

## סדרת ניירות מחקר

### הוצאות ממשלתיות במשק המים תקציב לעומת ביצוע

יואב כסלו ויוליה קוגן

נייר מחקר מס' 01-12

\* \* \*

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**

**GOVERNMENT EXPENDITURE IN THE WATER ECONOMY  
FINAL EXPENDITURE AND ADJUSTED BUDGET**

Yoav Kislev and Yulia Cogan

Research Paper No. 12-01

\* \* \*

*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.*

## הוצאות ממשלתיות במשק המים, תקציב לעומת ביצוע

יואב כסלו ויוליה קוגן

במאמר קודם שמוצב באתר האינטרנט של מרכז טאוב (פורסם גם בהנדסת מים, גיליון מס' 75, אוגוסט 2011) הצגנו את הוצאות הממשלה במשק המים בשנים 2000 – 2010. במינוח המקובל ההוצאות בפועל הן "ביצוע", ביצוע התקציב שהוא עצמו הינו התוכנית להוצאה לתקופה מסוימת. משרד האוצר מכין את התקציב, הוא נדון בממשלה ולאחר אישור הכנסת הוא הופך לחוק. הביצוע נעשה במשרדי הממשלה בהשגחת החשב הכללי שבמשרד האוצר. בעת הכנת המאמר הקודם שמנו לב לכך שלשנת 2010 הביצוע היה קטן מהתקציב, אולם לא ידענו אם זו תופעה מקרית או שהיא אפיינה גם שנים אחרות. על כן אספנו את מספרי התקציב לכל שנות התקופה שנסקרה. הם הפתיעו.

התנאים במשק משתנים חליפות וסביר שהביצוע לא יהיה זהה במדויק לתקציב שנחקק, אולם ההפרשים שמצאנו גדולים: במוצע לשנה, הביצוע גדול רק במקצת ממחצית הסכום שהוקצב למשק המים. בכל אחד מהלוחות 1 ו-2, שהם לוחות 2 ו-3 במאמר הקודם, נוסף טור תקציב בו נרשמו הערכים הכספיים המקבילים לערכי הביצוע. ההסברים לנושאים בלוחות נמסרו במאמר הקודם ולא נחזור עליהם כאן. נציין רק שההוצאה הכוללת הממוצעת לשנה (סכום הביצוע בשני הלוחות) הייתה 1,172 מיליון ש"ח בעוד שהתקציב המקביל היה 2,248 מיליון ש"ח. הביצוע היה 52 אחוזים מהתקציב.

למידע מפורט יותר מוצגים כאן התרשימים של המאמר הקודם בהם נוספו בקווים מקוטעים גרפים של ערכי התקציב. כפי שאפשר לראות בתרשימים 1 עבור משק המים כולו, ההפרשים הגדולים בין התקציב לביצוע היו בתקופת השנים 2002 – 2005. בשנים אלו היו הפרשים גדולים במיוחד בהשקעות בביוב, בתמיכות בתאגידיים, בחקלאות ובהעברות לחברות מקורות. לעומת זאת, בתחום החיסכון במים התקציב עלה בהרבה על הביצוע בשנים 2008 – 2009.

איננו יודעים להסביר את כל ההפרשים, אך אפשרויות אחדות עולות על הדעת. התקציבים בתחומי הביוב, אגני ההיקוות, התאגידיים והחקלאות הם בעיקר להשקעות שנעשות בידי גופים שמחוץ לממשלה. כך ייתכן שהכנסת מאשרת השקעות מסוימות, אך הרשויות השונות אינן מצליחות לקדם מפעלי ביוב ואחרים והחקלאים מתעכבים בביצוע השקעות. כנראה שהכנסת חוזרת ומאשרת תקציב לאותה מטרה בשנה הבאה. ההסבר שאנחנו יכולים לחשוב עליו להפרש הגדול בתאגידיים (תרשימים 4) נובע מאופטימיות יתרה של משרד האוצר לגבי קצב הקמת התאגידיים שהיה בפועל קטן מהרצוי והצפוי. על כן בשנים הראשונות של העשור לא היה למי למסור את הסכומים שתוקצבו. הסבר דומה יכול לחול על ההפרשים המאוחרים יחסית בין התקציב לביצוע לפעולות לחיסכון במים: עם התגלות המשבר, עלתה הנכונות לממן מיזמי חיסכון, אבל יכולת הביצוע התגשמה לאט יותר מהמתוכנן.

לגבי מקורות, ההפרשים בין התקציב לביצוע נובעים כנראה מכך שבמשך שנים התקיימו בדיקות ודיונים בין הממשלה לחברה על הסיכומים הכספיים. הוכנו תקציבים ולא הגיעו לביצוע. עמדנו על נקודה זו גם במאמר הקודם.

אך ייתכן שיש גם הסבר נוסף: הכנסת אשרה תקציבים, אך משרד האוצר קפץ ידו ולא אפשר ביצוע. הדברים הזכרו בדוח ועדת בין. הנה מבקר המדינה ביחס למפעלי קולחים "בשנת 2007 הקצה משרד האוצר כ-214 מיליון ש"ח, ויותר ממחצית הסכום הוקצה באמצע השנה. הקצאת תקציב באמצע או בסוף השנה יש בה כדי לפגוע ביכולת לממשו". בדוח יועצים שהוגש לוועדה (גדי רוזנטל) צוטטו פניות אחדות של נציב המים, מר שמעון טל, לאנשי אגף התקציבים ובהן בקשות, כמעט תחינות, להסרת עיכובים מנהליים. ומר חזי ביליק, אז מהנדס מינהל משק המים ברשויות המקומיות, אמר על הניסיון להעביר פעילות לחיסכון במים לידי יזמים פרטיים "הוועדה בראשות .. משרד האוצר ... למעשה עקרה את ההצעה המקורית מתוכן".

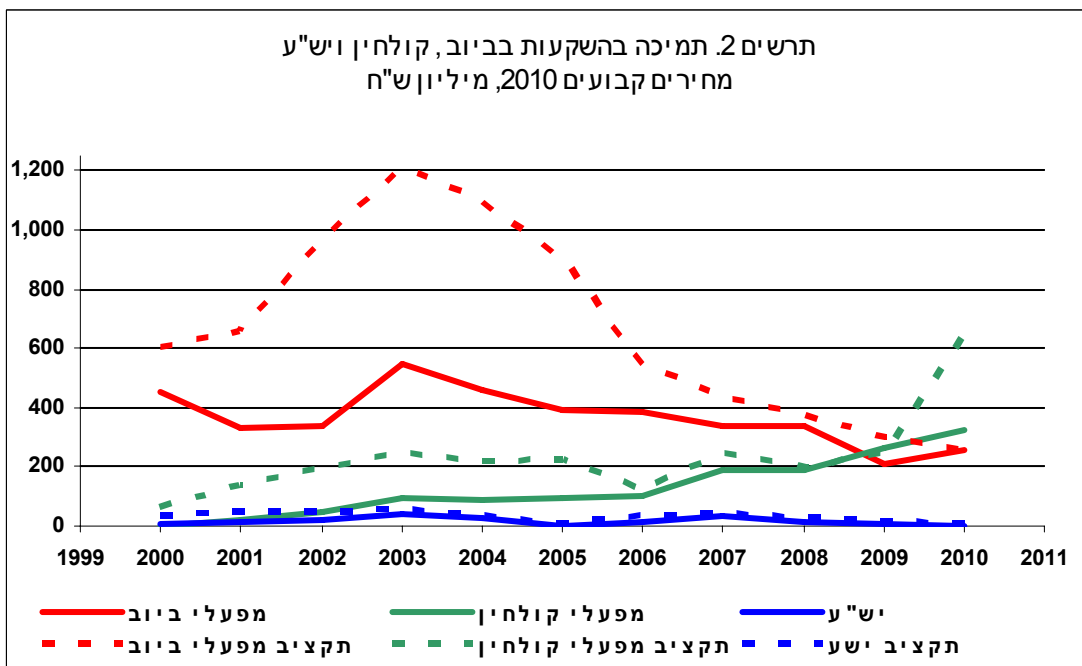
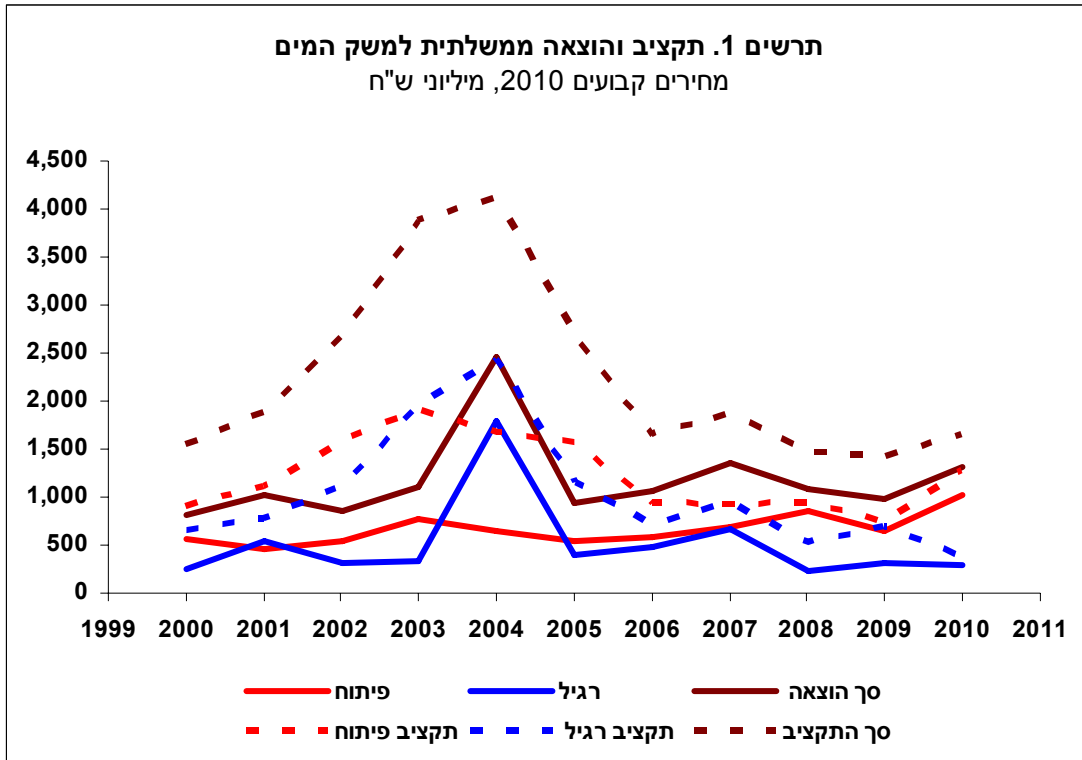
בסיכום המאמר הקודם כתבנו שראינו מה היו הוצאות הממשלה במשק המים אך איננו יודעים מה אכן נעשה בסכומים שהוצאו, מה בוצע בשטח ומה היו התוצאות של הפעולות. עתה נוספה שאלה שנייה, מדוע היו הפרשים כה גדולים בין הקצאות התקציב למימושן?

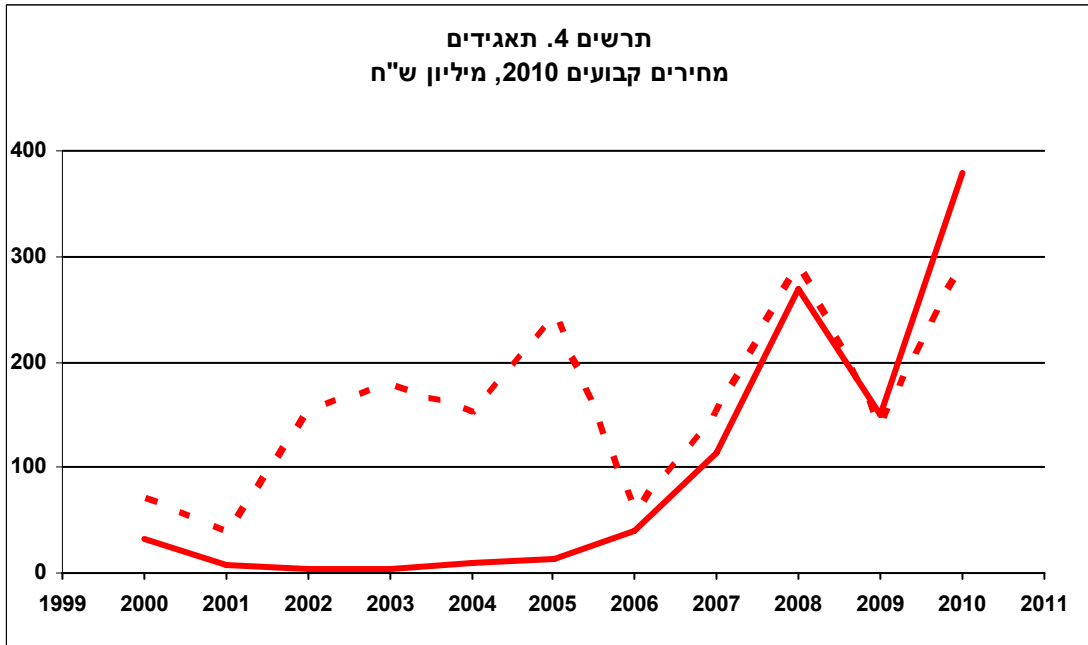
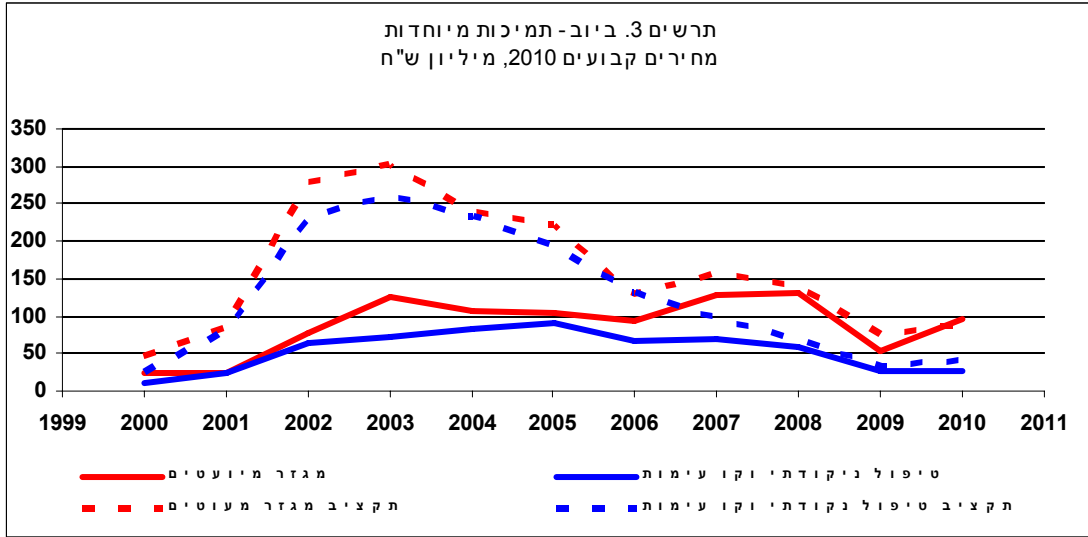
לוח 1: תמיכות בהשקעות במשק המים בתחומים עיקריים, ממוצעים לשנה, מיליון ש"ח, מחירי 2010

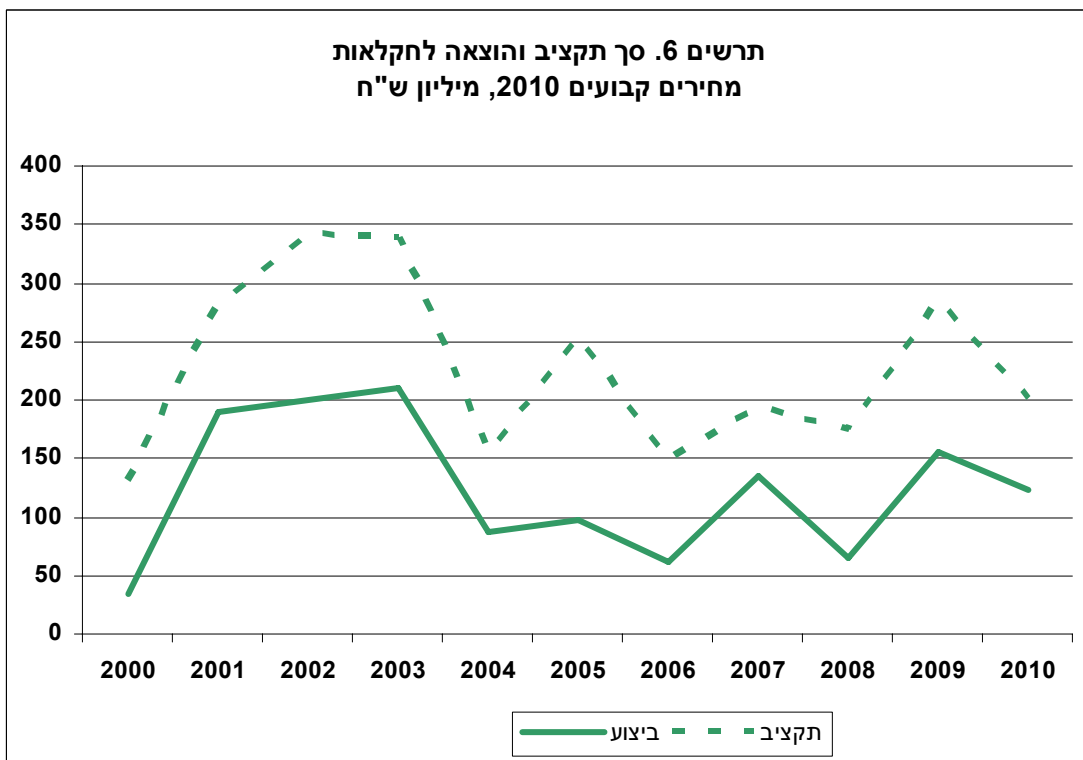
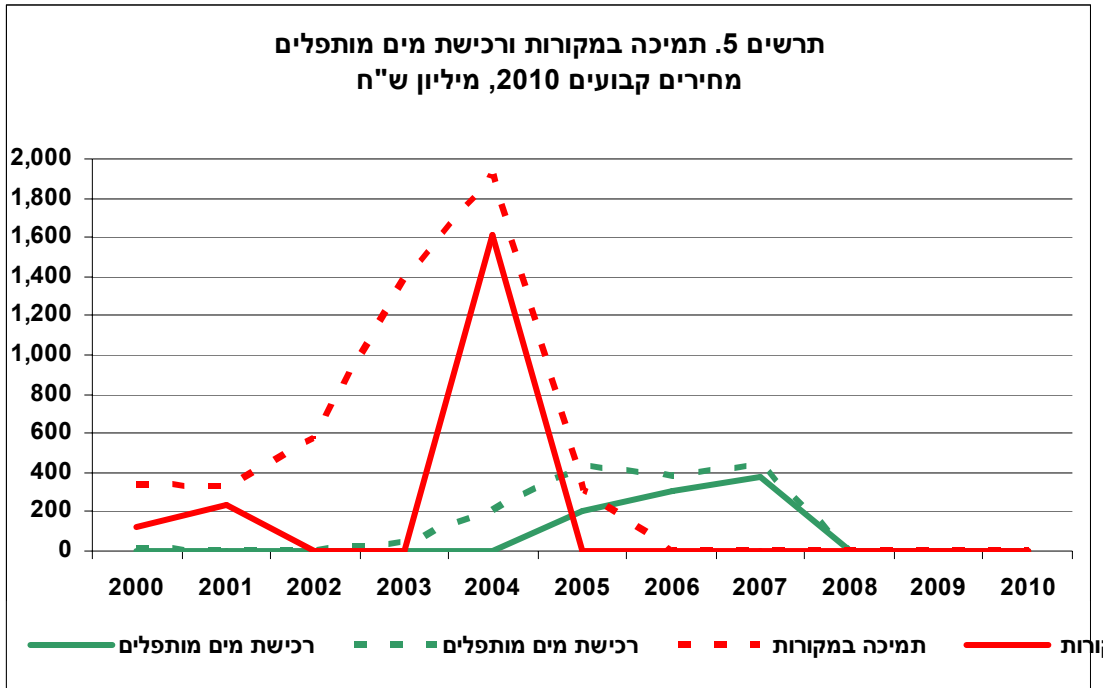
תקציב	ביצוע	
668	367	מפעלי ביוב, סך הכול
126	54	מתוך מפעלי ביוב, טיפול נקודתי וקו עימות
159	88	מתוך מפעלי ביוב, יישובי מיעוטים
231	128	מפעלי קולחים
30	16	יהודה ושומרון וחבל עזה
161	93	תאגידי מים וביוב
<b>1,090</b>	<b>604</b>	<b>סך הכול</b>

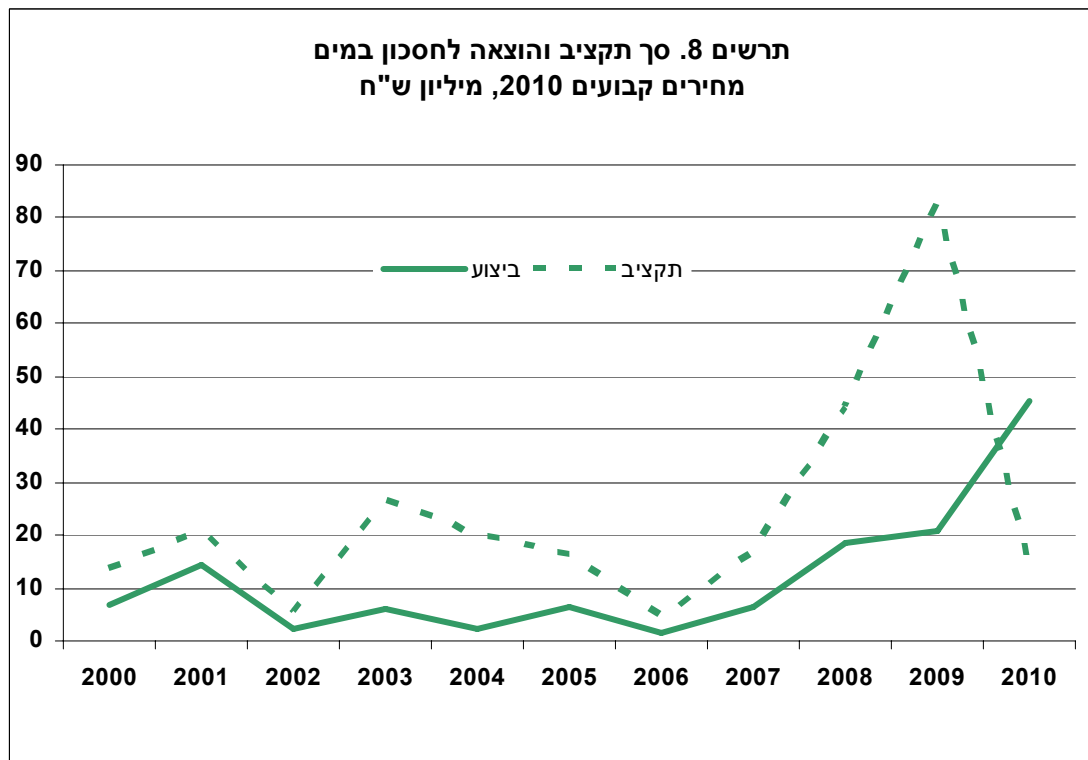
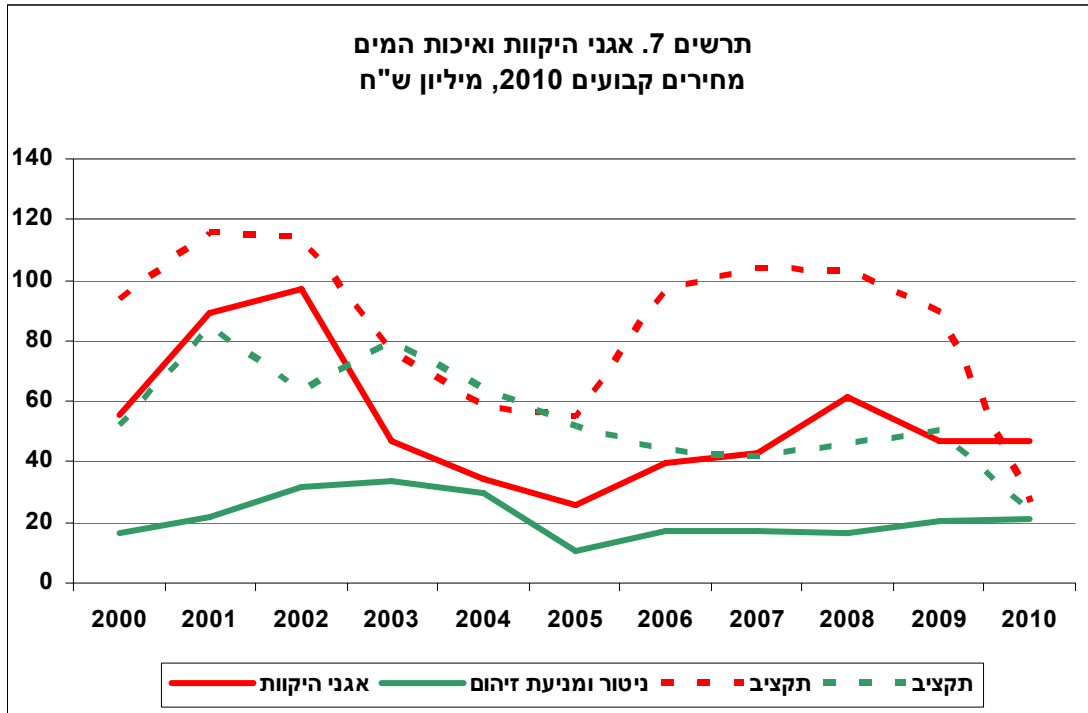
לוח 2: הוצאות אחרות, מיליון ש"ח, ממוצע לשנה, מחירי 2010

תקציב	ביצוע	
441	178	מקורות
137	81	רכישת מותפלים
228	124	חקלאות
85	53	אגני היקוות
54	21	ניטור ומניעת זיהום
171	90	הוצאות כלליות ושונות
19	9	מחקר
24	12	חיסכון במים
<b>1,158</b>	<b>568</b>	<b>בסך הכול</b>











**לוח 2א. סך תקציב ממשלתי למשק מים לפי תת קטגוריות**  
 (מחרים קבועים 2010, אלפי ש"ח, מדד משולב (מדד השקעה מקומית גולמית ומדד GCP))

סך תקציב אחר		תקציב										
0 חלוקה	מחקר	כללי	פעילות אחרת	טיפול בנחלים ומקווי ניטור ומניעת זיה חסכון במים	תמיכות	סל הוצאה					2000	
132,164	-	2,951	100,742	14,780	13,692	52,118	93,572	1,261,387	1,539,241			2000
166,348	15,633	10,119	107,661	12,161	20,774	84,722	115,296	1,497,773	1,864,139			2001
179,572	32,621	8,582	123,377	9,218	5,774	63,072	114,139	2,316,954	2,673,737			2002
228,447	23,284	22,258	151,232	5,193	26,481	79,564	76,733	3,479,700	3,864,444			2003
211,127	7,408	26,697	143,565	13,536	19,920	63,888	58,153	3,770,224	4,103,393			2004
223,810	12,417	21,886	162,897	10,213	16,397	51,661	54,628	2,362,286	2,692,385			2005
201,971	8,077	33,261	147,605	8,637	4,391	43,346	96,825	1,294,694	1,636,837			2006
197,933	-	23,479	151,448	6,152	16,854	41,313	103,416	1,501,429	1,844,091			2007
234,498	10,632	25,962	135,751	17,920	44,234	45,281	102,946	1,070,599	1,453,325			2008
289,318	11,208	28,879	141,511	25,226	82,495	49,903	88,903	979,101	1,407,225			2009
182,351	73,895	5,100	83,788	6,150	13,418	23,668	26,548	1,413,147	1,645,714			2010
<b>204,322</b>	<b>17,743</b>	<b>19,016</b>	<b>131,780</b>	<b>11,744</b>	<b>24,039</b>	<b>54,412</b>	<b>84,651</b>	<b>1,904,300</b>	<b>2,247,685</b>			ממוצע

		ביצוע										
99,463	-	2,082	80,681	9,713	6,987	16,401	55,225	649,415	820,505			2000
108,018	-	7,651	77,088	9,046	14,232	21,679	88,889	789,880	1,008,466			2001
99,163	-	3,817	84,560	8,443	2,344	31,508	97,215	613,561	841,448			2002
123,921	-	12,391	94,321	11,040	6,169	33,786	47,137	894,530	1,099,374			2003
104,260	-	11,500	83,778	6,843	2,140	29,968	34,486	2,282,589	2,451,303			2004
96,072	-	5,284	78,671	5,856	6,262	10,252	26,007	797,162	929,493			2005
100,684	-	14,525	82,012	2,725	1,421	17,230	39,550	895,919	1,053,383			2006
105,040	-	12,915	83,997	1,824	6,303	17,287	43,225	1,184,183	1,349,736			2007
112,177	-	11,483	83,514	-1,458	18,638	16,180	61,631	885,605	1,075,594			2008
116,294	-	10,613	81,971	2,886	20,824	20,728	47,203	787,020	971,246			2009
160,291	-	7,588	93,304	14,092	45,306	21,450	46,731	1,083,001	1,311,473			2010
<b>111,399</b>	<b>-</b>	<b>9,077</b>	<b>83,991</b>	<b>6,456</b>	<b>11,875</b>	<b>21,497</b>	<b>53,391</b>	<b>987,533</b>	<b>1,173,820</b>			ממוצע