

תאגידי מים וביו ברשויות המקומיות הערביות

المسؤولية على شبكة المياه:
الاتحاد مسؤول عن شبكة المياه العامة حتى عداد المياه الخاص.

عدد الانفار هو عدد الانفار القاطنين (يهدف السكن) في وحدة السكن التابعة للمستهلك لقررة الحساب بشعر

المستهلكين الذين يتلقون خدمة الصرف الصحي فقط، يلزموا بالتسعيده المشروعه وفق القانون.

بموجب القانون ١٠٨ من قانون اتحادات المياه الصادر في ٢٠ يوم من الموعد الأخير للذين

تلفون: ٠٣-٦٦٦٩٧٣٢، فاكس: ٠٣-٦٦٠٥٧٠٢، بريد الكتروني: tjunot@water.gov.il

08:30-15:30	الثلاثاء	04-6781865	دورية	04-6517106	الإثنين	08:30-12:00
08:30-15:30	السيب			04-6517122	الثلاثاء	08:30-12:00
					الأربعاء	14:00-15:30
				04-6517107	الخميس	08:30-12:30

08:30-15:30	شبابي أم الغنم	04-6772064	08:30-15:30	الأثنين	04-6419042
08:30-15:30	الثلاثاء		08:30-15:30	الثلاثاء	
08:30-15:30	الخميس		08:30-15:30	الأربعاء	

08:30-13:30	الزراعة	04-6452518	عن ماضي
08:30-13:30	الصيد		

הגליון התחתון מרמזים לכוחות אלו ישראלי החשבון

מיקוד: תהליך של התאמה בין הצרכים והיכולות של הילדים לשיטות ההוראה.

סלחן ונחמן: שני ילדים עם צרכים מיוחדים.

מסבית: מקום בו נמצאים הילדים במהלך השיעור.

תורה: חוקים או כללים המגדלים את התהליך.

מסבית: מקום בו נמצאים הילדים במהלך השיעור.

האזור שחולק איפה אתם

רי פלורסהיימר

[illegible]

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

רפורמה לרפורמה

תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הערביות

ראסם ח'מאיסי

אוקטובר 2012

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

Reforming the Reform

Water and Sewage Corporations in Arab Local Authorities

Rassem Khamaisi

עורכת אחראית: שונמית קרין
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 3/62 Publication No.
ISSN 0792-6251

© 2012 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

פרופ' ראסם ח'מאסי מתכנן ערים וגאוגרף, פרופסור חבר בחוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה. בין ספטמבר 2008 עד סוף 2011 כיהן כיו"ר דירקטוריון תאגיד כפרי הגליל התחתון בע"מ, "מיאהקום". כיום מוביל תכנון של הכפרים הפלסטיניים באזור C בגדה המערבית ופעילותו משלבת בין האקדמי, המקצועי והציבורי.

על המחקר

מאמר זה מנתח את תהליך הקמתם של תאגידי המים והביוב במסגרת הרפורמה במשק המים והביוב, ובוחן את המשמעויות וההשלכות של מערך ניהול משק המים על הרשויות המקומיות הערביות. ההנחה היא כי מדיניות כלל ארצית גורפת תקפה גם לגבי הרשויות והתושבים הערבים, על אף מצבם הייחודי מבחינה סוציו-כלכלית, תפקודית ומבנית. בהתבסס על הנחה זו, נבחנת מערכת היחסים בין הרשויות המקומיות ותאגידי המים והביוב. השאלות העיקריות שעולות בו הן האם הקמת תאגיד המים והביוב קדמה את ניהול משק המים ברשויות המקומיות הערביות? האם נלקחו בחשבון ההקשרים המיוחדים של היישובים הערביים מבחינה מבנית ותרבותית? האם התאגידים מחלישים את הרשויות המקומיות, במיוחד הערביות? האם יש סתירה או חל שינוי במדיניות הביזור באשר להקניית סמכויות לרשויות המקומיות כיום וכספק של שירותים מוניציפליים לאזרחים? האם נפגע התהליך הדמוקרטי ברשויות המקומיות הערביות עקב בחירתם של דירקטורים שאינם נבחרו ציבור? ומה הן ההשלכות של הקמת התאגיד על אופי ואיכות שירות המים והביוב?

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.

תודות

מקצת מהדברים המופיעים במאמר זה פורסמו כנייר עמדה על ידי מרכז אינג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, בנצרת. אני מבקש להודות למר אברהם זועבי שערך חלק מהראיונות עם מנכ"לים של תאגידי מים וביוב וגם עם ראשי רשויות עבור המחקר הנוכחי כמו גם עבור נייר העמדה שפרסם מרכז אינג'אז. מאמר זה מתייחס לתגובות שעלו בדיון שנערך בכנסת ביום 14 לינואר 2012 וגם לתגובות של קוראים שהעבירו הערות, שלכולם אני מבקש להודות.

מחקרי פלורסהיימר האוניברסיטה העברית בירושלים

פרסומים בנושא יחסי יהודים וערבים בישראל

- מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאסי, 1992
- מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, עמירם גונן וראסם חמאסי, 1992
- לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאסי, 1993
- לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאסי, 1993
- הערבים בישראל בעקבות כינון השלום, עמירם גונן וראסם חמאסי, 1993.
- מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, ראסם חמאסי, 1994
- עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאסי, 1994
- סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאסי, 1994
- מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות, מאג'ד אלחאג', 1994
- ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל, דוד ג'אנר-קלזנר, 1994
- מערכת החינוך הברדווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה, יוסף בן-דוד, 1994
- הערבים בישראל בשוק העבודה, נח לוין-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיונוב, 1994
- הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות, מאג'ד אלחאג', 1994
- לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאסי, 1994
- פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאסי, 1995
- החינוך בקרב הערבים בישראל, מאג'ד אלחאג', הוצאת מגנס ומכון פלורסהיימר, 1996
- לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל, יצחק שניל ואמין פארס, 1996
- ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות, ראסם חמאסי, 1996
- מדיניות השיכון והערבים בישראל 1977-1948, זאב רוזנהק, 1996
- הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל, ויקטור לביא, 1997
- המתח בין בדוויה הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, אבינועם מאיר, 1999
- דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף? ראסם חמאסי, 1999
- בדווים ובדווים-פלאחים בתהליך העיור בנגב, יוסף בן-דוד ועמירם גונן, 2001
- לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאסי, 2002
- מרחב נצרת: מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח, ראסם חמאסי, 2003
- יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה, שלמה חסון וח'אלד אבו עסבה עורכים, 2004
- חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאסי, 2004
- אחרים אלשרוף בשיח הציבורי הערבי-פלסטיני בישראל: זהות, זיכרון קולקטיבי ודרכי הבניה, נמרוד לוז, 2004
- גדר ההפרדה והשכונות הערביות בירושלים: שילוב או הפרדה רק לא דחיית ההכרעה, יעקב גארב, 2005
- קהילת יפו ומסגד חסן בכ: גיבוש זהות קולקטיבית, העצמה עצמית והתנגדות, נמרוד לוז, 2005
- השלכות גדר ההפרדה על ערביי ישראל, ראסם חמאסי, 2006
- עוון ואיוולת: על ההצעות להעברת יישובים ערבים מישראל לפלסטין, שאול אריאלי, דובי שורץ, הדס תגרי, 2006

- חסמים בפני שוויון – הערבים בישראל, שלמה חסון ומיכאל קרייני, 2006
- ההון החברתי ותרומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה, מרים ביליג, 2006
- בין לאומיות לדמוקרטיה, תסריטים של יחסי רוב ומיעוט בישראל, שלמה חסון, 2007
- מערכת החינוך הערבי: דילמות של מיעוט לאומי, ח'אלד אבו עסבה, 2007
- השיח הקרקעי והתכנוני בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכסוך הקרקעות משגב-סח'נין כמשל, נמרוד לוז, 2007
- החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי, ח'אלד אבו-עסבה, 2007
- בין מנהגים לחוקים תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2007
- ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות-ישראליות, אסמהאן מסרי-חרזאללה, 2008
- עצמאות וזמנות של נשים ערביות (כפריות ובדוויות) בישראל, רות קרק, אמיר גלילי ותמר פויירשטיין, 2009
- חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל, ראסם ח'מאיסי, 2010
- The Arab Minority and Police Relations, Maha El-Taji Daghash, 2011
- ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות-ישראליות, אסמהאן מסרי-חרזאללה, ערן רזין ומאיה חושן, יולי 2011
- רפורמה לרפורמה: תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הערביות, ראסם ח'מאיסי, 2012

תוכן העניינים

8	מבוא	
13	רפורמה 'כפויה' במשק המים, האומנם?	1
17	המניעים לרפורמה	
22	הקמת תאגידי מים וביוב במסגרת הרפורמה – תמונת מצב	2
22	שלבי התפתחות התאגידים	
29	תאגיד עירוני ואזורי	
32	הפרדה בין תאגידים על בסיס שיוך לאומי	
34	תהליך ההקמה והצטרפותן של רשויות ערביות לתאגידים	
40	בין החלטות לביצוע – דילמות ביישום הרפורמה והקמת התאגידים	3
40	הקמת תאגידים על בסיס חוק	
42	מאמצי ניהול כושלים של משק המים ברשויות המקומיות ללא רפורמה	
44	סתירה בין החלטה ליישום	
50	עמדות של קבוצות אינטרס כלפי הקמת תאגידים	4
50	עמדת הרשויות המקומיות כלפי הרפורמה של הקמת התאגידים	
55	עמדות התושבים כלפי התאגוד	
60	הישגי התאגידים – חלון הזדמנויות או תפיסה חדשנית?	5
60	מה עמד מאחורי ההצלחה	
61	גידול בהשקעות לפיתוח משק המים והביוב	
62	העמקת הגביה	
66	צמצום הפחת	
67	מניעי המדינה לתמיכה בתאגידים	
70	ייחודיות התאגיד הערבי האזורי והאתגרים הניצבים לפתחו	6
70	תרומתם של התאגידים לרשויות המקומיות הערביות	
73	אספקת שירותים לבתים שאינם מחוברים למערכת ביוב מרכזית	
74	סוגיות שמאפיינות את התאגידים ברשויות הערביות	
80	סיכום והמלצות	7
87	מקורות	

חיבור זה מוקדש לזכרו של עבדאללה ח'מאיסי,
אחי היקר שהלך לעולמו בטרם עת, אדם שהקדיש
את חייו ליצירה, לבנייה ולפיתוח.

חוק תאגידי מים 2001, המחייב את הקמתם של תאגידי מים וביוב עירוניים או הצטרפות לתאגיד מים אזורי הנו חלק מרפורמה בניהול, אספקה, חלוקה ואחזקה של משק המים והביוב ברשויות המקומיות. על אף שחלפו יותר מארבע שנים מאז הוחל ביישומה, עדיין לא יושבו המחלוקות שנתגלעו סביב אופייה, היקפה והשלכותיה על התושבים ועל הרשויות המקומיות. במהלך הרפורמה נעשים תיקונים ונערכות התאמות, הנוגעים לתפקוד התאגידים. תיקונים אלה מושפעים מלחצים פוליטיים שמפעילים הציבור והרשויות המקומיות מחד גיסא, ומהפקת לקחים מהתנסות מעשית שנועדה למתן את התנגדות הציבור לרפורמה מאידך גיסא. בין לבין נשמעים קולות רבים הקוראים לביצוע רפורמה לרפורמה, שתכלול את הממד המרחבי, הגדרה ברורה של האחריות והסמכויות ואת שיטות הניהול של משק המים.

כאמור, יישום הרפורמה חייב את העברת הניהול של משק המים והביוב מהרשויות המקומיות לידי תאגידים. תיקונים שנערכו במהלכה מעוררים שאלות רבות הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית והמגזרית. הקמת התאגידים התרחשה כחלק של ולצד רפורמה במדיניות הממשלה לניהול משאב המים ולביטול הסבסוד הציבורי עבור הפקתו, הולכתו והספקתו לבתי הצרכנים. שינוי זה הביא להאמרת מחירי המים. שתי הרפורמות הונחו על ידי אידאולוגיה של כלכלת שוק ליברלית והפרטה של השירותים הציבוריים (פז-פוקס וכוכבי, 2010). הן עוררו ביקורת, מחאה והתנגדות ציבורית, שתכופות לא הבחינו בין שתי הרפורמות אלא קשרו ביניהן. חלק לא מבוטל מהציבור תובע את החזרת הניהול של משק המים לידי הרשויות המקומיות, בד בבד עם דרישתו להוריד את מחירי המים לצרכן. מקצת מהציבור, אמצעי התקשורת, בעלי עניין וקבוצות אינטרס יזמו פעילות נגד הקמתם ופעילותם של התאגידים בטענה ולפיה עליית מחירי המים נובעת מאכיפת חוק תאגידי המים ומעצם הקמת התאגידים. כך גם הופנתה אצבע מאשימה כלפי הרשויות המקומיות, שהסכמתן להקמת התאגידים תרמה בעקיפין למחירים הגבוהים, על אף שמחירי המים נקבעים על ידי זרועות הממשלה ונגבים על ידי התאגידים.

דרישתן של קבוצות רבות בציבור, במיוחד החלשות מביניהן, להוריד את מחיר המים מתמזגת עם התביעה לביטול התאגידים, ולהשבת הניהול של משק המים לידי הרשויות. תאגידי המים והביוב שאמונים על התייעלות משק המים, הופכים לגופים מותקפים, מואשמים ומושמצים, ותכופות משמשים שק חבטות בין "פטיש" הרגולטור, רשות המים מלמעלה, לבין "סדן" הרשויות המקומיות והציבור, מלמטה. מקצת

מהרשויות המקומיות קידמו בברכה את הקמתם של תאגידי המים והביוב שהפחיתו מהן את נטל הניהול של מערכות אלה, אך רשויות מקומיות אחרות אולצו לוותר על ניהול משק המים והביוב ביישוביהן. יישום חוק תאגידי המים והביוב 2001 והחלטות הממשלה שבאו בעקבותיו, פגעו בחלק מהרשויות המקומיות, וגרמו לרשויות לא מעטות, ובראשן מרכז השלטון המקומי להתנגד להקמת התאגידים או להתחמק מפני ולעכב את הקמתם. הפגיעה בהן, והפקעת סמכויותיהן ואחריותן לספק שירותי מים וביוב לתושביהן, אינה רק כלכלית אלא גם סוציו-פוליטית.

על אף סערת הרוחות והמתחים שגאו עקב עליית מחירי המים והקמת התאגידים, וחרף הביקורת הקשה שמתחו אמצעי התקשורת על תהליך ההתאגדות, עדיין לא נערך מחקר מעמיק שבחן את התהליך, את השלכות ההתאגדות על הרשויות המקומיות וגם לא נותחו עמדותיהם של בעלי העניין שתמכו בתהליך ההתאגדות או התנגדו לו. כמו כן, אין מחקר אשר בדק אם הייתה התייחסות להיבטים המיוחדים של הרשויות והיישובים הערביים והתחשבות בהם, או ניסיון של הממשלה להעמיד כלים המאפשרים את התאמת תהליך ההתאגדות למציאות בהם, ובחינה של מידת המוכנות בציבור הערבי לתהליך הקמת תאגידי מים וביוב.

מאמר זה מבקש למלא את החסר ולנתח את תהליך הקמתם של תאגידי המים והביוב במסגרת הרפורמה, לבחון את המשמעויות והשלכות של מערך ניהול משק המים בכלל, תוך שימת דגש מיוחד על הרשויות המקומיות הערביות. ההנחה היא כי מדיניות כלל ארצית גורפת תקפה גם לגבי הרשויות והתושבים הערבים, למרות מצבם הייחודי מבחינה סוציו-כלכלית, תפקודית ומבנית. המאמר יבחן את מערכת היחסים בין הרשויות המקומיות ותאגידי המים והביוב בהיבט זה. השאלות העיקריות שיידונו בו הן אלה:

- האם הקמת תאגידי המים והביוב קדמה את הניהול, ההספקה וחלוקת משק המים ברשויות המקומיות הערביות?
- האם תהליך התאגוד הכללי בישראל לקח בחשבון את ההקשרים המיוחדים של היישובים הערביים מבחינה מבנית ותרבותית?
- האם הקמת התאגידים מחלישה את הרשויות המקומיות, במיוחד הערביות?
- האם התאגוד מהווה סתירה או שינוי במדיניות הביזור באשר להקניית סמכויות לרשויות המקומיות כיום וכספק של שירותים מוניציפליים לאזרחים?
- האם הליך התאגוד שבמסגרתו ממונים דירקטורים שאינם נבחרים ציבור פוגע בתהליך הדמוקרטי ברשויות המקומיות הערביות במקום לחזקן?

- מה הן ההשלכות של הקמת התאגיד על אופי ואיכות שירות המים והביוב שניתן לתושבים?

קצרה היריעה במאמר זה מלעסוק בסוגיות הקשורות לרפורמה בתעריפי המים, נושא שנדרש לו מחקר נפרד.

במהלך המחקר נאספו נתונים על התאגידים שפועלים תוך זיהוי ואיתור מוקדים בעייתיים שעמם הם נאלצים להתמודד. נקראו דוחות ופרוטוקולים שנאספו במשרדי התאגידים והסכמים בין רשויות מקומיות לתאגידים, לרבות רשויות ערביות ויהודיות, ונערכו ראיונות עם הממונה על התאגידים, עם ראשי רשויות ועם יושבי ראש דירקטוריונים ומנכ"לים של עשרה תאגידים. לבד מכך כותב המאמר חבש בעברו שני כובעים: הוא שימש יו"ר דירקטוריון והיה ממייסדי תאגיד המים והביוב כפרי גליל תחתון בע"מ – אחד התאגידים הראשונים שקמו ברשויות הערביות. לפיכך אומצה מתודולוגיה של "החוקר כשחקן" "Researcher as Player", שבה החוקר חווה, התנסה והתמודד עם מוקדים בעייתיים שצצו וליוו אותו לאורך תהליך הקמת התאגיד עד לשלב השלמתו ועלייתו על מסלול של ניהול שוטף. כמה מהאתגרים שעלו במהלך ההקמה של תהליך התאגוד והתנעתו יוצגו במאמר זה.

אופיו של מחקר המדיניות מאיין ניתוח תיאורטי מעמיק, ויסתפק אפוא בהצגת עמדות והשלכות של תהליך ההתאגדות בעיקר ביישובים הערביים. המאמר פותח בדיון כללי בסוגיית הרפורמה של משק המים והביוב. הפרק השני עומד על המניעים והרציונל שעומדים מאחורי העברת ניהול משק המים בישראל מידי הרשויות המקומיות לתאגידים חוץ רשותיים. החלק השלישי מציג את המצב הקיים ואת הבעיות והאתגרים במערכת היחסים שבין הרשויות המקומיות לתאגידים ומתייחס לתפיסות ולעמדות של הרשויות והאזרחים כלפי התאגיד. החלק הרביעי דן בסוגיות המחייבות טיפול ומגבש דרכי התמודדות עם היחסים שבין רשויות מקומיות לתאגידים כדי לחזק את הרשויות המקומיות. לסיום, מוצעים דרכים וכלים שנועדו לשפר את מכלול היחסים בין הגורמים המעורבים. נעשה ניסיון לייעל את אופן ניהול משק המים והביוב ביישובים הערביים, לצד השאיפה לחזק את מעמדה של הרשות המקומית גם כגוף מושל, נציג האזרחים, ומנהל הספקת שירותים ("משילות משולבת" INTEGRATOR), וללמוד מניסיונם של תאגידי המים בהתאם למתכונת הנוכחית הקובעת, לפיה החוק נאכף.

כיום מקנן חשש ברשויות המקומיות הערביות מפני יישום הרפורמה במשק המים והביוב בשל הכרסום במעמדן, קל וחומר כאשר מדובר באימוץ מדיניות ממשלתית שאחד מעקרונותיה הוא כלכלת שוק חופשי ואימוץ תהליכים של הפרטת שירותים ציבוריים כמו מים וביוב (בר-אור, 2009). המדיניות הניאו-ליברלית שביסוד הרפורמה

נתפסת כמאיימת על סמכויותיהן ויכולת משילותן של הרשויות המקומיות הערביות (גלנור ופז-פוקס, 2012). המאמר ידון גם בחשש זה ויציג אפשרות של יישום הרפורמה בשלבים, החל מרפורמה חלקית וכלה במעבר לרפורמה כוללת באספקת שירותים ציבוריים בדומה למדינות אירופה (Wollmann, 2012).

1 רפורמה 'כפויה' במשק המים, האומנם?

שאלות תיאורטיות ויישומיות רבות נותרו עדיין פתוחות בדבר הרציונל והתפקוד של מנגנון ההתאגדות ואופי הסדרת מערכת היחסים בין הממשלה (רשות המים – הרגולטור), הרשויות המקומיות, תאגידי המים והאזרחים. למשל, האם הקמת תאגידי המים מכרסמת במדינת הרווחה ומחלישה את המדיניות הקשורה בה ברמה הארצית והעירונית? האם היא נזנחת לטובת מדיניות של ליברליזציה, שמתבטאת בהפרטת שירותים אזרחיים ובמתן חופש פעולה לכוחות השוק שיספקו וינהלו שירותים ציבוריים חיוניים באופן שממסחר אותם (commodification) (גל, 1994; טבת, 2012)? האם חלוקה מחדש של תחומי האחריות והסמכויות הממשלתיים כמו הקמת התאגידים תביא לידי ערפול ועמימות בכל הנוגע למדיניות הביזור וליחסים בין השלטון המרכזי למקומי? כיום, בעקבות הקמת התאגידים, נדרש כל אזרח להסדיר את ענייניו עם שני גופים המספקים ומחלקים שירותים באותו מרחב מוניציפלי. מאליו ברור כי הפיצול עלול לבלבל אזרחים מן השורה בעניין מי מספק להם שירותים ומתחזק את התשתיות ומי קובע את גבולות האחריות והתיאומים. תדמיתה של הרשות המקומית בעיני האזרח, שהוא שותף בבחירת מנהיגיה כנציגיו, עלולה להיפגע קשות.

אפשר לשאול עוד שאלות רבות שחלקן זכו או יזכו לתשובות חלקיות במסגרת החוק או בהתאם לנהלים ולתנאים של רשות המים והממונה על התאגידים. עובדה היא, שעדיין ניכרים חסרים ונותרו נעלמים רבים המחייבים בחינה והבנה ראויות. רק כך ניתן יהיה לגבש ולהציע כלי מדיניות ואמירה אחידה, מוסמכת ומוסכמת, שיפיגו את העמימות שנוצרה בנושא זה ויצקו את הבסיס לשיתוף פעולה בונה ויעיל המושתת על מערכת יחסים ברורה ושקופה בין האזרח, התאגיד והרשות המקומית. השאלות לעיל היוו בסיס לרפורמה במערך משק המים והביוב לא רק בישראל אלא במקומות שונים בעולם, שבעקבותיה חברות פרטיות מספקות מים לכ-11 אחוזים מאוכלוסיית העולם בשנת 2007 (Bakker, 2010; Owen, 2008).

הקמת תאגידי מים וביוב היא חלק מרפורמה מערכתית במשק הישראלי, שהחלה כבר בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת. המשק הישראלי הגיב למגמה עולמית של הפרטת שירותים ציבוריים (Wollman, 2011, 2012) שהתרחשה באנגליה (Barraque,)

Tankha and Fuller, 2009;) בברזיל ובהודו (, בצרפת (טוביאס, 2012), (1992, 2003 Formiga-Johnson, Kumler and Lemos, 2007). הרפורמה בישראל עוגנה **בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001**. החוק קבע שבתוך שש שנים ממועד חקיקתו יעבור ניהול משק המים והביוב לגופים מיוחדים (תאגידי מים), שמעמדם הוסדר בחוק. מצד אחד גופים אלו יהיו יחידות סמך של הרשויות המקומיות וינהלו על ידי גופים מקצועיים מיוחדים נפרדים לכאורה מהרשויות המקומיות כחלק מההפרטה המוחלטת; מן הצד האחר בשנים הראשונות יהיו גופים אלו תחת פיקוח הרשות המקומית או אף בבעלותן, וזאת משום שהם יקבלו היתר מהרשויות המקומיות, על בסיס הסכם ביניהם, לנהל את משק המים בתחומי שיפוטן כחלק מההפרטה "קלה" (בר-אור, 2009).

ההחלטה לערוך רפורמה באמצעות הקמת רשות מים התקבלה על ידי השלטון המרכזי בשנת 2007, בעוד שהתנופה להקמת התאגידים הגיעה לשיאה בשנת 2008. הרשות נועדה להיות הגוף האחראי על ניהול משק המים, ולהעניק סמכויות לממונה על התאגידים כדי לממש את הרפורמה, לעודדה ולנקוט אמצעי ענישה במידת הצורך (בן אליא, 2009). הרפורמה במהותה מעבירה סמכויות ואחריות של ניהול חלוקת משק המים והביוב מהרשויות המקומיות לחברות ציבוריות/תאגידים ייעודיים מקצועיים, על שום שהרשויות כשלו בניהול משק המים כמשק תקציבי סגור. החלטת הממשלה להוציא שירות זה מתחום סמכותן ואחריותן התקבלה על רקע כישלון או סירובן לנהל משק תקציבי סגור מצד אחד, והיעדר השקעה הולמת בפיתוח ובאחזקה של משק המים והביוב ובהבטחת הספקה סדירה של משאב המים מן הצד האחר.

הרפורמה אינה ניהולית בלבד, אלא גם תפיסתית ומתייחסת למשאב המים כמשאב חיוני, קיומי, מתכלה וכשירות תשתיתי. נגזר מתפיסה זו כי יש צורך לנהל את המשאב ביעילות, כמוצר ציבורי הנסחר והמסופק לאזרחים באופן סדיר ובר קיימא. הרפורמה לא כללה את מרכיבי הייצור, ההפקה והולכת המים שהמשיכו להתנהל על ידי חברת מקורות, אך הרשויות היו מופקדות על ההספקה והחלוקה לתושבים בתחומי שיפוטן. הבעלות על המים נותרה אם כן קניין הציבור כפי שאמנם קבע סעיף 1 **לחוק המים משנת התש"ט-1959** (להלן: **חוק המים**) הקובע כי "מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור". הרפורמה הינה גם חלק מתפנית אידאולוגית סוציו-כלכלית ומשקית לפיה הגישה החברתית של מדינת רווחה הופכת לגישה כלכלית נאו-ליברלית. כאמור, רפורמה זו אינה ייחודית לישראל אלא מתרחשת במדינות רבות בעולם ונתמכת על ידי גופים כלכליים בין-לאומיים שונים (ברק-ארז, 2008).

רשות המים מנמקת את הצורך ברפורמה כך:

מטרת הרפורמה היא, בראש ובראשונה, לשפר את השירות לצרכן. הדבר נעשה, בין היתר, באמצעות ניהול עסקי, מקצועי ועיל של משק המים והביוב וייעוד ההכנסות משירותי המים והביוב להשקעות הנדרשות בתחום זה. החל משנת 2010, עם כניסתם לתוקף של תעריפי המים והביוב החדשים, נדרשים כלל הצרכנים (כולל הרשויות המקומיות שהינן צרכני מים וביוב מרכזיים לצרכי גינון ציבורי, מוסדות ציבור וכד'), לשלם תעריפי מים וביוב המשקפים את עלותם.

(רשות המים, 2011)

במקום אחר נקבע כי:

כחלק מייעול משק המים והביוב במגזר העירוני, נחקק בשנת 2001 חוק תאגידי מים, מכוחו הוקמו בשנים האחרונות תאגידי מים וביוב הנמצאים בבעלות מלאה של הרשויות המקומיות. תאגידיים אלו, בהיותם מספקי שירותי חיוניים, הינם גופים מפוקחים הפועלים בסביבה עסקית. במקרים לא מעטים תאגידיים אלו מתמודדים עם הזנחה רבת שנים של תשתיות המים והביוב העירוניות (כפי שצוין לא אחת בדוחות שנתיים של מבקר המדינה) ועצם הקמתם נועדה להביא לניהול יעיל של משק המים העירוני, משוחרר משיקולים זרים.

(רשות המים, 2011, הסברים לתעריפי המים)

זוהי תמצית הגישה החדשה כלפי ניהול משק המים בישראל. רשות המים מתייחסת להקמת התאגידיים, לניתוק הרשויות המקומיות מניהול משק המים ולהפיכתן לצרכנים כמו שאר הצרכנים:

הקמת תאגידי המים והביוב העירוניים הינה מהחשובות ברפורמות שבוצעו בישראל בשנים האחרונות. טרם הרפורמה, משק המים והביוב העירוני נוהל על ידי הרשויות המקומיות, ומצבו של משק זה היה רחוק מלהיות סביר: פחת המים היה גבוה מאד (אובדן של עשרות מיליוני מ"ק מדי שנה), ההשקעות בתשתית מים וביוב היו זעומות עד אפסיות ושיעורי הגבייה היו נמוכים מאד בעיקר בקרב היישובים החלשים.

(רשות המים, 2011)

חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001, (תיקון אחרון 15/6/2006), כלל 157 סעיפים ראשיים מפורטים בתתי סעיפים הקובעים את המטרות, האחריות והפרוצדורות לניהול הרפורמה של משק המים והביוב על ידי התאגידיים. מטרת הרפורמה כפי שהוגדרה בסעיף 1 לחוק היא:

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 ועיל 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.

מטרות אלו אינן ניתנות ליישום במתכונת הניהולית הקיימת במרבית הרשויות המקומיות, במיוחד ביישובים החלשים בפריפריה, ובהם היישובים הערביים. על כן התעורר צורך להחיל כללי משחק חדשים ולחולל שינוי של ממש. משיפור חלקי לגישת ה"עסקים כרגיל", לפיה מצטמצמות הסמכויות והאחריות של הרשויות המקומיות נוצר מצב שבו יוקם גוף חדש נפרד, לצדן ובהסכמתן, ובמידת הצורך אף בלעדיה. הניסיון של משרד הפנים, כממונה על תפקודן של הרשויות, להנחות, לעודד, לתמרץ ולנהל את משק המים והביוב כמשק סגור, לא צלח. נהפוך הוא, משק המים והביוב בישראל בכלל וברשויות המקומיות הערביות בפרט הדרדר והלך עם השנים. רשויות אלה התקשו להבטיח אספקת מים סדירה לתושביהן, וניתוקי מים הפכו למציאות שכיחה בשל המצוקה הכלכלית והגירעונות שאליהם נקלעו (ח'מאיסי, 2008; גאנם ועזאיזה, 2008; אבו-גאבר-נגם, 2010; חידר, 2010).

לפיכך, בסעיף 1 [ס"ק ב'] של חוק תאגידי המים והביוב 2001 קבע המחוקק:

לשם השגת מטרות החוק יוסמכו הרשויות המקומיות להקים, לפי חוק זה, חברות לשירותי ציבורי, שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותי מים וביוב בתחומיהן; על החברות יוטלו חובות לעניין מתן השירותים, באיכות נאותה לכלל התושבים בלא הפליה, יוסמכו לגבות את התשלומים בעד השירותים, והן יהיו נתונות לפיקוח הממונה ולבקרת איכות ועלויות השירותים בידי הרשות, אשר תקבע גם את תעריפי השירותים.

(הכנסת, 2001)

בפרק ב' סעיף 3 של החוק נקבע כי עיריות ומועצות מקומיות יפעלו להקים חברות שינהלו את משק המים. במקרה שבו רשויות מקומיות אינן מסכימות להעביר את ניהול משק המים והביוב לתאגיד, כלומר להסכים לרפורמה מיוזמתן, קבע המחוקק בסעיף 6 ס"ק א' כך:

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.

ואכן, בתחילה היה ניסיון לתמרץ את העברת ניהול משק המים מהרשויות המקומיות לתאגידים. עקב נכונות מוגבלת של רשויות מקומיות להקים תאגיד, נקטו משרדי

הפנים, האוצר והתשתיות הלאומיות בסנקציות, לרבות צעדי ענישה נגד רשויות מקומיות שאינן מזרזות את תהליך הקמת התאגידים לניהול משק המים.

החלטת הממשלה מס' 3798 מיום 6 לנובמבר 2011 הסדירה את יחסי השלטון המקומי ותאגידי המים והביוב על בסיס המלצות מיום 27 ביולי 2011 של צוות שבחן את ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים, המוכר כ"ועדת ניסן". בסעיף 1 של החלטת ממשלה זו נקבע:

1. להנחות את כל הגורמים הרלוונטיים כי לא יוטלו סנקציות מנהליות, שלא מכוח החוק, על כל רשות מקומית אשר טרם הקימה תאגיד מים וביוב בהתאם להוראות חוק תאגיד מים וביוב, אם תצטרף הרשות המקומית לתאגיד קיים בתוך 6 חודשים, או לחליפין, תקים תוך 6 חודשים תאגיד מים וביוב עצמאי אם בתחומה או בתחומן הכולל של מספר רשויות 50,000 תושבים לפחות, לה אישר הממונה על תאגידי מים וביוב (להלן- הממונה) או אם אישר הממונה כי התקיימו בעיניה כל התנאים הבאים...

(משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 3798 מיום 6 לנובמבר, 2011)

מכאן עולה כי הסנקציות שנקטה הממשלה כדי לקדם את הרפורמה במשק המים ולחייב רשויות מקומיות להתאגד בתאגיד אזורי או להקים תאגיד עירוני, הפעילו עליהן לחץ. לחץ זה אכן הביא אותן להתאגד בתנאים מוסכמים, שהקלו במיוחד על החזקות והגדולות בהן, באמצעות תאגיד אזורי. לעומתן, רשויות קטנות וחלשות, זכו לארכה. וכך, חוק תאגיד המים והביוב ויישומו באמצעות החלטת ממשלה כפו רפורמה שראשיתה "קלה" יותר, הקמת תאגידים בבעלות הרשויות המקומיות, ואחריתה אולי ברפורמה "מוחלטת", שתעביר את ניהול משק המים לידי חברות פרטיות, כפי שמאפשר חוק תאגיד המים והביוב משנת 2001 (בר-אור, 2009).

המניעים לרפורמה

המים הינם טובין ציבורי (public good), "שיתופי" לפי הגדרתו של פאול סמואלסון, שמהם נהנים כולם במשותף, באופן שצריכתם על ידי אדם אחד לא תגרע מאומה מצריכתו של אדם אחר (Samuelson, 1954). כבר במאה השביעית לספירה הגדיר הנביא מוחמד שלושה טובין ציבוריים שיתופיים שהם מים, אש ושדות מרעה. שני עקרונות ראשיים מנחים את השימוש במים כטובין ציבורי: אי הדרה והיעדר יריבות. השאלה המרכזית היא, האם הרפורמה במשק המים תפגע ביסוד הטובין הציבורי שהנגישות אליו אמורה להיות זמינה ושוויונית, או שמא היא עלולה ליצר עיוותים באופן שבעלי יכולת יוכלו ליהנות ממנו יותר ממעוטי יכולת? לרפורמה במשק המים

יש מאפיינים שונים שמכתיבים אולי התייחסות שונה, אם בכלל. מניעה מורכבים ומגוונים, חלקם אידאולוגים, מקצתם ניהוליים ותפקודיים. ננסה לסכם להלן.

ניהול משק המים כאמצעי להתגבר על בעיית המחסור במשאב המים: משאב המים שהוא משאב בסיסי, חיוני, מדלדל והולך עקב ירידה יחסית במשקעים, שאיבת יתר של מקורות המים, ריבוי האוכלוסייה ועלייה בשיעור הצריכה העירוני. המחסור היחסי מחייב את המדינה, החברה ופרטים לחפש אחר מקורות מים נוספים ובד בבד לפתח מנגנון יעיל ומקצועי לניהול המשאב. הנצחת גישה של "עסקים כרגיל" מגבירה את המחסור וגורמת לבזבזנות במשאב מתכלה זה. מחסור המים מחייב מעבר מניהול משק המים ללא התערבות יזומה לניהול מושכל ויעיל בהתערבות ממשלתית.

ממשאב ציבורי חברתי למוצר כלכלי: מים הם משאב ציבורי בסיסי ולכל אדם זכות מוקנית לקבלם באופן שוויוני ללא הדרה וללא יריבות. צדוד בעיקרון זה ואימוצו על ידי החברה עשויים לחייב אותה לסבסד משאב זה. כדי להבטיח חיסכון במשאב המים, יש להתייחס אליו כמשאב כלכלי במחסור, וניהולו צריך אפוא להיות מבוסס על חיסכון, יעילות, וחשובי עלות תועלת. ההתייחסות למשאב המים כאל משאב כלכלי תואמת את השינוי שחל במדיניות הכלכלית בישראל ובמדינות רבות בעולם, של מעבר לכלכלת שוק חופשי ניאוליברלית. רשות המים מציינת כי:

ואכן, מאז הקמת התאגידים, נראה שיפור משמעותי במשק המים והביוב העירוני. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בירידה משמעותית באיבודי מים ובביצוע השקעות בתשתית בשטחי הרשויות המקומיות בהן הוקמו תאגידי מים וביוב.....הדבר הביא ליעול השימוש במים ולחיסכון גדול למשק הלאומי. בנוסף, נצפה צמצום מהיר בפחת המים (דוגמת נזילות וצריכה לא מדווחת) ובפחת הגביה.

(רשות המים, 2011)

אספקת המשאב הציבורי על ידי גופים ציבוריים המביאים בחשבון את היכולת הכלכלית של הצרכנים, גרמה לסבסוד סדיר של שירותי אספקת מים שפירים. הסבסוד המתמשך יצר נטל על הקופה הציבורית, ונוצר הרושם שהשיטה נוגדת את המדיניות הסוציו-תרבותית הניאו-ליברלית שאמצו ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים; לפיה המים הנם מוצר כשאר המוצרים ועל הצרכן לשלם את מלוא עלותם, לרבות עלויות השירות שאינו מסובסד. תשלום מלא של עלויות אספקת המים וכן הטיפול בביוב האיצו את גלגלי הרפורמה שאותה הוביל משרד האוצר.

מפוליטיזציה לניהול מקצועי: הרשויות המקומיות שמנהלות את משק המים כחלק ממחויבותן לספק שירותים מוניציפליים לתושביהן הן גופים דמוקרטיים, ציבוריים ופוליטיים. שיקולים פוליטיים משפיעים על תהליך קבלת ההחלטות, ולעתים יוצרים

חסמים בפני ניהול מקצועי יעיל של שירותים ציבוריים כגון מים וביוב. פוליטיזציה של ניהול המשאבים והשירותים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי פוגעת בתיאום ביניהם וביניהול יעיל של משק המים. ברשויות המקומיות הערביות הפוליטיזציה מקבלת ביטוי גם בממדים חמולתיים ובמינויים לא מקצועיים (מוסטפא, 2010; ואלתאג'י, 2010).

משאב המים והביוב נמצא ברובו בצנרת רשתית מוסתרת. המודעות לניהול מקצועי אינה מופנמת בתודעה הציבורית ויש להניח כי לא תחלחל אליה כל עוד המים זורמים בבית וריחות של ביוב אינם מפעפעלים; כדבריו של הממונה על התאגידים מר ישראל עינב, במפגש בכנסת ביום 14 לינואר 2012, "לא רטוב ולא מסריח, לא צריך לדעת או לטפל". ברשויות מקומיות ערביות בהן הפוליטיזציה מוגברת, לא נסבה תשומת הלב לניהול משק המים והביוב. החולשה המקומית בניהול רק הדגישה את מדיניות האפליה שננקטה כלפי הרשויות הערביות ומיעוט המשאבים שהקצה להן השלטון המרכזי. על אף הדחיפות בהנהגת ניהול מקצועי בשלטון המקומי הכולל טיפול שוטף במשאב המים והביוב והיערכות עתידית לדרישות האוכלוסייה, ספק אם ניתן יהיה לממשו בתנאי הפוליטיזציה הרווחים, במיוחד על רקע חולשתן התקציבית של הרשויות המקומיות הערביות שניכרת בגירעונותיהן (ג'לולי, 2008).

ברשויות מקומיות בינוניות וקטנות, שעמן נמנות רוב הרשויות המקומיות הערביות, אין מחלקות מים וביוב עצמאיות ראויות ומקצועיות שיכולות לנהל את משק המים ביישוביהן. למשל בכפר כנא, המונה כעשרים אלף נפש, נמצאו בשנת 2008 רק שני עובדי אחזקה והנדסאי, שבין יתר תפקידיו במועצה המקומית מופקד גם על הטיפול בנושא המים והביוב. ביישוב כמו משהד, המונה כשבעת אלפים נפש, היה עובד אחזקה אחד שעסק בנושא מים וביוב, ומהנדס מועצה שעבד בחלקיות משרה. מערכת היחסים והתיאומים התוך רשותיים בין הגופים האחראים לניהול משק המים ברשויות הערביות (גזבר, מהנדס, גביה ואחזקה) הכבידו את נטל הניהול של משק המים והביוב ויצרו בעיות רבות שנתנו את אותותיהן בשיעור הפחת, בחוסר זמינות תשתית מים וביוב ראויה, בגבייה נמוכה ובהשקעות מעטות בפיתוח משק המים והביוב ביישובים. לבד מכך, חובותיהן של הרשויות המקומיות לחברת מקורות עבור המים שרכשו גדלו במידה כה ניכרת, עד שנבצר מהן לפרוע אותם. אחד הגורמים לחדלון זה הוא כישלונן של חלק גדול מהרשויות המקומיות לגבות את חובות התושבים עבור צריכת המים. בהקשר זה התבטא גזבר של אחת הרשויות המקומיות בכנס שנערך בכנסת ביום 14 לינואר 2012: "הקמת התאגיד חסכה לרשות המקומית כ-650 אלף ₪ חודשי, בגלל שעכשיו הרשות אינה נדרשת לקנות מים, לסבסד חייבים, ולשלם למקורות כנסות וריביות עבור איחור בפירעון החוב". המעבר לניהול משק

המים על ידי גוף מקצועי, לא פוליטי אמור להקל את הנטל ולהפחית את הגירעונות בתקציבי הרשויות המקומיות הערביות.

מניצול הכנסות שוטפות ממשק המים לניהול על פי כללי משק סגור, מופרד: מצבן הגירעוני של הרשויות המקומיות והיעדר הפרדה בין מקורות הכנסותיהן להשקעות הייעודיות, גרמו לכך שאף כי הן נהנו מכספי הגבייה עבור השימוש במים, מהכנסות מאגרות ביוב ומהיטלי פיתוח של מים וביוב, הן לא השכילו להפנות הכנסות אלו להשקעה בשיקום רשת המים ותשתיות הביוב. הערבוב בין הכנסות ממים וביוב להכנסות השוטפות האחרות העמיק את מצוקתן של הרשויות המקומיות. אי עמידה בתשלומים עבור הצריכה והשימוש במים, גרמה לשכיחותם של ניתוקי מים על ידי הספק (מונופול) – הלא היא חברת "מקורות". ניסיון של משרד הפנים, בגיבוי ובתמיכתו של משרד האוצר, לחייב רשויות מקומיות לנהל משק כספי סגור ייעודי לא עלה יפה. דווקא ניהול משק כספי סגור, מופרד סטטוטורית מהרשות המקומית, עשוי למקד את הגידול בהכנסות ממשק המים מחד, ולהרחיב את ההשקעות בפיתוח ואחזקת משק המים והביוב מאידך. משרד האוצר, שהתבקש על ידי משרד הפנים להקצות משאבים לכיסוי גירעונותיהן של הרשויות, היה מבין התובעים את הרפורמה וממוביליה, מן הטעם של חיסכון במשאבים כספיים וייעול הניהול של משק המים. התביעות לרפורמה עלו בקנה אחד עם המדיניות הכלכלית שהובילו משרד האוצר והממשלה כולה, מדיניות של שוק חופשי הפסקה של הסבסוד הציבורי לשירותים, ותביעה מהאזרח לשלם את מלוא עלות השירותים, ובכללם עלות המים.

מביזור לריכוז של ניהול אספקת השירות: השלטון המרכזי נקט מדיניות ביזור של סמכויות שהפקיד מעתה בידי הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות). רשויות אלו סיפקו שירותים לתושבים בתחומי שיפוטן, למעט במקרים שבהם היה שיתוף בין-יישובי או רשותי. ניסיון הממשלה לבצע רפורמה בשלטון המקומי, קרי להפחית את מספר הרשויות המקומיות בישראל על ידי מיזוג נתקל בהתנגדות ובקשיים (רזין, 2003). במסגרת מדיניות הביזור משק המים המשיך להתנהל באמצעות רשויות מפוזרות רבות וערם קשיים ובעיות בשירות התשתיתי. בראשית הדרך דובר על הקמת חמישה-עשר תאגידים, אך בהחלטת ממשלה מס' 2447 סוכם על הקמתם של כשלושים תאגידים, שכל אחד מהם יישרת אוכלוסייה בת יותר מ-200 אלף נפש. רגולטור אחד יהיה ממונה על התאגידים וכפוף לרשות המים. השינוי במדיניות הממשלה, העשויה עוד להגדיל את מספר התאגידים, יתרחש לאחר יישום החלטה מס' 3798 שהתבססה על המלצות ועדת ניסן, שמטרתן הייתה הסדרת יחסי השלטון המקומי ותאגידי המים והביוב ולפיהן נקבעו הכללים להקמת תאגיד עצמאי ברשות

מקומית. נכון להיום, המלצות אלה כלל לא יושמו והן עתידות להשליך על היחסים בין הרשויות המקומיות לתאגידים בכלל, וברשויות מקומיות ערביות בפרט. בעיני מצדדי הרפורמה וקבוצות האינטרס שתמכו בה ריכוז הפיקוח על ניהול המים באמצעות גופים מקצועיים עסקיים לא היה רק רצוי כי אם הכרחי.

2 הקמת תאגידי מים וביוב במסגרת הרפורמה – תמונת מצב

על אף התנגדותם של השלטון המקומי והתושבים לרפורמה בניהול משק המים, הגיע זו לנקודת האל-חזור (בן אליא, 2009). עיקר המאמץ מתמקד לפי שעה בצמצום השלכותיה השליליות של הרפורמה לצד פירוט הנהלים וההסדרים למימושה וקביעת היחסים בין האזרח/הצרכן, הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה והתאגידים. להלן תמונת המצב של הקמת תאגידי המים והביוב על פי חוק, ותיאור תהליך הקמת תאגיד כפרי הגליל התחתון ששינה את שמו ל-"מיאהוקם", בהיותו אחד התאגידים הראשונים שהוקמו ביישובים הערביים.

שלבי התפתחות התאגידים

מאז נחקק חוק התאגידים (2001), צברה הקמתם תאוצה והחל ממחצית שנת 2008 הסתמנה התעוררות גם ברשויות הערביות. ניצני התהליך נראו עוד טרם חוקק החוק, במהלך העשור האחרון של המאה שעברה בהקמת תאגיד הגיחון בירושלים, ועוד כמה תאגידים שקמו בתחילת העשור האחרון (2003) כגון תאגיד נתניה, ראשון לציון ונצרת עלית. לוח 1 ואיור 1 להלן, מציגים את ההאצה, מסכמים את התפתחות הקמת התאגידים לפי שנים, ומספקים נתונים כללים על כל תאגיד, כגון גודל אוכלוסייה, שמות יישובים, שנת הקמה או הצטרפות של רשות מקומית לתאגיד אזורי, ושיוך לאומי.

עד סוף 2011, הוקמו וקבלו רישיון הפעלה 52 תאגידי מים וביוב (ראה איור 1). אלה מאגדים 132 מתוך 184 רשויות מקומיות שהרפורמה הייתה אמורה להכלילן. סך הכול כ-72% מקרב הרשויות המקומיות שהיו אמורות להתאגד קבלו שירותי מים וביוב מתאגידים עירוניים או אזוריים. הן משרתות כ-5.614 מיליון תושבים (עד לתאריך 14 לנובמבר, 2011), המהווים כ-74% מאוכלוסיית ישראל. בחינת הנתונים לפי שיוך לאומי מראה כי כ-85% מהרשויות המקומיות הערביות שעליהן חל חוק תאגידי מים וביוב הקימו או הצטרפו לתאגידים. כל הרשויות המקומיות הערביות שהקימו או הצטרפו לתאגיד מים וביוב, התאגדו או הצטרפו לתאגידים אזוריים, מלבד העיר רהט שהקימה

תאגיד עירוני, מי רהט בע"מ. לעומת זאת ב-26 רשויות מקומיות יהודיות הוקם תאגיד עירוני, כך שהתאגוד משרת עיר אחת (ראה איור 4). מבין 65 רשויות מקומיות ערביות התאגדו 49 רשויות (כ-75%) בתשעה תאגידים חד לאומיים ערביים, והשאר הצטרפו לתאגידים אזוריים משותפים לערבים ויהודים (ראה איור 1). כלומר, מבין 52 התאגידים הפועלים, תשעה הם תאגידים שכל אוכלוסיותן היא ערבית, והם מהווים כ-17% מהתאגידים הפועלים (ראה לוחות 1, 3 ואיורים 2, 3).

מעיון בלוחות 1 ו-2 עולה בברור כי 2008 הייתה שנת מפנה בהקמת תאגידים בכלל וברשויות מקומיות ערביות בפרט. מאז שנה זו הרשויות המקומיות החלו להצטרף לתאגידים קיימים וחלק מהגדולות ביניהן הקימו תאגיד עצמי-עירוני (ראה איור 4).

לוח 1

תאגידי מים וביוב לפי שם התאגיד, הרשויות הכלולות בהם, תאריך הקמה/קבלת רישיון הפעלה, שיוך לאומי וגודל אוכלוסייה באלפים, סוף 2011

מס' סידורי	שם התאגיד	רשויות החברות בתאגיד	מס' רשויות בתאגיד	מס' תושבים בתאגיד	תאריך הקמה	תאגיד חד רשויות עירוני או אזורי	שיוך לאומי של הרשויות השותפות בתאגיד
1	התנור	מטולה, קצרין, קרית שמונה	3	30	1.3.2008	עירוני	יהודי
2	פלג הגליל	צפת, חצור הגלילית, טובא זנגריה, גוש חלב, יסוד המעלה ראמה, מע'אר, פקיעין, פסוטה, חורפיש, עילבון, סאגור, בית גאן	13	107	1.6.2008 15.6.2009 1.7.2010 1.10.2010	אזורי	מעורב
3	אל עין	אבו סנאן, גדידה מכר, גולוס, כפר יאסיף, ירכא מזרעה, ינוח גת	7	62	31.12.2009 1.7.2010 1.6.2011	אזורי	ערבי
4	עין כרמים	כרמאיל	1	45	1.10.2009	עירוני	יהודי
5	מי עכו	עכו	1	47	1.3.2010	עירוני	עיר מעורבת
6	סובב שפרעם	אעבלין, בסמת טבעון, זרזיר, תמרה, כאבול, כפר מנדא, שעב, שפרעם כאוכאב, ביר אלמכסור	10	131	1.8.2009 1.7.2010	אזורי	ערבי
7	מי גליל	דיר אלאסד, בענה, מגדל כרום, דיר חנא, נחף, עראבה, סכנין	7	99	1.1.2010	אזורי	ערבי
8	מעיינות זיו	מעלות תרשיחא שלומי, כפר ורדים, כסרא סמייע	4	40	1.11.2008	אזורי	מעורב
9	כפרי גליל תחתון	בועיינה נוגידאת, דבוריה, טורעאן, כפר כנא, משהד, שיבלי עין מאהל	7	71	1.10.2008 1.7.2010	אזורי	ערבי
10	מי נע	נצרת עילית מגדל העמק	2	67	11.12.2003 1.5.2009	אזורי	יהודי (נצרת עילית מעורבת)
11	הרי נצרת	נצרת, אכסאל, יפיע, עילוט, ריינה	5	121	1.11.2008	אזורי	ערבי
12	מי רקמת טבריה	טבריה מגדל, יבניאל כפר קמא	4	47	1.4.2008 1.1.2009 1.7.2010	אזורי	מעורב

מס' סידורי	שם התאגיד	רשויות החברות בתאגיד	מס' רשויות בתאגיד	מס' תושבים בתאגיד	תאריך הקמה	תאגיד חד רשותי או עירוני או אזורי	שיוך לאומי של הרשויות השותפות בתאגיד
13	פלגי מוצקין	קרית מוצקין	1	40	1.7.2009	עירוני	יהודי
14	קרית ים	קרית ים	1	37	1.7.2010	עירוני	יהודי
15	מעיינות אתא	קרית אתא	1	50	1.11.2008	עירוני	יהודי
16	מעיינות העמקים	יקנעם עילית, רמת ישי, קרית טבעון	3	40	1.3.2010	אזורי	יהודי
17	מי כרמל	חיפה	1	266	1.1.2010	עירוני	עיר מעורבת
18	מי עירון	אום אלפחם, בסמ"ה, כפר קרע ערעה מעלה עירון	5	99	15.10.2008 1.1.2010 1.9.2010	אזורי	ערבי
19	מי חדרה	חדרה	1	79	1.11.2008	עירוני	יהודי
20	מי נתניה	נתניה	1	181	11.12.2003	עירוני	יהודי
21	מעיינות השרון	אבן יהודה, כפר יונה, פרדסיה, קדימה צורן, תל מונד	5	63	1.1.2009	אזורי	יהודי
22	מי רעננה	רעננה	1	73	1.9.2009	עירוני	יהודי
23	מי הרצליה	הרצליה	1	85	1.9.2009	עירוני	יהודי
24	שרונים	רמת השרון	1	39	1.11.2008	עירוני	יהודי
25	מי הוד השרון	הוד השרון	1	48	1.1.2010	עירוני	יהודי
26	יובלים בשומרון	אריאל, קרני שומרון	2	23	1.3.2008	אזורי	יהודי
27	מי ברק	בני ברק	1	156	1.11.2008	עירוני	יהודי
28	מיתב מים תיעול	פתח תקווה אלעד, כפר ברא	3	236	1.1.2004 1.1.2010	אזורי	מעורב
29	עין אפק	ראש העין אורנית	2	45	1.7.2009 1.7.2010	אזורי	יהודי
30	מי גבעתיים	גבעתיים	1	51	1.3.2010	עירוני	יהודי
31	מי אביבים	תל אביב יפו	1	394	1.1.2010	עירוני	עיר מעורבת
32	מי אונו	קרית אונו	1	30	1.6.2010	עירוני	יהודי
33	מעיינות המשולש	טירה, גלגוליה, כפר קאסם	3	49	1.10.2010	אזורי	ערבי
34	פלגי השרון	כפר סבא, כוכב יאיר - צור יגאל	2	95	1.1.2011	אזורי	יהודי
35	מניב ראשון	ראשון לציון	1	228	1.6.2003	עירוני	יהודי

מס' סידורי	שם התאגיד	רשויות החברות בתאגיד	מס' רשויות בתאגיד	מס' תושבים בתאגיד	תאריך הקמה	תאגיד חד רשותי או עירוני או אזורי	שיוך לאומי של הרשויות השותפות בתאגיד
36	מי ציונה	נס ציונה	1	36	1.11.2008	עירוני	יהודי
37	מי לוד	לוד	1	68	1.11.2008	עירוני	יהודי
38	רמלה	רמלה	1	66	1.11.2008	עירוני	יהודי
39	מי מודיעין	מודיעין	1	73	1.1.2006	עירוני	יהודי
40	מי בית שמש	בית שמש	1	79	1.7.2010	עירוני	יהודי
41	גיחון	ירושלים אבו גוש מברשת ציון	3	804	1.7.2003 1.6.2010 15.9.2010	אזורי	מעורב
42	מי בית ים	בית ים	1	129	1.7.2009	עירוני	יהודי
43	מי שקמה	חולון, אזור בית דגן	3	190	1.1.2008 1.8.2011	אזורי	יהודי
44	מי יבנה	יבנה גן יבנה	2	52	1.7.2009 1.7.2010	אזורי	יהודי
45	מי אשקלון	אשקלון, נתיבות	2	138	1.7.2010	אזורי	יהודי
46	יובלים אשדוד	אשדוד	1	220	1.1.2008	עירוני	יהודי
47	מי קרית גת	קרית גת	1	48	1.11.2008	עירוני	יהודי
48	מי שבע	באר שבע אופקים	2	213	1.7.2007 1.7.2010	אזורי	יהודי
49	מעיינות הדרים	ערד, דימונה, ירוחם, מצפה רמון	4	70	1.4.2010	אזורי	יהודי
50	נווה מדבר	חורה, לקייה, כסיפה, תל שבע, ערעה בנגב	5	62	1.1.2011	אזורי	ערבי
51	מי רהט	רהט	1	45	1.3.2010	עירוני	ערבי
52	עין נטיפים	אילת	1	47	1.1.2006	עירוני	יהודי

השורות המודגשות הן תאגידים ערביים ו/או תאגידים מעורבים יהודיים וערביים

מקור: עובד מתוך רשות המים, נדלה בתאריך 2.2.2012 מאתר:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/financial-statements-Water-corporation/Pages/default.aspx>

לוח 2

הקמה או הצטרפות של רשויות מקומיות לתאגידי מים וביוב
בין השנים 2003-2011, מביניהן רשויות מקומיות ערביות

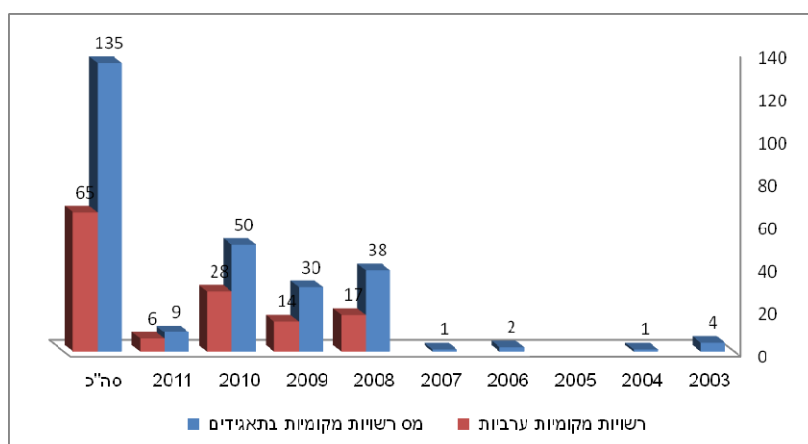
שנה	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	סה"כ
מס' רשויות בתאגידים	4	1	--	2	1	38	30	50	9	135
%	2.9	0.7	--	1.5	0.7	28.2	22.2	37.0	6.8	100
מביניהם רשויות ערביות						17	14	28	6	65
%						26.2	21.5	43.1	9.2	100

מקור: עובד מתוך אתר רשות המים, רשימת תאגיד מים וביוב, מעודכן לתאריך 14 לנובמבר 2011

עד שנת 2007, אף לא רשות ערבית אחת הקימה או השתייכה לתאגיד מים וביוב ורק שמונה רשויות יהודיות ניהלו את משק המים והביוב שלהן על ידי תאגיד. מאז 2008 חלה תפנית ניכרת בעקבות החלטת הממשלה לחייב רשויות להקים או להצטרף לתאגידים. משרדי הממשלה החלו ליישם מדיניות של תמריצים לרשויות המקומיות המתאגדות, ולנקוט סנקציות כספיות וניהוליות כלפי מי שאינן מזדרזות להתאגד.

איור 1

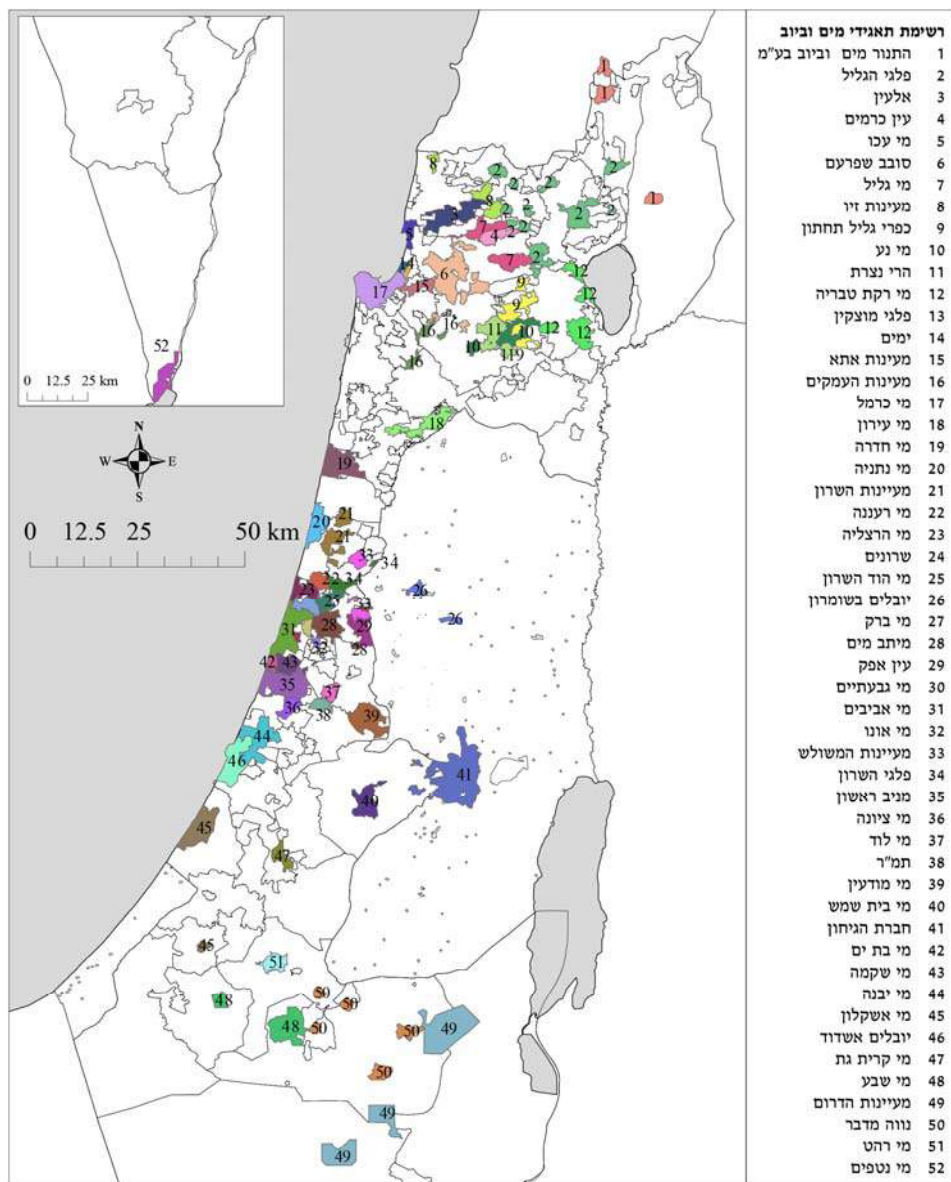
הקמה או הצטרפות לתאגידי מים וביוב לאחר אישור חוק תאגידי המים והביוב לפי שנים ולפי שיוך לאומי בין 2003-2011, במספרים מוחלטים



מקור: עובד בהתבסס על לוח 2 לעיל

איור 2

פריסת התאגידים שקמו או הצטרפות לתאגידים אזוריים לפי גבולות מוניציפליים של הרשויות השייכות לתאגיד אזורי, סוף 2011



מקור: הוכן על ידי המחבר בהתבסס על רשימת הרשויות ושיוכם לתאגידים, סוף 2011

איור 2 מראה את פריסת הרשויות שמשק המים והביוב בהן כבר מנוהל על ידי אחד מבין 52 התאגידים. המדיניות של הממונה על התאגידים היא לעודד רשויות מקומיות, במיוחד הקטנות מביניהן, להצטרף לתאגידים קיימים. כך למשל, יישובים כמו באקה וג'ת הצטרפו במהלך שנת 2012 לתאגיד מי עירון. לאחר קבלת החלטה על ידי רשות המים החל תאגיד מי עירון לספק שירותים גם ליישובים דאלית אלכרמל ועוספיה. מן המפה עולה שרשויות מקומיות לא מעטות הפזורות ברחבי המדינה, עדיין לא מקיימות את הוראות החוק לנהל את משק המים והביוב שלהן על ידי תאגידים. חלקן מבקשות להקים תאגיד עצמי ואילו אחרות טרם החליטו לאיזה תאגיד להצטרף, אם בכלל.

עוד מראה האיור שהתאגידים מאוגדים בשלושה מקבצים עיקריים, אזור הגליל/ הצפון, גוש דן/ המרכז, ואזור הנגב/ נפת באר שבע. המועצות האזוריות מפרידות בין תאגיד המים, וחוסמות את יצירתו של רצף גאוגרפי בקווי ההולכה של המים ליישובים העירוניים. כאמור, הרפורמה במשק המים לא כללה את המועצות האזוריות. גם אותן רשויות מקומיות שטרם צורפו או הקימו תאגיד יוצרות הפרדה בין התאגידים.

תאגיד עירוני ואזורי

הרפורמה כללה שתי צורות של התאגדות; תאגיד עירוני – המשרת רשות מקומית עירונית אחת, ותאגיד אזורי – המשרת מספר רשויות שלחלקן רצף גאוגרפי וחלקן נעדרות רצף כזה. מבין סך כול 52 התאגידים, 27 הנם חד רשותיים-עירוניים ו-25 הם תאגידים אזוריים. איורים 2 ו-3 מראים את פריסתם. במסגרת מדיניות הממשלה והחלטתה להגביל ל-30 את מספר התאגידים המשרתים אוכלוסייה של 200 אלף נפש בממוצע, ומאחר שברוב הרשויות המקומיות בישראל האוכלוסייה קטנה מ-200 אלף נפש, הוחלט להקים תאגידים אזוריים שיכללו רשויות קטנות וישפרו את יעילותם הכלכלית. כל הרשויות המקומיות הערביות הן קטנות. נצרת, שהיא העיר הגדולה, מונה כ-75 אלף תושבים ואינה עומדת בסף שנקבע בהחלטות הממשלה. הקמתם של תאגידים אזוריים המשרתים יותר מרשות אחת הייתה מחויבת המציאות אפוא, ובד בבד צורפו חלק מהרשויות המקומיות לתאגידים עירוניים. כך הפכו חלק מהתאגידים העירוניים לתאגידים אזוריים. סמכות התאגיד העירוני והאזורי תקפה בתחום השיפוט של הרשות או הרשויות המקומיות שהקימו או הצטרפו לתאגיד וגבולותיו חופפים אם כן את גבולות תחום השיפוט של הרשויות. תאגיד עירוני, חד רשותי או אזורי הכולל כמה רשויות, נועד לשרת את אוכלוסיית העיר/הרשות המקומית בתחום השיפוט שלה. לכן מפת התאגידים בנויה ומבוססת על מפת תחומי השיפוט, אך עם זאת יצרה עוד רובד המחבר מספר רשויות ומשתף אותן בתאגיד אזורי אחד.

חוק התאגידים חל כאמור על הרשויות המקומיות ולא כלל מועצות אזוריות. דוגמה לכך היא תאגיד כפרי הגליל הכולל שבעה יישובים. רק בין שלושה יישובים קיים רצף גאוגרפי, ובין היישובים השייכים לתאגיד כפרי הגליל התחתון נמצאים שטחים של מועצות אזוריות כגון מועצה אזורית עמק יזרעאל ומועצה אזורית גליל תחתון.

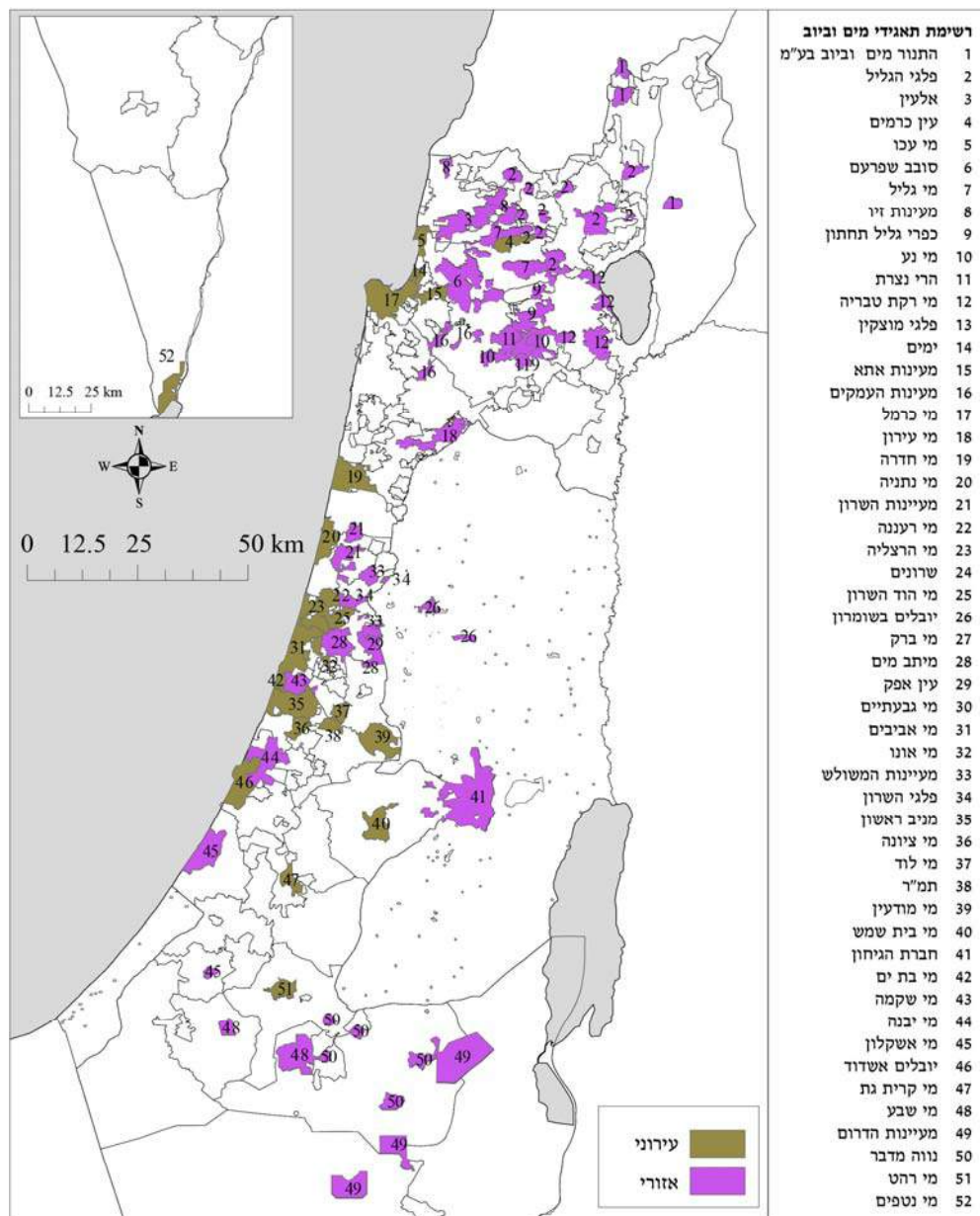
הממשלה הייתה מודעת לחיסרון של אי הכללת המועצות האזוריות בתהליך ההתאגדות וביום 12.8.2007 קבלה החלטה מס' 2182 לפיה יורחב חוק התאגידים ויחול גם על המועצות האזוריות. המועצות האזוריות מחזיקות בשטחים שבין הרשויות המקומיות. שטחים אלה קוטעים אמנם את רצף התאגידים האזוריים, אך עם זאת מהווים פוטנציאל למיקום מרכז לטיפול בשפכים (מט"שים).

ההבחנה בין תאגיד עירוני חד רשותי לתאגיד אזורי אינה רק בממדים הגאוגרפיים ובהפרדה בתחומי השיפוט. שני סוגי תאגידים אלה מופרדים ניהולית וחשבונאית מהרשויות המקומיות. אף על פי כן התיאומים בין העירייה לתאגיד חד רשותי עדיין נחשבים איתנים לעומת התאגיד האזורי הכולל מספר רשויות.

איור 3 מראה כי התאגידים האזוריים מרוכזים בפריפריה, לעומת התאגידים העירוניים שבאזור המרכז. המרכז מאופיין ברשויות מקומיות חזקות וגם באוכלוסייה בעלת מעמד סוציו-כלכלי גבוה לעומת הפריפריה. פיזור זה של התאגידים לפי סיווג לתאגיד עירוני לעומת תאגיד אזורי, מעורר שאלה מהותית: האם התאגוד מסייע למתן את הפערים בין מרכז לפריפריה בנושא עלויות הספקת המים וייעול ניהול משק המים? (שגיא, 2012). ניתן לטעון כי הרשויות החזקות השכילו להתארגן לקראת יישום חוק התאגידים, ולשמור על מערכת שתנהל את משק המים ביישוביהן ותהיה שייכת להן, גם בתנאים של פיקוח הרגולטור והפרדה ניהולית מהרשות המקומית. לעומתן, כל הרשויות המקומיות הערביות מרוכזות בפריפריה ושייכות לתאגיד אזורי, מלבד תאגיד מי רהט המשרת את העיר רהט.

איור 3

פריסת התאגידים לפי סיווג עירוני ואזורי, סוף 2011



מקור: הוכן על ידי המחבר בהתבסס על רשימת הרשויות ושיוכם לתאגידים

הפרדה בין תאגידים על בסיס שיוך לאומי

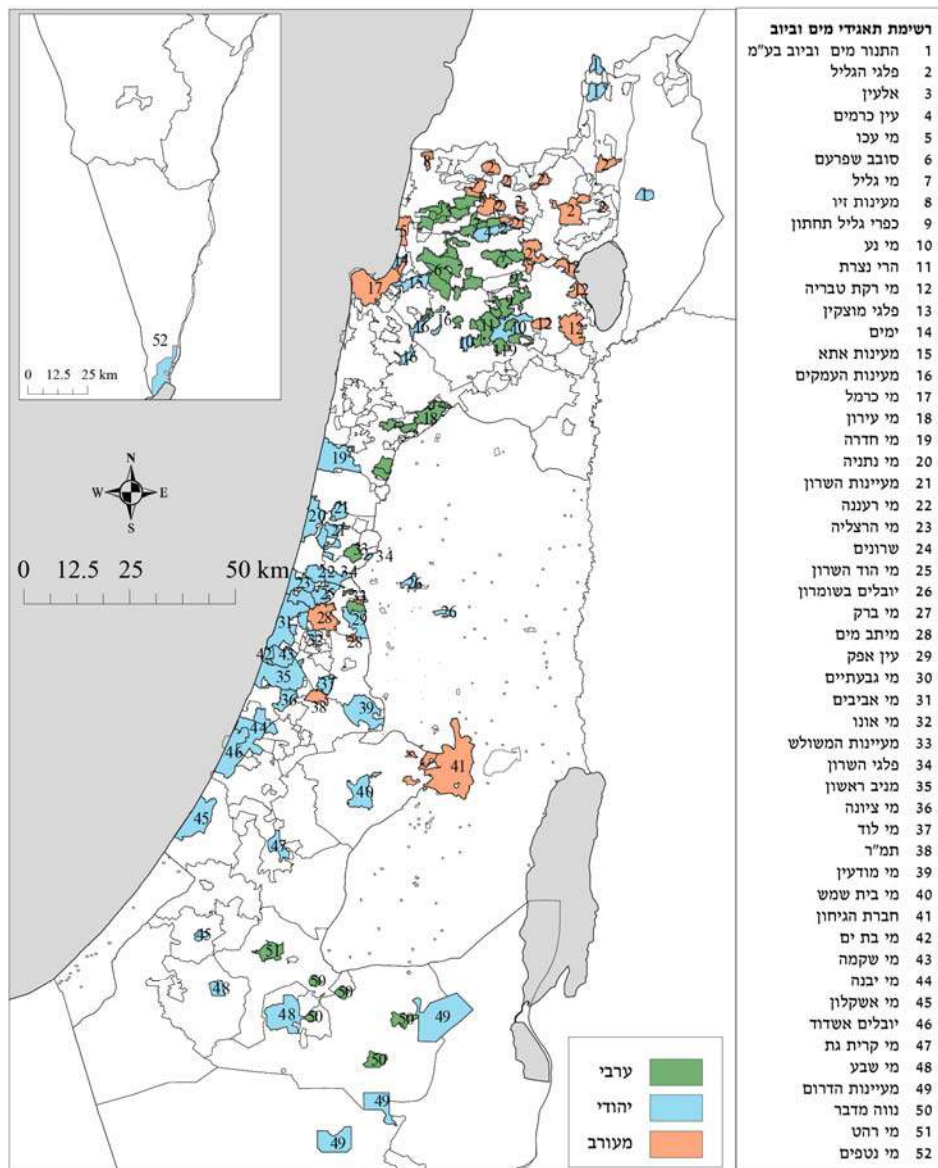
בחינת התאגידים על בסיס שיוך לאומי מצביעה על שלושה מיני התאגדות: תאגיד של רשויות יהודיות, תאגיד של – המשרת רשויות יהודיות וערביות (ראה לוח 3), והתאגיד העירוני – המשרת אוכלוסייה מעורבת בעיר, כמו תאגיד עכו למשל (ראה לוח 1). איור 4 להלן מראה את הפריסה של התאגידים לפי שלוש הקטגוריות. המפה באיור 4 מראה כי קיימת נטייה להפרדה בין תאגידים על בסיס שיוך לאומי. עם זאת ישנן רשויות מקומיות ערביות שהצטרפו לתאגיד אזורי מעורב, כגון כפר ברא בתאגיד מיתב מים תיעול, או אבו גוש בתאגיד הגיחון. מפת התאגידים מראה כי תאגידים יהודיים מרוכזים במרכז, ערביים בפריפריה, והמעורבים בפריפריה או בשוליה. ככל הנראה עוצבה מפת התאגידים של היישובים המצטרפים לתאגיד האזורי על פי שיקול של שיוך אתנו-לאומי. שיקול זה אולי הנחה את מערך קבלת ההחלטות בראשיתו (2009-2008) בדבר הקמת תאגידים חד לאומיים, אולם בהמשך הסתמנה נטיה לצרף רשויות ערביות לתאגידים בעלי רוב יהודי.

גורמים מספר עמדו ברקע לקביעת מפת ההפרדה של תאגידים המים. הראשון בהם, קשור להפרדה במבנה השלטון המקומי ולחלוקת המרחב על פי מפת תחומי שיפוט של רשויות מקומיות. במפה הקיימת ישנה הפרדה של מרכז ופריפריה בין רשויות ערביות ליהודיות כנראה בשל אי הנחת של רשויות ערביות ויהודיות סמוכות מלחבור לתאגיד אזורי משותף על אף הסמיכות הגאוגרפית ביניהן, כגון במקרה של נצרת ונצרת עלית, כרמיאל ויישובי בקעת בית הכרם. הגורם המוצהר לסירובן של רשויות יהודיות להצטרף לתאגיד המאגד רשויות ערביות, קשור לשיקולים כלכליים וניהוליים. חלק מהרשויות המקומיות היהודיות אינן רוצות בשיתוף עם רשויות מקומיות ערביות בגלל מצב משק המים והביוב ונורמות התשלום והגביה בהן, שכן רשויות ערביות אינן עומדות בסטנדרטים מבחינת שיעור הפחת, רמת איכות תשתית המים והביוב, רמת הגביה וכדומה. לטענת הרשויות המקומיות היהודיות הצטרפותן של רשויות ערביות עלולה לא רק להכביד על הנטל אלא להסתכם בכך שייאלצו לסבסד אותן. מנגד, רשויות מקומיות ערביות נמנעו מלהצטרף אל רשויות יהודיות מחשש להנצחת ההגמוניה, וכפייתם של נהלים שעלולה לקומם את תושביהן. גורם נוסף קשור בשיקולי מדיניות של הממונה על התאגידים לקדם את יישום הרפורמה. במסגרת מדיניות זו הוגמשו הקריטריונים, ונשקלו עמדות וצרכים שונים של רשויות מקומיות. כך הוענק רישיון הקמה והפעלה לתאגיד של מספר רשויות שראשיהן הגיעו לכלל הסכמה ביניהם, וקיבלו את ברכת הממונה. מקצת מהרשויות הצטרפו לתאגיד שהיה מוכן לקבלן כדי לזכות במענקי ההתאגדות, וכדי למזער את הסנקציות שנקט משרד האוצר באמצעות משרד הפנים כדי לקדם את מימוש תהליך התאגוד. כך קרה עם היישוב עין מאהל

המוקף בתחום שיפוט נצרת עלית, שהצטרף באיחור מה לתאגיד כפרי הגליל התחתון, לאחר כשנתיים מיום היווסדו.

איור 4

פריסת התאגידים לפי שיוך לאומי, 2011



מקור: הוכן על יד המחבר בהתבסס על רשימת הרשויות ושייכותם לתאגידים, סוף 2011

תהליך ההקמה והצטרפות של רשויות ערביות לתאגידים

מיפוי של התפתחות התאגידים מעיד כי רישיון ההפעלה הראשון ניתן לתאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ ב-1 לאוקטובר 2008, ובעקבותיו לתאגיד הרי נצרת ביום 1 לנובמבר 2008. אחרון התאגידים היה תאגיד נווה מדבר המשרת את הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב שקבל רישיון הפעלה בתאריך 1 לינואר 2011. בחינת ההתפתחות הגאוגרפית של התאגידים הערביים מראה שראשיתה באזור הליבה של האוכלוסייה הערבית בנצרת, לאחר מכן מי עירון באזור המשולש, שבמוקדו העיר אם אלפחם, וסופה בדיפוזיה של תאגידים באזור הגליל, שגלשה למשולש הדרומי ומשם לנגב (לפירוט של תאריכי ההקמה או ההצטרפות של רשויות מקומיות לתאגידים ערביים או מעורבים ראה איור 3 לעיל).

תהליך הקמת התאגידים ברשויות המקומיות הערביות לווה במחלוקות ובהתנצחויות בין בעלי אינטרסים לבין מי שביקשו לזכות בהזדמנויות חדשות מחוץ לרשויות. כולן תרמו לעיכוב תהליך הקמת התאגיד והפעלתו. דוגמה היא מקרה של תאגיד כפרי הגליל שהסכם להקמתו נחתם בין הרשויות המקומיות לבין התאגיד ב-22 לינואר 2008. הרשויות המקומיות הסכימו על מינוי דירקטורים מבין פקידיהן, וסיכמו גם על מינוי של מנכ"ל זמני, שהיה בעבר ראש המועצה המקומית משהד, אחד היישובים המצטרפים לתאגיד כפרי הגליל, ופעל עם חברה חיצונית "בר ביצוע בע"מ" שהמנכ"ל שלה שימש מנכ"ל תאגיד עין נטפים באילת. סכסוכים ומתחים שהתגלעו בין המנכ"ל הזמני לבין הדירקטורים, סופם שהתגלגלו לפתחו של בית המשפט וסיכנו את הקמת התאגיד. הממונה על התאגידים לא העניק רישיון הפעלה לתאגיד כפרי הגליל למרות חתימת ההסכמים בין הרשויות המקומיות מחשש לאי סדרים הגובלים בפלילים. הממונה נרתע מלהתחיל ב"רגל שמאל" את הקמת התאגיד באופן שעלול היה לסכן את התהליך כולו בשאר הרשויות, ובמיוחד לאור התנגדות מקצתן להקמה ולהצטרפות לתאגיד המים והביוב וליישום הרפורמה. המחלוקות שהתעוררו בתהליך ההקמה וההצטרפות של הרשויות המקומיות נסבו סביב מינוי דירקטורים, השאלת עובדים מהרשויות, מינוי עובדים חדשים, שכירת משרדים לתאגיד. אלה לא אפיינו בהכרח רק את תהליך הקמתו והפעלתו של תאגיד כפרי הגליל, אלא הורגשו גם בתאגידים כמו תאגיד מי גליל, שהדיונים סביב בחירת מנהלו הכללי התנהלו בבתי המשפט. מקצת מהתאגידים השכילו להפיק לקחים מהניסיון של תאגיד כפרי הגליל, וכמותם גם הממונה על התאגידים ועובדיו שלמדו כיצד להתמודד עם אתגרי ההקמה, ההפעלה, הניהול והתקצוב של התאגיד ברשויות המקומיות הערביות.

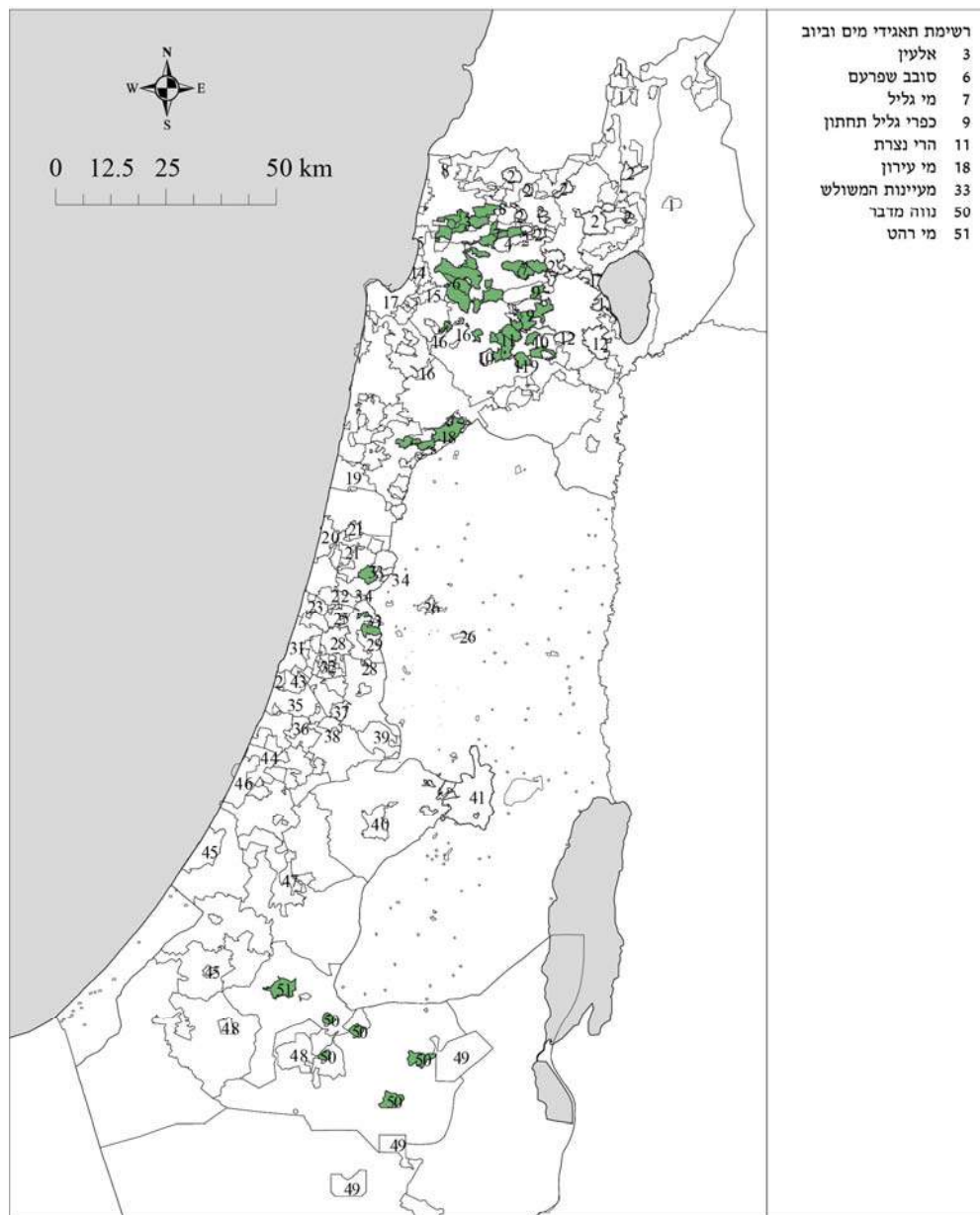
המפנה בתהליך הקמתו של תאגיד כפרי הגליל התרחש לאחר הסכמתו של הכותב (ר.ח.), לשמש יו"ר הדירקטוריון, בעקבות פניה מטעם נציג משרד הפנים. מטרת מינויו הייתה להקים את המערכת ולעמוד בראשה, לשקם את הנזקים, להשיב את האמון, ולהפעיל את התאגיד על בסיס שיקולים ציבוריים מקצועיים. ההיענות לפניה התבססה על תחושה של חובה אזרחית, מימוש חלון הזדמנות לשיקום מערך משק המים והביוב בעזרת מימון ציבורי, עידוד השיתוף התפקודי הבין רשותי, בניית מערכת ציבורית עסקית על בסיס שיקולים מקצועיים, והבטחה לאספקת שירות חיוני של מים. שיקולים אחרים שעמדו לנגד עיניו היו שיעור פחת המים הגבוה, ניתוקי המים שהפכו לעניין שבשגרה, והחשש מפני התנגשות בין בעלי עניין שיכשילו את הישות החדשה – התאגיד, וינציחו את סבלם המתמשך של תושבי הרשויות המקומיות. ההצלחה שנחל תאגיד כפרי הגליל תרמה לקידום נכונותן של רשויות ערביות אחרות להצטרף לתאגידים, ושימשה דוגמה לתאגידים קיימים שהחלו לעמוד על סיבות הצלחתו של התאגיד ולהפיק ממנה לקחים. יש לציין כי לא הייתה משנה סדורה להקמת תאגיד אזורי ביישוב הערבי. המשנה פותחה תוך כדי ניסוי וטעיה, ובאמצעות דוגמאות מתאגידים ברשויות יהודיות והתאמתן למציאות של הרשויות המקומיות הערביות.

הצטרפותן של רשויות מקומיות ערביות לתאגידי מים וביוב הייתה רצופה מתחים ועכבות. לבד מן המחלוקות שניטשו סביב נושא חלוקת התפקידים – מאיזה יישוב ימונה היו"ר, המנכ"ל, העובדים הבכירים ולעתים הזוטרים, עלו שאלות בדבר הבטחת זכויותיהם של עובדי הרשות המקומית המושאלים לתאגיד על פי הסכם. התעוררו בעיות הקשורות בזכויות של קואופרציות המנהלות את משק המים בחלק מהיישובים, וגם כאלה שכרוכות בשמירת זכויות המים של בארות פרטיים ביישובי המשולש. סוגיה זו נפתרה באמצעות שמירת זכויות המים גם על ידי התאגידים.

על אף ההיסוס של רשויות מקומיות להצטרף לתאגידים, יש לציין שאף הן שוקלות את הדבר בחיוב כדי ליהנות מחלון ההזדמנויות של מימון ציבורי שמציע משרד האוצר לרשויות המתאגדות. כיום, רוב הרשויות המקומיות הערביות מאוגדות בתאגידי מים וביוב. איור 5 להלן מציג את פריסת התאגוד ברשויות המקומיות הערביות. המפה מצביעה על שלושה ריכוזים של תאגידים שתואמים את הפריסה הכללית של האוכלוסייה הערבית.

איור 5

פריסת התאגידים שבהם קמו או אליהם הצטרפו רשויות מקומיות ערביות בלבד



מקור: הוכן על יד המחבר בהתבסס על רשימת הרשויות ושיוכם לתאגידים, סוף 2011

לוח 3

התפלגות התאגידים הערביים והמעורבים (יהודים וערבים)
לפי תאריך הקמה או הצטרפות לתאגיד קיים

מס' סידורי	שם התאגיד	רשויות החברות בתאגיד	מס' רשויות בתאגיד	מס' תושבים בתאגיד	תאריך הקמה	תאגיד חד רשותי או עירוני או אזורי	שיוך לאומי של הרשויות השותפות בתאגיד
1	פלג הגליל	צפת, חצור הגלילית, טובא זנגריה, גוש חלב, יסוד המעלה ראמה, מע'אר, פקיעין, פסוטה, חורפיש, עילבון, סאגור, בית גאן	13	107	1.6.2008 15.6.2009 1.7.2010 1.10.2010	אזורי	מעורב
2	אל עין	אבו סנאן, גדידה מכו, גולוס, כפר יאסיף, ירכא מזרעה, ינוח גת	7	62	31.12.2009 1.7.2010 1.6.2011	אזורי	ערבי
3	סובב שפרעם	אעבלין, בסמת טבעון, זרזיר, תמרה, כאבול, כפר מנדא, שעב, שפרעם כאוכאב, ביר אלמכסור	10	131	1.8.2009 1.7.2010	אזורי	ערבי
4	מי גליל	דיר אלאסד, בענה, מגדל כרום, דיר חנא, נחף, עראבה, סכנין	7	99	1.1.2010	אזורי	ערבי
5	מעיינות זיו	מעלות תרשיחא שלומי, כפר ורדים, כסרא סמיע	4	40	1.11.2008	אזורי	מעורב
6	כפרי גליל תחתון	בויעינה נוגידאת, דבוריה, טורעאן, כפר כנא, משהד, שיבלי עין מאהל	7	71	1.10.2008 1.7.2010	אזורי	ערבי
7	הרי נצרת	נצרת, אכסאל, יפיע, עילוט, ריינה	5	121	1.11.2008	אזורי	ערבי
8	מי רקמת טבריה	טבריה מגדל, יבניאל כפר קמא	4	47	1.4.2008 1.1.2009 1.7.2010	אזורי	מעורב
9	מי עירון	אום אלפחס, בסמ"ה, כפר קרע ערעה מעלה עירון	5	99	15.10.2008 1.1.2010 1.9.2010	אזורי	ערבי
10	מיתב מים תיעול	פתח תקווה אלעד, כפר ברא	3	236	1.1.2004 1.1.2010	אזורי	מעורב
11	מעיינות המשולש	טירה, גלגוליה, כפר קאסם	3	49	1.10.2010	אזורי	ערבי
12	גיחון	ירושלים אבו גוש מבשרת ציון	3	804	1.7.2003 1.6.2010 15.9.2010	אזורי	מעורב
13	נווה מדבר	חורה, לקיה, כסייפה, תל שבע, ערעה בנגב	5	62	1.1.2011	אזורי	ערבי
14	מי רהט	רהט	1	45	1.3.2010	עירוני	ערבי

מקור: עובד מתוך טבלה מס' 1, רשות המים

לוח 4 להלן מציג את סיכום המענקים שהוצגו בפני הרשויות המקומיות של יישובי כפרי הגליל כתמריץ להתאגד. על רקע המחסור והמצוקה הכספית שהרשויות המקומיות הערביות סבלו מהן תמיכות אלה היו לעזר.

לוח 4

פרופיל הרשויות בתאגיד כפרי הגליל וצפי מענקי תיאגוד והלוואות בעלים
(במיליוני ש"ח), 2008

סה"כ	שבלי אום אלג'נם	דבוריה	משהד	בועיינה נוג'ידאת	עין מאהל	טורעאן	כפר כנא	
69,817	5,141	8,733	7,026	7,930	11,001	11,729	18,257	מספר תושבים
158	11	19	13	23	15	31	45	ערך כינון מופחת + ז. מים
100%	7.3%	12.5%	9.6%	11.0%	12.9%	20.4%	26.3	שיעור בעלות בתאגיד ¹
27.2	2	3.4	2.7	3.1	4.3	4.6	7.1	סה"כ מענק תיאגוד צפוי ²
11	0.8	1.4	1.1	1.2	1.7	1.8	2.8	ממנו יועבר לתאגיד
16	1.2	2	1.6	1.9	2.6	2.7	4.3	ממנו יועבר לרשות
57	4.5	7.4	5.3	9.2	5.8	12.6	18.1	סה"כ הלוואות בעלים
56	4.5	2.1	5.3	9.2	4.1	12.6	18.1	ממנה יועבר לקיזוז מלוות
21	1.3	-	5.2	5.7	-	3.2	5.7	מלוות ביוב שנותרו ברשות
7	-	5.4	-	-	1.7	-	-	יתרת הלוואה בעלים
79	5.7	9.5	7	11.1	8.4	15.3	22.4	סה"כ מועבר לרשות (מענק רשות + הלוואות בעלים)

מקור: בר ביצוע, מלוות הקמה לתאגיד כפרי הגליל בע"מ, מצגת שהוצגה ביום 16.9.2008

¹ ייתכנו שינויים קלים כתוצאה מתיקונים של סקרי הנכסים

² לפי 300 ש"ח לתושב

הנתונים בלוח 4 מראים כי רשויות מקומיות חויבו אומנם לאמץ את הרפורמה, אך זכו בתמריצים כספיים אשר די היה בהם כדי לדרבן את התאגוד. עוד דוגמה להתפתחות תאגיד ערבי אזורי הינה תאגיד מים וביוב סובב שפרעם בע"מ. התאגיד קיבל רישיון הפעלה ב-1 באוגוסט 2009 ושני יישובים צורפו אליו – ביר אלמכסור

וכאכב אבו אלהיג'א ב-14 ליוני 2010, לאחר שהחל לפעול בניהול משק המים, איסוף וטיפול בשפכים ובביוב ביישובים שפרעם, טמרה, אעבלין, כאבול, שעב, כפר מנדא, בסמת טבעון וזרזיר. התאגיד הוקם ונרשם כחברה לאחר חתימת הסכם מייסדים בין הרשויות, ולקח בחשבון את גודל האוכלוסייה, וסקר נכסים שהועבר לחברה התאגיד, לפי לוח 5 להלן:

לוח 5

רשימת יישובי התאגיד האזורי סובב שפרעם, לפי אחוז השליטה בחברה, 2011

שם יישוב	גודל אוכלוסייה באלפים	מספר צרכנים 2011	היקף סקר הנכסים (ש"ח)	היקף המניות בחברה	אחוז השליטה	אורך צנרת ביוב מ"א	אורך צנרת מים מ"א	מדד משולב פחת וגביה %
שפרעם	36.9	8330	61,860,723	3.171	26.43	137414	118353	53
טמרה	29.0	6247	53.980.003	2.403	20.03	58503	63499	58
אעבלין	11.7	2390	24.630.576	1.144	9.03	44407	38331	54
כאבול	12.4	2481	22.869.345	896	7.47	26220	36035	65
שעב	6.0	1388	11.362.129	526	4.38	16080	17351	63
כפר מנדא	16.5	2952	30.656.380	1.362	11.35	35736	29295	65
בסמת טבעון	6.9	1540	21.894.792	729	6.08	5238	26072	55
זרזיר	6.6	939	16.860.173	602	5.02	26528	17175	59
ביר אלמכסור	7.8	1360	18.876.595	750	6.25	23447	34531	60
כאוכב אבו אלהיג'א	2.9	857	12.934.969	417	3.48	15332	18648	82
סה"כ	136.7	28484	275.925.685	12000	100	388905	399290	62

מקור: תאגיד סובב שפרעם, דוח כספי ליום 30 בספטמבר 2011, והצעת תקציב 2012 (לא פורסם)

תאגיד סובב שפרעם פרוס על שטח של כ-102,328 דונם שכולל את כל תחומי השיפוט של עשר הרשויות המאוגדות בתאגיד האזורי. סך כל שטח תוכניות המתאר המאושרות הוא כ-41,360 דונמים, שהם כ-40 אחוזים מתחום השיפוט. הואיל והתאגיד פרוס על שטח חסר רצף גאוגרפי בין תחומי השיפוט של היישובים המאוגדים בו (ראה איורים 3, 4), התוצאה היא הארכת קווי צנרת הביוב והמים ביישוב ופיזור המט"שים המשרתים את התאגיד. לבד משיטת הבנייה המפוזרת בתוך היישוב, קיים גם פיזור יישובי בתאגיד האזורי, שמציב בפניו אתגר ניהולי, ארגוני ופוליטי שמתבטא בלחצים של ראשי רשויות, הנהלת התאגיד ועובדיו.

בין החלטות לביצוע – דילמות ביישום הרפורמה והקמת התאגידים

סקירת התפתחות הרפורמה והקמת התאגידים העלתה כי זו היטלטלה בין שני מצבים שונים – החלטות ממשלה וביצוע הלכה למעשה. להלן יידונו ההחלטות ויישומן בממד הניהולי, התקציבי והגאוגרפי. הדיון יכלול התייחסות אוניברסלית לתאגידים, שרובה רלוונטי גם לרשויות המקומיות הערביות, ושבאמצעותה נדגים את החסמים והדילמות הכרוכים ביישום החלטות הממשלה.

הקמת תאגידים על בסיס חוק

הרפורמה בניהול משק מים שעוגנה כאמור בחוק בשנת 2001 יצאה לדרך לאחר החלטת ממשלה מס' 2447 מיום 15 לאוגוסט 2004, וכללה שני ממדים עיקריים: הממד הראשון היה ממד התוכן – עצם המעבר להקמת תאגידים אזוריים וממד שני, ממד הזמן, קבע את ה-1 בינואר 2008 כתאריך מחייב להקמת תאגידים. רשויות אשר יקימו תאגיד יזכו בתמריצים, וזו לשון ההחלטה:

1. להטיל על הממונה על ענייני החברות למים וביוב, כהגדרתו בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן "החוק"), בתיאום עם הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, לקבוע כללים ארוכי טווח לגיבוש התחום העיתידי של חברות שיוקמו במשותף למתן שירותי מים וביוב עד ליום 31 לדצמבר 2004. תכנית הפריסה העיתידיית הרצויה תתבסס על העקרונות כדלקמן:

- א. לא יוקמו יותר מ-30 תאגידים בכל הארץ.
- ב. התאגידים 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 העיתידי הרצוי, תספק כל חברה שירותי מים וביוב ל-200 אלף צרכנים לפחות.
- ד. יש לשמור, ככל שניתן, על רצף גיאוגרפי בתחום פעילות החברה.
- 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.

1. הממונה על התאגידים יהיה רשאי לתת רישיון להפעלת חברות המספקות שירותים לאוכלוסיה המונה פחות מ-200 אלף צרכנים, כל עוד מובטחת השתלבותן של החברות בתכנית הפריסה העתידית של החברות.

2. להטיל על שר האוצר ושר הפנים להפחית את הסיוע הממשלתי לרשות מקומית שלא תפעיל את משק המים והביוב שלה באמצעות חברה עד לתאריך 1 לינואר 2008 כאמור בחוק, וזאת עד לסכום השווה לסך היקף הכנסות הרשות המקומית ממים וביוב, ובשים לב להתייעלות הרשות ובכלל כן לצעדים שנקטה להעברת פעילות המים והביוב לחברה כאמור בחוק.

חברה שתוקם תקבל מענק ממשלתי בגין השקעות במשק המים וביוב בהתאם לכללים שפורטו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

3. להטיל על הממונה, בתיאום עם הממונה על התקציבים והחשב הכללי, ובהתייעצות עם משרד המשפטים, לקבוע כללים להעברת אמצעי שליטה בתאגידים עירוניים (הפרטה) שהוקמו במסגרת החוק, עד ליום 31 במרץ 2005.

4. הכללים יתייחסו לסוגיות הבאות:

א. שמירה על רמת שירות נאותה לצרכן והבטחת המשך ביצוע ההשקעות במשק המים העירוני על-ידי החברה.

ב. שמירת האינטרס הציבורי, באמצעות מתן כלים בידי הרגולטור לפקח ולהנחות את העיריות והחברות.

(ממשלת ישראל, החלטה מס' 2447 מיום 15.8.2004)

הממשלה יזמה החלטה זו שלוש שנים מיום חקיקת חוק תאגידי המים, כצעד נוסף במסגרת מכבש לחצים שהופעל על הרשויות להתאגד. אף על פי כן רשויות לא פעלו להקמת חברות עירוניות נפרדות לניהול משק המים והביוב או להקמת תאגידים אזוריים. לפיכך קיבלה הממשלה החלטת המשך מספר 1464 ביום 12 בספטמבר 2006 ובה יוזמה לתיקון חוק תאגידי מים וביוב ועיגון תהליך התאגוד על בסיס אזורי באופן סטטוטורי מחייב מיום התאריך הקובע – 1 בינואר 2008. החלטה זו הסמיכה את הממונה על התאגידים לפעול באופן המחייב רשויות מקומיות לכבד את החוק ולהקים תאגיד או להצטרף לתאגיד פעיל. נגד רשויות שלא יעשו כן ינקטו סנקציות שנקבעו בחוק ובהחלטות הממשלה. עוד נקבע בחוק התאגידים כי אם רשות מקומית לא תפעל להקמת תאגיד או לא תצטרף לתאגיד קיים, יהיה שר הפנים, שהוא השר הממונה על הרשויות המקומיות ועל יישום חוק התאגידים, מוסמך לשלול את סמכויות הרשות המקומית לניהול משק המים והביוב ולהעבירן לתאגיד קיים:

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.

(חוק תאגידי מים וביוב, 2001, סעיף 3, תת סעיף ג)

דומה כי ניסיונות הממשלה לאכוף את חוק תאגידי המים לקראת שנת 2008 צלחו, אם כי נכפו שיטות לצורך כך. רשות המים, כזרוע של משרדי הפנים, האוצר והתשתיות הלאומיות, שימשה חוד החנית כלפי הרשויות המקומיות באכיפת החוק ויישום התאגוד הלכה למעשה. הסמכויות שניתנו לרשות המים הכריעו את הכף ואלצו את הרשויות המקומיות להתאגד. עם זאת גובר הרושם שהחריפה ההתנגדות מצד הרשויות (בעיקר היהודיות) מבית היוצר של מרכז השלטון המקומי, וגרמה לפריסה הגאוגרפית הנוכחית, שלא רק שיקולים מקצועיים ברוח החוק עמדו מאחוריה אלא גם שיקולים של שיוך לאומי של הרשויות המצטרפות לתאגידים. הנמרצות של הממונה על התאגידים בגיבוים המלא של משרדי הפנים, האוצר והתשתיות הלאומיות הפכה את הקערה על פיה. מאז 2008 כבר הוקמו רוב התאגידים ברשויות המקומיות בכלל וברשויות המקומיות הערביות בפרט (ראה איור 1, לוחות 1, 2).

מאמצי ניהול כושלים של משק המים ברשויות המקומיות ללא רפורמה

טרם חקיקת חוק תאגידי מים וביוב 2001, ניסו משרדי הפנים והאוצר לקדם רפורמה קלה, שבמסגרתה ינוהל משק המים כמשק סגור ברשויות המקומיות, שלא בדרך של כפיית הרפורמה עליהן. ניסיונות של משרד הפנים להחיל משק מים סגור ברשויות המקומיות החלו כבר משנות השישים של המאה הקודמת (בן אליא, 2008). מאז שנות התשעים של אותה מאה תבעו משרדי הפנים והאוצר מהרשויות המקומיות לערוך רפורמה פנימית ולנהל את משק המים באמצעות פיתוח משק תקציבי סגור, תביעות שלא נענו. בשנת 1998 הופרט משק המים ביישוב פרדס חנה, שהחל להיות מנוהל על ידי חברה פרטית. ניסיון זה לא צלח והרשות המקומית ביקשה להחזיר לה את הזיכיון לנהל את הספקת המים וחלוקתם (בר-אור, 2009: 4). הרשויות המקומיות המשיכו לנהל את משק המים כרצונן, בגישת "עסקים כרגיל". אישור התוכנית הכלכלית בממשלה בשנת 2003 הביא לידי קיצוצים נרחבים במענקי האיזון ובתמיכות לרשויות מקומיות חלשות ועלו יוזמות למיזוג רשויות. בעקבות קיצוצים אלה כמה מהרשויות, ובייחוד הרשויות הערביות, שנשענו על ההכנסות ממשק המים והביוב כדי לממן חלק מהוצאותיהן ולהתקיים, הפכו נטולות יכולת פירעון של התשלומים בגין השימוש במים. הדבר גרר ניתוקי מים תכופים ברשויות מקומיות ערביות רבות.

הרפורמה במשק המים והתאגוד לא נולדו ביום אחד אלא עברו משלב של הצעה, לשלבים של תביעה, תמרוץ, תמיכה, חיוב סטטוטורי ואף ענישה. בשנות התשעים של המאה הקודמת הייתה היערכות לביצוע הרפורמה, שהגיעה לשלב החקיקה ואישור חוק התאגידים. כלומר, רפורמה סטטוטורית ששללה את סמכותן ואחריותן של הרשויות

המקומיות לנהל את משק המים והעבירה אותן לידי תאגידים חוץ רשותיים המתנהלים על בסיס חוק ופרוצדורות שונות (פרידמן את גולדברג, 2010).

כדי לממש את יעדי הרפורמה נקטו משרדי הפנים והאוצר במדיניות של מקל וגזר. משרד האוצר העמיד משאבים ותמריצים כמענקים לרשויות שיתאגדו או שיקימו תאגיד מים, ואילו כלפי מי שלא הקימו תאגיד או שהתנגדו למהלך, ננקטה מדיניות ענישה שכללה שלילת משאבים ואי אישור מכרזים בתחום המים והביוב. החלטת ממשלה מס' 2082 מיום 12 באוגוסט 2007 מציינת הפעלת סמכויות לשם עמידה בהוראות החוק ומדיניות הממשלה בסעיפים 5, 6 כלהלן:

5. להטיל על שר הפנים ושר האוצר לבצע את כל הצעדים הדרושים, במסגרת סמכותם על פי דין, לרבות סמכויות בתחום ניהול כספי המים והביוב של הרשויות המקומיות, על מנת להבטיח כי רשויות מקומיות שאינן עומדות בהוראות חוק תאגידי מים וביוב או שלא הקימו תאגיד מים וביוב עד למועד הקובע, יפעלו להקמת תאגיד מים וביוב בהתאם להוראות החוק ועד למועד האמור. שר הפנים ושר האוצר ינקטו בכל הצעדים הנדרשים כאמור בסעיף זה עד למועד שבו הרשויות המקומיות האמורות יקימו תאגיד מים וביוב ויקיימו את הוראות החוק במלואו;

6. לתקן את החלטת ממשלה מס' 2447 מיום 15 באוגוסט 2004, כך שועדת חריגים בראשות המנהל הכללי של משרד הפנים, ובהשתתפות הממונה ונציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר, תהיה רשאית להקפיא הפחתה של הסיוע הממשלתי לרשות מקומית שאינה עומדת בהוראות חוק תאגידי מים וביוב, אם הועדה שוכנעה כי אותה רשות מקומית נוקטת בכל הצעדים הדרושים לשם הקמת תאגיד מים וביוב עד למועד הקובע ובהתאם להוראות החוק.

רשויות מקומיות חלשות, במיוחד הערביות, אינן יכולות לעמוד בפני פיתוי הגזר ואף לא בפני מקל הענישה של משרד האוצר, מה שהתניע את המהפך מרחיק הלכת שהתבטא בהצטרפותן של רשויות מקומיות לתאגידים קיימים או ביוזמה להקמת תאגידים.

ביצוע הרפורמה במשק המים והביוב והקמת התאגידים הוכיחה את יכולת הממשלה להוביל רפורמות ניהול בשירות המוניציפלי ולהעמיד סל שירותים לרשות התושבים כדי להתמודד עם החסמים למימושה. זוהי המסקנה שעולה מאופן האכיפה היעיל והנמרץ של הרפורמה במשק המים והביוב ויישומה. משק המים והביוב מספק לנו מוצר בסיסי חיוני, אך מהרפורמה בניהול ניתן להפיק לקחים גם ליישום רפורמות אחרות במשק. על אף שהרפורמה במשק המים התבססה על חקיקה נרחבת, היא משקפת בעיקרה שינוי תפיסתי שסיווג את שירותי המים והביוב בקטגוריה של **שירות תשתית חיוני מפותח**. אספקת שירות תשתיתי זה הועברה מידיו של גוף מוניציפלי, שנבחר במערכת בחירות פוליטית וציבורית ופועל אמנם ללא מטרת רווח אך מונחה

על ידי מערך שיקולים סוציו-פוליטיים, לידי גוף מקצועי ממונה הפועל על פי שיקולים של יעילות כלכלית.

סתירה בין החלטה ליישום

לרפורמה המנהלית והארגונית נודעו גם ממדים גאוגרפיים באופן שבו היא הוסיפה עוד מפה לשלל המפות הנושאות והניהוליות הקיימות, כגון מפת ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה ומפת רשויות הניקוז. תחילה קבע החוק שהרשות תקים חברה עירונית נפרדת לניהול משק המים. בסעיף 1, ס"ק ב', של חוק התאגידים נקבע:

(4) לשם השגת מטרות החוק יוסמכו הרשויות המקומיות להקים, לפי חוק זה, חברות לשירות ציבורי, שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותי מים וביוב בתחומיהן; על החברות יוטלו חובות לענין מתן השירותים, באיכות נאותה לכלל התושבים בלא הפליה, יוסמכו לגבות את התשלומים בעד השירותים, והן יהיו נתונות לפיקוח הממונה ולבקרת איכות ועלויות השירותים בידי הרשות, אשר תקבע גם את תעריפי השירותים.

(חוק תאגיד מים וביוב, 2001)

מדברים אלו עולה כי גבול התאגיד העירוני יחפוף את גבול הרשות המקומית, קרי תחום השיפוט שלה. אך תיקון החוק בהתאם להחלטות ממשלה 2447 ו-464 וכן הניסיון ליישמן הלכה למעשה על ידי הממונה על התאגידים, לשם הקמת תאגידים אזוריים, יצרו מפה שגבולותיה התוו שיקולים שמקצם עמדו בסתירה לרוח החוק. הם יצרו מציאות של תאגידים חלשים המאגדים רשויות מקומיות חלשות אלו עם אלו. התאגידים החלשים התמודדו עם אתגר כספי, ניהולי ותפקודי גדול שעלול היה להביא לקריסתם אילולא הזרימה להם הממשלה מענקים בשלבים הראשונים. אך ניטלה מהם העצמאות הכלכלית כתוצאה מהחלוקה הגאוגרפית שיצרה המפה התאגידית בשל הפיזור הגדול של תשתיות המים והביוב, עלויות הפיתוח, הפיקוח והאחזקה הגבוהות.

יחידת הממונה על התאגידים מתמקדת בפיקוח על התאגידים כמו גם בחיזוק תאגידים חלשים, בעיקר ברשויות המקומיות הערביות. למטרה זו הקצה האוצר סכום של כ-400 מיליון ₪, בהנחה כי מענקים אלה ישוו במידת מה את רמת תפקודם של התאגידים החלשים לזו של שאר התאגידים. הסכנה שמרחפת מעל תאגידים חלשים ומפסידים לא חלפה. עד היום תאגידים אלה כלואים במעגל קסמים של חולשה ותלות במימון חיצוני בשל תנאים מבניים, נקודת זינוק חלשה, פיזור גאוגרפי, מרוץ לסגירת פערים קודמים, וכל אלה חרף הניהול המקצועי והמאמץ שמושקע על ידם להיחלץ ממעגל זה.

על פי נתוני רשות המים והממונה על התאגידים, המבוססים על הדוחות הכספיים של התאגידים לשנת 2010, מבין 46 תאגידים שפעלו ודווחו בשנת 2010, תשעה הוגדרו

כמפסידים גדולים ו-12 תאגידים נוספים סווגו כתאגידים מפסידים. לעומת זאת 12 תאגידים סווגו כתאגידים מרוויחים גדולים ו-13 תאגידים סווגו כתאגידים מרוויחים. כלומר, כ-45% הם תאגידים מפסידים. בקטגוריה זו של תאגידים מפסידים וחלשים כלולים כל התאגידים ביישובים הערביים (רשות המים, משק מוניציפלי, תאגידי מים, 2011).

החלטות הממשלה קבעו כי יוקמו כ-30 חברות אזוריות בכל הארץ שישרתו יותר מרשות אחת, וכל חברה/תאגיד ישרתו לפחות כ-200 אלף תושבים. להחלטה זו נוספו החלטות ממשלה אחרות, שהדגישו מאד את חשיבותה של הפריסה הגאוגרפית שתבצע על פי שיקולים מקצועיים, והכול ברוח החלטה מס' 2447. כך למשל החלטה מס' 464 סעיף ב, ס"ק 4 קובעת:

(ב) בקביעת פריסת החברות האזוריות יובאו בחשבון, בין השאר, השיקולים הבאים: הבטחת היציבות הכלכלית של כלל החברות, יכולתן לספק שירותים לתושבים, יעילות הפריסה על בסיס גיאוגרפי, 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 החברה האזורית.

חרף ההחלטות והכוונות הללו, לקראת סוף שנת 2011, פעלו 52 תאגידים שקיבלו רישיון הפעלה. במלים אחרות, קמו כ-73% יותר תאגידים מאשר הגדירה המלצת הממשלה בהחלטה מס' 2447. לו הצליחה הממשלה לאכוף את הקמתם של 15 תאגידים אזוריים, היה גדל שיעורם לכ-146%. גודל האוכלוסייה הממוצע לתאגיד ברמה הארצית הוא כ-108 אלף נפש, כמחצית מהשיעור שנקבע בהחלטת הממשלה. למעשה בכ-37 תאגידים (כ-71%), מספר התושבים קטן מ-100 אלף נפש, וב-19 תאגידים (כ-37%) נמנים פחות מ-50 אלף נפש. קביעת סף בהחלטת הממשלה של 200 אלף נפש ויותר נשענה על היתרון לגודל, בהנחה שיגדיל את פוטנציאל הרווח של התאגיד. אולם מתן רישיון הפעלה לתאגיד אזורי קטן מבחינת גודל אוכלוסייה עלול להסתכם בחיסרון לקוטן, ויעילות ההפעלה או כדאיותה מבחינה כלכלית יוטלו בספק. התאגידים האזוריים הערביים הינם קטנים מבחינת גודל אוכלוסייתם (ראה לוח 1) העומד על כ-100 אלף נפש, מחצית מזה שהגדירה החלטת הממשלה. גודל זה מתווסף לתנאים אחרים שפוגעים ביכולתו הכלכלית של התאגיד להיחלץ ממעגל הקסמים של נחשלות. חלק לא מבוטל מקרב הרשויות המקומיות, בעיקר רשויות מקומיות ערביות ופריפריות, מאופיינות ברבדים שונים של אוכלוסייה בעלת רמה סוציו אקונומית חלשה, מרביתן בני המעמד הבינוני-הנמוך. אוכלוסיות אלו צורכות פחות מים מאוכלוסיות מבוססות יותר. הצריכה המופחתת מקטינה את הרווחים של התאגיד הפועל על פי שיקולים עסקיים, ולפיכך יש לו אינטרס מובהק להגדיל את צריכת המים. אלא שהדבר סותר את

המדיניות הכללית לייעל ואף להפחית את צריכת המים כמשאב בסיסי הנמצא במחסור. עידוד צריכת המים משיקולים עסקיים כלכליים, עומד בניגוד עניינים למדיניות של שימור וייעול הצריכה מטעמים סוציו-פוליטיים וקיומיים, ומעמיד את התאגידים בפני דילמות. אוכלוסייה בעלת יכולת כלכלית מוגבלת צורכת פחות מים, לעתים אינה עומדת בנטל תשלום חובותיה, ומנציחה נורמות של דחיית תשלום חובות מוניציפליים, ובכלל זה חשבונות המים. בתנאים אלה מרחף סימן שאלה על יכולת פירעון החובות, גוברת הנטייה לצרוך מים מבלי לשלם תמורתם ובמיוחד על רקע עליית מחירם, ואלה משתקפים בהכנסות קטנות והולכות של התאגידים. גם מיעוטם של פרויקטים גדולים ברשויות הערביות בעלי פוטנציאל הכנסות מהיטלים, אגרות וצריכת מים סבירה לתאגיד מגבילים את הכנסותיו. לדוגמה, תאגיד נווה מדבר שקיבל רישיון הפעלה ב-1 בינואר 2011, משרת אוכלוסייה המונה 62 אלף נפש שפזורה בחמישה יישובים ערביים בנגב (חורה, לקייה, כסייפה, תל שבע, ערערה בנגב). אלה נמנים עם היישובים החלשים מבחינה סוציו-אקונומית – אשכול 1 – שהוא הנמוך ביותר, ונעדר ביניהם רצף גאוגרפי. חיסרון הגודל, מעמד סוציו-אקונומי נמוך של האוכלוסייה, תשתית מים רעועה שנגזר ממנה שיעור פחת גבוה (כ-30% במקרה של נווה מדבר), חלוקת מי השפכים בין מספר מרכזי טיפול שפכים (מט"ש), מגדילים את עלויות הטיפול בהם, ומאיימים על יציבותו וכדאיותו הכלכלית של התאגיד החלש והקטן. בתנאים אלו גם האתגר הניהולי של חלק מהתאגידים הופך להיות מסובך, ופוגע באיכות השירותים המסופקים לאזרח שהתאגיד אחראי להם.

עוד סוגיה שנוגעת למפת התאגידים היא היעדר רציפות טריטוריאלית בין יישובים השייכים לאותו תאגיד (ראה איור 4), חרף החלטת הממשלה שהדגישה את חשיבות הרצף הגאוגרפי בתוך התאגיד האזורי ובין היישובים הנכללים בו. אף כי צוינה במפורש חשיבות הרצף הטריטוריאלי, למעשה מסתבר כי בתחילה הייתה בחלק מהתאגידים הפרדה בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות מקומיות יהודיות. באזור נצרת למשל, לא ברור מדוע לא קם תאגיד אחד המעניק שירות לכל יישובי האזור במקום שלושה תאגידים קטנים הפועלים כיום באותו אזור: תאגיד מי נע, המשרת את נצרת עלית משנת 2003, שאליו צורפה מגדל העמק ביום 1 במאי 2009 (יהודים); תאגיד הרי נצרת, המשרת את העיר נצרת, והיישובים אכסאל, יפיע, עילוט וריינה שקיבל רישיון הפעלה ב-1 בנובמבר 2008 (ערבים); תאגיד כפרי גליל תחתון, המשרת את היישובים בועינה נוג'דאת, דבוריה, שבלי-אלע'נם, טורעאן, כפר כנא ומשהד שקיבל רישיון הפעלה ב-1 באוקטובר 2008 שאליו צורפה עין מאהל ביום 1 ביולי 2010 (ערבים).

אזור נצרת, למשל, הוא אב טיפוס מובהק ליישום הנחיות החלטת ממשלה מס' 464. אוכלוסייתו מגוונת ומונה יותר מ-200 אלף נפש. יש בו רצף גאוגרפי הכולל אוכלוסיות

חזקות שמסבסדות אוכלוסיות חלשות, ויישובים בעלי תשתית מים וביוב חדשה יחסית שעלות אחזקתה נמוכה. ברור כי ביישובים בהם תשתית המים והביוב רעועה, עלויות הפיתוח והאחזקה גבוהות. אלא ששיקולים זרים וסמויים של הבדלים ברמת התשתיות, בשיעורי גביה, ברמות צריכת המים וזמינות פתרונות קצה לביוב, שיוך אתנו-לאומי, פוליטיקה פנימית, לחצים של רשויות מקומיות ופערים בחוסן הכלכלי בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות, היו מכשול בפני השגת מפת תאגוד מושכלת, והניעו את הרשויות המקומיות החזקות להתאגד כדי למנוע את צירופן של רשויות חלשות אליהן בתאגיד אזורי אחד. דוגמה דומה שראויה לציון היא זו של תאגיד עירוני כרמיאל לעומת תאגיד אזורי מי גליל שעל אף רצף גאוגרפי ביניהם מופרדים. בהקשר של היעדר רצף טריטוריאלי בין רשויות מקומיות והקשיים הגלומים במפת התאגידים התבטא מנכ"ל אחד התאגידים כך:

באשר לפריסה הגאוגרפית אני חושב שהפריסה נעשתה על פי שיקולים לאומיים. למה כפר כמא לא התחברה לתאגיד כפרי גליל תחתון למרות ששפכי היישוב כפר כמא מחוברים לאותו פתרון קצה לביוב (מט"ש) של שלושת היישובים הגדולים של תאגיד זה? (ז"א כפר כמא באותו אזור היקוות). כי אם יעשו כן, כנראה יצטרכו לחבר אליו את כפר תבור (יישוב יהודי). בסמת טבעון מקבלת שירות משפרעם וקריית טבעון הסמוכה מחוברת בתאגיד עם רמת ישי ויוקנעם למרות הקרבה הגאוגרפית לתאגיד סובב שפרעם...

(ריאיון עם מנכ"ל, 21.10.2011)

בעיית הפריסה הגאוגרפית מחריפה כיום הואיל וחלק מהתאגידים פזורים בין מספר מט"שים. למשל, תאגיד כפרי הגליל התחתון מזרים את שפכיו ומחלק אותם בין ארבעה מט"שים. פיזור זה מכביד על התאגיד גם מבחינת ניהולית וגם מבחינת עלות השימוש במים.

סוגיית הפריסה הגאוגרפית וריבוי התאגידים ידועה גם לרשויות המקומיות, לתאגידים ולממונה על התאגידים. עם זאת הונפקו רישיונות הפעלה לתאגידים חד רשותיים או לאלו הכוללים מספר קטן של רשויות בתאגיד קטן. במקביל, התפתחה חשיבה של מיזוג בין תאגידים. למשל, משרד האוצר והממונה על התאגידים אינם מאשרים העברה של מענקים מיוחדים לתאגיד המוגדר חלש או הזקוק לסיוע אלא לאחר שדירקטוריון התאגיד מאשר ומתחייב לא להתנגד לאפשרות מיזוג עם תאגידים אחרים, וזאת בהתאם להחלטת הממונה על התאגידים בעתיד. כמו כן החוק מקנה סמכות לממונה על התאגידים למזג בין תאגידים אם נמצא שתאגיד אינו מתפקד ביעילות. בהקשר זה עולה שאלה בדבר מפת התאגידים שנוצרה. מסתמן, כי בשלב הראשון וכחלק מהרפורמה הקלה מוקמים תאגידים ב"הסכמת" הרשויות המקומיות. בהמשך צפויה להחלש השפעתם של ראשי הרשויות ונציגי הציבור הנבחרים על תהליך קבלת ההחלטות בדבר מיזוג תאגידים עתידי, משום שהסמכות נתונה בידי הממונה על

התאגידים ולא בידי ראשי הרשויות המקומיות. לאחר הקמת התאגיד, המנכ"ל והדירקטורים כפופים למעשה לממונה על התאגידים על פי חוק, על אף שהתאגידים שייכים לכאורה לרשויות המקומיות שהן בעלי המניות, חברי האסיפה הכללית של התאגיד, וגם מיוצגות בדירקטוריון שלו. הריכוזיות שנוצרה לאחר הקמתם והפעלתם של התאגידים, מעמידה על סדר היום את סוגיית ההפרטה המוחלטת של תאגידי המים והביוב, ובצדה את שינוי מפת הרשויות המקומיות.

השלב הראשון של הקמת התאגידים ופיזורם נועד גם לתת מענה הולם לשיקולים פוליטיים מקומיים של נציגי רשויות מקומיות, אך בשלב מתקדם צפויה להיווצר מפה אחרת של תאגידים הכוללת את פירוקם ומיזוגם. מפה זו תשתנה עקב הכללת המועצות האזוריות בתהליך התאגוד, עניין שבא לידי ביטוי בהחלטת הממשלה מס' 2182 מיום 12 באוגוסט 2007, כפי שנכתב בסעיפים 7, 8 לשם ייעול שירותי המים והביוב לצרכן:

7. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 464 מיום 12 בספטמבר 2006, להטיל על הועדה הבוחנת את שילובן של המועצות האזוריות בהוראות החוק, בראשותו של הממונה, לפעול לביצוע בחינה בפועל של השילוב האמור, בהיקף שעליו תחליט הועדה ובהשתתפות מועצות אזוריות שיבחרו בכך ("פיילוט"). הפיילוט האמור יבוסס על עקרונות החוק, ובפרט על תאגוד מלא של משק המים והביוב. מועצות אזוריות שישתתפו בפיילוט יהיו זכאיות למענקים כפי שייקבעו בידי המנהל הכללי של משרדהפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר;

8. לתקן את חוק איגודי ערים התשט"ו-1955, כך שתאגיד מים וביוב שהוקם לפי הוראות חוק תאגידי מים וביוב יבוא בנעליה של רשות מקומית לעניין חברות באיגוד ערים העוסק בשירותי מים או ביוב, והוראות החוק יחולו עליו בשינויים המחויבים.

שילוב המועצות האזוריות ברפורמת התאגוד תביא כנראה לעיצוב מפה אחרת של התאגידים, שתיצור שוויון בין צרכנים באותו אזור גאוגרפי ללא קשר לצורת היישוב והארגון המוניציפלי.

הממשלה אישרה ביום 6 בנובמבר 2011 את המלצות ועדת ניסן, שהניחה את הכללים להקמת תאגידים חד רשותיים עירוניים, שבתנאים מסוימים יקנו לראש הרשות סמכות לשמש גם יו"ר הדירקטוריון של התאגיד העירוני. המלצות אלו יביאו להגדלת מספר התאגידים החד רשותיים. בהתאם להחלטה זו, אמורות רשויות מקומיות שטרם הצטרפו או הקימו תאגיד מים וביוב (כ-55 רשויות), להצטרף בתוך חצי שנה לתאגיד מים וביוב קיים. במקרים שבהם הוכיחה הרשות המקומית כי משק המים נוהל ביעילות ובאופן נורמטיבי מיטבי עבור ציבור התושבים, תתאפשר הקמה של תאגיד מים וביוב עצמאי (חד רשותי). רשויות מקומיות שמשק המים בתחומן נוהל על ידי התאגיד באופן יעיל, אחראי, ולפיכך גם רווחי, יזכו לפטור ממס על מימוש דיווידנד. נוסף על כך יינתן

פטור ממס חברות וממס על ריבית בגין הלוואות בעלים. הטבות מס אלו יינתנו במסגרת הוראת שעה למשך חמש שנים, החל מינואר 2011. הכספים שייחסכו ממיסוי זה ישמשו את הרשויות המקומיות לפיתוח השירות לאזרח. כדי לאפשר ניהול יעיל של תאגידי המים ולהקל על מבוכי הביורוקרטיה הוסדרו מספר ממשקים של רשויות מקומיות עם תאגידי מים וביוב. במסגרת זו ניתנה אפשרות לבעלי תפקידים ברשות המקומית, בהם ראש הרשות, לשמש דירקטורים בתאגיד המים והביוב תוך הרחבת סמכויותיהם של הדירקטורים החיצוניים. כמו כן יוכלו הרשות המקומית והתאגיד לצאת למכרזים משותפים ולהשתמש בשירותי ייעוץ משותפים ובמנגנון הגבייה של הרשות המקומית, בכפוף לכללים שיקבע הממונה על התאגידים שיבטיחו את טובת התאגיד. יודגש כי עדיין לא ברור מה תהיינה ההשלכות של אישור המלצות ועדת ניסן על מפת התאגידים. עם זאת רשות המים והממונה על התאגידים מתנגדים להמלצות אלו שסותרות החלטות ממשלה קודמות ושמטרתן היא צמצום מספר התאגידים. צפוי אפוא כי מפת התאגידים אינה סופית ועשויה להשתנות בעתיד. לחץ של רשויות מקומיות חזקות ומרושתות לממסד הפוליטי, יביא כנראה להכרזה על הקמת תאגידים חד רשותיים בעיקר בעיריות יהודיות, בעוד שרשויות מקומיות ערביות אינן עומדות בדרישות ובהתניות של המלצות ועדת ניסן.

המלצות ועדת ניסן מוצגות על ידי השלטון המקומי כהישג. למעשה, הרשויות המקומיות נדרשות לבצע את הרפורמה של התאגוד ולקבל את הכרעותיהם של הממונה על התאגידים ורשות המים בהיותם הגופים המוסמכים לפקח על ניהול משק המים על פי חוק התאגידים על תיקוניו השונים. בחינת התנאים שהציבה ועדת ניסן מראה כי הרשויות המקומיות הערביות רחוקות מלעמוד בהם בגלל שיעור הפחת הגבוה בהן, בשל התנאים הפיזיים והניהוליים ומצבן הכספי. לפיכך אין בהמלצות ועדת ניסן משום בשורה לרשויות המקומיות הערביות, מלבד החובה להקים תאגיד אזורי או להצטרף לתאגיד קיים וכן אפשרות שראשי רשויות יהיו דירקטורים מוגבלי סמכויות מחשש לניגוד עניינים.

עמדות של קבוצות אינטרס כלפי הקמת תאגידים

בציבור הערבי חלוקות העמדות כלפי הקמת התאגידים והצטרפות אליהם. הפולמוס אינו ייחודי לרשויות ולאוכלוסייה הערבית וניכר היטב גם בציבור היהודי. להלן סיכום קצר של העמדות, הדילמות והאתגרים שניצבים בפני הרשויות והתושבים להקמת התאגידים. עמדות אלה מבוססות על לקט של ראיונות מובנים ולא מובנים עם ציבור הצרכנים, ראשי רשויות וחברי דירקטוריונים, וגם על עיון בתגובות לסוגיית הרפורמה במשק המים שהתפרסמו באמצעי התקשורת השונים. מבחינה מתודולוגית לא נערך סקר עמדות המבוסס על שאלון מובנה שראוי לערוך ולנתח במחקר אחר.

עמדת הרשויות המקומיות כלפי הרפורמה של הקמת התאגידים

רוב הרשויות המקומיות מתנגדות לרפורמה במשק המים ולהקמת התאגידים, בייחוד רשויות מקומיות בינוניות וקטנות. הרשויות המקומיות שהקימו תאגיד מים או הצטרפו לתאגיד אזורי עשו זאת על פי רוב בכפייה, גם אם נהנו ממענקי תאגוד שנועדו לתמרץ ולדרבן אותן. ברשויות מקננת תחושה שהן נאלצות לוותר על משאבים וכוח ולהשלים עם הפגיעה בסמכויות הניהול של משק המים לטובת גופים ציבוריים למחצה שאינם ממשלתיים, אך נתמכים על ידי ונמצאים תחת פיקוח ממשלתי באמצעות הממונה על התאגידים. גם אם לאחר הקמת התאגידים הרשויות נותרות בעלי המניות בו וראשיהן הם חברי האסיפה הכללית של החברה/התאגיד, מעמדן התערער והוא נחות מזה שהיה ערב הקמת התאגיד, שבו היו הן בעלות השליטה המלאה בניהול משק המים והביוב.

המניות של תאגידי המים נאמדות על פי סקר נכסים ומופקדות בידי התאגיד ששייך להן לכאורה. התאגיד פועל בתחום שיפוטן ומיישם את חוקי העזר של הרשויות המקומיות, אך הקמתו כגוף כלכלי, מקצועי, נפרד מבחינה ניהולית ותקציבית פגעה בעיקר ברשויות מקומיות חלשות והכבידה במקרים מסוימים על התיאום והניהול של משק המים והביוב ביישובים. החלטת הממשלה ורשות המים יצרה דילמה. הקמת התאגיד, שהוא תאגיד עירוני הפועל כספק של שירות ציבורי, ונציגי ציבור מתמנים בו כדירקטורים, נדרש לפעול על פי כללים של חברה עסקית. נוצרת סתירה אף בתוך

התאגיד שעלול למצוא את עצמו חצוי בין הממד הציבורי, הפוליטי הדמוקרטי לבין הממד הכלכלי העסקי. מגבלות היקפו של המחקר הנוכחי אינן מאפשרות דיון וחשיבה מחודשים כדי לברר סוגיה זו.

לבד מאיבוד סמכות הניהול של משק המים והביוב שמוגדר כשירות שמסופק לתושבי היישוב, הרשויות שהקימו או צורפו לתאגיד אזורי נדרשות להתחלק במשאבים עם רשויות סמוכות, בשעה שערב הקמת התאגיד הן היו בעלות הסמכויות הבלעדיות בכל הנוגע לניהול משק המים והביוב. נוסף על אילוץ זה מקצת מהרשויות שהשכילו לנהל את משק המים שלהן ביעילות, איבדו מקור הכנסה שוטף שכיסה חלק מהוצאותיהן. מקור זה נבע מההפרש בין עלות התשלום עבור המים לספקי המים, קרי חברת מקורות, למכירתו לתושבים במחיר גבוה יותר. במקביל נגבו היטלי פיתוח למים וביוב שנוספו לקופת הרשויות. הרשויות גם זכו במענקים או הלוואות פיתוח, אחזקה ושיקום תשתית המים והביוב, אך לא בהכרח השקיעו אותם בהתאם לייעודם. על אף שהכנסות אלו אינן גבוהות במיוחד ביחס לשיעורי הגביה הנמוכים, הן זמינות לניוד ואפשרו חופש בחירה במימון הוצאות שונות וחיוניות, דבר שהקל על מצבן הגירעוני של רוב הרשויות המקומיות, ובמיוחד החלשות והערביות. הקמת תאגידים והעברת הסמכות לגביית היטלים ואגרות מהרשויות המקומיות אל התאגידים גרמו אפוא לאובדן מקור הכנסה שוטף חשוב לרשויות, שלהערכתן לא קיבלו פיצוי נאות בתמורה.

סוגיה לא פתורה ומעיקה ביחסים בין הרשויות המקומיות לתאגידים היא החזר הלוואות בעלים. הלוואות אלה ניתנו לרשויות המקומיות כדי לפתח את תשתית המים והביוב ביישוביהן. עתה, משהועברה התשתית כולה לתאגידים, הם נדרשות לשאת בהחזר הלוואה זו. למשל, תאגיד כפרי הגליל התחתון אמור להחזיר הלוואות בעלים שעמדה על סך של כ-62 מליון ₪ בשנת 2008, בתוספת ריבית שנתית על הקרן הנעה בין 4.5%-5%. בתאגיד עירון מגיעה קרן החוב מהלוואות בעלים לסכום של כ-86 מליון ₪, בתאגיד אלעין לכ-67 מליון ₪ (מתוך ראיונות עם מנכ"לים של תאגידים, ודוחות כספיים מבוקרים). אולם תאגידים חלשים אלה מתקשים להחזיר את הלוואות הבעלים, וחלק מהרשויות ממשיכות לשלמן. לצד זאת, לא התממשה חלוקת רווחי התאגידים בין הרשויות המקומיות, בייחוד התאגידים החלשים אליהם משתייכות רוב הרשויות המקומיות הערביות. גם אם ניתן באופן תיאורטי לחלק דינודנדים, המציאות מוכיחה כי השגת רווחים, אם בכלל, לא כל שכן חלוקתם בין רשויות מקומיות אינה מתאפשרת. עוד מחלוקת בלתי פתורה בין הרשויות המקומיות לתאגיד קשורה בהחזרה לבעלים, קרי הרשויות המקומיות, של כ-40% מערך סקר הנכסים שקיבל התאגיד עם הקמתו, בתוספת ריבית והצמדה. חוב זה מעיק על מצבו הכלכלי של התאגיד ומשפיע כמובן על עמדותיהן של הרשויות המקומיות כלפיו.

מעבר לאובדן מקור הכנסה, מאז הקמת התאגיד נדרשות הרשויות המקומיות להתקין מדי מים בתשתיות הציבוריות ובכל מבני הציבור שברשותן. בדומה לצרכן הפרטי הן נדרשות לשלם היטלי פיתוח ואגרות לתאגיד עבור הקמת פרויקטים ציבוריים כגון בתי ספר, מבנה רשות מקומית, פיתוח גן ציבורי וכדומה. התאגיד רושם את הרשות המקומית כצרכן מים ומייצר ביוב שנדרש לשלם את חובותיו עבור צריכת המוצר והשירות באופן שוטף. בהכללה, רשויות מקומיות מחויבות עבור כ-10% מצריכת המים ביישובים. למשל, בשנת 2011 תאגיד סובב שפרעם חייב את הרשויות המקומיות בסך של כ-19 מליון ₪ עבור צריכת מים של כ-1.777 אלף מטרים מעוקבים, המהווים כ-21.3% מצריכת המים (סובב שפרעם 2011, הצעת תקציב 2012: 16). הדרישה מהרשות המקומית, שלא הייתה ערוכה לכך, לשלם עבור הוצאות מים הגדילה את הוצאותיה בגין צריכת מים ושימוש וטיפול בביוב, ואלה נוספו לדרישות הבקרה של תאגיד המים על מוצר ושירות זה. בחלקן, מתחמקות רשויות מקומיות מתשלום חובן לתאגיד בטענת חיוב שכנגד, לפיה התאגיד חייב להן את פירעון הלוואות הבעלים והחזר עבור נכסים שהועברו לו על פי הסכם הקמת תאגיד והעברת נכסי משק המים והביוב של הרשות על פי סקר נכסים שהוכן לקראת התאגוד. אי פירעון חובות של רשויות מקומיות עבור צריכת מים למוסדות ציבור, מערער את היציבות הכלכלית של התאגיד מחד, ומאידך מחייב את הרשות המקומית להיערך בתקציבה לתשלומים עבור צריכת המים במוסדות הציבור, עבור הגינון, עבור היטלים על הקמת מבני ציבור חדשים, היערכות שלא הייתה נהוג לפני התאגוד.

הרשויות המקומיות קיבלו הלוואות ממשלתיות כדי לפתח את תשתית משק המים והביוב ביישובים, תשתיות שהועברו כנכס לתאגיד המים. אף על פי כן הרשויות המקומיות ממשיכות לשאת בעול פירעון מלוות הבעלים שקבלו בדיון. הן מנסות לגלגל לפתחם של התאגידים את פירעון המלוות והלוואות הבעלים הואיל והם הפכו להיות בעלי הנכסים ומנהלי תשתית הביוב שלא השקיעו בה. התאגידים מתנגדים כמובן וגם הונחו על ידי הממונים עליהם לא לפרוע לפי שעה את הלוואות הבעלים שירשו מהרשויות המקומיות. כיום מתנהל בעניין דיון משפטי שיכריע את המחלוקת. התאגידים, בעיקר החלשים מביניהם, מנסים להתחמק מפירעון המלוות או למצער לדחותו משום שמשמעות הפירעון היא קריסה כמעט מוחלטת שלהם מחד גיסא, ונטל כבד על תקציב הרשויות הערביות החלשות אף הן מאידך גיסא. מחלוקת זו גורמת לרשויות המקומיות לערער על פעילות התאגידים.

כאמור, נציגי הרשויות המקומיות מכהנים כחברי דירקטוריון בתאגיד, וראשי הרשויות הנם חברים באסיפה הכללית ובעלי המניות של החברה/התאגיד. מקצת מעובדי התאגיד הם עובדי הרשויות לשעבר, שהושאלו על פי הסכם הצטרפות בין הרשות

המקומית לתאגיד. למשל בהסכם שנחתם בין הרשויות המקומיות לבין תאגיד כפרי גליל תחתון, קלט התאגיד שניים עד שלושה עובדים מהרשויות (הסכם בין הרשויות המייסדות לבין תאגיד כפרי גליל תחתון, 2008). כמו כן, התאגיד פועל בתחום שיפוטן המוניציפלי ובתחום התכנון של הרשויות המאוגדות. עם זאת רשויות רבות טוענות כי איבדו כליל את הסמכות והאחריות לניהול משק המים והביוב לאחר שהסמיכו את התאגיד. במקרים רבים סיעות האופוזיציה ברשות המקומית יוצאת נגד סיעות הקואליציה בטענה כי האחרונות ויתרו על משק המים והביוב לגורם חיצוני, שראשי הרשויות "מכרו" את משק המים והביוב לגורם חיצוני, או במקרים של יישובים קטנים, כי היישוב הקטן "מכר" את ניהול משק המים ליישוב הגדול. למשל במקרה של תאגיד מי עירון, חלק מתושבי היישובים כפר קרע וערערה סבורים שמשק המים נמכר לאם אלפחם, היישוב הגדול מבין יישובי התאגיד האזורי מי עירון. לפיכך יו"ר ומנכ"ל התאגיד נבחרו מתוכו, ומספר נציגיו היה גדול מזה של יישובים אחרים בדירקטוריון התאגיד, בגלל גודל האוכלוסייה והיקף הנכסים של היישוב שעברו לתאגיד. האופוזיציה, וגם חלקים בציבור טענו שהעברת ניהול משק המים לתאגיד חיצוני גרמה לעליית מחירי המים, לעלויות גבוהות יותר בטיפול הביוב וגם לעלייה בשיעורי ההיטלים. לטענתם, נפגעו התושבים, והרשות המקומית מעלה בתפקידה ובאחריותה כלפיהם.

תאגיד אזורי מאגד מספר רשויות מקומיות שמובחנות בהבדלים מהותיים ופרוצדורליים בניהול משק המים עוד בטרם הצטרפו לתאגיד. הבדלים אלה משתקפים בקיומם או אי היעדרם של חוקי עזר למים וביוב ברשות, וגם בגובה האגרות וההיטלים שנגבו על אספקת תשתית שירותי מים וביוב בהתאם לחוקי העזר, אם כאלה אכן קיימים. תרבות התשלומים של חשבונות המים ונוהלי הגביה היו שונים מרשות מקומית אחת למשנתה, והשפיעו על שיעורי הגביה השונים בין אותן רשויות שמנהלות כיום על ידי תאגיד אחד. בחלקן, נהגו הרשויות לשאת בתשלום במקרים של תביעות לפיצויים בגין חדירה לקרקע פרטית לפיתוח קו מים וביוב, ולבצע קיזוזים בתמורה לשירותים שמשק בית או ספק העניקו לרשות המקומית. בין הרשויות ניכרים גם הבדלים ברמת תשתיות המים והביוב ובאיכותם, ובהיקף הבתים שאינם מחוברים לרשת ביוב מרכזית ביישוב. הבדלים אלה יצרו מתחים והציבו אתגרים בפני התאגיד שהתלבט כיצד לבסס אחדות ושוויון בין אותן הרשויות שהפכו להיות צרכניו. המתח בניהול התאגיד החל בשאלת הייצוג בו ובהרכב הדירקטוריון, שעמד על מספר נציגים לכל יישוב ומעמדם, תהליך בחירת העובדים שייצג כל יישוב בתאגיד, מיקום משרדי התאגיד ופיתוח שלוחותיו ביישובים, ושינוי חוקי העזר במטרה להשוות את שיעורי ההיטלים הנגבים על פיהם, שנקבעו על ידי הרשות. התאגיד אינו מוסמך לחוקק חוקי עזר, ומאמץ את החקיקה המקומית. במקרים של היעדר חוקי עזר, הנחיות הממונה על התאגידים תקפות לניהול התאגיד. מחלוקת התגלעה גם ברישום נכסי הקרקע שבהם קיימים תשתיות ומתקני

מים וביוב. לתאגיד אין סמכות להפקיע קרקע ולרשום אותה על שמו. בשלב הראשון נרשמת הקרקע על שם הרשות המקומית באמצעות הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, והיא שמקנה לתאגיד את זכות השימוש בקרקע. בעת הוצאת היתר בנייה לפיתוח קווי מים וביוב התאגיד תלוי ברשויות המקומיות ובמוסדות התכנון, תלות שעלולה לפגוע בתהליך הפיתוח של תשתיות המים והביוב בשעת מחלוקת ביניהם.

פערים אלה בין רשויות מקומיות שמשתייכות לאותו תאגיד, יצרו מכבש לחצים עליו. למשל, בתאגיד כפרי גליל תחתון ניטשה מחלוקת עמוקה סביב שכירת משרדי התאגיד ומיקומם, שהוכרעה רק לאחר התדיינות משפטית. העניין לא הגיע לכלל סיום, וראשי רשויות תבעו להקים שלוחות של התאגיד ביישוביהם, לבד ממשרדי התאגיד שהוחלט למקמם בכפר כנא, הגדול מבין היישובים שצורפו לתאגיד. גם בנושא של חוקי העזר ניטשה מחלוקת. לטענת המועצה המקומית בועינה נוג'דאת הקמת התאגיד האזורי יצרה חוסר צדק כלפי תושביה שמשלמים יותר משאר תושבי היישובים השייכים לאותו תאגיד. וכל זאת רק על שום שהרשות המקומית הייתה מסודרת וחקקה חוקי עזר, לעומת יישובים אחרים שלהם לא היו חוקי עזר מעודכנים כמו, למשל, כפר כנא. גם בעניין מינוי עובדים בכירים וזוטרים התלקח עימות. התאגיד נתפס על ידי חלק מנציגי הרשויות ולעתים על ידי הציבור כולו כגוף שמייצר הזדמנויות תעסוקה. הואיל והזדמנויות תעסוקה מוגבלות מאד ביישובים, המינויים לתאגיד האזורי הגבירו את התחרות עליהם. חלק מראשי הרשויות הפעילו לחצים על הדירקטוריון כדי למנות עובדים ומקורבים.

הקמתו של התאגיד האזורי יצרה מצב אל-חזור. היא כוננה מנגנון נוסף לניהול משק המים והביוב שלו עצמאות מנהלית, תפקודית, כלכלית וסטטוטורית שנשאבה מהרשות המקומית. במקרים רבים הפכה הרשות המקומית כפופה לתאגיד או למצער תלויה בו בניהול משק המים והביוב ובמתן היתרי בנייה, בהיותו גורם מכריע בתכנון ובפיתוח היישוב. התאגיד כגוף ממונה, ולא נבחר, פועל בחלקו כזרוע של הממשלה אך גם כזרוע של הרשות המקומית המנוהלת על ידי נבחר ציבור, והוא מצופה לפעול כגוף מקצועי עסקי. אך מצב שבו התאגיד חצוי בין הרשות המקומית והשלטון המרכזי לבין מילוי ייעודו, קרי ניהול משק המים והבטחת הרווחיות, הציב אתגרים רבים שספק אם תאגידיים חלשים, שנולדו בצל אילוצים שונים, יכולים לעמוד בהם ללא תמיכה ממשלתית מסיבית. כך היה במקרה של תאגיד כפרי הגליל שהוכר כתאגיד חלש, וזכה במענק מיוחד של עשרה מליון ₪ בשנת 2009 שאפשר לו להתמודד עם האתגרים ולעמוד בלחצים מצד האזרחים והרשויות המקומיות המאוגדות בו. מימון מיוחד זה ייצב את התאגיד במידת מה ואפשר לו לשרוד ולסלול את הדרך לקראת עצמאות מהרשויות המקומיות, ולהגדיל את הכנסותיו על ידי העמקת הגביה וצמצום הפחת.

עוד דוגמה לתאגיד מים וביוב אזורי הפועל על פי חוק תכנון ובנייה 1965, היא הוועדה המקומית המרחבית לתכנון ובנייה שמספקת לרשויות המקומיות שירותי תכנון. להבדיל מתאגיד מים וביוב, ועדה מקומית נותנת שירותי תכנון ופיקוח, אך אינה עוסקת בהשקעות בפיתוח תשתיות, שעלות אחזקתן גבוהה. חובת התאגיד היא לספק שירות בסיסי חיוני לכל אזרח, שלא כמו הוועדה המספקת שירות לכל דורש לאחר שהכינה את תוכניות המתאר. במקרים רבים יש ניגודים וסתירות בין האינטרסים התכנוניים עליהם אחראית הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לבין האינטרסים המוניציפליים שצריכים להשתקף במערכת קבלת ההחלטות של הרשות המקומית. ידוע כי תאגיד שמנהל את משק המים והביוב למטרות רווח חייב להתנהל על בסיס שיקולים עסקיים שאינם בהכרח תואמים את האינטרסים של התושבים והרשות המקומית, שתפקידה להבטיח רמת רווחה מוניציפלית נאותה לתושביה. מציאות חדשה זו מחייבת את הרשות המקומית להתארגן באופן שונה, להפעיל או לפעול לצד התאגיד, או לפחות לוודא תיאום כדי להבטיח ניהול יעיל שמשרת את האזרחים, ולהתגבר על המחלוקות התקציביות שהתגלעו במהלך הפרדת הסמכויות, הקמתם והפעלתם של התאגידים.

עמדות התושבים כלפי התאגוד

מרבית התושבים חלוקים בעמדותיהם כלפי התאגוד; מקצתם פסיביים, אחרים תומכים וחלקם מתנגדים בחריפות. התושבים הפסיביים הם הרוב הדומם הרואה בתאגוד גזירת גורל. בקרב התומכים יש מי שתמיכתם בניהול יעיל של משק המים והביוב היא מקצועית ואידאולוגית והם מודעים לבעיה במשק זה ברמה הארצית והעירונית; תומכים אחרים היו עדים לניהולן הכושל של הרשויות המקומיות את משק המים והביוב ומודעים לפגיעה החמורה שנגרמה בעקבותיו לאספקה סדירה של שירות תשתיתי זה. המתנגדים לעומתם, פועלים ממניעים אידאולוגיים צרופים ויוצאים חוצץ נגד הפרטת שירותים מוניציפליים חיוניים והעברתם לידי חברות פרטיות או ציבוריות למחצה. בריאיון שנערך עם מר ראמז ג'ראסי, ראש עיריית נצרת וי"ר ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות ב-22 ליולי 2011 הוא אמר:

.... אני לא חושב שמדובר בתהליך של העברה או גריעה, פשוט מכרנו את משק המים לתאגידים. מדובר בתהליך שלדעתי הוא חלק מהמדיניות הכלכלית של המשלה שנסענת על אימוץ מודל ההפרטה והשוק החופשי. לדעתי זו מדיניות רעה מאד, שלא היטיבה איתנו, ואפילו היו לה השלכות שליליות לא רק בנושא הזה (ניהול משק המים) אלא גם פגיעה במכלול השירותים החברתיים, גני ילדים שעברו תהליך הפרטה עקב העברתן מידי הרשויות המקומיות לעמותות שלכאורה הוקמו שלא למטרת רווח. אני לא חושב שמי שמקים עמותה מסוג זה מטרתו היא אינה השגת רווחים על חשבון השירותים או על חשבון מי שמשלם עבור

השירותים באופן ישיר. עמדתי ברורה, אני חושב שהיעד הסופי הוא מכירת התאגידים לאחר הפיכתם לתאגידים רווחיים היות ומדובר בעלייה במחיר המים בד בבד עם הקמת התאגידים והפעלתם. בפועל, בשורה התחתונה, בהנחה שלאחר תקופה קצרה כל התאגידים יהפכו לתאגידים רווחיים, מסתמן שהמדיניות בסופו של דבר דומה להפרטת חברות ממשלתיות נותנות שירותים. בפועל מפריטים חברות אלה דרך מכירתן בשוק החופשי כמו בזק וחברות אחרות. דעתי עקרונית, אני נגד הפרטת כל מה שקשור בשירותים החברתיים, זה בשורה האחרונה. אחרים רואים בהקמת התאגידים צעד שמטרתו החלשת הרשות ולקיחת חלק מסמכותיותה בניגוד לתהליך חיזוק הרשויות המקומיות והקניית סמכויות ואחריות לאותן רשויות.

(ריאיון עם ראמז ג'ראסי, 22 ליוני 2011)

נוכח המתנגדים ממניעים אידאולוגיים ותפיסתיים לתהליך התאגוד, ניצבים מי שמתנגדים משיקולים מעשיים הנוגעים לעלויות גבוהות ולטלטלות ניהוליות. גוף מקצועי א-פוליטי הפועל משיקולים של רווח כלכלי, שונה בתכלית מגוף סוציו-פוליטי הפועל משיקולים חברתיים. רוב הציבור קושר בין הקמת התאגידים לעליית תעריפי המים, לבד מחיוב היטלי הפיתוח על מים וביוב על פי חוקי עזר, הקובעים סרגל או מדד אחד כמעט של תעריפים לצרכן. עליית מחירי המים וההיטלים הניעו תושבים מקומיים להתנגד לתאגידים. בהקשר זה כתב יוגב (2011) כך:

אחת הטענות העיקריות נגד תאגידי המים היא תעריפים הנגבים מהאזרחים, לפיהם חוסר היעילות לכאורה של תאגידי המים הוא שהביא לעלייה חדה במחירים. אך האמת שונה לחלוטין. עליית התעריפים נובעת בעיקר מהחלטת הממשלה לממן את העלות הגבוהה של התפלת המים וכן עקב המחסור במים שהביא לייקורם וכדי לעודד חיסכון בצריכה.

יש בסיס לקשור בין הקמת התאגידים והפעלתם לבין עליית מחירי המים שכן מאז קמו העלתה רשות המים את התעריפים. ערב הקמת התאגידים קבעה החלטת ממשלה מס' 2184 מ-12 באוגוסט 2007 להפסיק מיד את סבסוד מחירי המים ולקבוע את מחירם בהתאם לעלותם הריאלית. בהחלטה זו נקבע כי תופסק התמיכה הממשלתית במשק המים שעמדה אז על כ-415 מיליוני שקלים בשנה. עוד נקבע כי מועצת רשות המים תקבע תעריפי מים חדשים וכי עדכון התעריפים לצרכן הביתי יתבצע באופן מדורג החל מינואר 2009. עדכון תעריפי המים אכן בוצע מראשית שנת 2010 והונהג באופן מדורג. העלייה המדורגת של כ-40%-50% במחיר המים לא נעשתה בד בבד עם הפסקת הסבסוד הממשלתי או הכללת כל עלויות משק המים והביוב שהשתקפו במחיר הסופי שעל הצרכן לשלם: עלות רכישת מים מותפלים, פיתוח מפעלי מים ואף כיבוד הסכמים מדיניים בתחום המים עם הרשות הפלסטינית וירדן.

העברת הניהול מידי הרשות המקומית שלא גבתה מע"מ על המים העלתה אף היא את מחירם על אף שהיא עצמה עמדה בתשלומי מע"מ לספקיה כמו חברת מקורות, תשלום

המגולם בחשבון המים. עצם העברת תפעול משק המים לתאגיד המים והביוב כרוכה בהוצאות ובעלויות גבוהות של מערך עובדים ותשתיות על פי סטנדרטים גבוהים של ניהול, כמו גם מע"מ שעומד כיום על 16% ומסים נוספים שלא נכללו באופן ישיר וברור בתעריפי המים אך ייקרו אותם ביחס לתקופה שבה הרשות המקומית ניהלה את משק המים. מסים אלו נוגעים באופן ישיר להקמת התאגידים ולרפורמה שתדמו את חלקם לייקור תעריפי המים וקוממו עליהם את התושבים.

מן הראוי לציין כי עליית מחירי המים בשל תוספת מע"מ בשיעור 16% היא סוגיה שזכתה להתייחסות הציבור ונציגי הרשויות המקומיות שביקשו לבטלה. אין תמימות דעים בדבר הטענה לפיה לא שולם בעבר מע"מ. יש מי שטענו כי גם אם לא הוגדר המע"מ כסעיף נפרד בחשבון המים, הציבור שילם מס זה. הואיל והרשויות המקומיות הן מלכ"ר, הן שלמו לספק – חברת מקורות – וגלמו את המע"מ בחשבון המים הכולל. מאז קם התאגיד הונהג פירוט של עלות המים והמע"מ. לטענת התאגידים ורשות המים הפרדה זו לא הובילה לעליית מחירי המים והתייחסותם לנושא פורסמה במסמך "השפעת המע"מ על תעריפי המים והביוב" ובדף הסבר בו צוין כך:

בעקבות הרפורמה בתעריפי המים והביוב, נטען לא אחת שרכיב המע"מ מייקר מלאכותית את התעריפים ב- 16% (שיעור המע"מ) המועברים לאוצר המדינה, וכי אילו השירותים היו מסופקים על ידי רשות מקומית שהינה מלכ"ר, תעריפי המים והביוב היו נמוכים ב-14%-16%. לעניין זה יש להבהיר ולהדגיש כי קביעת עלות מוכרת לתאגיד אינה כוללת הכרה במע"מ שהתאגיד מחויב בו על ידי ספקים שונים (מקורות, ספקים קבלנים וכדומה). זאת, כיוון שהתאגיד יכול להזדכות על חיובים אלו. מאידך, גובה התאגיד מע"מ כחוק מצרכניו, על כלל התעריף המוכר לו. במצב זה צרכנים פרטיים ומלכ"רים, לדוגמא, אינם יכולים להזדכות במע"מ, ומשלמים אפקטיבית את מלוא התעריפים כולל המע"מ, בעוד צרכנים שהינם עוסקים מורשים (בתי עסק, מסעדות וכדומה), נהנים מיכולתם להזדכות במע"מ.

אם לתאגיד הייתה נקבעת העלות המוכרת למלכ"ר (רשות מקומית, למשל), אמנם, התעריף הסופי לצרכנים לא היה כולל מע"מ כרכיב נפרד המתווסף לתעריף (שכן מלכ"ר אינו יכול לחייב במע"מ), אך העלויות המוכרות למלכ"ר היו כוללות עלויות מוכרות נוספות ובעיקר את המע"מ בו מחויב המלכ"ר על ידי ספקים שונים – וזאת, כיוון שהמלכ"ר, בשונה מהתאגיד, אינו יכול להזדכות בגין מע"מ.

העולה מן האמור, הינו כי מבחינת הצרכן הפרטי או כל צרכן אחר שאינו יכול להזדכות במע"מ, ההבדל בתעריפי אספקת שירותי מים וביוב הנקבעים לפי עיקרון העלות המוכרת בין תאגיד לבין מלכ"ר, הינו של כ-3%, ולא כפי שעשוי להשתמע מטענות שונות כאילו מדובר בהפרש של 16% (שיעור המע"מ כיום). יתרה מכך, צרכן שהינו עוסק מורשה שנהנה כיום מזיכוי במע"מ, היה נאלץ לשלם אפקטיבית תעריף גבוה יותר לו היה מסופקים השירותים על ידי מלכ"ר לפי עיקרון העלות המוכרת (כיוון שלא היה נהנה מהיכולת להזדכות במע"מ – יכולת ממנה הוא נהנה כיום).

(רשות המים, 2011, הסברים בנושא תעריפי המים והביוב בישראל: עמ' 5)

הסבריה של רשות המים בעניין המע"מ מתקבלים בספקנות. יש מי שטוענים כי חלק מעלות ההפקה וההולכה על ידי חברת מקורות משלם הציבור, שגם משלם עבור חלוקה והספקה בחשבון המים. כך שייתכן שהציבור משלם על חלק מעלות המים כפל מע"מ. טענה זו מחייבת בדיקה של מומחים בכלכלת מים כדי להוזיל את עלותם ובירור של סוגיית המע"מ כמרכיב בעליית מחירים. מאמר זה אינו מתיימר לספק תשובה לסוגיה זו, אלא להעלותה לדיון ציבורי ולהפנות תשומת לב לנחיצות הבירור.

הקמת תאגידי המים ועליית המחירים שנגרמה בעטייה יצרה בעיה חמורה עבור משקי בית ומשפחות בני מעמד סוציו-כלכלי נמוך. חוסר הגמישות המובנה בתאגיד והאיסור על פי חוק להתחשב במקרים סוציאליים ובאוכלוסיות מיוחדות שידן אינה משגת, הביאו לביטול הפטורים וההנחות בתשלומים והחריפו את התנגדותם של מגזרי אוכלוסייה שונים לתאגידים. התאגידים מצדם פעלו בנחרצות לגבות את חובות המים והביבו באמצעות חברות גבייה, ניתוקי מים, עיקולי חשבונות בנקים ותביעות משפטיות, וזאת כדי להבטיח עמידה ביעדים של הגדלת הגבייה והפחתת הפחת שהוצבו להם על ידי הממונה על התאגידים. תאגיד כפרי גליל תחתון למשל קבע יעד גביה שהושג בחלקו, של 85% בשנת 2009 והורדת הפחת ל-15% כדי לשרוד.

בתקופה טרום הקמת התאגיד, פעלה הרשות המקומית ביד רכה והפגינה גמישות רבה יותר כלפי חייבים. לעומתה, התנהלות התאגידים כלפי תושבים חייבים הייתה תוקפנית וחוללה שינוי בנורמות ובתפיסות בהתייחסות התושבים. לפתע ננקטו נגדם אמצעים כמו עיקולי חשבונות בנקים, תביעות משפטיות, והוגשו כתבי אישום נגד גנבי מים. התושבים הבינו כי כללי המשחק השתנו, וכי הם חייבים למלא אחר החלטות התאגיד. המציאות החדשה עוררה את זעמם של תושבים רבים שלא הסתפקו בהתנגדות מילולית אלא תרגמו את כעסם להפגנת אלימות בוטה כלפי התאגידים. נשלחו מכתבי איום וננקטה אלימות פיזית כלפי מנכ"לים של תאגידים כמו במקרה של תאגיד כפרי גליל תחתון, ניסיון לשרוף את רכבו של מנכ"ל סובב שפרעם, וכן ניסיון לשרוף את משרדי תאגיד אלעין – פעולות שהיו בגדר חציית קו אדום מצד התושבים כלפי התאגידים.

לצד מקרי ונדליזם ספורים, יש להדגיש כי חלק מציבור הצרכנים מרוצה מרמת השירות ומתפקודם של התאגידים, שכיום יכולים להבטיח הספקה סדירה של מים. מאז הקמתם חדלו כמעט לחלוטין ניתוקי המים ביישובים פרט לניתוקים זמניים למטרות טיפול בתשתית המים וביצוע עבודות פיתוח ואחזקה. כמו כן, המשאבים שקיבלו התאגידים כמו גם אלו שעתידים להתקבל, הושקעו לטובת פיתוח, אחזקה ושיקום של תשתיות המים והביוב. ריבוי עבודות הפיתוח והאחזקה והתשתיות החדשות שפרו את

תדמיתם של תאגידים מסוימים בעיני התושבים שצינו אותם לשבח, לעומת אמירות הגנאי שהופנו כלפיהם בעבר בשל גובה תעריפי המים.

ראשי המועצות של הרשויות המקומיות שנבחרים על ידי הציבור ואמורים לייצג את רצונותיו ואת האינטרסים שלו נתונים למשפט הציבור. לעומתם, חברי דירקטוריון תאגיד מתמנים על ידי הרשויות המקומיות כנציגיהן, אך מחויבים על פי חוק לתאגידים ולא לרשות המקומית (דירקטורים חיצוניים מתמנים על ידי הממונה על התאגידים). חוק התאגידים צמצם באופן ניכר את שיתוף הציבור ומעורבותו בהחלטות התאגיד בגלל החזרת הפיקוח לנציגי הממשלה. למעשה ריכוזיות הניהול של משק המים באמצעות התאגיד סותרת את עקרונות הדמוקרטיזציה ושיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות באופן מובנה, ומקוממת חלקים מהציבור נגד תהליך התאגוד.

5 הישגי התאגידים – חלון הזדמנויות או תפיסה חדשנית?

אף על פי שרוב התאגידים אינם יכולים להתהדר בניסיון רב שנים, ותקופת פעילותם שכללה גם פרק של התארגנות, הקמה ותפעול, נאמדת לכל היותר בכשלוש או ארבע שנים, כבר ניכרים הישגיהם חרף הפולמוס שליווה את הקמתם. פרק זה ינסה להתחקות אחר הישגיהם של התאגידים הערביים והגורמים להצלחתם.

מה עמד מאחורי ההצלחה

את הישגיהם של התאגידים אפשר לזהות בשלוש רמות: א. השקעה בפיתוח, באחזקה ובשיקום של תשתיות מים וביוב; ב. הגדלה בגביית הכספים; ג. צמצום הפחת הניהולי והפיזי. מאחורי הישגי התאגידים והרשויות המקומיות שהצטרפו אליהם עומדים כמה גורמים, ואלה הם:

- א. חקיקה מחייבת שעוגנה בחוק תאגידי מים וביוב, 2001, על תיקוניו;
- ב. החלטות ממשלה שגיבו באופן עקבי את יישום הרפורמה, המבטאות תפיסה ומדיניות ניאוליברלית של הממשלות בישראל מאז תחילת המאה העשרים ואחת;
- ג. הקצאת משאבים כספיים ייעודיים על ידי האוצר לצורך יישום תהליך הקמת התאגידים;
- ד. חולשת השלטון המקומי נוכח כוחה ולחציה של הממשלה והיציבות הקואליציונית שאפשרו את יישום הרפורמה גם ברשויות החלשות, שתלותן הכלכלית בתקציבים המועברים מהממשלה גדלה בייחוד לאחר משבר הרשויות המקומיות משנת 2003;
- ה. אופי השירות, מוצר המים, שהוא חיוני, אסטרטגי, מתכלה ושרוי במחסור תמידי;
- ו. עבודת מטה מקצועית שקדמה לתהליך החקיקה וכן פעילות של ועדות חקירה ממלכתיות שגיבו את תהליך הרפורמה במשק המים ויצרו אקלים ציבורי המוכן לקבלה.

גידול בהשקעות לפיתוח משק המים והביוב

לצד הקמת התאגידים הוגדלו ההקצאות הכספיות הממשלתיות לרשויות שייועדו לתיקון וחידוש תשתיות המים בהן. ההשקעות של רשות המים במימון התאגידים צמחו כי נפתח חלון הזדמנויות לשיקום, לאחזקה ולפיתוח של תשתיות המים והביוב בפרט ביישובים הערביים. בעבר, סבלו הרשויות המקומיות הערביות מאפליה ממסדית שנקטה כלפיהן בכל הנוגע לסבסוד ולפיתוח משק המים והביוב והשתקפה היטב בהקצאה נמוכה של משאבים כספיים. הקמת התאגידים לוותה בנכונות ממשלתית לנקוט אפליה מתקנת ולהקצות משאבים ליישובים האלה לשיפור תשתית המים והביוב בהם, לפיתוח תשתית מים וביוב חדשה שתצמצם את פחת המים ולפתרון בעיות הביוב בהם. לדוגמה, תאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ שפועל ברישיון מאז 1 באוקטובר 2008, השקיע בפיתוח תשתיות מים וביוב עד ספטמבר 2011 כ-43 מיליון ₪: 22 מיליון ₪ בתחום המים וכ-21 מיליון ₪ בביוב. ההשקעה בשנת 2011 עמדה על כ-31 מיליון ₪, בשנת 2010 על כ-10.5 מיליון ₪ ובשנת 2009 על כ-1.5 מיליון ₪. עלות תוכנית החומש שהוכנה על ידי התאגיד 2010-2014 עומדת על כ-105 מיליון ₪ בתחום המים; כ-43 מיליון ₪ בתחום ביוב פנים יישובי וכ-95 מיליון ₪ בטיפול במט"שים ובשיקום מערכת אזורית. דהיינו על פי תוכנית זו יש להשקיע כ-243 מיליון ₪ שיבטיחו את תיקון תשתיות המים והביוב (תאגיד כפרי גליל, 2010). הסכום הנדרש להשקעה מצביע על מצב החסר של תשתיות רעועות שפגעו בשירות לאזרח, הגדילו את הפחת וגרמו לאובדן של משאב יקר ולמחסור של אספקה סדירה של מים, ותשתית ביוב.

מפגש שהתקיים במשרדי תאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ ב-1 בפברואר 2011 עסק בתאגידים חלשים שנזקקים לסיוע מיוחד. במהלכו הציג המינהל לפיתוח תשתיות ביוב את תוכנית הסיוע לשנת 2011, שגובשה כתוכנית סיוע ייחודית לתאגידים שהוגדרו זכאים לסיוע מיוחד (הרי נצרת, סובב שפרעם, כפרי גליל תחתון, פלג הגליל, מי-עירון, מי-הגליל, אל-עין, מי-חרמון ומי-לוד). היקף הסיוע עמד על 130 מיליון ש"ח, לפי התנאים הבאים: א. הגדלת שיעור המענק מ-60% ל-80%. ב. הענקת תקופת חסד בת שלוש שנים על מלוות ביוב (במקום שנה אחת כנהוג). באותו מפגש צוין כי תקציב המינהל לפיתוח תשתית ביוב לשנים 2011-2012 הוא 670 מלש"ח: בשנת 2011 – 320 מלש"ח ובשנת 2012 – 350 מלש"ח. תקציב התאגידים הזכאים לסיוע מיוחד הוא 250 מלש"ח (בממוצע כ-125 מלש"ח/שנה) עבור ביצוע מיזמי ביוב (תקציבים אלו אינם כוללים את הכספים המיועדים למי שעומדים במסגרת התוכנית המיוחדת שגובשה ב-2010 בהיקף של 130 מלש"ח) (מקור: מצגת שהוצגה בכנס תאגידים נזקקים ביום 1 בפברואר 2011. בתאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ, כפר כנא).

דוגמה זו ממחישה את היקף המשאבים הדרושים לתקנון תשתית המים והביוב, ומוכיחה את התגייסות רשות המים באמצעות זרועותיה השונים כדי להגדיל את ההשקעות בפיתוח משק המים והביוב, להבטחת הצלחתם של התאגידים. עוד סמן למדיניות זו ניתן לראות בתשובה שנשלחה למנכ"ל תאגיד כפרי הגליל מיום 14 בספטמבר 2011 שבה הודיע ראש המינהל לפיתוח תשתית ביוב ומים כי בישיבת ועדת השקעות מס' 72/11 מ-25 באוגוסט 2011 אושר שדרוג תחנת שאיבה ראשית מערבית בכפר כנא בהיקף של חמישה מיליון ₪ ב-80% מענק וכן שדרוג מט"ש שדה אילן בהיקף של 19 מיליון ₪; חלקו של תאגיד כפרי גליל תחתון הוא כ-17.37 מיליון ₪ ב-80% מענק וחלקה של המועצה האזורית גליל תחתון הוא 1.63 מיליון ₪ במאה אחוזי הלוואה. הוכחה חותכת להבדל בין מדיניות התמיכה בתאגידים הזוכים למענק של 80% מעלות הפרויקט לעומת זו של רשויות מקומיות אזוריות שאינן מנוהלות על ידי תאגיד, אינן זוכות למענק ונדרשות להחזיר את ההלוואה במלואה (100%).

העמקת הגביה

לצד ניהול מקצועי של משק המים והביוב, וניצול משאבים ייעודים שמקצה המדינה לתאגידים, על התאגידים מוטלת האחריות להעמיק את הגביה ולשנות את נורמות תשלום החובות של התושבים תמורת צריכת המים. ליישום המדיניות של הגדלת הכנסות התאגידים, הם חויבו להעמיק ולהגדיל את שיעורי הגביה. כבר בהסכם שנכרת בין הרשויות המקומיות לתאגיד צוין כי הרשויות המקומיות ינפקו שירות גביה לתאגיד (הסכם בין הרשויות המייסדות לבין תאגיד כפרי הגליל, 2008; הסכם למתן שירות גביה קצוב, סעיף 3). אף על פי כן, הנהלת התאגיד החליטה להיפרד מהרשויות המקומיות שהפעילו מערך גביה שלא אפשר להגביר את שיעורי הגביה בהתאם לרוח המדיניות. כך פעל תאגיד כפרי הגליל תוך חודש מיום היווסדו. חודש נובמבר 2008 היה התאריך הקובע, והתאגיד החל להנפיק חשבונות לחיוב עבור מים וביוב בנפרד מהרשות, בעוד הרשויות התבקשו לא לקבל תשלומי מים מהצרכנים. בה בעת תושבים התבקשו לשלם במועדו את חשבון המים באמצעות הדואר או הבנקים, או על ידי הוראת תשלום קבועה ישירות לחשבון התאגיד. החלטות אלה היוו את הבסיס להתפתחותו של התאגיד כישות ניהולית נפרדת, ושמו קץ לעמימות המאיימת על תשלום או אי תשלום חשבון המים, או על תיעול התשלום לקופת הרשות המקומית במקום לקופת התאגיד שהתחייב בתשלום לספקי מים כמו מקורות. לימים, שכר התאגיד את שירותיה של חברת גביה חיצונית ובה בעת הפעיל מערך של מעקב אחר הגביה ובכללו נקיטת צעדים מידיים כנגד מי שלא פרעו את חשבונות המים שלהם. מדיניות הגביה האגרסיבית עוררה כמצופה ביקורת נוקבת מצד חלק מהתושבים, לעומת אחרים

שברכו על המוגמר. גם חלק מראשי הרשויות החלו להפעיל לחצים כדי למתן את מדיניות הגביה האגרסיבית שנהג תאגיד כפרי הגליל והפך מודל חיקוי לתאגידים אחרים. לחצים מטעם ראשי רשויות מסוימים הופעלו על כמה מחברי הדירקטוריון שדרשו דיון מיוחד על הקלות במדיניות הגביה והעיקולים. דיון זה התקיים במהלך חודש רמדאן 2009, ותשובתו של יו"ר התאגיד (ר.ח.) הייתה זו: "מדוע להקל בחודש רמדאן שהוא חודש הצום אצל המוסלמים? חובה על המוסלמי גם לשלם את חובו עבור המים שצרך קודם ובמקביל, ולא ברור מה הבדל בין רמדאן לשוואל לשעבאן, שהם חודשי השנה ההג'רית". הלחצים שהופעלו על התאגיד מבית נהדפו וכמוהם גם לחצים חיצוניים של חלק מהציבור והעיתונות המקומית, ומדיניות הגביה נמשכה. כדי להבטיח תמיכה ציבורית למדיניות של העמקת הגביה, יזם התאגיד מסע פרסום וגם פנה למנהיגים מקומיים ואנשי דת כדי לגייס את תמיכתם. הרציונל שעמד מאחורי המפגשים עם מנהיגים ואנשי דת היה להאיר את עיניהם ליתרונות התאגיד כמנגנון שנועד לשרת את התושבים, להבטיח הספקת מים סדירה לשקם ולפתח את תשתית המים. הודגש כי המנגנון שייך לתושבים, ולא נכפה עליהם, אלא שימש פתרון ראוי לכישלון הצורב של הרשויות המקומיות בניהול היישובים, ובכללם ניהול משק המים והביוב, ושהביא להדחתם של ראשי רשויות נבחרים ומינוי ראשי רשויות כגון בכפר כנא, טורעאן ודבוריה – שלושה מבין היישובים המייסדים של התאגיד. במהלך הדיונים בין הנהלת תאגיד כפרי הגליל למנהיגים ואנשי דת מוסלמים ונוצרים ביישובים הוצעו דרכים להאצת הגביה, בתמיכתם ובעידודם כך שצרכנים ישלמו עבור מים שצרכו ותו לו. הנהלת התאגיד התחייבה במקביל לפעול באופן מקצועי, לנהל את משק המים והביוב ביעילות ולהבטיח הספקה סדירה של משאב המים. לפגישות אלה, פורמליות ולא פורמליות כאחת, נודעה תועלת וחשיבות רבה בביסוס הלגיטימציה של התאגיד בקרב הציבור ובניית אמון הציבור בו, גם על רקע של גביה ונקיטת צעדים אגרסיביים נגד גנבי מים, והתחברות לרשת המים והביוב ללא רשות וסמכות.

מדיניות הגביה האקטיבית העלתה פרי. למשל, בתאגיד כפרי גליל תחתון, שיעור הגביה המצטבר בתחילת שנת 2009 (עם התחלת גביית חשבונות המים על ידי התאגיד) עמד על כ-51% כולל חוב הרשויות המקומיות, ועל כ-59% ללא חוב הרשויות המקומיות. שיעור זה גדל והלך ובסוף השנה עמד על כ-83%, כולל החוב של הרשויות המקומיות ועל כ-90% בלעדיו. בשנת 2010 היה השיעור 79% כולל חובן של הרשויות, וכ-85% בלעדיו, ובשנת 2011 כ-66% כולל חוב הרשויות, וכ-71% ללא פירעון חוב הרשויות (ראה לוח 6 להלן). דהיינו, הרשויות המקומיות, צרכן המים הראשי ביישוב, שהיו אמורות להיות הראשונות לפרוע את חובותיהן, איחרו בתשלום. הניסיון להמיר את חובותיהן בקיזוז הלואות בעלים שלטענתם חייב להן התאגיד, גורמים להורדת שיעור הגביה של התאגיד.

לוח 6

סיכום הגביה המצטבר בתאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ לפי יישובים,
באחוזים 2009-2011

יישוב	2009	2010	2011
כפר כנא	85	80	68
טורעאן	83	76	68
דבוריה	91	80	69
משהד	63	82	58
שיבלי אם אלג'נס	82	75	66
בועינה נוג'דאת	96	92	74
עין מאהל	אין נתונים, צורפה לתאגיד ב- 1.7.2010	70	55
סה"כ עם חוב הרשויות	83	79	66
סה"כ ללא חוב הרשויות	90	85	71

מקור: נתונים שהתקבלו מתאגיד כפרי הגליל ביום 23 ליוני 2012

בתאגיד דוגמת מי הגליל המאגד את יישובי בקעת סח'נין וחלק מיישובי בקעת בית הכרם הערביים, בעיות הגביה והפחת הן ללא ספק חמורות ומורכבות. חרף מאמצי התאגיד להתמודד עם העמקת הגביה וצמצום הפחת, נותר שיעור הגביה נמוך יחסית (מצטבר 2011, כ-70% בממוצע), ושיעור הפחת עמד על 30% בקרוב (ראה לוח 7 להלן).

לעומת זאת, שיעור הגביה השוטף ביישובי תאגיד סובב שפרעם עמד על 72% בשנת 2011, ושיעור פחת ממוצע של 20%, ומדד משולב של פחת וגביה שעמד על 62% (ראה לוח 5 לעיל). נוסחה מקובלת לבחון את עמידותו של תאגיד מים וביוב היא שכול שרמת הפחת נמוכה ושיעור הגביה גבוה, עולים המדד המשולב והכנסתו של התאגיד שהופך רווחי. מכאן, שכל תאגיד שחפץ להיות כלכלי ורווחי נדרש להבטיח מדד משולב גבוה. נתון זה של מדד משולב פחת וגביה הוא המאפשר לקבל תמונה על מצבו הכספי של התאגיד.

לוח 7

מצב הגביה והפחת ביישובי תאגיד מי הגליל בע"מ, שנת 2010 לעומת 2011

2011 לאחר שהתאגיד החל לפעול, באחוזים			2010 עם הקמת התאגיד, באחוזים			שם יישוב
אחוז הפחת	גביה מצטבר	גביה שוטף	אחוז הפחת	גביה מצטבר	גביה שוטף	
31	77	79	54	76	48	סח'נין
25	67	67	48	66	47	עראבה
29	73	62	29	79	60	דיר חנא
24	64	57	36	68	50	נחף
36 (יישובי עיריית אלשאג'ור לשעבר)	58	49	42 (יישובי עיריית אלשאג'ור)	63	48	בענה
	68	56		75	61	דיר אלאסד
	73	62		80	64	מג'ד אלכרם
30	70	63	45	73	53	סה"כ

מקור: נתונים שהתקבלו מדוח של מנכ"ל התאגיד מר מוסטפא אבו ריא ביום 17 לנובמבר 2011

חרף מאמצי התאגידים להגביר את הגביה ולהעלות את המדד המשולב, נזקפת לזכותם הצלחה חלקית בלבד, שונה מתאגיד לתאגיד ואף בין היישובים השייכים לאותו תאגיד. סביר להניח כי תהליך שינוי הנורמות של פירעון חובות, ותשלום עבור צריכת מים הנו ממושך. זאת ועוד, ככל הנראה, מנכ"לים וחברי דירקטוריון שהועסקו בעבר ברשויות המקומיות (פקידים או נבחרים), עדיין נתפסים על ידי הציבור כממשיכיהן. הם נוטים אפוא להיות פחות אקטיביים ויותר לחיצים וגמישים ממי שבאו מחוץ למערכת המוניציפלית, כמו במקרה של תאגיד כפרי הגליל התחתון.

צעדים של הגדלת הגביה והעמקתה ושינוי תרבות התשלומים עבור צריכת המים נתפסו על ידי מקצת מהציבור כענישה בלתי מידתית. עמדת נציגי התאגידים מבהירה, לעומת זאת, כי לאחר שמוצו כל השיטות והדרכים לביצוע הגביה, לא נותרה ברירה זולת הפעלתם של הליכים באמצעות חברת גביה חיצונית, ובכללם נקיטת צעדים משפטיים. התאגידים נחוצים לחולל שינוי בנורמות תשלום החובות עבור צריכת מים וביוב, ולתרום למהפך תפיסתי-תרבותי שימגר כליל את תופעות ההשתמטות ועיכוב התשלומים עבור שירותים שהרשות המקומית מספקת במגזר הערבי.

צמצום הפחת

פחת המים מכביד על הכנסות התאגידים וגורם לאיבוד משאב המים ולפגיעה בתושבים. המשאבים הכספיים הייעודיים שהעביר משרד האוצר לתאגיד נועדו גם לצורך נקיטת פעולה מידית לצמצום הפחת הפיזי והניהולי. למשל, על פי נתוני הרשות המקומית כפר כנא בשנת 2004 עמד שיעור הפחת על 33.6% בקרוב, ובשנת 2005 על כ-33.1%, כאשר בשנת 2006 עלה שיעורו לכ-36.6%. שיעור הפחת שנרשם בכפר כנא עם מסירת משק המים והביוב לאחריות התאגיד היה כ-49% (מריד, 2010: 36). שיעור הפחת הממוצע ביישובים של תאגיד כפר גליל תחתון עמד על כ-31% במחצית שנת 2011 (ראה לוח 8 להלן). היעד שהציבו הרשויות המקומיות והתאגידים לצמצום שיעור הפחת היה נמוך מ-10%.

לוח 8

שיעור הפחת ביישובי תאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ
בין ינואר ליוני, 2011

יישוב	מס צרכנים	% פחת מים
כפר כנא	3,897	35
טורעאן	2,591	37
דבוריה	1,915	22
משהד	1,122	14
שבלי	1,343	33
בועינה	1,169	24
עין מאהל	2,656	34
סה"כ	14,693	31

מקור: נתונים שהתקבלו מחשב תאגיד כפרי גליל תחתון בע"מ ביום 5.1.2012.

כדי לצמצם את הפחת ולהגביר את הפיקוח על צרכני המים נדרשים התאגידים לנצל את המשאבים הכספיים שמקצה הממשלה באמצעות רשות המים וזרועותיה כדי לשקם, לתקן ולתחזק את תשתיות המים. צמצום הפחת לשיעור הנמוך מ-10% מחייב את התאגידים להכין תוכנית השקעות הכוללת החלפת צנרת מים פגומה, החלפת שיעוני מים פגומים, הצבת שיעונים מחוץ למגרשי בנייה שתאפשר בקרה על הצריכה ותצמצם את תופעת גניבות המים. התוכנית גם כוללת את חיבור הבתים לצנרת מים תקנית שתחליף חיבורים ארעיים, "פרטיזנים" לא תקינים, וחלוקה נכונה של היישוב לאזורי לחץ מים מאוזנים. התאגידים כבר החלו בביצוען של משימות אלה. למשל

יישובי תאגיד כפרי הגליל התחתון יזם את הוצאתם של כל השעונים, כנדרש, מחוץ למגרשי הבנייה בכל יישובי התאגיד. גם תאגידים אחרים נקטו בצעדים אלה, וכיום מדובר על הנעת פרויקט קריאה של מדי מים מרחוק (ק"מ) כדי לצמצם את מספר הגניבות ולהבטיח בקרה מקיפה יותר.

השקעות המדינה דרך התאגידים ברשויות המקומיות הערביות נועדו גם לתקן עוול היסטורי של אפליה ואי הקצאת משאבים שעשויים היו לפתור את בעיות הביוב והמים. תאגיד כפרי הגליל התחתון קיבל סיוע מיוחד של 12 מליון ₪ בין השנים 2010-2012; 10 מליון ₪ מענק חירום חד פעמי בין 2009-2010; 11.8 מליון ₪ מענק תאגוד פרוס בין השנים 2008-2013; אחזקה ופיתוח תשתית ביוב 15.95 מליון ₪ פרוס 2011-2012; ולפיתוח תשתית המים סך של 22 מליון ₪ פרוס בין השנים 2011-2012. סך הסיוע בין 2008-2013 עמד על 71.75 מליון ₪ (נתונים שנתקבלו מחשב תאגיד כפרי הגליל ביום 5.1.2012).

מיעוט ההשקעות בפיתוח משק המים והביוב, והגביה המוגבלת ברשויות המקומיות הערביות על פי חוקי העזר, לא אפשרו בעבר פתרון סביר ביישובים שהתחילו מנקודת זינוק חלשה וממסורת של התפתחות אורגנית לא מונחית ולא מכוונת על ידי תכנון יזום. סקר הנכסים שאמד את ערך התשתית הקיימת לצורך חלוקת המניות בין הרשויות המקומיות מייסדות התאגיד היה שגוי במקרים לא מעטים. חלק גדול מהבתים ביישובים הערביים עדיין אינם מחוברים לתשתית ביוב מרכזית, והמט"שים אליהם התחברו אינם ערוכים לקלוט את תוספת מספר הבתים שלא חוברו למערכת הביוב המרכזית. מצב זה חייב את התאגיד להשקיע בשיפור תשתית הביוב שכללה שיקום קווי ביוב קיימים, הנחת קו ביוב לשרת שכונות שלמות בהן הרשות המקומית גבתה היטלים מבעלי הבתים אך לא חיברה אותם לביוב. כיום, התאגיד הוא הכתובת לחיבורים אלה, לבד ממחויבותו לספק שירותי שאיבה בבתים שטרם חוברו למערכת ביוב מרכזית ובורות ספיגה משמשים אותם, וטיפול במט"שים ובקווי הולכה חיצוניים.

מניעי המדינה לתמיכה בתאגידים

השקעותיה הגדולות של המדינה בהצלחת הרפורמה ובהקמת התאגידים באמצעות רשות המים והביוב, מונעים מגורמים מספר שניתן לסכם בנקודות הבאות:

א. שיפור תשתית המים וצמצום הפחת שגורם לאיבוד משאב המים, ולבזבז משאב יקר וחסר, לאור השינויים האקלימיים העולמיים והאזוריים, גידול האוכלוסייה והעלייה ברמת הצריכה.

- ב. שיקולים של איכות סביבה וצמצום הפגיעה הסביבתית במיוחד בסוגיית הביוב.
- ג. שיפור איכות החיים של תושבים על ידי הבטחת הספקה סדירה של מים, במיוחד ברשויות חלשות כמו הרשויות המקומיות הערביות, והתמודדות עם החסמים שמסכלים פתרון קצה לביוב היישובי, ומעכבים את קידום ואישורם של תכנון מתארי ופיתוח היישוב הערבי.
- ד. מיצוב חיובי וחיזוק התאגידים, כך שבמסגרת הרפורמה מושקעים משאבים בשיפור התשתיות, ופוחתת ההתנגדות הציבורית לתאגוד. ההנחה היא כי ניהול מקצועי של משק המים וגביה של חובות התושבים יחוללו שינוי בנורמות ובמוסר התשלומים בקרב הציבור. בצדם תצומצם הפוליטיזציה וההתערבות של גורמים שונים משיקולים זרים בעניין ניהול משאב המים וגביית חובות התושבים.
- ה. תיקון עוול היסטורי ואפליה בת שנים שנהגה המדינה ביישובים הערביים, בהפחיתה בהתמדה את התקציבים שהושקעו בפתרון בעיות המים והביוב בהם.
- ו. פיתוח תשתית מים וביוב טובה, אשר תהיה בסיס למשיכת יזמים פרטיים להתמודד על האחריות להשקיע במשק המים בעתיד, ולנהל בתרחיש של הפרטה מוחלטת.
- ז. הכנה לקראת יישום מדיניותם המוצהרת של רשות המים והממונה על התאגידים שנועדה לצמצם את מספר התאגידים ולמזגם, כדי ליצור את האקלים והתנאים להפעלת תאגידים רווחיים. זאת בניגוד למצב כיום, שבו לפחות 26 תאגידים מוגדרים תאגידים מפסידים ותלויי מענקים ותמיכות מהמדינה.
- מדיניות חיזוק התאגידים ופיתוח משק המים והביוב השתקפה בתוכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים, שאושרה בישיבה מס' 68 של מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב מיום 4 ביולי 2007. בפרק ח', 35-36, נאמר:
- יש לחזק את תאגידי המים וניהולם על בסיס מקצועי וכלכלי.
 - לצמצם את מספר התאגידים ולהקים תאגידים אזוריים על בסיס שיקולים הנדסיים, גאוגרפיים, סוציו-אקונומיים וכלכליים. אגודות מים עירוניות, אם קיימות, יפורקו ויסופחו לתאגיד המים והביוב.
 - במקרים שבהם ישותף המגזר הפרטי בבעלות או בתפעול התאגידים או חלקיהם, תישמר השליטה של הרשות המקומית בתאגידים (רשות המים, אגף תכנון, 2011).
- עמדת רשות המים לצמצם את מספר התאגידים קיבלה ביטוי בתגובתה להמלצות הצוות המשותף לבחינת ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים, שבראשו עמד אורי ניסן. המלצות ועדה זו נדונו בממשלה ב-6 בנובמבר 2011. בנספח המלצות הוועדה, יולי 2011, נאמר "בסעיף 1. תאגוד אזורי, אנו מתנגדים לנוסח המבוא בסעיפים 1-2 להמלצות ומציעים להחליף זאת בנוסח ברור ברוח הדברים לעיל המדגיש חתירה ברורה עם לוחות

זמנים מוגדרים ליעד המביא לצמצום משמעותי של מס' התאגידים, וכן הצטרפותן של הרשויות המקומיות שטרם התאגדו לתאגידים קיימים ואי הקמתן של תאגידים חדשים. לעניין סעיף 1 להמלצות נציין שאף אם היה מקום כשלב ביניים ועד לחתירה ליעד של מס' תאגידים מצומצם, לאפשר הקמתם של תאגידים חד רשותיים מקרב הרשויות המקומיות שטרם התאגדו, הרי שהכרחי להוסיף מס' מינימאלי של תושבים ברשות, על מנת למנוע מצב של הקמת תאגיד שהינו לכאורה יציב כלכלית (תחת כללי הרגולציה העכשווית), אך קטן בהיקף פעילותו – מבנה שבהגדרה אינו יכול למצות יתרונות לגודל. מנגד, יש להחיל את התנאים המנויים באותו סעיף גם כלפי תאגידים קיימים באופן שיביא לאיחודם של תאגידים קיימים חלשים שאין הצדקה תפעולית ו/או כלכלית להמשך קיומם.....

עמדה זו מצביעה על אפשרות לפיה חלק מהתאגידים החלשים, כדוגמת התאגידים הערביים יתמזגו ביניהם או עם תאגידים אחרים, כחלק ממדיניות רשות המים במסגרת תוכניות העתידיות. לקראת התרחשות מיזוג עתידי כאמור, התאגידים נדרשים להיערך, ובצדם הרשויות המקומיות שהקימו תאגידים אלה.

התאגידים הערביים וגם הרשויות המקומיות הערביות מודעים לחלון ההזדמנויות שפתחה בפניהם מדיניות התמיכה הממשלתית עם יישום הרפורמה והקמת התאגידים. התאגידים הערביים פועלים לנצל חלון הזדמנויות זה ואת המשאבים שיוקצו להם, על אף הקשיים והעכבות. חלק הארי של הרשויות מודע לכך כי השינוי במדיניות התאגוד שחל בעקבות אישור המלצות ועדת ניסן אינו רלוונטי לו, על שום שרוב הרשויות כלל אינן עומדות בתנאי הסף שקבעה הוועדה להקמה ולהפעלה של תאגיד עירוני, מלבד אפשרות מינוי ראשי רשויות כחברי או ראשי דריקטריון תאגיד אזורי.

ייחודיות התאגיד הערבי האזורי והאתגרים הניצבים לפתחו

הקמת התאגידים נתקלה בבעיות ובחסמים דומים ברשויות ערביות ויהודיות כאחד, שחלקם כבר נסקרו. עם זאת יישובים ערביים מתמודדים גם עם בעיות ייחודיות הנוגעות לתנאים המבניים בהם ולמדיניות שהונהגה כלפי הרשויות המקומיות הערביות על ידי השלטון המרכזי. פרק זה יוקדש לדיון בסוגיות ייחודיות אלה המשפיעות על תפקודם והצלחתם של התאגידים, ומהוות אתגר מקצועי, ניהולי, כלכלי וסוציו-פוליטי.

תרומתם של התאגידים לרשויות המקומיות הערביות

מצב משק המים והביוב ומצבן של הרשויות המקומיות בכלל מתאפיין במצוקה תקציבית משותפת, ובתשתיות מדרדרות והולכות. מצב זה השתקף לאשורו בסקר הנכסים שנערך לקראת הקמת התאגידים. בחינתו ובחינת מצבן של תשתיות המים והביוב ברוב הרשויות המקומיות הערביות הן הוכחה חותכת לדחיפות הטיפול המידי במערכות אלו. במקצת הרשויות המקומיות הערביות שיעור הבתים שאינם מחוברים לרשת הביוב עומד על 40% בקרוב (ראה חלק מיישובי תאגיד מי עירון בלוח 9 להלן). שיעור הפחת הפיזי, שמעיד על מצב צנרת המים הפגומה, הוא יותר מ-40% בחלק מהיישובים, וכ-25% ברוב היישובים (ראה דיון לעיל). שיעור הגביה ברוב היישובים לא עבר 50% (ראה דיון לעיל). אין ספק כי מצב זה מחייב תוכנית הבראה כוללת, שאינה ניתנת ליישום בתנאים של המשך הניהול על ידי הרשויות המקומיות שמצביעות על סכנת קריסתן המוחלטת של מערכות אלו. ניתן לסכם את הסיבות לכך בנקודות הבאות:

- א. היעדר יחידה מוניציפלית בעלת יכולת מקצועית ייעודית לפעול באופן מערכתי לטיפול במשק המים והביוב ברשות המקומית.
- ב. משאבים חסרים וגירעון כספי מתמשך המגבילים כל אפשרות להתמודד עם התיישנות ובלאי התשתיות שהחמירו במהלך השנים. היעדרה של מערכת תחזוקה שוטפת שתטפל בנזקים מצטברים מאיימת על חיי המערכות.

ג. נכונות מוגבלת של משרדי הממשלה, ובייחוד משרד האוצר, להעביר משאבים לרשויות המקומיות כדי לטפל במערכת המים והביוב מחשש שאלו יממנו הוצאות שונות אחרות. אי האימון המופגן כלפי הרשויות המקומיות הערביות בעניין ההשקעה הכספית הייעודית נשען, לטענת האוצר, על ניסיון העבר. לפיכך, במקום לסבסד רשויות, מדיניותו היא לשנות את כללי המשחק ואת דרכי ניהול משק המים על ידי הפקדתם בידי גופים מקצועיים, פרטיים ורווחיים הנתונים לפיקוחו מבחינה תקציבית ומקצועית.

ד. נבצרותן של מקצת מהרשויות המקומיות לגייס משאבים עצמאיים או חיצוניים כדי להציל את משק המים והביוב ממצב הקריסה שאליו נקלע.

ה. בהיעדר פתרון קצה מאושר לביוב ברשויות מקומיות ערביות רבות ובמצב של חוסר טיפול בתכנון ובפיתוח מערכת הביוב, מעוכבים האישורים למימוש תוכניות מתאר מפורטות בהן. לדוגמה, מתעכב אישורה של תוכנית מתאר חלקית לדרום מערב עראבה מס' ג/10598 הכוללת שטח של 784 דונם עם קיבולת של כ-3000 יחידות דיור על ידי מוסדות התכנון בגלל היעדר פתרון קצה מוסכם לביוב.

ו. אי עמידה בהתחייבות של רשויות מקומיות ערביות רבות לשלם לחברת מקורות את עלויות השימוש, גרמה לניתוקי מים תכופים או לצבירת חוב גדול לספקי מים, הנושא ריבית והצמדה שנתית גבוהים. לדוגמה, החוב של מועצה מקומית כפר כנא למקורות עמד על כ-5 מיליון ₪ בשנת 2008, לפני שעברה לניהול תאגיד. המועצה המקומית כבר שילמה סכום שנתי של כ-50 אלף ₪ הכולל ריביות וקנסות, כדי לכסות את החוב שתפח עם הזמן. הרשויות המקומיות נקלעו למעגל קסמים ולסחרור של חובות שלא ניתן היה לפרוע רק באמצעים עצמיים. גם בהנחה שהרשות המקומית פורעת חלק מחובה, ספק אם החוב הכולל יצטמצם משום שהריבית וההצמדה המתווספים לחוב על הקרן כוללים קנסות, שבפועל גדולים מהתשלומים שנפרעים הלכה למעשה. כמו כדור שלג החובות תופחים והולכים, ומעמיקים את גירעונות הרשות המקומית.

על רקע מציאות זו, הקמת התאגידים ביישובים הערביים יצרה חלון הזדמנויות בכך שהפקידה את האחריות הניהולית על משק המים בידי גוף עסקי חדש. נקודת הזינוק של גוף כזה היא איתנה. הוא נטול חובות קודמים לספקים מצד אחד, ומן הצד האחר הוא נהנה ממימון ייעודי וממענקים ייחודיים ליישובים חלשים כדי להתמודד עם שיקום ופיתוח התשתיות הרעועות שירש מהרשויות. הקצאתם של כחצי מיליארד שקלים על ידי המדינה לטפל במשק המים והביוב, היא הזדמנות שאין להחמיץ. לולא

הרפורמה ספק אם האוצר היה מספק כספים אלו. כך מציין הממונה על התאגידים בריאיון שנערך עמו ב-17 לאוגוסט 2011:

..... כתוצאה מכך הממשלה קיבלה החלטה לבצע רפורמה שמשמעותה חוק תאגידי המים והביוב ובפועל הקמת חברות לענייני מים שתשארנה בבעלות הרשות המקומית אבל תפעלנה על פי כללים של חברה פרטית כדי לאפשר לה התייעלות והתמקצעות והוצאתה מתחום האינטרס הצר של הרשות. על פי תוצאות של פעילות עשרות חברות כאלה בשנים האחרונות ישנה הצלחה מוכחת שמתבטאת בהשקעות והפחתת פחת המים והעלאת אחוזי הגבייה. התאגידים הערביים לקחו מהרשויות את הגירעונות שהיו לרשויות ובנוסף הממשלה מעמידה עבור אותם תאגידים חצי מיליארד שקל. רשויות עם מעמד סוציו אקונומי נמוך כיום לא אחראיות על ניהול משק המים והביוב.

מנגד, יש מי שטוענים כי:

במקביל למהלך הפרדת משק המים והביוב מהרשויות המקומיות, הקטין עד מאוד משרד האוצר את תמיכתו במשק המים הארצי, והטיל אותה כמעט במלואה על כתפי האזרח. התאגיד משמש במקרה זה רק עלה תאנה לפעולות האוצר ושק החבטות לתסכולי התושבים וראשי הרשויות.

(סלטי, 2011)

חילוך משק המים והביוב ברשויות הערביות מהמצב החמור אליו נקלע, לא היה מתאפשר כנראה לולא כניסתם של תאגידי המים והביוב. נכונות הממשלה בכלל ומשרדי הפנים, האוצר והתשתיות בפרט לקדם את הרפורמה במשק המים והביוב יצרו אקלים נוח ותנאים מתאימים בקרב מקבלי החלטות במגזר הממשלתי. נראה כי הם עשויים לאשר פתרון קצה למערכת הביוב ביישובים למען שיקום מערכות ביוב אזוריות, מה שעשוי לתרום להסרת החסמים בפני עיכוב אישור תוכניות המתאר המקומיות והמפורטות ביישובים הערביים, המאפשרות גם מתן היתרי בנייה.

השלטון המקומי מכיר בחשיבות התאגידים, ביעילותם ובפעילותיהם החשובות והרבות. ניתן אפילו למצוא מעט ראשי ערים שמעזים לומר זאת בקול. חלקם אף הבינו כי לא יתכן שמשק המים יפגע על חשבון תחומים אחרים וכי התאגידים הם לא הבעיה האמיתית. רוב התאגידים מתנהלים בצורה יעילה ומקצועית הרבה יותר מגופים אחרים במדינה. רובם משקיעים בתשתיות המים בתחום שיפוטם מיליוני שקלים, לאחר שקבלו אותן במצב מוזנח ורוע. הם מקטינים את פחת המים דרמטית וחוסכים הרבה מים וכסף...

(סלטי, 2011)

תוכנית הבראה למשק המים והביוב באמצעות התאגידים מותנית בניהולם בגישה חדשה, וביכולתם המקצועית של מנהלי התאגידים. תמיכתה של הרשות המקומית במימוש וניצול יעילים של התקציבים העומדים לרשותה אף היא נחוצה כדי להתגבר על חסמים הנוגעים למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים.

שילוב ידיים בין הרשויות והתאגידים, התוויית תוכניות עבודה ויישומן בשיתוף ובתיאום והשרשת דו-שיח אחיד, משותף ואמיתי עם התושבים ועם מוסדות השלטון המקומי ישמשו מרשם בטוח להפגת המתח שנוצר בין הרשויות המקומיות לתאגידים. תיאום ושיתוף אלה הם תנאי חשוב להצלחת תוכנית ההבראה של תשתית משק המים והביוב ביישובים בעידן התאגידים ובגיבוי הרשויות. חלק מהתאגידים והרשויות המקומיות עדיין לא השכילו למצוא שפה משותפת ולערוך תיאום מערכת, מה שמסכן את שיקום תשתית המים והביוב. בכך עלולים הגורמים הרלוונטיים להחמיץ את ההזדמנות לשנות את המצב הקיים.

אספקת שירותים לבתים שאינם מחוברים למערכת ביוב מרכזית

גם כיום לא כל הבתים ביישובים הערביים מחוברים לרשת ביוב מרכזית. למרות זאת התושבים משלמים עבור שירותי טיפול בשפכים הנכללים בחשבונות המים. הבעיה שנוצרה אפוא הינה כפולה. בצדו האחד של המתרס לבתים אלה, שחלקם בנויים ומאוכלסים, אין היתר בנייה בגלל היעדר פתרון לביוב מרכזי. מצדו האחר, אותם צרכנים משלמים שלא כדין עבור שירות שאינם מקבלים. על פי הנחיות הממונה על תאגידים, צרכנים אלה זכאים לקבל שירות של ריקון בורות הספיגה באמצעות "ביוביות", על חשבון התאגידים. פתרון זה מכביד על תאגידי המים והביוב. לוח 9 להלן מסכם את ניסיון התאגידים לחשב את אומדן עלויות הענקת שירותי ריקון הבורות הסופגים בחלק מהתאגידים הערביים. הנתונים בלוח מעידים על עלויות והוצאות שהתאגיד ביישוב הערבי עלול לשאת בהם בגלל היעדר תשתית ביוב המחברת את כל הבתים בו. זוהי מציאות שמעידה לא רק על תשתית ביוב לא מקצועית בעליל, שבמעבר הזמן לא שוקמה או לא תוקנה כראוי, אלא גם שבתים רבים שנבנים ביישוב ומחוברים לרשת המים המרכזית אינם מחוברים לרשת הביוב המרכזית עדיין. מצב זה מאלץ את התאגיד ביישוב הערבי להעניק שירות נוסף בצד השקעה בפיתוח קווי מים וביוב חדשים.

לוח 9

עלות שאיבת בורות ספיגה בחמישה תאגידים ביישובים הערביים 2012

שם תאגיד	מספר בתים לא מחוברים לביוב מרכזי	אחוזם מסך משקי הבית/הצרכנים בתאגיד	אומדן עלות שאיבה לחודש בשקלים
כפרי הגליל "מיאהקם" (כפר כנא, משהד, עין מאהל, טורעאן, בועינה נוג'ידאת, דבוריה, שבלי אם אלג'נס)	2595	17.7	1,946,250
מי גליל (סחנין, עראבה, דיר חנא, בענה, דיר אלסד, מג'ד אלכרום)	3043	14.9	2,282,359
מי עירון (אם אלפחם, כפר קרקע, בסמ"ה, ערערה, מעלה עירון, באקה אלע'דביה, ג'ת)	12146	38.3	3,643,650
הרי נצרת (נצרת, ריינה, עילוט, אכסאל, יפיע)	1739	6.5	1,739,000
פלגי הגלים (יישובים ראמה, בית ג'ן, מג'אר, חורפיש)	688	6.9	275.000

מקור: ריכוז נתונים מהתאגידים, על בסיס חומר שהוגש למנהלת הביוב ולממונה על התאגידים, 15 לדצמבר 2011

סוגיות שמאפיינות את התאגידים ברשויות הערביות

להן כמה מאפיינים עיקריים של הפעלת תאגיד ברשויות מקומיות ערביות:

א. תכנון ובעלות על הקרקע. רוב היישובים הערביים התפתחו ללא תכנון מקדים. לפיכך פריסת המגורים בהם לא נעשתה באופן שמחלק את המרחב למגרשים ולמערכת דרכים מסודרת. למעשה רוב הפיתוח ביישובים הערביים נעשה על קרקע בבעלות פרטית, ואספקת המגורים מתבססת על בנייה עצמית. מצב זה יצר לרוב פריסה של בתים בצורה אורגנית/סטיכית המייקרת את עלויות פיתוח התשתית. צפיפות מגורים בחלקים של היישוב נמוכה ומפוזרת ומערך הדרכים בהם מפותל ומקוטע, ולעתים עובר בתוך שטחים של בעלי קרקעות פרטיות שאינם מסכימים להעביר תשתיות או קווי מים וביוב בתחומם. לבד מן העובדה שהדבר מונע פיתוח תשתיות ביישובים בהתאם ללוח זמנים מוסכם, כמה מבעלי הקרקעות אף תובעים פיצויים מוגדלים. התנגדות של חלק ממשקי בית ובעלי קרקעות להעברת קווי מים וביוב בתחום קרקעותיהם מעכבת לעתים את ניצול התקציבים הייעודיים לפיתוח תשתית ומשיגה את היישוב לאחור.

הוצאת מדי המים מתחומי המגרשים הבנויים חשפה בעיות בתכנון היישוב הערבי, שיצרו עכבות נוספות. היעדר נגישות באחזקת קווי המים והביוב וחסמים בפני שיקום התשתית הגדילו את פחת המים. גם הבעלות הפרטית על הקרקע יצרה חסם בפני איתור שטחים למיקום מתקני מים וביוב יישוביים. הפקעת קרקעות על ידי הרשות המקומית לטובת תשתיות מים וביוב נתקלה בקשיים ובהתנגדויות של בעלים. קיים גם קושי של העברת תשתיות מים וביוב מקרקע פרטית שמשרתת שכנים מסוכסכים.

ב. צפיפות בנייה וניצול חלקי של זכויות בנייה. מצאי המגורים ביישובים הערביים מבוסס בעיקר על בנייה עצמית על קרקע בבעלות פרטית. מאפייניה של בנייה זו הם הקמת בית שכולל יחידת דיור אחת, בבנייה דורית שאינה מנצלת את מלוא זכויות הבנייה המוקנות לשטח על פי תוכניות מאושרות. לעתים אף נשארים שטחים פנויים לא מנוצלים, על אף שהם מתוכננים למגורים. בחלקים לא מעטים של היישוב נהוג קודם לבנות את הבתים, לאחר מכן לסלול את תשתית הדרכים, ורק לבסוף לפתח את תשתית שירותי המים והביוב. הצפיפות הנמוכה, חוסר ניצול זכויות בנייה, בניית בית חד משפחתי במקום בניין דירות גורמים בזבוז מובנה של תשתיות לא מנוצלות ומייקרים את עלויות הפיתוח והאחזקה של תשתיות המים והביוב.

ג. הזדמנויות תעסוקה מוגבלות. הקמתו של התאגיד פתחה פתח להזדמנויות תעסוקה חדשות ביישובים, שעליהן נוצרה תחרות. נציגי רשויות או בעלי השפעה ביישוב ניסו לעתים להשפיע על מינוי עובדים בתאגיד, ונהגו על פי השיטה הישנה והשכיחה של שיוך פוליטי וחברתי-חמולתי. גם עובדי הרשויות המקומיות שהושאלו לתאגיד על פי הסכם, המשיכו לנהוג לפי נורמות העבודה הרווחות בחלק מהרשויות הערביות, ונוצר מתח בין התאגיד לעובדים שבמקרים רבים הוחזרו לרשויות המקומיות. בתחרות על הזדמנויות התעסוקה ניטשו מאבקים על איושם של משרות בכירות שהתגלגלו לפתחם של בתי המשפט, כגון במקרה של מינוי/בחירת מנכ"ל לתאגיד בקעת סח'נין או גזבר תאגיד הרי נצרת. בעיני חלק מהתושבים ונציגי הרשויות המקומיות נתפס התאגיד כיצרן של תעסוקה לעובדים, לקבלנים, ולספקים. במקרים שבהם עובדי רשויות מקומיות או נבחר הציבור החלו להוביל גם בניהול תאגידים, התפתח סיכון של העתקת שיטת המינויים ושיטות עבודה פסולות מן הרשויות לתאגיד, סיכון שעלול לפגוע בתפקוד התאגיד ובניהולו כגוף עסקי. ראשי רשויות, באמצעות נציגיהם בדירקטוריון, מפעילים לחצים על הדרג המקצועי בתאגיד כדי שיתחשב בשיקוליהם הסוציו-פוליטיים. בכמה מקרים, צמצום השפעתם של ראשי רשויות על העסקת עובדים או מאיישי תפקידים, תרם להעצמת התנגדותם לתאגיד.

ד. מעבר מתוח מהרשות לתאגיד. הקמת התאגיד האזורי שכלל מספר יישובים, או צירוף יישובים לתאגיד מתפקד, הפקיעו מראשי הרשויות את סמכות קבלת ההחלטות

בניהול משק המים והביוב. התיאום והשיתוף שהתפתחו בין היישובים באותו תאגיד אזורי, הנהיגו צורה חדשה של ניהול שלא נודעה בעבר, אך כייצור חדש, התאגיד הניח את הבסיס למתח שנוצר בינו לבין הרשות המקומית שהשתקף בכמה נושאים:

1. חלק מהרשויות גבו היטלים עבור אספקה עתידית של שירותי מים וביוב, ומקצת מהתושבים שילמו פיקדונות לרשות מקומית על חשבון היטלי חיבור ביוב ומים בעתיד. חלק מראשי רשויות נהגו למכור מונה מים ולערוך מבצעים, במיוחד למקורבים ובתקופת הבחירות. רשויות מסוימות שגבו היטלים מהתושבים, אך לא סיפקו להם שירותי מים וביוב ולא חיברו אותם לקווי מים וביוב, גם נמנעו מלהעביר את הכספים שגבו לתאגיד שקם כדי שזה יספק את השירות. תושבים אלו החלו לפנות לתאגיד בדרישה לקיים את מחויבות הרשות המקומית, אך בהיעדר זמינות של משאבים כספיים נבצר מהתאגיד להיענות לתביעות. במציאות זו, תושבים נפלו בתווך בין הרשויות המקומיות שגבו את הכסף לבין התאגיד שנתבע לממש הבטחות ללא כיסוי תקציבי.

2. על אף הקמת התאגיד חלק מהרשויות המקומיות המשיכו לגבות היטלים ואגרות ולא הפנימו את התקנה להעברת האחריות והסמכויות לתאגיד, ובכללן סמכות הגביה. בשלב מעבר זה ועל רקע אי הבהירות בדבר סמכויות ואחריות נוצרו מתחים, בעיקר סביב סוגיות מיוחדות שמאפיינות את הרשויות המקומיות הערביות.

3. עם הקמת התאגיד נוצרה מערכת ניהול משק מים וביוב מקבילה לרשות המקומית. התאגיד נתפס בעיני עצמו כגוף ביצועי שאינו כפוף לרשות המקומית ואילו בעיני הרשות המקומית נתפס התאגיד כזרוע שלה. עד שהתבררו גבולות הסמכות והאחריות עבר זמן שבמהלכו ניטשו מחלוקות רבות בין הרשות המקומית לתאגיד.

4. בעת שמשק המים נוהל על ידי הרשות המקומית, לא הותקנו שעוני מים למבני ציבור או מתקנים ששייכים לה כגון בתי ספר, גינות ציבורי, בתי תפילה, אולמות ומגרשי ספורט וכדומה. הקמת התאגיד חייבה את הרשות המקומית להתקין שעונים בכל מבני הציבור והדת ביישוב ולשאת בתשלום עבור צריכת המים בהם. דרישה זו קוממה עליה את הרשויות המקומיות והאחראים על ניהול מבני הציבור והדת, הואיל ונתפסו לא ערוכים תפיסתית או תקציבית לשלם עבור צריכת המים ואגרות המים והביוב עבור מבני הציבור.

5. בשלב המעבר נחשף חוסר הסדר של משק המים והביוב בחלק מהרשויות, והגביל במידה רבה את תפעולו התקין של התאגיד שהתבצע בעיקר על פי ניסוי וטעיה בחיובי המים ופגע באימון התושבים בתאגיד.

6. הרשויות המקומיות והוועדה המקומית לתכנון ובנייה הן בעלות הסמכות להפקיע קרקע. גם השטחים שבהם קיימים מתקני המים והביוב רשומים על שם הרשות המקומית. בסקר הנכסים לא נכללו קרקעות שעליהן קיימים מתקני בריכות המים ותחנות סניקה של הביוב. שימוש במתקנים אלה ואחזקתם חייב תיאום והסכמה בין הרשות המקומית לתאגיד. התאגיד קיבל מנדט להשתמש בנכסים שבהם הוקמו מתקני המים והביוב (הסכם בין הרשויות המייסדות לבין תאגיד כפרי הגליל התחתון, 2008; כך ב, חוזי העברת נכסי מקרקעין), ושוב צץ עוד מקור של מתח ביחסים ביניהם.

7. גם המחלוקת סביב פירעון הלוואות בעלים שהרשות המקומית קבלה כדי לפתח את תשתית המים והביוב שהועברה מידיה, ליבנה את המתח בין התאגיד לבין הרשות המקומית.

8. בחלק מהיישובים רווחו נורמות של קבלת פיצויים מהרשות המקומית עבור הפקעת קרקע לצורכי ציבור כמו סלילת דרכים, או הנחת קו מים או ביוב בקרקעות פרטיות, על אף שזכות כזאת אינה מעוגנת בחקיקה. נורמה מושרשת זו נמשכה גם כאשר התאגיד יזם פיתוח תשתיות, ולא עמדו לו המשאבים לביצוע קיזוזים או לתשלום פיצויים. מצב זה יצר מתח בין בעלי קרקעות לבין התאגיד. הרשות המקומית במקרים לא מעטים התייצבה לצד התושבים, מה שפגע בדימוי התאגיד ועיכב ביצוע פרויקטים חשובים של הנחת קווי מים וביוב, כפי שקרה באזור הצפון מזרחי במשהד.

ה. **חוקי עזר לא עדכניים או אחידים.** התאגיד האזורי כלל רשויות מקומיות שונות שנבדלו זו מזו במצבן התקציבי והניהולי. חלקן לא פעל על פי חוקי עזר מאושרים ואחרות קבעו תעריפים שונים. התאגיד נדרש להתמודד עם בעיה זו כדי ליצור מצב אחיד לכל התושבים ובכל הרשויות. הואיל והתאגיד אינו מוסמך לחוקק חוקי עזר, הוא מחויב לפעול לפי חוזר של הממונה על תאגידים ו/או התשתית החוקית המוניציפלית הקיימת. גם הבדלים בחוקי העזר הציתו מחלוקות בין הרשויות השותפות בתאגיד.

ו. **ריבוי של מט"שים.** תאגידים אזוריים ערביים מפוזרים בין מט"שים שונים בגלל הפריסה הגאוגרפית שלהם וחצייתם על ידי שטחים השייכים למועצות אזוריות. לפריסה זו יש השפעה שלילית על היעילות הכלכלית של התאגיד והיא מגדילה את ההוצאות הכספיות שכרוכות בתפעולו. לפני כניסת התאגיד חתמו כמה מנציגי

הרשויות המקומיות הערביות לצד נציגי הרשויות המקומיות היהודיות על הסדרים חוזיים לא תקינים, שכבלו את הרשויות לשנים רבות ועניינם זכויות שימוש במט"שים. למשל, תאגיד סובב שפרעם משלם כ-600 אלף ₪ בחודש למט"שים אזוריים, מה שמכביד מאוד על המצב הכספי של התאגיד (דברי ד"ר אחמד חג'אזי, מנכ"ל תאגיד סובב שפרעם שהוצגו בכנס של אינ'אז באם אלפחם ביום 29 לנובמבר, 2011). זאת עוד, חלק מהמט"שים המשרתים או אמורים לשרת תאגידים ערביים אינם ערוכים לשרת את מלוא חיבור תשתית הביוב ביישוב. אי לכך, רשויות יהודיות מסוימות תובעות לשדרג את המט"שים על חשבון התאגידים הערביים, ובתוספת מימון מיוחד לכך, דוגמת דרישתה של המועצה האזורית עמק יזרעאל לשדרג את מט"ש דוברת, שאליו היה צריך לחבר חלק ממערכת הביוב של דבוריה ושל עין מהאל המנוהלות על ידי תאגיד כפרי הגליל התחתון.

ז. נוהג דחיית תשלום חשבון מים. בתקופה שבה נוהל משק המים על ידי הרשות המקומית, הורגלו חלק גדול מהצרכנים לא לשלם את חשבון המים החודשי, מלבד פעם בשנה, אם בכלל. חלקם אף נהנו מהנחות ניכרות בעת התשלום; נוהג זה הופסק מאז החל התאגיד לגבות ולחייב את חשבון המים בתשלום דו חודשי. שינוי תרבות התשלומים וביטול ההנחות העמידו את הציבור בפני מציאות חדשה. לפתע הם נדרשו לשלם על שירותים שצרכו, ניטלה מהם אפשרות העמידה על המקח, או נמנע מהם ליהנות מהנחות בחשבונות המים שלעתים כלל לא שלמו. העיוות שנוצר וחוסר הצדק המשווע בין הצרכנים פגעו ישירות בשיעורי הגביה ובניהול משק המים.

ח. תפיסת הרשות המקומית כגוף המרכזי ביישוב שמנהיג ומוביל את הקהילה ומייצג אותה. השתרשותה של תפיסה זו גרמה לתושבים להמשיך לפנות לרשות המקומית בענייני מים וביוב על אף שהסמכות והאחריות לטיפול בהם הועברו מידה לידי התאגיד. מנגד, הרשויות המקומיות המשיכו לייצג את התושבים ישירות מול התאגיד, ובאמצעות השלטון המקומי מול הממשלה ורשות המים כדי להביא להורדת מחירי המים. הרשות המקומית הינה הגוף המייצג את התושבים, והיא גם בעליו של התאגיד ואמורה לתאם איתו את פיתוח משק המים ולפקח על פעולותיו. נציגי הרשות המקומית בדירקטוריון התאגיד חצויים בין ייצוג הרשות המקומית לבין ייצוג התושבים בתאגיד נוכח הנחיות ודרישות הממונה על תאגידים. התאגיד נתפס כיישות זמנית, נושאת ובת חלוף, בעוד מעמדה של הרשות המקומית נותר איתן כמייצג את התושבים פוליטית וציבורית. מציאות זו היא עוד עילה למתחים בין הרשות המקומית לתאגיד במיוחד לקראת מערכת בחירות עתידית.

ט. תאגידים חלשים פריפריים וקשיי הסדרת החובות הכספיים בין הרשות המקומית לתאגיד. הרשות המקומית הינה בעלת תשתית המים והביוב. העברת נכסים אלה

לתאגיד התבססה על סקר נכסים שאמד את ערכם. במקביל חויבו הרשויות המקומיות לפרוע את הלוואת הבעלים שקיבלו מן הממשלה לשם השקעות בפיתוח תשתית המים והביוב ביישוב. הרשויות המקומיות מבקשות להעביר לידי התאגיד את האחריות לפירעון המלוות לטווח ארוך שקבלו, אך התאגידים דוחים את הדרישה לשאת בנטל הכספי הנוסף. פתרון לבעיה זה טרם נמצא והכול ממתנינים לגיבוש הסדר. התאגידים מצדם אמורים להחזיר לרשויות המקומיות 40% מערך סקר הנכסים בתוספת ריבית והצמדה. תאגידים חלשים כלכלית כמו התאגידים ביישובים הערביים, יתקשו להחזיר לרשויות המקומיות את החלק היחסי מסקר הנכסים גם אם הגביה בהם תגיע לכ-80% ושיעור הפחת ירד מ-20%, ובד בבד לשלם הלוואת בעלים ולשקם את תשתית המים והביוב. האחריות להסדרת חובות אלה רובצת על כתפי התאגידים והרשויות המקומיות הערביות ומחייבת התערבות ממשלתית כדי להבטיח את הצלחת הרפורמה של התאגוד.

הקמת התאגידים כחלק מהרפורמה במשק המים והביוב חוללה שינוי בפעילות השלטון והמינהל המקומי בכלל והרשויות המקומיות בפרט. רפורמה זו עברה את קו פרשת המים ונמצאת בנקודת האל-חזור. שלב הרפורמה הקלה כבר יושם במרבית הרשויות המקומיות, ולפי שעה עומדת כנראה למבחן עריכת רפורמה לרפורמה. זו כוללת את צמצום מספר התאגידים לכדי 10-15, ובמקביל לכך אולי גם ביצוע רפורמה "מוחלטת" המעבירה את ניהול משק המים והביוב מהרשויות המקומיות וחברות ציבוריות למחצה לידי חברות פרטיות-עסקיות. על הרשויות המקומיות והאזרחים להיערך למציאות חדשה זו. הניסיון של השלטון המקומי להיאבק בהקמת התאגידים ולהשיב את ניהול משק המים והביוב לידי לא צלח, גם לא לאחר המלצות ועדת ניסן שנציגי השלטון המקומי היו שותפים לגיבושן.

הרפורמה של הקמת התאגידים טמנה בחובה יתרונות רבים שבמהותם עשויים היו לייעל הן את ניהול חלוקת המים ואספקתם הן את ניהול משק הביוב – מוצרים חיוניים שיתופיים. עם זאת בתהליך התאגוד ניכרו ליקויים שיש לעמוד עליהם ולהפיק מהם לקחים. מנקודת ראותם של התושבים החיסרון העיקרי של הרפורמה והקמת התאגידים נוגע לעליית מחירי המים. יש להדגיש כי הממשלה, הרשויות המקומיות והתאגידים חייבים למצוא את הדרך לצמצם את עלויות המים הגבוהות למשקי הבית בכלל ולאוכלוסיות חלשות ייחודיות בפרט. הטענה כאילו יש ליצור אחדות מחירים לצרכן עבור מטר מעוקב מים בין המרכז לפריפריה אינה הגיונית. אם חפצה המדינה להפחית את עלויות המים והביוב עליה לייעל את ניהול משק המים והביוב ולמנוע בזבז של משאב יקר וחיוני זה. המלצתנו היא כי המדינה תקים ועדה ציבורית שתבחן דרכים להפחתת מחיר המים למשקי הבית, גם במצב של המשך פעילות התאגידים כגוף ניהולי מקצועי למשק המים והביוב. עוד אנו מבקשים להציע המלצות מספר שהרשויות הערביות והציבור הערבי נדרשים לבחון ולאמץ במסגרת פורום משותף של נציגי הציבור הערבי (כאמור, ועדה ציבורית), נציגי השלטון המקומי, נציגי השלטון המרכזי ונציגי התאגידים. להלן סיכום חלק מהמלצות אלו, הטעונות עוד הרחבה והעמקה.

א. המשך מעורבות פעילה ואפקטיבית של הרשויות המקומיות בניהול משק המים והביוב. הרשויות המקומיות הן הגופים שאמורים לספק סל שירותים ראוי לתושביהן. התאגיד הפועל בתחום שיפוטן הוא גוף שתפקידו לספק שירותי ניהול של משק המים והביוב עבור הרשות המקומית. לכן יש לראות בו זרוע שלה על אף ההפרדה הניהולית בינו לבינה. הרשויות הן בעלות המניות ואזרחיהן הם הצרכנים במשקי הבית. לכן על הרשויות המקומיות והתאגידים מוטלת אחריות שווה לעשות כל מאמץ להפיג את המתח שנוצר ביניהם על ידי חלוקת תפקידים הוגנת ולפתח מערכת יחסים של זהות אינטרסים נאותה.

הרשות המקומית היא הגוף המוניציפלי הממשיך לייצג את האינטרסים של הקהילה המקומית. אנו סבורים כי הפקעה מוחלטת של סמכותה ואחריותה של הרשות המקומית לשירותי הרווחה בכלל ולשירותי המים והביוב בפרט עלולה לפגוע אנושות במעמדה, ולשלול ממנה את סמכות קבלת ההחלטות ושיקול הדעת בפרט במקרים הומניטריים של תושבים בתחום שיפוטתה. התאגיד אמנם מציג את עצמו כגוף עצמאי מקצועי, שלו קשר ישיר ובלתי אמצעי עם הצרכן/התושב אך יש קושי רב במימושו. לכן יש להבטיח שהרשות המקומית תמשיך להיות בעלת האחריות העליונה על תאגיד המים תוך כדי אימוצו של מנגנון הפרדה ניהולית ברוח חוק תאגידי מים וביוב 2001. הרשות המקומית אינה יכולה לתבוע לנהל את משק המים אם היא אינה ערוכה לכך דיה בהיבט של ניהול פיננסי ומקצועי. בנקודה זו בדיוק מצוי האתגר של שימור המקצועיות של התאגיד, וצמצום הפוליטיזציה בו. יש לשער כי לקראת הבחירות הבאות, מועמדים רבים יניחו על סדר יומם את ביטול התאגיד או שינוי היחסים איתו, תוך כדי בלבול היוצרות בקשר בין התאגיד לבין עליית מחירי המים. למצב זה יש להיערך, במטרה לצמצם את ההשפעה השלילית על התאגיד ועל ניהול משק המים והביוב.

ב. פיתוח אחריות ציבורית וגישה של אזרח השירותים לשם מיתון תהליך הפרטת השירות ושימור תפקידה החשוב של הרשות המקומית, תוך הדגשת אחריותה הכוללת על התאגיד. לדוגמה, כבר צוין כי לרשויות המקומיות יש נציגים בדירקטוריון, כאשר ראשי הרשויות הם חברי האסיפה הכללית של החברה/התאגיד. אחריות ציבורית של חברי הדירקטוריון תעצים את תפקידה של הרשות המקומית בפעילות ובניהול התאגיד ובמקביל תבטיח ניהול מקצועי של משק המים וסל שירותים איכותי לאזרח. המתח המובנה בין היות התאגיד מעין חברה עירונית ציבורית לבין הדרישה שיתנהל על בסיס עסקי וכלכלי, מחייב גיבוש ארגז כלים ברור המעניק חסינות לתאגיד כגוף מקצועי מחד גיסא, ומאידך גיסא מבטיח את האינטרס הציבורי ואת אספקת השירות החיוני של מים וביוב. הפרטה מוחלטת של שירותי מים וביוב, שהיא כנראה שאיפתו של משרד האוצר

ומדיניותו הכלכלית, לא תיתכן בתנאים הכלכליים של התאגידים הערביים. עד אז, יש להבטיח פיקוח ציבורי באמצעות שמירת האיזון בין דירקטורים חיצוניים בלתי תלויים, לבין נציגי רשויות מקומיות. כמו כן, יש לחזק את הדירקטורים על ידי הענקת זכויות שיעולות בקנה אחד עם מילוי תפקידם וחובותיהם על פי חוק, וכדי למשוך לתפקיד דירקטורים איכותיים בלתי תלויים.

ג. שיתוף בין-יישובי רשות. הקמת התאגיד יצרה מעין גוף שיתופי אזורי בין רשויות. אמנם התהליך נכפה, אך יש לראות בו מודל להקמת גופים וחברות/תאגידים נוספים המשותפים ליותר מרשות מקומית אחת סמוכה. שיתוף בין-יישובי פונקציונלי עשוי לייעל את אספקת השירותים לתושבים ולזכות ביתרונות לגודל יחסיים ותחרותיים. לשיתוף זה יש משמעויות ערכיות וסוציו-פוליטיות החורגות מהרמה המוניציפלית אל הרמה החברתית והתרבותית, וזכות לתמיכה ועידוד משיקולים כלכליים.

ד. דאגה לאינטרסים של הרשויות הערביות ושחרורן מתלות ברשויות מקומיות יהודיות. שומה על הרשויות המקומיות והציבור הערבי להיזהר מלשגות באשליות ולחקות את הדרישות או לחתור להישגים של הרשויות המקומיות היהודיות הגדולות מבלי להתחשב בהקשרים הייחודיים של ציבור זה. לרשויות היהודיות הגדולות, במיוחד באזור המרכז, תנאים שונים מאשר לרשויות המקומיות הערביות. מרכז השלטון המקומי מציג את המלצות ועדת ניסן 2011 כהישג שלו. אף כי רווחת תמימות דעים בעניין זה, די בבחינת התנאים המפורטים בהמלצות כדי להיווכח שאף רשות מקומית ערבית אינה עומדת בדרישות הסף שלהן – גודל האוכלוסייה, איכות הניהול של משק המים ורמתו, שיעורי הפחת והכנסות ממשק המים. הדרישות שיעלו הרשויות המקומיות הערביות צריכות להתבסס על בחינה נכונה והערכה מדויקת של מצבן ועל השגת יעדיהן. אימוץ גישה של שיתוף, בירור השונות וההכרה בה כמרכיב משלים ולא מפריד, הם הבסיס לגיבוש עמדתן של הרשויות המקומיות הערביות כלפי התאגידים. הן צריכות אפוא להיות החלוץ לפני המחנה, להפחית את מחירי המים ולהגדיל את המכסות לתושב במחיר מופחת. עם זאת עליהן לגייס משאבים לפיתוח משק המים ביישוביהן. כבר נאמר שהקמת תאגידי המים והביוב מהווה חלון הזדמנויות לשיפור התשתיות ביישובים הערביים, וגם לתוכנית הבראה למשק המים בהם. לצד ניצול חלון ההזדמנויות יש להיערך לעתיד על ידי פיתוח נורמות מקצועיות ושיתוף בין-יישובי כדי להיטיב להתמודד עם האתגרים, גם בתום "ירח הדבש" של התאגידים הערביים, ומיצוי המענקים העומדים לרשותם.

ה. הקמת יחידת מטה בכל רשות מקומית שפועלת לתאם, לתכנן ולפתח את היישוב בסיועם ובשיתופם של נציגיה הבכירים של הרשות ובכירי התאגיד. כשיוקם מטה כזה

יש להפקיד בידי את המשימה להכין תוכנית עבודה אופרטיבית שתגביר את השיתוף בין התאגיד לרשויות המקומיות.

ו. **הערכות לקראת מיזוגים אפשריים.** עוד לפני יישום חוק התאגידים והחלטות ממשלה למיניהן, הצגת עמדותיה ותוכניותיה של רשות המים והשקפת עולמם של קובעי המדיניות במשרד האוצר, דובר על צמצום מספר התאגידים לאחר שיושלם שלב הביניים של הקמתם וינוטרלו כוחן והשפעתן של הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות והתאגידים נדרשים לעשות כל מאמץ להגביר את השיתוף והתיאום ביניהם כדי לפתח, לשקם, לחדש ולתחזק את תשתיות המים והביוב, בין שאלה מבוססים על המשאבים והמענקים שמספקת רשות המים לתאגידים, ובין שהתקבלה החלטה שהתאגידים צריכים להתנהל באופן עצמאי ללא תמיכה ממשלתית. המתח המובנה שמאפיין את שלב הביניים עלול לייצר חסמים בפני ניצול המשאבים. על שום כך יש לאתר הזדמנויות ואינטרסים המאפשרים להגדיל את ההשקעות בחידוש רשת המים ובצמצום הפחת למינימום האפשרי. במקביל, תאגידים ורשויות מקומיות סמוכות נדרשים להכין תוכנית לקראת מיזוג אפשרי ולהיערך כראוי למיזוג כפוי.

ז. **קרן רווחה.** משקי בית ערביים רבים מוגדרים דלי אמצעים ונכללים בקטגוריה של מקרים סוציאליים על פי הגדרת הביטוח הלאומי. בחלקם הם אינם עומדים בנטל מחירי המים המאמירים, וידם אינה משגת לשלם את חשבונות המים באופן סדיר. בתקופה שבה ניהלו הרשויות המקומיות את משק המים, נהנו מקצתם מפטורים ומהנחות והקלות בתשלומים. משעה שהושלטה אוריינטציה עסקית בתאגידים המתנהלים כמו גוף עסקי-כלכלי גרידא בוטלו הפטורים וההנחות, ונפגעה זכותם המוקנית של תושבים לאספקה של משאב חיוני. הממשלה, באמצעות רשות המים, נדרשות אפוא להמציא פתרון לרווחת האוכלוסיות המיוחדות. לפיכך אנו ממליצים לקבוע מכסה מסוימת לכל תאגיד, כמות של בין 5,000-10,000 מ"ק שעבורה ישלם התאגיד לחברת מקורות מחיר מופחת, כרבע או מחצית מהתעריף הרגיל שנקבע על ידי רשות המים. מנכ"ל התאגיד לצד שני חברי דירקטוריון ישמשו מעין ועדה מיוחדת, "ועדת רווחה", שתקבע קריטריונים שקופים ואחידים שיהוו את המסגרת להענקת הנחות והקלות לאוכלוסיות מיוחדות. במקביל אנו מציעים שהממשלה תשלם את הפרש העלות, או שחברת מקורות תקצה להם מחיר מיוחד כמקובל בתעשייה, בחקלאות או במסגרת של שירותי דת, כמו מקוואות. לחילופין, תוקם קרן רווחה שהכנסותיה יסבסדו משפחות מעוטות יכולת שאינן עומדות בנטל התשלום. קרן זו תממן את ההפרשים באמצעות מענק איזון לתאגידים. מובן שהמלצה זו עדיין דורשת פיתוח וקביעת קריטריונים שיכולים לשמש בסיס לחוזר מנכ"ל או לתקנות חדשות שעליהן יחליטו שרי הפנים והרווחה. לטעמנו, מימוש המלצה זו עשוי לקדם את

מדיניות הקמת התאגידים ולהבטיח יעילות כלכלית שתבוא לידי ביטוי בהפרטה חלקית או אף מוחלטת של משק המים והביוב. בד בבד היא תשמור על זכותם של אוכלוסיות מיוחדות לקבל שירותי מים על פי מצבן הסוציו-אקונומי; צעד כזה עשוי למתן את הפגיעה בשכבות חלשות. ניתן להקים קרן רווחה גם במימון והשקעה של תאגידים רווחיים. בכל מקרה, מומלץ להישמר מכל משמר ולא להפקיד את מנגנון ההנחות הסוציאליות בידיהם של נציגי הרשויות המקומיות, פן יחזרו לשיטה הישנה לפיה ניתנו הנחות ללא אבחנה גם למי שלא שלמו עבור המים. יש להימנע מפוליטיזציה מוניציפלית בניהול משק המים והביוב. מלבד זאת, אנו מציעים להקים צוות מקצועי אשר יקבע אמות מידה ארציות, שיהוו בסיס להענקת עזרה למשקי בית חלשים, מבלי שהדבר יהפוך כלי פוליטי ויפגע בניהול יעיל של משק המים והביוב. בהקשר זה ראוייה לציון הצעת החוק שהגיש חבר הכנסת דוד אזולאי שעניינה מתן הנחות בתעריפי מים וביוב לאוכלוסיות נזקקות (תיקון חקיקה) התש"ע-2010, ומומלץ שהכנסת תאמצה.

ח. מחיר מים מדורג. כיום נקבע מחיר מים מדורג הכולל שתי קטגוריות. הראשונה קבעה מכסה ממוצעת לנפש בתעריף "מוזל", וחריגה ממנה בתעריף גבוה. כמו כן, נקבע מחיר מים דיפרנציאלי עירוני לעומת מחיר כפרי (מועצות אזוריות), תעשייתי וחקלאי. הדבר נועד כדי להתמודד עם הורדת מחיר המים וצמצום תופעות "יצירתיות" לא ראויות לצריכת מים, שגורמים להגדלת הפחת. אנו מציעים לקבוע שלוש קטגוריות לתעריפי המים: א. הגדלת המכסה לנפש מ-3.5 מטר מעוקב ל-5 מ"ק לנפש, במחיר עלות ריאלית (הפקה, הולכה, חלוקה); ב. קטגוריה של צריכה בינונית בין 5-10 מ"ק לנפש במחיר סביר; ו-ג. צריכה של יותר מ-10 מ"ק לנפש בתעריף חריג, שערכו יהיה כפול מתעריף הקטגוריה הבינונית. מדרג כזה עשוי להוריד את מחיר המים, לחסוך בצריכתם, ולהחיל צדק חלוקתי לפיו החזקים תומכים בחלשים. עוד הוא עשוי למגר תופעה של יישובים עירוניים ערביים שמסבסדים אוכלוסיות שכנות, שאינן מאוגדות בתאגידים ומתגוררות כיום במועצות אזוריות.

ח. סבסוד המימון לחיבור רובעי מגורים של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות, בדומה לתאגידים ערבים חלשים הנהנים ממענק בגובה 80%. כיום חלק מהתאגידים העירוניים בערים המעורבות פועלים לפיתוח תשתית ביוב ברובעי המגורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית. תאגידים אלו מחייבים את משקי הבית לשלם את מלוא עלויות השימוש במים, מה שמכביד על משקי בית חלשים. מוצע לממן פרויקטים של ביוב בקרב האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות שאינן מחוברות לרשת הביוב המרכזית, שכיום שוקדים תאגידים עירוניים או אזוריים על חיבורם, על בסיס מענק ממשלתי של 80%, בדומה לתאגידים חלשים המשרתים רשויות מקומיות ערביות.

מימון זה ישפר את מצב תשתית הביוב ברובעים אלו ויקל על האוכלוסיות החלשות בערים המעורבות.

ט. התמודדות עם חובות של הלוואות בעלים. משרד האוצר נדרש לגבש חבילת תמיכה לרשויות המקומיות הכוללת סבסוד או מחיקה של הלוואות בעלים או הפיכתם למענק כדי לצמצם את המתח בין הרשויות המקומיות לתאגידים. תהיה בכך השלמת הרפורמה שתתרום להקל על גירעונות ותאפשר "ניכוי שולחן" ביחסים בין השלטון המקומי לתאגידים. כיום, כל עוד לא ייושב הנושא הכספי, פועלות כמה מהרשויות המקומיות לקומם את הציבור נגד התאגידים.

י. התמודדות עם האתגרים של תאגידים חלשים. הממצאים במאמר זה מעידים על הבעיות המבניות בתאגידים הערביים שעלולות להנציח את תלותם התקציבית במענקים מועברים, ולהפחית מעצמאותם הכלכלית. כדי לסייע לתאגידים הערביים להפוך לתאגידים נורמטיביים, ששיעור הפחת בהם נמוך, מוסר התשלומים גבוה, וכמוהו גם המדד המשולב של פחת וגביה, יש להעניק להם גיבוי הכולל את הצעדים הבאים:

- רשויות מקומיות ידרשו לשלם את חובתיהן לתאגיד, ולהגביר את הגביה;
- רשויות מקומיות ותאגידים יפעלו כדי להכין תוכנית לאישור משרד האוצר, למחיקת חוב הלוואות בעלים או הפיכתם למענק, ובמקביל לדחיית פירעון החלק היחסי של התאגיד בהחזר חובותיו לרשות המקומית, שנקבעו בסקר הנכסים;
- להבטיח הישרדות תקציבית של התאגיד על ידי הענקת סמכות של זכות חתימה לחשבים, ובאמצעותם להבטיח משמעת תקציבית;
- להגדיל את המשאבים והנכסים של התאגידים באופן שיוכלו להפיק מים ממאגרי מים בתחומי אחריותם, ולהפחית את עלויות המט"שים;
- להבטיח את יכולת החזר החובות של התאגידים;
- להבטיח ניהול תקציבי יעיל הלוקח בחשבון תוכניות ארוכות טווח.

ניכר מן הדברים כי יש כמה סוגיות אוניברסליות שכרוכות ביישום רפורמת התאגידים. לצדן נסקרו גם סוגיות ייחודיות לרשויות ולתאגידים ערביים שמקורן בתנאים גאוגרפיים, מבניים, ניהוליים וסוציו-כלכליים. תאגידי המים והביוב מטמיעים נורמות חדשות בנוף היישובי הערבי המבוססות על שיתוף בין-יישובי, ועל תרבות תשלום עבור שירותי מים וביוב. הואיל והיישובים הערביים מתמודדים עם בעיות ייחודיות, אלה מחייבות פתרונות שהולמים את מצבם, לצד ההתמודדות עם סוגיות אוניברסליות

הקשורות ביישום רפורמת משק המים והביוב. על אף הדעה הרווחת בציבור, לא נמצאה הוכחה לניסיון לקשור בין עליית מחיר המים להקמת תאגידים. אך הציבור מצדו חותר להורדת מחירי המים, ולייעול ניהולו של משק המים והביוב, ורצונו מחייב את הרשויות המקומיות ורשות המים בבחינה מעמיקה.

רבים טוענים כי הקמת תאגידי מים וביוב נעשתה על חשבון הרשויות המקומיות. נראה כי מוטלת חובה על השלטון המרכזי לחזק את הרשויות המקומיות, ועל התאגידים לשמש זרוע שלהן בניהול משק המים והביוב ביעילות. כמו כן על הממשלה מוטלת החובה להבהיר כי הפרטת שירותי המים והביוב לא תתבצע בהתאם לכללי השוק החופשי אלא תוודא את המשך הפיקוח ותבטיח אספקה סדירה של שירות חיוני זה. צמצום מספר התאגידים במסגרת הרפורמה מחייב הקמת מטה מיוחד להכנת מפה המבוססת על שיקולים מקצועיים ומבטיחה את עצמאותם התקציבית של התאגידים, תוך שיתוף פעולה מלא של הרשויות המקומיות שימנע כל פגיעה במעמדן ובתפקודן.

הקמת תאגידים לניהול משק המים והביוב ניצבת בפני אתגרים רבים. ההתמודדות אתם מסתמנת כרפורמה לרפורמה של התאגוד. סממניה הם צמצום מספר התאגידים באמצעות מיזוגם כדי להבטיח יעילות כלכלית במיוחד לחלשים מביניהם – כל התאגידים הערביים. הבטחת יעילות זו מחייבת להגדיל את מספר הצרכנים השייכים לתאגידים האזוריים ומקבילים שירותים מהם. החלטת הממשלה האחרונה אימצה את המלצות ועדת ניסן ואפשרה את הקמתם של תאגידים חד ראשוניים, אך התנאים שנקבעו בה אינם תקפים ליישובים הערביים. כך, עלול להיווצר מצב שבו יישובים עירוניים יהודיים ינהלו על ידי תאגידים עירוניים חד ראשוניים, במיוחד באזור המרכז, לעומת היישובים בפריפריה שיתאגדו במספר מצומצם של תאגידים אזוריים מעורבים יהודיים וערביים. עוד אתגר קשור להכנסות ולעצמאות הכלכלית של תאגידים חלשים. ייתכן שהמשאבים שהוקצו לפיתוח תשתית המים והביוב ביישובים הערביים הם בחזקת הזדמנות שלא תחזור, אך כל הסימנים מצביעים על כך שהתאגידים הערביים בהרכבם כיום, לא יוכלו להיות רווחיים, במיוחד אם ידרשו להחזיר לרשויות המקומיות חלק מערך הנכסים שנאמד בסקר. נטייתו של משרד האוצר היא לקדם רפורמה מוחלטת, שבמהותה מפקידה את כל האחריות לאספקת שירותי המים והביוב בידי חברות עסקיות פרטיות. נותרה אפוא שאלה פתוחה איזה סוג של מפת תאגידים תיווצר, והאם מפה זו תאפשר יציבות כלכלית ותקציבית לתאגידים הערביים, או שמא שלא בטובתם תגבר תלותם הכלכלית וכניעתם לסחרור כפי שהתרחש בקרב הרשויות המקומיות הערביות. יש לגבש אמצעי מדיניות אשר ימנעו כל אפשרות כזו של מעגל קסמים והנצחת החולשה הכלכלית, התלות במענקים ותפקוד לא נורמטיבי.

מקורות

- אבו ג'אבר-נג'ס, ג' (2010), **פיתוח הרשויות המקומיות הערביות**, נצרת: אינג'אז.
- בן אליא, נ' (2009), **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- בן אליא, נ' וא' ימיני (2008), **ניתוח מדיניות תאגוד משק המים ברשויות מקומיות: השלכות על רשות המים הממשלתית**. הוכן עבור רשות המים הממשלתית ובמימונה במסגרת קול קורא למחקרים. נדלה מהאינטרנט ביום 9 לנובמבר, 2011 מאתר: www.water.gov.il/Hebrew/.../Studies/20071/BenEliaYamini2008.pdf
- בר-אור, ש', א' (2009), ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת", **חוקים**, גיליון א, הפקולטה למשפטים, ירושלים: האוניברסיטה העברית עמ' 348-319. נדלה מהאינטרנט ביום 9 לנובמבר, 2011 מאתר: <http://law.huji.ac.il/pirsumim.asp?cat=1873&in=1872>
- ברק-ארז, ד' (2008), המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים, **עיוני משפט**, 3: 515-461.
- גאלגולי, ח' (2008), המצב הכספי של הרשויות המקומיות הערביות, בתוך: גאנס, א' ופ' עזאיזה (עורכים), **האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21**, ירושלים: כרמל.
- גאנס, א' ופ' עזאיזה (עורכים) (2008), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21, ירושלים: כרמל.
- גל, ג' (1994), "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל", **חברה ורווחה** (טו): 24-1.
- הכנסת, 2003, **חוק תאגידי מים וביוב**, אתר הכנסת, נדלה ביום 8.11.2011 מאתר: <http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1802&SubNum=1>
- הסכם בין הרשויות המייסדות לבין תאגיד "כפרי גליל תחתון" (2008), כרך א, וכרך ב' – **חוזי העברת נכסי מקרקעין**, וכרך ג' – **הסמכויות מכוח חוקי עזר**.
- חידר, ע' (2010), (עורך), **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש**, ירושלים: מכון ון ליר ותל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ח'מאיסי, ר' (2008), הרשויות המקומיות הערביות: משבר חולף או מובנה? בתוך: מנאע, ע' (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל 2**, ירושלים: מכון ון ליר, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 438-409.
- חסון, ש' (2006), הגירעון בדמוקרטיה המקומית, ועידת השלטון המקומי ה-2, **ספר הוועידה**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 27-17.

טבת, א' (2012), רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית, בתוך: גלנור יצחק ופז-פוקס אמיר (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבלות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר (טרם פורסם) נדלה מהאינטרנט ביום 4 לפברואר 2012 מאתר:

http://hazan.kibbutz.org.il/cgiwebaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&act=show&dbid=categories&dataid=4

טוביאס, י' (2012), ההפרטה בצרפת ובניו-זילנד, בתוך: גלנור יצחק ופז-פוקס אמיר (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבלות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר (טרם פורסם), נדלה מהאינטרנט ביום 4 לפברואר 2012 מאתר:

http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&act=show&dbid=categories&dataid=4

לסטר, י' (2010), היבטים בהקמת תאגיד מים אזורי, **מים והשקיה**, גיליון 509, ינואר, עמ' 24-27. מריד, ע' (2010), **תאגידי מים וביוב: האומנם מנוף או רק כלי שליטה?** מקרה בוחן – תאגידי כפרי גליל תחתון בע"מ, עבודה סמינריונית, הפקולטה למשפטים, ירושלים: האוניברסיטה העברית, (טרם פורסם).

סלטי, ח' (2011), האוצר אשם בעליית מחירי המים, לא התאגידים, **הארץ**, דה מרקר 3.11.2011, עמ' 21.

פז-פוקס, א' וז' כוכבי (2010), **בין הציבורי לפרטי: הפרטה והלאמות בישראל**, ירושלים: מכון ון ליר, עמ' 16-18.

פרידמן את גולדברג (2010), **תאגידי מים וביוב – המורכבות הקיימת בהגדרת סיווג המשפטי**, נדלה מאינטרנט ביום 9.11.2011, מאתר: <http://www.i-property.co.il/content.php?id=56> פרישטיק, ג' (2009), יחסי תאגיד שהוקם על פי חוק תאגידי מים וביוב עם הרשות המקומית, **תאגידים**, חוברת 1 גיליון 4, נובמבר, עמ' 49-62.

רשות המים (2011), **הרפורמה במשק המים והביוב**, באתר רשות המים, נדלה ביום 9, לנובמבר, 2011, מאתר:

http://www.water.gov.il/HEBREW/MOREINFORMATION/Pages/water_reform.asp

רשות המים (2011א), **טבלת תעריפי המים והביוב מעודכנת**, 2011, באתר רשות במים, נדלה ביום 8 לנובמבר 2011, מאתר:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/DocLib1/TarifaiMaim2011.pdf>

רשות המים (2011ב), **ד"ח על פעילויות הרשות בשנת 2010**, נדלה מאתר האינטרנט ביום 9 לנובמבר, 2011, מאתר:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Pages/Sewer-infrastructure-development.aspx?P=print>

רשות המים, אגף התכנון (2011), **תכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים**, מסמך מדיניות, מהדורה 3, יולי, ירושלים. נדלה מאתר אינטרנט ביום 8.11.2011 מאתר: <http://www.water.gov.il/HEBREW/planning-and-development/pl>

שגיא, ע' (2012), **יעילות תאגוד אזורי לעומת תאגוד חד רשותי**, הצעה לעריכת עבודת מחקר לתזיה מ.א, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, טרם פורסם.

שוורץ, ד' (2012), **הקמת תאגידי המים ברשויות המקומיות בישראל**, בתוך: לסרי איתן (עורך), **כלכלה, חברה והפרטה בשלטון המקומי**, רמת גן: המכון לשלטון מקומי, אוניברסיטת בר אילן, עמ' 109-116.

תאגיד מים וביוב סובב שפרעם בע"מ (2011), **הצעה תקציב 2012**, דוח לא פורסם.

תאגיד מים וביוב סובב שפרעם בע"מ (2011), **דוחות כספיים ליום 30 ספטמבר, 2011**, דוח לא פורסם.

Bakker, K. J. (2010). Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Barraque, B. (1992). Water Management in Europe : Beyond the Privatization debate. *FLUX*, 8(7): 7-26.

Barraque, B. (2003). Past and Future sustainability of Water Policies in Europe, *Natural Resources Forum* , No. 27: 200-241.

Formiga-Johnson, R., Kumler, L., & Lemos, M. (2007), The Politics of Bulk Water Pricing in Brazil: Lessons from the Paraiba do Sul Basin, *Water Policy*, vol. 9, no. 1: 87-104.

Foster, V. (2005). Ten Years of Water Service Reform in Latin America-Towards a Anglo French Model. In: *Water Supply and Board Discussion Paper Series* (Ed.). Washington DC: World Bank.

Hall, D. (2001a). Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. In: *Public Service International Research Unit Reports (PSIRU)*. London: University of Greenwich.

Leos, M., & De Oliveira, J. (2004). Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceara, Northeast Brazil, *World Development*, vol. 32, no. 12: 2121-2137.

Owen, D.L. (2007). Introduction, In: *Pinsent Masons Water Yearbook 2007-2008*. 9th ed. London, UK: Pinsent Masons, xii.

Prasad, N. (2007). Privatisation of Water: A Historical Perspective. *Law, Environment and Development Journal* (LEAD), 3(2).

Samuelson, A. P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4387-389 November.

Schmidt, V. A. (2001). Privatization in France. In: Ali Farazmand (Ed.), *Privatization or Public Enterprise Reform?* New York: Marcel Dekker.

Tankha, S. and Fuller, B. (2009). Getting Things Done: Bureaucratic and Entrepreneurial Approaches to the Practice of Participatory Water Management Reforms in Brazil and India, Institute of Water Policy, Working Paper Series, Serial No. IWP/WP/NO.

5/2009, Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy and National University of Singapore. Drawn from the Internet 2.2.2012:

http://www.spp.nus.edu.sg/iwp/WorkingPaper_Series/Boyd.pdf

Wollmann, H. (2012). *Public Services Provision in European Countries; from Public /Municipal to Private Sector and back to municipal?*. Paper presented in Conference on New Challenges for local Governance, organized by IGU Commission on Geography of Governance on April 12-13, 2012, Lisbon.