

על מחירים והיטלים

מערך המחירים למים והיטלי ההפקה עבר רפורמה מרחיקת לכת בסתיו האחרון. בחודש נובמבר 2006 נחתם הסכם בין הממשלה להתאחדות חקלאי ישראל שקבע משטר תעריפים חדש למי מקורות ובראשית ינואר 2007 חקקה הכנסת היטלים חדשים עבור מים לחקלאות ולמגזר העירוני. להלכה, מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב היא שהיתה אמורה לשקול את הרפורמה ולקבוע את פרטיה. אך הרשות קמה רק זה עתה וסביר להניח שהיא תאמץ את עקרונות ההסכם ותקבל את החוק. המחירים וההיטלים נקבעו בהליכים וערוצים נפרדים, אך הם שייכים לעניין כלכלי אחד, למסכת פוליטית אחת ולסל רפורמה אחד; נכון לדון בהם במשולב. מטרתי במאמר הזה היא לסקור ולבחון את המערך החדש אבל הנושאים כבדים ומורכבים ועל כן אסתפק בהצגת עקרונות ודוגמאות ולא אדון בכל ההיבטים של הרפורמה. אתייחס רק למים שפירים, לא אדון בתקופת המעבר—שנים אחדות למחירים ושנתיים להיטלים—ולא אטפל בסיוע לחקלאים בעקבות הרפורמה, אף כי פרטי הסיוע הזה הם חלק הארי של ההסכם הכתוב. אני מקווה שעל אף הצמצום תהיה במאמר תרומה לדין המקצועי בכלכלת המים.

המחירים לחקלאות

החידוש העיקרי בהסכם שנחתם הוא שמעטה מחירי המים לחקלאות ייקבעו לפי העלות הממוצעת של הספקת המים הללו בחברת מקורות. המחירים עצמם לא נרשמו בהסכם; מלשון הכתוב נראה שהנחת החותמים היתה שהמחירים החדשים, "מחירי היעד", יהיו גבוהים מהמחירים שנהוגים היום. אנסה לערך כאן חשבון מקורב של השינויים הצפויים.

תעריף מקורות עבור מים שפירים לחקלאות (להוציא מקומות אחדים) נקבע לסוף שנת 2006

לכמות א' (50% מההקצאה)	1.227 ש"ח למ"ק
לכמות ב' (30%)	1.447
לכמות ג' (20%)	1.890

בשנת 2005 היתה הקצאת המים לחקלאות בחברת מקורות 457 מלמ"ק (מיליון מ"ק), הצריכה בפועל היתה 330 מלמ"ק; כלומר, הצריכה היתה 72% מההקצאה. אך לא כל אחד מהחקלאים לקח 72% מהמכסה שלו, היו שצרכו יותר משיעור זה והיו שהסתפקו בפחות. לחישוב אניח ש-40% מהמים נלקחו במחיר א', 30% במחיר ב' ו-2% במחיר ג'. בחישוב זה, התשלום הממוצע לפי המחירים שהוצגו הוא 1.34 ש"ח למ"ק.

העלות הממוצעת בהספקת מים במקורות ללא היטל ההפקה היא 1.40 ש"ח למ"ק (תקציב 2005).

הממוצע הזה הוא לכל סוגי המים וסביר שאם תהיה הפרדה בין מליחים לשפירים ולקולחים, העלות המחושבת לשפירים תהיה גדולה יותר; נניח 1.50 ש"ח למ"ק. לכך יש להוסיף זקיפה, לפי ההסכם, עבור מים מותפלים; בשלב זה 100 מלמ"ק לשנה. היא תהיה לפי החישוב שלי 13 אג' למ"ק ומחיר היעד יהיה 1.63 ש"ח למ"ק (הנחתי עלות של 3.00 ש"ח למ"ק, העלות הזו מורכבת משתיים: הרכישה במפעל והקליטה במקורות). המחיר הזה צפוי לעלות בעתיד, עם הרחבת ההתפלה, והוא גם ישתנה לפי המדד, בהתאם לנוהל הקיים.

לחשבון המקורב הזה צריך להצמיד שתי הסתייגויות. האחת היא שאם עלות ההון (הנכסים) שרשומה

בספרי מקורות גבוהה מדי—כפי שיש שטוענים—אזי, לאחר בדיקה, תקטן העלות המחושבת ועמה מחיר היעד. ההסתייגות השנייה קשורה להפרדה בין החקלאות לעיר. לפי ההסכם, חישוב העלויות יעשה "ככל הניתן" בנפרד לכל מפעל מים ובנפרד לחקלאות ולמגזר הביתי והתעשייתי. אם ימצא שהעלות של ההספקה לחקלאות

נמוכה מעלות ההספקה לעיר, ייקבע מחיר היעד לפי העלות הנמוכה הזו. ועוד, לחקלאים יש "ביטוח": אם יתברר בבדיקה שעלות הספקת המים לחקלאות גבוהה מהעלות הממוצעת של הספקת כלל המים של מקורות, ייקבע מחיר היעד לפי הממוצע הנמוך. במלים אחרות, אם ימצא שעלות הספקת המים לחקלאות גבוהה מהממוצע הכללי—בגלל ההספקה להר ולנגב—לא תישא רק החקלאות בעלות הגבוהה הזו. היא תחולק על פני כל המים שהחברה מספקת וכל המשתמשים יהיו שותפים לכיסויה.

ההסכם הגדיר ארבעה גופים שיפקחו על מימושו: ועדת שמונה, ועדת היגוי, צוות המעקב, הצוות ליישום וביצוע; ועוד אפשר יהיה להעסיק יועצים חיצוניים. עם כל אלה, איני רוצה אף להעלות על דעתי שחישוב העלויות הממוצעות וקביעת המחירים יעשו בחדרי חדרים, שנציגי המשרדים והארגונים ישקיפו במצגות צבעוניות והחקלאים יאכלו תבשיל מוכן. יישום ההסכם פירושו, אף כי הדברים אינם כתובים בו, גילוי מלא של כל נתוני מקורות—לחברה כולה, למפעלים ולתת-מפעלים, בחלוקה למים לעיר ולחקלאות, לשפירים ומליחים, נתונים של עלויות שוטפות, מנהלה והוצאות קבועות אחרות, הרכב נכסים ועלויות הון ועוד כהנה וכהנה. כל חקלאי, בערבה, במשולש ובגליל, יראה את הנתונים ויוכל לחזור על חישוב העלות. זו תהיה מהפכה מרחיקת לכת. מקורות שמרה עד עתה את נתוניה המפורטים בסודי סודות, מכאן ואילך יהיה כל המידע זמין לציבור. השלב הבא יהיה פרסום מראש של תוכניות ההשקעות ותקציב הפעולות של מקורות—אם החקלאים נושאים בכל העלות, הם יבקשו לדעת כיצד תתפתחנה העלויות של החברה בעתיד. הנה המבחן לרשות הממשלתית למים ולביוב שקמה עם הבטחות רבות ולמשרד האוצר, השותף הראשי להקמתה, שיראו מי הרגולטור, המפקח, ומי המפוקח.

מסמך ההסכם נפתח בהצהרה על חשיבות ייעול השימוש במים וקידום ופיתוח החקלאות. אך לא מצאתי במסמך הסבר למחירים החדשים. בחומר שהוגש לממשלה (שר האוצר, 2006) נמסרו שתי מטרות בקשר למחירים לחקלאות: ניהול משק המים על פי יעדי הממשלה והקטנת סבסוד מחיר המים. לי נראה, וצריך להודות שזה ניחוש, שיש שתי סיבות שעשויות להצדיק בעיני השותפים להסכם את המחירים החדשים. האחת היא שהקביעה הזו משחררת את הממשלה—לכאורה הרשות הממשלתית אך למעשה משרד האוצר—ממשיכת חבל פוליטית ודיונים מייגעים: נקבעה נוסחה אובייקטיבית והמחירים ייקבעו בקליק מקש המחשב. ייתכן שכך יהיה בעתיד, ואז תהיה התאמת המחירים פשוטה ומיידית, אך העתיד הזה רחוק, עדיין לא נקבעו עלויות מקורות ולא אתפלא אם אומדני העלויות והשיוך שלהן לחקלאות או למגזרים האחרים יעוררו דיונים וחילוקי דעות חריפים שלא יפתרו בנקל.

ההסבר השני למחירים החדשים עשוי להיות הרצון—שסביר שהוא משותף לממשלה ולחקלאים—להציג מדיניות שבה מחירי המים לחקלאות אינם מסובסדים. לא רק הקטנת הסבסוד, כפי שהסביר שר האוצר, אלא חיסולו: אם המחיר למ"ק שווה לעלות הממוצעת, סך התשלום מכסה כל העלות של מקורות ללא עודפים וללא צורך בתמיכות. אך ההצגה הזו מוטעית. המחירים הנכונים הם אלה שנקבעים לפי העלויות השוליות ולא לפי העלויות הממוצעות. העלות השולית של הספקת המים בישראל היא עלות הספקת המים המותפלים (אם אמנם צריך להתפיל), העלות הזו קובעת את ערך המים במקומותיהם והערך הזה הוא שאמור להיות היטל ההפקה על משאבי המים. ההיטל צריך לחול על מקורות כמו שהוא חל על כל ספק אחר. אולם העלויות של מקורות תחושבנה "ללא היטלי ההפקה". מחירי המים לחקלאות יהיו מסובסדים. הצגה אחרת היא יחצנות מטעה.

מבלי לציין זאת במפורש, משטר המחירים החדש מבטל את המדיניות עליה החליטה הממשלה בעבר והיתה תקפה במשך שנים אחדות—שלחקלאות מובטחת הספקה שנתית של 1,190 מיליון מ"ק של מים מכל הסוגים ובתוכם כמות מסוימת של מים שפירים. עתה, במיוחד אם מחיר היעד יהיה גבוה יחסית, ייתכן שהחקלאים לא ייקחו את הכמות המובטחת. ההסכם אינו מתייחס לאפשרות הזו. לפי אומדן של גמישות הביקוש שנערך אצלנו לאחרונה, עליית מחיר היעד ל-1.63 ש"ח למ"ק תביא לצמצום של כ-45 מלמ"ש בכמות

המים בחקלאות. התשלום הנוסף של החקלאים שימשיכו להשתמש במי מקורות יהיה, לפי המספרים המקורבים שלי, 80 מיליון ש"ח לשנה (כנגד זה הם אמורים לקבל תמיכה בהשקעות). החלטת הממשלה על כמות מובטחת לחקלאות (1,190 מל"מ"ש) היא החלטה שלטונית שמשקפת רצון לקיים חקלאות שלחין בהיקף מסוים; אם מתוך הכרה בתרומת החקלאות לייצור, לנף, לסביבה, לפיזור האוכלוסייה ולגורמים דומים—ואם מתוך כניעה ללחץ פוליטי. מן ההחלטה נבע הצורך לתמוך במחירי המים לענף. ההחלטה והתמיכה לגיטימיות, כך פועל משטר דמוקרטי. הליקוי היחיד היה שהתמיכה לא נרשמה במפורש ולא אושרה בחוק התקציב בכנסת. כך גם עתה, תהיה תמיכה במחירי המים לחקלאות; ושוב, התמיכה אינה מוצגת במפורש. השינוי הוא שעתה המדיניות אינה מנוסחת ביחס לכמות המים לענף אלא ביחס למחיר שהחקלאים ישלמו; כמות המים תהיה תוצאה.

כפי שהסברתי במקום אחר (כסלו, 2007) הניתוח הכלכלי, בתורה ובמעשה, מצביע על כך שחברות כמו מקורות משקיעות ביתר, העלות שלהן מנופחת והמחירים גבוהים מדי. כך טוענים גם חקלאים רבים. כל עוד מקורות נתמכה בכספי המדינה, ניסה משרד האוצר לפקח על ההשקעות שלה. עתה, משמובטח שהעלות של החברה ועלות ההתפלה תכוסנה בתשלומי הצרכנים, יהיה משרד האוצר משוחרר מהטרחה הזו (ההסכם מצוין במפורש שלצורך חישוב המחיר "לא יובאו בחשבון שיקולים הנוגעים למידת יעילותה של החברה"). השקעות היתר והעלויות המנופחות תפרחנה; החקלאים ישלמו.

היטל ההפקה

היטל ההפקה נקבע בחוק בשנת 1999 והיסטורית ועניינית הוא החליף את קרן האיזון. מטרת הקרן היתה להקטין את ההפרשים בעלות המים בין המשתמשים. מפיקי מים זולים יחסית תרמו לקרן שתמכה בהפקה יקרה. עיקר התמיכה ניתן לחברת מקורות שהיא שהעבירה מים להר ולנגב. לקרן היו שלושה חסרונות:

- א. התשלומים לא שקפו את העלות האמיתית של המים במקומותיהם.
- ב. התשלום לקרן והסיוע שלה נקבעו פרטנית לפי העלות של כל ספק וספק. דבר זה עודד ספקים להשקיע בעודף מפני שההשקעה מומנה, לפחות בחלקה, ביותור על תשלום לקרן האיזון. במינוח המקובל, הקרן יצרה "תכנון מס" והשקעות יתר שהיו בזבז משאבים כלכליים (יצירת אין מיש, כפי שרן מוסנזון היה אומר).

ג. הקרן עודדה "חשבונאות יצרנית" ויועצים שפרנסתם היתה על הכנת נתונים שיציגו עלות גבוהה למיתון תשלומי האיזון. הממשלה מצדה היתה צריכה לקיים נבחרת נגדית של בוחני דוחות וחשבונות. וכל זאת במחשכים "בגלל צנעת הפרט".

ביסוד היטל ההפקה עומד הרעיון הבסיסי שלגורמי ייצור או מוצרים במחסור יש ערך כלכלי, ערך הנדירות. ההיטל הוא מחיר למים ממקורות טבעיים וכמו המחירים שמשקפים את עלות ההולכה וההספקה של המים, ההיטל מוסר למשתמשים מידע חיוני: העלות של המים למשק הלאומי. עם ההיטל, שיקולי המשתמשים במים יהיו מתואמים לשיקולי המשק כולו. הערך הכלכלי של המים שונה ממקום למקום, בכינרת המים זולים ובנגב הם יקרים. היטל ההפקה הוא גורם מאזן, אך האיזון אינו גיאוגרפי, הוא אינו משווה את עלות המים בהר ובעמק, הוא משווה את העלות למשתמשים באותו מקום. עם היטל, העלות בחוף לחקלאי שמקבל מים מבאר מקומית תהיה שווה לעלות של חקלאי שמשתמש במי מקורות. עם זאת, כפי שצריך היה לצפות, מימוש הרעיון בחוק ובמעשה העלה קשיים שלא נראו מראש.

א. ההיטל מסייע להכוונת ההפקה, מעודד הקטנתה במקום בו הם יקרים (ערך הנדירות גבוה) והרחבתה במקום בו הם זולים. אולם, בגלל השונות ההידרולוגית הרבה בין המקומות ובין השנים, אי אפשר להישען על ההיטל בלבד והכוונת ההפקה צריכה להיעשות גם באורח מנהלי, בהנחיות שמשנות משנה לשנה. דבר זה יצר בעיה בחברת מקורות; החברה אמורה להתנהל באופן כלכלי ולנסות להקטין הוצאות ולהגדיל

הכנסות אך החלטות ההפקה שלה מוכתבות מטעם רשות המים (הנציבות בעבר). הפתרון שנמצא הוא שההיטל נרשם כחוק אך החברה אינה משלמת, החברה מפיקה לפי הכתבה ללא פגיעה בהכנסתה. כך יצאה למעשה המפיקה הגדולה ממגל משלמי ההיטל והוא חל רק על "פרטיים"—אגודות, רשויות מקומיות ויחידים.

ב. היטל שמשווה, כפי הכוונה התיאורטית, בין עלות המים המופקים לעלות מי מקורות, עושה את המפיקים ל"אדישים" ועשוי לגרום להשבתת בארות במקומות שבהם ההידרולוגיה מורה להמשיך בהפקה. כאן צריך להבחין בין העלויות הקבועות של ההפקה למשתנות. בבאר קיימת, כל עוד המיכון והציוד פועלים, עלות המים המופקים תהיה בדרך כלל, גם עם ההיטל, נמוכה מעלות מי מקורות. אולם מפיקים עשויים שלא לחדש ציוד בבוא זמנו והוא עלול להיות חסר ביום של צורך.

ג. החוק ליווה את ההיטל ב"הענקות": מפיקי מים לחקלאות שעלות ההפקה שלהם, כולל ההיטל, היתה גבוהה מהעלות של רכישת מים ממקורות (מחיר רפרנס) קבלו הענקה מהמדינה. המשמעות היא שהחוק החזיר למשטר ההיטלים את התכונות הרעות של קרן האיזון: תכנון מס וחשבונאות יצירתית.

ד. מחירי המים לענף החקלאות היו נמוכים מהעלות, הם היו מסובסדים. בהתאם גם היטלי ההפקה של מים לחקלאות היו נמוכים מערך הנדירות. היטלי ההפקה על מים למגזר העירוני (בית ותעשייה) היו גבוהים מאלה של החקלאות, אולם ההפרש היה קטן וההיטלים היו נמוכים מדי. כך נוצרה הפליה לטובה של ערים שהיו להם משאבי מים עצמיים.

כפי שנראה, הרפורמה תקנה לפחות חלק מהליקויים אך גם הותירה שאלות. נצא מהמצב הקיים ונעיין בשינויים.

בסוף שנת 2006 היו ההיטלים, במספרים מעוגלים,

98	אגורות למ"ק	מים שפירים מכל האקוויפרים לצריכה ביתית ולתעשייה
85		מים שפירים מאקוויפר החוף לצריכה חקלאית
81		מים לחקלאות מאקוויפר שאינו החוף
84		מים עיליים לתעשייה ולצריכה ביתית
26		מים שפירים עיליים לחקלאות

מה צריכים להיות, לפי ההסתכלות הכלכלית, ההיטלים באזורי הארץ? חישוב מפורט יעשה במשולב עם תכנון הקצאת המים. הערכים המקורבים הם: ליד מפעל ההתפלה ההיטל יהיה עלות ההתפלה פחות עלות ההפקה מהאקוויפר; כלומר, ההיטל יהיה לערך שני ש"ח למ"ק. בכינרת הוא יהיה עלות ההתפלה פחות עלות השאיבה וההולכה מהצפון למרכז, לערך שקל אחד למ"ק. באזורים שאינם קשורים לרשת המים הארצית ההיטלים ייקבעו לפי התנאים המקומיים. אם מחירי המים של מקורות לחקלאות מסובסדים והם נמוכים מהעלות, אזי גם היטל ההפקה עבור החקלאות יהיה נמוך מהעלות.

במשטר ההיטלים החדש לכל דבר יש שלושה חלקים: שלושה אזורי ארץ, שלושה אזורים של מים עיליים, שלושה מצבים הידרולוגיים ושלוש מדרגות הפקה לחקלאות.

אזורי הארץ הם:

אזור מנתק: עמק חרוד, בית שאן, ערבה, ים המלח;

אזור סובב כינרת: גליל עליון, גולן, יבנאל, עמק הירדן;

מערכת המים הארצית: כל השאר.

אזורי המים העיליים הם: אזור במעלה, אזור ביניים אזור במורד.

המצבים ההידרולוגיים הם: טוב, ממוצע וגרוע.

מדרגות ההפקה לחקלאות הן כמו מדרגות מחירי מקורות: ראשונה (50% מרישיון ההפקה), נוספת (30%), משלימה (20%).

החוק קבע שמנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב יגדיר בכל שנה באביב לאזור המנותק ולסובב כינרת את מצבם ההידרולוגי—לפי שפיעת מעיינות הדן ומפלוס המים בכינרת (אף שהמפלוס מושפע גם ממדיניות השאיבה). השנה, המצב ההידרולוגי הוגדר "ממוצע". כן אמור המנהל להגדיר במפורט מה הם שלושת אזורי המים העיליים אך הדבר עדיין לא נעשה (בע"פ קיבלתי שבמעלה אמור להיות מקום הנביעה, הנחלים והכינרת הם בבנינים, הירדן מדרום לכינרת הוא במורד).

המגזר העירוני

רוב רובה של האוכלוסייה העירונית יושב באזור המערכת הארצית ולמים, אוכלוסייה ואזור אלו נקבעו בחוק החדש היטלי הפקה מיוחדים. היטל ההפקה על מים לצריכה עירונית (לבית ותעשייה בשפת החוק) באזור המנותק ובאזור סובב כינרת זהה להיטלים על מים לשימוש חקלאי ב"הפקה נוספת"; הם יוצגו בהמשך. הרשויות המקומיות מפיקות בעצמן כ-120 מליון מ"ק לשנה. הכמות הזו היא חמישית מהכמות שהרשויות מספקות לתושבים, ארבע חמישיות נרכשות; לבד מיוצאים מעטים מהכלל, הרכישה היא מחברת מקורות. הרפורמה בהיטלים במגזר העירוני מתמקדת בעיקר בהפקה העצמית והיא מתמודדת עם שתי בעיות. האחת, עם היטל של כ-98 אג' למ"ק עלות המים בהפקה עצמית היא לערך 1.50 ש"ח למ"ק לעומת עלות מי מקורות שהיא לערך 2.80 ש"ח (עם מע"מ וזכויות מים). דבר זה משאיר "רווחים לא מוצדקים" בערים שמפיקות מים בעצמן. הבעיה השנייה נולדה עם המעבר להתפלת מי-ים. המפעלים יקרים ורצוי להפעיל אותם ברציפות בכל עונות השנה, אולם הביקוש למים בקיץ גדול מאשר בחורף. על כן כדאי להשתמש בחורף במים מותפלים ולאגור את מי הגשם לקיץ. כיוון שכך, נקבע לרשויות מקומיות היטל הפקה גבוה במיוחד לחורף, 2.85 ש"ח למ"ק. ההיטל לקיץ (הפקת עידוד בלשון החוק) הוא 2.00 ש"ח למ"ק. במילים אחרות, עלות המים העצמיים בחורף גדולה מעלות מי מקורות ובקיץ היא נמוכה ממנה במקצת.

נותר החשש שרשויות מקומיות שתמצאנה שהטיפול בבארות ובהפקה מכביד, לא תחדשנה ציוד ותזנחנה את בארותיהן. אם כך יקרה תיפגע יכולתם של האקוויפרים בחוף ובהר לשמש כמאגרי חירום לשנים שחונות שבהן תידרש הפקה רבה ממאגרים תת-קרקעיים. בכדי למנוע אפשרות זו ולהבטיח את יכולת הפקה, נקבע שכל אחת מהבארות ברשויות המקומיות תוכל לפעול להפקת מים במשך 1000 שעות בשנה בעונת הקיץ בהיטל נמוך במיוחד של 30 אג' למ"ק (הפקת שימור).

ההסדר לגבי מים לעיר בחברת מקורות שונה (כיצד מפלים בחוק בין מקורות לאחרים מבלי להזכיר את שם החברה במפורש? קובעים הבחנה בין מי שיש לו רישיון הפקה של 100 מליון מ"ק לשנה לבין מי שהרישיון שלו הוא לכמות קטנה מזו). היטל ההפקה שמוטל על הספקת מים לעיר מאת מקורות נמוך מזה שהוטל על העיריות, הוא 1.70 ש"ח למ"ק ואין הסדר של הפקת שימור. אך, כאמור, להיטל שאינו משולם בפועל אין משמעות כלכלית אפילו הוא נרשם בספרי החברה.

כפי שראינו כאן, היטלי הפקה החדשים יסירו עיוות במשטר המים העירוני ויסייעו להסדרתו. היו שהוסיפו וטענו שללא ההיטלים הללו אי-אפשר יהיה לשמור על משאבי המים. כך אפשר להבין את ההודעה לתקשורת של נציבות המים מדצמבר 2006 "ללא רפורמה בהיטלי ההפקה—מקורות המים בסכנה!!!" (סימני הקריאה במקור, ההודעה נמצאת באתר הרשות) ובטענה הזו הסתייעו נציגי הממשלה בהצדיקם את קביעת ההיטלים בחוק ההסדרים בדיון חפוז בכנסת. לטענה אין שחר. החוק העניק לנציב סמכויות מרחיקות לכת. אם היתה הפקת יתר ופגיעה במשאבי המים במקומות מסוימים, הן היו מפני שנציבי המים לדורותיהם אפשרו זאת—בכוננת מכון (הליכה על הסף, קראה לכך תוכנית האב של משק המים), הזנחה או טעות—בכוחם היה למנוע זאת.

המגזר החקלאי

בלוח שמציג את כל ההיטלים יש יותר ממאה ערכים, חלקם אפסים, ולהם נוספים יוצאים מהכלל; ביניהם הגליל העליון והגולן שלא מוצגים כאן. במאמר קצר אין מקום לכל הפרטים. לוח 1 מוסר מידע חלקי; הוא מדגים את ההיטלים לחקלאות לשני אזורים, סובב כינרת והמערכת הארצית, ולשני משאבי מים, אקוויפרים ומים עיליים באזור ביניים. הלוח אמנם חלקי אך הוא מכסה שיעור גבוה מכמות המים לחקלאות. באזור סובב כינרת ההיטל נקבע גם לפי המצב ההידרולגי, למערכת הארצית לא נקבע קשר בין המצב הזה להיטל. בשני האזורים ההיטלים עולים עם ההפקה, מראשונה למשלימה.

לוח 1: היטלי הפקה לחקלאות, מים שפירים, שני אזורים, אגורות למ"ק

המערכת הארצית	סובב כינרת			מצב הידרולוגי
	גרוע	ממוצע	טוב	
אקוויפרים				
20	2	5	20	הפקה ראשונה
110	5	13	50	הפקה נוספת
140	8	20	80	הפקה משלימה
71	4	11	41	ממוצע למ"ק
עיליים ביניים				
20	16	4	2	הפקה ראשונה
110	40	10	4	הפקה נוספת
140	64	16	6	הפקה משלימה
71	33	8	3	ממוצע למ"ק

מקור: חוק המים, התוספת השנייה.
הערה: הערכים בלוח מעוגלים.

בלוח 1, ההיטלים באזור המערכת הארצית גבוהים מאשר באזור סובב כינרת, הן באקוויפרים והן במים עיליים. ההפרש משקף את ההבדל בערך המים, שכפי שהוסבר, בחוף ובדרום הוא גבוה מאשר בכינרת בגלל עלות ההולכה בין האזורים. ההבדלים בין ההיטלים במצבים ובמשאבי המים באזור סובב כינרת משקפים רצון לכוון את ההפקה לפי התנאים המשתנים: כאמור, המצב ההידרולוגי באזור סובב כינרת נקבע לפי שפיעת הדן ורום פני המים בכינרת, על כן במצב טוב רצויה שאיבה של המים העיליים ולכן נקבע במצב זה היטל גבוה יחסית להפקה מאקוויפרים ונמוך לשאיבה מנחלים ומהכינרת (20 לעומת 2 אג' למ"ק להפקה ראשונה). במצב גרוע מתהפכת ההכוונה ומתהפך סדר ההיטלים: 2 אג' למ"ק באקוויפרים לעומת 16 אג' למים עיליים. מדרגות ההיטלים—הפקה ראשונה, נוספת, משלימה—נקבעו במקביל למדרגות המחיר של מי מקורות. כך מקרבים את העלות של המים אצל חקלאים שכנים, האחד מפיק והשני רוכש ממקורות. אולם הקרבה הזו ניכרת בלוח 1 רק בהיטלים שבאזור המערכת הארצית. בנוסף לדמיון למחיר, למדרגות ההיטלים נועדו כנראה שני תפקידים; האחד, לעודד חקלאים ומפיקים אחרים לשמור את יכולת ההפקה שלהם. כך מדרגת ההפקה הראשונה ממלאת כאן את התפקיד של היטל השימור במשק המים העירוני. התפקיד השני נובע מהמחשבה שערך הנדירות של המים עולה עם ההפקה ומדרגות עולות משקפות את העלייה הזו. אך כאן יש טעות שחוזרת במקרים רבים: ערך הנדירות גדל עם הכמות הכללית שנשאבת ממקור מים—העלות השולית עולה—ללא קשר לכמות שמפיק פרט זה או אחר. מפיק שמסתפק בכמות מים קטנה ואינו מפיק יותר מכמות ההפקה הראשונה, ומוסיף מ"ק אחד—גורם לעלות שולית זהה לזו של מפיק שנמצא במדרגה השלישית. על כן אפשר היה להסתפק בשתי מדרגות: הפקה משמרת ורגילה.

במקום בו המים מסובסדים, כמו בחקלאות, מדרגות מחיר עולות מצמצמות צריכה ומקטינות תמיכה.

אפשר לטעון שהצמצום רצוי מבחינת המשק הלאומי. לא כך הדבר בהיטל הפקה. אם רשות המים (הנציב בעבר) שולטת במשק המים ומקצה רשיונות הפקה לפי האפשרויות ההידרולוגיות, צמצום הפקה הוא ויתור על

המשאב. עם זאת, סביר שהעיוות הכלכלי של מדרגות ההיטלים אינו גדול, אולם המדרגות של מחירי המים עלולות לגרום נזק כלכלי ניכר מפני שהן קשורות למשטר מכסות ומשבשות את ההקצאה היעילה במשק. יש להן יתרון פוליטי מסוים, הן מקובלות יותר ממחיר אחיד. אך אם כבר עושים רפורמה, כדאי להשתחרר מהמגבלות שבמדרגות (לא המכסות, אותן כדאי לשמור לשנים שחונות). גם ועדת פיינרמן לעניין מחירי המים לחקלאות הציעה מעבר למחיר אחיד. כאשר יהיה מחיר אחיד במים, יהיה קל לפשט גם את מבנה ההיטלים. ההבחנות בהיטלים לפי המצב ההידרולוגי עשויות לסייע לרשות המים בהכוננת ההפקה אך, כפי שהוסבר למעלה, ההיטלים לא יוכלו להחליף החלטות מנהליות מקצועיות. השאלה היא האם ההבדלים בין ההיטלים גדולים דיים בכדי ליצור אצל המפיקים שינוי התנהגות. אם הכמות שתופק בסובב כינרת לא תשתנה עם הגדרת המצב ההידרולוגי, אזי היטל גבוה יותר במצב ממוצע לעומת מצב טוב הוא קנס שאין תועלת בצדו (או שההיטל הנמוך במצב טוב הוא מתנה מיותרת).

אף כי לא נמסר לאילו כמויות מים ההיטלים מתייחסים, נראה שברובם ההיטלים של לוח 1 נמוכים מההיטלים שחלים היום (בעתיד יגדלו ההיטלים במקביל לעלייה במחיר המים). הם יוצרים מצב שבו בדרך כלל עלות המים למפיק ממקור עצמי קטנה מהעלות של שכנו שמקבל מים ממקורות. אני יכול לחשוב על שני גורמים פוליטיים להיטלים הנמוכים, האחד הוא שהאוצר בא לדין עם החקלאים בהחלטה סגורה שמחיר המים יקבע לפי העלות הממוצעת של מקורות. כאשר צד אחד להסכם מגיע לדין עם עמדה נחרצת לגבי אחד המרכיבים, הוא מוצא עצמו מוותר באחרים. האוצר ויתר בהיטלים. (למותר אולי לציין שבדרך כלל החקלאים שמשלמים למקורות אינם אלה שחייבים בהיטלים.) הגורם האחר הוא ביטול ההענקות; החקלאים רואים את הביטול כפגיעה ב"זכויות". אולם עם היטלים נמוכים אין לזכויות הללו משמעות מעשית—ספק אם יהיה מפיק שיגיע לעלות הרפרנס—ולכן הביטול אמור שלא לכאוב ואפשר להעביר אותו פוליטית. ואמנם בעת הדין בוועדת הכספים נמסר לחברי הכנסת שהחקלאים אינם מתנגדים לחוק.

הנתונים בלוח 1 הם להיטלים על הפקה לחקלאות. ההיטלים על הפקה עצמית ממים עיליים במעלה דומים לאלה שרשומים בלוח אך גבוהים מהם במגמה לשמר ערכי טבע. באזור במורד ההיטל על מים עיליים נקבע לאפס. ההיטל על הפקה למגזר העירוני, באזורים מנותק וסובב כינרת, נקבע ברמה זהה להיטל על הפקה נוספת לחקלאות. כל היישובים העירוניים שזיהיתי בנתונים כמפיקים מים מאקוויפרים היו באזור המערכת הארצית. בנוסף לאלה יש באזור סובב כינרת שלושה יישובים—טבריה, ראש פינה, וע'ג'ר—שמפיקים בעצמם מים עיליים. ההיטל חל גם על הפקה למטרות צריכה ביתית ביישובים חקלאיים—בין אם מאקוויפרים או ממים עיליים—ההפקה הזו נוספת למספרים שהצגתי למעלה.

כפי שצינתי, עם ההיטלים החדשים תוקנו ליקויים אך גם נשאר שאלות. שאלה אחת היא האם אכן דרושים היטלים רבים כל כך? האם יש לנו הידע המקצועי להבחין בין ערכים כמו 2, 4 ו-6 אג' למ"ק? (ההיטל על מים להשקיה בכבול החולה הוא 1.26 אג' למ"ק, במדויק.) ההשוואה למחירים מעלה שאלה אחרת: אם מפיק עצמאי בצפון משלם פחות מאשר ההיטל שחייב בו מפיק באזור המערכת הארצית, מדוע המחירים לצרכני מקורות באזורים זהים? בדומה לכך, מדוע ההבחנה במצבים ההידרולוגיים אינה חלה על צרכני מקורות? אפשר להוסיף כאן שהיה יעיל יותר ואף נאה יותר אילו השאלות היו מועלות בטרם הפכו ההיטלים לחוק, כך היה יכול להיות אילו הצעת החוק היתה מתפרסמת במועדה בצירוף הזמנה לתגובות ושאלות. זה לא נעשה. עתה יש מכשיר נוח לפרסומים, אתר האינטרנט של רשות המים; היעשה בו שימוש מושכל?

היבטים ציבוריים

הסכם המחירים והחוק שקבע היטלים הם צעדים פוליטיים, כך פועלת דמוקרטיה. אך בצעדים פוליטיים יש לשתף גם את הציבור. בשיתוף הציבור כוונתי לשלושה היבטים; האחד, המשמעות הכמותית של המחירים וההיטלים החדשים; דברים אלה בודאי חושבו או נאמדו בעת הכנת הרפורמה. מה כמויות המים עליהן יחולו

המחירים וההיטלים? היש באזורים צרכני מקורות שישלמו מחיר מלא ולידם מפיקים עצמיים שיחויבו בהיטל נמוך? כדאי כאן להבחין גם בין הפקה עצמית של יחידים (ובהם קיבוצים) והפקה של אגודות; האם האגודות מעבירות את ההיטלים לחברה? כיצד?

בהיבט השני הכוונה להסברים על ההשפעה הצפויה, לפי ההערכה, של המחירים וההיטלים החדשים. בכמה צפויה צריכת המים בחקלאות להשתנות? במי מקורות? במים בהספקה עצמית? במצב הידרולוגי טוב? גרוע?

ההיבט השלישי הוא הצגת ההיטלים. החוק אינו מגדיר היטלים בשקלים למ"ק; בחוק נרשמו מקדמים בארבעה לוחות ולצידם הסברים על הדרך שבה יש לכפול מקדמים מתוך הלוחות אלו באלו בכדי להגיע להיטלים עצמם. אני יכול להעיד על עצמי, עבדתי שעות אחדות על חישוב ההיטלים (שחלקם הודגם בלוח 1) ורוב הזמן הוקדש לתיקון טעויות וחישוב מחדש—ואני עדיין חושש. קראתי את פרוטוקול הדיון של ועדת הכספים בכנסת (18.12.2006), איש לא הבין שם על מה הוא הצביע. מרכז המחקר והמידע של הכנסת הכין סיכום של החוק לקראת הדיון בוועדה ובמליאה, בחישוב ההיטלים של המרכז יש טעויות. רשות המים פרסמה באתר שלה "הסבר" להיטלים; יש שם חזרות על מלל החוק, אין שם נתון מספרי אחד. כאמור, בלוח שמכסה את כל ההיטלים יש כמאה ערכים. אמנם הלוח גדול מדי להצגה במאמר הזה, אך הוא נכלל בעמוד מדפסת אחד. לא היתה כל סיבה שלא להציג את הלוח המלא ולמסור מידע שלם. נוסח החוק, העברתו בחוק ההסדרים וההצגה לציבור הם התנשאות וזלזול בחברי הכנסת ובמשלמי ההיטלים, סימן להיעדר בקרה שקולה במשרד האוצר ובנציבות המים. עתה נותר לראות אם המועצה החדשה של רשות המים, שהצעות חוק וכללים יעברו בעתיד דרכה, תפעל אחרת ותגלה עצמאות, אחריות ויחס של כבוד לדמוקרטיה הפרלמנטרית שלנו ולהתנהלות הציבורית של משק המים.

תודה

קוראים של טיוטת קודמות העירו ותיקנו. האחריות לכתוב ולטעויות היא שלי.

רשימת מקורות

- הסכם, 2006, "עקרונות לסיוע למשקים חקלאיים לייעול השימוש במים עקב העלאת תעריפי המים ומתווה לעניין אופן העלאת תעריפי המים למחיר היעד", אתר התאחדות חקלאי ישראל www.iff.co.il.
- חוק המים, 2007, ספר החוקים 2007. גם באתר רשות המים www.water.gov.il.
- כסלו, יואב, 2007, "רגולטור שבוי ועין הציבור", הנדסת מים, גיליון 49, ע' 10 – 17.
- שר האוצר, 2006, הצעת שר האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2007, הונח על שולחן הממשלה ביום 5.9.06, אתר משרד האוצר.