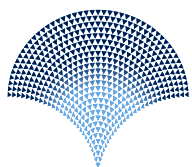


# דו"ח מעקב

תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופת בצורת  
במשק המים לשנים 2018-2030

על בסיס החלטת ממשלה 3866 מיום 10.06.18

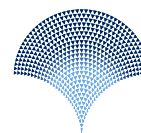
אוגוסט 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שטוב. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## **דו"ח מעקב**

---

**תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופת בצורת  
במשך המים לשנים 2018-2030**

על בסיס החלטת ממשלה 3866 מיום 10.06.18

---

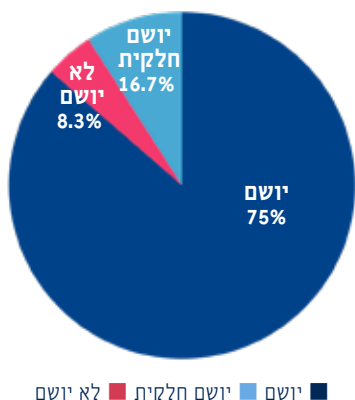
אוגוסט 2020

הדוח נכתב על ידי עופר כהנא ובהנחיית עינת קורן ומיכל ש. צדוק מצוות ממשל  
במרכז להעצמת האזרח

## תוכן עניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
6	רקע
8	פירוט סעיפי ההחלטה וסטטוס יישומם
13	סיכום ומסקנות

## תקציר מנהלות



דו"ח מעקב זה עוסק ביישום החלטת ממשלה 3866 שהתקבלה בחודש יוני 2018, שעניינה גיבוש "תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשק המים לשנים 2018-2030". החלטת ממשלה זו התקבלה על רקע משברים חוזרים ונשנים במשק המים, ולאחר שתי החלטות ממשלה קודמות בנושא מ-2008<sup>1</sup> ו-2010<sup>2</sup>, אשר לא הצליחו להביא לשיפור משמעותי במצב מקורות המים, שאף היו מצויים "בסכנה של השחתה עקב ניצול יתר"<sup>3</sup>. בשנת 2018, לאחר רצף של חמש שנות בצורת, עמד משק המים שוב בפני משבר אשר הביא להתדלדלות מסוכנת של מקורות המים הטבעיים של מדינת ישראל.

הדו"ח עקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת בחלוף שנתיים מקבלת החלטת הממשלה. בנוסף, נותחו הגורמים המאפשרים והחסמים אשר תרמו או פגעו ביכולת היישום של מרכיבי ההחלטה.

מהדו"ח עולה כי החלטת הממשלה מיושמת באחוזים גבוהים. כך, מתוך 12 סעיפים שיועדו לביצוע עד למועד כתיבת דו"ח זה, 9 יושמו באופן מלא (75%), 2 יושמו חלקית (16.7%), וסעיף אחד לא יושם כלל (8.3%). בנוסף, ישנם עוד שלושה סעיפים המיועדים ליישום עתידי, שתאריכי היעד לביצועם נקבעו לשנים 2022-2023.

### מניתוח יישום סעיפי ההחלטה עולים הגורמים המאפשרים הבאים:

**לוח זמנים מחייב:** מרבית סעיפי ההחלטה האופרטיביים מגדירים תאריך יעד לביצוע. אלו כוללים תאריכי יעד ארוכי טווח לביצוע פרויקטים תשתיתיים משמעותיים, כמו גם תאריכי יעד קצרי טווח עבור סעיפים רגולטוריים ובירוקרטיים.



**גורם מתכלל:** בכל סעיף ביצועי בהחלטה מוגדר גורם אחראי. זאת ועוד, האחריות על מרבית הסעיפים הביצועיים בהחלטה (66%) מוטלת על גורם אחד – רשות המים. מכאן, ייתכן שהפקדת הביצוע של סעיפים רבים על אותו גורם מתכלל, תרמה ליכולת היישום הכללית על ידי חיבורו לתמונה הגדולה.



**מטרות ברורות:** סעיפי ההחלטה מנוסחים באופן ברור על ידי קביעת יעדים מדידים לביצוע, הגדרת מקורות תקציביים, וחלוקת סמכויות. כך, סעיפים הכוללים פעילות רגולטורית הוטלו על משרדי האוצר והאנרגיה, ואילו סעיפים הכוללים הכנת תוכניות מקצועיות ובניית תשתיות הוטלו על רשות המים.



### מניתוח יישום ההחלטה עולה החסם הבא:





**חוסר תיאום בין משרדי:** המכנה המשותף בסעיפים אשר לא יושמו, או יושמו חלקית, הוא שהם כללו את הצורך בשיתוף פעולה בין גופים שונים. כך למשל, סעיף 5.ב. לא בוצע עקב חוסר שיתוף פעולה בין רשות המים ומשרד האנרגיה בקידום חוק. כמו כן, סעיף 7.ב. העוסק במימון משותף של רשות המים ומשרד האנרגיה עבור התוכנית לשיקום נחלים יושם רק בחלקו.

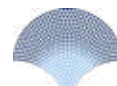


1. החלטת ממשלה 3533: סקירה בנושא משק המים בישראל ותכנית חירום להתמודדות עם המשבר הקשה במים, 01.06.2008.  
 2. החלטת ממשלה 2348: עקרונות לניהול משק המים בישראל, 24.10.2010.  
 3. ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, 2010.

## שבילה מסכמת

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט?	הסעיף בהחלטה		
 יושם	ב־22.1.2020 פירסמה ועדת המכרזים את המכרז להקמת מתקן ההתפלה בגליל המערבי. המכרז נמצא כעת בעיצומו.	פרסום מכרזים להקמת מתקן התפלה בגליל המערבי.	א	2	1
 יושם	ב־29.10.2018 פירסמה ועדת המכרזים את המכרז להקמה ותפעול מתקן ההתפלה בשורק ב'. בסוף חודש מאי 2020 פורסם כי חברת IDE היא הזוכה במכרז.	פרסום מכרזים להקמת מתקן התפלה נוסף בשורק.			
 יושם	בסוף חודש מרץ 2020 קיבלה מועצת רשות המים החלטה כי מועד הגדלת כושר הייצור של מים מותפלים יהיה בשנת 2030.	החלטה לגבי מועד הגדלת כושר הייצור של מים מותפלים.	א	3	
 ליישום עתידי	במידה ולא יגיעו מפלסי מקורות המים הטבעיים אל הקווים הירוקים כפי שנקבעו על ידי רשות המים עד לסוף חודש מרץ 2023, יוגדל יעד ההתפלה לשנת 2030 להיקף של 1,200 מלמ"ק בשנה או יותר.	החלטה לגבי הגדלה אפשרית של יעד ההתפלה לשנת 2030.			
 יושם	רשות המים הקצתה את הסכום בשנת 2018.	הקצאת 17.6 מיליון ש"ח מתקציב רשות המים לפעולות המיועדות לצמצום הביקוש ועידוד חיסכון בשימוש במים.			2
 יושם	מינהל התכנון קידם שינוי ב'תקנות התכנון והבניה'. השינוי מאפשר להקים ולצייד חלק גדול מהקידוחים החדשים ללא צורך בקבלת היתר בניה מהוועדה המקומית, ובכך מייעל את התהליך.	קידום פתרונות לייעול הליכים בפיתוח מתקנים הנדרשים למשק המים, במטרה לאפשר תגבור של הפקת מים ממקורות טבעיים.			3
 יושם (באיחור)	בספטמבר 2019 הוצגה לשר האנרגיה הבחינה, שנדונה במספר ישיבות של מועצת רשות המים. המועצה החליטה לאשר את הצורך בחיבור האזורים המנותקים, והנחתה את רשות המים לגבש את התוכנית לדיון במועצה עד סוף הרבעון הראשון של 2020. בשל תקופת החירום שנגרמה ממגפת הקורונה, דחתה המועצה את הדיון בתוכנית שתוכנן למרץ 2020.	בחינת תוכנית לחיבור אזורים המנותקים ממערכת המים הארצית והצגתה לשר האנרגיה.			4
 יושם	מועצת רשות המים אישרה את תוכנית הפיתוח התלת שנתית של "מקורות".	עדכון תוכנית הפיתוח התלת שנתית למשק המים של חברת "מקורות".	א	5	
 לא יושם	רשות המים סבורה שנדרש תיקון חקיקה בנושא זה, ושיוטת הצעת חוק שמטרתה להסדיר סמכויות כניסה למקרקעין הוכנה על ידה. לשענת רשות המים, משרד האנרגיה לא קידם עד כה את השיוטה לתיקון החוק לכדי הצעת חוק ממשלתית ולכן לא עודכן ההסדר.	בחינה ועדכון של ההסדר לעניין סמכויות הכניסה למקרקעין לצורך הקמת קווי ומתקני מים.			

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט?	הסעיף בהחלטה	
 יושם חלקית	התשתית להזרמת מים לכנרת לא הייתה מוכנה לתאריך היעד של 30.6.2020. נכון ליולי 2020, הושלם השלב הראשון בהנחת התשתית – הקו ממאגר אשכול עד לכביש 65. המקטע השני להשלמת הפרויקט נכלל במסגרת תוכנית הפיתוח לשנים 2020-2022.	קידום תשתית אשר תאפשר תגבור באספקת המים לכנרת מהמערכת הארצית בהיקף שנתי של לפחות 30 מלמ"ק עד סוף חודש יוני 2020.	א	6
 ליישום עתידי	הגברת יכולת הזרמת המים לכינרת מהיקף של 30 מלמ"ק בשנה (כפי שנדרש בסעיף 6.א.) להיקף של 100 מלמ"ק בשנה, עד סוף חודש יוני 2022.	קידום תכנית אשר תאפשר תגבור אספקת מים לכינרת מהמערכת הארצית בהיקף שנתי של לפחות 100 מלמ"ק בשנה.	ב	
 ליישום עתידי	בחלוף שנתיים, לא בוצעו בשטח פעולות לשיקום הנחלים, למעט נחל בצת שהתוכנית לשיקומו כבר הייתה בשלבי ביצוע בעת החלטת הממשלה ומאז הושלמה. התוכניות לשיקום יתר הנחלים נמצאות בשלבים שונים של תכנון.	ביצוע התוכנית לשיקום שבעה נחלים בצפון הארץ עד סוף 2023.	א	7
 יושם חלקית	רשות המים הקצתה רק חלק מהתקציב המיועד בשנת 2018. לא התקבל מענה מרשות המים בנוגע למימון התוכנית לשנים 2019-2020. משרד האנרגיה לא הקצה את חלקו בתקציב לשנת 2020.	מימון התוכנית לשיקום נחלים לשנים 2018-2023.	ב	
 יושם	הקרן לשטחים פתוחים העבירה את התחייבותה בסכום של 8 מלש"ח.	השתתפות הקרן לשטחים פתוחים במימון התוכנית לשיקום נחלים.	ג	
 יושם (באיחור)	שר האנרגיה דיווח לממשלה על מצב משק המים וסטטוס התוכנית בסוף חודש דצמבר 2019, אך לא עד תאריך היעד של 30.6.19 כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.	עדכון הממשלה במצב משק המים וסטטוס הקמת מתקני ההתפלה.		8



## רקע

### משק המים

ניהול משק המים במדינת ישראל נועד להבטיח אספקת מים לצרכנים השונים לפי אמות מידה מאושרות באיכות, כמות ואמינות נאותים וביעילות כלכלית. על פי חוק המים (התשי"ט-1959), מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ. מקורות המים הם המעיינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר הזרמים ומקווי המים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין, כמו גם מי הים המותפלים.<sup>4</sup> בשנת 2007, הוקמה הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן – רשות המים), במטרה לאחד את סמכויות הניהול והפיקוח במשק המים והביוב תחת גורם מקצועי ממשלתי אחד. לרשות המים קיימת מועצה (להלן – מועצת רשות המים), המורכבת מנציגי משרדי ממשלה ומנציגי ציבור.<sup>5</sup>

### בצורת

לא קיימת הגדרה כמותית של המושג בצורת, משום שקיימים הבדלים משמעותיים בכמויות המשקעים הממוצעות בין אזורים שונים. ישנם שלושה סיווגים להגדרת בצורת:<sup>6</sup>

- בצורת אקלימית – כאשר כמות המשקעים השנתית קטנה ב־25% מהממוצע הרב־שנתי לאותו אזור.
  - בצורת חקלאית – כאשר נגרמים נזקים לחקלאות עקב בצורת אקלימית או עקב חלוקה גרועה של המשקעים במשך העונה.
  - בצורת הידרולוגית – מחסור אזורי במים זורמים, לעומת הממוצע לאזור ולעונה.
- בהחלטות הממשלה המוזכרות בדו"ח זה, לא מצויין מפורשות לאילו מסוגי הבצורת מתייחסים כאשר נעשה שימוש במושג זה.

### מדיניות קודמת

ב־1 ביוני 2008 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3533,<sup>7</sup> שעניינה תוכנית חירום להתמודדות עם המשבר הקשה במשק המים. ההחלטה הורתה על פעולות המיועדות לצמצום הביקוש ועידוד החיסכון במים, קידום מפעלי השבת קולחין, הגדלת היצע מי הים המותפלים, וייעול הליכים בפיתוח משק המים. בעקבות המשבר המתמשך במשק המים, פורסם במרץ 2010 דוח של ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל.<sup>8</sup> עפ"י הדוח "עקב נקישת מדיניות של 'הליכה על הסף' בעבר בכל הנוגע למדיניות ההפקה, נתונים המקורות הטבעיים – הכנרת והאקוויפרים – בסכנה של השחתה עקב ניצול יתר". עוד נכתב, כי "יש לנקוט במדיניות של ניהול חירום (...) ולקדם פעולה עקבית ורצופה של יצירת מקורות מים חילופיים למקורות הטבעיים". עיקרי המלצותיה של הועדה נגעו להתייעלות בהקמת תשתיות, הגדלת היצע המים, שמירה על מקורות המים הטבעיים, והשלמת תוכנית אב לשווה ארוך למשק המים. בהחלטת ממשלה 2348<sup>9</sup> מאוקטובר 2010, הוחלט לאמץ את המלצות הועדה. בינואר 2018, כשמונה שנים לאחר פרסום המלצות הועדה והחלטת הממשלה, משק המים שוב היה מצוי במשבר, שהתבטא בין היתר בכך שלא ניתן לספק את מלוא צורכי משק המים מבלי להביא להתדלדלות מקורות המים הטבעיים של מדינת ישראל.<sup>10</sup>

4. דוח מבקר המדינה "תכנון משק המים וניהולו", 2018.

5. אתר רשות המים.

6. ניר רן, בצורת בישראל, אסונות טבע בישראל – בהוצאת החוג לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה, אוניברסיטת חיפה, 2007, עמ' 98-106.

7. החלטת ממשלה 3533: סקירה בנושא משק המים בישראל ותוכנית חירום להתמודדות עם המשבר הקשה במים, 01.06.2008.

8. ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, 2010.

9. החלטת ממשלה 2348: עקרונות לניהול משק המים בישראל, 24.10.2010.

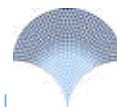
10. דוח מבקר המדינה "תכנון משק המים וניהולו", 2018.



## החלטת ממשלה 3866

בהמשך להחלטות ממשלה 3533 ו-2348, התקבלה ב-10 ביוני 2018 החלטת ממשלה 3866 אשר עניינה גיבוש "תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשק המים בשנים 2018-2030", במטרה "להתמודד ולעצור את המשך הידרדרות מקורות המים הטבעיים בעקבות תקופת הבצורת הממושכת שפוקדת את משק המים הישראלי בחמש השנים האחרונות".

בהחלטה נקבע בין היתר, כי יש להגדיל את היצע המים המותפלים להיקף שלא יפחת מ-1,100 מלמ"ק בשנה עד 2030; לפעול לצמצום הביקוש ועידוד החיסכון במים; לייעל ולזרז תהליכים בפיתוח מתקנים לקידוחי מים; לחבר אזורים מנותקים למערכת הארצית; לתגבר אספקת מים לימת הכנרת מהמערכת הארצית בהיקף שנתי של לפחות 100 מלמ"ק, ולשקם שבעה נחלים בצפון הארץ.



## פירוט סעיפי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. הגדלת היצע המים המותפלים להיקף של 1,100 מלמ"ק בשנה עד 2030

סעיף 1.א.1. בהחלטה, קובע כי יש להגדיל עד שנת 2024 את כושר הייצור של מים מותפלים בישראל מ-585 מיליון מטר מעוקב (להלן – מלמ"ק) בשנה (בעת החלטת הממשלה), בכמות של 300 מלמ"ק בשנה לכל הפחות. זאת, על ידי הקמת שני מתקני התפלה נוספים בגליל המערבי ובשורק.

#### א. מינוי ועדה לפרסום מכרזים להקמת מתקן התפלה בגליל המערבי

לפי סעיף 2.1.א. בהחלטת הממשלה, על החשב הכללי במשרד האוצר למנות ועדת מכרזים לצורך פרסום מכרזים בשיטת PPP,<sup>11</sup> להקמת מתקן התפלה בהיקף של 100-200 מלמ"ק בשנה באזור הגליל המערבי.

##### סטטוס: יושם

ב-22.01.2020 פירסמה ועדת מכרזים בין-משרדית הכוללת את נציגי משרדי האוצר, האנרגיה ורשות המים את מסמכי המיון המוקדם במרכז להקמה ותפעול של מתקן התפלה בגליל המערבי, שעתיד להפיק בשלב ראשון 100 מלמ"ק מים בשנה החל משנת 2025, ובשלב שני 200 מלמ"ק מים בשנה.<sup>12</sup> נכון לכתיבת דו"ח זה, המכרז עדיין בעיצומו.

#### ב. מינוי ועדה לפרסום מכרזים להקמת מתקן התפלה בשורק

לפי סעיף 2.1.ב. בהחלטת הממשלה, על החשב הכללי במשרד האוצר למנות ועדת מכרזים לצורך פרסום מכרזים בשיטת PPP, להקמת מתקן התפלה שני באזור שורק (להלן – שורק ב') בהיקף שלא יפחת מ-150 מלמ"ק בשנה, בנוסף למתקן הקיים כבר באזור שורק (להלן – שורק א').

##### סטטוס: יושם

ב-29.10.18 פירסמה ועדת המכרזים הבין-משרדית את מסמכי המכרז להקמה ותפעול של מתקן ההתפלה בשורק ב', שעתיד להתפיל כ-200 מלמ"ק מים בשנה.<sup>13</sup> ב-28.8.2019 הוכרז כי החברות IDE ו-Hutchison עלו לשלב הסופי במכרז.<sup>14</sup> כחודשיים לאחר מכן, ב-4.11.2019, ביטלה ועדת המכרזים את החלטתה בדבר שתי החברות שעולות לשלב הסופי במכרז, כחלק מעתירה מנהלית שהוגשה לבית המשפט המחוזי בירושלים. הוועדה החליטה לדון בהחלטתה מחדש בעקבות עתירה שהוגשה על רקע אירוע החריגות ברמת המליחות במים המותפלים והדיווחים הכוזבים שנתגלו במתקן התפלה שורק א',<sup>15</sup> שאותו מתפעלות שתי החברות (IDE ו-Hutchison) שעלו לשלב הסופי במכרז שורק ב'. כחודש לאחר ביטול הכרזת העולות לשלב הסופי ובתום דיון מחדש, פורסם ב-9.12.2019 כי חברות IDE ו-Hutchison הן אכן העולות הסופיות לשלב הגמר של המכרז.<sup>16</sup> בסוף חודש מאי 2020 פורסם כי IDE היא הזוכה הסופית במכרז.<sup>17</sup>

11. מכרזי PPP: הסכמים ארוכי טווח במסגרתם המגזר הציבורי מנצל את היתרונות של המגזר הפרטי ומעביר לו את האחריות לספק את התשתית, המוצר או השירות הציבורי. בתמורה, המגזר הפרטי מקבל תשלומים לפי קריטריונים של תפוקות המוגדרים מראש.

מתוך אתר משרד האוצר.

12. פרסום רשמי, משרד האנרגיה.

13. פרסום רשמי, משרד האוצר.

14. פרסום רשמי, החשכ"ל במשרד האוצר.

15. דו"ח ועדת הבדיקה לאירועים במתקן ההתפלה בשורק.

16. פרסום רשמי, החשכ"ל במשרד האוצר.

17. פרסום רשמי, החשכ"ל במשרד האוצר.

### ג. קביעת מועד הגדלת היקף כושר הייצור

לפי סעיף 3.1.3.א, על מועצת רשות המים לקבל החלטה לגבי מועד הגדלת כושר הייצור לטובת מימוש יעד ההתפלה (של 1,100 מלמ"ק בשנה עד 2030) לא יאוחר מיום 31.3.2020, בהתאם למצב משק המים.

#### סטטוס: יושם

מתשובת רשות המים עולה, כי מועצת רשות המים דנה וקיבלה החלטה בנוגע למועד הגדלת כושר הייצור המים המותפלים בישיבה שנערכה ביום 18.3.2020<sup>18</sup>. ההחלטה שהתקבלה קובעת כי מועד הגדלת כושר הייצור הנוכחי (שעומד על כ-900 מלמ"ק בשנה, לרבות המתקנים המצויים בהליכי בניה) ב-200 מלמ"ק, יהיה בשנת 2030<sup>19</sup>.

### ד. הגדלה אפשרית של יעד ההתפלה

לפי סעיף 3.1.3.ב, במידה ועד ליום 31.03.2023 לא יגיעו מפלסי מקורות המים הטבעיים אל הקווים הירוקים, כפי שתגדיר אותם רשות המים, יוגדל יעד ההתפלה לשנת 2030 להיקף של 1,200 מלמ"ק בשנה או יותר, בכפוף לבחינה של רשות המים שתתבצע עד ליום 30.6.2023.

#### סטטוס: ליישום עתידי

### 2. צמצום הביקוש ועידוד החיסכון במים

לפי סעיף 2 בהחלטה, יש להקצות בשנת 2018 סכום של 17.6 מיליון ש"ח מתקציב רשות המים לפעולות המיועדות לצמצום הביקוש ועידוד חיסכון בשימוש במים.

#### סטטוס: יושם

רשות המים דיווחה כי הקצתה בשנת 2018 סכום של 17.6 מיליון ש"ח במטרה לצמצם את הביקוש ולעודד את החיסכון במים<sup>20</sup>. רשות המים לא הגיבה לפנייתנו בניסיון לברר כיצד הושקע הכסף בסעיף זה, והאם התבצע מעקב אחר צמצום הביקוש והחיסכון במים בעקבות ההשקעה הכספית.

### 3. ייעול וזירוז הליכים בפיתוח משק המים

החלטת הממשלה קובעת בסעיף 3, כי באחריות מנהל התכנון במשרד האוצר, לבחון ולקדם פתרונות לקיצור משך הזמן וייעול הליך מתן ההיתרים למתקנים נדרשים נלווים לקידוחי מים. מטרתם של פתרונות אלו, הוא לקדם את היכולת להקים קידוחי מים בזמן קצר ובכך לאפשר תגבור של הפקת מים ממקורות טבעיים.

#### סטטוס: יושם

ממענה של מינהל התכנון במשרד האוצר לפנייתנו, עולה כי קידם שינוי ל'תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד 2014'<sup>21</sup>, כך שניתן לקבל פטור מהיתר בנייה להקמת מבנה טכני הנלווה לקידוחי מים פשוטים העומדים בתנאים מסוימים. התקנות החדשות, אשר נחתמו ופורסמו על ידי שר האוצר ביום 3.4.2019, מאפשרות להקים ולצייד חלק גדול מהקידוחים החדשים ללא צורך בקבלת היתר בנייה מהוועדה המקומית. בכך התקנות החדשות מייעלות את התהליך וחוסכות זמן וכסף לחברת מקורות. בנוסף, צוין כי חברת מקורות מקדמת תוכנית תשתית לאומית (תת"ל 100) לשריון שטחים להפקת מים שפירים<sup>22</sup>.

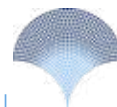
18. מענה רשות המים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.06.2020.

19. פרוטוקול ישיבת מועצת רשות המים, 30.3.2020.

20. דו"ח מסכם 2018 – דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה.

21. תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד 2014.

22. מענה מנהל התכנון במשרד האוצר לפניית המרכז להעצמת האזרח, 27.01.2020.



#### 4. חיבור אזורים מנותקים למערכת הארצית

לפי סעיף 4 בהחלטה, על רשות המים לבחון תוכנית לחיבור אזורים המנותקים ממערכת המים הארצית, לטובת יצירת אמינות לאספקת מים לשתייה, חקלאות, טבע ותיירות. האזורים המנותקים על פי סעיף זה הם – מעלה כינרת, הגליל המערבי, עמקים מזרחיים ורמת הגולן. על הבחינה להסתיים עד ה־31.12.2018, ולהיות מוצגת לשר האנרגיה.

##### סטטוס: יושם (באחור)

רשות המים בחנה מספר חלופות לחיבור האזורים המנותקים ממערכת המים הארצית. ביום 23.07.2019 קיימה רשות המים התייעצות ציבורית עם בעלי עניין, בה פורסמו החלופות השונות הנוגעות לכלל אזור מבין האזורים המנותקים.<sup>23</sup> מרשות המים נמסר כי בספטמבר 2019 הוצגה לשר האנרגיה הבחינה, שנידונה במספר ישיבות של מועצת רשות המים, האחרונה שבהן ביום 24.7.11.2019.<sup>24</sup> בישיבה זו החליטה המועצה לאשר את הצורך בחיבור האזורים המנותקים, והנחתה את רשות המים לגבש את התוכנית לדיון במועצה עד סוף הרבעון הראשון של 2020. עוד נמסר על ידי רשות המים כי בשל תקופת החירום שנגרמה ממגפת הקורונה, דחתה המועצה את הדיון בתוכנית שתוכנן למרץ 2020, לתקופה שבה יתאפשר סיור שטח שלאחריו דיון במפגש של המועצה.<sup>25</sup>

#### 5. תוכנית פיתוח תלת שנתית של מקורות

##### א. עדכון תכנית תלת שנתית

לפי סעיף 5.א. בהחלטה, על רשות המים לעדכן את תכנית הפיתוח התלת שנתית למשק המים של חברת "מקורות", על מנת לאפשר למשק המים להתמודד עם שנות הבצורת.

##### סטטוס: יושם

מרשות המים נמסר כי מועצת הרשות אישרה את תכנית הפיתוח התלת שנתית של חברת מקורות לשנים 2020-2022,<sup>26</sup> בישיבה שנערכה בתאריך 22.11.2019.<sup>27</sup>

##### ב. הסדר סמכויות כניסה למקרקעין

ההחלטה קובעת בסעיף 5.ב., כי על רשות המים לקדם את ההסדר לעניין סמכויות הכניסה למקרקעין לצורך הקמת קווי ומתקני מים, עד לתאריך 31.12.2018.

##### סטטוס: לא יושם

על פי הדיווח בדו"ח מסכם 2018,<sup>28</sup> שיוטת הצעת חוק שמטרתה להסדיר סמכויות כניסה למקרקעין הוכנה על ידי רשות המים והייתה מצויה בתהליכי עבודה מול משרד האנרגיה. מרשות המים נמסר כי הרשות סבורה שבנושא זה נדרש תיקון חקיקה, אך משרד האנרגיה לא קידם עד כה את השיוטה לתיקון החוק לכדי הצעת חוק ממשלתית.<sup>29</sup>

23. מצגת מפגש התייעצות עם הציבור לעניין חיבור אזורים מנותקים למערכת הארצית, רשות המים.

24. פרוטוקול ישיבת מועצת רשות המים, 7.11.2019.

25. מענה רשות המים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.06.2020.

26. מענה רשות המים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.06.2020.

27. פרוטוקול ישיבת מועצת רשות המים, 22.11.2019.

28. דו"ח מסכם 2018 – דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה.

29. מענה רשות המים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.06.2020.

## 6. תגבור אגן הכינרת

### א. תגבור אספקת מים לכינרת בהיקף של 30 מלמ"ק בשנה

סעיף 6.א. קובע כי יש לקדם תשתית אשר תאפשר תגבור באספקת המים לכנרת מהמערכת הארצית בהיקף שנתי של לפחות 30 מלמ"ק עד ליום 30.6.2020, לצורך שימור הכנרת כמקור מים אסטרטגי במשק המים.

#### סטטוס: יושם חלקית

על פי הדיווח בדו"ח מסכם 2018, סעיף זה יושם. לעומת זאת, ממענה רשות המים לפנייתנו<sup>30</sup> עולה כי התשתית להזרמת מים לכינרת בהיקף שנתי של 30 מלמ"ק לא הייתה מוכנה בתאריך היעד 30.6.2020. עוד נמסר על ידי רשות המים כי בשלב זה הונח קו ממאגר אשכול עד לכביש 65, וכי השלמת הפרויקט נמצאת במסגרת תוכנית הפיתוח לשנים 2020-2022.

### ב. תגבור אספקת מים לכינרת בהיקף של 100 מלמ"ק בשנה

סעיף 6.ב. קובע כי יש לקדם תוכנית אשר תאפשר תגבור אספקת מים לכינרת בהיקף שנתי של לפחות 100 מלמ"ק מהמערכת הארצית עד ליום 30.6.2022, על מנת לשמר את הכנרת כמקור מים אסטרטגי במשק המים.

#### סטטוס: ליישום עתידי

## 7. שיקום נחלים

### א. שיקום שבעה נחלים

החלטת הממשלה קובעת בסעיף 7.א., כי יש לבצע את התוכנית לשיקום הנחלים: בצת, געתון, נעמן, ציפורי, קישון, חדרה ועינן בצפון הארץ, לא יאוחר מיום 31.12.2023.

#### סטטוס: ליישום עתידי

בחלוף שנתיים מקבלת החלטת הממשלה, לא נעשו פעולות בשטח על מנת לקדם את שיקום הנחלים, מלבד נחל בצת אשר תוכנית שיקומו כבר הייתה בשלבי ביצוע בעת קבלת ההחלטה.<sup>32</sup> מרשות המים נמסר במענה לפנייתנו כי למעט נחל בצת אשר התוכנית לשיקומו הושלמה, התוכניות בנוגע לשאר הנחלים נמצאות בשלבים שונים של תכנון על ידי הגורמים המבצעים ובהנחיה של צוותים מקצועיים וגורמים מקומיים רלוונטיים. הצפי לאישור תוכניות השיקום השונות לנחלים הוא במהלך 2020.<sup>33</sup>

### ב. מימון התוכנית

לפי סעיף 7.ב., על רשות המים להקצות 11 מלש"ח בכל שנה בשנים 2018-2023 לטובת מימון התוכנית לשיקום נחלים. בנוסף, על משרד האנרגיה להקצות מיליון ש"ח בשנת 2020, ושני מלש"ח כל שנה בשנים 2021-2023.

#### סטטוס: יושם חלקית

בשנת 2018 הקצתה רשות המים חלק מהתקציב המיועד לטובת תכנון. יתר התקציב אמור היה להיות ממומש בשנת 2019.<sup>34</sup> לא התקבל מענה מרשות המים בנוגע לקבלת סטטוס עדכני להשלמת היישום של סעיף זה

30. דו"ח מסכם 2018 – דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה.

31. מענה רשות המים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.06.2020.

32. החלטת ממשלה 3866: תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשק המים לשנים 2018-2030, 10.06.2018, נספח ב' – פירוש פרויקט שיקום נחלים.

33. מענה רשות המים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.06.2020.

34. דו"ח מסכם 2018 – דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה.

לשנים 2019-2020. משרד האנרגיה נמסר כי בשל תקציב המדינה ההמשכי של ממשלת המעבר, לא התקבלה תוספת תקציבית בשנת 2020 לטובת מימון הפרויקט לשיקום נחלים ולכן, טרם העביר את התקציב עליו התחייב (מיליון ש"ח בשנת 2020) בהחלטת הממשלה.<sup>35</sup>

### ג. השתתפות הקרן לשטחים פתוחים

על פי סעיף 7.ג., משרד האנרגיה מבקש מהקרן לשטחים פתוחים להביא בפני הנהלת הקרן בקשה להשתתפות הקרן בסכום כולל של 8 מלש"ח בשנים 2018-2022, עבור מימון התוכנית לשיקום נחלים. במידה ולא תאושר בקשה זו, תותאם התכנית על פי מסגרת המימון.

#### סטטוס: יושם

מתשובת משרד האנרגיה עולה כי הקרן לשטחים פתוחים העבירה את התחייבותה בסכום של 8 מלש"ח.<sup>36</sup>

### 8. עדכון הממשלה

סעיף 8 בהחלטה קובע כי שר האנרגיה ידווח לממשלה על מצב משק המים וסטטוס הקמת מתקני ההתפלה לא יאוחר מיום 30.6 בכל שנה החל משנת 2019.

#### סטטוס: יושם (באיחור)

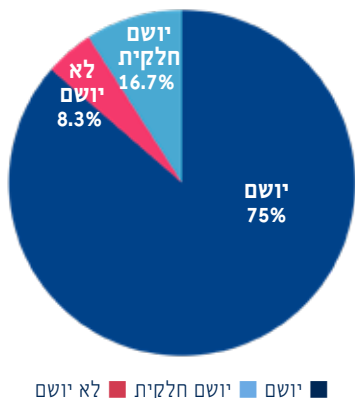
משרד האנרגיה נמסר כי הממשלה לא עודכנה עד לתאריך 30.6.19 בנוגע למצב משק המים וסטטוס מתקני ההתפלה, כיוון שבאותה עת כיהנה ממשלת מעבר, ולכן הוחלט לדחות את העדכון. אף על פי זאת, בשל ההבנה כי ההמתנה לכינונה של ממשלה קבועה עלולה להימשך אף לתוך 2020, במסגרת דיון בממשלה שנערך ביום 22.12.2019 הציג שר האנרגיה סקירה לממשלה על התקדמות התוכנית האסטרטגית להתמודדות עם בצורת – הקמת מתקני התפלה, המוביל ההפוך לכינרת, חיבור האזורים המנותקים, שיקום נחלים, הגדלת תוכנית הפיתוח והרפורמה במקורות.<sup>37</sup>

35. מענה של משרד האנרגיה לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי המרכז להעצמת האזרח, 18.06.2020.

36. מענה של משרד האנרגיה לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי המרכז להעצמת האזרח, 18.06.2020.

37. מענה של משרד האנרגיה לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי המרכז להעצמת האזרח, 18.06.2020.

## סיכום ומסקנות



החלטת הממשלה 3866 שהתקבלה ביוני 2018, עוסקת בגיבוש "תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשך המים בשנים 2018-2030". ההחלטה נועדה לאפשר ניהול ותכנון ארוך טווח של משק המים כמשאב חיוני למדינת ישראל, זאת לאחר שנים של משבר תכנוני-ניהולי בשילוב עם רצף שנות בצורת, שהביאו את מקורות המים למחסור קשה ומסוכן. ההחלטה כוללת בין היתר הגדלה משמעותית של כושר ייצור המים המותפלים, חיבור אזורים מנותקים למערכת המים הארצית, תגבור אספקת מים לכנרת ושיקום שבעה נחלים בצפון הארץ. בחלוף שנתיים מהחלטת הממשלה, דו"ח מעקב זה בחן את אופן יישום הסעיפים ומרכיבי ההחלטה השונים, תוך ניסיון לייצר תמונת מצב עדכנית ומפורטת לעת הזו, בשילוב ניתוח הגורמים המאפשרים או החסמים אשר איפשרו או מנעו את יישום סעיפי ההחלטה. התמונה שעולה מהדו"ח היא שהחלטת הממשלה מיושמת באחוזים גבוהים. כך, מתוך 12 הסעיפים שיועדו לביצוע עד לכתבת דו"ח זה, 9 יושמו באופן מלא (75%), 2 יושמו חלקית (16.7%), וסעיף אחד לא יושם (8.3%). בנוסף, ישנם עוד שלושה סעיפים המיועדים ליישום עתידי, שתאריכי היעד לביצועם נקבעו לשנים 2022-2023.

### מניתוח יישום ההחלטה עולים הגורמים המאפשרים הבאים:

**לוח זמנים מחייב:** מרבית סעיפי ההחלטה האופרטיביים מגדירים תאריך יעד לביצוע. אלו כוללים תאריכי יעד ארוכי טווח לביצוע פרויקטים אסטרטגיים כגון עמידה ביעדי התפלה, תגבור הזרמת מים לימת הכינרת ותוכנית שיקום הנחלים, כמו גם תאריכי יעד קצרי מועד לעמידה ביעדים ודיווח לממשלה. יחד עם זאת, יש לציין כי בסעיפים 4 ו-8 אשר יושמו, וסעיף 6.א. אשר יושם חלקית, לא עמדו הגורמים המבצעים בתאריכי היעד שנקבעו, אך לא מן הנמנע שתאריכי היעד כשלעצמם תרמו ליישום הסעיפים, על אף האיחור בביצועם.



**גורם מתכלל:** בכל סעיף ביצועי בהחלטה מוגדר גורם אחראי. זאת ועוד, האחריות על מרבית הסעיפים הביצועיים בהחלטה (66%) מוטלת על גורם אחד – רשות המים. מכאן, ייתכן שהפקדת הביצוע של פרויקטים שונים הקשורים לאותה תוכנית ממשלתית בידי גורם אחד, תרמה ליכולת היישום הכללית על ידי חיבור לתמונה הגדולה וריכוז כובד האחריות.



**מטרות ברורות:** סעיפי ההחלטה מנוסחים באופן ברור על ידי קביעת יעדים מדידים לביצוע, הגדרת מקורות תקציביים, וחלוקת סמכויות. כך, סעיפים הכוללים פעילות רגולטורית כגון: פרסום מכרזים, קידום חקיקה ודיווח לממשלה הוטלו על משרדי האוצר והאנרגיה, ואילו סעיפים הכוללים הכנת תוכניות מקצועיות ובניית תשתיות לאומיות הוטלו על רשות המים.



### מניתוח יישום ההחלטה עולה החסם הבא:

**חסור תיאום בין משרדי:** מניתוח הדו"ח ניתן להבחין כי המכנה המשותף בסעיפים אשר לא יושמו, או יושמו חלקית, הוא שהם כללו את הצורך בשיתוף פעולה בין גופים שונים. כך למשל, סעיף 5.ב. אשר עוסק בהסדרת סמכויות לצרכי הקמת מתקני מים, לא בוצע עקב חוסר שיתוף פעולה בין רשות המים ומשרד האנרגיה בקידום הנדרש לעדכון החוק. כמו כן, סעיף 7.ב. העוסק במימון משותף של רשות המים ומשרד האנרגיה עבור התוכנית לשיקום נחלים יושם רק בחלקו.





