

חוק המים החדש\*

יואב כסלו

בראשית שנת 2007 אמורה לקום הרשות הממשלתית למים וביוב. מאותו יום יהיה ניהול משק המים בידה, הצלחתה הצלחתנו וכישלונה גם הוא שלנו. הרשות תקום על פי חוק המים כפי ששונה בהחלטת הכנסת בחודש יוני השנה. מטרת המאמר היא לסקור ולהעריך את השינויים שנעשו. כתבתי בעבר על הצעת החוק בביקורת ובאריכות (כסלו 2005); ההצדקה האישית למאמר נוסף - אף אם אנסה למעט בחזרות על דברים שנאמרו - היא שעם הזמן שחלף ועם הבחינה של פרטי החוק החדש השתנו בעיניי המשקל והחשיבות של רכיבים חשובים ברפורמה. במיוחד, בדברי ההסבר להצעת החוק מסרה הממשלה שהמטרה העיקרית של השינויים המבוקשים היא ריכוז סמכויות: יותר מדי גופים ומשרדים בוחשים במים, החוק החדש ירפא זאת. כפי שנראה, המטרה הזו הושגה רק בחלקה ועיקר השינויים בחוק עניינם השלת סמכויות של השרים הממונים, בעיקר של שר התשתיות הלאומיות, והעברתן למועצת הרשות החדשה; בידה תהיה מעתה הסמכות לקבוע את המדיניות במים.

הרשות הממשלתית למים ולביוב

הרשות החדשה היא נציבות המים בשם חדש. עובדי הנציבות יהיו עובדי הרשות, נציב המים יקרא מעתה מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב וכל התפקידים שהיו עד כה של נציב המים יהיו מעתה תפקידיו של המנהל. הגוף שיכונן את פעולת הרשות החדשה יהיה מועצת הרשות הממשלתית. המועצה תהיה מורכבת משמונה חברים בהם מנהל הרשות, ארבעה מנהלים כלליים של משרדים ממשלתיים (חקלאות, איכות הסביבה, פנים ותשתיות), הממונה על התקציבים במשרד האוצר ושני נציגי ציבור. המנכ"לים רשאים לשלוח סמנכ"לים במקומם ונציגי הציבור ימונו, האחד בידי שר התשתיות והאחר במינוי משותף של שרי החקלאות והפנים.

מועצת הרשות תתכנס לפחות אחת לחודשיים ותפקידיה, כפי שהם מוגדרים בחוק, יהיו להסדיר את משק המים, לבצע מדיניות הממשלה, לקבוע כללים לרישיונות הפקה, תעריפים, היטלים וכיוצא באלו.

מה נשתנה?

כמקובל, ההצבעות בוועדת הכספים ובמליאת הכנסת לא נעשו על החוק במלואו אלא על השינויים; העיון ברפורמה צריך להיות בשינויים הללו ככתבם וכלשונם. אך כפי שנראה, אפשר גם ללמוד הרבה מדברים שנכתבו ונאמרו לפני החקיקה ואחריה.

כאמור, המטרה המוצהרת של החוק היתה לרכז סמכויות. הממשלה לא הכינה ולא מסרה, לא לציבור ולא לכנסת, מסמך כתוב ומסודר שמנתח את ריבוי הסמכויות ופיזורן ומראה במה הריבוי הזה מפריע לניהול תקין של משק המים. המסמכים הכתובים היחידים היו החלטת הממשלה ודברי ההסבר להצעת החוק; אך אלה מנוסחים כצהרות ולא כבירור עם שיקולים ועובדות. היו הצגות בע"פ עם שקפים; אבל זה לא רציני, השקפים נעלמים עם תום ההקרנה והטיעונים לא עומדים למבחן.

ריכוז הסמכויות הממשי והמשמעותי שהיה בהצעת החוק היה העברת הבקרה וההסדרה (הרגולציה) של תאגידי המים העירוניים החדשים ושל ענייני הניקוז לרשות החדשה. הסדרת התאגידים לא תעבור לאלתר אלא תעשה בשלבים, בעוד שנתיים ובעוד ארבע שנים. שאלת הניקוז עדיין לא סוכמה והאחריות על התחום נשארה במשרד החקלאות. סמכויות של משרדים אחרים לא ממש הועברו. המשרד לאיכות הסביבה עדיין אחראי על איכות המים; משרד הבריאות היה ויהיה אחראי על הבריאות; ומשרד החקלאות ימשיך להקצות, כפי שאומר ההיגיון, מים לחקלאים במסגרת הכללית שתוקצה לו. בעניינים שנוגעים לשלטון המקומי היתה בחוק חובת התייעצות עם שר הפנים ועתה החובה בוטלה, אך מנכ"ל משרד הפנים ישב במועצת המים, המשרד ימשיך להיות מעורב. העברת הנציבות למשרד התשתיות הלאומיות לפני כעשר שנים היתה אמורה להפריד בין ניהול משאבי המים לבין הכוונתם בשדות. עתה שוב יהיה משרד החקלאות שותף בניהול המשאבים - המנכ"ל שלו ישב במועצת המים. אז מה נשתנה?

כפי שכתבתי למעלה, השינוי הגדול הוא השלת הסמכויות של השרים והעברתן למועצת הרשות הממשלתית. השר האחראי על נציבות המים הוא שר התשתיות הלאומיות. ספרתי בין השינויים בחוק המים קרוב ל-70 מקומות שבהם מועברות סמכויות משר התשתיות למועצת הרשות.<sup>1</sup> בדומה לכך, סמכויות שר הפנים שהיו בחוק המים ניטלו ממנו ונמסרו למועצת הרשות. לאחר כניסת השינויים בחוק לתוקפם, יישארו שלושה תחומים

\* החוק פורסם ברשומות (2006) ובאתר הכנסת. אני חייב תודה לקוראים של טיוטה קודמת שהעירו, ביקרו ותקנו.

<sup>1</sup> חוק המים לא תוקן בעקבות העברת הנציבות למשרד התשתיות ועל כן השינויים שנחקקו עתה מציינים העברת סמכויות משר החקלאות למועצה הממשלתית, אך הסמכויות המועברות הן של שר התשתיות.

באחריות שר התשתיות: הוא אחראי על הפעלת החוק (וגם זאת בצמצום), הוא מוסמך להכריע בענייני רשות המים הארצית (המפעל הארצי, לא הרשות החדשה) והוא זה שייזום אמנות בינלאומיות בענייני מים.

### שרים ופקידים

השינויים שחלו בחוק המים מעלים שאלות, נדון בהן אחת לאחת.

#### מדוע הוצעו השינויים?

השינויים מרחיקים את ההחלטות במשק המים מהשרים; ולא גיליתי את אמריקה: "סמכויות השרים יועברו למועצת הרשות" (טל 2006). אפשר לחשוב כאן על שתי צורות של מעורבות השר. האחת היא מעורבות בקביעת המדיניות של ההפקה והניהול של המשאבים. נראה לי שבתחום זה השרים, שר החקלאות ואחריו שר התשתיות, נהגו בדרך כלל להעניק לנציב המים עצמאות ולסמוך על שיפוטו המקצועי. המעורבות האחרת היא בהחלטות על המחירים ובמיוחד, על הקצאות המים הפרטניות. בעבר היו שמועות על כך ששרי החקלאות נהגו להתערב בהחלטות ההקצאה ולבקש שינויים שלא לפי הנהלים הנהוגים. אולם הדברים לא הגיעו לידיעת הציבור בצורה מסודרת. מקרה בולט ומאוחר יותר היתה הבטחה שנתן שר התשתיות לפני כשנתיים להוסיף מים, 30 מיליון מ"ק לשנה, לחקלאות בנגב. ההבטחה אושרה בממשלה אך למסתכלים מבחוץ היא נראתה כהתערבות בוטה של השר בתחום בו הוא לא צריך היה להיות מעורב: הכמות הכוללת של המים נקבעה בתוכנית שאושרה בממשלה בעבר וההקצאה בתוך החקלאות אינה מעניינת של שר התשתיות. נציבות המים, שהיא גוף ממשלתי, נהגה כהלכה ובתקינות כאשר מסרה לציבור (שור 2005) שהיא תקיים את החלטת הממשלה אבל אנחנו איננו יודעים מה הקשיים שהחלטה גרמה וכמה פעמים העבודה וההחלטות של הנציבות והמשרדים האחרים הופרעו או הוטו בגלל התערבות מונעת משיקולים פוליטיים. אני מניח שכאן המקור של הדברים של שמעון טל על "העברת ניהול וקביעת מדיניות משק המים לדרג המקצועי" (טל 2006); כיוון שמנכ"לים אינם אנשי מקצוע במים, במקום שכתוב מקצועי אני קורא "לא פוליטי".

#### מה משמעות השינויים?

החוק הקיים, בטרם שינוי, מעניק לשר התשתיות שתי קבוצות של תפקידים במשק המים. האחת, השר מתקין תקנות לפיהן פועל משק המים; למשל, "שר החקלאות (התשתיות) רשאי ... לקבוע בתקנות את המקרים והתנאים שבהם רשות מים תהיה רשאית להפסיק זמנית ... את אספקת המים לצרכניה" (סעיף 102). האחרת, השר מעורב אישית במקומות שהנציב מקבל החלטות בעלות משקל, גם אם המעורבות הזו היא בעניינים של יחידים - ספק יחיד או מפיק יחיד; למשל, צו של נציב המים למפיק לצמצם הפקה ממקור שהתדלדל טעון אישור השר (סעיף 19). סביר שהשרים, שהדמוקרטיה מביאה אותם למגע עם אנשים וקבוצות, לא יהיו מעורבים בהחלטות לגבי אישים או גופים מסוימים; העברת הסמכות להחלטות לגבי יחידים מהשרים לעובדי הציבור היא מובנת ורצויה. אולם השינויים שנחקקו עתה מעלים גם את שאלת חלוקת התפקידים בקביעת העקרונות.<sup>2</sup>

היועץ המשפטי לממשלה הכין כבר לפני כעשרים שנה מסמך מפורט על חלוקת התפקידים. החשיבות שמוענקת למסמך מודגשת בכך שהוא לא אוסון רק בספריות מאובקות אלא גם מוצג במקום בולט באתר האינטרנט של הכנסת (היועץ המשפטי לממשלה 2006). היועץ מסביר שפעולת הכנסת היא החקיקה הראשית; הכנסת קובעת את החוקים, "את העקרונות הכלליים ואת ההסדרים הראשוניים". הכנסת אינה יכולה להיכנס לכל פרטי הביצוע של החוקים הרבים שהיא קובעת ועל כן היא מקנה לשרי הממשלה סמכות לחוקק חקיקת משנה; להתקין תקנות מפורטות לביצוע החוקים. למשל, החוק קובע, שמי שעוסק בהפקה או באספקה של מים חייב לדאוג שלא יזדהמו. זה העיקרון הכללי שנקבע בחקיקה הראשית; חקיקת המשנה היא בידי השר: "למניעת זיהום מים ... רשאי השר לאיכות הסביבה ... להתקין תקנות..." (סעיף 20ד).

היועץ המשפטי מסביר במסמך "דרך כלל רצוי שהחוק יעניק את הסמכות להתקין תקנות לשר ולא לרשות אחרת ... רצוי להימנע מהקניית הסמכות להתקין תקנות לעובדי ציבור אחרים, ואפילו הם עובדי מדינה בכירים, גם כאשר מדובר בתקנות המסדירות נושא מקצועי המצוי בתחום הידיעה של מומחים לדבר, ולא בתחום הידיעה האישית של השר. במקרים כאלה, כמו בכל מקרה אחר, רשאי השר להיוועץ במומחים ולאמץ את חוות דעתם." ואמנם בדרך כלל הנוהג הוא לפי ההנחיה הזו. החקיקה החדשה התגברה על המגבלה שבהנחיית היועץ בשינוי המינוח: כמעט בכל מקום בו כתוב בחוק המים "תקנות" ייכתב עתה "כללים". לא ראוי להעביר לעובדי ציבור סמכות להתקין תקנות? הם יוסמכו לקבוע כללים. ובכדי להסיר ספק קובע החוק החדש בהוראת מעבר שכל עוד שלא נקבעו כללים יפעל מנהל הרשות לפי התקנות.

#### במה תשתנה פעולת משק המים?

השינוי בפעולת משק המים יהיה בשני מישורים. במישור הראשון, מנהל הרשות (נציב המים) יקבע מדיניות יחד עם החברים האחרים במועצת הרשות הממשלתית. מתקבל על הדעת שהדבר ישפיע על תחומים רבים של עבודתו, אני חושב בהקשר זה במיוחד על מדיניות ההפקה וניצול המשאבים; כלומר, על התחום בו השרים

<sup>2</sup> הדין עולה עתה על קרקע שאינה שדה התמחות; אשתדל להיזהר ואודה על תיקונים.

כנראה שלא נהגו להתערב. אם חברי מועצת הרשות יתענינו בקביעת המדיניות הזו, סביר שהיא תהיה מתונה יותר ממה שהיתה בעבר: ועדה נוטה לבחור בדרכי ביניים. על כן ייתכן שהרשות תזכה בעתיד לביקורת חמורה פחות מזו ש"חטפו" נציגי המים הקודמים שלרוע מזלם נעצרו הגשמים דווקא במשמרת שלהם.<sup>3</sup> כך גם מנהל הרשות יוכל לשתף את החברים של מועצת הרשות באחריות ובהדיפת ביקורת. והדברים אינם נאמרים בעלמא: נציגי המים צמח ישי ראה את דוח מבקר המדינה של שנת 1990 כמכונן אליו אישית והגיש ליו"ר ועדת הכנסת לביקורת המדינה חוברת של כמאה עמודים ובה הסברים ומסמכים להצדקת המדיניות שלו (ישי 1991). אילו היתה לידי מועצה של מנכ"לים הוא יכול היה לתלות בהם את האחריות למדיניות.

המישור השני בו תשתנה פעולת משק המים יהיה המעבר מהחלטות שרים להחלטות של עובדי מדינה. כאמור, הכוונה להרחיק את ההחלטות האישיים מהשרים היא כוונה רצויה. שרים שלא יעסקו בעניין של יחידים יהיו חופשיים מלחצים, הם יטפלו בעניינים הגדולים וההחלטות המפורטות בשטח תוכלנה להיות ענייניות. אולם שינוי החוק אינו סוף הפוסוק; המבחן יהיה בביצוע. האמנם יהיו השרים מוכנים לקבל את תנאי המשחק החדשים? האם לא ירימו טלפונים למנהל הרשות או למנכ"ל משרדם? היוכלו עובדי המדינה לעמוד בלחץ השר, אם יבוא? לפי חוק יסוד: הממשלה, השר הממונה על ביצוע חוק יכול ליטול לעצמו סמכויות של אחרים ולפעול במקומם. החוק החדש הקדים תרופה לאפשרות זו: "שר התשתיות הלאומיות ... רשאי להתקין תקנות .. למעט בעניינים שבהם מוסמכת מועצת הרשות הממשלתית, לפי חוק זה, לקבוע כללים" (סעיף 159). על אף הכתוב, גם כאן יהיה המבחן בביצוע. אולם, אפילו אם השר יתאפק מלהתערב, עניין הכללים מורכב משאלת ההחלטות בענייני יחידים.

לא רק שהחוק החדש מעניק לעובדי מדינה סמכות שמטבע הדברים צריכה להיות באחריות שרים, אלא שהם יקבעו עתה כללים לפעולה שלהם עצמם. לעניות דעתי, זה לא יהיה משטר תקין. למשל, סעיף 100 קובע שרשות מים תקבע כללים לאספקה ולפי סעיף 101, לפני אישור הכללים הללו צריכה מועצת הרשות הממשלתית לתת "לנוגעים בדבר הזדמנות להשמיע טענות והצעות בדרך שנקבעה בכללים". לפיכך יכולה מועצת הרשות הממשלתית לקבוע בכללים שהנוגעים בדבר הם אלה שעשויים להיפגע וזאת יוכיח כל מי שירצה לטעון בפניה בעזרת מסמכים שיוכנו ויחתמו בידי רואי חשבון או עורכי דין. בעזרת כללים כאלה אפשר להרחיק נודניקים, וגם אחרים, ולרוקן מתוכן את מתן ההזדמנות להשמיע טענות.

ודוגמה נוספת, החוק מסמיך את מועצת הרשות הממשלתית לקבוע בכללים תעריפים למים (סעיף 112). המועצה תוכל, אם כך, לקבוע תעריפי עלות לפיהם חברת מקורות תספק מים לירושלים ההררית במחיר גבוה יחסית ומים לתל אביב שבמישור במחיר נמוך. יש שיאמרו שזו אפשרות תיאורטית, יש שיקבלו אותה כרצויה; אך השאלה אינה אם האפשרות מיידיית, אלא האם באמת היתה זו כוונת המחוקק שהחלטה בעניין בעל משמעות ציבורית כה כבדה תימסר לידי מועצה מורכבת משישה עובדי מדינה ושני נציגי ציבור?

#### תעריפים והיטלים

כאמור, המועצה רשאית לקבוע תעריפים למים ועליה גם לקבוע היטלים שישלמו מפיקי המים (האחרונים באישור ועדת הכספים של הכנסת). כזכור, התעריפים שהממשלה קובעת, ועתה תקבע מועצת הרשות, הם תעריפי חברת מקורות; היטלים אמורים כולם לשלם. כאן עולות סוגיות אחדות.

בעניין התעריפים לחקלאות, נמסר לוועדת הכספים שבימים אלה נערך הסכם בין משרדי החקלאות והאוצר בדבר המדיניות ארוכת הטווח של מחירי המים לענף. בהתאם לכך, נקבעה בחוק החדש הוראת שעה לפיה "... עד 30 ביוני 2011 כללים ... הקובעים תעריפי מים לשימוש בחקלאות, ייקבעו באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר". בכך הוצאו כשליש מכמות המים השפירים שמקורות מספקת וכל הקולחים והמים המליחים של החברה ממסגרת התעריפים שבאחריות מועצת הרשות הממשלתית.

אך, על אף הכתוב בחוק, גם למגזרים האחרים לא תוכל מועצת הרשות הממשלתית לקבוע תעריפים באופן עצמאי. הסיבה לכך נעוצה בתמיכה במקורות. לפי הסכם העלויות, הממשלה מכסה לחברה את ההפרש בין העלויות המוכרות להכנסות בפועל. ההפרש גדול, התמיכה במקורות מתקציב המדינה מסתכמת במאות מיליוני שקלים בשנה. התעריפים קובעים את ההכנסות של מקורות ולכן קביעת התעריפים קובעת את התמיכה. התמיכה היא חלק מחוק התקציב, היא צריכה להיקבע באוצר ובכנסת, מועצת הרשות הממשלתית לא תהיה עצמאית.<sup>4</sup> החוק יכול היה לקבוע מסגרת שבתוכה הרשות הממשלתית תהיה עצמאית בקביעת תעריפים; למשל, אם הממשלה היתה קובעת (באישור הכנסת) את סכום התמיכה במקורות; מועצת הרשות היתה יכולה אז לחשב תעריפים שיבטיחו לחברה את ההכנסה שתכסה את עלויות החברה פחות סכום התמיכה. אך מסגרת כזו לא נבנתה. (גם ההשקעות במשק המים היו ותהיינה בידי האוצר. אך הן לא מוזכרות בחוק.)

<sup>3</sup> מדיניות ההפקה וההספקה בשנים גשומות ושחונות תוכל להשתנות עם שילוב מפעלי ההתפלה (גולדפרב וכסלו 2003) אך זה עניין לדיון אחר.

<sup>4</sup> המשפטים האחרונים אינם פוסלים את האפשרות שהובאה קודם להם, שמועצת הרשות תקבע מחירים שונים לירושלים ולתל אביב. המועצה לא תהיה עצמאית בקביעת רמת התעריפים הכללית, אך לפי החוק היא תוכל לקבוע מחירים שונים לצרכנים נפרדים.

מים לחקלאות

לפי החוק (סעיף 25א), מנהל הרשות יקצה מים לחקלאות ברשיונות הפקה. שר החקלאות יקבע בתקנות אמות מידה להקצאת המים בענף "כאן" (תקנות" כיוון שהשר קובע). החוק אינו מפרש מה הן התקנות. בעבר תקנות קבעו מכסות לפי אזורים וגידולים; לדוגמה, בגליל המערבי להדרים נושאי פרי 720 מ"ק לד' לשנה, לבנגות 1050 ולענבי מאכל 300 (פרייזלר 1983). איני יודע מה ייקבע עתה והאם תהיה הקצאה מחדש של המים בעקבות השינוי בחוק.

ריבוי סמכויות ו"כשל ניהולי"

הצגתי במקום אחר (2005) את דעתי שלא היה ריבוי סמכויות מיוחד במשק המים ולא הריבוי הזה הוא שגרם לקשיים ותקלות.<sup>5</sup> אחרים חשבו אחרת; הממונה על התקציבים הסביר לוועדת הכספים שיש עשרה גופים ממשלתיים אחראים ובעלי סמכויות שמטפלים במים (הודעה 2006); דובר הנציבות הגדיל לעשות, הוא מנה ומצא סמכויות "פזורות כיום בין עשרות גופים ממשלתיים" (שור 2006). כפי שנוכחנו, החוק החדש לא ריכז סמכויות ממשרדים שונים למקום אחד. בעתיד יועברו לרשות הממשלתית הסמכויות בענייני תאגידי עירוניים ואולי גם ניקוז, אך לא אלה הפריעו לנהל את משק המים. הסבר ריבוי הסמכויות לא הציג כהלכה את בעיות המים והסיט את הדיון מהשינויים שהחוק החדש מיסד אל שינויים שלא היו. רק ח"כ חיים אורון התייחס בדיון בוועדת הכספים לעניין המרכזי - לבעייתיות שבהסמכת עובדי מדינה לקבוע כללים שמטבעם הם בגדר חקיקת משנה. אך לדבריו לא היה משקל, הוא מהאופוזיציה, חברי הכנסת מהקואליציה הם שהעבירו את החוק.

לא רק שהסמכויות הוצגו כמפוזרות; במשק המים, לדברי הממונה על התקציבים, "מדובר בכשל ניהולי חמור" וכן "משק המים במצב קריטי, הוא במשבר עמוק". אמנם יש פגמים וחסרונות במשק המים, אך לפי מה שאני רואה, לא יותר מאשר בשירותים ציבוריים אחרים (חשמל אמרנו כבר? ורכבת?). בדרך כלל משק המים מנהל כהלכה ועמד יפה בקשיים לא קטנים. (כאן כדאי להזכיר, להשלמת התמונה, שהניהול התקין של משק המים שלנו נשען במידה רבה על היכולת להעביר מים מהחקלאות למגזרים האחרים - כמגמה ארוכת טווח וכפתרון לתקופות מחסור.)

בכל זאת, יש כשל ניהולי משמעותי אחד במים, והוא רובץ לפתחו של משרד האוצר: ההחלטה, שהתקבלה לפני כשש שנים, לפתוח בהליכים לקראת התפלה, היתה למעשה הכרה בכך שהמחסור במים בארץ מצדיק את הפנייה למקור היקר הזה. במונחים כלכליים, ערך המים במקורותיהם הגיע לעלות ההתפלה. בניהול נכון, זה צריך היה להיות מחיר המים. לפי המידע שהיה בידני, התאים אז מחיר של כ-4 ש"ח למ"ק (באזור החוף). עם הפעלת המתקן באשקלון סביר שהמחיר ירד, כנראה ל-3 ש"ח למ"ק. הירידה במחיר היא הודות להצלחה במכרז והודות לכך שתוספת המים המותפלים מרחיבה את ההיצע.

מחירים מוסרים מידע. אילו היה המחיר נקבע ברמה המתאימה, היו הערים שלאורך החוף יודעות מה עלות ההתפלה למשק הלאומי; הן היו יכולות לשקול אם להקים מפעלי התפלה משלהן או לסמוך על האספקה המרכזית; כדאיות ההשבחה של מי בארות שזוהמו היתה נשקלת כהלכה; כך גם החשיבות של השבת הקולחים; אפשר היה לקבוע היטלי הפקה נכונים; התמיכה בחקלאות היתה מוצגת באור מתאים. ייתכן אף שמחיר נכון היה מקטין את הכמות המבוקשת ודוחה את הצורך בבניית מתקני התפלה נוספים. עקרונות התמחור הכלכלי פשוטים, ידועים והוסברו בכתב ובע"פ (כסלו 2002). במשרד האוצר בחרו להתעלם.

שקיפות ושיתוף הציבור

בניגוד לרשות החשמל, שהיא רשות עצמאית, רשות המים תנוהל ותכונן בידי עובדי מדינה. שיתוף הציבור בענייני המים אמור להיעשות בדרכים אחדות.

למועצת הרשות יוצרו שני נציגי ציבור, זה יותר טוב מכלום אך זו אינה שקיפות ושיתוף. לא תמיד אנשים מתמנים תופסים את תפקידם כנציגים אמיתיים של הציבור. לדוגמה, נציג הציבור בוועדת המנכ"לים שעסקה בהכנות לחוק החדש סרב למסור מידע לפעיל של אגודת אדם טבע ודין (צוק 2005). ח"כ ליצמן, יו"ר ועדת הכספים, שביקש ללא הצלחה שיהיו ארבעה נציגי ציבור במועצה, העיר בחריפות "רק רוצים מאכרים של שני שרים".

מזה שנים פועלת מועצת מים בת 27 עד 39 חברים ובהם נציגי ממשלה, מוסדות לאומיים, ספקים, צרכנים ואנשי איכות הסביבה. למועצה היה תפקיד מסייע לשר התשתיות (ולפניו לשר החקלאות) בענייני מים. המועצה תמשיך להתקיים גם על פי החוק החדש; אך כמו שהיה עד כה, לא תהיה לה עצמאות רבה: יושב הראש שלה יהיה שר התשתיות וסגנו יהיה מנהל הרשות הממשלתית. תפקידה יוסיף ויהיה לייעץ לשר התשתיות. אך כיוון שלשר אמור להיות מעמד מצומצם ביותר המועצה, אם תפעל, ואפילו בטורים גבוהים, תעבוד על ריק. הדברים הסברו במפורש לחברי ועדת הכספים, אך הצעת החוק לא שונתה.

<sup>5</sup> שמעון טל (2006) מונה שלושה גורמים לכך ש"קצב הביצוע איטי יותר מכפי שנדרש": "מס' רב של משרדים ... התלות המוחלטת במשרד האוצר ... נוהלי העבודה שפותחו עם השנים בשירות המדינה ... הפכו את תהליכי העבודה למסורבלים עד כדי ייאוש".

במקום אחד ראה החוק לחזק שקיפות: הרשות נדרשת לפרסם באתר האינטרנט שלה תקנות וכללים שיפורסמו ברשומות ואת הדו"ח השנתי של המנהל (סעיף 154א). לעג לרש; לנציבות המים, היא שתהיה הרשות הממשלתית החל בחודש ינואר הקרוב, אין אתר אינטרנט.

#### מה חסר?

פרשת מחירי המים לחקלאות מאירה חסר חמור אחד בחוק: ההסדרה הכלכלית אינה מטופלת. לפי מה שנמסר לציבור, בהסכם שמתגבש בין האוצר למשרד החקלאות, ייקבעו לענף מחירי מים זהים לעלות הממוצעת של האספקה. אני מניח שהכוונה לעלות הממוצעת של חברת מקורות. החקלאים שואלים אם החברה יעילה. השאלה במקומה, הניסיון בארצות אחרות והתורה הכלכלית מצביעים על כך שחברות כדוגמת מקורות משקיעות ביתר. הסיבה פשוטה, התעריפים למים שהחברה מספקת והתמיכה בה מחושבים כך שלחברה תהיה תשואה מסוימת (באחוזים) על נכסיה; ככל שרבים הנכסים המוכרים, רבה הכנסת החברה (בשקלים). חברה שמשקיעה ביתר ויש לה נכסים רבים מדי אינה פועלת ביעילות; עלות האספקה אצלה גדולה מדי. החקלאים ישלמו.

ההסדרה של משק המים היא הסדרה כפולה, הסדרת המשאבים והסדרה כלכלית. לדעתי, היה טוב אילו ההסדרה הכלכלית - ההסדרה העסקית של הגופים שפועלים במים; במיוחד, חברת מקורות אך גם מפעלי ההתפלה ואחרים - היתה ניתנת בידי גוף נפרד מהרשות שעיקר תפקידה שמירה על המשאבים והניצול שלהם. עם זאת, צריך לציין שההפרדה הזו אינה פשוטה (כסלו 2006א). עתה נותרה ברירת המחול, גם ההסדרה הכלכלית היא בידי הרשות הממשלתית או אולי נכון יותר, בידי משרד האוצר, כפי שהיתה למעשה עד כה.

גם במקומות שבהם יש הסדרה כלכלית נפרדת, קשה לפקח על חברות של שירותים ציבוריים וקשה לבקר אותן; לחברות יש מידע רב יותר מאשר למפקחים והן יכולות להטות את הביקורת לטובתן. אולם בחוק כפי שהוא כתוב אין כל התייחסות לבקרה הזו לבד מהאמירה הכלכלית "מועצת הרשות הממשלתית תקבע כללים לחישוב עלות המים..." (סעיף 111). היום ההסדרה הכלכלית של פעולת מקורות נעשית בהסכם עלויות בין הממשלה לחברה, אך מניין לחקלאים (ולציבור כולו) הביטחון שהדברים נעשים כהלכה? תנאי ראשון לבקרה תקינה היא שקיפות ומידע מלא. אולם הציבור אינו יודע מי עושה את הבקרה וכיצד היא מבוצעת ומקורות שומרת סוד: החברה אינה מוסרת לציבור מידע כלכלי; אפילו בקשות לקבל דוחות שנמסרו בעבר לכנסת או לשוק ההון נתקלות בסירוב. כיצד מבקשים מהחקלאים שיסכימו למחירים שייקבעו לפי נתונים סודיים?

הסתכלות זו מובילה לחסר החמור השני בחוק; והחסר הזה אינו מקרי, הוא מכוון. החסר הוא צמצום המעורבות של הציבור ואפילו של נבחרי. הצמצום היה ויהיה לאורך כל הדרך. החוק הוכן בחדרי חדרים והוא הועבר לכנסת לפני שניתנה לציבור האפשרות להעיר ולהציע; החוק מעניק לעובדי מדינה סמכויות של חקיקת משנה והם קובעים כללים לפיהם הם עצמם יפעלו; החוק מצמצם עד אפס את תפקיד מועצת המים; הקמת תאגידי המים במגזר העירוני מרחיקה את ענייני המים מהשפעת התושבים המקומיים, הטמעת רשות התאגידיים ברשות הממשלתית מרחיקה עוד יותר; השינויים עברו במסגרת חוק ההסדרים ואפילו מחברי הכנסת נמנע דיון יסודי ברפורמה.

פורמאלית ההצעה עברה והפכה לחוק בהליך דמוקרטי תקין; אולם רק פורמאלית. השינויים שנעשו והדרך בה נעשו פוגעים בדמוקרטיה שלנו, והיא עדינה. מותר גם להניח שטיפול פתוח ומשותף בהכנת החוק היה מסייע לשיפור, ויש מה לשפר בחוק בן 45 שנים<sup>6</sup>, אך מכיני החוק לא חשבו שהם יכולים להסתייע. ההמשך תלוי בציבור שמקורב לענייני המים - בחקלאות, בעיר, באקדמיה, בין המתכננים - אם יהיה לחץ מתמיד על הרשות החדשה להיפתח, לשמור על שקיפות אמיתית, לשתף את הציבור, אפשר יהיה לשפר הרבה בהתנהלות משק המים ובעתיד גם בחוקיו. ואין צורך להמציא את הגלגל, שקיפות ושיתוף הציבור ממוסדים ונהוגים כהלכה בארצות אחרות (כסלו 2006ב). יש ממי ללמוד. אם לאו - גם להבא יחליטו הגדולים עבורנו.

#### מראי מקום

אפיק, שגית, 2002, "תמצית רקע משפטי לדיני המים", ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים, דין וחשבון.

גולדפרב, אור ויאב כסלו, 2003, "ניהול משק המים בתנאי אי-ודאות", הנדסת מים, גיליון 56: 21-25.

הודעה לעיתונות מטעם ועדת הכספים, 2006, התפרסמה בתאריך 21.5.2006.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ. 2.3100 - חקיקת משנה: נוהל והנחיות. אתר הכנסת  
[http://www.knesset.gov.il/laws/heb/regulation\\_explanation.pdf](http://www.knesset.gov.il/laws/heb/regulation_explanation.pdf)

טל, שמעון, 2006, "סיכומה של תקופה", אגמית, המים בארצנו, גיליון 177: 4-5.

<sup>6</sup> במסמך שהוכן בלשכה המשפטית של הכנסת עבור ועדת מגן נאמר "קיים צורך דחוף בחקיקת קודקס שיכלול את החוקים המרכזיים לעניין משק המים" (אפיק 2002). לא זה מה שנעשה עתה.

- ישי, צמח, 1991, הערות לדוח הביקורת של מבקר המדינה על משק המים, נציבות המים.
- כסלו, יואב, 2002, "הרצאה: מחירי המים בעידן ההתפלה", מאמר מחקר 7.02, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית.
- , 2005, "קווים לדמותה של רשות המים הממשלתית החדשה", הנדסת מים, נוזלים והשקיה, גיליון 41: 19-10.
- \_\_\_\_\_, 2006, "ההסדרה הכלכלית של שני משקי המים", מים והשקיה, גיליון 474: 14-20.
- \_\_\_\_\_, 2006, "מהספר הלבן עד לגישה ההולנדית", הנדסת מים, בקרוב.
- פרייזלר, צבי, 1983, חוקי חקלאות, הוצאת כתובים.
- צוק, שמעון, 2005, מכתב למערכת, הנדסת מים, נוזלים והשקיה, גיליון 42: 6.
- רשומות, 2006, ספר החוקים, חוברת 2057.
- שור, אורי, 2005, "נציב המים מיישם", הארץ, מכתב למערכת, יולי.
- \_\_\_\_\_, 2006, "דבר המערכת", אגמית, המים בארצנו, גיליון 177: 3.