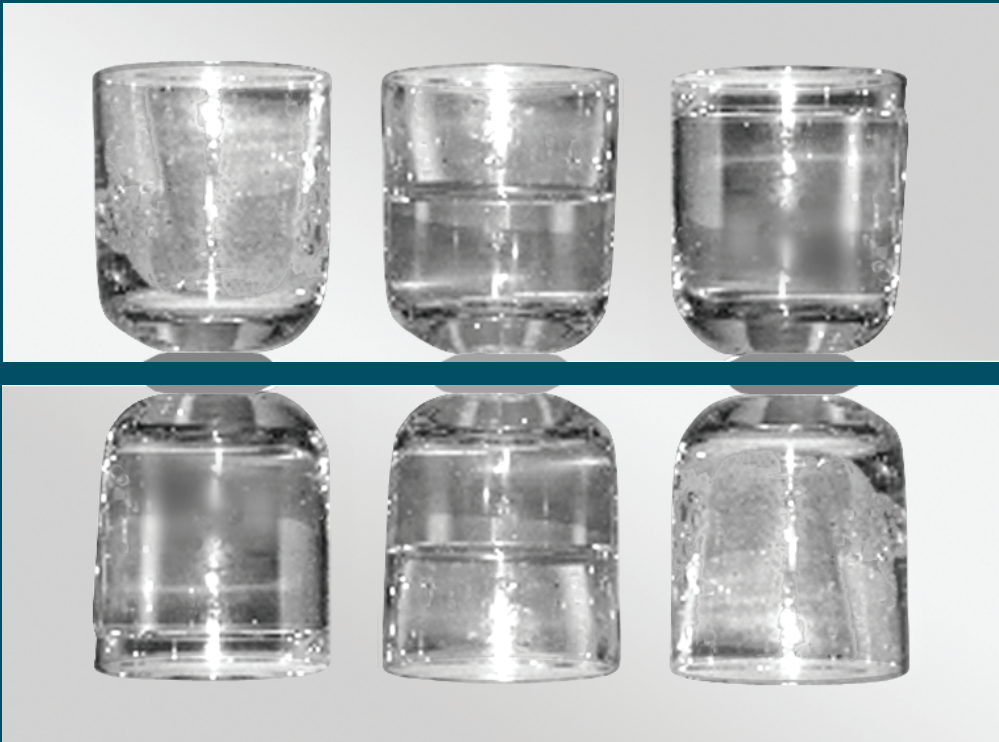


נחום בן־אליא

משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?

נחום בן-אליא

ירושלים, אוקטובר 2009

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Israel's Corporatization of Water Supply and Sewerage Services: an Unresolved Reform

Nahum Ben Elia

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/73 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2009 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליא הוא יועץ בתחום התכנון והניהול האסטרטגי. עבודתו המקצועית מתמקדת בנושאי מדיניות וניהול מוניציפלי וכן פיתוח מקומי. מחקריו עוסקים בפיתוח תפיסות חדשות בתחומי השלטון המקומי והשירותים המקומיים.

על המחקר

רפורמת משק המים העירוני בישראל עברה את נקודת האל-חזור, הן מבחינת היקף האוכלוסייה והן בשל החד-כיוונית המשפטית. אך הכרעה זו אינה מבשרת את סופיות הרפורמה. השלמת תאגוד משק המים הרשותי היא, מבחינה משפטית-תפעולית, פן אחד ממכלול רכיבי הרפורמה ואינה ערובה להצלחתה, על פי עקרונותיה ויעדיה המקוריים. ניתוח תהליך יישום מדיניות התאגוד ברמה הממלכתית חושף תופעות מהותיות העלולות לפגוע, ללא תיקון אמת, ביעדיה המוצהרים של הרפורמה, באינטרס הציבורי ובאינטרס של האזרח כצרכן שירות. נוכח אפשרות מטרידה זו, שואפת עבודה זו לשוב ולבחון את הרפורמה התאגידית, על השלכותיה האפשריות.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר.

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' ערן רזין מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998**
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998**
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998**
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998**
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998**
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998**
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999**
- רחל אלטרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999**
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999**
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999**
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999**
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999**
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000**
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000**
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000**
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000**
- נחום בן-אליא, **אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000**
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001**
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1992-2001**
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001**
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002**
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002**
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002**
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003**
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003**
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל, 2003**
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003**
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004**
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004**
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005**

- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוטריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזוטר בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרוור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006. 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דינוי ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009

תוכן העניינים

7	מבוא
10	1. משק המים התאגידי: רקע והקשרים
10	הרפורמה התאגידית בהקשר למשק המים הלאומי: חדירת התפיסה הכלכלית
11	צורכי מימון וגיבוש התפיסה
13	ההקשר הבינלאומי
16	ההקשר המוניציפלי
21	2. משק המים התאגידי: בסיס חוקי ותמורות במדיניות הממשלתית
21	עיקרי חוק התאגידי
22	הנעת יישום הרפורמה: השלב הראשון – תאגוד מרצון
24	הנעת יישום הרפורמה: השלב השני – תאגוד מוכתב
27	הנעת יישום הרפורמה: השלב השלישי – תאגוד תחת סנקציות
33	3. משק המים התאגידי ומנגנוני ההסדרה
33	מנגנוני ההסדרה
34	חולשה ארגונית מובנית
36	רגולציה "מגוייסת"
38	סיכוני רגולציה
43	4. האם הרפורמה הוכרעה? דיון מסכם
49	מקורות
53	נספחים:
53	א תאגידי מים וביוב פעילים שהוקמו בין השנים 2003-2008
54	ב תאגידי מים וביוב פעילים בשנת 2009
55	ג תאגידי מים וביוב בעלי רישיון הפעלה הצפויים להתחיל את פעילותם עד סוף שנת 2009
56	ד 2009 – רשויות מקומיות הנמצאות בהליכי תאגוד הצפויים להסתיים עד סוף השנה

מאז ראשית העשור הנוכחי מתבצעת בישראל אחת הרפורמות המשמעותיות ביותר בתחום השירותים הציבוריים: תאגוד שירותי המים והביוב. רפורמה זו, בניגוד לרפורמות מבניות אחרות ביוזמת ממשלת ישראל, לא זכתה להתייחסות ציבורית יתרה. היא אף אינה נחשבת, כך נראה, לרפורמה "גדולה": גם אם המעבר למשק מים תאגידי הוא יוזמה רעיונית של משרד האוצר, ולמרות תפקידו המכריע במימושה, רפורמה זו לא זכתה להיכלל באתר הייעודי המוקדש לרפורמות המבניות שבהנהגתו – כגון רפורמות בתחום התקשורת, בתחום האנרגיה, בנמלים וכדומה.¹ אולם התאגוד של שירותי המים והביוב אינו, בעיני לפחות, רפורמה "מינורית". מים, מן הראוי לזכור, אינם "עוד" שירות המסופק לאזרח. מים הם מוצר קיומי אשר אינם מאפשרים (בחברה מתוקנת) אי-אספקה. בשל כך שירותי המים (והביוב) הם בעלי רגישות ציבורית מרבית.

בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, אספקת שירותי המים והביוב הופקדה, על פי דין, בידי הרשות המקומית אשר, בשל אופיו הטכנולוגי של השירות, היא שמשה כספק יחיד (מונופול טבעי). חוק תאגידי מים וביוב (תשס"א-2001), הבסיס החוקי של הרפורמה, מנתק את הקשר המסורתי שבין שירותים אלה לבין הרשויות המקומיות אגב הפקעת אחריותן למתן השירות והפקדתה בידי תאגידי ייעודיים המוקמים למטרה זו. אין תקדים בישראל לכך ששירות ציבורי חיוני, בעל אופי מוניציפלי מובהק, מועבר באופן מקיף לאחריות של גוף אחר. מכיוון שתאגידי השירות מוקמים על-ידי הרשויות המקומיות, השינוי המתבצע הוא, לכאורה, מוסדי-פנימי: מעין גרסה אחרת להעברת פעילות שבוצעה עד כה על-ידי הרשות המקומית לידי זרוע ביצועית מטעמה (חברה עירונית), תופעה מוכרת בשדה המוניציפלי. אך העקרונות המנחים רפורמה זו הם שאפתניים הרבה יותר ובהתאמה גם ההשלכות הציבוריות הנובעות מכך.

מבחינת אופי השירות הרפורמה מעניקה הכרה לכך ששירותי המים והביוב המקומיים הם בגדר 'שירות חיוני מפוקח'. משמעותה הציבורית של הגדרה זו היא שבפעם הראשונה בישראל, שירות ציבורי מקומי מקבל לגיטימציה חוקית לכך שהוא טעון הגדרה מחייבת בדבר רמתו, איכותו, אמינותו ועלותו הסבירה; זאת, תוך הבטחת הגנה לצרכני השירות. האחריות להבטיח את עמידת הספקים בדרישות שירות אלה, מופקדת עתה בידי

¹ משרד האוצר (2009 א').

רגולוציה ייעודית, המוקמת אף היא מכוח חוק התאגידים. במסגרת זו גם ספקי השירות (תאגידים) הם מושא להסדרה. בעוד שבעבר מעמדן של הרשויות המקומיות כספקיות השירות, נגזר מעצם היותן רשויות מוניציפליות, חוק התאגידים מגביל את הזכות למתן שירות אך ורק למי שהרגולטור העניק לו 'רישיון הפעלה'.

תאגידי מים וביוב החדשים נושאים "הטבעה גנטית" ייחודית. התפיסה התאגידית עוצבה על פי עקרונות כלכליים-עסקיים מובהקים. שירותי מים וביוב אינם כבעבר שירות ציבורי הניתן ללא כוונות רווח. בהגדרתם החדשה כספקי 'שירות תשתית', התאגידים אמורים לפעול ללא סבסוד כלכלי מובנה, על בסיס הפנמת מלוא עלות השירות, תוך התבססות על יכולת עצמאית לגייס את המקורות הכספיים הדרושים לצורכי שיקום ופיתוח מערכות, והשגת תשואה נאותה להון. צורכי הפיתוח ימומנו על-ידי התאגידים עצמם, ללא סיוע ממשלתי. לצורך זה נפתחת בפניהם אפשרות לגיוס מקורות מימון בשוק ההון. בשלב כל שהוא בעתיד יתכנו אף שינויים במבנה הבעלות על התאגידים אגב העברת אמצעי שליטה לגורמים פרטיים. המשטר החדש מניח היעלמות כל סבסוד קיים, גלום או מוצהר (בין רשויות מקומיות ובין שירותי רשות נתונה), באשר לעלות השירות. בהתאמה, מחיר השירות לצרכן נדרש עתה לשקף את העלות האמיתית הכרוכה בהפעלתו, גילום השקעות לצורכי שיקום ופיתוח ותשואה על הון. אגב כך צפויה להיווצר מפת תעריפים דיפרנציאלית על פיה לכל תאגיד תעריף משלו, בהתאמה לעלויותיו ויעילותו, תעריפים האמורים להיקבע על-ידי רגולטור (כיום רשות המים הממשלתית).² השלכה ציבורית ישירה מכך, מבחינה צרכנית, היא התייקרות של תעריפי השירות בשיעורים משמעותיים בהשוואת למצב הקיים.

מראשיתה, הרפורמה נשללה על-ידי הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות. על אף חובת היישום בגין מעמדה החוקי, רק מעט רשויות ביצעו, בעקבות חקיקת חוק תאגידים מים וביוב (2001), את השינוי הנדרש ובמשך שנים אחדות מספר התאגידים שהוקמו התייצב על שבעה. התנגדות הרשויות המקומיות גררה את הממשלה לשנות תכופות את מדיניותה המקורית, שינויים הנוגעים לדרך היישום (מתאגוד ברצון לתאגוד בכפייה), לאופי התאגיד (מעבר מתאגוד חד-רשותי לתאגוד אזורי) ולאמצעי המרצה (מעידוד לענישה). רק בראשית שנת 2008 החלה להסתמן תפנית, מגמה הנמשכת עד כה. על פי נתוני משרד הפנים, נכון ליולי 2009, 28 תאגידים (המאגדים 52 רשויות מקומיות) מופקדים כיום על מתן שירותי מים וביוב, 11 תאגידים (המאגדים 33 רשויות מקומיות) נוספים זכו לקבל רישיון הפעלה ונמצאים בשלבי התארגנות לקראת פעילות סדירה

² עד כה משטר התעריפים הוא אחיד על פני המדינה והוא דיפרנציאלי רק מבחינה מגזרית (צריכה ביתית, תעשייה, חקלאות).

ואילו 29 רשויות אחרות אמורות להתאגד עד סוף שנה זו (ראו נספח 1).³ מניין צרכני התאגידיים הנדונים, לפי מספר התושבים בכל רשות, הגיע ל-3.5 מיליון נפש ועם הפעלת 11 התאגידיים החדשים ל-4.3 מיליון נפש; למניין זה צפויים להצטרף, אם אכן יתאגדו עד סוף השנה 29 הרשויות האמורות, כ-1.5 מיליון צרכנים נוספים. הצטרפות הרשויות הגדולות לרפורמה, אפשרות ריאלית על רקע הסכמות חדשות שהושגו בינן לבין משרדי האוצר והפנים, תגדיל עוד יותר מעגל צרכני זה ועל כן, תוך פרק זמן קצר ביותר, הרוב המוחלט של תושבי המדינה יקבל את השירותים הנדונים מהתאגידיים.⁴ על רקע תפנית זו ניתן יהיה לראות, את שנת 2009, תרתי משמע, כ'קו פרשת המים'.

לאור האמור, נראה שהתשובה לשאלה המוצגת בכותרת פרסום זה – "האם הרפורמה הוכרעה?" – היא לכאורה רטורית. אכן רפורמת משק המים העירוני עברה את נקודת האל-חזור, הן מבחינת היקף האוכלוסייה והן בשל החד-כיווניות המשפטית (העברת השליטה בשירות לתאגיד היא סופית, ללא אפשרות חוקית להחזיר את המצב לקדמותו – על כך בהמשך). אך הכרעה זו אינה מבשרת על סופיות הרפורמה. השלמת תאגוד משק המים הרשותי היא, מבחינה משפטית-תפעולית, פן אחד ממכלול רכיבי הרפורמה ואינה ערובה להצלחתה, על פי עקרונותיה ויעדיה המקוריים. ניתוח תהליך יישום מדיניות התאגוד ברמה הממלכתית חושף תופעות מהותיות העלולות לפגוע, ללא תיקון אמת, ביעדיה המוצהרים של הרפורמה, באינטרס הציבורי ובאינטרס של האזרח כצרכן שירות.⁵ נוכח אפשרות מטרידה זו, שואפת עבודה זו לשוב ולבחון את הרפורמה התאגידיית, על השלכותיה האפשריות.⁶

העבודה נחלקת למספר פרקים עיקריים: הפרק הראשון סוקר את הרקע לרפורמה ואת הקשריה הבינלאומיים; בפרק השני מוצג הבסיס החוקי לרפורמה וניתוח מדיניות היישום, על תמורותיה העיקריות. הפרק השלישי מנתח את המשק התאגידי, מבחינת מנגנוני ההסדרה. פרק הסיכום מציג את משמעויות הרפורמה וסוגיות ציבוריות עקרוניות הניצבות בהמשך, הראויות להתייחסות מושכלת.

³ ראו:

<http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE7>

32/6C1F76C318C745AA422571080047AFCC/\$FILE/News.xls E (נכון ל-27-07-2008).

⁴ יצוין שחוק התאגידיים לא חל על המועצות האזוריות. מצב זה צפוי להשתנות.

⁵ ראו בן-אליא וימיני (2009); מבקר המדינה (2009).

⁶ ראוי להזכיר בפתח הדיון את קיומו של מחקר מדיניות מוקדם בנושא שהוכן בעת גיבוש חוק התאגידיים ובטרם חקיקתו – ראו בן-אליא (1998).

1. משק המים התאגידי: רקע והקשרים

בסוף חודש ספטמבר 1997, סיכמה ועדה מקצועית שמונתה על-ידי הממשלה את הכנתה של הצעת חוק תאגידי מים וביוב. שבועיים לאחר מכן הפיצה היועצת המשפטית של משרד האוצר נוסח להצעת החוק אשר רק כעבור ארבע שנים תזכה לאישורה הסופי של הכנסת. אף כי עוד בשנת 1992 קבלה הממשלה החלטה בדבר הקמת תאגידיים מקומיים ייעודיים למים וביוב, ניתן לראות את שנת 1997 כנקודת ציון כרונולוגית חשובה שבה מוצגת, לראשונה, תפיסה סדורה בנושא. בניגוד להצעות שונות לשינוי אופן ניהול משק המים העירוני שהועלו לפני כן, עבודת הוועדה – ובעקבותיה הצעת החוק – משקפת תפנית תפיסתית בעלת השלכות ציבוריות משמעותיות – מוסדיות, כלכליות וצרכניות. הרפורמה המוצעת מגלמת שתי תמורות תפיסתיות במדיניות הממלכתית: האחת ביחס לנושא המים (משק לאומי) והאחרת בנושא השלטון המקומי. מחולל מוביל של תמורות אלה הוא משרד האוצר וברוח התקופה, הרפורמה המוצעת מבטאת תפיסה ניאו-ליברלית מובהקת. מגמות בינלאומיות מקבילות מעניקות לשינוי המוצע, בעיני יוזמיו, לגיטימציה מקצועית והצדקה ציבורית. מטרתו של פרק זה היא להציג בצורה תמציתית את הרקע וההקשרים לאימוץ תפיסת התאגידיים לנוכח תמורות ומגמות אלה.

הרפורמה התאגידיית בהקשר למשק המים הלאומי: חדירת התפיסה הכלכלית

התחושה שמשק המים הלאומי נמצא במשבר אינה תופעה חדשה. עוד לפני כארבעה עשורים, בעיקר החל מהמחצית השנייה של שנות ה-70, החלו להתרבות הסימנים באשר למגבלות צפויות במשק המים וחוסר יכולתו לספק, לאורך זמן, צריכה תובענית עולה. הכרה זו הלכה והתגבשה על רקע מגמת האפיסה של אוגרי המים הראשיים (מאגר ההר ובגירעון ניכר במאגר החוף), וכן חוסר היכולת להסתמך על חסדי הטבע, כמומחש בהשפעתן המצטברת של שנים שחונות (כגון 1979, 1986 ו-1990). ביטוי לבולטות התופעה הוא פרסומו בשנת 1987 של דו"ח נוקב על-ידי מבקר המדינה בנושא מצב משק המים וההתעלמות רבת השנים מצד המדינה מהפגיעה במאגרי המים. תכנית האב למשק המים (1988) שהוכנה על-ידי תה"ל עבור נציבות המים, הצביעה אף היא על הצורך הדחוף בשינוי מהותי ומידי בניהול מקורות המים ותפעולם. החרפת מצב משק המים עודדה

תפנית חשיבה, המשליכה על סוגיית התאגידים: חדירה והטמעתה של ראייה כלכלית. אם בעבר נושא המים נשען בעיקר על שיקולים הידרולוגיים והנדסיים, הרי עתה מודגשים והולכים שיקולים כלכליים (עלות, מימון, תמחור). חשיבה כלכלית זו משתקפת היטב בדו"ח מבקר המדינה משנת 1990. דו"ח זה, המהווה מעין עבודת המשך לדו"ח משנת 1987, חוזר ומתריע על התדלדלות מקורות המים ועל הפגיעה הכמותית והאיכותית במאגרים. המחסור המרחיף בתחום המים מוצג כתוצאה ישירה, גם אם לא בלעדית, של משטר מחירים המקל על צריכת יתר אגב אי-גילום עלותם האמיתית. תופעה זו מאפיינת את המגזר החקלאי, המרתק יותר משני שלישים מכלל הצריכה.

אכן, לאורך השנים, והדבר נכון גם היום, מחיר המים לא שיקף את עלותם הכלכלית. כלומר, את מלוא ההוצאה הדרושה לשאיבת המים, אגירתם, טיובם (אם נדרש) והולכתם עד לנקודת הצריכה וכן גילום ההון המושקע בהקמת מפעלי המים (החזר הון, פחת וריבית). השוואת מחיר המים לעלותם הכלכלית הייתה מבטיחה שהשימוש במים לצורכי ייצור, והדבר נכון במיוחד לגבי המגזר החקלאי – הצרכן הגדול ביותר, הוא כדאי (מנקודת הראות של משק המדינה) כל עוד התמורה מהמים גדולה ממחירם. על אף עובדה בסיסית זו, המדינה סירבה לאמץ את עיקרון המחיר הכלכלי כאמצעי המווסת צריכה. קביעת תעריפים על פי שיקול דעת מינהלי-פוליטי יצרה משטר של סובסידיות גלויות וסמויות, עקיפות וצולבות, ובצדן עידוד ניצול מוגבר אגב מחיר מופחת.

נוכח אפיסת אוגרי המים הראשיים גבר הצורך בפיתוח מפעלים מיוחדים להשבת מים, אתגר אשר על פי דו"ח מבקר המדינה האמור, כרוך בהשקעה של מאות מיליוני דולרים. העלייה ההמונית במחצית הראשונה של שנות ה-90 העצימה אתגר זה אגב הגידול הדמוגרפי המסיבי והפיתוח המרחבי והכלכלי הנלווה. עוד גורם אשר השליך על נושא זה וההשקעות הכרוכות בו הוא ההכרה הגוברת, בקרב גורמים ממשלתיים שונים, באשר לתוצאות הסביבתיות של אי-טיפול במי השפכים. צרכים כוללים אלה הביאו לגידול חד של הוצאות מיועדות בתקציב המדינה: מ-65 מיליון ש"ח בשנת 1991 ל-450 מיליון ש"ח בשנת 1995.

צורכי מימון וגיבוש התפיסה

במחצית הראשונה של שנות ה-90 היה ברור למשרד האוצר שטיפול מערכתי של משק המים והביוב יהיה כרוך בהשקעות רבות היקף, הן מצד הממשלה בשל אחריותה הכוללת והן מצד הרשויות המקומיות בשל אחריותן הסטטוטורית על שירותים אלה בתחומן. במידה רבה, יש לראות בסוגיית המימון הציבורי את המניע המרכזי לרפורמה. תזכיר הצעת חוק התאגידים משנת 1997, מבליט היטב זיקה זו:

החל מתחילת שנות התשעים, בשל המשבר שחל במשק המים עם התדרדרות החמורה בעתודות המים במאגרים המים, הפיתוח המואץ בתחום זה בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים והדגש שניתן בהתייחסות לשיקולי איכות הסביבה, מתבצעות השקעות נרחבות בפיתוח מערכות המים והביוב עם מתן פתרונות כוללים בכל הנוגע להקמת מערכות לטיפול בשפכים. התפתחויות אלו חידדו את הבעייתיות במצב הקיים והובילו להכרה בצורך לגרום לייעול השימוש במקורות המים הקיימים, לטיפול מקיף בבעיות הטיפול בשפכים ולפיתוח מהיר של מים מושבים לחקלאות. הואיל ולפי מצבו הכלכלי של השלטון המקומי אין הוא יכול לגייס את מקורות המימון להשקעות הנדרשות, נאלצת הממשלה לספק את מרבית מקורות המימון לפיתוח בתחום הביוב. ההלוואות שנטלו הרשויות בשנים הארוכות יוצרות נטל פיננסי כבד על חלק גדול מהן באופן החוסם את הרשות בגיוס כספים למטרות אחרות ומשתק את יכולתה להשקיע בפיתוח גם בתחומים אחרים. הפתרון המוצע, אשר יפריד באופן מוחלט את משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים יאפשר טיפול בבעיות המימון ובנטל הפיננסי שנוצרו, יאפשר התייחסות ארוכת טווח לתשתיות המים והביוב ויפתור את מרבית הבעיות שפורטו לעיל.⁷

הקטנת התלות במקורות ממשלתיים למימון השקעות בתחום המים והביוב, אינה יעד מדיניות ייחודי לנושאים אלה. מן הראוי להזכיר, בהקשר זה, תפנית היסטורית במדיניות הכלכלית שביצעה הממשלה במחצית שנות ה-80. במעבר זה, הגישה הכלכלית השלטת עד אז (הקנסיינית), ננטשה לטובת גישה נאו-ליברלית אשר הציבה, ברמה האידאולוגית והמעשית, את צמצום המעורבות הממשלתית למינימום הנדרש כיעד אסטרטגי, תוך הסרת מגבלות המונעות פעילות יעילה של השוק החופשי וסוכניו (פירמות, יזמים, מוסדות פיננסיים). הקטנת ההוצאות של המגזר הציבורי הופכת עתה, בהובלת משרד האוצר, ליעד מדיניות הממשלה. הרפורמה המוצעת בתחום המים והביוב היא ביטוי פרטני של מגמה כוללת זו – הן מבחינת יעדיה התקציביים (הקטנת תלות) והן מבחינת מאפייניה התפיסתיים-אידאולוגיים. אגב כך, מוצע קשר הכרחי בין המבנה הארגוני של מערך שירותי מים וביוב לבין יכולת גיוס מקורות:

מקומו של מערך זה אינו ברשויות המקומיות, אלא יש להפעילו באמצעות חברות תשתית בדומה לשירותי תשתית אחרים (כמו חשמל, תקשורת וכד'), דבר שיאפשר גיוס משאבים לפי הצורך, תוך ביטול התלות בתקציבים עירוניים וממשלתיים.⁸

שינוי המבנה הכרחי גם לצורך שינוי אוריינטציה. אין מקום שמשק המים המקומי יפעל במסגרת "מלכ"ר" (ביטוי חוזר בד"ח הוועדה להכנת החוק), ראייה זו מונעת ניצול מלוא האפשרויות הכלכליות הגלומות בתחום וכן הצבת רווח כמטרה רצויה:

לאור המשבר העמוק בו נתון משק המים נראה ששירותי המים והביוב חייבים להיכלל במסגרת עסקית אשר תפעל כשירות תשתית... ההפרדה [של משק המים והביוב מהרשויות

⁷ תזכיר החוק, עמ' 2.

⁸ דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, עמ' 10.

המקומיות] תאפשר גיוס המשאבים הדרושים הן להשקעות והן לתפעול השוטף... לדעת הוועדה אין מקום כי משק זה יפעל במסגרת של מלכ"ר, על כל ההיבטים הנובעים מכך"..." החברה [התאגיד] תפעל כחברה עסקית לכל דבר מתוך מטרה להרוויח.⁹

עבור מעצבי הרפורמה, יצירת תבנית ארגונית אשר תאפשר גיוס הון וקביעת אופי הפעילות כ'פעילות עסקית' הם רכיבים הכרחיים להכלת האופציה לשיתוף המגזר הפרטי במשק המים החדש. אך הקשר המוצהר בין תאגוד לבין אפשרות לגיוס הון פרטי מפנה את מקומו לשיתוף המגזר הפרטי בבעלות התאגידים. אין זיקה הכרחית בין גיוס הון לבין שליטה בתאגיד, שכן קיימות אופציות למימון על-ידי השוק הפיננסי בעלות אופי סביל – כגון, רכישת איגרות חוב מונפקות על ידי תאגיד בין כהנפקת ציבורית ובין כהנפקה פרטית. בניגוד לאופי ההצהרתי-האידיאולוגי המאפיין רפורמות מאוחרות, הפרטת תאגידי המים לא הוצגה כיעד גלוי, לא בעת גיבוש התפיסה ולא בעת חקיקת החוק.

אבדן השליטה הציבורית מוצג בהקשר זה כאופציה אפשרית, המותנית בהחלטת הרשות המקומית, ובשלב מתקדם של תהליך התאגוד. כך, למשל, מסבירה הוועדה להכנת החוק ש"בשלב יותר מאוחר, על פי החלטת הרשות המקומית, יתאפשר שיתוף גורמים חיצוניים פרטיים בחברה עד כדי העברת השליטה וכל זכויות הבעלים לידיהם".¹⁰

ההקשר הבינלאומי

אף כי התמורות התפיסתיות האמורות בנושא משק המים, ניהולו ומימונו, מתפתחות בזיקה ישירה לאילוצים הגוברים בישראל, הן אינן מנותקות ממגמות בינלאומיות. בעיתוי יחסית מקביל, גם במדינות אחרות מתפתח שינוי עקרוני של תפיסות מושרשות באשר למים כמשאב וכשירות. מאז סוף שנות ה-70 אך ביתר שאת החל משנות ה-90, ועל רקע ביקוש מואץ למים אגב גידול אוכלוסייה וצורכי פיתוח, גוברת ההכרה שמים הם משאב מתכלה ("fresh water is a finite resource"). מדיניות סבילה, המבוססת על שאיבה ממקורות טבעיים, אינה בת-קיימא ועל כן היא נדרשת להשתנות למדיניות פעילה של ניהול מושכל של משק המים (תפיסה שתוכר בהמשך כ- Integrated Water Resources Management).¹¹

⁹ שם, עמ' 49.

¹⁰ שם, עמ' 18.

¹¹ ראו:

UN-Mar del Plata Water Conference (1977); International Conference on Environment and Development (1992); UNEP (1992). Rio Declaration on Environment and Development (Agenda 21). International Conference on Water and the Environment (1992).

בתהליך זה הודגשה חשיבותם של שיקולים כלכליים. הצהרת דאבלין משנת 1992 מציגה בתמציות גישה זו:

Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good.¹²

ראייה כלכלית זו היא חיונית לצורך ניהול יעיל ובר-קיימא של מים כמשאב טבעי וכזכות חברתית:

Past failure to recognise the economic value of water has led to wasteful and environmentally damaging uses of the resource. Managing water as an economic good is an important way of achieving efficient and equitable use and of encouraging conservation and protection of water resources.¹³

ברוח זו, החזר העלויות (cost recovery) והפנמת עלויות במשטר התעריפים הופכים לעקרונות מנחים.¹⁴ במקביל, בעקבות ראיית המים כמשאב מנוהל הטעון מחזור והופעתם של סטנדרטים מחייבים חדשים בתחום איכות הסביבה (מניעת זיהום מקורות, טיהור מי קולחים), עולות דרישות מימון חדשות, המכבידות על הקופה הציבורית. החל מהמחצית השנייה של שנות ה-80, נוצרו ברוב מדינות העולם תנאים אשר העניקו לגיטימציה גוברת למימון תשתיות ציבוריות באמצעות המגזר הפרטי. לגיטימציה זו היא חלק מתמורות תפיסתיות-אידאולוגיות בתחום הכלכלה המדינית – המעבר לתפיסה ניאוליברלרית. מוסדות בינלאומיים ראשיים, כגון קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, מעודדים את מעורבות המגזר הפרטי בתחום תשתיות המים והביוב.¹⁵ בתקופה הנסקרת (שנות ה-80 וה-90), מוסדות אלה נוטלים תפקיד דומיננטי בעיצוב הדגם החדש למימון של והפעלת מיזמי תשתית, ברמה הלאומית והרמה המקומית, באמצעות המגזר הפרטי. השפעתם של מוסדות בינלאומיים אלה זכתה, בעיקר במדינות המתפתחות, במכפיל כוח בשל הזיקות שהם יצרו בין נכונותם לקדם פרויקטים חיוניים למדינות אלה לבין אימוץ תפיסת המימון המעורב. לכך הצטרפו מנגנונים נלווים אחרים, כגון ה-IFC (International Finance Corporation), תאגיד פיננסי בינלאומי, המסונף לבנק העולמי, ואשר ייעודו הוא מימון הלוואות לפרויקטים ביוזמת המגזר העסקי במדינות מתפתחות.¹⁶

¹² ראו:

International Conference on Water and the Environment (1992). The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, section 4.

¹³ שם.

¹⁴ ראו: Bahl and Linn (1992); Serageldin (1994).

¹⁵ ראו: Haarmeyer (1994); Serageldin (1994); Idelovitch and Ringskog (1995); Rivera (1996).

¹⁶ ראו: "IFC fosters sustainable economic growth in developing countries by financing private sector"

בשנות ה-90 מוסד זה הרחיב את תחומי פעילותו, תוך קידום פעיל של מימון פרויקטים לאומיים ומוניציפליים בתחום תשתיות מים וביוב על-ידי המגזר הפרטי. גם ישראל נכללה ביוזמה זו ונציגי ה-IFC קיימו מגעים עם משרד האוצר. אף כי מגעים אלה לא הובילו לתוצאות אופרטיביות כלשהן, אין ספק שיוקרתו של התאגיד ונכונותו לסייע במעורבות המגזר הפרטי במימון מפעלי תשתית, חיזקו את אמונת האוצר באשר למדיניותו.¹⁷

מקור השפעה אחר, גם אם לא ישיר, לתפנית המדיניות הממשלתית בנושא המים והביוב, היה הרפורמה במשק המים בבריטניה. בסוף שנות ה-80 הפריטה ממשלת ת'אצ'ר השנייה עשר רשויות מים אזוריות (Regional Water Authorities) אשר היו אחראיות על מתן שירותי המים והביוב באנגליה ובוילס. רשויות אלה הוקמו כעשור שנים לפני כן במסגרת רה-ארגון לאומי של מערכת אספקת מים וביוב, תוך איחוד של 1,600 רשויות מים שונות שפעלו עד לאותה תקופה, רובן המוחלט רשויות מוניציפליות. מעבר לתפיסה האינדאולוגית אשר דגלה במזעור המגזר הציבורי, ההחלטה על ההפרטה התבססה על שורה של שיקולים מקרו-כלכליים, ניהוליים וסביבתיים.¹⁸ בריטניה בשנות ה-80 סבלה ממגבלות כלכליות רבות, אשר השתקפו באילוצים גוברים והולכים בתקציב המדינה ובאפשרויותיה הפיסקליות. רמת הניהול של הרשויות האזוריות הציבוריות לא הלמה את היכולות של הרשויות המקבילות בארצות האירופיות המובילות (מדינות סקנדינביה, גרמניה, הולנד וצרפת).¹⁹ סטנדרטים סביבתיים חדשים שנקבעו על-ידי הקהילה האירופית דרשו מבריטניה, שנמצאה רחוקה מהם, השקעות ניכרות להתחדשות התשתיות. הממשלה סברה שניתן להפריט רשויות אלה באמצעות הפיכת הרשויות האזוריות לחברות ציבוריות, תוך הנפקתן בבורסה. על אף חששותיה של הממשלה הנפקה זו זכתה להצלחה חסרת תקדים, בין בשל המחיר הנמוך שנקבע על-ידי הממשלה ובין כתוצאה מביקוש אמיתי. חיזוק נוסף לכך שאכן משקי מים מקומיים הם בעלי כוח משיכה להון הפרטי, נמצא חמש שנים לאחר כן, בתום תקופת ההקפאה שקבעה ממשלת בריטניה טרם העברת אמצעי השליטה בחברות שהונפקו. אז החל תהליך של רכישות על-

investment, mobilizing capital in the international financial markets, and providing advisory services to businesses and governments”

<http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/WhatWeDo>.

¹⁷ תוצר ראשוני למגעים האמורים הוא מסמך שהוכן על-ידי ה-IFC בנושא מימון מפעלי טיהור מים קולחין בבאר שבע (IFC, 1997).

¹⁸ לניתוח כולל של הרקע, התהליך ותוצאות הפרטת משק המים והביוב בבריטניה ראו Bakker (2003). לניתוח הקשרים מקרו-כלכליים ראו Rees (1989) ו-Clarke and Pitells (1993); לקשר שבין דרישות סביבתיות והפרטת משק המים ראו Hassan (1995); לנושא מכירת הרשויות האזוריות ומשמעותה הכספית-ציבורית ראו Courwen (1994); Kinnersley (1994).

¹⁹ על אף שבמרוצת העשור רשויות אלה נדרשו לעבור מתפיסת 'שירות לציבור' ל'ארגון עסקי'.

ידי תאגידים בינלאומיים – כגון התאגידים הצרפתיים Veolia, Suez, SAUR ותאגיד אנרגיה שונים – Enron, Scottish Power, RWE, Union Fenosa.²⁰ השתלטות זו על חברות המים באנגליה שיקפה באופן חד את השינוי שחל בעקבות תהליכי ליברליזציה של משקי מים וביוב לאומיים וזיהום כיעד אטרקטיבי להשקעות על-ידי תאגידים בינלאומיים – בין כנגזרת של צורכי מימון (כאן מימון פרטי) ובין כנגזרת מהתפתחות דפוסים שונים של שותפויות ציבוריות-פרטיות.²¹

ההקשר המוניציפלי

רעיון הפקעת האחריות למתן שירותי מים וביוב מהרשויות המקומיות והפקדתה בידי תאגידים עסקיים ייעודיים, הועלה והתפתח תוך דה-לגיטימציה של הרשות המקומית כמסגרת ארגונית, המסוגלת לנהל באופן יעיל ואפקטיבי שירותים אלה. עמדה גורפת זו אומצה ללא ניסיון להכיר בשונות הרבה בין הרשויות המקומיות, מבחינה כלכלית וארגונית-ניהולית ובקימום של מודלים אלטרנטיביים שונים להפעלת שירותים.

שלושה נימוקים עיקריים הועלו כנגד הרשות המקומית: השילוב הלא-מובחן של שירותי המים והביוב בכלל מערך השירות של הרשות המקומית, הזיקה התקציבית הנובעת מכך והשימוש הלא-מיועד של התקבולים הייעודיים, והיעדר עדיפות ראויה לנושא מים וביוב. בהקשר זה מדגישים מחברי דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב:

שירותי המים והביוב נכללים במסגרת כלל פעילות הרשות המקומית ומושפעים ממנה. המערך הכספי והמערך התפעולי-ארגוני מהווים חלק מכלל פעילות הרשות המקומית. התוצאה היא, כי מערך המים והביוב אינו מהווה מערכת כספית/תפעולית נפרדת, כך שההחלטות במסגרת תקציב הרשות המקומית, מתקבלות בהתאם לסדר העדיפויות הכולל בפעילותן. במהלך השנים האחרונות פועלות מרבית הרשויות המקומיות בתקציבים גירעוניים, תוך מחסור במשאבים. למצב זה השלכות על החלטותיהן בנוגע לתפעול משק המים והביוב, אשר לא תמיד עמד בראש סדר עדיפויות. לעיתים הועדפו פעילויות והשקעות בתחומים אחרים על חשבון השקעות אלה. ההתרשמות הכללית היא, כי מרבית הרשויות המקומיות מבצעות השקעות חסר, הן בתחזוקת המערכות והן בפיתוחן. יתרה מכך, כספים המיועדים לשימוש במערך המים והביוב משמשים למטרות אחרות.²²

במרוצת השנים נעשו ניסיונות שונים ליצירת מרחק בין המערך הכללי של הרשות המקומית לבין מערך המים והביוב, בעיקר כדרישה להקמת משק כספי סגור. כפי

²⁰ ראו: Competition Commission (2006).

²¹ ראו: Haughton (2002); Hall (1999).

²² דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, עמ' 10.

שציינתי בעבודה מוקדמת, ניתן לראות את נושא התאגוד כשלב התפתחותי ברצף הניסיונות לשינוי ניהול משק המים העירוני בישראל כאשר הרפורמה המוצעת היא תוצר ישיר של אי-הצלחתו של כל אחד מהשלבים שקדמו לה.²³ מאז ראשית שנות ה-60 ועד לסוף שנות ה-80, התמקדה המדיניות המוצהרת של הגורמים הממלכתיים האמונים על משק המים והביוב העירוני בהקמה ובניהול של משקים סגורים על ידי הרשויות המקומיות. משמעותה המעשית של דרישה זו הייתה ניהול כספי נבדל של נושאי מים וביוב, במנותק משאר פעילויות הרשות המקומית. הפיכת ההכנסות וההוצאות למיועדות, ללא הסטת המקורות לשימושים אחרים, אמורה הייתה להבטיח ניהול מיטבי של המערכות המקומיות. זאת, בעיקר, בשל הפער בין עלות אספקת השירות לבין התעריפים שניגבו בגינו (הפרשיות חיובית לטובת הרשות מקומית). כבר בשנת 1962 החליטו שר הפנים ושר החקלאות על חיוב הרשויות המקומיות לנהל משק סגור של מפעלי אספקת המים המקומיים. ב-1973, בעקבות הסכם בין ממשלת ישראל לבין הבנק העולמי, אשר סייע במימון מפעל הביוב הארצי, פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר לרשויות המקומיות בו הורה על חובת ניהול מפעלי הביוב המקומיים כמשק סגור. שנה לאחר מכן (1974) שב משרד הפנים והנחה את הרשויות המקומיות לנהל את שירותי המים והביוב כמשק סגור. דרישה זו הוצגה שוב עשור לאחר מכן (1988). על אף ניסיונות אלה, יישום מדיניות המשק הסגור לא צלח ואופן ניהולן הכספי של מערכות המים והביוב המקומיות נותר ללא שינוי. אי-הצלחה זו הובילה, על רקע ההתפתחויות שנסקרו בחלק הראשון של פרק זה, להחלטת ממשלה משנת 1992, בדבר העברת האחריות הניהולית והתפעולית של המערכות הנידונות, מהרשויות המקומיות לתאגידי עסקים מטעמן.

מדיניות הקמת משקים כספיים סגורים לא צלחה מכיוון שהממשלה לא השכילה להציב נושא זה בהקשר למדיניות מימון הולמת. הכללת ההכנסות ממים ומביוב בכלל תקציב הרשות (תקציב רגיל ותקציב פיתוח) סייעה לרשות המקומית, בדומה להכנסות מיועדות אחרות, לשפר את תזרים התקבולים שלה, תזרים חיוני להבטחת פעילותה הסדירה ואמצעי חשוב לגישור בין צרכים שונים בעת הצורך. יש לזכור שהחל משנות ה-80 גוברת תדירות המשברים הכספיים בשלטון המקומי. למשברים אלה מקורות שונים, חלקם קשורים בשלטון המקומי עצמו (כגון הרחבת פעילות ללא תכנון נכון של מקורות זמינים, כשלי ניהול אגב אימוץ מודע של מדיניות גירעונית מקומית) ובממשלה (גריעת מקורות הכנסה עצמיים, תקצוב חסר, קיצוצים שרירותיים, הפליה מובנית במענקים הממשלתיים ועוד).²⁴ בתנאים של ריבוי צרכים ואי-ודאות תקציבית, היעדר הפרדה כספית מובנית אכן חשף את תחום המים והביוב לתחרות פנים-רשותית בין צרכים

²³ בן-אליא (1998).

²⁴ בן-אליא (1999).

לגיטימיים שונים. אך גם ניהול כספי משופר, במסגרת משק סגור, לא היה נותן מענה לצורכי השיקום והפיתוח של רבות מן המערכות המקומיות בשל היקף ההשקעות הנדרשות. הקרן לשיקום ושדרוג מערכות מים ברשויות המקומיות ('קרן השיקום'), אשר הוקמה בראשית שנות ה-80 על-ידי הממשלה והשלטון המקומי, הייתה אמורה ליצור מסגרת מימונית הולמת, אך עם כל תרומתה היא לא צברה את ההיקף הכספי הנדרש לצורך הבאת כלל הרשויות המקומיות לרמה הרצויה.²⁵

לדרישה להקמת משק כספי סגור לא התלוותה אף פעם דרישה לארגון אלטרנטיבי של ניהול משק המים ברשות המקומית. לדעתי, הסיבה לכשלים הניהוליים ברבות מן הרשויות המקומיות היא לא היות מערך זה חלק מהרשות המקומית, אלא היעדר ניהול משולב ללא ראייה קורפורטיבית. ניהול נושא המים והביוב התפזר בין פונקציות שונות ואגב כך התפצלה האחריות בין בעלי תפקידים שונים (גזבר הרשות, בנושאי הקצאות כספיות; הממונה על מחלקת מסים, בנושאי חיוב וגבייה; מהנדס הרשות, בנושאי תכנון תשתית; מנהל מחלקת המים, בנושאי תחזוקה וביצוע תיקונים; תברואן הרשות, בנושא בדיקת איכות המים). במסגרת זו נושא המים והביוב אינו מכלול מנוהל אלא אוסף של פעילויות מקוטעות הזכות, במקרה הטוב, לתיאום מזדמן בעת דיון ספציפי או אירוע המצריך הידברות בין בעלי תפקידים שונים.²⁶ בתנאים אלה, נושא המים והביוב נמצא בהכרח בתחרות מתמדת על תשומת ליבם של בעלי תפקידים שונים, לרבות הדרג הנבחר, ועדיפותו היחסית, בסדר היום רווי הצרכים של הרשות המקומית, אינה מובטחת.

מכלל הטיעונים נגד ניהול משק המים על-ידי הרשויות המקומיות, הנושא של הסתת משאבים ופגיעה בהשקעות נדרשות הוא אולי השכיח ביותר, אך בה בעת הפחות מבוסס. הוועדה להכנת חוק התאגידים אמנם סברה, כפי שצוין, כי מרבית הרשויות המקומיות מבצעות השקעות חסר, הן בתחזוקת המערכות והן בפיתוחן, ושכספים המיועדים לשימוש במערך המים והביוב משמשים למטרות אחרות, אבל היא הייתה הגונה מספיק

²⁵ הקרן מומנה על-ידי הפרשה של 4% מתעריף המים למ"ק.

²⁶ להיעדר ניהול משולב השלכות שונות על הרשות המקומית, לרבות נזקים כספיים. דוח ביקורת פנים של עיריית באר שבע לשנת 2002 חושף, למשל, את חוסר ההצלחה של מנהל מפעל המים במשך שנים להניע דרגים ממונים בעירייה לרכוש 'זכויות מים' מחברת מקורות בגין בנייה חדשה ('זכויות מים' הן מכסות הקצאה של חברת מקורות במחיר תקן). הממצאים מראים שלמרות שהיו פניות ממנהלי מפעל המים הן למנכ"ל העירייה והן לגזברות העירייה לרכוש זכויות מים החסרות לעירייה על פי כמויות המים הנצרכות בפועל, ולהימנע מתשלום קנס חריגות מים מעל הזכויות, לא נעשה דבר על ידי העירייה לרכוש זכויות מים מחברת מקורות מאז 1986. בשל כך גדלו חובות העירייה למקורות במיליוני שקלים. ראו עיריית באר שבע (2002).

כדי לאפיין סברה זו כ"התרשמות"²⁷. ואכן, כפי שהיא מציינת:

לא ברור אם מערך המים והביוב בכללותו מאוזן, או פועל בעודפים או גירעונות. להערכתנו לא בוצעה בדיקת כלל ההוצאות (כולל הוצאות מימון) מול כלל ההכנסות. יתכן כי בפועל קיימים סבסודים צולבים משמעותיים בין מערך המים והביוב לבין פעילויות אחרות של השלטון המקומי.²⁸

למיטב ידיעתי בדיקה מסוג זה לא נערכה גם לאחר מכן ועל כן ההתבססות על "התרשמות" או ה"ידוע", גוברת עד כה על הצורך לבחינה אמפירית של הנושא.²⁹ אין בהסתייגותי זו כדי לטעון שאין בסיס עובדתי לטענות האמורות אלא שלא ידוע היקף התופעה והתפלגותה על פני כלל השלטון המקומי.³⁰

זיהוי הכשל הרשותי, על-ידי הוועדה להכנת חוק התאגידים, כסוגיה הקשורה בהסטת משאבים ופגיעה בהשקעות נדרשות מבליט, בראייה מאוחרת יותר, את היעד של הטלת אחריות כבדה יותר על כתפי השלטון המקומי. לאחר חקיקת החוק ועל רקע החרפת המתח בין הממשלה לבין השלטון המקומי (בשל סירובו של זה לתמוך בתאגוד), הוטחו באופן תדיר האשמות כנגד הרשויות המקומיות בדבר אחריותן למצב משק המים הלאומי. כך, למשל, טען אגף התקציבים, בנייר עמדה שהוגש על-ידו לוועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים (2009) ש"אחת הסיבות המרכזיות למשבר הנוכחי היא ניהול כושל של משק המים העירוני".³¹ טענות ברוח זו הועלו גם על ידי משרד הפנים, על אף אחריותו המיניסטריאלית על השלטון המקומי בכלל ועל משק המים העירוני בפרט. בנייר עמדה שהוגש לוועדה זו, הודגשה אחריותן של רשויות מקומיות

²⁷ ראו לעיל הערה 21 והציטוט הרלוונטי.

²⁸ דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, עמ' 11.

²⁹ היא הבסיס לקביעות גורפות, כגון זו הנכללת בדוח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים משנת 2001: "מכיוון שהרשויות המקומיות משתמשות בכספים שהן גובות מהאזרחים לא רק למטרות של שיפור מערכת המים והביוב, אין להן תמריץ להביא לחיסכון במים".

³⁰ סיבה מתודולוגית עיקרית לאי-בדיקת הנושא היא הקשיים הכרוכים בכך. ראשית, יש לציין את היעדר מערכת חשבונאית אחידה, המאחדת את כלל ההכנסות וההוצאות הנוגעות למשק המים (תקציב רגיל, ותקציבי פיתוח). לכך יש להוסיף את העמסות היחסיות של שירותים לוגיסטיים הניתנים על-ידי מנגנונים שונים ברשות המקומית (שירותי תכנון ותאום על-ידי יחידות של מהנדס העיר, שירותים משפטיים על-ידי היועץ המשפטי של הרשות, שירותים פיננסיים על-ידי גזברות העירייה, וכד') אשר, לכאורה, הן שירותים "ללא עלות". במסגרת פיתוח מערכת מדידת ביצועים של רשויות מקומיות בחנתי נושא זה ואף הצעתי פתרון לכך (משרד הפנים, 2006). אך גם תקפות פתרון זה עדיין מותנה במשמעת הרשות באשר לאופן זקיפת הכנסות והוצאות, לרבות העמסות נלוות להפקת השירותים.

³¹ משרד האוצר (2009 ב').

רבות לכך שלא הקימו מתקנים חיוניים, לא החליפו תשתיות פגומות ולא טיפלו בפחת המים ובדלף.³² כפי שעולה ממחקר שיטתי ראשון בנושא פחת מים ודלף ביוב, טענות אלה אינן משוללות בסיס. יחד עם זאת, ממצאיו של מחקר זה מבליטים את השונות הקיימת בין רשויות מקומיות ואת השיפור היחסי שהושג במרוצת העשור האחרון, עוד בטרם התאגוד.³³

³² המינהל למשק המים ברשויות המקומיות (2009), עמ' 15.

³³ ראו עילון (2009).

2. משק המים התאגידי: בסיס חוקי ותמורות במדיניות הממשלתית

רפורמת משק המים והביוב המקומי זכתה, בשנת 2001, לעוגן חוקי עם אישור הצעת 'חוק תאגידי מים וביוב', אישור אשר אפשר לממשלה להניע את תהליך השינוי. אופיו המפורט של החוק, 155 סעיפים בנוסחתו המקורית, הופך אותו לתדריך קשיח ליישום מדיניות. כתוצאה מכך, תידרש המדיניות הממשלתית בהמשך, לגמישות ביישום החוק, בחלקה בניגוד לעקרונות מרכזיים, ובו-זמנית ייזום שינויי חקיקה מהותיים. התבנית הלוגית והסדורה של הרפורמה המוצעת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק התאגידי, תתורגם בתהליך היישום למארג מקוטע של החלטות נקודתיות, המשקפות את מאזן הכוחות המשתנה בין משרד האוצר, משרד הפנים (התמיכה הפוליטית של שרי הפנים השונים), והשלטון המקומי, ואת הקשיים הנגזרים מכך בניסיונות להאיץ את תהליך הקמת התאגידיים.

עיקרי חוק התאגידיים

על פי סעיף 1(א) של החוק, תאגוד משק המים והביוב המקומי נועד:

- (1) להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב;
- (2) להבטיח ייעוד של ההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב לצורך השקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים;
- (3) לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב, ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים;
- (4) להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות;
- (5) לעודד חיסכון במים ובמשאבים אחרים, שמירה על מקורות המים, בריאות הציבור, איכות הסביבה וערכי טבע ונוף ומניעת זיהום הים והנחלים, ככל שהדברים נובעים ממשק המים והביוב;
- (6) לעודד תחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.

לשם השגת מטרות אלה מסמיך החוק את הרשויות המקומיות להקים חברות לשירות

ציבורי (ה'תאגידים'), שתפקידן העיקרי הוא מתן שירותי מים וביוב בתחומיהן.³⁴ לתאגידי המים והביוב מוקנים נכסיהן, זכויותיהן וחובותיהן של הרשויות המקומיות, הנוגעות למערכות המים והביוב המוניציפליות.³⁵ התאגידים נתונים לפיקוח רגולטורי ועל כן פעילותם מותנית בקיום רישיון שניתן על ידי ה'ממונה על עניני החברות לשירותי מים וביוב', אחת משתי זרועות הרגולציה (ראו להלן) ובפיקוחו.³⁶ איכות השירותים ועלותם מפוקחות אף הן על-ידי הרגולטור.³⁷

כן קבע החוק, בגרסתו המקורית, את היות התאגוד אופציה וולונטרית, בהתאם לשיקול דעתה של הרשות המקומית. הקמת תאגיד, על פי סעיף 3 של חוק, היא בגדר קשות הנתונה לרשות המקומית ועל פיה היא "רשאית להחליט כי פעילות חיונית שלה, או פעילות חיונית יחד עם פעילות נוספת שלה, יבוצעו בידי חברה שהיא תקים למטרה זו, ומספר רשויות מקומיות רשאיות להחליט כי פעילות חיונית שלהן, או פעילות חיונית יחד עם פעילות נוספת שלהן, יבוצעו בידי חברה שהן יקימו במשותף למטרה זו." אך לאופציה רצונית התלווה איום בכוח. בשונה מנוסח הצעות החוק המוקדמות, לחוק שאושר התוסף סעיף חדש על פיו "לא החליטה רשות מקומית כאמור בסעיף 3 בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה, רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות לה להקים חברה למתן שירותי מים וביוב, ולהעביר את משק המים והביוב של הרשות המקומית להפעלת החברה."³⁸

הנעת יישום הרפורמה: השלב הראשון – תאגוד מרצון

במבט רטרוספקטיבי, תהליך התאגוד מתאפיין כשרשרת של שלבים מובחנים כאשר כל שלב מציין קיטוע המדיניות הממשלתית אגב קשיי יישום. השלב הראשון מציין את מאמציו המוקדמים של משרד הפנים להניע את תהליך השינוי בהתאם להוראות החוק החדש. אחריות משרד הפנים, בהקשר זה, הייתה כפולה. מחד, כמשרד הממונה על

³⁴ סעיף 1 (ב) של חוק.

³⁵ שם, סעיפי 9, 10 ו-139. יודגש שבשלב זה החוק מתייחס לרשויות עירוניות בלבד. רק בשנת 2006 החליטה הממשלה (החלטת ממשלה מס' 464) על בחינת שילובן של המועצות האזוריות בהוראות החוק ובהחלטה משלימה בשנת 2007 (החלטה מס' 2182) לפעול לביצוע בחינה בפועל של השילוב האמור, בהיקף שעליו תחליט ועדה בוחנת ובהשתתפות מועצות אזוריות שיבחרו בכך ("פילוט").

³⁶ סעיף 15 של החוק. לעניין ה"ממונה על עניני החברות לשירותי מים וביוב" ראו גם (סעיפים 2 ו-110 של החוק), וסמכויותיו המפורטות בסעיף 111 של החוק.

³⁷ בחוק המקורי 'הרשות לשירותים ציבוריים – למים ולביוב' ובהמשך 'הרשות הממשלתית למים ולביוב', על כך בהמשך.

³⁸ סעיף 6 (א) של החוק.

השלטון המקומי היה עליו לפעול למען השינוי הסטטוטורי שקבע חוק התאגידים. במקביל, הוא נשא באחריות רגולטורית בגין ההלימה הפרסונלית בין שתי פונקציות: ראש מינהל המים במשרד וה'ממונה על עניני החברות לשירותי מים וביוב'³⁹. ואכן החל משנת 2003, לאחר שלב ההתארגנות של הפונקציה החדשה, החל ה'ממונה' בקיום מגעים אינטנסיביים עם הרשויות המקומיות במטרה לשכנען לאמץ את רעיון התאגוד הלכה למעשה. לא קיים תיעוד זמין באשר להתקדמות האמיתית שחלה בתהליך התאגוד בשלב זה, אך על פי מצגות פומביות של ה'ממונה' ניתן לשחזר בחלקם את תוצאות מגעים אלה. כך, למשל, מתוך מצגת משנת 2003, אנו למדים על הפעילות המתבצעת בקרב רשויות מקומיות שונות (כגון קידום הכנת תקנון התאגיד, ביצוע סקר נכסים או הכנת תוכנית עסקית), הכוללות את חיפה, דבוריה, אשדוד, ירכא, נתניה, אריאל, ראשון לציון, מע'ר, רחובות, חדרה, מטולה ופתח-תקווה.⁴⁰ רשימה זו רמזה כבר אז על היעדר גישה דיפרנציאלית באשר לתהליך התאגוד, לא כל שכן לצורך לקביעת תנאי סף שהיו עשויים להבטיח את יכולת העמידה של התאגידים הפוטנציאליים במטרות החוק. בעוד שלא היה ספק ביכולתן של רשויות כגון חיפה, אשדוד או ראשון לציון להקים ולהפעיל תאגיד איתן, ספק אם טענה זו הייתה תקפה לגבי חלק מרשויות אחרות ברשימה.

כאמור, פעילותם של התאגידים הותנתה בחוק, במתן רישיון על-ידי ה'ממונה'. בשנת 2003 העניקה זרוע רגולטורית זו רישיון הפעלה לשישה תאגידים: הגיחון (ירושלים), המניב הראשון (ראשון לציון), מיתב (פתח תקווה), מי-נתניה, אריאל והתנור (מטולה). שניים מהם, הגיחון והמניב הראשון, הוקמו לפני חקיקת חוק התאגידים ועל כן הם אינם תוצר ישיר של חוק זה. מנקודת זמן זו ועד לשנת 2008 לא הוענק לאף תאגיד נוסף רישיון הפעלה, תופעה המציינת הן את רתיעתן של הרשויות המקומיות להתנתק משליטתן הישירה במערך המים והביוב המקומי והן את חוסר יכולתה של הממשלה ליישם את הרפורמה.

רתיעת הרשויות, מן הראוי לציין, לא התקיימה בחלל ריק. כניסת חוק התאגידים לתוקף מתקיימת בתקופה של הרעה חמורה בכלכלה הציבורית ואשר שיאה המדיניות הדרקונית שהונהגה בשנת 2003. המדיניות הכלכלית-תקציבית של הממשלה הכתיבה קיצוצים דרסטיים במימון הממשלתי המיועד לשלטון המקומי והתדרדרות כספית מהירה של המשק המוניציפלי, עד לשיתוקן של רבות מן הרשויות המקומיות.⁴¹ בתנאים אלה,

³⁹ סעיף 110 של החוק קובע ש'הממשלה, על פי הצעת שר הפנים ובהסכמת שר האוצר, תסמך עובד במשרד הפנים להיות ממונה על עניני החברות לשירותי מים וביוב'. בפועל משרד הפנים מינה את ראש מינהל המים במשרד לתפקיד זה.

⁴⁰ הממונה על תאגידים מים וביוב (2003).

⁴¹ ביטוי תמציתי להתדרדרות זו הוא גידול מספר הרשויות שנקלעו למצב גירעוני: אם בשנת 1999

החשיבות הכספית של מערך המים והביוב המקומי גדלה בהתאמה. התקבולים בגין שירותים אלה תרמו תרומה חשובה להשגת תזרים הכנסות יציב.

הנעת יישום הרפורמה: השלב השני – תאגוד מוכתב

באוגוסט 2004 ביצעה הממשלה תפנית ראשונה במדיניותה עם קבלת החלטה בדבר מעבר לתאגוד על בסיס אזורי.⁴² אם עד כה הגישה המנחה הייתה חד-רשותית ועל כן גבולותיו של כל תאגוד הלמו את גבולות הרשות המקומית, הרי מעתה עולה דרישה למפה אלטרנטיבית, גם אם לא מוגדרת, של תאגידי שירות מעטים. ניתן לראות בהחלטה זו הפנמת התובנה, על-ידי הממשלה ובראש ובראשונה משרד האוצר, שיש ברפורמה התאגידית, כפי שהיא התבצעה עד לאותו מועד, יסוד "סיזיפי", הבא בא לידי ביטוי בחוסר היחס שבין המאמצים המושקעים מאז חקיקת החוק לבין התוצאות בפועל, ובהיות היישום, בנתונים אלה, תהליך מתמשך ארוך טווח. ברוח זו ניתן לראות את רעיון התאגוד האזורי כאמצעי יעיל להאצת תהליך היישום אגב צמצום מספר התאגידיים הנדרשים. החלטה זו יכלה להישען על החלטת ממשלה מוקדמת משנת 1996 בדבר ארגון משק המים המקומי החדש על בסיס תאגידיים אזוריים.⁴³ החלטת הממשלה הנוכחית קבעה את העקרונות לפריסה העתידית הרצויה, כדלקמן:

- א. לא יוקמו יותר מ-30 תאגידיים בכל הארץ.
- ב. התאגידיים יוקמו מתוך מטרה להשיג יעילות כלכלית, הגשמת מטרות החוק, מניעת ריכוזיות יתר, עידוד תחרות ומתן בסיס להשוואה לצרכנים בין איכות השירות ורמת המחירים בין החברות באזור נתון.
- ג. במצב העתידי הרצוי, תספק כל חברה שירותי מים וביוב ל-200 אלף צרכנים לפחות.
- ד. יש לשמור, ככל שניתן, על רצף גאוגרפי בתחום פעילות חברה.
- ה. באזור נתון, החברה תוקם על-ידי הרשות המקומית הראשונה שתעמוד בכל הדרישות ותהיה זכאית לקבל רישיון. רשויות מקומיות נוספות יוכלו להצטרף לאחת מהחברות הקיימות.
- ו. הממונה על התאגידיים יהיה רשאי לתת רישיון להפעלת חברות המספקות שירותים

יותר ממחצית הרשויות המקומיות (135) הוגדרו כרשויות מאוזנות מבחינת תקציבית הרי בשנת 2003 הגיע מספרן ל-40 בלבד.

⁴² החלטה מס' 2447 של הממשלה מיום 15.08.2004.

⁴³ החלטה מס' 6045 של הממשלה מיום 27.08.95. החלטה זו קבעה ש"האחריות על שירותי אספקת המים והביוב ברשויות המקומיות בישראל תועבר לתאגידיים עסקיים מפקחים" וכן ש"התאגידיים יפעלו על בסיס אזורי, כך שיתאפשר ניצול יתרונות לגודל ופותרונות משותפים לאספקת המים ולסילוק הביוב".

לאוכלוסיה המונה פחות מ-200 אלף צרכנים, כל עוד מובטחת השתלבותן של החברות בתכנית הפריסה העתידית של החברות.⁴⁴

שנתיים לאחר מכן, ועל רקע היעדר תוצאות, נדרשה הממשלה להתייחסות חוזרת ותוך הקשחת עמדתה היא קיבלה החלטה משלימה המציבה, באמצעות תיקון לחוק תאגידי מים וביוב,⁴⁵ את התאגוד על בסיס אזורי כחובה סטטוטורית:

החל ביום 1 בינואר 2008, שירותי המים, הביוב ופעילות חיונית ופעילות נוספת, כהגדרתם בחוק, אשר ניתנים בתחומי עירייה או מועצה מקומית, יבוצעו אך ורק בידי חברה אזורית למתן שירותי מים וביוב שתוקם בידי מספר רשויות מקומיות.⁴⁵

החלטה זו העניקה תוקף חוזר להחלטה הממשלתית שקדמה לה בדבר הקמת מערך של 30 חברות אזוריות לכל היותר בכל הארץ, האמורות לספק שירותים ל-200 אלף תושבים לפחות (אלא אם קיימים, לדעת הממונה, טעמים מיוחדים שאינם מאפשרים הקמתה של חברה מסוימת שתספק שירותים למספר התושבים האמור), כשכל חברה אזורית מהווה שותפות של לפחות שתי רשויות מקומיות.

ההחלטה החדשה הנחתה את ה'ממונה' לקבוע מפת פריסה של התאגידי האזוריים, תוך התחשבות בשיקולים שונים, ביניהם: הבטחת היציבות הכלכלית של כלל התאגידיים, יכולתם לספק שירותים לתושבים, יעילות הפריסה על בסיס גאוגרפי, פריסה מיטבית של מערכות המים והביוב, ניצול אגני ההיקוות ההידרולוגיים, וקיומם של קשרים קיימים בין רשויות מקומיות לעניין אספקת שירותי המים והביוב, לרבות פעילויות חיוניות ופעילויות נוספות של התאגיד האזורי. פועל יוצא מכך הייתה הצעה לחלוקת המדינה ל-31 אזורי שירות, כאשר על כל אזור מופקד תאגיד אחד. הצעה זו, כגרסה אחרונה של עבודת המטה שנערכה על-ידי יחידת ה'ממונה', אינה מספקת הוכחה ברורה באשר למערכת השיקולים אשר הכריעו את עיצובה. על כל פנים, לא ידוע לי על קיומה של עבודה מתודולוגית אשר ניסתה לבחון, בטרם החלטה, מודלים אפשריים לארגון הבסיס האזורי של התאגידיים, קביעת הפרמטרים הרלוונטיים וביסוסם על תשתית עובדתית. הצעת יחידת ה'ממונה' לא הייתה האופציה היחידה האפשרית. הוכחה לכך ניתן לראות בהצעות אחרות מטעם נציבות המים (דאז, כיום רשות המים הממשלתית) ואשר הוכנה בעקבות בקשת ה'ממונה' לחוות דעת על הצעתו. אגף התכנון בנציבות המים הציע שתי הצעות שונות, המבוססות על 20 אזוריים, אך גם להצעות אלה לא התלווה הסבר באשר למערכת המשתנים, הקובעים

⁴⁴ שם, סעיף 1.

⁴⁵ החלטה מס' 464 של הממשלה מיום 12.09.2006. ההדגשה שלי.

פריסה מוצעת זו ומשקלם היחסי של כל אחד מהם.⁴⁶

רעיון התאגיד האזורי לא קידם את יישום הרפורמה שכן הוא היווה נקודת חיכוך נוספת בין השלטון המקומי לבין הממשלה, הן בשל היות ההחלטות האמורות הכרעות חד-צדדיות והן בשל יסוד הכפייה שבהן.⁴⁷ הוא ממחיש תבנית חשיבה חוזרת בעיצוב המדיניות הממשלתית בתחום משק המים התאגידי, לאמור פיתוח מודלים רעיוניים ללא התעמקות יתרה במשמעויותיהם האופרטיביות וההשלכות הציבוריות הטמונות בהם. תאגוד אזורי משמעו תאגוד בין-רשותי שגם אם הוא מוכתב על-ידי החוק אינו משוחרר מהצורך בהסכמה וביצירת תנאים מוסדיים וחוזיים, המבטיחים את האינטרסים של כל אחד מהשותפים. כפי שהודגש בעבודה אחרת, התאגדות אזורית חושפת סוגיות שונות אשר הממשלה והרגולטור בעקבותיה לא השכילו לבחון בטרם החלטה.⁴⁸ לצורכי המחשה אסתפק כאן בשתי סוגיות מהותיות: אופיו החד-כיווני של התאגוד האזורי ושאלת האיזון הכלכלי של תאגיד רב-רשותי. באשר לסוגיה הראשונה: על פי המסד החוקי הנוכחי, העברת נכסים ממספר רשויות מקומיות לתאגיד אזורי משותף היא מעשה בלתי-הפיך שכן היא מנתקת את הזיקה הקניינית בין הרכוש המועבר לבין הרשות המקומית, בעליה המקורי. לאחר הקמת התאגיד האזורי, אין בכוחה של הרשות השותפה להשיב את המצב לקדמותו הואיל ולא ניתן עתה להפריד, באופן ספציפי, את הבעלות המקורית בנכסי התאגיד לכל אחד מבעלי המניות (הרשויות השותפות). סוגיה נוספת היא שאלת האיזון הכלכלי הפנימי של תאגיד רב-רשותי. בהנחה שהתאגיד האזורי אינו מוקם על-ידי רשויות הומוגניות, מבחינת רמות פיתוח ושירות, ההתכנסות המשותפת חושפת פערים בין-רשותיים אשר משמעותם סבסוד צולב. בתנאים אלה צירופה של רשות מקומית חלשה כלכלית בתאגיד מים וביוב שבו הרשויות השותפות הן בעלות חוסן סוציו-כלכלי גבוה יותר, טומן בחובו השלכות כלכליות-ציבוריות שונות. מכיוון שצפוי, במצב זה, שהתאגיד יפעל להשביח התשתיות של הרשויות החלשות עד להשוואה בין כלל הרשויות השותפות והואיל ונשיאת המימון הדרוש לכך יהיה של התאגיד כמכלול, הרי בפועל תושבי הרשויות המבוססות (המפותחות) יותר ידרשו לשאת בעלות השקעות החסר של הרשויות החלשות.⁴⁹ אגב כך, הקמתם של תאגידי מים וביוב על בסיס אזורי (רב-רשותי) מביא לכך שהסבסוד הצולב הפנים-רשותי שהיה קיים בכל רשות מקומית טרם התאגוד, מומר עתה בסבסוד צולב בין-רשותי חדש – משמעותי, אולי, הרבה יותר.

⁴⁶ הצעת 'ממונה' והצעת אגף התכנון של נציבות המים מוצגים בנספח מחקרם של בן-אליא וימיני (2008).

⁴⁷ בשנת 2007 רק תאגיד אחד פעל במתכונת אזורית: תאגיד 'התנור' המורחב, פרי צירוף קריית-שמונה וקצרין לחברה אשר יסדה מטולה בשנת 2003.

⁴⁸ בן-אליא וימיני (2008); הסוגיות הנדונות בהמשך נסקרו במחקר זה.

⁴⁹ מקרה אחר הוא נשיאת הוצאות מימון על-ידי תושבים של יישובים חדשים בעלות שיקומם של תושבי רשויות ותיקות.

הנעת יישום הרפורמה: השלב השלישי - תאגוד תחת סנקציות

שנת 2008 הייתה אמורה להיות שנת המבחן. כפי שצוין לעיל, החלטת ממשלה שהתקבלה שנתיים לפני כן קבעה את סוף שנת 2007 כמועד סופי להפעלה העצמית של שירותי מים וביוב.⁵⁰

אך גם מועד זה חלף ללא שינוי מהותי של מספר התאגידים הפעילים, אף כי מספר גדל של רשויות החלו בהליכים מוקדמים לקראת התאגדותן. שבע שנים לאחר חקיקת החוק, הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות המשיך לנהל את משק המים והביוב בהתעלמות ממנו. זאת חרף מאמצי שכנוע מתמשכים ומתן תמריצים כספיים על-ידי הממשלה.⁵¹

בסוף ינואר 2008 הסירה הממשלה את הכפפות, ובמעבר למשטר של סנקציות, הציבה בפני הרשויות המקומיות הסרבניות (והמשתהות) אולטימטום חד-משמעי. מסמך מדיניות אשר כותרתו 'סיכום בין משרד האוצר למשרד הפנים בעניין מתווה פעולה - חוק תאגידי מים וביוב', בחתימתם המשותפת של מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר, קבע עיצומים מוחשיים נגד אותן רשויות מקומיות אשר עד ליום 1.7.08 לא ישלימו הקמת תאגיד מים וביוב או שלא יבצעו פעולות מוגדרות, המיועדות להקמת התאגידים. החל מהמועד האמור מוטלות על רשויות, שלא יעמדו בציוני דרך מוגדרים, הסנקציות הבאות:

א. לא יאושרו לרשות המקומית חוקי עזר למים או ביוב, התקשרות במכרזים הטעונים אישור למים או ביוב, או תכניות פיתוח למים או ביוב, וכן "עסקאות מקרקעין בנושא מים וביוב.

ב. לרשות ימונה חשב מלווה אשר יפעל לגבייה ושמירת כספי מים וביוב בקרן נפרדת.

⁵⁰ עמ' 18 לעיל: "החל ביום 1 בינואר 2008, שירותי המים, הביוב ופעילות חיונית ופעילות נוספת, כהגדרתם בחוק, אשר ניתנים בתחומי עירייה או מועצה מקומית, יבוצעו אך ורק בידי חברה אזורית למתן שירותי מים וביוב שתוקם בידי מספר רשויות מקומיות."

⁵¹ במרוצת שנים אלה תקצבה המדינה כ-880 מיליון ש"ח למענקי עידוד הקמת התאגידים - נכון לחודש אוקטובר 2008 (בן-אליא וימיני, 2008). במטרה להאיץ את תהליך התאגוד לקראת המועד הקובע (1.1.2008), העמידה הממשלה תקציב נוסף, חד-פעמי, של כ-450 מיליון ש"ח. בעוד שהמענקים שתוקצבו בעבר נועדו לסייע לתאגידים לבצע השקעות ייעודיות, הרי המענק החדש נועד "לתמרץ" את הרשויות המקומיות. במסגרת זו יכלה הרשות ליהנות מרבע מכלל המענק ואחוז נוסף משוקלל, מתוך מחצית המענק, בהתאם לנוסחה מוגדרת. ביטוי משלים ל"תמרוץ" זה הוא הסכמת משרד הפנים לאפשר שימוש בכספי מענקים מהמדינה, פירעון הלוואת בעלים של התאגיד, דיבידנדים או מכירת הון מניות לכיסוי גירעונות בתקציב הרגיל, כיסוי גירעונות סופיים בתקציבים בלתי רגילים והחזר הלוואות פיתוח, שאינם ממים וביוב (בן-אליא וימיני, שם).

ג. יופעל הנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה אשר פעלו שלא בהתאם להוראות החוק או הנחיות מנכ"ל משרד הפנים.⁵²

לאחר המועד האמור אי-עמידה בציוני הדרך גוררת הפעלת עוד מכלול של עיצומים, כמפורט להלן:

- א. שר הפנים יפעיל את סמכויותיו למינוי יו"ר למילוי תפקיד ראש רשות מפרה ו/או ועדה למילוי תפקיד מועצת הרשות על מנת להקים תאגיד כחוק.
- ב. לא יאושרו תקציבי רשויות מפרות אשר לא פעלו להפרדת תקציבי המים והביוב מן התקציב הרגיל והגשתם לאישור נפרד לפי הוראות מנכ"ל משרד הפנים.
- ג. לא תאושר קליטת עובדים נוספים ברשות מקומית מפרה.
- ד. מענק האיזון לרשות מקומית מפרה, ככל שישנו, יופחת בשיעור היקף הכנסות הרשות המקומית ממים וביוב, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2447 מיום 15.8.2004.⁵³

הרשויות המקומיות, באמצעות מרכז השלטון המקומי, ניסו להניא את שני המשרדים מאימוץ מדיניות דרקונית זו, אך ללא הצלחה. בראשית אוגוסט 2008 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ למתן צו על תנאי וצו ביניים נגד שר הפנים ושר האוצר. אליבא דעותרים, הסנקציות האמורות נטולות תוקף ולא ניתן להטילן שכן, בניגוד לטענת החתומים על המסמך, לא נמצא בהוראות החוק או בהחלטות הממשלה, המקור המסמיך אותם לקבוע את מכלול הסנקציות הכלולות בו.⁵⁴ מטעמיו הוא מרכז השלטון המקומי נסוג מעתירתו בשלב מקדמי ועקב כך המדיניות הממשלתית נותרה על כנה. במקביל, ניסה השלטון המקומי להשיג סעד פוליטי, תוך גיוס תמיכתו של ראש הממשלה דאז (אהוד אולמרט). באוגוסט 2008 נתגלעה מחלוקת חריפה בין הממונה על התקציבים, החתום על מסמך המדיניות, לבין מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מקור המחלוקת הוא מכתב ששלח שבועות אחדים לפני כן מנכ"ל משרד ראש הממשלה (אז רענן דינור) ליו"ר מרכז השלטון המקומי (אז עדי אלדר), אשר נכתב על דעתו של ראש הממשלה כי אפשר לבצע את התאגוד באופן הדרגתי ובטווח הבינוני, וברוח זו התבקש מנכ"ל משרד הפנים להקים צוות שיבחן את העניין. כפי שדווח, הגיב הממונה על התקציבים במכתב חריף לדינור ובו ביקורת על התנהלותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין, תוך קביעה ש"הקמתם של התאגידים אינה עניין שבשיקול דעת, אלא חובה" וש"הרשויות שלא הקימו תאגידים מפרות באופן בוטה את הוראות החוק."⁵⁵ ניסיון פוליטי זה לשנות את מדיניות התאגוד לא הביא

⁵² מדינת ישראל (2008), סעיף 2.

⁵³ שם, סעיף 3.

⁵⁴ מרכז השלטון המקומי בישראל נגד שר הפנים – ח"כ מאיר שיטרית ושר האוצר – ח"כ רוני בר און (2008).

⁵⁵ לשם (2008).

להסטת המאמצים של משרדי האוצר והפנים להאיץ את התהליך, בסיוע ארסנל ההרתעה שבאמתחתם.

משטר הסנקציות שנקבע במסמך המדיניות המשותף למשרד הפנים ולמשרד האוצר, יצר מציאות חדשה שהקשתה על יכולת התמרון של הרשויות המקומיות ה"סרבניות". מחיר ההתעלמות מחובת התאגוד עלול היה להתברר עתה כגבוה מדי, גם מבחינה אישית וגם מבחינה ארגונית. האיום על הפסקת כהונת ראשי הערים היה לממשי, בעיקר על רקע מדיניותו האקטיביסטית של משרד הפנים בשנים האחרונות, כנגד ראשי רשויות מקומיות "סוררים" והדחתם בפועל.⁵⁶ גם המחיר הארגוני החל להיות מורגש אגב מימושן בפועל של סנקציות שונות נגד רשויות שלא האיצו את תהליך התאגוד – ביניהן, אי-אישור תקציב הרשויות, סירוב לאשר בקשות לקבלת הלוואות, אי-אישור חוקי עזר – לרבות חוקים בעלי משמעות כספית, אי-העברת מענקים וכדומה. כתוצאה ממכלול צעדים אלה, התגלתה לראשונה תפנית מהותית בעמדת הרשויות המקומיות והחלה האצה אמיתית של תהליכי התאגדות ברמה המקומית.

ואף על פי כן נפתח בחודש פברואר שנת 2009, עוד פרק בסאגת התאגוד. על רקע מגעים שקיימו רשויות מקומיות מובילות עם משרד הפנים, להגמשת אופן התאגוד, הושגה הסכמה עקרונית בין מנכ"ל משרד הפנים לבין הממונה על התקציבים במשרד האוצר בדבר הקמת 'תאגידי מים וביוב עירוניים מיוחדים'. הסדר זה אמור לחול על רשויות המעוניינות בו, ואשר עונות על תנאי סף בדבר אופן ניהול משק המים (פחת המים בין השנים 2005-2007 אינו עולה על 10 אחוזים; שיעור ממוצע של גבייה בעד צריכת מים שאינו נמוך מ-90 אחוזים בשנים האמורות); יחס מוגדר של השקעות במשק המים בחמש השנים האחרונות ואיתנות כספית – הרשות אינה מקבלת מענק איזון; הרשות עונה על הגדרת 'רשות איתנה', כפי שנקבע על-ידי משרד הפנים.⁵⁷ סיכום זה אינו מפרט את

⁵⁶ בין השנים 2006-2008 הדיח משרד הפנים כתריסר ראשי רשויות לפחות (ביניהם אופקים, ערד, קריית גת, מצפה רמון, מגדל, טייבה, כפר מנדה, דבוריה, ירכא, כפר כנא, ערערה, זמר). החלטות אלה שקפו סבלנות פוחתת, מצד משרד הפנים ומשרד האוצר, לאי-עמידה בדרישות ההתנהלות בתחום הכספי. תיקון בפקודת העיריות בשנת 2004 הרחיב את העילות בגינן ראשי שר הפנים להדיח ראש רשות (או מועצה), בשל אי-אישור תקציב העירייה (מכוח סעיף 206 לפקודה), אי-ביצוע תוכנית ההבראה – (מכוח סעיף 143א) וכן גירעונות גדולים ושיעורי גבייה נמוכים (סעיף 143א).

⁵⁷ המושג 'רשויות איתנות' נועד לאפיין קבוצה של רשויות מקומיות העומדות ב-5 קריטריונים של התנהלות נטולת ליקויים בתחום המינהלי ו-8 קריטריונים נוספים בתחום החוסן וההתנהלות הכספית (משרד הפנים, 2009). מעמד זה מעניק לרשויות האיתנות הקלות מינהליות שונות בנושא דיווח למשרד הפנים וצורך באישורים על-ידו. בנושא זה ראו גם 'הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 117) עיריות איתנות (התשס"ט-2008)'.

משמעותו של 'תאגיד מים וביוב עירוניים מיוחד', ישות אשר אינה מוגדרת בחוק התאגידיים. יש להניח שהגוף המוצע כיום הוא ביטוי ייעודי לרעיון החברה העירונית המיוחדת, רעיון שהועלה לראשונה על-ידי משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2004. תאגיד עירוני מיוחד נועד לעסוק בפיתוח ובתפעול של פרויקטים העשויים להיות ממומנים, אגב כדאיותם הכלכלית, על-ידי מקורות חוץ-רשתיים (כגון גיוס הון באמצעות אג'ח). על פי תפיסה זו ניהולו הכספי של התאגיד העירוני המיוחד יהיה עצמאי, ללא תלות בגירעונותיה של הרשות המקומית וזרם הכנסות עתידי עצמאי המיועד במלואו לצורך הפרויקטים. חובת האמון של הדירקטורים לרשות המקומית לא תהיה עדיפה על פני חובתם לתאגיד.⁵⁸ מבלי להידרש לניתוח משפטי משווה, ניתן לציין שלתאגיד עירוני מיוחד, המוקם על פי פקודת העיריות, קרבה רבה יותר לרשות המקומית מאשר תאגיד מים וביוב, המוקם מכוח חוק התאגידיים, שכן הכללים החלים על תאגיד עירוני מיוחד מחזקים את שליטת הרשות בו.⁵⁹ אם יתממש ההסכם האמור, בין מנכ"ל משרד הפנים לבין הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יתאפשר לרשויות המקומיות אשר יאמצו את דגם התאגיד העירוני המיוחד להפעיל את שירותי החיוב והגבייה עבור התאגיד. נקודה זו היא חשובה ביותר שכן היא פותרת להן אחת הבעיות הכלכליות שנוצרו בגין חוק התאגידיים: אבדן הכנסות אגב הפרדת הגבייה בגין המים מגביית הארנונה.⁶⁰ רשויות מקומיות שנדרשו לנתק את הגבייה המשותפת, עם העברת האחריות לתשלומי מים לאחריות התאגיד, נחשפו לירידה ממוצעת של כ-4 אחוזים בגביית הארנונה. בתחשיב כולל אבדן זה נאמד בכ-517 מיליון ש"ח לשנה.⁶¹ אם שיעור זה נכון וזהה בין כלל הרשויות הרי ההפסד של, למשל, עיריית תל אביב הוא כ-88 מיליון ש"ח לשנה, של רמת גן 17 מיליון, ושל עיריית רעננה קרוב ל-8 מיליון ש"ח.⁶²

בעת כתיבת שורות אלה, טרם ברור האם הסיכום האמור עשוי להחליש את קו ההתנגדות האחרון של השלטון המקומי. ה"שקט" היחסי בקרב הרשויות שעד כה סירבו

⁵⁸ ראו משרד האוצר (2004). בחוק ההסדרים לשנת 2004 (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה, התשס"ד-2004) תוקן סעיף 249 לפקודת העיריות, תוך הוספת הוראות לגבי חברות עירוניות מיוחדות. ראו גם הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007, סעיפים 223-245.

⁵⁹ כך למשל בתחום מינוי נושאי משרה. פקודת העיריות והתקנות שהותקנו מכוחה אינן עוסקות בסדרי המינוי של נושאי משרה בכירים בתאגיד עירוני – רגיל או מיוחד. הוראות בעניין מצויות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים (חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 מ-14.3.04). לעומת זאת, מינוי דירקטוריון של תאגיד מים וביוב, על פי חוק תאגידי מים וביוב, הוא בידי מועצת הרשות המקומית אך מותנה באישור כשירות נושאי המשרה על-ידי הוועדה לבדיקת מינויים שהוקמה על פי חוק החברות הממשלתיות ובהתאמה להוראותיו.

⁶⁰ תשלומים אלה התבצעו עד כה בחשבון אחד – גם אם במסגרת חיובים נפרדים.

⁶¹ מרכז השלטון המקומי (2008).

⁶² מחושב לפי גביה בפועל בשנת 2007 (חישוב שלי).

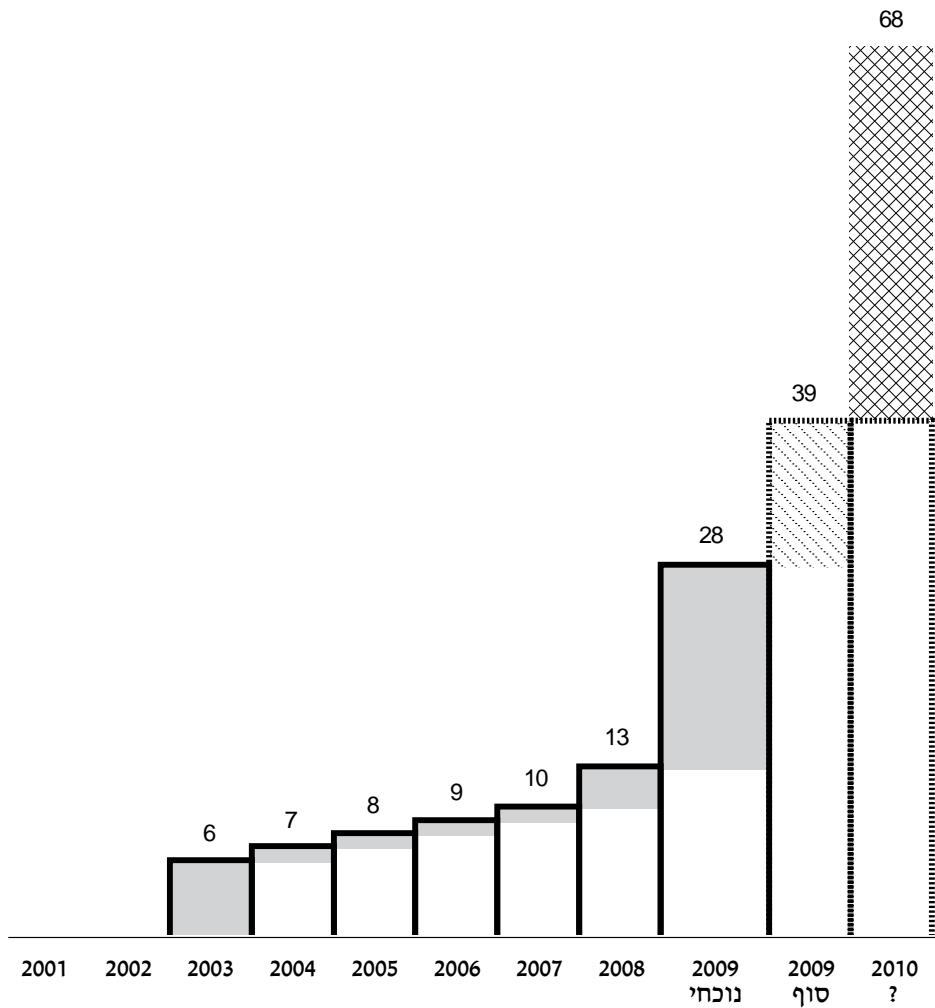
להיעתר לרפורמה, מרמז שאכן ההסדר החדש, או דומה לו, עשוי לענות על דרישותיהן. אם אכן כך הדבר, הרי תוכל הממשלה לזקוף לזכותה השלמה מוצלחת של השלב האחרון של מדיניותה, והוכחה למידת האפקטיביות של צעדיה האגרסיביים בעקבות מתווה הפעולה המוסכם בין משרד הפנים ומשרד האוצר (2008). הגידול במספר התאגידים ממחיש הישג זה. בכנס שהתקיים בחודש אפריל לפני שנתיים (2007), מנה ה'ממונה' תשעה תאגידים בלבד, מהם שניים אשר הקמתם קדמה לחקיקת חוק התאגידים.⁶³ עתה (יולי 2009) מדווח ה'ממונה' על 28 תאגידים (המאגדים 52 רשויות מקומיות) המופקדים בפועל על מתן שירותי מים וביוב, על 11 תאגידים נוספים (המאגדים 33 רשויות מקומיות) אשר זכו לרישיון הפעלה והנמצאים בשלבי התארגנות לקראת פעילות סדירה ואילו 29 רשויות אחרות אמורות להתאגד עד סוף שנה זו (ראו נספח 1).⁶⁴ ברשימות אלה טרם נכללות רשויות אשר עשויות להצטרף לרפורמה במסגרת ההסדר המשלים (תאגידים עירוניים מיוחדים), אם אכן יופעל הסדר זה. כן ברור מנתונים אלה שהצלחת הממשלה כרוכה בהכשלה עצמית בנושא תאגוד אזורי. בעוד שמדיניותה חתרה להקמת 30 תאגידים בעלי גודל מינימום של כ-200,000 צרכנים כל אחד, הרי עתה מצטיירת מפה מרחבית שונה המושתתת על יותר מ-50 תאגידים, רובם (נכון להיום) חד-רשוטיים וגם אם רב-רשוטיים הם בעלי גודל נמוך מהסף האמור. אגב כך עולות תהיות באשר לחוסנו הכלכלי, התפעולי והשירותי של משק המים התאגידי החדש.

⁶³ הממונה על תאגידי מים וביוב (2007).

⁶⁴ ראו:

[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/6C1F76C318C745AA422571080047AFCC/\\$FILE/News.xls](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/6C1F76C318C745AA422571080047AFCC/$FILE/News.xls) E (נכון ל-2008-07-27).

התפתחות מספר התאגידים מאז חקיקת החוק, לרבות התפתחות חזויה



המקור: משרד הפנים, יחידת הממונה על תאגידי מים וביוב (נכון ל-7/2009).

3. משק המים התאגידי ומנגנוני ההסדרה

הרפורמה התאגידית מושתתת על תפיסת שירותי המים והביוב המקומיים כשירות מוסדר (regulated service), בדומה לשירותי תשתית אחרים, כגון שירותי חשמל או תקשורת. תפקיד ההסדרה (רגולציה) הוא להבטיח קיומו של שירות חיוני העומד בסטנדרטים נאותים מבחינת איכות ואמינות, במחירים סבירים – מבחינת עלותו לצרכנים, ונגיש לכל (שירות ללא אפליה). חיוניות ההסדרה גוברת ככל שהשירות הוא בעל אופי מונופוליסטי, המותיר את הצרכן ללא חופש בחירה. שירותים מקומיים הם, לרוב, שירותים מונופוליסטיים ושירותי מים וביוב, הנשענים על תשתיות ניחות אשר עלותן הרבה אינה מאפשרת הופעת ספקים נוספים, הם דוגמה בולטת לכך.

הרפורמה התאגידית נדרשה למעשה כפול: הנעתו של תהליך העברת מערך המים והביוב המוניציפלי למסגרת תאגידית עצמאית ובו-זמנית יצירת מנגנוני רגולציה, האמורים לפקח על המשק החדש. הדיון בפרק הקודם בחן את המעבר הראשון, תוך הבלטת תמורות שונות במדיניות היישום הממשלתית אשר, מבלי לשנות את האסטרטגיה הכוללת, משקפות שינוי תדיר של כללי היישום. גם תחום ההסדרה, אשר יידון בפרק זה, משקף במידה לא מבוטלת, שינויים במדיניות הממשלתית ביחס לרגולטורים, מעמדם המוסדי ומידת עצמאותם.

מנגנוני ההסדרה

חוק תאגידי המים והביוב השתית את הסדרת משק המים החדש על שני גופים רגולטוריים נבדלים: ה'ממונה על התאגידים' ו'הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב'. בתוקף הסמכותו, מוטלת על ה'ממונה על התאגידים' האחריות להסדרת המעבר של משק המים והביוב המקומי ממסגרת רשותית למסגרת תאגידית, למתן רישיונות הפעלה לתאגידים המוקמים, לפיקוח אחר פעילותם, מילוי התנאים וההוראות שקבע להם וכן מעקב אחר קיום אמות המידה למתן שירות. בעוד שתפקיד ה'ממונה' הוא הסמכה המוענקת לעובד משרד הפנים (בפועל ראש מינהל משק המים ברשויות המקומיות), הרי הזרוע הרגולטורית השנייה ('הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב) הוקמה כרשות פיקוח ממשלתית עצמאית, האחראית על ההסדרה הכלכלית (קביעת תעריפים) ועל קביעת סטנדרטים לשירות ראוי ('סל שירותים' ואמות מידה). הרשות הציבורית פעלה

משנת 2002 עד לביטולה, בסוף שנת 2006, עם העברת סמכויותיה לרשות הממשלתית למים וביוב (להלן, רשות המים).⁶⁵

חולשה ארגונית מובנית

הקמת מוסדות הרגולציה (יחידת הממונה על התאגידים והרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב) בוצעה מבלי שהגורמים הממונים נטלו לעצמם פסק זמן ראוי לצורך הכרת נושא חדש והבנת הצרכים הארגוניים והלוגיסטיים הנובעים מהמנדט שהוענק לרגולטורים. כינונם של שני הגופים האמורים התבצע לאור הוראות החוק, כאילו הן תחליף לתכנון מוסדי מושכל, המושתת על לימוד מוקדם של סוגיות מרכזיות הניצבות בתהליך תאגוד, על סמך מאפיינים מוניציפליים קונקרטיים ולקחים אפשריים של הניסיון הבינלאומי. תופעה זו ממחישה את קביעתו של ארבל-גנץ ש"בישראל אין מדיניות רגולטורית כוללת, קל וחומר מבנה מוסדי אחיד ועקבי".⁶⁶ על כן, כמוסבר על ידו, בכל פעם שבה נפתח תחום לתחרות או משתנה אופיו של שירות, ממונופול ציבורי למונופול או אוליגופול עסקי, נדרשת המדינה להגדיר מחדש מהי ההסדרה הרצויה ומה אופייה המוסדי. בהקשר של משק המים התאגידי, דגם הרגולציה הנבחר נקבע אף הוא אד-הוק ואופיו הדואלי הוא שעטנו ייחודי. למיטב ידיעתנו, החלטה זו לא התבססה על לימוד הסדרים רגולטוריים בתחום המים במדינות אחרות ולא על ניתוח מוקדם של משמעויותיו בהקשר הישראלי. ספק גם אם בעת קבלת ההחלטה להעביר את הסמכויות הרגולטוריות לרשות המים החדשה, השכילו מקבלי ההחלטה לקחת אותו פסק זמן ראוי לחשיבה מעמיקה באשר לשינוי ולהשלכותיו.⁶⁷

⁶⁵ הרשות הממשלתית למים הוקמה על פי החלטת ממשלה מחודש אוגוסט 2005 כהמשכה המשודרג של נציבות המים. מטרת השינוי הארגוני הייתה "להקים רשות מים ממשלתית אשר תעסוק בניהול משק המים והביוב ותרכז את הסמכויות הרגולטוריות והניהוליות בתחום". בעקבות אישור חוק ההסדרים לשנת 2007, תוקן חוק התאגידים וסמכויותיה של 'הרשות הציבורית' הועברו לרשות הממשלתית החדשה. בהקשר זה הוגדרה הרשות החדשה כ"רשות פיקוח ממשלתית שמטרתה להבטיח כי מתן שירותי המים והביוב על ידי חברות שיוקמו לפי חוק זה, יהיה ברמות שירות, איכות ואמינות נאותות, ובמחירים סבירים על פי עקרון העלות המוכרת".

ארבל-גנץ (2003), עמ' 69.

⁶⁷ מן הראוי להזכיר שרשות המים עתידה להכיל את מלוא הפונקציות הרלוונטיות. בחוק ההסדרים לשנת 2006 נקבע כי הממונה על התאגידים במינהל המים במשרד הפנים, והמינהל לפיתוח תשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות, יעברו לרשות המים עד ליום 30 ביוני 2010. בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010 מוצע להקדים את המועד שנקבע בחוק למעבר הפונקציות האמורות, למועד קרוב יותר – עד ליום 30 בספטמבר 2009.

יתכן בהחלט שתופעה זו מהווה ביטוי להטיה מובנית באשר למהות הרגולציה ותפקידיה. מאז הקמת המנגנונים הקבועים בחוק הרגולציה היא נושא "סגור" (או "לא נושא"). האנרגיה המוסדית מופנית למציאת מענה טכני לעקרונות הכלליים שנקבעו בחוק או לפתרונות אד-הוק נוכח "פלונטרים" מקומיים, העולים בתהליך הקמת התאגידים. חוסר היכולת הארגונית ליצור איזון ראוי, בין הדחף לאישור תאגידים לבין הקדשת משאבים ללימוד וליבון סוגיות מהותיות בתחום הרגולציה, יוצר הטיה בעייתית לטובת ההסדרה הטכנית. בניית משטר הסדרה, מן הראוי להזכיר, היא תהליך רב-שלבי. הסדרת משק המים התאגידי נמצאת, במידה רבה, בשלבה הראשון, בו עיקר המשימה הרגולטורית היא היערכות ארגונית מתאימה, התווית יעדים, הגדרת כללים וקביעת סטנדרטים. אך ככל תהליך רגולטורי אחר, הסדרת משק המים התאגידי אמורה לכלול, כשלב שני, מיסוד של איסוף מידע מהגופים המפוקחים, ניטור של התנהלותם, בקרת ביצועים, ביקורת מינהלית, והערכת מדיניות. כשלב שלישי, נדרשת הרגולציה להפעיל, בהתאם למידת העמידה של הגופים המפוקחים, משטר של אכיפה, עידוד וכפיית שינוי-התנהגות, והפעלת מערכת גמול וסנקציות. וכל זאת כאשר ברקע מתקיים מתח מתמיד בין השפעות ולחצים חיצוניים לבין הצורך לשמור על האינטרס של ציבור הצרכנים. תמימות היא לתלות ברגולציה יצירת ודאות מינהלית וראוי לראותה כחלק מ'ניהול סיכונים'.⁶⁸ עד כה נמנעו הממונים על הסדרת התאגידים להגדיר לעצמם מתאר פיתוחי באשר למכלול הגישות, הכלים והאמצעים אשר יידרשו להם בהמשך התהליך – בין כתוצאה מהיגררות אחר אירועים, ובין מחוסר מודעות.

כוחה של ההסדרה בא לידי ביטוי מעשי בכלים ובאמצעים המוחשיים העומדים לרשות הרגולטורים. ממצאיו של מבקר המדינה באשר לתנאי הקמתן של מקצת מזרועות ההסדרה, ממחישים את החשיבות המיוחסת לה. כך, למשל, 'הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב', מסגרת שקמה יש מאין תחת אילוצים ביורוקרטים מגבילים. כפי שמציין מבקר המדינה:

מאז הקמת הרשות הציבורית בשנת 2002 ועד מרס 2005 היא פעלה ללא כוח אדם המתאים לביצוע כל המטלות שהטיל עליה חוק התאגידים... משרד מבקר המדינה העיר למשרדי האוצר והפנים כי במשך כשלוש שנים הם לא פעלו מספיק לגיוס כוח האדם הדרוש לפעילותה התקינה של הרשות הציבורית ובכך נמנע ממנה לתפקד כנדרש בחוק התאגידים. נמצא כי מינוי 2006 ועד מועד הקמת הרשות הממשלתית, ינואר 2007, כמעט לא תפקדה הרשות הציבורית ולא עשתה פעולות חיוניות שהיה עליה לעשות.⁶⁹

גם העברת האחריות הרגולטורית לרשות המים מתקיימת תחת אילוצים דומים. לאור

⁶⁸ ראוי: Hood, C. H. Rothstein and R. Balwin (2001).

⁶⁹ מבקר המדינה (2009).

התפקידים החדשים הוקם ברשות המים אגף תאגידי מים וביוב, יחידה שלא הייתה קיימת קודם לכן בנציבות המים, כשעובדיו הם אותו צוות מצומצם שהועבר מהרשות לשירותים ציבוריים לרשות המים: מנהל האגף ומזכירתו. בסוף שנת 2007 העיד מנהל האגף במכתב ששלח לבעלי תפקידים רלוונטיים ברשות המים, כי "אין ברשות המים כלים מתאימים להבנה ולהקמת מנגנון הרגולציה הנדרש" וכי "גישתה של רשות המים פגעה בתהליך הקמת התאגידים וכן במעמדה של רשות המים כרגולטור 'על' של התאגידים (הקיימים)".⁷⁰

מצב זה לא השתנה גם שנה לאחר מכן (2008), כפי שמעיד הדוח המסכם של מבקר המדינה. בניסיון להבין את פשר כשל זה, פנה המבקר לאגף התקציבים של משרד האוצר וממנו למד שבבסיס תקציב רשות המים קיימים 175 תקנים ושהרשות רשאית לנייד תקנים בהתאם לשיקוליה. מנגד הסבירה רשות המים שאין ממש בדבר הטענה כי ניתן היה לנייד עובדים בתוך הרשות שכן, בהיותה מופקדת על נושאים רבים אחרים מלבד ענייני התאגידים, הדבר היה עלול לפגוע בפעילויות נוספות של הרשות.⁷¹ התייחסויות אלה אינן זרות במגזר הציבורי והן היו יכולות להיות מוזכרות בהקשרים מוסדיים אחרים. הן רלוונטיות לדיון הנוכחי לא כביטוי פרטיקולרי ליחסים בין-מוסדיים בין גוף מתקצב (משרד האוצר) לבין גוף מתוקצב (רשות המים), אלא לפיחות המהיר של חשיבות מנגנון ההסדרה. המנגנונים הרגולטוריים אכן מוקמים כדרישת החוק אך אין בהקמתם הכרה אמיתית, באמצעות אמצעים נאותים, בחשיבותם או מחויבות רציפה לחיזוקם על ציר הזמן. סוגיית האמצעים מקבלת משנה חשיבות לאור הריבוי הכמותי של משימות הניצבות בפני הרגולציה, אגב גידול מספר התאגידים, ובו-זמנית, עלייה במורכבותן.⁷²

רגולציה "מגוייסת"

הסמכת עובד משרד ממשלתי כרגולטור של נושא נתון אינה מעשה נדיר בישראל וסמכויות פיקוח סטטוטורי רבות מופקדות בידי עובדי מדינה.⁷³ כפיפות מינהלית זו אינה

⁷⁰ שם, עמ' 378.

⁷¹ שם, עמ' 380.

⁷² בעדות בפני ועדת החקירה לנושא משבר המים, ובעקבות שאלה שהוצגה על-ידי חבר ועדה בדבר קיומו של סף מינימום מוגדר לתקנים נדרשים לצורך רגולציה אפקטיבית, מציין סמנכ"ל הכלכלה של רשות המים: "תנאי הסף שאנחנו קובעים זה שיהיה כוח אדם מינימלי שיכול לעבוד בנושא הזה. אבל אני חושב שהכוח אדם הזה הוא מאד מינימלי, וככל שהוא מינימלי יותר, אז ברור שהממשק מול התאגידים הוא פחות אופטימלי". ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים (2009), עמ' 13. תשובה זו ממחישה היעדר תכנון כולל של מערכת ההסדרה והגדרת האמצעים הנדרשים לה לאור חובותיה ומשימותיה.

⁷³ ראו ארבל-גנץ (2003).

מכתיבה שילוב ההסדרה בבניית מושא להסדרה. ברוח זו אנו מצפים מהמפקח על הביטוח (ה'ממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון' במשרד האוצר) להסדיר את פעילותן של חברות ביטוח אך לא להיות יוזם להקמתן. כך גם, אם דרושה המחשה נוספת, אנו מצפים מהמפקח על הבנקים (בנק ישראל), פיקוח נאות על מידת היציבות של המוסדות הבנקאיים, פעילותם התקינה ומתן הגנה על זכויות הלקוחות, אך איננו מצפים מרגולטור זה מעורבות פעילה בהקמת בנקים. אך דווקא סוג זה של מעורבות הוכתב ל'ממונה על התאגידים' ואגב כך הפך הרגולטור לכלי ביצוע מטעם ממוניו (משרד הפנים ובאמצעותו הממשלה). מראשית הפעלת הפונקציה החדשה, פעל ה'ממונה' כמקדם פעיל של תאגוד משקי המים המקומיים. המאמצים שהושקעו על ידי ה'ממונה' להאיץ את הקמתם של התאגידים התכנסו לדפוס התנהגות הגובל ב-hard selling (שיווק אגרסיבי).⁷⁴

הדחף להניע רשויות מקומיות להקים תאגידים, "הצדיק" פעולות שכנוע והמרצה על-ידי ה'ממונה' אשר הובילו להחלטות שלא תמיד עמדו במבחן העקרונות שנקבעו. דחף זה להקמה מהירה של תאגידים בא לידי ביטוי בהסכמת ה'ממונה' לאפשר תאגוד של משקים מקומיים אשר היקפם לא תאם את ההנחות הכלכליות של המדיניות המוצהרת (יתרון לגודל). ראייה מוחשית לכך היא מתן רישיון (30.6.2003) לתאגיד 'התנור' (מפעלי מים ביוב וניקוז מטולה בע"מ), תאגיד המים והביוב הראשון שקם בהתאם להוראות חוק התאגידים. דיווח ה'ממונה' מראשית שנת 2003, מגלה אף הוא הופעתן – ברשימת הרשויות הנמצאות בתהליך התאגוד – של רשויות קטנות נוספות כגון דבוריה, ירכא, ואריאל (אשר אף היא זכתה ברישיון הפעלה בשנת 2003).⁷⁵ רגולטור לא "מגויס" היה נרתע מהקמת תאגידים אשר, מפאת גודלם המזערי, ייגזר עליהם להתקיים תחת אילוצים כלכליים רבים. אך מחויבות ה'ממונה' למשרדו, תחת לחצים להראות "תוצאות", גברה על מחויבותו כרגולטור, האמור לאשר חברות בעלות חוסן מוכח. גמישות ה'ממונה' חוזרת ומתגלה במקרים אחרים. כמומחש בדוח מבקר המדינה, מדיניות הממשלה בדבר חובת הקמה תאגידים אזוריים לאוכלוסיית שירות של 200 אלף תושבים לפחות (ראו לעיל עמ' 21) לא רק שלא כובדה אלא שהחלטות רלוונטיות הושפעו משיקולים שאינם תמיד שקופים:

נמצא כי ההקפדה על עמידה בדרישה בדבר מספר התושבים המזערי לא נאכפה בצורה שוויונית. כך למשל, לעיריית מודיעין-מכבים-רעות בינואר 2006 אושרה הקמת תאגיד "מי-מודיעין" המשרת כ-62,500 תושבים, ואילו לעיריית רמלה שאוכלוסייתה מנתה כ-64,200 תושבים, לא אושרה הפעלתו עד פברואר 2008. עוד נמצא כי במהלך שנת 2008 ניתנו אישורים להקמת תאגידים מקומיים לרשויות מקומיות שבכל אחת מהן פחות מ-200,000 תושבים,

⁷⁴ בן-אליא וימיני (2008), עמ' 50.

⁷⁵ משרד הפנים (ללא ציון תאריך). מצגת ה'ממונה', תאריך משוער, על פי המידע הכלול בו, ראשית 2003.

בכללן תאגיד "באר מים חיים" בבני ברק המספק שירותים לכ-150,000 תושבים, ותאגיד "מי-חדרה" המספק שירותים לכ-76,000 תושבים.⁷⁶

"גמישות" הרגולטור באה לידי ביטוי בארגון המרחבי של התאגידים האזוריים, תופעות המאופיינת על-ידי מבקר המדינה כ'חוסר עקביות':

...פעולות המשרד להקמת תאגיד אזורי בבית שמש הן דוגמה בולטת לחוסר עקביות. שיבוצה בתאגיד איילון למרות הזמן והמשאבים שהושקעו בהקמת תאגיד עם קריית מלאכי מעידים על היעדר תכנון של הממונה בכל הקשור להקמת התאגיד. בדצמבר 2004 הציג הממונה דאז לראשי הרשויות בית שמש, מודיעין עילית ומודיעין-מכבים-רעות את מדיניות משרד הפנים בעניין התאגיד האזורי והבהיר כי בכוונתו להקים תאגיד אזורי לשלוש הרשויות. במאי 2005 סוכם עם הממונה דאז שהעירייה תיערך להקמת תאגיד אזורי עם מבשרת ציון וקריית מלאכי... בדצמבר 2006 החליט הממונה דאז, כי במסגרת הפריסה הארצית שהציע תשונה החלטת מינהל המים שהתקבלה חצי שנה קודם לכן ובית שמש תשובץ בתאגיד איילון, הכולל את הרשויות האלה: לוד, רמלה, מודיעין-מכבים-רעות, שוהם, אור יהודה, קריית אונן, יהוד וסביון.⁷⁷

בית שמש היא רק דוגמה אחת במכלול החלטות להקמת תאגידים, המעידות על היעדר תכנון כולל. מקרים אלה מבליטים סוגיה עקרונית אחרת: 'הסיכון הרגולטורי'.

סיכוני רגולציה

'סיכוני רגולציה' הם סיכונים הנובעים ממידת הכוללניות והבהירות של כללי הרגולציה ומדרך הפעלת סמכויות הרגולטורים השונים, לרבות הפעלה שרירותית או אופורטוניסטית.⁷⁸ הרגולציה ה"מגוייסת", כפי שבאה לידי ביטוי בהתנהלות ה'ממונה' במרוצת השנים, מציבה לא רק סיכונים ישירים ועקיפים לתאגידים המוקמים, אלא סיכון על כלל הרפורמה. בדרך כלל, נהוג לראות בסיכוני רגולציה איום על הגופים המפוקחים, בראש ובראשונה בגין סיכונים כלכליים. במקרה הנסקר, סוגי התאגידים המוקמים וארגונם האזורי מטילים צל על חוסנה ועל עתידה של כלל המערכת (על כך בהמשך).⁷⁹

⁷⁶ מבקר המדינה (2009), עמ' 352. יתכן שמאחורי החלטות אלה, שרירותיות לכאורה, עומדים שיקולים רלוונטיים אך היעדר שקיפות מצד רגולטור זה אינה מאפשרת בהבהרת הרקע להחלטות אלה. יציין שהחוק לא קבעה לגבי ה'ממונה' כללי שקיפות כפי שנקבע לגבי הרשות לשירותים ציבוריים. ראו גם בן-אליא וימיני (2008), עמ' 14-16.

⁷⁷ מבקר המדינה (2009), עמ' 350.

⁷⁸ Luis-Manso et al., (2007).

⁷⁹ על רקע זה קובע מבקר המדינה: "לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה להימנע מהפעלת תאגידים שאינם יכולים לקיים את עצמם כלכלית, ואינם מסוגלים להשקיע בתשתיות מים וביוב בהיקפים הנדרשים, כדי להגשים את מטרת החוק." מבקר המדינה (2009), עמ' 373.

בכך לא מצטמצמים הסיכונים הנובעים מרגולציה, המתקשה לעמוד בדרישות שהיא בעצמה מציבה. ביטוי נוסף לסיכון רגולטורי נובע מהערכה כלכלית חסרה. אף כי הכנת תוכנית עסקית לתאגיד היא חלק אינטגרלי מתהליך בחינת היתכנותו ואישורו, הרי תוכניות אלה גובשו עד כה בתנאי אי-ודאות. בעוד שהתאגידים יצטרכו להתמודד עם תעריפים מוכתבים, האמורים לשקף את עלות התאמת התשתיות והתפעול לדרישות של 'סל השירותים', התוכניות העסקיות שהיו בסיס לאישורם נערכו על בסיס הנחות שונות, לרבות עלויות בעבר. זאת, עקב היעדר הנחיה רגולטורית.⁸⁰ בשנת 2004 מינתה 'הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב' דאז, ועדה מקצועית: 'הוועדה המייעצת לקביעת כללים לחישוב עלות השירותים וכללים בדבר תשלומים ותעריפים' (להלן – ועדת גרונאו, על שם מי שעמד בראשה). במסגרת זו נערכה עבודה מקיפה לצורך הצגת המבנה הכלכלי של משק המים והביוב העירוני, הן זה הקיים והן הרצוי. הוועדה פרסמה ביולי 2005 דוח מסכם שכלל המלצות לגבי מבנה העלויות שיש להכיר לתאגידי מים וביוב.⁸¹ ועדת גרונאו נתקלה, כהגדרתה, ב"קרקע בתולה" בכל הקשור בבסיס המידע הכלכלי והמבני של משקי המים והביוב ברשויות המקומיות. הדוח המסכם שלה מהווה סקירה מקיפה ומנומקת לנושא קביעת העלויות המוכרות לתאגידי מים, מהן יגזרו התעריפים לצרכנים. 'הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב' חדלה לפעול לאחר החלטת הממשלה על ביטולה והטמעת סמכויותיה ברשות המים הממשלתית החדשה. אגב כך נקטע תהליך קביעת התעריפים עד לחידושו שנתיים לאחר מכן, במסגרת רשות המים. במחצית שנת 2007, מינה מנהל רשות המים צוות היגוי להכנת הכללים הנדרשים לחישוב עלויות שירות ומבנה התעריפים לתאגידי המים והביוב. צוות זה בחן את המלצות ועדת גרונאו וההתייחסות אליהן בעקבות תהליך שימוע שהתקיים בשלהי שנת 2005. הכללים המעודכנים והתעריפים הנלווים סוכמו באפריל 2009.⁸² כללים אלה מסירים את הסיכון הרגולטורי הכרוך בהיעדרם, המקשה על חיזוי הכנסות בשל אי-ודאות ביחס לתעריפים שייקבעו, אך בו-זמנית מתגלים סיכונים נלווים. הכללים שפורסמו על-ידי רשות המים מבטלים, בדומה להמלצות ועדת גרונאו בשעתו, את שיטת היטלים הקיימת על פיה החיוב עבור הקמת מערכות המים והביוב נעשה במסגרת היטל פיתוח חד-פעמי המוטל על בעלי הנכס, בהתאם לתנאים הקבועים בחוקי העזר של הרשות

⁸⁰ 'סל שירותים' הוא מכלול התנאים והדרישות שעל התאגיד לעמוד בהם כדי להבטיח, הן במונחים תפעוליים-טכניים והן מבחינת ציבור הצרכנים, שהשירותים המסופקים עומדים בסטנדרטים הקבועים על-ידי הרגולטור. בשנת 2005 גיבשה הרשות לשירותים ציבוריים הוראות בדבר תפעול, תחזוקה, פיתוח ושיקום תשתיות מים וביוב על ידי התאגידי. (ראו הרשות לשירותים ציבוריים, 2005 א').

⁸¹ הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב (2005 ב).

⁸² הרשות הממשלתית למים ולביוב (2009).

המקומית.⁸³ משמעותו של שינוי זה הוא שהחל משנת 2010 יועתק נטל המימון של הקמת תשתיות חדשות מבעלי הנכסים (קבלנים, בעלים פרטיים) לתאגידים. התאגידים יוכלו לגבות בגין פיתוח זה עלויות יחסיות מהצרכנים, באמצעות גילום ההוצאות בתעריפים השוטפים. כיצד שינוי זה נקשר לסוגיית סיכוני הרגולציה? כאן יש להזכיר שהיטלי הפיתוח היו חלק אינטגרלי מחישוב תקבולי התאגידים שביססו את התוכניות העסקיות שנדרשו להכין כחלק מאישורם. ביטול ההיטלים, כמעשה רגולציה, מטיל עתה צל על חוסנם הכלכלי של התאגידים, לרבות אלה אשר התנהלו עד כה על בסיס פיננסי איתן. חברת מיתב, למשל, תאגיד המים והביוב של פתח תקווה, מעריכה את אבדן ההכנסות בגין השינוי המוצע בכ-30 מיליון ש"ח בשנת 2010; זאת, לעומת הכנסות של כ-40 מיליון ש"ח בשנת 2008.⁸⁴ הפרש זה הוא לא רק פגיעה בתזרים מזומנים מתוכנן, על סמך ההנחות של התוכנית העסקית של התאגיד, אלא גם אתגר מימוני שלא ברור אם יוכל או ירצה לעמוד בו. על פי נייר העמדה שהגיש התאגיד כתגובה לפרסום הכללים על-ידי רשות המים, הרפורמה המתוכננת במשטר התעריפים תוביל את החברה למצב גירעוני: מ-6.7 מיליון ש"ח בשנת 2010 ל-65.6 מיליון ש"ח (גירעון נצבר) בשנת 2014.⁸⁵ אף כי סביר שתאגיד כגון מיתב יוכל להתמודד עם חסר כספי זה באמצעות גיוס הון חוץ, יכולת זו אינה צפויה לגבי תאגידים לא מעטים, הנעדרים כבר בעת הקמתם חוסן כלכלי ואשר הוקמו על-ידי רשויות אשר גם הן חלשות. האומנם ניתן להניח שגופים מוסדיים יסכימו להעמיד לרשות תאגידים אלה את המקורות הדרושים למימון ביניים?

ביטול שיטת ההיטלים, על השלכותיו האמורות, אינו אות יחיד המצביע על פגיעותם הכלכלית של התאגידים. בעקבות הטלת היטל הבצורת המיוחד על-ידי רשות המים, התקיים בחודש אוגוסט 2009 כנס מיוחד שקיים פורום מנכ"לים של תאגידי המים והביוב. במסגרת זו, דיווח מנכ"ל תאגיד הגיחון (ירושלים) ויו"ר התאגידים, על הקטנה לא חזויה של צריכת המים ב-10%-20% ובעקבותיה ירידה בהכנסות, לרבות הפסד בגין הרחבת תעריף המינימום.⁸⁶ כן דווח על מעברם להפסד של תאגידים רבים, בשנת 2010, בשל שחיקת הרווחיות הגולמית, הנמוכה יחסית ממילא. אין ביכולתי לאמת את דיוקם העובדתי של דיווחים אלה, אולם אין ספק שהם מצביעים על בעייתיות מובנית.

שני האירועים האמורים, ביטול שיטת ההיטלים והטלת היטל בצורת, מבליטים דפוס

⁸³ רשות המים (2009).

⁸⁴ מיתב (2009).

⁸⁵ שם.

⁸⁶ בר-אלי (2009). היטל נקבע על-ידי רשות המים כאמצעי לצמצום הצריכה עקב התדלדלות המאגרים. בעוד ההיטל קונס צריכת יתר על-ידי מחיר גבוה במיוחד, הורחב סך הצריכה הנהנה מתעריף מינימום, בלא שינוי מקביל בעלות רכישת המים על-ידי התאגיד.

קבלת החלטות על פיו החלטות עקרוניות מתקבלות ללא חיזוי ראוי של ההשלכות הנובעות מכך ואין בידי המחליטים יכולת מקבילה להבטיח מענים להשלכות בלתי רצויות הנובעות מהן.⁸⁷ סוגיה זו אינה ייחודית לתחום הסדרת התאגידים ואף לא לכלל הרגולציה בישראל. היא מוצבת כיום כאתגר עקרוני בכל משטר רגולטורי ועל רקע זה אומץ בשנים האחרונות הרעיון של מנגנון מאזן: תסקיר ההשפעה הרגולטורית (Regulatory Impact Assessment), נועד לבחון, בטרם החלטה, את ההשלכות הציבוריות (הכלכליות, החברתיות והשירותיות) של הנחיה רגולטורית עקרונית, תוך דיון ציבורי הולם, שתפני ושקוף.⁸⁸

אך נחזור לנושא התאגידים. אי-ודאות נוספת שהרגולטור יוצר, עם פרסום הכללים, היא יציבות התעריפים. לכאורה, התעריפים שנקבעו על-ידי רשות המים על סמך הכללים החדשים, והאמורים להיכנס לתוקף החל משנת 2010, הם הוכחה לרצונה כרגולטור להבטיח ודאות. אך תעריפים אלה מתבססים עדיין על יסודות חלקיים. יש לזכור שהרשות טרם קבעה מהו 'סל השירותים' שהתאגידים נדרשים לו, לרבות הסנקציות בשל אי-עמידה בדרישות ה'סל'. 'סל השירותים', כזכור, הוא המערכת המגדירה את אמות המידה לשירות אשר על כל תאגיד לספק ועצם קביעתו היא במהות שירות מפוקח. היכולת של כל תאגיד לעמוד בסטנדרטים הקבועים ב'סל', נגזרת מרמת הפיתוח והיעילות של מערכות התשתית הקיימות. אם, כצפוי, הסטנדרטים שיקבעו יהיו גבוהים

⁸⁷ יתכן שקיימת גם בעיה נוספת, טרומית: אי-חיזוי השלכות. הרפורמה התאגידית, אם נרחיב את ההתייחסות, מציגה מופעים שונים של דפוס זה, חלקם באחריות הממשלה. אחת ההמחשות לכך הן השלכות כלכליות של הרפורמה על תקציב הרשויות המקומיות. היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי ניתחה לאחרונה השלכות אלה, ביניהן מעבר הרשות המקומית למעמד של צרכן מים רגיל (מרכז השלטון המקומי, 2008). עד כה נהנתה הרשות המקומית, כספק-צרכן, מהוצאה יחסית נמוכה מזו של צרכן רגיל שכן עלות צריכתה (מוסדות ציבור, גינון ציבורי) שקפה מחיר רכישת המים בלבד (3.44 ש"ח לקוב בעת עריכת התחשיב לעומת 6.99 לצרכן הרגיל או 7.69 ש"ח לקוב אם תמומש התייקרות התעריפים הקרובה בעוד 1 ש"ח לקוב). על בסיס זה נאמד סך ההוצאה הנוספת המוטלת על הרשויות המקומיות בכחצי מיליארד ש"ח לשנה; וזאת, גם לאחר שקלול מקדם התייעלות של 15% בגין חסכון בצריכה, ייבוש שטחים וכו'. לכך נלוות הוצאות של כרבע מיליארד ש"ח, בגין תשלום אגרת ביוב לתאגיד. ומכיוון שאלה אגרות שירות שהרשויות המקומיות יידרשו לשלם לתאגידים עסקיים הרי, בניגוד למצב עד כה, יתווסף להן תשלום של מע"מ כחוק – עלות נוספת של יותר מ-100 מיליון ש"ח. (מכיוון שאין מקום לאלכימיה כלכלית, הרי הפער האמור, כ-940 מיליון ש"ח לשנה על פי תחשיב מרכז השלטון המקומי, יומן על-ידי הציבור באמצעות, סביר להניח, הגדלת הארנונה). כלומר, אגב יישום התאגוד נוצר כיום נטל כספי "בלתי צפוי" של כ-1 מיליארד ש"ח לשנה (כ-940 מיליון ש"ח יתר דיוק). וזאת, למיטב ידיעתי, מבלי שמשרד הפנים, כאחראי על חוסנו הכספי של השלטון המקומי, יביע את עמדתו – עוד ביטוי להיעדר הסכרון בין מדיניות התאגוד לבין המדיניות המוניציפלית הכוללת.

⁸⁸ ראו, בין היתר, (2001) Commission; (2002) OECD; (2007) Parker and Kirkpatrick.

מאלה הגלומים במצב הנוכחי, הרי ידרשו התאגידים להשקעות לא שוליות לצורך עמידתם בהם. מכיוון שעלות ההון לצורכי פיתוח אמורה, על פי הכללים החדשים, להיטמע בתעריפים, הרי אי-הפנמה של עלות צפויה זו מציבה היום אי-ודאות פיננסית באשר למשמעויות הכלכליות הנובעות מ'סל השירותים'. בהקשר זה אדגיש שתי השלכות כלכליות ישירות, הנובעות מאי-ודאות רגולטורית. השלכה אחת, ישירה, היא סיכון כלכלי בכוח בגין השקעות חובה עתידיות שהיקפן כעת אינו ידוע; כאן נשאלת השאלה מהי ההסתברות שהתאגידים המוקמים ייקלעו למצוקת כספית, והחלשים מביניהם ידרשו לסיוע ממשלתי? השלכה השנייה נוגעת לסוגיית המימון, מבחינת זמינות אשראי ומחיר ההון לצורכי פיתוח והשבחת תשתיות. נכונות המוסדות הפיננסיים להעניק אשראי לתאגידים אינה מובנת מאליה. שוקי ההון והאשראי הם שווקים תחרותיים – נותני האשראי ושוקי ההון חופשיים לבחור למי לספק את ההון הנדרש ולקבוע לשם כך את המחיר הראוי. ללא ודאות רגולטורית, תאגידי מים וביוב יגייסו הון ואשראי במחיר גבוה יחסית לסיכונים התפעוליים שלהם, הנובע מהקושי של שוקי ההון לשקף את 'סיכון הרגולציה'.⁸⁹ אין צורך להדגיש שכל סיכון רגולטורי על התאגידים הוא, מעצם היותם ספקים מונופוליסטיים של שירות חיוני, סיכון על הצרכנים עצמם.

⁸⁹ בן-אליא וימיני (2008), עמ' 37-38.

4. האם הרפורמה הוכרעה? דיון מסכם

בראשית חודש מאי 2009 הניח ח"כ זאב בילסקי, ראש עיריית רעננה לשעבר ומוביל השדולה למען השלטון המקומי בכנסת, הצעת חוק בנושא תאגידי מים וביוב: 'תיקון – ביטול בדבר הפעלה עצמית של שירותי מים וביוב התשס"ט-2009'. ההצעה מבקשת לבטל את סעיף 6 א' לחוק התאגידיים על פיו "רשות מקומית לא תפעיל בעצמה את שירותי המים והביוב שבתחומה החל בתום שש שנים מיום תחילתו של חוק זה, אלא באמצעות חברה". זאת, במטרה לאפשר לשרי הפנים והאוצר להפעיל שיקול דעת ולפטור מהחובה האמורה רשויות ש"הפעלת שירותי המים והביוב נעשית בהן באורח תקין ויעיל ואין הצדקה לחייבן בהעברת פעילות זו למסגרת של תאגיד".⁹⁰ ניתן לראות בהצעה זו, עוד מאמץ מצד השלטון המקומי, במסגרת שרשרת של ניסיונות על פני עשור שנים, להשפיע על רפורמת משק המים המקומי. העובדה שהצעת החוק מבקשת להגמיש את החוק התאגידיים ולא לבטלו, מצביעה לא רק על איתנותו כי אם גם על ההכרה בדבר מגבלות המאמץ. רפורמת משק המים התאגידי הוכרעה שכן היא נמצאת כיום בנקודת אל-חזור. אך דע עקא, עובדה זו אינה מבטאת בהכרח סופו של תהליך שכן סוגיות מרכזיות שונות ממתונות עדיין להכרעה מסכמת.

אף כי הרפורמה התאגידיית חוללה תפנית מוסדית, מבחינת ארגון משק המים המקומי, המבנה החדש רחוק מלהבטיח יציבות. אופן הקמת התאגידיים, פועל יוצא ממדיניות ממשלתית של "תאגוד בכל מחיר", מעצב משק מים ארצי אשר מבנהו אינו תואם – מבחינת פריסה מרחבית, גודל ואיתנות כלכלית-תפעולית, יעדים מוצהרים. מפת התאגידיים, הקורמת עור וגידים כיום, היא פסיפס מרחבי בעל גבולות אקראיים. מדיניות התאגוד האזורי ננטשה הלכה למעשה. התוכנית הממשלתית בזכות 30 תאגידיים, שלכל אחד מהם אוכלוסיית צרכנים המונה 200,000 נפש לפחות, פינתה את מקומה למערכת של מעל 50 תאגידיים אשר רק מיעוטם הם מסגרות רב-רשויות, וחלקם אף ללא הסף הצרכני האמור. על אף ההישג הממשלתי הטמון במספר הרשויות שהצטרפו לרפורמה, גם אם בכפייה, אין במספר זה כדי להצביע על סופיות התהליך. יש יסוד להניח שלא

⁹⁰ הצעת חוק של חברי הכנסת זאב בילסקי, דניאל בן-סימון, שלמה מולה, אורית זוארץ, איתן כבל, יוחנן פלסנר. פ/18/1060. הכנסת (2009). הצעה זו זהה להצעתו של ח"כ אופיר פינס משנת 2007, לאחר פרישתו כשר הפנים. ראו הכנסת (2007).

ירחק היום לפתיחתו של שלב חדש ברפורמה הנסקרת: **צמצום מספר התאגידים**. רמז לצפוי ניתן למצוא בעדות נושא משרה בכיר ברשות המים, המתאר את התהליך החזוי במשק המים התאגידי:

...אני חושב ש-55 תאגידים זה מבנה לא נכון של חלוקת מים. אבל צריך לזכור... שתהליך הקמת התאגידים הוא תהליך מאד קשה. יש לנו היום 200 ומשהו רשויות מקומיות... התחלנו עם 200, יורדים ל-55 [תאגידים]... אני חושב שלאחר שהתאגידים האלה יוקמו וירוצו, הרפורמה הבאה תהיה לקחת 55, להקצות 5-6 תאגידים על כל הארץ, ולא מבנה כזה ענק.⁹¹

אין זה מתפקידו של מחקר זה לקבוע האם נכון או לא לארגן מחדש את מפת התאגידים, לרבות צמצומם הדרסטי, בתום השלב הנוכחי. ברם יש מקום, אגב הצהרת הכוונות המצוטטת, לערנות באשר להופעה נשנית אפשרית של דפוס בעייתי במדיניות הממשלתית בנושא תאגוד משק המים המקומי: התווייתה ללא ביסוס עובדתי ראוי. מראשית עיצובה, המדיניות הממשלתית מתבססת על קביעות נורמטיביות, הנעדרות הנמקה אמפירית.⁹² עבודת הוועדה להכנת חוק התאגידים, למשל, מצטיירת, במבט ראשון, כניסיון שיטתי לבחינת הנושא. אך על אף הדיון הסדור, סקירת הנושאים הכלולים בו והמסקנות המוסקות אינן נתמכות על-ידי נתונים כלשהם.⁹³ כך גם לגבי ההחלטה בדבר התאגוד האזורי, תוך התבססות על עיקרון 'תרון לגודל'. קריטריון זה והציווי הנגזר בדבר הקמת תאגידים בעלי אוכלוסיית צרכנים של 200 אלף לפחות, נטולים כל בסיס אמפירי. למיטב ידיעתי, לא נערך בארץ מחקר שיטתי – לא כל שכן

⁹¹ ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים (2009), עמ' 12. רעיון צמצום מספר התאגידים הועלה גם בכנסת, אגב דיון בוועדת הכספים בנושא תעריפי המים החדשים והטלת היטל בצורת שהתקיים לאחרונה (ספטמבר 2009). דיון זה סוכם בהחלטה להקים צוות משותף לכנסת, לרשות המים ולמשרד האוצר לבחינת נושא של היטל הבצורת. כמו כן "תפקידו של הצוות הזה יהיה לבדוק את תאגידי המים, את כל מה שנלווה לעניין הזה, האם תאגידי המים עמדו בציפיות, האם זה מיישם את החוק עליו ניסו בהתחלה לעשות, וגם אם יהיו בעניין הזה דברים לא נעימים, יצטרכו לשנות את הנושא הזה אם אכן יתברר לצוות שהנושא של תאגידי המים לא צלח." (ועדת הכספים, 2009, עמ' 36). אף כי הגדרת משימה זו היא בעלת אופי כללי, לא מן הנמנע שאם אכן ועדה זו תקום, סוגיית מספר התאגידים תזכה להתייחסות עקב היותה נקודת מפגש של אינטרסים שונים: צמצום מספר התאגידים כיעד מדיניות של משרד האוצר ורשות המים; ההנחה של חברי כנסת שונים שצמצום מספר התאגידים תאפשר סבסוד צולב בתוך כל תאגיד לטובת יישובים חלשים מבחינה סוציו-כלכלית.

⁹² זו סוגיה שנדונה בבן-אליא וימיני (2008), תוך בחינתה לאור תפיסת ה-Evidence-based policy, כמסגרת מנחה לעיצוב מדיניות.

⁹³ בדוח הוועדה לא נכללים נתונים כל שהם או אסמכתאות רלוונטיות אשר היו יכולים לאפשר ביקורת חיצונית באשר לתוקף הטיעונים או הבסיס למסקנות. ראו הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב (1997).

סימולטיבי – המבוסס על נתונים מהימנים, באשר למשמעויות הכלכליות, התפעוליות והניהוליות של תאגידים בני גדלים שונים.⁹⁴ על כן, אין לשום גורם ממשלתי בסיס איתן לקביעת מספר התאגידים הצריכים להרכיב את משק המים החדש וגודלם המיטבי.

אי-הסופיות של הרפורמה המתממשת, נגזרת גם מאיום כלכלי גובר. אף כי מגבלות בפומביות הנתונים מקשות על אומדן התופעה, קיימת הסכמה שחלק מהתאגידים שזה עתה קמו צפויים, נוכח מגבלותיהם הכספיות, לשיתוק מהיר. בטווח הקרוב עתידים להיפגע תאגידים, המשרתים יישובים חלשים (אשכולות סוציו-כלכליים 4 ומטה) אשר, נוכח המרווח הקטן בין עלות רכישת המים לבין תעריף מכירתם ושיעורי הגבייה הנמוכים, יתקשו ליצור את ההכנסות הנדרשות לתפקודם התקין. בהמשך, צפויות לבוא לידי ביטוי רחב יותר, המשמעויות הכספיות הנובעות מצורכי פיתוח ועמידה ב'סל שירותים'. אם אכן רשות המים, כרגולטור, תאכוף את ההתחייבויות הנובעות מתוכניות הפיתוח שנקבעו לתאגידים השונים וכן השקעות אחרות בגין אמות מידה על פי 'סל שירותים' מחייב, כלל לא ברור, האם בכוחם של התאגידים לעמוד בהיקף ההוצאות הצפוי. בנסיבות אלה תעמוד במבחן יכולתה של רשות המים לשמש כרגולטור 'דואלי', היכול לקיים בו-זמנית את 'טובת התאגידים' (מיתון העומס הכספי שלהם) ו'טובת הצרכנים' (חיוב התאגידים לקיים את אמות המידה לשירות). אם אכן יתברר שחלק מהתאגידים אינם יכולים לעמוד בזכות עצמם, צפויה התערבות ממשלתית שכן לא סביר שיתוק של שירות כה חיוני. קשה בשלב זה להעריך את טבעה של התערבות זו: האם הפקעת סמכויות ("הלאמה"), תוך מינוי ועד מנהל חיצוני (מעין "ועדה קרואה", כמקובל במשברים מוניציפליים)?; פירוק התאגיד על-ידי מיזוגו הכפוי בתאגיד אחר?; שילוב גורם פרטי בבעלותו ובניהלו?

אפשרות אחרונה זו מצדיקה התייחסות לנושא רדום: הפרטתם האפשרית של התאגידים. אין בנמצא גורם ממשלתי כלשהו אשר יטען היום שנושא העברת אמצעי שליטה לידיים פרטיות הוא אקטואלי.⁹⁵ ואף על פי כן לא ניתן להתעלם מקיומה של החלטת ממשלה אשר חזרה והעניקה לגיטימציה לנושא, הן כנושא מוטמע בחוק התאגידים, הן כמדיניות ממשלתית מוצהרת (החלטת הממשלה משנת 2004) וכן מושא להסדרה (טיוטת כללי הממונה על התאגידים להעברת אמצעי שליטה משנת 2005). וזאת, בהקשר של מגמה

⁹⁴ לאחר קבלת החלטת הממשלה בדבר חובת הקמת תאגידים אוזורים, פורסמה באתר של משרד הפנים עבודה מטעם חברת ייעוץ, המעניקה – לכאורה – לגיטימציה מחקרית להחלטה זו (ראו: פרטו הנדסה, 2006). להמחשת מורכבות נושא ה'תרון לגודל' בתחום תאגידי מים וביווב וחוסר היכולת להסיק מסקנה מנחה, ראו, למשל, את ממצאי המחקר שהוזמן על ידי הרגולטור הבריטי Ofwat (2004); וכן Shih et al., (2004) בהקשר של ארצות הברית.

⁹⁵ ראו, למשל, ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים (2009), עמ' 13-14.

ממשלתית גורפת – בלתי תלויה מזהותה הפוליטית של הממשלה המכהנת – זכות הפרטת מערכות ופעילויות ציבוריות, ואף נכסים ציבוריים שהם משאב לאומי. אפשר לפתח מערכת טיעונים לגיטימית בזכות הפקדת שירותי המים והביוב בידיים פרטיות ובאותה מידה ניתן להציג מערכת טיעונים נגדית. יתכן בהחלט שהפרטה, למשל, של החברה הממשלתית למדליות אינה מצריכה ליבון ציבורי, אך לא סביר שסוגיית שינוי אפשרי בשליטה בתאגידי המים והביוב תוכרע ללא התייחסות ציבורית ראויה. שילוב המגזר הפרטי בהחלט ראוי לבחינה ואף לעידוד, כמומחש בתהליכי ליברליזציה במדינות אירופה. אך אם שילוב זה אכן מתבקש, הרי אופיו זה טעון ביאור ראוי והנמקה מספקת. בעוד שבשלב מעצב, בטרם חקיקת החוק, נושא שילוב המגזר הפרטי הוצג באופן ברור בהקשר של הצורך בגיוס הון, כתחליף למימון הציבורי, הרי בהמשך הוא נטמע בסוגיית הבעלות. נוכח הניסיון הבינלאומי המצטבר בתחום הליברליזציה של משקי המים בעולם ואפשרויות הלמידה הנובעות ממנו – החל מהצלחות בולטות וכלה בכישלונות צורמים, המשכה של עמימות בנושא ההפרטה מנציח קיבעון מחשבתי מטריד ופותח פתח לקבלת החלטות לא שקופות דיין.

יהיה זה לא נכון לטעון, באופן גורף, שמדיניות התאגוד והסדרתו מתנהלות בחוסר שקיפות. הגם שקטעים מסוימים נותרו אטומים – כמומחש בהכללה האמורה של נושא העברת אמצעי השליטה, או בהקשר שונה, שיקולי ה'ממונה' באישור ה"דיפרנציאל" של תאגידים, הרי בתחומים אחרים נתגלתה, בהשוואה לנורמות ההתנהלות של המגזר הציבורי בישראל, פתיחות ראויה לציון. מופע לכך הוא התמסדות נוהל פרסום פרוטוקולים על-ידי הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב בעבר ועל-ידי רשות המים כיום. כמו כן, ראויים לציון תהליכים של שימוע ציבורי בחלק מהנושאים העקרוניים – כגון קביעת כללים לחישוב עלות השירותים וכללים בדבר תעריפים. אך פתיחות זו היא במהותה א-סימטרית. א-סימטריות זו היא כפולה. ראשית, הנכונות לערב את הציבור מתקיימת על בסיס סדר יום מוכתב על ידי הגורמים הממונים ועל פי פרמטרים שהוגדרו מראש על-ידם. כלומר, אין כיום מנגנון המאפשר דיון ציבורי בסוגיות עקרוניות, על בסיס סדר יום הפתוח להצעות המועלות על-ידי בעלי עניין שונים (חוץ-ממסדיים). שנית, מתקיימת א-סימטריה של מידע: כאשר לא כל הנתונים וההנחות נחשפים ברבים ובעיתוי הולם, יכולת הציבור להגיב על יוזמות מדיניות היא בהכרח מוגבלת.

על רקע זה, ונוכח הכרעות שונות הטמונות בשלב הבא של תהליך התאגוד, מתבקשת בחינה מחדש של מעמד הציבור והגנתו. כאן, לדעתי, יש צורך דחוף לשינוי חוק התאגידים לצורך חיזוק מעמד הציבור והגנה על האינטרסים הצרכניים שלו. באף אחד משלבי עיצוב מדיניות התאגוד והסדרתו לא הייתה התייחסות ממצה לסוגיית מעמד הציבור כצרכן שירות. כאשר התייחסות זו אכן קיימת הרי התפיסה המאפיינת אותה היא זו של צרכן סביל. מעמד פעיל יותר מוענק לציבור בסעיף 107 של חוק התאגידים

המאפשר לו "שמיעת הצעות", לרבות באמצעות "ארגוני צרכנים שהוקמו לטיפול בנושאי חוק זה". אך זו התייחסות אנגלית שכן אין החוק מרחיב מעבר לאמור. הצורך בייצוג צרכני עצמאי בא לידי ביטוי בולט בבריטניה, מדינה שהצלחה להקים אחת ממערכות הרגולציה העצמאיות והאפקטיביות ביותר בקרב המדינות המפותחות. על אף הבדלים ענפיים ותמורות במדיניות הממשלתית, הקמתם של ארגונים צרכניים ייעודיים לכל אחד משירותי התשתית (מים, חשמל, גז, תקשורת, רכבות) היא חלק אינטגרלי של מודל ההסדרה הבריטי. הייחודיות של מודל זה היא לא רק בהכרת הצורך בייצוג צרכני נבדל, על פי שירות, אלא היותם ארגוני צרכנים בלתי תלויים, הן ברגולטור והן בספקי השירותים.⁹⁶ המטרה כאן היא להבטיח את קיומם של גופים חזקים, המסוגלים לייצג את כלל צרכני השירות ולסנגר על אלה הנעדרים ייצוג עצמאי, בתהליכי קבלת החלטות, יישום מדיניות ודפוסי התנהלות של ספקי השירותים.⁹⁷ זאת, מתוך הכרה שרגולציה אפקטיבית היא, במידה רבה, רגולציה מאותגרת.

האתגרים שתאגוד משק המים והביוב המקומי מציב בהמשך, מכתביים יכולת משופרת לניהולם. סדר היום רווי סוגיות מורכבות, כגון יציבותם של התאגידים, ארגונם מחדש, קביעת 'סל השירותים' וסיכוי הטמעתו – לנוכח עלות דרסטית של מחיר השירות, ועוד. סוגיות אלה מהוות צורך והזדמנות ליצירת אקלים אחר לדיון בהן, בין-מוסדי (ממשלה, שלטון מקומי) ובין-מגזרי (ממסד-ציבור). כך גם לגבי אימוץ גישה שונה לעיצוב מדיניות. החלטות שונות בהקשר התאגוד התקבלו על פי הנחות כלליות ('תרון לגודל', למשל) או העדפות מקצועיות-אידאולוגיות (כגון, 'הפרטה'), ללא ביסוס אמפירי. בשל כך, חיוני לבצע מעבר להתוויית מדיניות המבוססת על מיטב המידע הזמין (עובדות, ראיות, הערכות, best-practice), מתוך מגוון מקורות – ממצאי מחקר, התייעצויות עם מומחי תחום (מוסדיים וחוף-מוסדיים) ובעלי עניין שונים, וכן הניסיון הבינלאומי (evidence-based public policy). בהקשר זה מוטלת על רשות המים אחריות מיוחדת. היותה המוסד המופקד על הסדרת משק המים התאגידי, אך בו-זמנית האחראי גם על ההסדרה הכוללת של משק המים הלאומי, רשות המים חשופה למתחים מובנים, הטעונים התייחסות הולמת. המנדט המשולש שנוצר בעקבות שילוב כלל הפונקציות הרגולטוריות במסגרת מוסדית אחת – "טובת משק המים", "טובת התאגידים", "טובת

⁹⁶ מאז 2005, ה-Consumer Council for Water הוא גוף סטטוטורי המייצג את צרכני אנגליה ווילס. מעמדו וסמכויותיו מושתתים על חוק המים הבריטי (ה-2003 Water Act). ה-Consumer Council for Water הוא ממשיכו של ה-Customer Service Committees, המוכרים גם תחת הכותרת WaterVoice, מועצות אזוריות לנושאי צרכנות שהוקמו תחת חסות סוכנות הרגולציה לשירותי מים (OFWAT) עם כינונה בסוף שנות ה-80. ראו: Gilland and Vass (1994); Winward and O'Neill (1997); Page and Bakker (2005).

⁹⁷ 'strong voice', כהגדרת מועצת הצרכנים לשירותי מים. ראו בנושא זה Simmonds (2002).

הצרכנים" – הוא בעייתי מבחינה רעיונית ומורכב מבחינת יעד ניהולי בר-השגה.⁹⁸ אף כי ספק אם זה מתפקדה כרגולטור לעסוק בכך, רשות המים תידרש גם ליטול חלק פעיל בעיצוב מדיניות התאגוד בהמשך. זאת נוכח אי-הבהירות לגבי מיהו הגורם המיניסטרילי, זולת משרד האוצר, האמור לעצב מדיניות ממשלתית בנושא.

מרכז השלטון המקומי יידרש אף הוא לבחון מחדש את מעורבותו בעיצוב מדיניות ההמשך. התנגדותו לתאגוד מאז גיבוש החוק וניסיונותיו לבלום ואף להכשיל את יישומו בפועל, כשלו. אפשר, כמובן, להמשיך ולהשקיע מאמצים בשינוי הגזרה אך מכיוון שהרפורמה כבר הוכרעה, ספק אם יש תועלת בכך. בהקבלה מסוימת למתח המובנה ברשות המים, גם במרכז השלטון המקומי מתגלה מתח פנימי לאור הצורך לאזן בין טובת הרשויות המקומיות, טובת התאגידים וטובת התושבים כצרכנים. היכולת לנהל מתחים אלה, בד בבד עם אימוץ נכונות מושכלת להידברות עם הממשלה ועם רשות המים, עשויים לתרום לתוצאה טובה יותר.

⁹⁸ כבר בטרם הקמת רשות המים הוצג ספק באשר היכולת לקיים ניהול רגולטורי כפול של 'הסדרת משאבים' ו'הסדרה כלכלית'. ראו כסליו (2005) וגם בן-אליא וימיני (2008).

מקורות

בן-אליא, נ' (1998). הפרטת מערכות מים וביוב מקומיות: בין יוזמות מקומיות לבין מדיניות ממלכתית. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

בן-אליא, נ' (1999). המימון הממשלתי ומשבר הרשויות המקומיות בישראל: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

בן-אליא, נ' וא' ימיני (2008). ניתוח מדיניות תאגוד משק המים ברשויות המקומיות: השלכות על רשות המים הממשלתית. הוכן עבור רשות המים הממשלתית ובמימונה במסגרת קול קורא למחקרים 2007. (טרם פורסם).

<http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/Hodaot/mediniyut.pdf>

בר-אלי, א' (2009). 'תאגידי מים צופים אובדן הכנסות של 130 מיליון שקל'. הארץ. (12.8.2009).

הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב (1997). דוח הוועדה: ירושלים.

הכנסת (2007). הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול איסור בדבר הפעלה עצמית של שירותי המים והביוב), התשס"ז–2007. הצעת חוק של חבר הכנסת אופיר פינס-פז. פ/2912/17.

הכנסת (2009). הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול איסור בדבר הפעלה עצמית של שירותי מים וביוב), התשס"ט–2009. הצעת חוק של חברי הכנסת זאב בילסקי, דניאל בן-סימון, שלמה מולה, אורית זוארק, איתן כבל. יוחנן פלסנר. פ/1060/18.

המינהל למשק המים ברשויות המקומיות (2009). נייר עמדה מטעם מינהל המים – הממונה על תאגידי מים וביוב במשרד הפנים בנושא משבר המים בישראל. הוגש לוועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל.

http://elyon1.court.gov.il/heb/niyarot_emda.htm#mem

הממונה על תאגידי המים והביוב (2003). מצגת ליום עיון בנושא תאגידי מים וביוב ארגון עובדי המים. 26.02.2003. (מצגת).

הממונה על תאגידי המים והביוב (2005). כללי הממונה על התאגידים להעברת אמצעי שליטה – טיוטא. תל אביב: משרד הפנים, מינהל משק המים.

הממונה על תאגידי המים והביוב (2007). מצגת ליום עיון בנושא ניהול כלכלי של משק המים העירוני. 19.04.2007. (מצגת).

הרשות הממשלתית למים ולביוב (2009). כללי תאגידי מים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב) – התשס"ט–2009.

<http://www.water.gov.il/NR/rdonlyres/EA65E5F4-5378-4F29-B76F-D9AEAB6E562A/0/01.pdf> ;

<http://www.water.gov.il/NR/rdonlyres/EA65E5F4-5378-4F29-B76F-D9AEAB6E562A/0/03.pdf>

הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב (2005 א). **סל שירותים**: ירושלים.

הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב (2005 ב'). **דוח הוועדה המייעצת לקביעת כללים לחישוב עלות השירותים וכללים בדבר תשלומים ותעריפים**: ירושלים.

ועדת הכספים (2009). **התמחור הדיפרנציאלי לתעריפי המים והשלכות היטל הבצורת**. פרוטוקול משיבת ועדת הכספים יום שני, י"ח באלול התשס"ט (7 בספטמבר 2009)

ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים (2001). **דוח הוועדה: ירושלים**.
http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_mayim.htm

ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים (2009). **פרוטוקול ישיבה מיום 11.03.2009**.
http://elyon1.court.gov.il/heb/protocol_1.htm.

כסלו, י' (2005). 'קווים לדמותה של רשות המים הממשלתית החדשה', **הנדסת מים, נוזלים והשקיה**, 19-10: 41.

לשם, ג' (2008). 'מנכ"ל משרד ראש הממשלה ניסה לקבור את חוק תאגידי המים'. **הארץ**. (18.8.2008).

מבקר המדינה (1990). **דוח על ניהול משק המים בישראל**: ירושלים.

מבקר המדינה (2009). 'תאגידי מים וביוב'. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008**: ירושלים.

מדינת ישראל (2008). סיכום בין משרד האוצר למשרד הפנים בעניין מתווה פעולה – חוק תאגידי מים וביוב. (27.01.2008).

[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/F5785F9C28512C15C22573E40034A7CB/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/F5785F9C28512C15C22573E40034A7CB/$FILE/News.pdf)

מיתב (2009). **שימוע בנוגע לכללי המים – הרפורמה בתעריפים מים וביוב**. נייר עמדה. הוגש לרשות המים. (14.06.2009).

www.water.gov.il/NR/rdonlyres/936EE506-68E5.../Maitav2.pdf

מרכז השלטון המקומי (2008). **משמעויות כלכליות של מעבר לניהול משק המים והביוב העירוני באמצעות תאגידי ייעודי**. היחידה לכלכלה ומידע. (לא פורסם).

משרד האוצר (2009 ב'). **ניתוח משק המים – ועדת חקירה ממלכתית**. הוגש כנייר עמדה לוועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים על-יד אגף התקציבים. (10.11.2008).

http://elyon1.court.gov.il/heb/niyarot_emda.htm#mem

משרד הפנים (2006). **מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי**. המינהל לשלטון מקומי: ירושלים.

משרד הפנים (2009). **רשויות איתנות לשנת 2008**. המינהל לשלטון מקומי: ירושלים.

עילון, א' (2009). **הגדלת היצע במים בישראל ע"י צמצום פחת מים ומניעת דליפות ביוב**. מוסד שמואל נאמן למחקרים מתקדמים: חיפה.

עיריית באר שבע (2002). **רכישה ואספקת מים**. דוח מבקר העירייה: באר שבע.

פרטו הנדסה (2006). **ניתוח המעבר לתאגידי מים וביוב ומשמעות המעבר לתאגידי אזוריים**. הוכן עבור הממונה על התאגידיים, משרד הפנים: ירושלים.

http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/PageByItem.nsf/PrintTopicPage?OpenAgent&topic=6LADT3A_2_6LADUTE

- Bahl, R. W. and J.F.Linn, (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: The World Bank.
- Bakker, K. (2003). *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.
- Barraque, B. (1995). *Politiques de l'eau en Europe*. Paris: La Decouverte.
- Clarke, T. and C. Pitells (1993). *The Political Economy of Privatization*. London: Routledge.
- Commission (2001). *European governance –White Paper*. Brussels: European Commission.
- Competition Commission (2006). Water Company Mergers and Takeovers since Privatization. http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2002/fulltext/472a5.1.pdf.
- Courwen, P. (1994). *Privatization in the UK: Facts and Figures*. London: Ernst & Young.
- Gilland, T. and Vass, P. (1994). *Customer Consultation and the Periodic Review – The Case of the Water Industry*, Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath, Research Report 3.
- Haarmeyer, D. (1994). 'Privatizing Infrastructure: Options for Municipal Systems'. *Journal of American Water Works Association*, March, 43-55.
- Haarmeyer, D. and A. Mody (1997). 'Private Capital in Water and Sanitation'. *Finance and Development*, pp.34-37. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hall, D. (1999). *The Water Multinationals*. Public Services International Research. Greenwich : University of Greenwich.
- Houghton, G. (2002). 'Market Making: Internationalisation and Global Water Markets'. *Environment and Planning A*. 34, 5: 791-807.
- Hood, C. H. Rothstein and R. Balwin (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Idelovitch, E. and K. Ringskog (1995). *Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- International Conference on Water and the Environment (1992). *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*. Dublin: Ireland, January 1992.
- International Finance Corporation (1997). *Advisory Proposal for Structuring Private Sector Participation in Construction and Operation of the Beer-Sheva Wastewater Treatment Plants*. Washington: DC. (Unpublished Draft).
- Kinnersley, D. (1994). *Coming Clean: The Politics of water and the Environment*. London: Penguin.
- Kirkpatrick, C. and D. Parker (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Luís Manso, P. A. (2007). *Reform and Risk Management in the Urban Water Sector: the Role of Regulation*. Thèse EPFL, no 3966. École Polytechnique Federale de Lausanne.
- Majone, G. (Ed.) (1996). *Regulating Europe*. Routledge, London and New York.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2).
- OECD (2002). Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance. Paris: OECD
- OFWAT (2004b). Investigation into evidence for Economies of Scale in the Water and Sewage Industry in England and Wales. Birmingham
- OFWAT (2009). Annual Report 2008-2009. Birmingham.
- Page, B. and Bakker, K. (2005). Water governance and water users in a privatised water industry: participation in policy-making and in water services provision: a case study of England and Wales. *International Journal of Water*, 3, 1: 38– 60.
- Rees, J. (1989). *Water Privatization*. Research Papers. Department of Geography. London: London Schools of Economics.
- Rivera, D. (1996). *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector*. Washington DC: The World Bank.
- Serageldin, I.(1994). Water Supply, Sanitation and Environmental Sustainability: The Financing Challenge. Washington DC: The World Bank.
- Shih, J-S., W. Harrington, W. Pizer and K. Gillingham (2004). Economies of Scale and Technical Efficiency in Community Water Systems. Resources for the Future, Washington, D.C.
- Simmonds, G. (2002). Consumer Representation in the UK. In: *Consumer Representation in Europe – Policy and Practice for Utilities and Network Industries*. Center for the Studies of Regulated Industries. University of Bath.
- UN (1977). Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14-25 March, 1977. New York : United Nations.
- UNEP (1992). Rio Declaration on Environment and Development (Agenda 21). Rio de Janeiro, Brasil, June 1992.
- van Geel, P. (2004) Private Business, Public Owners Innovative practices in the Drinking Water Supply in The Netherlands. www.unep.org/GC/GCSS-VIII/NetherlandsWatSan.pdf
- Winward, J. and O'Neill, D. (1997) *Utilities in Europe: Quality Regulation and Consumer Representation*, Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath, Research Report 6.

נספחים

א

תאגידי מים וביוב פעילים שהוקמו בין השנים 2003-2008

מספר צרכנים (תושבים, באלפים)	שנת מתן רישיון	רשויות מקומיות החברות בתאגיד	שם התאגיד	
809	2003	ירושלים	הגיחון	1
241	2003	ראשון לציון	מניב	2
205	2003	פתח תקווה	מיתב	3
224	2008	אשדוד	יובלים אשדוד	4
203	2008	חולון, אזור	מי-שיקמה	5
201	2003	נתניה	מי-נתניה	6
199	2007	באר שבע	מי-שבע	7
66	2005	מודיעין	מי-מודיעין	8
60	2006	אילת	עין-נטפים	9
51	2004	נצרת-עלית	מי-נע	10
45	2008	טבריה	מי-רקת טבריה	11
33	2003	קריית-שמונה, מטולה, קצרין	התנור	12
25	2003	אריאל, קרני-שומרון	אפיקי שומרון	13
47	2008	חצור, צפת, טובא-זנגריא	פלג הגליל	14

ב

תאגידי מים וביוב פעילים בשנת 2009

מספר תושבים/צרכנים (באלפים)	רשויות מקומיות החברות בתאגיד	שם התאגיד	
809	י-ם	הגיחון	1
241	ראשל"צ	מניב	2
224	אשדוד	יובלים אשדוד	3
205	פ"ת	מיתב	4
203	חולון, אזור	מי-שיקמה	5
201	נתניה	מי-נתניה	6
199	באר שבע	מי-שבע	7
158	בני-ברק	מי-ברק	8
123	נצרת, איכסאל, יפיע, עילוט, ריינה	הרי-נצרת	9
96	הרצליה	מי-הרצליה	10
85	אום אל-פחם, בסמה, כפר-קרא	מי-עירון	11
83	חדרה	מי-חדרה	12
80	רעננה	רעננה	13
75	לוד	מי-לוד	14
69	רמלה	תמ"ר	15
66	מודיעין	מי-מודיעין	16
60	אילת	עין-נטפים	17
59	בועינה-נוג'ידאת, דבורייה,	כפרי גליל	18
55	קרית-אתא	מעיינות - אתא	19
52	קרית-גת	מי קרית-גת	20
3,497	52 רשויות מקומיות	סה"כ	

המקור: משרד הפנים, יחידת הממונה על התאגידיים. נכון ל-27.07.2009.

תאגידי מים וביוב בעלי רישיון הפעלה
הצפויים להתחיל את פעילותם עד סוף שנת 2009

מספר תושבים/צרכנים (באלפים)	רשויות מקומיות החברות בתאגיד	שם התאגיד	
157	בת ים	מי בת-ים	1
119	אעבלין, בסמת-טבעון, זרזיר, טמרה, כאבול, כפר-מנדא, שעב, שפרעם	סובב שפרעם	2
119	רחובות	הבאר השלישית	3
96	אל-שגור, דיר-חנא, נחף, עראבה, סכנין	בקעת בית-הכרם	4
57	אבו סנאן, ג'דידה מאכר, ג'וליס, כפר יאסיף, ירכא	אל עין	5
50	כרמיאל	עין הכרמים	6
45	רהט	מי-רהט	7
44	קרית מוצקין	פלגי מוצקין	8
39	ראש העין	עין אפק	9
35	יבנה	מי יבנה	10
15	מג'ד אלשמס, מסעדה, עין-קיניא	מי חרמון	11
776	33 רשויות מקומיות	סה"כ	

המקור: משרד הפנים, יחידת הממונה על התאגידיים. נכון ל-27.07.2009.

ד

2009 - רשויות מקומיות הנמצאות בהליכי תאגוד
הצפויים להסתיים עד סוף השנה

תושבים/צרכנים (באלפים)	רשויות מקומיות החברות בתאגיד	
480	תל אביב - יפו	1
300	חיפה	2
146	רמת גן	3
75	בית שמש	4
55	גבעתיים	5
53	עכו	6
47	הוד השרון	7
44	קרית ים	8
41	קרית ביאליק	9
31	אלעד	10
30	קרית אונו	11
27	נתיבות	12
26	מבשרת ציון	13
22	שדרות	14
20	יקנעם עילית	15
19	אור עקיבא	16
19	כפר קאסם	17
18	זכרון יעקב	18
18	קלנסווה	19
16	קרית טבעון	20
11	בנימינה-גבעת עדה	21
11	פורידיס	22
10	מזכרת בתיה	23
10	קרית עקרון	24
8	ג'לג'וליה	25
6	רמת ישי	26
6	אבו גוש	27
4	סאג'ור	28
3	כפר ברא	29
1,556	29 רשויות מקומיות	סה"כ

המקור: משרד הפנים, יחידת הממונה על התאגידיים. נכון ל-27.07.2009.