

ניתוח הצעת חוק בנושא תבחינים לקביעת מחיר מים לחקלאות - מעודכן

כתיבה: בת חן רוטנברג, כלכלנית | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: ג' באדר תשפ"ה, 3 במרץ 2025

פיקוח תקציבי

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....
2.....	1. השימוש במים בענף החקלאות בעשורים האחרונים.....
2.....	1.1 משטר המים.....
3.....	1.2 משק הביוב ומי קולחים.....
7.....	1.3 אגף ביוב והשבה ברשות המים.....
7.....	1.4 תכנית אב למשק הביוב והקולחים.....
8.....	1.5 מחיר מי קולחים.....
9.....	1.6 נתונים על הפקה וצריכה של מים.....
10.....	1.7 מחיר המים בחקלאות ומשקלו.....
13.....	1.8 יעילות השימוש במים בחקלאות.....
14.....	2. הצעת חוק לקביעת מחירי המים לחקלאות.....
14.....	2.1 הרפורמה שהוצעה בפברואר 2021.....
17.....	2.2 הצעת החוק.....
17.....	2.3 ניתוח השלכות אפשריות של הצעת החוק.....
18.....	2.3.1 מחיר שפד"ן.....
19.....	2.3.2 מי קולחים.....
20.....	2.3.3 אזורי נעדרי חלופה.....
20.....	2.4 סיכום עלויות הצעת החוק.....
22.....	3. השלכות אפשריות של הצעת החוק.....

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ דוד ביטון, יו"ר ועדת הכלכלה, לקראת דיון ב-4 במרץ 2025 בהצעת חוק המים (תיקון מס' 31) (תעריפים לדמי מים לחקלאות), התשפ"ה-2024. המסמך כולל סקירה של משק המים ומשק הקולחים, נתונים על השימוש במים בחקלאות, תיאור הצעת החוק, הערכת מחיר המים לחקלאות לפי הנוסחה בהצעת החוק וניתוח השפעות הצעת החוק. **יש להדגיש את המסמך אינו כולל המלצות למחיר המים, אלא עוסק במשמעות הצעת החוק על מחיר המים לחקלאות.**

לטיפול יעיל בשפכים יש יתרונות רבים: הגדלת היצע מקורות המים לחקלאות במחיר נמוך יחסית, פתרון לבעיית סילוק השפכים ותרומה לשמירת איכות הסביבה ואיכות מקורות המים הטבעיים. לכן תכנון ופיתוח משק הקולחים מהווה אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על הסביבה, בחיסכון במים שפירים ובאספקת מים במחיר נמוך יחסית לחקלאות. קיימת שונות במחיר מי קולחים המסופקים לחקלאים ברחבי הארץ - מחיר מי קולחים שמספקת חברת "מקורות" נקבע על ידי רשות המים, מחיר של ספקי קולחים פרטיים נקבע בהסכמים בינם לבין המשתמשים.

בלב המחלוקת בין רשות המים לבין ארגוני החקלאים יש שני נושאים: האם חלק מעלויות הפקת מי קולחים יחולו גם על החקלאים, כנהוג כיום; מחיר מים שפירים באזורים בהם אין זמינות רבה של מי קולחים. לפי הצעת חוק המים (תיקון מס' 31) (תעריפים לדמי מים לחקלאות), התשפ"ה-2024, רשות המים **תקבע את מחיר המים המסופק לחקלאות לפי שלושה מרכיבים**: הפחתה של עלות הטיפול השלישוני, הפחתה של עלויות הזרמה לים או לנחלים, ומחיר מים שפירים באזורים נעדרי חלופת קולחים יהיה זהה למי קולחים באיכות השקיה חקלאית בלא מגבלות. בלוח להלן מוצג אומדן עלות הצעת החוק לפי המרכיבים השונים.

מיליוני ש"ח	מחיר למ"ק בש"ח			מל"ק	מרכיב
	מחיר מוצע	מחיר כיום	עלות כיום		
5.4	0	0.16	0.32	34	אספקת מי קולחים באיכות שלישונית ללא עלות
26.4	1.28	1.44	0.16	165	הפחתת עלות קולחים לרמה שלישונית ממחיר שפד"ן
41.3	1.19	1.44	0.25	165	הפחתת עלות הזרמה לים ממחיר שפד"ן
67.7	1.03	1.44	0.41	165	סך הפחתת עלות שפד"ן
84.5	1.30	1.78	0.48	176	תרחיש א' הפחתת מחיר מים שפירים לאזורים נעדרי חלופה
59.3	1.30	2.09	0.79	75	תרחיש ב' הרחבת אזורים נעדרי חלופה

לפי אומדן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לפי הצעת החוק אומדן מחיר מי שפד"ן הוא **1.03 ש"ח למ"ק**. עלות הצעת החוק הינה **158 מיליון ש"ח** לפי הגדרה **צרה** של אזורים נעדרי חלופה, ו-**217 מיליון ש"ח** לפי הגדרה **רחבה** של אזורים נעדרי חלופה. המשמעות של השתת העלות הנוספת על המגזר העירוני היא עלייה במחיר המים של 1.5% או 2.1%, קרי עליה בהוצאה על מים למשק בית ממוצע של 2.4 עד 3.3 ש"ח בחשבון החודשי. ביישום הדרגתי של הצעת החוק בחמש שנים, התשלום החודשי למשק בית יעלה בכ-0.48 עד 0.65 ש"ח. להצעת החוק יש כמה השלכות אפשריות:

- הפחתת מחיר מי קולחים לחקלאות עשויה **לשפר את הכדאיות הכלכלית של החקלאים** בגידולים צמחיים.
- השוואת מחיר מים שפירים למי קולחים באזורים בהם יש חלופה מסוימת של מים שפירים עשויה **להקטין את הביקושים למי קולחים** ולעכב בניית מפעלי השבה ותשתיות לשם ניצול מי הקולחים המיוצרים במט"שים.
- ההשפעה של הפחתת מחיר מי קולחים בטווח הקצר היא **מועטה** שכן רוב מי הקולחים נמכר ללא עלות, **ותגבר בטווח בינוני וארוך** עם הגידול בשימוש במי קולחים ברמה שלישונית, כאשר העלות תוטל על המגזר העירוני.

1. השימוש במים בענף החקלאות בעשורים האחרונים

1.1 משטר המים

המים בישראל הם קניין ציבורי ומסופקים למשתמשים (בעיקר עירוני וחקלאים) על ידי גופים שונים, חלקם ציבוריים (חברת "מקורות" בבעלות הממשלה; תאגידי מים בבעלות הרשויות המקומיות) וחלקם פרטיים (אגודות מים בבעלות חקלאים). בעשורים האחרונים נערכו שינויים רגולטוריים רבים במשק המים, ובמרכזם הקמת **תאגידי מים וביוב** (במקום מחלקות מים ברשויות המקומיות) והקמת **רשות המים**, הקובעת בין יתר את תעריף המים על בסיס העלות.

הקמת רשות המים בשנת 2007 נועדה ליצור גוף עם ראייה כוללת של צורכי משק המים. הרשות אחראית על ניהול משק המים בהתאם למדיניות הממשלה ולכללים שקבעה "מועצת הרשות הממשלתית" (להלן: מועצת הרשות), אשר בסמכותה לקבוע כללים (חקיקת משנה) הנוגעים למשק המים, לרבות אסדרת משק המים וקביעת תעריפי המים והביוב לפי עקרון העלות. פעילותה של רשות המים מעוגנת בשני חוקים מרכזיים המסדירים את נושא המים:

חוק המים, התשי"ט-1959, מסדיר את משק המים לרבות הפקה, הקצאה והספקה ומחירי המים. לפי החוק, מקורות המים הם קניין הציבור, נתונים לשליטת המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוחה. לפי **סעיף 111** בחוק "מועצת הרשות הממשלתית תקבע כללים לחישוב עלות המים; כללים אלה יתבססו על עקרונות אחידים ועל העלויות הנדרשות בקשר להפקת המים, הולכתם והספקתם, לרבות ריבית, עלות ההון, שיקום תשתיות והוצאות אחרות, ורשאית מועצת הרשות הממשלתית לקבוע כללים כאמור בהתחשב באזורים ובנתונים גאוגרפיים או טופוגרפיים המשפיעים על עלויות ההפקה, ההולכה או ההספקה של המים".

לפי **סעיף 112(א)** בחוק, "מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע בכללים תעריפים לדמי מים בדרך כלל או לגבי מצאי סוגי המים באזור פלוני או לגבי סוג ספקים פלוני, ורשאית היא לדרג את דמי המים לפי מטרות המים, לפי השימושים במים, לפי עונות השנה או שעות היממה, בשים לב ליכולת התשלום של צרכני המים במטרה פלונית ולתצרוכת המים לאותה מטרה". לפי רשות המים, התיבה **"יכולת התשלום"** מיושמת בקביעת תעריף מדורג לצרכני הבית, ונועדה לאפשר קביעת כמות מים בסיסית במחיר שווה לכל נפש, שמממן על ידי תעריף גבוה יותר לצריכה מעבר לכמות הבסיסית. לצרכנים עסקיים, כגון מפעלי תעשייה וחקלאים, נקבעים התעריפים בהתאם לעלות המים, ולא לפי מצבם הכלכלי של הצרכנים. מדיניות זו עולה בקנה אחד עם עקרון העלות המעוגן בסעיפים 111 ו-112(א) לחוק ובפסיקת בית המשפט העליון, אשר שב וקבע במהלך השנים כי תעריפי המים בישראל הם בגדר מחיר, ובאים לשקף את העלות הריאלית של המים.¹

בשני העשורים האחרונים נערכו שינויים רגולטוריים רבים במשק המים, ובמרכזם הקמת תאגידי מים וביוב והקמת רשות המים.

לפי חוק המים, מועצת הרשות הממשלתית תקבע כללים לחישוב עלות המים; כללים אלה יתבססו על עקרונות אחידים ועל העלויות הנדרשות בקשר להפקת המים.

¹ עמיר שכרוב, עו"ד אבי סלונים, רשות המים, דואר אלקטרוני, 11 בפברואר 2025. [בג"ץ 1195/10](#), פסקאות לו, נו ו-סג, בפסק דינו של השופט רובינשטיין, ופסקאות 5 ו-6 לפסק דינו של השופט ג'ובראן.

בדומה לרשות החשמל שהוקמה בשנת 1996, הרציונל בהקמת רשות המים הוא יצירת גוף עצמאי שיקבע את תעריפי המים לפי עלותם וידאג לייצג את משתמשי המים, על בסיס מקצועי ללא שיקולים זרים. קיימת חשיבות לכך שהרשות תהווה גורם מקצועי ועצמאי – מועצת הרשות היא הגורם האחראי על הסדרת משק המים, פיתוחו ופיקוח עליו, והרשות מופקדת על ניהול משק המים.

חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, מסדיר את משק המים והביוב העירוניים. מטרת החוק היתה העברת הטיפול בנושא מאחריות הרשות המקומית, לתאגיד מים בבעלותה, שיש לו מבנה של חברה עסקית מפוקחת ונתון לכללי רגולציה. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, השירות בתחום לקה בכשלים, לרבות תת השקעות אשר הוביל לפחת מים גבוה, חוסר בהשקעות במתקני טיפול בשפכים ורמת תחזוקה נמוכה.

בעקבות צעדים אלו ורפורמות נוספות הפך משק המים בישראל לראשון בעולם הן **בהתפלת מי ים**, והן **בטיפול בשפכים**, בעיקר לענף החקלאות, וזאת באזור עם כמות משקעים לא גבוהה הנתון לסיכונים אקלימיים. בשנים אלו חלה **ירידה חדה בפחת מים** ונעשו **השקעות ענק במשק המים ובמשק השפכים**. השקעות אלה מומנו, ברובן המכריע, בתעריפי המים.

כמות המשקעים השנתית בישראל נאמדת בכ-7 מיליארד מ"ק, מזה כ-2 מיליארד מ"ק ניתנים לניצול (בעיקר מי תהום והכנרת), וכ-5 מיליארד מ"ק מתאדים או זורמים לים.² גידול בשטח האורבני במהלך השנים, לצד ירידה במספר ימי הגשם בשנה ויציבות בכמות המשקעים, הובילו לעלייה בשיטפונות ובמשקעים שאינם זורמים למי תהום או לאגמים ולנחלים, אלא לים.

לפי מחקר של השירות המטאורולוגי, בעשרות השנים האחרונות יש מגמת ירידה בכמות המשקעים (לא מובהקת סטטיסטית) באופן לא אחיד ברחבי הארץ: ירידה באזורי צפון-מזרח (גליל מזרחי ועליון ורמת הגולן) והמרכז, לצד עלייה באזורים אחרים (צפון הנגב, מישור החוף הדרומי, דרום מזרח רכס הכרמל ושפלת שומרון ויהודה). לפי המחקר, מצוקת המים בישראל עשויה לגבור בעתיד ותשפיע על הצורך בהתפלה וביעול השימוש במים למטרות השונות.³

1.2 משק הביוב ומי קולחים

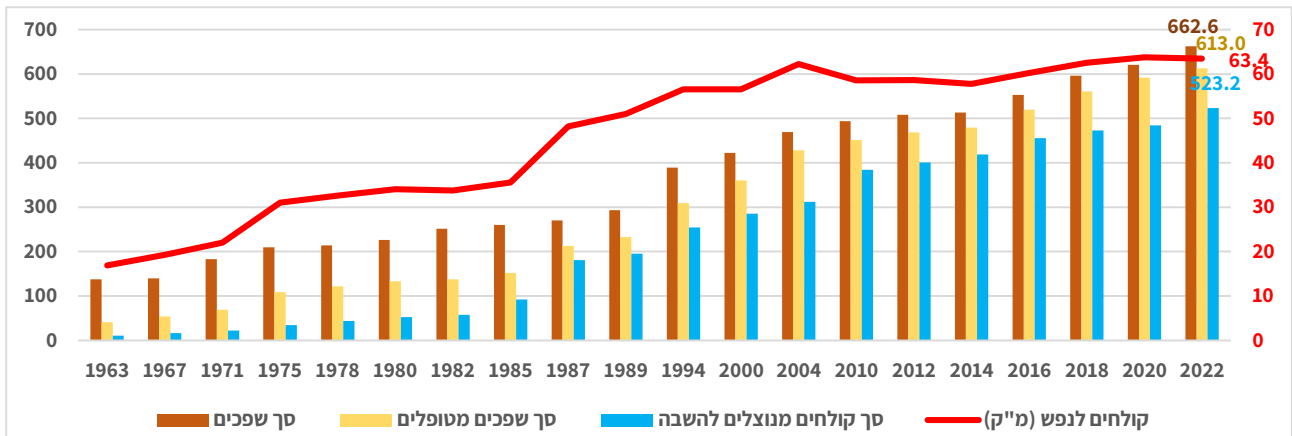
לטיפול יעיל בשפכים יש יתרונות רבים: הגדלת היצע מקורות המים הזמינים במחיר נמוך ביחס למים שפירים בעיקר לחקלאות, פתרון לבעיית סילוק השפכים ותרומה להגנת הסביבה ואיכות מקורות המים הטבעיים. על כן תכנון ופיתוח משק הקולחים מהווה אינטרס ציבורי חשוב בהגנת הסביבה, בחיסכון במים שפירים ובאספקת מים במחיר נמוך יחסית לחקלאות. בתרשים 1 נתונים על סך שפכים, שפכים מטופלים וקולחים לנפש בשנים נבחרות משנת 1963 עד 2022.

² רשות המים, **גשמים בישראל**, כניסה: 9 בספטמבר, 2021; **עקרונות שימור נגר**, מאי 2021.

³ השירות המטאורולוגי, **שינוי האקלים בישראל, מגמות עבר ומגמות חזויות במשטר, הטמפרטורות והמשקעים**, נובמבר 2019.

לטיפול יעיל
בשפכים יש יתרונות
רבים: הגדלת היצע
מקורות המים
הזמינים במחיר
נמוך ביחס למים
שפירים בעיקר
לחקלאות, פתרון
לבעיית סילוק
השפכים ותרומה
לשמירת איכות
הסביבה ואיכות
מקורות המים
הטבעיים.

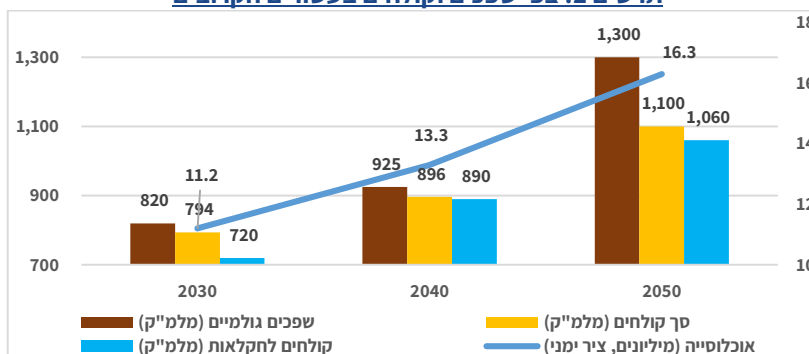
תרשים 1: סך שפכים, סך שפכים מטופלים וקולחים לנפש בשנים נבחרות (מלמ"ק)⁴



אפשר לראות כי בשנת 2022 סך השפכים היה כ-663 מלמ"ק, מהם טופלו כ-613 מלמ"ק (93% מהשפכים), ומהם הושבו לשימושים שונים 523 מלמ"ק (85% מהשפכים שטופלו).

בשנת 2022 היו כ-63 מ"ק קולחים לנפש, בשנים 1963 עד 2004 היתה מגמת עליה ומאז

תרשים 2: צפי שפכים וקולחים בעשורים הקרובים⁵



יציבות. בתרשים 2 מוצג צפי שפכים וקולחים בעשורים הקרובים. אפשר לראות כי לפי תוכנית אב של רשות המים בעשורים הקרובים כמות השפכים צפויה לגדול באופן ניכר במקביל לגידול באוכלוסייה, בשנת 2050 כמות השפכים צפויה להיות

1,300 מלמ"ק, וכמות הקולחים לחקלאות כ-1,060 מלמ"ק, גידול של כ-104% לעומת 2023.

בלוח 1 נתונים על שפכים וקולחים מתוך סקר קולחים של רשות המים לשנת 2022.

לוח 1: נתונים מתוך סקר קולחים של רשות המים לשנת 2022⁶

שפכים גולמיים	נתון	קולחים	נתון
מספר מט"שים כולל	395	אחוז קולחים בטיפול ברמה שלישונית	64%
מתוכם מספר מט"שים גדולים	91	כמות קולחים להשקיה ושימושים אחרים (מלמ"ק)	523.2
כמות שפכים גולמיים המטופלים במט"שים גדולים (מלמ"ק)	586	כמות קולחים שהוזרמו לנחלים ולים (מלמ"ק)	90.2
כמות שפכים שלא טופלו במט"ש והוזרמו לסביבה (מלמ"ק)	28.5		

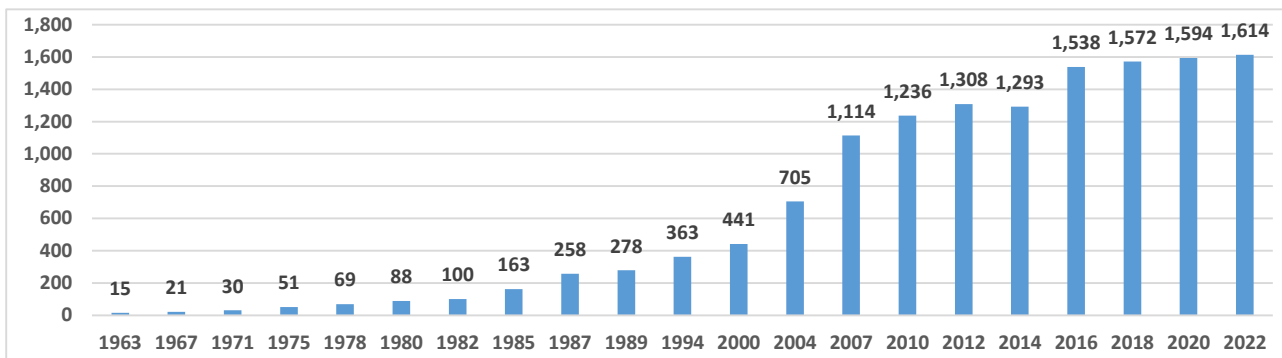
אפשר לראות כי בשנת 2022 כמות השפכים שלא טופלו במט"שים והוזרמו לסביבה היתה כ-28.5 מלמ"ק. כמות הקולחים שהושבו להשקיה ושימושים אחרים היתה כ-523.2 מלמ"ק, כ-85% מסך הקולחים, וכמות הקולחים שהוזרמו לנחלים ולים היתה כ-90.2 מלמ"ק, כ-15% מסך הקולחים. בתרשים 3 להלן שטחים חקלאיים מושקים במי קולחים בשנים נבחרות.

⁴ רשות המים, סקר קולחים 2022, פברואר 2024. הלמ"ס, [שנתון 2024](#), אוכלוסייה, 3 ביולי 2024. כמות שפכים מטופלים נטו ללא בוצה.

⁵ רשות המים, [רשות המים מציגה: תכנית אב למשק המים, הביוב והקולחים](#), עמוד 26, עמוד 49, 1 בנובמבר 2024.

⁶ שם.

תרשים 3: שטחים חקלאיים מושקים במי קולחים בשנים נבחרות (אלפי דונם)⁷



אפשר לראות כי בשנת 2022 הושקו כ-1.6 מיליון דונם שטחים חקלאיים במי קולחים. משנות ה-60 עד 2016 היתה מגמת עלייה מהירה ומשנת 2016 עד 2022 עלייה איטית. לפי הלמ"ס, בשנת 2022 היו כ-2.8 מיליון דונם שטחי גידולים חקלאיים (גידולי שדה כ-1.2 מיליון דונם, הדרים כ-1 מיליון דונם וירקות כ-0.6 מיליון דונם), קרי שטח חקלאי מושקה במי קולחים היה כ-58% מסך שטחי הגידול, בהשוואה לכ-44% בשנת 2010 ולכ-2% בשנת 1980.⁸

לפי דוח מבקר המדינה, שיעור השימוש במי קולחים בישראל לחקלאות הוא הגבוה בעולם, מעל ל-80% (המדינה השנייה היא ספרד, כ-30%). עם זאת, בשנת 2020 שיעור הטיפול ברמה שלישונית היה נמוך בישראל כ-56%, ב-12 מדינות מתוך 19 שנסקרו השיעור היה גבוה יותר, כולל הולנד, צרפת ויפן. לפי הדוח, בשנת 2020 הוזרמו לסביבה כ-115 מלמ"ק שפכים גולמיים ומטופלים, כמות הגבוהה ב-72% מההזרמה בשנת 2010, כ-88% מההזרמה שפכים וקולחים אלו באיכות שאינה תואמת את תקנות איכות קולחים המוזרמים לנחלים.⁹ לפי סקר קולחים 2022, בשנת 2022 כ-65% מהטיפול היה שלישוני, כ-24% שניוני וכ-12% פחות משניוני.¹⁰

לפי תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010,¹¹ משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה אחראים לפקח ולנטר על תהליכי טיפול מי השפכים ועל איכות מי הקולחים במטרה להגן על בריאות הציבור ועל הסביבה. לפי תקנה 12(ב) בתקנות, על יצרני שפכים ומפעילים (מט"שים) להעביר מדי שנה דוח מסכם שנתי על פעילותם למשרד הבריאות, למשרד להגנת הסביבה ולרשות המים. בתרשים 4 סיווג של 88 מט"שים גדולים בשנים 2020 עד 2023 לפי דרגת הטיפול, רמה שניונית המוגבלת למעט גידולים (כמו תמרים), ורמה שלישונית המתאימה להשקיה חקלאית ללא הגבלה או להזרמה לנחל לאחר טיפול נוסף.

⁷ שם.

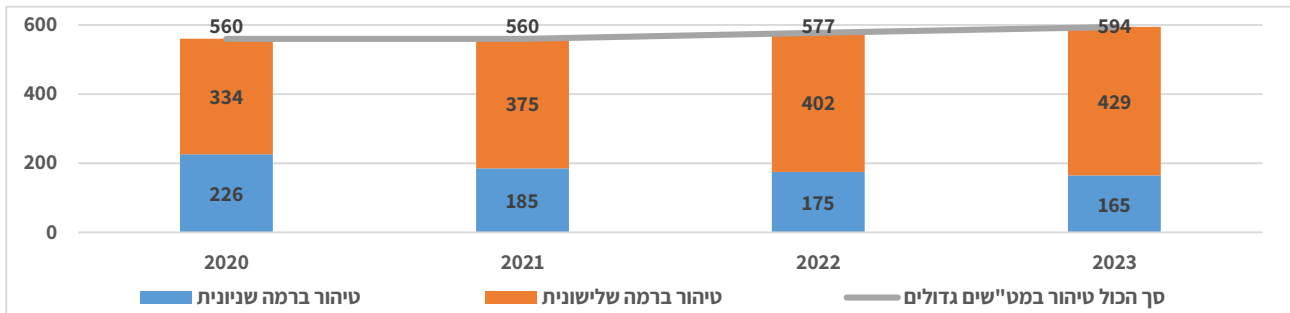
⁸ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2024, [לוח 21.2 - שטח גידולים חקלאיים](#), 4 בספטמבר 2024. לפי משרד החקלאות, שטח גידולים חקלאיים הוא כ-4.1 מיליון דונם, מתוך זה לפחות 0.4 מיליון דונם משמשים ליותר ממחזור גידול אחד במהלך השנה, משרד החקלאות, [ענף החקלאות בישראל - תמונת מצב כלכלית לשנת 2023](#), יולי 2024.

⁹ מבקר המדינה, [השבת מי קולחים, איכותם והשימוש בהם](#), ינואר 2023.

¹⁰ רשות המים, [סקר קולחים 2022](#), פברואר 2024.

¹¹ נבו, [תקנות בריאות העם \(תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים\)](#), תש"ע-2010, מעודכן ל-13 במרץ 2024.

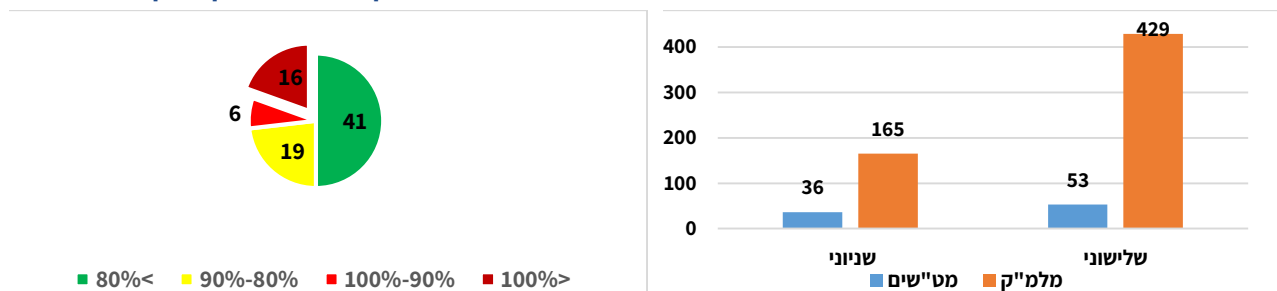
תרשים 4: סיווג מט"שים גדולים לפי דרגת טיפול בשפכים (מלמ"ק)¹²



אפשר לראות כי בשנת 2023 טופלו במט"שים הגדולים כ-594 מלמ"ק שפכים, גידול של כ-6% לעומת 2020. בטיפול ברמה שניונית חלה ירידה של כ-27% ובטיפול ברמה שלישונית חלה עלייה של כ-28%. בתרשים 5 להלן חלוקה של המט"שים הגדולים לפי רמת טיפול בשנת 2023 ולפי אחוז ספיקה בפועל מספיקת תכן.

תרשים 5: חלוקה של המט"שים הגדולים לפי רמת טיפול בשנת 2023¹³

לפי אחוז ספיקה בפועל מספיקת תכן



אפשר לראות כי בשנת 2023 היו **26 מט"שים גדולים** (40% מתוך 89) ברמת טיפול שניונית, והם הפיקו כ-**53 מלמ"ק** (28% מסך התפוקה של המט"שים הגדולים). מתוך 82 מט"שים שענו, ב-16 הספיקה בפועל מספיקת התכן היתה מעל 100% וב-6 90% עד 100%, וביחד 22 מט"שים (27% מאלו שענו) בעלי אחוז ספיקה בפועל גבוה מ-90%, נתון המעיד על הצורך בהרחבתם או בסגירתם. ב-22 מט"שים אלו נעשה טיפול ב-242 מלמ"ק, המהווים כ-41% מסך השפכים המטוהרים במט"שים הגדולים.¹⁴ בשנת 2023 ל-21 מתוך 87 מט"שים, לא היה רישיון עסק.

לפי דוח המבקר, מ-125 מלמ"ק שפכים באזור יו"ש, 84 מלמ"ק המהווים כ-68% מסך השפכים הוזרמו לנחלים ולסביבה ללא טיפול. הזרמת שפכים גולמיים וקולחים ברמה איכות נמוכה מהרי יו"ש מערבה מחלחלת ומזהמת את מי המעיינות ומי התהום ומשפיעה על איכות מי השתייה.¹⁵

בשנת 2023 היו 26 מט"שים גדולים (40% מתוך 89) שרמת הטיפול שלהם היתה שניונית, והם הפיקו כ-53 מלמ"ק (28% מסך התפוקה של המט"שים הגדולים).

¹² המשרד להגנת הסביבה, תמונת מצב של מתקני טיפול בשפכים, דוח שנתי 2023, ינואר 2025. מט"ש גדול: בעל ספיקה יומית ממוצעת גבוהה מעומס של 5,000 נפש או מ-300 ק"ג צריכת חמצן ביוכימית כללית ליום ו-500 ק"ג צריכת חמצן כימית כללית ליום.

¹³ שם. ספיקת תכן היא יכולת הספיקה היומית של המט"ש, אחוז גבוה מעיד על ספיקת יתר ועל הצורך להרחיב או לסגור את המט"ש.

¹⁴ 16 המט"שים בעלי אחוז ספיקה בפועל גבוה מספיקת תכן הם: שפד"ן, שורק, האוג, חצור, נתיבות, רהט, שער הנגב, שדרות, כפר עציון, בית נטופה, תנובות, יבנה, עומר, נשגב, אריאל ושלומי.

¹⁵ 100 מלמ"ק שפכים ברש"פ (מתוכם 80% לא מטופלים). 24 מלמ"ק ביישובים ישראלים ביו"ש (מתוכם 17% לא מטופלים).

כושר הטיפול בשפכים משפיע על **ענף הבנייה**. לפי תמ"א 1, אישור של תוכנית בנייה מקומית או מפורטת הכרוכה בייצור שפכים ניתן רק אם יש פתרון להזרמת השפכים למט"ש. לפי דוח המבקר, מתוך 14 מט"שים שנבדקו ארבעה טיפלו בכמות שפכים גבוהה מ-90% מספיקת התכן, ולכן לא ניתן לחבר אליהם דירות נוספות שנדרש לחבר בעת כתיבת הדוח. יתר המט"שים מטפלים בכמויות שפכים של 65% עד 90% מספיקת התכן, ונדרשת הרחבתם לחיבור של דירות חדשות. עד שנת 2028 מתוכננת בניית כ-116 אלף דירות וללא הרחבת מט"שים קיימים או בניית חדשים, חיבור דירות אלו למט"שים עשוי להימנע.

דוח מבקר המדינה ממליץ לרשות המים להכין **תוכנית מפורטת בנושא הטיפול בשפכים** בשיתוף גורמים אחרים, בעיקר רמ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר (ראו בסעיף 1.4 להלן).

1.3 אגף ביוב והשבה ברשות המים

אגף ביוב והשבה (להלן: האגף) ברשות המים אחראי על הטיפול בשפכים. על פי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, האחריות להקמת ותחזוקת תשתיות ביוב מוטלת על תאגידי המים והביוב, רשויות מקומיות עליהן לא חלה חובה להקים חברה למתן שירותי מים וביוב ומועצות אזוריות.¹⁶ האגף עוסק בהכוונת הטיפול בנושאי הביוב ברשויות והפניית התקציבים לסיוע בתחום זה, ובייזום תכניות סיוע חדשות בהתאם לצרכי השטח. האגף מרכז את מעורבותם של הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לתחום הטיפול בשפכים לרבות המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הבריאות.

1.4 תכנית אב למשק הביוב והקולחים

בנובמבר 2024 פרסמה רשות המים תכנית אב לשיתוף ציבור לשם גיבוש ועדכון תכנית האב האסטרטגית של משק המים, הביוב והקולחים.¹⁷ מגמות עיקריות המשפיעות על משק המים: מחסור בשטח לתשתיות בגין גידול וצפיפות אוכלוסייה בהשוואה ל-OECD, מחסור אזורי הולך וגדל במים (שינוי אקלים ואספקה לשכנים), תקציבי מדינה לא יציבים ועתיד החקלאות. היעדים למשק הביוב בשנים הקרובות: הסרת חסמי דיוור ושיפור ניהול ובקרה, הרחבה שדרוג וצמצום מט"שים, שיפור איכות קולחים, ייעול על ידי הקמת חברות ביוב אזוריות ובחינת התכנות לשילוב קולחים באיכות גבוהה במערכות מי שתייה. אתגרים העיקרים למשק הקולחים:

- פער בין **אזורי היצע** בעיקר במרכז לבין **אזורי הביקוש** בחקלאות בעיקר בפריפריה, המצריך הולכה בין מרחבית בהשקעות גבוהות.
- פער בין **ייצור קולחים יציב** לאורך השנה לבין ביקוש להשקיה חקלאית עונתי, **גבוה בקיץ ונמוך בחורף**, המצריך השקעות בהקמת מאגרים.
- עודפי קולחים צפויים לזרום לנחלים במצב בו לא ייבנו תשתיות.

על פי תכנית האב האסטרטגית של משק המים, הביוב והקולחים ישנן מספר מגמות עתידיות המשפיעות על משק המים ויש להיערך לקראתן, בניהם: גידול וצפיפות אוכלוסייה כך שעשוי להיווצר מחסור בשטח לתשתיות, מחסור אזורי הולך וגדל במים, תקציבי מדינה לא יציבים, עתיד החקלאות בישראל ועוד.

¹⁶ לפי סעיף 6א **לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001**, על רשויות מקומיות שחלה עליהן חובה להקים חברה למתן שירותי מים וביוב מוטל איסור להפעיל בעצמן את שירותי המים והביוב בתחומן, שלא באמצעות חברה כאמור.

¹⁷ רשות המים, **רשות המים מציגה: תכנית אב למשק המים, הביוב והקולחים**, 1 בנובמבר 2024.

- מערכות הולכה בין מרחביות מוגבלות כיום.
- פיתוח מערכות חקלאיות הדורשות מימון עצמי מהחקלאים (דורש מענקים ו/או הלוואות).
- מגבלות סטטוטוריות והתנגדויות להקמת מט"שים (תופעת "לא בחצר האחורית שלי").
- נדרשת בחינה מעודכנת של חלוקת עלויות טיפול וסילוק הביוב בין המגזר העירוני והחקלאי.

1.5 מחיר מי קולחים¹⁸

קיימת שונות במחיר מי קולחים המסופקים לחקלאים ברחבי הארץ. את מחיר מי קולחים שמספקת חברת "מקורות" קובעת רשות המים בכללי המים (תעריפי מים המסופקים מאת מקורות), התשמ"ז-1987. מחירים של ספקי קולחים פרטיים נקבעים בהסכמים עם החקלאים. רוב ספקי הקולחים הפרטיים הם אגודות מים הנמצאות בבעלות החקלאים העושים שימוש במים. כאמור, ייצור הקולחים יציב במשך השנה, וביקוש החקלאות עונתי ולעיתים מרוחק מהמט"ש, לכן נדרשות השקעות בהקמת מאגרים ובהולכת מי קולחים לשטחי חקלאיות. להקמת תשתיות לניצול מי קולחים יש יתרונות כלכליים במשק, אולם לא תמיד כדאיים ליזמים. לשם גישור בין התועלת המשקית לבין התועלת ליזמים, רשות המים מעודדת יזמים פרטיים להקים תשתיות לניצול מי קולחים. שיעור המענק הוא 50% עד 70% בהתאם לסוג המיזם ועשוי להגיע לשיעור של 100% לחיבור מפעלים בין אזוריים. בממוצע שיעור המענק מהווה כ-67% מעלות ההקמה הכוללת. בשני העשורים עד 2021 ניתנו מענקים בסך של כ-3 מיליארד ש"ח, קרי כ-150 מיליון ש"ח בשנה. המפעלים הפרטיים מספקים בכל שנה כ-350 מלמ"ק קולחים, המשקפים סבסוד של כ-0.6 ש"ח למ"ק בממוצע.¹⁹ כאמור, לפי דוח מבקר המדינה קיימת שונות במחיר קולחים בין הספקים השונים, מ-0.33 ש"ח עד 1.25 ש"ח למ"ק. לפי "מים לישראל", רוב רובם של התעריפים הם 1.1 עד 1.2 ש"ח למ"ק.²⁰ השונות נובעת, בין היתר, ממבנה המפעלים (גודל, קיום מאגרים ויעילות); מועד הקמת המפעל וקצב החזר ההון; השתתפות צרכנים במחיר ההון מראש; פריסה גיאוגרפית וטופוגרפית של צרכני המפעל; רמת השירות; עלויות גיוסי הון וגובה מענק שונה לפי לזכאות.

מבקר המדינה ממליץ כי רשות המים תעקוב אחר פערי מחירי הקולחים שגובים הספקים ביחס לעלויות אספקת מי הקולחים, ותפעל לצמצום השונות במחירי מי הקולחים למשתמשים הסופיים. כאמור לעיל, רוב הספקים הם אגודות המים בבעלות החקלאים.

בסעיף 8 בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, מוצע לאפשר לחברות ממשלתיות (חברת "מקורות") לבצע

¹⁸ מבקר המדינה, [השבת מי קולחים, איכותם והשימוש בהם](#), ינואר 2023.

¹⁹ לפי "מים לישראל", אגודה שיתופית המאגדת את אגודות המים, לא מדובר בסבסוד אלא בעלויות טיפול בשפכים אותן משתמשי המים במגזר העירוני אמורים לשלם. אורן עמיאל, מנכ"ל "מים לישראל – אגודה שיתופית", דואר אלקטרוני, 9 בפברואר 2025.

²⁰ שם.

קיימת שונות
במחיר מי קולחים
המסופקים
לחקלאים ברחבי
הארץ. את מחיר מי
קולחים שמספקת
חברת "מקורות"
קובעת רשות המים,
המחירים של ספקי
קולחים פרטיים
נקבעים בהסכמים
בין הספקים לבין
המשתמשים.

שירותי טיפול והולכה במשק הביו. זאת בשל הקשיים הקיימים כיום בהקמת תשתיות ביוב בהתאם לצרכי הגידול באוכלוסייה והפיתוח העירוני, בעיקר ברמה המרחבית, על ידי התאגידים העירוניים, ובשל יכולות הפיתוח של חברת "מקורות" ויכולתה לגייס הון בריבית נמוכה יחסית.²¹

1.6 נתונים על הפקה וצריכה של מים

בלוח 2 להלן השינוי בשימושי המים שהופקו בישראל בשנים 1993 ו-2023.

לוח 2: השינוי בשימוש המים שהופקו בישראל בשנים 1993 ו-2023 (מלמ"ק)²²

שימוש	1993	משקל	2023	משקל	שינוי
צריכה חקלאית מים שפירים	846	51%	442	17%	-48%
צריכה חקלאית מים שוליים	279	17%	819	31%	194%
סך צריכה חקלאות	1,125	68%	1,261	48%	12%
צריכה עירונית	527	32%	1,108	42%	110%
מים לטבע	-	0%	43	2%	
סך צריכה מקומית	1,652	100%	2,413	92%	46%
שכנים (ירדן ורש"פ)	-	0%	212	8%	
סך-הכול הפקה של מים	1,652	100%	2,625	100%	59%

מהנתונים בלוח אפשר לראות את הדברים הבאים:

- בשנת 2023 סך הפקת המים מכל הסוגים היתה כ-2,625 מלמ"ק, מזה כ-92% לצריכה מקומית וכ-8% לשכנים. צריכה חקלאית הייתה כ-48%, צריכה עירונית (משקי בית, מוסדות, עסקים ותעשייה) היתה כ-42% והשבה לטבע היתה 2% מסך ההפקה.
- צריכה של מים לחקלאות **עלתה** מכ-1,125 מלמ"ק (68% מסך ההפקה) בשנת 1993 לכ-1,261 מלמ"ק (48% מסך ההפקה) בשנת 2023, עלייה של 12%.
- חל **שינוי חד** בתמהיל השימוש במים לחקלאות, נתח מים שפירים ירד מכ-75% בשנת 1993 לכ-35% בשנת 2023, ונתח מים שוליים עלה מכ-25% בשנת 1993 לכ-65% בשנת 2023.

לוח 3 להלן מציג את התפלגות הפקת המים בשנת 2023 לפי מקור ושימוש.

לוח 3: התפלגות הפקת המים בשנת 2023 לפי מקור ושימוש (מלמ"ק)²³

סוג	מקורות שפיר	שפיר אחר	סך שפירים	קולחים	שפד"ן	הפקה מליח	מקורות מליח	שיטפונות	סך שוליים	סך הכול
חקלאות	233.4	209.0	442.4	436.3	200.5	85.8	72.2	24.2	819.0	1,261.4
עירוני	862.3	106.3	968.7	87.3	0.1	49.1	3.1		139.6	1,108.2
טבע	23.5	0.7	24.2	13.3	-	5.3	0.6	-	19.2	43.4
מקומי	1,119.2	175.5	1,435.3	536.8	200.6	140.1	76.0	24.2	977.8	2,413.1
ירדן	105.6	-	105.6	-	-	-	0.0	-	0.0	105.7
הרש"פ	105.9	-	105.9	-	-	-	-	-	-	105.9
שכנים	211.5	-	211.5	-	-	-	0.0	-	0.0	211.5
סה"כ	1,330.7	175.5	1,646.8	536.8	200.6	140.1	76.0	24.2	977.8	2,624.6

²¹ להרחבה: בת חן רוטנברג, ניתוח פרק ד משק התשתיות ביוב והקולחים בהצעת חוק ההסדרים 2025, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2025.

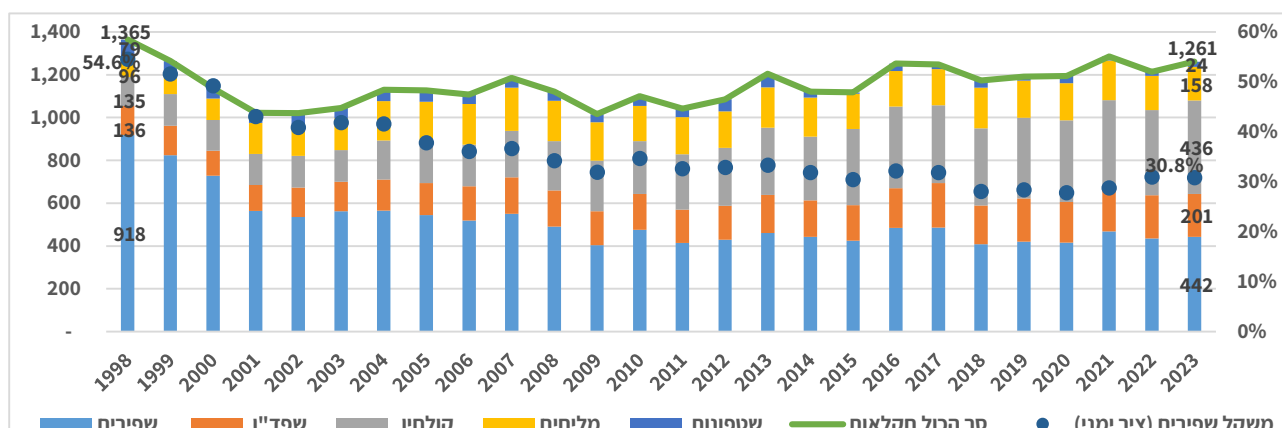
²² רשות המים, **סקר צריכת מים 2023**, שנים שונות, 28 באוגוסט 2024.

²³ שם. בשנת 2023 מים שפירים כללו כ-586 מלמ"ק מים מותפלים. מי שפד"ן כללו כ-43 מלמ"ק מים שפירים, וקולחים לחקלאות כללו כ-54 מלמ"ק מים שפירים. צריכה לתעשייה נכללת בעירוני, כ-68 מלמ"ק מים שפירים וכ-40 מלמ"ק מים שאינם שפירים. מי קולחים כללו כ-73 מלמ"ק של חברת "מקורות". צריכת קולחים למטרות אחרות היתה כ-67.2 מלמ"ק עודפי קולחים.

אפשר לראות כי בשנת 2023 הופקו כ-2,625 מלמ"ק מים, מזה כ-1,647 מלמ"ק שפירים (מזה כ-41% מים מותפלים) וכ-978 מלמ"ק שוליים. לתמהיל מקורות המים יש משמעות לתמחור בגין עלות שונה - גידול בהתפלת מים במהלך השנים הוביל לעלייה במחיר הממוצע.

בתרשים 6 נתונים על צריכת מים לחקלאות בשנים 1998 עד 2023.

תרשים 6: צריכת מים לחקלאות לפי מקור בשנים 1998 עד 2023 (מלמ"ק)²⁴



אפשר לראות כי בשנת 2023 צריכת המים לחקלאות הייתה 1,261 מלמ"ק, ירידה של 7.6% לעומת 1998, מזה 442 מלמ"ק מים שפירים (35% מסך המים לחקלאות, לעומת 67% בשנת 1998), 436 מלמ"ק מי קולחים (34.6% לעומת 10%), 201 מלמ"ק שפד"ן (16% לעומת 10%), 158 מלמ"ק מליחים (12.5%) ו-24 מלמ"ק שיטפונות (2%). בתקופה זו השימוש במים שפירים בחקלאות ירד מכ-55% מסך הצריכה של מים השפירים בשנת 1998 לכ-31% בשנת 2023.

1.7 מחיר המים בחקלאות ומשקלו

בינואר 2021 פרסמה הלמ"ס עדכון למשקלות מדד מחירי תשומה בחקלאות לראשונה משנת 2000, לפיו משקל מספוא לבעלי חיים 28.2%, עבודה שכירה 21.1%, מיכון, ציוד וכלי רכב כ-8%, דלק, שמנים וחשמל כ-6.6% ומים כ-5.9%. בלוח 4 להלן מוצג אומדן משקל ההוצאה על מים מסך התפוקה של גידולים צמחיים, בהם מרבית ההוצאה על מים בחקלאות.

לוח 4: אומדן משקל הוצאה על מים מערך התפוקה החקלאית (מיליוני ש"ח שוטפים)²⁵

נתון	2020	2021	2022	2023
מטעים, ללא פרי הדר	7,343	8,023	8,239	8,825
ירקות, תפוחי אדמה ומקשה	5,912	5,774	5,523	5,879
גידולי שדה	1,723	1,746	2,294	2,281
פרי הדר	1,458	1,322	1,456	1,683
גידולים שונים	1,053	1,140	1,088	1,273
פרחים וצמחי נוי	544	632	617	750
סך תפוקה של גידולים צמחיים	18,033	18,636	19,218	20,691

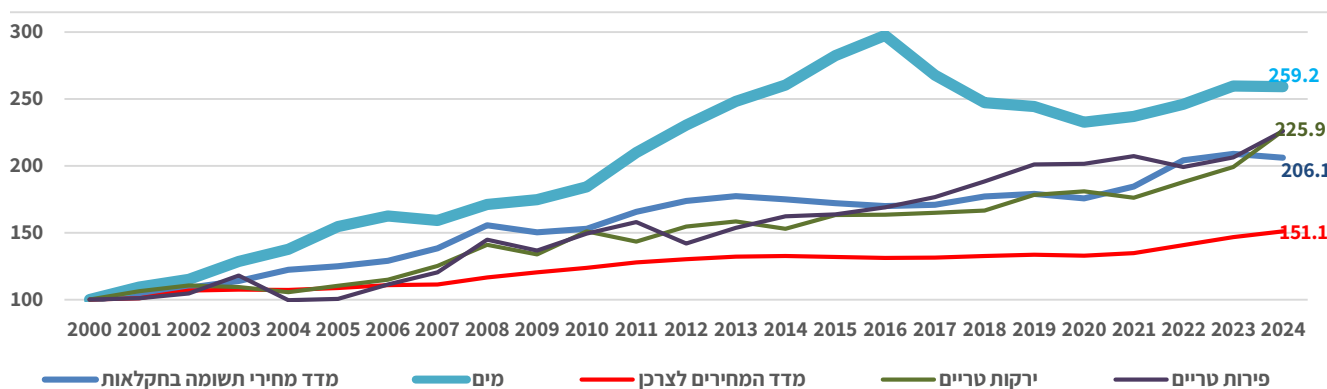
²⁴ שם. בשנת 2023 מי שפד"ן כוללים כ-43 מלמ"ק מים שפירים וקולחים לחקלאות כוללים כ-54 מלמ"ק מים שפירים. צריכה לתעשייה נכללת בעירוני, וכוללת כ-40 מלמ"ק מים שאינם שפירים. מי קולחים כוללים כ-73 מלמ"ק של חברת מקורות. צריכת קולחים למטרות אחרות הינה כ-67.2 מלמ"ק עודפי קולחים.

²⁵ הלמ"ס, [החקלאות בישראל בשנת 2023](#), 28 במאי 2024. רשות המים, [סקר צריכת מים 2023](#), שנים שונות, 28 באוגוסט 2024.

נתון	2023	2022	2021	2020
שווי תשומה מים בחקלאות	1,647	1,621	1,690	1,495
משקל מים מסך התפוקה	8.0%	8.4%	9.1%	8.3%
סך צריכת מים בחקלאות (מלמ"ק)	1,261	1,215	1,286	1,195
אומדן מחיר מים ממוצע (ש"ח למ"ק)	1.31	1.33	1.31	1.25

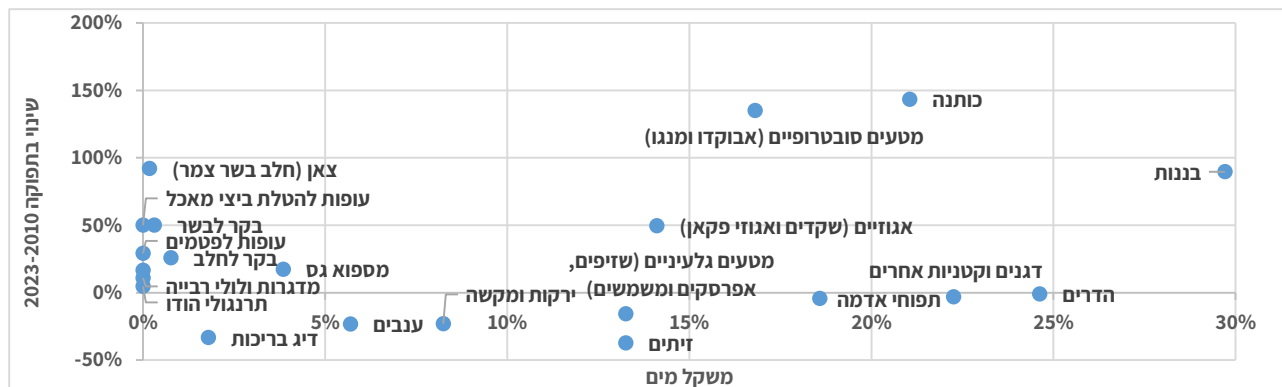
אפשר לראות כי בשנת 2023 הוצאה על מים בחקלאות היתה כ-1.65 מיליארד ש"ח, התפוקה של גידולים צמחיים היתה כ-20.7 מיליארד ש"ח ומשקל ההוצאה על מים מהתפוקה נאמד בכ-8%. בשנת 2023 השימוש במים בחקלאות היה כ-1,261 מלמ"ק, ומחיר מים ממוצע למ"ק נאמד כ-1.31 ש"ח. בתרשים 7 שינוי במדדי מחירי תשומה בחקלאות בשנים 2000 עד 2024.

תרשים 7: שינוי במדדי מחירי תשומה בחקלאות (2000 עד 2024)²⁶



אפשר לראות כי בשנים 2000-2024 מדד מחירי תשומה בחקלאות עלה ב-106%, מדד מחיר מים עלה בכ-159%, מדד מחיר פירות וירקות עלה ב-126% ומדד המחירים לצרכן עלה ב-51%. הלמ"ס עורכת מעת לעת סקרי תשומה-תפוקה ענפיים. הסקר יכול ללמד על משקל תשומת המים מהתפוקה לפי גידול חקלאי. הסקר האחרון נערך לשנת 2014 ומאז היו כאמור שינויים במשתנים שונים, אולם הוא משקף את עתירות השימוש במים בגידולים השונים. בתרשים 8 משקל המים מהתפוקה בשנת 2014 והשינוי בתפוקה בשנים 2010-2023 לפי גידול חקלאי.

תרשים 8: משקל המים מהתפוקה בשנת 2014 ושינוי בתפוקה בשנים 2010-2023 לפי גידול חקלאי²⁷

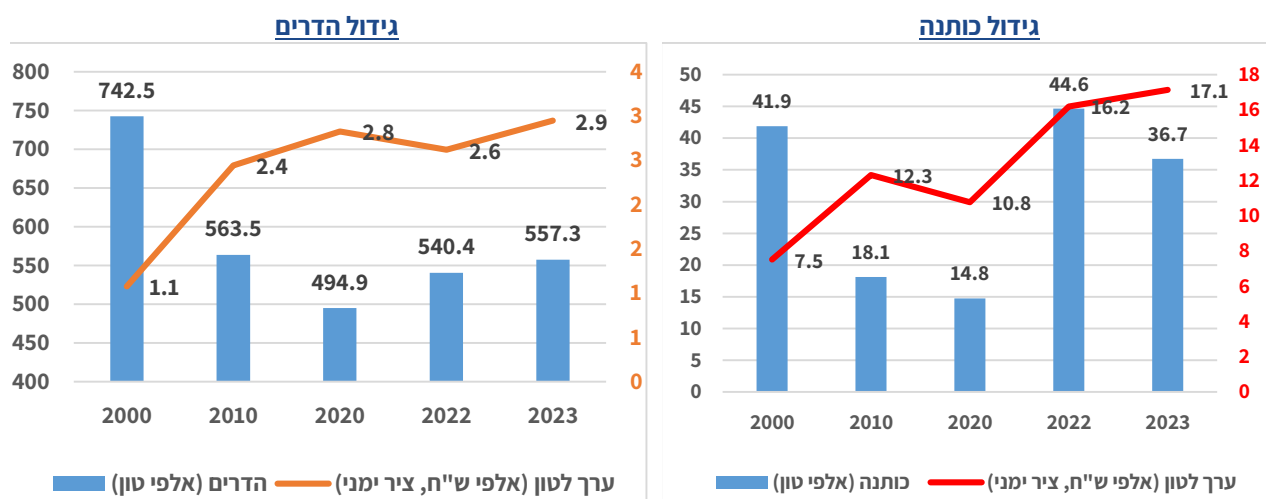


²⁶ הלמ"ס, מאגר מחירים, מדד מחירי תשומה בחקלאות, הנתונים בשנת 2024 הם ממוצע ינואר-נובמבר, כניסה: 13 בינואר 2025.

²⁷ הלמ"ס, לוח תשומה-תפוקה, לוח 4 - מקדמים ישירים, 1 במרץ 2022. שנתון 2024, לוח 21.15 - תפוקה חקלאית לפי ענף, ספטמבר 2024.

אפשר לראות כי קיימת שונות במשקל תשומת המים - בגידול בננות 30%, בהדרים 25%, בדגנים וקטניות 22%, בכותנה 21%, בירקות 8% ובמספוא גס 4%. בשנים 2010 עד 2023 חל גידול בתפוקה של גידולים עתירי מים - בגידול בננות משקל המים כ-30%, התפוקה הכמותית עלתה ב-90% וערך התפוקה בש"ח שוטפים עלה ב-129%; בגידול כותנה משקל המים כ-21%, התפוקה הכמותית גדלה ב-143% וערך התפוקה בש"ח שוטפים עלה ב-180%; בגידול אבוקדו ומנגו משקל המים כ-19%, התפוקה הכמותית גדלה ב-135% וערך התפוקה בש"ח שוטפים עלה בכ-212%. מנגד יש גידולים עתירי מים בהם התפוקה הכמותית ירדה - בגידול הדרים משקל המים כ-25%, התפוקה הכמותית ירדה ב-1% וערך התפוקה בש"ח שוטפים עלה בכ-19%; בגידול דגנים וקטניות משקל המים כ-23%, התפוקה הכמותית ירדה ב-3% וערך התפוקה בש"ח שוטפים ירד בכ-11%; בגידול תפוחי אדמה משקל המים כ-19%, התפוקה הכמותית ירדה ב-4% וערך התפוקה בש"ח שוטפים עלה בכ-5%. בשני גידולים עתירי מים, כותנה והדרים, היתה ירידה בכמות ולאחר מכן עלייה, כמוצג בתרשים 9 להלן.

תרשים 9: שינוי בכמות גידולים כותנה והדרים²⁸



אפשר לראות את הדברים הבאים:

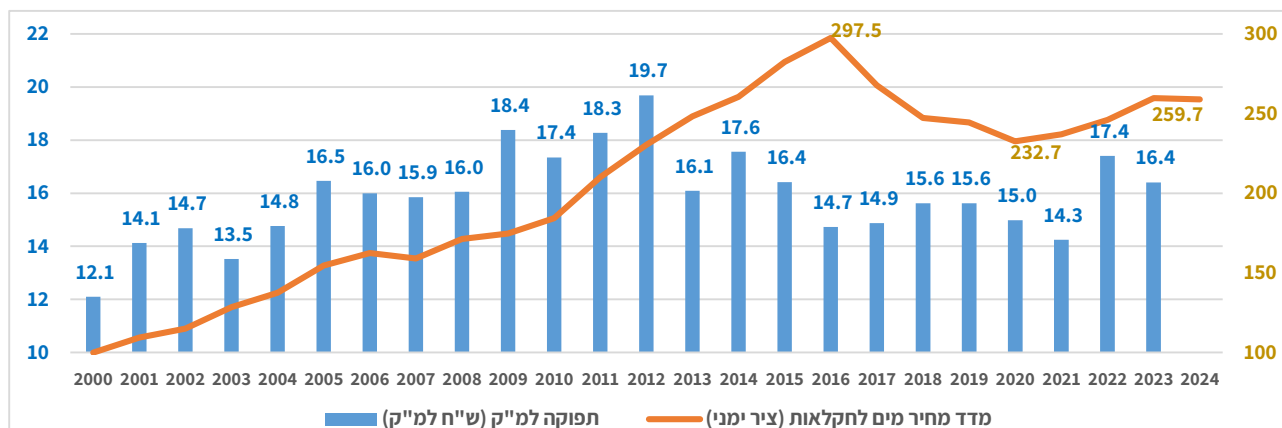
- **כותנה:** בשנים 2000 עד 2020 חלה ירידה בשיעור שנתי ממוצע של כ-5%, ובשנים 2020 עד 2023 חלה עלייה בשיעור שנתי ממוצע של 35%. נראה כי העלייה במחיר כותנה בשנים 2000 עד 2023 בכ-98% הובילה לעלייה בכמות הגידול בנוסף לזמינות מי קולחים.
- **הדרים:** בשנים 2000 עד 2020 חלה ירידה בשיעור שנתי ממוצע של כ-2%, ובשנים 2020 עד 2023 חלה עלייה בשיעור שנתי ממוצע של 4%. נראה כי העלייה במחיר הדרים בשנים 2000 עד 2023 בכ-106% הובילה לעלייה בכמות הגידול.
- משקל התפוקה הכמותית של כותנה והדרים, גידולים בעלי עתירות מים גבוהה יחסית, מסך התפוקה הכמותית של גידולים חקלאיים ירד מכ-18% בשנת 2000 לכ-12% בשנת 2023.

²⁸ שם.

1.8 יעילות השימוש במים בחקלאות

תשומת המים היא מרכיב חשוב בהיתכנות הכלכלית של גידולים חקלאיים, כמפורט לעיל. בתרשים 10 להלן מוצג שווי התפוקה של גידולים צמחיים בש"ח למ"ק מים (במחירי 2023) והשינוי בתפוקה של גידולים צמחיים בשנים 2010 עד 2023.

תרשים 10: שווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים במחירי 2023 והשינוי בתפוקה (2023-2010)²⁹



בשנת 2023 שווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים היה 16.4 ש"ח, עלייה של 35.6% לעומת שנת 2000, העשויה להעיד על התייעלות ניכרת של ענף החקלאות בשימוש במים.

אפשר לראות כי בשנת 2023 שווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים נאמד ב-16.4 ש"ח, עלייה של 35.6% לעומת 2000, העשויה להעיד על התייעלות ניכרת של ענף החקלאות בשימוש במים. מדובר בסך צריכת המים, כולל מי קולחים ולכן התייעלות בשימוש במים שפירים גבוהה יותר. ניתן לחלק את השינוי בתפוקה של גידולים צמחיים למ"ק לשלוש תקופות, כמתואר להלן: 2000-2012: מדד מחיר מים לחקלאות עלה בשיעור ממוצע שנתי של 7.2%, ושווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים עלה בשיעור ממוצע שנתי של 4.1%. 2012-2021: מדד מחיר מים לחקלאות עלה בשיעור ממוצע שנתי של 0.3%, ושווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים ירד בשיעור ממוצע שנתי של 3.5%. 2021-2023: מדד מחיר מים לחקלאות עלה בשיעור ממוצע שנתי של 4.7%, ושווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים עלה בשיעור ממוצע שנתי של 7.3%.

לשינוי בשווי התפוקה של גידולים צמחיים למ"ק מים עשויות להיות כמה סיבות, לרבות שיפורים טכנולוגיים (כמו שימוש בטפטפות או זרעים משופרים) ושינויים במחירי תשומות ותפוקות של הגידולים. מהניתוח המוצג עולה כי קיים קשר בין עלייה במחיר המים לבין עלייה בשווי התפוקה למ"ק מים, כלומר **עליית מחיר המים מהווה תמריץ כלכלי להתייעלות בשימוש במים**.

לפי מחקר של בנק ישראל משנת 2017, על רקע העלאת מחיר המים לחקלאים התייעל השימוש במים באותה תקופה. להתייעלות תרם שינוי בהרכב הענפי, מלבד שיפורים טכנולוגיים, שכלל מעבר מגידולים עתירי מים לגידולים פחות עתירי מים. מגמה זו עשויה ללמד כי ענפי החקלאות

²⁹ רשות המים, [סקר צריכת מים 2023](#), שנים שונות, 28 באוגוסט 2024. הלמ"ס, [שנתון 2024](#), לוח 21.15 - תפוקה חקלאית, לפי ענף ומוצר, שנים שונות, 3 בספטמבר 2024. צריכת המים בענף בעלי חיים נמוכה יחסית. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מתייעלים לנוכח שינויים במחירים היחסיים של התשומות או של גורמי הייצור באמצעות שינוי תמהיל המוצרים. קביעת תעריפי מים, שלא משקפת את עלותם, עשויה להאט שיפור טכנולוגי ולעוות את תמהיל המוצרים.³⁰

2. הצעת חוק לקביעת מחירי המים לחקלאות

2.1 הרפורמה שהוצעה בפברואר 2021

בשנת 2017 נחקק **תיקון מס' 27** לחוק המים³¹ אשר הוביל לעלייה במחיר המים לחקלאים המסופק על ידי ספקים פרטיים (כמו בעמק החולה) ולירידה בתעריף המים המסופק על ידי "מקורות" (כמו באזורים הרריים). בנוסף, התקבלה החלטה של מועצת רשות המים בנושא תעריפי "מים חקלאיים", בכפוף לתיקון 27, לפיה הוצע להעלות את תעריפי המים לחקלאות (שפירים, קולחים ומליחים) באופן הדרגתי במשך 5 שנים. בפברואר 2021 פרסמה רשות המים לציבור היועצות מוקדמת בנושא מחירי מים לחקלאות. בנובמבר 2022 דנה מועצת רשות המים בטיטת הכללים לעדכון מחירי מים לחקלאות ואישרה את פרסומן לשמיעת עמדות הציבור. לפי הטיטת, תעריף מי השפד"ן אמור לשקף את עלויות המפעל (עלויות שוטפות כגון אנרגיה ועלויות הון והשקעה), בהתאם להמלצות ועדת "שמרת" שעסקה בנושא, ששיקפו עלייה של עשרות אחוזים בתעריפי המים לחקלאים.³² **המלצות דוח "שמרת" לא יושמו בפועל על ידי מועצת רשות המים.**³³

באפריל 2021 פרסמה האגודה השיתופית "מים בגליל" עמדה לפיה יישום הרפורמה יביא לחיסולה הכמעט מוחלט של חקלאות השלחין (חקלאות בהשקיה) בגליל העליון, כל עוד אין באזור מי קולחים זמינים ברמה שלישונית בהיקפים שיקטינו את הצורך במים שפירים.³⁴ בנוסף, התאחדות חקלאי ישראל הזמינה דוח כלכלי לבחינת הטענה כי מחיר המים לחקלאות מסובסד וההצעה להעלאת המחיר.³⁵ בלב המחלוקת בין רשות המים לארגוני החקלאים היו שני נושאים: **האם עלות מים מותפלים, הגבוהה יחסית, אמורה לחול גם על תעריף המים לחקלאים?** **לטענת החקלאים, מים מותפלים מיועדים למגזר העירוני והחקלאים לא אמורים לשאת בעלות ההתפלה, למעט החלק היחסי של מים מותפלים בכמות השפירים המסופקת לחקלאות.**

³⁰ דוח בנק ישראל 2018, [הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה](#), 31 במרץ 2019.

³¹ [חוק המים \(תיקון מס' 27\)](#), התשע"ז-2017 התקבל בכנסת ב-30 בינואר 2017, ולפיו מפיקי מים לא ישלמו עוד היטלי הפקה שיועברו לאוצר המדינה, אלא כספים אלה יועברו למשק המים הכללי. כן נקבע כי כללים לעניין עלויות דמי המים יתבססו על עקרונות אחידים וכי תעריפי המים, ובכלל זה תעריפי המים לחקלאות, הנקבעים לפי החוק על-ידי מועצת הרשות, יהיו כפופים לעקרונות אחידים ארציים.

³² רשות המים, [פניה לציבור להיוועצות מוקדמת בדבר מסמך המלצות לעניין תעריפי יעד למים למטרת חקלאות](#), פברואר 2021. ההמלצות כללו הטלת "דמי קולחים".

³³ להרחבה ראו: בת חן רוטנברג, [תיאור וניתוח הצעת הממשלה להעלאת מחירי המים לחקלאות ומחירי מים לחקלאות במדינות מפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בנובמבר 2021.

³⁴ מים בגליל, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ, [עמדת מים בגליל בעניין מסמך המלצות לעניין תעריפי יעד למים למטרת חקלאות](#), 28 באפריל 2021.

³⁵ ירום אריאב, ייעוץ אסטרטגי וכלכלי, [רפורמת מחירי המים לחקלאות המוצעת ניתוח כלכלי ביקורתי](#), יולי 2021.

תיקון 27 לחוק
המים הוביל לעלייה
במחיר המים
לחקלאים המסופק
על ידי מפיקים
פרטיים ולירידה
בתעריף המים
המסופק על ידי
"מקורות".

בלב המחלוקת בין
רשות המים לבין
ארגוני החקלאים יש
שני נושאים:

האם עלות מים
מותפלים, הגבוהה
יחסית, אמורה לחול
גם על תעריף המים
לחקלאים.
והאם חלק מעלויות
מי קולחים יחולו גם
על החקלאים, כפי
שהיה נהוג בעבר.

לטענת רשות המים, משק המים מבוסס על עקרון כיסוי מלוא העלויות, ללא שיוך של מקורות לשימושים ספציפיים. לכן על כל המשתמשים לשאת בכלל העלויות. זאת, גם עבור החקלאים שצורכים מים מהמערכת הארצית, וגם כאלה שמבצעים הפקה פרטית של המים, ויכולים להשתמש בהם על חשבון ההתפלה.

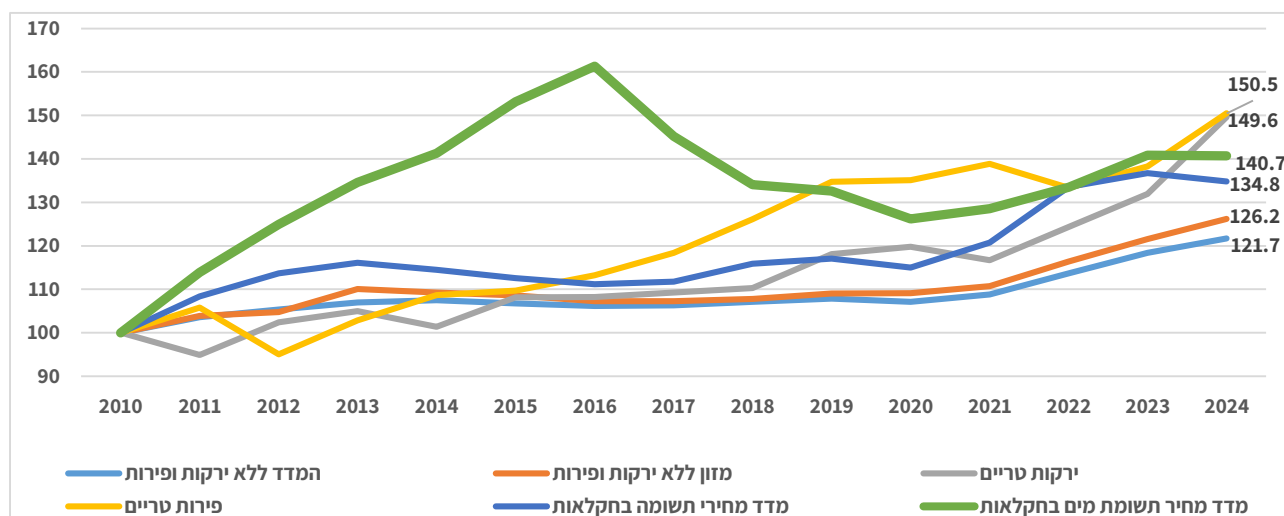
האם חלק מעלויות מי קולחים יחולו גם על החקלאים, כנהוג כיום?

לטענת החקלאים, כל עלויות הטיפול בשפכים, לרבות הקמה ואחזקה של המט"שים, אמורות לחול רק על המגזר העירוני. החלופה של שימוש מים בחקלאות היא שחרור לטבע, הדורשת גם היא טיפול שלישוני, ולכן החקלאים לא צריכים לשלם על עלויות הטיפול השלישוני, והם אף זכאים לקבל את העלויות הנחסכות ביחס לחלופת פינוי לטבע או לים.

לטענת רשות המים, טיפול במים עד לרמה שלישונית מוטל כולו על המגזר העירוני, לפי עקרון "המזהם משלם", אולם חלק מעלות הטיפול השלישוני, המיועד לחקלאות, משולם על ידי החקלאים בתמורה בעד המים שהם רוכשים (כ-16 אגורות למ"ק). זאת בהתבסס על נוסחה המיושמת שנים רבות, לפי החלטות ממשלה, ומתוך הבנה כי מחיר מים אלה נמוך משמעותית מהחלופה העומדת לרשות החקלאים של רכישת מים שפירים במחיר מלא. סוגיות אלו קשורות לשיקולי מדיניות של הממשלה, ולא רק לשיטות חישוב מתודולוגיות. בהקשר זה אפשר לומר את הדברים הבאים:

- רשות המים הציגה את המתווה בפני הציבור לקבלת הערות, ללא עריכת **בחינה כלכלית** (RIA) של השפעות העלאת תעריף המים לחקלאות על הכדאיות הכלכלית (כושר נשיאה) ועל מחירי גידולים חקלאיים. רשות המים לא נדרשת לערוך RIA והיא רואה בתהליך השימוע וקבלת ההערות מהציבור תהליך מקביל. בשנים 2010-2024 חלה עלייה חדה במחירי פירות וירקות כמוצג בתרשים 11.

תרשים 11: השינוי במדד המחירים לצרכן, מדד מוצרי מזון ומדד מחירי פירות וירקות טריים³⁶



אפשר לראות כי בשנת 2016 חל **שינוי מגמה** במחיר מים לחקלאות, כמפורט להלן:

³⁶ הלמ"ס, [מאגר מחירים מרכזי](#), כניסה: 5 בפברואר 2024.

• בשנים 2010-2016 מדד מחיר ירקות עלה ב-8%, מדד מחיר פירות עלה ב-13% ומדד מחיר מים לחקלאות עלה בכ-61%.

• בשנים 2016-2024 מדד מחירי ירקות ופירות עלה ב-22% ומדד מחיר מים ירד בכ-13%. נתונים אלו עשויים ללמד כי העלייה בשנים 2016-2024 במדד מחירי פירות וירקות לא נובעת מעלייה במחיר מים לחקלאות, אלא בעיקר מסיבות אחרות, כגון היצע וביקוש.

לפי בדיקות שנעשו בעבר על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מחיר מים למשקי בית בישראל **נמוך ביחס למדינות מפותחות**³⁷, ומחיר מים לחקלאות בישראל **גבוה ביחס למדינות מפותחות**, בעיקר בגין משטר מים שונה, בישראל המים שייכים למדינה ובמדינות מפותחות רבות המים שייכים לבעל הקרקע ולכן המחיר הוא עלות השאיבה בלבד.³⁸

• **פער העלויות** בין מפיקי מים פרטיים (אגודות מים של החקלאים) לבין חברת "מקורות" מעלה את השאלה לגבי יעילות החברה המהווה למעשה מונופול במשק המים. בשנת 2023 עבדו ב"מקורות" 1,523 עובדים, עלות השכר ברוטו היתה כ-489 מיליון ש"ח ושכר ברוטו חודשי היה כ-26.7 אלף ש"ח, גבוה בכ-108% בהשוואה לשכר הממוצע במשק.³⁹ מצד שני, נכון לסוף 2023, שיעור הריבית האפקטיבי לטווח ארוך (אגרות חוב) של החברה היה 2.55%. ב-9 באוקטובר 2024 אישרה חברת מעלות (S&P ישראל) את דירוג האשראי של "מקורות" **ilAAA**.⁴⁰ עלות הון נמוכה יחסית לשחקנים אחרים במשק המים והקולחים עשויים לספק ל"מקורות" יתרון כלכלי בפיתוח מקורות מים ותשתיות קולחים. כמו כן, בשנים האחרונות נערכה תכנית הבראה בחברה, וחלו הגבלות על ההשקעות המוכרות שלה לצורך חישוב עלויות במחירי המים, בין היתר, בעקבות החלטה 4514 של הממשלה בדבר הגדלת ההשקעות במשק המים לנוכח שנות בצורת, ושינוי מבני בחברה.⁴¹

מרכיבי העלות של מפעל שפד"ן מפורטים בלוח 5 להלן.

לוח 5: מרכיבי העלות של מפעל שפד"ן (ש"ח לקוב)⁴²

עלות	2023	2025	משקל 2025	שינוי
אנרגיה	0.59	0.58	40.3%	-1.7%
עלויות הון	0.51	0.51	35.4%	0.0%
עלויות קבועות (לרבות רכש תשתית מאחרים)	0.42	0.50	34.7%	19.0%
השבחה	0.02	0.02	1.40%	0.0%
חלק הבית בעלות	-0.16	-0.16	-11.8%	0.0%
סך העלות לאספקת מי שפד"ן לחקלאי	1.38	1.44	100.0%	4.3%

³⁷ ויקטור פתאל, [התפתחות מחיר המים למשקי-בית בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2014.

³⁸ בת חן רוטנברג, [תיאור וניתוח הצעת הממשלה להעלאת מחיר המים לחקלאות ומחירי מים לחקלאות במדינות מפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2021.

³⁹ חברת "מקורות", [דוח כספי לשנת 2023](#), עמוד 266, 21 במרץ 2024. הלמ"ס, [השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר בחודש אוקטובר 2024](#), 5 בינואר 2024.

⁴⁰ חברת "מקורות", [דוח כספי לשנת 2023](#), עמוד א-111, 21 במרץ 2024, [דוח כספי רבעון שלישי 2024](#), עמודים 4, 3-ב, 27 בנובמבר 2024.

⁴¹ החלטה 4514 של הממשלה ה-34, [יצירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים](#), 24 בפברואר 2019.

⁴² עמיר שכרוב, רשות המים, דואר אלקטרוני, 4 בפברואר 2025.

פער העלויות בין מפיקי מים פרטיים (אגודות מים של החקלאים) לבין חברת "מקורות" מעלה את השאלה לגבי יעילות החברה המהווה למעשה מונופול במשק המים.

אפשר לראות כי בשנת 2025 סך העלות לחקלאי היא 1.44 ש"ח למ"ק, מתוכה כ-40% אנרגיה, כ-70% עלויות הון ועלויות קבועות פחות כ-12% חלק הבית בעלות. לפי ארגוני החקלאים, עלות שפד"ן צריכה לכלול הפחתה של מלוא עלות חלק הבית, קרי 32 אגורות ולא 16 אגורות.

2.2 הצעת החוק

לפי נוסח מעודכן של הצעת חוק המים (תיקון מס' 31) (תעריפים לדמי מים לחקלאות), התשפ"ה-2024, יתווסף לחוק המים סעיף 112ב, ולפיו מועצת רשות המים תקבע בכללים תעריפים לדמי מים המסופקים לחקלאות, בהתבסס על רכיבי עלויות הקשורים לשימוש במים לחקלאות, בהתחשב, בין השאר, בסוג המים, ולפי שלושה עקרונות: תעריפי מי קולחים ושפד"ן:

- **הפחתה של עלות הטיפול השלישוני**, שלפי עקרון 'המזהם-משלם' לא תוטל על תעריף המים לחקלאות אלא על התעריף שנקבע לגבי שאר צרכני המים. מחיר להספקת קולחים לחקלאות, כולל שפד"ן, ייקבע בהתאם לעיקרון שלפיו החקלאי לא ישלם על טיפול בקולחים עד לאיכות המאפשרת השקיה חקלאית בלא מגבלות, בהתאם להוראות לפי פקודת בריאות העם (טיפול שלישוני), מאחר שממילא יש צורך לטפל בשפכים עד לרמת הטיפול האמורה, ואף מעבר לכך, לשם הזרמתם לנחלים או לים.
- **הפחתה של עלויות הזרמה לים או לנחלים**, שכן השימוש במי קולחים בחקלאות חוסך למעשה עלות זו. תעריף מים שפירים:

- **מחיר מים שפירים באזורים נעדרי חלופת קולחים ישלמו מחיר זהה למי קולחים באיכות השקיה חקלאית בלא מגבלות**. מדובר באזורים בהם אין אספקת קולחים בגין היעדר היתכנות להקמה או פיתוח של תשתית או סיבות הידרולוגיות (מי תהום).

2.3 ניתוח השלכות אפשריות של הצעת החוק

הדרך לאמידת עלויות הצעת החוק וההשפעה על מחיר המים לצרכן העירוני הינה באופן הבא: **שפד"ן:** מכפלה של **כמות** מי שפד"ן לחקלאות בחלק **מעלות** טיפול שלישוני (16 אגורות למ"ק) שמשלמים כיום החקלאים ו**בעלות** חלופית של הזרמה לים. **קולחים:** מכפלה של **כמות** מי קולחים ברמת טיפול שלישונית לחקלאות בחלק **מעלות** הטיפול השלישונית שמשלמים החקלאים. **נעדרי חלופה:** מכפלה של **כמות** מים שפירים באזורים נעדרי חלופה **בפער** בין מחיר מים שפירים לבין מחיר מי קולחים שמשלמים כיום החקלאים.

בנוסף מוזכר בדברי ההסבר להצעת החוק, כי בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ועדת הכלכלה תדון, בין השאר, באפשרות לשנות את הרכב המועצה לעניין קביעת תעריפי מים לחקלאות, ובכלל זה באמצעות הוספת נציגים נוספים למועצה כשהיא דנה בעניין זה (למשל, נציגים של משרד האנרגיה והתשתיות ושל משרד החקלאות וביטחון המזון). כיום

לפי הצעת חוק המים רשות המים תקבע את מחיר המים המסופק לחקלאות לפי שלושה מרכיבים: הפחתה של עלות הטיפול השלישוני, הפחתה של עלויות הזרמה לים או לנחלים, ומחיר מים שפירים באזורים נעדרי חלופת קולחים זהה למחיר מי קולחים.

המועצה כוללת: מנהל רשות המים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגו, מנכ"ל משרד האנרגיה או נציגו, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה או נציגו, מנכ"ל משרד החקלאות וביטחון המזון או נציגו, מנכ"ל משרד הפנים או נציגו ושני נציגי ציבור שימונו בידי הממשלה.⁴³ נוסח הצעת החוק שאושר בקריאה הטרונית כלל גם הוספת מנגנון לאישור תעריפי המים לחקלאות, כך שאלה לא יהיו נתונים להחלטה בלעדית של מועצת רשות המים, אלא יחייבו גם את אישור שר החקלאות וביטחון המזון. מנגנון זה לא נכלל בנוסח הצעת החוק שאושר לקריאה הראשונה, אולם צוין בדברי ההסבר כי בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ועדת הכלכלה תדון, בין השאר, באפשרות לקבוע מנגנון שלפיו מועצת הרשות תעביר את טיוטת הכללים שגיבשה לעניין תעריפי מים לחקלאות לוועדת הכלכלה של הכנסת וכן לשר החקלאות וביטחון המזון ולשר האנרגיה והתשתיות, להערוותיהם, וכי אם גורם מגורמים אלו העביר את הערותיו ומועצת הרשות החליטה שלא לקבלן - העניין יובא להכרעת הממשלה.

2.3.1 מחיר שפד"ן

שפד"ן הוא מתקן טיפול בשפכים של איגודן (איגוד ערים גוש דן) המטפל בשפכים של מעל 20 רשויות מקומיות וממוקם במערב ראשון לציון. למתקן יש שלושה תוצרים: מי קולחים לחקלאות; בוצה המשמשת כדשן בחקלאות; חשמל לשימוש עצמי. חברת "מקורות" מקבלת את מי הקולחים שמייצרת שפד"ן, לאחר שעברו טיפול שניוני, ומעבירה אותם לאזור באקוויפר החוף שהוקצה לה על ידי רשות המים בדרום שפלת החוף. המים מוחדרים לקרקע, עוברים תהליך של חלחול וסינון בחול (Soil Aquifer Treatment) ויוצאים ברמת איכות **רביעונית**, שהינה כמעט שוות ערך למים שפירים. על כן בדומה למים שפירים ולהבדיל מקולחים אחרים, השימוש בהם לא טעון היתר השקיה ואין כל הגבלה על השימוש בהם ממשרד הבריאות.⁴⁴ בהתאם יש להם ביקוש גבוה ממי הקולחים בטיפול שלישוני. כמות מי השפד"ן שנוצלו לטובת השקיה בחקלאות בשנת 2023 היתה כ-200 מלמ"ק, מזה כ-54 מלמ"ק מים שפירים הנמהלים במי השפד"ן.⁴⁵

השפד"ן מוגדר לפי רשות המים כ"מפעל עלות", כך שכל עלויות הפקת המים מוטלות על החקלאים. עלות ההפקה היא 1.6 ש"ח למ"ק, לאחר הפחתה של 16 אגורות בגין טיפול שלישוני, המוטלות על המגזר העירוני, המחיר הוא **1.44 ש"ח למ"ק**. לפי הצעת החוק, המחיר יופחת ב-16 אגורות נוספות למ"ק, על בסיס עיקרון "המזהם משלם", כך שיהיה **1.28 ש"ח למ"ק**.

בנוסף, לפי הצעת החוק תהיה הפחתה נוספת של עלות החלופה של הטיפול במים להזרמה לים. לפי ארגוני החקלאים מדובר בכ-25 אגורות למ"ק כך שהמחיר הוא **1.03 ש"ח למ"ק**. יש לציין כי בהצעת החוק אין התייחסות ישירה לתעריפים, אלא לכללי חישוב התעריפים.

⁴³ סעיף 124טו לחוק המים, התשי"ט-1959.

⁴⁴ משרד הבריאות, **דו"ח פעילות מסכם לשנת 2023 בתחום איכות מים**, סעיף 2.1.2, אוקטובר 2024.

⁴⁵ שם.

השפד"ן מוגדר לפי רשות המים כ"מפעל עלות", כך שכל עלויות הפקת המים מוטלות על החקלאים.

הצעת החוק מבקשת לפטור את האגודות החקלאיות בתשלום 16 אגורות, טיפול למים באיכות שלישונית, כך שכל עלות הטיפול תהיה על המגזר העירוני.

נציין כי לטענת רשות המים, ככל שמפחיתים את עלות החלופה של הטיפול במים להזרמה לים, יש להפחית גם את החיסכון בעלויות שנובע מהזרמה לים, חלף אספקת המים לחקלאות. עלויות אלה כוללות את הפחתת המליחות במתקני ההתפלה והרחקת בורן ממים מותפלים שנועדו רק לשימוש לחקלאות, בסכום של כ-20 אגורות למ"ק.⁴⁶ בנוסף, יש להפחית את התועלת החלופית משימוש בחלק הדרומי של אקוויפר החוף לטובת החדרת מי שתיה, על פני הקמת מאגרים למי שפד"ן. עלות זו עולה משמעותית על יתרת עלות ההזרמה לים.

לפי דוח שנתי של המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2023 אחוז ספיקה בפועל מספיקת תכן בשפד"ן היתה **106%**, כלומר נדרשת הרחבה של הספיקה. באוגוסט 2024 פרסמו החשב הכללי במשרד האוצר ורשות המים מסמכים למיון מוקדם למכרז בינלאומי לתכנון, מימון הקמה והפעלה של מתקן טיפול משלים בקולחי השפד"ן. המתקן יוקם בשיתוף יזמים פרטיים במודל PPP במטרה להרחיב את הספיקה בכ- **60 מלמ"ק** קולחים בשנה הראשונה ולהגיע ל- **150 עד 200 מלמ"ק** קולחים בשנה בתום תקופת ההסכם של כ-25 שנים מיום מתן הזיכיון.⁴⁷

2.3.2 מי קולחים

מים בטיפול שניוני נמסרים לאגודות החקלאיות ללא עלות. מים בטיפול שלישוני נמכרים ב-16 אגורות למ"ק, כאשר העלות המלאה של הטיפול היא 32 אגורות למ"ק, כך שמחצית מהעלות מוטלת על המגזר העירוני. החקלאי משלם לאגודות החקלאיות מחיר גבוה יותר, הכולל עלויות נוספות של אגירה, טיפול והולכה, ונע בין 0.8 ל-1.2 ש"ח למ"ק.⁴⁸

חלק ממי הקולחים המסופקים מהמט"ש בטיפול שלישוני נמכרים ללא עלות. זאת בשל החלטה של רשות המים ויתר הרגולטורים לתמרץ את המט"ש להקים מאגרי חירום להחזקת מים, כך שכל עוד לא הקימו את המאגר ימכרו המים ללא עלות.

הצעת החוק מבקשת לפטור את האגודות החקלאיות בתשלום 16 אגורות, טיפול שלישוני, כך שכל עלות הטיפול תהיה על המגזר העירוני.

לפי דוח המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2023, כמות מי קולחים שסופקו ברמת טיפול שלישונית היתה כ-274 מלמ"ק, אולם כאמור חלק סופק ללא תשלום. לפי רשות המים, כמות מי קולחים באיכות שלישונית הנמכרת במחיר של 16 אגורות מוערכת בכ- **34 מלמ"ק**. להערכת רשות המים, בשנת 2030 יסופקו כ- **500 מלמ"ק** מי קולחים באיכות שלישונית.⁴⁹

⁴⁶ ריכוזי בורן גבוהים במי השקיה מהווים מגבלה ביכולת השימוש במים בגין הרגישות הגבוהה של גידולים שונים. נציבות המים, [בורן במי תהום באקוויפר החוף](#), אפריל 2005.

⁴⁷ משרד האנרגיה והתשתיות, [הודעה על מיון מוקדם למכרז להגדלת השפד"ן](#), אוגוסט 2024.

⁴⁸ עמיר שקרוב, מנהל אגף כלכלה ברשות המים, עו"ד אבי סלונים, היועץ המשפטי של רשות המים, שיחת טלפון, 12 בינואר 2025.

⁴⁹ שם.

2.3.3 אזורים נעדרי חלופה

החלק השלישי של הצעת החוק עוסק באזורים נעדרי חלופה, המוגדרים כאזורים שבשל מיקומם הגאוגרפי לא ניתן לספק להם מי קולחים כיוון שאין בהם היתכנות להקמה או לפיתוח של תשתית מתאימה או מסיבות הידרולוגיות, נקראים גם 'נסמכי מים שפירים'. בשנת 2023 סופקו לאזורים אלו 176 מלמ"ק מים שפירים במחיר של 1.77 ש"ח למ"ק, בהשוואה למחיר של 2.092 ש"ח למ"ק מים שפירים, קרי הפרש של כ-32 אגורות למ"ק.⁵⁰ יש לציין כי אזורים נעדרי חלופה הם בפריפריה, לרבות בגליל, בגולן ובעמקים המזרחיים.

לפי רשות המים, יש לבחון הגדרה דינמית בין אזורים בעלי היתכנות גבוהה לטווח קצר עד בינוני לבניית תשתית מתאימה לאספקת מי קולחים, לבין אזורים שבהם אין אפשרות או תכנון לתשתית לאספקת מי קולחים. כך, עד שתסופק התשתית המתאימה, הן על ידי רשות המים והן על ידי האגודות החקלאיות, יוגדר האזור כנעדר חלופה ויסופקו מים שפירים במחיר מופחת, אולם כזה שיתמרץ כלכלית את האגודות החקלאיות להשתתף בהקמת תשתית מתאימה למי קולחים ולא להסתמך רק על מים שפירים.⁵¹

2.4 סיכום עלויות הצעת החוק

לוח 6 להלן מסכם את עלות הצעת החוק לפי המרכיבים השונים ואת ההשפעה על המגזר העירוני, בהנחה כי כיוון שמשק המים מתנהל כמשק סגור, את העלות יממן המגזר העירוני.

לוח 6: אומדן עלות הצעת החוק לפי מרכיב (ש"ח למ"ק), 2023

סך עלות מיליוני ש"ח	מחיר למ"ק בש"ח			כמות מים מלמ"ק	מרכיב
	מחיר מוצע	מחיר כיום	עלות כיום		
5.4	0	0.16	0.32	34	אספקת מי קולחים באיכות שלישונית ללא עלות
26.4	1.28	1.44	0.16	165	הפחתת עלות הסבת הקולחים לרמה שלישונית ממחיר השפד"ן
41.3	1.19	1.44	0.25	165	הפחתת עלות הזרמה לים ממחיר השפד"ן
67.7	1.03	1.44	0.41	165	סך הפחתת עלות שפד"ן
84.5	1.30	1.78	0.48	176	תרחיש א': הפחתת מחיר המים השפירים לאזורים נעדרי חלופה
59.3	1.30	2.09	0.79	75	תרחיש ב': הרחבת אזורים נעדרי חלופה לעד 50% מי קולחים
158					סך הכול הוצאה לפי תרחיש א' (נעדרי חלופה לפי הגדרה צרה)
217					סך הכול הוצאה לפי תרחיש ב' (נעדרי חלופה לפי הגדרה רחבה)

לפי אומדן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלות הצעת החוק הינה **158 מיליון ש"ח** לפי הגדרה צרה של אזורים נעדרי חלופה, ו- **217 מיליון ש"ח** לפי הגדרה רחבה של אזורים נעדרי חלופה. בעתיד כמות מי קולחים באיכות שלישונית צפויה להיות 500 מלמ"ק, ואז עלות מרכיב זה תהיה 80 מיליון ש"ח, סך העלות בהגדרה צרה 232 מיליון ש"ח ובהגדרה רחבה 291 מיליון

⁵⁰ זאב אחיפז, משנה למנכ"ל רשות המים, שיחת טלפון, 14 בינואר 2025.

⁵¹ זאב אחיפז, משנה למנכ"ל רשות המים, שיחת טלפון, 14 בינואר 2025.

⁵² הנתונים סופקו על ידי רשות המים והתאחדות החקלאים. מחיר מים שפירים לאזורים נעדרי חלופה: רשות המים, [ספר תעריפי המים והביוב](#), עמוד 13, 1 ביולי 2024. באזורים נעדרי חלופה בהם יש עד 50% מי קולחים מסופקים כ-80-70 מלמ"ק מים, זאב אחיפז, המשנה למנהל רשות המים, שיחת טלפון, 14 בינואר 2025. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

החלק השלישי של הצעת החוק עוסק באזורים נעדרי חלופה, המוגדרים כאזורים שבשל מיקומם הגאוגרפי לא ניתן לספק להם מי קולחים כיוון שאין בהם תשתית מתאימה או מסיבות הידרולוגיות.

עלות הצעת החוק הינה 158 מיליון ש"ח לפי הגדרה צרה של אזורים נעדרי חלופה, ו- 217 מיליון ש"ח לפי הגדרה רחבה.

ש"ח. המשמעות של השתת העלות הנוספת על המגזר העירוני היא עלייה במחיר המים של **1.5%** או **2.1%**, קרי תוספת חודשית של 2.38 ש"ח (29 ש"ח בשנה) בתרחיש א' או של 3.27 ש"ח (39 ש"ח בשנה) בתרחיש ב' בהוצאה של משק בית ממוצע על מים. בלוח 7 להלן אומדן השינוי במחיר המים למשקי בית עקב הצעת החוק במשך חמש שנים.

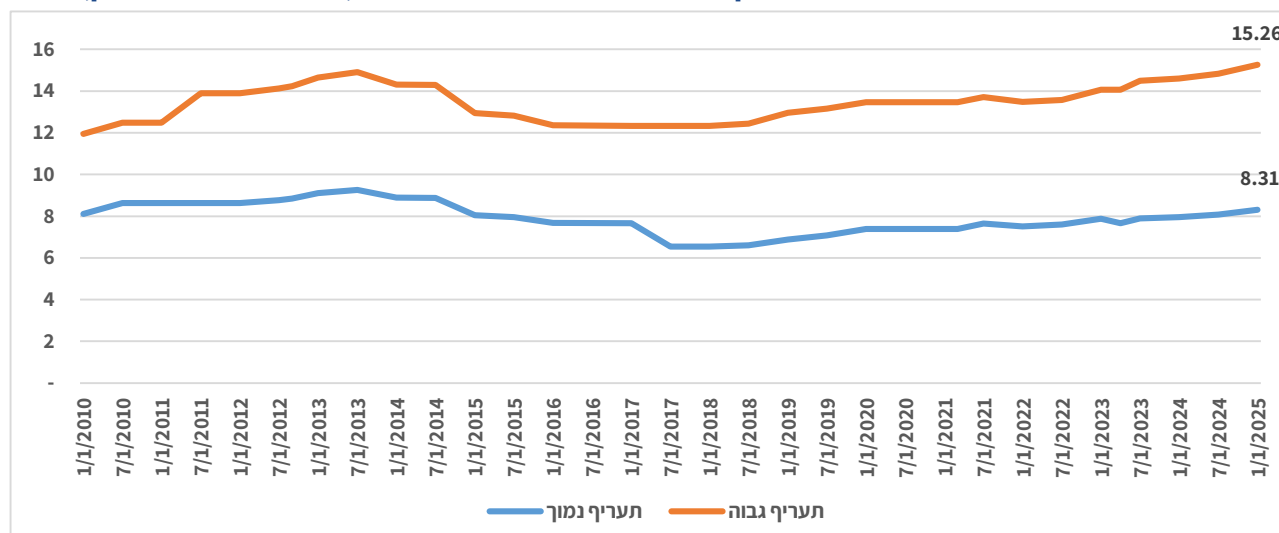
לוח 7: אומדן השינוי במחיר המים למשקי בית במשך חמש שנים (ש"ח למ"ק)

שנה	חלופה א'		חלופה ב'	
	תעריף גבוה	תעריף נמוך	תעריף גבוה	תעריף נמוך
ינואר 2025	8.31	15.26	8.31	15.26
1	8.34	15.31	8.35	15.32
2	8.36	15.35	8.38	15.39
3	8.39	15.40	8.42	15.45
4	8.41	15.44	8.45	15.51
5	8.44	15.49	8.49	15.58
שינוי	0.13	0.23	0.17	0.32

אפשר לראות כי ביישום הדרגתי של הצעת החוק במשך חמש שנים, העלייה בתעריף הנמוך למשק בית נאמדת בכ- **2.5 אגורות למ"ק בשנה** עד לעלייה כוללת של 13 אגורות, או בתרחיש ב' ב- **3.4 אגורות למ"ק בשנה** עד לעלייה כוללת של 17 אגורות.

בתרשים 12 להלן מחיר המים למגזר העירוני בתקופה ינואר 2010 עד ינואר 2025.

תרשים 12: מחיר המים למגזר העירוני בתקופה ינואר 2010 עד ינואר 2025 (בש"ח שוטפים למ"ק)⁵³



אפשר לראות כי בינואר 2025 מחיר המים בתעריף הנמוך היה 8.31 ש"ח למ"ק, עלייה בשיעור מצטבר של כ- **2.5%** מינואר 2010, והמחיר בתעריף הגבוה היה 15.26 ש"ח למ"ק, עלייה בשיעור מצטבר של כ- **27.7%** מינואר 2010. בינואר 2025 הפער בין התעריפים היה 7 ש"ח למ"ק, עלייה של כ- **81%** מינואר 2010.

⁵³ רשות המים, תעריפי המים והביוב לצרכנים הביתיים בתאגיד מים וביוב עירוניים, עדכון: 13 בינואר 2025. יש שני תעריפי מים לצרכנים הביתיים: תעריף **נמוך** לכמות מים בסיסית עד 3.5 מ"ק לכל נפש בחודש ולא פחות מ- 7 מ"ק לדירה, ותעריף **גבוה** לכל כמות נוספת.

3. השלכות אפשריות של הצעת החוק

להצעת החוק יש כמה השלכות אפשריות, כמפורט להלן:

חלוקת עלויות לפי עקרון המזהם משלם: לפי הצעת החוק עלויות השימוש במים במגזר העירוני יוטלו כולן על המזהם, בהתאם לעיקרון המזהם משלם. כיום החקלאים משלמים חלק מעלויות אלו. לפי רשות המים, לפי עיקרון זה המזהם יכול למכור למרבה במחיר, והצעת החוק מבקשת לקבוע כי המזהם יספק את המים ללא תמורה.

הגדלת הכדאיות הכלכלית של חקלאים בגידולים חקלאיים: הפחתת מחיר המים לחקלאים (מי שפד"ן במערב הנגב ובחבל לכיש ומים שפירים בגליל העליון, בגולן ובעמקים המזרחיים), עשויה לשפר את הכדאיות הכלכלית של החקלאים בגידולים צמחיים. החלטה 213 של הממשלה ה-36 מאוגוסט 2021 עסקה בהפחתת מכסים על יבוא מוצרי חקלאות בהדרגה עד שנת 2026, מתן סיוע ישיר לחקלאים לפי שטח ובנושא **מי קולחים**. לפי ההחלטה יוקם צוות בהשתתפות משרדי החקלאות, האנרגיה, האוצר ורשות המים לבחינת דרכים "**להגדלת היצע הקולחים, ניצולם היעיל והאופטימלי ולהורדת עלותם לחקלאות**".⁵⁴

במרץ 2024 פרסם משרד החקלאות וביטחון המזון הודעה על גיבוש הצעת מחליטים בממשלה בנושא **תוכנית לאומית לביטחון המזון**,⁵⁵ ולאחר מכן ביולי 2024 הקים המשרד מנהל ביטחון המזון.⁵⁶ בנובמבר 2024 קיבלה הממשלה ה-37 החלטה להגדלת התוצרת החקלאית הצמחית ב-**33%** עד 2035, כחלק מביטחון המזון הלאומי. לפי ההחלטה, יוקם צוות על ידי שר האוצר ושר החקלאות וביטחון המזון אשר יגבש תוך 60 יום תוכנית ארוכת טווח לשם הגדלת התוצרת החקלאית והפחתת מחירי התוצרת החקלאית.⁵⁷ ב-18 בפברואר 2025 התקיים דיון בוועדת המשנה לקידום מנופי צמיחה של ענף החקלאות בוועדת הכלכלה, בו הציגו נציגי משרד החקלאות ונציגי משרדי ממשלה אחרים תוצרי ביניים של הצוות.⁵⁸

הפחתת הכדאיות הכלכלית של הקמת מפעלי השבה לניצול מי קולחים: השוואת מחיר מים שפירים למי קולחים באזורים בהם יש חלופה מסויימת של מים שפירים עשויה להקטין את הביקושים למי קולחים (שכן מחיר מים שפירים, שאיכותם גבוהה יותר, תהיה זהה למי קולחים), ולעכב בניית מפעלי השבה ותשתיות לשם ניצול מי הקולחים. כמפורט במסמך, קיים אינטרס ציבורי בניצול מיטבי של מי קולחים לשם הפחתת השימוש במים שפירים ולקיום משק מים בר

⁵⁴ החלטה 213 של הממשלה ה-36, [תכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה](#), 1 באוגוסט 2021.

⁵⁵ משרד החקלאות וביטחון המזון, [גיבוש הצעת החלטה לממשלה לתכנית לאומית לביטחון המזון](#), 19 במרץ 2024.

⁵⁶ משרד החקלאות וביטחון המזון, [יובל ליפקין מונה לראש מנהל ביטחון המזון במשרד](#), 22 ביולי 2024.

⁵⁷ החלטה 2343 של הממשלה ה-37, [הגדלה בשליש \(33%\) של התוצרת החקלאית הצמחית המיוצרת בישראל עבור תושבי ישראל עד](#)

[לשנת 2035 כחלק מביטחון המזון הלאומי](#), 4 בנובמבר 2024.

⁵⁸ ועדת המשנה לקידום מנופי צמיחה של ענף החקלאות בוועדת הכלכלה, [הצגת התכנית הבינמשרדית לביטחון המזון, מצגת – גיבוש](#)

[התוכנית הלאומית לביטחון המזון](#), 18 בפברואר 2025.

קיימה. לפי ארגוני החקלאים, קיימת עדיפות לשימוש במי קולחים גם במחיר זהה למחיר מים שפירים, שכן מדובר במקור אספקה יציב היוצר ודאות לחקלאים.

מי שפד"ן: כאמור לעיל, בעתיד יעשו השקעות להגדלת יכולת הספיקה של שפד"ן, לרבות שינוי בטכנולוגיות הטיפול. מצב זה עשוי להביא לעלייה בעלות. לפי משרד האוצר, הצעת החוק תביא להפחתה במחיר מי שפד"ן כיום, אולם לעלייה חדה במחיר בעתיד בגין השקעות חדשות. שינוי המחיר רק עבור תוספת מי שפד"ן החל מחקיקת החוק, כך שהחקלאי ישלם מחיר נוכחי עבור חלק מי שפד"ן שקיבל עד כה (ללא העלאה עתידית חדה במחיר), ומחיר נמוך יותר עבור חלק מי שפד"ן שיקבל ממועד חקיקת החוק ואילך (עם העלאה עתידית חדה במחיר בגין השקעות חדשות), עשוי לשפר את מצבם של החקלאים. לפי החקלאים, ההשקעות הנדרשות בעתיד הן חלק מעלויות הטיפול שמבוצעות ממילא ולכן לא אמורות להיות מוטלות על החקלאים.⁵⁹

מי קולחים: לפי רשות המים, ההשפעה היא עתידית כיוון שכיום רוב מוחלט של מי קולחים נמכר ללא עלות. אולם בעתיד, כאשר יסתיים שדרוג המט"שים והצריכה תגבר, כל העלות של הסבה לרמת שלישונית תהיה על חשבון המגזר העירוני.

שינוי אפשרי בשימושים במי קולחים: במצב של שינוי בתבחינים לקביעת המחיר לפי הצעת חוק, רשות המים עשויה להעדיף טיפול נוסף של המים למי שתייה במקום התפלת מים, ולא להעביר את מי שפד"ן לחקלאות. לפי רשות המים, במידה והחלופה היא הזרמה לים ניתן לנכות מעלות טיפול מי קולחים מספר תהליכים לצורך שימוש בחקלאות, כגון הפחתת מליחות, סילוק בורון ועוד, שעלותם מוערכת בכ-20 אגורות למ"ק. רשות המים תומכת בהותרת המצב על כנו, קרי, חלוקה שוויונית של עלות מי קולחים.⁶⁰

עלויות נוספות שלא הובאו בחשבון: לפי רשות המים ישנה עלות נוספת של אקוויפר החוף שניתן לשפד"ן. במידה ובוחנים את החלופות הקיימות יש להוריד ממחיר המים את העלות החלופית של השימוש באקוויפר החוף שהיא גבוהה בהרבה מעלות ההזרמה לים.⁶¹

המלצות ה-OECD: בישראל התמיכה בחקלאות היא על ידי מכסים גבוהים, במדינות ה-OECD התמיכה בחקלאות היא על ידי סבסוד ישיר. תמיכות עקיפות או סבסוד גורמי ייצור כמו מים מובילים לעיוותים בייצור וברמות המחירים. ה-OECD ממליץ להפחית בהדרגה את השימוש במנגנונים המעוותים את כמויות הייצור והסחר, ובמיוחד את השימוש בתמיכה באמצעות מחיר, שהיא התמיכה המעוותת מכולן. התוצאה של שיטת התמיכה הקיימת היא ירידה מתמשכת בכמויות הייצור המקומי בישראל לנוכח הגידול באוכלוסייה, ולירידה בצריכה לנפש של פירות וירקות. לפי ארגוני החקלאים, לא מדובר בסבסוד מים לחקלאים.⁶²

⁵⁹ אורן עמיאל, מנכ"ל "מים לישראל – אגודה שיתופית", דואר אלקטרוני, 9 בפברואר 2025.

⁶⁰ זאב אחיפז, משנה למנכ"ל רשות המים, שיחת טלפון, 14 בינואר 2025.

⁶¹ עמיר שקרוב, מנהל אגף כלכלה ברשות המים, עו"ד אבי סלונים, בגן בכיר ליועץ המשפטי ברשות המים, שיחת טלפון, 12 בינואר 2025.

⁶² אורן עמיאל, מנכ"ל "מים לישראל – אגודה שיתופית", דואר אלקטרוני, 9 בפברואר 2025.