוע אילו פעולות ומחדלים גרמו למשבר ;
- ג. לקבוע מי הגורמים האחראיים למשבר ;
- ד. להמליץ על פעולות דחופות וצעדי חירום ;
- ה. לבחון הצעות המבוססות על הקמת מתקני התפלה, השבת מי קולחין לחקלאות, קביעת מחירים כלכליים, לרבות קביעת מחירי המים בתעשייה וחינוך לשימוש נכון במים ;
- ו. להמליץ על פתרונות לטווח הארוך ובהם תיקוני חקיקה".

בכ"ח בתמוז התשס"א - 19 ביולי 2001, לאחר שוועדת הכנסת אישרה את הגדלת מספר חברי ועדות חקירה פרלמנטריות לתשעה, צורפו לוועדה שני חברים נוספים : עבד-אלמאלכ דהאמשה (רשימה ערבית מאוחדת) ואליעזר זנדברג (שינוי).

2.4. עבודת הוועדה

מנהלת הוועדה : סיגלית עדרי ; מזכירת הוועדה : הלן אלמליח.
לוועדה מונה סגל מייעץ, הכולל את החברים הבאים :

יועצים וחוקרים מטעם הכנסת :

ד"ר שילה הטיס רולף - אחראית על מידע ומחקר עבור הוועדה מטעם המרכז למחקר ומידע (ממ"מ) של הכנסת וכותבת הדוח ; עו"ד שגית אפיק - יועצת משפטית לוועדה מטעם הלשכה המשפטית של הכנסת ומנסחת הפרקים המשפטיים בדוח ; גבי תמר מרכוס - כלכלנית מטעם הממ"מ, מר שחר גולדמן - משפטן מטעם הממ"מ, מר אלעד ואן גלדר - חוקר מטעם הממ"מ, מר ירון פישמן - חוקר מטעם הממ"מ.

יועצים חיצוניים :

ד"ר ארן שלוס - יועץ לחברות ציבוריות, ארגונים פוליטיים וארגונים עסקיים גדולים. מכהן בתפקיד סגן דיקן בביה"ס לממשל במרכז הבינתחומי בהרצליה.
רו"ח אייל הנדלר - רואה חשבון, כלכלן, משפטן ובעל תואר שני במנהל עסקים. מתמחה בביקורת וייעוץ לחברות פרטיות וארגונים ציבוריים.

עד סוף ינואר 2002 קיימה הוועדה 24 ישיבות שבמהלכה הופיעו בפניה למעלה מ-130 עדים.¹ הוועדה קיימה גם שני סיורים : האחד במתקני המוביל הארצי של חברת "מקורות" באזור הכינרת ובאתר אשכול והשני במתקני ההתפלה וטיהור השופכין של "מקורות" באילת. בנוסף, קיבלה הוועדה ומיינה חומר כתוב רב מהעדים שהופיעו בפניה וכן גם מגורמים שלא הופיעו בפניה, וחברי הצוות המייעץ ערכו ראיונות עם מספר אנשים שלא הספיקו להופיע בפני מליאת הוועדה.

¹ ר' רשימה של העדים בנספח מס' 2

3. סיכומים ומסקנות

1. על-פי מכלול העדויות ששמעה הוועדה בישיבותיה והחומר שהוגש לה בכתב קובעת היא כי משק המים נמצא מזה למעלה משלושים שנה במשבר עמוק ומתמשך, שהגיע לאחרונה לנקודה קריטית. המשבר בא לידי ביטוי בהידלדלות מקורות המים, שגרמה לגירעון מצטבר של כ-2 מיליארד מ"ק במאגרי המים הטבעיים של המדינה.
2. תוצאה עגומה ומדהימה זאת היא פרי הבאזשים של מחדל מתמשך של הממשלות בישראל, אשר התעלמו מהכתובת הרשומה כבר שנים רבות על הקיר. המשבר לא נגרם רק בגלל השינויים האקלימיים, שגרמו לירידה בכמות הממטרים ואף לא בגלל העלייה החדה בהיקף האוכלוסין בחמישים השנים האחרונות וברמת החיים. הכישלון המהדהד הוא בעיקרו מעשה ידי אדם!
3. לאור הידע המצוי בידי המומחים בארץ ובעולם, ניהול יעיל ואחראי של משק המים יכול היה למנוע את המשבר על-ידי מציאת פתרונות יצירתיים לכל הבעיות. עיני הנושאים באחריות למשק המים, בממשלות השונות, טחו מראות את הסכנות וכשראו אותן - ידיהם קצרו מלפעול.
4. הוועדה נמנעת מלהטיל האשמה למחדל על אדם מסוים בנקודת זמן מסוימת. היו אנשים, גופים ומשרדים בזמנים שונים שטיפלו בנושא משק המים טוב יותר מאחרים. הסיבות למשבר נובעות מהתופעות הבאות:
 - (א) ריבוי הרשויות העוסקות בנושא המים, כאשר אין ביניהן חלוקת תפקידים וסמכויות ברורה, ויש ביניהן לעתים קרובות חילוקי דעות מהותיים באשר למדיניות הרצויה, המולידים קונפליקטים של אינטרסים; (ר' תתי-סעיפים 6.3.1 ו-6.3.2).
 - (ב) מאגר ההמלצות של ועדות מקצועיות וועדות פרלמנטריות, כמו גם החלטות ממשלה בנושא המים, הוא עצום ועשיר, אולם רובן לא זכו להתייחסות ולא יושמו; (ר' תתי-סעיפים 6.3.4 ו-6.3.5).
 - (ג) למרות שמאז שנות ה-80 הוכנו מספר תכניות אב מקיפות ומקצועיות לפיתוח משק המים, אף אחת מהן לא נידונה בכובד ראש במשרדים הרלבנטיים ובממשלה, וממילא לא אושרה. הוועדה קוראת לאמץ ולאשר את תכנית האב החדשה שפורסמה באפריל על-ידי נציבות המים. (ר' תתי-סעיף 6.3.5. ופרק 8)

(ד) למרות שמאז שנות ה-60 התריעו דו"חות שונים של מבקר המדינה על מחדלים וקוצר ראות בניהול משק המים, לא הוסקו מסקנות ולא הופקו לקחים. חמור במיוחד היה דו"ח מבקר המדינה על "ניהול משק המים בישראל", משנת 1990. דו"ח זה התריע על חיסול עתודות המים של ישראל ועל פגיעה קשה באיכותם. (ר' תת-סעיף 6.3.4).

5. לדעת הוועדה התופעות שנמנו בסעיף 4 לעיל, הן תוצאה של אי קיומו של תהליך קבלת החלטות מסודר, המבוסס על בלמים ואיזונים. (ר' תת-סעיף 6.3.6).
6. הוועדה דוחה את הטענה כאילו "חקלאות בזבזנית" היא שגרמה למשבר במשק המים ושאת המשבר ניתן לפתור על-ידי צמצום דרסטי בחקלאות או חיסולה. בעיני הוועדה יש לחקלאות ערך מדיני-אסטרטגי-ציוני מעבר לתרומתה הכלכלית. למרות זאת, אין ספק שחלק מקברניטי הסקטור החקלאי שגו וגרמו נזק לחקלאות ולחקלאים, כאשר מנעו במשך שנים רבות שינוי בשיטת מכסות המים ובשיטת תמחור המים לחקלאות, אשר היה מצמצם את המשבר המתמשך במשק המים. (ר' סעיף 7.4).
7. משרד האוצר, באמצעות אגף התקציבים ואגף החשב כללי, היה, למעשה, הגורם המנווט את משק המים ובמסגרת זאת קידם אותו ודאג כי יתנהל על-פי אמות מידה כלכליות. אולם, גישתו הדוחה גמישות ופתיחות כלפי רעיונות חדשניים גרמה לאיחור גדול בתכנית הקמת מתקני התפלה למי-ים בהיקפים הנחוצים. משרד האוצר הוסיף לשגות גם כשהקפיא יוזמות של חברת "מקורות" ומנע ממנה את האפשרות לתרום את תרומתה המקצועית לצמצום המשבר.
8. הוועדה מצביעה על המפנה החיובי, בניסיון להתמודד עם המשבר במשק המים ולתפוס את השור בקרניו, שחל בתקופת כהונתה של הממשלה הכ"ח. במסגרתה גרמו שר החקלאות, חיים אורון ושר האוצר, שכיהן גם תקופה מסוימת כשר התשתיות הלאומיות, אברהם בייגה שוחט, לשינוי תפיסתי בכל הנוגע לקביעת אופייה של החקלאות בישראל ולנחיצות המעבר להתפלת מי-ים.
9. הוועדה מבקשת לציין, שבמהלך כהונתה של הממשלה הכ"ט (הנוכחית) ננקטו פעולות נמרצות לטיפול במשבר במשק המים. לפני שהתפטר, החל שר התשתיות הלאומיות אביגדור ליברמן לנקוט בצעדי חירום מרשימים ויחד עם ראש הממשלה אריאל שרון, המכהן גם בתפקיד יושב ראש ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, גרם לתחילתו של שידוד מערכות שיביא - כך מאמינה ומקווה הוועדה - להבראת משק המים.

10. יוזמתם של שר החקלאות ופיתוח הכפר, שלום שמחון ושר האוצר סילבן שלום, לגיבוש הרפורמה בתעריפי המים לחקלאות, שעל-פיה יועלו בהדרגה תעריפים אלה והיטלי ההפקה, ואשר אושרה על-ידי הממשלה בט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002 בהחלטה מס' 1740, ראויה לציון מיוחד כפריצת דרך משמעותית. הוועדה בדעה כי הפיצוי לחקלאים במסגרת הרפורמה הזאת עבור עיבוד הקרקע יהיה ריאלי, מעודכן ומעוגן בחקיקה ראשית. (ר' סעיפים 7.4 ו-9.5).
11. הוועדה רואה פסול בשיטת תמחור המים לצרכן העירוני. הפער בין עלות המים לרשות המקומית לבין המחיר שהיא גובה מהצרכן אינו סביר. תקוות הוועדה היא שהפעלתו ההדרגתית של חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001 בכל הרשויות המקומיות, יביא לשינוי ממשי במצב הזה, שניתן להגדירו כעושה. (ר' סעיף 9.5).
12. פיתוח מפעלי טיהור שופכין (מט"שים) והולכת מי הקולחין לשטחים חקלאיים שם ניתן לעשות בהם שימוש, מצויים בפיגור עמוק. למרות שמשרד האוצר מוכן, לכאורה, להעמיד לרשות אלה המוכנים לפתח מט"שים מענקים נדיבים מכספי קרן האיזון אשר פעילותה הופסקה לפני שלוש שנים, חסמים בירוקרטיים וחוסר היענות מצד הרשויות ויזמים, גורמים להיקף פעילות מאכזב. אחת התוצאות היא כי ביוב גולמי ומי קולחין זורמים בכמה מקומות בארץ בכמויות אדירות אל הים. (ר' תת-סעיף 9.6.3).
13. לדעת הוועדה הכנסת גורמים פרטיים למשק המים הנה תופעה חיובית, אך היא מבקשת להזהיר, שיש תחומי פעולה שרצוי שיישאר בידו הסקטור הציבורי, כמו למשל תכנון ברמה הלאומית והאזורית, אחריות כוללת להקמת מערכות ארציות כמו צנרת, מערכות החדרה ומאגרים והכוונה ועידוד של המחקר. לעומת זאת רצוי שתחומים בהם תחרות יכולה להועיל למשק המים ולהוריד עול פיננסי מכתפי הסקטור הציבורי, ייפתחו לתחרות. אלה כוללים, בין היתר, את תחום ההתפלה ותחום טיהור השופכין. על מקבלי ההחלטות ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות בהן קיים ניסיון בנושא העברת חלקים של משק המים לידיים פרטיות. (ר' תת-סעיף 9.6.2).
14. הואיל והחלטת הממשלה מכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002, בדבר יבוא 50-100 מלמ"ק מים לשנה מטורקיה לא נבעה רק משיקולים הקשורים למשק המים, נמנעת הוועדה ממיצוי הדיון בנושא זה. (ר' תת-סעיף 9.6.4).

15. הוועדה נמנעה מלעסוק בהסכמי אספקת המים ובהפניית מי-ים מותפלים לירדן ולרשות הפלסטינית. נושאים אלה נתונים בידי הפורומים המדיניים המתאימים. יחד עם זאת, הוועדה ערה לכך שתושבי הרשות הפלסטינית ותושבי ישראל, כמו גם תושבי ירדן, סובלים ממחסור במשאב המים ולפיכך היא קוראת לדרגים המדיניים למצוא את שביל הזהב למילוי צרכי כל התושבים כאמור, באופן שוויוני והוגן.

16. הסכמי אספקת המים לירדן ולרשות הפלסטינית קשורים ונתונים בידי הפורומים המדיניים, אולם ניצול משותף של אקוויפר ההר (הצפון-מזרחי) ומניעת זיהומו שייך לתחום המקצועי ובעלת הדעה העיקרית בתחום זה צריכה להיות נציבות המים. (ר' תת-סעיף 9.7.1).

4. המלצות הוועדה

1. תקנות שעת חירום

- (א) ביום ו' באב התשס"א - 11 ביולי 2001, שבועיים לאחר כינון ועדת החקירה, הכריזה הכנסת (עפ"י יזמת הממשלה, כמידי שנה בשנה) על מצב חירום. סמוך לאותו מועד ולנוכח עומקו של המשבר במשק המים שקלה הוועדה לפרסם דו"ח ביניים ובמרכזו המלצה להתקין תקנות לשעת חירום לטיפול במשק המים. לאור המלצתה של היועצת המשפטית של הוועדה מכ"ח באלול התשס"א - 16 בספטמבר 2001, שקלה הוועדה שלא להמליץ על התקנת תקנות אלו בדו"ח הביניים שלה - דו"ח שבסופו של דבר לא פורסם.
- (ב) לאחר שמיעת כל העדויות ולנוכח החרפת המשבר במשק המים, עד כדי סכנה לאספקה סדירה של מים, סבורה הוועדה שהתנאי "...קיום האספקה והשירותים החיוניים" (כלשון חוק יסוד: הממשלה) קיים במלוא משמעותו בנסיבות העכשוויות.
- (ג) ביום כ' באייר התשס"ב - 2 במאי 2002 החליטה הממשלה בהחלטה מס' 1769, להציע לכנסת להכריז על מצב חירום בהמשך להכרזה מיולי 2001.
- (ד) לנוכח הכרזת מצב החירום וכדי להבטיח אספקה תקינה של מי שתייה לאוכלוסייה, כמו גם מים לשימושים אחרים, עד אשר יתחילו מתקני ההתפלה למי-ים לפעול ויגדל ההיצע למים גם בדרכים אחרות, ממליצה הוועדה להתקין תקנות שעת חירום ובמרכזן:
- (1) הסמכת נציב המים לצמצם הפקה, הספקה או צריכה של מים ממקורות שונים או ממקור מסוים מוגדר, כאשר התנאים ההידרולוגיים או האקלימיים מחייבים זאת;
 - (2) הסמכת נציב המים להנפיק רשיונות הפקה חדשים, מותאמים לשעת החירום, שיאפשרו לו לבצע, בהליכים מהירים, שינויים ברשיונות ההפקה על-פי שיקול דעתו המקצועי;
 - (3) הסמכת נציב המים ליזום ולפרסם מכרזים להקמת מפעלים לפיתוח מקורות מים חדשים ולקידום פרויקטים במשק המים, בנהלים מזורזים במסגרת תקציבית מאושרת, תוך שימור הסמכות המקצועית והאדמיניסטרטיבית בידי;
 - (4) הקמת ועדות תכנון מיוחדות לאישור מפעלים ופרויקטים במשק המים בנוהל קצר ומזורז כל עוד התקנות תקפות;
 - (5) הסמכת נציב המים לחבר בארות פרטיות למערכת המים הארצית ולהשמיש בארות שיצאו בעבר מכלל שימוש, במטרה לספק מים לשתייה וצריכה ביתית;
 - (6) הסמכת נציב המים להורות לרשויות מקומיות ולתאגידי מים לנהל את משקי המים ביעילות ובחסכנות, לרבות להתקין או להחליף אביזרים או מתקנים להבטחת יעילות השימוש במים;

- (7) הסמכת נציב המים להפסיק לאלתר הפקה, הספקה או צריכה של מים בכל מקרה של סכנת זיהום;
- (8) הסמכת נציב המים לפקח פיקוח מקיף, להיכנס לכל מקום ולעשות כל פעולה הדרושה להגנה על מקור מים, למטרת שמירתו והבטחת התנאים שברשיון. הנציב יוסמך להטיל עיצומים כספיים, לקיים הליכים פליליים, לסגור מקור מים ולהתלות רשיון הפקה במידה הנחוצה לעניין;
- (9) ריכוז הסמכויות החקיקתיות בענייני מים, בידי ראש הממשלה;
- (10) הסמכת ראש הממשלה, תוך התייעצות עם שר האוצר, שר התשתיות הלאומיות ושר החקלאות ופיתוח הכפר, לקבוע במשך תקופת החירום את תעריפי המים והיטלי ההפקה לשימושים שונים על-פי הצרכים.

2. תקופת הביניים

- (א) החלטת הממשלה מס' 1682 (חכ/32) בכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002, מגדירה למעשה תקופת ביניים האמורה להסתיים בפברואר 2005. במועד זה אמורה המדינה, לדעת הממשלה, לעמוד בכושר התפלה בהיקף של 400 מלמ"ק לשנה, עם אפשרות ליבוא מים בהיקף של 50-100 מלמ"ק לשנה. (ר' תת-סעיף 9.6.1.)
- (ב) הוועדה סבורה, כי הממשלה הציבה בפני עצמה אתגר נשגב וקיים ספק אם תוכל לעמוד בו בתקופה המוגדרת.
- (ג) הוועדה סבורה כי טווח הזמן להתארגנות הנ"ל יימשך עד ינואר 2006, לכל המוקדם. בתקופת ביניים זאת ראוי כי:
- (1) יינקטו צעדים מידיים לחיזוק כל אגפי נציבות המים במשאבים ובכוח אדם;
 - (2) תוגדר אי-תלותו של נציב המים, אשר יהיה נתון לפיקוחה של הממשלה באמצעות העומד בראשה בלבד;
 - (3) תוקם ותופעל ועדת שרים למשאבי טבע, חקלאות ואיכות הסביבה והיא תשקוד על בחינת תכנית האב לפיתוח משק המים עד שנת 2010, שהוגשה על-ידי נציבות המים באפריל 2002; (ר' פרק 8)
 - (4) ועדת השרים תפעל בשיתוף עם נציבות המים לגיבוש תכנית אב לטווח הארוך, עד שנת 2040;
 - (5) ועדת השרים תשקוד על ייזום והכנת חוק מים חדש; (ר' פרק 6 בהמלצות)
 - (6) ועדת השרים תעקוב אחר יישום הרפורמה בנושא תעריפי המים לחקלאות ותמיכה בשמירה על שטחים חקלאיים, שאושרה בסעיף 4 להחלטת הממשלה מס' 1740, בט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002. שיעור הפיצוי שנקבע לחקלאים במסגרת הרפורמה, יעוגן בחקיקה; (ר' סעיף 7.4.)
 - (7) ועדת השרים תכונן ועדה מקצועית לתמחור המים וקביעת היטלי ההפקה; (ר' סעיף 9.5.)

- (8) ועדת השרים תקבל דיווח שוטף על השאיבה ממאגרי המים בכל תקופת הביניים; (ר' סעיף 9.7).
- (9) ועדת השרים תקבל דיווח על הקצאות המים למגזרים השונים; (ר' תת-סעיף 9.4.1).

3. רפורמה ארגונית במשק המים

- (א) ריבוי הגופים המטפלים במשק המים ותהליך קבלת ההחלטות הפגום הנובע מכך, הוא מהגורמים העיקריים שהובילו למשבר העמוק. היחס בין גודל האחריות לבין מספר הרשויות האחראיות הוא הפוך. לוועדה הסתבר, כי ככל שנתרבו הרשויות והגופים האחראים או הקשורים לאחריות על משק המים, כך פחתה האחריות של כל אחד מהם. (ר' סעיף 7.3).
- (ב) העיקרון המוביל את הרפורמה המומלצת על-ידי הוועדה הוא צמצום עד כדי ביטול המעורבות המנהלית של הממשלה בהקצאת המים והשימוש בהם. הזיקה לממשלה תהיה באמצעות שר התשתיות הלאומיות ובשעת חירום באמצעות ראש הממשלה.
- (ג) תפקידו וסמכויותיו של כל משרד ממשלתי שיש לו נגיעה למשק המים, יוגדר בחוק.
- (ד) נציבות המים תהפוך לרשות עצמאית ומקצועית, שלא במסגרת משרד ממשלתי כלשהו. למרות שינוי זה תישאר האחריות המיניסטריאלית לגבי משק המים בידי השר לתשתיות לאומיות. תפקידה של הרשות יהיה לנהל, להסדיר ולכוון את משק המים ברמה הארצית והאזורית, בהתאם להוראות עדכניות בחוק רשות המים, מדיניות הממשלה והמלצותיה של מועצת המים.
- (ה) נציב המים, ייבחר על-ידי הממשלה, על-פי המלצת שר התשתיות הלאומיות לתקופת כהונה בת שבע שנים. בתנאים מיוחדים תוכל הממשלה להאריך תקופה זאת. הנציב יהיה איש מקצוע בתחום המים. הוא יעבוד בתאום עם מועצת המים;
- (ו) סמכויותיו של נציב המים והגוף שהוא עומד בראשה, יהיו:
- (1) אחריות כוללת לזמינות מים לכלל האוכלוסייה;
 - (2) שימור מקורות המים הטבעיים;
 - (3) תכנון ופיתוח מקורות המים;
 - (4) קביעת מכסות הפקה שנתיות לכלל מקורות המים הטבעיים, ולכל מקור בנפרד;
 - (5) הסדרת תחום האספקה באמצעות רישוי, זיכיונות ופיקוח על הספקים;
 - (6) התערבות בהסדרי האספקה במצבי מחסור, תוך מתן עדיפות לאספקת מי שתייה;
 - (7) קביעת אזורי אספקה בכל שטחי המדינה וספקי מים בכל אזור.
- (ז) במסגרת נציבות המים או רשות המים, יוקם גוף שיהיה אחראי על פרסום נתונים מלאים, מוסמכים ומעודכנים ככל האפשר בכל תחומי משק המים. (ר' סעיף 9.10).

- (ח) הוועדה ממליצה שמבנה מועצת המים כגוף מייעץ לנציבות המים ולאחר מכן לרשות המים, ישונה. מספר החברים במועצה יקטן באופן ניכר והרכבה ישתנה, כך שהמועצה תכלול מומחים ואנשי מקצוע לצד נציגים של הממשלה ונציגים של הצרכנים והמפיקים. נציגי הצרכנים יכללו את נציגי החקלאים, נציגי הצרכנים העירוניים ונציגי הגופים המופקדים על שמירת איכות הסביבה. כדי שיובטח למועצה תפקיד קונסטרוקטיבי בגיבוש המדיניות, אסור שיתקיים מצב שבו יש לקבוצה אינטרסנטית כזו או אחרת השפעה מכרעת על המלצותיה או החלטותיה; (ר' תת-סעיף 9.2.4).
- (ט) תוקם ועדה מקצועית סטטוטורית לתמחור המים, שתדון בהרחבה בנושא העקרונות לקביעת המחירים לסוגי ואיכויות המים השונים, בין אם הם מופקים על-ידי "מקורות" ובין אם הם מופקים על-ידי גורמים פרטיים ובקריטריונים לקביעת היטל ההפקה.
- לאחר שייקבעו העקרונות לתמחור המים, תהפוך הוועדה לגוף המקבל החלטות על שינויים בתעריפי המים מעת לעת. החלטותיה של הוועדה בעניין זה תהיינה סופיות ובלתי ניתנות לערעור. (ר' סעיף 9.5).
- (י) בכל שטחי המדינה ייקבעו אזורי אספקה. בכל אזור ייקבעו בעל או בעלי רשיון/זיכיון להיות ספק מים אזורי, כאשר רשויות מקומיות ותאגידי מים וביוב יהיו ספקי המים האזוריים בתחומים מוניציפליים ברורים. ספקי המים יהיו אחראים לאספקת המים לכל הצרכנים באזור שבאחריותם. הספק יחויב:
- (1) לרכוש מים בכמות המספקת לכלל דרישות הצרכנים באזור האספקה;
 - (2) לספק מים לכל צרכן באזור, בכל כמות ואיכות;
 - (3) לבנות תשתית ראויה לקיום חובות אלו;
 - (4) לספק שירותי הולכה ליצרני מים ולספקים אחרים מחוץ לאזור.

4. שינויים בחקיקה

- (א) הוועדה ממליצה על שינוי יסודי בחקיקה הקיימת בנושא המים;
- (ב) חוקי המים השונים יכונסו אל תוך אכסניה אחת - חוק המים החדש - שישקף מדיניות הגיונית וברורה בנושא משק המים;
- (ג) הנושאים הפזורים היום בתקנות ובחקיקת משנה יועברו למסגרת החקיקה הראשית, במטרה להעלות את המודעות הציבורית לגביהם ולשפר את דרכי אכיפתם; (ר' תת-סעיף 9.3.1).
- (ד) כל השינויים הארגוניים המוצעים בפרק 3 להמלצות יעוגנו בחוק, לרבות:
- (1) חיזוקה של נציבות המים והפיכתה בעתיד לרשות עצמאית;
 - (2) חיזוק מעמדו של נציב המים;
 - (3) שינוי מבני במועצת המים;
 - (4) הקמתה של ועדה מקצועית לתמחור המים;

- (5) חלוקתה של הארץ לאזורי אספקה, שבכל אחד מהם ספק או ספקי מים מורשים.
- (ה) ייקבעו בחקיקה תנאים לשמירת איכות המים ויוקצו המשאבים והאמצעים לאכיפת החוקים בתחום זה; (ר' סעיף 9.8).
- (ו) צרכי המים של הטבע יוכרו החקיקה; (ר' סעיף 9.9).

5. חברת "מקורות"

- (א) הוועדה התרשמה מפעילותה בשטח של חברת "מקורות" ומהעובדה שהחברה נערכה באופן מעשי למלא תפקיד מרכזי בכל הנוגע לפיתוח משק המים, בתיאום עם נציבות המים.
- (ב) דחיית תכניות ההתפלה, ההחלטה לעודד תחרות במשק המים ואי-הבהירות המתמשכת באשר לעתידה, פגעו בחברת "מקורות" וביכולתה להשתלב ביעילות במלאכת הפיתוח המואץ הנדרשת עתה במשק המים.
- (ג) הוועדה מברכת על ההבנות שהושגו לאחרונה בין משרד האוצר לבין חברת "מקורות" וקוראת לממשלה לחתום, בהקדם האפשרי, על ההסדר הכלכלי החדש, שגובש, כדי לאפשר ייעול החברה ושילובה בעשייה הדחופה לפיתוח משק המים. המבנה החדש של חברת "מקורות" יאפשר לה לעסוק ביזמות ובבניית מפעלי מים מכל סוג בנוסף לתפעול מתקנים ומפעלים קיימים. על משרד האוצר להסיר את ההגבלות המנהליות הנותרות המגבילות את פעילותה של החברה.
- (ד) נוכח הדחיפות ולאור ההיקפים הגדולים של העשייה הנדרשת בשנים הקרובות, חשוב שתנוצל היכולת המקצועית של חברת "מקורות" לקידום בניית מפעלי התפלה לסוגיהם ושילובם במערכת ההולכה הארצית, לפיתוח מפעלי טיהור שופכין, הולכת הקולחין ואיגום מים.
- (ה) על-פי הנתונים שקיבלה הוועדה מחברת "מקורות", במידה ויינתנו לחברה ההיתרים הנדרשים, היא תוכל להעשיר את כמות המים העומדת לרשות המשק בעוד כ-350 מלמ"ק לשנה, מעבר לתכניות שאושרו על-ידי הממשלה באמצעות התפלת עוד כ-150 מלמ"ק מים מליחים ותוספת של כ-200 מלמ"ק מי-קולחין להשקיה.
- (ו) הוועדה ממליצה לבחון מחדש את בניית המובל המזרחי, להולכת מי-קולחין ממרכז הארץ לדרומה, כפי שתוכנן על-ידי חברת "מקורות".

(ר' תתי-סעיפים 6.3.2 ו-9.2.5).

6. חיסכון במים

- (א) הוועדה קוראת לצמצם את צריכת המים באמצעים הבאים:
- (1) חינוך והטמעת הערך שאין לבזבז מים, באמצעות מערכת החינוך בכל הרמות;

- (2) נקיטת סנקציות חריפות כלפי מבזבי המים ;
- (3) תמריצים לחוסכים במים ;
- (4) פעולות הסברה באמצעות התקשורת הכתובה והאלקטרונית ואמצעי פרסום אחרים.
- (ב) נציבות המים תעודד הכנסת אביזרים חוסכי מים כדוגמת מכלי הדחה דו-כמותיים חדשים (6/3 ליטר) וחסכמים לברזים ומקלחות בדירות, משרדים ומתקנים ציבוריים ; (ר' נספח מס' 13)
- (ג) נציבות המים תעודד פיתוח והפצת טכנולוגיות של שימוש חסכוני במים ושל בנייה משמרת מים (היקוות מי-נגר עיליים) ;
- (ד) נציבות המים והרשויות המקומיות יעודדו מעבר מגינון "זולל מים" לגינון המותאם לתנאי הארץ ;
- (ה) יש ללמוד מניסיון של מדינות שהצליחו במאמציהן להגיע להישגים מרשימים בחיסכון במים על רקע מחסור. (ר' תת-סעיף 9.4.2).
- (ר' סעיף 9.4).

7. תכנית אב ותכנון

- (א) בהמשך לגיבוש תכנית אב לפיתוח משק המים עד שנת 2010, כפי שהוכנה על-ידי נציבות המים, ממליצה הוועדה להשלים בהקדם האפשרי את תהליכי גיבוש ואישור תכנית האב למשק המים לטווח הארוך עד שנת 2040.
- (ב) הוועדה התרשמה שעדיין לא נקבעה מדיניות מסודרת באשר לאגירת מים ממקורות חדשים ומיהולם במים אחרים. הוועדה ממליצה שהנושא יזכה לטיפול מהיר במסגרת ביצוע תכנית האב לפיתוח משק המים, תוך שיתוף פעולה מרבי עם חברת "מקורות" וקרן קיימת לישראל. (ר' תת-סעיף 9.7.2).
- (ג) הוועדה תומכת בביטול הדרגתי של שיטת הקצאות המים, אך ממליצה שכל עוד ממשיכה שיטת ההקצאות לחקלאות, היא תיעשה בצורה שתאפשר לחקלאים לתכנן את השנה על-פי לוח השנה החקלאי ולא על-פי לוח השנה התקציבי. (ר' תת-סעיף 9.4.1).
- (ד) הוועדה תומכת בעמדת נציב המים, כי אין להמשיך את שאיבת היתר מאקוויפר החוף. הוועדה ממליצה לפקח בקפדנות יתרה על שאיבת היתר מאקוויפר זה כמו גם משאר המאגרים הטבעיים. באשר לאקוויפר ההר, הוועדה מברכת על כך שהוקצו לאחרונה משאבים לקידוחי ניטור בו.
- (ה) הוועדה ממליצה שעם כניסת מי-הים המותפלים למערכת, תיקבע מדיניות חדשה בכל הנוגע לניהול המאגרים הטבעיים, בכלל ולשאיבה מהכינרת עבור המוביל הארצי, בפרט. (ר' תת-סעיף 9.7.1).

8. הגדלת פוטנציאל המים

- (א) הוועדה סומכת ידיה על התכנית, שהוכנה על-ידי אגף התכנון של נציבות המים, הקוראת להגיע לכושר התפלה של קרוב ל-500 מלמ"ק עד שנת 2010 ומברכת את הממשלה על החלטתה מכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002, המאשרת פרויקטים להתפלה בהיקף של 400 מלמ"ק עד ראשית שנת 2005.
- הוועדה מביעה דאגה מהאפשרות, כי נוכח אישור תכנית האב עלול להסתבר, שלא קיים כושר ביצוע מספיק לעמוד בקצב שנקבע. על כן, יש לעשות מאמץ מיוחד להגדיל את כושר הביצוע של הגופים הציבוריים והפרטיים הפועלים במשק המים.
- הוועדה רואה גם חשיבות עליונה בפעולה נמרצת, אשר תבטיח שתשתיות הצנרת וההחדרה שחייבות ללוות את הקמת מתקני ההתפלה, יתוכננו ויונחו בזמן.
- פעילות זו חייבת להתבצע בעיקר על-ידי חברת "מקורות"; (ר' תת-סעיף 9.6.1).
- (ב) הוועדה תומכת בכל התכניות להתפלת מים מליחים בכל אותם אזורים בהם הדבר כדאי מבחינה כלכלית - כלומר, עלות קידוח המים והתפלתם כדאי ויש דרישה למים אלה באזור הימצאותם, או שניתן להזרימם בקלות למערכת הצנרת הארצית או מערכות מקומיות; (ר' תת-סעיף 9.6.2).
- (ג) הוועדה רואה צורך דחוף בטיפול מקיף בנושא טיהור מי-שופכין, הקמת והפעלת מערכת שתוליך את מי-הקולחין לאזורים בהם ניתן להשתמש בהם או לאגום אותם ולהביא להתקנת תקנות בנושא איכותם.
- חשוב שיהיה גוף מרכזי אחד שיקבל את ההחלטות הנדרשות וישם אותן בזריזות ויעילות. יש צורך לקבל החלטה ברורה לגבי חלוקת הביצוע בין חברת "מקורות" לבין גורמים פרטיים; (ר' תת-סעיף 9.6.3).

9. עתודה מקצועית ומחקר

- (א) אנשי המקצוע בישראל בתחום המים, ובעיקר ההידרולוגים ומנהדסי המים שלה, היו מאז קום המדינה למובילים בעולם הכל הקשור לידע ומעוף. אולם, במרוצת השנים נתדלדל מספרם ואף אם נשמרת הרמה המקצועית הגבוהה, מתעוררת דאגה לנוכח המספר המצומצם של הצעירים הבוחרים להיכנס לתחום זה.
- נדרשות יוזמות ממשלתיות למתן תמריצים לסטודנטים לבחור בתחום המים, בכדי להבטיח תשתית אנושית מקצועית ברמה גבוהה גם בעתיד ובהיקף שיענה לאתגרים החדשים.
- (ב) הגדלת הסגל האקדמי בתחום המים יאפשר גם את הרחבת המחקר בנושאים בהם הידע הקיים אינו מספיק, כמו למשל, הוזלת הטכנולוגיות הקיימות להתפלת מי-ים ופיתוח טכנולוגיות חדשות, הידרולוגיה של המקורות הטבעיים וניהולם, טיפול בשפכים והשבתם וכדאיות ניצולם של המים הפוסיליים המצויים בכמויות בלתי נדלות בנגב.

(ג) במסגרת נציבות המים או רשות המים, תוקם מחלקה לניהול ותיאום מחקרים בתחום המים. הממשלה תעמיד לרשות המחלקה תקציב הולם וראוי לנושא המחקר בתחום המים, שיוקדש לביצוע מחקרים אמפיריים ויישומיים באוניברסיטאות השונות, במוסדות מחקר ובתעשייה, בנושאים החשובים למשק המים הישראלי והאזורי. המחלקה תפעל בשיתוף פעולה מלא עם משרד המדע, התרבות והספורט. (ר' סעיף

(.9.11

5. מצב משק המים

את מצבו של משק המים מזה כמה עשורים ניתן להגדיר כמצב של חוסר איזון בין היצע והביקוש למים, כאשר המערכת אינה מוכנה לפתור את הבעיה באמצעות מנגנון קביעת המחירים מחד, ואינה פועלת בנמרצות מספקת לעשות כן על-ידי הגדלת היצע המים, מאידך.

5.1. היצע המים

בצד של היצע המים מדברים המומחים על "פוטנציאל המים הממוצע". שהם "אותה כמות (מים) הניתנת להפקה, בממוצע רב שנתי, בלי לפגוע במקורות המים".² באשר לנתונים הנכונים של הפוטנציאל, קיימים מזה 60 שנה חילוקי דעות, כשברור שהפוטנציאל אמור לרדת במידה וכמות הממטרים קטנה, והפוטנציאל אמור לעלות כאשר נוספים מים "חדשים" ממקורות שונים כמו מים מותפלים, מים מושבים, מי שיטפונות ומים ומיובאים.

"בשנות ה-40 הייתה מחלוקת בין מומחי מים ציוניים שהעריכו את הפוטנציאל ב-3,000 מלמ"ק בשנה... לבין מומחי השירות ההידרולוגי המנדטורי שהעריכו אותו בתחום של 1,500-2,000 מלמ"ק בשנה... הדי הויכוח הזה נמשכו גם בשנות ה-50 בדיוני הוועד לתכנון המפא"ר... במבט לאחור, נראה שדווקא ההידרולוגים השמרנים של 'השלטון הזר' הם שצדקו בוויכוח על היקף פוטנציאל המים. בעשור הראשון למדינה, יש מגמה ברורה של 'הנמכת החזון הציוני' (השקיית 8 מיליון דונם ב-4,000 מלמ"ק לשנה). ככל שנאספו נתונים מדויקים יותר, כן התקרב הפוטנציאל השנתי להערכות מומחי המנדט..."³

אך עד אשר הגיעו המומחים לנתונים ריאליים, הופצו נתונים שונים ומשונים, שהשפיעו על קובעי המדיניות. כך למשל דוח מבקר המדינה לשנת 1966 קבע שפוטנציאל המים השנתי הממוצע הוא כ-1.5 מיליארד מ"ק. יש לזכור שהשנה הייתה שנה לפני מלחמת ששת הימים, ושעדיין מדובר רק על מים טבעיים.⁴ עשר שנים מאוחר יותר קבע דוח מבקר המדינה שהפוטנציאל הממוצע הוא כ-1.4 מיליארד מ"ק, כשעדיין מדובר כמעט אך ורק על מים טבעיים.⁵

בספרם המים בישראל 1962-1989, הביאו צבי גרינולד ומיכאל ביבס את הנתון של 2,323 מלמ"ק לשנה פוטנציאל המים הטבעיים (שפירים ומליחים) של ישראל (כולל השטחים) כשהם מציינים שכ-120 מאלו אינם ניתנים לניצול בשל עלותם הגבוהה. יחד עם מים מושבים הם קבעו שהפוטנציאל הוא כ-2,610 מלמ"ק.⁶ בערך "הידרולוגיה" במהדורת האנציקלופדיה העברית

² מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 37, ירושלים התשמ"ז – 1987, עמ' 543

³ אבישי בן-פורת, "מפעל המים הארצי - 100 שנות חזון ו-37 שנות ניסיון", מים והשקיה, ינואר 2002, גיליון 423, עמ' 25

⁴ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 16, ירושלים התשכ"ו - 1966, עמ' 283

⁵ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 26, ירושלים התשכ"ו - 1966, עמ' 483

⁶ צבי גרינולד ומיכאל צבי וביבס, המים בישראל 1962-1989, תל-אביב, משרד החקלאות, נציבות המים, אגף הקצאות ורישוי, 1989, עמ' 35

משנת 1993, נקבע שפוטנציאל המים של ישראל, לרבות מים מושבים הוא 2,229 מלמ"ק לפי החלוקה הבאה: 570 מלמ"ק באגם הכינרת, 1,199 מלמ"ק מי-תהום שפירים ומליחים, 135 מלמ"ק ניצול מי-שיטפונות, 325 מלמ"ק מים מושבים.⁷

בדוח שהכינה ועדה בראשותו של פרופ' אבישי ברוורמן עבור הבנק העולמי ב-1994, נכתב שפוטנציאל המים הטבעיים של ישראל הוא כ-1.6 מיליארד מ"ק, כאשר כ-60% ממנו מצוי באקוויפר ירקון-תנינים ואקוויפר החוף, כ-35% ממנו מצוי באגן נהר הירדן ו-5% במי שיטפונות.⁸

בדוח ארלוזורוב מופיע הנתון 1.6-1.8 מיליארד מ"ק. הדוח הסביר שאי-היכולת לדייק בנתון נובע, בין היתר, מקביעות לגבי מפלסים מותרים במאגרי המים השונים, הנחות לגבי המלחת המקורות לאור שינוי במפלסים והכלכליות בפיתוח מקורות מים שוליים.⁹

בהופיעו בפני הוועדה לביקורת המדינה בתחילת שנת 2000, טען נציב המים דאז, מאיר בן-מאיר, שפוטנציאל המים של ישראל הוא 1,820 מלמ"ק ועוד 100 מלמ"ק מים מליחים מותפלים - כלומר, 1,920 מלמ"ק.¹⁰ בן-מאיר חזר שוב על הנתון הזה כשהופיע בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית,¹¹ דבר שהוביל לתגובה נזעמת של נציב המים הנוכחי, שמעון טל שכתב, שהנתון של נציבות המים הוא 1,555 מלמ"ק ו"ייתכן שהסתמכותו (של בן-מאיר) על מספרים אלה הביאה אותנו למשבר כה עמוק".¹²

בתכנית האב (מעבר) שהציגה נציבות המים באפריל 2002, מוצע התרחיש הבא לפוטנציאל המים בישראל בעשור הבא, על בסיס הנתונים של העשור האחרון (ממוצע שנתי של 1,532 מלמ"ק):

⁷ האנציקלופדיה העברית, כרך שישי (1) ארץ-ישראל, ירושלים ותל-אביב, חברה להוצאת אנציקלופדיות בע"מ וספריית פועלים, תשנ"ג, עמ' 187. הערך נכתב על-ידי פרופ' אליהו רוזנטל

⁸ Ben-Gurion University of the Negev in cooperation with Tahal Consulting Engineers Ltd. *Israel Water Study for the World Bank*, August 1994, p. 2-4

⁹ נספח ב' בשאול ארלוזורוב יו"ר, דין וחשבון של הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל, תל-אביב, אפריל 1997

¹⁰ הרצאתו של מאיר בן-מאיר בפני הוועדה לביקורת המדינה כ"ה בטבת התש"ס - 3 בינואר 2000

¹¹ עדותו של בן-מאיר בפני הוועדה בכ"ד באב התשס"א - 13 באוגוסט 2001

¹² מכתבו של נציב המים, שמעון טל, שהוקרא בפני הוועדה בכ"ז באב התשס"א - 16 באוגוסט 2001

טבלה מס' 1 : תרחיש בסיסי של מאזני מים שפירים במערכת הארצית לעשור הקרוב מבוסס על נתוני העשור האחרון (מלמ"ק)

שנה/מקור	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
העשרה טבעית*	941	574	1,224	1,209	1,203	1,528	1,024	1,693	1,153
התפלת מי-ים	540	520	500	480	460	440	420	0	0
התפלת מליחים	50	50	50	50	40	30	20	10	10
ניצול אוגר	0	0	0	0	0	0	0	0	0
סה"כ מקורות	1,531	1,144	1,774	1,739	1,703	1,998	1,464	1,703	1,163

מקור : טבלה מס' 12, משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2010-2002, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 49. הובאו גם תרחישים אחרים יותר אופטימיים ופחות אופטימיים.

* בניכוי גלישות וזרימות לים. התרחיש העתיק את נתוני ההעשרה הטבעית מהעשור האחרון

5.2. הביקוש למים

בזמן שהיצע המים הטבעיים אינו גדל ואולי אף קטן, ובכדי להגדיל את ההיצע יש צורך לתפוס, לייצר או לייבא מים נוספים, הביקוש למים גדל כל הזמן, הן בגלל הגידול המתמיד באוכלוסייה¹³ והן בגלל עלייה מתמדת ברמת החיים של כל חלקי האוכלוסייה.

דוח מבקר המדינה לשנת 1966 דווח, שניצול מקורות המים מגיע "ליותר מ-80% מכלל הכמויות הפוטנציאליות של המים הטבעיים בישראל", ובשנת 1964/65 הגיע "לכדי 1.23 מיליארד מ"ק".¹⁴ לפי דוח מבקר המדינה לשנת 1976, הגיעה צריכת המים בישראל ל-1.6 מיליארד מ"ק.¹⁵ את התפתחות מצב צריכת המים בישראל משנת 1986, לפי ייעודם, ניתן לראות בטבלה מס' 2, ואת הצריכה לפי סוגי מים משנת 1993, ניתן לראות בטבלה מס' 3.

¹³ בארץ-ישראל המערבית יש היום קרוב ל-10 מיליון תושבים לעומת כ-2 מיליון בשנת 1948, ובמדינת ישראל היום יש קצת למעלה מ-6.5 מיליון תושבים לעומת כ-800,000 בעת קום המדינה

¹⁴ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 16, עמ' 284

¹⁵ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 26, עמ' 483

טבלה מס' 2 : התפלגות צריכת המים (שפירים, מליחים ושפד"ן) הכוללת, לפי ייעוד במלמ"ק

שנה/מגזר	חקלאות	בית	תעשייה	סה"כ
1986	1,125	423	104	1,652
1987	1,188	445	109	1,742
1988	1,250	500	109	1,860
1989	1,236	501	114	1,851
1990	1,162	481	106	1,749
1991	875	445	100	1,420
1992	955	490	106	1,551
1993	1,125	527	110	1,762
1994	1,144	556	114	1,813
1995	1,274	588	119	1,981
1996	1,284	662	124	2,071
1997	1,264	705	123	2,092
1998	1,365	768	129	2,262
1999	1,265	765	127	2,157
2000	1,113	794	125	2,032

עד שנת 1992 מקור הנתונים משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים, השרות ההידרולוגי, עד סתיו 2000, ירושלים מאי 2001, עמ' IV.
משנת 1993 הנתונים הם נתוני נציבות המים כפי שהוגשו לוועדה על-ידי חברת "מקורות" והם כוללים גם מי שיטפונות. הנתונים לשנת 2000 הם נתונים ראשוניים בלבד.

יש לציין שאנשי המקצוע מסתכלים על הביקוש למים בבתי מגורים ובתעשייה כביקוש קשיח, והביקוש למים לחקלאות ונוי כביקוש גמיש. בטווח הקצר ייתכן ואפשר להוריד מעט את הביקוש למים, אך בטווח הארוך הביקוש למים רק יעלה. (ר' סעיפים 7.4 ו-9.4).

טבלה מס' 3 : התפלגות צריכת המים על-פי סוגי מים

סוג מים שנה	מים שפירים	מי-קולחין	מים מליחים	מי שטפונות	סה"כ
1993	1,463	200	78	21	1,762
1994	1,491	219	84	19	1,813
1995	1,584	250	77	70	1,981
1996	1,659	270	110	32	2,071
1997	1,662	255	122	52	2,092
1998	1,796	271	135	61	2,262
1999	1,694	269	138	56	2,157
2000	1,586	262	134	50	2,032

הנתונים הם נתוני נציבות המים כפי שהוגשו לוועדה על-ידי חברת "מקורות". הנתונים לשנת 2000 הם נתונים ראשוניים בלבד

נציבות המים הציגה את התרחיש הבא לביקוש למים בעשור הקרוב, כשבתרחישי המקורות היא משתדלת להגיע לאיזון עד שנת 2010 :

טבלה מס' 4: הביקוש למים שפירים בעשור הקרוב במלמ"ק

שנה/מגזר	חקלאות	עירוני	תעשייה	טבע ונוף	סה"כ ישראל (שפירים טבעיים ומותפלים)	סה"כ ישראל (שפירים, מליחים וקולחין)	סה"כ שפירים ישראל + ירדנים ופלסטינאים*
2002	582	700	99	25	1,406	1,834	1,503
2003	577	700	100	28	1,406	1,880	1,505
2004	544	763	102	31	1,440	1,952	1,542
2005	541	800	103	34	1,460	1,995	1,565
2006	538	815	105	38	1,480	2,023	1,587
2007	535	830	106	41	1,501	2,060	1,610
2008	533	845	108	44	1,523	2,097	1,634
2009	531	860	109	47	1,545	2,135	1,658
2010	530	875	110	50	1,568	2,173	1,683

מבוסס על נתונים המופיעים בטבלאות מס' 5 ו-6 במשרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010 דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 17.

* לגבי הירדנים והפלסטינאים, מדובר רק במים שפירים שישראל מספקת להם ושהפלסטינאים שואבים מאקוויפר ירקון-תנינים

הנתונים האלה אינם כוללים מים שיש להחדיר למאגרים הטבעיים בכדי לשקמם.

5.3. שאיבת יתר

למרות הוויכוחים בין אנשי המקצוע באשר ל"קווים האדומים" באקוויפרים השונים ובכינרת (ר' תת-סעיף 9.7.1), אין ספק שבגלל הפער המתמשך בין פוטנציאל המים לבין הניצול, התבצעה שאיבת יתר, שהכניסה את המערכת לגירעון. הוויכוח בין אנשי המקצוע הוא בעיקר בשאלה אם כבר נגרם נזק בלתי-הפיך או שאפשר עוד לשקם את המאגרים השונים. בדוח המיוחד שלה על ניהול משק המים מ-1990, טענה מבקרת המדינה מרים בן-פורת, שהגירעון המצטבר בשלושת המאגרים העיקריים הגיע בסוף 1990 לכ-1.6 מיליארד מ"ק.¹⁶ גשמי הברכה של חורף 1991/92 חיסלו זמנית את הגירעון, אך כעבור מספר שנים הוא התחיל לחזור. במהלך ישיבותיה של הוועדה עלה כמה פעמים הנתון 2 מיליארד מ"ק כגירעון המצטבר כיום. נציב המים דיבר על כך שבשנת 2000/01, בגלל מיעוט הגשמים, נוצר חוסר של 500 מלמ"ק מים בהשוואה עם התכנון, אשר מתוכם ייעשה מאמץ לחסוך 200 מלמ"ק, אך השאר יסופק משאיבת יתר.¹⁷ על בסיס נתונים אלה קבע פרופ' דן זסלבסקי שיש להתחיל מיד להתפיל 500 מלמ"ק מים-לשנה בכדי למנוע את שאיבת היתר בסך 300 מלמ"ק ולייצר 200 מלמ"ק למטרות החדרה.¹⁸

¹⁶ מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל, ירושלים, התשנ"א - 1990, עמ' 53

¹⁷ עדותו של שמעון טל בפני הוועדה ב' בתמוז התשס"א - 1 ביולי 2001

¹⁸ עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

הטבלאות והגרפים הבאים מראים בצורה ברורה ביותר את בעיית שאיבת היתר.

טבלה מס' 5 : מאזן אוגר מי התהום באגן החוף במלמ"ק (נתונים עיקריים)

מילוי טבעי	החדרה	שאיבה	תוספת אוגר מחושבת	
240.84	111.75	407.57	7.31+	1996/97
242.00	126.06	420.08	0	1997/98
111.72	109.94	505.36	208.06-	1998/99
219.53	127.98	542.36	113.50-	1999/00
209.50	110.00	474.00	100.00-	2000/01

מקור : משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים, השרות ההידרולוגי, עד סתיו 1997, עד סתיו 1998, עד סתיו 1999, ועד סתיו 2000. הנתונים ל- 2000/01 נמסרו לוועדה על-ידי השרות ההידרולוגי

טבלה מס' 6 : מפלסי הכינרת במטרים ב-1 במאי וב-1 באוקטובר מאז 1945

שנה	1 במאי	1 באוקטובר
1945	-209.31	-211.29
1955	-210.18	-210.73
* 1965	-209.13	-210.06
1975	-210.08	-211.46
1985	-209.66	-211.26
1986	-211.09	-212.33
1987	-209.57	-210.57
1988	-208.84	-209.96
1989	-210.22	-212.00
1990	-211.26	-212.59
1991	-211.95	-212.72
1992	-208.80	-209.41
1993	-208.84	-209.54
1994	-209.12	-210.73
1995	-209.01	-210.55
1996	-209.60	-211.16
1997	-210.24	-211.79
1998	-210.46	-211.96
1999	-211.76	-212.95
2000	-211.92	-213.58
2001	-213.13	-214.61
2002	-213.18	** -214.88

מבוסס על משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים, השרות ההידרולוגי, ירושלים מאי 2001, עמ' 268-270. הנתונים ל-2001 נתקבלו ישירות מהשרות ההידרולוגי והנתון ל-1 במאי 2002 מתוך עיתון הארץ. מפלסים שהיו במאי מתחת ל-211 מ' ובאוקטובר מתחת ל-212 מ', מסומנים באדום. מפלסים שהיו במאי מעל 209 מ' באוקטובר מעל 210 מ', מסומנות בירוק.

* השנה לאחר הפעלת המוביל הארצי

** נתון מתוך טבלה מס' 9 משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2010-2002 דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 29

יש לציין שוועדת התפעול קבעה בתחילת מארס 2002, ש"מקורות" לא תיתן למפלס לרדת בשנת 2002 מתחת ל-214.30 מטר.

טבלה מס' 7: מאזן המים הצפוי בשנת 2002 במלמ"ק, בהנחה שתהיה שנה הידרולוגית דוגמת שנת 2001

סה"כ	אקוויפר החוף	אקוויפר ירקון- תנינים	כינרת	
525	250	170	105	מים זמינים לניצול
640	155	125	220	שאיבה ע"י "מקורות"
375	195	85	95	שאיבה על-ידי אחרים
490	155	125	210	שאיבת יתר

מבוסס על מסמך שהגישה שרה חקלאי, מנהלת מחלקת אספקת המים ב"מקורות", תחת הכותרת "סיכום ביניים לשנת 2001 ותכנון אספקת המים לשנת 2002", ליום העיון השנתי הרביעי לחינוך סביבתי במערכת החינוך בנושא: "משק המים בישראל וההשלכות במישור החינוכי" שהתקיים בבית-ברל ב-21 במארס 2002

(כאן מופיע תרשים מס' 1 : מפלס ממוצע (מ' באגני התהום בניקוז המערבי)

(כאן מופיע תרשים מס' 2 : שאיבה באקוויפר החוף)

(כאן מופיע תרשים מס' 3 : שאיבה באגן ירקון-תנינים)

6. המצב המשפטי¹⁹

6.1. החקיקה בתחום המים

רוב החוקים החשובים המסדירים את סוגיית משק המים בישראל נחקקו בשנות ה-50 ובשנות ה-60 המוקדמות, כאשר בשנת 1959 נחקק חוק המים, התשי"ט - 1959 (להלן: חוק המים), שעד עצם היום הזה הוא ההסדר המשפטי המקיף ביותר בנושא משק המים והחוק היחיד המסדיר את נושא המים בכללותו, תוך קביעת מדיניות מרחבית כוללת. 18 חוקים נוספים, המסדירים נושאים מסוימים בתחום המים, כמו למשל, חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ז-1957, חוק רשויות הנחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 וחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת) התשמ"ג-1983.²⁰ החוק האחרון שנחקק שעניינו מים, הוא חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, המאפשר לרשויות המקומיות להקים תאגידים, שתפקידם העיקרי יהיה לתת שירותי מים וביוב לתושבי הרשות, בתחום אספקת המים מחד, ואיסוף וטיהור השפכים, מאידך. לצד החקיקה הראשית קיימים תקנות וצווים רבים שנחקקו לאורך השנים במטרה לעדכן נושאים שונים, כגון מפלס המים המותר לשאיבה בים הכינרת,²¹ אופן חישוב עלות המים²² וכללים לחיסכון בשנים שחונות.²³ כמו כן, מאז שנת 1959, תוקן חוק המים מספר פעמים לשם התאמתו למציאות המשתנה.

6.2. העקרונות הבסיסיים של חוק המים

כאמור, החוק היחיד המתווה את עקרונות היסוד של ניהול משק המים בישראל הוא חוק המים. סעיף 1 לחוק המים מגלם את תכליתו של החוק ואת הנחות היסוד שבבסיסו, וקובע כי מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ. מקורות המים מוגדרים בסעיף 2 לחוק כ"מעיינות, נהרות, אגמים ושאר זרמים ומקווים של מים". למרות שניתן לפרש הוראה זו באופן רחב, הרי שבהוראה עצמה אין אזכור לים, למים מותפלים, מים מטוהרים או מים מיובאים.

¹⁹ לדיון מפורט יותר ר' מסמך של שגית אפיק, "הרקע במשפטי על-פי דיני המים", נספח מס' 9

²⁰ בנוסף למסמך בנספח מס' 9, ר' גולדמן, מ' דניס, ניהול מערכות המים – המסגרת המשפטית בישראל, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פברואר 1996

²¹ תקנות המים (קביעת המפלס המותר), התשכ"ח-1967

²² תקנות המים (חישוב עלות המים), התשנ"ב – 1991

²³ תקנות המים (שימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו - 1976

למרות שהשליטה במקורות המים בישראל נתונה בידי המדינה, הריהי מהווה נאמנו של הציבור, שכן הנחת היסוד היא שהמים מיועדים לסיפוק צרכי תושבי ישראל ולפיתוח הארץ. מעיקרון זה נובעת גם המסקנה שאין בעלות פרטית במים.

עם זאת, החוק קובע באופן מפורש שכל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם, בכפוף לשני סייגים: הסייג הראשון נובע מהוראת סעיף 5, שאוסרת על דלדולו של מקור מים ולפיכך זכותו של כל אדם לקבל מים ממקור מים עומדת לו כל עוד אין בקבלתם כדי להביא להמלחתו של מקור מים או לדלדולו. הסייג השני קבוע בסעיף 6, המונה את רשימת המטרות המקיימות את הזכות למים. המדובר ברשימה סגורה של מטרות ומשבטלה המטרה - פוקעת גם הזכות למים. המטרות המפורטות בסעיף הן: צרכי בית, חקלאות, תעשייה, מלאכה, מסחר ושירותים, ושירותים ציבוריים.

רשימת המטרות הצמודות לזכות השימוש במים, כאמור, אינה מסודרת בסדר עדיפויות מסוים. בשנת 1976 נקבע בתקנות המים (שימוש במים באזורי קיצוב) דירוג לשימוש במים באזורים המוגדרים כאזורי קיצוב, כאשר כיום ניתן לומר שכמעט כל שטחי המדינה מהווים אזור קיצוב. על פי דירוג זה עדיפות ראשונה ניתנת לשימוש לצורכי בית ושירותים. בעדיפות שניה - שימוש בתעשייה, בעדיפות שלישית - שימוש בחקלאות ובעדיפות רביעית - שימושים אחרים.

עיקרון נוסף השזור לאורכם של דיני המים בישראל הוא ההתייחסות למים כאל מוצר יקר, שיש לשמור עליו. לשם כך מוקדש פרק שלם בחוק המים שעניינו: "שמירה על המים".²⁴ הוראות חוק המים מחייבות כל אדם ואתם לנהוג במים המגיעים אליו ביעילות ובחיסכון, ולהחזיק את מתקני המים שברשותו במצב תקין על מנת למנוע בזבוז מים. בנוסף, מקנה חוק המים סמכויות לנציב המים לפעול כנגד מי שמפר כלל זה, לרבות הפסקת הפקה או הספקה או צריכה של מים, שמהווה סנקציה חמורה, בייחוד לאור חשיבותם של המים לבני האדם. כמו כן, רשאי נציב המים לנקוט אמצעי חירום להבטחת אספקת מים ולאסור על כניסה למקורות מים ולמתקני מים שונים.

בנוסף, מקנה סעיף 21 לחוק המים סמכות לשר החקלאות,²⁵ בהתייעצות עם מועצת המים, לקבוע נורמות לשימוש במים וכללים לניצולם היעיל והחסכוני, החלים על אספקת מים ועל הצרכן. החל משנת 1964 הותקנו תקנות וכללים לחיסכון במים ולשימוש יעיל במים. לאחרונה, הותקנו תקנות נוספות שעניינן צמצום השימוש במים בהשקיית גינות ושטחים ציבוריים, וכן כללים לשטיפת משטחים מרוצפים במתקנים ציבוריים ותעשייתיים וכללים לשטיפת כלי רכב במוסכים ובתחנות שירות.²⁶ עם זאת, לא קיימת מדיניות ברורה לאכיפת הוראות אלו ולצד

²⁴ חוק המים, סימן א' סעיפים 8-20

²⁵ סמכות הנתונה מאז 1996 לשר התשתיות מכוח החלטת ממשלה

²⁶ תקנות המים (השימוש במים באזורי קיצוב) (תיקון מס' 4) התשס"א - 2001 ותקנות המים (כללים לרחיצת רכב ולשטיפת משטחים מרוצפים במים) התשס"א - 2001

החקיקה הראשית וחקיקת המשנה, היה מקום לקביעת מדיניות נוקשה של אכיפה, לשם העלאת מודעות האחריות בקרב הציבור למצב משק המים ולחשיבות החיסכון בשימוש במים.

6.3. נציבות המים

סעיף 138 לחוק המים מסמיך את הממשלה למנות נציב מים על פי הצעתו של שר החקלאות (למעשה, שר התשתיות הלאומיות, בהתייעצות עם שר החקלאות). נציבות המים מהווה חלק אינטגרלי ממשרד התשתיות הלאומיות והנציב כפוף באופן ישיר לשר התשתיות הלאומיות.

משימתו של הנציב על פי החוק היא רחבת היקף: **"ניהול ענייני המים של המדינה"**. סמכותו כוללת גם תכנון ופיתוח של משק המים ומקורותיו, שמירה על המים ומניעת זיהום המים. על נציב המים מוטלת החובה להגיש למועצת המים, לפחות פעם בשנה דין וחשבון על פעולותיו. ואולם, למרות ההסמכה הנרחבת המוענקת לנציב המים בחוק המים, החקיקה העוסקת במשק המים והמציאות מלמדות כי נציב המים נאלץ להתחלק בביצוע משימתו עם גופים רבים אחרים, פעמים לשם קבלת אישורם לשם מילוי תפקידם, פעמים לשם התייעצות עימם ופעמים לביצוע המשימה ביחד אתם. שילוב זה של גופים והדרישה להתייעצות ולהסכמה של גוף מפקח נוסף מהווה מאפיין בולט בחקיקת המים. מאפיין זה יצר תוצאה שקבלת ההחלטות בנושאי המים כרוכה בהליכים בירוקרטיים רבים אשר גוזלים זמן רב ויקר ומקשים על התפקוד התקין, בייחוד בשעת משבר. (ר' גם תתי-סעיפים 7.3.1. ו-9.2.1.)

6.4. חסרונות החקיקה הקיימת

ניתן למנות מספר בעיות המאפיינות את דיני המים כפי שהם מוסדרים בחקיקה כיום. ראשית, מאחר שמעולם לא בוצעה רפורמה חקיקתית מקיפה, הרי שדיני המים מפוזרים בין חוקים שונים, דבר המקשה על איתור ההסדרה של נושא מסוים ועלול במיוחד להקשות על האזרח המעוניין להכיר את מערכת המים ולדעת מהן זכויותיו וחובותיו כצרכן פרטי או עסקי. בנוסף, כתוצאה משיטת החקיקה המסדירה נושא נושא בחוקים שונים, הרי שפעמים רבות נושאים בעלי ערך רב למשק המים, המעגנים גם סמכויות נרחבות, קבועים בחקיקת משנה. ברי כי תקנות ניתנות לשינוי תכופ יותר בהתאם לשינויי העתים. אולם נדמה כי מן הראוי שנושאים שעניינם מדיניות המים מקומם הנכון הוא בחקיקה ראשית. חקיקת המשנה בעייתית גם משום שפעמים רבות אין צורך באישורה על-ידי ועדה מוועדות הכנסת, וכך נוצר מצב שבו הציבור אינו שותף אמיתי ומלא למדיניות המים.

מאחר ועיקר החקיקה הוסדר בשנותיה המוקדמות של המדינה, הרי שפעמים רבות מדובר בחקיקה שאינה משקפת עוד את מצב משק המים בפועל. כתוצאה מכך, לא מתקבלת תמיד

תמונה אמיתית ביחס למצב משק המים מעיון בדיני המים. כך למשל, מכוח החלטות ממשלה הועברו סמכויות משרד החקלאות ששימש עד 1996 כממונה על ביצוע החוק למשרד התשתיות הלאומיות, אך עניין זה אינו משתקף בחוק המים. בנוסף מקריאת החקיקה העוסקת בדיני מים ניתן לקבל את הרושם שלנציבות המים סמכויות מרובות הן בקבלת החלטות והן בביצוען ובאכיפתן. ברם, המציאות מלמדת כי החלטותיו של נציב המים כרוכות בהליכים בירוקרטיים סבוכים שפעמים רבות עשויים להקשות על התנהלותו. (ר' תת-סעיף 9.1.5).

זאת ועוד. מאחר ועיקר החקיקה נחקק עד לשנות השישים המוקדמות, הרי שאין בה כל התייחסות לטכנולוגיות חדשניות, כגון שיטות התפלה ומים מותפלים.

7. הרקע למשבר במשק המים

7.1. כללי

בבסיסו, המשבר הנוכחי במשק המים איננו נובע מהשנים השחונות הפוקדות את אזורנו מאז ומעולם, אם כי ייתכן ומה שנקרא תהליך "התחממות כדור הארץ" או "אפקט החממה", גורם לכך שתקופות היובש תכופות וארוכות יותר מאשר בעבר.²⁷

המשבר, כפי שאנחנו מזהים אותו, נובע מכך שלמרות המציאות ההידרולוגית באזורנו, הגידול העצום באוכלוסייה בארץ-ישראל המערבית ב-50 השנים האחרונות, והעלייה ברמת החיים של כל האוכלוסיות השונות החיות באזור, לא השכילו מקבלי החלטות בתחום משק המים להביא לאיזון בין ההיצע והביקוש למים ואפשרו שאיבת יתר מתמשכת, מאז שנות ה-60.

המחדל המתמשך התרחש למרות העובדה, שקיימים בישראל הידע והיכולת למצוא פתרונות לבעיה - בין אם בצד החיסכון בשימוש במים ובין אם בצד הגדלת היצע המים באמצעות תפיסת מי גשמים ושטפונות, טיהור מי שופכין, התפלת מים מליחים, נהתפלת מי-ים ויבוא מים. נראה שהמשבר התפתח בעיקרו בגלל מערכת ארגונית ומערכת קבלת החלטות לקויות.

7.2. הרקע ההיסטורי למשבר במשק המים

את ההיסטוריה של משק המים בישראל ניתן לחלק לשלוש תקופות. היום אנו עומדים בפתחה של תקופה רביעית. במהלך תקופות אלו כיהנו נציבי המים הבאים:

טבלה מס' 8: כל נציבי המים של ישראל

1959 (לתקופה של מספר חודשים)	צבי נוימן
1977-1959	מנחם קנטור
1981-1977	מאיר בן-מאיר*
1991-1981	צמח ישי
אוגוסט 1991 - אוגוסט 1992	דו זסלבסקי
אוגוסט 1992 - נובמבר 1996	גדעון צור ז"ל
נובמבר 1996 - פברואר 2000	מאיר בן-מאיר
פברואר - יולי 2000	יעקוב אפרתי (מ"מ)
יולי 2000 -	שמעון טל

* מאיר בן-מאיר כיהן כמנכ"ל משרד החקלאות בשנים 1988-1980 - כלומר, במשך כמה חודשים כיהן בו-זמנית כנציב המים ומנכ"ל משרד החקלאות

²⁷ בשלב זה אין הסכמה בין המומחים באם אמנם אנו נמצאים בתהליך של התייבשות ומדבור אם לאו. מבין הדוברים הטוענים שאמנם מתרחשת תופעת התחממות הנו פרופ' אריה איסר, שמסר לוועדה מאמר שכותרתו "שינוי אקלים בעבר בהווה ובעתיד, והשפעתם על משאבי המים במזרח התיכון" העומד להופיע בספר מטעם המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בעריכתו של פרופ' אליהו רוזנטל, המים בישראל ובמזרח התיכון - תכנון מדיניות לקראת שנת 2020

ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים התעניינה במיוחד בהבנת אירועי התקופה השלישית (1986-2000) המהווים את הרקע המיידי למשבר הנוכחי, כשהמלצותיה לשינויים בארגון ובמדיניות מכוונים לתקופה הרביעית.

7.2.1. התקופה הראשונה – 1948-1964

התקופה הראשונה נמשכה מקום המדינה ועד הפעלת המוביל הארצי ביוני 1964. הייתה זו תקופה של עלייה מסיבית, פיתוח מואץ של החקלאות (שהגיעה בשנת 1958 לשיא של כל הזמנים - 13.5% מהתוצר המקומי הנקי²⁸) ובנייה בקצב מהיר. בשנים אלו קבעו מתכנני המים לעצמם מטרה: למצוא ולהביא לניצול את מירב מקורות המים בארץ, ולהזרים מאות מיליוני קוב מים כל שנה מהכינרת דרומה, בכדי לאפשר התיישבות גדולה בנגב. עד שנסתיימה בנייתו של פרויקט המוביל הארצי ביוני 1964, הייתה מערכת המים מבוססת על מפעלי מים מקומיים, כמות המים בשימוש הגיעה עד בערך 800 מיליון קוב לשנה ומחירם, במחירים של היום, היה כחצי שקל לקוב.²⁹ יש לציין שפרויקט המוביל הארצי לא תוכנן על בסיס כדאיות כלכלית,³⁰ אלא על בסיס האידאולוגיה הציונית של יישוב הנגב והפרחת השממה. בתקופה זו נחקק גם חוק המים (התשי"ט-1959). (ר' סעיף 6.2). יש לציין שההערכות לגבי פוטנציאל המים הטבעיים במדינה בתקופה זאת הוכחו, בדיעבד, כלא ריאליים. דוחות מבקר המדינה בשנים אלה עסקו בצורה נרחבת בנושא המים כמעט מידי שנה, אך אלה ביקרו את דרך הביצוע של הפעילות השונה במשק המים ולא את המדיניות הבסיסית שמאחוריה.³¹

7.2.2. התקופה השנייה – 1965-1985

בתקופה השנייה המשכיחה החקלאות, כמו גם שאר ענפי כלכלת המדינה, לצמוח בקצב מהיר. בשנים אלו החל להסתבר לאחראים על משק המים, שקיים חוסר איזון הולך וגדל בין מקורות המים הטבעיים של המדינה ורמת הצריכה שלהם, אך השיח המקצועי והציבורי על פתרון הבעיה התמקד יותר בנושא השבת מי שופכין (תכנית השפד"ן הייתה בשלבי תכנון והקמה), התפלה (נבדקו ו/או נוסו מתקני התפלה בשיטות שונות, אשר חלקם נכשלו על בסיס טכנולוגי וחלקם נמצאו לא כדאיים מבחינה כלכלית), ותפיסת מי גשמים ושטפונות (נמצא שבתחום זה הכדאיות

²⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1966, מס' 17, ירושלים התשכ"ז - 1967, עמ' 176

²⁹ הרצאתו של פרופ' יואב כסלו בכנס של אגודות המים שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002

³⁰ שאול ארלוזורוב טען בשיחה עם נציגת הוועדה בכ"ב בחשוון התשס"א - 8 בנובמבר 2001, שבדיעבד אפשר אולי להוכיח שהפרויקט היה גם כדאי מבחינה כלכלית

³¹ למשל, בעמודים 122-143 של דוח מבקר המדינה מס' 13, שפורסם בשנת 1963, עסק המבקר בהרחבה בביקורת על ביצוע מפעל המים הארצי

הכלכלית מוגבלת), מאשר בשאלה אם ישראל יכולה להרשות לעצמה לקיים חקלאות בקנה מידה כל כך רחב, המבוססת בין היתר על מים זולים.³²

בדוח מבקר המדינה משנת 1966, שהוכן על-ידי מבקר המדינה יצחק נבנצאל, הופיעה לראשונה התרעה על שאיבת יתר ובין השאר נאמר בו :

"הניצול ההולך וגובר של מקורות המים מגיע עתה ליותר מ-80% מכלל הכמויות הפוטנציאליות של המים הטבעיים בישראל. הפוטנציאל השנתי הממוצע נאמד בכ-1.5 מיליארד מ"ק מים, וההפקה של מים מתוקים בשנת 1964/65 הגיעה לכדי 1.23 מיליארד מ"ק. שיעור כה גבוה של ניצול, הנמשך זה שנים, מביא בהכרח לשאיבת יתר בחלק מהמקורות... שאיבת יתר של מים גורמת להמלחתן של הבארות. ניצול היתר, מצד אחד, והגידול הצפוי באוכלוסייה ובצריכת המים בבית, בחקלאות ובתעשייה, מצד אחר, מחייבים להבטיח תוספת כושר תפוקה של מים כבר בשנים הקרובות. בחישוב התוספת הדרושה הגיעו המתכננים לכמות של 324 מיליון מ"ק לשנה. כדי להבטיח את אספקת המים בכמות הדרושה בלא להזדקק לשאיבות יתר, שאין בהן אלא פתרון לזמן מוגבל ביותר,³³ פועלים הגורמים העוסקים במשק המים - נציבות המים, תה"ל ומקורות למען פיתוח מקורות מים, שנותרו עוד... גם לאחר ניצולם של המקורות הטבעיים הנותרים, על כל הקשיים וההשקעות הגדולות הכרוכים בכך, לא תעמוד לרשות המדינה כמות מים מספקת, והפער בין הכמויות המופקות לבין הדרישה ילך ויגדל, ויגיע, לפי חישובי תה"ל, עד כדי 364 מיליון מ"ק לשנה בשנת 1980... אספקת מים ממקורות מלאכותיים דורשת תהליך ייצור בדוק של כמויות גדולות בעלות סבירה, ואמצעים למימון ההשקעה הגדולה הדרושה. בקשר לשיטות השונות ליצירת מים ממקורות מלאכותיים הצביעו הגורמים הפועלים במשק המים על דרך אחת, והיא המתקת מים מלוחים..."³⁴

יש לציין שתקופה זאת, שכללה בתוכה את מלחמת ששת-הימים (1967), מלחמת יום-הכיפורים (1973) המהפך הפוליטי (1977), ומלחמת שלום-הגליל (1982), היוותה תקופת מעבר לישראל מהבחינה הערכית והאידיאולוגית כאחד, והדבר בא לידי ביטוי גם בתחום ההתייחסות למשק המים. אחת התוצאות של השינוי הזה הייתה ירידה חדה בתקציבי הפיתוח למשק המים החל מתקופת כהונתו של יורם ארידור כשר האוצר, כשב-1980 היה תקציב הפיתוח של הנציבות 70 מיליון דולר (שמתוכם 10 מיליון הוצאות קבועות) ובשנת 1986 הוא היה רק 30 מיליון.³⁵

7.2.3. התקופה השלישית – 1986-2000

התקופה השלישית התחילה בשנים השחונות של אמצע שנות השמונים והפעלת המדיניות הכלכלית החדשה של ממשלת האחדות הלאומית ב-1985 (שבין היתר הביאה למשבר חמור במסגרות ההתיישבות החקלאית השונות), ונסתיימה עם החלטת הממשלה להכין את מכרזי

³² באמצע שנות ה-70 צרכה החקלאות 80% מכמות המים השפירים במדינה, וכבר דובר על כך שיש לקבוע למים מחיר עלות, אך הוויכוח היה עדין בחיתוליו. ר' למשל הוועדה לעקרונות מדיניות פיתוח משק המים, סיכום והמלצות, ירושלים, מארס 1975, המביא את המלצות ועדת יעקובי לבדיקת חקיקת המשנה למחירי המים במדינה משנת 1971, בעמ' 20-31 (המסמך נמסר לנציגת הוועדה על-ידי מנחם קנטור)

³³ הפתרון "לזמן מוגבל ביותר" עדיין נמצא בתוקף 36 שנים לאחר שנכתב הדוח הזה

³⁴ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 16, ירושלים, התשכ"ו - 1966, עמ' 283-284

³⁵ ר' למשל כתבה של עמירם כהן, "מילאו פיהם מים", על המשמר, 22 באוגוסט 1986

- ההתפלה ויבוא המים הראשונים, כשדגש מיוחד מושם על הגדלת תפקידם של גורמים עסקיים בפיתוח משק המים. במהלך שנים אלו:
- * התרחשו שלושה מקבצים של שנות בצורת ומחסור חמור במים - 1985-1986, 1989-1991 ו-1999-2000 (שנמשך גם בשנת 2001);
 - * פורסמו שתי תכניות אב למשק המים (1988 ו-1997), תכנית לארגון משק המים (דוח ארלוזורוב משנת 1997) ומספר דוחות בנושא מי-הקולחין;
 - * הטיפול במשק המים עבר ממשרד החקלאות למשרד התשתיות הלאומיות (בשנת 1996), גדל מספר משרדי הממשלה המטפלים בהיבטים שונים של משק המים ונתקבלו אין ספור החלטות ממשלה בנושא המים;
 - * שלוש ועדות כנסת המליצו המלצות לגבי שינויים במדיניות. ועדת המשנה של ועדת הכספים וועדת הכלכלה של הכנסת לעניין מחירי המים בוטלה;
 - * מבין שלושת עמודי התווך של ניהול משק המים בישראל חברת תכנון המים של ישראל - תה"ל - הופרטה, חברת "מקורות" נכנסה למשבר ארגוני וכספי ממנו לא הצליחה לצאת עד עצם היום הזה, וכוחה של נציבות המים הידלדל;
 - * התפתח ויכוח עקרוני בין הכלכלנים ומשרד האוצר מחד, והלובי החקלאי, מאידך בנושא המים לחקלאות;
 - * התחילו לדבר על תכניות מים אזוריות במסגרת תהליך השלום במזרח התיכון.

אך שום דבר מהותי לא השתנה - שאיבת היתר נמשכה, מצב המאגרים החמיר (למרות שגשמי הברכה של חורף 1991/92 שיפרו את המצב לתקופת מה), סכנת זיהום מקורות המים גדלה, הויכוחים נמשכו ולא נראה היה שיש למישהו במערכת הפוליטית או המקצועית את הרצון או הכוח להתמודד ברצינות עם מכלול הבעיות.

7.2.4. פיתחה של התקופה הרביעית

התקופה הרביעית נפתחה עם הוצאת המכרזים הראשונים להקמת מתקני התפלת מי-ים בשיטת ה-BOT וה-BOO ולהובלת מים מטורקיה, ונמשכה בצעדי חירום שונים להתמודד עם המחסור הצפוי במים.

ביוני 2001 הוקמה ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים בכדי לחקור את הסיבות למשבר ולהמליץ המלצות על הפעולות שעל הממשלה לנקוט בהם בכדי לטפל במצב החירום ובכדי לצאת מהמשבר. (ר' פרק 2).

מאז יוני 2001 חלו מספר התפתחויות חשובות. ביי"ד בניסן התשס"ב - 27 במארס 2002, חתמו משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר על מסמך שכותרתו "מדיניות חקלאית חדשה - רפורמה בתעריפי המים" - מסמך שעניינו השוואה הדרגתית של מחירי המים שמשלמים החקלאים לאלו שמשלמים שאר הסקטורים במשק, תוך פיצוי החקלאים באמצעות סובסידיה לשימוש בקרקעות למטרות חקלאיות (או כפי שנאמר במסמך: "תמיכה לשם שמירה על שטחים

חקלאיים"). המסמך אושר על-ידי הממשלה למחרת היום.³⁶ בתחילת אפריל 2002 אישרה הממשלה גם תכנית להתפלת 400 מלמ"ק מי-ים.³⁷ ואולי חשוב מכל, באפריל 2002 פרסם האגף לתכנון בנציבות המים "תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010", שהוכן ביוזמת שר התשתיות הלאומיות. התכנית מנסה להתמודד עם מכלול הבעיות העומדות בפני משק המים. (ר' פרק 8).

7.3. המבנה הארגוני ותהליך קבלת החלטות

ריבוי משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים והציבוריים המטפלים בנושא משק המים היווה מאז קום המדינה בעיה, וככל שעברו השנים מספרם הלך ורב. כיום יש משרדים המטפלים בנושא המים מכוח החוק, אחדים המטפלים בנושא המים מסיבות פונקציונליות ואחרים המטפלים בנושא בגלל אינטרסים כאלה ואחרים. ריבוי המשרדים, והיעדר היררכיה ברורה ביניהם בכל הנוגע לקביעת מדיניות בנושא המים, גורמים לעתים קרובות לא רק לכפילויות ו/או לקונפליקטים, אלא גם לקשיים בקביעת מדיניות ברורה וקוהרנטית ובביצוע החלטות ממשלה בנושא. פרופ' אבישי ברורמן תאר את המצב במלים הבאות:

"הכשל של ישראל הוא כשל מערכתי. ישראל הגיעה למצב שהיא מדינה שאינה מסוגלת לתפקד בביצוע של פרויקטים ציבוריים... סיבה אחת שהגענו למצב, שיש לנו גיהנום ביורוקרטי. יש לנו כל כך הרבה שרים וכל כך הרבה אחראים, שאף אחד איננו מצליח לחתוך את הקשר הגורדי".³⁸

7.3.1. משרדי הממשלה המטפלים בנושא המים³⁹

משרד התשתיות הלאומיות הוקם בשנת 1996. עם הקמתו הועבר אליו ממשרד החקלאות הטיפול במשק המים, למעט נושאים אשר היו בסמכותם של משרדי ממשלה אחרים. כן גם הועברו אליו ממשרד החקלאות נציבות המים ומינהלת הכינרת. למשרד התשתיות הלאומיות אמורה להיות השפעה מכרעת על קביעת מדיניות המים של ישראל, והוא זה שאחראי לייצוג הנושא כלפי הממשלה ולהתקנת תקנות בתחום. אולם, משרדי ממשלה אחרים יכולים לעמוד בדרכו, כמו גם ועדת הכספים וועדת הכלכלה של הכנסת. יש לציין שחוק המים עדיין לא מכיר במשרד התשתיות הלאומיות כאחראי למשק המים וכל הסמכויות שהועברו לידי הועברו בתוקף החלטת ממשלה בלבד.

³⁶ החלטת ממשלה מס' 1740 מיום ט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002

³⁷ החלטת ממשלה מס' 1682 (חכ"ב/32) מכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002

³⁸ עדותו של פרופ' אבישי ברורמן בפני הוועדה בי' באב התשס"א - 30 ביולי 2001

³⁹ המידע בפרק זה מבוסס, בין היתר, על דליה הראל, ד"ר יוסף דרייזין ונתן מאיר, המים כמשאב לאומי בראיה אינטגרטיבית, תל-אביב, כסלו תש"ס - דצמבר 1999, ועל אלעד ואן גלדר, חלוקת סמכויות במשק המים, ירושלים, המרכז למחקר ומידע של הכנסת, כ"ג באלול התשס"א - 11 בספטמבר 2001

ביוני 2001 הוקם במסגרת משרד התשתיות הלאומיות מטה חירום למשק המים. תפקידו המרכזי של המטה הוא להיפגש מידי שבוע בראשותו של השר ובהשתתפות נציגי כל המשרדים והגופים הנוגעים בדבר, לקבל החלטות ולעקוב אחרי ביצועים ברמת המיקרו, ובמידת הצורך לדון בנושאים ברמת המקרו.

משרד החקלאות היה אחראי למשק המים מקום המדינה ועד 1996 כאשר הוקם משרד התשתיות הלאומיות. כיום אחראי המשרד על חלוקת הקצבות המים לחקלאות ולתעריפי המים לחקלאות. מכיוון שהחקלאות היא עדיין צרכן המים הגדול ביותר (מים שפירים, מים מליחים ומי-קולחין), כמעט ואי אפשר לשנות דבר במדיניות המים ללא שיתוף פעולה של המשרד, שבמידה מסוימת מיצג את האינטרסים של החקלאים. היה זה שר החקלאות שיזם את ההסכם שנחתם על-ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר עם משרד האוצר ואושר על-ידי הממשלה בסוף אפריל 2002, בדבר רפורמה מרחיקת לכת בתעריפי המים לחקלאות - רפורמה הפותחת עידן חדש במשק המים. (ר' סעיף 9.5).

משרד האוצר משחק תפקיד מרכזי במשק המים באמצעות שניים מאגפיו: אגף התקציבים, שבידיו לאשר או למנוע תקציבים למשרדים השונים העוסקים במים ולחברת "מקורות" (ר' תת-סעיף 9.2.5), ואגף החשב הכללי שבידיו הפיקוח על ההוצאות הממשלתיות בתחום המים והאחריות על הוצאת מכרזים. (ר' למשל תת-סעיף 9.6.1. על המכרזים להתפלת מי-ים ותת-סעיף 9.6.4. על המכרז ליבוא מים מטורקיה). **משרד האוצר שיחק במשך שנים רבות תפקיד מרכזי ולא תמיד קונסטרוקטיבי, במאבק לביטול מכסות המים לחקלאות וסבסוד החקלאות באמצעות מחירי המים, ובקביעת לוח הזמנים והתנאים לפיתוח מפעלי טיהור מי-שופכין ולתחילת התפלת מי-ים בקנה מידה גדול בישראל.** מאז שנות ה-70 מוביל משרד האוצר את הוויכוח בעד ניהול משק המים על בסיס כלכלי טהור - כלומר על בסיס כללי היצע וביקוש.⁴⁰ ניתן גם לראות את גישת משרד האוצר לנושא המים כגישה גזברית טהורה, שאיננה לוקחת בחשבון אינטרסים לא כלכליים, כמו אידאולוגיה או אינטרסים של מדיניות חוץ. במסגרת תפקידו המוביל של שר האוצר בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, המטפלת, בין היתר, בנושא משק המים, יכולה להיות לו השפעה גדולה על החלטות המתקבלות בממשלה בנושא.

המשרד לאיכות הסביבה הוקם בשנת 1991, ונמסרו לידי נושאי שמירת משאבי הטבע ומניעת זיהומם, לרבות זיהום המים וטיפול בביוב. ממשרד החקלאות הועברו לאחריותו הטיפול באיכות המים, בניטור נחלים, חוק הרשויות המקומיות והביוב וחוק רשויות הנחלים והמעיינות. ממשרד הבריאות הועברו לאחריותו הטיפול בביוב, למעט קביעת סטנדרטים ואישור תכניות. למרות האמור לעיל, יש לציין שסמכויות הביצוע בכל התחומים האלו נמצאות בידי נציבות המים.

⁴⁰ ר' למשל דוד בועז, "המחירים כמעוותי הקצאת משק המים", הרבעון לכלכלה, כרך כ"ג, חוברת 91, דצמבר 1976, ורן מוסינזון, תקציב משק המים - מבט כולל ורב-שנתי, ירושלים, אגף התקציבים במשרד האוצר, אוקטובר 1986

משרד הבריאות אחראי לאיכות מי-השתייה לציבור ולהפרדה נאותה של מי-הביוב ממי-השתייה. המשרד קובע גם את הכללים להשקיה במי-קולחין בכדי להגן על קידוחי מי-שתייה ועל הים מפני זיהום מביוב, ובכדי לפקח על איכות הפירות והירקות המושקים בקולחין.

משרד הפנים מטפל בנושאים הקשורים למים במסגרת אחריותו על הרשויות המקומיות, וכל הקשור לנושא רשת הביוב, מתקני טיהור השופכין ואגמי אגירה בהן. יש למשרד הפנים גם את היכולת למנוע אישור תכניות בנייה של 200 יחידות דיור ויותר, לפני הטיפול בנושא הביוב.

משרד המדע, התרבות והספורט אחראי, בין היתר, על עידוד המחקר בתחום המים והסביבה. למרות האמצעים המוגבלים העומדים לרשותו, פועל המשרד להגביר את המודעות לצורך להגדיל את המימון הממשלתי למחקרים בתחום המים המשתלבים בסדר היום של מותכני משק המים בישראל.

למשרד התעשייה והמסחר, למשרד והשיכון והבינוי ולמשרד התיירות נגיעה לנושאי מים הקשורים לתחומי אחריותם.

משרד החוץ שיחק תפקיד פעיל בעבר בתחום המים בכל הקשור לניסיונות התיווך של ארה"ב בין ישראל לשכנותיה בנושא חלוקת מי-הירדן, ובסיוע אמריקני וסיוע חוץ אחר בפיתוח משק המים בישראל. מאז ועידת מדריד באוקטובר/נובמבר 1991 שותף משרד החוץ בכל פעילות שיתוף הפעולה האזורי הרב-צדדית והדו-צדדית בנושאי מים - לא תמיד בתיאום מלא עם הגורמים האחרים במשק המטפלים בנושא המים.

משרד הביטחון היה ונשאר, במידה מסוימת, מעורב בנושא אספקת מים לפלסטינאים ולמתיישבים היהודים ביהודה, שומרון וחבל עזה. למשרד הביטחון יש גם אינטרס מובהק שמדינת ישראל תגיע להסכם עם ממשלת טורקיה בדבר יבוא מים מארץ זו. (ר' תת-סעיף מס' 9.6.4).

משרד ראש הממשלה יכול להיות מעורב בנושאים הקשורים במים ולהשפיע על המדיניות בתחום, בתוך המדינה ובמישור הבינלאומי, במידה וראש הממשלה מעוניין בכך. לפני מספר חודשים הוקמה במסגרת המשרד ועדה להסרת חסמים במשק המים בראשות סגן מנכ"ל המשרד, ובמארג הוקם צוות מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בכדי לבחון את כל האופציות בנושא יבוא המים מטורקיה.

משרד הדתות מעורב בנושא המים כאשר הוא עומד על כך שלא יישאבו מים מהכינרת למוביל הארצי חודשיים לפני חג הפסח, מסיבות של כשרות.⁴¹

⁴¹ דבריו של ד"ר יוסי דרייזין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002

קיימים לפחות ארבעה גופים שבאמצעותם אמור להתבצע תיאום בין המשרדים השונים בנושא המים :

1. ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בראשות ראש הממשלה, שבו מתקבלות החלטות מדיניות ברמה האסטרטגית ;
2. צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, שהוחלט על הקמתו בהחלטת ממשלה באפריל 2001 בכדי לקדם את הנושאים השונים שהממשלה החליטה עליהם לגבי משק המים,⁴² ופועל כמטה חירום למשק המים בראשותו של שר התשתיות הלאומיות.
3. צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שגם על הקמתו הוחלט בהחלטת הממשלה באפריל 2001, הפועל כוועדה להסרת חסמים במשק המים⁴³ בראשותו של סגן מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
4. צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לנושא יבוא המים מטורקיה.

7.3.2. גופים נוספים הפעילים בתחום משק המים

בנוסף לגופים הממשלתיים האלה, העוסקים בנושא המים בישראל, קיימים גופים נוספים הממלאים תפקידי מטה וביצוע בתחום המים בישראל.

נציבות המים, הפועלת המסגרת משרד התשתיות הלאומיות, ממלאת תפקיד מרכזי בתחום קביעת מדיניות המים של ישראל ודאגה לביצועה. סמכויות נציבות המים והעומד בראשה מוקנות להם על-ידי חוק המים (ר' סעיף 6.2), ונציב המים הוא האחראי על הפעלתו של החוק. מבין הסמכויות של נציבות המים על פי החוק: השמירה על מקורות המים, שעל פי החוק הם בבעלות המדינה; מניעת זיהום המים; קביעת נורמות וכללים לשימוש במים; והסמכת תאגידי להקים ולהפעיל מפעלי מים ארציים ואזוריים. למרות סמכויותיו הרבות על פי חוק, ידיו של נציב המים לעתים קרובות כבולות כשהדבר מגיע לביצוע וזאת בשל ריבוי הרשויות המטפלות בנושא. מעמדו של נציב המים נפגע גם משום שבעבר לא כל הנציבים נתמנו על בסיס מקצועי.⁴⁴ (ר' גם תת-סעיף 9.2.1).

"מקורות" הנה חברה, שנוסדה ב-1937 על-ידי ההסתדרות הכללית, הסוכנות היהודית וקרן קיימת, בכדי להקים מפעלי מים עבור היישוב היהודי. מאז קום המדינה פועלת "מקורות" כחברה ממשלתית. במשך שנים היוותה צלע במשולש נציבות-תה"ל-מקורות, שיחד ניהלו את

⁴² החלטת ממשלה מס 115(חכ2) מכ"ה בניסן התשס"א - 18 באפריל 2001

⁴³ הכוונה היא לטיפול בבעיות המונעות קבלת החלטות במשק המים

⁴⁴ בכל העדויות שנשמעו בוועדה, לא הייתה אחת שחלקה על מקצועיותו או על חוסר משוא הפנים של נציב המים הנוכחי

משק המים של ישראל, עד שהוחלט להפריט את תה"ל (ר' להלן). "מקורות" אחראית לאספקת למעלה מ-60% מהמים בארץ, לרבות כמעט כל הצריכה העירונית, כשהשאר מופקים על-ידי אגודות מים ומפיקים פרטיים. "מקורות" אחראית גם על מערכת צנרת המים הארצית, מנהלת את המוביל הארצי, הקימה ומתפעלת מתקני התפלת מים מליחים קטנים במקומות שונים ואת מתקן להתפלת מי-ים באילת (שהחל לפעול ב-1997) ומערכות טיפול אזוריות בשפכים, שהגדולה שבהן היא מפעל השפד"ן.

כיום, למרות אי-בהירות לגבי עתידה הארגוני והפיננסי, נלחמת "מקורות", מול התנגדות משרד האוצר, על זכותה להיות שותפה בהקמת מתקני התפלה גדולים למי-ים, מתקני התפלה נוספים למים מליחים ומערכת השבת והובלת מי-קולחין, לצד גורמים עסקיים. היא נמצאת כרגע בשלב מתקדם של הוצאת מרכז להקמת מתקן התפלה ליד תחנת הכוח באשדוד בשיטת ה-turn key. (ר' דיון נוסף בנושא "מקורות" בתת-סעיף 9.2.5. ובנושא מתקן ההתפלה באשדוד בתת-סעיף 9.6.1).

תה"ל - החברה לתכנון המים לישראל - הייתה משנת הקמתה ב-1952 ועד להפרטתה ב-1996 חברה ממשלתית שעסקה בתכנון משק המים הישראלי והייתה אחראית להכנת תכניות אב עבורה. מאז הפרטתה ממשיכה תה"ל לסייע לנציבות המים על פי הזמנה, אך רוב פעילותה מתבצעת כיום בחו"ל.

מועצת המים היא גוף סטטוטורי שהוקם בכדי לייצג לשר הממונה על נושא המים, ויש בו כיום רוב מובנה התומך בעמדת החקלאים (ר' דיון נוסף בנושא מועצת המים בתת-סעיף 9.2.4).

בנוסף פועלים בתחום משק המים המכון הגיאולוגי, הרשות לשירותי מים וביוב, המועצה הארצית לניקוז ורשויות לניקוז, רשויות נחל, מנהלת הכינרת, ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, מרכז השלטון המקומי, התאחדות חקלאי ישראל, קרן קיימת לישראל, בית הדין לענייני מים ועוד.⁴⁵

7.3.3. החלטות ממשלה

אם מצב מדיניות המים בישראל היה נקבע על בסיס מספר החלטות הממשלה שנתקבלו בנושא, הרי שהמצב מצוין. הוועדה ספרה כמה עשרות החלטות בנושא המים שנתקבלו על-ידי הממשלה מאז אמצע 1989.⁴⁶

רוב ההחלטות עסקו בעניינים מסוימים - כמו למשל, טיפול במצב החירום במשק המים בשנת 1990, העברת סמכויות למשרד לאיכות הסביבה, שינוי באופן קביעת מחיר המים, הפרטת תה"ל, הטלת היטלי הפקה על מפיקים פרטיים, קידום נושא תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות -

⁴⁵ ר' גם שגית אפיק, "תמצית רקע משפטי לדיני המים" בנספח מס' 9

⁴⁶ הוועדה מודה למוזכירות הממשלה על שסיפקה לוועדה את כל החלטות הממשלה

ולא במדיניות המים בכללותה. רבות מההחלטות האלו בוצעו, אם כי לא תמיד מיד.⁴⁷ החלטות אחרות לא בוצעו או בוצעו באופן חלקי בלבד. אגף התקציבים של משרד האוצר מצא שמבין ההחלטות הרבות שנתקבלו בעשור האחרון בנושא עדכון תעריפי המים וקביעת היטלי הפקה על מקורות המים, כרבע לא בוצעו וכשליש בוצעו באופן חלקי, ושמשש ההחלטות שנתקבלו בין סוף 1999 לסוף 2000 בנושא החסכון במים, שלוש בוצעו חלקית ושלוש לא בוצעו כלל.⁴⁸ מבין ההחלטות שלא בוצעו הייתה החלטת הממשלה מספטמבר 1992 בדבר הקמת רשות לתכנון משאבי המים⁴⁹ והחלטה על שינוי מבני בחברת "מקורות".⁵⁰ לעומת זאת, מאז 1999 קיבלה הממשלה החלטות חשובות שבוצעו בנושא התפלת מי-ים ובנושא חקיקת חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001.

הבעיה של החלטות ממשלה שאינן מיושמות איננה חדשה ואיננה מתעוררת רק בנושא המים. השאלה מדוע החלטות ממשלה רבות אינן מיושמות, והמלצות לדרכים לשפר את המצב, ראויות לדיון נפרד.⁵¹

7.3.4. דוחות מבקר המדינה והחלטות הכנסת

כפי שצוין לעיל, דוחות מבקר המדינה, מאז הקמת מוסד מבקר המדינה ב-1949, עסקו בהרחבה בנושאי המים, כשרוב הביקורת מתייחסת לביצוע מדיניות ורק חלקה למדיניות (או חסרונה) עצמה. מדיווחי מבקר המדינה על תיקון הפגמים שעסק בהם, אנו למדים שכמו בנושאים אחרים בהם מטפל המבקר, רק מיעוט מהנושאים שהועלו זכו להתייחסות ולתיקון.

מבין הדוחות ב-15 השנים האחרונות, שלושה חמורים במיוחד. הראשון היה דוח המבקר, יעקב מלץ, משנת 1987, בו נאמר, בין היתר:

"במשך שנים רבות הייתה שאיבת יתר בכמויות גדולות במאגרי מי התהום. כתוצאה מכך חסרים כיום (אוקטובר 1986) במאגרים אלה מים בכמות כוללת של כ-2 מיליארד מטרים מעוקבים - כמות השווה לצריכה השנתית הכוללת של המדינה. בכך נוצל למעשה כל האוגר התפעולי של מאגר החוף ומאגר ההר, שהם מאגרי המים העיקריים במדינה. הפקת המים ממאגרים נעשתה לפי סך כל פוטנציאל המים במדינה, בלי להתחשב בעובדה, שחלק ממנו טרם התממש. פוטנציאל המים מוגדר כאותה כמות הניתנת להפקה, במוצע רב שנתי, בלי לפגוע במקורות המים. הפוטנציאל כולל גם כמות מים משטפונות וממי ביוב

⁴⁷ למשל, החלטה לבטל את קרן האיזון – החלטת ממשלה מס' 1151 מכ"ז בכסלו התש"ן - 25 בדצמבר 1989, בוצעה רק כעבור תשע שנים

⁴⁸ חומר שהוגש לוועדה על-ידי ארז ימיני מאגף התקציבים של משרד האוצר

⁴⁹ החלטת ממשלה מס' 149 מ"י באלול התשנ"ב - 8 בספטמבר 1992

⁵⁰ החלטת ממשלה מס' 733 (כל/15) מב' בכסלו התשנ"ז - 13 בנובמבר 1996

⁵¹ בנושא הבעייתיות בתחום קבלת ההחלטות וביצוען בישראל ראו למשל יחזקאל דרוך, תזכיר לראש-הממשלה ב' - לבנות מדינה, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל והאקדמון - בית ההוצאה של הסתדרות הסטודנטים של האוניברסיטה העברית, התש"ן - 1989

מושבים אשר בחלקם אינם זמינים, בשלב זה, כי טרם הוקמו המתקנים לאגירתם או טיהורם וממילא אינם עומדים לרשות המערכת. כמות המים הזמינים מסך כל הפוטנציאל, אשר ניתן היה להקצות בלי לפגוע במאגרים, הייתה בכל אחת מ-8 השנים האחרונות קטנה בכ-200-300 מיליון מ"ק מן הפוטנציאל... הקצאת מים בכמות העולה על כמות המים הזמינים למעשה, היא אשר גרמה את שאיבת היתר ואת דלדול מקורות המים, ובמיוחד מאגר מי התהום של שפלת החוף, והרעת איכות המים בהם. מאגר מי התהום של שפלת החוף תופעל זה כ-20 שנה בצורה המסכנת את עתידו...

דוחות רבים על מצבו של משק המים הוגשו מאז 1970 ועד היום לנציבי המים ולשרי החקלאות על-ידי ועדות מומחים רבות, שמונו על ידם לצורך כך. בהמלצות של כל הוועדות האלה מצויה התייחסות חד-משמעית לניצול היתר מהמאגרים, להרעת איכות המים בהם ולצורך בשיקומם. הוועדות המליצו גם על קיצוץ מכסות המים לחקלאות, על שימוש מוגבר במים נחותים והשקיה והצביעו על הצורך בקירוב מרבי של מחירי המים לעלות ייצורם הריאלית. הביקורת העלתה, שההמלצות לא יושמו. שאיבת היתר נמשכה שנים רבות ובשנת 1986 הגיע משק המים עד משבר, שחייב קיצוץ דחוף במכסות... עד היום לא הכינה נציבות המים תכנית אב כוללת למשק המים במדינה על כל רכיביו – ההיבטים הכלכליים, פיתוח המקורות, תפעולם, שימורם, חלוקת המים ושיווקם, ניצול מים נחותים והשימוש בהם – תכנית שתאפשר את שימור מקורות המים, תקצה אותם באורח כלכלי ותמנע את בזבזם...⁵²

הדוח החמור השני היה דוח מיוחד של מבקרת המדינה, מרים בן-פורת, על ניהול משק המים בישראל, שפורסם בדצמבר 1990. בין היתר אמרה המבקרת במסקנותיה:

"ניהול בלתי אחראי של מקורות המים זה 25 שנה גרם לחיסול עתודות המים של ישראל ולפגיעה קשה באיכותם. שאיבת יתר מהמאגרים במשך שנים גרמה לגירעון הידרולוגי חמור ביותר (כ-1.6 מיליארד מ"ק, בשלוש המאגרים העיקריים במדינה, נכון לסוף 1990). למעשה אין למדינה עתודות מים במאגריה... נציבות המים נהגה במשך שנים להקצות מים בכמות גדולה מכמות המים הזמינים. שאיבת היתר דלדלה לגמרי את רזרבות המים במאגרים (האוגר התפעולי), שנועדו למלא מחסור זמני כתוצאה משנה או שנתיים שחונות...ב-1990 נפרצו לראשונה, וביודעין, קווים אדומים במאגר ההר, שהוא כיום המאגר הרב-שנתי העיקרי במערכת המים ומקור מי השתייה למרבית הערים הגדולות..."

בהמשך דיברה המבקרת על החקלאות:

"מצבו החמור של משק המים אינו מוצא ביטוי הולם בתכניות משרד החקלאות לפיתוח עתידי של החקלאות במדינה... לדעת מבקר המדינה, יש להכין בהקדם תכנית אב לפיתוח החקלאות לטווח קצר ולטווח ארוך, תכנית שתביא בחשבון את המגבלות הכמותיות של השימוש במים בחקלאות בשנים הבאות... מחיר המכירה הנמוך של המים למגזר החקלאי הוא במידה רבה הגורם להידרדרותו המתמדת של משק המים, ולעיוותים חמורים במגזר החקלאי. המחיר הנמוך מאפשר המשך קיומם, ואף המשך פיתוחם, של גידולים חקלאיים, אשר לא זו בלבד שאין בהם תרומה למשק הלאומי, אלא שהם מסבים לו נזק כלכלי ניכר, מלבד הנזק שמסבה שאיבת היתר מהמאגרים... דרך ניהולו של משק המים היא דוגמא מוחשית לקוצר ראות או להתמקדות יתר בצורכי השעה, לעתים משיקולים לא ענייניים... המשבר במשק המים אינו תוצאה של גורמי טבע, אלא מעשה ידי אדם... לצורך הסדרת משק המים, יש להעביר את האחריות לניהולו לידי גוף ממלכתי, מקצועי וחסר פניות, אשר יביא בחשבון את צרכיו של המשק הלאומי, לרבות המגזר החקלאי, ויבטיח את איכות מי השתייה למשקי הבית, ואת אספקת המים בעתיד בצורה סדירה ואמינה."⁵³

הדוח השלישי היה דוח מבקר המדינה מס' 44 לשנת 1993, שעסק בצד הארגוני של משק המים. וכה אמרה מבקרת המדינה במסקנותיה:

⁵² מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 37, ירושלים התשמ"ז - 1987, עמ' 543-544

⁵³ מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל, ירושלים, התשנ"א - 1990, עמ' 53-56, ר' נספח מס' 6

"עד כה לא גובשה מדיניות כוללת ומחייבת לניהול משק המים במדינה, לא הוכנה תכנית רב-שנתית ולא נקבעו כללים לאישור הקמתם של מפעלי מים. הקמתם של מפעלי מים כרוכה בהליכים ממושכים - קבלת החלטות בדבר ההקמה, התכנון ואישור התכניות. בעת שנציבות המים מחליטה על הקמת מפעלי מים, שומה עליה לפעול על פי תכנית רב-שנתית והליכי האישור שנקבעו בחוק המים. מנהגה של חברת מקורות להתחיל בהקמת מפעלי מים בלא שהיו בידיה כל האישורים הנדרשים כדון, תוך ניסיון להצדיק זאת בצורך השעה, כרוך לעתים גם בעלויות נוספות המוטלות על הצרכנים ועל תקציב המדינה. מצב זה הוא בלתי נסבל. על-פי חוק המים, נציב המים מופקד על ניהול משק המים במדינה. מחובתו, בין היתר, לכוון את הפיתוח של מפעלי המים, לבקר את תכנונם ולפקח על הקמתם. ניהול נכון של משק המים מחייב הפרדה בין הגורם המתכנן למבצע ולמפקח על הביצוע. הדבר לא נעשה. נציבות המים נהגה למסור את מרבית העבודות להקמת מפעלי מים לחברת מקורות ואת תכנונם לחברת תה"ל. היות שלרשות הנציב עומד כוח אדם מצומצם בנושאי פיתוח, גדלה התלות של נציב המים במקורות ובתה"ל. אולם גופים אלה מונעים משיקולים, כגון תפעוליים וארגוניים, שלא תמיד עולים בקנה אחד עם צורכי המשק. באוקטובר 1992 החליטה הממשלה שתוגש לה הצעת חוק להקמת רשות לאומית לתכנון משאבי מים, במגמה לשפר את היכולת המקצועית והניהולית של נציבות המים בתחום הפיתוח. עד מועד סיום הביקורת לא הוגשה הצעת החוק והרשות לא הוקמה. מן הראוי שהנוגעים בדבר יפעלו להקמתה. לדעת מבקר המדינה, על נציבות המים לפעול להפרדה בין הגורם המתכנן למבצע ולמפקח על הביצוע. עליה להגדיל את מספר המבצעים וליצור תחרות. בכך תקטן תלותה של נציבות המים במקורות ובתה"ל, ואפשר יהיה לייעל את המערכת העוסקת בפיתוחם של מפעלי המים ולהפחית את עלות הקמתם".⁵⁴

הטיפול בדוח המיוחד של מבקרת המדינה על ניהול משק המים בישראל משנת 1990, סימפטומטי ליחסה של הממשלה לדוחות מבקר המדינה בכלל ולביקורת בנושא משק המים בפרט. הדוח עורר הדים רבים בתקשורת ובעקבות פרסומו קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בראשותו של ח"כ דוד ליבאי, שבע ישיבות קשות ונוקבות בששת החודשים הראשונים של 1991. אך משנסתיימו הישיבות כמעט ולא קרה דבר. מדוע? כי בינתיים התחלפה הממשלה, התחלף שר החקלאות והוחלף נציב המים. מה שלא השתנה היה חוסר ההתמודדות עם המשבר.

גורלן של החלטות והמלצות של ועדות כנסת קבועות ומיוחדות בנושאים הקשורים למשק המים במהלך השנים, לא היה שונה בהרבה. את יחסה של הממשלה לתרומתה האפשרית של הכנסת לקביעת מדיניות המים הביע ראש הממשלה, לוי אשכול, בסוף שנת 1967 בצורה הבוטה ביותר בתשובה להצעה לסדר-היום של חה"כ בנימין אבניאל בנושא התפלת מי-ים:

"(חבר הכנסת אבניאל) מציע שוועדה מוועדות הכנסת תדון בנושא. קשה להניח שבוועדה כזו או בכנסת כולה יושבים גאוני הגאונים שבין המומחים לעניינים אלה שהם אדירי ההחלטה, ואילו בוועדות המקצועיות (שמונו על-ידי ראש הממשלה), שדנו בכך, יושבים אנשים שאינם מסוגלים להחליט... כאשר תהיה הממשלה קרובה לקבלת החלטה בנידון, יובא העניין לדיון בוועדה מוועדות הכנסת. אדרבא, נהיה מעוניינים שגם היא תישא באחריות".⁵⁵

⁵⁴ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 44, ירושלים התשנ"ד - 1994 עמ' 504-505

⁵⁵ דברי ראש הממשלה לוי אשכול, דברי הכנסת, כרך 50, י"ח בכסלו התשכ"ח - 20 בדצמבר 1967, עמ' 497 ועמ' 499

בכל זאת, מפעם לפעם נתקבלו החלטות על-ידי ועדות הכנסת, שהועברו לשרים הנוגעים בדבר לתגובה. תגובה עניינית להחלטות אלו מעולם לא נתקבלה. כך קרה במקרה של מסקנות שפורסמו על-ידי ועדת הכלכלה לאחר שקיימה שני דיונים על הצעה לסדר היום של ח"כ יוסף תמיר בנושא מצוקת המים, שהועלתה בח' בכסלו התש"מ - 28 בנובמבר 1979; כך קרה עם המסקנות שפורסמו על-ידי ועדת הכלכלה, בראשותה של ח"כ שושנה ארבל-אלמוזלינו, ביולי 1990 בעקבות שלושה דיונים בנושא המשבר במשק המים (היה זה לפני פרסום הדוח המיוחד של מבקרת המדינה); כך קרה עם דוח של ועדת משנה של ועדת הכספים להתפלת מים, בראשותו של ח"כ גרשון שפט, שהגישה את מסקנותיה ב"ב באדר ב' התשנ"ב - 17 במארס 1992; וכך קרה במקרה של המלצות הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשותו של ח"כ עוזי לנדאו, שפורסמו בינואר 2000, לאחר שהוועדה קיימה שני דיונים ארוכים בנושא המצב במשק המים.⁵⁶

7.3.5. תכניות אב ודוחות של מומחים

תכניות אב ודוחות מוזמנים של מומחים על משק המים בכלל או נושאים ספציפיים, אמורים להוות בסיס למדיניות שקולה. אך נראה שלפחות במקרה של המים, גורלן של רוב תכניות האב ודוחות המומחים היה לצבור אבק על מדפים.⁵⁷

מדוע זה קרה? ראש אגף תכנון בנציבות המים הסביר שהדבר נבע, בדרך כלל, משתי סיבות: האחת, שבעת שניתנו ההנחיות למתכנן או לבודק, הן היו מאוד מפורטות והיו מבוססות על מדיניות מסוימת. אולם,

"עד המועד שבו המתכנן הגיש את התכנית, השתנו מקבלי החלטות, או השתנתה המדיניות. התוצאה הייתה שבזמן שהוגשה התכנית כתוצר... פתאום מסתבר שהיא לא רלבנטית... (סיבה שנייה הייתה) שהתכניות היו מאוד קשיחות, נמסרו על נייר מודפס, נערכו באמצעות כלים קונבנציונליים ואם היה צריך לשנות מדיניות, או לשנות כיווני חשיבה, או להתאים לצורך קבלת החלטות, שהן שונות ממה שהיה בזמן שהתכנית הוחל בעשייתה, אז היה צריך לקחת זמן רב יחסית בכדי לעשות אז זה".⁵⁸

הוועדה ראתה ושמעה על תכניות ודוחות היסטוריים שונים, אך כאמור, עניינה היה בעיקר בתקופה מאז 1986 ובמיוחד בתכניות ודוחות שעסקו במשק המים בכללותו - לא באלה שעסקו בהיבטים ספציפיים של נושא המים. המסמך החשוב הראשון בתקופה זאת היה תכנית האב של 1988, שהוכנה על-ידי תה"ל לפי הזמנת נציב המים דאז, צמח ישי, בעקבות דוח מבקר המדינה לשנת 1987 (ר' תת-סעיף 7.3.4). ההמלצות העיקריות של התכנית עסקו בנושאים הבאים:

⁵⁶ המלצות ארבע הוועדות מופיעות בנספח מס' 5

⁵⁷ ובכל זאת, כפי הנראה בשנים המוקדמות תכניות אב נלקחו יותר ברצינות. בדברים שנשא ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים ב-30 בינואר 2002, סיפר שמואל קנטור, שכאשר השתתף בהכנת תכנית האב לפיתוח משק המים זמן מה לפני קום המדינה, היה הוויכוח הגדול האם ומתי להקים את מפעל המים הארצי מהכינרת דרומה - האם לקדם אותו כבסיס לכל הפעילות או להפך, לדחות אותו עד כמה שאפשר יותר. כידוע, הוויכוח הזה הוכרע

⁵⁸ דבריו של ד"ר יוסי דרייזין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים ב"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

1. הקצבות המים לטווח ארוך למגזרי המשק השונים והצורך המידי בהיערכות החקלאות להקצבות שתהיינה שונות בעתיד בכמות, איכות וחלות מההקצבות היום ;
2. מדיניות ההפקה ממקורות המים הטבעיים ובעיקר : צמצום ההפקה מאקוויפר החוף ;
3. סדרי העדיפות בהשקעות במשק המים ;
4. היקף ההשקעות הדרושות במשק המים בעתיד, הגדול מההשקעות בשנים האחרונות ;
5. עקרונות הבטחת איכות מי השתייה : הספקה ממי תהום, מניעת חיבורים צולבים בין מערכת ביוב ומי שתייה וחיטוי מונע.⁵⁹

התכנית נגנזה, בעיקר מכיוון שהציעה לקצץ את כמות המים השפירים שהוקצבו לחקלאות ב-1988 מ-1,200 מלמ"ק, לכ-740 מלמ"ק בשנת 2000.⁶⁰ בעקבות המלצה זו כתב מנהל הרשות לתכנון של משרד החקלאות לתה"ל, שלאחר בדיקה חוזרת של הנתונים, המשרד הגיע למסקנה שניתן להבטיח אספקת מים (שפירים) לחקלאות בשנת 2000, בהיקף של 1.3 מיליארד לשנה, כולל התפלה, ועל-כן אין הוא מקבל את המלצות צוות התכנון.⁶¹ יש לציין, שתכנית האב נמנעה מלהמליץ על פרויקטים להתפלת מי-ים, בגלל ספקות בייתכנותם על רקע כלכלי וטכנולוגי.⁶² לדבריו של מי שהיה נציב המים באותה תקופה, צמח ישי: "הטלתי על תה"ל לבצע את תכנית האב, היא ביצעה זאת, מעולם לא גנזו אותה... אך הנושא לא הובא לדיון".⁶³

ב-1994 הכין תה"ל, לפי בקשת נציב המים גדעון צור, תכנית אב חדשה, שעודכנה שוב ב-1997. תכנית האב החדשה הציגה שלושה תסריטים לגבי כמויות המים שיהיו בנמצא בשנים 2000, 2010, 2020 ו-2040, ושתי גישות בסיסיות למדיניות – אחת, של מה שהמסמך קרא "עסקים כרגיל", שעל-פיה מתקבלות החלטות על בסיס אדמיניסטרטיבי תוך התחשבות בהיבטים ביטחוניים וחברתיים, ואחת כלכלית טהורה. התכנית הציגה שתי הצעות למדיניות אשר היו מבוססות על הגישות הבסיסיות השונות, במצב של תחזית בינונית לגבי פוטנציאל המים :

⁵⁹ מכתב מוועדת ההיגוי לפרויקט תכנית האב למשק המים לנציב המים מכ"ז בחשוון התשמ"ט - 7 בנובמבר 1988. לגבי ההמלצות העיקריות של תכנית האב ראו נספח מס' 5

⁶⁰ תכנון המים לישראל בע"מ, תכנית האב למשק המים, כרך א' סיכום, תל-אביב, אוקטובר 1988 עמ' 9

⁶¹ עדותו של יהושע שוורץ בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001, וראיון עם פרופ' הלל שובל שקיימה נציגת הוועדה בכ"א בשבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002

⁶² תכנית האב למשק המים, שם עמ' 16

⁶³ עדותו של צמח ישי בפני הוועדה ב"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001

טבלה מס' 9: מתוך תכנית האב של 1997

	מדיניות		פעילות
	גישה כלכלית	"עסקים כרגיל"	
1	כ-0.8 מיליארד מ"ק	כ-1.1 מיליארד מ"ק	היקף צפוי של החקלאות בשנת 2020
2	ניתן לדחייה	מייד	התחלת תכנון מערך ההתפלה
3	2015	2005	שנת התחלת ההתפלה
4	0.6 מיליארד ש"ח/שנה	0.8 מיליארד ש"ח/שנה	השקעות שנתיות במשק המים בעשור הקרוב
5	1,400 מיליון ש"ח	2,800 מיליון ש"ח	השקעות בביצוע ההתפלה עד 2020
6	קיים לגבי כל מה שלא ייקלט בחקלאות	שולי ומתחשל	סילוק קולחים ללא שימוש (לים ישירות או בעקיפין)
7	במגמה של חיסול מהיר של התמיכה	במגמה של שימור החקלאות בהיקף לא פחות מכ-1.1-מיליארד מ"ק	תמיכה במחירי המים השפירים
8	לשם חיסול מהיר של התמיכה	לשם המרצת הצריכה	תמיכה במחירי קולחי הביוב

תה"ל, תכנית אב למשק המים, תל-אביב, משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים, מרץ 1997 עמ' IV

התכנית הוגשה כבר לנציב המים החדש/ישן, מאיר בן-מאיר, שגנז אותה זמן קצר לאחר היכנסו לתפקיד לאחר הבחירות של 1996, מבלי לנמק את החלטתו.

בשנת 1995 מינו שר האוצר אברהם בייגה שוחט, שר החקלאות יעקב צור ונציב המים גדעון צור את הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל בראשותו של שאול ארלוזורוב. שוחט הסביר לוועדת החקירה, שהרקע להקמתה של ועדת ארלוזורוב היו ויכוחים אין-סופיים על מחיר המים, כשמשרד האוצר טוען שצריך להעלות את מחיר המים והחקלאים ומשרד החקלאות מתנגדים.⁶⁴

ועדת ארלוזורוב הגישה את הדוח שלה כבר לממשלה חדשה: לשר התשתיות הלאומיות אריאל שרון, לשר האוצר דן מרידור, לשר החקלאות רפאל איתן ולנציב המים מאיר בן-מאיר באפריל 1997. ההמלצות העיקריות של הוועדה היו:

1. שיפור הניהול ההידרולוגי על-ידי שימוש במערכת הכלכלית ולא במערכת האדמיניסטרטיבית כגורם מקצה;
2. שימוש בכלים כלכליים בכדי להביא להסטה של מים שפירים מהחקלאות לעיר וסיוע לחקלאים שייפגעו כתוצאה מהליך זה;
3. העלאת תעריפי המים לחקלאות ב-80% על פני מספר שנים, מתוך ההנחה שכל העלאה של 8% תגרום לחיסכון של 5%-4% מכמות המים השפירים שצורכת החקלאות;
4. הגדלת השימוש במי קולחין ומים מליחים מטוהרים בחקלאות;

⁶⁴ עדותו של אברהם בייגה שוחט בפני הוועדה בד' באב התשס"א - 24 ביולי 2001

5. דחיית הקמת מפעלים להתפלת מי-ים עד לאחר מיצוי פוטנציאל הסטת המים מהחקלאות.⁶⁵

הוועדה עסקה גם בשינויים במשק המים בכדי להקטין את הריכוזיות בו, והסדרת משק המים - בעיקר חיזוק נציבות המים והסדרת מעמדם של הגופים העוסקים בהפקה, אספקה, טיפול במים או השבה של מים.⁶⁶

בן-מאיר לא הסתיר את התנגדותו העקרונית להמלצות הדוח, מכיוון שהציעו שימוש במנגנון המחירים בכדי לקבוע את צריכת המים תוך פגיעה בחקלאים.⁶⁷ שר האוצר מרידור אימץ את המלצות הדוח והגיש אותן כהצעת החלטה לממשלה לאישור לקראת תקציב 1997, אך הממשלה נמנעה מלקבל החלטה. שנה לאחר מכן חזר והעלה שר האוצר יעקב נאמן את ההצעה הזאת בממשלה, אך בעקבות התנגדותם של שרון ואיתן הוחלט להמשיך ולדון בהמלצות, ובזאת נקבר למעשה הדוח סופית.⁶⁸

7.3.6. תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות

כל הנושאים שנדונו לעיל - ריבוי הגופים העוסקים בנושא, התעלמות מתכניות והמלצות ואי ביצוע החלטות - הם רק חלק מהסיבות לכשלים בתהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות במשק המים. גם כשמתקבלות החלטות חיוביות מבחינת משק המים, כמו למשל, החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, מז' בניסן התשס"ב - 20 במארכ 2002, בעניין התפלת מי-ים (ר' תת-סעיף 9.6.1.) או יבוא מים מטורקיה (ר' תת-סעיף 9.6.4.) התהליך שהוביל להחלטה, והאקראיות של ההחלטה פגומים.

ממתי קיימת הבעיה? הוותיקים בתחום זוכרים ימים בהם ראשי הממשלה עצמם (בעיקר דוד בן-גוריון ולוי אשכול) או שרים בכירים שיחקו תפקיד מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות ואז נתקבלו החלטות בצורה מסודרת.⁶⁹ אך היו גם כאלה שראו את הדברים אחרת. כך למשל בספרו מריבה ומעש, תאר שמחה בלאס את התהליך בתחילת שנות ה-50, תוך שהוא מתלונן על ריבוי הרשויות המטפלות בנושא ומשמיע טענות כלפי כולם ובעיקר כלפי משרד האוצר:

⁶⁵ שאול ארלוזורוב, דין וחשבון של הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל, תל-אביב, אדר תשנ"ז-אפריל 1997

⁶⁶ ר' נספח מס' 7

⁶⁷ עדותו של מאיר בן-מאיר בפני הוועדה ב"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001

⁶⁸ עדותו של רונן וולפמן בפני הוועדה ב"ב באב התשס"א - 1 באוגוסט 2001

⁶⁹ דוגמא מרתקת מופיעה בספרו של פרופ' מייקל בריצ'ר, Michael Brecher, *Decisions in Israel's Foreign Policy*, London, Oxford University Press, 1974, pp. 172-224 המתייחס לקבלת ההחלטות בקשר לתכנית ג'ונסטון האמריקנית לחלוקת מימי הירדן וההחלטה להקים את המוביל הארצי בשנות ה-50

"ממשרד האוצר קיבלתי לא רק כסף, אלא גם עצות. כסף מעט ועצות למכביר... אנשי משרד האוצר אינם מומחים רק לאגמים ולביצות, הם גם מומחים לבעיות מכניות - הם יודעים מה עדיף, מנועי דיזל או חשמל..."⁷⁰

הוועדה עיינה במחקרים בתחום קביעת המדיניות בישראל בכלל ובמשק המים הישראלי בפרט והגיע למספר תובנות. למשל, בספרו של פרופ' יחזקאל דרור תזכיר לראש הממשלה - לבנות

מדינה - נמצא ההסבר הבא:

"בישראל התפתחה (כמעט כתבתי 'צמחה פרא') מערכת ממשל גרועה המוציאה תפוקה חלשה, למרות שרבים מהפוליטיקאים ועובדי המינהל כבודדים הנם אנשים מוכשרים, מסורים, בעלי יזמה ועתירי ניסיון וגם במידה גוברת בעלי השכלה אקדמאית. גם יחידות לא מעטות בממשל הישראלי פועלות כשלעצמן בצורה סבירה ולעיתים גם טובה. אולם בני האדם הטובים למדי והיחידות הסבירות משתלבים בצורה המפיקה מוצר גרוע בסך הכל. כלומר, גדלה מערכת המקלקלת את תפוקות מרכיביה במקום לשפרן ולצרפן לתפוקה כוללת טובה. מושגים כמו 'מלחמות היהודים' ממחישים דרכי פעולה שבהן חלק גדול מהמרץ ומהכושר מבוזבז על התמודדויות בתוך הממשל ועל התשה הדדית, במקום להתלכד להתמודדות מוצלחת באתגרים לאומיים משותפים. אך 'מלחמות היהודים' הן רק חלק קטן הבולט לעין מהתהליכים הרבים, בהם רכיבים סבירים וגם טובים בפני עצמם מצטרפים בממשל הישראלי לתפוקות כוללות חלשות וגם שליליות"⁷¹.

דוד דרי ואילן סולומון הביאו במחקרם "אחרי המבול" - אי-ודאות ומדיניות המים בישראל, הסבר קצת שונה:

"הכותרת 'אחרי המבול' מייצגת נאמנה את דרך ניהול משק המים בתקופה המאופיינת באי-ודאות גבוהה. קובעי המדיניות כלכלו צעדיהם בראייה קצרת-טווח ולא שעו למגוון האזהרות מפי אנשי מקצוע שונים, ביניהם כאלה שהוזמנו על-ידם מחוץ-לארץ. במצבים המאופיינים ברמת אי-ודאות גבוהה, סביר שדעות המומחים תשתרענה על-פני מגוון רחב של תחזיות. אם מקבל ההחלטות אינו רוצה לקבל דעות שאינן נוחות לו, לא יתקל בקושי במציאת חוות-דעת אחרות, שאף אם אינן תומכות בדעתו, עצם קיומן משחרר אותו מן הצורך לקבל חוות-דעת בלתי-נוחות"⁷².

מבין העדים שהוועדה שמעה היו שטענו שתהליך קבלת ההחלטות בישראל דומה לזה של העולם השלישי. הפרופ' דן זסלבסקי ביטא עמדה זו בצורה בוטה ביותר:

"ההבדל בין מדינות העולם השלישי ומדינות מתקדמות הוא ביכולת שלהן לתכנן לקראת משבר - ביכולת שלהן להגיב למשבר. רבותי, אנחנו מגיבים היום כמו מדינה אפריקאית מהעולם השלישי לכל דבר ואנחנו עושים את זה כבר הרבה מאוד זמן"⁷³.

פרופ' אבישי ברורמן אמר את הדברים בצורה קצת יותר מעודנת. הבעיה היא, הוא טען, שמצד אחד המדינה הפסיקה לפעול כמדינה סוציאליסטית, שיכולה לבצע פרויקטים על-ידי הנפקת איגרות חוב, ועדיין אין היא מדינה קפיטליסטית נאורה, שמסוגלת להשתמש בצורה יעילה ביוזמה פרטית. "מערכת התפקוד שלנו היום איננה בכיוון של אירופה. אנחנו מגיעים לתפקוד של העולם השלישי"⁷⁴.

⁷⁰ שמחה בלאס, מי מריבה ומעש, רמת גן, הוצאת מסדה בע"מ, 1973, עמ' 174-175

⁷¹ יחזקאל דרור, תזכיר לראש הממשלה ב' - לבנות מדינה, עמ' 50

⁷² דוד דרי ואילן סולומון, "אחרי המבול" - אי-ודאות ומדיניות המים בישראל, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995 עמ' 39

⁷³ עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

⁷⁴ עדותו של פרופ' אבישי ברורמן בפני הוועדה ב' באב התשס"א - 30 ביולי 2001

פרופ' אריה איסר הציע הסבר בכיוון אחר - קיפאון קונספטואלי :

"יש עניין הקונספציה, או מה שקוראים במדע: פרדיגמה. זאת אומרת שיש איזושהי קבוצה שאימצה לעצמה קונספציה, וערעור על הקונספציה הזאת מערער את השקפת עולמם של החברים בה".⁷⁵

התוצאה היא, לדברי איסר, שהם מסרבים לקבל כל קונספציה חדשה, גם אם היא הגיונית ביותר. במחקרה "מדיניות המים בישראל: פרדיגמות מדיניות, רשתות מדיניות ומדיניות ציבורית" נתנה גילה מנחם הסבר מפורט יותר לגישה הזאת:

"רשת מדיניות קורפורטיסטית מגזרית הצליחה לבלום בעקביות כל ניסיון להסיר את עמדת הקדימות שניתנה לחקלאות, גם לנוכח עדויות מצטברות לצורך בשינוי מדיניות. רשת המדיניות התנגדה להכללת מוקדי אינטרסים חשובים חדשים כגון אינטרסים סביבתיים או גאו-פוליטיים. ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים שיש להבחין בין עצמתם הפוליטית והכלכלית של חברי הרשת ויכולתה של הרשת לשמר את פרדיגמת המדיניות. במקרה הנוכחי, הצליחה רשת מדיניות המים לשמר את בכורתם של האינטרסים החקלאיים למרות השחיקה בכוחו הפוליטי והכלכלי של המגזר החקלאי. שימור פרדיגמת המדיניות, גם אחרי שחברים מרכזיים ברשת מאבדים את כוחם הפוליטי מחוץ לרשת, מחזק את הטענה המדגישה את תפקידן של רשתות מדיניות כמוסדות מכריעים בקביעת מדיניות".⁷⁶

רוב העדים שהופיעו בפני הוועדה והתייחסו לנושא, העדיפו להאשים משרדי ממשלה או גופים מסוימים. כך למשל מנהל מינהל משק המים במשרד הפנים, הפנה אצבע מאשימה כלפי משרד האוצר:

"הבעיה שלנו במדינת ישראל, היא בשיטת הממשל... מצד אחד נציב המים - עליו האחריות לדאוג שיהיו מים, שהכל יהיה כמו שצריך. אבל כשהוא רוצה לנקוט את הפעולה הכי פשוטה והכי קטנה - הסמכות בידי משרד האוצר. במשרד האוצר יושבת קבוצה של אנשים, לדעתי, מוכשרים מאוד, אבל הבעיה שלהם היא שכל שנה וחצי-שנתיים הם מתחלפים, ועד שלומדים את החומר, הם כבר נמצאים במקום אחר".⁷⁷

משרד האוצר לא נשאר חייב. בעדותו הסביר רונן וולפמן:

"לגבי מדיניות משק המים בכלל... היו שתי חלופות בסיסיות: האחת לנהל אותה על בסיס הקצאה כלכלית... והשניה על בסיס הקצאה מנהלית... היסטורית, משק המים (בישראל) עובד על בסיס מנגנון הקצאה מנהלית... שיטת המכסות גורמת לאותם עיוותים, שאני חושב שיש בעיה אמיתית לבוא ולהקצות אותן... החקלאות רוצה מכסה הרבה יותר גדולה - המשק לא רוצה, לא יכול להרשות לעצמו את המספר הזה ומקטין את זה לפי מפתחות. או אז, מסביב לזה ישנם העיוותים בהקצאה, ישנם המסחר והסחר החוקי והלא חוקי בתוך התהליך הזה וכל מיני תופעות לוואי אחרות... ההקצאה האדמיניסטרטיבית גם גורמת לבעייתיות מבחינת מחיר המים... חלק מהעניין נובע לדעתי מהעובדה שמחיר המים השפירים הוא נמוך..."⁷⁸

פרופ' יואב כסלו רואה את הבעיה דווקא בנציבי המים:

⁷⁵ עדותו של פרופ' אריה איסר בפני הוועדה ב"ב באב התשס"א - 30 ביולי 2001

⁷⁶ גילה מנחם, ב"מדיניות המים בישראל: פרדיגמות מדיניות, רשתות מדיניות ומדיניות ציבורית", דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, המדיניות הציבורית בישראל, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999, עמ' 59

⁷⁷ עדותו של משה אבנון בפני הוועדה ב"ב באב התשס"א - 31 ביולי 2001

⁷⁸ עדותו של רונן וולפמן בפני הוועדה ב"ב באב התשס"א - 1 באוגוסט 2001

"שורש הבעיה במשק המים מבחינת המשברים שאנחנו נתקלים בהם הוא העובדה... שסמכנו על שיקול דעתו המקצועית של נציב המים וזה הסתבר במידה מסוימת כאשליה".⁷⁹

ד"ר עמוס בין הציע הסבר בכיוון שונה :

"מאז הפרטת תה"ל, הגורם הרשמי האורגני שמשמש בעצם בסיס להחלטות נציב המים הוא בראש וראשונה השירות ההידרולוגי. אני רואה בסיפור הזה אחד משורשי הבעיה שבה אנחנו נמצאים : הכפיפות המוחלטת של הגורם המקצועי למקבל ההחלטות... דבר ראשון, צריך לשלב גורם מקצועי עצמאי שמציג תמונת מצב ותחזיות מהימנות ללא תלות במקבל ההחלטות... הדבר השני, שלדעתי לא פחות חשוב, והוא בעצם מתחבר לדבר הראשון, זה יצירת מנגנון ומסגרת חוקית שאיננה כפופה למקבל ההחלטות, והם יקבעו את הגירעון שמותר בניהול משק המים בכל רגע נתון".⁸⁰

ד"ר ערן פייטלסון הציע לחפש את הבעיה בעיקר בהעדר מערכת של בלמים ואיזונים - מערכת המאפשרת לכל הגישות השונות לבוא לידי ביטוי, כשבסוף תהליך פוליטי נכון, מתקבלת הכרעה.⁸¹ כלומר, מה שחסר זו מערכת שתיקח את כל הגישות שתוארו לעיל, ותכריע ביניהן במקום לתת להן לנטרל זו את זו.

7.4. חקלאות ומים

הדיון בחקלאות בהקשר של הרקע למשבר במשק המים נובע מכמה סיבות :

1. החקלאות הייתה ונשארה צרכנית המים העיקרית בישראל, למרות שאחוז המים השפירים אותם צורכת החקלאות ביחס לסקטורים אחרים במשק הולך ויורד. אם בשנת 1970 צרכה החקלאות למעלה מ-80% מהמים השפירים,⁸² בשנת 2000 היא צרכה פחות מ-50%;⁸³
2. מאז קום המדינה ועד שנת 1996, נוהל משק המים על-ידי משרד החקלאות, וכל נציבי המים, למעט מפרופ' דן זסלבסקי שכיהן בשנים 1991-1992, ושמעון טל, המכהן מאמצע שנת 2000, היו נציגים מובהקים של הסקטור החקלאי ;
3. מאוקטובר 1975 ועד יולי 1992, מחירי המים לחקלאות נקבעו על-ידי ועדת משנה של ועדת הכספים של הכנסת, שהחברים הדומיננטיים בה היו חברי הלובי החקלאי בכנסת ;
4. רוב נציגי הציבור במועצת המים הם נציגי החקלאים.

⁷⁹ עדותו של פרופ' יואב כסלו בפני הוועדה בכ"ד באב התשס"א - 13 באוגוסט 2001

⁸⁰ עדותו של ד"ר עמוס בין בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

⁸¹ ראיון עם ד"ר ערן פייטלסון, שקיימה נציגת הוועדה ב"ד באדר התשס"ב - 26 בפברואר 2002

⁸² דוח ועדת יעקובי לבדיקת חקיקת המשנה למחירי המים במדינה, משרד החקלאות, תל-אביב, אוגוסט 1971

⁸³ נתונים של נציבות המים. בשנת 2002 מצופה שהחקלאות תצרוך 41.4% מהמים השפירים וב-2010 33.7% (ר' טבלה מס' 4 בעמ' 24)

הטיעון המרכזי של הרואים בחקלאות את האחראית העיקרית למשבר, הוא שמכיוון שכמות המים במשק מוגבלת, מאחר וכמות המים לתצרוכת ביתית הולכת וגדלה (גם מכיוון שהאוכלוסייה גדלה בקצב מהיר וגם מכיוון שרמת המחיה שלה עולה), ומכיוון שהתעשייה הגיעה לרמה גבוהה ביותר של יעילות בשימוש במים - הסקטור היחיד בו ניתן לקצץ בהקצאות המים

בעת משבר הוא הסקטור החקלאי.⁸⁴ למרות שבמהלך השנים השימוש במים בחקלאות התייעל בצורה מרשימה ביותר, ובשנים מסוימות קוצצו מכסות המים לחקלאות בצורה ניכרת, לדברי המקטרגים, עדיין הוקצו לחקלאות יותר מים ממה שהמשק היה יכול להרשות לעצמו, והייתה חייבת להתבצע שאיבת יתר בכדי לספק את המכסות.

מדוע, שואלים המקטרגים, לא קוצצו מכסות המים לחקלאות, או לא קוצצו במידה מספקת? והם עצמם עונים: מכיוון שקביעת המדיניות בנושא המים והקצאתם הייתה במשך כל השנים בידי נציגי החקלאים, ואפילו כאשר הוקם משרד התשתיות הלאומיות בשנת 1996, עמד בראשה נציג מובהק של הלובי החקלאי - אריאל שרון.

וכיצד לדעתם היה צריך לפעול? כבר במהלך שנות ה-70 החלה להתפתח האסכולה הכלכלית שטענה שהבעיה היא בכך שמחירי המים לחקלאות נמוכים מדי, הן מכיוון שהם נמכרים לצרכנים בהרבה מתחת למחיר העלות והן מכיוון שאין כל התחשבות בכללי ההיצע והביקוש למוצר במחסור.⁸⁵ אם תעלו את מחיר המים למחירם הריאלי, טענו (וממשיכים לטעון) תומכי האסכולה הכלכלית - רובם כלכלנים ופקידי משרד האוצר - הביקוש למים בחקלאות ירד לרמת ביקוש מציאותית, הגירעון במים ירד, שאיבת היתר תיפסק ולא יהיה צורך להתחיל וליצר מים יקרים באמצעות התפלה. את העמדה הזאת קיבלה מבקרת המדינה בדוח המיוחד שלה על משק המים בשנת 1990. (ר' לעיל תת-סעיף 7.3.4).

פרופ' יואב כסלו, שהתנגד למגמת ההתפלה בטרם עת (לדעתו), הסביר לוועדה את העמדה הזאת במלים הבאות:

"לדעתי, המחירים, כולל היטל הפקה, הם המכשיר היעיל ביותר להקצאת המים בכל מגזרי המשק. את המחירים צריכים לקבוע לפי העלות השולית להפקה. אין הצדקה להתפיל מים או להביא מים מטורקיה על מנת לגדל בהם את הגידולים החקלאיים, שאנחנו מגדלים היום".⁸⁶

בהופעתו בפני הוועדה נתן הפרופ' דן זסלבסקי תשובה צינית לגישה הזאת:

"גישת משרד האוצר אומרת שנעלה את מחיר המים, החקלאים לא יוכלו לשלם, יפסיקו לנצל את המים ואז לא תהיה בעיה. כך אפשר לפתור את בעיות החינוך, כך אפשר לפתור את בעיית הבריאות - נעלה את המחיר ובזה נגמר הסיפור..."⁸⁷

מבין הדוברים הקיצוניים ביותר בעד האסכולה הכלכלית, היו בעבר כאלו שלא פסלו את היעלמותה של החקלאות בישראל כליל, אם יוכח שהחקלאות איננה יכולה לעמוד בקריטריונים

⁸⁴ בשנת 1976 התקין שר החקלאות תקנות שקבעו שבאזורי קיצוב (שהם אזורים בהם קיים מחסור במים - כלומר רוב המדינה), העדיפות הראשונה הנה בהקצבת מים לצרכים ביתיים ושירותים, בעדיפות שנייה התעשייה, והחקלאות רק בעדיפות שלישית. להרחבה ר' שגית אפיק, "תמצית רקע משפטי לדיני המים", נספח מס' 9

⁸⁵ ראו למשל דוד בועז, "המחירים כמעוותי הקצאת משק המים", הרבעון לכלכלה, כרך כ"ג, חוברת 91, דצמבר 1976

⁸⁶ עדותו של פרופ' יואב כסלו בפני הוועדה בכ"ד באב התשס"א - 13 באוגוסט 2001

⁸⁷ עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

כלכליים, לרבות מחירי מים ריאליים. נראה שהיום אין זה politically correct לומר דברים כאלה, והוועדה לא שמעה ולו עדות אחת שתמכה בעמדה זו, אם כי לפי אחת העדויות שנשמעה בפני הוועדה, אחד ממנכ"לי משרד האוצר בחצי הראשון של שנות ה-90 אמר, בתשובה לטענה שהחקלאות בארצות הברית ובאירופה מסובסדת, שמבחינה חקלאית, על ישראל להפוך בסופו של דבר לסינגפור – כלומר, מדינה שאין בה חקלאות בכלל.⁸⁸

דוברי החקלאים לא נשארים חייבים. אסור, הם אומרים, להתייחס לחקלאות אך ורק כענף כלכלי, כמו כל ענף כלכלי אחר. יש להתחשב בערכה הציוני, שהרי אחד מעמודי התווך של הרעיון הציוני היה החזרה לקרקע ולייצור חקלאי. יש להתחשב בכך שציבור גדול נשלח על-ידי המדינה "להפריח את השממה" ואי אפשר לנהוג לפי האמרה ש"הכושי עשה את שלו והכושי יכול ללכת". בעיה נוספת היא שאם יהודים לא יעבדו את האדמה, בגלל אי-כדאיות כלכלית, אחרים, שרמת החיים שלהם נמוכה יותר, יעבדו אותה. יש גם להתחשב בערכה הביטחוני של החקלאות, כענף המציע תעסוקה לאוכלוסייה החיה באזורי ספר ולאורך הגבולות, ושהחקלאות היא עבור חלקים גדולים ממנה מקור פרנסה כמעט בלעדי. בנוסף, יש להתחשב בצורך שישראל תהיה עצמאית מבחינת אספקת מזון. ואחרון אחרון חביב, יש להתחשב בחשיבותה לאיכות הסביבה, כמרכיב חשוב ב"ריאות הירוקות" של המדינה.⁸⁹

דוברי החקלאים טענו גם בפני הוועדה שאם קיים היום מחסור במים, הרי זה נובע מכך שמשרד האוצר התנגד עקרונית, עד לפני שלוש שנים, להתפלת מי-ים לפני שנת 2010, כך שיש איחור של כמה שנים בתחילת ההתפלה.⁹⁰ החקלאים מציינים גם, שאחוז הולך וגדל של המים בהם הם משתמשים הנם מי-קולחין - הכמות המדויקת שנויה במחלוקת, אך היא למעלה מ-250 מלמ"ק בשנה - ומים מליחים. הם מוסיפים, שהטענה שהמים שמסופקים לחקלאות מסובסדים, איננה נכונה, ושהסבסוד האמיתי נמצא בכמה אזורים פריפיאליים שאינם בהכרח חקלאים.⁹¹ וטענה נוספת: שלמעשה החקלאים אינם זקוקים למים באיכות או באמינות אספקה גבוהות כמו אלה

⁸⁸ עדותו של שר החקלאות לשעבר יעקב צור בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001. עדות דומה נמסרה לנציגת הוועדה על-ידי פרופ' ישראל דוסטרובסקי בראיון שהתקיים ב"ח בשבט התשס"ב - 31 בינואר 2002

⁸⁹ בדברים שאמר פרופ' הלל שובל לנציגת הוועדה בראיון בכ"ג בשבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002, הוא הפריך את הגישה הזאת בכללותה. הציונות היום, הוא אמר, היא לקלוט עולים ולהיות מדינה של 10-12 מיליון אנשים - לא להיות מדינה של חקלאות לא רנטבילית. באשר לביטחון, לפני ומיד לאחר קום המדינה הייתה חשיבות ליישבה אזרחית על הגבולות בכל מחיר. היום אנו חיים בעידן שונה וסדר העדיפויות שונה. באשר לעצמאות באספקת מזון - זו אשליה. כבר היום 80% מהקלוריות שאנו צורכים מקורם ביבוא - יבוא של מזון למאכל אדם ויבוא של מזון לבעלי חיים. ובאשר לריאות הירוקות "שמירה של קרקעות כריאות ירוקות קריטית למדינה. אבל לצערי זה לא יבוא מחקלאות... עלינו למנוע מהאזורים החקלאיים שהחקלאות יורדת מהם מלהפוך לנדל"ן על-ידי מדיניות מוצהרת של שמירת אזורי ירוקים כפארקים לאומיים, גנים ושמורות טבע" וזאת ברבע מכמות המים הנדרשים היום בכדי להחזיק חקלאות לא רנטבילית.

⁹⁰ מה שהחקלאים לפעמים שוכחים שבעבר גם הם התנגדו להתפלה, מכיוון שהם חששו שההתפלה תייקר גם את המים לחקלאות

⁹¹ דבריו של יורם תמרי בפני הוועדה בכ"ב באלול התשס"א - 10 בספטמבר 2001. תמרי חוזר על טענה זאת בפני כל פרום אפשרי

המסופקים לשימוש ביתי, כך שממילא לא צודק ולא הוגן שהחקלאים ישלמו את אותו המחיר כמו משקי הבית.⁹²

אך את הסיכום הממצה ביותר בנושא הפרדוקס ההיסטורי המתמשך של החקלאות והמשבר במשק המים, תאר מאיר בן-מאיר בדיון בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בינואר 2000, לקראת סוף כהונתו כנציב המים:

"רוב ההתיישבות החקלאית, אם לא כולה, מאז קום המדינה הייתה פרי תכנון ממלכתי. אזורי ההתיישבות ואתרי הישובים, היקפם והיקף החקלאות בתוכם על ענפי המשק, ומאז חקיקת חוק המים, גם מכסת המים, היו כולם פרי תכנון, מקשה אחת. הנקודה החשובה להדגשה מבחינת משק המים הייתה התגבשות תפיסה תכנונית שקבעה את הצורך באיזון, בין היקף הפיתוח של ההתיישבות החקלאית ובין היצע המים, כאשר הפוטנציאל המוגבל שלהם, גם בגבולות הקו הירוק וגם בין הירדן לים, נקבע מספר פעמים... התוצאה של הגישה הזאת הייתה תוכנית חקלאית שחציה - כשני מיליון דונם - שלחין והייתה חקלאות בר... במשך שנים רבות יועדו והוקצו למשק החקלאי כ-1.2 מיליארד קוב לשנה שהשקו, פחות או יותר, כשני מיליון דונם. הסתירה הבולטת בין התכנון למציאות האקלימית התחוללה ומוסיפה להתחולל ולגבור וביתר שאת עם עליית הביקוש העירוני, בשנות בצורת. בשנים אלו של מיעוט גשמים, אין הכמות הממוצעת של 600 קוב לדונם עונה על צרכי הצמח מחד, אבל דווקא בשנים אלו נדרש קיצוץ בהקצאה לחקלאות המוגדרת צרכן גמיש, מאידך. ראוי להדגיש... שחקלאות שחלו בה שינויים מבניים שעיקרם עתירות הון (חממות) גדלה והולכת ואתה תלות גוברת בהקצאה קשיחה של מים, דהיינו, העדר גמישות המאפשרת הסתגלות של החקלאות למשברים אקלימיים... מסוף שנות ה-80 נשתרשה בפועל ספק גישה, ספק אידיאולוגיה, הגורסת כי תכנון ומשטר דמוקרטי מערבי ומשק מודרני אינם עולים בקנה אחד... דע עקא, בד בבד עם הסרת מגבלות התכנון על הפיתוח החקלאי והיקפו, נמשך עידוד כספי. מקורות המים מוצו זה מכבר עד תום... החממות (שאמורות היו לחסוך במים), הורחבו לממדים כאלה שמכסת המים המקורית שתוכננה על-ידי הגורמים הממלכתיים כהקצאה למשק עתיר שימוש במים ופחות עתיר הון, לא הספיקה עוד למשק שעבר לחקלאות חכמה עתירת השקעות הון, על אף היותה חוסכת מים ליחידת תפוקה. למרבה הסתירה, בד בבד עם התרת חצובות התכנון, החלה הרחבה יזומה של המשק החקלאי על-ידי המערכת הממלכתית כדוגמת פרדסים, בחבל שלום ובאזור קטיף, ונשירים ביישובי ההר הגבוה... חלק ניכר מההתיישבות החקלאית מוקם באזורים בהם אין מבחר חלופות של תעסוקה, היקף המשק שהתפתח בהיעדר תכנון מחייב, אבל בתמיכת הממשלות, הוא הגורם לעליית ביקוש קשיחה של מים, לא גמישה יותר. לכך הוסיפו הממשלות את מגמת התחרות הכלכלית על הקצאת המים לחקלאות, מגמה הצוברת תאוצה על-ידי שיטת תמחור מדורגת שנועדה שוב בעיקרה להקטין את הצריכה החקלאית, שיטה הנדחית באופן עקבי ורצוף על-ידי שרי החקלאות... בתוך המבוך הזה רוצים או מצפים לריבוע המעגל, להקצות מים למשק חקלאי מודרני עתיר השקעות הון שפותח מעבר להיצע המים האפשרי, להיענות לביקוש העירוני הגדל בכחמישה אחוז לשנה, לקיים התחייבויות פוליטיות ובה בעת לשמור על מקורות המים מפני דלדול והשחתה. היינו, למנוע גירעון במערכת שבעצם בנייתה מובנה גירעון.

גירעון אינו נסגר מעשה נסים או מעשה ניהול מתוחכם. גירעון אפשר לסגור באחת מן השתיים: או בהקטנת צריכה או בתוספת מקורות. המושג ניהול אינו מושג נרדף ליצירת יש מאין... אם סבורה הממשלה כי יש לצמצם את היקף החקלאות ובכך לפתור או בכך לסגור את הפער המתרחב בין היצע וביקוש, אם היא סבורה שיש לצמצם את היקף החקלאות ופריסתה הגיאוגרפית ולאזן אותה עם היצע המים ממקורות בלתי יציבים או רגישים, שתחליט ותורה על כך במפורש".⁹³

את הנקודה האחרונה הציג הפרופ' אורי שמיר בהופעתו בפני ועדת החקירה בצורה קצת שונה:

⁹² דבריו של יורם תמרי בפני הוועדה ב' בכסלו התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

⁹³ עדותו של מאיר בן-מאיר בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכ"ה בטבת התש"ס - 3 בינואר 2000

"הממשלה היא שצריכה להחליט על היקף החקלאות, מיקומה, אופייה וכמויות המים שעומדות לרשותה ואז נציב המים צריך לנהל בהתאם".⁹⁴

לאחרונה מיתן משרד האוצר את הרטוריקה שלו בנושא החקלאות⁹⁵ ולקראת סוף מארס נחתם מסמך תחת הכותרת "מדיניות חקלאית חדשה - רפורמה בתעריפי המים", על-ידי נציגי משרד החקלאות ואגף התקציבים של משרד האוצר.⁹⁶ המסמך, שאושר על-ידי הממשלה,⁹⁷ שהינו פרי דיונים ממושכים בין שני המשרדים, משנה את כל הגישה לנושא מחירי המים לחקלאות וסיוע ממשלתי לעיבוד קרקעות. (לפירוט ר' סעיף 9.5), אך הפרדוקס עדיין לא בא על פתרונו. וכך, בזמן שנציב המים עושה מאמצים נואשים לאזן את ההיצע ואת הביקוש למים עד שמפעלי ההתפלה הראשונים ייכנסו לפעולה, הממשלה התנגדה לדרישתו להקטין ב-73% את מכסות המים השפירים לחקלאות לשנת 2002,⁹⁸ ואפילו ב-55%,⁹⁹ שזו הדרך היחידה, לדעתו, למנוע שאיבת יתר הרסנית. לטענתו של מאיר בן-מאיר, קיצוץ מכסות המים, כפי שדורש נציב המים, יביא להרס החקלאות ולאובדן קרקעות, ועד שייכנסו מפעלי ההתפלה לפעולה יש להגביר את שאיבת היתר מאקוופר החוף (ר' תת-סעיף 9.7.1).¹⁰⁰

וכמה נתונים, שחשוב שיילקחו בחשבון: מאז שנות ה-70 יורדת הרווחיות של ענפי חקלאות רבים בישראל בגלל מגמה של עלייה בעלויות, לרבות מחירי המים, וירידה במחירים של מוצרים חקלאיים מהצומח בעולם מחד, ושל שערי חליפין גבוהים עבור השקל מול המטבעות האירופאיות, מאידך.¹⁰¹ מסיבה זו ומסיבות נוספות אחוז הולך וקטן מהתעסוקה, מהתוצר המקומי הנקי (תמ"ן) ומהיצוא קשורים לחקלאות. כיום רק 2% מכוח העבודה נמצא בחקלאות¹⁰² (בהשוואה עם 15.7% ב-1958)¹⁰³; התוצרת החקלאית מהווה 2.4%-2.3% מהתמ"ן¹⁰⁴ (בהשוואה

⁹⁴ עדותו של פרופ' אורי שמיר בפני הוועדה ב' בכסלו התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

⁹⁵ כך, למשל, מנכ"ל משרד האוצר החדש, אוהד מראני, אמר לוועדה באת הופעתו בפניה ב"ט באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001: "אנחנו כן נדאג לחקלאות: כלומר, להשיג את שימור הקרקע, פרנסה ליישובים פריפריאליים, ריאות ירוקות וכל אותם דברים שאנחנו בעדס בצורה מוחלטת. אבל את הדברים האלה צריך להשיג ורצוי להשיג לא דרך סבסוד המים".

⁹⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, מסמך שנחתם בי"ד בניסן התשס"ב - 27 במארס 2002

⁹⁷ החלטת ממשלה מס 1740 מט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002

⁹⁸ החלטת ממשלה מס' 1392 מכ"א בשבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002

⁹⁹ החלטת ממשלה מז' בניסן התשס"ב - 20 במארס 2002

¹⁰⁰ הרצאתו של מאיר בן-מאיר בכנס של אגודות המים, שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002.

¹⁰¹ עדותו של אברהם בייגה שוחט בפני הוועדה בד' באב התשס"א - 24 ביולי 2001 והרצאתו של פרופ' יואב כסלו בפני כנס של אגודות המים שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002

¹⁰² נתון של מנהל הרשות לתכנון חקלאי במשרד החקלאות שפורסם בו' באדר התשס"ב - 18 בפברואר 2002

¹⁰³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל - 1962, מס' 13, ירושלים, התשכ"ג - 1963, ע"מ 394

¹⁰⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל - 2001, מס' 52, ירושלים התשס"א - 2001, סעיף 14.7

עם 13.5% (ב-1958)¹⁰⁵; היצוא החקלאי (מזון ובעלי חיים) בשנת 2000 - היה בסכום של 778.8 מיליון דולר והיבוא החקלאי (רובו מזון לבעלי חיים, מוצרי מזון ראשוניים וחיטה) היה בסכום של 1,534.2 מיליון דולר; היצוא החקלאי היווה 2.5% מהיצוא הכולל¹⁰⁶ (בשנת 1965 היווה יצוא המזון 29% מסך היצוא¹⁰⁷). לפי מחקר השוואתי שערך פרופסור בריטי, באמצע שנות ה-90, מטר מעוקב מים בישראל ייצר בממוצע 1.49 דולר תוצרת חקלאית, 120 דולר תוצרת תעשייתית ו-687 דולר בשירותים.¹⁰⁸

8. תכנית אב למשק המים

בתחום משק המים יש למונח "תכנית אב" משמעות דומה לזו שיש למונח "חוקה" עבור שוחרי הדמוקרטיה - מעין בסיס חיוני, שאם איננו קיים משק המים או הדמוקרטיה עשויים לתעות. מאז כמה שנים לפני קום המדינה, הכינו מנהלי משק המים כמה וכמה תכניות אב. אחד מוותיקי משק המים, שמואל קנטור, מספר, שכאשר השתתף בהכנת תכנית האב הראשונה עבור היישוב, היה הוויכוח הגדול האם ומתי יש להקים את מפעל המים הארצי מהכינרת דרומה - האם לקדם אותו כבסיס לכל הפעילות או להפך, לדחות אותו עד כמה שאפשר יותר.¹⁰⁹ ויכוח דומה התנהל בשלושת העשורים האחרונים בנושא התפלת מי-ים, רק שנראה שבנושא המוביל הארצי התקבלה תכנית אב ופעלו לפיה, ובימינו התקבלה ההחלטה באשר להתפלת מי-ים ללא תכנית אב ומבלי שהייתה למקבלי ההחלטות תמונה שלמה לגבי כל משמעויות החלטתם.

כבר סקרנו את גורלן של תכניות האב משנת 1988 ו-1997 (ר' תת-סעיף 7.3.5). לקראת סוף אפריל 2002 הגישה נציבות המים תכנית אב (מעבר) חדשה המכסה את השנים עד שנת 2010.¹¹⁰ תכנית זאת תוצג בקרוב לממשלה במטרה לקבל את אישורה, בזמן שתכנית המשך נמצאת בשלבי הכנה.¹¹¹

לפני שהתפטר היה זה שר התשתיות הלאומיות, אביגדור ליברמן, שדחף להכנת התכנית, אשר

¹⁰⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל - 1966, מס' 17, ירושלים התשכ"ז - 1967, עמ' 176

¹⁰⁶ שנתון סטטיסטי לישראל - 2001, סעיף 16.4

¹⁰⁷ שנתון סטטיסטי לישראל - 1966, עמ' 237

¹⁰⁸ Peter Beaumont, "The Quest for Water Efficiency - Restructuring of Water Use in the Middle East" in Shimshon Belkin and Shoshana Gabbay eds. *Environmental Challenges*, the Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2000, p.555

¹⁰⁹ דברים שנשא שמואל קנטור ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

¹¹⁰ פרטים שונים מתכנית האב החדשה מוזכרים לכל אורך דוח זה

¹¹¹ דברים שנשא שמעון טל ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים ב"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002. בנושא תכנית אב ארוכת טווח אמר טל: "במקביל לתכנית הזאת (תכנית המעבר), נערכת היום על-ידי אגף התכנון, בסיוע גיורא שחם, פרוגרמה ארוכת טווח של משק המים, שתתייחס גם בצורה הרבה יותר מפורטת למכלול הכוונות הלאומיות ארוכות הטווח, שנוגעות למשק המים. לוח הזמנים לביצוע הפרוגרמה הזאת, שהיא בעצם תכנית אב יותר מסודרת, לא הוגדר כרגע, אבל אני מניח שזה סדר גודל של שנה מהיום".

עשרת יעדיה העיקריים הם :

1. ייצוב מערכת המים ואיזונה עד שנת 2010, גם אם תנאי האקלים יהיו דומים לאירועי העשור האחרון. מערכת מאוזנת היא זו שתבטיח הספקת מים אמינה לצרכים השונים לטווח ארוך, על בסיס בר-קיימא ;
2. עצירת הידרדרותם של המקורות הטבעיים על-ידי החזרתם עד שנת 2005 לרמות מפלסים שמעל לקווים אדומים הידרולוגיים ;
3. הבטחת איכות המים במאגרים הטבעיים על בסיס שימור בר-קיימא, כולל "היפוך" מאזן המלחים, טיוב בארות מזוהמות ופעולות ניטור ;
4. תוכן תכנית פעולה לגישור בין מצב המחסור החמור של שנת 2002 ובין שנת 2010, כך שיצטמצמו הפערים בין הביקוש וההיצע ;
5. פיתוח וניצול מירב המים השוליים למיניהם, תוך התאמתם לשימושים השונים ;
6. איכות המים המסופקים לשימושים השונים תותאם לתקנים מערביים מקובלים ;
7. מערכות מים עצמאיות יחוברו למערכת הארצית לפי צורך ;
8. נדרש שיקום נחלי הארץ והפיכתם למוקדי טבע איכותיים, והבטחת קיום ערכי טבע ונוף ;
9. משק המים ינוהל בהדרגה על-פי כללי היצע וביקוש בפיקוח מרכזי, במסגרת החוק לרפורמה במשק המים ;
10. נציבות המים והמערכות הנלוות לה יאורגנו ויועדו לרשותם משאבים, כך שתתאפשר השגת היעדים.¹¹²

בדבריו של ראש אגף התכנון של הנציבות, ד"ר יוסי דרייזין, בעת שהציג את התכנית לראשונה בינואר 2002, שתי המטרות העיקריות של התכנית הן לשקם את משק המים "למצב הלא טוב שבו הוא נמצא עד סוף העשור הקודם" ולהגיע למצב של התייצבות עד שנת 2010. למרות שהתכנית מציגה את המינימום שצריך להיעשות, דרייזין מודה שכיום משק המים איננו ערוך לבצע אותה - בעיקר לא נציבות המים ולא "מקורות" (פרופ' אורי שמיר הוסיף, בקריאת ביניים שגם הסקטור הפרטי אינו ערוך). בכדי לבצע את התכנית יהיה צורך לחזק את כושר הניהול המקצועי, לחזק את כושר הביצוע ולחזק את מעמדו ויכולתו של נציב המים "לעשות רגולציה של המערכת הזאת".¹¹³

תכנית האב צופה שבשנת 2010 יהיה הביקוש הכולל למים בכל הארץ האיכויות ולכל הצרכים (כולל מחויבויות לירדנים ולפלסטינאים) כ-2,288 מלמ"ק (בהשוואה עם כ-1,930 מלמ"ק בשנת 2002). בכדי לספק את הביקוש הזה, מבלי להמשיך בשאיבת היתר, יהיה צורך להתפיל ולייבא כ-500 מלמ"ק, לפתח מפעלי השבת קולחין כך שאספקת הקולחין לחקלאות ולמטרות אחרות יגיע

¹¹² המשרד לתשתיות לאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 2-3

¹¹³ דברים שנשא ד"ר יוסי דרייזין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים ב"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002

לכ-510 מלמ"ק, להתפיל עד 100 מלמ"ק מים מליחים ולטייב בארות. בכדי להשיג יעדים אלה יהיה צורך להשקיע סכום של 17,105 מיליון ש"ח עד שנת 2010, שמתוכם 9,672 מיליון יושקעו על-ידי "מקורות" ו-7,433 מיליון על-ידי הסקטור הפרטי.¹¹⁴

טבלה מס' 10: השקעות בפיתוח משק המים לפי סוגי הפרויקטים וזוהות המבצע 2010-2002, על פי תכנית האב של נציבות המים

סה"כ השקעות במיליוני ש"ח			סוג הפרויקטים
סה"כ	"מקורות"	פרטי	
4,930	884	4,046	התפלת מי-ים ויבוא
885	177	708	התפלת מים מליחים
656	384	272	טיוב בארות
2,605	1,224	1,381	מפעלי השבה
500	250	250	שדרוג קולחין
2,560	2,560		מפעלי אספקת מים
300	300		יר"ש
2,250	2,250		חידושים ושיפורים
200	100	100	ניטור ומחקר
1,555	879	675	+ 10% לבלתי-צפוי
17,105	9,672	7,433	סה"כ השקעות

מבוסס על טבלה מס' 24, משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2010-2002 דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 74

כצפוי, עיקר הביקורת על התכנית באה מצד נציגי משרד האוצר, שטענו שחסר בתכנית ניתוח של כדאיות כלכלית לגבי תכנית ההשקעות העצומה ושאינן בה התייחסות רצינית לנושא הביקושים,¹¹⁵ ומצד נציגי משרד החקלאות, שדרשו שיתייחסו לצורכי החקלאות לא כסרח העודף אלא כצרכן בעל זכויות שוות לאלו של הסקטורים האחרים.¹¹⁶

¹¹⁴ מתוך נתוני תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2010-2002

¹¹⁵ דבריהם של גלעד ריקליס וארז ימיני ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים בי"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

¹¹⁶ דבריו של יוסי ישי ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים בי"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

9. ניתוח הבעיות הנקודתיות והמלצות

9.1. פעולות מיידידות שעל הממשלה לנקוט בהם

במקביל לפעולות ארוכות טווח ומתמשכות בהן על הממשלה לנקוט, עליה להתמודד במהירות וביעילות עם המשבר המידי במשק המים.

9.1.1. תקנות שעת חירום

הוועדה התלבטה רבות בשאלה אם לאור מצב החירום במשק המים עליה להמליץ על התקנת תקנות שעת חירום. בשעה שהוועדה החלה להכין דוח ביניים (שלבסוף לא פורסם), הגישה היועצת המשפטית של הוועדה חוות דעת המתנגדת להמלצה כזאת, מכיוון שעל-פי פסקי-דין אחדים של בג"צ ספק אם המצב הנוכחי מצדיק את השימוש בתקנות שעת חירום ומכיוון שעמדתו השלילית של משרד היועץ המשפטי לממשלה לשימוש בתקנות במקרים כגון אלה ידועה. למרות זאת נעשה בעבר שימוש בתקנות שעת חירום במשק המים - בפעם האחרונה בשנת 1999, בכדי לקצץ בהקצבות המים השפירים לשיעור שבין 30% עד 80% ממכסות המים בשנת 1989.¹¹⁷ בסופו של דבר הגיעה הוועדה למסקנה שהמצב במשק המים ממלא אחר התנאי המופיע בסעיף 50 (א) לחוק יסוד: הממשלה, בנושא התקנת תקנות שעת חירום, לאמור: "במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על... קיום האספקה והשירותים החיוניים...". והחליטה להמליץ על התקנת תקנות, אשר במרכזן:

- (א) הסמכת נציב המים לצמצם הפקה, הספקה או צריכה של מים ממקורות שונים או ממקור מסוים מוגדר, כאשר התנאים ההידרולוגיים או האקלימיים מחייבים זאת;
- (ב) הסמכת נציב המים להנפיק רשיונות הפקה חדשים, מותאמים לשעת החירום, שיאפשרו לו לבצע, בהליכים מהירים, שינויים ברשיונות ההפקה על-פי שיקול דעתו המקצועי;
- (ג) הסמכת נציב המים ליזום ולפרסם מכרזים להקמת מפעלים לפיתוח מקורות מים חדשים ולקידום פרויקטים במשק המים, בנהלים מזורזים במסגרת תקציבית מאושרת, תוך שימור הסמכות המקצועית והאדמיניסטרטיבית בידיו;
- (ד) הקמת ועדות תכנון מיוחדות לאישור מפעלים ופרויקטים במשק המים בנוהל קצר ומזורז כל עוד התקנות תקפות;
- (ה) הסמכת נציב המים לחבר בארות פרטיות למערכת המים הארצית ולהשמיש בארות שיצאו בעבר מכלל שימוש, במטרה לספק מים לשתייה וצריכה ביתית;

¹¹⁷ ר' מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב, ירושלים, ו' באייר התשס"א - 29 באפריל 2001, עמ' 764

- (ו) הסמכת נציב המים להורות לרשויות מקומיות ולתאגידי מים לנהל את משקי המים ביעילות ובחסכנות, לרבות להתקין או להחליף אביזרים או מתקנים להבטחת יעילות השימוש במים ;
- (ז) הסמכת נציב המים להפסיק לאלתר הפקה, הספקה או צריכה של מים בכך מקרה של סכנת זיהום ;
- (ח) הסמכת נציב המים לפקח פיקוח מקיף, להיכנס לכל מקום ולעשות כל פעולה הדרושה להגנה על מקור מים, למטרת שמירתו והבטחת התנאים שברשיון. הנציב יוסמך להטיל עיצומים כספיים, לקיים הליכים פליליים, לסגור מקור מים ולהתלות רשיון הפקה במידה הנחוצה לעניין ;
- (ט) ריכוז הסמכויות החקיקתיות בענייני מים, בידי ראש הממשלה ;
- (י) הסמכת ראש הממשלה, תוך התייעצות עם שר האוצר, שר התשתיות הלאומיות ושר החקלאות ופיתוח הכפר, לקבוע במשך תקופת החירום את תעריפי המים והיטלי ההפקה לשימושים שונים על-פי הצרכים.

9.1.2. הקמת ועדת שרים למשאבי טבע, חקלאות ואיכות הסביבה

הוועדה קוראת לממשלה להקים מיד ועדת שרים למשאבי טבע, חקלאות ואיכות הסביבה, שתוכל לקבל החלטות במשולב בכל התחומים האלה, בראשותו של ראש הממשלה. את ישיבות הוועדה יכולים גם לנהל, לפי העניין, שר התשתיות הלאומיות, שר החקלאות או השר לאיכות הסביבה. חשוב שבכל ישיבה של הוועדה הזאת יהיה נוכח שר האוצר או נציגו. הנושאים הדחופים ביותר שיעמדו על סדר יומה של הוועדה בתחום המים :

- (א) אישור תכנית האב לפיתוח משק המים עד שנת 2010, שהוגשה על-ידי נציבות המים באפריל 2002 ; (ר' פרק 8)
- (ב) דרבון נציבות המים להכין תכנית אב לטווח ארוך, עד שנת 2040 ;
- (ג) ייזום והכנת חוק מים חדש ; (ר' סעיף 9.3. ופרק 4 בהמלצות)
- (ד) חיזוקה של נציבות המים ונציב המים ; (ר' סעיף 9.2.1.)
- (ד) הכנת תכנית להפיכתה של נציבות המים לרשות עצמאית ; (ר' סעיף 9.2.2.)
- (ד) מעקב אחר יישום הרפורמה בנושא תעריפי המים לחקלאות ותמיכה בשמירה על שטחים חקלאיים, שאושרה על-ידי הממשלה בט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002 ; (ר' סעיף 9.5)
- (ה) דיון ברפורמה רחבה יותר בחקלאות, שבנוסף לנושאים הכלולים ברפורמה הנוכחית תעסוק, בין היתר, בפריסה הארצית של החקלאות ; בסוגי הגידולים שיזכו לעידוד, תוך צמצום מרבי של גידולים זוללי מים ; בקביעת כמויות המים השפירים, המליחים והמושבים שישופקו לחקלאות עד לייצוב משק המים ובהפיכתם של חלק מהאדמות החקלאיות לפארקים לאומיים או שמורות טבע, בכדי למנוע את הפיכתם לנדל"ן ;
- (ה) כינון ועדה מקצועית לתמחור המים וקביעת היטלי ההפקה ; (ר' סעיף 9.5.)

- (ו) קבלת דיווח שוטף על השאיבה ממאגרי המים בכל תקופת הביניים; (ר' סעיף 9.7).
- (ז) קבלת דיווח על הקצאות המים למגזרים השונים. (ר' תת-סעיף 9.4.1).

9.2. טיפול בבעיות מוסדיות וארגוניות

הדיון בסיבות למשבר במשק המים מצביע על כשלים ארגוניים בולטים, האחראים לכך שלמרות האזהרות, האתראות והממצאים החמורים המופיעים באין-ספור דוחות ותכניות במהלך עשרות שנים, כמעט ולא נעשה דבר להתמודד בצורה רצינית ושורשית בבעיה ובמשבר הנובע ממנה. משום כך רואה הוועדה לנכון לשים דגש על שינויים ארגוניים הנדרשים לדעתה.

9.2.1. חיזוק נציבות המים ונציב המים

לפחות לתקופת החירום הנוכחית, וללא קשר עם הפתרון לטווח הארוך, רצוי לחזק את מעמדו של נציב המים ונציבות המים, כשלנציבות יש להוסיף משאבים וכוח אדם ולחזק את האגפים המקצועיים והתפעוליים במסגרתה.¹¹⁸

בעדותו בפני הוועדה הסביר פרופ' אורי שמיר, המצדד בהקמת רשות מים בטווח הארוך, שמכיוון שאי אפשר להקים רשות כזו מהיום למחר, צריך לנצל את הפוטנציאל של המסגרת הקיימת -

דהיינו, נציבות המים.

מדוע אי אפשר להקים רשות מהיום למחר?

"אני מכיר את המערכות הארגוניות הממשלתיות. אם תיכנס היום לשינוי אתה נכנס למלחמת עולם שלישית עם שמונה-תשעה משרדי ממשלה, ואתה גם צריך חקיקה בשביל העניין הזה".

ומה הבעיה עם נציבות המים?

"יושבים שם אנשים מצוינים... נציב המים הנוכחי הוא איש מקצוע, אין לו אג'נדה פוליטית, הוא מנסה לעשות כמיטב יכולתו... (אולם), אנשי הנציבות מתוחים עד דק ולא מצליחים לעשות את כל מה שצריך ומשום כך בטווח המיידי, לדעתי, יש לחזק את האגפים המקצועיים של נציבות המים בהיקף כוח-אדם פי-חמישה עד פי-עשרה ממה שיש להם היום".¹¹⁹

הקביעה שנציבות המים מורכבת מכוח אדם מעולה אך הפכה ל"גוף מדולדל" חזרה שוב ושוב בדברי העדים.¹²⁰

בנושא יכולתו של נציב המים לפעול, עלה פרדוקס מעניין. מצד אחד, רבים ציינו את העובדה שעל-פי חוק המים מרוכזות בידיו סמכויות רבות, אך מצד שני הוא מוגבל ביותר ביכולתו לפעול,

¹¹⁸ הוועדה קיבלה מנציבות המים פירוט לגבי אגפיה השונים ומצבת כוח האדם העכשווית שלה והתרשמה מהעובדה שבנוסף לעובדה שמצבת כוח האדם קטנה מדי, חלק מהתפקידים הבכירים אינם מאוישים. ההתפטרות של ראש השירות ההידרולוגי, ד"ר שמואל קסלר, על רקע חילוקי דעות מקצועיים עם הממשלה, הייתה מדאיגה במיוחד

¹¹⁹ עדותו של פרופ' אורי שמיר בפני הוועדה בי' בכסלו התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

¹²⁰ ר' למשל עדותו של יונה כהנא בפני הוועדה בח' בכסלו התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

וקל מאוד "לכופף לו את היד".¹²¹ כבר לפני עשורים רבים נתן שמחה בלאס, מי שהיה יועץ הממשלה לנושא המיס בתחילת שנות ה-50, הסבר לפרדוקס הזה: "נציב המיס, שלפי חוק המיס הנו האיש המרכזי בשטח המיס, איננו כזה במציאות. כי לא החוק קובע בישראל, כי אם הקנוניה".¹²²

לד"ר ערן פייטלסון יש הסבר אחר לפרדוקס הזה. עצם העובדה שכל כך הרבה סמכויות מרוכזות בידי הנציב, מעמיד אותו במצב שהממונים עליו - בין אם מדובר בשר התשתיות הלאומיות או בראש הממשלה - יכולים למנוע ממנו לפעול על-פי הערכתו המקצועית. אילו היו לנציב פחות סמכויות (כמו למשל, לראש מנהל התכנון במשרד הפנים) אך הוא היה פועל במסגרת של איזונים ובלמים (checks and balances) אפקטיבית, היה לו הרבה יותר קל לשחק את המשחק הפוליטי, לגרום לקבלתן של החלטות רצויות ולבצע אותן.¹²³

שאלה מעניינת אחרת שעלתה הייתה אם הנציב צריך להיות איש מקצוע בתחום המיס. מהביקורת שהושמעה על-ידי עדים רבים על כמה מנציבי המיס בעבר, שלא היו אנשי מקצוע, עולה שהרוב מאמין שאכן על הנציב להיות איש מקצוע. יוצא דופן בדעתו היה המהנדס גבי שחם, יועץ לנציבי מיס וראש אגף תה"ל לשעבר שאמר:

"לפי תפיסתי, נציב המיס אסור לו להיות איש מקצוע בתחום המיס. הנציב, שהוא ראש המערכת, המכתיב או מקבל מדיניות ומתרגם אותה, חייב להיות איש פוליטי. (לעומת זאת), הדרג השני בגוף המיס - הדרג הקבוע - צריך להיות ממיטב אנשי המקצוע שלועס, בודק, בוחן, מביא חלופות, נותן את המשמעות".¹²⁴

לדעתו של ד"ר ערן פייטלסון נציב המיס צריך אמנם להיות איש מקצוע, אך אין הוא חייב להיות איש המיס המוביל בישראל מבחינה אקדמית. הוא צריך להיות מסוגל להבין את מה שהמומחים אומרים ולהיות בעל יכולת מקצועית לבצע מחד, וצריכים להיות לו קשרים פוליטיים והיכולת להעביר את החלטות המקצועיות במערכת הפוליטית, מאידך.¹²⁵

הוועדה ממליצה, שתוגדל מצבת כוח האדם של נציבות המיס, יחוזקו האגפים השונים בתוכה ויוגדל תקציבה. כמו כן ממליצה הוועדה שייקבעו קריטריונים ברורים לבחירתו של נציב המיס, שחייב להיות איש מקצוע אך גם בעל כישורים ביצועיים ופוליטיים. (ר' גם המלצות הוועדה סעיפים 3-ה1)

¹²¹ בדברים שנשאה ביום עיון מטעם נציבות המיס בנושא תכנית האב למשק המיס, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן בי"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002, אמרה פרופ' רונית נתיב, מהפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית ברחובות: "כמו כל אזרח במדינה הזאת צפיתי בכיפוף היד של שמעון טל על-ידי ראש הממשלה ואנשיו, שהתנהל מעל דפי העיתונות... אם יש משהו שאני מקווה שיקרה כתוצאה מההליך הזה, שאתם פתחתם בו, הוא שיווצר מצב שאי אפשר לכופף את היד באופן הזה לנציב המיס"

¹²² שמחה בלאס, מי מריבה ומעש, רמת-גן, הוצאת מסדה בע"מ, 1973, עמ' 22

¹²³ ראיון עם ד"ר ערן פייטלסון, שקיימה נציגת הוועדה בי"ד באדר התשס"ב - 26 בפברואר 2002

¹²⁴ דברים של גבי שחם בפגישה שקיימה הוועדה עם חברי ארגון מהנדסי המיס בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

¹²⁵ ראיון עם ד"ר ערן פייטלסון

9.2.2. הקמתה רשות מים עצמאית לאחר שמשק המים ייוצב

בדוח המיוחד שלה על ניהול משק המים משנת 1990, בו הביעה ביקורת נוקבת על הרשויות הקיימות, כתבה מבקרת המדינה מרים בן-פורת:

"לצורך הסדרת משק המים, יש להעביר את האחריות לניהולו לידי גוף ממלכתי, מקצועי וחסר פניות, אשר יביא בחשבון את צרכיו של המשק הלאומי, לרבות המגזר החקלאי, ויבטיח את איכות מי השתייה למשקי הבית, ואת אספקת המים בעתיד בצורה סדירה ואמינה".¹²⁶

רוב העדים, שהופיעו בפני הוועדה, הסכימו שחשוב שאת משק המים ינהל גוף מקצועי בעל יכולת ביצוע, אך הוועדה מצאה שהדעות חלוקות בשאלה אם צריכה זו להיות רשות לאומית עצמאית, שאיננה כפופה ישירות לממשלה; אם צריכה זו להיות רשות עצמאית יותר מנציבות המים אך עדיין כפופה למשרד ממשלתי כלשהו שאיננו מייצג אינטרסים משלו בתחום המים או של קבוצת צרכנים או מפיקים של מים; או שיש פשוט לחזק את מעמדה ואמצעיה האנושיים והפיננסיים של נציבות המים, שתישאר קשורה למשרד התשתיות הלאומיות.

מבין העדים שהביעו תמיכה בהקמתה של רשות עצמאית היה שאול ארלוזורוב שאמר:

"יש להעלות את נושא המים מדרגה אחת במערך השלטוני האדמיניסטרטיבי של מדינת ישראל, שתהיה רשות שבראשה יוכל לעמוד נגיד או איך שיחליטו לקרוא לו, כאשר רמת התחכום, רמת הגמישות ורמת התקציבים לבצע דברים בתוך המערכת תעלה, ושלנגיד או לרשות יהיה הרבה יותר קל לבצע את על הפונקציות, המאיתות היום על קבלת ההחלטות וביצוען".

באותו זמן הזהיר ארלוזורוב שזו תהיה טעות לרכז את כל הסמכויות בידיו של אדם אחד.

"זה לא קיים בשום דמוקרטיה מערבית. אי אפשר לפסוח על משרד הבריאות כשזה נוגע לבריאות הציבור, ואי אפשר לפסוח על המשרד לאיכות הסביבה כשזה נוגע לענייני איכות הסביבה".¹²⁷

כמצופה, נציגי משרדי ממשלה, העשויים לאבד סמכויות במידה ותוקם רשות מים עצמאית, הביעו התנגדות להקמתה. כך למשל, מנהל מינהל משק המים במשרד הפנים אמר:

"אנחנו מתנגדים לרעיון של רשות מים כוללת... זה לא יעבוד וזה גם לא נכון, כי משרד הבריאות, אין שום סיבה שהוא יוותר על הסמכויות שלו, המשרד לאיכות הסביבה, אין שום סיבה שהוא יוותר על הסמכויות שלו, משרד הפנים מתעסק עם הרשויות המקומיות... לכן הפתרון הנכון הוא בעצם מה שקבע מבקר המדינה לפני כמה שנים, והוא הקים ועדת מים בין-משרדית בראשות נציב המים... נציב המים צריך להיות מחויב לכנס את הוועדה. נציבי המים לא אהבו כל כך את הוועדה הזאת... יש נציב שלא אוהב להתייעץ עם אף אחד, ולעומת זאת יש נציב מים אחר, שאולי יותר מדי פתוח לכל מיני רעיונות. צריך למצוא את שביל האמצעי".¹²⁸

יש לציין שלרוב הדוברים שציידו בהקמתה של רשות מים לא הייתה תכנית ברורה כיצד בדיוק יש לבצע את התהליך, ונראה היה שהכמיהה להקמת הרשות נובעת בעיקר מתסכול לגבי המצב

¹²⁶ מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל, ירושלים, התשנ"א – 1990, עמ' 56

¹²⁷ דברים שנשא שאול ארלוזורוב בפני הוועדה בעת הופעת נציגי ארגון מהנדסי המים בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

¹²⁸ עדותו של משה אבנון בפני הוועדה ב"א באב התשס"א - 31 ביולי 2001

הקיים. לפחות דובר אחד ציין, שתקופת חירום איננה הזמן הנכון להקים גוף חדש מכיוון שהדבר כרוך בהוצאת סמכויות מגופים קיימים תוך כדי מאבקי כוח וחקיקה.¹²⁹

הוועדה ממליצה שתיבדק האפשרות להפוך את נציבות המים לרשות מים עצמאית ומקצועית, במעמד דומה לזה של בנק ישראל, כפי שנקבע בחוק בנק ישראל התשי"ד-1954. כלומר, הרשות תהיה מואגדת ולא כפופה למשרד ממשלתי כלשהו ותפקידה יהיה לנהל, להסדיר ולכוון את משק המים ברמה הארצית והאזורית, בהתאם עם הוראות חוק רשות המים שיחוקק, מדיניות הממשלה והמלצותיה של מועצת מים במתכונת חדשה (ר' תת-סעיף 9.2.4). בראש הרשות יעמוד איש מקצוע בתחום המים שאינו מייצג אינטרס כלשהו במשק המים, שימונה על-ידי הממשלה.

9.2.3. קביעת היררכיה משרדית בנושא הטיפול במשק המים

כבר בתחילת עבודתה הגיעה הוועדה למסקנה, שאחת הבעיות המשמעותיות והמהותיות בניהול משק המים בישראל, ואחת הסיבות לחוסר היעילות בתהליך קבלת החלטות וביצוען, היא ריבוי המשרדים הממשלתיים (שהשר לשעבר אבא אבן אמר עליהם פעם שכל אחד מהם פועל כאחוזת פאודלית) והגופים המטפלים בנושא. לא רק שקיים ריבוי משרדים, אלא שלעתים קרובות האינטרסים הייחודיים שלהם מנוגדים אלה לאלה. (ר' תת-סעיף 7.3.1).

לכאורה קיימים כמה גופים האמורים להביא לתיאום המשרדים והגופים השונים: ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, מטה החירום למשק המים והוועדה להסרת חסמים במשק המים, אך למעשה התיאום לוקה בחסר. ועדת השרים מפגרת אחרי הצרכים, מטה החירום דן בנושאים החשובים, אך המסר העיקרי היוצא ממנו הוא תסכול מהקושי להעביר החלטות בממשלה והוועדה להסרת חסמים במשק המים נמצאת בסתירה פנימית, מכיוון שחלק מהחסמים במשק המים מצויים באותו משרד בו הוקמה הוועדה.

למרות שמרבית העדים שהתייחסו לנושא ריבוי משרדי הממשלה העוסקים בנושא המים הסכימו ביניהם שיש לצמצם את מספרם,¹³⁰ מבחינה מעשית אין ספק, שלמשל, משרד הבריאות הוא הגוף שצריך לטפל במפגעים בריאותיים הקשורים למים, המשרד לאיכות הסביבה מוסמך לטפל בנושאים הקשורים לזיהומים סביבתיים,¹³¹ משרד האוצר חייב להיות המפקח על הקצאת והוצאת כספי מדינה בתחום המים ומשרד החוץ חייב להיות מעורב כשמדובר בהסכמים בנושא המים עם מדינות זרות. אולם, יש למנוע כפילויות ולדאוג שהתיאום בין המערכות יהיה מובנה בתהליך העבודה.

¹²⁹ עדותו של פרופ' אורי שמיר בפני הוועדה בי' בטבת התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

¹³⁰ ראו למשל עדותו של פרופ' אבישי ברורמן בפני הוועדה בי' באב התשס"א - 30 ביולי 2001 ושל רונן וולפמן בי"ט באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001

¹³¹ עדותו של שאול ארלוזורוב בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

באשר למשרד שצריך להיות אחראי לנושא המים בכללותו - על-פי חוק כמו גם למעשה, חוץ מאשר הלובי החקלאי שהיה שמח אילו הנושא היה נשאר בידי משרד החקלאות, הוועדה מצאה הסכמה רחבה על כך, שטוב שהנושא עבר בשנת 1996 מידי משרד החקלאות לידי משרד התשתיות הלאומיות.

מבין העדים היו כאלו שחשבו שהמשרד לאיכות הסביבה (שייוסף לשמו גם "ולמשאבי טבע") הוא משרד מתאים יותר לאחריות כוללת לנושא המים,¹³² ואחרים שמפאת חשיבות העניין הציגו שדווקא משרד ראש הממשלה ייקח את הנושא תחת חסותו. שר התשתיות הלאומיות לשעבר, אביגדור ליברמן, הציע שהטיפול במישור הכולל במשק המים יפוצל בין משרדו, שימשיך לטפל בנושא התפעולי ומשרד אחר - משרד הבריאות או המשרד לאיכות הסביבה - שיעסוק בבקרה, כשלבדבריו "הבקרה חייבת להיות במשרד אחר".¹³³

כמובן, מידת האפקטיביות של הטיפול של משרד כלשהו בנושא מסוים, תלויה במידת העניין של השר לקדם את אותו נושא, או לחלופין, המידה שבה הוא מאפשר לפקידים במשרדו לפעול על בסיס מקצועי וללא התערבותו. הבעיה עם העברת הנושא למשרד ראש הממשלה היא שבדרך כלל ראש הממשלה עצמו אינו יכול להתפנות מהנושאים המדיניים הבוערים לנושאים כמו מים, ולא סביר להניח שמשרד ראש הממשלה ימצא לנכון להעסיק כוח אדם מקצועי דווקא בתחום המים. משום כך, הוועדה איננה רואה פגם בכך שעד אשר תוקם רשות עצמאית למים, הטיפול ברמה האסטרטגית יישאר בידי משרד התשתיות הלאומיות ובמסגרת זאת תחוזק נציבות המים (ר' תתי-סעיפים 8.2.1 ו-8.2.2).

אולם, חשוב ביותר שתתקיים מסגרת תיאום טובה יותר ברמה הממשלתית בתחום המים מזו הקיימת כיום. בזמן שחשוב שמשרדי האוצר והחקלאות יתרמו את תרומתם הייחודית בנושא משק המים, אין משרדים אלה ממונים על קביעת מדיניות המים בישראל ואל להם לעסוק בחסימת החלטות במישור האסטרטגי או ביצוע החלטות במישור הטקטי. לדעתנו מטרה זו תושג אם תקום ועדת שרים למשאבי טבע, חקלאות ואיכות הסביבה, יחזק מעמדם של נציבי המים ונציבות המים, יבוצע ארגון מחדש של מועצת המים ויתוקן חוק המים בהתאם.

הוועדה ממליצה, שעד אשר תוקם רשות מים עצמאית, יחזק מעמדם של משרד התשתיות הלאומיות ונציבות המים לידו ויוגדרו בצורה חדה יותר סמכויותיהם של שאר המשרדים בצורה שיוכלו לתרום את תרומתם הייחודית, מבלי שיוכלו לחסום החלטות וביצוע בתחום המים. התיאום בין המשרדים יתבצע במסגרת ועדת השרים למשאבי טבע, חקלאות ואיכות הסביבה. (ר' תתי-סעיף 9.1.2)

¹³² עדותו של ד"ר אלון טל בפני הוועדה בח' בטבה התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

¹³³ עדותו של אביגדור ליברמן בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

9.2.4. שינוי מבני במועצת המים

אחד הגופים האמורים לפעול מתוקף חוק המים בתהליך קבלת החלטות בתחום המים היא מועצת המים. המועצה מונה כיום 27-39 חברים – נציגי הממשלה, נציגי הסוכנות היהודית ונציגי ציבור. לפחות שני שלישי מחברי המועצה הם נציגי ציבור, המייצגים את צרכני המים וספקי המים, כאשר לפחות חצי הם נציגי הצרכנים, והרוב המכריע הם נציגי החקלאים. המועצה ממונה על-ידי הממשלה (למעשה על-ידי שר התשתיות הלאומיות) ותפקידה הפורמלי הוא לייעץ לשר הממונה בנושאים שונים המוזכרים בחוק, כמדיניות משק המים, קביעת נורמות וכללים לשימוש במים, הכרזת אזורי קיצוב ואישור תכניות למפעלי מים, קביעת כללים לחישוב מחירי המים ועריכת רשימת נציגי הציבור בבית הדין למים.¹³⁴ שר התשתיות הלאומיות משמש כיושב-ראש המועצה ונציב המים הוא סגנו, והוא המנהל את רוב ישיבותיה.

על התנהלותה של מועצת המים שמעה הוועדה מפי כמה עדים. מנהלת אגף רישוי וצריכה בנציבות המים הסבירה:

“מועצת המים למעשה דנה בכל שינוי שאנחנו רוצים לעשות במשק המים, שהמשמעות שלו היא שינוי בתקנות, בין אם זה מחירי מים, בין אם זה הקצאות מים, בין אם זה קיצוצי מים וכיוצא באלה. אנחנו נדרשים לגשת למועצת המים, אם אנחנו רוצים לקצץ בכמויות המים, ושם אנחנו צריכים לדון. אנחנו מציגים את הנושא בפני המועצה, שממנה ועדה שתפקידה לשמוע את התנגדויות הציבור והוועדה דנה בהתנגדויות שמגיעות אליה. קודם אנחנו צריכים להפקיד את זה במשך שישים יום-על-מנת שהציבור ישמיע את ההתנגדויות שלו וייתחם להצעות שלנו. ולאחר מכן הוועדה דנה בהתנגדויות ואז אנחנו צריכים לראות אם השרים מקבלים את המלצת מועצת המים או לא. אם כן, זה הולך לתהליך של חתימה על תקנות ופרסומן. התהליך הזה בדרך כלל, בזמנים טובים כשיש לנו שיתוף פעולה של כולם, אורך שלושה עד שלושה וחצי חודשים. כשאין לנו שיתוף פעולה, העסק נמשך.”¹³⁵

נציג האוצר פירט קצת יותר את מה שבעיני משרדו מצטייר כשורש הבעיה. לטענתו, מכיוון שרוב החברים הפעילים במועצה הם נציגי החקלאים, מצליחה המועצה לעכב החלטות ממשלה להן מתנגדים החקלאים.¹³⁶

היועצת המשפטית של נציבות המים לשעבר, אורה תמיר, הציגה בפני הוועדה נקודת ראות קצת שונה, עם פרספקטיבה היסטורית. לטענתה, בזמן שבעבר מדיניות המים נבנתה מלמטה, תוך התייעצות אמיתית עם מועצת המים, שרק לאחריה נתקבלו החלטות בממשלה, מאז 1977, החלה התעלמות מהמועצה. היום, טענה תמיר, רוב הדברים הרלוונטיים נחתכים בממשלה ומשרד האוצר, והשפעת המועצה הצטמצמה.¹³⁷

¹³⁴ חוק המים התשי"ט - 1959, סעיף 130א

¹³⁵ עדותה של נגה בליץ בפני הוועדה בכ"ו בתמוז התשס"א - 17 ביולי 2001

¹³⁶ דברי ארז ימיני בפני הוועדה ב"ט בתמוז התשס"א - 10 ביולי 2001

¹³⁷ עדותה של אורה תמיר בפני הוועדה ב"ט בתמוז התשס"א - 10 ביולי 2001

ד"ר אלון טל העלה בפני הוועדה הצעה, שמועצת המים תהפוך "מגוף מייצע בלבד לגוף שמקבל החלטות עקרוניות במשק המים".¹³⁸ הגוף, לפי הצעה זאת, יכלול אנשי אקדמיה מתחומים שונים, נציגי כל משרדי הממשלה הרלוונטיים למשק המים, נציגים של רשויות מקומיות, עירוניות ואזוריות, נציגי גופים ירוקים ונציגי אגודות המים.

פרופ' הלל שובל הציע לתת בידי המועצה, שתהיה "גוף בלתי תלוי, שיהיה גוף מקצועי, שגם ייצג אינטרסים, ויהיה כפוף לממשלה אך בלתי פוליטי", את תפקיד התכנון במשק המים.¹³⁹ ד"ר ערן פייטלסון פרט קצת יותר בנושא זה והציע שמועצת המים תפעל כמו המועצה לתכנון ובנייה. המועצה, שיוצגו בה כל הגורמים השונים, עם זכות הצבעה רק לנציג רשמי או ממלא מקום אחד קבוע, תיפגש אחת לחודש, חודשיים או שלושה חודשים והיא זו שתקבע את המדיניות. אישור הממשלה ידרש רק בנושאים ארציים. נציב המים, שכמובן יוכל להציע הצעות כמו שאר חברי המועצה, יהיה זה שיבצע את המדיניות שהמועצה תקבע, כפי שהיום עושה ראש מנהל התכנון במשרד הפנים על בסיס החלטות המועצה לתכנון ובנייה. בדרך זו תיווצר מערכת של איזונים ובלמים והמשחק הפוליטי יוכל להתבצע כהלכה.¹⁴⁰

הוועדה ממליצה שמועצת המים תישאר גוף מייצע לנציבות המים או לרשות המים העצמאית, לכשזו תקום. מבחינת המבנה, הוועדה ממליצה שמספר החברים במועצת המים יקטן בצורה ניכרת והרכבה ישתנה, כך שתכלול מומחים ואנשי מקצוע לצד נציגים של הממשלה ונציגים של הצרכנים והמפיקים. נציגי הצרכנים יכללו את נציגי החקלאים, נציגי הצרכנים העירוניים ונציגי גופי איכות הסביבה. בכדי שיובטח למועצה תפקיד קונסטרוקטיבי בגיבוש המדיניות, אסור שיתקיים מצב שבו יש לקבוצה אינטרסנטית כזו או אחרת השפעה מכרעת על המלצותיה או החלטותיה.

9.2.5. סיום המשבר בחברת "מקורות"

החברה הממשלתית "מקורות" הנה הגוף המבצע הגדול והחשוב ביותר במדינת ישראל בתחום משק המים (ר' תת-סעיף 7.3.2), אך מאז סוף שנות ה-80 היא נמצאת במצוקה כספית וארגונית קשה.

מקור המצוקה הכלכלית בכך ש"מקורות" פעלה כל השנים על בסיס cost plus, כשהממשלה מכסה את ההפרש בין הכנסותיה והוצאותיה באמצעות סובסידיה.¹⁴¹ הסיבה העיקרית לפער בין הכנסותיה והוצאותיה היא, שלמרות ש"מקורות" מספקת למעלה מ-60% מהמים לצרכנים

¹³⁸ מסמך שהועבר לוועדה על-ידי ד"ר אלון טל, שהופיע בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

¹³⁹ ראיון עם פרופ' הלל שובל שהתקיים עם נציגת הוועדה בכ"א בשבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002

¹⁴⁰ ראיון עם ד"ר ערן פייטלסון, שקיימה נציגת הוועדה ב"ד באדר התשס"ב - 26 בפברואר 2002

¹⁴¹ דליה הראל, ד"ר יוסף דרייזין ונתן מאיר, המים כמשאב לאומי בראיה אינטגרטיבית, תל-אביב, כסלו התש"ס - דצמבר 1999

בישראל ויש הטוענים שיש לה מעמד מונופוליסטי, לא הייתה לה בעבר וגם אין לה בהווה שליטה על מחירי המים, ומחירי המים לא כיסו את העלויות.¹⁴² בנוסף, במהלך השנים נשחק הונה של "מקורות", לאחר שבעבר דוחות החברה לא לקחו בחשבון פחת ועלויות הון, והממשלה הייתה זו שקבעה את היקף תקציבי הפיתוח שלה.¹⁴³

בסוף שנת 1993, נחתם בין "מקורות", משרד האוצר ומשרד החקלאות "הסדר עלויות", שאמור היה להסדיר את מצבה הפיננסי של החברה, כך שתהפוך לחברה עם הון עצמי של למעלה ממיליארד שקל, שעל בסיסו תוכל לגייס כספים בשוק ההון.¹⁴⁴ על-פי אותו הסכם נקבע גם שעלויות הון ילקחו בחשבון בעת קביעת מחירי המים.¹⁴⁵

ב-1996 החליטה הממשלה על שינוי מבני של החברה, שיביא לפיצולה לכמה חברות: אחת "מקורות נכסים בע"מ", השנייה "מקורות פיתוח בע"מ" (שאמורה הייתה לעסוק בביצוע פרויקטים בתחום מערכות המים, הביוב והניקוז, מתקני טיהור שפכים, סינון מים והתפלה, ומפעלי השבת קולחין), והשלישית "מקורות אחזקות בע"מ".¹⁴⁶

כיום מוצג השינוי המבני כדלקמן: "מקורות אחזקות" תהיה בבעלות מלאה של המדינה; המדינה ו"מקורות אחזקות" יחזיקו כל אחת ב-50% ממניות "מקורות נכסים", שתחזיק במתקני המוביל הארצי ונכסים שמעבר לקו הירוק; "מקורות אחזקות" תחזיק גם באופן מלא ב"מקורות אספקת מים", שתהיה אחראית על אספקת המים השוטפת לציבור ופיתוח מקורות מים קונבנציונליים וב"מקורות יזום", שתתחרה מול השוק הפרטי במכרזי התפלה, הקמת מכוני טיהור, תפעול מערכות מים וכו'.¹⁴⁷

אולם, עד היום לא בוצעה הרפורמה המוצעת ולמרות שנראה שהסכם קרוב היום מאי פעם, יחסי החברה עם הממשלה הם יחסים של חוסר ודאות. מאז 1998 מתבססים היחסים על הסדר שמתחדש כל שלושה חודשים.¹⁴⁸ בינתיים השתתפותה של הממשלה בתקציב "מקורות" ירדה מ-611 מיליון שקל ב-1993 ל-165 מיליון שקל בשנת 1998¹⁴⁹ ולאור עתידה הלוט בערפל של החברה, היא נתקלת בקשיים הולכים וגוברים כאשר היא פונה למערכת הבנקאית בכדי לגייס כספים.¹⁵⁰

¹⁴² בשנת 1990, העריכו במקורות שגם אם על הצרכנים היו משלמים את חשבונותיהם במלואם ובזמן (מה שלא קרה), היה נשאר גירעון של כמעט שליש בתקציב. ר' דיון של ועדת הכלכלה מ"ב בחשוון התשנ"א - 31 באוקטובר 1990, על "המצב ב'מקורות', המשבר שלה והידרדרותה"

¹⁴³ שם

¹⁴⁴ מתוך קטעי עיתונות מדצמבר 1993

¹⁴⁵ דבריו של ארז ימיני בפני הוועדה בכ"ו בתמוז התשס"א - 17 ביולי 2001

¹⁴⁶ החלטת ממשלה מס' 733 (כל5/15) מב' בכסלו התשנ"ז - 13 בנובמבר 1996

¹⁴⁷ כתבה של עמירם כהן, הארץ, ד' בניסן התשס"ב - 17 במארס 2002

¹⁴⁸ עדותו של עמוס אפשטיין בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

¹⁴⁹ עדותו של עמוס אפשטיין בפני הוועדה ב"ב באב התשס"א - 1 באוגוסט 2001

¹⁵⁰ הרצאתו של עמוס אפשטיין בפני הוועדה בעת ביקורה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

התלוונות הנשמעות נגד חברת "מקורות", הן בחוגי משרד האוצר והן מגורמים חיצוניים למערכת, הן רבות ומגוונות. בעבר נאמר שמצבת כוח האדם של "מקורות" גדולה מדי. ואמנם, בשנת 1989 קוצצה מצבת כוח האדם של "מקורות" בשני שליש לכ-2,000¹⁵¹ וכיום היא עומדת על כ-1,620.¹⁵² תלונה שנייה היא שעובדי "מקורות" הם השכירים עם המשכורות הגבוהות ביותר במדינה אחרי אלו של חברת חשמל. תשובת "מקורות" היא שהעובדים צוברים שעות נוספות רבות ושגם אם המשכורות גבוהות, אחוז עלויות השכר מתוך המחיר הנגבה בפועל עבור המים, הוא פחות מ-10%.¹⁵³ תלונה שלישית היא שחברת "מקורות" הנה חברה יקרה.¹⁵⁴ חברת "מקורות" מכחישה שהיא חברה יקרה, אך איננה פוסלת מאמץ להתייעלות בתפקודה.¹⁵⁵

מחלוקת נוספת קשורה לתחומים בהם מותר ל"מקורות" לעסוק. משרד האוצר היה רוצה ש"מקורות" תעסוק רק בהובלת מים ואספקתם,¹⁵⁶ בזמן שמנהלי "מקורות" רוצים להשתתף, יחד עם גורמים עסקיים, גם בהקמת מפעלי התפלה וטיהור. לפני כשנה נכנעה הממשלה ל"מקורות" והסכימה לאפשר לה להקים מתקן התפלה למי-ים ליד תחנת הכוח באשדוד בשיטת ה-turn key (כלומר, "מקורות" תקים את המתקן אך תעביר את ההפעלה לגורם אחר), וזאת לאחר שהציגה לוחות זמנים קצרים, מחיר נמוך והתחייבה להוציא מכרז להפעלת המתקן. אך לטענת נציגי האוצר, "מקורות" לא עמדה באף אחד מהתנאים שהיא עצמה הציבה¹⁵⁷ והחשב הכללי איים לבטל את העסקה כולה. "מקורות" טוענת, בתגובה שלא כך פני הדברים.¹⁵⁸

משני שרי חקלאות לשעבר, שמעה הוועדה שלדעתם, למרות הבעיות בתפקודה של "מקורות", בגלל מצב החירום יש לאפשר לה לפעול מיד בנושא הקולחין.¹⁵⁹ באופן כללי, מעדויות רבות שהוועדה שמעה, אין עוררין על כך ש"מקורות" היא חברה מיומנת ומקצועית.

¹⁵¹ הדיון בוועדת הכלכלה בי"ב בחשוון התשנ"א - 31 באוקטובר 1990

¹⁵² דבריו של יו"ר "מקורות" לשעבר, חזי שלח, בפני ועדת הכלכלה בי"ב בחשוון התשנ"א - 31 באוקטובר 1990 והרצאתו של מנכ"ל "מקורות" בהווה, אורי שגיא, בפני הוועדה בעת שביקרה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001. בשיא פעילותה העסיקה "מקורות" למעלה מ-10,000 עובדים

¹⁵³ דברים שנאמרו לוועדה בעת שביקרה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

¹⁵⁴ למשל, דבריו של יורם תמרי בפני הוועדה בכ"ו התמוז התשס"א - 17 ביולי 2001, דבריו של גלעד ריקליס מאגף התקציבים במשרד האוצר ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן בי"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002 וראיון עם פרופ' הלל שובל, שקיימה נציגת הוועדה בכ"א בשבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002

¹⁵⁵ דברים שאמר אורי שגיא בפני הוועדה, בעת שביקרה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

¹⁵⁶ דבריו של גלעד ריקליס ביום עיון מטעם נציבות המים בי"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

¹⁵⁷ דבריהם של חגי מילר וארי ימיני בפני הוועדה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002

¹⁵⁸ עדותו של מנחם פריאל בפני הוועדה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002 בו אמר: "חברת 'מקורות' פרסמה מכרז בהתאם להחלטת הממשלה. ב-5 בפברואר נקבל את ההצעות, ואנו מעריכים שבסביבות אפריל-מאי, בסביבות פסח, נסיים את המיון הטכני ואחר-כך הכספי, ואת חתימת החוזה. אחר-כך, כפי 'מקורות' הצהירה, יימשך הביצוע כ-18 עד 20 חודשים. דהיינו, שנתיים מהיום."

¹⁵⁹ עדויותיהם של יעקב צור וחיים אורון בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001. צור דיבר בזכות "מקורות" למרות שבזמן כהונתו כשר החקלאות ניהל נגדה קרב חסר פשרות. אורון אמר שהוא זוכר "שהייתי בא

בעיה נוספת שצוינה היא שבהעדר החלטה סופית לגבי עתידה של "מקורות" - לא ברור אם החברה תופרט תחולק או תושאר פחות או יותר במתכונתה הנוכחית - "מקורות" משחקת את המשחק כדי לשמר את הכוח שבידיה".¹⁶⁰ העדר ההחלטה גורם גם לכך שהחברה פועלת כבר שנים רבות בסכיזופרניה, בין להיות חברה פרטית ובין להיות גורם לאומי.¹⁶¹

לפי תכנית האב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, שהוצגה על-ידי האגף לתכנון של נציבות המים ב-30 בינואר 2002, מתוך 17,105 מיליון שקל שיש להשקיע במפעלי פיתוח עד שנת 2010 בכדי לייצב את מצב משק המים בישראל, "מקורות" אמורה להשקיע 9,672 מיליון - כלומר למעלה ממיליארד שקל לשנה. (ר' טבלה מס' 10 בעמ' 57) אולם, לדברי מנהל אגף התכנון בנציבות המים, בשנים מאז 1993 ביצעה "מקורות" במוצע עבודות רק בכ-500 מיליון ש"ח לשנה - כלומר, רק חצי ממה שמצופה ממנה עכשיו והוא חושש שכושר הביצוע של החברה יוגבל בשל קשיים בגיוס כספים ו"מגבלות שהאוצר שם" על החברה.¹⁶² אין ספק, שגם אם תכנית האב לא תבוצע "ומה שהיה הוא שיהיה", "מקורות" לא תוכל להמשיך לפעול ביעילות וברמת האמינות הדרושה אם לא ישונה המצב בעתיד הקרוב.

במשך שנים רבות, ולמרות החלטות ממשלה בנידון, לא חוסל המשבר בין "מקורות" לממשלה, והוטחו האשמות מכל הכיוונים בשאלה מי אחראי למצב. בנוסף להאשמות הדדיות בין משרד האוצר ו"מקורות" נטען בפני הוועדה על-ידי נציגי משרד האוצר שמשרד המשפטים ורשות החברות הממשלתיות מעכבים הסדר,¹⁶³ בזמן שנציגי "מקורות" טענו שהיועץ המשפטי לממשלה הוא המעכב.¹⁶⁴ לאחרונה נודע לוועדה שהושגו הבנות בין משרד האוצר לבין "מקורות".

הוועדה התרשמה מפעילותה בשטח של חברת "מקורות" ומהעובדה שהחברה נערכה באופן מעשי למלא תפקיד מרכזי בכל הנוגע לפיתוח משק המים, בתיאום עם נציבות המים. הוועדה מצרה על כך שבמשך למעלה מעשור לא נקבע סופית מעמדה, מבנה ותפקידיה של "מקורות", דבר שהזיק ליכולתה לפעול בצורה אפקטיבית. המאבק המתמשך בין משרד האוצר ובין "מקורות" לא היטיב עם משק המים. משום כך מברכת הוועדה על ההבנות שהושגו לאחרונה בין משרד האוצר לבין חברת "מקורות" וקוראת לגורמים המעורבים במשא ומתן לגבש סופית את ההסדר בין הצדדים ולממשלה לאשרו בהקדם.

(לשר האוצר) בייגה שוחט והייתי צורח ב-11 בלילה: 'תפסיקו את הוויכוח הזה על 'מקורות'... תנו לעמוס אפשטיין לעבוד, כי הוא היחיד שיכול לעשות את זה עכשיו, אחר כך תריב אתם הלאה!'

¹⁶⁰ ראיון עם ד"ר ערן פייטלסון, שקיימה נציגת הוועדה ב"ד באדר התשס"ב - 26 בפברואר 2002

¹⁶¹ עדותו של אורי שמיר בפני הוועדה ב"ד בכסלו התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

¹⁶² דבריו של ד"ר יוסי דרייזין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002

¹⁶³ עדותו של רונן וולפמן בפני הוועדה ב"ד באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001

¹⁶⁴ עדותו של עמוס אפשטיין בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

9.2.6. שאלת הפרטת משק המים

הטיפול בנושא "מקורות" (ר' תת-סעיף 9.2.5), כמו גם בנושאים רבים אחרים במשק המים, מעלה את השאלה באיזו מידה משק המים צריך להיות מנוהל על-ידי רשויות וחברות ממשלתיות, או שכדאי שיעבור - לפחות באופן חלקי - לידיים פרטיות. דוח ארלוזורוב עסק בנושא זה בהרחבת מה:

"שירותי מים וביוב ניתנים בדרך כלל על-ידי חברות ציבוריות הנמצאות בבעלות הממשלה. יוצאות מן הכלל בתחום זה הן מספר מדינות באירופה כגון צרפת, ספרד ולאחרונה גם בריטניה, בהן השירותים הנ"ל נמצאים בשליטת המגזר הפרטי. בעשור האחרון מדינות רבות בעולם, כולל מדינות מתפתחות, הגיעו למסקנה שהשירותים הניתנים על-ידי חברות ממשלתיות סובלים מלקויים רבים ושיש להעביר לפחות חלק מהתפקידים הקשורים לאספקת מים וביוב לידי הסקטור הפרטי. יש להבדיל בין המונח 'הפרטה' המתייחס בדרך כלל להעברת הבעלות על המתקנים, מניות החברה וכל התפקידים הקשורים לאספקת השירותים לחברות פרטיות, לבין 'שיתוף הסקטור הפרטי' המתייחס להעברת חלק מהתפקידים הקשורים להספקת השירותים לסקטור הפרטי, כאשר הבעלות על המתקנים נשארת בידי הממשלה. הניסיון שנרכש במקומות שונים בעולם מראה ששיתוף הסקטור הפרטי יכול להבטיח ניהול יציב, יעיל יותר, לספק לצרכן שירותים ברמה גבוהה יותר ולאפשר גיוס הון פרטי לכיסוי חלק מההשקעות הדרושות ועל-ידי כך למנוע או לצמצם את הצורך בסבסוד ממשלתי".¹⁶⁵

נראה שישראל קיבלה את הגישה הזאת כמעט במלואה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהפרטתה של תה"ל ב-1996, בחוק תאגידי מים וביוב תשס"א-2001, מכרזי התפלת מי-הים, מכרזים להתפלת מים מליחים, ומכרזים להקמת מפעלי טיהור שופכין (מט"שים).

לפחות שלושה מהעדים שהופיעו בפני הוועדה התייחסו לנושא. כך טען פרופ' הלל שובל שהבעיה עם תה"ל (ולמעשה גם עם "מקורות") שלשתיהן היה אינטרס לתכנן ולבנות, מכיוון שעל זאת הייתה פרנסתן.

"אם לא בונים אז אין פרנסה. לדעתי, אפשר להשיג ייעוץ תכנוני טוב מהשוק החופשי... הזמנת התכנון צריכה לבוא ממשרד ממשלתי ובסופו של דבר זה צריך לעבור את אישור הממשלה ולהיות מחייב".¹⁶⁶

ד"ר ערן פייטלסון הסביר שמילת המפתח איננה הפרטה אלא תחרותיות. מה טעם להפרטה של מונופול טבעי, אם תוך כדי ההפרטה אתה מאבד את כושר הבקרה על מה שקורה במונופול והרווחים פשוט זורמים לבעל הון יחיד? הדבר שונה כאשר אפשר לקיים תחרות אמיתית, כמו בהקמת מתקני התפלה או מפעלי טיהור.¹⁶⁷ להערכתו של פרופ' אורי שמיר:

¹⁶⁵ נספח ט' בשאול ארלוזורוב יו"ר, דין וחשבון של הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל, תל-אביב, אפריל 1997

¹⁶⁶ ראיון של פרופ' הלל שובל עם נציגת הוועדה בכ"א בשבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002

¹⁶⁷ ראיון של ד"ר ערן פייטלסון ען נציגת הוועדה ב"ד באדר התשס"ב - 26 בפברואר 2002.

"הפרטה צריכה להיכנס לתוך משק המים בהיקף יותר גדול מכפי שהיא היום. אם אנחנו מחלקים את משק המים לשלושה בלוקים: ייצור, הולכה וחלוקה... בצד הייצור אפשר להפריט באופן כמעט מלא, כפי שעושים היום... זה לא כולל את המערכות הטבעיות, רק מערכות מלאכותיות, שכוללות את השפכים, את המים המליחים והתפלת מי-ים. במערכת ההולכה הראשית יש מונופול טבעי. איש לא יקים עוד מפעל ארצי אחד ולא את המערכות האזוריות... את מערכת ההולכה תנהל או חברה פרטית או חברה ממשלתית, לא חשוב מה, אבל היא צריכה להיות מוסדרת... בצד של החלוקה, במערכות העירוניות, כבר ישנה כניסה די מסיבית היום לכיוון של ההפרטה".¹⁶⁸

יש לציין, שלאחרונה הועלו מחשבות שניות בעולם לגבי כיוון התפתחות זה. כך בוועידת המים הבינלאומית, שהתקיימה בשבוע הראשון בדצמבר 2001 ועסקה במשבר המים העולמי, ציינו דוברים רבים ש:

"במרבית המדינות והערים בהן הופרטו משקי המים, חלה הרעה באיכות המים ובתחזוקת מפעלי המים - ומחירי המים לצרכן עלו. יתר על כן, משלמי המסים במדינות אלה נדרשו, באמצעות ממשלותיהן, לערוב לרווחיות של החברות הפרטיות שרכשו את מפעלי המים ואת חברות המים הציבוריות והממשלתיות... הדוברים אמרו כי הטענה לפיה המכרזים הבינלאומיים לניהול משקי מים יוצרים תחרות המביאה למחירים נמוכים, לא הוכחה במציאות. אחת הסיבות לכך היא השליטה של ענקים בינלאומיים על תעשיית המים וניהול משקי מים..."¹⁶⁹

אין להתעלם מהעובדה שבמדינה קטנה כמו ישראל, שפתיחת השוק לתחרות חופשית בענפים בהם נדרשות השקעות גדולות, עלולה להוביל להשתלטות מונופוליסטית עליהם. לאחרונה עלו חששות כאלו לגבי ענף ההתפלה וזאת מאחר וקיימת אפשרות סבירה כי קבוצת V.I.D, המורכבת מהחברות דנקר אלדן השקעות, הנדסת התפלה וחברת המים הבינלאומית ויונדי, שזכתה במכרז ההתפלה הראשון באשקלון, תזכה במסה קריטית של מכרזי התפלה וכתוצאה מכך קבוצות אחרות יימנעו מלהגיש הצעות במכרזי ההתפלה עתידיים.¹⁷⁰

הוועדה התרשמה שהכנסת גורמים פרטיים למשק המים הנה תופעה חיובית, אך היא מבקשת להזהיר, שיש תחומי פעולה שרצוי שישארו בידי גופים ציבוריים, כמו למשל תכנון ברמה הלאומית והאזורית, אחריות כוללת להקמת מערכות ארציות (כמו צנרת, מערכות החדרה ומאגרים) והכוונה ועידוד של המחקר. לעומת זאת יש תחומי פעולה שרצוי שישתתפו בהם גורמים פרטיים על בסיס תחרותי, בעיקר כשמדובר בהקמת מפעלים גדולים כמו מתקני התפלה ומט"שים ואספקת שירותי מים וביוב במישור המוניציפאלי. הוועדה ממליצה שמקבלי החלטות ילמדו מניסיוןן של מדינות אחרות בנושא העברת חלקים של משק המים לידיים פרטיות.

¹⁶⁸ עדותו של פרופ' אורי שמיר בפני הוועדה ב' בכסל התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

¹⁶⁹ ידיעה של עמירם כהן, הארץ, כ"א בכסלו התשס"ב - 6 בדצמבר 2001

¹⁷⁰ כתבה של עמירם כהן, הארץ, ב' באייר התשס"ב - 14 באפריל 2002

9.3. חקיקה והתחום המשפטי

כפי שהוצג בפרק אשר סקר את הנושא המשפטי (פרק 5), המצב המשפטי של משק המים סבוך למדי. ולמרות זאת, לפחות שלושה מהעדים שהופיעו בפני הוועדה שיבחו את חוק המים. היועץ המשפטי הראשון של נציבות המים, חבר הכנסת לשעבר מרדכי וירשובסקי, ציין שלמרות שמדובר בחקיקה מאוד ותיקה, היא מדגישה את העובדה שהמדינה הבינה כבר בראשית דרכה את חשיבות נושא המים והמחסור בהם.¹⁷¹

פרופ' יואב כסלו הרחיק לכת באומרו:

"חוק המים שלנו, שלפיו המים הם קניין הציבור, הוא חוק מתקדם ונאור, ואולי אין חוק כזה בשום מקום אחר בעולם. יש הרס גדול של משאבי מים, בעיקר משאבים תת-קרקעיים, בהרבה מקומות בעולם, ולנו יש חוק שיכול לעזור לנו למנוע את זה".¹⁷²

ד"ר אלון טל סייג מעט את המחמאות שהוא עצמו נתן לחוק המים:

"כש(חוק המים) נחקק ב-1959 בכלל חשבו שזה החוק הכי טוב בעולם. תיקנו אותו ב-1971 ומאז לא ראינו רענון... אחת המסקנות של הסקר (שערך מכון הערבה לענייני הסביבה) היא שיש צורך לתקן את חוק המים ולהוסיף גם את העניין של מים לטבע".¹⁷³

אין ספק שהחקיקה בנושא המים בכלל וחוק המים בפרט, ראויים לתיקון ולטיפול מעמיק ויסודי. לפיכך מברכת הוועדה את משרד התשתיות הלאומיות ואת המחלקה המשפטית של נציבות המים על פעילותן הנוכחית בכיוון זה, תוך שהיא ערה לבעיות העומדות בפניהן.¹⁷⁴ הוועדה מברכת גם על יוזמתם של גופים חוץ ממשלתיים שונים, כמו החברה להגנת הטבע, מכון הערבה לענייני הסביבה ו"אדם טבע ודין", הפועלים לאכיפת החוקים הקיימים ולתיקונם.

9.3.1. איחוד חוקי המים תוך קביעת מדיניות מרחבית

בעוד שמחזור המים הוא תהליך אחד המתחיל בטיפת המים הראשונה שנופלת לקרקע, ממשיך בניקוז טיפות המים, ירידתן למי התהום, הפקת המים, חלוקת המים לצרכנים, הפיכת המים לשפכים, הובלת השפכים והמים עד לטיהורם ולניצול החוזר שלהם בתור קולחין, הרי שהחקיקה המסדירה את נושא משק המים בישראל מפוזרת על פני חוקים ותקנות רבים.¹⁷⁵ כתוצאה מהפיצול בהסדרת הנושא, המציאות בפועל היא שהטיפול בנושא מצוי בידיהם של גורמים רבים,

¹⁷¹ עדותו של חכ"ל מרדכי וירשובסקי בפני הוועדה ב"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001

¹⁷² עדותו של פרופ' יואב כסלו בפני הוועדה בכ"ד באב התשס"א - 13 באוגוסט 2001

¹⁷³ עדותו של ד"ר אלון טל בפני הוועדה ב' ח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

¹⁷⁴ בעדותו בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001, דווח שר התשתיות הלאומיות, אביגדור ליברמן, שמשדרו שוקד על הכנת חוק משק המים, והוסיף שהוא לא "רואה כרגע, ביחסי הכוחות שיש בממשלה, שהצעת החוק שלנו תקבל את ברכת הממשלה ושתהיה הצעת חוק ממשלתית. גם אם היא לא תקבל את ברכת הממשלה, אנחנו נפעל בדרך של חקיקה פרטית".

¹⁷⁵ עדותו של דניס גולדמן בפני הוועדה ב"ט בתמוז התשס"א - 10 ביולי 2001

ומשולל כל גישה מרחבית, שיש בה כדי לפקח על תפעול המערכת. יש בכך גם כדי להקשות על האכיפה הראויה בתחומים שונים.

חקיקת המשנה בעייתית משום שפעמים רבות אין צורך באישורה על-ידי ועדה מוועדות הכנסת, וכך נוצר מצב שבו הציבור, באמצעות נבחרי, אינו שותף אמיתי ומלא למדיניות המים.

הועדה ממליצה להסדיר את עיקר חוקי המים תחת מטריה מקיפה אחת, שניתן יהיה ללמוד ממנה על מדיניות המחוקק בנושא המים ועל סמכויותיהם של הגופים השונים. כמו כן, מוצע שנושאים חשובים שמוסדרים כיום בתקנות ובחקיקת משנה ייכללו בגדר החקיקה הראשית הן לשם העלאת המודעות הציבורית לנושאים אלה והן לשם שיפור אכיפתם.

9.3.2. התאמת החקיקה למציאות המשתנה

חוק המים והחוקים הנוספים שעניינם מים, אינם משקפים את המצב הקיים בפועל. כך למשל, החלטות הממשלה בעניין העברת סמכויות לשר התשתיות הלאומיות לא גובו בתיקון מתאים בחוק המים. גם מפלס הכינרת הקבוע בצו המים (קביעת מפלס הכינרת), התשכ"ח-1968¹⁷⁶ אינו מעודכן ביחס לשאיבה בפועל. בנוסף, ככלל, החקיקה איננה צופה מצבי חירום אלא רק מגיבה עליהם. כך למשל, אין החקיקה ערוכה לעסוק ביעילות בחיסכון במים בשנים שחונות. החקיקה גם מפגרת אחר שינויים ארגוניים ומוסדיים שחלו במהלך השנים במשק המים ואיננה מאפשרת שינויים הנראים היום כחשובים. כך למשל, לאור שנים של ניהול בלתי מאוזן של משק המים, הועלתה ההצעה לחייב את נציב המים, על-פי חוק, לנהל משק מים מאוזן, ולתת לו את הכלים לעשות זאת. לפי דבריו של מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, יאיר מעיין, חוק משק המים שמשרדו שוקד על הכנתו,

"אמור להסדיר את המעמד הרגולטורי של הנציבות וגם איזשהו גוף בלתי תלוי שיקבע את מחיר המים בעתיד ולא יושפע לא מוועדת הכספים ולא משרים, ויהיה הרבה יותר עצמאי".¹⁷⁷

הוועדה ממליצה לגבות את החלטות הממשלה השונות שנתקבלו בנושאי המים בתיקוני חקיקה מתאימים ולהקנות בחקיקה סמכויות גמישות יותר בנושא החיסכון במים בשנים שחונות, בהן לא ניתן לנהל את משק המים באופן שגרתי. כמו כן, ממליצה הוועדה שחוקי המים יאפשרו פרשנות רחבה וגמישה ביחס לאפשרויות לשימושים חדשניים במים (כמו מים מותפלים), הנובעים מהתפתחויות טכנולוגיות.

הוועדה ממליצה לתקן את החקיקה כך שתשקף את השינויים המוסדיים שהתרחשו במהלך השנים ואת השינויים הרצויים בעתיד, בעיקר בתחום סמכויות נציב המים ונציבות המים

¹⁷⁶ צו זה מותקן מכוח תקנות המים (קביעת המפלס המותר), התשכ"ח-1967 ומתעדכן מעת לעת. לאחרונה, הוגשו מספר הצעות חוק פרטיות שמטרתן לקבוע את המפלס המותר בחקיקה ראשית (באמצעות תוספת שניתן לעדכנה), וזאת משום ההבדל בין הוראות חוק ראשי לבין הוראות חוק משנה. ר' על כך להלן

¹⁷⁷ דבריו של יאיר מעיין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002

בתקופת הביניים, המבנה והסמכויות של מועצת המים, הקמתה של רשות מים עצמאית בעתיד וקיצוץ במספר הגופים המטפלים בנושא המים. (ר' תתי-סעיפים 9.2.4 ו-9.2.1).

9.3.3. פישוט ההליכים הבירוקרטיים

פעמים רבות ההליכים הקבועים בחוק המים לשם קבלת החלטות על-ידי הגופים המבצעים, הם הליכים מסורבלים. כך למשל, על אף קיומן של סמכויות נרחבות לשר התשתיות הלאומיות בנוגע להסדרת השימוש במים באזורי קיצוב, ההליך לקביעת המדיניות על-ידי השר (הקבוע בסעיפים 37 עד 41) מסורבל ביותר. ההליך כולל התייעצות עם מועצת המים ועם ועדת האספקה, הנחת תכנית מפורטת בנציבות המים וברשויות המקומיות ומתן אפשרות לכל צרכן מים באזור קיצוב, אשר מחיר המים המסופקים לו עתיד להתייקר כתוצאה מההסדר החדש, להתנגד להסדר בתוך 60 ימים מיום פרסומו. השר אינו רשאי להתקין הסדר, אלא לאחר שניתנה לכל מתנגד ההזדמנות להשמיע את טענותיו לפני מועצת המים או ועדה מוועדותיה. הליך זה כרוך בבירוקרטיה לא מועטה ועלול, על כן, לארוך זמן לא מועט. דא עקא, כי בעת שנדרש קיצוץ מהיר בשימוש במים באזור מסוים או לשם מטרה מסוימת, יש צורך ששינוי זה ייעשה במהירות בהליך קצר ופשוט לתפעול. ההליך הבירוקרטי הקיים אינו מתיישב עוד עם השינויים הטכנולוגיים, כמו שירותי הפקס והאינטרנט, המאפשרים לכל מי שחש כי נפגע כתוצאה מהחלטה מסוימת הזדמנות מהירה ופשוטה להביע את עמדתו המנומקת.¹⁷⁸

בהקשר זה ניתן לשקול מחדש את מידת הצורך בבית-דין מיוחד למים.¹⁷⁹ מחד, ייתכן שמוטב לחזק את סמכויותיו של בית-הדין הקיים ולראות בו הגוף המוסמך להכריע בכל התביעות שעניינן משק המים בישראל, על מנת שגם יוכל להוות גורם מרתיע. מאידך, לא ברור אם יש צורך בבית-דין כאמור וייתכן שניתן להסתפק במערכת בתי-המשפט הרגילה.

הוועדה מברכת על יוזמת נציבות המים לפשט הליכים בירוקרטיים על-ידי שינוי ההליכים הקבועים בחוק, וממליצה שייבדקו ויפושטו ההליכים המשפטיים לכל אורך תהליך קביעת המדיניות וביצועה.

¹⁷⁸ בתזכיר על חוק המים, שהופץ לאחרונה על-ידי נציבות המים, מוצע לקצר הליך זה במקרים בהם נציב המים מתריע בפני שר התשתיות על מחסור חמור במים בשל תנאים הידרולוגיים ואקלימיים קיצוניים. על-פי התיקון המוצע, במקרה כזה, יהיה השר רשאי להתקין תקנות בהתייעצות עם מועצת המים, אך בלא התייעצות עם ועדת האספקה ובלא פרסום הצעת הסדר בהליך המפורט לעיל; מי שסבור כי הוא עלול להיפגע מהתקנות המוצעות יהיה זכאי לשטוח טענותיו, בתוך 10 ימים מפרסום הודעת השר על התקנת הסדר כאמור, בפני ועדה שתמונה מתוך חברי מועצת המים; הוועדה תכריע בעניין בתוך 10 ימים על מנת לזרז את ההליך ולאפשר לנציב המים להעביר את המלצותיו לשר לתשתיות לאומיות בתוך זמן קצר, ככל האפשר.

¹⁷⁹ כיום בית המשפט המחוזי בחיפה מכהן גם כבית-דין לענייני מים

9.3.4. מדיניות אכיפה

המשימות המוטלות על נציבות המים על-פי החקיקה הן משימות מרובות ונכבדות. עם זאת, הכלים המוקנים לשם אכיפת ההחלטות והסמכויות מועטים. הבעיה חמורה במיוחד בתחום השמירה על המים, החיסכון במים על-ידי גופים ציבוריים וזיהום המים על-ידי מפעלי תעשייה. מדיניות האכיפה חשובה במיוחד לגבי הרשויות המקומיות, העושות שימוש רב במים. מעדותו של שר התשתיות הלאומיות לשעבר, אביגדור ליברמן, למדה הוועדה על ניסיונו הכושל לקבוע קיצוץ בשיעור של 15% בצריכת המים ברשויות המקומיות בשנת 2001 לעומת שנת 2000.¹⁸⁰ כיום, נעשית אכיפת התקנות שעניינן חיסכון במים בעיקר על-ידי הפקחים העירוניים ברשויות המקומיות. לאחרונה, הוסמכו על-ידי נציבות המים פקחים לאכיפת תקנות החיסכון השונות.

בישראל כמעט ולא קיימת אכיפה אזרחית. ייתכן ופיתוח מערכת של אכיפה אזרחית תגרום לכך שהציבור יחוש, שהוא שותף להחלטות בנושא משק המים והדבר גם יעודד אותו לחיסכון. מניסיוןן של מדינות בהן נערכה תכנית לחיסכון באמצעות הציבור למדה הוועדה, שאכיפה יעילה היא פונקציה של השתתפות גדולה יותר של הציבור בתהליך בצורות שונות. כך למשל, ייתכן ובאמצעות האפשרות להגיש קובלנות או תובענות ייצוג בנושאים של השמירה על המים, חיסכון במים וזיהום, אפשר יהיה להעלות את מודעות הציבור לחשיבות השמירה על המים ועל איכותם. ניתן גם לפרסם לציבור באופן מסודר את כל התקנות והכללים שעניינם חיסכון במים, לרבות אביזרים חוסכי המים המומלצים על-ידי האגף לחיסכון בנציבות המים. (ר' נספח מס' 14)

הוועדה ממליצה לעגן בחקיקה הוראות ברורות בנוגע לדרכי האכיפה של דיני המים, שיעניקו לרשויות כלים אמיתיים לביצוע המשימה. בראש ובראשונה מוצע לחזק את סמכויותיו של נציב המים ולאפשר לו להפעיל את הסמכויות המוקנות לו בחוק בצורה יעילה ופשוטה, כמו למשל על-ידי מתן אפשרות לקביעת פיצויים עונשיים. הוועדה מציעה שככלל ייקבעו נוהלי אכיפה פשוטים, כמו עבירות של ברירת משפט בשיעורים משתנים, בייחוד בתחום החיסכון והשמירה על המים. הוועדה מברכת על מגמת שיתוף הפעולה המסתמן בין הרשויות המקומיות לבין משרד התשתיות הלאומיות ונציבות המים, לשם הגברת האכיפה העירונית ומקווה שמגמה זו תתחזק. הוועדה מציעה שייבדקו הדרכים השונות לייעל את האכיפה על-ידי הגדלת מודעות הציבור לנושא דיני המים, והאפשרויות להפעילם.

9.4. החיסכון במים

כאשר קיים חוסר איזון בין היצע וביקוש למוצר מסוים, ניתן לפתור את הבעיה באמצעות מחירו של המוצר, או, במידה ורוצים לשמור על רמת מחירים מסוימת, יש להגדיל את ההיצע של המוצר

¹⁸⁰ עדותו של אביגדור ליברמן בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

ו/או להוריד את הביקוש עבורו. מכיוון שהמדינה החליטה לטפל בבעיה בדרך השניה (למורת רוחם של רוב הכלכלנים ואנשי משרד האוצר), ומכיוון שהגדלת ההיצע באמצעות השבת מי-קולחין, התפלת מים מליחים והתפלת מי-ים ויבוא, איננה פעולה שניתן לבצע במהירות (והגדלת ההיצע באמצעות גשמים הנה ברובה בידי שמיים), לפחות בתקופת ביניים של שנתיים שלוש, יש חשיבות עצומה לחיסכון במים – כלומר שימוש חסכני במים.

בנוסף לתרון הזמן יש לחיסכון גם יתרון נוסף - הוא זול יותר מייצור מים. יונה כהנא הסביר זאת במילים האלו:

חיסכון לכשעצמו זה מקור מים זול, זמין ומיידי. אבל כשאתה מדבר על התפלה לעומת חיסכון, ההתפלה גוררת אחריה רכבת של הוצאות נוספות. זה הגדלת קווים, בין אם זה הקווים להולכה של "מקורות" או אחרים, ובין אם זה בתוך העיר... גם מערכת הביוב וגם מערכת הטיפול בביוב תצטרך להיות יותר גדולה. אז ההשוואה איננה בין 50 סנט (להתפלה) מול אולי 10-20 סנט, אלא על 70 סנט או יותר מול 10-20¹⁸¹.

את החיסכון ניתן לבצע בשתי דרכים: באמצעות החלטה אדמיניסטרטיבית - כלומר, הקצאות או קביעת מכסות, או בצורה וולונטרית.

בהופעתו הראשונה בפני הוועדה הסביר נציב המים שמתוך גירעון של 500 מלמ"ק שנוצר במשק המים, הנציבות מבקשת לקצץ 100 מלמ"ק נוספים מהמכסות של החקלאות ולהביא לחיסכון של 100 מלמ"ק בעיר, שחלקו יבוצע וולונטרית וחלקו (כמו ייבוש מדשאות) יבוצע אדמיניסטרטיבית.¹⁸²

9.4.1. הקצאת מים - מכסות

הקצאת מים לשימושים שונים הנה דרך לטפל במחסור, כאשר המטרה היא לקבוע כמויות מקסימום לכל שימוש ושימוש. בשנת 1961 נעשתה הקצאת (קיצוב) מים לכל השימושים השונים - חקלאי, עירוני ותעשייתי.¹⁸³ בינתיים בוטלה ההקצאה לרשויות מקומיות.¹⁸⁴ הקיצוץ הראשון במכסות לחקלאות (כלומר, חיסכון המבוסס על החלטה אדמיניסטרטיבית) נעשה בעת משבר המים ב-1986, כשנציב המים צמח ישי הציע קיצוץ של 250-300 מלמ"ק.¹⁸⁵ מאז

¹⁸¹ דבריו של יונה כהנא ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ביי"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002. דברים ברוח דומה כתב חזי בליק במסמך מדצמבר, תחת הכותרת החיסכון משתלם, 2001 שמסר לוועדה.

¹⁸² עדותו של שמעון טל בפני הוועדה בי' בתמוז התשס"א - 1 ביולי 2001

¹⁸³ עדותו של מרדכי וירשובסקי בפני הוועדה בי"ח בתמוז התשס"א - 9 יולי 2001

¹⁸⁴ עדותה של אושרי פרוסט בפני הוועדה בי"ט בתמוז התשס"א - 10 ביולי 2001

¹⁸⁵ עדותו של צמח ישי בפני הוועדה בי"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001

נעשה שימוש בכלי זה מספר פעמים, כאשר בסוף 2001 ביקש נציב המים לקצץ 73% מהמכסות (שנקבעו ב-1989) לשנת 2002, אך אופשר לו קיצוץ של 50% "בלבד".

ההקצאות לתעשייה נעשות אחת לשנה, ב-1 בינואר והן נקבעות על-פי נורמות הייצור. ההקצאות לחקלאות נעשות פעמיים בשנה – ב-1 בינואר, כאשר מקצים 75% מההקצאה וב-1 באפריל (לאחר תום עונת הגשמים) כאשר מקצים את השאר. אולם,

"מה שקורה בשלוש השנים האחרונות הוא שהתקנות האלו פשוט לא עובדות כי אנחנו לא יכולים להקצות ב-1 בינואר 75 אחוזים כי אנחנו כבר מראש יודעים שאין לנו מים..."¹⁸⁶

דווקא נציג אגף התקציבים הביע הבנה למצוקה של החקלאים במצב הקיים.

"צריך לקבוע כללים לדרך הפעולה לאחר שנת בצורת כך שהחקלאי יידע מראש כמה עומדים לקצץ לו. מה שקורה כרגע הוא, שאנחנו נמצאים בפתחו של ינואר והחקלאים עדיין לא יודעים מה תהיה מכסת המים שלהם מהשבוע הבא ואילך... בעיה נוספת היא, שהיום קובעים את המכסות לפי שנה שוטפת - מינואר עד ינואר - כשיותר הגיוני היה לקבוע את זה לפי שנת גשמים, כלומר מאפריל לאפריל, כשאתה כבר יודע איזה מין חורף היה לך".¹⁸⁷

באופן עקרוני תומך משרד האוצר בביטול ההקצאות, הן לתעשייה והן לחקלאות, מכיוון שהוא רואה בהן שיטה המנוגדת, לדבריו, להגיון הכלכלי. לגבי החקלאות, השיטה מעוררת התנגדות גם מכיוון שהיא פותחת פתח לבזבוז ובמקרים חריגים אף לשחיתות. אפילו שר החקלאות הנוכחי מודה שהשיטה הנוכחית פשטה את הרגל.¹⁸⁸

אך אין ספק שעד שמשק המים יוחזר למצב של איזון, ומכיוון שחיסכון וולונטרי יכול להצליח רק במידה מוגבלת, יהיה צורך להמשיך בהקצאות אם רוצים להימנע מהמשך שאיבת היתר. שאול ארלוזורוב הציע שכל עוד יש צורך בהקצאת מים במדינת ישראל, ייקבע בחוק שהיא תהיה פונקציה של מצב המאגרים.¹⁸⁹

הוועדה תומכת בביטול הדרגתי של שיטת הקצאות המים, אך ממליצה שכל עוד ממשיכה שיטת ההקצאות לחקלאות, היא תיעשה בצורה שתאפשר לחקלאים לתכנן את השנה על-פי לוח השנה החקלאי ולא על-פי לוח השנה התקציבי.

9.4.2. חיסכון במים במגזרים שונים

¹⁸⁶ עדותה של נגה בליץ בפני הוועדה בכ"ו בתמוז התשס"א - 17 ביולי 2001

¹⁸⁷ דברי ארזי ימיני בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

¹⁸⁸ עדותו של שלום שימחון בפני הוועדה בי"ט באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001

¹⁸⁹ עדותו של שאול ארלוזורוב בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

ההתייחסות לנושא החיסכון במים בישראל לוקה בחסר. לדבריו של יונה כהנא, בזמן שיוסף במצרים חסך וצבר בשנות השפע והוציא בשנות החסר, אנו נוהגים בצורה הפוכה - מנסים לחסוך בשנות החסר לאחר שבזבזנו בשנות השפע.¹⁹⁰

אין ספק שיש צורך דחוף לחנך את הציבור הישראלי לחיסכון במים - או כיצד לא לבזבז מים - בכל ימות השנה, גם בשנים ברוכות וגם בשנים שחונות, ובכל התחומים. רבים מביאים כסיפור הצלחה את חינוכו של הציבור בשנות ה-60 שלא לקטוף פרחי בר. החינוך צריך להתבצע במסגרת מערכת החינוך לרמותיה, ובמסגרת אמצעי התקשורת הכתובים והאלקטרוניים. בכנס שהתקיים בבית-ברל בח' בניסן התשס"ב - 21 במארס 2002 תחת הכותרת "משק המים בישראל וההשלכות במישור החינוכי", הועלו מספר רעיונות על הדרך הנכונה לחנך את הציבור.¹⁹¹ בנוסף לחינוך, מזה שנתיים עוסק האגף לקידום החיסכון במים בנציבות המים בקידום נושא התקנת התקנות בתחום זה.¹⁹²

המגזר העירוני

בתקופת משבר המים של 1990/91 נוהל קמפיין לחיסכון במים במגזר העירוני, שנחשב להצלחה והשיג חיסכון של כ-100 מלמ"ק לשימושים לא חקלאיים - בעיקר במשקי בית. אולם תוצאות הקמפיין התפוגגו בעקבות גשמי הברכה של 1991/92.¹⁹³ לדברי נציבות המים, הוכנסו בשנת 1991 אביזרים חוסכי מים, אך בזמנו היו קיימים רק שני אביזרים שעמדו בתקן הישראלי, ולא נשאר לאביזרים האלו זכר בשוק הישראלי.¹⁹⁴

למרות הניסיון החיובי מהקמפיין בשנת 1990/91, במשבר הנוכחי היה עיכוב בלתי מובן בנקיטת אמצעים. כך למשל התקבלה החלטה בוועדת השרים לכלכלה ב"ב בטבת התש"ס - 21 בדצמבר 1999 לצמצם וליעל את צריכת המים העירונית בכ-80 מלמ"ק, אך ההחלטה לא בוצעה.¹⁹⁵ בהחלטת הממשלה מאפריל 2001 עסק סעיף 3 בהיבטים שונים של הקטנת הביקוש למים,¹⁹⁶ שבין היתר דרש פעילויות שונות בתחום החקיקה והתקנת תקנות. אחד מסעיפי המשנה דיבר על תיקון החקיקה, שתאפשר הטלת קנסות כספיים, בגין הפרת הוראות חוק המים והפרת תקנות הנוגעות לחיסכון במים. בעקבות החלטה זאת הציעה הממשלה תיקון לחוק המים, שיאפשר לפקחי הרשויות המקומיות לפקח על ביצוע ההוראות בדבר החיסכון במים, כשקנסות שייגבו בשל

¹⁹⁰ פרופ' דן זסלבסקי, פני המים בישראל, מוסד נאמן בשיתוף עם מכון ירושלים לחקר ישראל והארגון "חיים וסיבה", יולי 2001 עמ' 72

¹⁹¹ למשל, ד"ר רוני אבירם, ראש המרכז לעתידנות באוניברסיטת בן-גוריון דיבר על "השלכות דידקטיות וחינוכיות של תכנית אינטרדיסציפלינרית בנושא המים"

¹⁹² משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 20

¹⁹³ פרופ' דן זסלבסקי, פני המים בישראל, עמ' 70

¹⁹⁴ עדותו של יעקב לב בפני הוועדה בו' בב התשס"א - 26 ביולי 2001

¹⁹⁵ ניר רקע על החלטות ממשלה בתחום החיסכון במים, שהוגש לוועדה על-ידי ארז ימיני

¹⁹⁶ החלטת ממשלה מס' 115 (חכ/2) מכ"ה בניסן התשס"א - 18 באפריל 2001, ר' נספח מס' 8

עבירה על-פי החוק ישולמו לקופת הרשות המקומית.¹⁹⁷ הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכ"ט בשבט התשס"ב - 11 בפברואר 2002 והועברה לוועדת הכלכלה. כלומר, למרות מצב החירום והצורך לפעול מהר, תעבור יותר משנה לפני שהחלטה זאת תבוצע, אם בכלל. בחודש אוגוסט 2001 התחיל משרד התשתיות הלאומיות בקמפיין אגרסיבי בתקשורת לחיסכון במים, כשהמסר הבסיסי הוא לא להשאיר ברז פתוח מעבר למה שנדרש. לאחר מכן עבר הקמפיין להצגת אביזרים חוסכי מים. בספטמבר קיבלה הממשלה החלטה על חלוקת חסכני מים כשי לעובדי המדינה.¹⁹⁸

הוועדה שמעה דיווח של מנהל האגף לקידום חיסכון במים בנציבות המים, באשר לפעולות הננקטות על-ידו, בשיתוף עם משרד התעשייה והמסחר, מכון התקנים ומינהל המים ברשויות המקומיות, להחדרת אביזרים חוסכי מים למשקי בית, משרדים ומפעלים.¹⁹⁹ הוועדה קיבלה ממנו גם רשימה של אביזרים כאלו, שקיבלו תו תקן (מסתבר שלרוב האביזרים המצויים בשוק אין תו תקן). אלה כוללים מכל להדחה דו-כמותית שהוא חסכוני יותר מזה שהיה קיים בעבר, מנגנון דו-כמותי להרכבה על מכל הדחה חד-כמותי, משתנה לגברים ללא מים, ווסת ספיקה לברז כיוור, ווסת ספיקה למקלחות, מגביל ספיקה לברז כיוור, מגביל ספיקה למקלח, מגביל ספיקה מפלסטיק ללא מעטפת מתכת, ראש מקלח חסכוני, מקלח יד חסכוני, ברז חצי אוטומטי וקוצבי גינה (אביזרי השקיה).²⁰⁰

הבעיה היא הפצתם של האביזרים ואין ספק שיש צורך בהחלטה עקרונית להפיצם בצורה אגרסיבית יותר מבעבר - בין עם באמצעות פקחים של נציבות המים ו/או הרשויות המקומיות, או באמצעות מתנדבים, לרבות תלמידי בתי-ספר. לגבי אחת ההצעות לחיסכון במים במשקי בית - שימוש חוזר במים דלוחים, נאמר לוועדה שמשרד הבריאות מתנגד לאשר שימוש במיתקנים להשבת מים דלוחים בבתיים צמודי קרקע, מסיבות תברואתיות (בגלל אי-היכולת להבטיח שלא יתערבבו מי-ביוב במים הדלוחים).²⁰¹

בסך הכל נציבות המים הייתה רוצה להגיע לחיסכון ממוצע של 15 אחוז בשימוש במים במשקי בית, שיביא לחיסכון של כ-100 מלמ"ק לשנה.²⁰² יונה כהנא טוען שניתן לחסוך כל שנה כ-150 מלמ"ק בסקטור העירוני.²⁰³ שאול ארלוזורוב דיבר על 200 מלמ"ק.²⁰⁴ פרופ' דן זסלבסקי, לעומתם, טען בפני הוועדה שכל ההצעות לחיסכון במים בבית בעצם חוסכות כסף ולא מים.²⁰⁵

¹⁹⁷ הצעת חוק המים (תיקון מס' 13), התשס"ב-2002, הצעות חוק רשומות חוברת 3070 מח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002

¹⁹⁸ החלטת ממשלה מס' 716 מכ"ח באלול התשס"א - 16 בספטמבר 2001

¹⁹⁹ עדותו של יעקב לב

²⁰⁰ נציבות המים, מדריך לאביזרים חוסכי מים בתוך מבנים - תו כחול, סימן שאני חוסך, תל-אביב, (ללא תאריך), ר' נספח מס' 14

²⁰¹ עדותו של משה אבנון בפני הוועדה ב"א באב התשס"א - 31 ביולי 2001

²⁰² תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, עמ' 19

²⁰³ דבריו של יונה כהנא ביום העיון מטעם נציבות המים

הוועדה שמעה דיווח מרתק על שיטת חיסכון שהופעלה בדרום קליפורניה שבארצות-הברית במשקי בית בשנים 1975-1977. השיטה התבססה על כך, שכל משק בית קיבל הקצאה שנתית, שהייתה קטנה ב-30 עד 69 אחוזים מהצריכה לפני שהופעלה השיטה, במחיר כמעט רגיל. חריגה מההקצאה העלתה את המחיר שנגבה בצורה חדה ביותר. בדרך זו הצליחו לחסוך בשנים האמורות 25-40 אחוז, בהשוואה עם שנים קודמות.²⁰⁶ באופן עקרוני השיטה עשויה לפעול בישראל, אם כי צוין בפני הוועדה שרמת הצריכה בישראל, אצל כל סוגי הצרכנים, נמוכה עד כדי קרוב ל-50 אחוז מזו של קטגוריות דומות של צרכנים בקליפורניה, כך שמעשית אי אפשר להגיע לתוצאות כמו אלו שנרשמו בארצות-הברית.²⁰⁷

למרות המגבלות, נראה שנציבות המים הייתה רוצה להפעיל תכנית דומה בישראל. בכנס למינהל ציבורי, שהתקיים בירושלים ב-6 במארס 2002, חשף נציב המים, שמעון טל, תכנית אשר על פיה משפחה ממוצעת תזכה במכסת מים בהיקף של 24 מ"ק לחודש ותשלם עבורה תעריף של 2.65 ש"ח למ"ק לשמונת המ"ק הראשונים, 4 ש"ח לשבעה מ"ק נוספים ו-5.87 ש"ח לתשעה מ"ק אחרונים. לכל מ"ק מעבר לכך ישלם הצרכן 20 ש"ח (!) למ"ק.²⁰⁸

ויכוח מעניין הקיים בין אנשי המים מתייחס לשאלה באיזו מידה נכון לנסות להכתיב לאזרחים כיצד להשתמש במים. בזמן שיוסי ישי טען שהתערבות כזו אינה מקובלת, יונה כהנא השיב שבכל הארצות המתוקנות, לרבות ארצות אירופה וקנדה,

"עושים את זה בצורה חריפה מאוד... בארה"ב זה אפילו הגיע לחוק פדרלי... ורק אנחנו נשארים עם הבעיה הזאת שעוד יש מי שחושב שאסור לנו להגיד לאנשים לא לבזבז. הרי אף אחד לא אומר: אל תתקלח כל יום. אבל אומרים, תעשה את זה בשכלי".²⁰⁹

הוועדה התרשמה מכך שבתחומים רבים הקשורים לנושא החיסכון במים בבתי מגורים, כמו למשל התקנת מערכות מים כפולות (למים באיכויות שונות) בבניינים חדשים, התקנת מתקנים לתפיסת גשמים על גגות או בחצרות של בניינים וצמצום אובדן מי הנגר העילי בערים בגלל משטחי בטון שאינם מאפשרים את חדירתם אל מי-התהום²¹⁰ - נושאים שנציבות המים עוסקת

²⁰⁴ עדותו של שאול ארלוזורוב בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

²⁰⁵ עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

²⁰⁶ עדותו של פרץ דר בפני הוועדה בו' באב התשס"א - 26 ביולי 2001

²⁰⁷ עדותו של משה אבנון

²⁰⁸ ידיעה של עמירם כהן, הארץ, כ"ג באדר התשס"ב - 7 במארס 2002

²⁰⁹ דבריהם של יוסי ישי ויונה כהנא ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002

²¹⁰ על-פי מחקר שהוכן בטכניון, הולכים לאיבוד כל שנה כ-70 מלמ"ק מי נגר לשנה, בגלל אי-יכולת החילחול שלהם. תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, עמ' 23

בהם בשיתוף עם הטכניון²¹¹ - הדרך עדיין ארוכה לפני שיאושרו התקנים והתקנות הנדרשים ויופעלו תכניות מעשיות ליישומן.

רשויות מקומיות

מכיוון שהרשויות המקומיות משתמשות בכספים שהן גובות מהאזרחים לא רק למטרות של שיפור מערכת המים והביוב, אין להן תמריץ להביא לחיסכון במים, אלא להפך.²¹² הוועדה הבינה שאחת ממטרות החקיקה, שתאפשר לרשויות המקומיות לגבות קנסות על אי-ציות לתקנות בדבר החיסכון במים ולהכניס את כספי הקנסות לקופותיהן, היא לעודד את הרשויות המקומיות לשתף פעולה במאמץ החיסכון.

מוסדות ציבור וגופים ממשלתיים

דווקא בתחום החיסכון במוסדות ציבור וגופים ממשלתיים נראה שהממשלה פועלת בצורה נמרצת. ביולי 2001 קיבלה הממשלה החלטה בדבר התקנת אביזרים חוסכי מים במשרדי הממשלה, החברות הממשלתיות ותאגידים וגופים ציבוריים אחרים.²¹³ בעת שנכחו בישיבה של מטה החירום למשק המים שהתקיים במשרד התשתיות הלאומיות, התרשמו נציגי הוועדה שאמנם נעשה ניסיון רציני על-ידי נציבות המים לבדוק עד כמה מיושמת החלטה זאת. בין היתר נמסר שבנמל אשדוד, למשל, עדיין יש בזבוז עצום של מים.²¹⁴

תעשייה, מסחר ושירותים

הוועדה שמעה מנציגי התעשיינים, שבתחום התעשייה קיים כבר למעשה חיסכון כמעט אופטימלי בשימוש במים. בתחום המסחר השימוש במים קטן יחסית, ולגבי מלונות נאמר לוועדה שיש מקום לחיסכון, אך הנושא בעייתי מכיוון שמדובר בעיקר בתיירים הנמצאים ממלונות למטרות נופש ולא נוח לכפות עליהם חיסכון. לגבי המלונות שעל חוף הים, דווח לוועדה שנבדקת האפשרות להתפיל את מי-הים הנשאבים מהים למטרות קירור, והמים המותפלים יוזרמו למערכות המים המקומיות.²¹⁵

בישיבתה בה' באב התשס"א - 25 ביולי 2001, אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת תקנות לגבי רחיצת רכב ושטיפת משטחים מרוצפים. על-פי התקנות החדשות נאסר על השימוש במתקנים לרחיצת רכב שאין בהם מערכת למיחזור מים, נאסר על השימוש במים זורמים מרשת המים לשם רחיצת רכב, ונאסר על השימוש במים זורמים מרשת המים, או במים בלחץ, לשם שטיפת

²¹¹ עדותו של יעקב לב

²¹² עדותו של אביגדור ליברמן בפני הוועדה בו' באב התשס"א - 26 ביולי 2001

²¹³ החלטת ממשלה מס' 510 מי' באב התשס"א - 30 ביולי 2001

²¹⁴ דברים של נגה בליץ בישיבת מטה החירום למשק המים שהתקיים בכ' באדר התשס"ב - 4 במארס 2002

²¹⁵ דברים שמסר סגן החשב בכללי במשרד האוצר, יובל ברונשטיין, לנציגת הוועדה בט' באייר התשס"ב - 21 באפריל 2002

משטחים מרוצפים.²¹⁶ לגבי רחיצת רכבים, נמסר לוועדה שקיים ספריי המאפשר ניקוי ללא שימוש במים. הוועדה שמעה גם שמתוך כ-600 מתקנים לשטיפת רכב ברחבי הארץ, רק כ-10 אחוז משתמשים במיתקנים של מיחזור מים.²¹⁷ מסתבר שבכל בריכות השחייה בארץ יש מתקני מיחזור, ושעומדים לאשר מתקן מהסוג הזה עבור מקוואות.²¹⁸

גינור

הוועדה שמעה מפי עדים רבים שהגינור בישראל חסר היגיון כשמדובר במדינה שהמים בה במחסור. יונה כהנא התלונן על כך שנתפסנו לגינור אירופי, המבוסס על מדשאות הצורכות כמויות גדולות של מים. הוא הוסיף שכבר בשנת 1959 העלתה ועדת מומחים את הנושא הזה עם הרשויות, אך לא נעשה דבר בעניין.²¹⁹ חבר הכנסת לשעבר יוסף תמיר טען בפני הוועדה ש"במשך כל שנות המדינה לא נמצא אף נציב מים אחד שיזהיר את הגננים ואת ראשי הערים מלהניח דשאים בארץ".²²⁰

כמה מים הולכים בישראל לגינור? מנציג משרד הפנים שמעה הוועדה שמדובר בכ-180 מלמ"ק, כשמה 70 מלמ"ק הם במגזר העירוני ו-110 מלמ"ק משמשים לגינור באזורי שפיים, אודים, חבצלת השרון ודומיהם.²²¹ מנתוני נציבות המים עולה שבשנת 2000 עמדו שיטחי הגינור בישראל על כ-200,000 דונם, אשר כ-130,000 מתוכם מדשאות. מאחר והגידול השנתי מוערך בכ-3.5%, הצריכה הממוצעת למים לדונם היא כ-900 מלמ"ק וניתן להורידה באמצעות שינוי בסוגי הצמחים המגודלים ושינוי בשיטות ההשקיה לכ-600 מלמ"ק לדונם, "בהשקיה נכונה ובהקפדה כל תקנות ואכיפתן, ניתן לחסוך כמות מים של 50-60 מלמ"ק".²²²

לדבריו של פרופ' אבנר עדין, במדינות מסוימות בארצות-הברית, כמו אריזונה וקליפורניה, כמו גם ביפן, דרום-אפריקה ואוסטרליה, מקימים היום שכונות חדשות שבהן ממחזרים את השפכים, בין היתר למטרות גינור והשקיה של פארקים מקומיים.²²³ מנציג חברת "נטפים" שמעה הוועדה שהחברה עוסקת בפיתוח שיטות השקיה של פארקים, איי תנועה וכדומה ברשויות מקומיות, על-פי הנחיות משרד הבריאות.²²⁴ ומנציבות המים שמעה, שיש לה "צוות קבוע הנותן הדרכה בנושא גינות חסכניות במים".²²⁵

²¹⁶ תקנות המים (כללים לרחיצת רכב ולשטיפת משטחים מרוצפים במים) התשס"א – 2001

²¹⁸ עדותו של יעקב לב

²¹⁹ דברים של יונה כהנא ביום העיון מטעם נציבות המים

²²⁰ עדותו של יוסף תמיר בפני הוועדה בכ"ח בתמוז התשס"א - 19 ביולי 2001

²²¹ עדותו של משה אבנון

²²² תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, עמ' 22

²²³ עדותו של פרופ' אבנר עדין בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001

²²⁴ עדותו של דובי סגל בפני הוועדה בו' באב התשס"א - 26 ביולי 2001

²²⁵ עדותו של יעקב לב

בה' באב התשס"א - 25 ביולי 2001 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת תקנות הקובעות מגבלות לגבי השקיית גנים וגינות, לרבות לגבי שעות ההשקיה (שר התשתיות הלאומיות ביקש למנוע בכלל השקיה של מדשאות בחודשי הקיץ, אך הוועדה סירבה לאשר את הצעתו) ונאמר שנציב המים יפעל, בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, לפרסם המלצות "בדבר תכנון גנים חסכוניים במים והשקיית גני נוי".²²⁶

חקלאות

יש לציין שבתחום החקלאות ישראל נחשבת לאחת המובילות בנושא החיסכון במים. מאז שנות ה-50 ועד אמצע שנות ה-90, התייעל המגזר החקלאי בישראל בצורה מרשימה בשימוש במים. כמות המים הנדרשת לייצור קילוגרם אחד של חומר יבש ירד בכ-50% במשך התקופה הזאת. ההישג המרשים הזה הושג על-ידי התייעלות בשיטות ההשקיה (בייחוד על-ידי החדרת השימוש בטפטפות ומערכות השקיה ממוחשבות), פיתוח מערכות צומח שצורכות פחות מים כדי לייצר את אותה הכמות של חומר יבש והקטנת צריכת המים באמצעות חממות.²²⁷ מהנדסי האגף לחיסכון במים בנציבות המים מקדישים מאמצים

"לאבטחת החיסכון במים והשימוש היעיל במים ביעוץ למשרד החקלאות בבחינת תכניות השקיה, שיקום צנרת ומכונני שאיבה, התאמת לחצי אספקה לאופייני פעולה אופטימליים של מפזרי מים, מעבר לשיטות השקיה יעילות יותר, התאמת מערכות סינון לאיכויות המים השונות, שימוש במערכות פיקוד ובקרה אלקטרוניות, מיחזור מים בחממות וכו'".²²⁸

למרות האמור לעיל, התרשמה הוועדה שכשמדובר בהורדת הביקוש למים בחקלאות היום, מדובר פחות בחיסכון נוסף בשימוש במים ויותר בקיצוץ וביטול סוגים מסוימים של גידולים חקלאיים, שהם זוללי מים.

הוועדה מברכת על כל הפעולות הננקטות על-ידי נציבות המים ורשויות אחרות בכדי להביא לחיסכון ממשי במים, למרות שפעולות אלו באו באיחור ואין הן מספיקות. הוועדה מצרה על כך שבשנה האחרונה גורמים שונים במערכת השלטון לא שיתפו פעולה במידה מספקת עם נציבות המים בכל הנוגע לחיסכון במים בסקטורים מסוימים. הוועדה ממליצה, שיעשה שימוש מושכל בשילוב של תמריצים ותכתובים להשגת שימוש יעיל במים בכל הסקטורים - טכנולוגיות של שימוש חסכוני במים ושל בנייה משמרת מים ותמריצים להפעלתם, גינון מותאם לתנאי האקלים בארץ, שיטת תמחור מים שאיננה מעודדת בזבוז, חינוך והסברה לכל מרכיבי האוכלוסייה, חוקים ותקנות המופעלים לטווח ארוך ובעת מחסור. הוועדה התרשמה מכך שבתחומים שבהם קיימים תקנות, ואביזרים וטכניקות לחיסכון במים, ללא העסקת מספיק פקחים, שיעסקו בפיקוח על מילוי אחר התקנות ובשיווק האביזרים

²²⁶ תקנות המים (השימוש במים באזורי קיצוב) (תיקון מס' 4) התשס"א – 2001

²²⁷ עדותו של זאב גרסטל בפני הוועדה ב' באב התשס"א - 30 ביולי 2001

²²⁸ תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, עמ' 24

והטכניקות, אי אפשר יהיה להגיע לרמות חיסכון מספיקות. משום כך, ממליצה הוועדה על הקצאת מספיק משאבים כך שנציבות המים תוכל להגדיל את מספר הפקחים שלה, ושתסתיים החקיקה שתאפשר הפעלת פקחים ברשויות המקומיות לנושא החיסכון במים במהירות האפשרית. הוועדה ממליצה שלמרות העובדה שהרגלי צריכת המים בארצות אחרות אינם בהכרח דומים לאלה הקיימים בישראל, ראוי ללמוד מניסיון.

9.5. תמחור המים

השאלה כיצד נקבעים מחירי המים למגזרים השונים במשק, הייתה מאז ומתמיד נושא שנוי במחלוקת וזכתה להתייחסות בדוחות רבים של מבקר המדינה כבר משנות ה-50. חוק המים, שעבר בכנסת בשנת 1959, קובע כללים לחישוב דמי המים, בזאת הלשון: "כללים אלו התבססו על העלויות הממשיות של ספק המים בקשר להפקת מים ואספקתם, לרבות ריבית, בלאי והוצאות אחרות".²²⁹ אולם, חוק המים במקורו התייחס רק למים המסופקים על-ידי "מקורות", ולתעריפים שהרשויות המקומיות גובות בתחומן - לא למים (כיום בסביבות 40%) המופקים על-ידי תאגידי מים ובעלי חזקות על בארות. לגבי מים אלה הופעלה בשנת 1962 "קרן האיזון". באוגוסט 1971 פרסמה ועדה בראשותו של גד יעקבי דוח שעסק בבדיקת חקיקת המשנה למחירי המים במדינה, ובעיקר מחירי המים לחקלאות (שהיוו באותו זמן 80% מהצריכה הכוללת). הוועדה המליצה שייקבע מחיר ריאלי למים, אך מסקנותיו נגזו.²³⁰

בדוח המיוחד שלה על ניהול משק המים בישראל מדצמבר 1990, התייחסה מבקרת המדינה בצורה חריפה ביותר לנושא מחירי המים לחקלאות:

"מחיר המכירה הנמוך של המים למגזר החקלאי הוא במידה רבה הגורם להידרדרות המתמדת של משק המים, ולעיוותים חמורים במגזר החקלאי. המחיר הנמוך מאפשר המשך קיומם, ואף המשך פיתוחם, של גידולים חקלאיים, אשר לא זו בלבד שאין בהם תרומה למשק הלאומי, אלא שהם מסבים לו נזק כלכלי ניכר, מלבד הנזק שמסבה שאיבת היתר מהמאגרים... הוזלת המים לחקלאות מצריכה מנגנון הקצאה באמצעות מכסות, שהוא מטבעו בלתי-יעיל כלכלית, ויוצרת ביקוש מלאכותי להגדלת כמות המים הזמינים באמצעות מפעלי מים, שהקמתם אינה כדאית למשק הלאומי, מאחר וצפוי שעלות המים שיפיקו, תהיה גבוהה בהרבה מהתמורה שתקבל מהגידולים שיושקו בהם. כיוון שמדובר בהשקעות מתוכננות של מאות מיליוני דולרים בעשור הקרוב, נחוץ שלא יהיה כל פער בין מחיר המים לחקלאים לבין עלות המים, שלפיה מאשרים תכניות להשקעה במפעלים המיועדים להגדיל את כמות 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 שיושוו לעלותם הריאלית, היא אמצעי חיוני למניעת המשך ההידרדרות המסוכנת של משק המים ולהבראתו בהדרגה".²³¹

²²⁹ חוק המים התשי"ט – 1959, סעיף 111

²³⁰ מסקנות ועדת יעקובי נמצאים במסמך הסיכום והמלצות של הוועדה לעקרונות מדיניות פיתוח משק המים, ירושלים, מארס 1975, בעמ' 21-30 (המסמך נמסר לנציגת הוועדה על-ידי מנחם קנטור)

²³¹ מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל, ירושלים, התשנ"א – 1990, עמ' 54-55

בעקבות הדוח, נקבעו בשנת 1991 תקנות בנושא חישוב עלות המים, שבפעם הראשונה הגדירו מהי עלות המים ופרטו את מרכיביה.

עלות המים הוגדרה כ:

"עלות המים למשק הלאומי, הכוללת את כל ההוצאות הדרושות, כדי שניתן יהיה להשתמש ביחידת מים, כולל הוצאות ההפקה, ההספקה, ההולכה והחלוקה של מים, הוצאות למניעת השפעות סביבתיות בלתי רצויות ולפעולות לשמירה על מקורות המים לטווח ארוך, והוצאות זקופות אחרות המפורטות התקנות אלה".²³²

התקנות הגדירו שלוש קבוצות כל משתנים, שעל פיהם תיקבע העלות:

2. (1) (א) העלות החלופית של מקור המים או הצורך לפתח מקור מים חדש עם התכלות המקור הקיים או השלמת ניצולו;
 - (ב) עלות מיתקן ההפקה;
 - (ג) עלות הטיפול במים והשבחת המים;
 - (ד) עלות האגירה האופרטיבית של מים;
 - (ה) עלות הספקת המים והולכתם;
 - (ו) עלות החלוקה של המים;
 - (ז) עלות האיסוף של שאריות המים, עלות הניקוז בשימוש חקלאי ועלות הטיפול בביוב בשימוש הלא-חקלאי, הכל במידה הדרושה לשמירה על מקורות המים בלבד, להוציא שמירה על טיב הקרקע;
 - (ח) עלות הטיפול בשארית המים;
 - (ט) עלות ההרחקה או ההשבה של שארית המים;
 - (י) עלות האמצעים הדרושים באופן ישיר או עקיף לשמירה על איכות המים במקור המים;
- (2) (א) השקעות והוצאות הון;
 - (ב) הוצאות קניית מים;
 - (ג) הוצאות אנרגיה;
 - (ד) הוצאות תפעול ושכר עבודה;
 - (ה) הוצאות החזקה ותיקונים;
 - (ו) הוצאות תחבורה ורכב;
 - (ז) הוצאות תכנון, שיפוט ופיקוח על הביצוע;
 - (ח) הוצאות ניטור הידרולוגי וסביבתי, פיקוח על איכות המים וטיוב מים;
 - (ט) הוצאות מחקר, פיתוח ואיסוף נתונים;
 - (י) הוצאות ניהול, גביה, מיסוי, ייעוץ, שמירה, שכר דירה, דמי חכירה ומקרקעין, הוצאות תקורה והוצאות כלליות אחרות;
- (3) (א) ייעול ההפקה וההספקה של מים;
 - (ב) דרישות לאמינות ההספקה באופן רב-שנתי, שנתי, יממתי, יומי או אחר;
 - (ג) כמות המים הכוללת, שיש להפיק או לספק במפעל, באזור הלחץ או באזור העלות; הדרישות לצריכת שיא בזמן קצר; החלוקה התקופתית או העונתית של הדרישה למים;
 - (ד) איכות המים הכוללת במפעל, באזור הלחץ או באזור העלות, לרבות דרישה לאיכות מים מיוחדת, אם ישנה כזאת.

בו זמנית עם התקנת התקנות, מינה נציב המים דאז, פרופ' דן זסלבסקי, ועדה בת 18 חברים, בראשותו של ד"ר דוד מישאלי, שתעסוק בנושא יישומן. הוועדה הוציאה מכרז "לפיתוח הכלים הדרושים... על-מנת שיסתייעו בהם לקביעת עלויות המים בכל מפעל בישראל, תוך אפשרות לעדכון שוטף המתחייב משינויים פרמטריים המשפיעים על העלות". בשלב מאוחר יותר הוגדרה

²³² תקנות המים (חישוב עלות המים), התשנ"ב-1991, פרק א' סעיף 1

מטרת העבודה כ"פיתוח מודל ממוחשב, אשר יאפשר לנציבות המים (קרן האיזון) לבחון את הסבירות של עלויות המים המוגשות לאישורה. תוצאות מבחן הסבירות יאפשרו לקרן האיזון לבחון ביתר פירוט את עלויות המפעלים, אשר בהם נדרשת בחינה מפורטת".²³³ לאחר כמה שנות עבודה הגישה הוועדה דוח ביניים עב כרס לנציב המים גדעון צור, אולם לאחר שנושא קרן האיזון עבר לטיפולו של משרד האוצר ב-1995, זה הפסיק למעשה את עבודת הוועדה, שגישתה לנושא לא הייתה לרוחו.²³⁴

בשנת 1999 הונהג היטל הפקה באמצעות חוק ההסדרים. חוק ההסדרים הוסיף לחוק המים את סעיפים 116-124, בהם נאמר, בין היתר: "היטל הפקה יוטל על כל מפיקי המים ממקור מים מסוים ויחושב לפי יחידות של כמות המים המופקת. גובה ההיטל ישקף את המחסור האזורי והכלל-ארצי במים, ויכול שיהיה שונה לכל מקור מים ולגבי כל אחת ממטרות המים והשימושים בהם".²³⁵ מפיק מים, שעליו הוטל היטל הפקה, רשאי לגבות מצרכני המים שלו, יחד עם התמורה לכל יחידת מים מסופקת לו, סכום השווה להיטל ההפקה המוטל על אותה יחידה.

הבעיה עם כל הכללים, כפי שנוסחו בחוק ובתקנות, היא שאינם בהכרח מיושמים ככתבם וכלשונם. אפילו כאשר מדובר במים שמפיקה "מקורות", תהליך קביעת מחירי המים מסורבל ונגוע בשיקולים לא עניינים מבחינה כלכלית.²³⁶ למרות שחלק מהפרדוכסים בתהליך קביעת המחירים בוטלו,²³⁷ התהליך נשאר מסורבל ובלתי יעיל, כפי ששמעה הוועדה מפי שר התשתיות הלאומיות לשעבר, אביגדור ליברמן:

"כאשר אני רוצה להעלות את מחיר המים למגזר החקלאי או למגזר העירוני, עלי להעביר קודם כל החלטת ממשלה, אחר כך להתחנן בפני שר החקלאות לחתום. שר החקלאות מעביר לשר האוצר, הנושא חוזר לוועדת הכספים ובדרך כלל הלובי החקלאי לא מאפשר לעשות שום דבר והנושא נתקע למשך חודשים על גבי חודשים... החלטת ממשלה 2369, שהתקבלה בממשלת ברק ומדברת על העלאת תעריף המים בעשרה אחוז, התקבלה 18 בספטמבר 2000. עד היום שר החקלאות, הן בממשלה קודמת והם בממשלה הנוכחית, מסרב לחתום על העלאת התעריף. חזרנו על ההחלטה בהחלטת קבינט ב-18 באפריל 2001 וחזרנו עליה שוב בישיבה ב-1 ביולי 2001 בהחלטת קבינט נוספת, אך עד היום שר החקלאות מסרב לחתום ואני לא רשאי להעביר את ההחלטה לוועדת הכספים..."²³⁸

²³³ דוד מישאלני "הערות על 'מודל לחישוב עלויות הפקת מים במפעלי המים בארץ'", מים והשקיה, גיליון 357, יולי 1996, עמ' 41

²³⁴ מידע שמסר ד"ר דוד משאלי לנציגת הוועדה בשיחת טלפון ב-11 באפריל 2002

²³⁵ סעיף 116 בחוק המים התשי"ט - 1959

²³⁶ ר' גם פרק 7 במסמך רקע "עקרונות כלכליים בגיבוש מדיניות תמחור המים", שהוכן עבור הוועדה על-ידי תמר מרכוס מהממ"מ, נספח מס' 10

²³⁷ למשל, ביולי 1992, בוטלה ועדת המשנה לנושא המים של ועדת הכספים של הכנסת, שהוקמה באוקטובר 1975, שמתפקידה היה לקבוע את מחירי המים לחקלאות ולעיר ושרוב חבריה היו חברים בלובי החקלאי, ונקבע מנגנון של עדכון מחירי מים על בסיס של תשומות, כך שהיום לא מתווכחים על המחיר אלא על שינוי בסיס המחיר. ר' עדותו של חיים אורון בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001

²³⁸ עדותו של השר אביגדור ליברמן בפני הוועדה בו' באב התשס"א - 26 ביולי 2001

באשר להיטל ההפקה, החקלאים טוענים שלמעשה מדובר במס ולא בהיטל, מכיוון שבכספים הנגבים מהיטל משתמשים למטרה מסוימת וכספי היטל ההפקה (באותם מקומות שהתחילו לגבות אותם) פשוט נכנסים לתקציב השוטף.²³⁹

טבלת מחירי המים שמספקת "מקורות" למשק הישראלי, נכון למועד פרסום הדוח, הוא כזה: לגבי המים בערים וברשויות המקומיות, המחיר ש"מקורות" גובה הוא 1.68 שקל לקוב. הרשויות המקומיות אז גובות מהצרכן הבודד מחיר פרוגרסיבי שמתחיל ב-2.69 שקלים עבור כמות מסוימת, עולה ל-3.90 שקלים לכמות נוספת ומגיע ל-5.78 שקלים עבור הכמות העליונה. **ההפרש בין מה שהרשות המקומית משלמת ומה שהיא גובה אמור לשמש לאחזקת ושיפור מערכת המים והביוב בתחומה, אך למעשה ראות הרשויות בכספים אלה הכנסה רגילה לכל דבר.**²⁴⁰ הוועדה מבינה שכאשר יתחילו לפעול תאגידי המים והביוב, שעל הקמתם הוחלט בחוק בשנת 2001, הפערים הגדולים בין המחיר המשולם ל"מקורות" והמחיר שמשלמים הצרכנים העירוניים יצומצמו.

התעשייה משלמת היום בפועל 1.69 שקל לקוב, אך התעריף עומד לעלות בקרוב בצורה ניכרת.²⁴¹

באשר למחירי המים לחקלאות, החקלאים משלמים כיום ל"מקורות" עבור מי-קולחין רגילים מחיר ממוצע של 52 אגורות לקוב ועבור מימי השפד"ן מחיר ממוצע של כ-68 אגורות לקוב. עבור מים שפירים משלמים החקלאים 80.8 אגורות עבור 50 אחוז מהמכסות שנקבעו ב-1989, 97.3 אגורות עבור 30 האחוזים הבאים מהמכסות, ו-130.5 אגורות עבור 20 האחוזים הנותרים.²⁴²

אחת הבעיות הנובעות מהמחיר המוזל של מים לחקלאות, היא האפשרות שנעשה שימוש במים אלה למטרות אחרות. דוח מבקר המדינה 51 ב' לשנת 2000, שדן בנושא הפיקוח על הקצאת מכסות מים לחקלאות, ציין:

"נציבות המים המשיכה והקצתה מים לשימוש חקלאי לכמה יישובים, ובהם יישובים שאוכלוסייתם מבוססת מבחינה כלכלית ושהעיסוק החקלאי בהם זניח, אם ישנו. כך הוא ביישובים שבמועצות המקומיות: כפר שמריהו, סביון, עומר ורמת-השרון... כיום, סביון משוללת לחלוטין שטח חקלאי המעובד מטרות חקלאיות".²⁴³

בעקבות הדוח בוטלה ההקצאה לסביון, אך לדברי נציבות המים, אי אפשר היה לפעול במקומות אחרים, שעדיין מוגדרים כיישובים חקלאיים. לטענת הנציבות, רק משרד החקלאות יכול לבדוק

²³⁹ הרצאתו של ד"ר דן דבורסקין בפני כנס של אגודות המים, שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002

²⁴⁰ עדויותיהם בפני הוועדה של שמעון טל ב-1 ביולי 2001 ושל השר אביגדור ליברמן ' באב התשס"א - 26 ביולי 2001

²⁴¹ עדותו של יאיר רוט-לוי בפני הוועדה בי"א באב התשס"א - 31 ביולי 2001

²⁴² מתוך דבריהם של יורם תמרי ושל ירון פישמן מהממ"מ בפני הוועדה בכ"ו בתמוז התשס"א - 17 ביולי 2001, ר' גם נספח מס' 10

²⁴³ מבקר המדינה, דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונית שנת הכספים 1999, ירושלים התשס"א - 2001, עמ' 764

אם מים המוקצים למטרות חקלאיות אמנם מנוצלים למטרות חקלאיות או למטרות אחרות, כמו השקיית מדשאות.²⁴⁴

בנושא מחירי המים לחקלאות עומד בקרוב לחול שינוי מהותי וזאת בעקבות החתימה על מסמך, הנושא את הכותרת "מדיניות חקלאית חדשה - רפורמה בתעריפי המים", על-ידי נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ואגף התקציבים של משרד האוצר, בי"ד הניסן התשס"ב - 27 במארס 2002 - מסמך שגם אושר על-ידי הממשלה.²⁴⁵
בהקדמה למסמך נכתב:

"במטרה להביא לשימוש יעיל במים בסקטור החקלאי ולשמר את היעדים הלאומיים של החקלאות, הוחלט על רפורמה ארוכת טווח המפורטת להלן. במסגרת הרפורמה יועלו תעריפי המים לחקלאות ויוטלו היטלי הפקה, כך שייקבע תעריף אחיד והיטל הפקה אחיד למים ממקור נתון באיכות נתונה לכל מטרות המים ושימושיהם. תקציב בגובה תוספת ההכנסות הנובעת מייקור המים בתוספת מסוימת, יופנה לתמיכה בחקלאות למטרת שמירה על שטחים חקלאיים, לתגבור השתתפות במימון מוצרים ציבוריים, לתמיכות ולהשקעות אחרות בחקלאות".²⁴⁶

על פי הרפורמה המוצעת, המכסות למים יבוטלו ותעריפי המים לחקלאות יהיו כדלקמן:

טבלה מס' 11: עליית תעריפי המים המסופקים על-ידי "מקורות" לחקלאות בש"ח

סוג המים	היום	2002	2003	2004	2005	2006
שפירים	0.82-1.32	1.22	1.31	1.37	1.43	השוואה למחיר "מקורות" לרשויות
מליחים בסיס	0.775	0.85	0.92	0.96	1.00	70% ממחיר המים השפירים
שפד"ן	0.63-0.70	0.91	0.98	1.03	1.07	75% ממחיר המים השפירים
קולחים שניוני	0.45-0.58	0.61	0.65	0.68	0.72	50% ממחיר המים השפירים

טבלה מס' 1 א' מתוך מסמך שנחתם על-ידי נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר בי"ד בניסן התשס"ב - 27 במארס 2002

טבלה מס' 12: עליית תעריפי המים בהפקה עצמית בש"ח

סוג המים	היום	2002	2003	2004	2005	2006
אקוויפרים	0.40-0.43	0.59	0.62	0.66	0.7	0.7
עיליים	0	0.40	0.47	0.55	0.6	0.7
מליחים	0	0.15	0.20	0.25	0.3	0.35
קולחים ושיטפונות	0	0	0	0	0.15	15

טבלה מס' 1 ב' מתוך מסמך שנחתם על-ידי נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר בי"ד בניסן התשס"ב - 27 במארס 2002

²⁴⁴ שיחה טלפונית של נציגת הוועדה עם מנהלת אגף רישוי וצריכה בנציבות המים, נגה בליץ, בד' בסיון התשס"ב - 15 במאי 2002

²⁴⁵ החלטת ממשלה מס' 1741 מט"ז באייר התשס"ב - 28 באפריל 2002

²⁴⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, "מדיניות חקלאית חדשה - רפורמה בתעריפי המים", מסמך שנחתם בי"ד בניסן התשס"ב - 27 במארס 2002, עמ' 1

לקראת אמצע שנת 2002, נראה שלמרות שחלו שינויים בתחום תמחור המים, הבעיות העקרוניות שהטרידו את מבקר המדינה בשנת 1959 ושנת 1990 עדיין מטרידות את מקבלי ההחלטות כיום ועדיין אין הסכמה לגבי הבסיס לקביעת מחיר המים.

מנציב המים שמעה הוועדה שהמחיר ש"מקורות" גובה מהרשויות המקומיות - 1.68 ש"ח - הוא קצת למעלה ממחיר העלות כיום. המחיר עליו מדובר בתוכנית הרפורמה באספקת ותמחור המים לחקלאות, ביוזמתו של שר החקלאות, עומד על 1.43 ש"ח מ-1 בינואר 2005.²⁴⁷ שר התשתיות הלאומיות לשעבר, אביגדור ליברמן, טען בפני הוועדה שמחיר המים השפירים יהיה מחיר ההתפלה, כלומר 2.50 ש"ח לקוב, שהוא המחיר השולי,²⁴⁸ למרות שרוב המים בישראל ימשיכו להיות מופקים בעלות נמוכה בהרבה. לדעתו של פרופ' יואב כסלו המחיר השולי לאחר תחילת ההתפלה יהיה גבוה יותר - 3.50 ש"ח, וזאת מכיוון שהמחיר של 2.50 הוא המחיר ביציאה ממתקן ההתפלה ולא כולל את כל העלויות.²⁴⁹ ד"ר סינייה נתניהו, מציעה שמחירי המים ישקפו,

"לא רק את עלות ההפקה וההובלה, אלא גם את עלות ההזדמנות, מה שאנחנו קוראים לו 'רנטת המחסור של המים', שמשקפת את אי-זמינות המים שמשמשים בהם בהווה, בתקופות הבאות".²⁵⁰

לגבי השאלה מי אמור לקבוע את מחירי המים, שמעה הוועדה מפיו של סגן ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, רוני וולפמן, שיש להקים רשות סטטוטורית שתהיה הגוף הקובע בנושא עלויות ותעריפי המים.²⁵¹ נציגי החקלאים אינם מתנגדים להצעה זאת, כל עוד יהיה ברשות ייצוג הולם לנציגייהם.

הוועדה ממליצה שלאחר שיוסדר סופית נושא הפסקת הסבסוד של המים לחקלאות, ולקראת הכנסתם של המים המותפלים למשק המים, תקום ועדה מקצועית (לא ציבורית) סטטוטורית, שתדון בהרחבה בנושא העקרונות לקביעת מחיר סוגי המים השונים במשק הישראלי לשנים הבאות, בין אם הם מופקים על-ידי "מקורות" ובין אם הם מופקים על-ידי אגודות מים ואנשים פרטיים.

הוועדה ממליצה שבאופן בסיסי מחיר המים ייקבע על בסיס קריטריונים כלכליים ולא אדמיניסטרטיביים, אם כי יש להחליט אם מחיר המים בכל חלקי הארץ, לכל קטגוריה של איכות ולכל קטגוריה של צרכן יהיה אחיד או דיפרנציאלי, והאם המצב הנתון במשק המים בזמן מסוים

²⁴⁷ דברי יורם תמרי בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בנובמבר 2001. הסיבה שמחיר המים המוצע לחקלאות נמוך ממחיר העלות של "מקורות" הוא שהחקלאים טוענים שאין הם צריכים מים באותה איכות כמו המים לצריכה עירונית (למשל, הם טוענים שאין להם צורך במסנן שעומדים להקים באתר ספיר לאורך המוביל הארצי). הוועדה שמעה גם מפיו של הכלכלן יואב כסלו, ב-13 באוגוסט 2001, שכאשר יתחילו להתפיל מים "יהיה מוצדק שתושבי העיר ישלמו את מחיר ההתפלה המלא..." אך שאין הוא צופה "שהחקלאים ישלמו מחירים שווים לעלות ההתפלה"

²⁴⁸ עדותו של אביגדור ליברמן בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

²⁴⁹ הרצאתו של פרופ' יואב כסלו בכנס אגודות המים שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002. בסקירתו טען כסלו שעד שהופעל המוביל הארצי היה המחיר השולי למים (במחירי היום) כחצי שקל, מ-1965 עד 1995 היה המחיר השולי כשקל ו-20 אגודות, כיום המחיר השולי הוא בין שקל 40- אגורות לשקל וחצי וכאמור, שבשנת 2005 המחיר השולי יהיה כ-3.50 ש"ח לקוב.

²⁵⁰ עדותה של ד"ר סינייה נתניהו בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

²⁵¹ עדותו של רוני וולפמן בפני הוועדה ביי"ט באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001

צריך להשפיע על מחירי המים. כמו כן, יש להחליט עקרונית אם מחיר המים ייקבע על בסיס עלות הפקתם והובלתם הממוצעת, העלות השולית של ההפקה, או על בסיס אחר. על הממשלה יהיה לקבל החלטות על בסיס המלצות הוועדה שתוקם, והחלטות אלו יעוגנו בחוק המים, במסגרת התיקונים שיוכנסו בו. לאחר שייקבעו העקרונות לתמחור המים, תהפוך הוועדה המקצועית לגוף המקבל החלטות על שינויים בתעריפי המים מעת לעת. החלטותיה של הוועדה בעניין זה יהיו סופיות ובלתי ניתנות לערעור.

9.6. יצירת מקורות מים חדשים

בכדי להגדיל את היצע המים ישנם ארבעה מקורות מעשיים: התפלת מי-ים, התפלת מים מליחים, טיהור שופכין ויבוא. שני מקורות נוספים קיימים תאורטית, אך הם מוגבלים ביישום, בגלל חוסר כדאיות כלכלית או חוסר יעילות: הגברת כמות הגשמים באמצעות הזרעת עננים ותפיסת מי שיטפונות.

9.6.1. התפלת מי-ים

מאז קום המדינה זכה נושא ההתפלה לתשומת לב רבה, ולאורך השנים אף הוקמו מתקנים ניסיוניים קטנים, המבוססים על שיטות שונות. חלק מהניסיונות האלה עלו יפה וחלקם נכשלו, אולם עד לאחרונה אף אחת מהשיטות לא הוכיחה את עצמה ככדאית מבחינה כלכלית.²⁵² למרות שברור היה לכל המומחים, שבא יבוא היום שבו ישראל תתחיל להתפיל מי-ים, במשך שנים נשאר הדבר בגדר חזון.

ב-1956 כתב ראש ממשלת ישראל דאז, דוד בן-גוריון, את הדברים הבאים:

"לא ייבצר מאנשי המדע והטכנולוגיה שלנו, אם יקדישו לכך מיטב מחקריהם ויקבלו לשם כך כל הסיוע מצד המדינה - למצוא תהליך זול להתפלת מי-ים. השקיית השממה במי-ים מזוקקים תיראה היום לרבים כהזיה, אולם פחות מכל מדינה אחרת צריכה ישראל לחשוש מ'הזיות' העשויות לשנות סדרי-בראשית בכוח החזון והמדע וכושר-חלוצי. כל היש בארץ זו הוא פרי 'הזיות', שנתממשו בכוח החוט המשולש של חזון, מדע וכושר חלוצי".²⁵³

בשנת 1964 הציע נשיא ארצות הברית לינדון ג'ונסון, במסגרת מדיניותו של "Water for Peace", לסייע לישראל בהקמת תחנת כוח גרעינית ולידה מתקן להמתקת 200 מלמ"ק מי-ים לשנה. אך עד מהרה התברר שעדיין לא קיימת הטכנולוגיה להקים מתקן כזה בעלות הגיונית. הנושא נפל גם

²⁵² ראו למשל, מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 26, ירושלים, התשל"ו - 1976, עמ' 489-490 שציין שלמרות ההתקדמות הרבה בתחום הידע על שיטות ההתפלה השונות, עדיין לא הגיעו לרמה של כדאיות כלכלית בגלל גובה ההשקעה הדרושה ויוקר המים המותפלים

²⁵³ דוד בן-גוריון, "דרומה" בחזון ודרך, כרך ה', הוצאת עינת, 1956, עמ' 297-309

מסיבות מדיניות.²⁵⁴ תוצר הלוואי היחיד של פרויקט זה היה הקמתו ב-1983 של מתקן התפלה ניסיוני ביחידה שעמדה להסגר בתחנת הכוח באשדוד, במימון משותף של ארה"ב וישראל.²⁵⁵

בשנת 1985, כאשר הוחלט סופית שלא לבצע את תכנית תעלת הימים, שעסקה בייצור חשמל ובהתפלת מי-ים כתוצר לוואי, הודיע שר האנרגיה והתשתית דאז, משה שחל, שהחלטה נתקבלה בגלל מחירו הגבוה של הפרויקט והעובדה שלא נמצאו עברו משקיעים.²⁵⁶ בעקבות הסכמי אוסלו והסכם השלום עם ירדן הועלו מחדש בשנים 1994-1995 שלוש תכניות לתעלת הימים: אחת שתחבר בין הים-התיכון מאזור גוש קטיף וים-המלח, אחת שתחבר בין הים-התיכון מאזור עתלית ונהר הירדן בסביבות בית-שאן והשלישית שתחבר את ים-סוף לים-המלח.²⁵⁷ התכניות החדשות, שהפעם שמו את הדגש על התפלה וייצור חשמל כתוצר לוואי, דיברו על מתקנים לייצור 1,000-800 מלמ"ק (!) מים מותפלים בשנה, בעלות של כ-3.5-4 מיליארד דולר. התכניות לא עלו מעולם לדיון בממשלת ישראל²⁵⁸ ורק הוזכרו בקצרה בכנסת על-ידי שר האנרגיה והתשתית, בסקירה על פעולות משרדו במאי 1994. מדברי השר עולה שהסיבה שהפרויקט לא זכה בשלב זה להתייחסות רשמית מצד גורמים ממשלתיים בישראל הייתה, שמכיוון שמדובר בפרויקט שיספק מים גם לירדנים ולפלסטינאים, המימון אמור היה להיות חיצוני והקהילה האירופית עמדה להקצות משאבים לבדיקתו.²⁵⁹

תוצאות הבדיקה האירופית אינן בידינו, אך גורמים ישראלים לא רשמיים שונים שניסו להעריך את כדאיותן בהשוואה עם תכניות להקמת מתקני התפלה לאורך חופי הים-התיכון, הגיעו למסקנה שלפחות בשלב זה אין כדאיות כלכלית לבצען.²⁶⁰ בהתייחסו לשלוש התכניות, טען נשיא אוניברסיטת באר-שבע פרופ' אבישי ברוורמן, שוועדה שעמד בראשה ואשר הכינה דוח על משק המים בישראל עבור הבנק העולמי,²⁶¹ המליצה לבדוק את כדאיותן הכלכלית של התכניות, אולם **"שום גורם לא היה מעוניין"**. בדוח עצמו נכתב שלקראת שנת 2005 צפוי מחסור רציני במים ולכן יש להתחיל להתפיל בשנת 2000.²⁶²

²⁵⁴ ר' למשל אבנר כהן, ישראל והפצצה, ירושלים ותל-אביב, הוצאת שוקן, 2000, עמ' 276-285.

²⁵⁵ מחקר נרחב בנושא ההיסטוריה של התפלה בישראל נמצא כעת בשלבי הכנה על-ידי ד"ר שילה הטיס רולף.

²⁵⁶ דברי משה שחל, דברי הכנסת, כרך 103, י"ג בטבת התשמ"ו - 25 בדצמבר 1985, עמ' 1005-1009.

²⁵⁷ מבין הגורמים שהיו פעילים בקידום תכניות אלו היו מאיר בן-מאיר (שלא היה נציב המים באותה תקופה), שלמה גור (ממתכנני "חומה ומגדל" ופרוייקטור רב פעלים) ותע"ש, שפעלה בשיתוף עם חברה גרמנית.

²⁵⁸ בהופיעו בפני הוועדה לביקורת המדינה בכ"ה בטבת התש"ס - 3 בינואר 2000, סיפר נציב המים היוצא, מאיר בן-מאיר, שב-1995 הוא הגיש את תכניתו לשר החקלאות יעקב צור ואף הוזמן להציגה בפני ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, **"ואני אומר, בנוסח שאמרה פעם גולדה, התוכנית לא נדחתה כי פשוט לא דנו בה. לא אמרו שהיא לא טובה - פשוט איש לא טרח להסתכל עליה"**.

²⁵⁹ דברי משה שחל, דברי הכנסת, כרך 137, ז' בסיוון התשנ"ד - 17 במאי 1994, עמ' 7223.

²⁶⁰ למשל, דני פרימן, תעלת הימים, נייר עמדה מס' 3, ירושלים, משרד הכלכלה והתכנון, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, אייר התשנ"ה - מאי 1995.

²⁶¹ Israel Water Study for the World Bank, Ben-Gurion University of the Negev in cooperation with Tahal Consulting Engineers Ltd. August 1994 (study implemented under the guidance of Dr. Avishay Braverman).

²⁶² עדותו של פרופ' אבישי ברוורמן בפני הוועדה ב' באב התשס"א - 30 ביולי 2001.

הוועדה שמעה עדויות רבות על תכניות להתפלה שעלו בשנים אלו, ואשר לא זכו להתייחסות או שנדחו. כך דיווח נציב המים בשנים 1981-1991, צמח ישי, שנציבות המים הגישה בתקופתו למשרד האוצר תכנית להתפלת 35 מלמ"ק מי-ים ומים מליחים במחיר התפלה של 90 סנט למ"ק²⁶³ והתכנית לא זכתה להתייחסות.

פרופ' דן זסלבסקי, שהיה נציב המים בשנים 1991-1992, סיפר שבשנת 1991, בדיון שהוא השתתף בו עם ראש-הממשלה יצחק שמיר ושר הביטחון משה ארנס, התקבלה החלטה מפורשת להתפיל 80 מלמ"ק מים. בעקבות ההחלטה, שכר זסלבסקי את שירותיה של חברה פרטית בכדי להתחיל לתכנן את מתקן ההתפלה, אך לדבריו, כאשר הציג את הפרויקט בפני הממשלה החדשה שהוקמה במאי 1992, סגן ראש הממשלה שמעון פרס הודיע שהוא מתנגד.²⁶⁴

גורל דומה נפל בחלקן של המלצות של ועדה להתפלת מים, שהוקמה בכנסת על-ידי ועדת הכספים באוקטובר 1991, בראשותו של חבר הכנסת גרשון שפט. הוועדה, שהגישה את מסקנותיה במארכ 1992, המליצה על הקמת שבעה מפעלי התפלה, כל אחד עם כושר ייצור של 45-50 מלמ"ק, על-ידי גורמים עסקיים שייגשו למכרזים בינלאומיים ובהשתתפות "מקורות". את המתקן הראשון הציעה הוועדה להתפלת מים להקים ברצועת עזה או על גבול הרצועה.²⁶⁵

יש לזכור, שהתכנית של זסלבסקי וזו של ועדת ההתפלה הוצגו לאחר "המבול" של חורף 1991/92, וכל נושא ההתפלה פשוט ירד זמנית מסדר היום. אולם לטענתו של זסלבסקי היו לדחיית תכניתו על-ידי סגן ראש הממשלה ושר החוץ מניעים מדיניים, בזמן ששפט טען שהתנגדות להתפלה לא נבעה רק מהמאגרים המלאים, אלא מהתנגדות המגזר העירוני והעובדה ש"מקורות" התנגדה להוצאתם של מכרזים בינלאומיים. לדברי מנכ"ל שר החקלאות לשעבר, דני קריצ'מן, הייתה בתקופה זאת התנגדות עקרונית להתפלה במשרד האוצר, מסיבות כלכליות ומצד החקלאים, שחששו שבסופו של דבר התפלה תעלה את מחירי המים גם לחקלאות, למרות שהחקלאות לא אמורה הייתה להשתמש במים מותפלים.²⁶⁶

דוח ארלוזורוב, שפורסם בתחילת 1997, עדיין דיבר על כך שניתן לדחות את ההתפלה של מי-ים עד שנת 2010 או מאוחר יותר (ר' תת-סעיף 7.3.5), וטען שלפני שמתחילים להתפיל מי-ים, יש לנקוט בפעולות שונות לייעול משק המים, כמו ביטול מכסות המים וקביעת מחיר אמיתי למים בחקלאות, טיהור מי שופכין, התפלת מים מליחים וכו'. נראה שגדעון צור, שהיה נציב המים בתקופה בה הוקמה ועדת ארלוזורוב, האמין אף הוא שהתפלה תהיה פתרון של "עדיפות אחרונה", אחרי שימוצו כל שאר האפשרויות.²⁶⁷

²⁶³ עדותו של צמח ישי בפני הוועדה בי"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001

²⁶⁴ עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

²⁶⁵ עדותו של ח"כ גרשון שפט בפני הוועדה בכ"ח בתמוז התשס"א - 19 ביולי 2001. ר' נספח מס' 4

²⁶⁶ עדותו של דני קריצ'מן בפני הוועדה בכ"ח בתמוז התשס"א - 19 ביולי 2001

²⁶⁷ ר' Gideon Tsur, "Seawater Desalination as a Last Resort", in *Water and Irrigation Review*, Vol 16, No. 1, 1996, pp. 12-13

אך במארס 1999, בעקבות מצב המים המדרדר בגלל הבצורת וחודשיים לפני הבחירות הכלליות, התקבלה החלטה תקדימית בממשלה היוצאת - להתחיל להיערך מעשית להתפלת מי-ים, לרבות הכנת מסמכי מכרז.²⁶⁸ היה זה שר האוצר בממשלה החדשה, אברהם בייגה שוחט, שלאחר שהעביר החלטה בממשלה בנידון,²⁶⁹ הורה לאנשי משרדו, שכלל וכלל לא התלהבו מהרעיון,²⁷⁰ להתחיל להכין מכרז להקמת מפעל להתפלת 50 מלמ"ק מי-ים בשנה בשיטת ה-BOT (Build, Operate, Transfer) וזאת בכדי שיהיו למקבלי החלטות סוף כל סוף נתונים לגבי עלות המים המותפלים. בעדותו בפני הוועדה טען שוחט, שמבין הטיועונים נגד התחלת התפלה היה החשש שאם ישראל תתחיל להתפיל כמויות גדולות של מים בפועל, היא תידרש לוותר לפלסטינאים על כמויות יותר גדולות של מים מתחת לאדמה (כלומר, מימי אקוויפר ההר), אך שהוא הגיע למסקנה, שלמרות הכל, יש להתחיל בניסוי בהיקף מוגבל.²⁷¹

המכרז הראשון למתקן, שייבנה בשיטת ה-BOT, פורסם בכ"ב בתמוז התש"ס - 25 ביולי 2000.²⁷² בספטמבר 2001 נודע המחיר המפתיע שהוצע במכרז הראשון - 52.69 סנט לקוב, לאחר שציפו שהמחיר לא ירד מתחת ל-60 סנט. מאחר וחל עיכוב בנושא יבוא המים מטורקיה (ר' תת-סעיף 9.6.4). הודיע משרד האוצר שהמתקן באשקלון יהיה בעל כושר הפקה של 100 מלמ"ק לשנה. סדרה של מכרזים למתקני התפלה בכושר הפקה כולל של 65 מלמ"ק לשנה, בשיטת ה-BOO (Build, Operate, Own), פורסמה במאי 2001, וועדת המכרזים נמצאת כעת בשלב בדיקת ההצעות. באפריל 2001, החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, בניגוד לדעת פקידי משרד האוצר, לאפשר ל"מקורות" להקים מתקן התפלה בעל כושר הפקה של 45 מלמ"ק, בקרבת תחנת הכוח באשדוד, בשיטת ה-Turn Key - כלומר, "מקורות" תקים את המתקן אך לא תפעיל אותו.²⁷³ "מקורות" הוציאה מכרז לבניית המתקן, ובפברואר 2002 נתקבלו ההצעות. רק לאחרונה יושבו חילוקי דעות בין משרד האוצר ו"מקורות" באשר להוצאת מכרז להפעלת המתקן לאחר השלמת

²⁶⁸ החלטת ממשלה מס' 4895 מי"ט באדר התשנ"ט - 7 במארס 1999

²⁶⁹ החלטת ממשלה מס' 2117 (כל/46) מבי' באב התש"ס - 3 באוגוסט 2000

²⁷⁰ בעדותו בפני הוועדה בד' באב התשס"א - 24 ביולי 2001, אישר דוד מילגרומ, שכיהן כראש אגף תקציבים בתקופה ששוחט כיהן כשר האוצר, שהייתה התנגדות להתחיל לפעול להקמת מתקני התפלה. "אנחנו באגף התקציבים", הוא אמר, "סברנו שההחלטה הזאת, בהתאם להמלצות ועדת ארלוזורוב, מקומה אחרי שיבוצעו הצעדים האחרים... היה חשש שכל הצעדים שכולם דיברו עליהם - מי-קולחין, התפלת מים מליחים - ישכבו במגירות ומה שייקרה, אמרת לשר האוצר, הוא שכל שבוע יבואו אליך עם עוד מודול ועוד מודול להוסיף התפלה...".

²⁷¹ עדותו של אברהם בייגה שוחט בפני הוועדה בד' באב התשס"א - 24 ביולי 2001

²⁷² סגן החשב הכללי במשרד האוצר, יובל ברונשטיין, הסביר לוועדה בעת שהופיע בפניה ב-1 באוגוסט 2001, שאי אפשר היה להוציא מכרזי BOT במהירות גדולה יותר, גם בגלל גודלו של הפרויקט וגם מכיוון שהוא היה ראשון מסוגו. "הבעיה הגדולה במכרזים מהסוג הזה", הוא הסביר, "היא חלוקת הסיכונים... אני חושב שתהליך של מכרז בסדרי גודל כאלה בפרק זמן קצר כזה זאת הצלחה. יש במדינת ישראל חוק, יש תקנות חובת מכרזים - אנחנו לא גילינו דרך לעקוף את החוק".

²⁷³ עדותו של מנכ"ל מקורות עמוס אפשטיין בפני הוועדה בכ"א באב התשס"א - 10 באוגוסט 2001

בנייתו, כשהנהלת "מקורות" הכריזה על כוונתה להריץ את המתקן במשך שנה לפני העברתו למפעיל ומשרד האוצר טען ש"מקורות" חייבת להוציא מכרז הפעלה מיד. תחת לחץ כבד מצד משרד התשתיות הלאומיות ומשרד ראש הממשלה, שוכנע משרד האוצר לוותר על עמדתו.²⁷⁴ בימים אלה עובדים אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואגף התכנון בנציבות המים, על בדיקת ייתכנות והכנת מכרז BOT למתקן התפלה נוסף, שיוקם במתחם תחנת הכוח של חברת החשמל בחדרה, עם כושר הפקה של 100 מיליון מלמ"ק.

לפי טיוטת תכנית האב של נציבות המים כפי שפורסמה בינואר 2002, הכוונה היא להכפיל, עד שנת 2010, את כושר ההפקה של מתקנים קטנים ולהוסיף מתקני התפלה גדולים בעלי כושר הפקה כולל של 120 מלמ"ק בקצב של 50 מלמ"ק כל שנתיים וחצי. המטרה היא להגיע לכושר הפקה כולל של 495 מלמ"ק מים מותפלים.²⁷⁵

טבלה מס' 13: פרויקטים להתפלת מי-ים העומדים על הפרק על-פי תכנית האב של נציבות המים והחלטת הממשלה מה-4 באפריל 2002

שם הפרויקט	סטטוס	היזם	תאור הפרויקט	כושר הפקה מתוכנן במלמ"ק	כושר הפקה מתוכנן במלמ"ק
מתקן התפלה אשקלון	נחתם חוזה עם יזם ונמצא בשלבי הקמה	פרטי	התפלת מי-ים באתר קצא"א - פרויקט בשיטת ה-BOT	100	100
מתקן התפלה בגליל המערבי	הכנת מכרז	פרטי	אחד הפרויקטים במסגרת המכרזים בשיטת ה-BOO	60	0
מתקן התפלה אשדוד/פלמחים	הכנת מכרז	פרטי	"	55	0
מתקני התפלה קטנים	בחירת הזוכים במכרז	פרטי	פרויקטים בשיטת ה-BOO	0	65
מתקן התפלה חדרה	בדיקת ייתכנות	פרטי	התפלת מי-ים באתר חברת חשמל ובאתר החברה לפיתוח קיסריה - פרויקט בשיטת ה-BOT	50	100
מתקן התפלה שפד"ן	בדיקת ייתכנות	פרטי	מתקן בשטח מפעל השפד"ן לטובת גוש דן	90	0
התפלה אשדוד	הכנת מכרז	"מקורות"	התפלת מי-ים באתר תחנת הכוח באשדוד - פרויקט בשיטת ה-turn key	45	45
מתקנים נוספים	בדיקת מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות והחשב הכללי במשרד האוצר*			0	90
סה"כ				400	400

מבוסס על טבלה מס' 15, משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 58, והחלטת ממשלה מס' 1682 (חככ/32) כ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002. נתוני הנציבות מופיעים ב**כחול** ונתוני הממשלה ב**ירוק**

* אתרי המתקנים הנוספים הנבדקים, הם כפי הנראה, בגבעת אולגה, אשקלון ובמפרץ חיפה²⁷⁶

²⁷⁴ ויכוח בנושא התקיים בין נציג "מקורות" ונציג האוצר בישיבת הוועדה שהתקיימה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002. דיווח על הנושא נמסר בהמשכים על-ידי כתב הארץ עמירם כהן, שמסר על ההסכמה בין משרד האוצר ו"מקורות" בכתבה בכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002

²⁷⁵ המשרד לתשתיות לאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח ביניים - שלב א', ינואר 2002, עמ' 43

²⁷⁶ ידיעה של עמירם כהן, הארץ, ח' בניסן התשס"ב - 21 במארס 2002

בתכנית כפי שפורסמה באפריל, מצוינים פרויקטים ספציפיים עם כושר הפקה של 400 מלמ"ק וזאת לאחר שבז' בניסן התשס"ב - 20 במארס 2002, החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה על התפלת 400 מלמ"ק לשנה - 200 מלמ"ק יותר מאשר בהחלטת ממשלה קודמת. החלטת זו אושרה על-ידי הממשלה בכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002. יש לציין שאין התאמה מלאה בין פרישת 400 המלמ"ק בתכנית של נציבות המים וזו שבהחלטת הממשלה.

הוועדה מברכת על כך שהמכרזים הראשונים להקמת מתקנים להתפלת מי-ים יצאו לדרך. הוועדה תקווה שהניסיון שיצטבר מהקמת מתקנים על בסיס שיטות שונות (BOO, BOT ו-Turn Key), יאפשר למדינה לקבוע איזו שיטה עדיפה להקמת מתקנים נוספים, לקצר את תהליך הוצאת ובדיקת המכרזים ולהקטין בעתיד את מעורבותו של משרד האוצר בתהליך, למינימום ההכרחי.

הוועדה מברכת את הממשלה על החלטתה מכ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002 בה היא מאשרת התפלה בהיקף של 400 מלמ"ק לשנה עד שנת 2005 וסומכת ידיה על התכנית, שהוכנה על-ידי אגף התכנון של נציבות המים, הקוראת להגיע לכושר התפלה של קרוב ל-500 מלמ"ק עד שנת 2010. הוועדה מודאגת מכך, שלאחר אישור התכנית עשוי להסתבר, שלא קיים כושר ביצוע מספיק לעמוד בקצב שנקבע, וממליצה שיעשה מאמץ מיוחד להגדיל את כושר הביצוע של הגופים הציבוריים והפרטיים הפועלים במשק המים.

הוועדה רואה גם חשיבות עליונה בפעולה נמרצת, אשר תבטיח שתשתיות הצנרת וההחדרה שחייבות ללוות את הקמת מתקני ההתפלה, יתוכננו ויונחו בזמן. פעילות זו חייבת להתבצע בעיקר על-ידי חברת "מקורות", ומן הראוי שכל מאמץ ייעשה לחסל סופית את המשבר הפוקד אותה.

9.6.2. התפלת מים מליחים

חלק ממי התהום באזורים שונים בישראל, הם מים מליחים ברמות שונות של מליחות. ישנם תחומים מוגבלים בהם ניתן להשתמש במים אלה ללא טיפול. כך למשל, ניתן להשקות בהם תמרים ושקדים.²⁷⁷ העגבניות שמגדלים בניצנה מושקות אף הן במים מליחים. ניתן גם להשתמש במים מליחים בפעולות מסוימות בתעשייה.²⁷⁸

התפלתם של מי תהום מליחים זולה בהרבה מהתפלת מי-ים ואלה שביקשו לדחות בעבר את תחילת ההתפלה טענו שלפני שמתחילים לייצר מים יקרים, עדיף קודם למצות את יכולת טיהור מי השופכין והתפלת המים המליחים.²⁷⁹ זו הייתה, בין היתר, גם עמדתם של מבקרת המדינה, בדוח המיוחד שלה בשנת 1990, ושל דוח ארלוזורוב, שלמעשה קיבלו את עמדת משרד האוצר

²⁷⁷ עדותו של אורי דורמן בפני הוועדה בכ"ב באלול התשס"א - 10 בספטמבר 2001

²⁷⁸ דברים של ארז ימיני שנאמרו לוועדה בי"א באב התשס"א - 31 ביולי 2001

²⁷⁹ עדותו של דוד מילגרום בפני הוועדה בד' באב התשס"א - 24 ביולי 2001

בנושא. אחת הסיבות למחיר הזול יותר, היא צריכת חשמל קטנה בהרבה מאשר בהתפלת מי-ים. בזמן שמתקן להתפלת מי-ים צורך 4-4.5 קילוואט/שעה למ"ק, מתקן להתפלת מים מליחים צורך רק 1-1.5 קילוואט/שעה.²⁸⁰

באילת התחילה "מקורות" להתפיל מים מליחים כבר בשנות ה-60, ורק ב-1997 התחילו להתפיל מי-ים. כיום מתוך כ-12.5 מיליון מים מותפלים באילת, כ-70% מותפלים ממים מליחים ו-30% ממי-ים.²⁸¹ בשנת 1983 הוגשה על-ידי "מקורות" תכנית להתפלת 70 מיליון קוב מים מליחים במקומות שונים, אך בפועל בוצעו מתקנים להתפלת 4.5 מיליון בלבד. תכנית חומש לשנים 1995-2000, שהוגשה ב-1994, המליצה על התפלת כ-30 מיליון קוב אך מזה בוצעו רק 9,000. באותה תכנית הוצע להקים מתקן גדול ליד הכינרת, שיתפיל מי מעיינות בהיקף של כ-14 מלמ"ק לשנה, אך המתקן לא הוקם עד עצם היום הזה.²⁸²

תכנית האב החדשה של נציבות המים מדברת על אפשרות שעד שנת 2010 יותפלו בישראל 222 מלמ"ק מים מליחים לשנה - אשר מתוכם 150 מלמ"ק יהיו בתוך המערכת התלת-אגנית והשאר מחוצה לה. כמות זאת תהווה תוספת של כ-102 מלמ"ק על מה שמותפל היום.²⁸³

כמו בנושא התפלת מי-ים כך גם כאן קיים ויכוח לגבי השתתפותה של "מקורות" בנושא התפלת המים המליחים. משרד האוצר, שהתנגד באופן עקרוני לכניסתה של "מקורות" לנושא התפלת מי-הים, אינו מתנגד עקרונית להשתתפותה בנושא המים המליחים לצד גורמים עסקיים ובאוגוסט 2000 קיבלה "מקורות" אישור להקמת מספר מתקנים קטנים, בין היתר למלונות בנווה-זוהר, בניצנה ועבור צה"ל בבקעת סירירי.²⁸⁴ לפי תכנית האב, מתוך 885 מיליון ש"ח האמורים להיות מושקעים במתקנים חדשים להתפלת מים מליחים, 708 יושקעו על-ידי "מקורות" והשאר על-ידי יזמים פרטיים.²⁸⁵

כמה עדים סיפרו לוועדה על כמויות אדירות של מים מליחים המצויים בעומק רב, מתחת לערבה. פרופ' אריה איסר הוא התומך העיקרי בהעמקת המחקר בקשר למים אלה במטרה לעשות בהם שימוש,²⁸⁶ אך כל שאר העדים שהתייחסו למים אלה טענו שחוץ מאשר כמויות קטנות, באזורים

²⁸⁰ עדותו של מנחם פריאל בפני הוועדה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002

²⁸¹ דברים שנאמרו על-ידי רפי איפרגן בעת סיור הוועדה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

²⁸² דברים שנאמרו על-ידי מנחם פריאל בעת סיור הוועדה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר

²⁸³ המשרד לתשתיות לאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 62 ו-64

²⁸⁴ דבריו של ארז ימיני בפני לוועדה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2001

²⁸⁵ ר' טבלה מס' 10 בעמ' 57

²⁸⁶ עדותו של פרופ' אריה איסר בפני הוועדה ב' באב התשס"א - 30 ביולי 2001

בהם לא קיימים מים אחרים, מים אלו עמוקים מדי, מלוחים מדי וחמים מדי מכדי שכדאי יהיה לטפל בהם.

הוועדה תומכת בכל התכניות להתפיל מים מליחים בכל אותם אזורים בהם הדבר כדאי מבחינה כלכלית - כלומר מחיר קידוח המים והתפלתם כדאי ויש שימוש למים אלה באזור הימצאותם או שהם יכולים להתחבר בקלות למערכת הצנרת הארצית.

9.6.3. טיהור שפכים - מי-קולחין

הבעייתיות של טיהור מי-שופכין נובעת מכך שיש לדאוג לכך שלא יסכנו את בריאות הציבור ולא יפגעו באיכות הסביבה מחד, ויוכלו לשמש להשקיה בחקלאות ולתעשייה, מאידך. נושא טיהור השופכין נמצא על סדר היום הלאומי מאז קום המדינה, אך קיבל תאוצה לאחר שפרצה מגפת חולירע בירושלים ועזה בשנת 1970 ושר האוצר פנחס ספיר החליט לפנות לבנק העולמי לקבל סיוע לבצע פרויקטים בהיקף גדול.²⁸⁷

מבחינת המשבר במשק המים הנושא הנו בעל חשיבות ממדרגה ראשונה, מכיוון שמדובר על כך שהחקלאות תעבור יותר ויותר לשימוש במי-קולחין - כלומר, שופכין מטוהרים - וכך "ישתחררו" המים השפירים לשימושים אחרים.

כיום קיימים בישראל שני פרויקטים גדולים להשבה: פרויקט תשלובת הקישון, המטפל בקולחי חיפה רבתי, המשמשים בעיקר להשקיה חקלאית בעמק יזרעאל המערבי ופרוייקט מפעל השבת קולחי אזור דן, השפד"ן ו"הקו השלישי", שהוא אולי המתוחכם ביותר בעולם מסוגו, המספק כ-120 מיליון ממ"ק של מים לחקלאות בדרום ובנגב, באיכות ובאמינות הגבוהות ביותר.²⁸⁸

מוסכם על כל המומחים שכ-70% מהמים הנצרכים ביישובים עירוניים חוזרים בצורת מי-שופכין, ולאחר טיהור יכולים להישאר מזה כ-80% עד 85% מי-קולחין. כלומר, בין 55%-ל-60% מכמות המים הנצרכת ביישובים העירוניים יכולים להפוך לקולחין.

טיהור השופכין הבסיסי מתבצע בישראל בכ-600 מכוני טיפול, אשר 360 מהם הם בריכות חמצון בקיבוצים, במושבים וכד'. רק בשתי ערים, עכו ונהריה, עדיין אין מפעלי טיהור שופכין (מט"שים).²⁸⁹

הבעיה היא הוספת טיפול שלישוני, או טיפול נוסף, מעבר למה שנדרש בסיבות תברואתיים ואיכות הסביבה, בכדי שאפשר יהיה להשתמש במים בחקלאות או לשימושים אחרים. קיים ויכוח אם זה צריך להיעשות על-ידי רשויות מקומיות על חשבון או על חשבון המדינה, שהיא הבעלים

²⁸⁷ עדותו של פרופ' גדליה שלף בפני הוועדה בי' בכסלו התשס"ב - 25 לנובמבר 2001. שלף ציטט את ספיר כמי שאמר: "אני לא רוצה חולירע!"

²⁸⁸ שם

²⁸⁹ שם

של המים האלה. בעדותו בפני הוועדה, טען פרופ' גדליה שלף שלא כדאי למדינה להיות צודקת בויכוח הזה, אלא חכמה, והדרך היחידה להביא לכך שהרשויות המקומיות יבצעו טיפול שלישוני, הוא לתמרץ אותן לכך. הוא הוסיף שמחיר הטיפול הראשוני והשניוני במי-שופכין הוא בין 20 ל-30 סנט למ"ק, והטיפול השלישוני מוסיף על כך עוד 12 סנט.²⁹⁰

ויכוח נוסף מתנהל על רמת הטיהור אליו יש להגיע בכדי שלא רק שהגידולים החקלאיים המושקים על-ידי המים המטוהרים יהיו ראויים למאכל, אלא שהקרקע שלתוכה מחלחלים המים המטוהרים לא יומלחו.²⁹¹ נראה שקיימת הסכמה, שאלא אם הכוונה היא לשפוך את המים לים, המים חייבים לעבור לפחות טיפול שלישוני, כפי שעוברים מי השפד"ן, אך יש הטוענים שיש גם להתפילם, בכדי לנקות אותם ממלחים.²⁹² לפני שנתיים, בעקבות החלטה של ועדת השרים לכלכלה, הוקמה ועדה מיוחדת בראשותו של ד"ר יוסי ענבר מהמשרד לאיכות הסביבה, שמטרתה להכין תקינה בנושא איכות מי-קולחין, שתאפשר שימוש במים אלו בחקלאות מבלי לגרום נזק. הוועדה המיוחדת כבר הציגה את הצעותיה לממשלה.²⁹³

הוועדה שמעה שעדיין יש ביוב גולמי הזורם בוואדיות הארץ ו/או הנשפך לים, וכי נשפכים לים גם מים מטוהרים בדרגה משנית, אם כי הכמות המדויקת של מים אלו איננה ברורה והוועדה קבלה נתונים סותרים.²⁹⁴ הסיבה לכך שנשפכים לים מים מטוהרים היא שישנם מכוני טיהור בערים שונות שאינם מחוברים לצנרת היכולה להוביל אותם לאזורים חקלאיים, שלא בכל האזורים יש ביקוש למי-קולחין וגם שבמים המטוהרים רק בדרגה משנית נשארים חומרים המזיקים לחקלאות, כמו בורון ואז הפתרון ההגיוני היחיד הוא לשפוך אותם לים.²⁹⁵ מנכ"ל "מקורות" טען באזני הוועדה שבשנת 2008, יהיה בישראל עודף קולחין.²⁹⁶

לגבי הצורך להרחיב את מערכת הטיהור ולשפרה, הוועדה שמעה שב-1998 החליט משרד האוצר להשתמש בכספים שהצטברו בקרן האיזון²⁹⁷ כמענקים בגובה של לפחות 40% לפיתוח פרויקטים להשבת מי-שופכין על-ידי יזמים פרטיים, אגודות מים של חקלאים, מועצות מקומיות ואזוריות

²⁹⁰ עדותו של פרופ' גדליה שלף בפני הוועדה בכ"ט בחשוון התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

²⁹¹ ראו למשל, דוח של הוועדה על השקיה בקולחין בחקלאות, הוועדה למים נחותרים על-יד נציבות המים, מאי 1999 (הדוח של פרופ' דן ירון ז"ל), ועדותו של דני קריצ'מן בפני הוועדה בכ"ח בתמוז התשס"א - 19 ביולי 2001

²⁹² עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התשס"א - 15 ביולי 2001

²⁹³ עדותו של רמי קורן בפני הוועדה ב" באב התשס"א - 30 ביולי 2001

²⁹⁴ למשל, שר התשתיות הלאומיות, אביגדור ליברמן מסר בעדותו בפני הוועדה ב' באב התשס"א - 27 ביולי 2001 נתון של 70 מלמ"ק מים מטוהרים הנשפכים לים, ופרופ' אבנר עדין מסר בעדותו בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001 נתון של 200 - מלמ"ק מי ביוב ומים מטוהרים

²⁹⁵ ראיון עם ד"ר ערן פייטלסון שקיימה נציגת הוועדה ב"ד באדר התשס"ב - 26 בפברואר 2002

²⁹⁶ דברים שאמר עמוס אפשטיין בעת ביקור הוועדה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

²⁹⁷ ר' לקסיקון מונחים וראשי תיבות. עד שנת 1999 הצטברו בקרן זאת 800 מיליון ש"ח.

או עיריות, והוקצבו לעניין 80 מיליון ש"ח כל שנה במשך 10 שנים החל מ-1999. עד כה נעשה רק שימוש מזערי בכספים אלה, הן מסיבות של התארגנות איטית מצד אלה האמורים לבצע את הפרויקטים והן מסיבות בירוקרטיות. אולם, לפי דבריה של דוברת נציבות המים, בשנה האחרונה אישר משרד האוצר מענקים בגובה 60% מההשקעה פלוס הלוואות, או פרויקטים משותפים עם קרן קיימת, ל-12 מפעלים להשבת מי-שופכין.²⁹⁸ לדברי נציג אגף התקציבים, עלות הפרויקטים החדשים מגיע ל-230 מיליון שקל, אך עדיין קיימת בעיה ארגונית המעכבת את הביצוע.²⁹⁹

שני שרי חקלאות לשעבר שהופיעו בפני הוועדה - יעקב צור וחיים אורון - אמרו לוועדה שהם תומכים בביצוע פרויקטים למי-קולחין בשיטת ה-BOT, כפי שנעשה בהתפלת מי-ים, אך המדינה חייבת להתחייב לרכוש את המים.³⁰⁰ אביגדור ליברמן, שר התשתיות הלאומיות לשעבר, דווקא מצדד בכך ש"מקורות" תבצע את העבודה מכיוון, שלפי דבריו "ביזמות כנראה החקלאים לא מסוגלים להתארגן ולתת מענה".³⁰¹

פרוייקט הידוע בשם "המובל המזרחי" (לא "המוביל המזרחי" כפי שיש הקוראים לו בטעות), שאמור היה להוביל מי-קולחין ממרכז הארץ לדרומה, בינתיים הוקפא מסיבות שונות. אחד ההסברים שניתן לוועדה לכך הוא שזקוקים למי-קולחין כ-4-5 חודשים בשנה ועל כן יש צורך לאגום את המים בשאר חודשי השנה. מכיוון שבמרכז הארץ, שם מיוצרים רוב הקולחין, הקרקע יקרה, האיגום חייב להתבצע בדרום.³⁰² ניתוח מרתק של הוויכוח הניטש בין המצדדים בהולכת מי-הקולחין דרומה והמתנגדים לכך, שכלול במסמך שנמסר לידי הוועדה על-ידי ד"ר יוסף דרייזין, מסביר שבנושא הולכת הקולחין, מה שחסר הוא גוף שיכריע בין שתי האסכולות. המסקנה אליה הגיעו כותבי המסמך היא ש"למעשה אין כל תכנית לאומית מוסכמת לגבי פיזור הקולחין בארץ וכיום הולכת מי-הקולחין היא יותר פועל יוצא של יוזמות מקומיות ללא בחינת השפעת הטיפול בנושא, על פניה העתידיים של מדינת ישראל".³⁰³ (ר' גם תת-סעיף 8.7.2).

לגבי כמות מי-הקולחין הנמצאים בשימוש בחקלאות היום, שמעה הוועדה ממקור אחד שמדובר בכמות של 260 מלמ"ק³⁰⁴ וממקור אחר שמדובר ב-270-280 מלמ"ק,³⁰⁵ כשכמות המים המטוהרים הכוללת בישראל מגיעה לכדי 380-390 מלמ"ק.³⁰⁶

²⁹⁸ עדותה של יעל שוהם בפני הוועדה בכ"ו בתמוז התשס"א - 17 ביולי 2001

²⁹⁹ דבריו של ארז ימיני בפני הוועדה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002

³⁰⁰ עדותם של יעקב צור וחיים אורון בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001

³⁰¹ עדותו של אביגדור ליברמן בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

³⁰² עדותו של עמוס אפשטיין בפני הוועדה ביי"ב באב התשס"א - 1 באוגוסט 2001

³⁰³ דליה הראל, ד"ר יוסף דרייזין ונתן מאיר, המים כמשאב לאומי בראיה אינטרטיבית, עבודת גמר שהוגשה לאלכ"א - התכנית למדיניות חברתית ולמינהל - סגל ב', דצמבר 1999, עמ' 33-35

³⁰⁴ עדותו של פרופ' גדליה שלף

לפי חישוב פוטנציאל השימוש החוזר המבוסס על 70%, ניתן להשיב 340 מלמ"ק נוספים.³⁰⁷ לפי התכנון של נציבות המים, עד שנת 2010 תקבל החקלאות 446 מלמ"ק מי-קולחין ו-63 מלמ"ק נוספים יסופקו לשימושים אחרים, כדלקמן:

טבלה מס' 14: שימוש בקולחין במלמ"ק לפי תכנית האב של נציבות המים

מטרה/שנה	2002	2005	2010
חקלאות	295	385	496
תעשייה	0.2	5	13
סה"כ	295	390	509

טבלה מס' 11, משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 36

הוועדה רואה צורך דחוף בטיפול מקיף בנושא טיהור מי-שופכין, הקמת והפעלת מערכת שתוליך את מי-הקולחין לאזורים בהם ניתן להשתמש בהם או לאגום אותם ולהביא להתקנת תקנות בנושא איכותם. כמו בנושאים אחרים בתחום משק המים, הוועדה התרשמה שמה שחסר בתחום זה איננו ידע, אלא מחסור בגוף מרכזי אחד שיקבל את ההחלטות הנדרשות ויישם אותם בזריזות ויעילות, והחלטה ברורה לגבי חלוקת הביצוע בין חברת "מקורות" וגורמים פרטיים.

9.6.4. יבוא מים מטורקיה

במהלך השנים עלו רעיונות שונים בנושא יבוא מים מחו"ל, כשהרצינית ביניהן עסקה ביבוא מים מטורקיה.³⁰⁸ לפי עדותו של נציב המים לשעבר, צמח ישי, כבר ב-1989 התנהל משא ומתן עם הטורקים על יבוא מים ממנה, במחיר 21 סנט למ"ק, כולל הובלה. לדבריו המשא ומתן נכשל מאחר ויום לאחר שהגיעו הצדדים לסיכום "התייצבו שגרירי ערב-הסעודית וירדן, וטענו שטורקיה פועלת כנגד האינטרסים של עמי המזרח התיכון".³⁰⁹ לא ברור עם הרעיון היה להביא את המים באמצעות "צינור השלום", שאמור היה להוביל מים לכל עמי האזור ושטורקיה דיברה

³⁰⁵ עדותה של נגה בליץ בפני הוועדה בכ"ו בתמוז התשס"א - 17 ביולי 2001

³⁰⁶ עדותו של ד"ר עמוס הדס בפני הוועדה ביי"ט באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001

³⁰⁷ עדותו של יורם תמרי בפני הוועדה בכ"ו התמוז התשס"א - 17 ביולי 2001

³⁰⁸ בעדותו בפני הוועדה ב" באב התשס"א - 30 ביולי 2001, תאר אלישע קלי רעיונות ליבוא מים מהנילוס במצרים - תכנית שלטענתו תמך בה הנשיא סאדאת - ומלבנון. אך מסקנתו הייתה ש"המצב הוא שיבוא מים שאפשר היה לעשות אותו בזול - ממצרים ומלבנון - איננו ריאלי מטעמים של מדיניות ועמדה לאומית, והמקור היחידי שנשאר בסביבה הוא באמת טורקיה"

³⁰⁹ עדותו של צמח ישי בפני הוועדה ביי"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001

באותה תקופה על הנחתו, מכלי פלסטיק ענקיים הנגררים על-ידי ספינות גרר ("אבובים" או "מדוזות") או מכליות³¹⁰ אך כיום נראה המחיר שהוזכר על-ידי ישי כבלתי מציאותי.

ההחלטה להוציא מכרז להובלת מים מטורקיה נתקבלה על-ידי הממשלה, בהמלצתו של שר האוצר אברהם בייגה שוחט, באוגוסט 2000,³¹¹ בכדי שניתן יהיה לבדוק את כדאיות הפרויקט.³¹² הוועדה שמעה מנציג אגף החשב הכללי במשרד האוצר על מהלך המכרז שהוצא ביוני 2001 להובלת המים ממנגוט שבטורקיה למסוף קצא"א באשקלון.³¹³ דובר על יבוא של 45-50 מיליון קוב מים לשנה, במכליות נפט חד-דופניות שיוסבו להובלת מים לאחר שיעברו תהליך של ניקוי שיבטיח שהמים שייגיעו לישראל יהיו באיכות העומדת בתקן הישראלי.

בוועדה נשמעו כמה דוברים שדיברו בחריפות נגד הפרויקט כשהטיעונים הם שאסור שישראל תהיה תלויה במדינה כמו טורקיה בנושא חשוב כמו מים,³¹⁴ ושהפרויקט אינו ישים מכיוון שאי אפשר להבטיח את ניקוי המכליות לרמה הנדרשת והוא אינו כדאי מבחינה כלכלית.³¹⁵

לעומת הטיעונים נגד יבוא המים מטורקיה, ישנם שני הטיעונים עיקריים בעד היבוא, גם במחיר גבוה יותר ממחיר ההתפלה. האחד, בו מצדדת נציבות המים, הוא שאפשר להתחיל לייבא מים מהר יותר ממה שאפשר להתחיל להתפיל - ייקח כחצי שנה לנקות את המכליות ושנה עד שנה וחצי להקים מקשר חדש בקצא"א ולהניח צנרת בינו לאגם זוהר, כשהכסף לביצוע העבודה כבר תוקצב על-ידי משרד האוצר. השני, בו מצדדים משרד הביטחון ומשרד החוץ, הוא שיש חשיבות פוליטית ופסיכולוגית אדירה להגיע להסכם עם הטורקים, מכיוון שהם רוכשים כיום מוצרים ושירותים בישראל בערך של מאות אלפי דולרים ויותר.³¹⁶

באשר לטיעוני המקטרגים, הטיעון לגבי יצירת תלות אינו עומד במבחן המציאות מכיוון שמדובר בכל היותר ב-2.5-2 אחוז מצריכת המים בישראל, והתחייבות מצידה של ישראל לתקופה של 5-10 שנים. לגבי היכולת לנקות את המכליות לרמה הנדרשת, רוב חברות הספנות שהתעניינו במכרז ובדקו את הנושא ואנשי אקדמיה המומחים בתחום, בטוחים שהדבר אפשרי. באשר לכדאיות

³¹⁰ בנושא רעיונות ליצוא מים מטורקיה למדינות שונות במזרח התיכון ר' G.N Gruen, "Turkish Waters: Source of Regional Conflict or Catalyst for Peace?", in Shimshon Belkin and Shoshana Gabbay eds. *Environmental Challenges*, the Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2000 pp. 565-579

³¹¹ החלטת ממשלה מס' 2117(כל46) מבי' באב התש"ס - 3 באוגוסט 2000

³¹² עדותו של אברהם בייגה שוחט בפני הוועדה בד' באב התשס"א - 24 ביולי 2001

³¹³ עדותו של יובל ברונשטיין בפני הוועדה י"ב באב התשס"א - 1 באוגוסט 2001

³¹⁴ עדותו של פרופ' אבנר עדין בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001

³¹⁵ עדותו של אלוף (מיל') עמנואל סקל בפני הוועדה בכ"ח בתמוז התשס"א - 19 ביולי 2001

³¹⁶ ר' שילה הטיס רולף, מסמך רקע על "פרויקט יבוא המים מטורקיה", ירושלים, המרכז למחקר ומידע של הכנסת, כ"א באב התשס"א - 30 ביולי 2001, נספח מס' 13, ומאמר של אמנון ברזילי על הקשר בין יבוא המים מטורקיה ועסקאות ביטחוניות של משרד הביטחון עמה, הארץ, כ"ד בשבט התשס"ב - 6 בפברואר 2002.

הכלכלית של יבוא המים, לאור מחיר ההתפלה הנמוך שהושג במכרז ההתפלה הראשון, אין ספק שהמים המיובאים יהיו יקרים יותר.

שתי קבוצות ניגשו למכרז, אך ב-27 בנובמבר 2001 הכריז אגף החשב הכללי שאף אחת מהן לא עמדה בתנאי המכרז, והמכרז בוטל. הביטול גרם למורת רוח עצומה בקרב נציבות המים, משרד החוץ ומשרד הביטחון, ולמתח עצום בין טורקיה וישראל.³¹⁷ מיד החלו מגעים למציאת פתרון למשבר. הפתרון שהוצעו: הוצאת מכרז חדש, הסכם עם טורקיה שהיא תהיה אחראית על הובלת המים לישראל, הנחת צינור תת-קרקעי להובלת המים, בחירת מוביל במכליות נפט מוסבות או "מדוזות", שלא באמצעות מכרז.³¹⁸

נושא יבוא המים מטורקיה הוא דוגמא בולטת לבעייתיות לגבי קבלת החלטות בממשלה בכלל ובנושא המים בפרט. השחקן המרכזי בהוצאת המכרז היה אגף החשב הכללי של האוצר, שאמנם פעל כהלכה בכל הנוגע לדאגה לאינטרסים הכלכליים של ישראל ולמזעור הסיכונים שתיקה, אך הן אנשי אגף החשב הכללי והן אנשי אגף התקציבים לא הסתירו את מורת רוחם מהפרויקט. רק לאחר שחלפה שנה ויבוא המים מטורקיה נראה רחוק מתמיד, שוכנע ראש הממשלה על-ידי נציב המים ומשרדי החוץ והביטחון להעביר החלטה בועדת השרים לענייני חברה וכלכלה לייבא 50-100 מלמ"ק מטורקיה על-פי מתכונת שתקבע על-ידי צוות מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.³¹⁹ החלטה זאת הפכה להחלטת ממשלה מס' 1682 (חכ/32) מיום כ"ב בניסן התשס"ב - 4 באפריל 2002.

מכיוון שהחלטת הממשלה בדבר יבוא המים מטורקיה התבססה בעיקר על מניעים הקשורים ליחסי החוץ של ישראל ורק במידה מוגבלת על צרכי המים שלה, החליטה הוועדה להימנע בקביעת עמדה חד-משמעית בנושא.

9.7. מאגרי מים

תאורטית, ישנם שני סוגי מאגרים: מאגרים טבעיים כמו הכינרת והאקוופרים (שאנשי המים מכנים אותם "האוגר הטבעי") ומאגרים מלאכותיים, שהם מאגרים לתפיסת מקורות מים טבעיים נוספים ולאגירת מים חדשים (כלומר, מי קולחין, מים מותפלים ומים מיובאים) לעונות היבשות.

³¹⁷ ידיעה של עמירם כהן, הארץ, בייג בכסלו התשס"ב - 28 בנובמבר 2001

³¹⁸ ידיעות של עמירם כהן, הארץ, בכ"ח בשבט התשס"ב - 10 בפברואר 2002 ובי' באייר התשס"ב, והחלטת ממשלה מז' בניסן התשס"ב - 20 במארס 2002

³¹⁹ על החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, שהתקבלה בז' בניסן התשס"ב - 20 במארס 2002, ר' עמירם כהן, הארץ למחרת

נציב המים לשעבר, מאיר בן-מאיר, בהתייחסו למאגרים השונים בישראל, מסר לוועדה את הנתונים הבאים:

"הנפח הכולל שלנו לאגירה כדי לגשר על התנודות האקלימיות הוא כ-2.5 מיליארד קוב. כלומר, אם הצריכה השנתית היא פלוס מינוס 1.8 מיליארד, נפח האגירה במאגרים איננו מכיל אפילו שנה וחצי"³²⁰

ראש אגף התכנון בנציבות המים, ד"ר יוסי דרייזין, מסר בעת שהציג את תכנית האב, נתון פסימי למדי לגבי האוגר הטבעי. לדבריו, בשלב ראשון יש לשקם את האוגר לכדי 1,500 מלמ"ק - כלומר, כיום האוגר הטבעי מכיל פחות משנת צריכה.

דרייזין דיבר על שיקום האוגר הטבעי תוך שהוא מתייחס להצעות להעביר את מרכז הכובד של ויסות מערכת המים הישראלית מהמערכת הטבעית למערכת של מאגרים מלאכותיים.

"לא נראה לנו על פניו שיש מקום לעשות את הוויסות באיזה מתקנים שיעבדו ויהיו גיבוי, שיופעלו או לא יופעלו. אין לזה שום הגיון כלכלי. כשיש לנו אוגר טבעי, אפשר להשתמש בו. אוגר רב-שנתי, צריך לשמר אותו ככזה. זו הסיבה שצריך לשקם, מכיוון שיש גם מישהו שבא ואומר: עזוב, אקוויפר החוף נגמר לנו, אקוויפר ההר ייקחו לנו, הכינרת כבר ממילא לא משמשת היום אוגר רב-שנתי, תבנה מערכת שהגיבוי שלה יהיה רק מהמערכות המלאכותיות. העניין הזה לא מקובל עלינו!"³²¹

9.7.1. המאגרים הטבעיים

כבר נאמר לעיל (ר' פרק 5), שהביטוי העיקרי למשבר המים הוא ירידת מפלס המים במאגרים הטבעיים אל מתחת לקווים האדומים והירידה באיכות המים במאגרים אלה כתוצאה מכך.³²²

אקוויפר החוף

אקוויפר החוף היה המאגר הטבעי הראשון, שממנו התבצעה שאיבת יתר. בסוף כהונתו כנציב המים הסביר מאיר בן-מאיר את הרקע לדבר:

"כשהוחל בפיתוח מפעל ההתיישבות החקלאית בדרום הארץ, טרם עמד לרשות המערכת המוביל הארצי. בפני הממשלה עמדו שתי חלופות: האחת, דחיית מפעל ההתיישבות עד להשלמת המוביל הארצי, שהושלם בשנת 1964, והשנייה, לנצל את הרזרבה החד-פעמית לאורך הים-התיכון, על-ידי שאיבת יתר ממאגר החוף - לנצל רזרבה חד-פעמית, שמקומה ייתפס לנצח על-ידי חדירת מי-ים. כלומר, הממשלה לא גלגלה את ההכרעה בין השחתת כמות מים גדולה מחד, ובין פריסה התיישבותית, מאידך לפתחו לא של נציב המים ולא של מנכ"ל משרד החקלאות ולא של מאן דהו, אלא היא הכריעה על השחתת מאגר מים משום שהיא קבעה עדיפויות"³²³.

יונה כהנא סיפר לוועדה שהמכתב הראשון שיש בידו המדבר על טיפול לא נכון במישור החוף היה מ-1959.³²⁴ מנחם קנטור, נציב המים בשנים 1959-1977 אינו מכחיש שהייתה שאיבת יתר

³²⁰ עדותו של מאיר בן-מאיר בפני הוועדה בכ"ד באב התשס"א - 13 באוגוסט 2001

³²¹ דברים של ד"ר יוסי דרייזין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבת התשס"ב - 30 בינואר 2002

³²² בנושא איכות המים במאגרים הטבעיים ראו ירון פישמן, תקנות איכות מי השתייה בארץ ובעולם, ואיכות מקורות המים בישראל, י' באב התשס"א - 30 ביולי 2001 עמ' 13-29, ר' נספח מס' 11

³²³ עדותו של מאיר בן-מאיר בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכ"ה הטבת התש"ס - 3 בינואר 2000

³²⁴ עדותו של יונה כהנא בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

באקוויפר החוף, אך לטענתו הדבר נעשה במידה רבה בגלל בורות.³²⁵ פרופ' הלל שובל הביע את דעתו ששאיבת היתר בעבר נבעה מהאמונה במשיח הטכנולוגי, שיבוא במהרה ובאמצעות מי-התפלה זולים יאפשר לנו להחזיר את החוב.³²⁶

היום, למעלה מ-40 שנה לאחר שהחלה שאיבת היתר באקוויפר החוף, היא עדיין מתבצעת. לדברי נציב המים הנוכחי, שמעון טל, שאיבת היתר היא בהיקף של כ-150 מלמ"ק לשנה. **"ללכת לשאיבות יתר נוספות בהיקפים גדולים, כפי שמציע מי שהציע, זה בפירוש להביא להרס איכותי של האקוויפר הזה"**.³²⁷

"מי שהציע" הוא לא אחר מאשר מאיר בן-מאיר. כשנשאל בן-מאיר על-ידי הוועדה לתגובתו לידיעה שהופיעה בעיתון הארץ בט' בסיוון התש"א - 31 במאי 2001, בו צוטטת כמי שמציע להגדיל את "השאיבה ממישור החוף ל-600 מיליון מ"ק בשנה – ב-200 מיליון מ"ק יותר מהמתוכנן", ענה בן-מאיר כדלקמן: **"אני מדבר היום על זרבות מיידיות בצפונה של המאגר"**.³²⁸ עמדתו של בן-מאיר מבוססת על ההנחה שבגלל המחסור במים בשנים הקרובות, לא יהיה מנוס משאיבת יתר מאחד המאגרים ולדעתו לפחות את הנזק באקוויפר החוף ניתן לעמוד וניתן גם לטפל בתזוזת הפן הביני (הנקודה בה נפגשים המים המתוקים עם המים המליחים) מערבה על-ידי התפלת מי האקוויפר שמליחותם עולה כתוצאה משאיבת יתר והפעילות האנושית המרחשת מעליו.³²⁹

בתגובה לדבריו של מאיר בן-מאיר בפני הוועדה, כתב שמעון טל:

"עמדתי היא שניצול יתר של אקוויפר החוף אפשרי רק אם יובטחו כלים להחזיר את הגירעון בעוד שלוש שנים".³³⁰

למרות שאין עוררין על כך שמתבצעת באקוויפר החוף שאיבת יתר (ר' טבלה מס' 5 בעמ' 23), וועדת התפעול של נציבות המים אישרה את הגברת השאיבה בחלק הצפוני של האקוויפר בשנת 2002 באמצעות עידוד בעלי זכויות פרטיים להפקת מים באזור, שהשביתו בעבר את קידוחיהם, לחדש את השאיבה ולמכור למדינה מים במחיר 45-65 אגורות למ"ק,³³¹ יש חילוקי דעות בין המומחים בשאלה כיצד קובעים את הקו האדום של האקוויפר הזה. בפרדוכס הזה עסק פרופ' חיים גבירצמן מהאוניברסיטה העברית כשדיבר ביום העיון בעת הצגת תכנית האב על-ידי נציבות המים:

³²⁵ ראיון עם מנחם קנטור שקיימה נציגת הוועדה בכ"ז בשבט התשס"ב - 9 בפברואר 2002

³²⁶ ראיון עם פרופ' הלל שובל שקיימה נציגת הוועדה בכ"א השבט התשס"ב - 3 בפברואר 2002

³²⁷ עדותו של שמעון טל בפני הוועדה ב" בתמוז התשס"א - 1 ביולי 2001

³²⁸ עדותו של מאיר בן-מאיר ב"ח בתמוז התשס"א - 9 ביולי 2001. למותר להזכיר שזה האזור אשר בו המליץ ראש הממשלה לאפשר לחברה שבן-מאיר שותף בה לבצע קידוחים ללא מכרז

³²⁹ הרצאתו של מאיר בן-מאיר בפני כנס אגודות המים שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002

³³⁰ מכתב שמעון טל לוועדה מהכ"ז באב התשס"א - 16 באוגוסט 2001

³³¹ ידיעה של עמירם כהן, הארץ, כ"א באדר התשס"ב - 5 במארס 2002

"כתוב כאן שבאקוויפר החוף חסרים 118 מלמ"ק בשביל למלא את המכתשים ההידראולים. זאת אומרת, למרות שלא הוגדר מעולם קו אדום לאקוויפר החוף, התכנית הזאת מגדירה את זה דרך אגב. היא אומרת: אנחנו צריכים למלא את אקוויפר החוף עד גובה 0. אני חושב שזו הגדרה לא נכונה מכיוון שאם אנחנו נגיע באקוויפר החוף למפלס 0 זה מצב קטסטרופלי... לכן אולי הגיע היום הזמן להגדיר קו אדום תחתון באקוויפר החוף... יש לי רעיון איך להגדיר קו אדום. אני לא בטוח שזה נכון... אבל עלינו להגדיר שיפוע... אם נשתמש בהגדרה הזאת... אז חסרים האקוויפר החוף היום 500 מיליון קוב".³³²

באותו מעמד ערער יונה כהנא על דבריו של גבירצמן, בטענו שבפירוש יש קו אדום, שנקבע ביום שבו נקבעה תכנית לגבי החוף, ושהקו הזה נמצא בכתובים בכל מיני מקומות. בכל זאת, נראה שהנושא אינו סגור.

כל הדוברים שהופיעו בפני הוועדה הסכימו שאיכות המים באקוויפר החוף הולכת ומידרדרת. לדברי מנכ"ל תה"ל לשעבר, יהושע שוורץ:

"אקוויפר החוף נתון לסכנות של המלחה זוחלת, הוא נתון גם לסכנות של זיהום. הבעיה של האקוויפר הזה, שחלק גדול מהפעילות האנושית מתרחשת בו, ואז גם נגרמים נזקים לחדירת מי-הגשם וגם זיהום כתוצאה מהרבה מאוד גורמים".³³³

אך יש גם מי שטוען שההמלחה עדיין לא התחילה. כך יונה כהנא שאמר בהופעתו בעת הצגת תכנית האב של נציבות המים:

"אין לנו עדיין המלחה במישור החוף. התכנית המקורית ליצירת רזרבה חד-פעמית אומרת שאנחנו מרשים לים להיכנס 1,800 מטר לאחר התלבטויות שונות. זה לא הגיע ליותר מזה, או אולי באיזה מקום 200 מטר יותר. אבל מדברים על כך שהים המליח. הים לא המליח, אבל הוא ימליח אם נמשיך ככה".³³⁴

פרופ' אריה איסר מאמין שאפסה התקווה לשמור את אקוויפר החוף באיכות של מי-שתייה: "רבותי, זה כמו לשמר את ריח עצי פרי ההדר בפרדסים של יפו כשהייתי ילד... צריך להפוך (את אקוויפר החוף) לאקוויפר סוג ב'. בישראל העתידית, תוך 30-40 שנה, יהיו שתי מערכות מים: האחת למי-שירותים, וזה 80% מהצריכה העירונית, והשנייה לימי-שולחן".³³⁵

אקוויפר ההר

על אקוויפר ההר - או חלקו המערבי הנקרא "ירקון-תנינים" - שמעה הוועדה פחות מאשר על המאגרים הטבעיים האחרים וזאת מכיוון שאקוויפר זה הנו אקוויפר משותף לישראל ולרשות הפלסטינית והוועדה החליטה שלא לעסוק באותם נושאים, שעוסקים בהם פורומים מדיניים מוסמכים. ובכל זאת, אקוויפר ההר הוזכר בישיבות הוועדה. באשר לשיתוף הפעולה עם הפלסטינאים ציין נציב המים כבר בהופעתו הראשונה בפני הוועדה:

³³² דברים של פרופ' חיים גבירצמן ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

³³³ עדותו של יהושע שוורץ בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

³³⁴ דברים של יונה כהנא ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים ב"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

³³⁵ עדותו של פרופ' אריה איסר בפני הוועדה ב"ז באב התשס"א - 30 ביולי 2001

"בהתאם להסכמי הביניים, הפלסטינאים שואבים מים מאקוויפר ההר והאקוויפר המזרחי הוקצב להם. הם לא התחילו לפתח אותו בהיקפים מספיקים והפיתוח מאוד יקר".³³⁶

שר התשתיות הלאומיות הוסיף :

"בנושא המים מול הפלסטינאים, אנחנו שואבים מאותו אקוויפר, מאותם ערוצים ואותם נחלים. יש הרבה דברים שאנחנו חייבים לעשות יחד עם הרשות הפלסטינית. אותם מי ביוב שזורמים מצד אחד מבית-לחם ומצד שני מארמון הנציב או מגיבל מוכאבר, פוגעים באותם מקורות מים. מים בחברון או בקריית-ארבע זה אותו הדבר. אם לא יהיו מים בקריית-ארבע, לא יהיו גם בחברון ולהפך... הרשות הפלסטינית לא משתפת פעולה אך הדבר לא פותר אותנו מאחריות".³³⁷

בעיית שאיבת היתר באקוויפר ההר הועלה על ידי מבקרת המדינה בדוח המיוחד שלה על ניהול משק המים משנת 1990 :

"ב-1990 נפרצו לראשונה, וביודעין, קווים אדומים במאגר ההר, שהוא כיום המאגר הרב-שנתי העיקרי במערכת המים ומקור מי השתייה למרבית הערים הגדולות".³³⁸

נציב המים הודה בפני הוועדה, שסכנת ההמלחה באקוויפר ההר היא הגדולה ביותר מבין כל האקוויפרים, מכיוון שהוא גובל במי-ים או במי-ים עתיקים.³³⁹

בסקירה על איכות המים באקוויפר זה, הדגיש ההידרולוג הראשי של חברת "מקורות" :

"אקוויפר ההר מכיל מים מתוקים באיכות הטובה ביותר מבין שלושת המקורות המרכיבים את שלד המערכת הארצית. עם זאת, עקב הימצאותם של מים מלוחים בצמוד ובקשר הדוק עם המים המתוקים, חשוב לשמור על מפלסי סף מינימליים - כלומר לא לרדת מתחת לקווים האדומים של +9 מ' בצפון האגן ו-12- מ' במרכז האגן. מדובר במערכת קרסטית, בה הזרימות מהירות מאוד וירידה מתחת לקווים האדומים עלולה להביא לעליה מהירה של המליחות... ברגע שהמים המלוחים יחדרו לשדות השאיבה, יהיה צורך לשתק קדוחים רבים והנזק למשק המים הוא אובדן כמויות מים גדולות מאוד (עשרות מלמ"ק/שנה) של מים באיכות מעולה. כל האזור שבין תל-אביב לחדרה הוא האזור בו סכנת ההמלחה היא הגדולה ביותר. בהיעדר קידוחי ניטור והתראה איננו יודעים היכן נמצאת חזית המים המלוחים ביחס לקידוחי השאיבה. רק השנה הקצתה הנציבות כספים ומשאבים לקדיחת קידוחי ניטור...".³⁴⁰

נציב המים לשעבר, מאיר בן-מאיר, הסביר שמצב חוסר הידע לגבי האקוויפר חמור ביותר :

³³⁶ עדותו של שמעון טל בפני הוועדה ב" בתמוז התשס"א - 1 ביולי 2001

³³⁷ עדותו של השר אביגדור ליברמן בפני הוועדה ב" באב התשס"א - 26 ביולי 2001

³³⁸ מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל, ירושלים, התשנ"א - 1990, עמ' 53

³³⁹ עדותו של שמעון טל

³⁴⁰ סקירתו של ד"ר יוסי גוטמן על איכות המים באקוויפר ההר בעת סיור הוועדה באתר "מקורות" בראש העין בג' באלול התשס"א - 22 באוגוסט 2001

"במאגר ההר ישנם שני גופי מים. לא נעשתה עד היום עבודה מספקת - חלק בעוונותי - לדעת האם אם לא נשאב יותר מים מתוקים, הם יגלשו אל המפלס המלוח וילכו לאיבוד, או האם אם לא נשאב הרבה יותר מים מלוחים, הם יגלשו אל המפלס המתוק וימליח אותו... (לא נעשתה עבודה מספקת) מפני שהאוצר יודע כמה כסף מותר להקציב למחקרים - גם זה הלא במשורה".³⁴¹

הכינרת

מבין כל המאגרים הטבעיים של ישראל, הכינרת היא היחידה שמצב מפלסה גלוי לעין כל. סמוך לתחילת עבודתה ביולי 2001 ביקרה הוועדה במתקני חברת "מקורות" בכינרת ומאגר אשכול, ויכלה להתרשם מעומק הבעיה. ירידת המפלס מונעת שאיבה מספקת למוביל הארצי, מונעת הזרמת מים דרומה להמשך נהר הירדן, מקשה על העברת מים לפי ההסכמים לממלכת ירדן ומגבירה את החשש מפני המלחת מימיה והופעתם של זיהומים ואצות (לגבי גובה המפלס של הכנרת ר' טבלה מס' 6 בעמ' 23). בייג באב התשס"א - 2 באוגוסט 2001 קבע נציב המים קו אדום חדש ומעורר מחלוקת של 215.50- מטר,³⁴² אך בתחילת מארס 2002 החליטה ועדת התפעול, שהמפלס לא יורד בשנה הקרובה מתחת לרמה של 214.30-מטר.³⁴³

בעיית המים של הכינרת נובעת ממיעוט הגשמים ומשימוש מקומי באגן ההיקוות, לרבות ברמת הגולן, המונע זרימת מים רבים לכינרת.

נציגת החברה להגנת בטבע אמרה לוועדה בעדותה:

"מסביב לכינרת נוצרה רצועה, שהרוחב שלה משתנה, בין 50 ל-700 מטרים, בין מינוס 209 למינוס 213.95 מטר, שהיא מקור להזנחה, הייתי אומר אפילו הזנחה פושעת".³⁴⁴

נציגת משרד המדע, ד"ר מרים וולדמן, רמזה בשאלותיה לעדים במהלך ישיבות הוועדה שלדעתה יש לשקול את האפשרות, שברגע שתחל התפלת מי-ים, תיפסק או תקטן השאיבה מהכינרת, ואפשר יהיה לאפשר לה להשתקם. פרופ' אריה איסר הציע אף הוא שבמסגרת של מערכת מים ישראלית חדשה וגמישה, "יהיו שנים שניתן לכינרת להתמלא ויהיו שנים שנמתיק מי-כינרת ונשיב אותם לכינרת".³⁴⁵

בהתייחסו לשאיבת היתר מכל המאגרים אמר ראש אגף תכנון בנציבות המים:

"ההידרדרות היא כזו שההידרולוגים החכמים שלנו כבר לא יודעים לבוא ולומר מה המשמעות של המפלסים הנמוכים בכל אחד ממאגרי המים הטבעיים, שאנחנו כבר נמצאים בהם בקווים אדומים, ואין אף היום שיכול לבוא ולומר מהי ההשפעה ומתי היא תופיע. יש הרגשות, יש תחושות, אבל כמותית זה לא מופיע... אנחנו רוצים לתת לעצמנו שנתיים לפחות להגיע חזרה למצב של קווים אדומים היסטוריים, למשל -213 בכינרת..."³⁴⁶

³⁴¹ הרצאתו של מאיר בן-מאיר בכנס של אגודות המים שהתקיים בקיבוץ אפיקים בכ"ח בניסן התשס"ב - 10 באפריל 2002

³⁴² השירות ההידרולוגי המליץ שהשנה הקו האדום לכינרת לא יהיה מתחת ל-214.30-

³⁴³ ידיעה של עמירם כהן, הארץ, כ"ג באדר התשס"ב - 7 במארס 2002

³⁴⁴ עדותו של יוחנן דרום בפני הוועדה בייג באב ה',תשס"א - 31 ביולי 2001

³⁴⁵ עדותו של פרופ' אריה איסר

³⁴⁶ דברים של ד"ר יוסי דרייזין בעת הצגת תכנית האב למשק המים

הוועדה תומכת בעמדתם של שר התשתיות הלאומיות לשעבר ונציב המים, שאין להמשיך את שאיבת היתר מאקוויפר החוף. כפי שכבר נאמר בסעיף הדין בפעולות שעל הממשלה לבצע בדחיפות, הוועדה ממליצה שתצומצם למינימום שאיבת היתר מאקוויפר החוף כמו גם משאר המאגרים הטבעיים בתקופת החירום ותופסק לחלוטין לאחר מכן. למרות שהוועדה לא עסקה בנושא שיתוף הפעולה עם הפלסטינאים, היא מביעה תקווה ששיתוף הפעולה בנושא השאיבה מאקוויפר ההר המשותף ומניעת זיהומו, יתחדש בעתיד הקרוב ביותר. הוועדה ממליצה שעם כניסת המים המותפלים למערכת, תיקבע מדיניות חדשה בכל הנוגע לניהול המאגרים הטבעיים בכלל ולשאיבה מהכינרת עבור המוביל הארצי בפרט.

9.7.2. מאגרים מלאכותיים

כבר בשנת 1952, במסגרת תכנית האב הארצית הראשונה לפיתוח מפעלי מים, הוחל בבניית מערכת אגמי מים מלאכותיים לאגירת מים, על-פי תכנית שעובדה על-ידי יועץ הממשלה לענייני מים באותם ימים, שמחה בלאס. על-פי תכניתו של בלאס הוצע לבנות במשך תקופה של 20 שנה אגמים בקיבולת של 2,500-3,000 מלמ"ק. מיד הוחל בבניית אגמים ניסיוניים במקומות שונים, אך ב-1956 הוחלט להפסיק את הפרוייקט מאחר והסתבר שמניעת חלחול המים דרך קרקעית המאגרים מסובכת יותר מהמצופה ופתרון הבעיה יקר מדי.³⁴⁷ על בעיית החלחול יש להוסיף גם את בעיית ההתאדות, שגם לגביה הפתרון יקר.

מאגרים לאגירת מי קולחין, מים מותפלים ומים מיובאים

מי קולחין

אחד הקשיים בהקמת מערכת להשבת מי-קולחין הוא הצורך לאגור את המים בעונה הגשומה לשימוש בעונה היבשה. רוב מי הקולחין מיוצרים במרכז הארץ, אך במרכז הארץ הקרקע יקרה ולכן האגירה חייבת להיעשות בדרום, גם אם השימוש רק בחלק מהמים יעשה בדרום.³⁴⁸ לפי מידע שמסר לוועדה מנכ"ל "מקורות", כשמקימים מאגר, מדובר על סדר גודל של 120 דונם לכל מלמ"ק מים. "הקרקע הזאת שווה כסף, ובמרכז הארץ היא שווה הרבה מאוד כסף".³⁴⁹ בהופעתו בפני ועדת הכספים של הכנסת במארכ 2000, מסר סגן נציב המים דאז, שבכל מפעל קולחין, יש צורך לאגם כ-40% מהמים.³⁵⁰

³⁴⁷ מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 9, ירושלים התשי"ט – 1959 עמ' 66-67

³⁴⁸ עדותו של חיים אורון בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001

³⁴⁹ דברים שאמר עמוס אפשטיין לוועדה בעת שביקרה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

³⁵⁰ דברים שאמר צביקי נור בפני ועדת הכספים של הכנסת בב' באדר ב' התש"ס - 9 במארכ 2000

אם לוקחים בחשבון את עלויות הקמת המאגרים והובלת המים, את מחירי ההתפלה ואת העובדה שעוד לפני שנת 2010 יהיה ההיצע של מי-הקולחין גבוה יותר מהביקוש להם, הרי שיש לשקול בזהירות את הכדאיות הכלכלית של כל הנושא,³⁵¹ ואולי הזרמת מי-שפכין מטוהרים לים איננה כל כך אבסורדית כפי שהיא נראית במבט ראשון. זו בדיוק הסיבה שתכנית המובל המזרחי - התוכנית להובלת עודפי הקולחין ממרכז הארץ לדרום, שהוכנה בשנות ה-90 - איננה מבוצעת, ולפי מה שהוועדה הבינה, אין כרגע כל כוונה לבצעה, למרות של"מקורות" יש תכניות מגירה להקמתו.³⁵²

במהלך חודש פברואר ראתה הוועדה דיווחים בעיתונות על פרויקט קולחי חיפה, המספק 35 מלמ"ק מי-שפכין מטוהרים להשקיה, אשר מתוכם 27 מלמ"ק נקלטים על-ידי "מקורות" והשאר נשפכים כרגע לנחל הקישון ולים, מכיוון ש"מקורות" לא הייתה מסוגלת, מסיבות כספיות, להקים בזמן מאגר לקליטתם.

מים מותפלים

בעת ביקורה במתקני חברת "מקורות" באילת, התרשמה הוועדה מהמאגר המכוסה שהוקם לאגירת עד 200,000 מ"ק מים מותפלים והאמצעים שננקטו בו בכדי למנוע התאיידות וחבלה.

לפי מכרזי ההתפלה למתקנים לאורך הים-התיכון, הכוונה היא שההתפלה תבצע באופן רצוף - בקיץ ובחורף - כך שלפחות בחלק מהשנה יהיה צורך לאגור את המים.³⁵³ הוועדה התרשמה שעדיין לא קיימת תכנית ברורה בנושא אגירת המים המותפלים - בין אם באמצעות מאגרים מלאכותיים או באמצעות החדרה לאקוויפרים - ואף אחד עוד לא לקח בחשבון את העניין הזה למטרת קביעת המחיר הסופי של המים המותפלים, מעבר למחיר בעת היציאה מהמפעל.

מים מיובאים

למרות התכנית להוביל את המים המיובאים מטורקיה (אם וכאשר ייובאו) מהמקשר בנמל קצא"א באשקלון למאגר זוהר, לא נראה שמישהו נתן את הדעת למשמעות של מהילת המים המיובאים עם המים במאגר ממקורות אחרים.

הוועדה התרשמה שעדיין לא נקבעה מדיניות מסודרת באשר לאגירת "מים חדשים" ומיהולם עם מים אחרים ומקווה שהדבר ייעשה בהקדם תוך שיתוף פעולה מרבי עם חברת "מקורות" וקרן קיימת לישראל.

³⁵¹ דברים שאמר עמוס אפשטיין באילת

³⁵² דברים שאמר אורי שגיא לוועדה בעת שביקרה במתקני "מקורות" באילת בכ"ד בכסלו התשס"ב - 9 בדצמבר 2001

³⁵³ יש לציין שהמכרזים להקמת מתקני ההתפלה כוללים סעיף שעל פיו ניתן זמנית להפסיק את ההתפלה ואז המדינה מחויבת לשלם למקימי המתקן את הוצאות העלות הקבוע, שעל-פי החישוב הוא כ-25 סנט לקוב

מאגרים לתפיסת מי-שיטפונות

למרות שנושא תפיסת מי-שיטפונות הוזכר רק באקראי בעת דיוני הוועדה, וגם אז בתור נושא שולי, מן הראוי לומר עליו כמה מילים. היום מוקמים מרבית המאגרים לתפיסת וקליטת מי-שיטפונות על-ידי קרן קיימת לישראל, בתיאום עם נציבות המים, "מקורות" וגופים אחרים. המתכננים של המאגרים הם רשויות מקומיות, אגודות מים וגופים פרטיים. הקק"ל החלה לעסוק בנושא המאגרים לקראת סוף שנות ה-80, בין היתר בניסיון למצוא תעסוקה נוספת לציוד המכני הכבד שלה.³⁵⁴

מנתונים שהוועדה קיבלה מ"מקורות", המבוססים על נתונים של נציבות המים, מסתבר שבהתפלגות צריכת המים בישראל בשנים האחרונות, מי-שיטפונות מהווים כ-2.5%:

טבלה מס' 15: מי שיטפונות כאחוז מהצריכה הכוללת

שנה	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (הערכה)
סה"כ צריכה	1,762	1,813	1,981	2,071	2,092	2,262	2,157	2,032
מי-שיטפונות	21	19	70	32	52	61	56	50
אחוז מסה"כ	1.19	1.05	3.53	1.55	2.49	2.70	2.60	2.46

הנתונים הם נתוני נציבות המים כפי שהוגשו לוועדה על-ידי חברת "מקורות". הנתונים לשנת 2000 הם נתונים ראשוניים בלבד.

מנכ"ל "מקורות" התייחס לנושא המאגרים למי-שיטפונות, תוך שהוא מסביר מדוע הקמת מאגרים למי-שיטפונות היא בעייתית:

"כשאתה ממלא את המאגר במי-שיטפונות, בניגוד לאיגום של ביוב שמתחדש כל הזמן, הוא לא מתחדש - פעם אחת מלאת אותו והוא מלא בסוף החורף. יש שנים שהוא לא מתמלא. אחר-כך אתה צריך לטפל במים ולהשתמש בהם בתחילת הקיץ, למנוע התאדות וחלחול וכל מה שקשור לכך. אני לא מדבר כל העלות של בניית המאגר".³⁵⁵

פרופ' דן זסלבסקי טוען שלא נעשה כל חישוב לגבי כדאיות הקמת המאגרים על-ידי הקק"ל. לטענתו, מכיוון שהמאגרים כפי שהם מוקמים כיום יקרים, עדיף שהמים הנתפשים יועברו במהירות האפשרית לרשת אספקת מי השתייה לאחר כלוריזציה ללא צורך באיגום ממושך. הוא מציע גם שלא לאטום את המאגרים, אלא לתת למים לחלחל בדרך המהירה ביותר למי התהום.³⁵⁶

³⁵⁴ פרופ' דן זסלבסקי, פני המים בישראל, מוסד נאמן בשיתוף עם מכון ירושלים לחקר ישראל והארגון "חיים וסביבה", יולי 2001 עמ' 74

³⁵⁵ דברים שאמר עמוס אפשטיין באילת

³⁵⁶ פרופ' דן זסלבסקי בפני המים בישראל

מנהל אגף מפעלי פיתוח של קרן קיימת, משה כהן, מסר נתונים לוועדה שמהם עולה שעד סוף שנת 2001 הקימה הקק"ל מאגרים בקיבולת של 109.91 מלמ"ק בהוצאה של 455.07 מיליון ש"ח, כשקרוב ל-40 מלמ"ק מהקיבולת היו למי-שיטפונות. השימוש הנעשה במים אלה הוא בעיקר להשקיה, מיהול במי קולחין ובריכות דגים. בשנים 2001-2004 מתוכננים מאגרים בקיבולת של 154 מלמ"ק, בהוצאה של 693.1 מיליון ש"ח, שמתוכם 41.7 מלמ"ק יהיו מים שפירים ו-112.3 יהיו קולחין.³⁵⁷

לוועדה אין כל המלצה בנושא מאגרי מי השיטפונות, למעט ההצעה שטענותיו והצעותיו של פרופ' זסלבסקי ייבדקו בכובד ראש.

9.8. איכות המים

את מהות משבר המים נהוג לחלק לבעיה של כמות ובעיה של איכות. בעיית האיכות עולה כאשר המים אינם ראויים לשתיה ו/או להשקיה ו/או גורמים נזק לסביבה. בעיית איכות המים עולה הן כאשר מדובר במים טבעיים שמסיבות שונות הומלחו או זוהמו, והן כשמדובר במים "חדשים" - כלומר, מים מותפלים, מים מושבים ואפילו מים מיובאים - ויש צורך לדאוג לכך שהמים האלה הם באיכות נאותה ויכולים להימהל במים שכבר נמצאים בה מבלי לגרום לנזק.

מבין הסיבות להידרדרות באיכות המים הטבעיים אפשר למנות את שאיבת היתר; זרימת ביוב גולמי; חדירתם של חומרים כימיים שונים הנמצאים במי-השופכין למי התהום; השימוש בדשנים ובמי-קולחין בחקלאות; תיעוש ודליפות דלק. הטיפול בבעיה יכול להיות מצד המניעה או מצד הטיפול לאחר שהנזק נגרם. פרופ' דן זסלבסקי טען בפני הוועדה שבעבר, כאשר עשו את החשבון הכלכלי של עלות ההתפלה, אף אחד לא לקח בחשבון את עלויות תיקון הנזקים שנגרמו לאיכות מימי האקוויפרים בגלל שאיבת היתר בהעדר התפלה. לטענתו, אם לוקחים בחשבון את מחיר תיקון נזקי העבר וההווה, אין כל מניעה כלכלית שלא לגשת מיד להתפלה של 500 מלמ"ק מי-ים.³⁵⁸

הוועדה לא התעמקה בצדדים הטכניים והמדעיים של נושא זה,³⁵⁹ אך היא התרשמה שקיים בישראל הידע המאפשר טיפול בבעיות איכות המים לאחר שנוצרו, כל עוד הנזק שנגרם אינו בלתי הפיך, ושבאמצעות חוקים, תקנות ופיקוח ניתן למנוע מראש את רוב הבעיות. בנושא איכות מי-הקולחין שמעה הוועדה, שקיים הידע לטפל ברוב החומרים המזיקים הנמצאים במים אלה, לרבות הבורון המהווה בעיה מיוחדת, בין אם באמצעות התפלה ובין אם באמצעות

³⁵⁷ מידע שנמסר על-ידי משה כהן לנציגת הוועדה בכ"ז באדר התשס"ב - 11 במארכ 2002

³⁵⁸ עדותו של פרופ' דן זסלבסקי בפני הוועדה בכ"ד בתמוז התש"א - 15 ביולי 2001

³⁵⁹ הוועדה קיבלה מירון פישמן מהמרכז למחקר ומידע של הכנסת מסמך רקע בנושא תקנות איכות מי השתייה בארץ ובעולם, ואיכות מקורות המים בישראל, יי באב התשס"א - 30 ביולי 2001, ר' נספח מס' 11

טיהור.³⁶⁰ בעבר מונו מספר ועדות שעסקו בנושא, אשר הידועה שבהן הייתה ועדתו של פרופ' דן ירון ז"ל. ועדה זאת, שזכתה לגיבוי של הבנק העולמי, קיימה דיונים במשך שבע שנים והוציאה דוח בשנת 1999.³⁶¹ כיום יושבת ועדת ענבר, שתקבע את הסטנדרטים המתחייבים למטרת עדכון התקנים. תקני איכות מי-השתייה מעוגנים בתקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי-שתייה) התשל"ד-1974 ונושא זיהום מקורות המים מטופל בחוק המים התשי"ט-1959.

לטענתו של פרופ' זסלבסקי נושא איכות המים לא טופל כהלכה בעבר מכיוון ש"נראה שלב מקבלי ההחלטות פשוט היה גס בכל העניין, או שהנושא אובד בסבך הבירוקרטיה". בין היתר, מזהה זסלבסקי בעיות בהתייחסות המזלזלת של הרשויות לנושא זיהומים בתחומי אחריותם, בחוסר תיאום בין הגופים והמוסדות השונים העוסקים בנושא בדיקת איכות המים ובקושי בקביעת סטנדרטים לגבי כל אלפי החומרים שעשויים להימצא במים.³⁶²

הגופים הירוקים בישראל, שהגישו בעבר ומגישים בהווה תביעות משפטיות בנושאים הקשורים לזיהום מי התהום - הן לבית-המשפט המחוזי בחיפה, ביושבו כבית-דין למים, והן לבג"צ - טוענים ש"לבתי המשפט בישראל, ובמיוחד לבג"צ, יש עניין מועט אם בכלל שנושא איכות הסביבה".³⁶³

תכנית האב לפיתוח משק המים של נציבות המים כוללת פרק על איכות המים, אשר נאמר בפתחו:

"איכות ומליחות המים במקורות והמערכות האספקה היו מאז ומתמיד שיקול בניהול משק המים. משקלו של שיקול זה לא הגיע לרמת העניין שעסקנו בהיבטים כמותיים או כלכליים. תקנות איכות מים, ריכוזי מלח ומניעת זיהום טופלו כאילו ציפים ולא כמשתני החלטה. המגמה הזו הולכת ומשתנה. סוגיה זו תהיה מרכזית וחשיבותה תגבר, והשלכותיה על התכנית מוצגות כאן".³⁶⁴

הנושאים שבו דנה התכנית לאחר פתיח זה הם: איכות מי-שתייה, ביטחון מים (כלומר, ביטחון מפני חבלה), מקורות מים עיליים, מי-תהום, טיפול בשפכים והשבתם ומליחות קולחין והתפלתם - כל אלה ברמה הראשונית.³⁶⁵

הוועדה מעריכה את המאמצים הנעשים על-ידי הגורמים השונים, הן במשרדי הממשלה והן מחוצה להם, לשים קץ להמשך ההרעה באיכות המים בישראל ואת הפעילות הנקטות לשיפור

³⁶⁰ ר' למשל עדותו של חיים אורון בפני הוועדה בכ"ג באב התשס"א - 12 באוגוסט 2001

³⁶¹ עדותו של ד"ר עמוס הדס בפני הוועדה בב"ט באב התשס"א - 8 באוגוסט 2001

³⁶² פרופ' דן זסלבסקי, פני המים בישראל, מוסד נאמן בשיתוף עם מכון ירושלים לחקר ישראל והארגון "חיים וסביבה", יולי 2001 עמ' 83-80

³⁶³ מכתב שנשלח לוועדת החקירה על-ידי עו"ד אלונה קארו-יפת מאגודת "אדם טבע ודין", ב"ט באדר התשס"ב - 3 במארס 2002

³⁶⁴ משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002, עמ' 39

³⁶⁵ שם עמ' 39-44

איכותם. הוועדה מביעה את תקוותה שהנושאים המוזכרים בתכנית האב של נציבות המים יזכו לטיפול עמוק ונאות. הוועדה ממליצה שהחקיקה תותאם לצרכים בתחום זה ושיוקצו כל המשאבים הנדרשים בכדי לאכוף את החוקים והתקנות הקיימים. הוועדה ממליצה גם שיוגדל המאמץ להביא לידיעת מקבלי החלטות את התוצאות החמורות מבחינת איכות המים העשויות להיגרם מהמשך שאיבת היתר, בהעדר החלטות שימנעו תופעה זאת.

9.9. מים לטבע

עד לאחרונה דובר תמיד על מים לחקלאות, מים לצרכים עירוניים ומים לתעשייה ושירותים, אך לא על מים לטבע. מסתבר, שבימים כתיקונם, צורך הטבע כ-150 מיליון קוב לשנה, אשר רובם חוזרים בסופו של דבר לאקוויפרים,³⁶⁶ אך בעקבות משבר המים הנוכחי המים אינם מגיעים לייעודם בדרכים טבעיות וכתוצאה מכך כ-100 מתוך 160 בתי הגידול הלחים בישראל הוכחדו.³⁶⁷ ב-18 ביולי 2000 קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה החלטה להקים צוות, בראשות נציב המים ובהשתתפות נציגי המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות ומשרד האוצר, שתגיש תוך 60 ימים המלצות לגבי אופן מימוש הקצאה של 50 מלמ"ק מים לשנה לצורכי טבע.³⁶⁸ כמעט שנתיים לאחר מכן עדיין לא נעשה דבר בנושא זה.³⁶⁹

בהציגו את תכנית האב של נציבות המים, התייחס ד"ר יוסי דרייזין לנושא הקצאת מים לטבע, ובעיקר לשיקום הנחלים והפיכתם למוקדי טבע איכותיים, לפי תכנית המשרד לאיכות הסביבה, אך טען שאי אפשר יהיה להשיג את השיקום הזה לפני 2015.³⁷⁰ אולם, בתכנית האב (מעבר) בגרסתה הסופית, מדובר על היערכות להקצאת 25 מלמ"ק מים שפירים לצרכי טבע השנה ו-50 מיליון בשנת 2010. נלקחת בחשבון האפשרות שבמקום מים שפירים אפשר יהיה גם לעשות שימוש במי קולחין ברמת טיפול שלישונית.³⁷¹

כיום מגדיר חוק המים את השימושים הבאים של המים: צרכי בית, חקלאות, תעשייה, מלאכה, מסחר ושירותים, ושירותים ציבוריים.³⁷² הגופים הירוקים בישראל מציעים שלהגדרה תתווסף גם אספקת מים לנחלים וערכי טבע.³⁷³

³⁶⁶ עדותו של אהרון ורדי בפני הוועדה ב"א באב התשס"א - 31 ביולי 2001

³⁶⁷ עדותו של אלי שדות בפני הוועדה ב"א באב התשס"א - 31 ביולי 2001

³⁶⁸ החלטת ממשלה מס' 2117 (כל/46), מט"ו בתמוז התש"ס - 18 ביולי 2000

³⁶⁹ בגרסה האחרונה של תכנית האב החדשה של נציבות המים נאמר על החלטה זו אמורה להיות מיושמת על סמך המלצת נציב המים כיו"ר צוות בו שותפים נציגי המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות ומשרד האוצר". לא נמסר על התקדמות כלשהי בנושא. תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, עמ' 15

³⁷⁰ דבריו של ד"ר יוסי דרייזין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן ב"ז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

³⁷¹ תכנית אב (מעבר), עמ' 16

³⁷² חוק המים התשי"ט - 1959 סעיף 6

מכיוון שהחשיבות של הטבע איננה רק אסתטית ויש לו חשיבות אקולוגית ממדרגה ראשונה, ממליצה הוועדה שנושא צרכי המים של הטבע יוכר בחוק המים.

9.10. נתונים ומאגרי מידע

במהלך עבודתה התרשמה הוועדה, שלמרות שהשירות ההידרולוגי שליד נציבות המים, מפרסם נתונים על כמויות הממטרים, זרימת מים, רמות שאיבה, גובה מי התהום, איכויות המים ופוטנציאל וכו'; למרות שנציבות המים מפרסמת, על בסיס נתונים שהיא מקבלת מ"מקורות", תחזיות על ביקושים וצריכת מים; צוות המשימה לנטור הכינרת, אוסף נתונים באגם ואזור האיגום שלו וקיימים עוד נתונים כאלה ואחרים; רוב הנתונים מתפרסמים באיחור של שנה וחצי עד שנתיים³⁷⁴ ולעתים קרובות הם שנויים במחלוקת. מבין הנתונים השנויים במחלוקת בין המומחים פוטנציאל המים (ר' סעיף 5.1), כמות מי הקולחין המוזרמים לים (ר' תת-סעיף 9.6.3), הקווים האדומים במאגרי המים הטבעיים (ר' תת-סעיף 9.7.1), עלויות המים (ר' סעיף 9.5) ועוד. הוועדה התפלאה גם לגלות הבדלים מסוימים בין הנתונים המפורסמים על-ידי השירות ההידרולוגי ועל-ידי נציבות המים עצמה, באשר לצריכת המים. ההבדלים נובעים, כפי הנראה, מהבדלים בהגדרות.

בעדותו בפני הוועדה טען פרופ' יונה חן, שנחוצה מאוד מערכת נתונים מרכזית ושיפור של מאגרי המידע הלאומיים. הוא הוסיף שבמכון המים בטכניון עוסקים כעת בבניית מערכת בסיס נתונים, אולם רובם מופיעים בשפה האנגלית.³⁷⁵

הוועדה ממליצה שיעשה מאמץ לפרסם נתונים מלאים, מוסמכים ומעודכנים בכל תחומי משק המים, ושמקור הפרסום יהיה אחד. כמו כן, מומלץ שכפי שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים עדכניים זמניים בתחומים שונים, ומתקנת אותם כשמגיעים לידיה נתונים יותר מדויקים עד שהיא יכולה לפרסם נתונים סופיים, כך יעשה גם הגוף שיהיה אחראי על פרסום נתוני המים. במקרה של חילוקי דעות לגבי נתון מסוים וקיומן של מספר הערכות, יש לפרסם את הנתונים השונים. למקבלי החלטות, כמו גם לציבור הרחב, הזכות לקבל נתונים מלאים ומדויקים עד כמה שאפשר.

9.11. אקדמיה ומחקר

עוד מלפני קום המדינה היו אנשי אקדמיה מעורבים בחזון, בתכנון וביצוע של פרויקטים בתחום משק המים. אנשי אקדמיה עסקו גם במהלך השנים בביקורת על תכנון מערכת המים בישראל.³⁷⁶

³⁷³ עדותו של ד"ר אלון טל בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

³⁷⁴ דבריו של ארז ימיני בהופעתו בפני הוועדה ב"ט בתמוז התשס"א - 10 ביולי 2001

³⁷⁵ עדותו של פרופ' יונה חן בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

כשפרץ משבר המים החמור בשנת 1986, החליטו למעלה מתריסר מדענים לעשות מעשה והתריעו בפני הממשלה ובפומבי על הניהול הכושל, להערכתם, של משק המים ובעיקר על שאיבת היתר המתמשכת.³⁷⁷ אולם, לא כל אנשי האקדמיה באותה תקופה הסכימו לדבר בגלוי, שכן היו מביניהם שהיו קשורים לגורמי המים הרשמיים השונים בחוזי ייעוץ וחששו להביע ביקורת בפומבי.

לכאורה, מצבה של ישראל בתחום המחקר האקדמי והיישומי אמור להיות מצוין. בטכניון בחיפה ובאוניברסיטת בן-גוריון בבאר-שבע, נמצאים מכוני מחקר שעניינם הוא מים,³⁷⁸ ובכל שאר האוניברסיטאות עוסקים בנושא המים מהנדסים, גיאוגרפים, הידרולוגים, גיאולוגים, כימאים, ביולוגים, כלכלנים, אנשי מדע המדינה ולימודי המזרח התיכון ועוד. כמו כן, מתבצעים מחקרים יישומיים במסגרת מוסדות כמו המכון למדעי הקרקע, המים והסביבה בבית-דגן שליד משרד החקלאות והמכון ההידרולוגי שליד נציבות המים. ובכל זאת, כפי ששמעה הוועדה, מצב המחקר בישראל בתחום משק המים בכי רע.

לדברי ד"ר מרים וולדמן, ראש תחום חקלאות וסביבה במשרד המדע, שייצגה את משרדה בישיבות הוועדה, כבר שנים נמצאים תקציבי המחקר הלאומיים בנושאים הקשורים למשק המים בתהליך ירידה.³⁷⁹ רוב התקציבים הקיימים מגיעים מחו"ל - בעיקר מהאיחוד האירופי ומדינות אירופאיות בודדות כמו גרמניה, שסדרי העדיפויות שלהן שונים מאלה של מדינת ישראל, כך שלא כל המחקרים שהם מממנים רלבנטיים לבעיותיה של ישראל. מה שהחוקרים הישראלים צריכים, טענה פרופ' אורה קדם, זה כסף שיוכלו לעבוד באמצעותו על מחקרים, שתואמים את הצרכים של ישראל ולא של גרמניה. היא הוסיפה שגם כאשר מדובר בתורמים יהודים מחו"ל, הם תוהים מדוע ממשלת ישראל איננה תומכת במחקרים שלכאורה אמורים לשרת אינטרסים שלה. סיוע ממשלתי יכול לשמש כמנוף להגדלת התרומות מחו"ל.³⁸⁰ פרופ' אורי שמיר, שהצליח בגיוס כספים עבור מכון המחקר שהוא עומד בראשו, התריע שאי אפשר להמשיך ולהסתמך לאורך זמן על רצונם הטוב של תורמים ושל קרנות ולכן **"צריך להגדיל באופן ניכר מאוד את ההשקעה הממלכתית במחקר ופיתוח ובהכשרת כוח-אדם מקצועי"**.³⁸¹

³⁷⁶ ר' למשל יצחק גל-נור, תכנון מערכת המים בישראל, ירושלים, מוסד ון ליר, הקבוצה הירושלמית לתכנון לאומי, 1975 ואורי שמיר, יעקב בר, נתן ארד, יוסף ורדי, נ. סלבסט ויצחק גל-נור, אלטרנטיבות למדיניות מים לישראל, חיפה, הטכניון, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, 1985

³⁷⁷ ר' למשל "המדענים נזעקים: משק המים שקוע בבוץ", ידיעות אחרונות, 27 במאי 1986, ו"גירעון המים עלול לגדול תוך 10 שנים בכשני שלישי", מעריב, 11 ביוני 1986. מבין המדענים המעורבים בקמפיין: פרופ' יורם אבנימלך, פרופ' יעקב בר, פרופ' יצחק גל-נור, ד"ר אהרון וינר, פרופ' יאיר מונדלק, פרופ' שמואל מנדל, פרופ' הלל שובל ופרופ' אורי שמיר

³⁷⁸ בטכניון פועל מכון גרנד למחקר המים, בראשותו של פרופ' אורי שמיר, כשבמסגרתו נמצאת המעבדה להתפלה על שם רבין בראשותו של פרופ' רפאל סמיט. באוניברסיטת בן-גוריון פועלת המעבדה לחקר התפלה וטיפול במים, בראשותה של פרופ' אורה קדם

³⁷⁹ ר' גם משרד המדע והאמנויות, מדיניות לקידום המחקר והפיתוח ההידרולוגי במדינת ישראל - דוח הוועדה הישראלית להידרולוגיה, הוכן על-ידי ד"ר אברהם מרכדו, ירושלים, ינואר 1995

³⁸⁰ עדותה של פרופ' אורה קדם בפני הוועדה בח' בשבט התשס"ב - 21 בינואר 2002

³⁸¹ עדותה של פרופ' אורי שמיר בפני הוועדה ב' בכסלו התשס"ב - 25 בנובמבר 2001

הוועדה קיבלה את הנתונים הבאים לגבי מקור כספי המחקר באמצע שנות ה-90 : כ-20% מהמימון למחקרים בנושא המים מגיעים מממשלת ישראל וסוכנויותיה³⁸² ; כ-10% מגיעים מחברות מסחריות ; כ-8% ממקורות אוניברסיטאיים, קרנות ותורמים ; כ-25% מארה"ב וכ-40% ממקורות אירופיים.³⁸³ אין בידי הוועדה נתונים מדויקים לגבי הסכומים האבסולוטיים המושקעים במחקר בנושא המים, אך ההתרשמות היא שמדובר בעשרות מיליוני ש"ח בודדים.

אחת התוצאות של היעדר התייחסות נאותה מצד המדינה לנושא הקצאת משאבים למחקר היא שקדר אנשי המקצוע בתחום ההידרולוגיה ואיכות המים הולך ומצטמצם, דווקא כאשר יש צורך דחוף בו.³⁸⁴ פרופ' גדעון דגן, מאוניברסיטת תל-אביב, דיבר על כך בהרחבה :

"ישראל הייתה פעם מדינה לתפארת בנושא המים בזכות מערך משולב של תכנון לטווח ארוך וכוללני שהיה בידי תה"ל, ביצוע שהיה בידי 'מקורות', מעקב ואכיפה בידי נציבות המים ומחקר בסיסי ויישומי והכשרת כוח-אדם, שזו הייתה האקדמיה... בהתחלה, לפני 30-40 שנה, הדגש היה איך לנצל את המים שעומדים לרשותנו. היום הדגש הוא איך לשמר אותם ואיך לשמור את איכותם. אלה בעיות הרבה יותר מסובכות ומורכבות... כלומר, אנחנו נמצאים במצב, שמצד אחד הבעיות הן יותר מורכבות, ומצד שני, היכולת המקצועית של המערכת היא בירידה והכוח המקצועי בה הולך ומזדקן".³⁸⁵

מבין ההערות הספציפיות שהוועדה שמעה ושראתה לנכון להזכיר :

- * שיתוף הפעולה בין הקהילה האקדמית לבין משרדי הממשלה צריכה להיות אפקטיבית יותר, ולעסוק בנושאים בגוון רחב יותר של בעיות קונקרטיות;³⁸⁶
- * יש צורך להגדיל את מספר המחקרים היוזמים בהם משתתפים מספר גדול של חוקרים ממוסדות אקדמיים שונים ודיסיפלינות שונות;³⁸⁷
- * כדאי להשקיע לטווח הארוך בהקמת גוף מקצועי, שיעסוק במחקר בנושא המים לפי מודל של מכון ממשלתי, כמו המכון הגיאולוגי, או שיהיה מסונף לאוניברסיטה כלשהי.³⁸⁸

בפועל, הפכה לאחרונה נציבות המים את יחידת המחקר שלה לאגף, והעמידה בראשו מנהל בעל תואר שלישי שאמור "להכניס סדר לכל נושא המחקר בתחום המים".³⁸⁹ אך בהתייחסו לתכנית

³⁸² בעדותו בפני הוועדה מסר פרופ' יונה חן, שמתוך התקציב למו"פ אזרחי (שהוא לכשעצמו לא מספיק) רק 0.3 אחוז הולך למו"פ סביבתי ומים, כש30%-25% מזה הולכים למים

³⁸³ עדותו של פרופ' יונה חן בפני הוועדה בח' בטבת התשס"ב - 23 בדצמבר 2001

³⁸⁴ עדותה של ד"ר מרים ולדמן בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

³⁸⁵ עדותו של פרופ' גדעון דגן בפני הוועדה בכ"ד באב התשס"ב - 13 באוגוסט 2001

³⁸⁶ עדותה של ד"ר סינייה נתניהו בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001. בין היתר טענה נתניהו ש"אני לא חושבת שהקהילה האקדמית נתבקשה לבדוק את הנושא של איך ייראה מבנה משק המים בעידן של התפלה"

³⁸⁷ עדותה של ד"ר מרים ולדמן ועדותו של פרופ' יונה חן

³⁸⁸ עדותו של פרופ' גדעון דגן

³⁸⁹ עדותו של שמעון טל בפני הוועדה בז' בתשרי התשס"ב - 24 בספטמבר 2001

האב שהציגה נציבות המים הביע פרופ' אבנר עדין מהאוניברסיטה העברית את אכזבתו מכך שנושא המחקר הוצג בה בצורה כל כך צנועה, כאשר מן הראוי היה ש-3-4 אחוזים מהתקציב יוקצב למו"פ. הוא הוסיף:

"אין מניעה מכך שמרכז העשייה המחקרית ואפילו קבלת החלטות עד רמה מסוימת תיעשה מחוץ לנציבות המים. אך צריכה להיות פעולת מטה שתרכז את כל מה שנעשה במדינה הזאת."³⁹⁰

הוועדה ממליצה שבתחום מדיניותה בנושא המים, תשים המדינה את נושא המחקר במקום גבוה בסדר העדיפויות שלה ותעמיד למטרה זו משאבים בהיקף גדול בהרבה ממה שהיא עושה כיום. במידה ותוקם רשות מים, חשוב שתהיה בה מחלקה לניהול המחקר, שתעמיד משאבים למחקרים באקדמיה, במוסדות מחקר ובתעשייה בנושאים החשובים למשק המים הישראלי והאזורי. עד שתוקם רשות מים, חייב הניהול והניווט להיעשות על-ידי נציבות המים בשיתוף פעולה מלא עם משרד המדע, התרבות והספורט.

³⁹⁰ דברים שנשא פרופ' אבנר עדין ביום עיון מטעם נציבות המים בנושא תכנית האב למשק המים, שהתקיים בקריה החקלאית בבית-דגן בייז בשבט התשס"ב - 30 בינואר 2002

10. ביבליוגרפיה נבחרת

עברית

- איסר, אריה, "שינויי אקלים בעבר, בהווה ובעתיד, והשפעתם על משאבי המים במזרח התיכון", ב**אליהו רוזנטל עורך, המים בישראל ובמזרח התיכון - תכנון מדיניות לקראת שנת 2020**, עומד להופיע בספר מטעם המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בסוף 2002
- ארלוזורוב, שאול, **דין וחשבון של הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל**, תל-אביב, אפריל 1997
- בועז, דוד, "המחירים כמעוותי הקצאת משק המים", **הרבעון לכלכלה**, כרך כ"ג, חוברת 91, דצמבר 1976
- בלאס, שמחה, **מי מריבה ומעש**, רמת גן, הוצאת מסדה בע"מ, 1973
- בן-גוריון, דוד, "דרומה" **בחזון ודרך**, כרך ה', הוצאת עינת, 1956, עמ' 309-297
- בן-מאיר, מאיר, "תזכיר מוגש לוועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים", יקנעם, 9 ביולי 2001
- בן-פורת, אבישי, "מפעל המים הארצי - 100 שנות חזון ו-37 שנות ניסיון", **מים והשקיה**, גיליון 423, ינואר 2002 וגיליון 424, פברואר 2002
- גולדמן, מ' דניס, **ניהול מערכות המים - המסגרת המשפטית בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פברואר 1996
- גל-נור, יצחק, **תכנון מערכת המים בישראל**, ירושלים, מוסד ון ליר והקבוצה הירושלמית לתכנון לאומי, 1975
- דרור, יחזקאל, **תזכיר לראש-הממשלה ב' - לבנות מדינה**, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל והאקדמון - בית ההוצאה של הסתדרות הסטודנטים של האוניברסיטה העברית, תש"ן-1989
- דרי, דוד וסלומון, אילן, "**אחרי המבול**" - אי-ודאות ומדיניות המים בישראל, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995
- הראל, דליה, דרייזון, ד"ר יוסף, מאיר, נתן, **המים כמשאב לאומי בראיה אינטגרטיבית**, תל-אביב, כסלו תש"ס - דצמבר 1999,
- זסלבסקי, דן, **פני המים בישראל**, ירושלים, מוסד נאמן, מכון ירושלים לחקר ישראל ו"חיים וסביבה", יולי 2001
- ירון, דן, **דוח של הוועדה על השקיה בקולחין בחקלאות**, הוועדה למים נחותים על-יד נציבות המים, מאי 1999
- כסלו, יואב ווקסין, ויבגניה, **משק המים - סקירה מאוירת**, רחובות, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית, אוגוסט 1997
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל - 1962**, מס' 13, ירושלים, התשכ"ג - 1963, ע"מ 394

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל - 1966, מס' 17, ירושלים התשכ"ז - 1967, עמ' 176

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל - 2001, מס' 52, ירושלים התשס"א - 2001, סעיף 14.7

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 9, ירושלים, התשי"ט - 1959

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 13, ירושלים, התשכ"ג - 1963

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 14, ירושלים, התשכ"ד - 1964

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 16, ירושלים, התשכ"ו - 1966

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 26, ירושלים, התשל"ו - 1976

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 37, ירושלים, התשמ"ז - 1987

מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים בישראל, ירושלים, התשנ"א - 1990

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 44, ירושלים, התשנ"ד - 1994

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 51 ב', ירושלים, התשס"א - 2001

מוסינזון, רו, תקציב משק המים - מבט כולל ורב-שנתי, ירושלים, אגף התקציבים במשרד האוצר, אוקטובר 1986

מנחם, גילה, "מדיניות המים בישראל: פרדיגמות מדיניות, רשתות מדיניות ומדיניות ציבורית", בנחמיאס, דוד ומנחם, גילה עורכים, המדיניות הציבורית בישראל, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999

משרד המדע והאמנויות, מדיניות לקידום המחקר והפיתוח ההידרולוגי במדינת ישראל - דוח הוועדה הישראלית להידרולוגיה, הוכן על-ידי ד"ר אברהם מרכזו, ירושלים, ינואר 1995

משרד התשתיות הלאומיות ואגף התכנון בנציבות המים, תכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010, דוח מסכם, אפריל 2002

משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים, השרות ההידרולוגי, עד סתיו 2000, ירושלים מאי 2001

סופר, ארנון, נהרות של אש - המאבק על המים במזרח התיכון, תל-אביב, עם עובד, 1992

פלאוט, סטיבן, מדיניות משק המים בישראל, ירושלים, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, מחקרי מדיניות מס' 47, יולי 2000

פרימן, דני, תעלת הימים, נייר עמדה מס' 3, ירושלים, משרד הכלכלה והתכנון, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, אייר תשנ"ה - מאי 1995

קלי, אלישע, משאב במחסור (המים בישראל ובאזור), חיפה, המכון למחקר המים, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, 1997

שנתון סטטיסטי לישראל - 2001, מס' 52, ירושלים הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001

תכנון המים לישראל בע"מ, תכנית האב למשק המים, כרך א' סיכום, תל-אביב, אוקטובר 1988
 תכנון המים לישראל בע"מ, תכנית אב למשק המים, תל-אביב, משרד התשתיות – נציבות המים,
 מרץ 1997

אנגלית

Allan, Allan, *The Middle East Water Question - Hyropolitics and the Global Economy*, London, I.B. Tauris publishers, 2000

Beaumont, Peter, "The Quest for Water Efficiency - Restructuring of Water Use in the Middle East" in Shimshon Belkin and Shoshana Gabbay eds. *Environmental Challenges*, the Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 551-564

Ben-Gurion University of the Negev in cooperation with Tahal Consulting Engineers Ltd. *Israel Water Study for the World Bank* August 1994 (study prepared under the guidance of Dr. Avishay Braverman)

Brecher, Michael, *Decisions in Israel's Foreign Policy*, London, Oxford University Press, 1974, pp. 172-224

Gruen, G.N. "Turkish Waters: Source of Regional Conflict or Catalyst for Peace?", in Shimshon Belkin and Shoshana Gabbay eds. *Environmental Challenges*, the Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2000 pp. 565-579

Sherman, Martin, *Water in Israel: The dry Facts*, Herzliya, Interdisciplinary Center Herzliya, April, 2001

Gideon Tsur, "Seawater Desalination as a Last Resort", in *Water and Irrigation Review*, Vol 16, No. 1, 1996, pp. 12-13

11. נספחים

נספח מס' 1

לקסיקון מונחים וראשי תיבות

(ה)אוגר (ה)תפעולי - כמות המים המצטברת מעל למפלסי הקווים האדומים במאגרים הטבעיים ואשר ניתן להסתמך עליה לתכנון אספקת המים.

אוסמוזה הפוכה - שיטת התפלה המבוססת על תהליך ממברני, כשממברנות חצי-חדירות מפרידות בין שתי תמיסות, האחת עם ריכוז מלח גבוה והשנייה עם ריכוז מלח נמוך. המילה "הפוכה" מתייחסת לעובדה שלהבדיל מאוסמוזה רגילה, בה זורמים המים מהרכז הנמוך אל הרכו הגבוה, כאן זורמים המים מהתמיסה בעלת ריכוז המלח הגבוה לתמיסה בעלת ריכוז המלח הנמוך דהיינו, בכיוון ההפוך לתהליך האוסמוטי הרגיל. זה קורה כתוצאה מהפעלת לחץ מלאכותי על התמיסה בעלת הרכו הגבוה, הרבה מעבר ללחץ האוסמוטי הרגיל (הפועל בכיוון השני).

כל מתקני ההתפלה המתוכננים להיבנות בישראל בשנים הקרובות מבוססים על שיטה זאת.

איוד, תהליך - תהליך התפלה, שעל בסיסו הוקמו רוב מתקני ההתפלה בעולם עד אמצע שנות ה-90. מתקני ההתפלה הראשונים באילת, כמו גם מתקן ההתפלה הניסיוני שהוקם בתחנת הכוח באשדוד ב-1983, הוקם על-פי תהליך זה. המתקנים שהוקמו על-פי תהליך זה פעלו בשיטות הבאות: מתקני איוד בפריצה-רב-דרגתית (פר"ד), מתקני זיקוק-רב-שלבי (זר"ש) ומתקני זיקוק בדחיסת דים (זר"א)

אקווה - המילה העברית לאקוויפר, כפי שאושרה על-ידי האקדמיה ללשון עברית

אקוויפר - שכבה תת-קרקעית נקבובית, מוליכת מים, המאפשרת יצירת מאגר מים תת-קרקעי טבעי. המילוי החוזר של האקוויפר בא מחלחול של מי-גשם ועודפי השקיה. בכל האקוויפרים העיקריים בישראל קיימת שאיבת יתר וכתוצאה מכך תהליכי המלחה. קיימות גם בעיות ממי-ביוב ושפכים תעשייתיים.

אקוויפר ההר - אקוויפר הנמצא מתחת להרי יהודה ושומרון, המשמש את הישראלים והפלסטינאים כאחד. האקוויפר מתחלק לאורך קו פרשת המים התת-קרקעית לשלושה תת-אקוויפרים: 1. המערבי, הידוע בשם אקוויפר תנינים-ירקון; 2. הצפוני-מזרחי הכולל את אזורי שכס, ג'נין, גוש-חרוד ועמק בית-שאן; והמזרחי המשתרע מצומת תפוח עד מורדות הר-חברון, מבקעת הירדן ועד מבואות סדום.

אקוויפר החוף - אקוויפר הנמצא מתחת לרצועת החוף. ומשתרע מגבול ישראל-מצרים ועד לאזור קיסריה. באקוויפר זה בעיית הזיהום משפכים תעשייתיים חמורה במיוחד, ובגלל שאיבת היתר החלה חדירה של מי-ים באזורים מסיימים.

אקוויפר ירקון-תנינים (ירת"ן) - חלקו המערבי של אקוויפר ההר, שמוצאיו הטבעיים הם מעיינות הירקון והתנינים. אקוויפר זה משתרע בין השוליים הצפוניים של הר הנגב בדרום, לחוטם הכרמל בצפון, ובין פרשת המים התת-קרקעית בהרי יהודה ושומרון במזרח לבין שכבות גיאולוגיות אטומות לזרימת מים (סדרת תלמי יפה) במערב. המצוי רובו ככולו בשטחה של מדינת ישראל בין מעיינות תנינים ומעיינות הירקון.

בוצה - יתרת המוצקים הנותרת מהשפכים בתהליך הביולוגי המתקיים במט"ש, לאחר שבמהלך הטיהור בוצעה הפרדה בין מי-הקולחין המטוהרים ויתרת המוצקים.

בי.או.או. (BOO - Build, Operate, Own) - שיטת התקשרות חוזית של הממשלה עם יזמים פרטיים, על פיה היזמים מקימים ומפעילים מפעל ומוכרים את תוצרתו או שירותיו לממשלה במחיר מוסכם מראש, במשך תקופת החוזה. בתום תקופת החוזה נשאר המפעל בבעלות היזמים. לפחות שניים מהמתקנים להתפלת מי-ים מוקמים על-פי שיטה זו.

בי.או.טי. (BOT - Build, Operate, Transfer) - שיטת התקשרות חוזית של הממשלה עם יזמים פרטיים, על פיה היזמים מקימים ומפעילים מפעל ומוכרים את תוצרתו או שירותיו לממשלה במחיר מוסכם מראש, במשך תקופת החוזה. בתום תקופת החוזה המפעל עובר לבעלות הממשלה. רוב המתקנים להתפלת מי-ים מוקמים על-פי שיטה זו.

היטל הפקה - היטל המוטל על מפיקי מים פרטיים המפיקים מים מאקוויפר החוף ואקוויפר החר. ההיטל, שהוטל על בסיס חוק ההסדרים לשנת 1999 ועוגן בחוק המים בסעיף 116, אמור היה להיקבע כהפרש בין עלות ההפקה של המפיק והמחיר שעל-פיו הביקוש למים יעמוד על רמה מסוימת. להפרש זה ניתן הכינוי "מחיר הצל". למעשה ההיטל נקבע על בסיס ההפרש בין עלות ההפקה של המפיק והמחיר ש"מקורות" גובה מהרשויות המקומיות. במונחים כלכליים ההיטל בא לייצג את "עלות הנדירות".

ועדת התפעול - ועדה במסגרת נציבות המים, אשר בראשה עמד עד לאחרונה מנהל השירות ההידרולוגי, הכוללת מומחים מנציבות המים, חברת "מקורות", מעבדת הכינרת, המכון הגיאולוגי והאקדמיה ואשר תפקידה להמליץ בפני נציב המים על רמות השאיבה ממקורות המים השונים.

זרחין, שיטת - שיטת התפלה שהומצאה על-ידי אלכסנדר זרחין בשנות ה-50 המבוססת על עיקרון ההקפאה. מתקן ניסיוני על-פי שיטה זו הוקם באילת ב-1964, אך נתקל בבעיות כלכליות וטכניות והפעלתו הופסקה.

טיוב בארות - טיפול בזיהום והמלחה של מי-בארות ברמה המקומית. התהליך מתבצע בעיקר באקוויפר החוף.

טרן קי (Turn Key) - שיטת התקשרות חוזית בין הממשלה (או גורם הפועל מטעמה) לבין קבלן הקמה. על-פיה מקים הקבלן שזכה במכרז את המפעל ולאחר הקמתו נמסר המפעל לניהולו של גוף אחר, על פי החלטת הממשלה. מפעל ההתפלה שיוקם על-ידי "מקורות" באשדוד יופעל על-פי שיטה זאת.

ירת"ן - אקוויפר ירקון-תנינים

(ה)מוביל הארצי - ידוע גם כ"מפעל המים הארצי". מערכת הובלת מים מהכינרת לראש העין, שם היא מתפצלת לקו ירקון-נגב. הקמת המוביל הארצי, שמטרתה הייתה להוביל מים מהצפון לנגב, הושלמה בשנת 1964.

(ה)מוביל המזרחי - תכנית להובלת עודפי מי-קולחין מאזור המרכז לנגב. התכנית הוכנה באמצע שנות ה-90 אך עדיין לא הוחלט אם לבצעה ובאיזה עיתוי, וזאת עקב משבר המים והצורך לספק את רוב הקולחין באיזורי ייצורם.

מט"ש - מפעל לטיהור שופכין

מי-נגר עיליים - מי-גשמים ומים אחרים הניגרים מעל פני הקרקע, לאחר שחלקם חלחלו למי התהום. מים אלה ניתן לאגום לשימוש ישיר או להחדרה מלאכותית של מי-התהום. יתרתם זורמים בואדיות ליס-התיכון במערב וכן לכינרת ולים-המלח במזרח.

מי-קולחין - מי-שופכין מטוהרים

מי-שופכין - מי-ביוב

מי-תהום - המים המחלחלים אל האקוויפרים וניתנים להפקה באמצעות קידוחים.

מים מושבים - מים המושבים לשימוש חוזר, כגון קולחין המופנים להשקיה חקלאית.

מים מליחים - מי תהום שמליחותם עולה על זו של מי-שתייה, אולם עדיין נמוכה מזו של מי-ים.

מים עיליים - מי-נגר עילי, שמקורם מגשם שלא חלחל או מנביעת מעינות.

מים פוסיליים - מי תהום, שנאגרו באקוויפר בתקופות קדומות, בהן שרר משטר גשם שאיפשר את אגירתם באקוויפר. מים אלה נותרו מאז במקומם, תוך עלייה זוחלת במליחותם. קיים מאגר ענק (מדובר, כנראה, במיליארדי מ"ק) של מים פוסיליים בעומק רב בדרום הארץ, אך ספק אם יש כדאיות כלכלית לנצל אותם.

מים שוליים - כינוי כולל למים שאינם מי-תהום שפירים, כגון קולחין, מי-תהום מליחים, מי-נגר עילי שנתפסו במאגרים עיליים וכו'.

מכתש הידרולוגי - ירידת מפלס מקומי במי-התהום אל מתחת למפלס מנחה רצוי, עקב שאיבת יתר. קיומו של מכתש הידרולוגי גורם לכך שמי-התהום זורמים בתת-הקרקע משני הכיוונים עד לציר המכתש, ונמנעת שטיפת יתרתם אל הים, כולל שטיפת מזהמים שונים אל מחוץ לאקוויפר.

מלמ"ק - מיליון מטר קוב

מלמ"ש - מיליון מטר קוב לשנה

ממברנות, תהליך - תהליך התפלה, העושה שימוש בממברנות לזיקוק המים. שתי שיטות פועלות על בסיס ממברנות: שיטת האלקטרודיאליזה, ושיטת **האוסמוזה ההפוכה**.

מערכת המפא"ר (מפעל המים הארצי) - מערכת המבוססת על המערכת התלת-אגנית, אולם כוללת גם תת-אקוויפרים נוספים, שכלי ההפקה מהם קשורים למערכת, כגון קידוחי הגליל המערבי, חוף הכרמל וכו'.

מערכת תלת-אגנית - האזור הכולל את שלושת המאגרים הראשיים - הכינרת, אקוויפר החוף ואקוויפר ההר - את המערכת המקשרת ביניהם ואת צרכני המים מהם.

מפא"ר - מפעל המים הארצי

פוטנציאל המים של מאגר - כמות המים המרבית שניתן להפיק ממאגר מסוים, בממוצע רב-שנתי, מבלי שייגרם נזק למאגר.

פוטנציאל משק המים - כמות מים הניתנת להפקה, בממוצע רב שנתי, בלי לפגוע במקורות המים. הפוטנציאל כולל, בנוסף למים טבעיים מתוך המאגרים הטבעיים, גם מי-שטפונות, מי-קולחין, שטופלו לרמה המאפשרת שימוש ומים מותפלים. יש להבחין בין פוטנציאל ממומש ובר-ניצול לפוטנציאל שאיננו בר-ניצול.

(ה)פוטנציאל המעשי של משק המים - כמות המים הניתנת להפקה ולאספקה בפועל, המוגבלת הן בניצול המקורות (כלעיל) והן בכושר המערכת לאגור, להפיק, להעביר ולספק את המים לצרכנים.

(ה)פן הביני - המקום בו נפגשים באקוויפרים מי-ים (או מים אחרים בעלי מליחות גבוהה מאוד) עם מים מתוקים. כאשר מתבצעת שאיבת יתר הפן הביני זו ממקומו לרעת המים המתוקים.

קו אדום במאגר - קו במאגר מים טבעי אשר, לדעת ההידרולוגים, ירידת מפלס המים מתחתיו עלולה לפגוע באיכות מימיו. אנשי איכות הסביבה מציעים שהקווים האדומים ייקבעו כאותם קווים, אשר ירידת מפלס המים מתחתיהם גורמים לייבוש של בתי גידול לחים.

קרן האיזון - קרן האיזון לדמי מים הוקמה באפריל 1962 על פי חוק המים, כשמטרתה להקטין את ההפרשים שבין דמי המים באזורי הארץ השונים. מטרה זו הושגה באמצעות היטלים על מפיקים וספקי מים, שהוצאותיהם נמוכות מהנקבע בתקנות ומתן מענקים למפיקים וספקים, שהוצאותיהם עולות על הנקבע בתקנות. הכנסות הקרן באו מהיטלי איזון, מתקציב המדינה, מריבית על פיקדונות ומתשלום מיוחד. עד שנת 1995 הייתה הקרן בטיפולו של משרד החקלאות. באותה שנה עברה הקרן לטיפולו של משרד האוצר. עד אשר בוטלה בשנת 1999, הצטברו בקרן כ-800 מיליון ש"ח. במקום קרן האיזון מופעל כיום היטל הפקה.

שאיבת יתר - שאיבת מים ממאגר בכמות העולה על הפוטנציאל של אותו מאגר. יש המגדירים את שאיבת היתר ככמות הנשאבת מהמאגר, מעבר לכמות המים המתווספת אליו במוצע רב-שנתי.

(ה)שפד"ן - מפעל שפכי גוש דן, שהוא מפעל טיהור השופכין הגדול והמשוכלל ביותר בישראל שהחל לפעול באמצע שנות ה-80. המפעל מייצר למעלה מ-120 מלמ"ק מי-קולחין ברמה גבוהה ביותר, המשמשים להשקיית אדמות חקלאיות, בעיקר בנגב המערבי. במפעל זה מוחדרים הקולחין שטוהרו במטי"ש אל תת-הקרקע ונשאבים מחדש לצורך אספקתה בחקלאות, לאחר שהייה ממושכת בתת-הקרקע וסינון טבעי באקוויפר החולי

תכנית אב לפיתוח משק המים - תכנית רב שנתית לפיתוח משק המים הקובעת, בין היתר, את התפתחות הביקוש למים, את הפיתוח הנדרש בכדי לספק את הביקוש ממקורות שונים בתרחישים שונים, ואת רמת ההשקעות שיידרשו בכדי לממשו.

תשלובת הקישון - מפעל ניצול קולחי חיפה, המספק מים לחקלאות בעמק יזרעאל.

החלטות של ועדות כנסת שונות בנושא המים³⁹¹

1. מסקנות של ועדת הכלכלה לאחר דיון על הצעה לסדר היום של ח"כ יוסף תמיר בנושא מצוקת המים מה-1 באפריל 1981; (עמ' 1)
2. מסקנות ועדת הכלכלה בנושא המשבר במשק המים, שפורסמו ביולי 1990; (עמ' 3)
3. מסקנות של ועדת משנה להתפלת מים של ועדת הכספים, שפורסמו ב-17 במארס 1992; (עמ' 6)
4. המלצות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שפורסמו בתחילת ינואר 2000. (עמ' 8)

1. מסקנות של ועדת הכלכלה לאחר דיון על הצעה לסדר היום של ח"כ יוסף תמיר בנושא מצוקת המים מה-1 באפריל 1981

- א. הוועדה רושמת לפנייה את הודעת נציב המים כי שתי עונות הגשמים האחרונות שהיו ברוכות, לא מאפשרות עדיין שאיבת מים חופשית. שאיבת יתר עלולה לגרום להמלחת יתר של המים ולחבל באיכותם באופן שאינו ניתן לתיקון.
 - ב. הובהר לוועדה כי תצרוכת המים, שהיא כיום כ-1.9 מיליארד מ"ק (שבכלל זה יהודה, שומרון ורצועת עזה), תגיע בסוף המאה לכ-2.5 מיליארד מ"ק. אז ימוצו מקורות המים הקונבנציונליים, לרבות מי ביוב מוחזרים וייווצר פער בין ההיצע והביקוש למים, ובכלל זה הצורך בהחזרת מים בשנים הקרובות.
 - ג. לוועדה הובהר כי ספק רב אם תפותח עד אז טכניקה של התפלת מי ים, שתאפשר הפקה בתנאים כלכליים.
 - ד. הובהר לוועדה כי המשק החקלאי לא יוכל לשלם את מלוא עלות ייצור המים התפויה נוכח עליית מחירי הדלק העולמי והתייקרות העלויות המקומיות, והדבר עלול להזיק לייצור החקלאי לסוגיו.
 - ה. הוועדה קובעת כי במידה שמשק המים לא ייערך לקראת סוף המאה, ימצא הדבר ביטוי בכמה תופעות שליליות, כגון:
 - 1) מאבק סקטורים שונים על כמות מים מוגבלת;
 - 2) צמצום התיישבות;
 - 3) צמצום ייצור חקלאי;
 - 4) הרס המשק החקלאי והתכנון שלו;
 - 5) שאיבת יתר מסוכנת;
 - 6) זיהום מקורות ומאגרי מים;
 - 7) פגיעה באיכות החיים וטיב הסביבה.
- ו. הוועדה התרשמה כי לא נעשה די בתחום איגום המים.

³⁹¹ ארכיון הכנסת

ההמלצות:

1. תימשך הפעולה לחינוך ולהדרכת הציבור למשטר חיסכון במים.
2. ייבחנו אמצעים למניעת בזבז במים ברשויות מקומיות, במוסדות ציבור ועל-ידי הצרכנים הפרטיים.
3. לגבי ענף החקלאות (הצורך את מרבית המים בישראל) - יינקטו צעדים אחדים:
 - א. תיבדק הקצאת המים לאזורים ולגידולים במגמה לייעל את השימוש בתחום ייצור זה;
 - ב. ייעשה מאמץ נוסף לייעל את השימוש במים, מעבר להישגים עד כה;
 - ג. תישקל אפשרות של סבסוד מים בשיעור מסוים ממחירם, כדי למנוע התייקרות מואצת של גורם ייצור זה.
4. ייעשו מאמצים לשיפור איכות המים, הן בפעולות למניעת זיהום והן בפעולות להעלאת איכותם בכל הקשור למי שתייה, לחקלאות ולשימושים אחרים.
5. משרדי החקלאות והאוצר וכן ועדת הכספים של הכנסת יקצו, למרות המצוקה התקציבית, סכומים לפעולות חיוניות בתחום משק המים ובכלל זה:
 - א. פיתוח מקורות ים ובכלל זה התפלה, ובחינת האפשרות של שימוש באנרגיה גרעינית לצורך זה;
 - ב. פיתוח אמצעי הולכה והחדרה של מים;
 - ג. פיתוח מערכות טיהור שפכים.
6. הוועדה פונה לשר החקלאות לדווח לה בתוך ששה חודשים על מימוש המלצותיה".

2. מסקנות ועדת הכלכלה בנושא המשבר במשק המים, שפורסמו ביולי 1990

1. ועדת הכלכלה מביעה דאגה עמוקה מהמצב הקשה של משק המים בישראל השנה, הנמצא בגירעון שוטף של 400 מלמ"ק מים, גירעון מצטבר של 1,500 עד 2,000 מלמ"ק מים. כן מביעה דאגתה ממצב מפלס הכינרת הנמוך, מהמלחת האקוויפארים וממאגרים עיליים חרבים.
2. הוועדה שמעה בצער רב על החלטת נציב המים לצמצם את מיכסות המים לחקלאים בשיעור של כ-10-25 אחוזים בגלל המצב הקשה בו נתון משק המים. קיצוץ במכסות יפגע בפרנסת החקלאים אשר זרעו ועיבדו את אדמתם. הוועדה דורשת ממשרד האוצר לפצות את החקלאים על הנזקים שנגרמו להם בעקבות קיצוץ מכסות המים, וזאת על-פי תכנית שתעובד על-ידי משרד החקלאות בשיתוף עם נציגי החקלאים.
3. הוועדה קובעת כי המשבר החריף שנפער השנה אינו רק תוצאה מקרית של מצב אקלימי חריג, אלא תוצאה של תהליך ארוך ומתמשך של דלדול מקורות המים.
4. הוועדה ממליצה, כי נקיטת צעדי חירום השנה ותוכנית לפיתוח משק המים לטווח הארוך יתבססו על שיקום ושימור מקורות המים של המדינה לדורות הבאים, וכי הפעלתם וניצולם תאפשר אספקת מים אמינה לטווח הארוך, בהתחשב במחזורי הבצורת באזור.
5. הוועדה ממליצה בפני שר החקלאות ונציב המים לנקוט בצעדי חירום הנובעים ממצב משק המים החמור ב-1990, בכדי להגן על הכינרת ומי התהום, ובמיוחד אקוויפר ההר (ירקון-תנינים), מפני האפשרות של נזק בלתי הפיך בתוצאה משאיבת יתר.
6. הוועדה מזהירה מפני האפשרות לפרוץ את ה"קווים האדומים", ודורשת לשמור על ה"קווים האדומים" שעליהם יש קונצנזוס בין נציב המים ובין אלה מהמוסדות האקדמיים בישראל משאיבה מעבר לקווים אלה ומפריצה בהם. יש לנסות להחזיר את הגרעונות ההידרולוגיים שהצטברו בשנות הקיום של מדינת ישראל.
7. הוועדה ממליצה לבחון בחינה מדעית מעמיקה את ה"קווים האדומים" שנקבעו בשעתם על-ידי ההידרולוגים, וכן לבחון את התקנה שנקבעה לפני 12 שנים באשר לקו התחתון האפשרי להורדת מפלס הכינרת.
8. הוועדה דורשת משר החקלאות להסדיר את דרכי העבודה, שיתוף הפעולה והקשר האדמיניסטרטיבי בין שלוש זרועות משק המים הגדולים: נציבות המים, "מקורות" ותה"ל, ותפקידיהם.
9. על-מנת למנוע חוסר בהירות וסתירות בנתונים על כמויות המים המופקות, המסופקות והמוקצבות ועל מצב מקורות המים, הוועדה ממליצה לאחד את כל המידע של זרועות משק המים במרכז מידע אחד, הפתוח לכל העוסקים בניהול משק המים וחקר המים.
10. הוועדה קוראת למנוע את זיהומם של מקורות המים, ותובעת מהשר לאיכות הסביבה ומנציב המים להפעיל את סמכויותיהם, ולחייב את כל האחראים לגורמי זיהום להפסיק לאלתר חשיפת מקורות המים לחדירת מים מזוהמים.
11. כדי להתגבר על המצוקה הכלכלית של משק המים, הנובעת מהמחיר הנמוך של המים, וכדי להבטיח שימוש כלכלי של משאבי המים המדולדלים, הוועדה ממליצה לקבוע

- תוכנית הדרגתית (למספר שנים) של העלאת מחירי המים השפירים לצריכה ביתית ותעשייתית, עד למחירם הריאלי. סבסוד המים לחקלאות בלבד יימשך. עם הפעלת מתקני טיהור מי הביוב, ירד בהדרגה הסבסוד, ויבוטל כליל לאחר הפעלתם של כל מתקני הטיהור".
12. הוועדה קובעת כי יש לחפש את הדרכים לסיוע ולמתן תמיכה לחקלאות, הממלאת גם תפקיד חשוב ביעדים הלאומיים של ישראל, במגמה לאפשר לחקלאים להתפרנס בכבוד".
13. הוועדה קוראת לציבור המשתמשים בעיר בחקלאות ובתעשייה לנהוג חיסכון במים.
14. הוועדה ממליצה לשקול הגבלת מים (עד למינימום) למדשאות העירוניות והגנים הציבוריים, ולהנהיג בסקטור העירוני חיסכון במים ושימוש מרבי באביזרים חוסכי מים, תוך הגברת החינוך וההסברה לציבור.
15. הוועדה ממליצה, כי גורמים מקצועיים לתכנון גנים עירוניים יפתחו תכניות הדרגה ל"גינון מדברי", בכדי להחליף בהדרגה את סגנון הגינון הציבורי הקיים בישראל לסוג חסכוני יותר במים.
16. הוועדה דורשת להבטיח מי שתייה לאזרחים בכמות הנדרשת ובאיכות הנקבעת על-ידי משרד הבריאות, זאת על-ידי הפניית המים השפירים ממגזרים אחרים למגזר העירוני והביתי, ומבחינה איכותית על-ידי התקנת מערכות טיפול וסינון של מים בכניסה לשל שטח עירוני.
17. הוועדה ממליצה לפתח פיתוח מואץ, בהתחשב בשיקולים כלכליים ריאליים וערך המים, את מקורות המים אשר עדיין ניתנים לניצול (מים שוליים, מי שטפונות, מים מליחים, התפלה, מקורות מים מקומיים ובעיקר מי קולחין).
18. הוועדה ממליצה לטהר, להשיב ולסלק את כל או מרבית מי הביוב העירוניים, על-מנת להימנע מזיהום מקורות המים וזיהום הסביבה. את מי הביוב האלה, לאחר הטיפול בהם, יש להפנות לשימוש בחקלאות.
19. הוועדה מחייבת להפנות את מי הקולחין לשימוש חקלאי במקום המים השפירים אשר יועדו למי שתייה, כך שסך כל המים למגזר החקלאי יורכבו מב-50 אחוזים מי קולחין מטוהרים, ומכ-50 אחוזים מים שפירים, ותתאפשר שמירת מחיר מים לחקלאי. הוועדה שמעה בדאגה עמוקה על הקיצוץ במים לחקלאות, דבר שיביא לצמצום בשטחי החקלאות ויפגע בחקלאים. הוועדה ממליצה בפני משרד החקלאות להכין בשיתוף הגורמים השונים במגזר החקלאי, תכנית חקלאית חדשה המתבססת כל אומדנים של כמות המים הריאלית שתעמוד לרשות החקלאות. התכנית תקבע את היערכות החקלאות ופיתוחה לשימוש בשיטות השקיה חדישות, ומעבר לגידולים חקלאיים בעלי ערך תפוקה שולי גבוה.
20. הוועדה ממליצה, כי שר החקלאות ושר הפנים יפעלו לשינוי חוק המים וחוק הביוב להתאימם לעידן שנות האלפיים; להסדיר בחוק הרשויות המקומיות את נושא המשק הסגור של מים עירוניים וביוב, להתקין תקנות לגבי המים והביוב בהתייחס לחוק התכנון והבנייה (הכנת תכניות, דרכי הגשה, אישור וערעור).
21. הוועדה מתריעה על המצב הקשה בו נמצאת חברת "מקורות", ועל כך כי אין לממשלה הסכם מסודר עם חברת "מקורות" באשר להתחשבות עמה. הוועדה מביעה דאגה ממצבה של חברת "מקורות", הן בתחום הציוד העומד לרשותה והן בתחום פיתוח כלים

חדשים, וממליצה על קביעת תכנית לחידוש הציוד והכלים העומדים לרשות חברת "מקורות". כדי לאפשר לה למלא את תפקידה. הוועדה ממליצה, כי כל עוד קיים סבסוד של הממשלה במחירי המים, יש להגיע לחוזה משפטי מסודר בין הממשלה ל"מקורות", שיגדיר את שיטת חישוב הסבסוד ורמת ההוצאות ל"מקורות", החובות והזכויות של כל צד. הוועדה ממליצה לבחון את ריכוז התפקידים ומתן האחריות לחברת "מקורות": לאספקת המים, לאיכות המים המסופקים ליושבים, לטיהור מי הקולחין ורמתם השניונית והשלישונית.

22. במסגרת ההיערכות לקליטת העלייה, הממשלה אישרה תוספת תקציב ל-1990 בסך של 90 מיליון ש"ח לנושאי מים וביוב. הוועדה קובעת כי המשך גל העלייה מחייב תוספות תקציב לפיתוח מזורז של מקורות מים חדשים, שיפור והרחבה של מערכות ההולכה הקיימות, פיתוח מפעלי אספקה של מים לאתרים חדשים שיפותחו במענה לצורכי הגידול באוכלוסייה, פיתוח ואימוץ של טכנולוגיות מתקדמות לייצור מים".
23. הוועדה ממליצה להיערך בשנים הבאות (בין 5 ל-10 שנים) למאמץ ארגוני וכספי כדי לטפל בנושא ניצול מלא של מי הקולחין. יש לקבוע את הארגון הפורמלי ונוהלי העבודה הנדרשים לשם טיהור וסילוק מי הביוב. יש לקבוע את חלוקת העלות בין הסקטורים וקביעת התמורה עבור הקולחין.
24. תכנית האב לפיתוח משק המים לטווח הארוך הינה בעלת השלכות רחבות על פיתוח משק המדינה, קליטת עלייה ופיתוח עירוני ותעשייתי בנוסף להשלכות על עתיד החקלאות. הוועדה בדעה שאין להגביל את הדיון על תכנית האב לטווח הארוך לפיתוח משק המים והביוב במסגרת נציבות המים ומשרד החקלאות בלבד, וחיוני שתכנית האב תיבדק על-ידי מומחים שונים מתוך הממשלה ומחוצה לה, ותאושר בצורה מחייבת בסופו של דבר על-ידי הממשלה כולה. אי לכך ממליצה הוועדה בפני הממשלה כל הקמת ועדה ממלכתית, שתבחן את תכנית האב לפיתוח משק המים, שהגישה תה"ל בשנת 1988, ועם העדכונים של נציב המים, ובהתחשב בגידול האוכלוסייה בעקבות העלייה המגיעה לארץ, ותמליץ על תכנית-אב לפיתוח משק המים והביוב לטווח הארוך. באשר לשיקום מידי של משק המים, הוועדה פונה לשר החקלאות להביא תוך 3 חודשים תכנית שיקום מפורטת לוועדת השרים לענייני כלכלה לשם אישור וביצוע.
25. הוועדה מציינת את ריבוי הגורמים העוסקים בנושא המים והביוב, וקיום חוסר השיתוף והתיאום בין משרדי הממשלה השונים. ועדת הכלכלה התרשמה, כי גורמים רבים עוסקים בנושא המים והביוב וכי קיים חוסר שיתוף ותיאום בין משרדי הממשלה והגורמים המקצועיים השונים. הוועדה ממליצה להטיל על הוועדה הממשלתית לבחון ולהציע מבנה למשק המים, כולל מים מושבים, שיותאם לצרכי מדינת ישראל בעתיד."

3. מסקנות של ועדת משנה להתפלת מים של ועדת הכספים, שפורסמו ב-17

במארס 1992

ביום כ"א חשוון תשנ"ב - 29 באוקטובר 1991, בחרה ועדת הכספים ועדת משנה להתפלת מים בהרכב של חברי-הכנסת: גרשון שפט יו"ר, יגאל הורוביץ ועדנה סולודר.

הוועדה קיימה ישיבות קבועות, כולל סיור במתקני התפלה. הופיעו בפני הוועדה הגופים הבאים: נציבות המים, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד האנרגיה, המשרד לאיכות הסביבה, חברת החשמל, המרכז לשלטון מקומי, משקיעים פוטנציאלים, "הנדסת התפלה", מומחים להתפלת מים ומומחים לבעיות כלליות של מים.

מאזן המים הרב-שנתי של מדינת ישראל, כולל שנים גשומות, כמו שנה זו, ושנים שחונות, אינו יכול לספק את צרכיה של המדינה לטווח בינוני ובוודאי לא לטווח רחוק. גידול האוכלוסייה והעלאת רמתה מחייבים תוספת של כ-30 עד 50 מיליון קוב מים בשנה למגזר העירוני והתעשייתי בלבד.

טיהור האקוויפרים לאורך החוף ממים מליחים יחייב החדרת מים שפירים ואי-שאיבה ממקורות אלו לתקופה של עשר שנים.

הפתרונות להשבת מים, טיהור מי-ביוב, משק מים עירוני סגור כפי שמציעה גם הצעת חוק של הממשלה, עצירת מי-שטפונות ואיגום, עונה רק על חלק מן הצרכים בגבולות של 300 מיליון קוב. פתרונות אלה ידרשו השקעות רבות אשר צריכות לבוא בעיקר ממקורות של כספי ציבור.

החקלאות הצטמצמה במידה ניכרת בשנים האחרונות וכמות המים השפירים שסופקה לה הופחתה ב-400 מיליון קוב.

לפי הערכת הגורמים השונים, וביניהם נציבות המים, דרושים לנו כ-250 מיליון קוב נוספים לשנה לשנים הבאות. הוועדה סבורה שהפתרון היעיל, הטוב והזול ביותר למלא את החוסר הצפוי במים הוא להתפיל מי-ים ומים מליחים.

מתקני ההתפלה יוקמו לאורך חוף הים התיכון, מקום בו יושבים שני שלישים של האוכלוסייה בארץ וישמשו את צרכיה. מחיר המים המותפלים בראש הצינור לא יעלה על 65 עד 70 סנט לקוב מים, אבל ניסיון ישראלי של התפלה ופיתוח מואץ של ענף זה יוכל בעתיד אף להוזיל את המחיר הנ"ל. יש סיכויים לכך שאם יימצאו הכספים המתאימים למחקר ופיתוח, המחיר יוזל.

מומלץ להקים תחנות התפלה עצמאיות ולא כחלק מתחנות כוח של חברת החשמל, וזאת למדנו מפי נציגיה של חברת חשמל.

הוועדה שמה את הדגש על יוזמה פרטית ועל אפשריות של השקעה של יזמים שונים אשר חלקם גם באו לפני הוועדה וחלק מהצעותיהם נמצא בנציבות המים. יזמים אלה יקימו את תחנות ההתפלה וימכרו את המים בחוזים לטווח ארוך בערבותה של הממשלה לקניית המים. דהיינו, אותם יזמים יעמדו ישירות מול העיריות, וימכרו להם את המים. השקעות אלו לא יכבידו על תקציב המדינה בכל צורה שהיא.

הוועדה ממליצה לעשות ניסיון ראשון של התפלה מעין זה ברצועת עזה, מקום שבעיית המים מחריפה והולכת משנה לשנה - הדיונים נמצאים כיום במשרד הביטחון ואנו מקווים שאמנם תהיה החלטה חיובית - וכן באזור חיפה ששם הבעיה חריפה ביותר.

לאור ניסיונות במקומות אלה יידונו תכניות התפלה נוספות לאורך החוף. אם תהיה החלטה חיובית של הממשלה היום, התחנה הראשונה תוכל לפעול רק בעוד שלוש שנים. תקופת ההקמה, המבחן וכל הדברים הקשורים לכך אורכים בין שנתיים לשלוש.

הוועדה לא נכנסה לפרטי ההתפלה ולשיטות השונות אשר קיימות ואשר חברות ישראליות מייצאות אותן בהצלחה לחוץ-לארץ, כי השיטות הללו הן שיטות רבות. לפחות ארבע-חמש שיטות הוצגו בפנינו על-ידי מומחים בארץ ומחוץ-לארץ, וחשוב מאוד שצוות מומחים הוא שייקבע את שיטות ההתפלה וכמובן שבהתאם לכך ייקבע המחיר.

הוועדה רואה התפלת מי-ים פרויקט לאומי חשוב ביותר, העונה על בעיות יסוד של משק המדינה ואשר יכול לשמש מקור תעסוקה למאות מהנדסים, כולל עולים חדשים.

4. המלצות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שפורסמו בתחילת ינואר 2000

1. ריכוז סמכויות בידי גוף אחד : על המשרדים המעורבים לבחון אפשרות הקמת גוף אחד אשר ירכז בידיו את כל הסמכויות הנוגעות למשק המים בישראל, ואשר יקבע מדיניות ארוכת טווח בנושא משק המים, על-פיה יפעלו כל המשרדים הכפופים לו.
2. התפלת מים : על המשרדים השונים להתחיל באופן מיידי בהכנת תכנית להקמת מתקנים להתפלת מים בישראל, ולצאת בהקדם האפשרי במכרז לביצוע התכנית.
3. פעולות הסברה : הוועדה ממליצה לנקוט במדיניות הסברה להגברת המודעות לחיסכון במים : לשימוש בבתים, בגינות, במפעלים ובחקלאות.
4. מי ביוב : על המשרדים המעורבים לבדוק אפשרויות של הפיכת מי ביוב למים באיכות של מי שתייה, באמצעות טכנולוגיות חדשות המאפשרות זאת בעלויות סבירות; וזאת במקום להמשיך ולמחזר מי ביוב באיכותם הקיימת כיום.
5. כמו כן, על המשרד לאיכות הסביבה להמשיך בפעילות הפיקוח, האכיפה והענישה בתחום הביוב, ברשויות השונות ובאזורי התעשייה.
6. איטום מזבלות : על המשרד לאיכות הסביבה לבחון אפשרויות של איטום המזבלות ברחבי הארץ למניעת חדירת מי גשמים והמשך זיהום המים.
7. האמת פני המים במקורות המים התת-קרקעיים : על המשרדים המעורבים לבחון אפשרות של הרמת פני המים במקורות המים התת-קרקעיים ואגירה של מים כדי לאפשר אגירה של מים בים שנים גשומות לשנים שחונות.
8. שאיבת מים : יש לפתח מערכות שאיבת מים שישמרו על איכות המים באקוויפרים וישפרו את האיכות בהדרגה בחלקים שכבר הזדהמו.
9. על המשרדים המעורבים לתמוך בהכשרת כוח במקצועות המים והקרקע במערכת האקדמית ובמרכזי המידע, ולהקציב תקציבים למחקר ופיתוח בנושא המים בישראל.