



המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה  
ע"ש יעקב חזן  
במכון ון ליר בירושלים

מחקר מדיניות

# השפעת הרגולציה של תאגידי המים והביוב על המחיר והשירות

אייל טבת וגל טלית

דצמבר 2017

המחקר נתמך על ידי

מפעל הפיס, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות

## **תוכן העניינים**

**תקציר**

**מבוא**

**חלק ראשון: רגולציה במשק המים והביוב בישראל**

**חלק שני: המבנה המוסדי של משק המים והביוב בישראל**

- חובת ההתאגדות האזורית
- עלות עודפת בשל ריבוי תאגידיים
- ניסיונות לשינוי המבנה המוסדי
- שינויים מוסדיים במקומות שונים בעולם

**חלק שלישי: מסחור ורגולציה**

- המים כזכות יסוד
- השפעת הרגולציה על מסחור משק המים

**חלק רביעי: הרגולציה של משק המים והביוב בישראל בעיני המפקחים והמפוקחים**

- בירוקרטיה ועודף רגולציה
- עלויות לא מתומחרות
- התעלמות מצרכים ייחודיים
- אכיפה, סנקציות ותמריצים
- שיתופי פעולה בין תאגידיים, רשויות ורגולטורים
- עלויות גבייה
- לחצים פוליטיים
- עובדים, עלויות שכר ומשרדים ומתקנים
- מיקור חוץ
- מערך החירום
- איכות השירות
- ניתוקי מים

**סיכום והמלצות**

**רשימת המקורות**

**ראיונות**

**נספח 1: הערכה מסכמת של תפקוד תאגידי המים**

**נספח 2: ניסיונות לשינוי המבנה המוסדי של משק המים בישראל**

## תקציר

בסוף יולי 2017 פורסם שמושל אזור לאציו באיטליה, הכולל גם את עיר הבירה רומא, שוקל להנהיג קיצוב באספקת המים ולאסור הפעלה של המזרקות נוכח משבר המים במדינה. הסיבות למשבר הן בצורת קשה ורמת תחזוקה נמוכה של מערכות המים העירוניות.<sup>1</sup> לקורא הישראלי מן הסתם זה נשמע מוכר. לפני יותר מעשרים וחמש שנה קרא שר החקלאות להתקלח בזוגות כדי לחסוך במים, ולפני שש-עשרה שנה פרסם משרד התשתיות תקנות המגבילות את השקיית הגינות בישראל. כיום, למרבה השמחה, אין מחסור במים בישראל ומשק המים שלנו משמש במדינות רבות מושא להערצה ומודל לחיקוי.

בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, ובעקבותיו שונה המבנה המוסדי של משק המים והביוב בישראל. המחלקות העירוניות שטיפלו בענייני המים והביוב נסגרו ובמקומן הוקמו תאגידי מים וביוב. מחקר זה דן בהיבט אחד של משק המים – במקטע החלוקה והאספקה העירוניות – והוא בוחן את השפעת הרגולציה של תאגידי המים והביוב על המחיר והשירות לצרכן. המחקר מיועד לקובעי המדיניות, לקורא המקצועי ולכל מי שמעוניין לדעת כיצד מתנהלת הרגולציה במשק המים והביוב בישראל ולהבין את השלכותיה על המחיר ועל איכות השירות.

במחקר אנו בוחנים את מבנה הרגולציה, את תפקידי הרגולטור ואת השפעתו על המבנה המוסדי הקיים ועל המסחור – כלומר את התלות הגדלה והולכת של היחיד בשוק כדי לענות על צרכיו. המחקר מתאר את הניסיונות לשנות את המבנה המוסדי של משק המים ולצמצם את מידת המסחור שלו, ובסופו מובאות כמה המלצות שנועדו להגדיל את הרווחה החברתית המצרפית. להלן תמצית המסקנות והמלצות המחקר:

**הפחתת העלות העודפת:** הטענה לעלות עודפת היא בהשוואה בין המצב היום למבנה מוסדי מצומצם המבוסס על 15 תאגידיים ולא בהשוואה למצב שקדם לתאגוד. הגבלת הדיון נובעת הן מהכרה בעדיפות של מבנה מוסדי המבוסס על תאגידיים על פני המבנה המוסדי הקודם שהתבסס על הרשויות המקומיות, והן מההכרה בכך שאין בשלב זה היתכנות פוליטית לשינוי המצב וחזרה למבנה שקדם לשנת 2001. ביסוס משק המים והביוב על 15 תאגידיים יביא לחיסכון שנתי של 5%–8%. עד שיצומצם מספר התאגידיים יש לקבוע תעריפים המדמים מבנה מצומצם, קרי להוזיל את מחיר המים בשיעור העלות העודפת.

**קביעת תמהיל רגולטורי:** תאגידי המים והשלטון המקומי מכירים בחשיבותה ובנחיצותה של הרגולציה במשק המים ואנו ממליצים להמשיך ולבצע רגולציה כופה בנושאים מהותיים כמו ביטחון מים, ניטור שפכים וניתוק צרכנים. בכל שאר הדברים מוצע לעבור לדגם של רגולציה משולבת, המקדם ערכים קולקטיביים ודליברטיביים, מעודד דיאלוג ומסייע ביצירת יחסי אמון בין המשתתפים. הליכה בדרך זו תואמת את הנחיות המדריך הממשלתי להערכת השפעת הרגולציה ותביא לחיסכון בעלויות הרגולציה.

---

\* ד"ר אייל טבת הוא חוקר הפרטה ומנהל אקדמי שותף של מחקר על רגולציה בישראל במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים; מרצה במחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת באוניברסיטה הפתוחה ([eyalvet7@gmail.com](mailto:eyalvet7@gmail.com)). ד"ר גל טלית היא חוקרת במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים; מרצה במחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת באוניברסיטה הפתוחה.

\*\* אנו מבקשים להודות מקרב לב למפעל הפיס על ההזדמנות והבמה לשוב ולעסוק בנושא חשוב זה. כמו כן אנו מודים לכל מי שהקדיש מזמנו ומהידע שלו כדי לקדם ולשפר מחקר זה. למנכ"לים של תאגידי המים – שרון קרן ממי אביבים, עו"ד נאיל עובידי ממעיינות המשולש, רו"ח טל אוחנה ממי מודיעין, עדי שטרנברג מתמ"ר, ד"ר אחמד חגיזי מסובב שפרעם; לבכירי רשות המים – עו"ד חנה פרנקל, גלעד פרננדס ומשה גראזי; למנכ"ל המרכז לשלטון מקומי שלמה דולברג; לראש המועצה המקומית שוהם גיל ליבנה, לישראל שטרסברג גזבר המועצה בשוהם ולאחרוני חגיבי מעיריית ראשון לציון. כל אחד ואחת מהמרוואיינים הציג עמדה, תובנות ותפיסת עולם משלו שסייעו לחבר את הפאזל המורכב של תאגידי המים והביוב לכלל תמונה שלמה יותר. אנו מודים לקוראים ד"ר יורם עידה, זהר ינון מנכ"ל תאגידי הגיחות ופרופ' אורי שמיר, שהערותיהם המלומדות העשירו חיבור זה. האחריות לכתוב היא של המחברים בלבד.

<sup>1</sup> ראו <http://tinyurl.com/y7box975>, וכן <http://tinyurl.com/y8wa9lov>

**חיסכון בהוצאות:** משק המים הוא משק סגור שבו כל ההוצאות מכוסות באמצעות התעריף, וכל חיסכון שיושג יתורגם מייד לחיסכון גם אצל משתמשי הקצה. אנו מציעים לעודד, להקל ולפשט שיתופי פעולה, ובמקרים מסוימים אף לכפות שיתופי פעולה בין תאגידי ברכישת שירותים ובמתן שירותים.

**איזון בין אחריות ענפית ובין הגנה צרכנית:** ריבוי התפקידים שהוטלו על הרגולטור והיעדר הפרדה בין אחריות על תכנון משק המים, מתן רישיונות לתאגידי מים וקביעת תעריפים מרוקן מתוכן את היכולת לקבוע תעריפים שאינם מוטים. המבנה הקיים אינו מאזן כנדרש בין אחריות מערכתית ובין הגנה צרכנית. אנו ממליצים למנות דירקטורים חיצוניים ולמסד תפקיד שייעודו הגנה צרכנית. ראש הרשות יידרש לדווח אחת לתקופה לכנסת על פעולות שבוצעו בתחום ההגנה הצרכנית.

**הגנה על זכות יסוד:** מים וחשמל הם שני מוצרים חיוניים ובסיסיים שבית המשפט ראה באספקתם זכות יסוד. עד כמה יש להגן על זכות יסוד זו היא שאלה ערכית-פוליטית ואין זה תפקידנו להכריע בשאלה זו. אנו ממליצים לנסח כללים זהים שיהיו תקפים לכל ספקי השירותים החיוניים. בדרך זו ניתן יהיה להגן על אוכלוסיות חלשות ולהבטיח טיפול כולל בעניינן, והדבר גם ימתן את ההתנגדות כלפי ספקי השירות.

"אין דבר נחוץ יותר ממים  
אבל כמעט אי-אפשר לקבל תמורתם דבר"  
אדם סמית (Smith 1776)

המונח רגולציה (אסדרה) שימש בעבר בעיקר לציון הפיקוח של הרשות המבצעת על ארגונים עסקיים. הרגולציה נתפסה ככללים מחייבים ל"התנהגות" של ארגונים, כאשר הרגולטור (המְאֶסְדֵר) אחראי על ניסוח הכללים ועל אכיפתם. הגדרה מעודכנת ורחבה יותר של רגולציה מדגישה את התפקיד החברתי-פוליטי שלה: "פיקוח ממוקד והמשכי באמצעות גוף ציבורי על פעילויות בעלות ערך חברתי" (Selznick 1985). על פי הגדרה זו רגולציה היא יותר מאכיפת החוק, ועניינה השגת מטרות חברתיות, לרבות פעילות תקינה של השוק הכלכלי. לרגולציה יש תומכים נלהבים ומתנגדים נחרצים;<sup>3</sup> ואולם אלה ואלה מסכימים שיש בה צורך קריטי בתחומים כגון בריאות, בטיחות, תרופות, מזון וזיהום הסביבה. הרגולציה נחוצה במיוחד בתחומים כגון מתן רישיונות, הרשאת בעלי מקצוע בתחומים רגישים, שמירת זכויות הקניין של הפרט, הסדרת שוק ההון, בריאות הציבור, איזון בין יציבות ענפית וזכויות הלקוחות (למשל במשק המים, במשק החשמל ובענף הבנקאות) ופיקוח על טובין ציבוריים (כגון המרחב האווירי). נוסף על כך, הרגולציה דרושה כדי להתמודד עם "כשלי השוק" במשק המים, כגון מונופולים אזוריים, היעדר תחרות וא-סימטריה במידע.<sup>4</sup>

ישראל ירשה את הגישה הבריטית לרגולציה, הגורסת כי יש לעשותה באמצעות משרדי הממשלה. ואמנם, רוב הרגולטורים בישראל ממונים בידי הממשלה והשרים. חקיקה היא האמצעי הרווח ביותר להקמת גופי רגולציה ולניסוח כללים להסדרת תחום מסוים, כמו חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001; חוק בנק ישראל, התש"ע-2010; חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014; חוק רואי החשבון, התשט"ו-1955. במשך השנים התרבו החוקים והתקנות והוקמו גופים ממשלתיים ייחודיים כמו רשות המים ורשות החשמל לאכיפת כללי הרגולציה. ובכל זאת, במערכת השלטון בישראל מגמות סותרות משמשות בערבוביה: מצד אחד ניכרת מגמה להגביר את הפיקוח (למשל על מחירי מוצרים או על השכר של בכירים במשק) – כלומר יתר רגולציה, ומצד שני מתקבלות החלטות להנהיג דה-רגולציה (החלטת הממשלה ב-2013 "להפחית את הנטל הרגולטורי").<sup>5</sup> יש רגולטורים שסמכויותיהם מוגבלות (למשל בתחום זיהום הסביבה), ויש רגולטורים בעלי סמכויות ביצועיות ומעין-שיפוטיות מרחיקות לכת (כמו הממונה על ההגבלים העסקיים או רשם העמותות). עם זאת, הסמכויות אינן מבטיחות שהרגולטור אכן יפעל מתוקף סמכותו,<sup>6</sup> וגם כאשר הרגולטור מפעיל את סמכויותיו אין בכך ערובה לטוהר מידות שלטוני או לעשיית צדק עם כל אזרחי המדינה.<sup>7</sup> כמו כן קיים מתח מובנה בין ביזור לריכוז סמכויות, ויש לכך השלכות על עוצמת הרגולציה, אופייה ומידת הציות של המפוקחים, כפי שנדגים בהמשך ביחס למשק המים.

<sup>2</sup> חלקו הראשון של המבוא מבוסס על גל-נור וטבת (בהכנה).

<sup>3</sup> Kelman 1981; Barzelay 1992; Gunningham and Grabosky 1998; Sparrow 2000; Behn 2001; Moran 2003; Skrzyzky 2003; Radaelli 2004; Levi-Faur 2006; Radaelli and de Francesco 2007; OECD 2009; Baldwin *et al.* 2012. פאור ואחרים 2015; משרד ראש הממשלה 2015; גילה 2016; ידין 2016; לוי פאור 2016; רויטמן 2016. לסיכום תמציתי של עמדת התומכים ברגולציה ראו Dunleavy 1991, ולסיכום עמדת המתנגדים ראו Niskanen 2002.

<sup>4</sup> עוצמת כשל השוק של א-סימטריה במידע הולכת ופוחתת עם השנים בשל הנגישות למידע וזמינותו באינטרנט.

<sup>5</sup> החלטת ממשלה 708 מיום 25.8.2013, "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית – המשך הדין", <http://tinyurl.com/yctchawv>, ובהמשך החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014, "הפחתת הנטל הרגולטורי – דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס חכ/39 מיום 14.9.2014", <http://tinyurl.com/ya4zxmeb>.

<sup>6</sup> כפי שציינה ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט בייסקי לגבי המפקח על הבנקים בבנק ישראל בפרשת ויסות מניות הבנקים בשנות השמונים. ראו בייסקי ואחרים 1986, 355.

<sup>7</sup> כפי שעולה מפסיקת בג"ץ בעניין המדיניות שנקט מינהל מקרקעי ישראל. ראו בג"ץ 244/00, "עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות", פ"ד נו (6) מיום 29.8.2002, <http://tinyurl.com/ya9sxyxn>; ברק-ארז 2000.

כאמור, בשנים האחרונות ניכרת מגמה להפחית את נטל הרגולציה – כלומר להוציא גופים מפיקוח, לצמצם את מספר התקנות הרגולטוריות ולהפחית את עלותה כדי להקטין את הנטל על גופים עסקיים ולחזק את הכלכלה.<sup>8</sup> הדבר נעשה בין השאר בהשפעת ארגון OECD, האיחוד האירופי והבנק העולמי (Radaelli and de Francesco 2007). תהליכי הדה-רגולציה לא ביטלו את הרגולציה; לכל היותר הם הביאו לצמצום בתקציב הגוף הרגולטורי או לביטול האסדרה בעניין מסוים (למשל בשוק ציוד הקצה בתחום התקשורת). ואולם כאשר המונופול הממשלתי הומר במונופול פרטי, או כאשר שינויים טכנולוגיים הציבו אתגרים חדשים (לדוגמה בשוק רשתות התקשורת) – גם הרגולציה חייבה התחדשות. תהליך זה, של שכלול הכללים הרגולטוריים, נקרא "רה-רגולציה".<sup>9</sup> כפי שנראה בהמשך, גם הרגולציה של משק המים העירוני צריכה להתחדש ולהשתנות בהיבטים מסוימים.

בשנת 2015 אימצה ישראל, בהשפעת OECD, את תסקיר ההשפעה הרגולטורית (RIA – Regulatory Impact Assessment) ככלי המרכזי לדה-רגולציה ורה-רגולציה.<sup>10</sup> לפי התסקיר, הערכת השפעת הרגולציה נעשית הן ביחס לרגולציה קיימת והן כחלק מתהליך של עיצוב רגולציה חדשה. עיקרו הם הערכה של עלויות הרגולציה והשפעתה הישירה והעקיפה על המשק כולו.<sup>11</sup> המטרה היא להנהיג תהליך מובנה, משתף ושקוף, כדי לאפשר לרגולטור להחליט על רגולציה מיטבית שתועלתה עולה על עלותה. המלצתנו לשינויים ברגולציה הקיימת במשק המים (להלן) היא באותו כיוון ומבוססת על אותה מוטיבציה שהנחתה את מחברי התסקיר.

המחקר החדש והמתפתח על רגולציה מצביע על מכנה משותף לתחומים רבים ומציע את המונח "רגולציה חוצת תחומים". גישה זו מבחינה בראש ובראשונה במטרת-העל של הרגולציה באשר היא – שמירה על אינטרסים חיוניים של הציבור. הכוונה היא להבטיח שאינטרסים חיוניים של הציבור (לרבות תחרות בשוק הכלכלי) לא ייפגעו רק משום שהרגולציה שהונהגה אינה מתאימה או שהיא אינה ניתנת לאכיפה (לוי פאור ואחרים 2015).<sup>12</sup> אימוץ גישה זו מאפשר לנו לשאול "שאלות גדולות" על רגולציה ולחפש תשובה בענפים אחרים שבהם התמודדו עם אותן שאלות בהצלחה. בהמשך נציג את השימוש בגישה זו.

מחקר זה עוסק ברגולציה של משק המים והביוב העירוני ובוחן את השפעתה על מחיר המים והשירות שמספקים תאגידי המים והביוב. תאגידי המים אינם צעד ראשון בדרך להפרטה של משק המים העירוני במובן של מעבר מבעלות ציבורית לבעלות פרטית,<sup>13</sup> אולם כפי שמעירה נטע זוי, "עולם המושגים והערכים שבהם משתמש החוק מקרב את משק המים בישראל אל התחום הפרטי ומרחיק אותו מן הזירה הציבורית" (זוי 2010, 981). תפיסה זו הוכרה גם בפסיקה, כמו זו של שופטת בית המשפט העליון אילה פרוקצ'יה: "חקיקה זו משקפת מגמת הפרטה של משק המים ומעבר לניהול המים כמשאב ציבורי במודל ניהולי חדש".<sup>14</sup>

במהלך העבודה השתמשנו במקורות ראשוניים ומשניים, ערכנו ראיונות עם גורמים מקצועיים מהצד המפקח (רשות המים) ומהצד המפוקח (מנכ"לים של תאגידי מים), ועם גורמים מקצועיים נוספים המעורים בתחום כגון נציגי מרכז השלטון המקומי ובכירים ברשויות מקומיות.

<sup>8</sup> לסקירה היסטורית של תהליכי מעבר בין משטרי רגולציה במדינות שונות בעולם (רגולציה, דה-רגולציה, רה-רגולציה) ראו לוי פאור ואחרים 2015.

<sup>9</sup> על רגולציה, דה-רגולציה ורה-רגולציה בשוק התקשורת בישראל ראו טוקטלי 2000.

<sup>10</sup> ראו משרד ראש הממשלה 2015, וכן את המסמך "Better Regulation Task Force", <http://tinyurl.com/ya7y9pqy>.

<sup>11</sup> התסקיר שהוכן בישראל דומה לאלה הנהוגים במדינות OECD והוא כולל כמה שלבים: אפיון המצב הקיים; תכנון תהליך הלמידה ואיסוף המידע; תכנון היועצות בבעלי עניין ומומחים; הגדרת מטרות ויעדי מדיניות; גיבוש חלופות וניתוחן, השוואה בין חלופות ובחירה; קביעת תהליכים לבחינה עתידית של הרגולציה; ודיווח על המלצות. מדובר בניסיון להנהיג תהליך סדור ונורמטיבי, שיישום נכון שלו יאפשר בכל שלב להשפיע על השלבים הקודמים לו, עד לגיבוש כללי רגולציה שהשפעתם המצרפית על הרווחה הציבורית היא הגדולה ביותר. התהליך בישראל נמצא בשלבו הראשוניים ביותר ועדיין מוקדם לשפוט אם אכן יגרום לשיפור הרגולציה הסבוכה במשרדי הממשלה.

<sup>12</sup> על הגישה המתארת את המדינה כ"מדינה רגולטורית", שמצביעה על כך שהיקף האירועים הרגולטוריים מסייע לבחון את היחסים בין השחקנים השונים ולאתר היבטים מרכזיים בסדר הפוליטי-חברתי-כלכלי, ראו Levi-Faur 2011.

<sup>13</sup> אמנם הייתה תוכנית לעשות כן, והיא אף קיבלה ביטוי בחוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001, אולם לממשלה אין כוונה לממש אפשרות זו ולכן ראוי שבמסגרת חוק ההסדרים הבא ישונה החוק והאפשרות התיאורטית להפרטת משק המים העירוני תבוטל.

<sup>14</sup> ראו ע"א 9535/06, עבדאללה אבו מסעד ואח' נ' נציב המים ואח'.

במחקר חמישה חלקים. **בחלק הראשון** נעסוק ברגולציה במשק המים והביוב. נבחין בין המקטעים השונים במשק המים והביוב, נתאר את רשות המים ותפקידיה, את שיטת הרגולציה הנהוגה ואת השיטה שאנו מציעים. **בחלק השני** נתאר את השפעת הרגולציה על המבנה המוסדי הקיים של משק המים והביוב העירוני, נציג את חובת ההתאגדות האזורית ואת העלות העודפת בשל מבנה זה ונתאר את הניסיונות לשינוי המבנה, שלא צלחו עד כה. נחתום את החלק הזה בתיאור השינויים המוסדיים שבוצעו במשק המים העירוני במקומות שונים בעולם. יש להדגיש כי ההתבוננות בנעשה בעולם אין בה כדי להמעיט מההערכה הרבה שזוכה לה משק המים והביוב בישראל בכללותו (לרבות משק המים העירוני), המארח נציגים מכל העולם שבאים ללמוד מהשיטות הנהוגות בישראל.

**בחלק השלישי** נדון ב"מסחור", דהיינו בתלות הגדלה של היחיד בשוק כדי לענות על צרכיו. החוק המסדיר את פעילות תאגידי המים הוא צעד במסחור (commodification) חיי הפרט. בעיקר אמורים הדברים במים ובחשמל, שני מוצרים חיוניים ובסיסיים שבית המשפט ראה באספקתם זכות יסוד. עוד נבחן בחלק זה את היחס למים כזכות יסוד ונציג את הגישה הנוגעת לכך בכמה מדינות בעולם. בהמשך נתאר את השפעת הרגולציה על מסחור משק המים, ובכלל זה נציג את התפיסה בנוגע למים בישראל וכן השוואה בין ישראל למספר מדינות במערב אירופה בנוגע למדיניות תעריפית וניתוק חייבים במשק המים. נשווה גם בין משק המים למשק החשמל בישראל באותם פרמטרים לאורך שנים. כמו כן נציג את המענה שנתן המחוקק לבעיה זו. ההשוואה בין משק המים למשק החשמל מתחייבת בשל העובדה ששני השירותים מוגדרים שירותים חיוניים ובסיסיים שבית המשפט הגדיר כזכות יסוד, שלא כמו שירותים ציבוריים שמספקות הרשויות המקומיות למשל או חברות מסחריות כמו חברות סלולר או גז (ומשום כך לא ערכנו השוואה בינן לבין משק המים והחשמל).

**בחלק הרביעי** נתאר את הרגולציה בעיני המפקחים והמפוקחים כפי שהדברים השתקפו בראיונות שערכנו עם מנכ"לים של תאגידי מים (המפוקחים), עם גורמים מקצועיים ברשות המים (המפקחים) ועם גורמים בשלטון המקומי. כפי שנראה, בחלק מהנושאים שעלו בראיונות יש הסכמה רחבה בקרב כלל המרואיינים, אך יש גם לא מעט נושאים במחלוקת, כפי שיפורט בחלק זה. בסוף המסמך נביא **סיכום והמלצות**.

## חלק ראשון: רגולציה במשק המים והביוב בישראל

"בשנת 2050 צפוי כי 240 מיליון בני אדם ייוותרו ללא גישה למים נקיים ועוד 1.4 מיליארד בני אדם יחיו ללא גישה לתברואה בסיסית" (OECD 2015)

משק המים והביוב<sup>15</sup> מחולק לארבעה מקטעים: הפקה/ייצור מים, הולכת מים, חלוקה של המים למשתמשים הסופיים, וטיהור והשבה – בעיקר לחקלאות אך גם לצרכים אחרים.<sup>16</sup> ב-1952 הקימה הממשלה את חברת תה"ל (תכנון המים לישראל), והועדה לה את תכנון משק המים של ישראל. בשנת 1996 הופרטה החברה והאחריות לתכנון משק המים הועברה לידי נציב המים. כיום האחריות לפיתוח ולתכנון משק המים מסורה לרשות המים. ברשות המים פועלים מוסדות האחראים לתכנון משק המים<sup>17</sup> ופיתוחו, לקביעת ההקצאה של המים, לבדיקת איכות המים ולרגולציה של התחום.

הולכת מים וחלוקתם הן מונופול טבעי (natural monopoly).<sup>18</sup> מונופול כזה נוצר בשוקים שבהם קיימים יתרונות משמעותיים לגודל ויש בהם עלות כניסה גבוהה. במצב זה, חברה אחת יכולה לייצר את התפוקה הכוללת בעלות ממוצעת נמוכה יותר מאשר שתי חברות או יותר. לפיכך, אם יחולק השוק ליותר מחברה אחת תהיה העלות הממוצעת של המוצר או השירות גבוהה יותר מהעלות של המונופול הטבעי (Pindyck and Rubinfeld 2009). בהיעדר פיקוח, המונופול יכול לקבוע מחיר לצרכן שיהיה גבוה מעלות אספקת יחידת שירות או מוצר; לכן מטרת הרגולציה היא בין השאר להגביל את המחיר המרבי שהמונופול יכול לדרוש תמורת המוצר או השירות שהוא מספק. סוג כזה של רגולציה מכונה "רגולציה של תשתיות" (public utility regulation).<sup>19</sup> ב"ענפי תשתיות" נכללות על פי רוב תשתיות תחבורה, תשתיות תקשורת, תשתיות חשמל, תשתיות אנרגיה ותשתיות מים וביוב. חברות התשתיות מספקות את התשתיות הדרושות להתפתחות המשק וקריטיות לתפקודו. חוקרים הראו שיש קשר ישיר בין השקעה בתשתיות לבין צמיחה כלכלית (Aschauer 1989; Munnell 1990). ענפי תשתיות הם כמעט תמיד מונופולים טבעיים, בעיקר בגלל קיומם של יתרונות לגודל (economies of scale) ובגלל השקעות הפיתוח הגבוהות המהוות חסם לתחרות.

הרגולציה של משק המים בישראל נעשית באמצעות הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן הרשות), שהוקמה בינואר 2007 מכוח חוק המים תשי"ט-1959 (להלן חוק המים) על בסיס תפקידו של "נציב המים".<sup>20</sup> מטרת הרשות היא לרכז סמכויות ניהוליות ורגולטוריות בגוף אחד ולאפשר אספקה של שירותי מים וביוב באיכות ובאמינות מרביות ובאופן יעיל לכלל שימושי המשק, תוך הגדלת הרווחה בת הקיימא של תושבי מדינת ישראל. הרשות אחראית לניהולו, לתפעולו ולפיתוחו של משק המים בישראל, לרבות שימור ושיקום מקורות המים הטבעיים, פיתוח מקורות מים חדשים ופיקוח על צרכני מים ומפיקי מים, כמו שהייתה בעבר נציבות המים. עם

<sup>15</sup> לסקירה היסטורית להכרת משק המים והפניות רלוונטיות ראו כסלו 2011.

<sup>16</sup> התעריף שמשלם הצרכן כולל גם את עלויות האיסוף והטיהור של השפכים, ורמת הטיהור מוכתבת מצורכי הסביבה והחקלאות (תקנות "ענברי"), שהם מרכיב מהותי בתוך "תעריף המים".

<sup>17</sup> עוד ראו כסלו 2011, עמ' 65.  
<sup>18</sup> הפקה/ייצור של מים אינם נכללים בהכרח בגדר של מונופול טבעי (בישראל פועלים לצד מתקני ההתפלה של החברה הממשלתית מקורות גם מתקני התפלה פרטיים בפיקוח ממשלתי). יש הטוענים כי מבחינת העלות למשק ניתן ונכון לפזר את הייצור בין יצרנים שונים במשק המים.

<sup>19</sup> ראשיתה של רגולציה זו בשלהי המאה ה-19. הבנקים שמימנו את פרישת תשתיות החשמל במדינת ניו יורק נוכחו שהתחרות בין חברות החשמל הקטנות מביאה אותן לפרוש רשתות באותם אזורים ולעיתים אף באותם בניינים, וביקשו למשוך את ידם מהפרויקט מחשש להשקעתם. בהיעדר מימון פנו חברות החשמל לממשלה וביקשו הקצאה לתא שטח שבו ייהנו ממונופול, ובתמורה לכך הסכימו לפיקוח של המדינה על המחיר והשירות.

<sup>20</sup> נציבות המים הייתה ממונה על משק המים הארצי בעיקר מן הבחינה הפיזית. תפקידה העיקרי היה ניהול ושמירה על מקורות המים: ויסות ההפקה מהמאגרים, הנפקת רישיונות הפקה ואספקה לכל ספקי המים, תכנון מפעלים לייצור ולהולכת מים, וניהול שימושי המים לצרכנים השונים באמצעות הקצאות מים.



הקמת הרשות היא קיבלה לידיה את הסמכויות שהיו בידי "הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב" ובידי שרי האוצר, הפנים, התשתיות הלאומיות ושר החקלאות ופיתוח הכפר בכל הקשור לקביעת תעריפי מים וביוב, היטלי פיתוח/דמי הקמה והיטלי הפקה. באוקטובר 2009 הועברו לאחריות הרשות גם המינהל לפיתוח תשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות והממונה על התאגידים ומינהל המים ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

תקציב הרשות נקבע בחוק התקציב השנתי בסעיף תקציבי נפרד. עובדי הרשות הם עובדי מדינה. הממשלה, על פי הצעת שר התשתיות הלאומיות, ממנה את מנהל הרשות, המשמש גם ראש מועצת רשות המים (להלן המועצה). לצידו חברים במועצה גם מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר; מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה; מנכ"ל משרד הפנים; מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; שני נציגי ציבור (אחד לפי המלצת שר התשתיות הלאומיות ואחד לפי המלצת שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הפנים, לאחר שנועצו בשר התשתיות הלאומיות).<sup>21</sup>

תפקידי המועצה כפי שנקבעו בחוק המים הם:

- (1) הסדרת משק המים, פיתוחו ופיקוח עליו;
- (2) ביצוע מדיניות הממשלה שיש לה השלכות על משק המים;
- (3) קביעת כללים למתן רישיונות לפי חוק זה;
- (4) קביעת תעריפים והיטלים לשימושי המים השונים;
- (5) קביעת כללים בדבר הפקת מים (ובכלל זה התפלה), הספקתם, כמותם, איכותם, מחירם, השימוש בהם במסגרת מטרות המים, ואירועי פגיעה במים;
- (6) קביעת תקנים לטיפול במי שפכים;
- (7) פיקוח על רשות המים הארצית (חברת מקורות) ורשויות המים האזוריות;
- (8) סיוע לשר התשתיות הלאומיות במילוי תפקידו כשר היוזם לעניין אמנות בינלאומיות בנושא מים.

ריבוי התפקידים שהוטלו על הרגולטור מקשה לבצע רגולציה כלכלית – פיקוח על מחירים.<sup>22</sup> כמו כן, המבנה הרגולטורי הקיים מבטא ניגוד עניינים בין מטלות שונות.<sup>23</sup> היעדר הפרדה בין אחריות על תכנון משק המים, מתן רישיונות לתאגידים מים וקביעת תעריפים מרוקן מתוכן את היכולת לקבוע תעריפים שאינם מוטים (Trebing 1984). משק המים אמור להתנהל כמשק סגור,<sup>24</sup> ופירוש הדבר הוא שכלל ההוצאות במשק המים מכוסות באמצעות תעריפי המים. כך, בשעה שאותו גוף גם מאשר את השקעות הפיתוח וגם מעניק רישיונות, תמיד תימצא הצדקה להחלטותיו והתעריפים שייקבעו יגלמו הכרה בהשקעות שהוחלט עליהן.<sup>25</sup> מבנה זה לדעתנו אינו מאזן כנדרש בין אחריות מערכתית ובין הגנה צרכנית. הוא גם מעודד התפתחות תופעה המכונה בספרות "אפקט אברץ-ג'ונסון" – התנהלות המביאה לחוסר יעילות בהוצאות הייצור והאספקה עקב השקעות מיותרות, עודף כוח אדם ועודף שכר בגופים המפוקחים (Averch and Johnson 1962).

כך, אם ננסח את הבעיה במשק המים כבעיה של איזון בין ערכים מתנגשים, נוכל להמליץ על פתרון דומה לזה שניתן בענף הבנקאות לבעיה של איזון בין ערכים.<sup>26</sup> רות פלאטו-שנער (בהכנה) בחנה את פעילותו של הרגולטור הראשי של המערכת הבנקאית בישראל – המפקח על הבנקים בבנק ישראל. החוק מקנה למפקח על הבנקים שתי סמכויות: לשמור על יציבות המערכת הבנקאית ולהגן על הצרכנים של מערכת הבנקים. שתי המטרות אמורות

<sup>21</sup> נציג משרד הבריאות נעדר משום מה מהמועצה. בעניינו ראוי שבמועצה הקובעת כללים לגבי איכות המים יהיה נציג של משרד הבריאות.

<sup>22</sup> רגולציה כלכלית כוללת בעיקר פיקוח על המחירים והרווחים והגבלות כניסה ויציאה מהענף. ראו Trebing 1984.

<sup>23</sup> ייתכן שאין מנוס מכך, משום שהמציאות מורכבת ומחייבת להתחשב במגוון גורמים ובהם בריאות הציבור, איכות הסביבה ושיקולים של אחריות חברתית, ולאמוד את עלותם במסגרת קביעת התעריפים.

<sup>24</sup> עד לא מזמן הועברו היטלי הפקה לקופת האוצר. ראו הערה 18 לעיל.

<sup>25</sup> ניתן לצמצם את התופעה על ידי מינוי דח"צים (דירקטורים חיצוניים) מקצועיים במועצת הרשות.

<sup>26</sup> בעקבות המחקר החדש המתפתח ברגולציה, המדבר על רגולציה חוצת תחומים.

להשלים זו את זו, אולם בהקשרים מסוימים הן עלולות להיות מנוגדות ולהקשות על המפקח למלא אותן במקביל. המחקר בחן אם ראוי להשאיר את שתי הסמכויות האלה בידי המפקח על הבנקים, או שמא עדיף לפצלן ולהעביר את הסמכות הצרכנית לרגולטור אחר. מסקנתו הייתה שאפשר לקיים רגולציה מאוזנת על ידי גוף רגולטורי אחד אשר יותאם מבחינה מוסדית לביצוע מטלה כפולה זו.

איזון ראוי אין פירושו בהכרח מתן משקל שווה לכל אחת מהסמכויות או המטרות הרגולטוריות. ייתכנו תקופות שבהן תידרש העדפה של מטרה אחת על פני האחרת, ובתקופות אחרות עשוי המיקום של לשון המאזנים להשתנות. מדובר באיזון דינמי שמשתנה לפי תנאי המשק ושיקולים נוספים, ואשר דורש מעקב קבוע מצד הרגולטור. במקרים מסוימים אין לשלול מעורבות של הדרג הפוליטי, כאשר הרגולטור אינו שומר על האיזון הראוי ומזניח אחד מתפקידיו. עם זאת, יש להיזהר מהתערבות יתר בשיקול הדעת של הרגולטור ולאפשר התערבות חיצונית רק במקרים חריגים שבהם יש פגיעה באינטרס הציבורי, כדי למנוע מהגופים המפוקחים לנסות לעקוף את הרגולציה באמצעות פנייה אל הכנסת כדי לגרום להתערבות הרצויה מבחינתם (שם).

הספרות הקלאסית בנושאי רגולציה מבחינה בין שתי גישות שונות ומקוטבות לעידוד ציות של מפוקחים: גישת ההרתעה (שלילת רישיון, קנסות) וגישת הציות (משא ומתן עם המפוקח והגעה להסכמות). במשך השנים הוצעו שיטות נוספות לרגולציה על פני הרצף שבין שתי גישות אלו (Baldwin et al. 2012). הרגולציה של משק המים בישראל מבוססת על גישת ההרתעה ונוטה לסגנון רגולטורי פורמלי כופה, המכונה בספרות "ציווי ושליטה"<sup>27</sup>, ובכלל זה פרסום של תקנות וכללים ואכיפתם באמצעות סנקציות מהמשפט המינהלי במקרים של היעדר ציות (שם).

הרגולציה בתחום תאגידי המים בודקת כמה מדדי תפעול: שירות לצרכנים; עלויות תפעול; ביטחון מים; פיתוח תשתיות; ניטור שפכי תעשייה; ממשק מול הרגולטור; פרסומים; ופחת מים. כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה) קובעים את היקף השירות ותכולתו, ואת היממים והשעות שבהם יינתן שירות פרונטלי ושירות טלפוני.<sup>28</sup> הרגולציה הגלומה בכללי התאגידי נועדה מצד אחד להגן על הצרכנים ולוודא שיקבלו שירות ואיכות מים ברמה מינימלית מחייבת, באופן זהה בכל רחבי הארץ וללא תלות בתאגיד המשרת; ומצד שני לקבוע כללים מחייבים ואחידים המושתים על כלל התאגידי. למעשה הרגולציה קובעת אמות מידה מחייבות לתפעול תקין של התאגיד, והוא גם נמדד לפיהן, כפי שיידון בהרחבה בהמשך המחקר.

כדי לקבל תמונה על תפקודם של תאגידי המים והביוב ניתחנו את הנתונים התפעוליים של תאגידי המים וכן דוחות ביקורת על תפקוד התאגידי על פי מדדי התנהלות שונים (מדצמבר 2014, פברואר 2015 ויוני 2015) שפורסמו באתר רשות המים. מניתוח הנתונים עולה כי רבים מהתאגידיים עומדים בדרישות התפקודיות של רשות המים, אך קיימת שונות בין התאגידיים במידת עמידתם בתחומי הפיקוח השונים. כך לדוגמה, בשנת 2015 נמצא כי 71% (39 תאגידיים) קיבלו את הציונים טוב, טוב מאוד ומצוין, 20% (11 תאגידיים) קיבלו את הציון סביר ולא מספק, ו-9% (5 תאגידיים) נכשלו. השוואת נתונים אלו לנתונים מתקופות אחרות מראה כי בחלק מהתאגידיים חל שיפור ברבים מהמדדים מתקופה לתקופה, ואף יש שהשיפור חל בהם בתוך שנה אחת (למשל, בין דצמבר 2014 ליוני 2015 השתפר השירות לצרכן בתאגידי מי מודיעין, תמ"ר וסובב שפרעם), אחרים דרכו במקום (תאגיד מעיינות המשולש בתחום נורמות/עלויות התפעול), ויש שאפילו נסוגו (כמו תאגידי הגיחון ומי בת ים בתחום נורמות/עלויות

<sup>27</sup> השיטה הרגולטורית "ציווי ושליטה" (Control and Command), המכונה גם "רגולציה כופה", היא רגולציה המתבצעת באופן חד-כיווני, ישיר וכופה על ידי מוסדות המדינה המוסמכים (הרגולטורים), באמצעות נורמות משפטיות מצוות המעוגנות בדרך כלל בחוק ראשי, שבצידן סנקציות פליליות או מינהליות. אמצעי האכיפה המקובלים הם קנסות פליליים, עיצומים כספיים, שלילת רישיון, צווים מינהליים ועוד. שיטת הציווי והשליטה מבוססת על ההנחה שללא סנקציות, הסיכוי לציות הוא נמוך. מכאן הדגש על הטלת איסורים, הגבלות או חובות להכוונת התנהגות המפוקח, למשל בכל הקשור לייצור מוצרים, מתן שירותים, תמחור, הבטחת איכות, פריסה גיאוגרפית וחסמי כניסה לענף. קיימות שיטות שמשלבות רגולציה של ציווי ושליטה עם כלי רגולציה רכה (מתוך המונחון בספר **רגולציה בישראל**. ראו גל-נור וטבת [בהכנה]).

<sup>28</sup> כללי תאגידי מים וביוב קובעים כי על תאגידי המים להפעיל מוקד שירות טלפוני לפחות 45 שעות בשבוע, מוקד חירום 24 שעות ביממה 7 ימים בשבוע ולקבל קהל (בסניף ראשי) לא פחות מ-35 שעות בשבוע ולא פחות מ-5 ימים בשבוע. לפירוט ראו "כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה), תשע"א-2011.

29. (התפעול). כך לדוגמה, רוב התאגידים עומדים היטב במדדים של איכות השירות לצרכנים – כ-55% מהם קיבלו ציון מצוין וטוב מאוד, ורק כ-15% אינם עומדים בדרישות וציונם לא מספק או נכשל. גם במדדים העוסקים בהיערכות התאגידים בתחומים ביטחון מים ומערך החירום המצב דומה: כ-49% מהתאגידים קיבלו ציון מצוין וטוב מאוד ורק 9% קיבלו ציון לא מספק ונכשל. עם זאת, כאשר בוחנים את עמידתם של התאגידים במדדי נורמות/עלויות תפעול התמונה שונה: כ-31% מהם אמנם קיבלו ציון מצוין או טוב מאוד, אך לצד זאת, כ-27% קיבלו ציון לא מספק או נכשל. יש להדגיש שציונים נמוכים במדדים הראשיים מתקבלים לא רק בתאגידי מים קטנים או פריפריאליים אלא גם בתאגידים הגדולים והמרכזיים. מנתונים אלו עולה כי לפחות חלק מהתאגידים אינם מציינים לכל ההנחיות, 30 וניתן להסיק מכך ששיטת הציווי והשליטה משיגה את מטרתה רק באופן חלקי. בעניין העמידה ואי-העמידה במדדים נציין כי חלק מראשי התאגידים דיווחו על תחושה שהרגולטור חסר יכולת אכיפה וענישה (על כך נדון בהרחבה בחלק הרביעי של המחקר).

ראשי התאגידים שראינו מתלוננים על עלויות התפעול הגבוהות. עלויות אלו נובעות בין השאר מן הצורך לספק שירותי קבלת קהל בכמה אתרים במקביל (בתאגידים שממונים על כמה רשויות) ושירות טלפוני מאויש לאורך שעות ארוכות. כמו כן, לטענתם, החובה להפיק דוחות חצי-שנתיים מודפסים ולשלוח אותם בדואר לכל הלקוחות מכבידה מאוד על התקציב, בייחוד נוכח העובדה שחלק ניכר מהלקוחות כלל אינו קורא את הדוחות האלה, ואת הלקוחות המעוניינים בנתונים אפשר להפנות לאתר האינטרנט של התאגיד. 31

לאור הדברים שהובאו בחלק זה אנו ממליצים לנקוט תמהיל רגולטורי: בתחומים אחדים, כגון ביטחון מים, ניטור שפכים וניתוק צרכנים כדאי להפעיל רגולציה של ציווי ושליטה, ואילו בשאר התחומים לעבור לדגם של רגולציה משולבת. 32 בתחומים אלו יימנע הרגולטור מפקוח שוטף ויסתפק בבדיקה בדיעבד, ורק במקרים שבהם תאגיד המים והביוב מבקש לחלק דיבידנד לרשות המקומית. המלצה זו תידון בהרחבה בחלק של ההמלצות בסוף חיבור זה.

---

<sup>29</sup> לפירוט נוסף על הערכת תפקודם של התאגידים ראו בנספח 1. אחד ממנכ"לי התאגידים ששוחחנו איתם סיפר שבתאגיד שהוא עומד בראשו פותחה מערכת בקרה עצמית מקיפה ופרטנית במידה ניכרת מזו של רשות המים.

<sup>30</sup> בעניין זה ראו את מאמרה של שרון ידן (בהכנה), העוסק ברגולציה בשוק התקשורת ובו היא מצביעה על תופעה דומה – אי-העמידה של ערוץ 10 בתנאים הרגולטוריים שנקבעו לו בתנאי הזיכיון.

<sup>31</sup> נעיר שהתייחסות המנהלים לא עסקה בליבת תפקידי התאגידים כגון שיפור מערכת המים ותחזוקתה, הקטנת הפסדים, הגברת הגבייה, שיפור מהירות התשובה לצרכנים ואיכותה.

<sup>32</sup> בניגוד לרגולציה החד-כיוונית המבוצעת באופן ישיר וכופה, הרגולציה המשולבת היא רגולציה רב-כיוונית, המאפשרת למפוקחים להפעיל שיקול דעת ומעודדת דיאלוג בהשתתפות מלאה של כל הצדדים. הרגולטור משלב גופים מפוקחים בתכנון ובביצוע הרגולציה, לעיתים אף ביוזמת המפוקחים. הרגולציה המשולבת מכוונת לבניית קונצנזוס וליצירת יחסי אמון בין המשתתפים. האחריות הסופית למימוש הרגולציה ולתוצאותיה אמנם נותרת בידי הרגולטור הציבורי, אך התהליך כולו הוא קולקטיבי ודליברטיבי, ובכך הוא נבדל מרגולציה שבה נשמרת היררכיה פורמלית נוקשה בין המפקח למפוקח. הרגולציה המשולבת גם משקפת תפיסה רחבה יותר באשר לקשר שבין המפוקחים למפוקחים (מתוך המונחון בספר **רגולציה בישראל**. ראו גל-נור וטבת [בהכנה]).

## חלק שני: המבנה המוסדי של משק המים והביוב בישראל

"מגזר המים הוא מגזר מונופוליסטי ועתיר השקעות הון הנתון לכשלי שוק חמורים המחייבים תיאום בין גורמים" (OECD 2015)

הספרות המחקרית מגדירה "מוסד" כ"דפוס התנהגות יציב וחוזר על עצמו" (Goodin 1996, 22). הגישה המוסדית בניתוח מדיניות בוחנת את המוסכמות הפורמליות והבלתי פורמליות של החיים הפוליטיים והמבנים הארגוניים. גישה זו שמה דגש על הערכים שהמוסדות מגלמים ועל יחסי העוצמה, המכשולים וההזדמנויות המסייעים או מפריעים לתכנון המוסדי. לבסוף, גישה זו בוחנת לא רק את השפעת המוסדות על היחיד אלא גם את יחסי הגומלין שבין מוסדות ויחידים (Hall and Taylor 1996).

בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. תחילה נקבע התאגוד כרשות שהטבות בצידה, אולם הרשויות השונות לא היו חייבות בכך. מטרות החוק להבטיח שירות, איכות ואמינות, במחירים סבירים וללא אפליה; להבטיח שההכנסות ינותבו להשקעות ולמתן שירותים בתחום המים והביוב;<sup>33</sup> לאפשר גיוס הון להשקעות ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים; ולעודד חיסכון במים ותחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.

החוק אפשר לכל רשות מקומית לבחור כיצד לנהל את ענייני המים והביוב בתחומה; עם זאת הוא קבע שעל הרשויות להקים תאגיד לניהול ענייני המים עד שנת 2004 לכל המאוחר, ולא – רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות להן להקים חברה למתן שירותי מים וביוב. ההבדל הוא שתאגיד מים וביוב שמקימה רשות מקומית הוא בבעלותה ובשליטתה. אין מדובר ב"תאגיד עירוני" רגיל במשמעותו בפקודת העיריות אלא בחברה בעירבון מוגבל הכפופה לפיקוח ורישוי לפי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. לפי מהותן חברות אלו פועלות הן כחברות עסקיות למטרת רווח והן כגוף בבעלות ציבורית לשם מתן שירות חיוני. בשנת 2004 תוקן החוק ונקבע כי מסוף שנת 2007 כל הרשויות המקומיות חייבות להפעיל ולספק שירותי מים וביוב באמצעות תאגידים.<sup>34</sup> בשנת 2006, בהתאם להחלטת ממשלת ישראל 464, תוקן חוק תאגידי מים וביוב וקבע את התאגוד האזורי כחובה סטטוטורית: החל מ-1 בינואר 2008, נקבע, את כל שירותי המים והביוב בתחומי רשות מקומית תספק אך ורק חברה אזורית שתוקם בידי כמה רשויות מקומיות.<sup>35</sup>

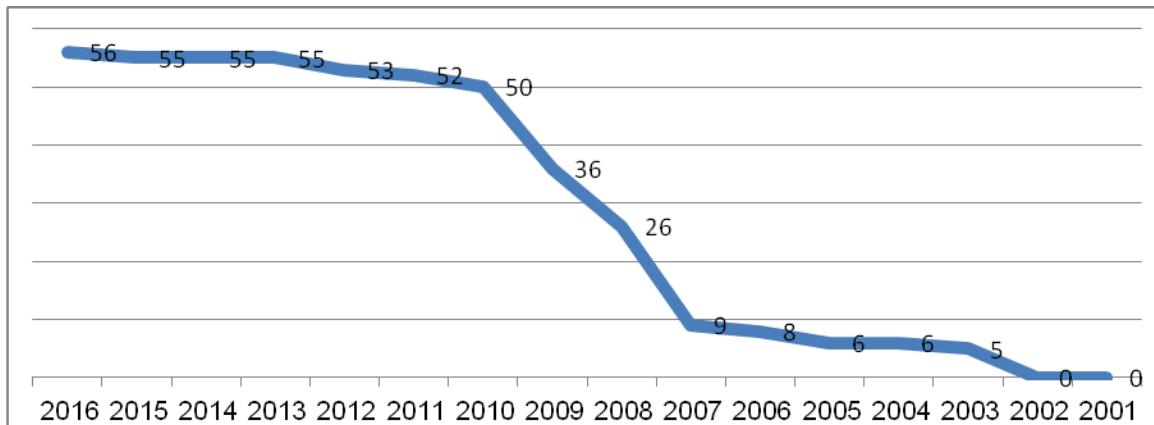
על פי נתוני רשות המים, בשנת 2016 עמד מספר התושבים בישראל הגרים ביישובים שעליהם חל חוק תאגידי מים וביוב על כשבעה מיליון תושבים ב-184 רשויות מקומיות (החוק אינו חל באיו"ש, במועצות אזוריות, וביישובים שמופעלות בהם אגודות מים). עד יולי 2016 הוקמו 56 תאגידים בתחומן של 157 רשויות מקומיות (85%) המשרתים כ-6.6 מיליון תושבים (94%). בשנת 2015 הצטרפו עשרה יישובים לתאגידי מים קיימים. תאגיד המים האחרון הוקם בעיר רחובות. התאגיד מכונה תאגיד אזורי מתוך כוונה שבעתיד יצטרפו אליו יישובים שטרם תאגדו את משק המים שלהם, אך בשלב זה הוא משרת את העיר רחובות בלבד. בתרשים 1 להלן מתואר קצב הקמת התאגידים בשנים 2001–2016.

<sup>33</sup> חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, סעיף 1.

<sup>34</sup> חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מספר 3), התשס"ד-2004. סעיף 6א.

<sup>35</sup> החלטת ממשלה 464 מיום 12.09.2006, "יישום הרפורמה במשק המים העירוני", <http://tinyurl.com/y87u8ydc>.

## תרשים 1: מספר תאגידי המים שהוקמו בשנים 2001–2016



מקור: עיבוד של נתונים תקופתיים שמפרסמת רשות המים.

### חובת ההתאגדות האזורית

ההחלטה להפוך את התאגוד האזורי לחובה סטטוטורית החל מ-1 בינואר 2008 נועדה להשיג יעילות כלכלית. לשם כך נקבע בהחלטת ממשלה מיום 15.8.2004 כלהלן:

תכנית הפריסה העתידית [של תאגידי המים] הרצויה תתבסס על העקרונות כדלקמן:  
א. לא יוקמו יותר מ-30 תאגידי מים בכל הארץ.

ב. התאגידי מים יוקמו מתוך מטרה להשיג יעילות כלכלית, הגשמת מטרות החוק, מניעת ריכוזיות יתר, עידוד תחרות ומתן בסיס להשוואה לצרכנים בין איכות השירות ורמת המחירים בין החברות באזור נתון.

ג. במצב העתידי הרצוי, תספק כל חברה שירותי מים וביוב ל-200 אלף צרכנים לפחות.

ד. יש לשמור, ככל שניתן, על רצף 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.

הממונה על התאגידי מים יהיה רשאי לתת רישיון להפעלת חברות המספקות שירותים לאוכלוסייה המונה פחות מ-200 אלף צרכנים, כל עוד מובטחת השתלבותן של החברות בתכנית הפריסה העתידית של החברות.<sup>36</sup>

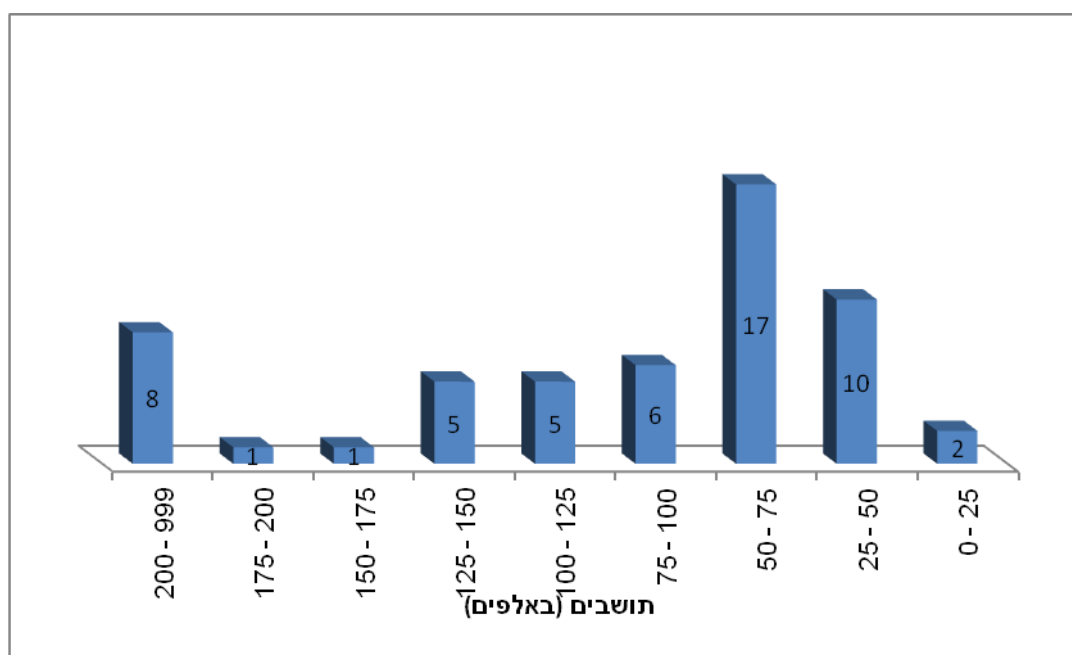
על מנת להשפיע על רשויות מקומיות שהמשיכו לספק שירותי מים וביוב בעצמן החליטו משרד האוצר ומשרד הפנים על משטר של סנקציות ועיצומים נגד רשויות שלא יצטרפו לתאגיד קיים עד יולי 2008 ועל הטבות כלכליות לרשויות שיצטרפו לתאגידי מים. כך, למשל, הוחלט להטיל על שר האוצר ושר הפנים להפחית את הסיוע הממשלתי לרשות מקומית שלא תפעיל את משק המים והביוב שלה באמצעות חברה עד לתאריך 1 בינואר 2008 כאמור בחוק, וזאת עד לסכום השווה לסך היקף הכנסות הרשות המקומית ממים וביוב, ובשים לב להתייעלות הרשות ובכלל זה לצעדים שנקטה להעברת פעילות המים והביוב לחברה כאמור בחוק. חברה שתוקם תקבל מענק ממשלתי בגין השקעות במשק המים והביוב בהתאם לכללים שפורטו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> החלטת ממשלה 2447 מיום 15.8.2004, "הקמת תאגידי מים וביוב", <http://tinyurl.com/y9dnecsc>  
<sup>37</sup> ש.ם.

נוסף על כך הוחלט כי לא יאושרו לרשות המקומית חוקי עזר למים וביוב, התקשרות במכרזים, תוכניות פיתוח ועסקאות מקרקעין בנושא מים וביוב; ימונה חשב מלווה לגבייה ולשמירת כספי המים והביוב בקרן נפרדת; ימונה יו"ר למילוי תפקיד ראש רשות מפרה ו/או ועדה למילוי תפקיד מועצת הרשות על מנת להקים תאגיד כחוק; לא תאושר קליטת עובדים נוספים ברשות המקומית; ומענק האיזון ככל שישנו יופחת בהתאם להיקף ההכנסות של הרשות ממים וביוב.<sup>38</sup>

למרות החלטת הממשלה שקבעה כי למען היעילות הכלכלית החל מינואר 2008 חובה על הרשויות המקומיות להתאגד במסגרת תאגידי מים אזוריים, הרי עד לשנת 2013 עדיין ניתנו רישיונות לתאגידי ששירתו יישוב אחד בלבד. מגמה זו נעצרה למשך שנתיים, ובתקופה זו הצטרפו 10 יישובים לתאגידי קיימים, אך בשנת 2016 שוב הוקם תאגיד חד-יישובי – רחובות (אם כי הכוונה לצרף אליו בעתיד יישובים נוספים). נכון לשנת 2016, מחצית התאגידיים (28) הם חד-יישוביים ומחציתם (28) משרתים יותר מיישוב אחד, ורק 8 תאגידיים משרתים אוכלוסייה המונה יותר מ-200 אלף לקוחות, כמוצג בתרשים 2 להלן.

## תרשים 2: התפלגות תאגידי המים בהתאם למספר התושבים שהם משרתים – תמונת מצב לשנת 2016



מקור: עיבוד של נתונים תקופתיים שמפרסמת רשות המים.

הנתונים מלמדים שגם מהלך זה לא הצליח להביא לתאגוד אזורי של מרבית תאגידי המים שהוקמו לאחר שנת 2008, וכאמור, גם לאחר מכן המשיכה רשות המים לתת רישיונות לתאגידי מים מקומיים ולתאגידי מים שאינם משרתים אוכלוסייה הגדולה מ-200 אלף תושבים.

## עלות עודפת בשל ריבוי תאגידיים

הדיון בחלק זה עניינו העלות העודפת בשל המבנה המוסדי הקיים – ריבוי תאגידיים. הטענה לעלות עודפת היא בהשוואה למבנה מוסדי מצומצם המבוסס על כ-15 תאגידיים ולא בהשוואה למצב שקדם לתאגוד. הגבלת הדיון נובעת הן מהכרה בעדיפות של מבנה מוסדי המבוסס על תאגידיים על פני המבנה המוסדי הקודם שהתבסס על הרשויות המקומיות, והן מההכרה בכך שאין בשלב זה היתכנות פוליטית לשינוי המצב וחזרה למבנה שקדם לשנת 2001.

<sup>38</sup> ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008, 9.3.2008, עמ' 17, [http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200802\\_00.pdf](http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200802_00.pdf)

בעולם קיימות עדויות שונות וסותרות באשר להשפעת הגודל (מספר הצרכנים) על מחיר המים, על עלויות התשומות ועל גיוסי ההון. גם בעניין השפעת המבנה הגיאוגרפי על העלויות אין בספרות תמימות דעים.<sup>39</sup> בישראל, העלות העודפת הנובעת מהמבנה הקיים של משק המים נדונה במחקרו של טבת (2013), ודוחות רשמיים של רשות המים מכירים בכך שהמבנה שהיא עצמה יצרה – משק מרובה תאגידי – אינו יעיל. בשנת 2013 הוגשו לרשות המים שתי עבודות שהתייחסו למבנה משק המים: בדוח ביניים שכתבה הוועדה המייעצת לכללי רגולציה ארוכת טווח בראשותו של רם בלינקוב על הרפורמה במשק המים והביוב העירוני נכתב: "נכון להיום פועלים 55 תאגידי מים וביוב. המדובר במספר הגדול כמעט פי שלושה מהמספר אליו כיוון המחוקק מלכתחילה. מספר כה גדול של תאגידי יוצר נטל על המשק, מעמיס עלויות מיותרות על צרכני המים ומסבך את הרגולציה על המשק. יתרה מכך, הוא מקשה עד מאוד על אפקטיביות הרגולציה".<sup>40</sup>

העבודה השנייה שהתייחסה באופן ספציפי לשאלת מבנה משק המים, "תאגוד אזורי של תאגידי מים וביוב בישראל",<sup>41</sup> בחנה את היתרונות הכלכליים ואת היעילות המבנית שתצמח מצירוף תאגידיים מקומיים לתאגידיים מרחביים. בעבודה זו הודגש כי "חרף היתרונות המרשימים שצמחו מהמעבר מהפעלה עצמית של משק המים והביוב על ידי הרשויות המקומיות לניהולו באמצעות תאגידיים, עדיין ישנה מידה מדאיגה של חוסר יעילות בפעילותם של התאגידיים. חלק מחוסר היעילות נובע מהחסרונות לקוטן של התאגידיים הקטנים והבינוניים – הוצאות הנהלה וכלליות והוצאות תפעול קבועות גבוהות יחסית".

כפי שאנו למדים מעיון במסמך שהגיש סמנכ"ל חטיבת הכלכלה ברשות המים, גלעד פרננדס, לשיבת מועצה מס' 94 באפריל 2013, רשות המים קיבלה את המלצות הדוחות. במסמך נאמר ש"איחוד מלא (הכולל איחוד נכסי) יביא לחיסכון בהיקף כולל של 450–500 מיליון ש"ח, כאשר חלקו, כ-180–200 מיליון ש"ח, יתורגם לחיסכון ישיר של 5% לערך בתעריף הממוצע בטווח של שנתיים–שלוש מהשלמת המהלך".<sup>42</sup> בסוף דבריו ממליץ הסמנכ"ל "באופן ברור וחד משמעי לבחון שיטות ודרכים לקידום הליך איחוד תאגידיים מלא ומעבר להפעלה בתאגידיים אזוריים". בישיבת המועצה הוצגו הדוחות האמורים והוחלט על ידי יו"ר המועצה ש"הדוחות יפורסמו לשמיעת עמדות הציבור ופתוחות להערות של חברי המועצה. המועצה תתכנס בישיבה נוספת על מנת לדון ולקבל החלטות בנושא".<sup>43</sup> הדיון התקיים כאמור ב-2013, אך עד כה לא התקבלה כל החלטה בנושא לא ברשות המים ולא בממשלה.

מחקר מאוחר יותר (Lavee and Bahar 2017), שבחן באמצעות שימוש בכלים אקונומטריים את השאלה האם קיים יתרון לגודל של תאגידי המים, מצא ש-15 תאגידי מים וביוב הם המבנה האופטימלי לישראל – מבנה שיביא לחיסכון של 6%–8% בעלות הכוללת של משק המים.

## ניסיונות לשינוי המבנה המוסדי

במשך השנים נעשו כמה ניסיונות בולטים לשינוי המבנה המוסדי של משק המים. במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013–2014 התקבלה החלטת ממשלה הקובעת כי "עד ליום 1 ביולי 2014 ימוזגו כל תאגידי המים והביוב לכדי 15 תאגידיים אזוריים למתן שירותי מים וביוב בכל הארץ",<sup>44</sup> וכן כלל הרשויות המקומיות הלא מתואגדות יעבירו את ניהול משק המים והביוב לאותן חברות".<sup>45</sup> ב-29 ביולי 2013 אישרה מליאת הכנסת את פרק המים בתוכנית הכלכלית לשנים 2013–2014;<sup>46</sup> ואולם בראשית שנת 2014 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה לדחות את יישום

<sup>39</sup> לסקירת ספרות מקיפה בנושא ראו Lavee and Bahar 2017.

<sup>40</sup> ראו <http://tinyurl.com/ybzbunyh>

<sup>41</sup> ראו <http://tinyurl.com/ybwenule>

<sup>42</sup> ראו <http://tinyurl.com/yahlb2se>

<sup>43</sup> פרוטוקול ישיבה מן המניין מס' 94 של מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב, 18.4.2013, <http://tinyurl.com/ybujucqf>

<sup>44</sup> ההחלטה על 15 תאגידיים אזוריים מבוססות על בדיקות שביצעו לבקשת רשות המים חברת "עדליא", אילן שמרת וחברת "מרטנס הופמן". חברת עדליא המליצה על הקמת 13 תאגידיים מרחביים, אילן שמרת המליץ על הקמת 15–19 תאגידיים מרחביים, וחברת מרטנס הופמן המליצה לאמץ את המלצת שמרת. שתי העבודות, של עדליא ושמרת, מצביעות על חיסכון צפוי של כ-500 מיליון ש"ח.

<sup>45</sup> החלטת ממשלה 161 מיום 13.5.2013, "ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני", <http://tinyurl.com/y9pev9nx>

<sup>46</sup> ראו [http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press290713-6.aspx?Category\\_Id](http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press290713-6.aspx?Category_Id)

החוק שנועד לצמצם את מספר התאגידיים ולייעל את משק המים. בתקשורת נטען כי שר האוצר יאיר לפיד דחה את יישום החוק שקידם בעצמו משום שנכנע ללחצים שהפעילו הרשויות המקומיות,<sup>47</sup> ואנו מסכימים עם טענה זו. מאז שנת 2014 הגישו חברי כנסת ממפלגות שונות, מהקואליציה ומהאופוזיציה, 14 הצעות חוק פרטיות שביקשו לשנות את המבנה המוסדי של משק המים.<sup>48</sup> בדברי ההסבר להצעות השונות אנו מוצאים חזרה על אותן אמירות:

1. יש לבטל את הסמכת הממונה לפטור תאגיד מים וביוב מהחובה להתמזג, כך שתוטל על תאגידי המים והביוב חובה להתמזג לתאגידיים אזוריים.
2. צמצום מספר התאגידיים יביא להוזלה במחיר המים ואגרות הביוב וישפר את השירות.
3. יש להחזיר את הסמכות למתן שירותי מים וביוב לרשויות המקומיות.

הצעת החוק שזכתה לתמיכה הרחבה ביותר הוגשה באוגוסט 2016.<sup>49</sup> על ההצעה חתומים 87 חברי כנסת, מכל המפלגות. בהתאם להצעה, בתוך שנה מיום כניסת החוק לתוקף כל רשות מקומית חייבת להחליט אם היא מנהלת את שירותי המים והביוב שלה בעצמה (במשק כספי סגור) או שהיא מצטרפת לתאגיד אזורי. בתוך שנתיים מרגע כניסתו של החוק המוצע לתוקף תאשר מועצת הרשות את הקמתם של עד 15 תאגידי מים וביוב אזוריים שיספקו שירותי מים וביוב לרשויות המקומיות שהחליטו לנהל את שירותי המים והביוב בתחומן באמצעות תאגיד. בהמשך, ככל שיתאפשר, יצומצם גם המספר הזה. על פי המוצע, רשות מקומית שהחליטה לנהל את שירותי המים שלה בעצמה תוכל בכל עת לאחר מועד קבלת ההחלטה לבקש להצטרף לתאגיד אזורי, והתאגיד האזורי יצרף אותה בכפוף לאישור של מועצת הרשות.

הקמפיין התקשורתי הנמשך כבר שלוש שנים של תוכנית הטלוויזיה "הכל כלול" (ערוץ 10) שומר את הנושא בסדר היום הציבורי ורוותם חברי כנסת למאבק זה, אולם ההנחה שלנו היא שעדיין לא בשלו התנאים הפוליטיים לביצוע שינויים במבנה המוסדי הקיים.

עיקר ההתייחסות במחקר לבחינת רפורמות מבניות התמקדה בהיבט הכלכלי והיישומי ובשאלות של יעילות ואפקטיביות (Vigoda 2000), והשאלה מה משפיע על עמדות הציבור ביחס לביצוע רפורמות בארגונים ציבוריים כמעט לא נדונה בספרות. חיים כהן (2009) בחן את השאלה הזאת בנוגע למשק החשמל בישראל תוך התמקדות בשני גורמים מרכזיים: שביעות רצון, ותדמית הארגון מנקודת מבטו של הלקוח. ממצאי מחקרו מלמדים שעמדות הציבור ביחס לרפורמות בארגונים ציבוריים נקבעות על בסיס תדמית הארגון יותר מאשר על בסיס שביעות הרצון מהשירות. התמיכה ברפורמה, לפי כהן, אינה נובעת מרצון לשפר את השירות אלא מבוססת יותר על תפיסה כללית של תדמית הארגון (שם). אימוץ תובנות אלו ביחס למשק המים יש בו כדי להסביר מדוע לא התפתחה תנועה ציבורית רחבה הקוראת לשינוי מבני במשק המים (בדומה למשל למחאת הקוטג'י).<sup>50</sup> כל עוד אי-שביעות הרצון של האזרחים מקורה במחיר המים, והצעות החוק לשינוי מבני מסבירות גם הן את הצורך בשינוי ברצון להוזיל את מחיר המים, לא תתפתח מחאה ציבורית שתביא לשינוי במדיניות. הסיבה לכך היא שלדרישה להוזלת מחיר ניתן להיענות באמצעות הורדות מחירים על סמך התייעלות התאגידיים גם בלי לשנות את המבנה המוסדי של משק המים.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> ראו למשל בר-אלי 2014.

<sup>48</sup> להרחבה על כל אחת מההצעות ראו בנספח 2.

<sup>49</sup> הצעת חוק 3336, אוגוסט 2016. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ו-2016", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/3336.rtf>

<sup>50</sup> על מחאת הקוטג'י ראו למשל <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1774989>

<sup>51</sup> לרשימת תעריפים שנתית שממנה אפשר ללמוד על ההוזלה בתעריפי המים החל מחודש יולי 2013 ראו <http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/Pages/Rates.aspx>



מחקר שבחן את התנאים הפוליטיים הדרושים לביצוע רפורמות מבניות (טבת 2010) מצא שיש הכרח לגבש "משולש הסכמה" בין ראש הממשלה, משרד האוצר והמשרד הרלוונטי. מחקר אחר (Mizrahi and Tevet 2014) הצביע על תנאי הכרחי נוסף לביצוע רפורמות – "חלון הזדמנויות" הנפתח בעקבות משבר דרמטי באותו תחום או ענף. בסוגיית משק המים העירוני בישראל אין היום הסכמה בין משרדי האוצר והפנים וראש הממשלה על הצורך בשינוי, וגם לא משבר עמוק בענף, ובהיעדר שני תנאים אלו קשה להניח היתכנות לביצוע שינויים מבניים בשלב זה. הדרישה לביצוע שינויים מוסדיים במשק המים העירוני אינה ייחודית למשק הישראלי. להלן כמה דוגמאות לשינויים מוסדיים שבוצעו בכמה מקומות בעולם.

### **שינויים מוסדיים במקומות שונים בעולם**

בשנת 2012 פורסם ספר הבוחן את החזרת שירותי אספקת המים מידיים פרטיות לידיים ציבוריות.<sup>52</sup> בספר מובאים סיפוריהן של ארבע ערים ומדינה אחת – פריז, בואנוס איירס, המילטון (קנדה), דאר א-סלאם (טנזניה) ומלזיה – ביבשות שונות, אשר הלאימו, כל אחת בדרכה, את משק המים העירוני. להלן יוצגו בקצרה השינויים המוסדיים שבוצעו במקומות אלו. לאחר סקירה זו נתאר את השינויים המתחוללים במשק המים בסין, הנע בכיוון הפוך למגמה שתוארה ומבסס את משק המים על שיתופי פעולה בין הציבורי לפרטי.

#### **פריז**

בנובמבר 2008 החליטה מועצת העיר של פריז שלא לחדש את חוזה שירות אספקת המים העירוני עם שתי ספקיות הענק שהפעילו במשותף את מערכת המים הציבורית בעיר משנת 1985. למרות התנגדויות מבית ומחוץ העירייה לא חזרה בה מהחלטתה, ומשנת 2010 מופעל משק המים העירוני בפריז באמצעות חברת מים ציבורית בפיקוחה של העירייה.

שנה וחצי לאחר המעבר הרשמי להפעלת משק המים בידי חברה ציבורית כבר ניכרו תוצאות פיננסיות מרשימות: חברת המים הציבורית חסכה כסף לקופת העירייה, תעריפי המים הוזלו, ומשק המים העירוני פעל ביעילות רבה ובעלויות תפעול נמוכות מאלו של החברות הפרטיות. החברה הציבורית, הדוגלת בשקיפות מלאה ובסולידריות, פיתחה כלים אינטראקטיביים המאפשרים למשתמשים לעקוב אחר צריכת המים שלהם ואחר איכות המים. כמו כן היא מקדמת קמפיינים לעידוד צריכת מי ברז ומייעצת לתושבים כיצד לחסוך במים. הנתונים המרשימים שמציגה חברת המים הציבורית צריכים כמובן להיבחן לאורך זמן, אבל ההתחלה מבטיחה.

#### **בואנוס איירס**

בשנת 1993 קיבל התאגיד הפרטי AASA זיכיון לשלושים שנה לניהול שירותי המים והתברואה של מטרופולין בואנוס איירס, אך תקופת הזיכיון מעולם לא הושלמה. שנות ניהול משק המים העירוני בידי החברה הפרטית התאפיינו בהעלאת תעריפים ובטענות של הממשל על אי-עמידתו של התאגיד בהתחייבויותיו החוזיות מבחינת השקעה, שיפור איכות השירות והרחבתו, שמירה על הסביבה ועוד. בתחילת שנת 2002 נחקק חוק שחייב ספקים מהשוק הפרטי לעמוד בהתחייבותם החוזית כל עוד לא בוצעו תיקונים ושינויים מסודרים בחוזה.

ב-2006 הוחלט לבטל את ההסכם עם הזכין הפרטי ולהקים חברה ציבורית שתספק מים ותשתיות תברואה לציבור במקום התאגיד. כדי להתאזן מבחינה כלכלית ולספק שירות ברמה מיטבית ביצעה החברה הציבורית שינויים תפעוליים רבים והשקיעה כסף רב בשיפור התשתיות. החזרת השירות לידיים ציבוריות פתרה את הבעיות והכשלים שעמם התמודד הממשל, שנבעו גם מרגולציה חלשה על תהליכי ההפרטה, אך תוצאותיו הפיננסיות של המהלך יתבררו במלואן רק בעוד כמה שנים.

<sup>52</sup> Pigeon et al. 2012. כל המידע המובא כאן על ערים אלו לקוח ממקור זה.

## המילטון, קנדה

בשנת 2004, לאחר עשר שנים שבהן הייתה תחזוקת רשתות המים והביוב העירוניות נתונה בידי ספקית המים הפרטית PUMC (Philip Utilities Management Corporation), החליטה הנהלת העיר המילטון שבקנדה שלא לחדש את החוזה עמה עקב כשלים ניהוליים ותפעוליים. המודעות לכשלים אלו, שנחשפו בסיוע ארגונים חברתיים ופוליטיקאים מקומיים, חייבה את מקבלי ההחלטות לבטל את ההסכם ולשנות את תנאי המכרז החדש לאספקת השירותים, ובכך הפכה אותו לבלתי אטרקטיבי בעיני מתמודדים מהמגזר הפרטי. מאחר שלא נמצא ספק פרטי שהסכים להתמודד במכרז נאלצה הרשות המקומית לשוב ולקבל לידיה את ניהול רשת המים והביוב. במהלך השנים שחלפו מאז הושב הניהול לידיים ציבוריות השתפרה איכות אספקת שירותי המים והביוב בהמילטון, וכך גם העמידה במדדים ובסטנדרטים ציבוריים כמו דיווחיות, שקיפות, שיפור השירות ושמירה על הקופה הציבורית. לאור זאת, נכון לשנת 2012 שוב לא נשקלה על ידי מקבלי ההחלטות בהמילטון האפשרות להעביר את ניהול מערכות המים והביוב של העיר לידיים פרטיות.

## דאר א-סלאם, טנזניה

משק המים והביוב של דאר א-סלאם היה כה רעוע עד שממשלת טנזניה הפריטה אותו ב-2003, בסיוע כספי של הבנק העולמי ובעידודו. למרות הציפיות, הספק הפרטי שנבחר כשל בניסיונו לתקן את המצב ולאחר 21 חודשי פעילות בלבד החליט הפרלמנט של טנזניה לסיים את ההתקשרות עמו. בשנת 2005 הוחזר הטיפול בתשתיות לידיים ציבוריות. לצורך כך הקימה ממשלת טנזניה חברה ציבורית בבעלותה ובמימונה, שמטרתה הראשונית להרחיב את רשת המים, לשפר את אמינותה ולהגדיל את ההכנסות ממנה.

מאז תחילת פעילותה שיפרה החברה הממשלתית את מערכת המים והביוב המקומית והוכיחה כי ספק ציבורי יכול לתפעל את השירות בהצלחה ואף להאפיל על יכולותיו של גוף פרטי. אפשר אפוא לסכם ולומר כי ניסיון ההפרטה שנכפה על טנזניה על ידי התורמים הבינלאומיים נחל כישלון חרוץ, וכי ההלאמה של רשת המים בדאר א-סלאם, אף שלא הייתה צעד מתוכנן אלא נכפתה על הממשלה בגלל התמוטטות ההפרטה, הוכחה כמהלך מוצלח.

## מלזיה

מאז קיבלה מלזיה את עצמאותה ב-1957 נתנה המדינה עדיפות לאספקת מים טובה ובעלות סבירה לכל התושבים כבסיס לפיתוח עתידי. עד שנת 2005 היו המדינות המקומיות המרכיבות את מלזיה אחראיות לספק מים לתושביהן באופן בלעדי. בשנים 2005–2006 ביצעה ממשלת מלזיה רפורמה מקיפה ברשת המים במדינה, שמטרתה העיקרית הייתה לנצל את היתרונות והיכולות של המגזר הפרטי והמגזר הציבורי כאחד: גישה של המגזר הציבורי למקורות מימון, ויעילות, ניהוליות ושירותיות של המגזר הפרטי. נוסף על כך החליטה הממשלה לקיים פיקוח ציבורי הדוק על רשת המים ולנהלה בצורה אחידה ויעילה בכל רחבי המדינה, לאחר שמספר חברות פרטיות שפעלו במשק המים כשלו בכך. במקביל, הרפורמה ניסתה ליצור תחרות בין ספקים שונים בכך שקבעה קריטריונים אחידים בכל רחבי המדינה.

אף שלא כל המדינות במלזיה הצטרפו למהלך, הרפורמה יצאה לדרך ב-2006 עם אימוצם של שני חוקים שמבססים את יישומה ואת הפיקוח עליה ברמה הארצית. משרד האוצר יסד חברה ממשלתית חדשה (PAAB) כדי לפשט את משימת גיוס התקציבים לרשת המים ברחבי המדינה ולאפשר אספקת מים בתעריפים הנמוכים ביותר. ב-2007 הוקמה גם רשות מים ארצית, שנועדה להיות רגולטור עצמאי מרכזי של הרפורמה. יישומה המלא של הרפורמה התעכב בגלל סיבות מקומיות ואותרו בה כמה בעיות, כך שעדיין מוקדם לדעת אם מדובר בסיפור הצלחה.

## סין

עד סוף שנות השבעים של המאה העשרים, שירותי המים והתברואה בסין תוכננו ויושמו ברמת המדינה, כחלק מהשירותים הבסיסיים שסיפק המשטר הקומוניסטי לתושבים. בשנת 1978 החלו לחלחל לסין רפורמות הדוגלות בגישה מוטת שוק, ובכלל זה הפרטה וביזור שירותים. עם זאת, נוכח רגישותו החברתית-פוליטית והכלכלית של מערך המים העירוני הוא נשאר כשהיה, בעוד שאר השירותים החברתיים והתשתיות, כגון חשמל, דיור ובריאות, עברו שינויים משמעותיים. בשנות התשעים של המאה העשרים החלה סין לפתוח את שוק המים להשקעות מהמגזר הפרטי בכוונה למשוך משקיעים זרים שיביאו עמם את ההון הדרוש ויספקו טכנולוגיות מתקדמות וניהול יעיל. מטרה נוספת הייתה להרחיב את רשת המים העירונית ולשפר את איכותם.

בשנת 2000 החל בסין תהליך מואץ של שיתופי פעולה בין המגזר הפרטי לציבורי (PPP – Public-Private Partnership) בתחומי המים והתברואה. בעקבות המשבר העולמי ב-2007–2008, שהביא לירידה ניכרת בהשקעות הזרות, וחשש מבעיות באספקת מים, נאלצה סין לשנות את מדיניות ה-PPP שלה בניסיון למשוך יותר שותפים מקומיים. נוסף על כך, סטנדרטים שנקבעו ב-2007 לגבי איכות מי השתייה וחוק למניעת זיהום מים שנחקק ב-2008 חייבו להשלים את התקנת רשת המים והביוב ולשדרגה לאלתר. ב-2014 פרסמה הוועדה הלאומית לפיתוח ולרפורמות, בשיתוף משרד האוצר ומועצת המדינה, סדרת ניירות מדיניות שמעודדים השקעות חברתיות ומקדמים פרויקטים של PPP. ב-2015 הוציאה מועצת המדינה תוכנית למניעת זיהום המים ושיפור איכותם, שנועדה אף היא למשוך השקעות ניכרות לתחום, כמחציתן מהמגזר הפרטי, אך עדיין מוקדם להעריך את תוצאות המהלך (Qian *et al.* 2017).

## סיכום

בפרק זה סקרנו את ההיבטים המוסדיים של משק המים והביוב העירוני והשפעתם על המדיניות. כל השחקנים בזירה מסכימים שלמבנה המוסדי הקיים בישראל יש השפעה על העלות, אם כי הדעות חלוקות בקשר לעוצמתה ולמידת השפעתה על התעריף הסופי לצרכן.

## חלק שלישי: מסחור ורגולציה

"החלטה 64/292 של האספה הכללית של האו"ם קוראת למדינות ולארגונים בינלאומיים לספק משאבים כספיים, לסייע בבניית יכולת ולהעביר ידע וטכנולוגיה כדי לסייע למדינות, בעיקר אלו המתפתחות, לספק לכלל נגישות למי שתייה נקיים ולתברואה במחיר בר השגה" (United Nations General Assembly, Resolution A/RES/64/292, July 2010)

### המים כזכות יסוד

בעשורים האחרונים חלו שינויים מוסדיים בכל ענפי התשתית. תהליך הסטת הגבולות בין הציבורי לפרטי, בין אחריות המדינה לאחריות השוק החופשי נמשך. התוצאה של תהליך זה היא העמקת המסחור (commodification), כלומר הגברת תלותו של היחיד בשוק כדי לענות על צרכיו (טבת 2015). הדברים אמורים בעיקר במים ובחשמל – שני מוצרים חיוניים ובסיסיים שבית המשפט ראה באספקתם זכות יסוד: "הזכות למים והזכות לחשמל שבלעדיהם החיים בימינו קשים ביותר עד בלתי אפשריים, צריכות להיות כלולות בזכויות היסוד החברתיות וכחלק מזכותו של האדם לחיות בכבוד כמצוות חוק היסוד כבוד האדם וחירותו. לא ניתן לומר כי היום, חיים ללא חשמל הם חיים בכבוד, ומכל מקום ככל שמדובר בחברה במדינת ישראל".<sup>53</sup>

את ראשית ההכרה במים כזכות יסוד יש המייחסים להצהרת האו"ם משנת 1948, "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם",<sup>54</sup> לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966,<sup>55</sup> ולאמנה נוספת מאותה שנה, בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.<sup>56</sup> אף שאין בתעודות אלו התייחסות מפורשת למים, היו שטענו כי ההכרה במים כזכות יסוד משתמעת מהן (למשל McCaffrey 1992; Gleick 1999). בהמשך פרסם האו"ם מסמכים נוספים שעסקו בזכויות אדם וכללו בין השאר התייחסות לזכות למים, למשל האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה משנת 1979,<sup>57</sup> ועשור אחר כך, האמנה בדבר זכויות הילד.<sup>58</sup> ב-28 ביולי 2010 קיבל האו"ם החלטה מפורשת ספציפית בנושא הזכות למים ולתברואה.<sup>59</sup> בהחלטה זו תמכו 122 מדינות, 41 מדיניות נמנעו ולא היו מתנגדים. חשיבותה של החלטה זו היא בכך שזאת הפעם הראשונה שההכרה בזכות למים נאמרה במפורש, הן בכותרת ההחלטה והן בתוכנה. בהצהרה מצוין כי "הזכות לאספקת מים נקיים ובטוחים לשתייה וכן הזכות לתברואה, כחלק מזכויות האדם, הן הכרחיות להנאנה מלאה מהחיים ומכל זכויות האדם".

הכרה במים כזכות יסוד ואיסור מפורש בחוק על ניתוק אוכלוסיות חלשות מאספקת המים קיימת במדינות רבות ובהן בריטניה, הונגריה, צרפת, הולנד, שווייץ, פלנדריה ודרום אפריקה. במדינות רבות עוד יותר יש פסיקה או נורמות מינהליות או ממסדיות האוסרות על ניתוק משקי בית מאספקה של מים, בהן למשל אוסטרליה, ארגנטינה, אוסטרליה, בלגיה, ברזיל, אירלנד, לוקסמבורג, מקסיקו, ניו זילנד, נורווגיה, ספרד, שוודיה, שווייץ ואוקראינה. במדינות רבות אומצה מדיניות מים שנועדה להבטיח נגישות למים במחירים סבירים וצמצום מספר המקרים שבהם חברות המים מנתקות את אספקת המים.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> ת"א 14-03-19120, יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, החלטה מיום 13.7.2014.

<sup>54</sup> ראו <http://www.humanrights.co.il/TheDeclaration.aspx>

<sup>55</sup> ראו [https://www.nevo.co.il/law\\_word/Law09/amana-1037.pdf](https://www.nevo.co.il/law_word/Law09/amana-1037.pdf)

<sup>56</sup> ראו [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law09/amana-1040.pdf](https://www.nevo.co.il/law_html/Law09/amana-1040.pdf)

<sup>57</sup> ראו [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law09/amana-1035.pdf](https://www.nevo.co.il/law_html/Law09/amana-1035.pdf)

<sup>58</sup> ראו [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law09/amana-1038.pdf](https://www.nevo.co.il/law_html/Law09/amana-1038.pdf)

<sup>59</sup> את טיוטת ההצעה ראו כאן: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)

<sup>60</sup> למשל בלגיה, בולגריה, צרפת, איטליה, יוון, הונגריה, הולנד, פולין, פורטוגל, ספרד, בריטניה, ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, צ'ילה, קולומביה, קוסטה ריקה, מקסיקו, ניקרגואה, פנמה, פרגוואי, פרו, ארצות הברית, ונצואלה, אוסטרליה, סין, גאבון, אינדונזיה, מלזיה, מרוקו, מונגוליה, פקיסטן ודרום אפריקה. לסקירה מאירת עיניים בעניין זה ראו קלטר 2013.

מדינת ישראל אימצה מספר רב של אמנות רב-לאומיות המכירות בזכות למים.<sup>61</sup> אמנות אלו הן בעלות ערך מנחה ומכוון בפרשנות דברי חקיקה פנימיים (אונגר 2014). את הגדרת המים כמצרך בסיסי וחיוני ניתן למצוא באתר רשות המים<sup>62</sup> וברבים מאתרי האינטרנט של תאגידי המים. חוק המים דן הן באופיו של המצרך – "מקורות המים שבמדינה זו הם קניין הציבור" (חוק המים, תשי"ט-1959, סעיף 1) והן בזכותו של אדם להשתמש במים – "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם" (שם, סעיף 3). לאחרונה הכיר בזכות זו גם בית המשפט, במסגרת ערעור על החלטת נציב המים שלא להתקין נקודות חיבור פרטיות למים בבתיהם של תושבים בכפרים בדואים בלתי מוכרים.<sup>63</sup> בערעור זה הכיר בית המשפט העליון בזכות למים כזכות יסוד, שממנה נובעת חובת המדינה להבטיח שלכל תושב במדינת ישראל תהיה נגישות למים.

במדינת ישראל הזכות למים אמנם מוגדרת בחוק, אבל מה המדיניות באשר לניתוק אוכלוסיות חלשות מאספקת מים בשל אי-תשלום חובות? חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 מבטא את הזכות למים ואוסר על הפליה, אולם הוא מתייחס למים כאל "טובין כלכליים", בדומה לפשרה שהוצעה בוועידת דבלין ב-1992 (International Conference on Water and the Environment) במחלוקת בין מי שביקשו לראות במים "מוצר פרטי", שדינו כדין כל סחורה פרטית אחרת שמחירה נקבע בהתאם למנגנוני היצע וביקוש בשוק התחרותי, לבין מי שרואים בהם מוצר יסוד וצורך קיומי שיש להוציאו מתמחור בשוק התחרותי (Perry et al. 1997). גישה זו מתבטאת במונחים המשמשים בלשון החוק, בפרק המטרות, כמו "מחירים סבירים", "ניהול עסקי" ו"תחרות" (ראו חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, א, 1 (א)). מונחים אלו הם שהכתיבו את התנהגות התאגידים והרגולטור ביחס לניתוק משקי בית בעלי חוב ממשק המים.

### השפעת הרגולציה על מסחור משק המים

מחירי המים והביוב ומבנה התעריפים נקבעים על ידי רשות המים. קביעת המחירים נעשית בהתאם למדיניות הממשלתית המועברת לרשות ממשד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד התשתיות, ובהתאם למחקרים ולבדיקות שעורכת הרשות בעצמה ביחס למצב משק המים כגון מקורות זמינים, תחזיות משקעים, עלויות הפקה, עלויות תחזוקה ותפעול וגורמים נוספים. ואולם לא תמיד אפשר לנבא את השפעת החלטות רשות המים על מחיר המים לאורך זמן; החלטה שנראית היום ככזו שתביא להוזלה במחיר המים יכולה לגרום בעתיד דווקא לעליית מחירים. לדוגמה, תיקון 27 לחוק המים, שהתקבל בינואר 2017, קובע כי יש להעביר את פעילות מפעלי הפקת המים הפרטיים מבעליהם הנוכחיים לידי חברת מקורות ולעבור למשטר תעריפי הפקה שונה, באחריות רשות המים הארצית. צעד זה אמור להקטין בשלב ראשון את תעריף המים הביתי ב-14.5% מהתעריף הנמוך לצרכן. אולם להחלטה זו שתי חולשות מרכזיות: האחת, לא ברור אם חברת מקורות תוכל לממן בעצמה את רכישת המערכות מאגודות המים או שעלות זו תושט על הציבור באמצעות תעריף המים; והשנייה, החלטה זו מגדילה את כוחה המונופוליסטי של מקורות (ביטול אגודות המים החקלאיות), כך שבשלב זה קשה לנבא מה תהיה ההשפעה של החלטה זו על מחיר המים בטווח הארוך.<sup>64</sup>

משק המים בישראל עבר בשנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת, שהביאו לעליית מחירי המים בעשרות אחוזים והגדילו את ההוצאה הישירה על מים. בציבור רווחת הדעה שהקמת תאגידי המים היא הגורם לעליית

<sup>61</sup> אונגר 2014, וראו גם את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966 (הערה 55 לעיל); האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית, 1966, <http://www.acri.org.il/he/72>; והאמנה בדבר זכויות הילד, 1989 (הערה 58 לעיל).

<sup>62</sup> "מים הינם מצרך קיומי בסיסי לאדם ולסביבה. משק המים מהווה תשתית אסטרטגית של מדינת ישראל וגורם חיוני לפיתוח ולמימוש יעדיה הלאומיים", <http://tinyurl.com/ya8z357s>. לדיון קצר בהבדל בין תפיסת המים כ"מצרך" ותפיסתו כ"משאב ציבורי" ראו אונגר 2014, 9.

<sup>63</sup> ע"א 9535/06 מיום 5.6.2011, "עבדאללה אבו מסאעד ואח' נ' נציב המים ואח'", <http://tinyurl.com/y94adq5c>.

<sup>64</sup> דוגמה נוספת, בתוכנית אב ארצית למשק המים שאישרה מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב ב-2012 נכללה המלצה (שבשלב זה טרם יושמה) להעביר לתאגידים את האחריות לניהול הנגר העירוני והניקוז. יישום ההמלצה יחייב הסדר כספי שונה שלא ברור מי יישא בעלותו. ראו <http://tinyurl.com/y8zpa6ok>.

תעריפי המים והביוב; ואולם טענה זו נכונה באופן חלקי בלבד, שכן השקעה בפיתוח ובשיקום תשתיות והשקעה במעבר להתפלת מים נדרשו בלי קשר למבנה המוסדי שבו מתנהל משק המים והביוב, וממילא היו מחייבות עדכון של תעריפי המים.<sup>65</sup> המחוקק הישראלי זיהה, גם אם באיחור, את הסכנה שבמגמת המסחור ונתן לה מענה חלקי: כיום המדיניות הממשלתית כוללת הנחות לקבוצות מסוימות (אנשים עם מוגבלויות, ניצולי שואה, נכי צה"ל ונפגעי פעולות איבה, וקשישים החיים מתחת לקו העוני), ולאחרונה חדלו תאגידי המים מנוהגם לנתק משקי בית ממים באופן תדיר ובלתי מבוקר עקב איחור בתשלום או אי-תשלום חוב.<sup>66</sup>

בעקבות עתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח וארגונים נוספים בשנת 2013,<sup>67</sup> ומעורבות של כמה חברי כנסת, שונו בשנת 2015 הכללים לניתוק מים.<sup>68</sup> הכללים החדשים אוסרים על תאגידי המים לנתק צרכן מאספקת המים בגלל חוב בלי אישור מפורש של מנהל רשות המים. לפי כללים אלו, תאגיד המים רשאי לפנות לרשות המים בבקשה לניתוק בשל חוב רק כאשר החוב גבוה מ-1,000 ש"ח. צרכנים השרויים במצב כלכלי קשה זכאים להעלות את טענותיהם בפני התאגיד ובפני רשות המים ישירות, עוד בטרם התקבלה ההחלטה על הפסקת אספקת המים.<sup>69</sup>

בלוח 1 להלן מוצגת השוואה של נוהלי ניתוק מים בשלוש תקופות: משנת 2003 ו-2004 (באותה עת פעלו שישה תאגידי מים בלבד, כך שנוהל זה חל בעיקר על הרשויות המקומיות), בין 2004 ל-2015, ומשנת 2015 ואילך.<sup>70</sup> לשם השוואה מובאים בלוח גם נוהל ניתוק חשמל על בסיס **ספר אמות המידה** לשנת 2016 של רשות החשמל ונוהל חדש שהוצע בפברואר 2017 ועדיין נמצא בהליכי שימוע.<sup>71</sup> בהמשך נשווה בין משקי המים של בריטניה, צרפת, ספרד ומדינות אחרות למשק המים ולמשק החשמל של ישראל בכל הנוגע למדיניות תעריפית ולניתוק חייבים (ראו לוח 2).

מלוח 1 להלן עולה כי חלו שינויים שהגבילו את סכום החוב המאפשר את ניתוק החייב מאספקת מים, הוגבלו הימים והשעות שבהן אפשר לנתק לקוחות חייבים, וניתנה אפשרות לערער בפני בג"ץ על החלטת התאגיד ורשות המים.<sup>72</sup> במשק החשמל, ההצעה לאסדרת הגבייה הנמצאת כרגע בשימוע מבקשת להחמיר עוד יותר את תנאי הסף הקיימים (לעומת המצב הרגולטורי הקיים) לתחילת תהליך ניתוק. הכוונה לקבוע סכום חוב ומספר חשבונות שלא שולמו שיהוו תנאי מקדמי לתחילת התהליך, לקבוע מועדים שבהם אי-אפשר לבצע ניתוק, ולהגדיר אוכלוסיות שאותן אין לנתק כלל.

<sup>65</sup> בין השנים 1991 ו-2004, למרות העלייה בתשומות של חברת מקורות, מנע משרד האוצר, שהיה הגורם הדומיננטי בקביעת מחיר המים, את ייקור התעריפים (טבת 2013).

<sup>66</sup> על נוהג זה ראו קובץ עדויות שהוגש לבית המשפט על ניתוקי מים במסגרת עתירה לבג"ץ 671/13 מיום 10.5.2015, "משה מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב", <http://tinyurl.com/y8989kqn> וכן <http://tinyurl.com/ybh4zdqm>; אוסף עדויות שריכזה האגודה לזכויות האזרח בישראל, "הזכות למים בישראל: אוסף עדויות של אנשים החיים בעוני", 2013, <http://www.acri.org.il/pdf/water-testimonies.pdf>; ודוח ארגון אמון הציבור על תאגידי מים, 2013, <http://emun.org/he/ptrust/pdf/WaterReport2013.pdf>. בתאגידי המים דוחים טענות אלו בדבר ניתוק בלתי מבוקר וטוענים שעובדתית אין אמת בדבר. לדברי מנכ"ל התאגידיים שראינו במסגרת מחקר זה הם מבצעים בקרה קפדנית ופועלים על פי "סרגל אכיפה" המחייב למצות את כל האפשרויות האחרות לפני ניתוק. הצגת פעילותם בהיבט זה כ"מערב פרוע", לדבריהם, חוטאת לעובדות.

<sup>67</sup> ראו בג"ץ 671/13, הערה 66 לעיל.

<sup>68</sup> רבים בתאגידי המים רואים בשינוי הכללים לניתוק מים דוגמה נוספת לרגולציה פופוליסטית שבסופו של דבר תביא להעלאת תעריפי המים.

<sup>69</sup> ראו כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015, [https://www.nevo.co.il/Law\\_word/law06/tak-7502.pdf](https://www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-7502.pdf), במקביל לקביעת הכללים נתבקשו תאגידי המים להאט את קצב הגשת התיקים שכן העומס הרב אינו מאפשר לרגולטור לבחון את הבקשות בתוך פרק זמן סביר. התאגידיים מצידם טוענים שהרגולטור יצר מנגנון בירוקרטי שאינו עובד.

<sup>70</sup> ניתוק מים לפני 2004 מבוסס על חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/03 מנובמבר 2003, עמ' 2-3 <http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200306.pdf>; ניתוק מים בשנים 2004-2015 מבוסס על חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/04 מיום 16.6.2004, עמ' 7-8, <http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200406.pdf>; וניתוק מים מ-2015 ואילך מבוסס על כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015 שפורסמו ב"רשומות" במרץ 2015 (הערה 69 לעיל).

<sup>71</sup> ראו רשות החשמל, **ספר אמות המידה**, התשע"ו-2016, [https://pua.gov.il/Standards/Documents/AM\\_januar2016.pdf](https://pua.gov.il/Standards/Documents/AM_januar2016.pdf); רשות החשמל, **אסדרת גביית תשלומי חשבונות צריכה של צרכנים בתעריף חשמל ביתי**, פברואר 2017, <http://tinyurl.com/y7ecl67c>.

<sup>72</sup> נציין כי האפשרות לערער בפני בתי המשפט או רשות המים או להגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה הייתה קיימת גם קודם שנקבעו הכללים החדשים האוסרים על ניתוק, והשינוי הוא בעצם אזכורם.

לוח 1: נוהל ניתוק מים וחשמל – לקוחות ביתיים

האפשרויות העומדות בפני המועמד לניתוק	חיבור לאחר ניתוק	ימים ושעות שיותר לנתק	מספר ימים עד לניתוק ממועד משלוח התראה שנייה	מספר ימים למשלוח התראה לפני ניתוק	מספר ימים למשלוח התראה ראשונה	גובה הסכום לתחילת תהליך הניתוק	
פנייה לרשות המקומית להסדר תשלומים. פנייה בצירוף חוות דעת של לשכת הרווחה שלא לנתק ובתנאי שהצריכה עד 3 מ"ק לנפש	מקסימום 12 תשלום החוב	אין הגבלה	30	15	15	300 ש"ח (מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה בהתאם למדד)	ניתוק מים לפני 2004
פנייה לרשות המקומית להסדר תשלומים. פנייה בצירוף חוות דעת של לשכת הרווחה שלא לנתק ובתנאי שהצריכה עד 3 מ"ק לנפש	מקסימום 12 התשלום	א-ת יום ה עד שעה 12:00 לא מנתקים ביום קודם לערב חג עד 12:00	30	15	15	300 ש"ח (מתעדכן אחת לשנה לפי המדד)	ניתוק מים 2004-2015
פנייה לתאגיד לפריסת תשלומים. 21 יום לטעון בפני התאגיד כנגד הכוונה לנתק. פנייה לרשות המים במקרה בו התאגיד מבקש לנתק. פנייה לבג"ץ בתוך 45 יום במקרה שרשות המים אישרה לנתק	מקסימום 12 התשלום	א-ת יום ה עד שעה 12:00	30 יום ממועד שליחת ההחלטה של רשות המים		15	1,000 ש"ח	ניתוק מים החל מ- 2015
	תשלום חוב עד 17:30 – חיבור עד 24:00; תשלום לאחר 24:00 – חיבור עד 12:00 למחרת		142 ימים ממועד יצירת החשבון <sup>73</sup>		7 ימי התראה לפני ניתוק	חשבון שלא נפרע במועד	ניתוק חשמל 2016
נקבעו קבוצות שאין לנתקן כלל: צרכני "תעריף חברתי" מופחת (אלא אם מסרב להתקנת מונה תשלום מראש) וצרכני חיוניות אספקת חשמל (צורך בריאותי וניצולי שואה נזקקים)	מקסימום 6 שעות לאחר התשלום, ללא תלות בשעות היממה	אין לנתק בימי שבתון, בערבי חג ומועד, בימי אבל ובעת פגעי מזג אוויר קיצוני	106 יום מהמועד האחרון לתשלום		7	500 ש"ח או לאחר שלושה חשבוניות בחוב והתראות בהליך גבייה	ניתוק חשמל – לשימוע 2017 <sup>74</sup>

כפי שמראים הנתונים בלוח, יש כמה הבדלים בין משק החשמל למשק המים בנוגע לניתוק לקוחות שלא פרעו את חובם. במשק החשמל יש כוונה להעניק הגנה מוחלטת לקבוצות אוכלוסייה מצומצמות, ואילו במשק המים, הצורך לקבל את אישור רשות המים לפני ביצוע הניתוק מביא לכך שבפועל התאגידים ממעטים בניתוקים. בשני המקרים, הן במשק המים והן במשק החשמל, אנו רואים החמרה של התנאים המאפשרים ניתוק חייבים.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> פעילות זו אינה מופיעה באמות המידה והיא הנחיה פנימית של חברת החשמל (המידע התקבל בשיחה טלפונית למוקד 103 של חברת החשמל).

<sup>74</sup> לחברת החשמל יש דרכים נוספות לאכיפת תשלום בטרם ניתוק, ובכלל זה התקנת נתיך מוקטן המאפשר שימוש מינימלי במכשירי חשמל והתקנת מונה לתשלום מראש המאפשר צריכת חשמל בהתאם לכמות הנרכשת מראש.

<sup>75</sup> מובן שהחמרת התנאים לניתוק אינה פוטרת את החייב מלפרוע את החוב. לטענת התאגידים, תהליכים אלו מביאים להגדלת החוב ומסבכים את החייב בהליכים משפטיים מיותרים.

לוח 2: מדיניות תעריפית וניתוק חייבים – השוואה בין משקי מים בעולם

ובין משק המים ומשק החשמל בישראל<sup>76</sup>

מנגנון סולידריות חברתי/מוסדי לסייע לבעלי חובות	מחלוקת מיושבת בבוררות	קיימת תקופת המתנה לפני ניתוק	ניתוק מחייב אישור גוף בלתי תלוי	ניתוק מחייב צו בימ"ש	סובסידיות צולבות <sup>78</sup>	סבסוד ממשלתי של המוצר	תעריף המתחשב במספר הצרכנים המתגוררים בנכס	תעריף מיוחד למעוטי הכנסה	תעריף מזורג <sup>77</sup>	
כן		אסור לנתק	אסור לנתק	אסור לנתק לצריכה ביתית ולמוסדות מוגדרים מוגדרים כן.		כן (בשלבי חקיקה מתקדמים)		כן (בשלבי חקיקה מתקדמים) <sup>79</sup>		משק המים בריטניה
כן	כן	כן		אסור לנתק מי שחווה קשיים כלכליים				מחיר סביר לכלל האוכלוסייה	כן	משק המים צרפת
כן								כן		משק המים ספרד
				אסור לנתק לצריכה ביתית. מותר לצמצם כמות				בצריכה לא ביתית		משק המים אירלנד
המדינה מספקת קצבה חודשית קבועה להבטחת קיום בכבוד				מותר לנתק (המים מצרך ולא משאב ציבורי), אם כי בתי המשפט מגבילים				חלק מהמחוזות/ ערים אסרו בחוק לתת הנחה		משק המים גרמניה
				מותר לנתק צרכן שהפר חובת תשלום באופן יסודי		ניתן לסבסד בהתבסס על קרנות קהילתיות, מקומיות או לאומיות		אין הנחה. החיוב סביר ושוויוני לכול		משק המים פינלנד
								אין הנחה		משק המים שוודיה
				בתי המשפט חלוקים אם מותר או אסור לנתק. אין לנתק מי שהוכיח שאינו יכול לשלם				כן. כמות בסיסית בחינם לעניים ביותר		משק המים דרום אפריקה
		תקופת המתנה לפני צמצום כמות		אסור לנתק. מותר לצמצם כמות				כן		משק המים אוסטרליה
רשויות מקומיות מקימות קרנות סיוע לנוקקים			משתנה ממדינה למדינה. בד"כ רגולטור/ נציבות לשירות הציבורי	מותר לנתק (המים מצרך ולא משאב ציבורי)						משק המים ארצות הברית
				10 מדינות אוסרות ניתוק באופן גורף, שתי מדינות מסייגות						משק המים מקסיקו

<sup>77</sup> עלות מופחתת לכמות צריכה ראשונית.

<sup>78</sup> הכוונה לסבסוד צולב בין צרכנים שונים (תעשייה, חקלאות, מלונאות וכדומה).



			כן	כן		כן <sup>80</sup>		כן		כן	משק המים ישראל
			כן			כן <sup>82</sup>			כן <sup>81</sup>		משק החשמל ישראל

משק המים העירוני הוא אתגר כלכלי ופוליטי לממשלות בעולם כולו. הוא סובל מהיסטוריה ארוכה של תת-תמחור בשל התנגדות מסיבות פוליטיות לתמחור שישקף עלות מלאה. התוצאה, לעיתים קרובות פעלו מערכות מים בחוסר יעילות, הן ברמת התחזוקה והן ברמת השירות (טבת 2013). מהנתונים שהבאנו בלוח 2 אנו עדים לעירוב גישות הן באשר לקביעת תעריפים מיוחדים לאוכלוסיות חלשות והן באשר לניתוק מים. השוואה בין משק המים למשק החשמל בישראל בפרמטרים שהוצגו בלוח מלמדת שקיימת זהות בין המשקים בכמה היבטים. בשניהם קיים תעריף מיוחד לאוכלוסיות מובחנות, בשניהם המחיר מגלם בתוכו סובסידיה צולבת, ובשניהם קיימת תקופת המתנה לפני ניתוק. עם זאת יש גם כמה הבדלים: במשק המים לעומת משק החשמל קיים תעריף מדורג והתחשבות במספר הדיירים המתגוררים בבית (הבדל הנובע מאופי השימוש במים שחלקו אישי לעומת השימוש בחשמל), וניתוק מחייב אישור של גוף בלתי תלוי.

## סיכום

מדינת ישראל הכירה במים כזכות יסוד, ובית המשפט קבע שהזכות למים ולחשמל צריכות להיות מעוגנות בזכויות היסוד החברתיות. הרגולציה במשק המים (וגם במשק החשמל) בהחלט צועדות בכיוון זה, והדבר מתבטא בהגנה על זכויות אלו.

<sup>78</sup> הכוונה לסבסוד צולב בין צרכנים שונים (תעשייה, חקלאות, מלונאות וכדומה).

<sup>79</sup> ראו <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/water.html>

<sup>80</sup> למשל, סבסוד בין מגורים – המגזר הביתי מסבסד את המגזר החקלאי, וסבסוד בין תאגידים – תאגידים רווחיים קונים את המים מחברת מקורות במחיר גבוה יותר מתאגידים מפסידים.

<sup>81</sup> בשנת 2007 תוקן חוק משק החשמל ונקבע שפרט הזכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה ישלם תשלום מופחת בשיעור של 50% מהתעריף הביתי תמורת 400 הקוט"ש הראשוניים שצרך מדי חודש בשימוש ביתי בלבד (חוק משק החשמל התשנ"ו-1996, 31 (א), תיקון 6). במשך השנים נוספו קטגוריות של אוכלוסיות נזקקות נוספות, שמי שנמנה עמן ישלם תשלום מופחת. סך ההנחות לכלל הזכאים נקבע כסכום שלא יעלה על 1.5% מסך התשלומים המשולמים על ידי כלל הצרכנים בעבור צריכת חשמל. לפירוט הקבוצות הזכאיות להנחה וסך ההנחות שניתנו בתקופה ינואר-ספטמבר 2015 ראו <http://tinyurl.com/yamj88nl>

<sup>82</sup> למשל, כלל צרכני משק החשמל מסבסדים את התעריף הניתן ליצרני חשמל באנרגיות מתחדשות.

## **חלק רביעי: הרגולציה של משק המים והביוב בישראל בעיני המפקחים והמפוקחים**

מראיונות שערכנו עם בכירים ברשות המים, עם מנכ"לי רשויות מקומיות ועם גורמים שונים בשלטון המקומי<sup>83</sup>, עולה הסכמה כמעט מוחלטת שהמצב הקיים, למרות ריבוי התאגידים שבו, עדיף על חזרה למצב המוסדי הקודם, שבו האחריות הייתה בידי הרשויות המקומיות. בקרב כל המרואיינים שררה הסכמה עקרונית בדבר חשיבותה וחיוניותה של הרגולציה, שכן היא מאפשרת ביקורת ניטרלית, מקצועית, שקופה וא-פוליטית שבוחנת את ההתנהלות השוטפת של התאגידים. בכך הרגולציה גם מדרבנת את המפוקחים להשתפר ולעמוד באמות המידה לאיכות השירות שקבע הרגולטור. הרגולציה של משק המים מוצלחת כי הרגולטור הוא גוף מקצועי, לא פוליטי, הפועל בשקיפות גבוהה. עם זאת, נשמעו גם בקשות להפחית מעט את העומס הרגולטורי על התאגידים ולתת למנכ"לים מעט יותר שיקול דעת בנושאים נקודתיים, ביחוד כאשר התאגיד מתפקד היטב.

המרואיינים הסכימו כי הרגולציה מיטיבה בעיקר עם הצרכנים, אך מנכ"לי תאגידי המים הצביעו גם על חסרונותיה, בעיקר באופן שבו היא מופעלת כיום בישראל. לטענתם, מבנה הרגולציה יוצר על התאגידים עומס רגולטורי, מיותר בחלקו, שלא רק שאינו משפר את רווחת הצרכנים אלא גם מוסיף לתאגידים עלויות שבסופו של דבר יושתו על הצרכנים דרך תעריף המים. יתרה מזו, על מנכ"לי התאגידים מוטלת אחריות רבה ויש סיכוי לא מבוטל שייכשלו בתפקידם, בשעה שבפועל כמעט אין להם סמכות או שיקול דעת עצמאי, גם כאשר הם מנהלים תאגיד שמתפקד היטב. הרחבה של סמכויותיהם, לדעתם, תאפשר להם לפתור בעצמם בעיות מקומיות באופן שכל הצדדים יצאו נשכרים. עניין נוסף שמקומם את המנכ"לים הוא שמחיר המים עלה במקביל להקמת התאגידים הראשונים והדבר יצר בציבור את הרושם שמחירי המים עלו בגלל הקמת התאגידים, אף שאין זה נכון. לטענתם, קשה להם להתמודד עם הטענות הללו.

### **בירוקרטיה ועודף רגולציה**

לדברי המנכ"לים, העמידה בדרישות הרגולטור כרוכה במקרים רבים בבירוקרטיה מיותרת. כך למשל הם מחויבים להפיק שני דוחות פעילות בשנה ולשלוח אותם לצרכנים בדואר – דוח על איכות המים ודוח סיכום פעילות. הפקת הדוחות ודיוורם לצרכנים מכבידים מאוד על תקציבם של התאגידים, ולא זו בלבד אלא שפעמים רבות מדובר בפעולה מיותרת, שכן לדברי המנכ"לים מעטים הלקוחות שאכן קוראים אותם. לדעתם ניתן להסתפק בדוח אחד בלבד, כפי שעשה למשל תאגיד מי אביבים. באופן זה כלל לקוחות התאגיד יקבלו דוח שנתי משולב ואחיד, ללא התייחסות פרטנית לכל צרכן וצרכן, ומי שיבקש יוכל לקבל דוח מפורט ואישי במייל או לחלופין לקבל גישה לחשבוננו האישי באתר האינטרנט של התאגיד.

דוגמה נוספת שצינו המנכ"לים היא המכרזים המשותפים. פעולה זו כרוכה אף היא לדבריהם בבירוקרטיה מיותרת: תאגידים המבקשים להצטרף למכרז משותף חייבים לקבל אישור מוועדת המכרזים התאגידית כתנאי להצטרפות למכרז. לאור ניסיון העבר והתוצאות הטובות של שיתופי פעולה מן הסוג הזה המליצו המרואיינים להחיל נוהל מקוצר למכרזים משותפים.

לאחרונה הושתה על התאגידים הנחיה בירוקרטית מכבידה חדשה: לפני כל פתיחה בהליכי גבייה עליהם ליידע על כך את הצרכן (לפי פקודת המיסים – גבייה). תהליך זה מסורבל וכרוך בעלויות גבוהות של משלוח מכתבי התראה לצרכנים – עלויות שבסופו של דבר יושתו על הצרכן. כמו כן התאגיד מחויב לשלוח לתושבים בדואר הודעות על צריכה חריגה, גם אם אנשי התאגיד כבר דיברו עמם ישירות ופתרו את הבעיה.

דוגמה אחרונה לעודף בירוקרטיה שנתנו המנכ"לים קשורה לדוחות שדורש הרגולטור. לעיתים, הם טענו, הרשות מטילה דרישות בלי להכיר כלל את המציאות בשטח ובלי להתחשב בנסיבות, כמו הדרישה להכין דוחות מורכבים בפרק זמן קצר. "מרב דוחות לא מספיקים לעבוד בשוטף", העידו, והוסיפו כי היה יעיל יותר לדעתם

<sup>83</sup> רשימת הראיונות מופיעה בסוף המסמך, לאחר רשימת המקורות.

להשקיע את המשאבים וכוח האדם בשיפור המצב הקיים במקום בהפקת דוחות כה רבים. עוד קבלו המנכ"לים על שינוי תכופ של התקנות בלי לתת לתאגידים שהות מספקת להטמיע אותן ולהיערך לדרישות החדשות. לצד הטענות על בירוקרטיה מיותרת דיברו המנכ"לים על עודף רגולציה – כפיפות לכמה גופים מפקחים במקביל: רשות המיס, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, מבקר המדינה, מבקר פנים, דירקטוריון התאגיד ועוד. כפיפות זו לכמה גופים יוצרת ריבוי דרישות ומטילה עומס רב על המפקחים עד שלא נשאר להם זמן כדי לקדם מהלכים עתידיים.

### **עלויות לא מתומחרות**

טענה מרכזית של המנכ"לים היא כי חלק מדרישות הרגולטור כרוכות בעלויות גבוהות שכלל אינן מתומחרות. כך, התאגידים נדרשים לטייב את נתוני מרשם התושבים שקיבלו בירושה מהרשויות המקומיות בלי קשר לאיכות הנתונים שנמסרו להם, ולהמשיך לטייב אותם באופן שוטף, שכן חשבון המיס נסמך במידה רבה על נתוני היסוד הללו; להפיק דוחות תקופתיים ולשולחם בדואר לתושבים (אף שכאמור רובם כלל אינם קוראים אותם); ולשלוח בדואר תזכורות לתשלום (כ-25% מהתושבים זקוקים לתזכורת) והתראות לפני נקיטת צעדים. נושא אחר שאינו בא לידי ביטוי בתקציב הוא איכות השירות שהתאגידים נדרשים לספק לצרכנים: התאגיד מחויב לתת מענה מהיר ולהיות זמין לציבור סביב השעון לתיקון תקלות, וכן להפעיל מוקדי שירות לקוחות בהיקף שעות נרחב. כמו כן, עלות ההתקנה של שיפורים טכנולוגיים כמו מד קריאה מרחוק (קר"מ), שיכולה לשפר מאוד את השירות, אף היא איננה מתומחרת, והתאגידים אמורים לממן זאת מתקציבם השוטף.

הדוגמה האחרונה נוגעת לשיתוף פעולה בהפעלת מערך החירום. בתחום זה, טוענים מנכ"לי התאגידים, לא זו בלבד שעלות הפעלת המערך אינה כלולה בתקציב, הרגולטור אף אינו מעודד שיתוף פעולה בין תאגידים שכנים (טענה שנדחתה על ידי אנשי רשות המיס), אף שהדבר היה יכול לחסוך חלק ניכר מהעלויות הכרוכות בתחזוק שוטף על ידי כל רשות בנפרד. לחלופין, הם אומרים, על הרגולטור לשפות את התאגידים על עלויות גבוהות אלו. כל הדרישות האלה, טוענים המנכ"לים, משיתות על התאגידים עלויות עודפות המכבידות על תקציבם, ובמקרים רבים הדבר משפיע על תפקודם.

### **התעלמות מצרכים ייחודיים**

בעת הקמת התאגידים וקביעת מבנה התקציב שלהם לא הובאו בחשבון עלויות הנובעות ממאפיינים ייחודיים כמו מאפייני אוכלוסייה (זרה, מבוגרת, לא יהודית), מאפיינים פיזיים ותכנוניים (תאגידים המשרתים רשויות הרריות או רשויות ללא תוכנית מתאר מוסדרת), תאגידים המשרתים כמה רשויות במקביל, ועוד. למשל, לתאגידים המשרתים ערים או יישובים שבהם מתגוררים שוכרים רבים או אוכלוסייה זרה גדולה (מהגרי עבודה או מבקשי מקלט) יש עלויות ייחודיות של העברות בעלות רבות על החשבונות לאורך השנה ועמלת גבייה גבוהה לבנק הדואר, שכן צרכנים אלו משלמים על פי רוב במזומן; ברשויות שהאוכלוסייה בהן מאותגרת טכנולוגית או מבוגרת יש עלויות נלוות הנובעות מהקושי לתקשר באמצעות האינטרנט; ותאגידים המשרתים אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה נדרשים לספק לה שירות באיכות גבוהה יותר מאשר בתאגידים אחרים (למשל, תושבי מודיעין דורשים מהתאגיד רמת שירות גבוהה ואיכותית יותר מאשר תושבי לוד) – שירות שעלותו בצידו.

מאפיין אוכלוסייה בולט נוסף הוא המגזר הערבי. ביישובים אלו לא מעט תשתיות מובילות אל בתים הממוקמים מחוץ לקו הכחול של היישוב,<sup>84</sup> רבים מהם נבנו שלא כחוק. עניין זה בעייתי משום שמצד אחד אסור לתאגיד להניח קווים מחוץ לקו הכחול, אך מצד שני אי-אפשר שלא לספק מים לתושבים שחיים בבתים הללו, מה גם שהתאגיד מחויב לספק מים לכלל התושבים בתחומי הרשות המקומית שאותה הוא משרת. הבעיה חמורה

<sup>84</sup> הקו הכחול משמש לסימון גבולותיה של תוכנית מתאר, וקביעותיה חלות רק בשטח התחום בתשריט על ידי קו זה.

שבעתיים שכן במקרים רבים מדובר במצב שנוצר בגלל חסמים בתהליך התכנון שמקורם באוזלת ידה של המדינה.<sup>85</sup> בעיות ייחודיות נוספות במגזר זה קשורות למאפייניו התרבותיים והחברתיים. כך למשל, חלק מהנכסים רשומים על שם הזקנים שאינם פעילים באינטרנט, אך ילדיהם אינם רשאים לטפל בענייניהם בשםם כי הם אינם בעלי הנכס. האפשרות של העברת הזכויות בנכס לילדים, ולו כדי שיוכלו לטפל בו, כלל אינה באה בחשבון שכן בחברה זו הדבר יכול להתפס כפגיעה בכבוד הזקנים; משימת עדכון וטיוב נתוני התושבים במגזר זה אף היא מורכבת מאוד, שכן רבים מן התושבים בו נושאים שמות ושמות משפחה זרים. עניין נוסף הייחודי ליישובים הערביים הוא שפעמים רבות אין שמות לרחובות ולכבישים, והדבר יוצר בעיה כפולה: גם מקשה על התאגיד למפות את התשתיות ולסנכרן את המפות עם מערכות ארציות אחרות, וגם מקשה עליו לאתר צרכנים – אם לצורך בדיקות שוטפות של מד המים ואם לצורך מתן מענה בשטח כשמתעוררת בעיה. לבסוף, במגזר הערבי נפוצים יותר מעשי ונדליזם ופגיעה מכוונת בתשתיות, וגם על כך התאגידים אינם מקבלים פיצוי או שיפוי.

לתאגידים של רשויות הרריות (כמו ירושלים, מודיעין, סובב שפרעם) יש הוצאות פיתוח ותחזוקה גבוהות ועלויות רכישה ואחזקה של רכבי שטח ייעודיים, וכמו כן לעיתים נדרשות מדידות מיוחדות לצורך הכנת הדוחות; לתאגידים המשרתים יישובים שבהם לחצי מים שונים יש עלויות ייחודיות של השוואת לחצים; ולתאגידים המשרתים כמה רשויות מקומיות יש עלויות עודפות שנובעות הן מן הצורך לתפעל כמה מוקדי שירות ומשרדים במקביל והן מן הצורך לפעול מול כמה דירקטוריונים וראשי רשויות.

מאפיינים ייחודיים נוספים נוגעים למצב מערכות התשתית שירש התאגיד מהרשות המקומית: חלק מהתאגידים פועלים ביישובים שכלל לא הייתה להם מערכת ביוב אזורית והם נאלצו להקים אותה מאפס, ואחרים ירשו מהרשות המקומית מערכת ביוב ישנה ולא מתוחזקת שהצריכה עבודות נרחבות לשיקום ולשיפור הרשת. בשני המקרים היה הדבר כרוך בעלויות גבוהות שלא הובאו בחשבון על ידי הרגולטור.

לסיכום, לטענת המנכ"לים, לא מעט תאגידים פועלים בתנאים ייחודיים המשתנים עליהם הוצאות גבוהות הנחשכות מתאגידים אחרים ואשר אין להן ביטוי במבנה התקציב של התאגיד.

### **אכיפה, סנקציות ותמריצים**

בעיה מרכזית שעלתה שוב ושוב בראיונות היא נושא האכיפה – הן של רשות המים כלפי התאגידים והן של התאגידים כלפי הציבור. אף שיש כללי פעולה ברורים בחוק המים, אכיפתם בידי הרגולטור בעייתית שכן החוק אינו נדרש לעניין הסנקציות על אי-דיווח ואי-יישום של הדרישות המופיעות בו על ידי התאגידים. המדינה אינה מתמרצת את התאגידים להתייעל ולחסוך בעלויות ולשפר את השירות, ואינה מטילה סנקציות על תאגידים שחורגים מהדרישות והכללים. בהיעדר תמריצים ואיומים בסנקציות אין לתאגידים סיבה להתייעל ולשפר את השירות. כך יכול להיווצר מצב שבו תאגיד מצטיין, יעיל וחסכוני יהיה בגירעון פיננסי כי נאלץ לשקם תשתית בעייתית שירש מהרשות המקומית, ואילו תאגיד שמתנהל בחוסר יעילות ומעניק שירות גרוע ללקוחותיו ירשום רווחים. בהיבט של האכיפה כלפי הציבור, במקרים של פגיעה במערכת אין לתאגיד כלים לפעול כנגד הגורם הפוגע שהסב את הנזק. למשל, במקרה של אירוע חמור של זיהום הביוב או זיהום של מקור מים, אין ביכולתו של התאגיד לתבוע את הגורם המזוהם והוא נאלץ לתת על כך את הדין בעצמו. נציגי רשות המים ששוחחנו עמם מסכימים שיש בעיה באכיפה, ושיש מקום לתקן זאת בחקיקה בעתיד.

### **שיתופי פעולה בין תאגידים, רשויות ורגולטורים**

על אף טענתם של מנכ"לי התאגידים שהרגולטור אינו מעודד שיתופי פעולה בין תאגידים, ודחייתה של טענה זו בידי נציגי רשות המים, בכל זאת הם מעידים שיש מידה כלשהי של שיתוף פעולה בין תאגידים שכנים: המנכ"לים מקיימים זה עם זה קשר רציף, מתייעצים זה עם זה ומסייעים זה לזה.

<sup>85</sup> להתייחסות מקיפה לרפורמה במשק המים בדגש על השפעתה על המגזר הערבי ראה חימאיסי 2012.

המנכ"לים מעידים כי גם הקשר בין התאגידים לרשויות המקומיות טוב בדרך כלל, היות שהתאגידים תלויים במחלקות ההנדסה של הרשויות ולהפך. במקצת המקרים יו"ר התאגיד הוא גם ראש הרשות, אבל לא בכולם. באחדות מן הרשויות מנכ"ל התאגיד משתתף בקביעות בפורום ראשי מחלקות העירייה על מנת לשפר את התיאום בין המחלקות השונות. במקרים שבהם התאגיד נזקק לסיוע של עובדים ותיקים ממחלקות המים העירוניות לשעבר שלא עברו לתאגיד, יש שיתוף פעולה וסיוע. התגמשות של הרשות לצרכים שוטפים או דחופים של התאגיד מאפשרת לשלב כוחות למען רווחה מקסימלית לתושבים ולקיצור משך העבודה הנדרשת. כשאין שיתוף פעולה טוב בין התאגיד לרשות המקומית התושב הוא שנפגע מכך בסופו של דבר. כמו כן, בעניינים מסוימים חלק מהתושבים עדיין פונים לעירייה (מוקד 106) במקום ישירות לתאגידים, והעירייה צריכה להעביר את הפניות לתאגיד.

המנכ"לים מציינים לחיוב את הסדרת גישתם למרשם האוכלוסין לצורך עדכון אוטומטי של מספר הנפשות בבית. דבר זה מאפשר להם לעקוב אחד שניונים במצבם המשפחתי של התושבים ולעדכן במערכת פרטים שיש להם השפעה על גובה החשבון כמו לידות ופטירות של תושבים.

אשר לאיחוד של כמה רשויות תחת תאגיד אחד, על פי רוב רשויות מקומיות שאין להן תאגיד מים אינן נוטות לחבור לרשות אחרת, מכל מיני סיבות: חוסר כדאיות כלכלי לטענתן, רצון בעצמאות, חוסר רצון של רשות חזקה לתמוך ברשות חלשה, ועוד. לדוגמה, מועצת שוהם סירבה לחבור לתאגיד המים של מודיעין כפי שהורו לה רשות המים ושאר הגופים הממונים על משק המים והביוב במדינה ונלחמה להשאיר את ניהול משק המים שלה בחזקתה, ואף הגישה על כך עתירה לבג"ץ (גריזים מגן 2010); ובמקרים אחרים סירבו רשויות חזקות לצרף לתאגיד שלהן רשויות חלשות כדי להימנע ממצב שבו יצטרכו לסבסד את העלויות של הרשות החלשה (למשל במקרה של ג'סר א-זרקא).

עניין שיתופי הפעולה עלה בדברי המנכ"לים בהקשר נוסף – שיתוף פעולה בין רגולטורים בתחומי תשתית שונים. בין השאר הם העלו רעיון מעניין: הקמת מערך כולל של רגולציה רוחבית ומתואמת לכל התשתיות ההנדסיות (מים, גז וחשמל) – מעין רגולטור-על כלל-ארצי שיהיה ממונה על שלוש תת-מחלקות על פי תחומי התשתית השונים. הנחיותיו תהיינה אחידות בתחומי התשתית הכלליים, ולכל תחום פעילות יגובשו הנחיות ספציפיות בהתאם למאפייניו הייחודיים ולדרישותיו הרגולטוריות הייחודיות.

### **עלויות גבייה**

טענה נוספת של המנכ"לים נוגעת לעמלות הגבייה שהתאגידים משלמים לרשויות המקומיות. כשהוחלט על העברת הטיפול במשק המים והביוב מהרשויות המקומיות לתאגיד המים קבע הרגולטור שעל מנת לחסוך בבירוקרטיה יישאר מערך הגבייה בידי הרשות המקומית, והרשות תחייב את התאגיד תמורת שירות זה בעמלה, שחלק ממנה יוחזר לתאגיד. לדברי המנכ"לים, שיעור העמלה נקבע על ידי רשות המים בלי כל מעורבות של התאגיד. פעמים רבות החזרי הרשות המקומית לתאגיד נמוכים יותר מהסכום שנגבה בפועל והתאגיד צריך לשאת את ההפרש בעלויות, אף שלא היה מעורב כלל בהסכם (לדוגמה, בהסכם שחתמה רשות המים עם עיריית תל אביב נקבעה עמלת גבייה בשיעור 3%, אך העירייה מחזירה לתאגיד רק 2% והוא נאלץ לספוג את ההפרש).

### **לחצים פוליטיים**

ברוב התאגידים בוחרים את המנכ"ל על סמך כישוריו המקצועיים. המנכ"ל נבחר במכרז, אם כי ראש הרשות המקומית הרלוונטית יכול להיות מעורב בהחלטה בהיותו חלק מהדירקטוריון. כאשר התאגיד מתנהל היטב, הרשות המקומית נוטה שלא להתערב בפעילותו ובניהולו מעבר למעורבות של נציגי הרשות בדירקטוריון.

המנכ"לים ציינו כי בדרך כלל אין לחץ פוליטי למנות מקורבים של ראשי רשויות לתפקידים בכירים יותר או פחות בתאגיד, ואם יש ניסיון כזה הוא נבלם על ידי מנכ"ל התאגיד. במגזר הערבי יש לחץ פוליטי מסוים ולפעמים צריך להשקיע הרבה מאמץ (ולא כסף) כדי לנטרל אותו. כאשר תאגיד משרת כמה רשויות, לעיתים מופעל עליו לחץ

פוליטי מוגבר, שכן כל רשות לוחצת מהכיוון שלה. מצב זה אינו בריא כלל ויש לעשות הכול כדי למנוע אותו. אחד הפתרונות הוא לשכור עובדים מכל היישובים, בהתאם לגודל היישוב, כדי להגביר את השוויוניות.

### **עובדים, עלויות שכר ומשרדים ומתקנים**

כוח האדם בתאגידים מורכב מעובדים חדשים ומעובדים ותיקים שהושאלו ממחלקות המים העירוניות שבהן עבדו לפני שהוקם התאגיד. בדרך כלל העדיפו התאגידים לקלוט עובדים חדשים, כי עלותם של העובדים הוותיקים גבוהה (תנאי העסקה של דור א ברשויות המקומיות, ותק בעבודה וכדומה). בתאגידים המעסיקים עובדים כאלה – אם מבחירה ואם משום שההסכם בין רשות המים לרשות המקומית כפה זאת עליהם – עובדים אלו משתכרים שכר גבוה מאוד המאפיין את עובדי העירייה, והדבר מכביד על תקציב השכר של התאגיד. כשעובדים אלו יפרשו לגמלאות, גובה השכר הממוצע בתאגיד צפוי לרדת. עם זאת, מצבם של עובדי עירייה שהושאלו לתאגיד אינו מזהיר: כעובדי התאגיד הם נפגעו כי לא יכלו לקבל כל מיני הטבות שיש בעירייה ואין בתאגיד, כמו גמול על שעות נוספות; ומי שעזבו את התאגיד וביקשו לחזור לעירייה התקשו להיקלט בה בתפקידים איכותיים אחרים. אשר לעובדים החדשים, בגלל בנייה לקויה של תקציב התאגיד רבים מהם מקבלים שכר נמוך, לפעמים אפילו בגובה שכר המינימום, והתאגיד אינו יכול להעלות את שכרם או להעניק להם בונוסים על הצטיינות בעבודה או תמריצים אחרים. כך נוצר אי-שוויון בין עובדים המועסקים בתפקידים דומים.

כל נכסי העירייה הקשורים למים – מבנים, בארות וכדומה – רשומים כיום על שם התאגיד ולא על שם העירייה. עם זאת, במקרים רבים התאגיד שוכר מהעירייה משרדים – אם במתחם העירייה ואם בסמיכות לה – כדי למקם בהם את משרדי קבלת הקהל שלו, לנוחות התושבים. העירייה אמנם אינה גובה מהתאגיד ארנונה על מתקנים הנדסיים של התאגיד הממוקמים בשטחה, אך במקרים שהתאגיד נאלץ למקם מתקנים הנדסיים מחוץ לשטח השיפוט של העיר הוא נדרש לשלם ארנונה לרשות מקומית סמוכה בתעריף גבוה (לדוגמה, עיריית תל אביב, שאחת מבריכות המים לחירום שלה ממוקמת בגבעתיים, משלמת עליה ארנונה לפי תעריף עסקים).

### **מיקור חוץ**

רשות המים מעסיקה כמה יועצים חיצוניים, ולדברי נציגיה, ניסיון העבודה עמם מוצלח מאוד. עם זאת, אף שהיועצים תורמים בתחומי התמחותם, כל הידע המקצועי נשמר ברשות המים עצמה, לרבות מסד הנתונים. יחסם של התאגידים למיקור חוץ אינו אחיד וכל תאגיד פועל לפי שיקול דעתו וצרכיו המשתנים. יש תאגידים שממעטים מאוד להיעזר ביועצים חיצוניים (לדוגמה, תאגיד המים של מודיעין), ואחרים נעזרים יותר. יש תאגידים שמצבם הכלכלי הרעוע כלל אינו מאפשר להם להיעזר ביועצים שעלותם יקרה.

אשר לגבייה, הרשות המקומית היא שמספקת לתאגיד את שירותי הגבייה, אם באמצעות מערך הגבייה שלה ואם על ידי חברה חיצונית שהיא שוכרת. ברשויות מקומיות במגזר הערבי הגבייה מבוצעת על פי רוב בידי חברות חיצוניות מהמגזר. כיוון שחברות אלו אינן מעורבות בפוליטיקה המקומית הן אינן נתונות ללחצים ולפיכך מצליחות להעמיק את הגבייה ומגיעות לשיעורי גבייה גבוהים.

### **מערך החירום**

עד השריפה בכרמל בדצמבר 2010 היו העיריות מתחזקות את ברזי השריפה לכיבוי אש שבשטחן. בעקבות השריפה הוקמה הרשות הארצית לכבאות והצלה, ומאז היא האחראית על ברזים אלו. בפועל הרשות אינה מתחזקת את הברזים הללו בשגרה, ועלויות האחזקה שלהם נופלות על התאגיד. בהקשר זה יצוין כי גם המים שהעירייה משתמשת בהם לניקוי הרחובות מקורם בברזי השריפה, והתאגיד צריך לחייב את העירייה בעלות שלהם. עלויות נוספות שחלות על התאגיד הן עלות המים לכיבוי שריפות, שכן שום גורם אינו משלם תמורתם, והעלות הכרוכה בהפעלה, באחזקה ובבקרה של מערך החירום. כאמור, בעניין זה אין שיתוף פעולה בין תאגידים סמוכים ויש הפרדה

גמורה של מערכי החירום שלהם. מצד אחד הדבר מכביד על תקציבו של התאגיד, אך מצד שני, במקרי חירום אמיתיים יוכלו התושבים לקבל סיוע מתאגיד של רשות סמוכה שלא נפגעה.

### **איכות השירות**

איכות השירות שהתאגידים נדרשים לספק גבוהה במיוחד: עליהם להיות זמינים שעות ארוכות, לתת מענה מהיר לבעיות שמתעוררות ולהפעיל משרדים מאוישים ומוקדים טלפוניים עד לשעות הלילה. את איכות השירות ניתן לשפר באמצעות התקנה של חידושים טכנולוגיים כמו הקר"מ (מד קריאה מרחוק) שהזכרנו לעיל. מערכת זו מאפשרת לתאגיד לזהות נזילות בשלב מוקדם ולתת פתרון בזמן אמת – דבר שמייצר את הצורך במשלוח מכתבים, ביצוע מעקב וטיפול בהחזרי כספים. יתרון נוסף שנלווה לכך הוא שתושבים שמרוצים מהשירות נוטים לשלם במועד, וכך נחסכות עלויות של גבייה חוזרת.

### **ניתוקי מים**

בדרך כלל התאגידים לא מנתקים מים לחייבים אלא לאחר שניתנו לצרכן התראות רבות ולא נותרה כל ברירה אחרת. עם זאת, הם כן משתמשים בעיקולים ובאכיפה מינהלית. כשהאחריות לאספקת המים הייתה בידי העירייה הייתה לה יכולת התגמשות ופעמים רבות היא הגיעה להסכמים עם החייבים. תאגידי המים אינם יכולים להתגמש כי יש חוק שהם מחויבים לעמוד בו, אך הם משתדלים להסתייע במחלקות הרווחה בעירייה כדי לתת מענה ופתרונות לקשישים, לחולים ולמעוטי יכולת. ככלל, ניתוקי מים לצרכנים אינם כדאיים לתאגיד, שכן על פי רוב מדובר במקרים בודדים בלבד, אך צריך להשקיע בטיפול בהם משאבים יקרים. כמו כן, צרכן שלא שילם אחרי כל ההתראות שקיבל, קרוב לוודאי שלא ישלם גם אם ינתקו לו את המים ובכך רק יעמיסו עליו עלויות אכיפה גדולות. מנכ"לי התאגידים טוענים שהשינוי בכללי ניתוק אספקת המים הוא כניעה ללחצים פוליטיים ולא הוכחה לרגולציה מוצלחת המבוססת על תסקיר ההשפעה הרגולטורית (RIA).

לסיכום, רוב המרואיינים סבורים שלרגולציה תפקיד חשוב וחיוני במשק המים. עם זאת, בכמה נושאים דעותיהם של המפקחים והמפוקחים חלוקות. נציגי רשות המים חושבים שהרגולציה בישראל מתנהלת בצורה מיטבית, וכי היא יכולה לשמש דוגמה למדינות בעולם. לעומתם, למנכ"לי התאגידים יש גם ביקורת על הרגולציה, וסקרנו אותה בהרחבה לעיל. נוסף על כך הם מעלים ביקורת כללית יותר הנוגעת ליחס הנוקשה שהרגולטור נוקט לדבריהם כלפי התאגידים, ומבקשים רגולטור פתוח וקשוב יותר לבעיות ייחודיות ופרטניות.

## סיכום והמלצות

בשנת 2015 פרסם ס' סייגל ספר שכתרתו (Siegel 2015) *Let There Be Water*.<sup>86</sup> בעקבות הפרסום הוזמן סייגל לפגישה עם מנכ"ל OECD והרצה על ספרו בפני ראשי הארגון.<sup>87</sup> בספר ובהרצאה שנשא הוא מהלל ומשבח את מדינת ישראל על פועלה החשוב בתחום המים. מים אינם משאב במחסור, לטענתו; מה שחסר הוא חדשנות בענף, ובתחום זה מדינת ישראל מצטיינת. ההצלחה של ישראל מתבטאת בארבעה מישורים: תרבותי – חינוך התושבים לחיסכון במים; כלכלי-פוליטי – תשלום מחיר מלא, שלא כמו במדינות שבהן התעריף אינו משקף את מלוא העלות; עצמאות ניהולית – המערכת מנוהלת בידי גוף עצמאי שאינו מתחלף עם כל חילופי שלטון וחרף כמעט לחלוטין ממאבקים פוליטיים; וחדשנות – פיתוחים טכנולוגיים.

איננו חולקים על ההישגים המרשימים של משק המים והביוב בישראל ועל ההצלחות של המוסדות והגופים שהפעילו את משק המים לפני הקמת המדינה, ובוודאי לאחריה. במחקר זה ביקשנו לבחון היבט אחד של משק המים והביוב בישראל – השפעת הרגולציה על מחיר המים ואיכות השירות הניתן על ידי תאגידי המים והביוב. עניינה של הרגולציה כפי שהצגנו במחקר זה הוא יותר מאכיפת החוק; תפקידה השגת מטרות חברתיות כמו הבטחת פעילות תקינה של השוק הכלכלי, ובמקרה שלפנינו הבטחת הפעילות הכלכלית התקינה של משק המים. פתחנו בסקירה כללית על הרגולציה בכלל ובישראל בפרט, על מהותה של הרגולציה ועל הצורך בה. הצגנו דגמים שונים של רגולציה במגוון תחומי פעילות, ובכלל זה שינויים שבוצעו במהלך השנים, בין השאר בעקבות אימוץ דגם ה-RIA ברחבי העולם. לאחר שהנחנו את הבסיס התיאורטי המשכנו בהצגת הרגולציה במשק המים בישראל. ריבוי התפקידים שהוטלו על הרגולציה מקשה לבצע רגולציה כלכלית – פיקוח על מחירים. המבנה הרגולטורי הקיים מבטא ניגוד עניינים בין מטלות שונות, מתקשה לאזן בין אחריות מערכתית ובין הגנה צרכנית, וגורם לחוסר יעילות בהוצאות הייצור והאספקה עקב השקעות מיותרות ועודף כוח אדם בגופים המפוקחים.

בהמשך בחנו את השפעת הרגולציה על המבנה המוסדי של משק המים. כיום פועלים בישראל 56 תאגידי מים וביוב. מבנה מוסדי זה אינו המבנה שאליו כיוון המחוקק בתחילה, והוא תוצאה של הרצון העז להוציא את האחריות על משק המים והביוב העירוני מידי הרשויות המקומיות, שהתנגדו להקמת התאגידים. המטרה הושגה אפוא, אבל התוצאה היא מבנה מרובה תאגידיים המשיית על הציבור עלויות מיותרות. כיום, מכל מקום, רבים מסכימים שמבנה של 56 תאגידיים מייצר עלות עודפת לא מבוטלת לעומת מבנה מצומצם של כ-15 תאגידיים, והמחלוקת היחידה היא בדבר שיעורה של העלות העודפת.

בשלוש השנים האחרונות מתנהל קמפיין תקשורתי שמובילה תוכנית הטלוויזיה "הכל כלול" (ערוץ 10), הקורא לשינוי מבנה משק המים. בשנים אלו בלבד הוגשו 14 הצעות חוק לשינוי מבנה משק המים – עד כה ללא הצלחה. **לדעתנו, הקריאה לשינוי מבנה משק המים לצורך הוזלת מחירי המים והגדלת ההגנות הצרכניות לא תיענה משום שאת הבעיות האלה אפשר לפתור גם בלי לשנות את המבנה המוסדי – באמצעות הורדות מחירים על סמך התייעלות התאגידיים וניסוח כללים מחמירים לניתוק לקוחות חייבים.**

לסיום הצגנו את התובנות של המפקחים והמפוקחים במשק המים על הרגולציה, כפי שעלו בראיונות שקיימנו עם בכירים ברשות המים ועם מנכ"לים של אחדים מהתאגידיים. כדי לקבל תמונה רחבה ככל האפשר ראינו מנכ"לים של תאגידיים מגוונים, החל בתאגידי מים גדולים המשרתים רשויות גדולות כמו תל אביב-יפו, שבה רשת מים שחלקה ישנה ויש בה תושבים ארעיים רבים; עבור בתאגידי מים של רשויות חדשות שבהן רשת המים חדשה יחסית, כמו מודיעין, אך מאופיינות במאפייני שטח הרריים; וכלה בתאגידיים המשרתים כמה יישובים כמו כמו תאגיד תמ"ר (רמלה, גדרה, קריית מלאכי ובני עייש), מעיינות המשולש וסובב שפרעם – השניים האחרונים פועלים

<sup>86</sup> ב-2016 תורגם הספר לעברית ופורסם בשם "המאבק על כל טיפה" בהוצאת סלע מאיר.

<sup>87</sup> ראו <http://tinyurl.com/y9ngtvn4>



במגזר הלא יהודי. מהשלטון המקומי בחרנו לראיין את מנכ"ל מרכז השלטון המקומי וגם ראש רשות קטנה יחסית, שבאופן עקרוני מתנגד להקים תאגיד מים או לחבור לתאגיד קיים, ראש המועצה המקומית שוהם. מנכ"לי התאגידים נדרשו למגוון נושאים והעלו טענות מעניינות ואף הציעו הצעות לשיפור. נציגי רשות המים ששוחחנו עמם מסכימים שיש כמה בעיות, אבל הם איתנים בדעתם שהרגולציה על משק המים מוצלחת ומתבצעת בצורה מיטבית. מהמחקר בכללו, כמו גם מדברי המרואיינים, עולה כי אין מחלוקת בדבר חשיבותה של רגולציה טובה. הרגולציה מאפשרת "לעשות סדר" בתחום המים. היא קובעת נהלים וסטנדרטים, מאפשרת לספק שירות אחיד ואיכותי לצרכנים, ודורשת מהתאגידים להתייעל על מנת לעמוד באמות המידה שהוכתבו להם. עם זאת, נראה כי **רבות מן הדרישות המינהליות והתפעוליות שהרגולטור מטיל על התאגידים אפשר לצמצם בלי לפגוע באופן מהותי בצרכני המים**. כך, בהיבטים שנוגעים לבריאות הציבור, כמו הקפדה על איכות המים, יש מקום לרגולציה הדוקה, ואילו דרישות מינהליות ותפעוליות, כמו הפקת דוחות ודיוורם לצרכנים והפעלת מוקדי שירות רבים ובמשך שעות ארוכות, ניתן בהחלט לצמצם. דרישות אלו, לטענת מנהלי התאגידים, מטילות על התאגידים עומס מיותר ומכבידות על תקציבם, בעוד תרומתן לציבור מוטלת בספק. למנכ"לי התאגידים, גם כאלה שמתפקדים היטב ועומדים בכל הדרישות הרגולטוריות, אין כמעט שיקול דעת עצמאי והם אינם יכולים לפעול לשיפור השירות ללקוחותיהם, שכן כל סטייה מהנחיות הרגולטור יכולה לגרום אחריה סנקציות. עם זאת, נראה כי הסנקציות הללו אינן מתמרצות את התאגידים להתייעל שכן אכיפתן מוגבלת בגלל נוסח חוק המים. לסיכום, נראה כי יש מקום להנהיג רגולציה פשוטה ומקילה המעודדת שיתופי פעולה של תאגידים במכרזים ובהפעלת שירותים כדי לחסוך בעלויות תפעוליות. דגם כזה של רגולציה יכול לשפר את מערך אספקת המים ואת השירות לצרכנים, וכולם יצאו ממנו נשכרים.

להלן סיכום המלצותינו לרגולציה של תאגיד המים והביוב:

1. יש לצמצם את מספר תאגיד המים והביוב (לכ-15 תאגידים). עד לשינוי המבני יש לקבוע עלות נורמטיבית<sup>88</sup> המדמה מבנה מצומצם שכזה. אין בכוונתנו לטעון שצמצום מספר התאגידים הוא הפתרון הבלעדי להתייעלות במשק המים; יש כמובן צעדים נוספים שאפשר לנקוט ובהם אף כאלה שהשפעתם על התעריף הסופי לצרכן יכולה להיות גדולה יותר, אך הם אינם חלק ממחקר זה ולכן נזכיר אותם כאן בנושאים המחייבים בדיקה: התייעלות של חברת מקורות; ההסכמים והחוזים שנחתמו עם מכוני ההתפלה; עלות האנרגיה למשק המים; גובה חיובי הארנונה על מט"שים, מאגרים ומתקנים; ועוד.
2. מִעֲבָר לָדָגֵם של רגולציה משולבת<sup>89</sup> ברוב אמות המידה של השירות כמו דיוור ושירות לקוחות, והפעלת רגולציה כופה רק בנושאים הכרחיים כמו ביטחון מים, ניטור שפכים וניתוק צרכנים. תאגידים שיבקשו לחלק דיבידנד לרשות המקומית יצטרכו לספק לרגולטור הוכחה על עמידתם המלאה באמות המידה הנדרשות. התנהגות רגולטורית כזאת תביא לחיסכון בעלויות הרגולציה שכן היא תתמקד רק בבדיקת הדיווחים של התאגידים שיבקשו לחלק דיבידנדים, ובשאר המקרים תסתפק בהצהרת מנכ"ל התאגיד על היקף העמידה באמות המידה.
3. מינוי של דח"צים (דירקטורים חיצוניים) מקצועיים במועצת הרשות ומינוי מפקח ברשות המים שתפקידו יהיה להבטיח שמתקיים איזון בין הגנה צרכנית ובין שמירה על היציבות הענפית. ראש הרשות יחויב בדיווח תקופתי לכנסת על פעולות שבוצעו בתחום הצרכני ועל האיזונים שנקטו.
4. על הרגולטור לעודד ולעיתים לכפות שיתוף פעולה בין תאגידים במכרזים (הנחה לגודל) ובהפעלת שירותים כמו מוקד תקלות ארצי ומערך חירום אזורי.

<sup>88</sup> העלות הרצויה הנקבעת על פי הנורמה (ולא על פי העלות בפועל), ואשר נועדה לעודד התייעלות ולהבטיח שהתעריף לא ינופח ויכלול אך ורק מרכיבים שהוכרו על ידי הרגולטור.

<sup>89</sup> על רגולציה משולבת ראו הערה 32 לעיל.

5. צמצום שעות הפעילות של מרכזי קבלת הקהל והמוקדים הטלפוניים.<sup>90</sup> המלצה זו נובעת מכך שממילא בהיבט הצרכני החשוב ביותר – ניתוק ממים (בשל אי-תשלום) – נדרש אישור של הרגולטור, ולתאגיד איך כלל שיקול דעת בעניין. בשאר ההיבטים השוטפים, כמו תיקון תקלות, אפשר להסתפק במוקד ארצי העובד ברציפות כל השנה.

6. מים הם זכות יסוד בישראל. השאלה עד כמה יש להגן על זכות זו הינה שאלה ערכית-פוליטית ואין בידינו להכריע בדבר. עם זאת, בכל הקשור לניתוק לקוחות חייבים ולסעדים המוקנים להם, אנו מציעים שהגופים הקובעים את הרגולציה במשק המים ובמשק החשמל ינסחו כללים זהים שיהיו תקפים הן לתאגידי המים והביוב וחברת מקורות (המספקת מים לחלק מהיישובים) והן לחברת החשמל. צעד כזה יסייע בהגנה על זכויותיהן של האוכלוסיות החלשות ויקהה את הטענות כלפי תאגידי המים.

משק המים בישראל בכללותו, ומשק המים והביוב העירוני שבו מתמקד מחקר זה, נחשבים בעיני מדינות רבות למודל ראוי לחיקוי. להצלחה זו שותפים רבים ובהם רשות המים ותאגידי המים והביוב. אימוץ ההמלצות לעיל ישיב ויטיב את עבודתם ויביא לחיסכון כספי הן למספקי השירות והן לצרכנים הנהנים ממנו.

---

<sup>90</sup> לשם השוואה, חברת החשמל מחויבת להפעיל מרכז קבלת קהל לפחות 30 שעות בשבוע (ספר אמות המידה, התשע"ו-2016, הערה 71 לעיל). אשר לפריסה הגיאוגרפית של המרכזים, מוקד קבלת הקהל בירושלים משרת את תושבי אזור ירושלים ומבשרת ציון גם יחד, בעוד חברת הגיחון מפעילה מוקד קבלת קהל גם בירושלים וגם במבשרת ציון. נציין כי מנכ"ל חברת הגיחון שקרא עבודה זו הציע להקים מוקדי שירות שישרתו צרכנים של כמה חברות.

## רשימת המקורות

- אונגר, ירון, 2014. **ניתוק או הגבלת אספקת המים בשל אי-תשלום חוב המים: רקע תיאורטי וסקירה משווה**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- בייסקי, משה, ואחרים, 1986. **דו"ח ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים**.
- בר-אלי, אבי, 2014. "חצי שנה לאחר שאישרה אותו – הממשלה דוחה את חוק תאגידי המים בשנה", **דה מרקר**, 10.2.2014, <http://www.themarker.com/dynamo/1.2239566>
- ברק-ארז, דפנה, 2000. "מקרקעי ישראל בין ניהול ציבורי להפרטה: צדק חלוקתי בהליך מינהלי", מנחם מאוטנר (עורך), **צדק חלוקתי בישראל**, תל אביב: רמות, עמ' 203–219.
- גילה, דיוויד, 2016. "רגולציה מגוף ראשון: איזה סוג של רגולציה עדיף?", ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר (עורכים), **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 115–121.
- גל-נור, יצחק, ואייל טבת (בהכנה). **רגולציה בישראל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- גריזים מגן, לימור, 2010. "שוהם: דרישה להקים תאגיד מים עצמאי", *mynet*, 28.9.2010, <http://www.mynet.co.il/articles/1,7340,L-3957019,00.html>
- זיו, נטע, 2010. "מים זה לא בחינם. למה לא בעצם?" דפנה הקר ונטע זיו (עורכות), **האם המשפט חשוב? תל אביב: אוניברסיטת תל אביב**, עמ' 171–177, <http://tinyurl.com/y9augxmg>
- ח'מאיסי, ראסם, 2012. **רפורמה לרפורמה: תאגידי מים וניבוי ברשויות המקומיות הערביות**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים, <http://tinyurl.com/yb2nmb6s>
- טבת, אייל, 2010. "שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום התשתיות הלאומיות? המקרה של שינוי מבנה משק החשמל בישראל", עבודת דוקטור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- , 2013. **האם תאגידי המים הם צעד בדרך להפרטה? נייר מדיניות**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, [http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/TAGIDE\\_MAIM\\_23-12-2013.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/TAGIDE_MAIM_23-12-2013.pdf)
- , 2015. "רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית", יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 138–182.
- טוקטלי, אורן, 2000. "רגולציה, דה-דגולציה, רה-רגולציה", **מדיניות תקשורת בישראל**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 135–140.
- ידין, שרון, 2016. **רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים**, תל אביב: בורסי.
- , (בהכנה). "ערוצי טלוויזיה: הפיקוח של הרשות השנייה על ערוץ 10", יצחק גל-נור ואייל טבת (עורכים), **רגולציה בישראל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- כהן, חיים, 2009. "שביעות רצון משירות, תדמית ארגונית ועמדות הציבור כלפי רפורמה במשק החשמל בישראל", עבודת דוקטור, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- כסלו, יואב, 2011. **משק המים בישראל**, נייר מדיניות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- לוי-פאור, דוד, 2001. **היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל**, ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- , 2016. "האודיסאה של המדינה הרגולטורית: ממושג רזה וחד-ממדי למושג עבה ורב-ממדי", ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר (עורכים), **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 23–46.
- לוי פאור, דוד, נעם גדרון וסמדר מושל, 2015. "הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה", יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 439–479.

- משרד ראש הממשלה, 2015. **מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה – מדריך RIA**,  
[http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE\\_opt.pdf](http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf)
- פלאטו-שנער, רות (בהכנה). "רגולציה של הבנקים: יציבות מערכתית מול הגנה על צרכנים", יצחק גל-נור ואייל טבת (עורכים), **רגולציה בישראל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- קלטר, אסף, 2013. **מבט עולמי משווה: גישות להבטחת הזכות למים במדינות שונות**, תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל, <http://tinyurl.com/yaw4uzqn>
- רויטמן, יובל, 2016. "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי", ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר (עורכים), **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 425–472.
- Aschauer, Alan, 1989. "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, pp. 177–200.
- Averch, Harvey, and Leland L. Johnson, 1962. "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint," *American Economic Review* 52, pp. 1052–1069.
- Baldwin, Robert, Martin E. Cave, and Martin Lodge (eds.), 2012. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Barzelay, Michael, 1992. *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley: University of California Press.
- Behn, Robert D., 2001. *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Dunleavy, Patrick, 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science*, Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Gleick, Peter, 1999. "The human right to water," *Water Policy* 1(5), pp. 487–503.
- Goodin, Robert E., 1996. "Institutions and their Design," in Robert Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–53.
- Gunningham, Neil, and Peter N. Grabosky, 1998. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor, 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44(5), pp. 936–957.
- Kelman, Steven, 1981. *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge Mass.: MIT Press
- Lavee, Doron, and Sefi Bahar, 2017. "Examining the Economies of Scale of Water and Sewage Utilities in the Urban Sector: The Case of Israel," *Water Policy* 19(2), pp. 257–270.
- Levi-Faur, David, 2006. "Varieties of Regulatory Capitalism: Sectors and Nations in the Making of a New Global Order," *Governance* 19(3), pp. 363–366.
- , 2011. *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- McCaffrey, Stephen C., 1992. "A Human Right to Water, Domestic and International Implications, Human Rights and Sustainable Development," *Georgetown International Environmental Law Review* 5(1), pp. 1–24.
- Mizrahi, Shlomo, and Eyal Tevet, 2014. "A New Institutionalism Analysis of Electricity Sector Reform: Theoretical and Comparative Perspectives," *Public Administration Quarterly* 38(1), pp. 3–37.
- Moran, Michael, 2003. *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper Innovation*, New York: Oxford University Press.
- Munnell, Alicia H., 1990. "Why has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment," *New England Economic Review* January/February, pp. 3–22.
- Niskanen, William A., 2002. "A Retrospective," *Regulation* 25(2), pp. 4–5.
- OECD – Regulatory Policy Committee, 2009. Indicators of Regulatory Management Systems <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>
- OECD, 2015. *OECD Principles on Water Governance*, <http://tinyurl.com/y9soxx8a>
- Perry, C. J., Michael Rock, and D. Seckler, 1997. *Water as an Economic Good: A Solution, or a Problem?* Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/61113/2/REPORT14.pdf>
- Pigeon, Martin, David A. McDonald, Oliver Hoedeman, and Satoko Kishimoto (eds.), 2012. *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, Amsterdam: Transnational Institute.
- Pindyck, Robert, and Daniel Rubinfeld, 2009. *Microeconomics*, 7<sup>th</sup> edition, N.J.: Pearson Prentice Hall.
- Qian, N., S. House, A. Wu, and X. Wu, 2017. *Swimming against the Tide: Public-private Partnership in Water Sector in China*, Article presented at a conference in Thailand, 2017.
- Radaelli, Claudio M., 2004. "The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing?" *European Journal of Political Research* 43(5), pp. 699–795.
- Radaelli, Claudio M., and Fabrizio de Francesco, 2007. *Regulatory Quality in Europe – Concepts, Measures and Policy Processes*, Oxford, UK: Manchester University Press.
- Selznick, Philip, 1985. "Focusing Organizational Research on Regulation," in Roger G. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, pp. 363–367.
- Siegel, Seth M., 2015. *Let There Be Water*, New York: Thomas Dunne Books.
- Skrzycky, Cindy, 2003. *The Regulators: Anonymous Power Brokers in American Politics*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

- Smith, Adam, 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sparrow, Malcolm K., 2000. *The Regulatory Craft*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Trebing, Harry M., 1984. "Public Utility Regulation: A Case Study in the Debate over Effectiveness of Economic Regulation," *Journal of Economic Issues* 18(1), pp. 223–250.
- Vigoda, Eran, 2000. "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel," *Public Administration* 78(1), pp. 165–191.

## **ראיונות**

### **מנכ"לים של תאגידי מים**

- שרון קרן – מי אביבים (תל אביב-יפו), 1.8.2016
- טל אוחנה – תאגיד מי מודיעין, 21.8.2016
- נאיל אלעוביידי – תאגיד מעיינות המשולש, 4.8.2016 (ריאיון טלפוני)
- עדי שטרנברג – תאגיד תמ"ר (רמלה, גדרה, קריית מלאכי ובני עייש), 13.9.2016
- ד"ר אחמד חג'אזי – תאגיד סובב שפרעם, 17.5.2017 (ריאיון טלפוני)

### **רשות המים**

- חנה פרנקל, יועצת משפטית, 2.8.2016
- משה גרזי, סמנכ"ל אסדרה, 2.8.2016
- גלעד פרננדס, סמנכ"ל כלכלה, 2.8.2016

### **מרכז השלטון המקומי ובכירי רשויות מקומיות**

- שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, 21.11.2017
- גיל ליבנה, ראש המועצה המקומית שוהם, 27.7.2016
- ישראל שטרסברג, גזבר המועצה המקומית שוהם, 24.7.2016
- אהרוני חגיבי, לשעבר סגן מנהל אגף המים בעיריית ראשון לציון, 8.8.2016 (ריאיון טלפוני)

נספח 1: הערכה מסכמת של תפקוד תאגידי המים

נ1: חוות דעת כללית על איכות התאגיד (2015)

נכשל	לא מספק	סביר	טוב	טוב מאוד	מצוין	ציון/ חוות דעת
אל עין ימים מעיינות המשולש מעיינות השרון נווה מדבר	מי בת ים מי הגליל מי יבנה מי נעם מי רהט	הגיחון הרי נצרת יובלים אשדוד מי עירון מיתב פלג הגליל	מי אביבים מי לוד מי ק. ביאליק מי רמת גן מי רקת מי שבע מעיינות הדרום מעיינות זיו פלגי מוצקין	התנור יובלים בשומרון כפרי גליל תחתון מי אשקלון מי ברק מי הרצליה מי חדרה מי כרמל מי עכו מי קריית גת מי רעננה מי שקמה מי תקווה מניב ראשון מעיינות אתא מעיינות העמקים סובב שפרעם עין אפק עין נטפים שרונים תמ"ר	מי אונז מי גבעתיים מי הוד השרון מי מודיעין מי נתניה מי ציונה מי שמש עין כרמים פלגי השרון	<b>שם תאגיד</b>
5	5	6	9	21	9	<b>סך הכל</b>

\* הנתונים מתייחסים ל-55 תאגידי מים והם עדכניים לשנת 2015, לפני הקמת תאגיד רחובות מקור: עיבוד של נתוני רשות המים, יוני 2015.

2: מספר תאגידי המים בחלוקה לפי ציון למדדי התנהלות שונים (2015)

ציון/חות דעת	מצוין (95+)	טוב מאוד (90-95)	טוב (85-90)	סביר (75-85)	לא מספק/ פער משמעותי מהנורמה (65-75)	נכשל (מתחת ל-65)	ללא ציון
מדד							
שירות צרכנים	21	9	9	8	7	1	
עלויות תפעול	10	7	4	16	8	7	3
ביטחון מים	10	17	7	14	2	3	2
פיתוח תשתיות	45	-	2	2	3	3	
ניטור שפכי תעשייה	28	11	2	3	3	8	
ממשק מול רגולטור	37	6	6	-	-	6	
פרסומים	26	10	7	1	-	11	
פחת מים	32	5	1	5	6	6	

מדד עיקרי

מדד משני

מקור: עיבוד של נתוני רשות המים, יוני 2015.



נ3: תפקוד תאגידיים נבחרים על פי מדדים ראשיים שונים בשלוש תקופות ביקורת

הערות	יוני 2015	פברואר 2015	דצמבר 2014	
				<b>שירות צרכנים</b>
ביקורת ותיקון ליקויים	סביר	טוב	סביר	מי אביבים
הביקורת לא בוצעה במזרח העיר	טוב	-	-	הגיחון
תאגיד זכאי	פער משמעותי מהנדרש	-	-	מעיינות המשולש
	מצוין	טוב מאוד	טוב מאוד	מי מודיעין
	מצוין	טוב מאוד	טוב	תמ"ר
תאגיד זכאי	מצוין	טוב מאוד	טוב	סובב שפרעם
	פער משמעותי מהנדרש	סביר	נדרש שיפור משמעותי	מי בת ים
	מצוין	טוב מאוד	טוב מאוד	מי גבעתיים
				<b>נרמות/עלויות תפעול</b>
	פער משמעותי מהנדרש	לא עומד בנורמה	לא עומד בנורמה	מי אביבים
	נכשל	פער משמעותי מהנורמה	פער משמעותי מהנורמה	הגיחון
תאגיד זכאי	-	עוד בנורמה באופן מלא	עומד בנורמה באופן מלא	מעיינות המשולש
	מצוין	פער משמעותי מהנורמה	פער משמעותי מהנורמה	מי מודיעין
	סביר	פער משמעותי מאוד מהנורמה	פער משמעותי מאוד מהנורמה	תמ"ר
תאגיד זכאי	טוב מאוד	פער משמעותי מאוד מהנורמה	פער משמעותי מאוד מהנורמה	סובב שפרעם
	נכשל	פער משמעותי מאוד מהנורמה	פער משמעותי מאוד מהנורמה	מי בת ים
	מצוין	עומד בנורמה באופן מלא	עומד בנורמה באופן מלא	מי גבעתיים
				<b>ביטחון מים וחירום</b>
	טוב	היערכות טובה	היערכות טובה	מי אביבים
	מצוין	היערכות טובה מאוד	היערכות טובה מאוד	הגיחון
תאגיד זכאי	סביר	-	-	מעיינות המשולש
	מצוין	היערכות טובה מאוד	היערכות טובה מאוד	מי מודיעין
	טוב	היערכות טובה	היערכות טובה	תמ"ר
תאגיד זכאי	טוב מאוד	היערכות טובה מאוד	היערכות טובה מאוד	סובב שפרעם
	סביר	היערכות טובה	היערכות טובה	מי בת ים
	טוב	היערכות סבירה	היערכות סבירה	מי גבעתיים

מקור: עיבוד של נתונים תקופתיים שמפרסמת רשות המים.

## נספח 2: ניסיונות לשינוי המבנה המוסדי של משק המים בישראל

במשך השנים נעשו כמה ניסיונות בולטים לשינוי המבנה המוסדי של משק המים בישראל. להלן סקירה היסטורית: במאי 2013, במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013–2014, התקבלה החלטת ממשלה הקובעת כי עד 1 ביולי 2014 ימוזגו כל תאגידי המים והביוב לכדי 15 חברות אזוריות שיספקו שירותי מים וביוב בכל הארץ, וכי הרשויות המקומיות הלא מתואגדות יעבירו את ניהול משק המים והביוב שבתחומן לאותן חברות.<sup>91</sup> ב-29 ביולי 2013 אישרה מליאת הכנסת את פרק המים בתוכנית הכלכלית לשנים 2013–2014.<sup>92</sup> ואולם בראשית שנת 2014 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה לדחות את יישום החוק שנועד לצמצם את מספר התאגידים ולייעל את משק המים. בתקשורת נטען כי הדחייה ביישום החוק היא כניעה של שר האוצר יאיר לפיד ללחצים שהפעילו הרשויות המקומיות.<sup>93</sup>

בשנת 2014 קיבלה ועדת השרים לענייני חקיקה את המלצת שר האוצר ואישרה לדחות את יישום חוק המים והביוב בשנה. התיקון לחוק שיישמו נדחה כעת נועד כאמור להביא לתיקון מבני של משק המים והביוב העירוני ולבסס אותו על 15 תאגידים אזוריים במקום 55 התאגידים הקיימים היום.<sup>94</sup> יצוין כי משרד האוצר העדיף מלכתחילה מבנה מצומצם, אך נראה כי בשל רצונו העז להוציא את ענייני המים והביוב מידי השלטון המקומי נעשה המהלך בחופזה ובלא מחשבה מעמיקה, והתוצאה היא מבנה מרובה תאגידים לא יעיל המשית על הציבור עלויות גבוהות שלא לצורך (טבת 2013).

### בשנת 2014 הוגשו ארבע הצעות חוק פרטיות בעניין המבנה המוסדי של משק המים:

1. בחודש ינואר הגישו שבעה חברי כנסת ממפלגות שונות בקואליציה ובאופוזיציה הצעת חוק לצמצום מספר תאגידי המים. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי "למרות ניסיונו של כל תאגיד ותאגיד להתייעל כשלעצמו, קיים פער משמעותי בין החיסכון שתביא התייעלות כזו, לבין החיסכון שיושג באמצעות מיזוג של 55 תאגידי מים וביוב ל-15 תאגידים אזוריים. כדי להביא להוזלה במחירי המים לצרכן, יש הכרח לצמצם את מספר תאגידי המים והביוב, לצד הדרישה להתייעלותם. על כן, מוצע לתקן את החוק ולבטל את הסמכת הממונה לפטור תאגיד מים וביוב מהחובה להתמוזג, כך שתוטל על תאגידי המים והביוב חובה להתמוזג לתאגידים אזוריים".<sup>95</sup>

2. בחודש מרץ הגישו 13 חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה הצעת חוק לביטול תאגידי המים והשבת המצב לקדמותו. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר: "מוצע לבטל את חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן – החוק), ואת תאגידי המים והביוב שהוקמו מכוחו, שכן הוכח כי התאגידים לא השיגו את המטרה שלשמה הוקמו. ביטול תאגידי המים והביוב יביא להוזלה של שירותי המים והביוב עבור הצרכנים, וכן להתייעלות בענפי המשק השונים ובהם חקלאות, תעשייה ועוד. בהתאם להצעה, תוחזר הסמכות למתן שירותי מים וביוב לרשויות המקומיות, כפי שהיה ערב חקיקתו של החוק. ככל שיתקדמו הליכי חקיקתה של הצעת חוק זו, יתוקנו דברי חקיקה נוספים המאזכרים את החוק שבטל".<sup>96</sup>

<sup>91</sup> החלטת ממשלה 161 מיום 13.5.2013, "ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני", <http://tinyurl.com/y9pev9nx>

<sup>92</sup> ראו <https://tinyurl.com/yalog6us>

<sup>93</sup> ראו למשל בר-אלי 2014.

<sup>94</sup> ההחלטה על 15 תאגידים אזוריים מבוססות על המלצות של כמה חברות ייעוץ ששכרה רשות המים. ראו הערה 44 לעיל.

<sup>95</sup> הצעת חוק 3991, ינואר 2014. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ה-2014".

<sup>96</sup> הצעת חוק 2284, מרץ 2014. הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול החוק והוראות מעבר), התשע"ד-2014.

3. באוקטובר באותה שנה הגיש ח"כ איציק שמולי (עבודה) הצעת חוק הקוראת לבטל כליל את תאגידי המים ולהשיב את האחריות לידי הרשויות המקומיות. בדברי ההסבר נכתב ש"ביטול התאגידים יאפשר להוזיל את שירותי המים והביוב עבור התושבים ולשפר את השירות שניתן להם".<sup>97</sup>
4. בחודש נובמבר הגישה ח"כ מירי רגב (ליכוד) הצעת חוק הקוראת לדחות את חובת התאגוד ברשויות המקומיות שאין להן תאגיד. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי ההצעה הוגשה "על רקע הקמת ועדה בין משרדית לבחינה מעמיקה וכוללת של משק המים העירוני בכללו, ונושא חובת התאגוד בפרט. ועדה זו שוקדת בימים אלה על מתווה חדש להסדרת משק המים העירוני, ועל כן אין טעם בהמשך מהלך כפיית התאגוד בשלב זה".<sup>98</sup>

#### בשנת 2015 הוגשו חמש הצעות חוק פרטיות בעניין מבנה משק המים העירוני:

1. ב-4 במאי 2015 הגיש ח"כ מיקי לוי (יש עתיד) הצעת חוק פרטית שנועדה להביא למיזוג של 55 תאגידי מים וביוב ל-15 תאגידים אזוריים.<sup>99</sup>
2. ב-4 במאי 2015 הגיש ח"כ איציק שמולי (עבודה) הצעת חוק שקראה לביטול החוק והתאגידים שהוקמו מכוחו. לפי הצעתו, סמכויות ניהול תשתיות המים והביוב יוחזרו לרשויות המקומיות.<sup>100</sup>
3. ב-11 במאי הגישו ח"כ דב חנין וח"כ עבדאללה אבו מערוף (הרשימה המשותפת) הצעת חוק המציעה לבטל את איסור ההפעלה העצמית של שירותי מים וביוב בידי רשות מקומית. בדברי ההסבר להצעתם נכתב ש"מוצע לבטל את סעיף 6א לחוק האוסר על רשות מקומית להפעיל בעצמה את שירותי המים והביוב שבתחומה וכן להחזיר את הסמכות שהייתה מוקנית לשרים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת להורות לרשות מקומית להקים חברה למתן שירותי מים וביוב. יש להניח כי יעשו שימוש בסמכות זו במקרים המוצדקים לכך ובעיתוי הנכון".<sup>101</sup>
4. בחודש יוני הגיש ח"כ איציק שמולי הצעת חוק זהה להצעתם של ח"כ דב חנין וח"כ אבו מערוף.<sup>102</sup>
5. באוקטובר הגיש ח"כ דוד אמסלם (ליכוד) הצעת חוק המציעה לדחות בשלוש שנים את חובת התאגוד של רשויות המקומיות שאין להן תאגיד. בדברי ההסבר להצעתו הוא ציין כי מאחר שממילא נדחה בשנה "המועד האחרון שבו על רשות מקומית להקים חברה או להצטרף לחברה קיימת ולהעביר לה את הפעלת משק המים והביוב שלה, [...] [נ]כיוון שהממשלה טרם גיבשה עמדתה בעניין, מוצע לדחות [את המועד הזה] בשלוש שנים נוספות".<sup>103</sup>

<sup>97</sup> הצעת חוק 2821, אוקטובר 2014. הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול החוק והוראות מעבר), התשע"ה-2014, <https://tinyurl.com/yc28jhjq>

<sup>98</sup> הצעת חוק 2837, נובמבר 2014. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – דחיית חובת התאגוד ברשויות המקומיות שאין להן תאגיד), התשע"ה-2014", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/19/2837.rtf>

<sup>99</sup> הצעת חוק 322, 4.5.2015. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ה-2015", [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/322.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/322.rtf)

<sup>100</sup> הצעת חוק 348, 4.5.2015. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול החוק והוראות מעבר), התשע"ה-2015", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/348.rtf>

<sup>101</sup> הצעת חוק 525, 11.5.2015. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול איסור בדבר הפעלה עצמית של שירותי מים וביוב), התשע"ה-2015", [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/525.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/525.rtf)

<sup>102</sup> הצעת חוק 1365, יוני 2015. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול איסור בדבר הפעלה עצמית של שירותי מים וביוב), התשע"ה-2015".

<sup>103</sup> הצעת חוק 2155, אוקטובר 2015. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – דחיית חובת התאגוד ברשויות המקומיות שאין להן תאגיד), התשע"ו-2015", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/2155.rtf>

## בשנת 2016 הונחו על שולחן הכנסת ארבע הצעות חוק לצמצום מספר תאגידי המים :

1. בינואר הגישו חברי כנסת מהרשימה המשותפת הצעת חוק שקראה לביטול החוק ולהשבת ניהול משק המים לידי הרשויות המקומיות.<sup>104</sup>

2. באוגוסט הוגשה הצעת חוק שעניינה צמצום מספר תאגידי המים והביוב.<sup>105</sup> הצעה זו זכתה לתמיכה הרחבה ביותר : חתומים עליה 87 חברי כנסת, מכל המפלגות. על פי ההצעה, בתוך שנה מיום כניסת החוק לתוקף כל רשות מקומית חייבת להחליט אם היא מנהלת את שירותי המים והביוב שלה בכוחות עצמה (במשק כספי סגור) או שהיא מצטרפת לתאגיד אזורי. בתוך שנתיים מרגע כניסתו של החוק המוצע לתוקף תאשר מועצת הרשות את הקמתם של עד 15 תאגידי מים וביוב אזוריים שיספקו שירותי מים וביוב לרשויות המקומיות שהחליטו לנהל את שירותי המים והביוב בתחומן באמצעות תאגיד. בהמשך, ככל שיתאפשר, יצומצם גם המספר הזה. על פי המוצע, רשות מקומית שהחליטה לנהל את שירותי המים שלה בכוחות עצמה תוכל בכל עת לאחר מועד קבלת ההחלטה לבקש להצטרף לתאגיד אזורי, והתאגיד האזורי יצרף אותה בכפוף לאישור של מועצת הרשות.

3. בנובמבר הוגשה שוב הצעת חוק לצמצום מספר תאגידי המים והביוב.<sup>106</sup> הפעם חתמו על ההצעה שישה חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה. בנוסח זה מוצע לחייב כל רשות מקומית שלא הקימה תאגיד נכון למועד כניסתו לתוקף של התיקון המוצע, להעביר את הפעלת שירותי המים והביוב שלה לניהול בידי תאגיד אזורי עד 30 בדצמבר 2017. רשות מקומית שיש לה תאגיד תצטרף לאחד מ-11 התאגידים האזוריים שיוקמו. הצעה זו הועלתה להצבעה בקריאה טרומית ב-28 בדצמבר 2016 והוחלט להעביר אותה לוועדה שתקבע ועדת הכנסת. בהצבעה שנערכה, 55 חברי כנסת ממפלגות שונות הצביעו בעד, ולא היו מתנגדים או נמנעים.

4. ב-26 בדצמבר הניח ח"כ אורן אסף חזן (ליכוד) על שולחן הכנסת הצעת חוק זהה.<sup>107</sup> גם הצעה זו עברה בקריאה טרומית ב-18 בינואר 2017. בהצעה תמכו 20 חברי כנסת וח"כ אחד התנגד. לאחר ההצבעה אמר מגיש ההצעה, ח"כ חזן : "אנחנו מבטלים לחלוטין את המפעל המושחת הזה שעל חשבון הגב הציבורי מייצר גיובים למקורבים. מכבסה המונית של כסף ציבורי. הסיבה היחידה שההצעה הזו היא במתכונת מצומצמת זה כי אי אפשר היה להביא הצעה יותר רחבה, אבל השאיפה שלי היא לבטל לחלוטין את תאגידי המים. ברגע שברז המים נפתח גם הברז התזרימי עולה מעלה מעלה כאילו מחלקים פה זהב ויהלומים".<sup>108</sup>

ב-26 בינואר 2017 הגישו ח"כ שרון השכל וח"כ אמיר אוחנה מהליכוד הצעת חוק דומה שעניינה צמצום מספר תאגידי המים והביוב ל-20.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> הצעת חוק 2458, ינואר 2016. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול החוק והוראות מעבר), התשע"ו-2016", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/2458.rtf>

<sup>105</sup> הצעת חוק 3336, אוגוסט 2016. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ו-2016", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/3336.rtf>

<sup>106</sup> הצעת חוק 3523, נובמבר 2016. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ז-2016", [http://knesset.gov.il/privatelaw/Plaw\\_display.asp?lawtp=1](http://knesset.gov.il/privatelaw/Plaw_display.asp?lawtp=1)

<sup>107</sup> הצעת חוק 3626, 26.12.2016. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ז-2016".

<sup>108</sup> ראו הודעת הכנסת מיום 18.1.2017, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press180117-n5.aspx>

<sup>109</sup> הצעת חוק 3680, 26.1.2017. "הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – צמצום מספר תאגידי המים והביוב), התשע"ז-2017", <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/3680.rtf>