

האוניברסיטה העברית  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר למדיניות ציבורית  
תכנית המצטיינים ללימודי תואר שני

## **נייר מדיניות בנושא:**

# **צמצום צריכת המים ביישובים המתוכננים**

**מוגש ל: פרופ' אורי שני**  
**מנהל רשות המים**

נייר מדיניות מסכם  
בסדנא המתקדמת לניתוח מדיניות

גלבוע זינגר 034380873

## תוכן עניינים

3.....	תקציר מנהלים.....
4.....	מצב משק המים בישראל.....
4.....	היישובים המתוכננים.....
5.....	הקצאת מים לחקלאות ביישוב המתוכנן.....
5.....	הקצאת מים לאוכלוסיית היישוב המתוכנן.....
6.....	הבעיה.....
7.....	החלופות.....
7.....	חלופה א' - "הפרדת רשתות".....
7.....	חלופה ב' - "התקנת מדי מים בבתים".....
8.....	חלופה ג' - "התקנת מדי סבסוד".....
9.....	הקריטריונים.....
9.....	ניתוח החלופות.....
11.....	שקלול החלופות והקריטריונים.....
11.....	המלצה.....
12.....	הנספח האסטרטגי.....
13.....	היישום בפועל.....
15.....	נספחים.....
15.....	נספח 1 - טבלת "מידת עניין-כח".....
16.....	נספח 2 – טבלת "השחקנים".....
18.....	מקורות.....

## **תקציר מנהלים**

אוכלוסיית היישובים המתוכננים (קיבוצים ומושבים) צורכת את כמות המים הגדולה ביותר יחסית לגודלה. מצב זה נוצר עקב יכולת מוגבלת, הן של הצרכן והן של המדינה, לנטר ולבקר את שימושי המים בתוך היישוב. יכולת הניטור המוגבלת גורמות לצריכה ביתית מוגברת ולמוטיבציה כלכלית נמוכה בהפחתת אחוז הפחת ביישובים. על מנת לשפר את יכולות הניטור והפיקוח של המים בתוך היישובים יש לקבוע את תעריף הצריכה הביתית (2.8 ש"ח) כברירת מחדל, עבור המים הנכנסים ליישוב. לאחר מכן, רשות המים תתקין בשטחים החקלאיים מדי מים שהצריכה שתרשם בהם תחוייב במחיר מסובסד (1.2 ש"ח). על מנת לקבל מד מים זה, יהיה על החקלאי להמציא קבלות המוכיחות את היותו חקלאי פעיל. בדרך זו, צריכת המים במשקי הבית ואחוז הפחת יצטמצמו, עקב ראיית המחיר האמיתי למים. בנוסף, החלופה תוכל לחשוף חקלאים לא פעילים המשתמשים במכסת המים שלהם שלא לצרכי חקלאות.

## מצב משק המים בישראל

ישראל נמצאת היום במצב של משבר במשק המים שלה, וזאת השנה החמישית ברציפות שישראל חווה שנה שחונה במשקעים. גורמים נוספים למשבר במשק המים הם זיהום והמלחת מקורות מים ובניית תשתיות מאסיבית, כגון כבישים ומבנים שונים, המונעים ממי הגשמים לחלחל למי התהום.

סך הביקוש הצפוי למים שפירים ב-2009 יעמוד על כ-1444 מלמ"ק (מיליון מטר מעוקב), ואילו ההיצע יעמוד רק על 1364 מלמ"ק<sup>1</sup>. על פי נתוני הרשות הממשלתית למים ולביוב, עד סוף שנת 2009, לא ניתן יהיה לספק את רמת הביקושים הנוכחית אלא אם תהיה שנה גשומה בהרבה מעל הממוצע. בשפל כזה, מקורות המים הטבעיים יהיו בסכנה ויהיה קושי לספק מים לחקלאות, לתעשייה ולשימוש ביתי (פרט למי שתייה)<sup>2</sup>. ניסיון לספק את כל הביקוש למים עלול לגרום לנזק בלתי הפיך לאקוויפרים ולכנרת.

ניתן לחפש את הפתרון למשבר המים משני כיווני המשוואה: מחד, הגדלת ההיצע ומאידך, צמצום הביקוש למים. נייר מדיניות זה מתמקד בצמצום הצריכה הביתית של היישובים המתוכננים, שצריכת המים שלהם גדולה מחלקה היחסי באוכלוסייה, ושפוטנציאל צמצום צריכת המים גדול אף הוא.

## היישובים המתוכננים

על פי הגדרת תקנות המים (השימוש במים באזור קיצוב), תשל"ו-1976, סעיף 1, יישוב מתוכנן הוא "יישוב הכלול ברשימת יישובים שהוכרו כיישובים מתוכננים על ידי שר החקלאות, החתומה בידי שר החקלאות ומופקדת בנציבות המים". תחת קטגורייה זו מתכנסים 267 קיבוצים, 402 מושבים ו-40 מושבים שיתופיים. סך כל אוכלוסיית היישובים המתוכננים עומדת על כ-378,000 אנשים תושבים<sup>3</sup>.

סה"כ הצריכה המוערכת של היישובים המתוכננים עומדת על כ-84-57 מלמ"ק בשנה<sup>4</sup>. על הפער בין כמויות המים המוערכות, יורחב בהמשך.

<sup>1</sup> מתוך שור תמי, מצב משק המים ויעד החיסכון

<sup>2</sup> מתוך "נתונים על משבר המים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2008

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישובים ואוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, צורת יישוב והשתייכות ארגונית

<sup>4</sup> הערכת כמות המים נעשתה על סמך שיחות עם אנשים שונים ברשות המים ובאוניברסיטה העברית

### הקצאת מים לחקלאות ביישוב המתוכנן

בשנותיה הראשונות של המדינה, ממשלת ישראל פעלה להרחבת החקלאות והיישוב החקלאי. הסיבה לפיתוח וההשקעה בנושא זה נבעה מהצורך ליישב את אוכלוסית העולים חדשים והותיקים ברחבי המדינה על מנת לתפוס אחיזה בקרקע, לספק מזון לכלל האוכלוסייה ולהבטיח שיקולים ביטחוניים.

הרחבת השטחים החקלאיים וההבנה שהמים הינו משאב במחסור, הביאה לגיבוש והפעלה של מדיניות קיצוב במים לחקלאות, תוך מתן סובסידיה לחקלאות על ידי תמיכה במחירי המים לשימוש חקלאי. בשנות ה-50 וה-60 קבעה הרשות לתכנון שבמשרד החקלאות את הדפוסים של המשקים החקלאיים ואת גודלו המזערי של משק חקלאי אשר יפרנס את בעליו. בנוסף, נקבעה כמות יחידות המשק לכל יישוב חקלאי, כמות המים הנדרשת לקיום הייצור בכל משק וכפועל יוצא מכך - את מכסת המים ליישוב.<sup>5</sup>

### הקצאת מים לאוכלוסיית היישוב המתוכנן

מכסת המים המוקצבת לכל יישוב אמורה לספק את כל צרכי מחייתו(שימוש ביתי, ציבורי, חקלאי). מאחר וכל מכסת המים נכנסת ליישוב דרך מערכת אחת, אין דרך להפריד בין שימושי המים השונים. על מנת לערוך הפרדה בין שימושי המים נקבע בתקנות המים (השימוש במים באזור קיצוב), תשל"ו-1976, סעיף 18(ד), ש"מתוך כמות המים המוקצבת לחקלאות ליישוב מתוכנן, כאמור בתקנת משנה (א), ... יסווגו 150 מ"ק לכל נפש ביישוב האמור כמים לצרכי בית, גינות נוי וגינות ציבורי ; ... קביעת מספר הנפשות ביישוב המתוכנן תיעשה בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדבר מספר תושבי היישוב המתוכנן."

תקנה זו קובעת באופן שרירותי את כמות המים שתוקצה לצריכה ביתית, ותחוייב במחיר גבוה יותר, מסך כמות המים המוקצאת ליישוב.

בביקורת שנערכה על ידי מבקר המדינה, בשנת 2001, נמצא שלא תמיד קיימת בקרה שאכן מכסות המים במחירים מוזלים הולכות למטרות חקלאיות. עוד הוא מצא, שמספר היישובים שעיסוקם בחקלאות הצטמצם במשך השנים והיישובים שעוסקים בחקלאות צמצמו עיסוקם בה. למרות זאת, המשיכו היישובים לקבל שנים רבות אותן מכסות מים לחקלאות בתעריפים מוזלים שהשתמשו בהם לצרכים אחרים.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> מתוך דוח מבקר המדינה, 51ב', 2001, שחקר את נושא הקצאות המים ליישובים החקלאיים

<sup>6</sup> שם

על מנת להמחיש את המצב שנוצר, ניקח לדוגמה את קיבוץ עסיסים, בו חברים 100 תושבים. הקיבוץ יחוייב מידי שנה ב 15,000 מ"ק (100 תושבים X 150 מ"ק מים לאדם) במחיר הרגיל (2.8 ש"ח), בין אם בכמות זו השתמשו לשטיפת כלים או להשקיית מטעים. במידה והצריכה הביתית של התושבים הייתה גבוהה מ-15,000 מ"ק, הם ישלמו על כל ליטר נוסף את המחיר המסובסד לצרכי חקלאות (1.2 ש"ח). מצב זה מעודד את התושבים להגדיל את צריכת המים שלהם מאחר וככל שיצרכו יותר, כך המחיר לקוב מים יהיה זול יותר עבורם.

ואכן, ההערכה ברשות המים היא שהצריכה לנפש בישובים המתוכננים עומדת על כ- 165-220 מ"ק לנפש<sup>7</sup>. לצורך השוואה, הצריכה בערים וברשויות המקומיות עומדת על כ-85 מ"ק לנפש לשנה<sup>8</sup>. הפער בצריכה בין תושב הגר בעיר לתושב המתגורר בקיבוץ או במושב עומד על כ-8,000 עד 13,500 ליטר מים בשנה.

## **הבעיה**

ככל שיכולות הניטור והבקרה על שימושי המים תגדלנה, כך תגדל גם היכולת לנהל ולתפעל את משק המים בצורה טובה יותר. תפעול טוב כולל ניהול מושכל של משאבי המים הטבעיים והמותפלים לצורך יצירת תנאים להספקת מים אמינה, כמותית ואיכותית, לכלל הצרכנים, תוך שימור מרבי של מקורות המים הטבעיים, ובראי התועלת המרבית למשק הלאומי<sup>9</sup>.

תפעול נכון יידע לחלק ולתמחר את כמויות המים בצורה שתבטיח הקצאה יעילה, חסכון במים, וצמצום אחוז הפחת במערכת. פחת הנו, אובדן פיזי של מים הנובע מפיצוץ צנרת על ותת קרקעיים. הניסיון מלמד שרמת הפחת יכולה להגיע ל-5.5% מסך צריכת המים<sup>10</sup>, במקומות בהם הבקרה על המים טובה, לעומת מקומות בהם הבקרה על המים אינה טובה, שם רמת הפחת מגיעה ל-38% ומעלה מסך צריכת המים<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> הערכת כמות המים נעשתה על סמך שיחות עם אנשים שונים ברשות המים ובאוניברסיטה העברית  
<sup>8</sup> מתוך רשות המים – אגף ניהול צריכה, נתוני צריכת המים ופחת ברשויות המקומיות לשנת 2006  
<sup>9</sup> מתוך אתר רשות המים  
<sup>10</sup> מתוך נתוני מיתב, תאגיד המים העירוני בפתח תקווה  
<sup>11</sup> מתוך דוח מבקר המדינה שעסק בג'וליס

הבעיה היא, שבישובים המתוכננים קיימת יכולת מוגבלת, הן של הצרכן והן של המדינה, לנטר ולבקר את שימושי המים בתוך היישוב. למעשה, מכסות המים ביישובים המתוכננים הם כמו קופסא שחורה - כמות המים הנכנסת ידועה, אך השימושים הנעשים במים בתוך שטחי היישוב אינם ידועים.

### **החלופות**

על מנת לפתור בעיה זו, יש למצוא דרכים לנטר את שימושי המים השונים בתוך היישוב, הכוללים צריכה חקלאית, ביתית, ציבורית ופחת, על מנת להגיע לתפעול יעיל יותר וחסכוני יותר של מערכת המים ביישובים המתוכננים. ניטור יעיל של שימושי המים יביא לצמצום הצריכה הביתית ולצמצום אחוז הפחת ביישובים המתוכננים.

### **חלופה א' – הפרדת רשתות.**

רשת המים הקיימת היום ביישובים המתוכננים תבוטל ובמקומה תוקמנה שתי רשתות מים נפרדות: רשת ביתית ורשת שתוביל מים לצרכי חקלאות. הפרדת הרשתות תאפשר לנטר ולתפעל את צריכת המים לחקלאות בנפרד מהצריכה הביתית. המימון יעשה ע"י תקציב מיוחד ממשרד האוצר.

יתרונות החלופה:

1. יכולת לדעת את הכמות המדוייקת של המים המוזרמת לצריכת התושבים ולהשקיה חקלאית.
2. יכולת לתמחר בצורה מדוייקת את המים על פי שימושיהם השונים.
3. החלפת הצנרת הישנה בחדשה תפחית את אחוז הפחת.
4. יכולת להזרים ברשת החקלאית מים באיכויות שונות מבלי לסכן את הצרכנים בבית.

### **חלופה ב' – התקנת מזי מים בכניסה לבתים**

על מנת לאפשר ניטור מדוייק של צריכת המים בכל משקי הבית, יחוקק חוק המחייב התקנת מד מים בכניסה לכל משק בית. מד המים ימדוד בכל משק בית את סך צריכת המים בבית ובחצר. המימון יעשה על ידי רשות המים והצרכן בחלקים שווים.

יתרונות החלופה :

1. אחוז הפחת יקטן, מאחר ותהייה אפשרות לבעל המשק לזהות צריכת מים גבוהה המעידה על נזילות בצנרת.
2. תהיה יכולת לבצע מדידת צריכה מדוייקת בכל משק בית.
3. כל משק בית ישלם על פי הכמות שצרך, במקום על פי כמות משוערת.
4. תהיה אפשרות אפקטיבית יותר להשפיע על צריכת משקי הבית באמצעות כלים כלכליים(העלאת תעריפים), מכיוון שרק מי שיצרוך יותר ישלם יותר.

#### **חלופה ג' – התקנת "מדי סבסוד" בכניסה לשטחים חקלאיים**

חקיקה תקבע את תעריף הצריכה הביתית(2.8 ש"ח) כברירת מחדל, עבור המים הנכנסים ליישוב המתוכנן. חקלאי שירצה לקבל מים במחיר המסובסד, יהיה עליו להמציא קבלות(לדוגמא, כמות היבול השנתי) מידי שנה המוכיחות שהוא חקלאי פעיל. כנגד הצגת הקבלות, רשות המים תתקין בשטחיו החקלאיים מד מים שימדוד את צריכת המים. הקריאות שיתקבלו ממד המים יחוייבו בתעריף המסובסד לחקלאים(1.2 ש"ח). בסוף כל תקופת חיוב, החקלאי ישלם מחיר מופחת עבור המים שצרך לחקלאות. מדי המים יוסרו משטחים שבעליהם לא הגיש קבלות המוכיחות את היותם חקלאים פעילים, והצריכה בשטחים אילו תתומחר במחיר צריכה ביתית. המימון של חלופה זו יעשה על ידי רשות המים.

יתרונות החלופה :

1. צריכת המים במשקי הבית תצטמצם עקב ראיית המחיר האמיתי למים.
2. בגלל המחיר הגבוה שיגבה עבור המים, פרט לחקלאות, תגדל המוטיבציה במשקי הבית להקטין את אחוז הפחת במערכת.
3. רק חקלאים פעילים יוכלו להשתמש במים המסובסדים. בעלי מכסות שעד היום מכרו מים, או השתמשו במים רק על מנת לשמור על מכסתם, לא יוכלו לעשות זאת עוד.
4. יכולת הניטור של כמויות המים המוזרמות לכל חקלאי וחקלאי תגדל. יכולת זו תאפשר להגביל או לקנוס חקלאי שחרג ממכסתו.



## הקריטריונים:

הקריטריונים לבחירת החלופה המועדפת הם:

**חסכון:** קריטריון זה מעריך את היכולת הפוטנציאלית של החלופה לחסוך במים. זהו הקריטריון החשוב ביותר ולכן ניקוד הקריטריון ינוע בין 0-7.

**עלות היישום:** קריטריון זה בוחן את העלות הכספית הכוללת שתהיה למדינה ולתושבי היישובים המתוכננים. ניקוד הקריטריון ינוע בין 0-5

**ישימות טכנית:** קריטריון זה בוחן את הישימות של ההוצאה אל הפועל של החלופה בשטח. ישימות זו כוללת הנחת תשתיות, התקנת מיכשור, טכנולוגייה קיימת, הפרעה לשגרת החיים ומשך הזמן שידרש ליישם את החלופה. ניקוד קריטריון זה ינוע בין 0-5

**ישימות פוליטית:** קריטריון זה בוחן את מידת ההתנגדות או התמיכה שתהיה לחלופה במערכת הפוליטית. ניקוד קריטריון זה ינוע בין 0-5

## ניתוח החלופות:

### חסכון:

החסכון הגדול ביותר יושג באמצעות חלופות "הפרדת רשתות" ו "התקנת מדי סבסוד". חלופת "הפרדת הרשתות" תכלול בתוכה את החלפת חלק מהצנרות הישנות בצנרות חדשות, וכך תפחית את אחוז הפחת לרמה מינימלית. בנוסף, הפרדת הרשתות תאפשר לנטר ולקבוע את כמויות המים שיופנו לשימושים השונים. חלופת "התקנת מדי סבסוד" תיצור חלוקה בין הצריכה החקלאית הזולה ובין שאר שימושי המים. בעקבות זאת, צריכת המים במשקי הבית תצטמצם עקב ראיית המחיר האמיתי למים ועלות המים הגבוהה שתזרום בצנורות הדולפים תתמרץ את היישוב לפעול לצמצום פחת המים. בנוסף, חובת ההוכחה שתהיה על החקלאים, תחשוף חקלאים לא פעילים אשר משתמשים במים לחקלאות לצרכים אחרים. החסכון שיושג על ידי חלופת "התקנת מדי מים בבתים" יהיה קטן יחסית לשתי החלופות בגלל יכולתו המוגבלת לזהות פחת בצנרות. יחד עם זאת, היכולת לנטר כל משק בית, תאפשר הפעלה של כלים כלכליים (מדרגות צריכה) שפוטנציאל החסכון שלהם גדול.

**עלות:**

החלופה היקרה ביותר היא חלופה "הפרדת רשתות", עלות חלופה זו מוערכת בכ- 1 מיליארד ש"ח.<sup>12</sup>  
 החלופה הזולה ביותר היא "התקנת מדי סבסוד" שעלותה עומדת על כ- 12 מיליון<sup>13</sup>, לעומת החלופה של  
 "התקנת מדי מים בבתים" שעלותה מסתכמת ב כ- 19 מיליון<sup>14</sup>.

**ישימות טכנית:**

הישימות הטכנית הבעייתית ביותר היא ב"הפרדת הרשתות". על מנת להוציא אל הפועל חלופה זו, יש ליצור שתי מערכות מים נפרדות חדשות במקום מערכת המים הישנה. הוצאת צינורות המים הישנים וחפירת תעלות חדשות להנחת הצנרת החדשה דורשת מורכבות לוגיסטית גבוהה, זמן רב, והפרעה לשגרת החיים ביישוב. היישום הטכני של שתי החלופות הנותרות, פשוט יחסית. התקנת מדי מים יכולה להתבצע בזריזות ועם הפרעה מינימלית לשגרת החיים.

**ישימות פוליטית:**

כל החלופות יתקלו באופוזיציה שתראה לשמור על הסטטוס קוו הקיים ביישובים המתוכננים. החשש של המתנגדים הוא מהעלאת מחירי המים, קיצוץ במכסות המים וחשיפת הצרכים ושימושי המים האמיתיים ביישובים המתוכננים. החלופה שצפויה לעורר את ההתנגדות הקטנה ביותר היא "התקנת מדי מים בבתים" מכמה סיבות: 1. מדי המים לא מבטלים את מכסות המים 2. התשלום הנוסף שיתווסף לחשבון המים יהיה קטן בהשוואה לשאר תושבי ישראל שמשלמים מחיר גבוהה יותר עבור צריכת המים הביתית. חלופת "הפרדת רשתות" תתקל בהתנגדות פוליטית חריפה יותר: משרד האוצר ישלול החלופה בגלל עלותה הגבוהה, והחקלאים יתנגדו בגלל הישימות הטכנית שתפגע באיכות החיים שלהם, ובגלל העלייה הצפויה במחירי המים כתוצאה מיישום החלופה.

<sup>12</sup> הערכת העלות נעשתה על סמך שיחות עם אנשים ברשות המים

<sup>13</sup> בישראל קיימות 62,000 יחידות חקלאיות. את המספר הזה נכפיל בעלות למד מים(200ש"ח, ונקבל 12,400,000 ש"ח, עלות מוערכת ליישום החלופה.

<sup>14</sup> בחישוב חולק מספר התושבים הכולל ביישובים המתוכננים(378,000 תושבים) ב4(מספר נפשות ממוצע למשפחה). המספר שהתקבל(94,000 משקי בית) הוכפל בעלות למד מים(200ש"ח), ונתקבל 18,900,000 ש"ח, עלות מוערכת ליישום החלופה

חלופת "התקנת מדי סבסוד" תיצור אף היא התנגדות גדולה. המתנגדים הגדולים יהיו החקלאים מכיוון שבחלופה זו ניתן יהיה לחשוף את צרכי המים האמיתיים של החקלאים בישראל ולגרום להם פגיעה כלכלית.

### שקלול החלופות והקריטריונים

מדי מים מוזלים בשדות	מדי מים בבתים	הפרדת רשתות	
6	4	5	חסכון(1-7)
4	3	1	עלות(1-5)
5	5	2	ישימות טכנית(1-5)
2	3.5	2	ישימות פוליטית(1-5)
<u>17</u>	15.5	10	סה"כ

### המלצה

לאחר ניתוח החלופות, ניתן לראות שהחלופה שקיבלה את הניקוד הגבוה ביותר היא חלופת "התקנת מדי סבסוד". החלופה קיבלה את הניקוד הגבוהה ביותר בשתיים מתוך ארבעת הקריטריונים, ובניהם הקריטריון החשוב ביותר של "חסכון". יחד עם זאת, היישום הפוליטי של החלופה לא יהיה קל וידרוש אסטרטגיית פעולה שתפורט בנספח האסטרטגאי בהמשך. יישום החלופה יגדיל את יכולת הניטור והתפעול של המים הזורמים בתוך היישובים המתוכננים. החלת התעריף לצריכה ביתית(2.8 ש"ח) כתעריף ברירת מחדל, יגרום לצמצום הצריכה במשקי הבית עקב ראיית המחיר האמיתי למים. כמו כן, העלייה במחיר המים תגביר את המוטיבציה של היישוב להפחית את אחוז הפחת בצנרות המים. בנוסף, החלופה תחשוף חקלאים לא פעילים אשר משתמשים במים לחקלאות לצרכים אחרים.

## הנספח האסטרטגי

מטרת הנספח האסטרטגי היא להגדיל את סיכויי יישום החלופה. מניתוח החלופה הנבחרת עולה כי לא צפויים קשיים מיוחדים מבחינת עלות התכנית ויישומה הטכני. מצד שני, הישימות הפוליטית של התכנית צפויה להיתקל באופוזיציה חזקה.

על מנת לאפשר את יישומה הפוליטי של התכנית, יש למפות את השחקנים העיקריים, להגדיר את זהותם, לזהות את עמדותיהם והאינטרסים שלהם, ולבחון האם הם הצפויים לתמוך ולהתנגד לתכנית. לאחר מכן, השחקנים יוכנסו לטבלת "מידת עניין-כח", על מנת לזהות את מידת ההתנגדות או התמיכה הצפויים מכל אחד מהם.

בשלב האחרון, תוצג דרך היישום בפועל הלוקחת בחשבון את כל המרכיבים הנ"ל.

מניתוח טבלת "השחקנים" (נספח מספר 1), וטבלת "מידת עניין-כח" (נספח מספר 2), עולה התמונה הבאה: השחקן החזק ביותר שצפוי לתמוך בתכנית יהיה אגף התקציבים. אגף התקציבים ממלא תפקיד מרכזי במערכת השלטונית בישראל. בשלושים השנים האחרונות, אגף התקציבים באוצר העביר דרך חוק ההסדרים רפורמות וחוקים רבים שלא היה ניתן להעבירם בדרך שחוק רגיל עובר. החבירה לשחקן זה הינה קריטית.

שני המתנגדים לתכנית הם בעלי עניין גבוה וכוחם רב הן במערכת הפרלמנטרית והן בתקשורת: משרד החקלאות: במהלך השנים, משרד החקלאות ריכז בתחומו סמכויות רבות הקשורות למים. עד היום יש ביכולתו לטרפד החלטות של רשות המים באמצעות סמכויותיו. הלובי החקלאי, מורכב מחברי כנסת מנוסים מסיעות רבות. המגרש הביתי של השדולה הוא בכנסת ובוועדות השונות. הם מגיעים להישגים באמצעים שונים כמו דילים, מחטפי הצבעה, וגיוס עשרות חקלאים לכל דיון שמתקיים בעניינים בכנסת<sup>15</sup>. לזכותם הצלחות רבות במניעת ייקור מחירי המים ליישובים המתוכננים. המגרש בו יש להם את ההשפעה הגדולה ביותר היא בכנסת ובוועדות השרים השונות, לכן יש להימנע מ"לשחק" במגרש זה.

<sup>15</sup> מתוך ליבוביץ' דר שרה, "הכנסת בידנו", מוסף הארץ, 27.06.09

שני השחקנים הנוספים בדרך כלל אינם מתעניינים בנושאים מסוג זה. יחד עם זאת, על מנת לנטרל את האופוזיציה החזקה של החקלאים, יש צורך בשיתופם.

ש"ס מהווה לשון מאזניים בממשלה ויכולתה לקבל את דרישותיה עומדת במבחן השנים. המגרש הטבעי של ש"ס הוא בכנסת ובוועדות השרים. כוחה של ש"ס גדול יותר משל חברי השדולה החקלאית כאשר זו עומדת על רגליה האחוריות, אולם עבור התכנית הנוכחית היא לא צפויה לעשות כן. יחד עם זאת, יתכן וש"ס תהיה מוכנה להתנגד לחקלאים אם הדבר ימצב אותה כמתנגדת לאפלייה ודואגת לאינטרסים של המעמדות הנמוכים.

לפורום ה-15, אין אינטרס ברור לתמוך או להתנגד לתכנית. יחסיו הטובים עם התקשורת יכולים לסייע בהעברת מסרים של שיוויון כלכלי.

### היישום בפועל

לוח זמנים: את תחילת היישום הפוליטי של החלופה יש להתחיל כשלושה חודשים לפני העברת תקציב מדינה. הסיבה לכך היא, מצד אחד לאפשר פרק זמן סביר לארגן את הקואליציה שתתמוך בחלופה, ומצד שני לא לתת יותר מידי זמן לאופוזיציה להתארגן.

אגף התקציבים הוא השחקן החזק ביותר שיתמוך בתכנית. מסיבה זו יש לתת לו להוביל את המהלך. על מנת לגייסו לטובת הנושא, ניתן לסכם עימו שבטווח הבינוני, רשות המיס תחליט על העלאת תעריף המיס לצריכה הביתית ביישובים המתוכננים כך שתשקף את המחיר האמיתי של המיס. יישום החלופה ייעשה דרך חוק ההסדרים שהינו הכלי החזק של אגף התקציבים ליישום רפורמות והעברת חוקים.

לאחר שטיוטת החוק תגובש בחוק ההסדרים, יש לגשת למו"מ עם השדולה החקלאית ומשרד החקלאות ולבחון את מידת ההתנגדות שלהם לרעיון. תוצע פשרה, שבה רשות המיס מתחייבת לא להעלות את תעריפי המיס בשנתיים הקרובות, ובנוסף יישום החלופה ימשך על פני שנתיים.

במידה ולא תהיה הסכמה מצד משרד החקלאות והשדולה החקלאית, נציגי ש"ס ישותפו ביישום: יחד עם נציגי ש"ס, החלופה תמוצב כחוק שבא לתקן אפלייה מתמשכת של בעלי הנחלות האשכנזים העשירים

שמשלמים פחות עבור המים שלהם. התמיכה הפוליטית של ש"ס בהצבעות, והיותה לשון מאזניים, תגדיל את סיכויי החוק להתקבל.

תמיכה נוספת בחוק צפויה להתקבל מפורום ה-15. לראשי הפורום אין אינטרס להילחם בחקלאים. אולם, יכול להיות והם יסכימו לדבר על החוק בתקשורת מהזווית של חוסר השוויון בין תעריפי העיר והכפר, בתמורה לכך, שההכנסות הצפויות מהעלאת המחירים העתידיים ביישובים המתוכננים תביא להפחתת תעריפי המים בערים. חשוב שהחוק לא יצטייר כחוק עדתי, ולכן המסרים שראשי פורום ה-15 יעבירו בתקשורת יהיו מסרים של צדק כלכלי.

ההובלה של החלופה על ידי אגף התקציבים דרך חוק ההסדרים, ותמיכת ש"ס ואולי חברי כנסת "חברתיים" נוספים בחוק, תאפשר את חקיקתו. בנוסף, תמיכת ש"ס וחברי פורום ה-15 בתכנית צפויה לתת מענה תקשורתי למתקפה התקשורתית שתבוא מצד החקלאים.

**נספחים****נספח מספר 1: טבלת "מידת עניין-כח"**

כח	מידת עניין בנושא	
	נמוכה	גבוהה
רב	ש"ס(בעד)	אגף התקציבים(בעד) הלובי החקלאי(נגד) משרד החקלאות(נגד)
מעט	פורום ה-15(בעד)	

**נספח מספר 2: "השחקנים"**

שחקן בעד התכנית	תיאור השחקן	אינטרס	עמדות	משאבים
אגף תקציבים	אחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה. בין תפקידיו העיקריים: הכנת תקציב המדינה והגשתו לאישור הממשלה וכן גיבוש המדיניות המאקרו-כלכלית של הממשלה והגשתה לאישור מקבלי החלטות.	הגדלת יכולת האגף לפקח על תקציב המדינה והפעילות במשק.	שמירה על מסגרת תקציבית. התייעלות כלכלית. תמיכה ברעיונות עם תועלת גבוהה ועלות נמוכה	חוק ההסדרים. חוק זה עוסק במגוון רחב של נושאים שהממשלה מעוניינת לקדם, באמצעות תיקוני חקיקה נרחבים. חלק מהסעיפים הכלולים בו נועדו להקטין את ההוצאה התקציבית לשנה אליה הוא מתייחס, אך חלקם נועדו לקדם רפורמות במשק, בעלות משמעויות ארוכות טווח, לעתים תוך ביטול חוקים שונים שהכנסת חוקקה. הבאתו של חוק ההסדרים לאישור הכנסת ביחד עם חוק התקציב מבטיחה משמעת קואליציונית.
פורום ה-15	ארגון המאגד את 15 הערים העצמאיות בישראל - ערים שאינן מקבלות מענקים מהממשלה, כגון "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח".	עצמאות ניהולית	מטרות המרכזית של הפורום הינה קידום יוזמות תחיקתיות ומשפטיות להעצמת העירויות בישראל, ולקידום תכניות לביזור סמכויות והענקת יתר עצמאות ניהולית לערים הגדולות בישראל ולרשויות מקומיות המתפקדות ברמת ניהול גבוהה	15 ראשי ערים עם נגישות טובה לתקשורת ולפוליטיקאים בדרגים שונים.
ש"ס	מפלגה שהוקמה על רקע אפליה תרבותית וחברתית כלפי המגזר המזרחי. ש"ס פעלה להעברת תקציבים למוסדות דתיים ברחבי הארץ ולתקצוב רשת החינוך שלה, וכן להגדלת הקצבאות לשכבות החלשות, ובעיקר קצבאות הילדים.	קבלת תקציבים עבור קהל בוחריה. רצון למצב עצמה כמפלגת הבית של המעמדות הסוציו-אקונומיים הנמוכים	מיגור האפליה בין ספרדים לאשכנזים. להחזיר עטרה ליושנה. דאגה לאינטרסים של המעמדות הסוציו אקונומיים הנמוכים	11 חברי כנסת המצביעים כמקשה אחת. לשון מאזניים בממשלה
רשות המים אורי שני	רשות המים הוקמה ב-2006, כדי ליצור גוף בעל ראייה כוללת של צרכי משק המים, ואשר ריכוז הסמכויות יהיה בידי גורם מקצועי-ממשלתי שבידיו הכלים והיכולת לנהל ולפקח בצורה הנכונה והיעילה ביותר את משק המים בישראל.	ביסוס כוחה ועצמאותה של רשות המים	תפעול נכון של משאבי המים ומשק המים בישראל	יכולת לחוקק תקנות ולקבוע תעריפי מים



<b>נגד התכנית</b>				
<p>לובי חוצה מפלגות בעל השפעה רבה. כדי להגיע להישגים משתמשים חברי הלובי באמצעים שונים כמו דילים, מחטפי הצבעה, וגיוס עשרות חקלאים לכל דיון שמתקיים בעיניינם בכנסת. רוב הדילים הפוליטיים נעשים כדי למנוע את ייקור המים.</p>	<p>מימוש הציונות, פיתוח ההתיישבות החקלאית, קיום שטחים ירוקים</p>	<p>דאגה לאינטרסים של החקלאי, כי הוא זה שבחר אותם.</p>	<p>השדולה החקלאית בכנסת היא לובי חוצה מפלגות וחברים בו ח"כים מרוב סיעות הבית. חברי השדולה הנוכחים הם: שי חרמש (קדימה), שר החקלאות שלום שמחון (עבודה), סגנית שר התמ"ת אורית נוקד (עבודה), ישראל חסון (קדימה), יצחק ועקנין (ש"ס) וחיים אורון (מר"צ)., אורי אריאל(האיחוד הלאומי).</p>	<p>השדולה החקלאית</p>
<p>יכולת השפעה על ואף ניטרול של מכסות המים שנקבעות על ידי רשות המים</p>	<p>ביסוס החקלאות ופיתוח הכפר, עידוד ההתיישבות באזורי פריפריה, הגדלת הייצוא החקלאי, שמירה על השטחים הפתוחים, מניעת צער בעלי חיים</p>	<p>שמירה על סמכויות המשרד והגדלת כוחו של המשרד</p>	<p>המשרד אחראי לתכנון ופיתוח ההתיישבות, שימור הקרקע, החקלאות והשירותים הווטרינריים. המשרד עובד בשיתוף עם גופים ציבוריים נוספים, כמו מנהל מקרקעי ישראל ונציבות המים. למשרד מחוזות על-פי האיזורים הגיאוגרפיים בארץ, והוא מספק מידע ושירותים בנושאים של סחר חוץ, תכנון, מחקר, התיישבות והשקעות בחקלאות.</p>	<p>משרד החקלאות</p>

## מקורות

1. אביב ניהול, הנדסה ומערכות מידע בע"מ, תחזיות ארוכות טווח לצריכת המים במגזר העירוני והתעשייתי, 2006
2. גבירצמן חיים, "משאבי המים בישראל", יד יצחק בן צבי, 2002
3. הדס אפרת, הקצאות מים וקרקע למשקים חקלאים פעילים בטווח הארוך, 2002
4. הלמ"ס, יישובים ואוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, צורת יישוב והשתייכות ארגונית, 2007
5. ליבוביץ דר שרה, "הכנסת בידנו", מוסף הארץ, 27.06.09
6. מבקר המדינה, דו"ח במועצה המקומית ג'וליס (להלן - המועצה) בשנים 1997-1999
7. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51ב', 2001
8. מיתב, תאגיד המים העירוני בפתח תקווה, סיכום ישיבת מנהלים, 15.02.07
9. מניב ראשוןבע"מ, התפלגות המונים והמתחמים המשותפים בראש"צ והיקף הזיכויים בגין נזילות מים, 2008
10. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "משבר משק המים בישראל-יישום המלצות ועדת החקירה
11. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על משבר המים בישראל, 2008
12. מרידור שאול, מדיניות המים בישראל, אגף התקציבים במשרד האוצר, 2009
13. נוסבוים שרון, הקצאות מים לגינון ציבורי ברשויות מקומיות, כנס רשויות צמצום השימוש במים, 2008
14. נוסבוים שרון, קבלת החלטות ומדיניות הקצאות מים, האוניברסיטה העברית, 2009
15. ריכטר יונתן, כל טיפה שווה זהב, כנס רשויות צמצום השימוש במים -רמת אפעל 2008
16. רשות המים – אגף ניהול צריכה, נתוני צריכת המים ופחת ברשויות המקומיות לשנת 2006
17. רשות המים –חטיבת אסדרה, צריכת המים הכללית בשנת 2007 לפי מטרות צריכה(באלפי מ"ק)
18. שווקים פנורמה, השפעת "היטל מחסור" על הביקוש למים בקרב צרכני תעריף ג', 2009
19. שור תמי, מצב משק המים ויעד החיסכון, כנס רשויות צמצום השימוש במים -רמת אפעל 2008
20. תקנות המים (השימוש במים באזור קיצוב), תשל"ו-1976