

רגולטור שבוי ועין הציבור

לרשות הממשלתית למים ולביוב שקמה בראשית שנת 2007 יש עתה משימות רבות ומגוונות: בצד המנהלי הרשות צריכה להתארגן במבנה החדש, לגבש דרכי פעולה עם המועצה שתנחה אותה, להטמיע את משק המים והביוב העירוני, להיכנס לתחומי ההסדרה (הרגולציה) הכלכלית וקביעת התעריפים. בצד האחר של פעולת הרשות היא צריכה לחזק את הבקרה על המשאבים, לשקם את משק הקולחים, להתגבר על קליטת המים המותפלים ולשמור ששילובם במשק המים אמנם ינוצל להגברת האמינות והיציבות ולא רק לתוספת הספקה. ועוד הולכת ומתחדדת בעיית האיכות—המלחה וזהום של מאגרי המים—תהליכים שמחייבים פעולות מכוונות לתיקון תקלות, בחלקן קשות, ולמניעת החמרתן. לכל אלה אני מבקש להוסיף היבט שהוזנח בעבר וברפורמות האחרונות: שיתוף פעולה עם הציבור. אני מבקש לשכנע ששיתוף הציבור אינו בגדר מותרות; הוא צריך להיות חלק אורגני של משק המים. השיתוף נחוץ מפני שמבנה ההסדרה שנוצר עתה ברשות ובגופים שקשורים בה יעודף עודף השקעות, נכסים ושכר גבוה. השירות יהיה אמין ותקין; אך הוא לא יהיה יעיל, הוא יהיה יקר. המשתמשים במים, בעיר ובכפר, יישאו בתעריפים גבוהים מהדרוש. שקיפות, חובת דיווח ומעורבות ציבורית עשויות למתן את ההתפתחויות השליליות; אך הן לא תהיינה אלא אם נציגי הציבור—בכנסת, ובמיוחד ברשויות המקומיות—יקבעו אותן בחוקים ובתקנות ויקפידו על קיומן.

דירוג החוב של 'מקורות'

חברת 'מקורות' וחברת הדירוג 'מעלות' הוציאו לפני שבועות אחדים הודעות לעיתונות לפיהן 'מקורות' זכתה לדירוג הגבוה AAA לקראת הנפקה של אגרות חוב בסכום של מיליארד ושלוש מאות מליון שקלים. הודעת מנכ"ל 'מקורות' לוותה במספרים אחדים על ביצועי החברה ורווחיה; אך לעניינינו משפט המפתח של ההודעה הוא המשפט האחרון: "כמו כן, החברה מנהלת דיונים עם נציגי הממשלה לקראת עריכתו של הסכם חדש, עם פקיעתו של הסכם העלויות הנוכחי בתום שנת 2006". המשפט מצביע על שאלת הביטחון בהחזרת החוב. ההשקעה באגרות חוב היא פעולה מסוכנת; החברה המנפיקה עשויה להיקלע לקשיים ולהציב שוקת שבורה בפני בעלי החוב. וכבר היו דברים מעולם, גם אצלנו. המטרה של דירוג האשראי של חברות כלכליות היא למסור לרוכשים בכוח של האגרות מה מידת הסיכון הכרוך בחוב. בחברות יצרניות או מסחריות הסיכון תלוי בהתנהגות המתחרים, בטכנולוגיה ובגורמים חיצוניים אחרים. בחברות שירותים ציבוריים שנמצאות בפיקוח הסיכון העיקרי הוא סיכון הרגולטור: אם זה יקבע לחברה תעריפים נוחים ולא יכביד עליה בדרישות, החברה תצבור הכנסות ותשיב את חובותיה במועד; אם לא—עלויות הנושים להפסיד את כספם. 'מקורות' כמו כל ספקי המים היא מונופול והיא נתונה לפיקוח של רגולטור. הרגולטור הוא הממשלה וגורל החוב תלוי במדיניות הממשלה. כאמור במשפט שצוטט, הסכם העלויות—ההסכם בו הממשלה התחייבה לכסות את עלויות 'מקורות'—פג ואחר עדיין לא נחתם. 'מעלות' העניקה ל'מקורות' דירוג גבוה לפני שנקבעו התנאים בהם החברה תפעל בשנים הבאות. המשקיעים באגרות החוב של 'מקורות' (רובן כבר נמכר) הסתמכו על ניתוח כלכלי שנעשה בלי פרט המידע העיקרי. האם 'מעלות' טעתה בלקחה על עצמה את המשימה הזו? 'מעלות' לא טעתה; היא קבלה מ'מקורות' תשלום נאה עבור הכנת הדירוג ומובטחים לה תשלומים נוספים לשנים הבאות. גם הדירוג הגבוה אינו טעות; 'מעלות' צדקה אם הניחה שהרגולטור יבטיח ל'מקורות' הכנסות שיאפשרו לחברה לעמוד בכל התחייבויותיה. עניין זה פותח דיון בהקשרים רחבים יותר.

הסדרה כלכלית

תחילתה של ההסדרה הכלכלית המודרנית של החברות, המונופולים, שמספקות שירותים ציבוריים היתה בסוף המאה הי"ט והיא צמחה והתרחבה מאז.¹ בראשית דרכה נתפסה ההסדרה הזו כפעולה פשוטה ומבורכת: הרגולטור קבע לחברות תעריפים שכיסו את העלויות ושמרו על שיעורי רווח סבירים והחברות סיפקו שירותים ביעילות; כלומר, הן ספקו את השירותים הציבוריים בעלות נמוכה ככל שאפשר. לימים הסתבר שהתפיסה הזו היתה פשוטה מדי, נתגלו בה שלושה ליקויים עיקריים שמרחיקים את החברות מעילות ומנפחים את עלויותיהן. א. עם קביעת שיעורי רווח מובטחים, כדאי לחברות להשקיע בעודף. במקום בו התשואה שמוכרת על כל נכס היא בשיעור קבוע (באחוזים) סך הכנסתה הכספית של החברה יהיה גדול יותר ככל שיש לה יותר נכסים. הדגמה פשוטה: אם נקבעו תעריפים שאתם שיעור הרווח על ההון (התשואה) הוא 5%, אזי הרווח לחברה שיש לה נכסים של מליון שקלים הוא 50,000 ש"ח לשנה; בחברה לה נכסים של 2 מליון הרווח הוא 100,000 ש"ח לשנה. התעריפים מבטיחים תשואה על הנכסים "המוכרים", כאלה שהרגולטור מכיר בנחיצותם להספקת השירותים. על כן החברה תשקיע בנכסים ותשקיע במאמץ לשכנע את הרגולטור שהנכסים נחוצים. כאשר קואופרטיב 'אגד' בחר באוטובוסים יקרים של מרצדס, הוא יצר לעצמו ערך נכסים גבוה, יחסית לחלופה; הוא גם הצליח לשכנע את הרגולטור (משרד התחבורה) שיכיר בצורך בכלי הרכב הללו.

¹ על רגולציה, ר' ארבל-גנץ (2003); גרונאו (2001) דן בשירותים ציבוריים בישראל, בהסדרה ורפורמה.

ב. בחברות שהן מונופולים העובדים מחזיקים את היד על העורק—השאלטר, השיבר, קו הטלפון, או הגה האוטובוס—והשכר בחברות השירותים הללו גבוה מהנהוג במשק. בשנת 2005 היה השכר הממוצע למשרת שכיר בענף החשמל והמים 16,816 ש"ח לחודש; בבנקאות, ביטוח ופיננסים 13,597; בתעשייה 9,915 ובחינוך 5,746 ש"ח לחודש (נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).
ג. לעתים קרובות הרגולטור מאפשר את ההתפתחויות הללו והוא מגן על החברות מפני תחרות יותר משהוא מגן על הציבור מפני ניצול הכוח המונופולי בידי החברות. המונח שהתקבל למצב זה הוא שבייה או לכידה של הרגולטור בידי ספק השירות לציבור. הרגולטור הופך לשבוי, לעושה דברו של ספק השירות. דוגמה מוכרת הוא שר תשתיות שמונע הכנסת מתחרים לחברת החשמל. אך גם רגולטור חסר פניות פוליטיות ושעושה מלאכתו נאמנה וביושר, בהיותו קרוב לחברה המפוקחת, הוא מודע לבעיותיה יותר משהוא מודע לבעיות של הציבור הכללי ונוטה להחליט לטובת ספק השירות. דוגמה מארצות הברית: הרשות המפקחת על התחבורה, שראשיתה בפיקוח על חברות הרכבות שלא תנצלנה את כוחן לגביית מחירים מוגזמים, הפכה עם הזמן למגנת הרכבות; היא הגבילה את התפתחות ההובלה במשאיות.

הרשות הממשלתית למים ולביוב

הדברים שנאמרו עד כה מתייחסים להסדרה כלכלית בדרך כלל ולא דווקא למים. ואמנם יש הבדל יסודי בין משק המים לבין שירותים ציבוריים אחרים. המים הם משאב טבעי וההסדרה במים כפולה: האחת, הסדרת המשאב, השמירה על כמותו ואיכותו, והניהול של השימוש בו. השנייה, ההסדרה הכלכלית—קביעת התעריפים לשירותי מים וביוב ופיקוח על החברות שפועלות בתחום.

כשהוקמה נציבות המים בחוק של שנת 1959 הוגדרו משימות הסדרת המשאבים בפירוט רב, ההסדרה הכלכלית לא טופלה. בפועל מי שנשא בעול ההסדרה הכלכלית היה משרד האוצר. כעת, בראשית שנת 2007, הופכת נציבות המים להיות הרשות הממשלתית למים ולביוב והיא אמורה להיות הרשות הקובעת בענייני חברות השירותים הציבוריים במגזר המים: 'מקורות', תאגידי המים והביוב במגזר העירוני, מפעלי ההתפלה, המכונים לטיהור השפכים, ומפעלי השבת הקולחים. בעוד שהחוק שחל עד כה העניק סמכויות לאדם יחיד, נציב המים (שהיה כפוף לשר התשתיות), מעתה תהינה ההחלטות במשק המים באחריות מועצת הרשות שתורכב ממנהל הרשות (הנציב בשם חדש), חמישה מנכ"לים או סמנכ"לים של משרדי ממשלה ושני נציגי ציבור.

אם רשויות הסדרה כלכליות נשבות בידי ספקי השירות הציבורי, על אחת כמה וכמה שהרשות הממשלתית החדשה למים ולביוב תהיה רגולטור שבוי. הרשות הממשלתית תהיה בעת ובעונה אחת האחראית על המשאבים במשק המים והמסדירה של הפעילות של החברות הכלכליות. כמסדירת המשאבים יהיה לה עניין בהרחבת ההשקעות; היא לא תהיה רק רגולטור שבוי בידי החברות, היא תהיה רגולטור יוזם ומדרבן להשקעות רבות. דוגמאות מהעת האחרונה: מפעלי ההתפלה, הקידוח בשמיר, הרחבת אספקת המים בערבה, הטיפול בכתם הזיהום ברמת השרון וסביבתה. הרשות הממשלתית תהיה זו שתעודד השקעות; ובצדק, נציבות המים והרשות הממשלתית אחריה קמו למען פיתוח משק המים והשמירה על משאביו, לא על מנת לעצור אותו ולהתעלם מבעיותיו. על כן החברות במשק המים לא תצטרכנה להתאמץ ולשכנע את הרגולטור שיאשר השקעות, הוא עצמו יקדם רבות מהן. כך גם במגזר העירוני, בו שולבו התפקידים של מינהל משק המים והממונה. הרגולטור של התאגידיים, בכובע של מנהל המינהל, יהיה זה שידרבן להשקיע ולחדש ציוד. ובתנופת השקעות, העלות אינה השיקול הראשון.

במדינות אחרות (למדתי על הנעשה בארצות הברית, אנגליה ואוסטרליה) יש הבחנה בין ההסדרה של המשאבים—שהיא באחריות משרד ממשלתי—לבין ההסדרה הכלכלית. האחרונה נמצאת בידי רשות להסדרה כלכלית עצמאית (הרגולטור). הרשות אחראית לאיכות השירות, הקיום הכלכלי של החברה ספקית השירות ותעריפים שמכסים את העלויות. הרשות המסדירה רואה זאת כחלק מחובתה לקבוע תעריפים נמוכים ככל שניתן ולכן היא מקפידה עם חברות השירות הציבורי ומנסה למנוע מהן השקעות יתר וניפוח שכר. הצלחתה לא תמיד מלאה, אין רגולציה מושלמת, אך זה יעודה והיא מנסה. אצלנו נקבעה הסדרה כלכלית עצמאית למשק המים העירוני בחוק המקורי של תאגידי המים והביוב, משנת 2001. אז הוקמה רשות תאגידיים שתפקידה היה לשמור על איכות השירות ולקבוע תעריפים. הרשות ניסתה לקבוע תעריפים נמוכים יחסית, הם לא נראו למשרד האוצר ורשות התאגידיים חוסלה; משימותיה הועברו לרשות הממשלתית. אני מניח שהאוצר מעריך ששם הוא יוכל להכתיב תעריפים כרצונו. התעריפים שרשות התאגידיים הציעה היו נמוכים גם לדעתי²; אך זה לא העניין, העניין הוא שגוף שניסה להפגין עצמאות למען עמדה שאותה הוא ראה כעולה בקנה אחד עם תועלת הצרכנים—לא קיים עוד. עתה אין במשק המים הפרדה מוסדית בין ההסדרה הכלכלית להסדרת המשאבים.

משרד האוצר

נציג משרד האוצר יהיה חבר במועצה של הרשות הממשלתית למים ולביוב. המשרד יהיה הצד החזק במקבילית הכוחות של הרשות—לו המאה ולו הדעה--המנכ"לים האחרים תלויים בו לתקציבי משרדיהם. גם בעבר היה לאוצר תפקיד מרכזי במשק המים; רק פרויקטים שהמשרד אישר הוצאו לפועל ("התלות המוחלטת במשרד האוצר", טל 2006). למשרד יש שני עניינים עיקריים שהוא מקדם ובהם הוא תורם תרומה אדירה לכלכלת ישראל. האחד הוא שהמשרד שומר על הקופה, הוא מנסה למנוע הוצאות יתר מתקציב המדינה, הוא

² התעריפים המוצעים היו נמוכים מהמלצות ועדת גרונאו (2005) בה הייתי חבר.

שומר על כספי משלמי המסים ועל יציבות כלכלת המדינה. העניין השני שהוא מקפיד עליו הוא רפורמות שמגבירות את התחרות במשק, מפני שהתחרות, עם כל חסרונותיה, היא הערובה הטובה ליעילות כלכלית. כיצד תשתקף המדיניות הזו במים?

נתחיל משאלת הקופה. עד כה תרם משרד האוצר סכומים נכבדים כתמיכה ב'מקורות' (שהיא תמיכה גם בחקלאים וצרכנים אחרים). בהסדרים החדשים לא תהיה תמיכה כזו; לפי ההסכם שנחתם עם החקלאים בנובמבר 2006, התעריפים עבור מים לחקלאות יכסו את העלות המלאה של הספקת המים בחברה (יש כאן שאלה של היטל ההפקה, אך אפשר להתעלם מההיטל בדיון הזה). הערים משלמות מחירים גבוהים עוד יותר. כך שמעתה לא תהיה תמיכה ממשלתית ב'מקורות'. גם תאגידי המים במגזר העירוני יעמדו—אחרי תקופת הקמה—על רגליהם וכל עלויותיהם ימומנו מתשלומי המשתמשים. בעבר, בנוסף לכיסוי העלויות השוטפות, הממשלה ממנה גם את ההשקעות של 'מקורות' במענקים ובהלוואות; עתה לא תצטרך לעשות זאת. לחברה יש, כפי שראינו, דירוג אשראי גבוה והיא תוכל לגייס הון בשוק. החזר ההשקעות יבוא מתשלומי המשתמשים במים, במשקי הבית, בתעשייה ובחקלאות, לא מתקציב המדינה, ולא יהיה זה עוד העניין המידי של האוצר לעצור השקעות יקרות. המצב דומה בתאגידי העירוניים, אלה גופים שמספקים שירות חיוני והם יאספו תשלומים שוטפים. התאגידיים שקמו זכו כבר עתה בדירוגי אשראי גבוהים (עוד לפני שנודעו התעריפים שיאושרו להם). גם הם יוכלו לגייס הלוואות בשוק ההון, התושבים בערים יכסו את ההחזרים וקופת האוצר לא תהיה מעורבת. להדגשה, המצב שתואר טוב. נכון הוא שהמשתמשים במים יכסו את עלות השירות וקופת האוצר תשמש לצרכים אחרים.³ הנקודה שאני מבקש לציין היא שהמצב הזה משחרר את האוצר מדאגה לתמיכה במשק המים מתקציב המדינה, הוא גם "משחרר" אותו מהמשימה של שמירה על היעילות הכלכלית של חברות השירותים במגזר. העניין האחר של האוצר, כפי שציניתי לעיל, הוא עידוד התחרות. בזכות משרד האוצר (והטכנולוגיה) יש לנו עתה שירות טלפון משובח ובמחירים נוחים, יש קווי אוטובוסים מתחרים וגוברת התחרות במגזר הבנקים. אולם בהספקת המים, מרחב התחרות האפשרית מוגבל. יש תחרות במכרזים על מפעלי ההתפלה ואפשר יהיה ליצור תחרות השוואתית בין תאגידי המים שיקומו (פירוט בהמשך). לא הרבה יותר מזה. גם מכיוון זה לא תבוא מן האוצר ישועה לצרכנים. לעומת אלה, למשרד האוצר, כפי שמסתבר, אין עניין בעצמאות הרגולטור—במים או בענפים אחרים. הוא לא יזם רגולציה עצמאית ושקופה והוא חיסל רגולטור ינוקא של התאגידיים. עבור האוצר, רגולטור עצמאי הוא ויתור על כוח ומעורבות, ומשרד האוצר מפגין כוחנות—תעיד ההישענות הרבה על חוק ההסדרים—ומסתבר שהוא רוצה להיות מעורב בכל החלטה, קטנה וגדולה.

טיב השירות

עניין הצרכנים לא עמד בראש מעייניהם של משרד האוצר והנציבות. הנה, למשל, בהסכם העלויות עם 'מקורות' שנחתם באוגוסט 2002 נכלל סעיף לפיו יוקם צוות משותף עם נציבות המים ומשרד האוצר "שיגדיר אמת שירות שתחייב את החברה". עדיין אין אמנה. (רשות התאגידיים, לעומת זאת, הספיקה בימיה הקצרים להכין "אמות מידה לשירות". כשרוצים אפשר.) אולם על אף האדישות של הרגולטור, משק המים יתפקד בדרך כלל כהלכה. אמנם כאשר המשתמשים במים מכסים את החשבון אפשר שלא להקפיד על פרטים מקצועיים בתכנון וביצוע, אך הליקויים הללו ישפיעו בעיקר על יעילות השירות, לא על איכותו. חוק המים הוא יסוד איתן, 'מקורות' היא חברה מנוסה ואמינה, וגם לתאגידיים—אם יקומו לפי התוכנית—יהיו הכלים למלא את משימותיהם. מבנה הבקרה, עודף הנכסים, השכר הגבוה ישפרו עוד את התפקוד והשירות. במקום בו אפשר יהיה להסתפק במשאבה אחת תהינה שתיים ובמקום בו יהיה צורך בצינור של 10 אינטש, יהיה צינור של 16. שכר גבוה ימשוך עובדים טובים שיתמידו בעבודתם, ירכשו מיומנות ויהיו נאמנים למשק המים ולגופים בהם יעבדו. הבעיה לא תהיה איכות השירות, הבעיה תהיה יעילותו ועלותו.⁴

עין הציבור

בהיעדר רגולטור כלכלי נפרד ועצמאי, האפשרות היחידה להקטין את ההשפעה השלילית של רגולטור שבוי ושירותים ציבוריים לא יעילים היא מעורבות ציבורית. אין צורך להמציא את הגלגל, מעורבות כזו קיימת במקומות אחרים ואפשר ללמוד מהם. במעורבות הציבור אני מתכוון לשלושה דברים: מועצת צרכנים פעילה במסגרת חוקית מוסדרת, שקיפות ודיווח מלאים של משק המים על כל מוסדותיו והחברות שפועלות בו ושיתוף הציבור בשיקולים.

באשר למועצת צרכנים. מאז ומתמיד פעלה מועצת מים בייעוץ לשר; זו היתה מועצה מטעם, לא היתה לה השפעה מעשית וחוק ההסדרים של שנת 2006 עוד צמצם את אפשרות פעולתה. כפי שאני רואה זאת, מועצת הצרכנים תהיה גוף עצמאי; היא תייצג את כל המשתמשים במים; יהיו לה תקציב משלה, יושב ראש וצוות מקצועי;⁵ היא תעקוב אחרי המתרחש במגזר ותוציא מדי שנה דו"ח לציבור. המועצה תוכל להפנות שאלות לרשות המים והאחרונה תהיה חייבת בתשובה פומבית לכל שאלה. סביר שהמועצה תעסוק גם

³ עולה כאן שאלה של התמיכה בחקלאות, אך אפשר להתעלם גם ממנה בדיון הזה.

⁴ אינני הראשון שמקשה בעניין היעילות. בהסכם החדש (נובמבר 2006) בין האוצר לחקלאים הוכנס המשפט "ובאו בחשבון עלויות מקורות בפועל, ולא יובאו בחשבון שיקולים הנוגעים למידת יעילותה של החברה".

⁵ מועצת המים אינה עצמאית. היו"ר שלה הוא שר התשתיות ומנהל הרשות הממשלתית הוא סגנו.

בניתוחים משלה; למשל, אם הרשות הממשלתית לא תעשה זאת, המועצה תוכל לערוך "תחרות השוואתית" בין התאגידים, להשוות את פעילותיהם, יעילותם, איכות השירות והיבטים דומים ולהצביע על הטעון תיקון. בחינה כזו תיעשה בידי בעלי מקצוע ובזהירות, מפני שהתאגידים לא יפעלו בתנאים זהים והשוואה לא תהיה רק הצבת דפים מהדוחות הכספיים זה מול זה.

השקיפות המלאה פירושה שכל הגופים במים יהיו חייבים הן בדיווח כלכלי וכספי מלא של כל פעולותיהם והן במסירת תקציב מפורט של תכניותיהם לשנים הקרובות. הרשות הממשלתית למים ולביוב תפרסם את תוכנית ההשקעות שהיא מאשרת ואת התעריפים שהיא תקבע ל"מקורות", לתאגידים, ולחברות האחרות. שני דברים אינם דיווח מלא אף כי הם מקובלים: מצגות של שקפים ומסירת מידע לפעילים בתחום—נציגי החקלאים, ראשי ערים, כנס מקצועי. אלה חשובים וכבודם מונח במקומם, אך דיווח מלא כמוהו כמאמר מקצועי: שיקולים בעד וכנגד, הצגת חלופות והסברת הבחירה (לדוגמה, זיידה ופרוביזור, 2006); לכך נוסף פרסום חופשי באינטרנט ובדפוס. שיתוף הציבור בשיקולים פירושו שתהליך בחינת ההשקעות וקביעת התעריפים יהיה גלוי ויעשה תוך התייעצות בציבור: הרשות תפרסם במועד מוקדם מראש את התחומים בהם היא עומדת לקבוע החלטות; למשל, מפעלי מים חדשים, או תעריפים. היא תסביר מה השיקולים שישפיעו על ההחלטה ותותיר לציבור זמן בו יוכל לשאול או להגיב (באנגליה 12 שבועות). הרשות תענה בפירוט לכל ההשגות והשאלות ואחר כך היא תחליט ותפרסם החלטתה. ההחלטה והאחריות הן שלה. מועצת הצרכנים תעקוב אחרי השקיפות ושיתוף הציבור של הרשות הממשלתית למים ולביוב ושל הגופים שפועלים במשק המים ותכלול את היבט זה של פעולותיהם בדיווח השוטף שלה לציבור.

שקיפות, דיווח ושיתוף הציבור ישפרו את ניהול משק המים ויעילותו בדרכים אחדות. סיכום בכתב מחדד. המסר היה מוכן כשהתיישבתי לכתוב את המאמר הזה. ובכל זאת, פרטים רבים התלבנו לי רק תוך כדי מעשה; ואחרים, רק בעקבות הערות קוראים של טיטות מוקדמות. הניסוח של תוכנית, סקר, מדיניות—לקריאה של רבים, לא רק מקורבים—מחייב מחשבה וזהירות; הן בסגנון והן בתוכן. הציבור יוכל לשאול; במיוחד, הוא יוכל לשאול, מה העלות הצפויה של התוכנית או ההשקעה? על מי ייפול עול התשלום עבור המפעל המוצע? חילופי השאלות והתשובות יסייעו לבחירת החלופות הטובות. מעורבות הציבור תקשה על הגופים במים, אך היא תשפר את תפקוד המגזר תסייע במניעת ניפוח השקעות ושכר.

דלת פתוחה?

אפשר לחשוב שאני מתפרץ לדלת פתוחה: אנחנו מדינה דמוקרטית וקטנה; הכל גלוי וידוע, בדיעבד ומראש. העובדות הבאות תסייענה להתפכחות מהאשליה. היום מידע הוא באינטרנט ולכן אתייחס במפורש לרשת, אולם מה שלא קיים ברשת גם לא נמצא לעיון הציבור בדפוס. האתר של נציבות המים "בבנייה" מאז שנת 2003.

באתר של 'מקורות' נמסרים התעריפים, כל השאר הוא מידע כללי על החברה ומשק המים. תקציב החברה והדוחות הכספיים שלה אינם מוצגים. (עם זאת, פנייה אישית נענתה. קיבלתי מדוברת 'מקורות' את הדוח הכספי של החברה ודוח דירוג החוב.)

מינהל משק המים ברשויות המקומיות מוסר באתר שלו שהוא מעביר לרשויות מקומיות סכום של כ-100 מיליון ש"ח כל שנה, לשיקום ופיתוח מערכות מים, אך הוא לא מוסר מי הרשויות שזכו בסיוע וכמה הועבר לכל רשות.

הממונה על התאגידים אחראי לתמיכות ניכרות מתקציב המדינה בתאגידים החדשים ולהלוואות שהתאגידים לוקחים ומעבירים לעיריות (עול החזרתן ייפול על התושבים). אך הוא אינו מציג מידע כל שהוא על היבט זה של פעולותיו.

לתאגידים שקמו עד כה אתרי אינטרנט בהם הם מסבירים לתושבים דברים חשובים ומעניינים על משק המים המקומי ופעילות התאגיד. הם אינם מוסרים את הדוחות הכספיים ולא את התקציבים שלהם. נעבור עתה למידע שראוי היה למסור לציבור בטרם החלטה. דוגמה ראשונה: בחוק ההסדרים האחרון (2007) נקבעה סדרה של היטלי הפקה חדשים. ההיטלים על הפקה לצורכי בית או תעשייה, באזורי המערכת הארצית, יהיו בארבע רמות, מ-30 אג' ועד 2.85 ש"ח למ"ק. המצב בחקלאות מסובך עוד יותר, בלוח שמציג את כל ההיטלים 27 שורות ו-3 טורים; כלומר, יש בו 81 ערכים (בהם גם אפסים). האם לא נבון היה להציג את הדברים הללו בפומבי בטרם חוק ולהזמין הערות והשגות? אולי היה מישוה מציע אפשרות פשוטה יותר? דוגמה אחרת, הממונה על התאגידים פרסם את הפריסה האזורית של התאגידים המתוכננים. תאגיד הנגב, למשל, יחבוק 18 רשויות: באר שבע, רהט, עומר ואחרות. אפשר להניח שבמשרדי הממונה יש תוכניות מפורטות כיצד להקים תאגיד של רשויות כה שונות זו מזו, כיצד להעריך את הנכסים של משקי המים שלהן וכיצד לחלק בין התושבים את נטל התשלומים עבור המים והעלויות הצפויות האחרות. דבר מכל אלה אינו נמסר לציבור.

אתגר השלטון המקומי

הצעתי למנהל הנכנס של הרשות הממשלתית למים ולביוב שיקים מועצת צרכנים עם שיניים; אך זו תמימות לחשוב שהוא יוכל לעשות זאת, אפילו ירצה. הכוחות שמנעו עד כה שקיפות ומעורבות ציבורית יעשו כל שיוכלו בכדי למנוע אותן גם בעתיד. היזמה להגברת מעורבות הציבור צריכה לבוא מהציבור עצמו; מעשית, האתגר מונח לפתחם של נציגי הציבור שבכוחם לקבוע מוסדות ונהלים בחוקים ובתקנות. השעה היא שעת כושר: ההצעה להקים תאגידים מים עירוניים בכפייה פוצלה מחוק ההסדרים 2007 ותידון בכנסת בחודשים הקרובים

ושלא בחיפזון. עתה הוא הזמן לצרף לחוק מועצת צרכנים, שקיפות, דיווח מלא ומעורבות הציבור. חקיקה של מערכת ציבורית שלמה, במישור הארצי ובמישור המקומי, אינה פשוטה, יש להקים מוסדות, לקבוע נוהלי דיווח והתייעצות, הסדרי עבודה וכוח אדם. ולכל אלה יש להבטיח תקציב. שקיפות, מעורבות והתייעצות הן פעולות יקרות, הן בגופים המדווחים והן במועצת הצרכנים שתקום במרכז וליד 30 התאגידים. הדרך היעילה היא שהכנסת תקים בחוק מועצת צרכנים עם נציגויות באזורים ועם חובת דיווח ושיתוף הציבור. אולם המים אינם במוקד העניין של חברי הכנסת. על אף ההגזמות של אנשי האוצר ועיתונאים אחדים על "משבר חמור", משק המים מתפקד בדרך כלל כהלכה, בעיות השפכים מוגבלות ושורש רובן אינו בשפכים אלא ברשויות המקומיות. הכנסת עסוקה בדברים גדולים ודחופים יותר. סביר שחברי הכנסת לא ייכנסו לעימותים עם הממשלה על תיקוני חוק שהמתנגדים יציגו כ"קוסמטיים".

אם כך האתגר יהיה של השלטון המקומי; ממנו יכול לצאת המסר לאנשי האוצר ולממונה, תאגידים? בבקשה, אך לא על ראשינו, בשיתוף אתנו. הבקרה והפיקוח על שירותי המים והביוב במטולה, באריאל ובאילת יעשו, לא רק בתל אביב ובירושלים, אלא גם במקומות—לפחות בזכות למידע וברשות לשאול ולייעץ. ואם לא תבוא הסכמה ממשלתית, נציגי הציבור והמפלגות בעיריות וחברי המועצות המקומיות יוכלו לקדם את העניין במישור המקומי בעצמם. ההתחלות בערים ובמועצות המקומיות יכולות להיות פשוטות וצנועות. העיריות הן הבעלים של התאגידים, הן יכולות לדרוש מהם דיווח מלא ושיתוף פעולה, אפילו לפני הסכמת הממונה על התאגידים או גורמים חיצוניים אחרים. ואפשר להתחיל בקטן, עובד עירייה בחלק ממשרה, נציגי ציבור בהתנדבות, הפצת מידע באתר האינטרנט המקומי. העירייה תהיה האכסניה של מועצת הצרכנים; עד כה היא היתה צריכה להתנצל על כל תקלה, מעתה תיהפך למתריעה ומדרבנת, לנציגה אמיתית של הציבור. ההרחבה תבוא עם ההתפתחות. המשתמשים במים יישאו בעול הפעילות הציבורית, ואם היא תיעשה כהלכה, תועלתה תהיה גדולה מעלותה. היא תהיה בהגברת היעילות במשק המים, במניעת תעריפים מנופחים ובחיזוק הדמוקרטיה המקומית; אחריה גם הארצית.

מראי מקום

ארבל-גנץ, אורי, 2003, רגולציה—הרשות המפקחת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 37.

גרונאו, ראובן, 2001, "הרפורמה בשירותים הציבוריים—תיאוריה ומציאות", רבעון לכלכלה, שנה 48, מספר 3, ע' 295 - 307.

גרונאו, ראובן, 2005, (ועדת גרונאו), דו"ח הוועדה המייעצת להסדרת תעריפי תאגידי המים והביוב, הרשות לשירותים ציבוריים—מים וביוב.

זיידה, מיקי ומו פרוביזור, 2006, "צרכי ההתפלה לאור עיכוב יישום תוכנית האב", אגמית, המים בארצנו, ביטאון נציבות המים ומנהלת הכינרת, גיליון 178, ע' 4 - 5. מים והשקיה, מס. 482, ע' 14 - 24.

טל, שמעון, 2006, "סיכומה של תקופה", אגמית, המים בארצנו, ביטאון נציבות המים ומנהלת הכינרת, גיליון 177, ע' 4 - 5.