



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

התפלת מים בישראל החלטות ממשלה בין השנים 1997-2008

מוגש לחה"כ אופיר פז-פינס

י' טבת תשס"ט

12 ינואר 2009

כתיבה: פלורה קוד דבידוביץ'

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

רקע

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ אופיר פז-פינס ועניינו החלטות הממשלה בשנים 1997–2008 בכל הקשור להתפלת מים ויישומן על-ידי הגורמים הרלוונטיים.

עקב מצב החירום במשק המים שהוכרז בשנת 1999 קבעה ממשלת ישראל, **בהחלטה מס' 4895**¹, כי יש להיערך להתפלת מי ים.² ארבע שנים מאוחר יותר, באפריל 2003, קבעה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה כי עד שנת 2004 יוקמו שבעה מתקני התפלה ויסופקו 315 מיליון מטר קוב (להלן: מלמ"ק) מים מותפלים בשנה.³ **בדוח מבקר המדינה 56ב, לשנת 2005**⁴, **נקבע כי בפועל לא התממשו החלטות הממשלה בדבר הגדלת היצע המים**. עד היום הוקמו שני מתקני התפלה⁵ בלבד – באשקלון ובפלמחים – והם מספקים למערכת המים הארצית כ-140 מלמ"ק מי ים מותפלים בשנה.⁶

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה בישיבתה ב-28 ביולי 2008 כי תוקם **ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת ניהול משק המים בישראל** כדי לעמוד על הסיבות שהובילו למשבר המים שישראל נתונה בו ולבחון את התפקוד של משרדי הממשלה ושל גופים רלוונטיים אחרים בהקשר זה.⁷ מינוי הוועדה והרכבה פורסמו ב-14 באוגוסט 2008.

¹ **החלטת הממשלה מס' 4895**, 7 במרס 1999.

² מטרתו של תהליך ההתפלה הוא הפחתת כמות המלחים במים. טכנולוגיית ההתפלה מרחיקה מלחים משני סוגי תמיסות: מים מליחים, שריכוז המלחים בהם אינו יותר מ-10,000 מ"ג לליטר מים, ומי ים, שריכוז המלחים בהם הוא עד כ-40,000 מ"ג לליטר מים. התפלת מים משפרת את איכות המים והופכת אותם לראויים לשתיה. עלות התפלת מטר מעוקב מים היא 2.6–3.1 ש"ח. מתוך אתר האינטרנט של משרד התשתיות הלאומיות, <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/Water/Desalination>, כניסה: 30 בדצמבר 2008.

³ כמות מי הים המותפלים כיום היא כמעט שוות ערך לגידול בצריכה הביתית בתקופה זו, המוערכת בכ-114 מלמ"ק מים בשנה.

⁴ מאז שנת 2005 – מועד פרסום דוח מבקר המדינה 56ב - התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושא מדיניות התפלת מי ים. **בהחלטת הממשלה מס' 1882**, שהתקבלה ב-1 ביולי 2007, נקבע כי היקף המים המותפלים יהיה 505 מלמ"ק מים בשנה (להלן: מלמ"ק) לא יאוחר משנת 2013. ב-1 ביוני 2008 אישרה הממשלה את תוכנית החירום של משרד התשתיות הלאומיות להתמודדות עם המשבר במשק המים וקבעה כי לא יאוחר משנת 2020 יהיה ההיקף הכולל של מי ים מותפלים 750 מלמ"ק לפחות. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי 95 מלמ"ק מים נוספים על הכמות הקבועה עד שנת 2013 (505 מלמ"ק) יסופקו בהקדם האפשרי.

⁵ מתקן התפלה הוא מתקן תשתית שהקמתו נמשכת כחמש שנים בממוצע. עלות הקמת מתקן המספק 100 מלמ"ק מים לשנה היא כ-1.5 מיליארד ש"ח, ונוסף עליה נדרשות השקעות רחבות היקף לחיבור המתקן למערכת הארצית. בשל הוצאה הגדולה החלטה בדבר הקמת מתקן התפלה מגובה בהחלטת הממשלה.

⁶ במערכת המים הארצית נכללים רוב מאגרי המים במדינת ישראל, המקושרים ביניהם במערכת הולכה ואספקה ארצית. בהיצע המים הטבעיים במערכת הארצית נכללים גם מי ההעשרה הטבעית (מילוי חוזר של מקורות המים בניכוי איבוד טבעי מהמערכות, כגון זרימת מים לים). הממוצע הרב-שנתי של ההעשרה הטבעית (לפני איבוד) הוא 1,429 מלמ"ק מים לשנה. יש לציין כי ב-16 השנים האחרונות נצפית ירידה של ממש בממוצע כמויות ההעשרה הטבעית. **החברה הממשלתית "מקורות"**, הפועלת באחריות המשרד לתשתיות לאומיות ומשרד האוצר, מספקת כ-70% מכלל המים המסופקים וכ-80% מכלל מי השתייה בישראל. בשנת 2007 סיפקה החברה כ-1,100 מלמ"ק מים שפירים (מים הראויים לשימוש גם כמי שתייה), כ-120 מלמ"ק מים מליחים (מי תהום שמליחותם גבוהה מזו של מי שתייה אך נמוכה מזו של מי ים) וכ-230 מלמ"ק מי קולחין (מי שופכין מטוהרים).

⁷ הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 240, 28 ביולי 2008.



החלטות הממשלה בנושא התפלת מי ים

בשנים 1997–2008 קיבלה הממשלה סדרת החלטות בנושא מדיניות התפלת מי ים. להלן סקירת ההחלטות המרכזיות ואופן יישומן:⁸

החלטת הממשלה	תאריך ההחלטה	עיקרי ההחלטה	אופן יישום ההחלטה
החלטה מס' 4895	7 במרס 1999	קידום היערכות המשק להתפלת מי ים.	יוני 2001: פרסום מכרז להכנת תמ"א ⁹ להתפלת מי ים על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. ביולי 2004 אישרה הממשלה תמ"א חלקית לאתרים להתפלת מי ים. ¹⁰
החלטה מס' 2117	3 באוגוסט 2000	פרסום מכרז עד 1 בספטמבר 2000 להקמת מתקן התפלה במישור החוף הדרומי בהיקף 50 מלמ"ק. ¹¹	המכרז להקמת מתקן אשקלון פורסם ביולי 2000. ¹²
החלטה מס' 115	18 באפריל 2001	1. הקמת מפעלים להתפלת מי ים בתפוקה כוללת עד 200 מלמ"ק עד שנת 2004; ¹³ 2. הקמת מתקן התפלה באשדוד בהיקף 45 מלמ"ק עד 31 במרס 2003.	1. כ-140 מלמ"ק מי ים מותפלים בשנה במתקני התפלה באשקלון ובפלמחים. 2. ההחלטה לא יושמה. פרסום המכרז להקמת מתקן התפלה באשדוד צפוי בפברואר 2009.

⁸ פירוט החלטות הממשלה בדבר התפלת מי ים ראו בנספח למסמך זה.

⁹ תכנית מתאר ארצית.

¹⁰ בתמ"א 2/ב34 נקבעו בין השאר אתרים אלה להקמת מתקני התפלה: אשקלון, אשדוד, פלמחים, אזור השפד"ן, מפרץ חיפה, שומרת ותחנת הכוח בחדרה. דוח מבקר המדינה 56, לשנת 2005.

¹¹ על-פי החלטה מס' 2117 יהיה אפשר להרחיב את היקף ההתפלה במתקן זה ב-50 מלמ"ק נוספים.

¹² מר אברהם טנא, מנהל אגף התפלה, הרשות הממשלתית למים ולביוב, מכתב, 1 בפברואר 2009.

¹³ על-פי החלטה זו, תיעשה ההתפלה בשלושה אתרים גדולים, שסך תפוקתם עד כ-150 מלמ"ק מים. את תפוקת המתקנים יהיה אפשר להרחיב במידת הצורך. לשם השגת יתרת הכמות יוקמו מתקני התפלה פרטיים, קטנים יותר, שיפיקו יחד עד 65 מלמ"ק מים בשנה.



1. עדיין אין אפשרות להפיק 400 מלמ"ק בשנה. 2. ניסיון ההתקשרות עם שלוש חברות פרטיות להקמת מתקני התפלה קטנים לא עלה יפה. ¹⁵ 3. המכרז להקמת מתקן התפלה בחדרה פורסם בינואר 2002. עקב שינויים פורסמו מכרזים נוספים בדצמבר 2004 ובינואר 2005. ¹⁶ התחלת הפקת מים מותפלים במתקן חדרה צפויה באוקטובר 2009.	1. הגדלת היקף ההתפלה ל-400 מלמ"ק; ¹⁴ 2. בחירת הזוכים במכרזי ההתפלה למתקנים קטנים (עד 65 מלמ"ק מים) עד יוני 2002 ותחילת הפקה עד סוף שנת 2004; 3. הפקת מים באזור חדרה בהיקף 100 מלמ"ק עד שנת 2004.	4 באפריל 2002	החלטה מס' 1682
--	---	---------------	----------------

אופן יישום ההחלטה	עיקרי ההחלטה	תאריך ההחלטה	החלטת הממשלה
אין נתונים מספיקים כדי להעריך את אופן יישום ההחלטה.	צמצום היקף ההתפלה ל-365 מלמ"ק מים בשנה.	27 באוקטובר 2002	החלטה מס' 2630
אין נתונים מספיקים כדי להעריך את אופן יישום ההחלטה.	דחיית התפלת 50 מלמ"ק מי ים ¹⁷ וקביעת היקף התפלה של 315 מלמ"ק מים.	1 במאי 2003	החלטה מס' 229
אין נתונים מספיקים כדי להעריך את אופן יישום ההחלטה.	לא יוקמו מתקני התפלה פרט לאלה: אשקלון, פלמחים, חדרה, שומרת ואשדוד. ¹⁸	12 בספטמבר 2006	החלטה מס' 451
על-פי חוות הדעת של הרשות הממשלתית למים ולביוב משנת 2007, עד שנת 2012 יש להגדיל את היקף ההתפלה ל-505 מלמ"ק בשנה.	ביטול המגבלות בדבר הקמת מתקני ההתפלה בהחלטה מס' 451 לעיל; הצגת מתווה להגדלת היצע המים בהתפלת מי ים.	20 במאי 2007	החלטה מס' 1677
אם תושלם הקמת מתקני ההתפלה כמתוכנן, צפוי כי היעד יושג.	הגדלת היקף התפלת מי הים ל-505 מלמ"ק בשנה עד שנת 2013.	1 ביולי 2007	החלטה מס' 1882
יהיה אפשר להעריך את יישום החלטה זו בעתיד.	ייצור 750 מלמ"ק מי ים מותפלים לשנה עד שנת 2020; הפקת 95 מלמ"ק מי ים	1 ביוני 2008	החלטה

¹⁴ על-פי החלטה זו הרחבת כמות המים המותפלים תושג בין השאר באמצעות הרחבת מתקן ההתפלה באשקלון כך שיפיק 100 מלמ"ק מים בשנה.

¹⁵ הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 249, 28 ביולי 2008.

¹⁶ דוח מבקר המדינה 56, לשנת 2005; מר אברהם טנא, מנהל אגף התפלה, הרשות הממשלתית למים ולביוב, מכתב, 9 בינואר 2009.

¹⁷ על-פי החלטה זו יופקו 50 מלמ"ק מים במפעלים להשבת קולחין שיפותחו לשם כך.

¹⁸ בתקופה שבה התקבלה החלטה זו פעל מתקן ההתפלה באשקלון בתפוקה של 100 מלמ"ק; מתקן ההתפלה בפלמחים היה בתהליכי הקמה; מתקן ההתפלה בחדרה היה בשלבי מכרז ומתקני ההתפלה בשומרת ובאשדוד היו בשלבי תכנון. יש לציין כי הקמת מתקן ההתפלה בשומרת בוטלה כיוון שהזכיינים לא הצליחו לעמוד בתנאי ההסכם.



	מותפלים נוסף על 505 מלמ"ק שנקבעו לעיל בהקדם האפשרי. ¹⁹		מס' 3533
--	---	--	----------

מתקנים להתפלת מי ים הפועלים כיום

תחילת אספקה	כמות מים שנתית (מלמ"ש)	שם הזכיון	מקום המתקן
אוגוסט 2005	108 מלמ"ק (צפוי כי עד שנת 2010 יספק 123 מלמ"ק) ²¹	VID ²⁰	אשקלון
יוני 2007	30 מלמ"ק ²³ (צפוי כי עד סוף שנת 2010 יספק 45 מלמ"ק)	Via Maris ²²	פלמחים

מתקנים להתפלת מי ים שעתידיים לקום

צפי לתחילת אספקה	כמות מים שנתית	שלב הביצוע	שם הזכיון	מקום המתקן
אוקטובר 2009	100 מלמ"ק (צפוי כי עד סוף שנת 2010 יספק 127 מלמ"ק)	הקמה	HD2ID ²⁴	חדרה
2013	100 מלמ"ק	לקראת מכרז בפברואר 2009	"מקורות ייזום"	אשדוד
2012	150 מלמ"ק (צפוי כי מאוחר יותר צפוי תגדל)	לקראת מכרז בינואר	עדיין לא	שורק

¹⁹ במסגרת יעדי תוכנית החירום של משרד התשתיות הלאומיות צפוי כי עד שנת 2013 תושג יכולת התפלת 600 מלמ"ק מים בשנה ועד שנת 2020 תושג יכולת התפלת 150 מלמ"ק מים נוספים בשנה.

²⁰ המתקן הוקם במסגרת הסכם B.O.T (Build Operate Transfer): במסגרת השותפות בין המגזר הפרטי ובין המגזר הציבורי, שיטה זו היא התקשרות חוזית בין הממשלה ובין יזמים פרטיים. היזמים מקימים מפעל, מפעילים אותו ומוכרים את תוצרתו או את שירותיו לממשלה במחיר מוסכם מראש בתקופת החוזה. בתום תקופת החוזה המפעל עובר לבעלות הממשלה. על-פי ההסכם עם חברת VID, שזכתה במכרז להקמת מתקן אשקלון, בתום 25 שנה יועבר המתקן לרשות המדינה. מאתר האינטרנט של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, <http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPProjects/PPPProjectsList/hatpala/HatpalaAshkelon>, כניסה: 16 ביולי 2008.

²¹ המתקן עובד בשיטת האוסמוזה ההפוכה. בתהליך זה נדחסים מים מלוחים דרך ממברנות, קרומים המאפשרים מעבר מים בלבד ומונעים מעבר מלחים.

²² מתקן ההתפלה בפלמחים הוקם בשיטת ייזום פרויקט B.O.O (Build Own Operate): שיטת התקשרות חוזית של הממשלה עם יזמים פרטיים שבמסגרתה היזמים מקימים מפעל, מפעילים אותו ומוכרים את תוצרתו או את שירותיו לממשלה במחיר מוסכם מראש במשך תקופת החוזה; בתום תקופת החוזה המפעל נשאר בבעלות היזמים. מאתר האינטרנט של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, <http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPProjects/PPPProjectsList/hatpala/HatpalaAshkelon>, כניסה: 16 ביולי 2008.

²³ אפשר להגדיל את תפוקת מתקן זה עד 60-70 מלמ"ק מים בשנה. יצוין כי גם הוא עובד בשיטת האוסמוזה ההפוכה.

²⁴ מתקן ההתפלה בחדרה מוקם בשיטת ייזום פרויקט B.O.T לתקופה של 25 שנים. המכרז להקמתו פורסם בינואר 2005, לאחר תיקונים שעברו הצעות המכרז הקודמות להקמתו. הקמת המתקן החלה ביוני 2007. מר אברהם טנא, מנהל אגף התפלה, הרשות הממשלתית למים וביוב, מכתב, 9 בינואר 2009.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

	תפוקתו ל-300 מלמ"ק	2009	נבחר	
--	--------------------	------	------	--

* מר אברהם טנא, מנהל אגף התפלה, הרשות הממשלתית למים ולביוב, מכתב, 9 בינואר 2009; משרד התשתיות הלאומיות, <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/Water/Desalination/>, כניסה: 30 בדצמבר 2008.

מהרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: רשות המים) נמסר כי עד שנת 2040 צופים יכולת הפקה של יותר ממיליארד מטרים מעוקבים (להלן: מ"ק) מים מותפלים בשנה, ובשנת 2050 תוגדל הכמות ל-1.55 מיליארד מ"ק מים מותפלים בשנה. עם זאת, על-פי תחזיות רשות המים לא יידרשו במשק יותר מ-600 מלמ"ק מים מותפלים בשנה.²⁵

מצב יישום החלטות הממשלה בנושא התפלת מים על-פי דוחות מבקר המדינה ומסקנות ועדות חקירה שונות

בעבר נגרמו ליקויים במשק המים מניהול לא תקין של המערכות, ואילו כיום המשבר נגרם בעיקר בשל אי-מימוש החלטות הממשלה.²⁶ כבר בשנת 1966 התריע מבקר המדינה על שאיבת יתר בחלק ממקורות המים. עם זאת, **ועדת החקירה הפרלמנטרית בראשות חה"כ דוד מגן**, שהגישה את המלצותיה²⁷ בשנת 2002, קבעה כי למרות המודעות להידלדלות מקורות המים נמשכה שאיבת היתר לאורך השנים, חלה החמרה נוספת במצב המאגרים וגדלה סכנת זיהום מקורות המים. מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית בראשות חה"כ דוד מגן מצביעות על כך שהסיבה המרכזית למשבר המים היא ליקויים במערכת קבלת ההחלטות של הגורמים הרלוונטיים, אשר אפשרה שאיבת יתר מתמשכת מהמאגרים מאז שנות ה-60 של המאה ה-20.²⁸ ועדת חקירה זו קבעה גם כי לא יושמו מסקנות **הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל, בראשות שאול ארלוזורוב**, שהוגשו בשנת 1997.²⁹

בדוח מבקר המדינה 56ב, לשנת 2005, בפרק שעניינו התפלת מי ים, ציין מבקר המדינה כי לפי החלטות הממשלה היו אמורים לקום עד סוף שנת 2004 שבעה מתקני התפלה, אך בפועל לא התממשו החלטות הממשלה בדבר הגדלת היצע המים. בביקורת נמצא כי משרד האוצר, נציבות המים ומשרד התשתיות הלאומיות התנהלו באטיות ולא הוציאו לפועל את החלטות הממשלה. מבקר המדינה ציין בדוח כי העיכובים בפרסום המכרז להקמת מתקן התפלה בחדרה גרמו לפיגור בלוח הזמנים להקמת מתקני

²⁵ מר מיקי זיידה, ממונה תכנון אסטרטגי, אגף התכנון של הרשות הלאומית למים ולביוב, מכתב, 4 בינואר 2009.
²⁶ מר שמעון טל, נציב המים בשנים 2000–2006, פגישה, 22 ביוני 2008.

²⁷ בין המלצות **ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים בראשות חה"כ דוד מגן**: הנהגת רפורמה ארגונית במשק שעיקרה צמצום המעורבות המינהלית של הממשלה בהקצאת המים והפיכת נציבות המים לרשות עצמאית ומקצועית; האחדת התקנות וחקיקת המשנה במסגרת חקיקה ראשית; הגברת מודעות הציבור לצורך בחיסכון במים; שינוי מבנה החברה הממשלתית "מקורות"; גיבוש תוכנית-אב למשק המים לתקופה שעד שנת 2040; הגדלת היקף ייצור המים; קידום עתודה מקצועית ומחקר בתחום המים.

²⁸ דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים, כתבה ד"ר שילה הטיס-רולף, יוני 2002.

²⁹ בין המלצות ועדת-ארלוזורוב: הגדלת היקף השימוש במי קולחין ובמים מליחים מטהורים בחקלאות; שיפור הניהול ההידרולוגי על-ידי שימוש במערכת כלכלית ולא במערכת אדמיניסטרטיבית כגורם המקצה; שימוש בכלים כלכליים כדי להביא להסטה של מים שפירים מהחקלאות לעיר וסיוע לחקלאים שייפגעו ממהלך זה; הגדלת תעריפי המים לחקלאות ב-80% על פני כמה שנים, בהנחה שההתייקרות תביא לחיסכון במים השפירים שהחקלאות צורכת. הוועדה עסקה גם בשינויים במשק המים כדי להקטין את הריכוזיות בו, ובהסדרת מעמדם של הגופים העוסקים בהפקת מים, באספקתם, בטיפול בהם או בהשבתם.



ההתפלה ולפגיעה ביעדים שהציבה הממשלה. עוד ציין מבקר המדינה כי תקני איכות המים המותפלים
לא גובשו במועדם.³⁰

³⁰ דוח מבקר המדינה מס' 56 ב, לשנת 2005.



עיקרי הביקורת של גופים שונים בנושא התפלת מים בישראל

- **אומנם בהחלטת הממשלה מס' 1682**, שהתקבלה בשנת 2002, נקבע כי עד שנת 2004 יותפלו בישראל 400 מלמ"ק מים, אך כמות זו קוצצה ב-50 מלמ"ק **בהחלטת הממשלה מס' 229**, שהתקבלה במאי 2003, עקב המשקעים הרבים בחורף 2002–2003 ותמיכת משרד האוצר בקיצוץ, ולמרות התנגדותה של נציבות המים לצעד זה. בדוח ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים בראשות חה"כ דוד מגן נקבע כי משרד האוצר, באמצעות אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, היה למעשה הגורם שניווט את משק המים וקידם את התנהלותו על-פי אמות מידה כלכליות. גישתו גרמה לאיחור גדול בתוכנית הקמת מתקנים להתפלת מי ים בהיקפים נחוצים.³¹
- בינואר 2002 קרא אגף התכנון של נציבות המים דאז לממשלה להגיע לכושר התפלה של כ-500 מלמ"ק עד שנת 2010,³² ולהגדיל בכך את היצע המים בישראל. למרות זאת החליטה הממשלה, באפריל 2002, לאשר פרויקטים להתפלה בהיקף 400 מלמ"ק בלבד עד שנת 2005.³³
- בדוח מבקר המדינה 56ב, לשנת 2005, צוין כי ניסיונות הממשלה להתקשר עם שלוש חברות פרטיות להקמת מתקני התפלה קטנים לא צלחו. בין הסיבות לכך: חוסר יכולת להקים את מתקני ההתפלה, הנובע מהיערכות לקויה של משרד התשתיות הלאומיות, של משרד האוצר ושל נציבות המים,³⁴ וחוסר יכולת הזכיינים לעמוד בתנאי ההסכם. לדוגמה, תוכנן כי מתקן ההתפלה שהיה אמור לקום בקיבוץ שומרת יספק 30 מלמ"ק מים מותפלים בשנה. העובדה שהזכיינים לא הצליחו לעמוד בתנאי ההסכם ולהקים את המתקן גרמה לעיכוב בלוח הזמנים והביאה לצמצום כמות המים המותפלים.
- מבקר המדינה העיר בדוח זה גם כי עקב השינויים בהחלטות המשרדים³⁵ הקובעים את המדיניות בכל הקשור לפרויקט הקמת מתקן ההתפלה בחדרה, נאלצה ועדת המכרזים לשנות את פעולתה, והוא סבור כי השינויים הרבים שנעשו מעידים על תכנון לא מגובש של הפרויקט ועל עבודת מטה לקויה של המשרדים הנוגעים בדבר. העיכוב המתמשך גרם לפיגור בלוח הזמנים להקמת מתקן ההתפלה בחדרה, לפגיעה ביעדים שהוצבו ולא-ביצוע החלטת הממשלה כי המים יסופקו לא יאוחר משנת 2004.³⁶

³¹ דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים בראשות חה"כ דוד מגן, כתבה ד"ר שילה הטיס-רולף, יוני 2002.

³² בתוכנית-האב למשק המים, שפורסמה בשנת 2002. פרטים נוספים ראו בנספח למסמך זה.

³³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על משבר המים בישראל, כתב אורי טל, 17 במרס 2008.

³⁴ דוח מבקר המדינה 56ב, לשנת 2005.

³⁵ בין המשרדים משרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, נציבות המים ואחרים.

³⁶ דוח מבקר המדינה 56ב, לשנת 2005.



מקורות

שיחות ומכתבים

- זיידה מיקי, ממונה תכנון אסטרטגי, אגף התכנון של הרשות הלאומית למים ולביוב, מכתב, 4 בינואר 2009.
- טל שמעון, נציב נציבות המים בשנים 2006–2008, פגישה, 22 ביוני 2008.
- טנא אברהם, מנהל אגף ההתפלה, הרשות הממשלתית למים ולביוב, מכתב, 9 בינואר 2009.

החלטות הממשלה

- החלטת הממשלה מס' 1475, 24 בינואר 1997.
- החלטת הממשלה מס' 4895, 7 במרס 1999.
- החלטת הממשלה מס' 828 (כל/13), 6 בינואר 2000.
- החלטת הממשלה מס' 2117 (כל/46), 3 באוגוסט 2000.
- החלטת הממשלה מס' 115 (חכ/2), 18 באפריל 2001.
- החלטת הממשלה מס' 1682, 4 באפריל 2002.
- החלטת הממשלה מס' 2630, 27 באוקטובר 2002.
- החלטת הממשלה מס' 2665 (חכ'45), 4 בנובמבר 2002.
- החלטת הממשלה מס' 2868, 6 בינואר 2003.
- החלטת הממשלה מס' 229 (חכ/5), 1 במאי 2003.
- החלטת הממשלה מס' 451, 12 בספטמבר 2006.
- החלטת הממשלה מס' 884, 17 בדצמבר 2006.
- החלטת הממשלה מס' 1677, 20 במאי 2007.
- החלטת הממשלה מס' 1882, 1 ביולי 2007.
- החלטת הממשלה מס' 2184, 12 באוגוסט 2007.
- החלטת הממשלה מס' 2318, 26 באוגוסט 2007.
- החלטת הממשלה מס' 3533, 1 ביוני 2008.
- החלטת הממשלה מס' 4341 (חכ/165), 18 בדצמבר 2008.

מסמכי הכנסת

- דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים בראשות חה"כ דוד מגן, כתבה ד"ר שילה הטיס-רולף, יוני 2002.
- מרכז המחקר והמידע, נתונים על משבר המים בישראל, כתב אורי טל, 17 במרס 2008.
- פרוטוקול מס' 240 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 28 ביולי 2008.



אתרי אינטרנט

- אגף החשב הכללי במשרד האוצר,
<http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPProjects/PPPProjectsList/hatpala/HatpalaAshkelon>
כניסה : 16 ביולי 2008.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,
http://www1.cbs.gov.il/reader/Milon/Milon_ByTerm.html?MyID=360&OnlyFinal=0
כניסה : 4 בינואר 2009.
- הרשות הממשלתית למים ולביוב, <http://www.water.gov.il>, כניסה : 20 ביולי 2008.
- מכללת ספיר, http://sapir-cs.com/January_2007.html, כניסה : 30 בדצמבר 2008.
- משרד התשתיות הלאומיות, <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/Water/Desalination>, כניסה : 30 בדצמבר 2008.
- משרד התשתיות הלאומיות, <http://www.mni.gov.il/NR/exeres/39F17308-ADBA-4318-ADF1-05AAC603BE03.htm>, כניסה : 30 בדצמבר 2008.



נספח – פירוט החלטות הממשלה בנושא התפלת מי ים

ב-24 בינואר 1997 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1475, המנחה את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואת נציבות המים³⁷ לקבוע במסגרת תוכנית מתאר ארצית אתרים שיוקמו בהם מתקנים להתפלת מי ים. בהחלטה זו נקבע כי התוכנית תמומן מתקציב משרד התשתיות הלאומיות ומתקציב משרד הפנים. בהמשך להחלטה זאת התקבלה ב-7 במרס 1999 החלטת הממשלה מס' 4895, שבה הונחו שר האוצר ושר הפנים לקדם את הערכות המשק להתפלת מי ים.³⁸ בהחלטת הממשלה מס' 828 (כל/13), של ועדת השרים לענייני כלכלה, מ-6 בינואר 2000, נקבע כי עד 1 באפריל 2000 תגובש תוכנית³⁹ להרחבת היצע המים. בין הנושאים שנקבע כי יש לכלול בתוכנית: קידום ההכנות למכרז להתפלת מי ים שיפורסם לא יאוחר מ-1 באפריל 2000;⁴⁰ בחינת האפשרות להקים מתקני התפלה למים מליחים.⁴¹

בהחלטה מס' 2117 (כל/46) של ועדת השרים לענייני כלכלה, שהתקבלה ב-3 באוגוסט 2000, נקבע כי עד 1 בספטמבר 2000 יפורסם מכרז למימון, להקמה ולתפעול מתקן להתפלת מי ים במישור החוף הדרומי במימון הסקטור הפרטי. דובר על מתקן בעל כושר התפלה של 50 מלמ"ק מים בשנה, שיהיה אפשר להגדיל את תפוקתו ב-50 מלמ"ק מים נוספים. עוד נקבע בהחלטה זו כי נציבות המים תגבש תוכנית להפקת מים מליחים בהיקף 50 מלמ"ק לפחות בשלוש השנים הבאות.

עקב מצב החירום במשק המים נקבע בהחלטה מס' 115 (חכ/2) של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, שהתקבלה ב-18 באפריל 2001, כי יש לנקוט צעדים אלה: קידום הכנת התשתית לצורך הקמת מפעלים להתפלת מי ים בתפוקה כוללת שעד 200 מלמ"ק בהקדם האפשרי; תחילת הפקת מים מותפלים לא יאוחר משנת 2004;⁴² ייעול התהליכים הסטטוטוריים הנדרשים לאישור תוכנית המתאר הארצית (תמ"א 34) ותוכניות אחרות הקשורות להקמת מפעלי מים שיספקו את צורכי תכנון המים עד שנת 2020. נוסף על כך החליטו ראש הממשלה, שר האוצר, שר המשפטים ושר התשתיות הלאומיות, על דעת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, להטיל על חברת "מקורות", בשיתוף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד

³⁷ במסגרת יישום המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים בראשות חה"כ דוד מגן הוקמה ב-1 בינואר 2007 הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: רשות המים), שנועדה להחליף את נציבות המים ולהיות גוף מקצועי ממשלתי בעל ראייה כוללת של צורכי משק המים, שבידיו הכלים והיכולת לנהל את התחום ולפקח על הנעשה בו בצורה יעילה. סמכויות רשות המים מוקנות לה מתוקף חוק המים, התשי"ט-1959, והיא כפופה למשרד התשתיות הלאומיות. סמכויות מכמה משרדי הממשלה הועברו לידיה, והמעבר יושלם במלואו עד שנת 2010. במועצת רשות המים חברים נציגי משרדי הממשלה בדרגים בכירים, ונציגי ציבור, ובסמכותה לקבוע כללים ליישום מדיניות הממשלה בנושאי המים והביוב, ליישם את מדיניות הממשלה ולקבוע תעריפים ותקנים.

³⁸ בין הפעולות הנדרשות: קידום התכנון הכללי והמפורט של מיקום מתקני התפלה; שילוב מתקני התפלה במערכת אספקת המים; הקצאת שטחים למתקני התפלה ואישור תוכנית המתאר הארצית להתפלה.

³⁹ את התוכנית יגבש צוות שבראשו מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות ובין החברים בו נציגי משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לאיכות הסביבה.

⁴⁰ בין הפעולות הנדרשות לקראת פרסום המכרז: קביעת מקום האתר להתפלה והשתלבותו במערכת הארצית; גיבוש מסמכי מכרז B.O.T לרכישת מים מותפלים ובכלל זה ליווי הכנת מסמך על-ידי ועדת היגוי.

⁴¹ בתוכנית יכללו מיפוי מקורות המים המליחים ובחינת הכדאיות של חיבורם למערכת אספקת המים; בחינת חלופות לביצוע מתקני התפלה באמצעות מכרזים בשיטת B.O.T על-ידי גורמים פרטיים וציבוריים; אומדן עלות ביצוע הפרויקטים.

⁴² על-פי החלטת הממשלה מס' 115 (חכ/2), התפלת המים תיעשה בשלושה אתרים גדולים, שתפוקתם תהיה כ-150 מלמ"ק, ובעתיד תורחב תפוקתם. עוד נקבע כי משרד התשתיות הלאומיות יגיש לצוותים הבין-משרדיים לוח זמנים ליציאה למכרזים, שלבי הביצוע וההשלמה של הפרויקטים האמורים עד 30 במאי 2001. בראש הצוות הבין-משרדי יעמוד מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות. בין חברי הצוות: נציגי משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים, נציבות המים, מינהל מקרקעי ישראל, קרן קיימת לישראל, חברת "מקורות" ורשות החברות הממשלתיות.



התשתיות הלאומיות והמשרד לאיכות הסביבה, לפרסם מכרז⁴³ להקמת מתקן להתפלה של מי ים באזור תחנת הכוח באשדוד. בהחלטה זו נקבע כי כושר ההתפלה של המתקן יהיה 40–45 מלמ"ק מים בשנה, הקמתו תמומן מתקציב המדינה והקמתו תושלם עד 31 במרס 2003.⁴⁴ בהמשך להחלטה זו קבעה **ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה ב-18 לאפריל 2001** כי שר התשתיות הלאומיות ינחה את חברת "מקורות" לפרסם מכרז להקמת מתקן להתפלת מים באשדוד. על המקורות למימון הפרויקט יחליטו שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר.

בשנת 2001 פרסמה נציבות המים את תוכנית-האב למשק המים עד שנת 2010, שכלולה בה המלצה להקים מתקני התפלה בהיקף של 400 מלמ"ק עד שנת 2004. בעקבות פרסום תוכנית-האב התקבלה **ב-4 באפריל 2002 החלטת הממשלה מס' 1682**, שעניינה: הרחבת היקף התפלת מי הים במתקן אשקלון ל-100 מלמ"ק לשנה; סיום ההליכים לבחירת זכיית ההתפלה למתקנים קטנים בעלי כושר התפלת עד 65 מלמ"ק מים לשנה (להלן: מלמ"ש) ותחילת הפקת מים מהם עד סוף שנת 2004; קידום הקמה של מתקני התפלה באזור חדרה בהיקף של 100 מלמ"ק לשנה ותחילת הפקת מים מהם עד סוף שנת 2004;⁴⁵ גיבוש תוכנית להפקת כמות נוספת של מים מותפלים בהיקף 90 מלמ"ק לשנה עד פברואר 2005; גיבוש הסכם לייבוא 50–100 מלמ"ק מים מטורקיה בשנה.⁴⁶ ב-27 באוקטובר 2002 תוקנה **החלטת הממשלה מס' 1682** לעיל **בהחלטת הממשלה מס' 2630**, בדבר צמצום היעד של התפלת מי ים ל-365 מלמ"ק, ונקבע בה כי 35 מלמ"ק מים נוספים יסופקו בפרויקט המדגה המתועש,⁴⁷ או – במידת הצורך – בהגדלת היקף ההתפלה להיקף המקורי.

ב-4 בנובמבר 2002 אישרה **ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה**⁴⁸ את הודעת החשב הכללי בדבר הסכם לקבלת קרקע להקמת מתקן התפלה בעל כושר ייצור של 100 מלמ"ק מים בשנה באתר קיסריה⁴⁹ וקבעה כי יש לקדם את הליכי התכנון של אתר זה.

ב-6 בינואר 2003 קבעה **ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה**⁵⁰ כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בתיאום עם משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, יגבש חלופה מומלצת להקמת מתקן להתפלת מי ים באזור קיסריה-חדרה. **בהחלטה מס' 229 (חכ/5) של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה**, שהתקבלה ב-1 במאי 2003, נקבע יעד הפקה של 50 מלמ"ק מים בשנה במפעלים להשבת קולחין שיפותחו לצורך זה,⁵¹ ועל כן

⁴³ המכרז יפורסם בשיטת Turnkey, שבה הספק מעביר ללקוח מוצר מוגמר. מאתר האינטרנט של מכללת ספיר, http://sapir-cs.com/January_2007.html, כניסה: 30 בדצמבר 2008.

⁴⁴ למעשה, סיום הקמתו של מתקן ההתפלה באשדוד צפוי בשנת 2013.

⁴⁵ למעשה, סיום ההקמה של מתקן ההתפלה חדרה צפוי במהלך שנת 2009.

⁴⁶ יש לציין כי פרויקט ייבוא המים מטורקיה לא יצא לפועל, הן בשל עלויות הביצוע הגבוהות והן בשל חוסר הסכמה עם הגורמים הרלוונטיים בטורקיה על פרטי ההסכם. מר שמעון טל, נציב המים בשנים 2000–2006, פגישה, 22 ביוני 2008.

⁴⁷ גידול דגים בבריכות במכלים בתנאים מבוקרים. מאתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www1.cbs.gov.il/reader/Milon/Milon_ByTerm.html?MyID=360&OnlyFinal=0, כניסה: 4 בינואר 2009.

⁴⁸ **החלטת הממשלה מס' 2665 (חכ/45)**.

⁴⁹ המכרז להקמת מתקן התפלה באתר "קיסריה" בוטל עקב בעיות סטטוטוריות, ובמקומו פורסם מאוחר יותר מכרז להקמת מתקן התפלה בחדרה. מר אברהם טנא, מנהל אגף התפלה, הרשות הממשלתית למים וביוב, מכתב, 1 בפברואר, 2009.

⁵⁰ **החלטת הממשלה מס' 2868 (חכ/57)**.

⁵¹ מי שופכין מטוהרים.



נדחתה הפקת 50 מלמ"ק מי ים מותפלים.⁵² יש לציין כי צמצום זה של יעדי התפלת מי ים נעשה בין השאר עקב המשקעים הרבים בחורף 2002/3, ותמיכת משרד האוצר בקיצוץ,⁵³ למרות התנגדות נציבות המים.⁵⁴

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 229 נקבע בהחלטת הממשלה מס' 451, שהתקבלה ב-12 בספטמבר 2006, כי לא יוקמו מתקנים להתפלת מי ים פרט לאלה: מתקן התפלה שכבר פועל באשקלון בהיקף 100 מלמ"ש; מתקן התפלה שיוקם בפלמחים בהיקף 30 מלמ"ש; מתקן התפלה שיוקם בחדרה בהיקף 100 מלמ"ש; מתקן התפלה מתוכנן בקיבוץ שומרת בהיקף 30 מלמ"ש;⁵⁵ מתקן התפלה מתוכנן באשדוד בהיקף 45 מלמ"ש.⁵⁶ בהחלטה זו נקבע כי ההיקף הכולל של התפלת מי ים יהיה 305 מלמ"ק בשנה.

בעקבות הערכות מחודשות של היצע המים הטבעיים במערכת התקבלה ב-20 במאי 2007 **החלטת הממשלה מס' 1677**, המבטלת את ההגבלות שנקבעו קודם על מספר מתקני ההתפלה. בהחלטה זו הוטל על מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב לדווח לשר התשתיות הלאומיות עד 30 ביוני 2007 על תוכנית להגדלת היקף היצע מי הים המותפלים. בהמשך לכך נקבע **בהחלטת הממשלה מס' 1882**, שהתקבלה ב-1 ביולי 2007, כי היקף מי-הים המותפלים יהיה 505 מלמ"ק בשנה לא יאוחר משנת 2013. עוד נקבע בהחלטה זו כי מלוא עלות ההתפלה יתבטא במחירי המים, כפוף להסדר שאושר **בהחלטת הממשלה מס' 884**, שהתקבלה ב-17 בדצמבר 2006.⁵⁷ יש לציין כי על-פי תוכנית רשות המים עד תחילת העשור הבא יהיה היקף ייצור המים המותפלים 315 מלמ"ק בשנה, למרות החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מ-8 באפריל 2003, כי יש להשיג יעד זה עד שנת 2004.⁵⁸

בהחלטת הממשלה מס' 2184, שהתקבלה ב-12 באוגוסט 2007, נקבע כי בשנת 2008 יופחתו 415 מיליון ש"ח בהוצאה מבסיס תקציב התמיכות הממשלתיות במשק המים, ובכללם עלות רכישת מים מותפלים המתוקצבת בתקציב המדינה. עוד נקבע בהחלטה זו כי המדינה לא תתחייב לתשלום מתקציב המדינה לקליטת מי ים מותפלים ממתקני התפלה שאינם נמנים עם המתקנים הקיימים,⁵⁹ וכי מ-1 בינואר 2008 תמומן רכישת המים מהחברות המתפילות בהוצאה המותנית בהכנסה מחברת "מקורות".⁶⁰

⁵² על-פי החלטה זו יהיו נציב המים והממונה על התקציבים במשרד האוצר רשאים להורות על התפלת 50 מלמ"ק מי ים בעתיד, בהתאם לצורכי משק המים ולמגבלות התקציב. אם נציב המים והממונה על התקציבים לא יגיעו להסכמה, תועבר החלטה להכרעת שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר.

⁵³ אחד השיקולים של מקבלי ההחלטות היה כי אם יפעלו מתקני התפלה אף שהמצב במשק המים בכללותו מספק (כלומר גם כשלא יהיה צורך בהתפלת מים), תהיה המדינה חייבת לשלם למפעיל מתקן ההתפלה אף שהוא לא יצטרך להתפיל מים. מר שמעון טל, נציב המים בשנים 2000–2006, פגישה, 22 ביוני 2008.

⁵⁴ שם.

⁵⁵ המכרו להקמת מתקן התפלה בשומרת בוטל משום שהחברה שזכתה במכרו לא הצליחה לעמוד בתנאי ההסכם. מר מיקי זיידה, ממונה תכנון אסטרטגי באגף התכנון של הרשות הלאומית למים ולביוב, מכתב, 4 בינואר 2009.

⁵⁶ עוד נקבע בהחלטה זו כי אם לא יוקם מתקן ממתקני ההתפלה המפורטים בה, תדון מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב בהשלכות שיהיו לכך על משק המים ובצעדים החלופיים הדרושים.

⁵⁷ בישיבת הממשלה ב-17 בדצמבר 2006 אושר מסמך עקרונות לסיוע למשקים חקלאיים ליעול את השימוש במים עקב הגדלת תעריפי המים ומתווה לעניין אופן הגדלת תעריפי המים ל"מחיר היעד" שגובש על דעת נציבות המים, משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והתאחדות חקלאי ישראל, ונחתם על-ידיהם ב-16 בנובמבר 2006. כמו כן נקבע בישיבה זו כי יוטל על מועצת הרשות הממשלתית לדווח לשר התשתיות הלאומיות עד 30 בנובמבר 2007 על הצעדים הננקטים ליישום החלטה. **החלטת הממשלה מס' 1882**, שהתקבלה ב-1 ביולי 2007.

⁵⁸ דוח מבקר המדינה מס' 56, לשנת 2005.

⁵⁹ בהגדרה "מתקנים קיימים" נכלל המתקן להתפלת מי ים בחדרה.

⁶⁰ עוד נקבע בהחלטה זו כי מועצת רשות המים תונחה לקבוע כללים לשיתוף המגזר הפרטי, שיום תחולתם יהיה 1 בינואר 2008 לכל המאוחר, ויכללו בהם המרכיבים האלה: מתן רשת ביטחון לספקים ולמפיקים שיורו מים למערכת המים



עקב משבר המים הפוקד את ישראל **אישרה הממשלה, בהחלטה מס' 3533**, מ-1 ביוני 2008, את תוכנית החירום של משרד התשתיות הלאומיות להתמודדות עם המשבר במשק המים, וקבעה כי לא יאוחר משנת 2020 יהיה ההיקף הכולל של מי ים מותפלים לפחות 750 מלמ"ק בשנה. עוד נקבע בהחלטה זו כי 95 מלמ"ק מים מותפלים נוספים על הכמות הקבועה עד שנת 2013 (505 מלמ"ק) יסופקו בהקדם האפשרי.⁶¹

בהחלטת הממשלה מס' 4262, שהתקבלה ב-16 בנובמבר 2008, נקבע כי ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה תחליט בדבר הסרת החסמים הביורוקרטיים העומדים המעכבים מתן פטור ממכרז לחברת "מקורות" להקמת מתקן התפלה באשדוד. **בהחלטת הממשלה מס' 4341 (חכ/165)**, שהתקבלה ב-18 בדצמבר 2008, תוקנה **החלטת הממשלה מס' 2184** בדבר שינוי מבני בקבוצת "מקורות".⁶²

הארצית, ובכלל זה הגדרת כמויות המים שיסופקו במערכת זו; הגדרת כלי הפיקוח הנדרשים לשיתוף המגזר הפרטי; מתן תמריצים כלכליים לעידוד השתתפות המגזר הפרטי במסגרת סמכויות מועצת רשות המים.

⁶¹ עוד נקבע בהחלטה מס' 3533 כי על מתקן שורק ועל מתקני ההתפלה הקיימים שיורחבו יחולו העקרונות האלה: מודל של הליך בשיטת PPP (Public Private Partnership): שיטה שבה מוקמת שותפות של הממשלה עם חברה פרטית – אחת או יותר – כדי להקים או להפעיל שירות ממשלתי או חברה פרטית) כפי שנעשה במתקנים באשקלון, בחדרה ובפלמחים; בלי לפגוע בהתחייבויות המדינה ובזכויותיה, על המים שיופקו במתקני ההתפלה תשלם "מקורות חברה מים בע"מ" לפי המנגנון הקיים במתקני ההתפלה הקיימים; עלויות ההתפלה יגולמו בתעריפי המים. על-פי החלטה זו ימונה צוות בין-משרדי לצורך ייעול וזירוז ההליכים הסטטוטוריים להקמה ולהרחבה של תשתיות מים, שבראשו יעמוד מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, ולצדו ישמשו בו מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, נציג משרד התשתיות, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג משרד המשפטים. הצוות יגיש את המלצותיו בתוך 45 ימים.

⁶² בהחלטת הממשלה מפורטים תהליכי התכנון, המימון, ההקמה והתפעול של מתקן להתפלת מי ים באשדוד.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע