

הוכן עבור הנדסת מים, נוזלים והשקיהרשות המים הממשלתית החדשה

* יואב כסלו

הממשלה החליטה על הרחבת נציבות המים והפיכתה לרשות למים ומשרד האוצר גיבש הצעה מפורטת לרפורמה המוצעת וצירף אותה לחוק ההסדרים. שינויי המבנה המשמעותיים שמוצעים יהיו הוספת מועצה לנציבות שחבריה יהיו מנכ"לים או סמנכ"לים של משרדי ממשלה אחדים; צמצום תפקידי המועצה הציבורית; ביטול המועצה הארצית לענייני ניקוז וביטול מעורבות משרד החקלאות בתחום זה; וביטול הרשות לתאגידי מים עירוניים—גוף שקם רק לאחרונה ועדיין לא נכנס לפעילות מלאה. תפקידי המועצה לניקוז והרשות לתאגידי מים יעברו, לפי ההצעה שמתגבשת, לרשות החדשה למים. המאמר הזה הוא ניסיון לברר ולהעריך מה תהיה הרשות החדשה וכיצד תפעל. המסקנה העיקרית היא שבתחום של משק המים הארצי ההצעה אינה משנה בהרבה את המצב הקיים ובמשק המים העירוני—החוק החדש לא יתקן ליקויים בולטים והוא עלול לגרום לקשיים ואף לפגוע ברפורמה שנמצאת בראשית דרכה.

המבנה וההסדרה של משק המים הם עניינים חשובים ומורכבים, ראוי להקדיש להם מחשבה יסודית ודיון ציבורי מסודר; דבר זה יוכל להיעשות רק אם השינויים המוצעים יוסרו לאלתר מחוק ההסדרים.

חוק המים שלנו הוא משנת 1959 ומאז נעשו בו רק שינויים מהותיים בודדים. החוק קבע שנציב המים יהיה אחראי על המשאבים וניצולם ועל הספקת המים. אולם אחריותו אינה בלעדית; למשל, האחריות על הנחלים ואיכות המים בהם נמסרה למשרד לאיכות הסביבה ובריאות הציבור היא באחריות משרד הבריאות. רבים בקרו את ריבוי הסמכויות וכחלק מהצעת התקציב לשנת 2005, קבלה הממשלה החלטה שכוותרתה "צמצום רגולציה במשק המים" ובה נאמר שמחליטים "לפעול להקמת רשות מים ממשלתית שתעסוק בניהול משק המים ותרכז את הסמכויות הרגולטוריות בתחום". לשם כך ימונה צוות בינמשרדי שיבדוק ויגיש המלצות, "הצוות יתבקש להגיש שני מודלים חלופיים—מודל אחד למשק המים כולו ... ומודל שני המפריד את משק המים לחקלאות מהמשק האחר".

כפי שנמסר, הצוות, שבראשו עמד נציב המים, לא הגיע להסכמה. הממשלה חזרה והחליטה ביום 9.8.2005 "להקים רשות מים ממשלתית אשר תעסוק בניהול משק המים והביוב ותרכז את הסמכויות הרגולטוריות והניהוליות בתחום". בעקבות ההחלטה הזו נכללים עתה בהצעת חוק ההסדרים, שמצורף לתקציב 2006 (נמצא באתרי האינטרנט של הכנסת ומשרד האוצר), תיקונים בחוקים אחדים; במיוחד, בחוק המים, חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות וחוק תאגידי מים וביוב. בסקירה זו אנסה לעשות שני דברים, לבנות את תמונת הרשות ודרך פעולתה כפי שהם משתקפים מתוך החלטות הממשלה והצעת התיקונים לחוקים¹; להעריך את ההצעה, ובמקום שצריך, גם לבקר.

* הייתי חבר בוועדת גרונאו, ועדה מייעצת לקביעת כללים לחישוב עלויות השירותים וכללים בדבר תשלומים ותעריפים בתאגידי מים עירוניים. המאמר משקף את דעתי ולא את דעת הוועדה או חבריה. אני חייב תודה לקוראים של טיוטת המאמר שהעירו ותקנו, הטעויות שנתרו הן באחריותי.

¹ אשתדל למסור את ההחלטות וההצעה כרוחן, אך לא תמיד באופן מילולי. ציטוט מדויק יהיה בין מרכאות.

רשות המים המוצעת מתוך החלטת הממשלה:

"השר הממונה על ביצוע החוק לפיו תוקם הרשות יהיה שר התשתיות הלאומיות."
"הממשלה תמנה מועצת רשות בת 6 חברים. חברי המועצה יהיו: מנהל הרשות—יו"ר, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות והממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם מקרב עובדי המשרד."
"מנהל הרשות יהיה אחראי על מתן רישיונות הפקה ואספקה והסדרתם, קביעת הוראות בדבר איכות המים הטבעיים והנחלים ואכיפתם, קביעת תקנים לטיפול במי שפכים, פיקוח על רשויות המים האזוריות ורשות המים הארצית, מתן הקצאות מים לצרכנים חקלאים לפי אמות מידה שיקבע שר החקלאות ופיתוח הכפר בתקנות."
"במועד הקמת הרשות נציב המים יכהן כמנהל הרשות ועובדי נציבות המים יהיו עובדי הרשות."

ואמנם, הרשות המוצעת היא למעשה נציבות המים בשם חדש, בתוספת מועצה ובסמכויות אחדות מורחבות. חוק המים משנת 1959 מטיל על נציב המים תפקידים ואחריות בתחומים נרחבים; הוא, כביכול, כל יכול במשק המים, אך לא כך בחוק ובפועל—לפי החוק, במקרים רבים השר האחראי הוא שמחליט וקובע; למשל, שר החקלאות רשאי להכריז על אזור קיצוב מים². עתה תהיה לרשות החדשה מועצה שתורכב, כפי שצוין, ממנכ"לים או נציגיהם והיא זו שתכריז על אזורי קיצוב. וכך גם בשורה ארוכה של תחומים: במקום בו היה מעורב השר, תהיה עתה האחריות והסמכות של המועצה. ההרחבה המבנית המשמעותית היחידה היא שרשות המים החדשה תהיה גם הרשות של תאגידי המים העירוניים. תפקידי גוף אחר יצומצמו: ליד נציבות המים פועלת היום מועצת מים בת כ-30 חברים שלא פחות משני שלישים מתוכם הם נציגי ציבור. יש לה סמכות ייעוץ לנציב ולשר בשאלות של מדיניות מים, דרך חישוב עלויות, תעריפים וכיוצא באלו. לפי ההצעה, המועצה תמשיך להתקיים אך במקרים אחדים בוטלה חובת ההתייעצות איתה ומעתה לא תוכל למנות ועדות לעניינים מקצועיים; כוחה, כיועצת, יקטן.

משק המים

משק המים שלנו מנוהל בדרך כלל כהלכה, יש לנו חוק מים מתקדם, הספקת המים לכל המגזרים סדירה, רוב השפכים מטוהרים והקולחים ממוחזרים וגם על שנות בצורת ומחסור התגברנו עד כה ללא משברים חמורים. כל זה עם חוק המים משנת 1959 והמוסדות שקמו אז ומאז; במיוחד, תה"ל, נציבות המים, 'מקורות', אגודות אזוריות והמשרד לאיכות הסביבה. הציבור מוצף בביקורת (חבר אמר לי לאחרונה שבקרוב נשתה מים באושים) אך המים שלנו הם באיכות טובה, מתאימים לשתייה, ועוד ישתפרו עם הפעלת מתקן הסינון באתר אשכול וכניסת המים המותפלים. ההספקה למשקי הבית גם היא סדירה; בחלקה בגלל היכולת להעביר מים מהחקלאות—הן עם התרחבות משק המים העירוני והן בשנות בצורת. כדאי לראות זאת לעומת העובדה שבמקומות מתקדמים ועשירים, ביניהם ארצות הברית ואוסטרליה ואפילו באנגליה הגשומה, יש מדי פעם איסורים מנהליים על שימושים שונים במים ואף מוטל איסור על השקיית גינות.

עם זאת, משק המים אינו חסר בעיות, וחלקן אף הולך ומחמיר; במיוחד, זיהום המאגרים והסכנות שמתגברות למשאבי המים, עתה ובעתיד. בחינה יסודית של המשק והתנהלותו היא היום במקומה.

הסדרת משאבים והסדרה כלכלית

הסדרה (רגולציה) היא מעורבות הממשלה בפעילות במשק והיא נעשית, בדרך כלל, במקרים של מוצרים ציבוריים, משאבים משותפים, או בענפים שבהם לא תתקיים תחרות חופשית. המים הם משאב משותף, איכותם היא מוצר ציבורי והסדרה ופיקוח נחוצים בכדי לשמור על המשאב ואיכותו. הספקים של המים

² כשנחקק חוק המים נקבע שהשר האחראי לו הוא שר החקלאות. כאשר נוצר משרד התשתיות הלאומיות, בשנת 1996, הועברה נציבות המים למשרד החדש ושר התשתיות, אז אריאל שרון, היה לשר האחראי. אולם החוק לא תוקן. כך היום בחוק כתוב שר החקלאות ויש לקרוא שר התשתיות. הצעת החוק מבקשת גם לתקן מצב זה ולציין במפורש שר התשתיות במקומות המתאימים.

הם מונופולים מקומיים, אין טעם שספקים אחדים ישרתו עיר אחת או אזור חקלאי אחד, על כן אין תחרות בהספקת מים ושירותי ביוב. אלה הן הסיבות הכלכליות היסודיות שמצדיקות מעורבות ממשלתית במשק המים. אצלנו, וגם במקומות אחרים, נוספים נימוקים: הצורך לפתח את החקלאות, להבטיח מי שתייה ורחצה לכל התושבים, וצרכים אחרים.

כותרת ההחלטה הראשונה של הממשלה על הרשות היא, כפי שצוין לעיל, "צמצום הרגולציה". אולם משק המים אינו זקוק עתה לצמצום הרגולציה אלא להרחבתה ולהעמקתה, ומשתי סיבות עיקריות: האחת היא שהמים הפכו עם התרחבות האוכלוסייה והתגברות הסכנות למאגרים—למשאב נדיר מבעבר. המים יקרים היום יותר משהיו ולכן ההסדרה של הפקתם והשימוש בהם צריכה להיות קפדנית יותר. הסיבה השנייה קשורה בראשונה. בגלל התרחבות הצרכים גדלו מקורות ההספקה וגדלה מורכבות משק המים, עתה יהיו מפעלים אחדים להתפלת מי-ים ומפעלים אחרים להתפלת מליחים; גדל מספר מפעלי טיהור השפכים והשבת הקולחים; הוחמרה ההקפדה על איכות מי השתייה ואיכות הקולחים. לפעולה תקינה של כל אלה מתבקשת יותר הסדרה, לא צמצום רגולציה.³

להסדרה שני פנים: הסדרת משאבים והסדרה כלכלית.⁴ ההסדרה של המשאבים היא בליבת חוק המים שלנו, היא עיקר האחריות של נציב המים ועומדת במרכז הפעילות של הנציבות. החוק קובע עקרונות בני קיימא למקורות המים והנציב פועל ליישםם בעזרת השירות ההידרולוגי והמערכת המנהלית של רישיונות ההפקה והפיקוח. כיוון שבמשק המים פועלים גופים רבים, נציב המים אחראי גם על התכנון והפיתוח. זה היבט חשוב שבו שונה המצב במים מהנהוג במשק החשמל. בחשמל האחריות על התכנון והפיתוח הוא על הספק, בפועל על חברת החשמל, מפני שהיא למעשה חברה יחידה. לעומת זאת, בהיותו אחראי על הפיתוח, הנציב גם יוזם מפעלי מים; הדוגמה הבולטת היא ההתפלה של מי ים: הנציבות גיבשה תוכנית פיתוח (נציבות המים, 2002) ועתה נבנים המפעלים.

ההיבט האחר של ההסדרה הוא ההיבט הכלכלי. שירותים ציבוריים, ובהם גם ספקי המים, הם בדרך כלל מונופולים בתחומיהם; תפקיד המפקח (הרגולטור) הוא לשמור שייספקו שירות ברמה גבוהה ולא ינצלו את הצרכנים מקבלי השירות. לשם כך מקובל שהרשות המסדירה קובעת תעריפים ואמות מידה לטיב השירות. בעולם נפוצות דרכים שונות להסדרה של השירותים הציבוריים, שתיים בולטות: בארצות דוברות אנגלית—ארצות הברית, בריטניה, אוסטרליה—ההסדרה שוטפת, הרשות המסדירה קובעת מדי תקופה תעריפים ומתקנת אותם כאשר עולה הצורך, היא מפקחת על טיב השירות ועל ההשקעות של הספקים—הן שלא ישקיעו בעודף (ויבקשו תעריפים שיכסו עלויות מוגזמות) והן שישקיעו מספיק להבטחת שירות תקין ויציב. הדרך האחרת, הסדרה חוזית, נהוגה בצרפת. שם הספקת המים היא בידי חברות, בעיקר שלוש חברות גדולות, שפועלות כזכייניות של רשויות מקומיות. כל רשות חותמת חוזה עם חברה למתן שירותים בתחומה לשנים רבות. משקיפים מסבירים את הצלחת ההסדרה החוזית בצרפת, ובה בלבד, בנכונות של בתי המשפט במדינה לקבל על עצמם תפקידים של רשות מסדירה בדרך שאינה נהוגה במערכות המשפטיות במקומות אחרים.

אצלנו ההסדרה הצמודה נעשית ברשות החשמל ואמורה להתקיים ברשות לתאגידי מים (אתאר את עבודתה בהמשך). ההסדרה ביחס ל'מקורות', שגם היא חברת שירות ציבורי, היא הסדרה חוזית, אף כי לא בצורה שמקובלת בצרפת. הממשלה חותמת עם החברה הסכם (הסכם עלויות, האחרון נחתם בשנת 2002) ובו נקבע כיצד תחושבנה העלויות המוכרות של החברה. החברה מספקת מים בתעריפים שהממשלה קובעת, והפער בין הפדיון לפי התעריפים לבין העלויות המוכרות—מכוסה מתקציב המדינה. 'מקורות' כפופה להוראות נציב המים באשר להפקה ולהספקה, אך למיטב ידיעתי לא הוכן סל שירות או רשימת אמות מידה לשירותים של החברה לציבור.

בהסדרה במשק המים שתי קבוצות ספקים נוספות. באחת האגודות האזוריות; הן קואופרטיבים שקובעים בעצמם תעריפים, לפעמים גם מכסות מים, לחבריהם. בדרך כלל אין צורך בהסדרה חיצונית של שירותי

³ הסדרה רבה יותר אינה בהכרח יותר מעורבות מנהלית; בהסדרה קפדנית ההקצאה יכולה להיות במחירים, ללא מכסות, אך סביר שהפיקוח על ההפקה יהיה הדוק מבעבר.

⁴ הרחבתי בעניין זה במים והשקיה (2005).

אגודות המים, אך לרשות המסדירה צריכה להיות האפשרות להתערב בנעשה באגודה במקרים חריגים; למשל, אם חבר מתלונן שהחלטת הרוב הפלתה אותו לרעה.

הקבוצה הנוספת האחרת במשק המים היא קבוצת מפעלי ההתפלה. בהגדרה מדויקת, הם אינם שירותים ציבוריים, הם אינם מוכרים מים לציבור אלא לממשלה או ל'מקורות'. בכל אופן, ההסדרה של פעולתם היא הסדרה חוזית בהסכמים ל-25 שנים (פחות חודש).

מונופולים קיימים לא רק בתחום של השירותים הציבוריים, האחריות והסמכות להסדרה הכללית של המונופולים במשק היא בידי רשות ההגבלים העסקיים, אולם בהסדרה של שירותים ציבוריים יש היבט מיוחד. ההסדרה צריכה להבטיח, לא רק מניעת ניצול, אלא גם יציבות הפעולה של ספק השירות. דוגמה תבהיר: רשות ההגבלים העסקיים מקפידה שרשתות מרכולים לא תעשינה יד אחת להעלאת מחירים. הרשות לא צריכה להיות אחראית להמשך הפעילות של רשת מסוימת; אם אחת תפשוט את הרגל, תיכנס אחרת במקומה. זה טבע התחרות. בהספקת מים אין הדבר כך, תפקיד הרשות המסדירה היא להבטיח שהשירות יתקיים בכל עיר ועיר ועל כן תפקידה הוא לא לקבוע מחירים תחרותיים, אלא כאלה שישקפו עלויות של הספקה יעילה ושירות יציב. יש מקומות, ביניהם בריטניה ואוסטרליה, בהם רשות ההגבלים העסקיים עומדת מעל לרשות המסדירה את השירותים הציבוריים ולחברות שירותים יש רשות לערער בפני הרשות הכללית על החלטות הרשות הענפית.⁵ אולם בכל מקום, ההסדרה של השירותים הציבוריים היא בידי רשויות מיוחדות.

תאגידי המים ברשויות המקומיות

הספקת המים וסילוק הביוב במשקי בית, מסחר, מלאכה ומוסדות אחרים במגזר העירוני נעשתה עד כה בידי המחלקות המתאימות ברשויות המקומיות. במשך שנים רבות נשמעה בארץ ביקורת חריפה על הרשויות שמזניחות את משק המים ומעבירות את הסכומים שמתקבלים עבור השירות לצרכים אחרים. לבדיקת העניין הוקמה לפני שנים אחדות ועדה שבראשה ישב רואה החשבון יצחק סוארי והיא הגישה דוח מפורט ומנומק ובו המליצה על העברת הספקת המים לתאגידים עירוניים שיהיו, לפחות בשלב הראשון, בבעלות הרשויות המקומיות אך יתנהלו בנפרד מהן. ההמלצות הפכו לחוק בשנת 2001.

החוק קבע שהתאגידים יהיו גופים כלכליים עצמאיים ונפרדים ממשקי הרשויות המקומיות ואליהם יועברו כל הנכסים של מערכות המים והביוב. התאגוד נעשה בהדרגה ועד כה קמו שבעה תאגידים: בירושלים, ראשון לציון, פתח תקווה, נתניה, אריאל, נצרת עילית ומטולה. להסדרת פעולת התאגידים קמו שני גופים, האחד הוא הממונה על התאגידים, שבידיו הסמכות להקים תאגיד, להעניק לו רשיון פעולה, לאשר השקעות, ועוד; הגוף השני הוא הרשות לתאגידים שהיא האחראית על איכות השירות ועל התעריפים. עד כה הכינה הרשות סל שירותים—אמות מידה לאיכות השירות, קבעה לתאגידים מסגרת לדיווח ומנתה ועדה (ועדת גרונאו) שהמליצה על מבנה התעריפים הרצוי. הרשות אמצה בהחלטת ביניים את רוב המלצות הועדה ובימים אלה נעשות הכנות לשימוע ציבורי שאחריו תקבל הרשות החלטות סופיות על התעריפים שיחולו.

לתאגוד יתרונות רבים. אפשר לצפות שהתאגידים החדשים יהיו יעילים ממחלקות העירוניות שיחליפו, דינאמיים יותר ויציעו שירותים משופרים. התאגידים ינהלו משקי מים בנפרד מהרשויות המקומיות, הם יגבו את התשלומים עבור השירותים ויוכלו לכסות את העלויות שלהם. חשיבות הניהול הכספי המסודר מתבררת בחדות בימים אלה כאשר מתגלים מקומות בהם יש רשויות (שלא עברו תאגוד) שלא עומדות בתשלומים למפעלי טיהור השפכים והללו לא יכולים למלא את תפקידם (מייסון, 2005).

אולם, בחוק התאגידים יש גם ליקויים שטוב היה אילו תוקנו; אציין ארבעה. הראשון הוא ההסדרה בשני גופים, ממונה ורשות. הכפילות הזו היא מרשם לאי-התאמות וחיסוכים, והדברים כבר ניכרים; למשל, הממונה אישר לתאגידים שקמו הנפקת אגרות חוב בסכומים נכבדים והעברת הכסף לעיריות. אולם

⁵ גם לקואופרטיבים יש רשות הסדרה כללית, רשם האגודות השיתופיות. התערבות רשות מיוחדת למים מוצדקת בגלל הייחודיות והמומחיות שדרושה בתחום.

הרשות אמורה לקבוע תעריפים שישקפו רק את עלות השירות. עלול להיווצר מצב שתאגיד לא יוכל, בתעריפים שייקבעו, לכסות הן את עלות השירות והן את החזר החוב. הליקוי האחר הוא שהתאגידים נבנים ללא שיתוף התושבים מקבלי השירות. החוק נוטל מערכות מים שפעלו באחריות רשויות מקומיות נבחרות ועושה אתם לגופים חיצוניים שהפיקו עליהם כולו מתל אביב ומירושלים (הממונה והרשות). לתושבי אריאל או מטולה אין בחוק מעמד כל שהוא בשאלות של הספקת מים או שירותי ביוב ביישובם.

הליקוי השלישי הוא בכפייה של התאגוד. בחוק המקורי "רשות מקומית רשאית להחליט" על הקמת תאגיד למים וביוב. בסעיף אחר "רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות [לרשות] להקים חברה למתן שירותי מים וביוב". אך החוק אינו נח על שמריו, ובסעיף מאוחר יותר (תיקון תשס"ד) "רשות מקומית לא תפעיל בעצמה את שירותי המים והביוב שבתחומה החל בתום שש שנים מיום תחילתו של חוק זה, אלא באמצעות חברה" (תאגיד). הממשלה אף החליטה (באוגוסט 2004) להנחות את הממונה להקים תאגידים משותפים לרשויות אחדות שישרתו, כל אחד, 200,000 איש לפחות ולקבוע שלרשויות שלא תתאגדנה עד שנת 2008 יוקטן תקציב התמיכה. בנוסף לכך, הנחתה הממשלה את הממונה לקדם את ההפרטה של התאגידים.

הכפייה של התאגוד לא החלה עתה. ב-15 השנים האחרונות ירדו התעריפים הריאליים של המים ברשויות המקומיות ב-40% בערך ועל כן גם ירדו הכנסות העיריות ממים. התעריפים הללו נקבעים על ידי הממשלה ובדרך זו מנסה משרד האוצר לשכנע את הרשויות לוותר על מחלקות המים ולמסור את השירות לתאגידים. כן בוטל החזר המע"מ לחקלאים שמעבדים קרקעות בתחומי רשויות מקומיות. הביטול היה הסיבה שבמטולה קם תאגיד, אף כי חלק הארי של המים במושב הצפונית מיועד לחקלאות ומבנה התאגיד שמתאים לערים האחרות אינו מתאים למטולה. הכפייה החפזה אינה במקומה מפני שאנו עדיין בתחילתו של התאגוד ומוטב ללמוד מהניסיון לפני שכופים את המעבר על כל הרשויות. במיוחד ששירותי המים והביוב ברוב המקומות סדירים, תאגידים אמנם יוכלו ליעל ולפתח אותם במידה ניכרת, אך לא ברור שתועלת היעילות שווה את הנזק שבאכיפה כוחנית. במיוחד יש להיזהר בהפרטה שעם יתרונותיה תעלה גם שורה של בעיות פיקוח והסדרה לא קלות.

הליקוי הרביעי בחוק הוא שהוא אוסר על כפל היטלים. אסביר: המימון של ההשקעות במערכות המים והביוב ברשויות המקומיות נעשה בהיטלים שמשלמים הבונים מבני מגורים או אחרים. בשיטה זו אפשר לראות את מי ששילם היטל פיתוח כאילו רכש חלק ממערכת המים והביוב. אם כך, מוטלת עליו גם אחריות הבעלים להחליף את חלקו כשיתבלה. אך החוק מנע את האפשרות הזו. ועדת גרונאו הצביעה על הליקוי, ראוי שיתוקן; ואמנם התיקון כלול בהצעת החוק והוא אולי העניין היחיד בהצעה שיישומו דחוף ומוצדק לכלול אותו בחוק ההסדרים.

הרשות הממשלתית החדשה

הקמת הרשות החדשה מעלה שתי שאלות עיקריות. האחת היא אם להקים רשות אחת שבסמכותה יהיו הן ההסדרה של המשאבים והן ההסדרה הכלכלית, או להקים רשות כלכלית נפרדת מרשות המשאבים. אם תקומנה שתי רשויות נפרדות, סביר שהרשות לתאגידים תהיה חלק מהרשות הכלכלית. אולם אם תיוותר בעינה ההחלטה להקים רשות יחידה, למשאבים וכלכלה, עולה השאלה השנייה—האם מוצדק שרשות התאגידים תיבלע לאלתר בתוך הרשות הכלכלית?

נפתח בשאלת הרשות הכלכלית. בכל המקומות שעליהם הצלחתי לאסוף מידע, ההסדרה הכלכלית נפרדת מהסדרת המשאבים. בארצות הברית הסדרת המשאבים היא בסמכות הממשלה הפדרלית וההסדרה הכלכלית היא בידי המדינות (States); בבריטניה הסדרת המשאבים היא בידי משרד ממשלתי ותקנות איכות הסביבה, שגם היא משאב ציבורי, הן בסמכות האיחוד האירופי; גם באוסטרליה הרשויות נפרדות. הסיבה להפרדה היא שהעניינים שונים. כפי שתואר לעיל, נציבות המים אחראית למשטר מים בר-קיימא ולתכנון הפיתוח והיא אף מקדמת הקמת מפעלים במשק המים. מי שעסק עד כה בהסדרה הכלכלית של פעולת 'מקורות' היה משרד האוצר, והמגזר העירוני היה בתחום אחריות משרד הפנים—גם לאחר הקמת התאגידים—ואמנם המגזר הזה נפרד ממשק המים הארצי (להוציא פיקוח על ההפקה במקומות בהם יש הפקה עצמית).

שילוב בתוך נציבות המים של הסדרה כלכלית והסדרת המשאבים היא טעות אפילו אם הנציבות תצויד בשם חדש של רשות ממשלתית. השקפת העולם ודרך הפעולה של הנציבות שונה מראיית העולם ודרך הפעולה של רשות כלכלית מסדירה. רשות מסדירה שוקלת כלכליות של מפעלים והשקעות בכפיפות לעובדה שציבור הצרכנים יהיה זה שישא בהוצאות. גוף מתכנן ומפתח כמו הנציבות מתמקד בבנייה ובגיוס מקורות ממשלתיים לכיסוי הצרכים שנראים לו חשובים, הכלכלה משנית או אף כפופה "לצרכים".⁶

אם שילוב הסדרת משאבים והסדרה כלכלית היא טעות, קל וחומר שהכפפת התאגידים העירוניים לרשות הממשלתית החדשה תהיה טעות, ומשתי סיבות. האחת, משק המים העירוני נפרד מהארצי וגם הסדרתו תתנהל ביעילות גדולה יותר שלא בתוך גוף גדול ורחוק משיקולים כלכליים מורכבים. הסיבה השנייה שבגללה צירוף לאלתר של הרשות לתאגידים לנציבות תהיה טעות—קשורה בינאמיקה של משק המים העירוני. הרשות לתאגידים החלה רק עתה בפעולה, התעריפים בהם היא מטפלת מנוסחים בשלב זה במושגים עקרוניים, ביישום תתגלינה בעיות שעד כה לא עלו. (דוגמה פשוטה, מניב, התאגיד של ראשון לציון מחדיר מי-גשם שנאספים בעיר לתת-הקרקע ומפיק חלק מהם מאוחר יותר. כיצד יש להתייחס לעלות הפעולה הזו?) הרשות תצטרך להתמודד עם הבעיות הללו בזמן שתעלינה ולפתור אותן בהקדם. אולם הנציבות, אף שלזכותה יש לרשום חלק גדול מהעובדה שיש לנו משק מים מסודר, היא גוף ותיק וכבד. הנה דוגמה: על אף העובדה שהמים זכו לא פעם לכותרות ולהתעניינות ציבורית אינטנסיבית, אין לנציבות אתר אינטרנט מסודר. עד כה היה לנציבות דף אינטרנט ובו משפטים ריקים אחדים. מזה שבועות אחדים נמסרת הודעה שהאתר בבנייה. אפילו אם האתר יעלה עתה, יהיה הדבר באיחור של עשור. הדוגמה אולי שולית, אך היא אינדיקטיבית, מלמדת: מי שאינו יכול לטפל כהלכה בעניין פשוט כל כך, כיצד יוכל לטפל ביעילות, באחריות ובזריזות בשאלות התאגוד ולהיענות לצרכים של אלפי משקי בית ומוסדות?

אפשר לשאול גם מנקודת מבט אחרת. לנציבות המים יש עתה משימות רבות: קליטת המים המותפלים מעלה סוגיות איכות ושאלות ניהול; הטיפול בקולחים ובשימוש בהם הופך להיות מורכב יותר מבעבר; מתקרב המועד לפעולה מעשית לשלילת מלח מהמאגרים. ואפשר אף להוסיף בליבת תפקידי הנציבות; למשל, הכנת תחזית של התפתחות מאגרי המים הטבעיים—כמות ואיכות—בעשרים או שלושים השנים הבאות. עם כל המשימות הללו, מדוע צריך להטיל על גבה של הנציבות את עול מגזר המים העירוני?

היבטים נוספים

כאמור, שתי הסוגיות העיקריות שהקמת הרשות הממשלתית מעלה הן הפרדה להסדרת המשאבים והסדרה כלכלית והרחבת סמכות נציבות המים למשק העירוני. אך עניין הרשות וההסדרה קשור גם בתחומים נוספים. נפתח בריבוי הרשויות.

רשויות רבות

"הסמכויות הניהוליות והרגולטוריות במשק המים מצויות בידי גופים רבים. רגולציה מורכבת ומסובכת והיעדר ראייה אינטגרטיבית של ביקוש והיצע כתוצאה מהאמור לעיל, הובילו בין השאר להחרפת המחסור במים, לעלויות גבוהות ולאיכות מים ירודה" (אתר האוצר, עיקרי התקציב, 2006, משרד התשתיות הלאומיות). דברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים חוזרים על משפטי הממשלה ללא פירוט מהותי נוסף. המסמך המסודר והמפורט ביותר שאני מכיר בעניין זה הוא הראל, דרייזין ומאיר (1999) ממנו העתיקה ועדת מגן והיא אף הצטרפה לעיקר ההמלצות של המחברים. גם אחרי קריאת הדברים לא שוכנעתי שיש במשק המים בעיה חמורה של ריבוי רשויות.

⁶ מבקר המדינה (2003) הצביע על היעדר שיקולים כלכליים בתוכנית האב-מעבר. הביקורת היתה חריפה מדי מפני שהתכנית הוכנה בתקופה שנתפסה כשעת חירום והציעה פתרונות מידיים. אולם, איני יודע על שילוב שיקולים כלכליים בתוכנית מאז שהוכנה ולאחר הביקורת.

הראל, דרייזין ומאיר מצביעים על שתי תופעות: האחת, שבשאלת המים יש אינטרסים רבים וסותרים; השנייה, שהמשלות לדורותיהן לא הצליחו להגיע לסיכומים חד-משמעתיים בעניינים יסודיים, אפילו כמו אימוץ תוכנית-אב למשק המים. אולם האינטרסים הסותרים הם חלק ממבנה המשק והחברה, אצלנו ובכל מקום. זכות האינטרסנטים להביע דעות וללחוץ, ותפקיד הממשלה להכריע. אם כך, הבעיה היא בדרך הפעולה של הממשלה כולה, בתרבות השלטון, ולא בארגון משק המים.

אך חשוב להדגיש שלא החולשות והעיוותים הללו גרמו לתקלות שהיו במשק המים; שתי דוגמאות: הראשונה, אחד החוליים שרבים מצביעים עליו הוא שאיבת יתר ממאגר החוף. אך שאיבת היתר קיימת מפני שנציבי המים התירו למקומות כמו רעננה והרצליה להפיק מבארות בשטחיהן כמויות גדולות מדי (האזור מכונה במפות ההידרולוגיות "שקע הרצליה"). לא חסר בחוק מנע מהנציבים להפעיל את סמכותם; החוק העמיד לרשותם כלים, הם לא השתמשו בהם. ואם אי-אפשר היה לכפות על הערים משמעת מים, היו הנציבים יכולים ליצור משבר או להתפטר. הם לא עשו זאת. הדוגמה השנייה: החורף של שנת 1998/99 היה השחון מכל עונות הגשם שנמדדו ב-150 השנים האחרונות. נזקי הבצורת והרגשת המשבר הוחמרו מפני שמשק המים נכנס לחורף הזה עם מאגרים ריקים—המדיניות המכוונת של נציב המים של אותם ימים היתה לספק לחקלאות כמויות גדולות של מים ואחת ההצדקות שלו להקצאות הגדולות הללו היתה שמאגרים ריקים יוכלו לקלוט מים רבים בשנים גשומות. לא ריבוי רשויות יצר משבר, הטבע והנציב יצרו אותו.

הוסבר לי שהקמה מיידית של הרשות הממשלתית דרושה "מפני שענייני המים תקועים". לא הבנתי; באשקלון כבר מופקים מי-ים מותפלים, הבנייה בפלמחים מתחילה בימים אלה ומכרז יצא למפעל בחדרה, מתקן הסינון באתר אשכול בעמק בית נטופה נמצא בבנייה, בקרוב יוקם מפעל לטיפול בבוצה של השפדן ובמקומות רבים נבנים או משודרגים מפעלי טיהור שפכים והשבת קולחים. מה תקוע?

הפתרון שהראל, דרייזין ומאיר מציעים הוא "רשות לאומית למים" שתוכל להחליט בכל דבר ועניין ותקבל "תקציב פיתוח עצמאי, סגור מראש לטווח ארוך, אשר יבטל את הויכוחים הבלתי נגמרים עם משרד האוצר". איני בטוח שאמנם נכון שנציב המים יקבל תקציב סגור ושיוכל להוציאו ללא פיקוח. אך אפילו אם נכון, לרשות המים החדשה לא יהיה תקציב מובטח כזה ומידת עצמאותה תהיה קטנה בהרבה ממה שביקשו המחברים.

יתירה מזאת, כפי שהסברתי, השינוי העיקרי בחוק יהיה שבמקום שהנציב יפעל עם השר, יהיה עליו לעבוד עם מועצת הרשות (5 מנכ"לים). אינני רואה איך יש כאן תרומה לבעיית ריבוי הרשויות. הגופים שיובטלו הם רשות התאגידים שזה עתה קמה ולא יכולה היתה להפריע בטרם נולדה; ורשות הניקוז שבודאי לא עמדה בדרכם של ראשי משק המים לכוון אותו לנתיב הרצוי. תפקיד מועצת המים יצומצם, אך היא לא הפריעה כי היא רק מייעצת. בעניין הנחלים, יהיה פיצול בין משרדים גם במבנה החדש: האחריות על הנחלים תיוותר בידי המשרד לאיכות הסביבה. כלומר, הרשות הממשלתית החדשה במתכונת המוצעת לא תפתור את בעיית ריבוי הרשויות, אם היא אמנם בעיה ממשית. מלל החלטת הממשלה ודברי ההסבר של החוק המוצע חוזרים על המנטרה של הגופים הרבים; הרפורמה המוצעת אינה מביאה מרפא.

תשתיות הניקוז

בתחום הניקוז, אף כי אינו במרכז משק המים, אמנם נוצר כפל רשויות. מבקר המדינה, שהקדיש בדוח שהוציא לאחרונה (2004) 66 עמודים לתשתיות הניקוז מסביר: "האחריות המיניסטריאלית [על רשויות הניקוז] היא בידי שר החקלאות, ואילו סמכויות הפיקוח והאכיפה על עורקי הניקוז הן בידי נציב המים, שבמשרד התשתיות". בנוסף, מעורבות כאן רשויות אזוריות ומקומיות ומשרד הפנים. אך הבעיה אינה רק ריבוי רשויות. אף כי ברור שלנציבות המים סמכויות לגבי עורקי ניקוז אזוריים וארציים, לנציבות "אין מנגנון לפיקוח על העורקים שבאחריותה" ולדעת מבקר המדינה "על נציב המים לעשות שימוש בסמכויות שהקנה לו החוק". משרד החקלאות ונציבות המים הכירו כבר בשנת 1993 בקשיים בענייני ניקוז והחליטו לפעול לתיקון החוק, אך הדבר לא נעשה עד מועד הדוח. לשאלת המבקר ענה משרד החקלאות "כי השינויים הנדרשים בחוק הניקוז כרוכים בעבודה משפטית רבה, ובשל המשימות הרבות המוטלות על

הלשכה המשפטית של נציבות המים ארוכה הדרך לניסוח הסופי". (בכל זאת טוב שיש שני משרדים, כך אנו יודעים היכן העניין תקוע.)

לפי הצעת החוק ישולבו כל ענייני הניקוז בנציבות המים וייתם תפקידו של שר החקלאות בתחום זה. בכך יחסל ריבוי הרשויות. אך העניין אינו פשוט; לניקוז קשר אמיץ לשימור קרקע—רשת הניקוז מתחילה בשדות החקלאים וסחף סותם דרכי מים ומאגרים. לא ברור אם הניתוק ממשרד החקלאות הוא במקום. ועוד, הניקוז מוליך את המים לנחלים, עליהם האחריות בידי המשרד לאיכות הסביבה; אולי מוטב שהמשרד הזה, ולא רשות המים, ירכז את כל הסמכויות בעניין? ההצעה מבטלת את המועצה הארצית לענייני ניקוז, בה חברים גם נציגי ציבור, ומסמיכה את מועצת המים החדשה לפעול במקום בו פעלה עד כה מועצת הניקוז. האמנם מועצה של חמישה מנכ"לים של משרדי ממשלה שונים יודעת על ענייני ניקוז יותר מקבוצה של פעילים שקרובה לנושא? (כמה זמן יוכלו המנכ"לים להקדיש ללימוד סוגיות ניקוז, שלא לומר להתפנות לישיבות?) ומה מבטיח שלרשות החדשה, שלא כמו לנציבות המים, יהיו האמצעים למלא את תפקידה בפקיח ובאכיפה?

ההסתכלות על שאלת הניקוז, אף שהיא צדדית, מצביעה על שתי נקודות כלליות. האחת, אי-אפשר להימנע מריבוי רשויות; הממטרים משקים את שדות החקלאים, שטחי המרעה, היערות ואזורי המגורים; ומי הנגר זורמים—לעתים שוטפים—לדרכים, עמקים ונחלים. הגשם אינו מכיר בגבולות, שיתוף בין רשויות הכרחי. הנקודה השנייה היא שאין מבנה ארגוני יחיד ודומיננטי, עדיף בצורה בולטת על כל חלופה. כל החלטה תהיה פשרה ומוטב שתתקבל לאחר שיקול ובדיקה והתייעצות גלויה.

עצמאות הרשות

רשות כלכלית עוסקת בעיקר בשאלות שהן כלכליות טכניות. במרכז עבודתה קביעת תעריפים לפי העלות, קביעת אמות מידה לשירות והקפדה שחברות השירותים הציבוריים תפעלנה ביעילות ולפי החוקים והתקנות המתאימים, כולל אמות המידה שנקבעו. על כן, במקומות שעליהם אספתי מידע, הרשות היא עצמאית; באוסטרליה הדבר אפילו בא לידי ביטוי בשם: בית הדין העצמאי לתעריפים והסדרה. כך גם רשות החשמל מדגישה את עצמאותה: "עצמאות הרשות נועדה למנוע אפשרות שהחלטותיה יקבעו נוכח אילוצים לא רלבנטיים" (אתר הרשות). העצמאות היא ביחס לדרג הפוליטי, אך הניתוק אף פעם אינו מלא; הממשלה ממנה את מועצת הרשות ולשרים יש זכות התערבות במקרים מיוחדים—באנגליה, בשאלות סביבה; אצלנו, השר יכול להורות לרשות להעניק רשיון הספקת חשמל.

במשק המים, רשות התאגידיים הוקמה כגוף עצמאי. האפשרות שלה לפעול עצמאית היא הסעיף בחוק לפיו עליה לקבוע תעריפים שיכסו עלויות. היא כבולה בסד התחיקה ואין לה דרגות חופש שמוותרות מקום להתערבות פוליטית. גם רשות כלכלית למשק המים כולו תוכל להיות עצמאית וחשוב שתהיה כזו. במקרה זה יהיה צורך לשנות את ההסדר עם 'מקורות'. היום הממשלה מכירה בעלויות של 'מקורות', קובעת תעריפים למים ומכסה גירעונות. התעריפים קובעים את גובה התמיכה שבאה מתקציב המדינה ולכן אי-אפשר להניח למי שאינו אחראי לתקציב להחליט על תעריפים. משרד האוצר הוא שמטפל בתעריפים. הסדר אחר יהיה שהממשלה (חוק התקציב) תחליט מראש על היקף התמיכה במחיר המים לחקלאות, ואולי גם לאחרים, והרשות תקבע תעריפים שיכסו את העלות בהתחשב בתמיכה שנקבעה. אך זאת החוק וההסברים אינם מציעים.

הרשות הממשלתית החדשה לא תהיה ממש עצמאית, היא תנוהל בידי שישה פקידים בכירים, ולא ברור מראש באיזו מידה החלפת שר התשתיות במועצת מים בת 5 מנכ"לים תשנה את עצמאות הרשות; ובכלל, האם אמנם רצוי שרשות שאחראית על המשאבים תהיה עצמאית? שתי דוגמאות תבהרנה את הקושי: מר אביגדור ליברמן היה שר תשתיות שהקדיש הרבה מזמנו לענייני מים, הוא יזם את תוכנית האב-מעבר ודחף לקידום מפעלי ההתפלה, השפעתו היתה גדולה. האם במבנה המוצע תזכה הרשות בתמיכה כזו אם תזדקק לה? לעומת זאת, שר התשתיות הנוכחי, בנימין בן אליעזר, החליט שרירותית על הגדלת מכסת המים לחקלאות בנגב בכמות של 30 מיליון מ"ק לשנה. בעתיד, אם נציב המים (מנהל הרשות הממשלתית החדשה) יחשוב שהחלטה כזו אינה במקומה, האם המועצה תוכל למנוע את מימושה?

בחוק התאגידים הוכנה האפשרות לצירוף של שתי הרשויות העצמאיות—חשמל ותאגידי מים—לרשות אחת. ההצעה החדשה היא לבטל את הסעיף של האפשרות הזו שבחוק, לסתום את הגולל על רשות כלכלית עצמאית לתאגידי המים. זה לא עניין פעוט. רשות תאגידי המים והביוב קמה לפי חוק משנת 2001, זה עתה נולדה ועדיין לא הספיקה לקבוע תעריפים אפילו פעם אחת, אך היא היתה אמורה להיות הרשות העצמאית היחידה, אולי הראשונה, במשק המים. עכשיו תבוטל.

שקיפות ושיתוף הציבור

שקיפות ושיתוף הציבור הם תנאים לשלטון נקי ויעיל ועל כן הם גם תנאים להכרה ציבורית ולשיתוף פעולה; למשל, לנכונות לקיים את הוראות החוק ללא אכיפה יקרה או לנכונות להיענות לבקשות לחסוך במים. מאז שהופרט, משמש משק המים של אנגליה דוגמה למטפלים במים אצלנו⁷. לפני ההפרטה פרסמה הממשלה הבריטית את כוונתה לידיעת הציבור, בעקבות דיון גלוי וביקורת יצא מסמך מתקן, גם הוא עמד לביקורת פומבית, ורק אחרי זה הפכה הרפורמה לחוק. משרד המים, הרגולטור באנגליה, מפרסם מדי שנה מידע בעשרות מסמכים, את כולם אפשר לקרוא באינטרנט. כך גם חברות המים הפרטיות מפרסמות דוחות כספיים מלאים ותקציבי השקעות ופעולה לידיעת הציבור. גם אצלנו, חוק התאגידים עבר לאחר שוועדה ציבורית הוציאה דוח מפורט ורשות התאגידים מקפידה על שקיפות מלאה.

לעומת זאת, לנציבות המים, כאמור, אין עדיין אתר אינטרנט. היא מפרסמת מידע חשוב בדפוס על משאבי המים, אך מסתירה מידע מביך; למשל, על "המים האדומים"⁸. באתר 'מקורות' אפשר למצוא דברי שבח לחברה והצעות לטיולים. אין מידע אמיתי.

באנגליה הוקמה, על פי חוק, ליד כל חברת מים, מועצת צרכנים פעילה. אצלנו יש מועצות עם נציגי ציבור ליד נציבות המים, ברשות הניקוז הארצית וברשות התאגידים. החוק החדש מציע לצמצם את תפקיד מועצת המים, לבטל את מועצות רשות הניקוז והתאגידים וכפי שכבר הערתי, לציבור בערים לא תהיה, לפי החוק, כל השפעה על תאגידי המים במקומות. חמישה מנכ"לים עמוסים בטרדות משרדיהם ייצגו את כולנו בענייני מים, ביוב וניקוז.

מחירים ותמיכות

יש שמקווים שהרשות הממשלתית למים, כשתקום, תפסיק את התמיכה במחיר המים לחקלאות: "ברגע שמחיר המים ייקבע באופן מקצועי מחירו לחקלאים יעלה" (שטרסלר, הארץ, 27.10.05). זה בדיוק לא נכון. בסמכותה ובאחריותה של רשות מקצועית ועצמאית לקבוע מה העלויות להספקת שירותים ביעילות ומה התעריפים שיוכלו לכסות עלויות אלו—בהתחשב בתמיכות, אם נקבעו. ההחלטה אם וכמה מכספי הציבור להוציא לתמיכה בקבוצות מסוימות באוכלוסייה או במגזרים במשק היא החלטה פוליטית מובהקת, במובן הטוב של הפוליטיקה. היא צריכה להיות בסמכות ובאחריות של הגופים הפוליטיים, הנבחרים, הממשלה והכנסת. הם יתייעצו עם אנשי המקצוע בכדי להבין את השלכות ההחלטה, אך הגופים הנבחרים אינם יכולים להשתחרר מעול ההחלטה ולהשאיר אותה למקצוענים.

הליך ההחלטה

לפרק המים הוקדשו בחוק ההסדרים 37 עמודים ויותר מ-200 סעיפים. החוק המוצע אמור ליצור שינוי גדול בהתנהלות משק המים, אך הכנתו לא היתה שקולה ונעשתה בחדרי חדרים; הכללתו בחוק ההסדרים היא הבעת אי-אמון בוטה בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית. כאמור, ועדה שישבה לבדוק את הרפורמה לא הגיעה לסיכום (זו אותה קבוצת אנשים שענתה תהיה מועצת המים), הממשלה החליטה בשנית על הרשות החדשה באוגוסט השנה וכבר יש הצעת חוק מפורטת. קדמה לפרסום ההצעה טיוטה

⁷ לסקירה מפורטת, ר' ימיני וכסלו (2005).

⁸ הגנה מבחן לשקיפות ושיתוף הציבור: נציבות המים מכינה עתה תוכנית לשיפור הניהול של מאגר החוף; לתוכנית, אם תצא לפועל, תהיה השפעה ניכרת על הכלכלה של משקי המים העירוניים. האם הנציבות תפרסם את התוכנית על כל פרטיה, בדפוס ובאינטרנט להערות וביקורת, בטרם תאומץ לביצוע?

שהפיצה עו"ד ימימה מזוז, היועצת המשפטית של משרד האוצר, בצירוף הזמנת הערות. למשרדי הממשלה ולמעוניינים האחרים נתנו שבעה ימים להגיב על הצעה כה מורכבת וכבדה. רשות התאגידים לא שותפה בדיונים ודעתה כלל לא נשמעה. הסברים מהותיים לחוק לא נמסרו אך מה שנמסר עלול להטעות; למשל, בדברי ההסבר (ע' 70) רשומים 27 תחומים שיהיו, לפי ההצעה, בסמכות מועצת הרשות הממשלתית החדשה. קוראים שאינם בקיאים בדברים עשויים לחשוב שיש כאן ריכוז סמכויות חדש ומרשים; ולא היא, 21 מהסעיפים הללו כבר רשומים בחוק הקיים כסמכויות נציב המים והשר. הם מרוכזים בסמכות אחת גם בחוק המים הוותיק והטוב.

סיכום ומסקנות

משק המים שלנו מסודר, הספקת המים לחקלאות ולעיר ושירותי המים והביוב בערים מתפקדים בדרך כלל כהלכה. יש מקום לשיפורים והתייעלות, אך התקופה אינה תקופת חירום. סוגיית ההסדרה של משק המים גדולה וכבדה, היא ראויה למחשבה יסודית ולדיון ציבורי אמיתי. אני מציע לדיון הזה נקודות אחדות:

לקבוע שתי רשויות הסדרה במשק המים, אחת למשאבים ואחת לכלכלה; לערוך דיון ציבורי מסודר—בעזרת הזמנת סקר של חברת ייעוץ, ועדה ציבורית או אף התייעצות עם בעלי ניסיון מחו"ל—בקשיים בניהול וההסדרה של משק המים ובאפשרויות הפתרון; להשאיר את הרשות לתאגידים על מכונה או לצרפה לרשות ההסדרה הכלכלית; לצרף לגוף אחד את תפקיד הממונה והרשות לתאגידים; לבטל את הכפייה של התאגוד ולעצור את ההכנות להפרטה עד שיצטבר ניסיון; להשאיר בחוק את המועצה הציבורית למים ולניקוז והימנע מצמצום תפקידי המועצה הציבורית למים;

לקבוע בחוק מועצות ציבוריות לשירותי מים וניקוז ליד כל אחד מהתאגידים; לקבוע בחוק חובת פרסום וגילוי של כל פעולות הרשויות במשק המים, כולל פירוט מילולי של כל דיוני המועצה הממשלתית למים ומקבילתיה; לקבוע בחוק חובת פרסום דוחות כספיים ותקציביים של 'מקורות', כל התאגידים שפועלים במשק המים והמועצות הציבוריות שתקומנה לידם; להעביר את הסדרת 'מקורות' לרשות ההסדרה הכלכלית ולשנות את הסדרת התעריפים בהתאם.

הנקודות הן שלי, אחרים אולי לא יקבלו אותן. אך אני מקווה שהנאמר משכנע שיש דברים שראויים לשיקול מחדש, ציבורי, יסודי ופתוח. דיון כזה נחוץ במדינה מסודרת אפילו אם בסופו תישאר הצעת החוק בעינה. הדבר הנכון שהממשלה תעשה עתה הוא שתמשוך את הצעת החוק ותפתח את העניין מחדש. אם לאו, הרשות נתונה לכנסת והיא שצריכה לפעול, למלא זכותה וחובתה, להסיר את ההצעה מחוק ההסדרים ולהביא אותה לדיון שקול בועדותיה.

מראי מקום

הראל, דליה, יוסף דרייזון ונתן מאיר, 1999, המים כמשאב לאומי בראייה אינטגרטיבית, אלכ"א—התוכנית למדיניות חברתית ולמינהל—סגל ב'.

ימיני, ארז ויואב כסלו, 2005, "משק המים באנגליה ובווילס", מים והשקיה, גיליון 467.

כסלו, יואב, 2005, "ההסדרה הכלכלית של משק המים", מים והשקיה, גיליון 462.

מבקר המדינה, 2003, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001.

מבקר המדינה, 2004, דוחות על הביקורת ברשויות המקומיות.

מייסון, יעל, 2005, "מדוע המט"שים קורסים?", אגמית, המים בארצנו, גיליון 174.

נציבות המים, 2002, תוכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010.
ועדת החקירה הפרלמנטרית למשק המים (ועדת מגן), 2002, דין וחשבון, הכנסת.