

סדרת ניירות מחקר

תקציב הממשלה במשק המים בעשור האחרון

יואב כסלו ויוליה קוגן

נייר מחקר מס' 11-01

תקציר

בעבר היו תמיכות מתקציב המדינה במחירי המים, בעיקר במחירים לחקלאות. לאחרונה כל הוצאות של הספקים הגדולים – חברת מקורות ותאגידי המים העירוניים – מכוסות בתשלומי הצרכנים; אולם המדינה עדיין מקצה למשק המים סכומים ניכרים. בעשור האחרון היה חלק הארי של התקציב מיועד לתמיכות בהשקעות בביוב ובהשבת קולחים לחקלאות וגדלו התקציבים שהופנו לתאגידי המים החדשים ולרשויות מקומיות בתחומן קמו תאגידיים. מהסקירה עולה שסביר שעל תקציב המדינה יהיה לתמוך במשק המים גם בעתיד וכן גם שעומס שאלות האסדרה (רגולציה) שקשורות בתקציב ילך ויכבד.

* * *

יואב כסלו הוא פרופסור אמריטוס, האוניברסיטה העברית, המחלקה לחקלאות, מזון וסביבה ע"ש רוברט ה. סמיט. יוליה קוגן היא חוקרת במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. כל הטעויות הן של המחברים. הדעות המובאות להלן הן של המחברים ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.

RESEARCH PAPER SERIES

THE STATE BUDGET IN THE WATER ECONOMY IN THE LAST DECADE

Yoav Kislev and Yulia Cogan

Research Paper No. 11-01

Abstract

In the past the government subsidized water prices, particularly prices to agriculture. Recently all costs of the major suppliers – Mekorot and the urban corporations – have been covered by the payments of water users; but the state is still allocating significant sums to the water economy. In the last decade the lion's share was allocated to supporting investment in sewage systems and recycling facilities. The budgets allocated to urban corporations and local authorities have also increased substantially. Recent developments indicate that the government will have to continue its budgetary support of the water economy in the coming years and that it can be expected that the regulatory aspects of the budget will grow in complexity.

* * *

Yoav Kislev is Professor Emeritus, Hebrew University of Jerusalem, Robert H. Smith Faculty of Agriculture, Food and Environment. Yulia Cogan is a researcher at the Taub Center for Social Policy Studies in Israel. All errors are the authors' own. The views expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Taub Center for Social Policy Studies in Israel.

Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit is given to the source.

תקציב הממשלה במשק המים בעשור האחרון*

יואב כסלו ויוליה קוגן

משק המים שלנו מסועף ורב מימדי. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה בשנת 2006 הערך הכולל של הפעילות הכלכלית, סכום ההשקעה והתפוקה, בתחום המים למעלה מ-10 מיליארד ש"ח¹ (לוח 1). אולם יחסית למשק כולו, משק המים אינו גדול; בשנת 2006 היה חלק התוצר במים רק כחצי אחוז מהתוצר המקומי הגולמי של ישראל. עם זאת, היקף הפעילות הכלכלית של משק המים גדל עם גידול האוכלוסייה והוא יגדל עוד בעקבות הרחבת ההתפלה של מי הים.

לוח 1: הפעילות הכלכלית במשק המים, מיליון ש"ח, מחירי 2010

2006	2002	
2,188	1,256	השקעה גולמית בנכסים קבועים
8,246	5,876	תפוקה
3,465	3,526	תוצר (ערך מוסף גולמי)

מקור: למ"ס, 2010.
הערות: 1. הנתונים לשנת 2002 מובאים מאת גולדפרב, 2006.
2. הפעילות היא ללא שירותים מנהליים כגון רשות המים.
3. התוצר במשק המים הוא ערך התפוקה פחות החומרים והשירותים שנקנו ממגזרים אחרים.

על אף חלקם הקטן של המים במשק הלאומי, הם לא יורדים מסדר היום הציבורי. שני עניינים עומדים עתה במרכז הדיון; האחד הוא המחסור שהחריף בגלל תקופת הבצורת החמורה של השנים החולפות והשני הוא התעריפים הגבוהים שנקבעו לאחרונה. אחת הסיבות לתעריפים הגבוהים היא אימוץ העיקרון של כיסוי מלוא העלויות של הספקת המים ושירותי הביוב. מעשית, פירוש הדבר הוא שכל העלויות של חברת מקורות ושל תאגידי המים העירוניים מכוסים בתעריפים שמשלמים הצרכנים במגזר העירוני, בתעשייה ובחקלאות. הממשלה, שבעבר תמכה במחירי המים שחברת מקורות גבתה, אינה עושה זאת יותר. עשוי להתקבל הרושם שהממשלה יצאה, לפחות מבחינת הנטל הכספי, מן המעורבות במשק המים. אולם לא כך, ההקצאות היו גדולות ולאחרונה אף גדלו במיוחד; בשנת 2010 הגיעו הכספים שיועדו לתחום המים בתקציב המדינה לסכום של שני מיליארד ש"ח ועוד נוספה הרשאה להתחייב בסכום קרוב לזה. התקציב עומד בבסיס משימות רבות במשק המים והוא מופעל בערוצים אחדים. מטרת המאמר היא לסקור את הפעילות הזו בתקופת העשור 2000 – 2010 (ליתר דיוק 11 שנים, אך לפשטות נתייחס לתקופה כעשור).

משק המים והפעילות הממשלתית

לממשלה אחריות ביצועית רחבה בתחום המים. למשל, הרשות הממשלתית למים ולביוב אחראית על המאגרים הטבעיים ועוסקת בשיקום והממשלה היא שמקדמת בנייה של מפעלי ההתפלה בידי גורמים עסקיים ומבטיחה את יכולתם לתפקד. אבל במשק המים יש גם אחרים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ספרה לאחרונה יותר מ-400 גופים פעילים במשק המים. מקורות היא חברת המים הלאומית והיא מספקת כשלושה רבעים מכמות המים לסוגיהם. היא מפעילה את המוביל הארצי, מפעלי מים רבים ומתקני השבה אחדים ובהם גם שני הגדולים – השפד"ן ותשלובת הקישון. בין הפעילים האחרים,

* כל הערכים המספריים במאמר נמסרים במחירי שנת 2010. בנספח מוצגים לוחות מפורטים יותר מאשר בגוף המאמר. המעוניינים יוכלו לקבל מאתנו את הנתונים המקוריים, המדדים והסברים לחישובים.

שלושים אגודות חקלאיות, כארבעים מפעלי השבה, רשויות מקומיות, תאגידים עירוניים ומפעלי ההתפלה. בהגדרה הרחבה נכללים במשק המים גם המטפלים בכינרת ובנחלים ובשמירה על איכות מקורות המים. פעולות רבים מאלה ממומנת במלואה או בחלקה מתקציב המדינה.

תקציב המדינה מממן שני ערוצים מרכזיים במים. האחד הוא המינהל ובו כלולים מנגנון רשות המים, והיחידות שמטפלות במים במשרדים האחרים – הגנת הסביבה, פנים בריאות, ועוד. בתוך תחום המינהל נעשית גם פעילות רבה; כגון, המעקב אחרי משאבי המים בשירות ההידרולוגי, מחקר, הסברה וקידום החיסכון. הערוץ השני הוא תמיכות; וכאן יש חלוקה לארבעה ערוצי משנה. האחד היה (בעבר) סיוע ישיר למקורות ולספקים אחרים על מנת להקטין מחירים; ערוץ שני הוא פיצויים וסיוע אחר לחקלאים כנגד צמצום בהספקת המים או עלייה במחיריהם; והערוץ השלישי הוא סיוע להשקעות, במיוחד במערכות ביוב או השבת קולחים. הערוץ הרביעי נוסף בשנים האחרונות, סיוע בסכומים נכבדים לתאגידי המים העירוניים ולרשויות המקומיות שניאותו או נאלצו להיפרד ממשקי המים שלהן. הממשלה אינה ממומנת מתקציבה הקמה של מתקני התפלה; עד לאחרונה השקיעה סכומים קטנים יחסית במפעלי מים בבעלות ישירה שלה אך עתה אינה עושה גם זאת.

פורמאלית, תקציב המדינה בנוי משני תקציבים – התקציב הרגיל של הפעולות השוטפות ותקציב הפיתוח שמיועד להשקעות וקידום הכלכלה. כל סכום בתקציב מוגדר כחלק מהיררכיה מבנית, מהמשרד (או נושא שאינו משרד) ועד לתקנה. לדוגמה:
 משרד: התשתיות הלאומיות
 סעיף: נציבות המים
 תת-סעיף: פעולות משק המים
 תקנה: פעולות למניעת זיהום.

בהכנת החומר שמוצג במאמר נעזרנו בהגדרות הסעיפים והתקנות, בהיכרות שלנו עם משק המים ובקובץ ההנחיות של האיחוד האירופי, COFOG (Eurostat, 2007). קיבצנו את סכומי התקציב לכל שנה לתחומי פעולה שיתוארו בהמשך. התקציבים שיוצגו הם סכומי ביצוע, הוצאות למעשה; כך שהרשאות להתחייב לעתיד נכללות רק בשנים בהן ההתחייבויות מומשו והכספים הוצאו. כמו כן, סכומים שהוענקו כאשראי נרשמו כהוצאה במועד בו הועברו מתקציב הממשלה.

כאמור, סך הסכומים שתוקצבו לתחום המים בתקציב המדינה בשנת 2010 היה גדול מ-2 מיליארד ש"ח אולם משק המים לא הצליח להוציא את מלוא ההקצאה. הביצוע, ההוצאה בפועל שמדווחת במאמר, היה רק כ-65% מהתקציב. חלק מהתוכניות שלא התגשמו בשנת 2010 ימומן בתקופה שאחריה, אולם לא בדקנו עניין זה. כמו כן, לא בדקנו את שיעור הביצוע של התקציבים לשנים הקודמות.

הדיון בתקציב נעשה במאמר בשלושה היבטים:

א. תקציב רגיל ופיתוח;

ב. הערות על המבנה המנהלי;

ג. החלוקה התפקודית.

הדיון בשני היבטים הראשונים מתייחס לסעיפי התקציב כפי שהם רשומים בספריו. לא כן בחלוקה התפקודית שהיא ליבת המאמר, שם הסכומים מקובצים לפי העניין, ללא התייחסות לסוג התקציב או להגדרתו המנהלית. לקראת סיום המאמר אנו דנים בקצרה בהכנסות הממשלה במשק המים; במיוחד בהיטל ההפקה.

תקציב רגיל ופיתוח

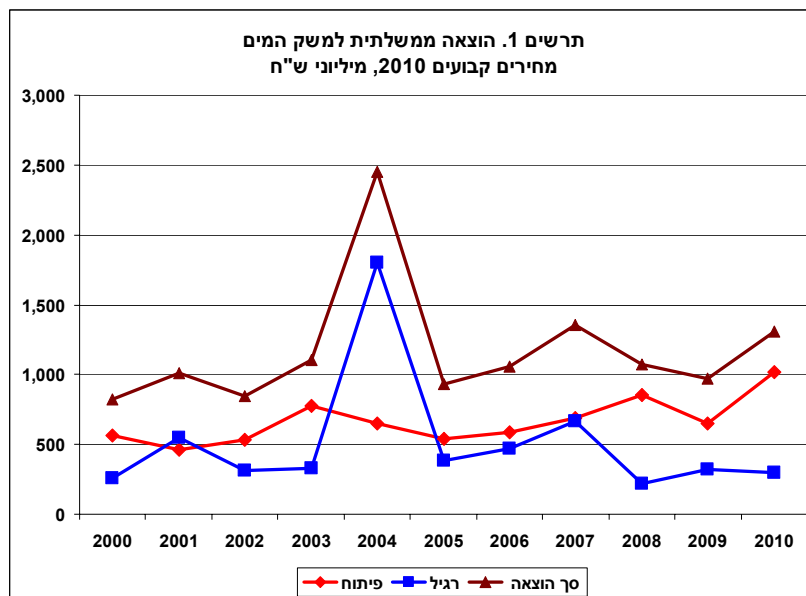
הוצאות המדינה בתחום המים, בשני התקציבים, רשומות בלוח 2. הנתונים בלוח הם ממוצעים לשנה לעשור. כך סך ההוצאות למים בתקציב במשך התקופה כולה היו כ-13 מיליארד שקלים של שנת 2010 (11X1177). עקרונית, תקציב הפיתוח מיועד למימון נכסי הממשלה ולסיוע להשקעות במגזרי המשק, התקציב הרגיל נועד לכסות הוצאות מנהל ותמיכות שוטפות. אך החלוקה הזו אינה נשמרת בקפדנות.

לוח 2: ההוצאה בתחום המים בתקציב רגיל ופיתוח, ממוצע לשנה, מיליון ש"ח, מחירי 2010

510	תקציב רגיל
667	תקציב פיתוח
1177	סך ההוצאה במים

הערה: הממוצעים בלוח הזה ובלוחות האחרים הם לשנים 2000 – 2010.

התפתחות סעיפי התקציב בשנות העשור מוצגת בתרשים 1. שתי נקודות בולטות בתרשים. בשנת 2004 הייתה הוצאה גדולה בתקציב הרגיל; רובה היה תשלום חובות עבר לחברת מקורות. כן נראה גידול ניכר בהוצאה, במיוחד בתקציב הפיתוח, בשנת 2010. נשוב לנקודות אלה בדיון המפורט שבהמשך.



המבנה המנהלי

במבנה תקציב המדינה לא נשמרת עקביות, לא בחלוקה לגופי שלטון ולא לאורך זמן. עקרונית, זרועות הפעולה של הממשלה הם משרדיה; תקציב המדינה נקבע בחוק הכנסת ומאפשר למשרדים למלא את משימותיהם. המשרדים שפעלו בתחום המים בעשור הנסקר היו התשתיות הלאומיות, הגנת הסביבה, החקלאות, הפנים והבריאות; לרשותם עמדו הקצאות תקציביות. אולם בנוסף לתקציבים למשרדים ובנפרד מהם, החוק קובע גם הקצאות כספיות לנושאים מיוחדים. הביטוי המוחשי של הפרדת התקציב לגופי שלטון הוא בחוברות של ספר התקציב שמוגש לכנסת: לכל משרד חוברת ובמקביל יש גם חוברות נפרדות לנושאים המיוחדים; ביניהן חוברת למשק המים ובה רשומים סכומי התקציב שמיועדים למימון תפקידיה של הרשות הממשלתית למים ולביוב ואלה שמיועדים למפעלי מים.

רשות המים היא גוף סטטוטורי – שהחוק העניק לו עצמאות – ולכן אולי טבעי שיהיה לה תקציב נפרד בחוברת משלו. אך עצמאות אינה הסיבה היחידה לתקצוב נפרד; למשל, חוברת אחרת היא "תמיכות שונות" וגם בה רשומות הקצאות תקציביות לתחום המים (בנוסף לאלה של משק המים), חלקן עוברות ברשות המים ואחרות במשרד החקלאות. במקרים כאלה, חברי הכנסת שמצביעים על חוק התקציב, אינם יודעים מה ההקצאה הכוללת לנושא מסוים ומי הגופים הממשלתיים שיהיו אחראים לביצוע המשימות שתוקצבו.

החלוקה לחברות עם כותרות נפרדות אינה מורה רק על צורת הרישום. למשל, שר התשתיות הוא השר הממונה על חוק המים, ובימי נציבות המים משרדו תוקצב לשם כך. אך מאז הקמת רשות המים לא מוקצים לשר התשתיות אמצעים תקציביים למימוש האחריות. לעומת זאת, החוק קובע שמנהל רשות המים אחראי על תקציב הרשות. אפשר להבין מהכתוב שהכוונה היא לתקציב הרגיל, אך בפועל מנהל הרשות אחראי גם על תקציב הפיתוח שרשום גם הוא, כתקציב נפרד, בחוברת של משק המים. הסכומים גדולים, הצעת התקציב הרגיל של רשות המים לשנת 2010 הייתה 123 מיליון ש"ח (בסכום זה נכללו גם הוצאות המנגנון של הממונה על התאגידים ומנהלת הביוב שצורפו לאחרונה לרשות); לעומת זאת, הצעת תקציב הפיתוח (מפעלי מים) לאותה שנה הייתה בסכום של 1,270 מיליון ש"ח. לכאורה, מנהל הרשות אחראי על תקציב גדול פי עשרה מזה שקבע לו החוק. האחריות הזו אינה רק "חתימה על צ'קים", אלא היא גם על קביעת קריטריונים לסיוע וניהול צוותים מקצועיים, הנדסיים, כלכליים וכספיים. כאן יש למנהל מעמד מיוחד. באחדים מתחומי הפעולה האחרים – ביניהם תעריפים והקצאות – החוק העניק את סמכות ההחלטה, לא למנהל בעצמו, אלא למועצת רשות המים, בה חברים משרדי ממשלה אחדים ונציגי ציבור. המועצה היא שקובעת כללים והמנהל מיישם אותם. אולם למועצה אין אחריות וסמכות באשר לתקציב הרשות או לתקציב מפעלי המים והיא אינה דנה בהם כלל. הממשלה מסרה לידי מנהל הרשות, ולו אישית, סמכות של היווי מדיניות שכמותה ניתנת בדרך כלל רק לשרים ולמשרדים שבראשם הם עומדים.

חלוקה תפקודית

מכאן סקירת התקציב תהייה לפי תפקודים (פונקציות) ובה, כפי שהוסבר לעיל, לא תישמר המסגרת המנהלית. למשל, עיקר התמיכה במפעלי קולחים נרשם בתקציב משק המים; אך חלק אחר, אמנם לא גדול, נרשם בתקציב משרד החקלאות. הסכומים שיוצגו יהיו לכל התמיכה בקולחים, ללא התייחסות לשייכות המשרדית. לנוחיות ההצגה והדיון, ההוצאות מקובצות בנפרד לתמיכות בהשקעות במשק המים ולהוצאות אחרות (ראהנספח לוחות) וכפי שנראה, החלוקה הזו אינה מלאה ובמקרים אחדים גם שרירותית.

השקעות במשק המים

כפי שראינו בלוח 2, חלק הארי של תקציב המדינה במים מוקדש לפיתוח, להשקעות במפעלי מים. לוח 3 פורס תחומי השקעות עיקריים בהם היו הוצאות תקציב. התפתחות ההוצאות על פני השנים מתוארת בתרשימים 2 – 4.

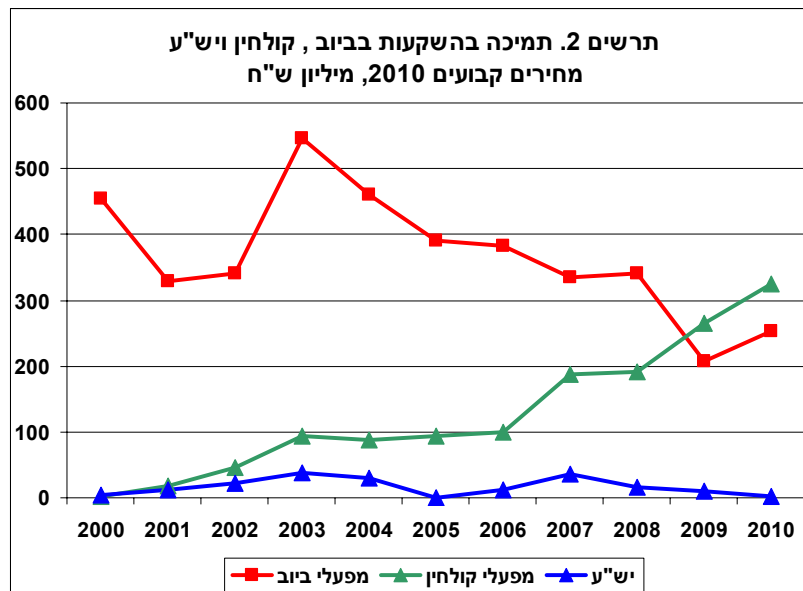
הסכומים הללו עוברים דרך גופים אחדים. מפעלי ביוב ממומנים באמצעות מנהלה ייעודית שהייתה מחלקה במשרד התשתיות הלאומיות (לפנים במשרד הפנים) וצורפה לרשות המים עם הקמתה בשנת 2007; הסיוע למפעלי הקולחים היה באחריות הנציבות ורשות המים; התמיכה לתאגידים עוברת דרך הממונה על התאגידים

לוח 3: תמיכות בהשקעות במשק המים בתחומים עיקריים, ממוצעים לשנה, מיליון ש"ח, מחירי 2010

367	מפעלי ביוב, סך הכול
54	מתוך מפעלי ביוב, טיפול נקודתי וקו עימות
88	מתוך מפעלי ביוב, יישובי מיעוטים
128	מפעלי קולחים
16	יהודה ושומרון וחבל עזה
93	תאגידי מים וביוב
604	סך הכול

שהיה במשרד הפנים ועבר לרשות המים (בספטמבר 2009). כל הסכומים הללו הם סכומי סיוע למפעלים בבעלות גופים שמחוץ לממשלה: רשויות מקומיות, תאגידי מים וביוב, אגודות חקלאיות, ואחרים. יוצאים מכלל זה הם מפעלי המים ביש"ע: הם נבנים ומופעלים בידי חברת מקורות אך פורמאלית הם נכס ממשלתי. ההוצאה עליהם היא השקעה ממשלתית ולא סיוע לאחרים (בשנים האחרונות שונה המצב ומפעלים חדשים בשטחים יהיו בבעלות מקורות).

שני התחומים הגדולים של התמיכה בהשקעות הם מערכות הביוב והקולחים. לכאורה, רשויות מקומיות וגופים אחרים היו יכולים לטפל בתחומים אלה גם ללא סיוע ממשלתי. עיריות היו מטפלות בביוב ובשפכים וחקלאים היו בונים מפעלי השבה ומנצלים את הקולחים. הקושי הוא שמערכות הביוב ומפעלי הטיהור וההשבה יקרים והזנחה או איחור בטיפול גורמים לנזקים סביבתיים וסיכונים בריאותיים. על כן מוצדק לסייע במימון המדינה למפעלים אלה. מסמך מדיניות שחובר במשרד האוצר בסוף שנת 1999 (ועדת בין, 2010, ע' 60) הצביע על הצורך להרחיב את השימוש בקולחים, גם בכדי לדחות ולצמצם את ההוצאות על התפלה, ומטרות אלו תושגנה רק אם יהיו גם איסוף וטיפול מלאים בשפכים.



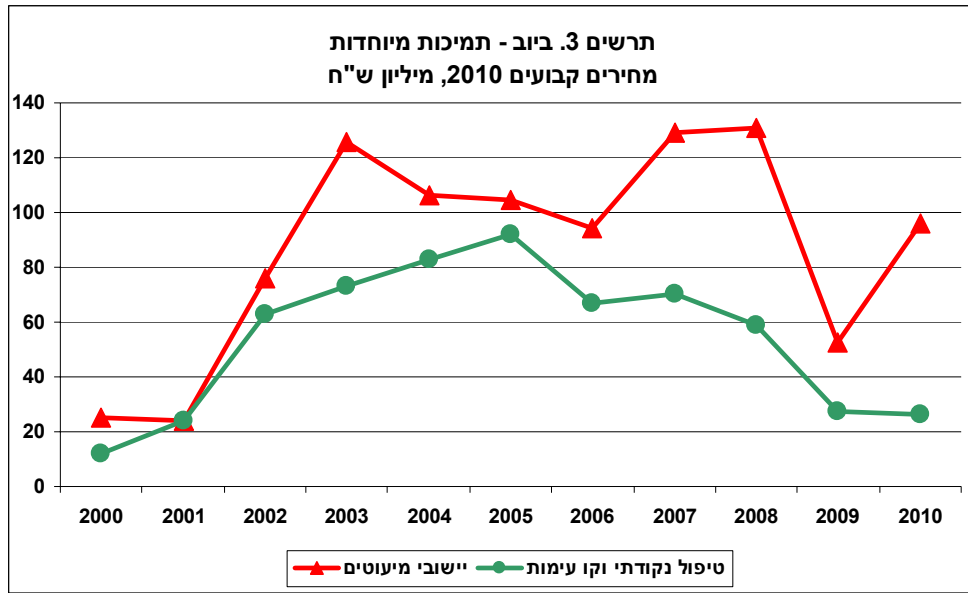
בעקבות ההשקעה במערכות ביוב, גדלה כמות השפכים המטופלים במכוני טיהור מ-381 מיליון מ"ק בשנת 2000 ל-465 מיליון בשנת 2009; שיעור השפכים מסך כמות המים בעיר ובתעשייה גדל בין השנים הללו מ-48% ל-59% (שנתון סטטיסטי 2010, לוח 27.14). ההוצאה הגדולה בהשקעות במערכות הביוב בשנת 2003 והירידה אחריה (תרשים 2) מסמנות גורמים אחדים. בראשית העשור הייתה השקעה רבה במפעלי טיהור שפכים שעלותם גבוהה; בהמשך, "העניש" משרד האוצר רשויות מקומיות שלא העבירו את נכסי המים

לתאגידיים בכך שמנע מהן סיוע לשיקום תשתיות ביוב (ועדת בין, ע' 131); גורם נוסף הוא סגירת הפער ביישובים בהם לא היו בעבר מערכות מסודרות; וכן, תאגידי המים החדשים היו בשנים האחרונות בשלבי הקמה ורבים מהם לא היו מוכנים לקליטת הסיוע.

מפעלי הקולחים משיבים שפכים מטופלים לחקלאות וכמויות קטנות יחסית לטבע. במשך השנים תמכה הממשלה במפעלי השבה אחדים, ביניהם המפעל הגדול של השבת קולחי השפד"ן לנגב שנעשה בסיוע הבנק העולמי. גם הקרן הקיימת תרמה למשק הקולחים, במיוחד לבניית מאגרים (כיוון, 2009). אולם עד שנת 1999 לא הייתה תוכנית ממשלתית סדירה של סיוע תקציבי. באותה שנה סכמו משרד האוצר ונציבות המים שהכספים שהצטברו בקרן האיזון, שפעולתה פסקה עם החלת היטלי ההפקה, יוקדשו לתמיכה במפעלי השבה (הראל, דרייזין ומאיר, 1999). ואכן הצורך בהרחבה מסודרת של מקור המים הזה היה ברור וידוע – הן למען החקלאות, ממנה נלקחו מים שפירים למגזר העירוני, והן בכדי למנוע זיהום חופים, ערוצים, נחלים ומקווי מים. על כן ובעקבות ההסכם קבעה הממשלה שהיא תסייע מתקציבה להקמה של מפעלי השבה במענקים שיוכלו להגיע עד ל-60% מערך ההשקעה (100% במפעלים בין אזורים). גובה הסיוע לכל מפעל נקבע כך שהעלות למ"ק למשתמשים לא תעלה על מחיר הקולחים שמספקת חברת מקורות. ההתנעה של הפרויקט לא הייתה מיידית. על אף שהוכנו תוכניות והתקבלו החלטות רבות, הביצוע התקדם במשך שנים אחדות באיטיות. כפי שאפשר לראות בתרשים 2, הוצאה התקציבית בראשית העשור שלנו הייתה למעשה אפסית ובהתאם היו התוצאות דלות: בתקופת 2000 – 2005 הושלמה בנייה בסיוע ממשלתי של 12 מפעלים בלבד ובהם נוספו קולחים בכמות המזערית של 7.53 מיליון מ"ק לשנה (נציבות המים, 2006, ע' 17). רק לקראת סוף העשור ניכר גידול בסכומי התקציב שהוצאו ליעד זה.

ההוצאות הנמוכות לעידוד ההשבה בראשית התקופה והגידול בהמשכה שיקפו שני היבטים תקציביים; האחד, הסכומים שהוקצבו בתחילה היו קטנים והם גדלו בהמשך, ההיבט השני – ניצול התקציב היה חלקי (רק 2% בשנת 2000) והוא הלך והתרחב (רוזנטל, 2009, ע' 51). בבסיס ההתפתחות הזו עמדו גורמים אחדים: מדיניות הממשלה, שגובשה ומומשה בידי משרד האוצר, הייתה למנוע מחברת מקורות לבנות מפעלי השבה נוספים וכך קצב הפיתוח נקבע לפי יכולת "הפרטיים" (רובם אגודות חקלאיות) לקדמו; ויכולת זו, אפילו עם סיוע הקרן הקיימת, הייתה מוגבלת. נציבות המים והרשות אחריה פעלו באיטיות בתחומים שבאחריותן; מנהל מקרקעי ישראל הקשה על החקלאים להקים מאגרים על קרקע שנועדה לחקלאות; משרד האוצר התמהמה באישור תוכניות השקעה ואף בשחרור כספי תקציב לאחר שאושרו (רוזנטל, 2009; מבקר המדינה, 2009). כך, על אף שהתוכנית הייתה להגיע בשנת 2010 להספקה של 509 מלמ"ק של מי-קולחים (נציבות המים, 2002), בפועל סופקו באותה שנה לחקלאות רק 395 מלמ"ק (למען הדיוק, הנתון הוא לשנת 2009, אתר רשות המים) ואף מתוך כמות זו כ-30 מלמ"ק היו מים שפירים שנוספו כ"תגבור" למי השפד"ן (מקורות, 2011) וייתכן גם שנוספו לשפכים מים שוליים (רשות המים, 2008). לקראת סוף העשור גדלו הסכומים, אולי בגלל ההכרה במשבר במשק המים והנכונות להקצות משאבים להגדלת הספקה מכל מקור אפשרי.

בתמיכה בביוב היו שתי קבוצות מיוחדות שזכו לתמיכה מוגברת: יישובי המיעוטים ויישובי קווי העימות (הוספנו להם גם את היישובים שזכו לטיפול נקודתי). הגידול בהוצאות התקציביות בתחילת העשור בתרשים 3 משקף הכרה בצורך לסייע לקבוצות אוכלוסייה אלה. סביר שצמצום ההוצאות התקציביות לקראת סוף העשור משקף מדיניות המרה, הרצון להעביר את הסיוע מרשויות מקומיות לתאגידיים.



תרשים 4 מציג את התמיכה בתאגידי המים והביוב. התמיכה הזו אינה כולה השקעה. בחלקה היא מכסה הוצאות הקמה של התאגידים ובחלקה – השתתפות הממשלה בשיקום מערכות מים וביוב שהתאגידים ירשו מן הרשויות המקומיות. תאגידיים חלשים מקבלים סיוע רב מאחרים. הצמיחה, בתרשים 4, בהוצאות לקראת סוף העשור נובעת מגידול במספר התאגידיים וכניסתם לפעילות שירות והשקעה (כיום יש 52 תאגידיים). אך לא כל הסיוע נשאר בתאגידיים עצמם, חלק ניכר ממענקי התאגוד עובר לרשויות המקומיות (אתר רשות המים, תאגידיים, תמורות כספיות וחלוקתן, נצפה 20.3.2011). בנוסף לכך, בעת ההקמה נרשמים כ-30 עד 40 אחוזים מהנכסים שהתאגיד מקבל כ"הלוואת בעלים" (הרשויות המקומיות). לעלות של ההלוואות אין ביטוי בתקציב המדינה, התאגידיים ישרתו אותן מכספי תעריפי המים שיגבו.



הוצאות אחרות

הממוצעים לשנה של ההוצאות האחרות (שלא נכללו בלוח 3) מוצגים בלוח 4. ברובן ההוצאות הללו הן תמיכות שוטפות, אך לבהירות ההצגה צרפנו אליהן גם השקעות בתחומים שרשומים בלוח. הכספים לטיפול באגני היקוות הועברו לגופים שלטוניים ופעולות הניטור ומניעת הזיהום בוצעו בניצבות וברשות המים וגם במשרדי ממשלה. כללנו את התחומים האלה כאן מפאת העניין המיוחד ומפני שהעבודות בהם משולבות.

לוח 4: הוצאות אחרות, מיליון ש"ח, ממוצע לשנה, מחירי 2010

178	מקורות
81	רכישת מותפלים
124	חקלאות
53	אגני היקוות
21	ניטור ומניעת זיהום
90	הוצאות כלליות ושונות
9	מחקר
12	חיסכון במים
569	בסך הכול

הערות: א. הסכומים מעוגלים. ב. הסכום הכולל של לוח זה ולוח 3 (569+604) שונה מהסכום שרשום בלוח 2 (1177) בגלל ניכוי במדדי מחירים שונים.

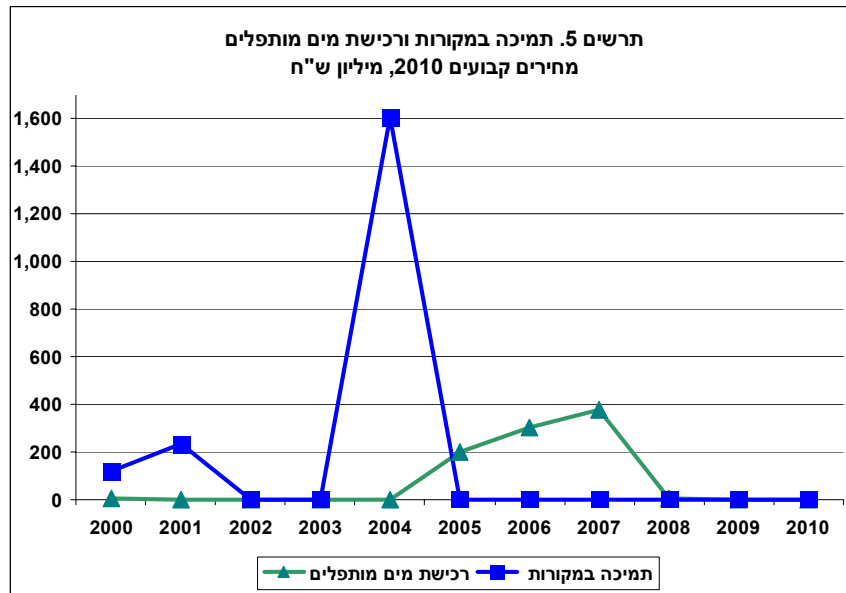
מקורות היא חברת המים הגדולה בארץ. היא ספקה בשנת 2009 כשלושה רבעים מהמים השפירים – בהם גם מותפלים שרכשה ממפעלי ההתפלה – וכמחצית הכמות של המים השוליים כולל מי השפד"ן, קולחים ומים מליחים. התעריפים שהיא גובה עבור מים לסוגיהם נקבעו בעבר בוועדות הכנסת ובמשרדי הממשלה ועתה בכללים עליהם מחליטה מועצת רשות המים. לפי החוק, התעריפים יכולים להיקבע "בשים לב ליכולת התשלום של צרכני המים". ואכן במשך שנים רבות היו התעריפים, במיוחד לחקלאות, נמוכים יחסית ולא כיסו את העלויות של החברה. בכדי לאפשר תמיכה בצרכנים, פעלה מקורות במסגרת של "הסכם עלויות" לפיו הממשלה התחייבה לכסות מתקציב המדינה את הפער בין העלויות המוכרות לחברה לבין הסכומים שהיא גבתה מצרכניה. החל משנת 2008 קובעת מועצת רשות המים את התעריפים שמקורות גובה כך שיכסו את כל העלויות שלה ועתה החברה אינה נתמכת בכספי ציבור. לאחרונה נקבעה המדיניות הזו בכללים שמחליפים חלק ניכר מהסכם העלויות (קובץ התקנות, 2011).

עקב בדיקות מתמשכות, העברת כספי התקציב למקורות לא הייתה סדירה. בשנים לא מעטות לא נעשתה כל העברה, בשנת 2004 קבלה החברה 1,607 מיליון ש"ח במחירי שנת 2010 (תרשים 5), חלק מהסכום הזה היה העברה חד-פעמית אבל הרוב היה עבור התקופה שמשנת 1993. הפרשה הזו עדיין נמשכת, בסוף 2009 עדיין נותרו נושאים פתוחים בין החברה לממשלה וביניהם "סיום בדיקת ההתחשבות לשנים 1994 ואילך" (מקורות, 2010).

ערוץ אחר של תמיכה בעלות של חברת מקורות היה רכישת מים מותפלים. עד שנת 2008 רכשה המדינה מכספי התקציב את המים שהותפלו במפעלים שלא בבעלות מקורות, הן אלה שהותפלו במפעלים ותיקים וקטנים יחסית (בעיקר למים מליחים) והן אלה שסופקו מהמפעלים החדשים לחוף הים התיכון.² המים הללו נמסרו לחברת מקורות ללא תשלום ועל כן אפשר לראותם כתמיכה. החל משנת 2008, מקורות היא שמשלמת

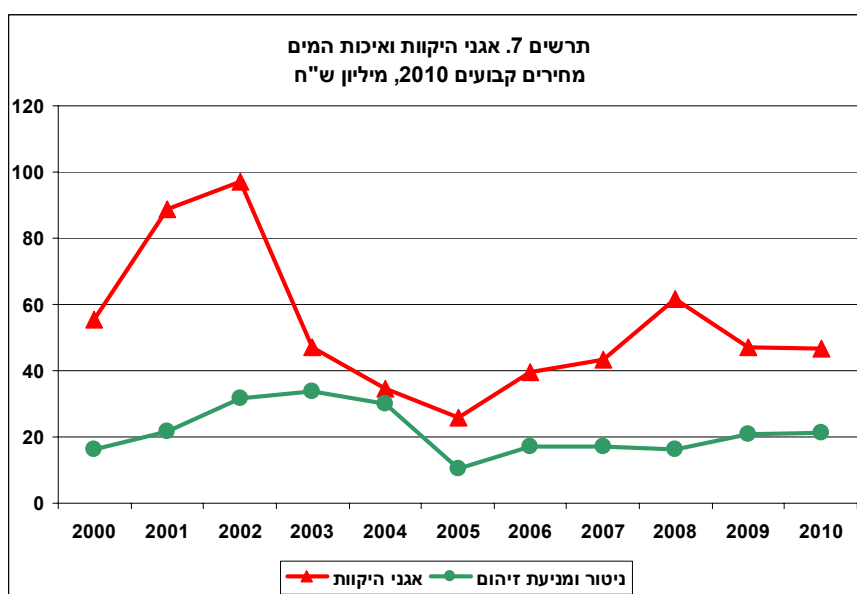
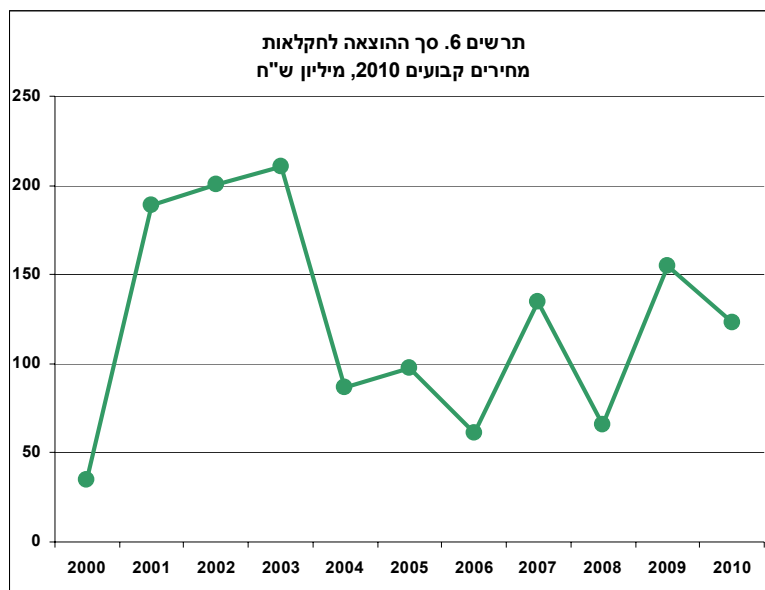
² למקורות עצמה 31 מתקני התפלה, בעיקר בדרום הארץ ובערבה, עלות ההספקה שלהם כוסתה בעבר כחלק מהסדר העלויות ומכוסה עתה בתעריפי המים.

עבור מי-הים המותפלים ועלותם מוכרת לצורך חישוב התעריפים. על כן התמיכה במקורות הייתה למעשה 259 מיליון ש"ח לשנה בממוצע, סכום שתי השורות הראשונות בלוח 4 ובדומה לכך, סיכום שתי העקומות בתרשים 5.



ענף החקלאות הוא הנהנה העיקרי מהתמיכה במחירי המים של מקורות. כאמור, עד שנת 2008 הייתה התמיכה מתקציב הממשלה; מאז התמיכה צולבת: תשלומי צרכני המים במגזר העירוני מכסים חלק מהעלות של המים לחקלאות (כסלו וכרמי, 2010). בינתיים – בהתאם להסכם שנחתם עם החקלאים בשנת 2006 -- תעריפי המים לחקלאות עולים בהדרגה במטרה להגיע תוך שנים אחדות למחירים שיכסו את עלות ההספקה לענף. הכוונה היא שלא תהייה עוד תמיכה; לפחות לא במחירי המים השפירים. הסיוע לחקלאות שנרשם בתקציב (לוח 4 ותרשים 6) ברובו פיצויים, אף כי במקרים רבים הוא לא נרשם כך. הפיצויים הם על קיצוץ הספקת המים לענף בתקופות בצורת ועל אירועים של העלאת תעריפים. סכומי הפיצויים נרשמו בדרך כלל תחת הכותרת (סעיף) של תמיכות במחירי מים, אך הפירוט נרשם כסיוע בהשקעות לשיפור ממשק המים, אולם גם למטרות אחרות; ביניהן, שנטוע, קידום ייצוא פירות קיץ או תמיכה בחיטה אזורית. בדומה לזה, בהסכם משנת 2006, עיקר הפיצוי לחקלאות על עליית המחירים יימסר כתמיכה בהשקעות. כך מקיימת הממשלה, לפחות כלפי חוץ, את העיקרון שאין מפצים מגזרים שנפגעו משינויי מדיניות.

מקום מיוחד בתמיכה בחקלאות היה ל"הענקות": אלה היו תשלומים שהועברו לחקלאים שהייתה להם הספקת מים עצמית ועלותה למ"ק, כולל היטלי הפקה, הייתה גבוהה מהמחיר שהיו חייבים בו אילו רכשו מים ממקורות. הסדר ההענקות בוטל בשנת 2006 בד בבד עם הקטנת ההיטל באזורים רבים. חשבונות ההענקות לשנים קודמות נסגרו כנראה בשנת 2010, ההוצאה הייתה מתוקצבת בסכום של 35 מיליון ש"ח והיא נוספה לתמיכה בחקלאות באותה שנה (ההענקות לא הוצגו בתרשים בנפרד).



אנו עוברים לתרשים 7 ולשורות הרביעית והחמישית בלוח 4. אגן היקוות הוא האזור הגיאוגרפי ממנו מתנקזים המים, מגשם או ממקורות אחרים, אל מערכת ערוצים ונחלים שמתקבצים לנחל אחד. המים שזורמים באגן עלולים לגרום לנזקים לשטחים חקלאיים או בנויים, אך הם גם משקים שדות וגנים ויוצרים אזורי נופש וטבע. מכאן נובעת הגישה הכוללנית שברוחה מסור הטיפול באגני היקוות לידיהן של 11 רשויות ניקוז. במשולב עם אחת מהן פועלת גם מנהלת הכינרת והיא שמרכזת את הטיפול באגם. בנוסף הוקמו שתי רשויות נחל מיוחדות, לקישון ולירקון, שמטפלות בנחלים הראשיים שלנו. הרשויות הללו עוסקות בשימור קרקע, בהסדרת נחלים, בניקיון, בבניית אתרי תיירות ובפעולות דומות. רשויות הניקוז והנחלים הן תאגידיים אזוריים בעלי מעמד שלטוני והן גובות מסים מהיישובים שבשטחיהן וזכות מדי פעם לסיוע מתקציב המדינה. לפי החלטת ממשלה מחדש מאי 2010, תקום רשות ניקוז ארצית והיא תהיה אחראית על אסדרה ופיקוח של פעולות הניקוז

והטיפול בנחלים (אתר משרד החקלאות, נצפה 20.3.2011). בנוסף לכך, תקציב המדינה מעביר סכומים מסוימים לרשות הטבע והגנים והיא משתמשת בהם לרכישת מים להזרמה בנחלים (לאחרונה כ-15 מלמ"ק לשנה) ולסיוע בהשקעות לשיקום זרימה טבעית במעיינות ונחלים (נמסר בע"פ).

רשמנו והצגנו בנפרד את ההוצאות לניטור איכות מים ומניעת זיהום. למעשה, חלק ניכר מהטיפול באגן ההיקוות גם הוא בגדר ניטור ומניעה של זיהום מקורות המים. דוגמה בולטת היא משטר ההשקיה באדמות הכבול בעמק החולה; הוא נועד למנוע סחף חומרי הזנה שאם יגיעו לכינרת יגרמו לריבוי אצות ולפגיעה באיכות המים. אך יש במסגרת הניטור ומניעת הזיהום גם פעולות בעלות אופי מקומי – בחינה של מי בארות או מים מותפלים ואכיפת חוקים – על כן בחרנו להציג את התחום הזה בנפרד בלוח ובתרשים.

שלוש השורות האחרונות של לוח 4 מוקדשות לפעילות רשות המים עצמה (ולפניה הנציבות) הן לא מוצגות בתרשים. בראשית התקופה הייתה העלות של הפעילות המנהלית כ-100 מיליון ש"ח (במחירי שנת 2010) והיא גדלה במידת מה אחרי הקמת רשות המים. בשנת 2010 הייתה ההוצאה גדולה במיוחד, 270 מיליון ש"ח, ובתוכה בלטה ההסברה על הצורך בחיסכון במים והתקנת חסכמים (אביזרים לחיסכון). בשנות העשור, הייתה עלות המנגנון בסדר גודל של עשרה אחוזים מסך ההוצאה התקציבית במשק המים; אך יש לציין שבמנגנון הזה נמצאת, בנוסף על עידוד החיסכון, גם פעילות השירות ההידרולוגי על עבודתו המקצועית ומימון מחקרים אף אם הם נעשים שלא ברשות המים ובגופים שאינם ממשלתיים.

בנוסף להוצאות התקציביות שמזוהות בבירור עם המים, יש גם פעולות ממשלתיות בתחומים משיקים שלא נכללו בסקירה שלנו. דוגמה אחת היא הרפורמה ברפת החלב שנועדה לשפר את יעילות הייצור בענף אך גם לטפל כהלכה בשפכים הרבים של הרפתות שסיכנו סביבה ומאגרי מים. בעשור האחרון הגיעה התמיכה ברפורמה הזו מתקציב המדינה לסכום קרוב למיליארד ש"ח (צדיקוב, 2007).

היטלי הפקה

עד כה סקרנו את ההוצאות מתקציב המדינה, אך לממשלה יש גם הכנסות במשק המים. רובן בסכומים לא גדולים; כגון, תשלומים תמורת מסמכי מכרז או קנסות על חריגות בצריכה. הכנסות גדולות, לפחות לכאורה, יש לממשלה מהיטלי הפקה. (לממשלה יש גם הכנסות ממסים אחרים, ביניהם מס ערך מוסף, אך אלה מוטלים על כל מגדרי המשק ואינם מיוחדים למים.) לפי החוק, כל המפיקים מים ממקורות טבעיים חייבים בהיטלים והחוק מתיר לספקים לגבות את סכום היטל מצרכניהם. למקורות, ההיטלים שהחברה תשלם ייראו כהוצאה מוכרת לצורך חישוב התעריפים. אולם למעשה הממשלה אינה גובה את ההיטל ממקורות וצרכני החברה אינם חייבים בו.

בכל זאת, החוק מחייב. כיוון שכך, אף שמקורות אינה משלמת היטל הפקה, הוא מחושב עבורה מדי שנה. בעשור האחרון הופיע ההיטל בספרי התקציב פעמיים, בשנים 2004, 2005, בסכום של למעלה ממיליארד ש"ח לכל שנה, ובשתי שורות שקיזזו את זו – בסימן פלוס וסימן מינוס. החברה מצידה ממשיכה לרשום בספריה את ההיטל כעלות שוטפת; למשל, 543 מיליון ש"ח לשנת 2007 וחויבים גדולים יותר לשתי השנים העוקבות. כנגד העלות רושמת החברה גם הכנסה בסכומים דומים (מקורות, 2010). כפי שנאמר לעיל, יש עדיין חשבונות פתוחים בין המדינה לחברה; לדוגמה, עד סוף 2009 לא נקבע אם היטל הפקה חייב בעמ"מ. אם כן, הסכום יהיה כ-700 מיליון ש"ח (בנוסף להיטל עצמו). החברה מניחה שסגירת החשבונות, כאשר תתרחש, לא תשפיע על מצבה מפני שסכומים שלא תקבל מתקציב המדינה יכוסו בתעריפים בהם יישאו הצרכנים.

אי-בהירות וחשבונות שנגררים מאפיינים גם את היטל ההפקה שחייבים בו מפיקים אחרים. שלא כמו מקורות, הם אמורים לשלם. רשות המים נוהגת לחייב מראש לפי רישיונות ההפקה ולסכם את החשבון מאוחר יותר בהתאם לביצוע. הסכום הכולל שנרשם מראש הוא כ-250 מיליון ש"ח לשנה (ללא חברת מקורות). בסוף שנת 2009 היו רשומים בספרי הרשות 943 מיליון ש"ח כחובות בגין היטלים, אך כנגדם נרשמו 497 מיליון "הפרשה לחובות מסופקים" (רשות המים, 2010א).

הערות לסיכום

ספרי התקציב – הסעיפים, התקנות והביאורים – מוסרים תיאור מפורט של פעולות הממשלה אבל יש שהמידע אינו בהיר או חד. במידת האפשר הסתייענו בבקיאים מאיתנו, אף כי היו מקרים בהם נאלצנו להישען על שיפוט עצמי ואולי גם על החלטות שרירותיות. עם ההסתייגות, הערכתנו היא שהעבודה משקפת כהלכה את כלל התקציב שיועד לתחום המים ואת חלקיו העיקריים. אך חשוב להוסיף שהתמונה חלקית: הנתונים הזמינים מציגים רק את ההוצאה הממשלתית לערוציה אולם לא מה נעשה בסכומים הללו ומה הושג. רשמנו והראינו מה הייתה התמיכה מתקציב המדינה במפעלי השבה אך לא מה הייתה העלות הכוללת של המפעלים הללו ומה הייתה התועלת בהקמתם. עוד רבה המלאכה.

המסר העיקרי של המאמר הוא שהממשלה מעורבת בכלכלת משק המים, ובהיקפים רחבים. אף כי הדברים לא נאמרו או נכתבו, סביר שגם בעתיד יתמוך תקציב המדינה בסכומים גדולים במשק המים; למשל, כאשר יבוא מועד החידוש של מפעלי הביוב וההשבה שנבנו בשנים האחרונות. ההבחנה הזו מעלה את שאלת התכנון לטווח הארוך. רשות המים עוסקת עתה בהכנת תוכנית אב, יישומה יהיה מותנה בהקצאות ניכרות מתקציב המדינה. אולם בחומר שפורסם עד כה (רשות המים, 2010ב) אין דיון מפורש בחלוקת התפקידים והמעמסות המימוניות בין תקציב המדינה לגורמים אחרים ואין שילוב של תכנון תקציבי עם הפיתוח הדרוש. ניסיון העבר מלמד שהתעלמות כזו מוליכה להפתעות ואף אכזבות.

דוגמה לעלות תקציבית שלא הייתה צפויה מראש אפשר לראות בהיקף התמיכה של השנים האחרונות בתאגידי המים והביוב. הסיוע הזה והתשלומים המקבילים לעריות מכספי הציבור לא תוכננו מראש והם כנראה לא יהיו תופעה זמנית – תאגידיים לא מעטים יעמדו בפני קשיים חמורים גם בעתיד (ועדת בין, ע' 132).

סקירת המאמר מצביעה גם על קשיים אחרים; ביניהם הפיגור בהקמת מפעלי השבה לעומת התכנון. אך נראה שהקושי העיקרי שמתגלה הוא באסדרה, רגולציה. עד כה עסקה הממשלה בתחום המים באסדרה כלכלית של חברה אחת בלבד, חברת מקורות. העוסקים באסדרה היו אנשי משרד האוצר, עם הקמת רשות המים עברה האסדרה, פורמאלית, לרשות. הנתונים מראים שהממשלה התקשתה באסדרה של החברה האחת מקורות, חשבונות נגררו והחלטות בעניינים יסודיים לא התקבלו. מעתה תהייה רשות המים אחראית על האסדרה של עשרות תאגידיים. הקשיים יגדלו.

מראי מקום

גולדפרב, אור, 2006, "הפעילות הכלכלית של משק המים", הנדסת מים, נוזלים והשקיה, גיליון מס. 45, מאי-יוני.

ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים (ועדת ביין), 2010, דוח הוועדה, <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim.htm>.

הראל, דליה, יוסי דרייזין ונתן מאיר, 1999, המים כמשאב לאומי בראייה אינטגרטיבית, עבודת גמר בתוכנית למדיניות חברתית ולמינהל – סגל ב'.

כיוון, 2009, בחינת העקרונות הכלכליים של מימון מאגרים על ידי הקרן הקיימת.

כסלו, יואב ואיתי כרמי, 2010, "התעריפים החדשים בתאגידי המים והביוב", הנדסת מים, גיליון 69, 14 – 21.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), מאגר הנתונים המרכזי, חשבונות לאומיים (נתונים מ-1995).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), 2010, חשבון לווין של משק המים.

מבקר המדינה, 2009, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת 2007.

משרד האוצר, שנים שונות, החשב הכללי, דין וחשבון כספי.

משרד האוצר, שנים שונות, הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה.

מקורות, 2010, מקורות חברת מים בע"מ, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2009.

מקורות, 2011, דוח הספקת מים לחודש דצמבר 2010.

נציבות המים, 2002, תוכנית אב (מעבר) לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010.

נציבות המים, 2006, מפעלי השבת קולחין, דוח פעילות לשנת 2005.

צדיקוב, אילן, 2007, הרפורמה בענף החלב, סיכום שנת 2006 ותמונת מצב הפרויקט בהיבט של הגנת הסביבה, המשרד להגנת הסביבה, אשכול תשתיות.

קובץ התקנות, 2011, "כללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות)", מס. 6986, 42-806.

רוזנטל, גדי, 2009, המערכת המוסדית, דוח יועצים לוועדת החקירה הממלכתית בנושא משק המים, אתר הוועדה <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim.htm>.

הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), 2008, איסוף וטיפול בשפכים וניצול קולחים להשקיה חקלאית, סקר ארצי 2006/2007, הוכן ברשות הטבע והגנים, אתר רשות המים.

הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), 2010א, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2009.

הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), 2010ב, תוכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים, מסמך מדיניות, מהדורה 2 – טיוטא לדיון, אתר רשות המים.

Eurostat, 2007, COFOG, Manual on sources and methods for the compilation of statistics, Classification of the Function of Government (COFOG), Eurostat, European Commission.

נספח: הוצאות התקציב לתחומיה

עדכון 29.6.2011

לוח 1. מרכיבים ראשיים

מחירים קבועים 2010, אלפי ש"ח

שנה	לפי סוג התקציב					לפי קטגוריות		
	סך הוצאה	תקציב רגיל	תקציב פיתוח	סך הוצאה	תמיכות	טיפול בנחלים ומקווי מים	ניטור, מניעת זיהום וטיוב בארות	חסכון במים ואחרות
2000	820,593	259,990	560,603	820,505	649,415	55,225	16,401	6,987
2001	1,011,345	547,127	464,219	1,008,466	789,880	88,889	21,679	14,232
2002	846,891	314,241	532,650	841,448	613,561	97,215	31,508	2,344
2003	1,102,640	328,193	774,447	1,099,374	894,530	47,137	33,786	6,169
2004	2,453,189	1,799,500	653,689	2,451,303	2,282,589	34,486	29,968	2,140
2005	930,377	386,615	543,762	929,493	797,162	26,007	10,252	6,262
2006	1,056,109	471,212	584,898	1,053,383	895,919	39,550	17,230	1,421
2007	1,356,484	664,741	691,743	1,349,736	1,184,183	43,225	17,287	6,303
2008	1,077,017	221,811	855,207	1,075,594	885,605	61,631	16,180	18,638
2009	973,771	319,822	653,949	971,246	787,020	47,203	20,728	20,824
2010	1,311,473	294,165	1,017,309	1,311,473	1,083,001	46,731	21,450	45,306
ממוצע	1,176,354	509,765	666,589	1,173,820	987,533	53,391	21,497	11,875

הערות: א. החלוקה לפי סוג התקציב היא לפי ספרי התקציב; החלוקה לפי הקטגוריות היא שלנו. החלוקה בלוחות 2, 3 היא שלנו.

ב. ההבדלים בטור סך ההוצאה בשני חלקי הלוח נובעים מצורת הניכוי במדדים.

ג. המעוניינים יוכל לקבל מאתנו את הנתונים המקוריים, המדדים וההסברים לחישובים.

לוח 2. השקעות

מחירים קבועים 2010, אלפי ש"ח

הוצאות כלליות *ואחרות*	חסכון במים	טיפול בנחלים ומקווי מים	ניטור, מניעת זיהום וטיוב בארות	מפעלי מים, יהודה ושומרון	תמיכות לחקלאים	מפעלי קולחין	תאגידים	סך מפעלי ביוב				סך תמיכות	סך השקעה		
								מפעלי ביוב אחרים	טיפול ניקודתי	קו עימות	מגזר מיעוטים				
19,744	0	40,671	8,695	3,841	0	1,159	32,601	417,883	1,244	10,566	24,884	454,577	492,178	561,289	2000
19,476	0	62,453	18,346	11,689	24,190	18,519	7,531	280,816	0	23,882	23,772	328,470	390,399	490,674	2001
23,532	0	70,416	29,242	22,664	35,704	46,361	3,590	200,988	28,278	34,815	76,241	340,321	448,641	571,830	2002
26,853	1,455	28,563	29,700	38,836	25,858	94,231	4,687	347,076	31,851	41,426	125,852	546,205	709,816	796,387	2003
18,648	832	17,954	27,283	29,939	12,132	88,059	10,402	271,117	42,271	40,474	106,205	460,067	600,599	665,316	2004
14,298	3,723	12,437	8,234	679	13,137	92,947	13,145	194,066	55,209	36,911	104,630	390,816	510,724	549,416	2005
20,017	624	21,999	14,634	11,478	14,105	99,405	40,542	220,840	54,331	12,796	94,319	382,287	547,816	605,090	2006
14,882	6,272	24,434	14,304	35,033	14,794	187,466	113,572	136,063	53,428	16,960	129,251	335,702	686,567	746,458	2007
13,431	0	33,350	14,257	15,936	4,838	191,297	269,828	150,239	53,814	5,162	130,682	339,898	821,797	882,835	2008
12,859	0	19,255	17,933	9,425	17,396	264,316	149,994	128,451	24,601	2,948	52,290	208,291	649,420	699,467	2009
16,626	0	29,357	21,386	1,957	25,239	325,032	379,045	130,981	15,446	10,979	96,169	253,575	984,848	1,052,216	2010
18,215	1,173	32,808	18,547	16,498	17,036	128,072	93,176	225,320	32,770	21,538	87,663	367,292	622,073	692,816	ממוצע

*כולל פעולות שונות

לוח 3. הוצאות אחרות

מחירים קבועים 2010, אלפי ש"ח

הוצאות כלליות ואחרות*	חסכון במים	טיפול בנחלים ומקווי מים	ניטור, מניעת זיהום וטיוב בארות	חקלאות	סך תמיכה במקורות		תמיכות	סך הוצאות אחרות		
					רכישת מים מותפלים	"מקורות"				
72,732	6,987	14,554	7,706	34,880	3,720	118,638	122,358	157,238	259,216	2000
74,310	14,232	26,437	3,333	164,914	-	234,567	234,567	399,480	517,792	2001
73,288	2,344	26,800	2,266	164,920	-	-	-	164,920	269,618	2002
90,899	4,714	18,573	4,086	184,714	-	-	-	184,714	302,987	2003
83,473	1,307	16,532	2,685	74,690	-	1,607,300	1,607,300	1,681,990	1,785,987	2004
75,513	2,539	13,570	2,018	84,209	202,230	-	202,230	286,439	380,077	2005
79,246	798	17,551	2,596	46,846	301,257	-	301,257	348,103	448,293	2006
83,855	31	18,791	2,984	119,693	377,922	-	377,922	497,616	603,277	2007
80,108	18,638	28,281	1,923	60,921	2,888	-	2,888	63,809	192,759	2008
82,612	20,824	27,948	2,796	137,600	-	-	-	137,600	271,780	2009
98,359	45,306	17,374	65	98,153	-	-	-	98,153	259,257	2010
81,308	10,702	20,583	2,951	106,504	80,729	178,228	258,956	365,460	481,004	ממוצע

* כולל מחקר, ופעולות שונות