

ההסדרה הכלכלית של משק המים

בחודש אוגוסט 2004 קיבלה הממשלה שורה של החלטות על המדיניות הכלכלית וביניהן גם החלטה על הקמתה של רשות מים. כותרת ההחלטה היתה "צמצום רגולציה במשק המים" והכוונה היא שהרשות החדשה "תעסוק בניהול משק המים ותרכז את הסמכויות הרגולטוריות בתחום". להכנת ההקמה מונה צוות בין-משרדי בראשות נציב המים ועליו הוטל לשקול, בין השאר, את "חלוקת הסמכויות ... בין הגורמים השונים" וכן גם לבחון שני מודלים חלופיים: האחד - רשות יחידה למשק המים כולו, והשני - מודל שמפריד בין המים לחקלאות ולאחרים. נראה על כן שהצוות אינו כבול למתכונת צרה והוא חופשי לדון באפשרויות רבות - בריכוז סמכויות ובחלוקתן וברשות אחת או שתיים.

אני מבקש להציע במאמר הזה הערות אחדות לשאלת הרשות ובמיוחד להיבט הכלכלי של ההסדרה (הרגולציה) של משק המים. ההערות תבססנה במידה רבה על מה שלמדתי על משק המים בארצות אחדות, במסגרת עבודתי בוועדה שעוסקת בתעריפים לתאגידי המים שקמים בימים אלה ברשויות המקומיות.

צמצום הרגולציה

מראש כדאי להזכיר שמשק המים שלנו מנוהל בדרך כלל כהלכה, יש לנו חוק מים מתקדם, אספקת המים לכל המגזרים סדירה, רוב השפכים מטוהרים והקולחים ממוחזרים וגם על שנות בצורת ומחסור התגברנו עד כה ללא משברים חמורים. בהערכה הזו איני מתכוון לומר שאין מה לשפר - בחינה יסודית של ההסדרה של משק המים מתבקשת כבר מזה זמן רב. עם זאת, לא ברור שצריך לצמצם את הרגולציה במשק המים. מעורבות הממשלה במשק המים הכרחית מפני שהמים הם משאב משותף, לשימוש בו יש השפעות חיצוניות חיוביות ושליליות, וספקי המים הם מונופולים בתחום השירות שלהם. כל אלה מצדיקים מעורבות ממשלתית, ביוזמה, בהסדרה ובפיקוח. המעורבות מתבטאת לעתים גם בסיוע כספי.

בענפים בהם יש יצרנים רבים אין צורך בהסדרה. השוק מפקח, המחירים נקבעים בתחרות ומי שלא מייצר ביעילות נאלץ לצאת. ספקי השירותים הציבוריים אינם יכולים להחליט שהם מסתלקים מתפקידם, הם חייבים באספקת השירות. על כן, ההסדרה מנסה לאזן שיווי משקל על הגבול הדק שבין שמירה על כך שהציבור יקבל שירות יעיל ואמין לבין הבטחת אפשרות הפעולה הכלכלית של השירות.

עם זאת לא ברור שיש לרכז את כל הסמכויות הרגולטוריות ביד אחת. על בריאות הציבור מופקד משרד הבריאות ולא יהיה זה נכון לתת לרשות המים, או לנציב, את הכוח לקבוע תקנות בריאות. אפשר להניח שהם גם לא יבקשו ליטול על עצמם את האחריות הזו. כן גם טוב שיש משרד שדואג לאיכות הסביבה ולמים לטבע ויש מי שאחראי על התכנון הפיסי ועל המקומות שבהם יינתן או לא יינתן לבנות מתקני טיהור או מאגרים. לא צמצום הרגולציה צריכה להיות המשימה הראשונה של הבחינה אלא התקנת ההסדרה במבנים מוסדיים פשוטים וברורים. היום, למשל, איני יודע כיצד נקבע הגבול בין אחריותו של נציב המים לאיכות המים במאגרים ובין תחומי האחריות של המשרד לאיכות הסביבה. אמנם גם במשטר מסודר עם תחומי אחריות ברורים, יהיו ויכוחים ואולי אף יריבויות. זה טבע ההסדרה - יצירת גופים שמשלימים זה את זה אך גם מאזנים ומבקרים; לעתים אף מתקוטטים.

הניסיון במקומות אחרים

אספתי לאחרונה מידע על ארצות אחדות, במיוחד על המים במגזר העירוני; מתגלית רבגוניות רבה. בארצות הברית, ב-85 אחוזים מהמקומות מערכת אספקת המים והביוב היא בבעלות הרשות המקומית, אף כי ההפעלה היא לא פעם בעזרת חברות פרטיות. ב-15 אחוזים מהרשויות מערכת המים והביוב עצמה היא בבעלות גורמים פרטיים ובפיקוח הרשות המקומית. באגליה ובוילס מספקות עשר חברות אזוריות ועוד 13 חברות קטנות, כולן בבעלות פרטית, מים, שירותי ביוב, טיפול בשפכים, ניקוז וטיעול (בסקוטלנד ובצפון אירלנד השירותים עדיין ממשלתיים). בסידני, העיר הגדולה באוסטרליה, שירותי המים והביוב הם, מאז אמצע שנות התשעים, בידי תאגיד - דומה לתאגידי המים החדשים שלנו - בבעלות המדינה (ניו-סאוס-ווילס). בצרפת תשתית מערכות המים שייכת לרשות המקומית אך את השירותים מספקות חברות פרטיות. השילוב הזה קיים בצרפת כבר מאמצע המאה התשע עשרה וחברות המים שקמו אז התפתחו בינתיים והיו לתאגידי גדולים שעוסקים בתחומים רבים ופעילותם חובקת ארצות רחוקות.

גם לפיקוח על משק המים צורות רבות. בכל המקומות שסקרתי, חוקי הבריאות ואיכות הסביבה נקבעים מחוץ לרשות שמסדירה את משק המים: בארצות הברית הממשלה הפדראלית קובעת אותם ובאנגליה חוקי הסביבה נקבעים באיחוד האירופי. בארצות הברית הפיקוח הכלכלי על השירותים הציבוריים שמספקות חברות פרטיות, לא רק במים, הוא בידי רשות באחריות המדינה. הרשות יושבת כבית משפט וכל אדם או מוסד יכול להביא בפניה השגות על התעריפים או הניהול של השירות הציבורי. באנגליה הבקרה היא בידי מפקח (רגולטור), אדם אחד, שעומד בראש משרד מים וקובע אחת לחמש שנים את תוכנית ההשקעות ואת תעריפי המים של החברות הפרטיות. באוסטרליה הפיקוח הוא בידי "בית דין עצמאי", בו יושבים שלושה מומחים.

מבנה אספקת המים אינו רק רבגוני, הוא גם משתנה. בארצות הברית נראית עתה מגמה של הפרטה של מגזר המים העירוני, באנגליה היתה בעבר האספקה בידי חברות פרטיות רבות. הן אוחדו לרשויות ממשלתיות ואזוריות אחרי מלחמת העולם השנייה ואלה שוב הופרטו בשנת 1989. בסידני התאגוד נעשה לפני כעשר שנים. בצרפת צפויה רפורמה, בחלקה בגלל הצורך ליישם חוקים ותקנות של האיחוד האירופי.

אפשר היה לחשוב שבמגזר המים - שאינו ענף דינאמי במיוחד - יימצאו במשך השנים פתרונות מיטביים והשירותים יסופקו ויוסדרו במדינות העולם במבנים ארגוניים ומוסדיים דומים ויציבים. אך לא כך. הסיבה לרבגוניות ולשינויים החוזרים ונשנים היא שאין פתרון יחיד לשאלת הארגון וההסדרה של משק המים. המים והשירותים שסובבים אותם הם בכל מקום בידי ספק יחיד ועל ספק יחיד יש לפקח. רק במקום בו האספקה עצמית, למשל בידי אגודה אזורית, אפשר לצמצם את הפיקוח. אולם גם עם פיקוח, קשה, אולי אף אי-אפשר, להבטיח שהספק יפעל בעילות מירבית. השיקולים של הספק ובעליו אינם בהכרח השיקולים של הצרכנים של השירות או של הציבור שמבקש סביבה מסודרת ונקייה. ואף אחד, גם לא מחלקה ממשלתית או חברה בבעלות הממשלה, אינו רוקד במדויק לפי צלילי החליל של המפקח. מכאן החיפוש המתמיד, הפשרות, הניסויים והפקת הלקחים. בגלל הקשיים, רבות האכזבות. ואמנם מילת המפתח בשלושים השנים האחרונות היא דה-רגולציה, הסרה מוחלטת של הפיקוח או צמצומו.

צמצום דרסטי של המעורבות הציבורית הצליח במקום שהטכנולוגיה הצדיקה זאת; למשל, הרגולציה של התעבורה היבשתית בארצות הברית צומצמה אחרי (זמן רב אחרי) שמשאיות ומטוסים החלו להתחרות ברכבות, כך גם אפשר היה להעביר לשוק חלק גדול מתפקידי הטלפוניה עם התפתחות הקשר האלחוטי. אולם היו גם כשלונות, המפורסם שבהם היה הניסיון להניח לשוק להסדיר את משק החשמל של קליפורניה; ניסיון שהסתיים בקריסת חברות חשמל ותקלות באספקה. במים, אנגליה היא דוגמה מעניינת. בתקופת הרשויות הממשלתיות היתה הזנחה ניכרת של התשתיות ואחת הסיבות להפרטה היתה התקווה שהחברות הפרטיות תוכלנה לגייס את ההון הנדרש לשיקום ושדרוג המערכות. זאת הן כנראה עשו, אם כי יש על כך ביקורת. הסדרת המחירים היתה אמורה להיות מצומצמת, בשלט רחוק: תעריפים ייקבעו אחת לעשר שנים והמפקח לא יתערב בפעילות השוטפת. אחרי שנים אחדות באה האכזבה; המציאות חייבה את המפקח להיכנס לפרטי פעולת החברות, לבדוק תוכניות השקעה, רמת שירות, ניהול פיננסי וכיוצא באלו.

מסתבר שאין צורת ארגון יחידה של אספקת המים או של הפיקוח, אך בכל המדינות מסקרתי יש מנגנון נפרד של הסדרה ופיקוח כלכליים של משק המים. המנגנון עצמאי, אינו כפוף בהחלטותיו לשרים או פרלמנטים, מסגרתו נקבעת בחוק ולפיו הוא פועל. למשל, באוסטרליה החוק מפרט 15 עניינים שעל הרשות הכלכלית (בית הדין העצמאי)

לשקול בשעה שהיא בודקת פעולת תאגיד בפיקוחה: עלות השירות, שמירה על הצרכנים מפני ניצול המעמד המונופוליסטי של ספק השירות, התשואה על ההון, יעילות הפעולה, איכות הסביבה, השפעת התעריפים על קבוצות אוכלוסייה שונות, איכות השירות, ועוד.

יסוד מוסד של ההסדרה בארצות דוברות אנגלית (אני לא קורא צרפתית) הוא עקרון "אור השמש": הכל גלוי. בארצות הברית כל הדיונים פתוחים לציבור והחברות, ספקיות השירותים, חייבות לגלות את הספרים שלהן ואת תוכן הדיונים הפנימיים לפרטי הפרטים; מנהליהן מעידים בשבועה בדיונים על השירות והתעריפים. באנגליה ובאוסטרליה עומדים לרשות הציבור עשרות מסמכים עבי כרס - היום באינטרנט - על התאגידים, החברות והפיקוח. במיוחד, תוכניות הפעולה והדוחות הכספיים המפורטים של השירותים הציבוריים נגישים לכל והציבור מוזמן להגיב. המפקחים מפרסמים את מערכת השיקולים שהביאה אותם, לאחר דיון ציבורי גלוי, לקביעת התעריפים.

אצלנו, לעומת זאת, התעריפים נקבעים בחוק ההסדרים, כמעט ללא הסבר, או בהסכמים עלומים בין משרדי האוצר והחקלאות. אתר האינטרנט של נציבות המים אינו מוסר מידע, משרד התשתיות אינו רושם את המים בין התחומים שבאחריותו (ביוב כן) והאתר של 'מקורות' נבנה כנראה עבור טיולים של בתי ספר ושל משפחות בחופשה.

הסדרה כלכלית

חוק המים מגדיר היבטים רבים של הסדרת משק המים אך למעשה הוא אינו מטפל בהסדרה הכלכלית - במבנה הארגוני של ספקי המים ושירות השפכים והקולחים ובמוסדות שאחראים להסדרה.

בעיות ההסדרה של משק המים - לבד מענייני בריאות, סביבה ותוכניות מתאר - הן השמירה והניהול של משאבי המים וההסדרה והפיקוח של הפעילות הכלכלית (אינני מתייחס למשק המים ברשויות המקומיות). בפעילות הכלכלית - בראש ובראשונה, חברת 'מקורות' שתחולק עתה, לפי הצפוי, לחברות אחדות, ומפעלי ההתפלה. אך גם מפעלי הטיהור וההשבה אינם פועלים בשוקים תחרותיים ואפילו אגודות אזוריות שהן קואופרטיביות צריכות להיות כפופות להסדרה ציבורית, אף כי שם המעורבות תהיה רק במקרים מיוחדים. תחומי ההסדרה יהיו פיקוח על השירות, השמירה על הסביבה, ההשקעות הדרושות - ושלא תהינה מיותרות - תעריפים, היטלים וכיוצא באלה.

אינני יודע מה השיקולים של הצוות שמונה להכין את הקמת הרשות וייתכן שחלק מהגורמים המשפיעים על משק המים נעלם ממני, אך בשלב זה נראה לי שהמקום הנכון להסדרה הכלכלית הוא מחוץ לנציבות המים. נציב המים (החוק מתייחס לנציב, לא לנציבות) יהיה אחראי על משאבי המים, על איכות המים במאגרים, על השימוש הנכון במים במקומות המתאימים, על טיהור הקולחים והשבתם או סילוקם. אך הוא לא יעסוק

בצדדים הכלכליים. כמובן, תהיה חפיפה חלקית ויהיה קו תפר מעורפל; מזאת אי-אפשר להימנע. אך מרכז הכובד באחריות על המשאבים יהיה בנציבות ומרכז הכובד של השיקול הכלכלי יהיה אצל הרשות הכלכלית.

במבנה כזה, יהיו גם איזונים. נציבות המים יוזמת וצריכה ליזום מפעלים במשק המים; למשל, צפוי שבעתיד היא תיזום השקעות במפעלים לסילוק מלחים ממאגר החוף. כאשר תקום רשות כלכלית, ההשקעות הללו תיבחנה גם מחוץ לנציבות. היום הגורם היחיד שמבקר השקעות ותעריפים הוא האוצר, מדיניותו בדרך כלל מכוונת כהלכה, אך המשרד אינו מתמחה; רשות תתמחה.

רשות כלכלית במשק המים יכולה להיות עצמאית. היא תוכל גם להתאחד עם הרשות לחשמל ואולי גם לדלק. יש הרבה מן המשותף בהסדרה של הענפים, במיוחד בעידן ההתפלה, אף כי בעיית המים קשה וסבוכה יותר בגלל הצורך לשמור על המשאבים ואיכותם. כאמור, אין פתרון יחיד להרכב הרשות הכלכלית וארגון עבודתה, כדאי לחשוב על כך עתה וביסודיות. השעה היא שעת רצון וחבל שתוחמץ.