

שווקים למים*

עד כה התנגדתי להנהגת שוק למים בארץ, עתה אני מציע למסד שווקים כאלה. למעשה יש כאן התפרצות לדלת פתוחה—השווקים כבר כאן והיום יש סחר רב במים, בחלקו באישור ובחלקו בהסתר. הסחר הזה מנוגד, לדעת משפטנים, לחוק לפיו "מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור ונמצאים בשליטתה של המדינה". חוק המים הוא הבסיס המשפטי לניהול הציבורי של משק המים. הנימוק הכלכלי לחוק הוא הצורך לשמור על המשאבים המשותפים ולפקח על הספקים שהם מונופולים בתחומיהם. בשם הנימוק הזה ובשם החוק התנגדו רבים להכרה רשמית בסחר במים. אך היום זה מעשה בת יענה: אם הסחר אינו רצוי ומזיק, יש לעקור אותו בתקיפות; אם הסחר מותר, יש לאפשר לכל אדם לקנות או למכור מים (במגבלות סבירות) ולסייע לפעולה השוטפת של השווקים.

שווקים למים לא יבטלו את הניהול הציבורי אך, אם יקומו, יחליפו אותו במקומות ובתפקידים מסוימים. מטרת המסמך היא לבחון אפשרויות אלה. אפתח בהקדמה על ניהול ציבורי ושווקים ואמשיך בסקירת החומר שמצאתי עד כה על ארצות חוץ שמניסיון נוכל ללמוד, בעיקר על מערב ארצות הברית. מכאן אעבור לתיאור המצב בארץ; הערכות ומסקנות יסגרו את דיון. המסמך מתייחס למים שפירים בלבד, לא אטפל בכלכלת המים השוליים.

ניהול ציבורי ושווקים למים

בניהול ציבורי הכוונה להסדר מוסדי, כדוגמת זה שקיים היום רשמית בארץ, בו רשות מרכזית מנהלת את משק המים—אצלנו הסמכות והאחריות לניהול היא בידי נציב המים—והמפעלים והמשתמשים הם פרטיים. הרשות קובעת את הפקת המים למקורותיהם ומבטיחה אספקה מסודרת לצרכנים. עקרונית, יכול ניהול ציבורי לפעול בשתי דרכים: האחת, הקצאה מנהלית של ההפקה והצריכה, במכסות כמותיות. הדרך האחרת היא בהישענות על מחירים, הקצאת הצריכה תהיה כולה במחירים וההפקה ממקורות משותפים שבמחסור תישא בהיטלים. גם עם היטלים, הכוונת ההפקה תהיה מנהלית, לפי שיקולים מקצועיים, הידרולוגיים והנדסיים. כרגיל, יש גם כאן אפשרות ביניים: הקצאה לצריכה במכסות וגביית מחירים נמוכים יחסית שמותירים רנטות למשתמשים.

* שאול ארלוזורוב קרא כבר לפני שנים אחדות לפיתוח שווקים למים בישראל. לאחרונה נמסרה הצעתו בראיון לעיתונאי (ארלוזורוב, 2000). איני נוקב כאן בשמות האנשים האחרים אתם התייעצתי בעת הכנת המסמך ולקראת גיבוש עמדותי, אך לכולם נתונה תודתי.

משק המים יכול לפעול במתכונת של שוק. במשק מסודר, גם במתכונת זו, ההפקה נמצאת בפיקוח ציבורי. בהפקה מנהרות ואספקה מתעלות הפיקוח הציבורי נחוץ בכדי שהשואבים במעלה הזרם לא יקפחו את היושבים במורד. תפקידו של הפיקוח הציבורי בשאיבה מאגמים ומאגרים תת-קרקעיים הוא למנוע ניצול יתר והרס המשאבים. שוק למים הוא הסדר לפיו כל המבקש לרכוש או למכור זכויות יכול לעשות כך (במגבלת האפשרויות הפיסיות), העברות נרשמות ומערכת המשפט מסייעת לקיום הסכמים, לספקים זכויות קניין חוקיות לניצול המים והם יכולים להעביר אותן במחירים שנקבעים באופן חופשי. אשתמש בביטוי **מיסוד** שוקי מים בכדי לציין את המעבר מהמצב הנוכחי בו יש סחר מסוים במים למצב בו השווקים מוכרים רשמית וזכויות הסוחרים בהם ברורות ונשמרות.

יעילות וחלוקת ההכנסה

הבחינה הכלכלית של מוסדות והסדרים, ביניהם ניהול ציבורי ושוק, היא בחינה של יעילות. הסדר אחד יעיל מהאחר אם הראשון מביא לתוצר לאומי גבוה יותר. מערכת כלכלית היא יעילה אם היא משיאה (מביאה למקסימום) את ההכנסה הלאומית. לכלכלה כלים מקצועיים שמאפשרים הערכת היעילות של הסדרים חליפיים.

מערכת כלכלית יעילה אינה דווקא מערכת צודקת. בדרך כלל אנחנו קושרים צדק לחלוקת ההכנסות: מי מקבל את ההכנסות שנוצרות בפעילות הכלכלית? אין בהכרח תלות בין חלוקת ההכנסות ליעילות הכלכלית. לדוגמה: במדינה אחת הקרקעות בבעלות פרטית, המשקים מוכרים לאריסים ובעלי הקרקעות הם שמקבלים את ההכנסות תמורת חלק הקרקע בייצור החקלאי. לעומת זאת, במדינה האחרת הקרקע לאומית, כמו אצלנו, דמי החכירה מזעריים וההכנסות משירותי הקרקע נשארות בידי המעבדים אותה. בשני המקרים הייצור החקלאי יכול להיות יעיל, אך ההכנסות מתחלקות בצורה שונה. זכויות קניין—במקרה הראשון בידי הבעלים ובמקרה השני בידי הלאום—קובעות את חלוקת ההכנסות.

כפי שנראה, הן ניהול ציבורי והן שווקים למים יכולים להיות הסדרים יעילים. ההבדל הוא בחלוקת ההכנסות: במשטר של ניהול ציבורי, הגדלת הביקוש למים מעלה את הכנסות הממשלה (משלמי המסים) ואילו בשוק, החרפת המחסור מגדילה את הכנסות בעלי הזכויות במים. לכלכלה כלים להעריך יעילות והסדר יעיל יחסית יישפט כאן במסמך כעדיף, אך אין לי הכלים לשפוט חלוקת הכנסות, אין לי הכלים לקבוע אם טוב שההכנסות הנוספות יהיו בידי החקלאים או בידי הממשלה.

משקי המים של מערב ארצות הברית

עיקר הידע שקיבצתי הוא על משק המים של קליפורניה. שישים אחוזים מהמים שמסופקים לחקלאות במדינה זו הם מי נהרות ותעלות. על כן אתייחס בתחילת הדיון לשווקים בזכויות מים זורמים ואעיר על מי תהום בהמשך.

בשלב הראשוני של ההתפתחות של ארצות הברית נוצלו מי נהרות ומעינות בידי בודדים—כורים, תעשיינים וחקלאים. עם התקדמות הכלכלה, נכנסו פירמות פרטיות שספקו מים ליישובים חקלאיים ועירוניים. במחצית הראשונה של המאה הזו הוקמו, בעיקר במערב, מפעלי השקיה ממשלתיים שנוהלו בידי הציבור. עתה מתגברת הנטייה לחזק שוב את היסודות הפרטיים.

שווקים למים

מכירה ורכישה של מים היו נהוגות בארצות הברית מימים ימימה. עוד במאה הקודמת הכיר בית המשפט בקליפורניה בזכות לשימוש במים כזכות קניין שעוברת לסוחר. לא פעם רכשו חקלאים זכויות מים זה מזה או שיישובים עירוניים, מפעלים ומכרות רכשו משקים חקלאים במטרה לנצל את זכויות המים שעברו אתם. לאחרונה רבו הקוראים להרחיב את השווקים למים; לדוגמה, Anderson and Snyder, 1997; Schiller and Fowler, 1999. להתפתחות זו סיבות אחדות: א. יש הבדלים גדולים מאוד בין מחירי המים לחקלאות למחירים למגורים אחרים: החקלאים במרכז ובדרום קליפורניה משלמים 1.2 סנט למ"ק בעוד שהערים משלמות 35 סנט למ"ק (בלוס אנג'לס משלמים משקי בית מ-64 סנט עד דולר למ"ק ועוד 75 סנט למ"ק אגרת ביוב עבור מים לצריכה ביתית, ללא גינון).

ב. עם המחיר האפסי וההקצאה במכסות היסטוריות, ניצול המים בחקלאות אינו יעיל.

ג. הגידול באוכלוסייה מרחיב את הביקוש למים במשקי הבית והערים—שבארצות הברית הן

האחראיות להספקה לתושביהן—מתקשות למלא את הצרכים, במיוחד בשנים שחונות.

ד. העמקת ההבנה של חשיבות המים לשמורות טבע מצד אחד ושל נזקי השקית היתר מצד שני הגדילה את ההכרה בצורך בשיפור יעילות ניצול המים בחקלאות.

ה. תחזיות רשמיות הצביעו על מחסור חריף במים בעוד עשור או שניים ומכאן על הצורך להשקיע סכומים גדולים מאוד במפעלים להרחבת ההיצע. ארגונים של משלמי מסים וגורמים ירוקים טוענים שהגברת היעילות בעקבות המעבר לשווקים תבטל או לפחות תדחה את הצורך במפעלי ענק נוספים.

מיסוד השווקים, לדעת התומכים, יחסוך השקעות, שווקים ישפרו במידה ניכרת את יעילות השימוש במים בחקלאות ויאפשרו העברת מים לערים. אחת העסקות הראשונות של העברה כזו הייתה בדרום קליפורניה לפני כעשר שנים: מפעל שמשרת 27 ערים השקיע בדיפון תעלות השקיה של אזור חקלאי תמורת חוזה ארוך טווח להספקת מים. בעקבות העסקה הזו נרשמו עוד מקרים אחדים של מכירות מים מחקלאים לערים קרובות. בשנת 1991, לאחר ארבע שנים שחונות, קם בקליפורניה "בנק בצורת" שנוהל בידי המדינה. הבנק רכש מים במכרזים במחיר של 10 סנט למ"ק. המים שנקנו מחקלאים נמכרו ברובם לערים, חלק קטן נמכר לחקלאים אחרים. בעקבות ניסיונות אלה הוקמה באחד האזורים בקליפורניה בורסה ממחושבת למים בה יכולים חקלאים ואחרים לסחור במים בנוחיות. זו אינה הבורסה הממוחשבת היחידה, חברה בניו-מקסיקו פתחה אתר אינטרנט לסחר במים (www.WaterBank.com) בו נרשמות הצעות מכירה וקנייה ממדינות אחדות. כן מסייעת אותה חברה ביעוץ וטיפול משפטי.

אף כי החוק הכיר בזכויות קניין לניצול מים עוד במאה התשע עשרה, עסקות המים שהיו בקליפורניה בעבר נעשו, למיטב הבנתי, ללא רישום רשמי, אלא אם היו אלה עסקות של מכירה של משק החקלאי עם זכויות המים שלו. השווקים החדשים אמורים להיות ממוסדים ועם רישום מלא בדומה למרשם המקרקעין. על אף הפרסום הרב שמלווה אותם, הצלחתם עדיין לא ברורה.

הבורסה של קליפורניה מתוארת בכתובים בצבעים ורודים אבל לא ראיתי ניתוח כמותי של העסקות שנעשו בה (הבורסה פתוחה לחברים בלבד ויש האומרים שהמניע לסגירות הוא הרצון להסתיר מעיני הציבור הרחב את מחירי המים ואת את הכנסות המוכרים). כנראה שבנק הבצורת של שנת 1991 מילא את תקוות מייסדיו, הוא פעל גם בשנים 1992, 1993, אך הוא קם כאמצעי חירום ואינו פועל בשנים גשומות. ביחס לשווקים האחרים, יש דיווחים אחדים שמצביעים על כך שהם אמנם פעילים אך היקף העסקות מאכזב. התומכים בשווקים רואים בבירוקרטיה מיותרת את הסיבה העיקרית לתנועה המצומצמת, אך הבעיה כנראה עמוקה יותר: מחירי המוצרים החקלאיים נמוכים עתה יחסית לעבר, הביקוש למים ירד; זכויות המים אינן קבועות, אספקת המים בפועל תלויה במשקעים, הרוכש קונה נכס שערכו אינו ודאי. החוק דורש שקנייה ומכירה של מים לא תפגענה באחרים (בצד שלישי) וזאת קשה להבטיח; למשל, חקלאי שמוכר זכויות למי תעלה עשוי להגביר שאיבה מבארות ולהוריד את פני המים במאגר התת-קרקעי על חשבון השכנים, אלה יתנגדו למכירה. אפשרות אחרת היא שחקלאי שמוכר זכות למים יקטין נזילות שתרמו לשמורת טבע, למכירה כזו יתנגדו הירוקים. בדיקת האפשרויות הללו יקרה בזמן ובכסף; במונחים כלכליים, עלויות העסקה בשווקים הממוסדים גבוהות. ייתכן שעם התפתחות השווקים תמצאנה דרכים ליעל את פעולתם אך בינתיים היא מסורבלת (Howitt, 1995).

כלכלה

ביקורת חריפה נמתחה על המים הזולים במפעלים שנבנו בתמיכת הציבור במערב ארצות הברית. לדוגמה: המפעל המרכזי של מדינת יוטה מספק מים לחקלאים במחיר של 0.7 סנט למ"ק, התמורה הממוצעת בשדות מוערכת ב-2.5 סנט למ"ק ועלות המפעל היא 25 סנט למ"ק. כיוון שכמויות המים גדולות, התמיכה בחקלאות אדירה.

על אף הביקורת, אפשר להסביר כיצד נקבעו ונשמרו המחירים הנמוכים. המים מסופקים בתעלות, והעלות השולית אפסית. כל עוד לא נוצלו כל המים של המפעלים, התמחור היעיל היה במחיר נמוך ביותר, קרוב לאפס. ייתכן, ועל כך גם מצביעים הנתונים מיוטה שצוטטו לעיל, שלא הייתה הצדקה כלכלית להקמת המפעלים, ואמנם הנימוקים להקמתם לא היו רק כלכליים. אך משהוקמו, היה הגיון כלכלי בהפעלתם ביעילות, במחיר אפסי.¹

עם הזמן התרחב הביקוש למים, הכמות המוצעת הפכה לגורם המגביל. אילו המחירים היו מכשיר ההקצאה היה עליהם לעלות עם התגברות המחסור, בדומה לעלייה של היטל הפקה אצלנו. אולם

¹ שאלת התמחור של מוצרים ושירותים שמסופקים ממפעלים עם יתרונות לגודל—ותעלת מים היא דוגמה מובהקת—היא שאלה מורכבת. אך גם במפעלים כאלה, כמו גם במפעלים בהם אין יתרונות לגודל, התמחור השולי הוא היעיל.

כנראה שהרשויות במדינות לא יכלו להתגבר על התנגדות החקלאים, וההקצאה נותרה כמותית, במכסות, עם מחירים נמוכים מאוד ששיקפו את העלות השולית כפי שהייתה מיד לאחר הקמת המפעלים.² הקצאה כזו מטבעה אינה יעילה, חקלאים שהתרומה (השולית) של המים במשקיהם נמוכה אינם מעבירים אותם למי שיוכלו לעשות בהם שימוש טוב יותר. מכאן הקריאה שנשמעת בארצות הברית להמיר את הניהול הציבורי של הקצאת המים לצריכה בניהול שוקי.

כפי שכבר צוין, הטענה הנפוצה היא שמשטר שוקי יעיל מניהול ציבורי. אך משק מים יכול להיות יעיל גם בניהול ציבורי, אם הוא יישען על מחירים והיטלי הפקה. הקושי בניהול הציבורי נובע מכך שהמחירים וההיטלים שגובות רשויות המים מעבירים הכנסה מהחקלאים לממשלה, ככל שגובר המחסור עולים המחירים ורבה ההכנסה שעוברת לממשלה. לכך מתנגדים החקלאים. מאבק החקלאים נגד מחירים שיבטיחו יעילות הוא מאבק על ההכנסה. ההתנגדות הפוליטית היא שעושה את הניהול הציבורי ליעיל פחות ממשטר של שוק. עקרונית, אפשר להשיג פתרון יעיל במשטר של ניהול ציבורי מבלי להטיל את השינוי בהכנסה על החקלאים: לפצות את החקלאים בתשלומי צד שאינם קשורים במישרין למחירי המים. כך אמנם מנסים לעשות בארץ. אך התהליך הפוליטי של קביעת הפיצויים מסורבל וניתוקם מהשינויים במחירים קשה.

בפתרון שוקי המוכרים אינם מפעלי המים אלא החקלאים, בעלי זכויות המים היסטוריות, וההכנסה שנובעת מעליית ערך הנדירות של המים עוברת אליהם. הם מקבלים את השווקים ברצון והניתוח הכלכלי מורה ששווקים שפועלים כהלכה מבטיחים שהקצאת המים תהיה יעילה. אולם, כפי שראינו, הניסיון מלמד שלפתרון שוקי עלויות עסקה גבוהות ולכן גם הוא אינו תמיד פתרון יעיל (מיעוט העסקות מצביע על מצב בו מים רבים עדיין מנוצלים במקומות בהם תרומתם הכלכלית קטנה יחסית). מן הסתם, התומכים בשווקים למים מניחים שעל אף חסרונותיהם הם עדיפים על ניהול ציבורי. בהמשך הדיון ננסה לבחון אפשרות זו לתנאי הארץ, אך בינתיים כדאי להצביע על כך שגם כשהיו שווקים מפותחים, יישארו היבטים חשובים של משק המים לניהול ציבורי; במיוחד, ניהול השאיבה מבארות.

מאגרים תת-קרקעיים

כאמור, הדיון התייחס עד כה בעיקר למים שמסופקים מתעלות. במפעלים מודרניים זכויות הקניין של החקלאים לשימוש במים אלה הן זכויות צריכה: הפיקוח על ההספקה מסודר וכל הצרכנים מקבלים את הקצאותיהם, גם היושבים במורד הזרם. הרשות שמחזיקה את התעלה היא המפיקה והחקלאים הם רק צרכנים. במשטר כזה העברת זכויות מים היא עניין פשוט, מצמצמים את ההספקה לאחד ומגדילים לאחר. לעומת זאת, הפיקוח על זכויות ההפקה בבארות קשה יותר. במדינות עניות, בהן אי אפשר לאכוף מדידה מסודרת, הפיקוח כלל אינו אפשרי. אך גם במדינות עשירות הפיקוח קשה.

² בצורה דומה אפשר להסביר את המקרה ההפוך, את מחירי המים הגבוהים בארץ. אצלנו הולכת המים יקרה באנרגיה, התמיכה בה מכבידה בתמידות על תקציב הממשלה, על כן קיים לחץ מתמיד להעלאת המחירים והדרישה לכסות את ההוצאות

הבארות הן בדרך כלל פרטיות ומופעלות בידי בעליהן. כיוון שהשאיבה היא ממאגרים משותפים, ההחלטה על ההפקה צריכה להיות ציבורית. יתירה מזאת, האקוויפרים אינם אחידים, תכונות הקרקע והמים מכתיבים הכוונה נפרדת של כל באר ובאר. הכוונה זו יקרה ומעוררת ויכוחים. בגלל קשיים אלה, חלק גדול ממקורות המים התת-קרקעיים בעולם, ובארצות הברית בכלל זה, נוצל ביתר. אצלנו בעיית ההפקה ממאגרים תת-קרקעיים היא, לדעתי, הקושי המרכזי במיסוד שווקים למים. הטיפול במאמרים ובספרים האמריקאיים (אגב, גם האוסטרליים) בבעיה אינו נראה לי כהתמודדות רצינית ועל כן לא נוכל להעתיק את הפתרונות האמריקאיים ללא בדיקה מדוקדקת. אפתח בעיון בשווקים למיניהם.

שלושה שווקים

אפשר לחשוב על שלושה שווקים שונים למים: שוק לזכויות צריכה, שוק לזכויות הפקה באגמים ובמאגרים עליים, ושוק לזכויות הפקה ממאגרים תת-קרקעיים.

במשק מים מסודר עם הספקה מרוכזת, כמו המשק האמריקאי או הישראלי, סחר בזכויות צריכה הוא עניין פשוט. צרכן 'מקורות' יכול למכור את מכסת המים שלו לצרכן אחר. החברה תצמצם את ההספקה לראשון ותרחיב לשני בתנאי, אולי אין צורך להוסיף, שאמנם אפשר להעביר את זכויות המים (סביר שצרכן בערבה לא יוכל למכור מים לצרכן בגליל). העברות שוקיות של מים תהינה בהסכמת הנציבות ותירשמנה אצלה. סחר הוא התחלקות ברנטה (רווח) למים. למשל, כל עוד יתקיימו מחירי מדרגות, יהיה הסחר בזכויות צריכה סחר בזכות ההנאה ממדרגות המחיר הנמוכות. המחיר שייקבע בשוק יחלק את הרנטה: במחיר נמוך תעבור הרנטה ברובה לקונים, במחיר גבוה היא תישאר אצל המוכרים. אם יותר סחר בין חקלאים לרשויות מקומיות, תהיה גם הרשות הקונה שותפה להנאה ממדרגות המחיר הנמוכות.

שוק למים יכול לפעול היטב גם אם המסחר הוא בזכויות הפקה ממאגר עילי. נחשוב למשל על הכינרת. אם נקבע לכל השואבים מהכינרת זכויות קניין על הכמויות שהם שואבים והפיקוח על הכמויות הללו יהיה הדוק ושלם, אפשר יהיה להפעיל באגם שוק יעיל. משק אחד יוכל למכור זכויות לאחר ובכל מקרה שנציבות המים תבקש לצמצם את השאיבה מהאגם, היא תצא במכרז והעסקה תיעשה עם מי שיציע מחיר מתאים. בכינרת יש חשיבות רק לכמות הכללית ולא חשוב מי מקטין או מרחיב את הפקת המים—תל קציר, גינוסר או שני היישובים גם יחד.

השוק השלישי הוא לסחר בזכויות הפקה ממאגרים תת-קרקעיים. כפי שכבר ציינתי, ניהול מאגר תת-קרקעי צריך להיות מקומי. בארץ פועלות 2600 בארות, האיכות וגובה פני המים במאגרים משתנים ממקום למקום (נציבות המים 2000 ב', מפות). אם הנציבות תצא במכרז לזכויות מים, עשויות להתקבל הצעות למכירת מים מאת בעלי הבארות באזורים בהם אין צורך בצמצום

מכספי הצרכנים מתקבלת בהבנה. ואמנם השינויים הגדולים במחירי המים בארץ נעשו בעקבות העלויות במחירי הדלק והחשמל.

השאיבה ואילו הבארות שמסכנות את המשאב תמשכנה בהפקה. אין דרך אחרת אלא לנהל את המאגר במרוכז ובפיקוח כמותי, מחירים (היטל הפקה) יסייעו, אך שוק לא ישחרר מניהול צמוד.

ישראל

אחלק את הדיון באפשרות של מיסוד שווקים למים בארץ לפרקים אחדים: רישום בחזקת תזכורת של נקודות עיקריות במבנה ובעיות משק המים, מדיניות צפויה ומומלצת, שווקים למים, חסרונות ויתרונות, ולבסוף מסקנות. ולחזרה והדגשה: הטיפול הוא במים שפירים בלבד, לא בקולחים או מים שוליים, ובמשק המים כמצרף; למשל, אני מתעלם מהבדלים בין האזורים.

נקודות עיקריות

1. 'מקורות' מספקת כ-60% מכמות המים בארץ. הספקים האחרים הם ברובם אגודות אזוריות, רשויות מקומיות וחקלאים פרטיים.

2. מחירי המים שגובה 'מקורות' נקבעים על ידי הממשלה. המחירים אחידים - ברוב המקרים אותם המחירים בכל חלקי הארץ - לחקלאות מחירי מדרגות, המחירים לעיר גבוהים מהמחירים לחקלאות. 'מקורות' נתמכת מתקציב המדינה.

3. משק המים בישראל הדוק בהרבה מהמשק האמריקאי. כאמור, המחירים להספקה לחקלאות ולערים בדרום קליפורניה הם 1.2 ו-35 סנט, בהתאמה. הפרש המחירים המקביל, בהספקה מחברת 'מקורות', קטן בהרבה, לערך 10 סנט (40-50 אגורות). לפי הדיווחים, במערב ארצות הברית מחירי המים לחקלאות אינם משפיעים על הקצאת המים. ואילו אצלנו, בשני העשורים האחרונים, המחירים—של המים ושל המוצרים מהצומח—הם הגורמים העיקריים שהשפיעו על השימוש במים בארץ.

4. משק המים הדוק גם במובן שכל המקורות הטבעיים נוצלו, אין עתודה לשנות בצורת. בתקופות שחונות צריך להקטין את הצריכה, למעשה רק בחקלאות.

5. ניצול יתר של משאבי המים של ישראל גרם לפגיעה קשה במאגרים התת-קרקעיים. המצב הוחמר במיוחד בעקבות הבצורת של השנתיים האחרונות.

6. משק המים נכנס עתה לתקופת התפלה.

7. בידי החקלאים יש עודף במכסות צריכה; למשל, בשנת 1998 היו המכסות של המים השפירים לחקלאות 1,113 מלמ"ק והצריכה היתה 918 מלמ"ק (נציבות המים, 2000 א').

8. בעקבות הסדר העלויות עם חברת 'מקורות' וביטול קרן האיזון, הונהג בארץ היטל הפקה שמטרתו לסייע בהבטחת היעילות ובויסות ניצול מקורות המים.

9. הסחר במים בארץ הוא עובדה קיימת. בכל מושב יש שוק פנימי, במקרים אחדים המים נמסרים בחינם ובאחרים בתשלום. בין יישובים ופרטים יש סחר במים שמשולב בהחכרת קרקע. ויש גם מקרים של חקלאים שמספקים מים ליישובים עירוניים סמוכים. בחלק מהמקרים, למשל בתוך המושבים, הסחר נעשה ללא ידיעה ומעורבות של הנציבות ואילו הסחר בין יישובים, ובעיקר בין חקלאים ליישובים עירוניים, נעשה בידיעה ובהסכמה של אגף ההקצאות בנציבות המים.

מדיניות ההספקה

נציבי המים הקודמים התירו שאיבת יתר. נראה שהמדיניות משתנית עתה והספקת המים לחקלאות תקטן במידה משמעותית. אם לא נהנה בעתיד הקרוב משנה גשומה במידה חריגה, יחייבו צורכי שיקום המאגרים צמצום ההספקה של המים השפירים לחקלאות במשך שנים אחדות. יש הערכות שההספקה תהיה 530 מלמ"ש, ותקופת השיקום תהיה חמש שנים לפחות. בינתיים, מצד אחד תגדל צריכת המים בערים - שלנו ושל השכנים בשטחים הפלשתינאים ובירדן - ומהצד השני, יקום מפעל ההתפלה הראשון ואולי גם השני. סביר להניח שהמדיניות שתיקבע תשאיר בחקלאות כמות מסוימת של מים שפירים גם בעידן ההתפלה; בחלקם יהיו אלה מים באזורים מנותקים כדוגמת הערבה, ובחלקם מים שאפשר יהיה להעביר מהחקלאות לצריכה עירונית בשנות בצורת חריפות. גם בדבר כמות זו היו הערכות שהיא תהיה 530 מלמ"ש, כך שאפשר לצפות שתקופת השיקום תתלכד עם עידן ההתפלה וההספקה של המים השפירים לחקלאות בשנים רגילות תהיה מעתה ובמשך תקופה ארוכה 530 מלמ"ש. נקרא לכמות זו, שהחקלאות תקבל בשנים גשומות ושאפשר שצריך יהיה להקטינה בתקופות חירום, בשם **ההספקה היציבה**. ייתכן שההספקה היציבה לא תהיה בדיוק 530 מלמ"ש, אך להמשך הדיון אצמד לערך הזה.

יש תחזיות (נציבות המים, 2000 ג') לפיהן תחול הגדלת ההספקה של הקולחים במקביל לירידה בזמינות המים השפירים לחקלאות. אפשר היה על כן לחשוב שהקטנת ההספקה של המים השפירים תיעשה כולה ב"המרה" לקולחים. אך זו תהיה טעות לבנות על כך: התקדמות מפעלי ההשבה איטית והמקומות בהם יסופקו קולחים אינם תמיד המקומות להם תצומצם הספקת המים השפירים. שיקולים אלה מובילים למסקנה שיש להקטין עתה, לאלתר, את מכסת המים השפירים לחקלאות ל-530 מלמ"ש. זו, כאמור, תהיה הספקת המים היציבה, בשנים רגילות. בשנות חירום, בתקופות בצורת קשות, תצומצם ההספקה לחקלאות עוד יותר.

יש הצעות שונות על הדרך להקטין את המכסות אף שלא הכל מוכנים להודות בפה מלא בחומרת הבעיה וההכרח להקטין. משרד החקלאות (2000) מבקש לקבוע מכסות חדשות לכל יצרן לפי נורמות ההשקיה לגידולים שבמשקו, יונתן בשיא וגדליה גל (2000) הציעו עידוד המעבר לחקלאות אקסטנסיבית. יש גם אפשרות פשוטה של הקטנה פרופורציונית במכסות הרשומות, הן למי שניצל את מלוא המכסה והן למי שלא ניצל אותה. אפשר בהזדמנות זו גם לתקן עיוותים בולטים בהקצאת המכסות; לדוגמה, לחקלאות הערבית. יש להניח שהקטנת המכסות תלווה בפיצוי החקלאים, אך לא אכנס כאן לפרטים.

לפי החוק והשגרה, יחד עם הקטנת המכסות לצריכה תצומצמנה כמויות המים המופקים; כלומר, תהיה הקטנת הכמויות ברשיונות הספקים, של 'מקורות' ואחרים. הרשיונות שוב יורחבו במידה שבה תתרחב ההספקה לצרכנים שאינם חקלאים. צמצום ההספקה לחקלאות יעלה את ערך התפוקה השולית של המים ועל כן הוא ילווה בהגדלת היטל ההפקה. עם היטלים גדולים יותר יעלו המחירים. לדעתי יש לכוון את השינוי במחירים הרשמיים לביטול מדרגות המחיר. בדרך זו תבוטל ההפליה בין החקלאים צרכני המים בחברת 'מקורות' (לדוגמה: היום נאלצים מגדלי הירקות בשטחים פתוחים, שמשמשים במים רבים יחסית, לשלם מחירים גבוהים בעוד שיצרני הפרחים בחממות משלמים מחירים נמוכים).

המחירים שייקבעו למים (ומחירי המוצרים החקלאיים) יקבעו את צריכת המים בחקלאות בשנים רגילות ואם היא תהיה מוגבלת למכסות או קטנה מהן. אני מציע שבעתיד (מיד לאחר קביעת המכסות המוקטנות) תשמשנה המכסות בסיס לקביעת הצריכה בשנות חירום. הקיצוץ יהיה פרופורציוני למכסות.

שווקים למים

הצעתי היא שסחר במים יותר בכל מקום שבו הוא אפשרי. במקומות רבים יהווה הדבר הכרה רשמית במצב קיים ובמקומות אחרים תהיה זו התפתחות חדשה. עם זאת עלי לציין שההצעה מוגשת בקווים כלליים, איני יכול לבדוק את כל השינויים שדרושים בסדרי העבודה, בתקנות ואולי אף בחוק. תידרש עבודת הכנה ותקופת הסתגלות.

היום אי אפשר להתיר סחר חופשי מפני שהראשונים שיציעו מכסות להעברה יהיו אלו שאינם מנצלים את המכסות שלהם. אין מים לסחר הזה. סחר מסודר יוכל להתקיים רק לאחר שתקבענה המכסות החדשות בכמות כללית של 530 מלמ"ש (או כמות אחרת, לפי האפשרות). אך לאחר קביעת המכסות החדשות אפשר יהיה להתיר סחר; כלומר, חקלאים יוכלו להשכיר, לתקופה קצרה, את מכסתם לחקלאים אחרים או לרשויות עירוניות. הרוצים בכך יוכלו למכור את המכסה. השכרה ומכירה תהיינה באישור נציבות המים וזו תינתן במקומות שהדבר אפשרי; למשל, בין צרכני המפעל הארצי.

חשוב להדגיש, הסחר יהיה מותר גם בתקופות חירום, בשנות בצורת. דווקא בתקופות כאלה, עלול הקיצוץ במכסות לפגוע קשה יותר באחד ופחות באחר. האפשרות להעביר מים בין חקלאים, ואפילו בתשלום, תקטין את הפגיעה ותשפר את יעילות ניצול המים המועטים.

בעתיד, עם התרחבות האוכלוסייה, ואולי גם הגידול בביקוש למים בחקלאות - אם יהיה - יגדל המחסור במים, ההיטלים יגדלו והמחירים יעלו, במיוחד לצריכה עירונית. לעומת זאת, אם התכנון יכתיב שמירה של כמות מסוימת של מים בחקלאות (ההספקה היציבה, 530 מלמ"ש) צריך יהיה ליצור תנאים שימנעו מעבר מוגזם של מים מהחקלאות לעיר. הדרך הפשוטה לעשות זאת היא לסבסד את המים שינוצלו לשימוש בחקלאות כך שתישאר בה הכמות שתוגדר כהספקה יציבה.

שווקים למים מנוגדים לרוח המקורית של חוק המים. בחוק, המים ניתנים למשתמשים למטרות מוגדרות, "בטלה המטרה - פקעה הזכות". חכירה או קנייה חופשית של מים עלולות לעמוד בניגוד לעיקרון זה. אולם נראה לי שקושי זה יוכל להיפתר אם העברת המים תהיה באישור הנציבות. היא תוכל למנוע שימוש לא סביר (גם החוק האמריקאי מגביל זכויות מים לשימוש סביר). על כן אני אציע שהשווקים במים ימוסדו במסגרת החוק הקיים. חוק זה הוא המסגרת הטובה ביותר לניהול ציבורי של מקורות המים ושינוי החוק עלול להיות תהליך ארוך ומסורבל שסופו אינו ברור מתחילתו.

לפעולה יעילה של שווקים דרושים מוסדות תומכים. אפשר להניח שעם מיסוד השווקים ימצאו יזמים שיתווכו בין מוכרים לקונים, אולי אפילו בעזרת רשת האינטרנט.

חסרונות

החיסרון העיקרי בשוק למים הוא חיזוק זכויות הקניין הפרטיות במים; במיוחד חיזוק זכות ההפקה. חיזוק הזכות הזו עלול להחליש, אולי אף לבטל, את העיקרון הבסיסי של הבעלות הציבורית על מקורות המים של המדינה. ההחלשה הזו עשויה להיות מפורשת בחוק, אם הוא ישונה, או שהיא תתבטא בכך שבתי המשפט יראו בזכויות אלה, אפילו במסגרת החוק הקיים, זכויות קנייניות חזקות. אם כך יהיה, יקטן כוחו של הנציב בניהול משאבי המים של המדינה. בעלי בארות יוכלו לערער על החלטותיו ולדחות את ביצוען למשך שנים רבות בדומה לעיכובים שבעלי מבנים גורמים לסוללים דרכים שעוברות בשטחיהם. פירוש של דחיית החלטות הנציב עשוי להיות המשך שאיבת יתר או נזק הולך וגובר למאגרי המים.

גם עתה נתונה האפשרות לבעלי הבארות לערער בפני בתי המשפט, אך לא ידוע על פניות כאלה. החוק הברור, וייתכן שגם יישומו הזהיר, מנעו ערעורים והחלטות הנציב לא נתקלו בהתנגדות. כרסום כוחו של נציב המים בניהול המשאבים הוא הסיכון העיקרי של מיסוד שווקים למים.

יתרונות

כפי שמראה הניסיון בארצות חוץ, ייתכן שהשווקים למים יהיו מצומצמים ומפני ששווקים כאלה כבר קיימים, מיסוד השווקים לא יהיה שינוי גדול. עם זאת, כפי שכבר נאמר, אם יש סחר הוא צריך להיות חופשי לכל ויעיל.

השוק ישפר את יעילות השימוש במים. כן יקטין השוק את הלחצים הפוליטיים על נציב המים, ביניהם הלחץ להקצאת מכסות נוספות ולשאיבת יתר. חקלאים שיזדקקו למים נוספים ירכשו אותם בשוק. השוק יסייע לצמצום תחום הויכוחים על הפיצויים לחקלאים ולבעלי הבארות בקיצוץ בזכויותיהם. דוגמה תבהיר: משרד החקלאות מעריך שהקיצוץ הצפוי בשנים הקרובות בהספקת המים יביא לירידה של למעלה משני מיליארד ש"ח בערך התפוקה השנתית בחקלאות, לדעתי הערכה זו מוגזמת ואומדן קרוב יותר לפגיעה בתפוקה הוא רבע מיליארד ש"ח. אומדני הפגיעה בהכנסות נגזרים מהירידה הצפויה בתפוקה ועל כן הבדלים גדולים בהערכות גורמים למאבקים פוליטיים חריפים ומתמשכים שמכשילים ניהול יעיל, כפי שאמנם היה בשנתיים

האחרונות. כשיפעלו שווקים למים, אפשר יהיה לקרוא בשוק מה ערך המים ולקבוע בקלות יחסית מה סכום הפיצוי הסביר.

לשווקים למים יש יתרונות נוספים שאינם בולטים בהסתכלות ראשונה; למשל, השוק יעודד בעלי בארות לספק מים לרשויות מקומיות ולקבל קולחים תמורתם. אפשר לצפות שבשווקים יתברר כוח המונופול של חברת 'מקורות' ביתר בהירות. כאשר אגודות אזוריות תוכלנה לספק מים במקביל ל'מקורות' יסתבר אם והיכן הביקורת על החברה הגדולה מוצדקת.

מסקנות

אחזור על מסקנתי. אני תומך עתה במיסוד שווקים למים בארץ. יש לדעתי לבחון את משמעות המיסוד בפירוט רב יותר ממה שיכולתי לעשות כאן. הכוונה לבחינה של חודשים אחדים, לא לדחייה לשנים.

ספרות

ארלוזורוב, שאול, 2000, צוטט ב"הארץ", 6.8.2000.

בשיא, יונתן וגדליה גל, 2000, ריאות ירוקות בעידן הקיצוץ במים (מכתב לשרים).

משרד החקלאות, 2000, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, חלופות לשיטת הקיצוץ במים—2001.

נציבות המים, 2000 א', המים בישראל, צריכה והפקה, 1998.

נציבות המים, 2000 ב', התפתחות ניצול ומצב מקורות המים בישראל עד סתיו 1999.

נציבות המים, 2000 ג', משימות משק המים הישראלי לטווח הארוך.

Anderson, Terry L., and Pamela Snyder, 1997, *Water Markets, Priming the Invisible Pump*, Washington DC: Cato Institute.

Howitt, Richard E., 1995, "Malleable Property Rights and Smooth-Pasting Conditions," *American Journal of Agricultural Economics*, 77:1192-98.

Schiller, Erin and Elizabeth Fowler (1999) *Ending California's Water Crisis: A Market Solution to the Politics of Water*, San Francisco: The Pacific Research Institute.