

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

מחקר מדיניות

האם תאגידי המים הם צעד בדרך להפרטה?

אייל טבת, ספטמבר 2013

תקציר

במחקר מדיניות זה מוצגים שני טיעונים עיקריים. הראשון, משרד האוצר נקט מדיניות של הזנחה תחזוקתית והתעלמות מכוונת מצרכים שמנעה התמודדות מוקדמת עם המחסור במים, בין היתר כדי לקדם מעבר של ניהול ענייני המים והביוב ממחלקות עירוניות ברשויות המקומיות לתאגידים, שאותם יהיה אפשר להפריט בעתיד. השני, לאחר שנקבעה מדיניות המחייבת תאגוד אפשר משרד האוצר להקים מבנה מוסדי שפעל בחוסר יעילות כדי לקדם את מדיניות התאגוד האזורי. בשני המקרים מדובר במדיניות שפגעה במשק המים וברווחת האזרחים, ובזוהה משאבים לאומיים.

תאגידי המים והביוב העירוניים הם עובדה קיימת. התשובה לשאלה אם ראוי היה, מבחינת שירות, יעילות וחיסכון, לעבור מניהול ענייני מים וביוב באמצעות מחלקות ברשויות המקומיות למבנה של חברות בע"מ בבעלות הרשויות המקומיות אינה חד-משמעית. קשה לדעת מה היה מצבן של תשתיות המים והביוב העירוניות אם הכסף הרב (2.6 מיליארד שקל) שהושקע במשק המים ביישובים שעברו למבנה תאגידי לאחר שנת 2001 היה מושקע במשקי המים והביוב שהפעילו הרשויות המקומיות. קשה לדעת גם כיצד היו נוהגות רשויות מקומיות אם משרד האוצר לא היה שוחק את הפער בין מחיר קניית המים ממקורות למחיר שאושר להן לגבות מהצרכנים. לא נטען כאן נגד ההחלטה לעבור לניהול משק המים והביוב העירוני באמצעות תאגידים, אולם השינויים והתוספות הרבים בחוק ואי-ההקפדה של הרגולטור על יישומם, וגם הקשר שיצר משרד האוצר בין התקדמות התאגוד לפתרון המחסור במשק המים, פגעו במשק המים וברווחת החברתית.

בנייר זה אנו ממליצים להימנע מהפרטה של משק המים והביוב, ומציעים פלורליזם מבני מפקח ומאוסדר כך שאפשר יהיה לעשות השוואה (benchmark) בין מבנים שונים בהיבט של

* מחקר המדיניות נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ובשיתוף קרן אברט בישראל.

** תודה לפרופ' דן ביין (שופט בדימוס), לפרופ' יואב כסלו, לפרופ' אורי שמיר, לפרופ' יצחק גל-נור, לד"ר אמיר פז פוקס, למר זהר ינון (מנכ"ל תאגיד המים והביוב הגיחון) ולעו"ד שי שובל (חברת הגיחון בע"מ) על שקראו, לא עם הכול הסכימו, העירו והאירו. האחריות לכתוב היא שלי.

שירות, יעילות וחסכון, להבטיח משק מים סגור, לחזק את הקשר בין האזרח הנוקד למחלקה לשירותים חברתיים ולהציע אסדרה (רגולציה) אפקטיבית.

בהמלצות המדיניות אנו יוצאים מנקודת הנחה שיש לאפשר לתאגידי מים וביוב או לרשויות מקומיות להרוויח במידה שתאפשר להם לתחזק את התשתיות ולהשקיע בהן את הנדרש בעתיד. אולם הכוונה לאפשר לתאגיד המים והביוב לחלק דיבידנד לבעלי מניות בתאגידים – הרשות המקומית – בעייתית ומעלה חשש לגביית יתר מהצרכנים כדי להשיא רווחים גבוהים לבעלי המניות.

1. הקדמה

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, יש מגמה להפריט את משק המים. החל בשנות התשעים של המאה הקודמת נעשו במקומות רבים בעולם שינויים מבניים במשקי המים. הרפורמות האלה כללו ארגון מחדש של הענף (restructuring), שינוי הכללים המסדירים את הפעילות ואת השחקנים המשתתפים בה, ליברליזציה (liberalization) של הענף על ידי הגברת התחרות בו, איחוד של כמה חברות (corporatization) לחברה אחת, דה-רגולציה (deregulation) של הענף, מיזמים משותפים בין המגזר הציבורי לשוק הפרטי (private public partnership) והפרטה (privatization).¹ מניעי השינויים במשקי המים אינם שונים מן המניעים המוכרים מתחומים אחרים, ובכללם השגת יעילות כלכלית, הגברת התחרות, חיסכון בהוצאות ושיפור השירות, הגדלת הכנסות המדינה ופיתוח תשתיות מבלי להכביד על תקציב המדינה או להטיל מסים לשם מימון (Baumert and Bloodgood 2004; Araral 2009).

ההפרטה של משקי המים והביוב מוצגת במדינות אחדות כהצלחה ובמדינות אחרות ככישלון.² הפרטת משקי המים והביוב מעלה לסדר היום שאלות עקרוניות בדבר מידת המעורבות של המגזר הפרטי, היקף האסדרה הנדרשת, שקיפות וזכויות אזרחיות.³

בנייר זה נדון במשק המים העירוני שצורך כ-55% מכלל אספקת המים השפירים בישראל,⁴ לכן גם בהתייחסותנו להגדרת אופיו של המוצר "מים" נידרש לתשתיות הולכת המים ולמים עצמם ולא נדון בשאלה אם הפקת מים וייצורם הם מוצרים ציבוריים. יש מחלוקת אם המים ותשתיות הולכת המים הם "מוצר פרטי", "מוצר ציבורי" (public goods) או מוצר "ממאגר משותף" (common pool resources). בוועידת דבלין (The Dublin Statement on Water and Sustainable Development 1992) נאמר שיש לראות במים "טובין כלכליים"

¹ Beecher and Mann 1990; Rosegrant and Gazmuri 1995; Savas 2000; 2005; Bakker 2003; Dagdeviren 2008

² Francey 1997; The World Bank 1997; 2000; 2011; Braadbaart 2001; Elnaboulsi 2001; Bakker 2003; Budds and McGranhan 2003; Palmer *et al.* 2003; Harrison 2004; Jacobs and Howe 2005; Gilbert 2007; Bel and Warner 2008; Ohemeng and Grant 2008; Araral 2009; Teo 2009; Binayak *et al.* 2010; Spronk 2010

³ זיו תשס"ה; Owen 2002; Shahrooz *et al.* 2003; Kuks 2006; Dagdeviren 2008

⁴ המגזר החקלאי צורך כ-36% מהמים השפירים בישראל, והמגזר התעשייתי צורך כ-9% מהמים השפירים בישראל.

(economic good). ההכרזה על המים כעל "טובין כלכליים" שיקפה את המחלוקת בין אלה שביקשו לראות במים "מוצר פרטי", בדיוק כמו כל סחורה פרטית אחרת, שמחירה נקבע בהתאם למנגנוני היצע וביקוש בשוק תחרותי, ובין אלה שרואים במים מוצר יסוד בסיסי וקיומי שיש להוציאו מתמחור בשוק התחרותי (Perry et al. 1997).

את הגדרת המים כמוצר בסיסי וחיוני אפשר למצוא באתר רשות המים וברבים מאתרי האינטרנט של תאגידי המים. אופיו של המוצר נקבע ב"חוק המים, התשי"ט-1959": "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה" (שם, סעיף 3); "זכותו של אדם לקבל מים ממקור מים עומדת לו כל עוד אין בקבלתם כדי המלחת המקור או דלדולו" (שם, סעיף 5). מאפיין זה של המים (מוצר חיוני ובסיסי שלכל פרט זכות לקבלו) מביא אותי לאמץ את הגישה הרואה במים מוצר "ממאגר משותף". מוצר "ממאגר משותף" הוא מוצר שמרגע ייצורו אי-אפשר למנוע את השימוש בו, אולם כל שימוש במוצר מפחית מהכמות הזמינה למשתמשים אחרים⁵ (Ostrom and Ostrom 1977; Ostrom et al. 1994). צריכת מים של האחד מפחיתה מכמות המים הנותרת לאחרים, אולם באמצעים סבירים אי-אפשר למנוע גישה למים. שלא כמים עצמם, תשתיות הולכת המים עונות על ההגדרה של מוצר ציבורי – היעדר הדרה והיעדר יריבות (Samuelson 1954; Taylor 1987). קשה למנוע גישה לתשתית המים (הדרה), והשימוש של האחד אינו פוגע בזמינות השימוש של האחר באותה תשתית (יריבות).⁶ נציין שבישראל החוק מאפשר להפיק מים רק למי שקיבל רישיון להפקת מים וכנגד תשלום היטל הפקה.

משק המים⁷ מחולק לשלושה מקטעים: הפקת מים/ייצור מים, הולכת מים, וחלוקה של המים למשתמשים הסופיים. נוסף על כך, פועלים במשק המים מוסדות המופקדים על תכנון משק המים ופיתוחו, על קביעת ההקצאה של המים, על בדיקת איכות המים ועל אסדרה, כמפורט להלן:

- **תכנון ופיתוח**⁸ – רשות המים
- **הפקת מים/ייצור מים** – "מקורות", מכוני התפלה, רשויות מקומיות, תאגידי מים וביוב, אגודות מים פרטיות
- **הולכה ל"ראש השטח"** (גבול הרשות המקומית) – מקורות
- **הולכה מ"ראש השטח" וחלוקה** – תאגידי מים וביוב, רשויות מקומיות
- **הקצאת מים** – הרשות הממשלתית למים וביוב, משרד החקלאות, משרד האנרגיה והמים, משרד החוץ, רשויות מקומיות, תאגידי מים וביוב

⁵ הכוונה למים לשימוש ביתי, שכן המים אינם מוצר אחיד, ואיכותם משתנה בהתאם לאופי השימוש הנעשה בהם (צריכה ביתית, חקלאות, תעשייה).

⁶ דיון מעניין בשאלת הגדרת המים כמוצר פרטי או ציבורי ראו אצל שפירא בר-אור 2009. עוד דיון באופי המוצר ראו: רשות המים, אגף תכנון, 2010. דיון בנושא "רגולציה כלכלית במשק המים", 26.4.2010, <http://www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Planning/MasterPlan/DocLib7/Discussion%20Summary-7.4.10.pdf>.

⁷ לסקירה היסטורית של משק המים והפניות רלוונטיות ראו כסלו 2011.

⁸ בשנת 1996 הופרטה חברת "תה"ל" (תכנון המים לישראל), חברה שעסקה בתכנון משק המים. לאחר הפרטת החברה הועברה האחריות על תכנון משק המים לידי נציב המים, וכיום מופקדת על פיתוח משק המים ותכנון רשות המים. ראו גם כסלו 2011, 65.

- **איכות המים** – משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, מקורות
- **אסדרה** – מועצת המים, הרשות הממשלתית למים וביוב, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והמים

בנייר זה יוגבל הדיון למקטע ההולכה מ"ראש השטח" ולחלוקה במשק המים, שרובו מנוהל היום באמצעות תאגידי מים וביוב, וחלק קטן יותר באמצעות רשויות מקומיות. לאחר פרק ההקדמה מתאר הפרק השני של נייר המדיניות את תהליך הקמת תאגידי המים והביוב בישראל. במרכזו של פרק זה יוצג הטיעון שהמשבר במשק המים שימש "חלון הזדמנויות" לקידום "חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001". תחילה אתאר דגמים שונים להפעלת מקטע ההולכה והחלוקה במשק המים. לאחר מכן אציג בקצרה את הסביבה המוסדית ואתאר את תהליך חקיקת "חוק תאגידי מים וביוב". בשלב הבא אציג את "המחסור" ככלי לקידום מדיניות ואצביע על הקשר שבין פתרון המחסור במים לקידום תהליך החקיקה ויישום החוק. הפרק השלישי של הנייר מתאר כיצד יצר יישום החוק מבנה בלתי יעיל של משק המים והביוב העירוני. בפרק הרביעי יובא סיכום קצר של הטיעונים, ובפרק החמישי – המלצות למדיניות. אסיים באפילוג צרפתי, סיפור ההצלחה של הלאמת משק המים לשתייה בפריז, צרפת.

2. הקמת תאגידי מים בישראל

משק המים העירוני הוא אתגר כלכלי ופוליטי לממשלות בעולם כולו. יש לו היסטוריה ארוכה של תת-תמחור בשל התנגדות לתמחור שישקף עלות מלאה מסיבות אתיות וחברתיות. בשל גורמים אלו לא רצו ממשלות רבות להכיר במים כמשאב טבעי מוגבל – מצרך שיש לקבוע לו מחיר שוק שישקף את הערך האמיתי שלו. התוצאה הייתה מערכות מים שפעלו במקומות רבים בחוסר יעילות, הן מצד התחזוקה והן מצד השירות.

סיפור מערכות אספקת מים עירוניות ושירותי טיפול בשפכים הם צורך קריטי במדינות רבות, מתפתחות ומפותחות כאחד. את הגידול הנדרש בהשקעות קשה לממן בכספי ציבור בלבד, בייחוד בשעה שממשלות נדרשות לקצץ בתקציבים. הפתרון שאימצו ממשלות רבות הוא שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי כדי להנהיג מערכות ניהול משופרות וטכנולוגיות מתקדמות. בחלק מהמדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) קיימות שותפויות שכאלה (בין הציבורי לפרטי) במשק המים כבר יותר ממאה שנה, ומדינות אחרות, כמו מדינות רבות בארצות הברית, מיישמות פתרון זה ברמות שונות של שיתוף פעולה כבר יותר משני עשורים (OECD 2003).

2.1 דגמים להפעלת מקטע החלוקה במשק המים

עידוד כניסת המגזר הפרטי לתחום תשתיות המים והביוב נעשה על ידי סוכניה המובהקים של התפיסה הניאו-ליברלית – הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית ומשרד האוצר האמריקאי – אשר ניסחו את משנתם הכלכלית המשותפת בסוף שנות השמונים במסמך שכונה "קונסנזוס וושינגטון" וראה בהפרטה כלי מדיניות לקידום הכלכלה והחברה.⁹ קרן המטבע הבינלאומית, הבנק העולמי והתאגיד הבינלאומי למימון (International Finance Corporation) עודדו כניסה

⁹ במשך השנים ערערו רבים על התפיסה שעמדה ביסוד קונסנזוס זה. ראו למשל: Dani 2006; Gore 2000.

של גורמים פרטיים לשוק המים והעניקו ליווי פיננסי למיזמי תשתית שמבצע המגזר הפרטי.¹⁰ שיתופי הפעולה בין המגזר הפרטי לציבורי במקטע החלוקה במשק המים הביא להתפתחות של שיטות לפיתוח ולתפעול של תשתיות מים הנבדלות זו מזו בבעלות, במקורות המימון, בסיכון העסקי ובאחריות על התפעול והאחזקה. בלוח 1 מוצגים דגמים לחלוקת האחריות במקטע החלוקה במשק המים.

לוח 1: שיטות לפעילות ציבורית--פרטית במקטע החלוקה במשק המים

	רשות ציבורית	חזקה שירות	חזקה ניהול	זיכיון	חכירה	שיתוף ציבורי--פרטי	הפרטה
נכס בבעלות							
השקעת הון							
סיכון עסקי							
תפעול ואחזקה							
הכנסות							
משך הפעילות	לא מוגבל	עד שנתיים	עד 5 שנים	עד 15 שנים	עד 30 שנים	עד 30 שנים	לא מוגבל

מקרא: לבן – ציבורי; ירוק – ציבורי--פרטי; אפור – פרטי
מקור: The World Bank 1997; OECD 2000, 20; Janssens 2002

המשק הישראלי שינה את פניו בעקבות המשבר הכלכלי של שנות השמונים ו"תוכנית הייצוב" שגובשה בעטיו.¹¹ המשק הישראלי עבר בעצם מדגם המוכר בספרות כ"מדינה מפתחת"¹² (developmental state) לדגם "ניאו-ליברלי". מחקרים מראים שהתנאים המאפשרים התרחשות של שינוי מבני כוללים: משבר כלכלי, משבר פוליטי, שינויים סוציו-דמוגרפים, מדיניות סוציו-אקונומית ותחרות גלובלית הפותחת חלון הזדמנויות לחולל שינויים מוסדיים.¹³ תנאים אלו בעוצמות משתנות התקיימו במשק הישראלי החל בראשית שנות השמונים. החל בשנות התשעים, בהתאם לשינויים במשק המקומי ולמגמות שרווחו בעולם, ניסה משרד האוצר בישראל לקדם חקיקה שתעביר את ניהול משקי המים והביוב מהרשויות המקומיות לתאגידי מים וביוב.

¹⁰ Serageldin 1994; Kerr 1995; Rivera 1996

¹¹ גרינברג 1996; 2004; בן בסט 2001; זעירא 2004; שלו 2004; 2004; Maman and Rosenhek 2007

¹² על המעבר מתקופת ה"מדינה המפתחת" לעידן הליברליזציה וחלוקה לתקופות ראו Maman 2002

¹³ Keeler 1993; Biggart and Guillén 1999; Fourcade-Gourinchas and Babb 2002; Guillén 2003;

Campbell 2004

2.2 הסביבה המוסדית

תוכנית הייצוב (1985) בנתה מחדש את המשק, הגדירה מחדש את סמכויות המשרדים הכלכליים (שלו 2004) והחלה בצמצומו של המגזר הציבורי (זעירא 2004). נציין שלא רק המגזר הציבורי במשמעותו הקלאסית החל להצטמצם, כי אם שליטת המדינה בחברות שהיו בבעלותה הלכה והצטמצמה עם השנים. לב גרינברג (גרינברג 1996) מציין את ההשפעה של תוכנית הייצוב על מעמדה האוטונומי של המדינה:¹⁴ יכולתה של הפקידות הכלכלית לקבוע מדיניות עצמאית ללא התערבות שיקולים פוליטיים. זאב רוזנהק (רוזנהק 2004) מצביע על התעצמותן המוסדית של סוכנויות מדינתיות הנושאות אידיאולוגיה ניאו-ליברלית ומקדמות את יישומה, קרי בנק ישראל ומשרד האוצר. חוקרים אחרים מציינים שמאמצע שנות השמונים החל תהליך של שינוי במשטר הפוליטי-כלכלי בישראל, והוא הולך ונעשה ליברלי יותר באופיו. אחת הסיבות לכך היא שינוי בדרך ההתערבות של המדינה בכלכלה.¹⁵

באמצע שנות השמונים החל משרד האוצר ליישם רפורמות מבניות רבות במשק, ובכללן הפרטה, אשר שאבו את השראתן מגופים בינלאומיים ומהשינויים וההתפתחויות במשקים בעולם. בעקבות ההפרטה קטן בשנים 1990–2000 מספר החברות הממשלתיות ב-35%. ההפרטה לא פסחה על חברות שפעלו בענפי תשתית ("נפטא", "לפידות", "מגן", "חני"ל", "דלק", "פז"), על מונופולים (כמו "בזק" ו"חברת החשמל לישראל")¹⁶ ועל חברות במשק המים (תה"ל)¹⁷.

מראשית שנות התשעים החלה להתגבש בישראל ובעולם תפיסה שראתה במים הן משאב פגיע שיש בו מחסור והן משאב חיוני לקיום חיים ולפיתוח הסביבה. כישלון העבר להכיר בערך הכלכלי של המים, קרי לגבות תמורת המים את מלוא עלות ייצורם, הולכתם ואספקתם, הוביל לשימוש בזבזני במים ולפגיעה בסביבה. הפתרון: ניהול משק המים כטובין כלכלי (The Dublin Statement on Water and Sustainable Development 1992) המבוסס על משטר תעריפי שיגלם את העלות האמתית של המים (Serageldin 1994). תנאים מבניים אלו שימשו לטענתי כר נוח לנסות ולממש פרדיגמת מדיניות ניאו-ליברלית – יצירת תנאים להתייעלות במשק המים והביוב העירוני, הגמשת שוק העבודה של המועסקים בענף זה, שיתוף המגזר הפרטי וביטול תמיכות ממשלתיות ישירות ועקיפות שניתנו למשק המים בעבר.¹⁸

2.3 גלגולו של חוק

עד ראשית שנות האלפיים נוהלו ענייני המים והביוב העירוניים ברוב היישובים בישראל באמצעות הרשויות המקומיות.¹⁹ בחלק מהרשויות נוהל משק המים והביוב בצורה מסודרת, ובחלק מהרשויות לא היה משטר גבייה תקין, והיו פחת מים גבוה והיעדר טיפול יעיל בשפכים

¹⁴ לפי ברוך קימרלינג (קימרלינג 1993), אוטונומיה של מדינה נמדדת ביכולתה למנוע מקבוצות בתוך החברה לכפות עליה הקצאת משאבים, חקיקה או מדיניות שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרסים הנתפסים של המדינה. ראו

גם: Poulantzas 1978; Skocpol 1985.

¹⁵ Shafir and Peled 2000; Shalev 2000; Maman 2002

¹⁶ ראו חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. עוד על הפרטת חברות ממשלתיות וחברות תשתית ראו טבת בהכנה.

¹⁷ הרחבה על הפרטת תה"ל והשפעתה על משק המים ראו כסלו 2011, 65: "משק המים איבד קול עצמאי".

¹⁸ הול (Hall 1992) טען ש"פרדיגמת מדיניות" היא הגדרה קונקרטית שנגזרים ממנה צעדים אופרטיביים, הגדרת מטרות וכלים לביצוע המדיניות.

¹⁹ חוץ מנתניה, טבריה ופרדס חנה-כרכור.

(הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב 1997; ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל 2010; כסלו 2011).

2.3.1 ניסיון ראשון לחקיקת חוק תאגידי מים וביוב

ראשיתו של המעבר של ניהול מקטע החלוקה והאספקה במשק המים העירוני מן הרשויות המקומיות לתאגידי מים הוא בהצעת חוק ההסדרים לשנת 1993. בהצעת החוק נכתב: "משק המים והביוב שבתחום רשות מקומית יופעל באמצעות חברה שתקים הרשות למטרה זו [...]".²⁰ "השרים רשאים משיקולים של יעילות כלכלית מנקודת ראות של המשק הלאומי ומשיקולים של שמירה על איכות הסביבה, להורות לרשות מקומית או לחברה שהוקמה לפי סעיף זה, להפעיל את משק המים והביוב שלה באמצעות חברה המשותפת לה ולרשות מקומית אחרת או למספר רשויות מקומיות אחרות".²¹ "במועד הקמתה תהיה החברה בבעלות מלאה של הרשות המקומית או הרשויות המקומיות שבתחומן היא פועלת".²² בין יתר תפקידי החברות הללו "לגייס משאבים נוספים לביצוע תפקידיהן".²³ הצעת החוק כללה הנחיה: "במילוי תפקידה תפעל החברה על יסוד חישובים כלכליים כמפעל הנושא את עצמו בכפוף להוראת חוק זה".²⁴ לפי נחום בן-אליא (בן-אליא 1998), הצעת החוק נדחתה בשל התנגדות משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי.

בחוק ההסדרים לשנת 1996 הציעה הממשלה להטיל על שרי האוצר והפנים למנות ועדה מקצועית שתנסח הצעת חוק להפעלה וניהול של נכסי המים והביוב ברשויות המקומיות באמצעות תאגידים.²⁵ מכוח החלטה זו הוקמה "הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב".

2.3.2 הקמת הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב

בשנת 1995 הוקמה ועדה בין-משרדית (משרד הפנים, משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות, המשרד לאיכות הסביבה) בצירוף יועצים חיצוניים לניסוח הצעת חוק תאגידי מים וביוב (ועדת סוארי – ע"ש יו"ר הוועדה). כעבור שנתיים, בספטמבר 1997, סיכמה הוועדה את המלצותיה בנוגע להקמת תאגידי מים וביוב ולאסדרה בתחום, וניסחה מחדש את הצעת "חוק תאגידי מים וביוב". הממשלה אימצה את המלצות הוועדה.²⁶

דיוני הוועדה שקדמו לניסוחה הסופי של הצעת החוק שופכים אור על כוונת משרד האוצר ביוזמו חוק זה. לצערי לא נמצא חומר ארכיוני המתאר את ההכנות להצעת החוק משנת 1992, אולם הדמיון בין שתי ההצעות מאפשר להסיק מהצעת החוק השנייה גם על זו הראשונה.²⁷ אחת השאלות המעניינות שבהן עסקו מגבשי הצעת החוק היא קביעת הישות המשפטית של התאגידים שיוקמו. בדיוני הוועדה הוסכם שהתאגיד יוגדר "חברה", שכן ישות משפטית זו

²⁰ החלטת ממשלה 151 מיום 8 בספטמבר 1992, "הצעת תקציב המדינה לשנת 1993 – משק המים והביוב ברשויות המקומיות", פרק שני, 2 (א).

²¹ שם, 2 (ב).

²² שם, 2 (ג).

²³ שם, 3 (ב) (4).

²⁴ שם, 4.

²⁵ החלטת ממשלה 6045 מיום 27 באוגוסט 1995, "הקמת תאגידים עסקיים מפורחים".

²⁶ החלטת ממשלה 2458 מיום 13 באוגוסט 1997, "קידום של תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות".

²⁷ תודה לעובדי גנזך המדינה שסייעו בידי באיתור החומר הרב.

תאפשר מגוון בעלויות על התאגיד: רשויות מקומיות, בעלות ציבורית (הנפקת מניות לציבור) ובעלות פרטית.²⁸ ההחלטה שהבעלות על התאגידים תהיה בידי הרשויות המקומיות בשלב הראשון התקבלה מ"טעמים פרקטיים".²⁹ בשום מקום בדיוני הוועדה לא נמצא שדונה גם אפשרות שהתאגידים שיוקמו יהיו בבעלות הרשות המקומית בלבד. המרכיב האידיאולוגי בהחלטה זו – הפרטה – והטקטיקה ליישומה – רשות (ולא חובה) להקמת חברה ומעבר הדרגתי במבנה הבעלות – קיבלו ביטוי בדוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב ובהמשך בחוק (ראו הרחבה להלן בפרק 3). ועדת סוארי המליצה בין היתר ש"תינתן אפשרות לכל רשות מקומית שתבחר בכך או לקבוצת רשויות מקומיות שיבחרו בכך להעביר את תפעול משק המים והביוב לחברה וזאת בכפוף למגבלות גודל מינימלי מסוים" (הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב 1997, עיקרי ההמלצות, 1). ההמלצה לאפשר הקמת חברה לניהול משק המים והביוב – ולא לחיבה, כמו שהוצע בהצעת החוק משנת 1992 – נועדה להחליש את התנגדות מרכז השלטון המקומי. עוד המליצה הוועדה ש"בשלב הראשון תהיה החברה בבעלות מלאה של הרשות המקומית [...] ובשלב מאוחר יותר תותר, בכפוף לאישורים, הכנסת שותפים אחרים (בבעלות) ויצירת האפשרות להעברת השליטה לידיים פרטיות. כמו כן יתאפשר גיוס זר (הנפקת אג"ח)" (שם, עיקרי ההמלצות, 8). מבנה הדרגתי זה של שינוי הבעלות בחברות "יאפשר תקופת התאמה, לימוד ושינוי במידת הצורך וזאת מבלי לפגוע בזכויות של גורמים פרטיים" (שם, 19). בנוגע לתעריפי המים המליצה הוועדה שאת תעריפי השירות והפיקוח תקבע רשות ציבורית שתוקם לשם כך (שם, עיקרי ההמלצות, 3), אולם "החברה תפעל כחברה עסקית לכל דבר מתוך מטרה להרוויח" (שם, 49) אף על פי ש"משק המים והביוב יתופעל בדומה לכל שירות תשתית אחר, שאינו נתון לתחרות, לרבות קביעת תקני שירות, דרישות איכות, אמינות ופיקוח על מחירים" (שם, 21).

2.3.3 "חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001"

"חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001" שונה מהצעת החוק משנת 1992 בשני רכיבים מהותיים:

1. החובה להקים חברה לניהול ענייני המים והביוב הומרה ברשות.
2. החוק מאפשר הפרטה של משק המים.

בסמיכות לעבודת הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב הקימה ממשלת ישראל בשנת 1995 עוד ועדה, "הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל", המוכרת בשם ועדת ארלוזורוב (ע"ש היו"ר שאול ארלוזורוב).³⁰ הוועדה דנה בכלל היבטי משק המים, ובהמלצותיה, שהוגשו באפריל 1997, התייחסה גם למבנה משק המים העירוני. כמו המלצות ועדת סוארי, גם ועדת ארלוזורוב מצאה לנכון להפריד את ניהול משק המים והביוב מפעילות הרשות המקומית ולהעבירו לניהול תאגיד עצמאי. ואולם, שלא כהמלצת ועדת סוארי, ועדת ארלוזורוב לא המליצה על הפרטת משק

²⁸ סיכום דיון הוועדה לניסוח הצעת חוק תאגידי מים וביוב מיום 23 בינואר 1997, גנזך המדינה, סימן 11512 – 97. ת.

²⁹ שם.

³⁰ ועדת מומחים: ש' ארלוזורוב (יו"ר) – מהנדס יועץ; י' כסלו – פרופסור לכלכלה חקלאית; י' כהנא – מהנדס יועץ, נציבות המים; י' קוויטר – מהנדס; מ' קוסטרינסקי – מהנדס מתכנן; ג' רוזנטל – כלכלן; א' ניסן – ראש תחום מים באגף התקציבים; ר' וולפמן – סגן הממונה על התקציבים.

המים.³¹ עמדתה בנושא זה לא התקבלה. בחומר הארכיוני לא נמצא תיעוד לדיון שהתקיים בהמלצה זו. להלן נתייחס לחוק תאגידי מים וביוב ולתיקונים המהותיים שהוכנסו בו בשנים 2004 ו-2006.

תאגוד וולונטרי – בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב (להלן: החוק). מטרת החוק הן להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות, במחירים סבירים וללא אפליה; להבטיח ייעוד ההכנסות לצורך השקעות ומתן שירותים בתחום המים והביוב; לאפשר גיוס הון להשקעות ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים; לעודד חיסכון במים ותחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.³² החוק אפשר לכל רשות מקומית זכות בחירה בשאלת ניהול ענייני המים והביוב, אולם קבע שרשויות מקומיות שלא יקימו תאגיד לניהול ענייני המים עד שנת 2004, רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות להן להקים חברה למתן שירותי מים וביוב.³³

חובת התאגוד – בשנת 2004 תוקן החוק ונקבע שהחל בסוף שנת 2007 חייבות כל הרשויות המקומיות להפעיל ולספק שירותי מים וביוב באמצעות תאגידים.³⁴

תאגוד אזורי כחובה סטטוטורית – בתיקון לחוק משנת 2006, בהתאם להחלטת ממשלת ישראל, נקבע התאגוד האזורי כחובה סטטוטורית החל ב-1 בינואר 2008 – כל שירותי המים והביוב אשר ניתנים בתחומי רשות מקומית יבוצעו אך ורק בידי חברה אזורית שיקימו יחד כמה רשויות.³⁵

שינוי באסדרה – בשנת 2006 תוקן ב"חוק המים, התשי"ט-1959" הסעיף המורה על הקמת הרשות הממשלתית למים ולביוב³⁶ אשר ריכזה בידיה את רוב תפקידי האסדרה הן בתחום הארצי והן בתחום המקומי, בכל מקטעי משק המים (ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה). בהתאם לתיקון זה בחוק המים, תוקן גם חוק תאגידי מים וביוב. בוטלה "הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב", שהיו לה סמכויות רגולטוריות, ותאגידי המים והביוב הוכפפו לפיקוח רגולטורי של "הרשות הממשלתית למים וביוב".

2.3.4 מספר תאגידי המים

בשנת 2013, על פי נתוני רשות המים, מספר התושבים בישראל הגרים ביישובים שחל עליהם חוק תאגידי מים וביוב הוא כשבעה מיליון ב-184 רשויות מקומיות (החוק אינו חל על הגדה המערבית, על מועצות אזוריות ועל אגודות מים). עד יולי 2013 הוקמו 55 תאגידים בתחומן של 145 רשויות

³¹ "יש להפריד את משק המים והביוב העירוני ממנגנון הרשויות המקומיות ומהמערכת הכספית שלהן. הוועדה תומכת בתהליך החקיקה שמטרתו לאפשר הקמת תאגידים עצמאיים – בבעלות הרשויות או הציבור – שיפעילו את משק המים על בסיס עסקי. מומלץ לשלב מספר רשויות ומפעלי מים שכנים בתאגיד אחד על מנת ליצור יתרון לגודל" (הוועדה לבחינת ניהול של אספקת המים בישראל 1997, 3).

³² חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, סעיף 1(א).

³³ תאגיד מים וביוב מוקם על ידי רשות מקומית כתאגיד בבעלות ובשליטה של הרשות מקומית, אולם הוא אינו "תאגיד עירוני" רגיל במשמעותו בפקודת העיריות. התאגיד הוא חברה בעירבון מוגבל הכפופה לפיקוח ולרישוי לפי חוק תאגידי מים וביוב. לפי מהותן החברות פועלות הן כחברות עסקיות להשאת רווח והן כגוף ציבורי בבעלות ציבורית לשם מתן שירות חיוני.

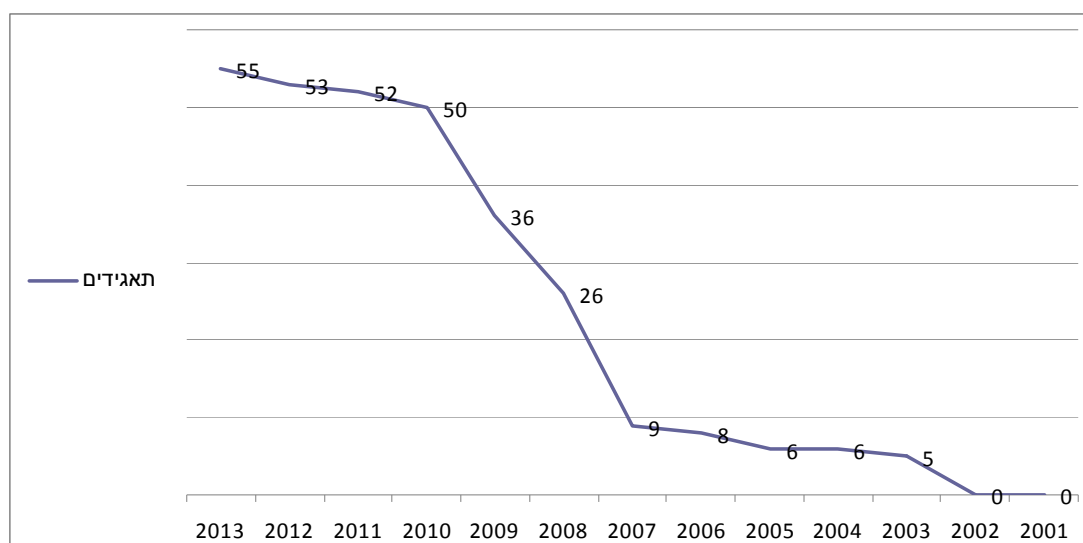
³⁴ חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מספר 3), התשס"ד-2004, סעיף 6(א).

³⁵ החלטת ממשלה 464 מיום 12 בספטמבר 2006, "יישום הרפורמה במשק המים העירוני".

³⁶ ראו חוק המים התשי"ט-1959, סעיף 124א, פרק חמישי: ארגון.

מקומיות (79%) המשרתים כ-6.2 מיליון תושבים (89%) (ראו תרשים 1. בנספח 1 להלן מפורטים תאגידי המים ופרטים נבחרים עליהם).

תרשים 1: מספר תאגידי המים, 2001-2013



מקור: נתוני רשות המים, <http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/financial-statements-Water-corporation/Pages/default.aspx>, הנתונים לשנת 2013 נכונים לחודש יולי.

2.4 מחסור במים – כלי לקידום מדיניות

בשנות התשעים קידם משרד האוצר רפורמות רבות (כמתואר בסעיף 2.2), והיה מעוניין לבצע רפורמה גם במשק המים העירוני. לאחר דחיית הצעת חוק תאגידי מים וביוב בשנת 1992 לא נזנחה הרפורמה. כמו שאפרט להלן, כדי לקדם את המדיניות המועדפת על משרד האוצר – תאגוד משקי המים והביוב – נקט המשרד אסטרטגיה העושה שימוש במחסור במים.

ניצול "חלון הזדמנויות" הוא דרך שכיחה לקביעת מדיניות ציבורית. חלון הזדמנויות יכול להיות יזום או אקראי. הזדמנות אקראית היא ניצול של אירוע מקרי כמו משבר, אסון טבע או פגעי אדם, תאונה או טרגדיה בלתי צפויה כדי להעלות נושא על סדר היום (Pollitt and Bouckaert 2004). חלון ההזדמנויות, גם אם נפתח באופן מקרי, מחדד קונפליקטים, לעתים מחייב זניחה של מוסדות ותיקים, מאפשר להעלות על סדר היום נושאים ובסופו של דבר אף לקבוע מדיניות ציבורית.³⁷

אפשר למצוא דוגמאות רבות להשפעת אירועים מקריים על ביצוע רפורמות. לעתים נועדו הרפורמות לתקן את מה שהתברר בדיעבד כדורש תיקון (Feynman 1988; Bottelberghs 2000). לעתים מגויס האירוע המקרי לביצוע רפורמות שבעבר כבר ניסו ליישם ללא הצלחה (Taylor 1989). בהיעדר אירוע מקרי, הספרות מתארת כיצד אפשר להבנות משבר. הבניה של משבר, די בה להתגבר על מכשולים מוסדיים ואלקטורליים בדרך לשינוי מציאות קיימת (Campbell and Pedersen 2002; Lieberman 2002) ולאפשר לשלוט בסדר היום ובסופו של דבר לקבוע מדיניות ציבורית (Kingdon 1984; Mintrom and Norman 2009). על פי "גישת השינוי התוספתי"

³⁷ Thelen 1999; Anderson 2001; Ebbinghaus 2005

(incrementally),³⁸ מכונה פעילות זו "סחף" (drift). מדובר ב"הזנחה תחזוקתית" או בהתעלמות מכוונת מצרכים המובילה למשבר בתחום שהוזנח.³⁹ להלן יוצג המחסור במים כחלון הזדמנויות לקידום חוק תאגידי מים וביוב.

משק המים בישראל נמצא במצב של חוסר איזון בין היצע המים לביקוש להם. אפשר לגשר על הפער בין היצע לביקוש באמצעות שני מנגנונים נפרדים או שילובם. המנגנון הראשון מטפל בביקוש דרך מחיר המים: קביעת תעריף גבוה תביא לירידה בביקוש. המנגנון השני מתמודד עם ההיצע: הגדלת היצע המים בדרך של "תפיסת" מים, ייצור מים או ייבוא.

הביקוש למים בישראל גדל בהתמדה בשל גידול מתמיד באוכלוסייה ועלייה ברמת החיים, ואילו היצע המים הטבעיים אינו גדל. ממשלות ישראל בעשורים האחרונים קיבלו החלטות חלקיות כדי לאזן את ההיצע והביקוש וכשלו ביישומן בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו, ובגלל זה נמצא משק המים בישראל במשבר.⁴⁰

הצורך ברפורמה במדיניות המים של ישראל עלה כבר בסוף שנות השבעים (Galnoor 1980). קבוצת מומחים הציעה מתודולוגיה לניתוח חלופות למדיניות מים שאפשר להפעיל באופן סדיר וכך לאפשר לקובעי המדיניות לבחור במדיניות הרצויה (Shamir et al. 1985) ובדגם לתכנון משאבי מים (Schwarz et al. 1985). במשך שנים פורסמו דוחות ומאמרים על הפגיעה בעתודות המים של ישראל ועל הירידה החמורה באיכותם,⁴¹ על הצורך בחיסכון במים (אליהוא 1991; דגן 1991), על השפעת מחיר המים על היקפי השימוש,⁴² על פתרונות למחסור במים כמו טיהור שפכים והתפלה,⁴³ על ההשפעה של ענף החקלאות והסובסידיות שהוענקו לו על משק המים (Menahem 1998; Mizrahi 2004), על הצורך בחיסכון במים במגזר העירוני וכיצד אפשר לעשות זאת (בארי ואחרים 2005), ועל שילוב שיקולי מים בתכנון העירוני והאזורי (Carmon and Shamir 2009). תיוגו של המחסור במים כ"משבר" ו"משבר חמור" נמצא על סדר היום הציבורי בעוצמות משתנות החל בשנת 1990 עת התריע מבקר המדינה על מחסור בעתודות מים בהיקף של 1.6 מיליארד מ"ק (כמות הקרובה לצריכה השנתית הכוללת בישראל). בדוח מיוחד שפרסם מבקר המדינה על ניהול משק המים בישראל (מבקר המדינה 1990) הוא הצביע על מחסור במים בגלל שאיבת יתר משלושת המאגרים העיקריים במדינה – מאגר החוף, מאגר ההר והכנרת. בגלל שאיבת יתר ירדו המפלסים במאגרים, הידלדלו כמעט לגמרי עתודות המים שבהם וירדה איכות המים. הקצאת מים, בעיקר לצריכה חקלאית, בכמות העולה על כמות המים המתחדשת מגשם בממוצע רב-שנתי היא שגרמה לשאיבת היתר. ירידת המפלסים במאגרים אל קרבת הקווים

³⁸ על פי גישה זו, מוסדות משתנים על פי רוב בדרך תוספתית והדרגתית ולא באבחה אחת.

³⁹ Hacker 2004; Pollitt and Bouckaert 2004; Streeck and Thelen 2005

⁴⁰ ב-13 בינואר 2013 הודיע שר האנרגיה והמים שמדינת ישראל פתרה את משבר המים והיא עוברת ממצב של משבר ליציבות (רשת ב של קול ישראל 2013). מנהל רשות המים הודיע אף הוא ב-29 בינואר 2013 על סיום משבר המים במדינה (מערכת ישראל היום 2013).

⁴¹ גבירצמן 1989; מבקר המדינה 1989; המשרד לאיכות הסביבה 1990; טלץ' 1992.

⁴² זוסמן 1991; מוסנזון 1991; שילוני 1991.

⁴³ הרוש 1992; ברורמן 1994; פישלזון 1998.

האדומים ואף מתחת להם מסכנת את המאגרים ועלולה להרוס אותם הרס קשה על ידי חדירת מים מלוחים מהים או מגופי מים מלוחים שבתת-הקרקע אל שדות השאיבה במאגרים.⁴⁴

בשנים הבאות פרסם מבקר המדינה דוחות נוספים על המשבר במשק המים (מבקר המדינה 1994; 2001; 2003; 2006; 2012), והוקמו שלוש ועדות לבדיקת משק המים: ועדת ארלוזורוב (1997), ועדת חקירה פרלמנטרית ברשות ח"כ דוד מגן (הכנסת 2002), ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט ביין (ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל 2010), שהגדירה את המצב המשברי כסכנה מוחשית ליכולת לספק מים לכל המטרות הקבועות בחוק המים – צריכה תעשייתית, חקלאית וציבורית – מבלי לפגוע במקורות המים הטבעיים, מתוך התחשבות באיכות הסביבה ובעלות כלכלית סבירה.⁴⁵ הגורמים למשבר, לדעת הוועדה, הם **"מעשים ומחדלים של אישים ומערכות שבידיהם הופקד משק המים, אשר הוחמרה עקב רצף שנים שחונות"** (שם, 15). ההדגשה שלי), והוועדה מפרטת: הפקת יתר מהמאגרים הטבעיים, אטיות וחוסר עקיבות בביצוע פעולות להגדלת היצע מים ממקורות חלופיים, בעיקר בהקשר של התפלת מי ים, אי-הקצאת משאבים, היעדר בחינה רצינית של הרעיון לייבא מים מתורכיה (שם, 15--17).

2.5 יצירת קשר בין פתרון המחסור במים לתאגוד

המשבר במשק המים נמצא על סדר היום הציבורי החל בשנת 1990, כאמור. לדברי משרד האוצר, "אחת הסיבות המרכזיות למשבר הנוכחי היא **ניהול כושל של משק המים העירוני** [...]. הרשות המקומית לא ראתה את עלות המים הריאלית אלא את עלות רכישתם ממקורות בלבד, דבר שיצר שימוש מעוות ובזבוז מים ולא שיקף את עלות המים האמיתית לשימושי הרשות. כמו כן, **הכנסות משק המים העירוני, שנוהלו על ידי הרשות והיו צריכים לשמש להשקעה במשק המים, הופנו לשימושים אחרים**. חוסר ההשקעה בתשתית הביא לפחת מים גבוה, זיהום מקורות מים במי בויב ואיבוד עשרות מיליוני קוב בשנה למשק המים" (משרד האוצר 2008). ההדגשות במקור). עמדה זו של משרד האוצר עומדת בסתירה לעמדת ועדת סוארי, שקיבלה ביטוי בדוח שהגישה הוועדה ב-1997 והממשלה אימצה אותו. בפרק הדין במבנה המימוני נכתב: **"לא ברור אם מערך המים והביוב בכללותו מאוזן, או פועל בעודפים או בגירעונות**. להערכתנו, לא בוצעה בדיקת כלל ההוצאות (כולל הוצאות מימון) מול כלל ההכנסות. יתכן כי בפועל קיימים סיבסודים צולבים משמעותיים בין מערך המים והביוב לבין פעילויות אחרות של השלטון המקומי" (הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב 1997, 11). ההדגשה שלי).

את העמדה המטילה אשם במשבר במשק המים על ניהול משק המים העירוני לא אימצו הוועדות למיניהן שבדקו את משק המים ועדת ארלוזורוב (1997), ועדת מגן (2002) ועדת ביין (2010), והעמדה הזאת גם לא אוששה בספרות.⁴⁶ את הקביעה שהכנסות משק המים העירוני הופנו לשימושים אחרים, לעומת זאת, מצאה ועדת ביין חסרת ביסוס. ועדת החקירה הממלכתית מצאה ש"משרד האוצר קידם את הקמת תאגידי המים והביוב ואת החוק העוסק בכך [...] אולם נראה

⁴⁴ מבקר המדינה אמנם נכנס לוויכוח העתיק איזה ביקוש הוא באמת קשיח ומתי המחיר מגמיש אותו, והוא מבטא גם שיפוט ערכי כלפי הקצאת המים לחקלאות על פני הקצאתם לשימושים אחרים, אבל אין בכך כדי להמעית מהצורך ברפורמה במשק המים.

⁴⁵ חוק המים התשי"ט-1959.

⁴⁶ בן אליא 1998; כסלו 2011; Feitelson et al. 2007.

שהמשרד הסתמך על מידע לא מבוסס, כפי שבא לידי ביטוי בהסבריו למדיניות שעליה המליץ ובשיקוליו הפנימיים לתמוך בשינוי [...] נוסף על הערכות כלכליות שלא היו מבוססות על נתונים מהימנים, משרד האוצר גם קבע כי אחת הסיבות המרכזיות למשבר הנוכחי הוא ניהול כושל של משק המים העירוני.⁴⁷ אומנם היו כשלים במשק העירוני [...] אך השפעתם של אלה על משק המים הארצי לא הייתה גדולה ולא ניתן לראות בהם סיבה מרכזית להיווצרות המשבר [...] סביר להניח שהערכות מוגזמות כאלה ונתונים לא מבוססים, לא רק הוצגו כלפי חוץ, אלא השפיעו גם בבית פנימה, על המדיניות שמשרד האוצר קידם [...]” (ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל 2010, 150. ההדגשה שלי).

לטענתי, המשבר במשק המים שהחריף בשנות התשעים שימש חלון הזדמנויות לקידום מדיניות שביקש משרד האוצר לעצב באותה עת – הפרטת משקי המים והביוב העירוניים. השלב הראשון בתוכנית זו הוא תאגוד חברות המים העירוניות. על ראית המחסור במים כהזדמנות לחולל שינוי מוסדי אפשר ללמוד ממזכר שהעביר הממונה על התקציבים במשרד האוצר אל שר האוצר בנוגע לסבירות מימושם של צעדי התייעלות במשק המים: “ביצועם של מכלול הצעדים המוצעים הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע כרוך בקשיים לא מעטים. **יישוםם תלוי במידה רבה בתחושת המחסור במים [...] כניסה להתפלת מי-ים [...] מהווה קץ לעידן המחסור.** מעתה קיימת רק שאלה של מחיר”.⁴⁸ שר האוצר שוחט אישר בעדותו בפני ועדת החקירה הממלכתית שזאת הייתה “הנחת היסוד” במשרד האוצר (ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל 2010, 203). נעיר שבין שנת 1992 לשנת 2001 כיהנו שבעה שרי אוצר! ממוצע כהונה של כשנה ורבע. סביר להניח שבמצב זה הנחת היסוד של הדרג המקצועי במשרד הייתה ההנחה השלטת. להלן נציג את סוגיית ההתפלה כחלק מניסיונות משרד האוצר להשאיר את חלון ההזדמנויות שנפתח לו, בדמות המחסור במים, פתוח כדי לקדם רפורמה שסופה הפרטה של משק המים והביוב העירוני, שאת רובו הגדול ניהלו עד שנת 2003 הרשויות המקומיות ומשרד האוצר ראה בהן אחראיות למשבר במשק המים.⁴⁹ לדברי מילגרום, משרד האוצר לא התנה את הסכמתו להתפלת מי ים בחקיקת חוק תאגידי מים וביוב,⁵⁰ אולם בפועל יצר משרד האוצר קשר שאינו

⁴⁷ מכתב של שאול מרידור, משרד האוצר, אגף התקציבים, לוועדת החקירה הממלכתית מיום 10 בנובמבר 2009. כמו כן ראו דברי החסר להצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש”ס-1999: “הפעילות בתחום משק המים והביוב ברשויות המקומיות הושפעה במידה רבה מסדרי העדיפויות של השלטון המקומי וממצבו הכספי. כתוצאה מכך במשך הזמן נוצר מצב שבו השירות הניתן במספר רב של רשויות מקומיות בארץ בתחום המים והביוב לוקה בבעיות רבות, וביניהן אלה: 1. היקף תשתיות בלתי מספק [...] ; 2. רמת תחזוקה שאינה עומדת בתקנים [...] ; 3. חוסר בכוח אדם מקצועי [...] ; 4. אי-עמידה בתקני איכות הסביבה ; 5. פגיעה ברמת השירות לאזרח. החל בתחילת שנות התשעים, בשל המשבר שחל במשק המים עם ההידרדרות החמורה בעתודות המים במאגרי המים, הפיתוח המואץ בעקבות גל העליה [...] והדגש שניתן בהתייחסות לשיקולי איכות הסביבה, מתבצעות השקעות נרחבות בפיתוח מערכות המים והביוב [...] הואיל ומצבו הכלכלי של השלטון המקומי מקשה עליו לגייס את מקורות המימון להשקעות הנדרשות, נאלצת הממשלה לספק את מרבית מקורות המימון [...] ההלוואות שנטלו הרשויות המקומיות [...] לצורך הקמתן והפעלתן של מערכות טיפול בביוב, יוצרות נטל פיננסי כבד על חלק גדול מהן [...] ומשתק את יכולתן להשקיע בפיתוח גם בתחומים אחרים [...] השינוי המהותי הדרוש והמוצע בהצעת חוק זו הוא הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים או רב עירוניים.”

⁴⁸ מזכר של דוד מילגרום, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לשר האוצר אברהם שוחט מיום 15 בדצמבר 1999, “מדיניות משק המים”, <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/Hodaot/milgrom.pdf>, ההדגשות שלי.

⁴⁹ ביוני 2003 ניתנו שני הרישיונות הראשונים לתאגידי מים בהתאם לחוק תאגידי מים וביוב.

⁵⁰ ריאיון בדוא”ל עם דוד מילגרום, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, 01.07.2013.

הכרחי בין המחסור במים והיכולת לייצל את משק המים ובין תאגוד שירותי המים והביוב העירוניים. כאמור, טענת משרד האוצר שהמקור למחסור הוא ניהול כושל של משק המים העירוני נדחתה על ידי ועדת בין.

עמדת אגף התקציבים בנושא ההתפלה הייתה כי עידן ההתפלה של מי ים בוא יבוא, אך אין להקדים את המאוחר, שכן ההתפלה היא הפתרון היקר יותר, ויש חשש שהתפלה מוקדמת מדי תפגע בפתרונות אחרים. לכן יש לנקוט תחילה פתרונות יקרים פחות בצד הביקוש וההיצע, כגון טיפול במי קולחין, התפלת מים מליחים, העלאת מחירי מים לחקלאות שתוביל ליתר רציונליות בסוג הגידולים החקלאיים, חיסכון בצריכה הפרטית, טיפול באובדני מים ועוד.⁵¹ עמדה זו הוצגה בהזדמנויות שונות גם בפני ועדת החקירה הממלכתית.⁵² ואולם משרד האוצר מנע גם את יישומן של האפשרויות האחרות שהוא בעצמו הציע לבחון לפני שפונים לחלופת ההתפלה של מי ים. לאמתו של דבר, עיכב משרד האוצר כל פתרון אפשרי לבעיית המחסור. להלן שתי דוגמאות מייצגות:

- **חיסכון במים במגזר העירוני:** מינהל משק המים ברשויות המקומיות ניסה בשנת 2003 לקדם את החיסכון במים במגזר העירוני באמצעות התקשרות עם זכיין פרטי להתקנת אביזרים חוסכי מים ("חסכמים"). ועדת היגוי בין-משרדית קיבלה את ההצעה. התקציב שנדרש למימוש המיזם למשך עשר שנים עמד על 680 מיליון שקל. משרד האוצר הסכים לתקצב את המיזם ב-60 מיליון מיליון בלבד, וכך מנע בפועל את יישומו.⁵³
- **השבת קולחין:** בשנת 2003 עמד מבקר המדינה על חשיבות השבת קולחין. "ייחוסית לחלופות אחרות מדובר בחלופה זולה, זמינה ורציפה המאפשרת להגדיל את היצע המים ולמנוע את זיהום הסביבה. לכן השימוש בחלופה זו היה צריך לעמוד בראש סדר העדיפויות בכל התכניות להגדלת היצע המים" (מבקר המדינה 2003, 828). חמש שנים אחר כך התייחס מבקר המדינה בהרחבה לאי-מימוש החלטות הממשלה בכל הנוגע לטיפול בהשבת קולחין. המבקר עקב אחר פעולות הממשלה החל באוגוסט 2000, המועד שבו הסמיכה הממשלה את מינהל רשות המים, בתיאום עם משרד החקלאות ומשרד האוצר, לעודד הקמת מפעלים להשבת קולחין "אשר יאפשרו המרת 150 מלמ"ק נוספים של מים שפירים בתוך חמש שנים. החלטה זו יושמה באופן חלקי בלבד. עד סוף שנת 2007, כשבע שנים לאחר מועד קבלת ההחלטה, המירה רשות המים במצטבר 46 מלמ"ק קולחים ב-38 מלמ"ק מים שפירים – רבע מהכמות שנדרשה להמיר לפי אותה החלטה" (מבקר המדינה 2009א, 1448--1462). לדברי מבקר המדינה, הסיבה שלא הוחל בביצועם של מיזמים רבים להשבת קולחין שהליך אישורם ברשות המים הסתיים "היא אי-מתן כתבי התחייבות למענקי סיוע לאותם פרויקטים" ופעולות אחרות שהאוצר עשה או נמנע מלעשות שגרמו לדחיית ביצוע המיזמים (שם). עוד נדרש מבקר המדינה לשאלה מדוע חברת מקורות, חברה ממשלתית בעלת ידע ויכולת להקים מתקנים להשבת קולחין, לא עשתה כן. בדיקתו העלתה שמשרד האוצר נמנע במכוון מלאפשר לחברת מקורות לפעול בתחום זה, שכן הוא ביקש לעודד כניסה של יזמים פרטיים לענף. ועל זה העיר המבקר: "לנוכח משבר המים המתמשך אין זה סביר שמצד אחד לא מצליחים להקים את מפעלי

⁵¹ שם.

⁵² ראו, למשל, ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל 2010, 53, 149.

⁵³ מכתבו של חזי ביליק, מהנדס במינהל המים של משרד הפנים, הוגש לוועדת החקירה הממלכתית ביום 17.09.2009.

ההשבה באמצעות יזמים פרטיים ומצד שני לא מאפשרים לחברת מקורות להקים מפעלי השבה, כדי לצמצם את המחסור במים" (שם).

2.5.1 אבני דרך בהקמת מתקני התפלה ובחקיקת חוק תאגידי מים וביוב

בשנת 1997 התקבלה החלטת ממשלה על הקמת תאגידי מים עירוניים,⁵⁴ והתקבלה גם החלטה המנחה את המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואת נציבות המים לקבוע במסגרת תוכנית מתאר ארצית אתרים שבהם יוקמו מתקני התפלה.⁵⁵ בשנים 1999--2000 התקבלו עוד שתי החלטות ממשלה המקדמות את תוכנית ההתפלה ומגדירות מכסות להתפלת מי ים.⁵⁶ בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב, והתאגוד נקבע כרשות.⁵⁷ באותה שנה התקבלה עוד החלטת ממשלה להקים מתקני התפלה ולהגדיל את היקף המים המותפלים.⁵⁸ בשנים 2001--2003 לא הוקמו תאגידי מים מכוח החוק. בשנת 2003 ניתן רישיון הפעלה לחמישה תאגידי מים, שניים מתוכם הוקמו לפני החקיקה.⁵⁹

משרד האוצר זיהה את היעדר הנכונות של הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב, ולכן ביקש לצמצם את כמות מי הים המותפלים שנקבעו בחוק. המשרד חשש שמכונן ההתפלה יפתרו את בעיית המחסור במים (ויסגרו את חלון ההזדמנויות) קודם שיוקמו התאגידים. מסיבה זו בשנים 2002 ו-2003 התקבלו שתי החלטות ממשלה שצמצמו את כמות המים המותפלים שיופקו במתקני ההתפלה (ראו נספח 2). בשנת 2004 יזם משרד האוצר תיקון בחוק תאגידי מים וביוב. הרשות שהייתה לרשות המקומית להקים תאגיד מים הוחלפה בחובה, ונוספו תמריצים לרשויות שיקדימו ויקימו תאגידי מים, תמריצים לרשויות שיצטרפו לתאגידים הקיימים ועיצומים כספיים נגד רשויות שלא יקימו תאגיד ולא יצטרפו לתאגיד קיים. מספר תאגידי המים בכל הארץ הוגבל לשלושים תאגידים, ונקבע שכל תאגיד יספק שירותי מים וביוב למאתיים אלף צרכנים לפחות. בשנת 2004 לא שונו החלטות הממשלה בכל הנוגע למכסות המים המותפלים, מתוך זהירות וחשש של משרד האוצר מפני אי-קיום החוק המחייב רשויות להקים תאגידי מים.

בשנת 2006 תוקן שוב חוק תאגידי מים וביוב, והרשות להקמת תאגידים אזוריים הוחלפה בחובה. עד התיקון היו שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים להורות כי משק המים והביוב של רשות מקומית יופעל בידי חברה שהקימה רשות מקומית אחרת. אחרי כניסת התיקון לתוקף, ב-1 בינואר 2008, היו השרים מחויבים להורות על ניהול ענייני משק המים והביוב באמצעות הצטרפות לתאגיד אזורי, ונקבעו סנקציות ועיצומים נגד רשויות שלא יעשו כן.⁶⁰

⁵⁴ החלטת ממשלה 2458 מיום 13 באוגוסט 1997, "קידום של תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות".

⁵⁵ החלטת ממשלה 1475 מיום 24 בינואר 1997.

⁵⁶ החלטת ממשלה 4895 מיום 7 במרץ 1999, "התפלת מי ים"; החלטת ממשלה 828 (כל/13) מיום 6 בינואר 2000, "תוכנית כוללת להתמודדות עם המחסור במים שפירים בטווח הבינוני הארוך".

⁵⁷ חוק תאגידי מים וביוב, סעיף 3(א).

⁵⁸ החלטת ממשלה 115 (חכ/2) מיום 18 באפריל 2001.

⁵⁹ "הגיוחון" – ירושלים (הוקם לפני קבלת החוק), "המניב הראשון" – ראשון לציון (הוקם לפני קבלת החוק), "מיתב" – פתח תקווה, "מי נתניה" – נתניה, "התנור" – מטולה (בשנת 2007 הורחב תחום החלוקה של תאגיד זה, והוא כולל כיום גם את קריית שמונה וקצריץ).

⁶⁰ חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מספר 4), תשס"ו-2006, סעיף 6(ו).

החל בשנת 2007 הוביל משרד האוצר את ביטול ההגבלות על מספר מכוני ההתפלה ועל היקף המים המותפלים. לדברי נציגי המשרד, ביטול ההגבלות ועדכון המכסות נעשו רק לאחר שנקבע⁶¹ שמלוא עלות ההתפלה תתבטא במחיר המים.⁶² להחלטה זו קדמו: 1. תיקון מספר 4 בחוק תאגידי מים וביוב שהפך את התאגוד לחובה ואף קבע ענישה לרשויות שלא יעשו כן ולמעשה הפך את התאגוד לבלתי הפיך; 2. חתימת הסכם (ארוך טווח) עם התאחדות החקלאים המסדיר את מחירי המים לחקלאות כך שישקף את עלות ההפקה והאספקה.⁶³

ייתכן שאם החלטה זו הייתה מתקבלת בשלב מוקדם יותר היו רשויות מקומיות שוקלות שנית אם להקים תאגידי מים וביוב או מנסות להמשיך ולהפעיל את משק המים העירוני בכוחות עצמן, כל זאת בהינתן מבנה תעריפים שיכסה את מלוא העלויות שהרשויות נדרשות לשאת (ראו נספח 2).

2.5.2 בין מימוש לייבוש⁶⁴

בישראל מזוהה משרד האוצר עם יוזמת מדיניות בנוגע לרפורמות שונות.⁶⁵ יש עדויות גם על עוצמתו המוסדית של משרד האוצר,⁶⁶ על דומיננטיותו היתר של פקידיו בהכנת מסגרת התקציב ובהקצאות הכספים, על היותו הגוף הקובע את המטרות החברתיות והכלכליות של ממשלת ישראל; עוד מועלות טענות על דרכי עבודתו הנעדרות שקיפות וביקורת ציבורית על הנחותיו.⁶⁷ מציאות זו דומה למציאות שאותה אפיינו פרנק באומגרטנר ובריאן ג'ונס (Baumgartner and Jones 1993) "מונופול מדיניות" – קבוצה קטנה בעלת מוניטין מקצועי שמקבלת החלטות ללא שקיפות. אמנם רשמית את ההחלטות האלה מקבלים שר האוצר והממשלה, אבל בפועל אין ביכולתו של הדרג הנבחר להתמודד עם הטיעונים הכלכליים, שהם לכאורה מקצועיים וחסיי פניות, ומעטים יחסית המקרים בנושאים שאנו דנים בהם כאן ששרי אוצר דחו לחלוטין את המלצות פקידי האוצר.

ועדת החקירה הממלכתית ציינה את חלקו של אגף החשב הכללי במשרד האוצר בהובלת המכרזים לבחירת המקימים של המפעלים להתפלת מי ים, "אולם (לדברי הוועדה) **למשרד האוצר היה גם חלק ניכר בעיכוב הפיתוח**" (ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל

⁶¹ ראו החלטת ממשלה 1882 מיום 1 ביולי 2007, "משק המים בישראל – הגדלת היצע מים מותפלים".

⁶² ריאיון טלפוני עם אלון מסר, רכז מים וחקלאות במשרד האוצר, 27.06.2013; ריאיון טלפוני עם עדי חכמון, פרנטיט מים במשרד האוצר, 30.06.2013.

⁶³ בנובמבר 2006 חתמו נציגי משרד האוצר, משרד החקלאות, נציבות המים והתאחדות חקלאי ישראל על הסכם ארוך טווח המסדיר את מחירי המים לחקלאות. על פי ההסכם, תעריף המים לחקלאות יתייקר בהדרגה עד שישקף את העלות הממוצעת של הפקת המים ואספקתם לחקלאות, ובכלל זה את חלקה של החקלאות בהתפלה. בשנת 2013 מחיר המים לחקלאות עדיין אינו משקף את עלות ייצורם. ראו נוסח חתום של הסכם המים והתמיכות בחקלאות באתר התאחדות חקלאי ישראל: <http://www.iff.co.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=936435> IFF&act=show&dbid=pages&dataid=meida eskem m .aim 061116 heskem

⁶⁴ כשם הספר שפרסמה האגודה לזכויות האזרח בישראל "בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלת ישראל לצמצום השירותים החברתיים" (ניר 2013). דוגמאות מספר זה מובאות בנספח 3.

⁶⁵ לוי-פאור 1999; ממך ורוזנהק 2009; רצון 2010; Meydany 2008

⁶⁶ רוזנהק 2004; ממך ורוזנהק 2009; Horev and Babad 2005; Maman 2004

⁶⁷ דרי ושרון 1994; סבירסקי ופרנקל 2000; גל-נור 2007; Galnoor 2011

2010, 149. ההדגשה שלי). התנהגות דומה מצאה ועדת החקירה גם בנושאים אחרים: "בפרקים שונים בדוח עלה נושא העדר העקביות בקבלת החלטות בממשלה, אי מימושן של החלטות והרושם שנוצר בקרב שרים ואחרים שהעידו בפני הוועדה כי הגורם הקובע והמשפיע הינו אגף התקציבים במשרד האוצר וכי אין בידי השרים יכולת להתמודד עם 'נערי האוצר'" (שם, 148).

בהינתן השפעת משרד האוצר על ניהול משק המים, הנתונים בנספח 2 ומכלול הדוגמאות לעיכוב ולטרפוד של תוכניות שנועדו להתמודד עם המחסור במים, אני מסיק שאין מדובר בהחלטה נקודתית העומדת כל פעם בנפרד בפני עצמה, כי אם במדיניות עקיבה של משרד האוצר לגייס את המחסור במים בין היתר כדי לעודד את תאגוד משקי המים והביוב העירוניים.

טיעון דומה מעלה גם יואב כסלו: בשנים 1991--2004 מנע משרד האוצר, שהיה הגורם הדומיננטי בקביעת מחיר המים, את ייקור התעריפים כמתחייב מהעלייה בתשומות, וכך פגע בפדיון של הרשויות המקומיות והקשה עליהן לממן את ההשקעות הנדרשות במשק המים (כסלו 2011, 54). בשנים 2004--2008 אושר שינוי בתעריפים, אולם גם בשנים אלו היה הפער בין מחיר קניית המים ממקורות למחיר מכירתם לצרכן קטן מאשר בשנת 1991. כסלו משער שהאוצר נהג בדרך זו כדי להניע את הרשויות המקומיות להקים תאגידים או להצטרף לתאגידים קיימים. כך שגם אם נקבל את טענת משרד האוצר בדבר אחריות הרשויות המקומיות למשבר במשק המים בשל פחת מים גבוה בשל תחזוקה לקויה של התשתיות, הרי שבמניעת עדכון תעריפי המים יצרו אנשי האוצר מדעת מציאות שבה הרשויות המקומיות יתקשו לתחזק את מערכת המים המקומית וממילא תרמו להידרדרות מצבה. בנספח 3 מובאות דוגמאות מתחום התעסוקה, הבריאות והחשמל, המלמדות על מדיניות עקיבה ועל דפוס פעולה דומה לזה שתואר בהקשר של משק המים.

3. יישום חוק תאגידי מים וביוב

מתיי מקבינס ואחרים (McCubbins *et al.* 1989) הצביעו על נטייה של ביורוקרטים וסוכנויות ממשל לנהוג בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם המטרות שהוסכמו לאחר הליך של פשרה בין השחקנים שהיו מעורבים בגיבוש המדיניות. המדיניות לא מיושמת בשל התנהגות שהם כינו "סחף ביורוקרטי". יש קושי לעצור סחף זה, ומכאן ההצעות לשימוש בהליכים מינהליים כדי למנוע התנהגות זו. פתרון אחר לבעיית ה"סחף הביורוקרטי" הוא באמצעות מבנים ארגוניים. כך אפשר לעצב מבנה רגולטורי בדרך שתשמר את המדיניות הרצויה גם כשיש שינויים פוליטיים. בהתאם לתפיסה זו, המעשה הרגולטורי מושפע ממבנה סוכנות האסדרה; זה יכול לאפשר או לבלום לחצים פוליטיים שקבוצות אינטרס יכולות להפעיל על הסוכנות (Macey 1992). תפיסה זו מתיישבת עם מחקרים על קבוצות פוליטיות השולטות בתהליכים וקובעות כללים שיבטיחו את התוצאה הרצויה להם.⁶⁸

משרד האוצר יזם שינוי במבנה הרגולטורי.⁶⁹ הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב, רשות עצמאית בעלת סמכויות רגולטוריות, בוטלה, ותפקידה הוכפף לפיקוח רגולטורי של הרשות הממשלתית למים וביוב – להלכה, גוף עצמאי בלתי תלוי המחויב למילוי תפקידיו

⁶⁸ Riker 1980; Shepsle and Weingast 1981; 1987; Moe 1987

⁶⁹ בשנת 2006 תוקן חוק המים התשי"ט-1959, ובהתאמה תוקן חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001. ראו לעיל סעיף 2.3.3.

כמתחייב בחוק; למעשה, יכולתו תלויה בתקנים שמשרד האוצר מאשר לו (מיום הקמתה סובלת הרשות הממשלתית למים וביוב ממחסור בכוח אדם⁷⁰) וברצונו הטוב של משרד האוצר לשתף אותו בהסכמים שהוא חותם עליהם עם מנכ"ל משרד הפנים ועם "ערים חזקות".⁷¹ התלות של רשות המים במשרד האוצר דומה לתלות של "הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל" (רשצ"ח) במשרד האוצר. להלכה הרשצ"ח היא גוף עצמאי, אבל למעשה יש עדויות רבות שהרשצ"ח יישמה את המדיניות המועדפת על משרד האוצר (טבת 2010). את ההתנהגות הזאת של הרשצ"ח הסביר סגן יו"ר הרשצ"ח אילן סולימאן. לדבריו, הרשצ"ח סובלת ממחסור בכוח אדם מיומן. מחסור זה, לדבריו, מסביר מדוע לא קובעת הרשות אמות מידה שיקדמו פתרונות אחרים למשבר זולת הרפורמה שבה מעוניין האוצר. "הרשות תלויה במשרד האוצר לאישור תקנים נוספים של כוח אדם, ובמשך תקופה ארוכה לא אושרו תקנים".⁷² במענה לשאלה בדבר מערכת היחסים שבין חברת החשמל לרשצ"ח אמר מנכ"ל חברת החשמל: "פעם אמר לי ראש אגף התקציבים, אני קובע את התקציב שלו [של הרשצ"ח], אני מאשר לו החלפת רכב, הוא רוצה מזכירה, הוא בא אלי שאני אאשר לו, הוא רוצה שולחן חדש, הוא מתקשר אלי, כך אני שולט בו. אם הוא לא ישמע מה שאני אומר הוא בבעיה".⁷³ התנהגות זו של האוצר תואמת אסטרטגיות שליטה של פוליטיקאי בבירוקרטים, אולם אפשר להחיל גם למקרה זה (Bendor et al. 1985).

3.1 חובת ההתאגדות האזורית

ההחלטה להפוך את התאגוד האזורי לחובה סטטוטורית החל ב-1 בינואר 2008 נועדה להשיג יעילות כלכלית כפי שנקבע בחוק: "שר הפנים ושר האוצר רשאים, לאחר קבלת חוות דעת של הממונה, לשם השגת יעילות כלכלית מנקודת ראות של המשק הלאומי [...]".⁷⁴ משרד האוצר ומשרד הפנים ניסו להשפיע על הרשויות המקומיות שהמשיכו לספק שירותי מים וביוב בעצמן, והחליטו על משטר של סנקציות ועיצומים נגד רשויות שלא יצטרפו לתאגיד קיים עד יולי 2008, ובכללם אי-אישור של חוקי עזר למים וביוב, של התקשרות במכרזים הטעונים אישור למים או ביוב, או של תוכניות פיתוח ועסקאות מקרקעין בנושא מים וביוב; מינוי חשב מלווה לגבייה ולשמירה של כספי המים והביוב בקרן נפרדת; מינוי יושב ראש למילוי תפקיד ראש רשות מפרה/או ועדה למילוי תפקיד מועצת הרשות כדי להקים תאגיד כחוק; אי-אישור קליטת עובדים נוספים ברשות המקומית; הפחתת מענק האיזון ככל שישנו בהתאם להיקף ההכנסות של הרשות ממים וביוב.⁷⁵

⁷⁰ מבקר המדינה 2009, 304; ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, פרוטוקול ישיבה מיום 11 במרץ 2009,

13, http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/Hodaot/protocol_11_03_09.pdf.

⁷¹ ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, פרוטוקול ישיבה מיום 11 במרץ 2009, 20.

⁷² ריאיון עם ד"ר אילן סולימאן, סגן יו"ר הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, 07.06.2010, תל אביב.

⁷³ ריאיון עם אורי בן-נון, מנכ"ל חברת החשמל, 16.05.2010, מבשרת ציון. הראיונות עם סולימאן ובן-נון עסקו ברפורמה במשק החשמל.

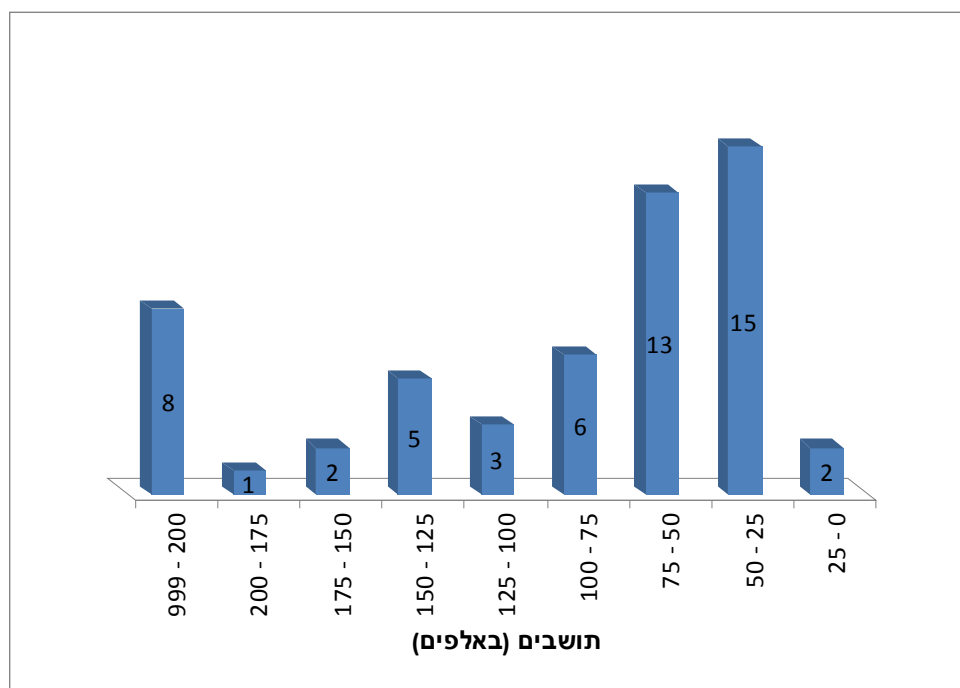
⁷⁴ חוק תאגידי מים וביוב, סעיף 5 (ב).

⁷⁵ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 מיום 9 במרץ 2008, "סיכום בין משרד האוצר למשרד הפנים בעניין מתווה

פעולה – חוק תאגידי מים וביוב", http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200802_04.pdf.

הממשלה קבעה שהחל בינואר 2008 חובה על הרשויות המקומיות להתאגד במסגרת תאגידי מים אזוריים, ועד פברואר 2013 הוקמו 51 תאגידי מים,⁷⁶ מתוכם 26 תאגידי אזוריים ו-25 תאגידי מקומיים (המשרתים רשות מקומית אחת). תרשים 2 מלמד ש-31% מכלל תאגידי המים (מקומיים ואזוריים) משרתים אוכלוסייה המונה עד חמישים אלף תושבים;⁷⁷ 80% מתאגידי המים (מקומיים ואזוריים) משרתים אוכלוסייה המונה עד 150 אלף תושבים, ורק שמונה מתאגידי המים (מקומיים ואזוריים) משרתים אוכלוסייה המונה יותר ממאתיים אלף תושבים.⁷⁸ (ראו גם נספח 1).

תרשים 2: תאגידי המים לפי מספר התושבים שהם משרתים, תמונת מצב 2013



מקור: נתוני רשות המים, מעודכן ל-1 ביולי 2013, <http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/financial-statements-Water-corporation/Pages/default.aspx>

הנתונים מלמדים שגם מהלך זה לא הצליח להביא לתאגוד אזורי של רוב תאגידי המים שהוקמו לאחר שנת 2008, ורשות המים הוסיפה לתת רישיונות לתאגידי מים מקומיים ולתאגידי מים שאינם משרתים אוכלוסייה הגדולה מ-200 אלף תושבים גם לאחר התיקון לחוק! בדוח מבקר המדינה 2009 צוין שרשות המים לא הקפידה על שוויוניות בעמידה בדרישה הנוגעת למספר התושבים המזערי המאפשר הקמת תאגיד. בינואר 2006, למשל, אישרה רשות המים את הקמת תאגיד המים "מי מודיעין בע"מ" אשר שירת בעת הקמתו 62,500 תושבים ביישוב מודיעין-מכבים-רעות (רשות מוניציפלית אחת), ואילו לעיריית רמלה, שאוכלוסייתה

⁷⁶ הכוונה לתאגידי חדשים שהוקמו מ-2008 ואילך או לתאגידי שקיבלו רישיון לפני שנת 2008 ושירתו רשות מקומית אחת ולאחר ינואר 2008 הצטרפו אליהם רשות מקומית או רשויות מקומיות נוספות.

⁷⁷ התאגיד הקטן ביותר – "מי תקווה בע"מ" – הוקם בתחילת 2013, והוא משרת 14 אלף תושבים בלבד!

⁷⁸ מתוך 51 תאגידי שהוקמו החל ב-2008, שלושה תאגידי מספקים שירותים לאוכלוסייה הגדולה ממאתיים אלף תושבים.

מנתה 64,200 תושבים, לא אושרה הפעלת תאגיד מים עד חודש ספטמבר 2009. דוח המבקר מציג דוגמאות נוספות לקבלת החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם החוק (מבקר המדינה 2009א). לפיכך רשות המים נוקטת "סחף ביורוקרטי". באמצעות השליטה המוסדית שיש למשרד האוצר על תהליכי קביעת המדיניות ועל קבלת ההחלטות ברשות המים הפנימה האחרונה את שנדרש ממנה והיא נותנת רישיונות הפעלה לתאגידים בניגוד לכוונת החוק.⁷⁹ המטרה של משרד האוצר ושל רשות המים כפולה: האחת, להפוך את התאגוד למהלך בלתי הפיך. תוכנית זו מומשה במלואה. כמעט 90% מהאוכלוסייה בישראל מקבלת שירותי מים וביוב באמצעות אחד מ-55 התאגידים הקיימים.⁸⁰ כדי להגיע למציאות זו שונה כאמור החוק כמה פעמים (כמתואר בסעיף 2.3.3) וניתן אישור להקמת תאגידים שאינם עומדים בתנאי הסף רק כדי לעודד את הוצאתם מידי הרשויות המקומיות.⁸¹ לדברי אלון מסר ועדי חכמון, הדבר נעשה כדי למנוע את המשך הפגיעה במשק המים.⁸² עם זאת, נזכיר שוועדת בין דחתה עמדה זו הקושרת בין המשבר במשק המים לטיפול הרשויות המקומיות במשקי המים והביוב.

המטרה השנייה היא להמיר את המבנה הרב תאגידים במבנה המבוסס על תאגידים אזוריים. אלא שבשל ריבוי התאגידים החלטת הממשלה, שביקשה להבטיח יעילות כלכלית בתחום משק המים העירוני בראייה ארצית ושירות מיטבי לתושבי הרשויות המקומיות, לא תתממש. האם ההחלטה לקדם תאגוד אזורי בבעלות הרשויות המקומיות היא החלטה מעשית המבקשת להבטיח תקופת התאמה, לימוד ושינוי מבלי לפגוע בזכויות של גורמים פרטיים, שייכנסו לענף בשלב מאוחר יותר, אחרי שיתגברו על כל החסמים הפוליטיים (מרכז השלטון המקומי) והמשפטיים ויוסדרו העניינים הכספיים (שלבם אלה דומים לשלבם שתוארו לעיל בסעיף 2.3)? לדברי נציגי משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, אין כוונה להפריט את משק המים והביוב העירוני.⁸³

בנספח 4 מובאות שלוש דוגמאות מייצגות (מצפון הארץ, ממרכז ומדרומה) הממחישות את טיעוני בדבר סחף ביורוקרטי שיצר מבנה שאינו מאפשר ליישם את כוונת המחוקק ולבסס את משק המים והביוב העירוני על עקרונות של יעילות כלכלית ויעילות תפעולית.

נספח 1 מלמד שיותר ממחצית התאגידים סיימו את שנת 2011 בהפסד (28 תאגידים מתוך 53 תאגידים שפרסמו דוחות כספיים דיווחו על הפסדים – 70% תאגידים קטנים ובינוניים, 30% תאגידים גדולים). גם בדיקה רב-שנתית מעלה תמונה די דומה. תאגיד הגיחון באזור ירושלים, למשל, דיווח על הפסד בכל שנה מאז הוקם בשנת 2003 ועד שנת 2011.⁸⁴ התאגיד מי

⁷⁹ בן אליא מכנה רגולציה זו "רגולציה מגויסת" – כלי ביצוע מטעם ממנו (משרד הפנים) לקידום מדיניות המוציאה את ענייני המים והביוב מידי הרשויות המקומיות (בן אליא 2009, 36--38).

⁸⁰ עד אפריל 2013 סיימו הליכי התאגדות 146 רשויות. 37 רשויות נוספות נמצאות בשלבי תאגוד אולם טרם השלימו את התהליך. 38 רשויות המחויבות בתאגוד טרם החלו בתהליך התאגוד (רשות המים 2013א, 47).

⁸¹ בכיר במשרד הפנים שהכיר את הנושא מקרוב וביקש לשמור על עילום שם ציין בריאיון מיום 22.07.2013 ש"יצרו מערכת לא יעילה על מנת קודם כול להוציא את הטיפול במים וביוב מידי השלטון המקומי ואחר כך יחשבו על התארגנות אזורית שהיא קשה יותר".

⁸² ריאיון טלפוני עם אלון מסר (לעיל הערה 62); ריאיון טלפוני עם עדי חכמון (לעיל הערה 62).

⁸³ ריאיון טלפוני עם אלון מסר (לעיל הערה 62); ריאיון טלפוני עם עדי חכמון (לעיל הערה 62); ריאיון עם שלמה דולברג, מנהל מינהל המים במשרד הפנים, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, 22.07.2013, תל אביב.

⁸⁴ חלק מחוסר היעילות שמשתקף בדוחות הכספיים של התאגידים נובע מ"ירושות" שהועברו אליהם מהרשויות המקומיות במסגרת הסכם הקמת התאגיד. הגיחון, למשל, התחייב בהסכם ההקמה בהסדר קיבוצי שנספחת אליו

נתניה, לעומתו, חוץ מהפסד בשנת ההקמה (2003), דיווח על רווחים משנת 2004 ועד שנת 2011. מתוך שמונה שנות פעילות שעליהן דיווח התאגיד מיתב באזור פתח תקווה (2004--2011), הרוויח התאגיד רק בחצי מהשנים. בכל התאגידים שפרסמו דוחות כספיים לשנים 2010 ו-2011 נרשם גידול בסעיף "הוצאות הנהלה וכלליות". עיון השוואתי בנתוני התאגידים (ראו נספח 1) מלמד על שונות רבה בביצועים. לתאגיד "יובלים בשומרון", למשל, הוצאות הנהלה וכלליות של 1.36 שקל למ"ק, לתאגיד "פלגי השרון" הוצאה של 1.29 שקל למ"ק, ולתאגיד מיתב הוצאה של 1.14 שקל למ"ק. מנגד נציין את תאגיד "מעיינות המשולש" עם הוצאה של 0.11 שקל למ"ק, את תאגיד "מעיינות הדרום" ואת תאגיד "עין נטפים" עם הוצאה של 0.34 שקל ו-0.38 שקל למ"ק בהתאמה. שונות רבה ניכרת גם בהוצאות הגבייה. ההוצאה בתאגיד פלגי השרון, למשל, היא 0.99 שקל למ"ק ובתאגיד הסמוך מעיינות השרון ההוצאה 0.10 שקל למ"ק.

בשני מסמכים שפרסמה לאחרונה רשות המים היא הכירה בכך שהמבנה שהיא עצמה יצרה אינו יעיל. מסמך אחד עוסק בתאגוד אזורי של תאגידי המים והביוב (רשות המים 2013א), והשני בהסדרת אסדרה כלכלית ארוכת טווח (רשות המים 2013ב). סמנכ"ל חטיבת כלכלה ברשות המים, למשל, מדגיש את היתרונות הכלכליים ואת היעילות המבנית שתצמח מצירוף תאגידי מקומיים לתאגיד אזוריים.⁸⁵ הממונה על תאגידי מים וביוב עומד על חוסר היעילות הנובע מחסרונות לקוטן של חלק מהתאגידי הקיימים היום.⁸⁶ ונחרצת מכולם הוועדה המייעצת לכללי רגולציה שציינה ש"נכון להיום פועלים 55 תאגידי מים וביוב, המדובר במספר הגדול בכפי 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" (רשות המים 2013ב, 1). חוסר היעילות של משק המים והביוב העירוני פוגע באזרחים (תעריפים גבוהים⁸⁷) ומבזבז משאבים לאומיים.⁸⁸ כעת לאחר שאושרו 55 תאגידי מים וביוב עירוניים מבקשת הממשלה לתקן את חוסר היעילות שנוצר. במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013--2014 התקבלה החלטת ממשלה ש"עד ליום 1 ביולי

מחויבות אקטוארית לתשלום פנסיה תקציבית לעובדי עירייה לשעבר בסך שנאמד כיום בכ-260 מיליון שקל במאזני הגיחון. מחויבות זו מתבטאת בהוצאה תזרימית שנתית של יותר מעשרים מיליון שקל. הוצאה זו אינה עלות מוכרת במסגרת תעריף המים, והיא יוצרת לגיחון הפסד התחלתי של כעשרים מיליון שקל כל שנה שאין לו כל מקור מימוני לכיסויו.

⁸⁵ "צירוף תאגידי ואיחודם לתאגידי מרחבים גדולים צפוי להפחית עלויות שונות דוגמת עלויות התפעול במשק המים העירוני, וליצור מבנה מערכתי יעיל יותר לאספקת השירותים" (גלעד פרננדס, רשות המים, חטיבת כלכלה, 2013. "איחוד תאגידי מים וביוב: תועלת כלכלית צפויה מיישום המהלך", הוגש לשיבת מועצה מס. 81.9.81 – 49, 17.04.2013).

⁸⁶ "חרף היתרונות המרשימים שצמחו מהמעבר מהפעלה עצמית של משק המים והביוב על ידי הרשויות המקומיות לניהול באמצעות תאגידי, עדיין ישנה מידה מדאגה של חוסר יעילות בפעילותם של התאגידי. חלק מחוסר היעילות נובע מהחסרונות לקוטן של התאגידי הקטנים והבינוניים – הוצאות הנהלה וכלליות והוצאות תפעול קבועות גבוהות יחסית" (רשות המים 2013א, 5).

⁸⁷ שר האנרגיה והמים אמר שבכוונתו להביא להוזלה של 10%--15% במחיר המים. ראו: "ועדת הכלכלה אישרה לקריאה שנייה ושלישית את הרפורמה בתאגידי המים", הודעות ועדת הכלכלה, 15.07.2013, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Documents/press290713b.pdf>.

⁸⁸ העלות העודפת ממבנה התאגידי הקיים לעומת מבנה של 15 תאגידי אזוריים הוא 500 מיליון שקל בשנה. במבנה הנוכחי יש עלות עודפת של 250 מיליון שקל גם בשל תקנון יתר של כוח אדם בתאגידי הקיימים והפעלה לא מיטבית של קבלני אחזקה וכדומה. ראו רשות המים 2013א.

2014 [...] ימוזגו כל תאגידי המים והביוב לכדי 15 חברות אזוריות למתן שירותי מים וביוב בכל הארץ [...] וכן כלל הרשויות המקומיות הלא מתואגדות יעבירו את ניהול משק המים והביוב שבתחומן לאותן חברות".⁸⁹ ב-29 ביולי 2013 אישרה מליאת הכנסת את פרק המים בתוכנית הכלכלית לשנים 2013--2014.⁹⁰

ההחלטה על הקמת 15 תאגידי אזוריים מבוססת על בדיקות שעשו חברת "עדליא", מר אילן שמרת, מנהל תאגיד "מי שבע", וחברת "מרטנס הופמן" לבקשת רשות המים. חברת עדליא המליצה על הקמת 13 תאגידי אזוריים; שמרת המליץ על הקמת 15--19 תאגידי אזוריים (שתי הבדיקות מצביעות על חיסכון של כ-500 מיליון שקל); חברת מרטנס הופמן המליצה לאמץ את המלצת שמרת (רשות המים 2013א, 5).

4. סיכום

בנייר זה מוצגים שני טיעונים עיקריים. ראשית, משרד האוצר נקט מדיניות של הזנחה תחזוקתית והתעלמות מכוונת מצרכים שמנעה התמודדות מוקדמת עם המחסור במים, כדי לקדם מעבר לניהול ענייני המים והביוב ממחלקות עירוניות ברשויות המקומיות לתאגידי שאפשר יהיה להפריט בעתיד. שנית, לאחר שנקבעה מדיניות המחייבת תאגוד אפשר משרד האוצר להקים מבנה מוסדי שפעל בחוסר יעילות כדי לקדם את מדיניות התאגוד האזורי. קידום המדיניות בשני המקרים נעשה מתוך פגיעה במשק המים ובאזרחים ובזבו משאבים לאומיים.

בעת כתיבת הנייר עצרתי לא פעם את עבודתי כדי לבחון אם אכן ננקטה מדיניות של הזנחה והתעלמות מכוונת או שמשרד האוצר ניצל הזדמנויות כדי לשנות את המדיניות. האם העובדות שהצבעתי עליהן הן תולדה של צירוף מקרים שמשרד האוצר ניצל לשם ביצוע שינויים במשק המים והביוב העירוני ואינם תוצר של יד מכוונת? בחנתי גם את השאלה אם זה משנה אם מדובר בניצול הזדמנות או במגמה מכוונת. תשובתי היא ששני המקרים אינם בסמכותו של הדרג המינהלי, אלא של הממשלה.

משרד האוצר בישראל הוא יזם עיקרי של רפורמות שונות. פעמים רבות הוא משתמש בעוצמתו כדי לבסס לעצמו "מונופול" על קביעת המדיניות בתחום מסוים. זאת ועוד, מדיניות זו נעדרת שקיפות ואין עליה ביקורת אפקטיבית לא מצד הכנסת והממשלה ולא מצד הציבור. ועדת החקירה הממלכתית ודוחות של מבקר המדינה מלמדים על חלקו של משרד האוצר בעיכוב פיתוח מתקני התפלה, השבת מי קולחין ותוכניות אחרות שנועדו להתמודד עם המחסור בצד ההיצע. גם בצד הביקוש מנע משרד האוצר קידום תוכנית חיסכון במים במגזר העירוני ומנע עדכון תעריפים, ובכך תרם בעקיפין להעמקת המשבר. בדוגמאות אלו ביקשתי להציג את משרד האוצר כמי שלא הזדרז לטפל במחסור במים. הסיבה להתנהגות זו מוסברת בדברי מנכ"ל משרד האוצר והממונה על התקציבים: "למשרד לא היה אכפת שיהיה קצת משבר, זה נתפס כטבעי".⁹¹ המחסור במים נועד לאפשר למשרד לקדם את מדיניות התאגוד במשק המים. התפלת מי ים,

⁸⁹ החלטת ממשלה 161 מיום 13 במאי 2013, "ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני".

⁹⁰ ראו "מליאת הכנסת אישרה את פרק המים בחוק ההסדרים", הודעות הכנסת, 29.07.2013, http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press290713-6.aspx?Category_Id

⁹¹ ריאיון שעסק ברפורמות במשק בכלל ובמשק החשמל בפרט עם דוד ברודט, הממונה על התקציבים 1991--1995, מנכ"ל משרד האוצר 1995--1997, 11.04.2010, ירושלים.

השבת קולחין או כל פתרון אחר שהיה מקהה את הרגשת המחסור היו מעכבים או מכשילים את חקיקת חוק תאגידי מים וביוב.

חלון ההזדמנויות שנפתח בפני משרד האוצר היה בראשיתו אקראי. אולם בהמשך, משהועלו הצעות להתמודדות עם בעיית המחסור, פעל משרד האוצר באופן מכוון ופעיל לשימור מצב המשבר עד שלב יישום חלקו הראשון של החוק – הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים ברשויות מקומיות רבות. זאת ועוד, השליטה המוסדית של משרד האוצר בגוף הרגולטורי אפשרה לו לקדם מבנה של תאגידי מים שפועלים בחוסר יעילות, כך ששנית, מתוך מצב משברי אפשר יהיה לקדם מדיניות של תאגוד אזורי (לאחר שבהתחלה שימש המצב המשברי לקדם את חקיקת חוק תאגידי מים וביוב). בהמשך, לאחר שיוקמו התאגידים האזוריים, תקצר הדרך לשילוב גורמים פרטיים במשק המים העירוני.

ועדת סוארי כללה נציגים ממשרדי האוצר, הפנים והתשתיות הלאומיות. סיכומי דיוני הוועדה לטייטה הראשונה של הדוח הסופי והדוח הסופי מלמדים על שלוש מטרות עיקריות לתאגוד:

1. הפסקת השתתפות המדינה במימון ההשקעות הנדרשות במשק המים והביוב.
2. הפרדת הפעילות בתחום המים והביוב משאר פעילויות הרשות המקומית.
3. הפעלת משק המים והביוב על ידי חברה עסקית בשיתוף חלקי או מלא של המגזר הפרטי.

הפעולות משנת 2001 (חקיקת חוק תאגידי מים וביוב) ואילך נועדו לקדם את המטרות לעיל. לשם מימוש המטרה הראשונה והשנייה היה צריך לפעול לתאגוד משקי המים העירוניים. התאגוד נקבע תחילה כוולונטרי, אולם כאשר רק מיעוט הרשויות הקימו תאגיד הפך התאגוד לחובה, ובאכיפתה התעלמו במקרים רבים מהכללים שנקבעו למספר הרשויות החברות בתאגיד ולמספר התושבים שמשרת התאגיד. בדרך של כפייה, של מתן תמריצים כספיים לרשויות המקומיות (הלוואת בעלים כנגד התשתיות ותמריצים ישירים) ולתאגידים עצמם, ומתן תמריצים כספיים נוספים לרשויות המקומיות (המלצות ועדת ניסן⁹²), הצליח משרד האוצר להביא לתאגוד של 79% מהרשויות החייבות בתאגוד המשרתות 89% מהתושבים. כך, באמצעות השקעה כספית ניכרת (2.6 מיליארד שקל⁹³) הצליחה המדינה להפריד את האחריות על ענייני המים והביוב ותפעולם משאר פעולות הרשות המקומית.

היסוד להגשמת המטרה השלישית – הפרדת משק המים והביוב העירוני – הונח כבר בהחלטה שהישות המשפטית החדשה שתקום תוגדר "חברה", שכן ישות משפטית זו מאפשרת מעבר מבעלות של הרשות המקומית בשלב הראשון לסוגי בעלויות אחרים בשלב השני: בעלות ציבורית (הנפקת מניות לציבור) ובעלות פרטית. ההחלטה שהבעלות על התאגידים תהיה בידי הרשויות בשלב הראשון התקבלה מטעמים מעשיים, שכן שינוי בעלות הדרגתי בחברות יאפשר תקופת התאמה, לימוד ושינוי במידת הצורך מבלי לפגוע בזכויות של גורמים פרטיים. מטרת

⁹² בנייר זה לא דנתי במערכת היחסים שבין הבעלים – הרשות המקומית – ובין תאגידי המים. בראיונות שקיימתי עלו טענות על ניסיונות של הרשויות להתערב ולהשפיע על עבודת התאגיד. על המלצות ועדת ניסן ראו תזכיר חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 5), התשע"ב-2012, <http://www.shituf.gov.il/discussion/679>.

⁹³ מתחילת הרפורמה ועד שנת 2013 העניקה המדינה מענקים בסך 1.5 מיליארד שקל לתאגידים, 600 מיליון שקל לתאגידים חלשים וחצי מיליארד שקל לרשויות שתאגדו את מחלקות המים והביוב שלהן. ראו רשות המים 2013, ג' 8.

החוק נוסחה בשפת "מולך הפרטה":⁹⁴ שיפור בשירות, באיכות, באמינות, הורדת מחירים, ניהול עסקי ומקצועי שיחליף את הניהול הממשלתי הכושל ותחרות. מטרות אלו לא יושמו עד כה, ובחלק מהמרשויות התוצאה הפוכה מן המצופה. הדעה הרווחת במשרד האוצר ובמרכז השלטון המקומי, שעלתה מהראיונות שעשיתי, היא שאין כוונה להפריט את משק המים והביוב העירוני. ייתכן שהטענה נכונה לעת הזו, אולם בהיעדר שינוי בחוק אי-אפשר להתעלם מהאפשרות שהממשלה תבקש לשתף גורמים פרטיים במשק המים.

5. המלצות מדיניות

תאגידי המים והביוב העירוניים הם עובדה קיימת. התשובה לשאלה אם ראוי היה – מבחינת שירות, יעילות וחסכון – לעבור מניהול ענייני מים וביוב באמצעות מחלקות ברשויות המקומיות למבנה של חברות בעירבון מוגבל בבעלות הרשויות המקומיות אינה חד-משמעית. קשה לדעת מה היה מצבן של תשתיות המים והביוב העירוניות אם היו הכספים הרבים (2.6 מיליארד שקל) שהושקעו במשק המים ביישובים שעברו למבנה תאגידי לאחר שנת 2001 מושקעים קודם לכן במשקי המים והביוב שהפעילו הרשויות המקומיות. עוד קשה לדעת כיצד היו נוהגות רשויות מקומיות אם לא היה משרד האוצר שוחק את הפער בין מחיר קניית המים ממקורות למחיר שאושר להן לגבות מהצרכנים. האחריות שהטיל משרד האוצר למשבר במשק המים על הרשויות המקומיות נדחתה על ידי ועדת החקירה הממלכתית. בנייר זה הצבענו הן על חלקו של משרד האוצר באי-מניעת המשבר במשק המים הכללי (בעיקר בשל עיכוב הקמת מתקני התפלת מי ים) ובמשק המים והביוב העירוני (אי-עדכון תעריפים). גם כיום פועלות לצד תאגידי המים והביוב העירוניים מחלקות מים בתוך הרשויות המקומיות, חלקן פועלות ביעילות וחלקן לא, בדיוק כמו שיש תאגידי מים וביוב הפועלים ביעילות ותאגידים שאינם יעילים.

המלצות המדיניות שלהלן מבוססות על הכרה ברשויות המקומיות כגופים נבחרים אוטונומיים, שאינם שלוחות או גופי ביצוע של משרדי הממשלה. בהתאם לנאמר לעיל, המלצות המדיניות לא קוראות לשינוי המבנה התאגידי, אולם הן מבקשות למנוע הפרטה של משק המים, ומציעות פלורליזם מבני מפקח ומאוסדר כך שאפשר יהיה לעשות השוואה (benchmark) בין מבנים שונים בהיבט של שירות, יעילות וחסכון, להבטיח משק מים סגור, לחזק את הקשר בין האזרח הנזקק ובין המחלקה לשירותים חברתיים ולהציע אסדרה אפקטיבית.

בהמלצות המדיניות מובאת בחשבון הנחת היסוד שיש לאפשר לתאגידי מים וביוב או לרשויות מקומיות להרוויח במידה שתאפשר להם לתחזק ולהשקיע בעתיד את הנדרש בתשתיות. אולם הכוונה לאפשר לתאגידי המים והביוב לחלק דיבידנד לבעלי מניות בתאגידים – הרשויות המקומיות – בעייתית ומעלה חשש מפני גביית תשלום יתר מהצרכנים כדי להשיא רווחים גבוהים לבעלי המניות.⁹⁵ להלן ההמלצות:

⁹⁴ השופט אליקים רובינשטיין השתמש בביטוי "מולך הפרטה" כדי להבהיר שגם אם מוצר או שירות מסוים עבר מידי המדינה לידיים פרטיות עדיין חובה על המשפט הציבורי לפקח עליו גם אם הוא פועל בשוק פרטי. בשעתו, בתפקידו כיועץ משפטי לממשלה, הביע רובינשטיין הסתייגות ממה שנראה לו כצעד של הפרטת מוביל המים הארצי בביטוי "את אמא אין מוכרים". ראו ע"מ 4011/05, דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ ואח' נ' רשות הנמלים (חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ) ואח', <http://www.antitrust.gov.il/files/9003/4011-05.pdf>.

⁹⁵ מחקר עדכני שהתפרסם השנה על משק המים המופרט באנגליה מלמד על בעיות אלו. ראו Turner 2013. רשות המים פנתה לציבור בהזמנה להשמיע קול בדבר הכללים המוצעים לקביעת תנאים לאישור חלוקת דיבידנד לבעלי מניות בתאגידי המים, ונראה שהיא ערה לסכנה זו ומבקשת למונעה.

1. לשנות את חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, כך שלא יתאפשר שילוב גורמים פרטיים במשק המים והביוב העירוני. את הצורך במימון אפשר לפתור באמצעות הנפקות של אג"ח או בקבלת הלוואות בערבות מדינה.
2. לקדם תאגוד אזורי על בסיס שיקולי עלות--תועלת ולאפשר ליישובים שאינם רוצים להיות חלק מתאגיד אזורי לשוב ולהפעיל את שירותי המים והביוב באמצעות הרשות המקומית, לאחר שיוכחו שביכולתם לעשות זאת ביעילות. מובן שכללים ואמות מידה שקובעת רשות המים יחייבו גם את המחלקות העירוניות. אין לחייב רשויות מקומיות שעדיין לא התאגדו ומנהלות ביעילות את משק המים והביוב שלהן להתאגד.
3. לאפשר לחברת מקורות לפעול במשק המים והביוב העירוני בין כזכין ובין כקבלן ביצוע. מכיוון שההמלצה הראשונה שוללת שיתוף גורמים פרטיים במשק המים והביוב העירוני, אפשר לשתף את חברת מקורות בחברה ממשלתית. שיתוף חברת מקורות לצד תאגידי מים וביוב ומחלקות ברשות המקומית המספקות שירותי מים וביוב יאפשר רגולטור להשוות בין דגמים שונים ולקבוע אמות מידה המבוססות על תחרות שאינה כוללת שחקנים פרטיים.
4. להכניס לתחשיבי המשק הסגור גם את התשלום המתקבל תמורת היטלי ההפקה. התשלום תמורת היטלי הפקה, המשמש כלי לוויסות כמות המים המופקים, צריך לשמש לסבסוד עלות התפלת מי ים.
5. מוצע לחייב בחוק שכל חלוקת דיבידנד לבעלי מניות בתאגידים תלווה בהחזר כספי לצרכנים. שיעור ההחזר ייקבע אף הוא בחוק בהתאם לגובה הדיבידנד. זאת ועוד, יש לקבוע שהרשות המקומית תפנה חלק מתקבולי הדיבידנד לקרן סיוע למשפחות נזקקות (וראו גם המלצה 6).
6. לחזק את הקשר המשולש בין האזרח הנזקק, תאגיד המים והמחלקה לשירותים חברתיים (בעבר: מחלקת הרווחה) ברשות המקומית. מעבר לתאגידים אזוריים יקשה עוד יותר על הנזקק, ולכן יש לחייב את תאגידי המים לגבש, בשיתוף עם המחלקות לשירותים חברתיים, רשימות של לקוחות שאין לנתק בגין אי-תשלום בטרם ניתנה הודעה ושהות למחלקות לשירותים חברתיים לטפל בעניין.
7. מהו המבנה המוסדי הראוי לאסדרה של משק המים? האם משרד האנרגיה והמים הוא שצריך לבצע אסדרה או שרשות עצמאית הכוללת מומחים ונציגי ציבור היא שצריכה לעשות זאת? האם על הרשות לכלול גם נציגים ממשרד האנרגיה והמים וממשרד האוצר? האם המציאות שלפיה השר נושא באחריות אולם הוא חסר סמכות בתחומים רבים הוא מצב רצוי? והאם הקשר ההדוק בין חשמל, גז ומים והיותם של שלושת התחומים באחריות משרד ממשלתי אחד אינם מחייבים את השר לגבש שלוש תוכניות אב ארוכות טווח אשר יהיו משולבות זו בזו? המבנה הרגולטורי שנקבע בישראל הוא של רגולטור עצמאי למחצה. הרכבו (כמו הרכב של כל ועדה) משפיע על יכולתו לאזן בין אינטרסים. כמו שציינתי לעיל, האינטרס של הצרכנים לא נשמר תמיד והמבנה המוסדי מרובה התאגידים פועל בחוסר יעילות. בנייר זה לא דנתי במבנה האסדרה הנדרש במשק המים. יש לקיים דיון נפרד בשאלה זו ולבחון מחדש את מבנה האסדרה במשק המים, היקפה, תכולתה ודרכי מימונה.

מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים
לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה
ולפיתוח הארץ (חוק המים, התשי"ט-1959).

6. אפילוג

בשנת 2012 פורסם הספר *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands* (Pigeon et al. 2012). הספר מביא סיפורי הלאמת משק מים עירוני בחמישה מקומות ברחבי העולם, כל אחד בדרכו. בחרתי בסיפור הלאמת משק המים העירוני בפריז כאפילוג למאמר זה. ב-24 בנובמבר 2008 קיבלה מועצת העיר של פריז החלטה דרמטית: לא לחדש את חוזה שירות אספקת המים העירוני עם שתי החברות הצרפתיות הבינלאומיות הענקיות "וואוליה" (Veolia) ו"סואץ" (Suez). חברות פרטיות אלו, שבסיסן בצרפת, שולטות בשוק העולמי של שירותי מים עירוניים, והן הפעילו במשותף את מערכת המים הציבורית בפריז משנת 1985. החברות ניסו למנוע את ההלאמה באמצעות שימוש בהשפעתן הפוליטית הגדולה, מסע הפחדות שניהלו נגד ההחלטה שלא לחדש את החוזה עמן, ונכונות להקטין את הרווח ולהגדיל את ההשקעות בהתחדשות הרשת ועמידה באמות המידה שקבע האיחוד האירופי. גם בעיריית פריז קמו מתנגדים להלאמת שירותי המים העירוניים. כמה מחלקות בעירייה, ובייחוד מחלקת המים ומחלקת הכספים, התנגדו להלאמה, לא התכוננו לקראת ביצועה והעדיפו לפעול באמצעות מיקור חוץ של שירותים ציבוריים, שכן הוא מאפשר להן להימנע מניהול תשתיות מורכבות ומרובות כוח אדם שמצריך השקעה רבה, לעומת פרסום מכרז או שכירת יועץ. למרות ההתנגדויות מבית ומחוץ החליטה עיריית פריז להפעיל את משק המים העירוני החל בשנת 2010 באמצעות חברה ציבורית "Eau de Paris" שהעירייה תפקח על פעולתה.

הקמת החברה הציבורית הייתה אתגר קשה לראש עיריית פריז ברטראן דלאנו שהתחייב להלאים את משק המים העירוני (remunicipalisation) במסגרת מסע הבחירות שלו. הלאמה של מערכת בהיקף כזה לא נעשתה עד כה בצרפת, וחלק מהמשימות, כמו חיוב לקוחות (billing), מעולם נעשו על ידי המינהל הציבורי.

שנה וחצי אחרי המעבר הרשמי של ניהול משק המים לחברה הציבורית התוצאות מדברות בעד עצמן: המעבר נעשה בדיוק במועד שנקבע, והתוצאות הפיננסיות מרשימות. הקמת חברת המים הציבורית חסכה לקופת העיריה 35 מיליון אירו. תעריפי המים בשנת 2010 הוזלו ב-8% בהשוואה לשנת 2009, והעירייה הבטיחה שעד 2015 לא יעלו תעריפי המים מעל האינפלציה. משק המים העירוני, על חלקיו השונים, פועל ביעילות גדולה יותר, עלויות המעבר היו נמוכות מהמתוכנן ועלויות התפעול נמוכות מעלויות התפעול של החברות הפרטיות. החברה הציבורית מקדשת ערכים כמו שקיפות וסולידריות. היא השקיעה בפיתוח כלים אינטראקטיביים המאפשרים למשתמשים לעקוב טוב יותר אחר צריכת המים ואיכותם, והיא מקדמת מסעות פרסום המעודדים צריכת מי ברז על פני בקבוקי שתייה, ומעניקה ייעוץ כיצד אפשר לחסוך במים, ובאופן כללי יותר להעלות את מודעות התושבים לאתגרי המים בפריז ובעולם. החברה תרמה 500 אלף אירו לקרן לסולידריות המסייעת בתשלום חשבונות צריכת מים ל-44 אלף משפחות עניות בעיר, ונמנעת מניתוק מי שתייה. הסולידריות אינה מוגבלת למשתמשי מים מקומיים, והחברה פעילה בהגנה ובקידום של ניהול מים ציבוריים במקומות אחרים בעולם. הנתונים המרשימים שמציגה חברת המים הציבורית ראוי שייבחנו לאורך זמן. מוקדם לקבוע שמדובר בהצלחה יציבה, אבל ההתחלה מבטיחה.

ביבליוגרפיה

- אליהוא, יוסי, 1991. "מפלס המים בישראל: הקו האדום", **סביבות** 26, עמ' 181–184.
- בארי, שלומית, נעמי כרמון ואורי ושמיר, 2005. **חיסכון במים במגזר העירוני: בדיקת היתכנות והמלצות לפעולה**, חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- בן-אליא, נחום, 1998. **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- , 2009. **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, אבי, 2001. "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", אבי בן בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכלת השוק (המשק הישראלי 1985–1988): קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונו**, תל אביב: עם עובד, מכון פאלק, עמ' 1–48.
- ברורמן, אבישי, 1994. "משק המים בישראל: תצפית למאה העשרים ואחת", **רבעון לכלכלה** (3)41, עמ' 369–398.
- גבירצמן, חיים, 1989. "משק המים בישראל: לאן?" **עיתון מדעי לכל** לד, עמ' 15–20.
- גל-נור, יצחק, 2007. **מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**, ירושלים: אקדמון.
- גרינברג, לב, 1996. "עובדים חלשים, עובדים חזקים: זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית – 1967–1994", **תיאוריה וביקורת** 9, עמ' 61–80.
- דגן, נמרוד, 1991. "משק המים בישראל והפעולות להגברת החיסכון", **מת"י** 71, עמ' 10–21.
- דרי, דוד ועמנואל שרון, 1994. **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- הרוש, יוסף, 1992. "מדיניות ניצול מים עיליים בישראל: 'כל הנחלים הולכים אל הים'", **הנדסת מים** 6, עמ' 14–20.
- הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל, 1997. **דין וחשבון של הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל / יו"ר שאול ארלוזורוב**, תל אביב.
- הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, 1997. **דוח הוועדה**, משרד הפנים, משרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר.
- ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, 2010. **דוח הוועדה**, חיפה.
- זוסמן, פנחס, 1991. "מסגרת מושגית להסדרת משק המים בישראל", **רבעון לכלכלה** מב(150), עמ' 440–464.
- זיו, נטע, תשס"ה. "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים", **משפט וממשל** ז(2), עמ' 945–991.
- זעירא, יוסף, 2004. "מסוציאליזם לקפיטליזם? מעורבות הממשלה במשק הישראלי", משה נאור (עורך), **מדינה וקהילה**, ירושלים: מאגנס, 55–60.
- טבת, אייל, 2010. "שינוי מוסדי ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום התשתיות הלאומיות: המקרה של שינוי מבנה משק החשמל בישראל", עבודת דוקטור, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

—, בהכנה. "רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית", יצחק גל-נור ואמיר פז-פוקס (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

טל'ץ, בני, 1992. "טיפול ביולוגי במאגרי מים", **דייג ומדגה בישראל**, כה(2), עמ' 82–84.

כסלו, יואב, 2011. "משק המים בישראל", **נייר מדיניות מס' 2011.15**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הכנסת, 2002. **ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים: דין וחשבון**, ירושלים: הכנסת.

לוי-פאור, דוד, 1999. "יותר תחרות יותר רגולציה: 'מהפכת התקשורת' בישראל ותפקיד המדינה", **פוליטיקה** 4, עמ' 27–44.

מבקר המדינה, 1989. **דוח שנתי מספר 39 לשנת 1988**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 1990. **דוח על ניהול משק המים בישראל**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 1994. **דוח שנתי מספר 44 לשנת 1993**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 2001. **דוח שנתי מספר 51ב' לשנת 2000**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 2003. **דוח שנתי מספר 53ב' לשנת 2002**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 2006. **דוח שנתי מספר 56ב' לשנת 2005**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 2009א. **דוח שנתי מספר 59ב' לשנת 2008**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 2009ב. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008**, ירושלים: מבקר המדינה.

—, 2012. **דוח שנתי מספר 63א' לשנת 2012**, ירושלים: מבקר המדינה.

מוסנזון, רן, 1991. "משבר המים בישראל: הסדרה ציבורית, מימון ציבורי, חשבונאות ממשלתית וציבורית", **רבעון לכלכלה** מב(150), עמ' 479–487.

ממן, דניאל וזאב רוזנהק, 2009. **בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאו-ליברלי**, תל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

מערכת ישראל היום, 2013. "מנהל רשות המים: 'תם המשבר'", **ישראל היום**, 29.1.2013, http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=26363

משרד האוצר, 2008. "ניתוח משק המים – ועדת חקירה ממלכתית", משרד האוצר, אגף התקציבים, 10.11.2008, http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/hodaot/shaul_meridor.pdf

המשרד לאיכות הסביבה, 1990. **איכות הסביבה בישראל: דו"ח שנתי מס' 15 לתקופה אפריל 1987–דצמבר 1988**, ירושלים: המשרד לאיכות הסביבה.

ניר, טלי, 2013. **בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים**, תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל.

סבירסקי, שלמה ועמי פרנקל, 2000. **מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה**, תל אביב: מרכז אדווה.

פישלזון, לב, 1998. "מצוקת המים בישראל ובאזור", **השדה** 2, עמ' 36–39.

קימרלינג, ברוך, 1993. "יחסי חברה מדינה בישראל", אורי רם (עורך), **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**, תל אביב: ברירות, 328–350.

רשות המים, 2013א. **תאגוד אזורי של תאגידי מים וביוב בישראל: הצעה למתווה ובחינת כדאיות כלכלית**, תל אביב: מינהל המים והביוב ברשויות המקומיות, הממונה על תאגידי מים

וביוב, <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mitve-hazaa.pdf>

—, 2013ב. דו"ח ביניים של הועדה לרגולציה כלכלית במשק המים, הוועדה המייעצת לכלכלי רגולציה ארוכת טווח, <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mid-report.pdf>

—, 2013ג. הרפורמה במשק המים והביוב העירוני מסקנות והמלצות, רשות המים, <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mid-report.pdf>

רשת ב של קול ישראל, 2013. "לנדאו: תם משבר המים בישראל", <http://www.iba.org.il/bet/?entity=901029&type=1>

שילוני, יובל, 1991. "שדות ירוקים וקווים אדומים: חריפותה של בעיית המים בישראל", רבעון לכלכלה, מב(150), עמ' 488–501.

שלו, מיכאל, 2004א. "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נרמלו' את הכלכלה המדינית בישראל?" דני פילק ואורי רם (עורכים), שלטון ההון החברה הישראלית בעידן הגלובלי, תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים, עמ' 84–115.

—, 2004ב. "תפקידה המשתנה של המדינה בכלכלה הישראלית", משה נאור (עורך), מדינה וקהילה, ירושלים: מאגנס, 20–25.

שפירא בר-אור, אלרן, 2009. "ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה 'המוחלטת'?", חוקים א, עמ' 319–348.

שפר, גבריאל, 2004. "תהליכים גלובליים ומקומיים והיחלשות מוסדותיה הפוליטיים של מדינת ישראל", משה נאור (עורך), מדינה וקהילה, ירושלים: מאגנס, 13–19.

רצון, מיכל, 2010. "יזמי מדיניות, הבניות פוליטיות וחלון הזדמנויות: הפוליטיקה של הרפורמה השנייה במערכת הפנסיה בישראל", סוציולוגיה ישראלית יא(2), עמ' 463–485.

רוזנהק, זאב, 2004. "משבר מדינת הרווחה הישראלית ותהליך הגלובליזציה: קווים לניתוח משווה", משה נאור (עורך), מדינה וקהילה, ירושלים: מאגנס, 46–52.

- Anderson, Karen M., 2001. "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State," *Comparative Political Studies* 34(9), pp. 1063–1091.
- Araral, Eduardo, 2009. "The Failure of Water Utilities Privatization: Synthesis of Evidence, Analysis and Implications," *Policy and Society* 27(3), pp. 221–228.
- Bakker, Karen J., 2003. "From Public to Private to... Mutual? Restructuring Water Supply Governance in England and Wales," *Geoforum* 34(3), pp. 359–374.
- Baumert, Jennifer and Laura Bloodgood, 2004. *Private Sector Participation in the Water and Wastewater Services Industry*, Washington DC: Office of Industries, U.S. International Trade Commission USA.

- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, 1993. *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Beecher, Janice A. and Patrick C. Mann, 1990. *Deregulation and Regulatory Alternatives for Water Utilities*, Columbus: The National Regulatory Research Institute.
- Bel, Germà and Mildred Warner, 2008. “Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies,” *Resources, Conservation and Recycling* 52(12), pp. 1337–1348.
- Bendor, Jonathan, Serge Taylor and Roland van Gaalen, 1985. “Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting,” *American Political Science Review* 79, pp. 1041–1060.
- Biggart, Nicole W. and Mauro F. Guillén, 1999. “Developing Difference: Social Organization and the Rise of the Auto Industries of South Korea, Taiwan, Spain, and Argentina,” *American Sociological Review* 64(5), pp. 722–747.
- Binayak, Das, Chan Ek Sonn, Visoth Chea, Pangare Ganesh and Robin Simpson, 2010. *Sharing the Reform Process: Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*, Bangkok: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Asia Regional Office and Phnom Penh Water Supply Authority.
- Bottelberghs, P. H., 2000. “Risk Analysis and Safety Policy Developments in the Netherlands,” *Journal of Hazardous Materials* 71(1), pp. 59–84.
- Braadbaart, Okke, 2001. “Privatizing Water: The Jakarta Concession and the Limits of Contract,” Paper presented at KITLV Jubilee Workshop on “Water as a Life-Giving and a Deadly Force”, Netherlands.
- Campbell, John L., 2004. *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. and Ove K. Pedersen, 2002. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Carmon, Naomi and Uri Shamir, 2010. “Water-Sensitive Planning: Integrating Water Considerations into Urban and Regional Planning,” *Water and Environment Journal* 24(3), pp. 181–191.
- Dagdeviren, Hulya, 2008. “Waiting for Miracles: The Commercialization of Urban Water Services in Zambia,” *Development and Change* 39(1), pp. 101–121.

- Dani, Rodrik, 2006. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform," *Journal of Economic Literature* 44(4), pp. 973–987.
- The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 1992. *International Conference on Water and the Environment: Development issues for the 21st century*, January 26—31, Dublin, http://docs.watsan.net/Scanned_PDF_Files/Class_Code_7_Conference/71-ICWE92-9739.pdf.
- Ebbinghaus, Bernhard, 2005. "Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform," *MPIfG Discussion Paper* 05/2, Max-Planck Institute for the Stud Societies.
- Elnaboulsi, Jihad C., 2001. "Organization, Management and Delegation in the French Water Industry," *Annals of Public and Cooperative Economics* 72(4), pp. 507--547.
- Feitelson, Eran, Itay Fischhendler and Paul Kay, 2007. "The Role of a Central Administrator in Managing Water Resources: The Case of the Israeli Water Commissioner," *Water Resources Research* 43(11), pp. 1–11.
- Feynman, Richard P., 1988. *What Do You Care What Other People Think?* New York: W. W. Norton,
- Fourcade-Gourinchas, Marion and Sarah L. Babb, 2002. "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries," *American Journal of Sociology* 108(3), pp. 533–579.
- Franceys, Richard, 1997. "Private Sector Participation in the Water and Sanitation Sector," *Water Resources Occasional Papers/ DFID no. 3*, London: Department for International Development.
- Galnoor, Itzhak, 1978. "Water Policy Making in Israel," *Policy Analysis* 4(3), pp. 339–367.
- , 2011. *Public Management in Israel: Development: Structure, Functions and Reforms*, NY: Routledge Studies in Middle Eastern Politics.
- Gilbert, Alan, 2007. "Water for All: How to Combine Public Management with Commercial Practice for the Benefit of the Poor?" *Urban Studies* 44(8), pp. 1559-1579.
- Gore, Charles, 2000. "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries," *World Development* 28(5), pp. 789–804.

- Guillén, Mauro, 2003. *The Limits of Convergence: Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A., 1992. "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s," In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 90–113.
- Hacker, Jacob S., 2004. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United State," *American Political Science Review* 98, pp. 243–260.
- Harrison, Graham, 2004. *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, London and New York: Routledge.
- Horev, Tuvia and Yair M. Babad, 2005. "Healthcare Reform Implementation: Stakeholders and Their Roles-The Israeli Experience," *Health Policy* 71(1), pp. 1–21
- Jacobs, Jeffrey W. and Charles W. Howe, 2005. "Key Issues and Experience in US Water Services Privatization," *Water Resources Development* 21(1), pp. 89–98.
- Janssens, Jan G., 2002. "The Provision of Water Services on the International Market: Building Public-Private Partnerships for Effective and Equitable WSS," presented at GLOBE 2002, Vancouver, March 13–15.
- Keeler, John, 1993. "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises and Extraordinary Policy-Making," *Comparative Political Studies* 25(4), pp. 433–486.
- Kingdon, John W., 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Kuks, Stefan M., 2006. "The Privatizing Debate on Water Services in the Netherlands: Public Performance of the Water Sector and the Implications of Market Forces," *Water Policy* 8, pp. 147–169.
- Kerr, Michael and Mike K. Thomas, 1995. "Supplying Water Infrastructure To Developing Countries via Private Sector Project Financing," *Georgetown International Environmental Law Review* 8(1), pp. 91–108.
- Lieberman, Robert C., 2002. "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change," *American Political Science Review* 96(4), pp. 697–712.

- Maman, Daniel, 2002. "The Emergence of Business Groups: Israel and South Korea Compared," *Organization Studies* 23(5), pp. 737–758.
- , 2004. "State-Corporate Relationships in an Era of Shifting Regime: The Case of Corporate Law Reform in Israel," *Qualitative Sociology* 27(3), pp. 317–342.
- Maman, Daniel and Zeev Rosenhek, 2007. "The Politics of Institutional Reform: The 'Declaration of independence' of the Israeli Central Bank," *Review of International Political Economy* 14, pp. 251–275.
- Macey, Jonathan R., 1992. "Organisational Design and Political Control of Administrative Agencies," *Journal of Law and Economics, and Organization* 8(1), pp. 93–110.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll and Barry R. Weingast, 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Virginia Law Review* 75(2), pp. 431–482.
- Menahem, Gila, 1998. "Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel," *Journal of Public Policy* 18, pp. 283–310.
- Meydany, Assaf, 2008. "Political Entrepreneurs and Electoral Capital: The Case of the Israeli State Economy Arrangement Law," *Constitutional Political Economy* 19(4), pp. 301–312.
- Mintrom, Michael and Phillipa Norman, 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change," *Policy Studies Journal* 37, pp. 649–667.
- Mizrahi, Shlomo, 2004. "The Political Economy of Water Policy in Israel: Theory and Practice," *Journal of Comparative Policy Analysis* 6, pp. 275–290.
- Moe, Terry M., 1987. "Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance," *Legislative Studies Quarterly* 12(4), pp. 475–520.
- OECD, 2000. *Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors*, Paris: OECD.
- , 2003. *Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector*, OECD, Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate, <http://www.oecd.org/environment/outreach/2510696.pdf>.
- , 2009. "Options for Private Sector Participation in Infrastructure," http://www.partnershipsforwater.net/tc/TC_Tools/110602_OECD%20Private%20Sector%20Participation%20in%20Water%20Infrastructure.pdf.

- Ohemeng, Frank K. and John K. Grant, 2008. "When Markets Fail to Deliver: An Examination of the Privatization and De-Privatization of Water and Wastewater Services Delivery in Hamilton, Canada", *Canadian Public Administration* 51(3), pp. 475–499.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner and James Walker, 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, Vincent and Elinor Ostrom, 1977. "Public Goods and Public Choices," In Emanuel S. Savas (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services: Towards Improved Performance*, Boulder: Westview Press, pp. 7–49.
- Owen, David L., 2002. *The European Water Industry: Market Drivers and Responses*, London: CWC Publishing.
- Palmer, Keith, Mark Cockburn and Daniel Hulls, 2003. "Funding Johannesburg: Beyond the Rhetoric -- Delivering Water and Sanitation Targets," *A CEPA Discussion Paper*, Cambridge, U.K.: Cambridge Economic Policy Associates.
- Perry, Chris J., Michael Rock and David Seckler, 1997. "Water as an Economic Good: A Solution, or a Problem?" *Research Report 14*, Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/PUB014/REPORT14.PDF.
- Pigeon, Martin, David A. McDonald, Olivier Hoedeman and Satoko Kishimoto (eds.), 2012. *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, Amsterdam: Transnational Institute.
- Poulantzas, Nicos, 1978. *State, Power, Socialism*, Finland: Verso Books.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Riker, William H., 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions," *The American Political Science Review* 74(2), pp. 432–446.
- Rivera, Daniel, 1996. *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector*, Washington DC: The World Bank.
- Rosegrant, Mark and Renato Gazmuri, 1995. "Reforming Water Allocation Policy Through Markets in Tradable Water Rights: Lessons from Chile, Mexico and California," *Cuadernos de Economía* 97, pp. 291–315.
- Savas, Emanuel S., 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House Publishers.

- , 2005. *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons*, Washington DC: CQ Press.
- Samuelson, Paul A., 1954. “The Pure Theory of Public Expenditure,” *The Review of Economics and Statistics* 36(4), pp. 387–389.
- Schwarz, Jehoshua, Naama Meidad and Uri Shamir, 1985. “Water Quality Management in Regional Systems,” in M. Diskin (ed.), *Scientific Basis for Water Resources Management*, IAHS Publication No. 153, pp. 341–349.
- Serageldin, Ismail, 1994. *Water Supply, Sanitation and Environmental Sustainability: The Financing Challenge*, Washington DC: The World Bank.
- Shafir, Gershon and Yoav Peled, 2000. “Peace and Profits: The Globalization of Israeli Business and the Peace Process,” In G. Shafir and Y. Peled (eds.), *The New Israel: Peacemaking and Liberalization*, Boulder: Westview Press, 264–243.
- Shahrooz, Mohajeri, Bettina Knothe, David-Nicolas Lamothe and Jean A. Faby (eds.), 2003. *European Water Management between Regulation and Competition*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Shalev, Michael, 2000. “Liberalization and the Transformation of the Political Economy,” In Gershon Shafir and Yoav Peled (eds.), *The New Israel: Peacemaking and Liberalization*, Boulder: Westview Press, pp. 129–159.
- Shamir, Uri, Jacob Bear, Natn Arad, Itzhak Galnoor, Nina Selbst and Jacob Vardi, 1985. “National Water Policy: A Methodology and Its Application to Israel,” in M. Diskin (ed.), *Scientific Basis for Water Resources Management*, IAHS Publication No. 153, pp. 369–379.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast, 1981. “Structure Induced Equilibria and Legislature Choice,” *Public Choice* 37(3), pp. 503–519.
- , 1987. “The Institutional Foundations of Committee Power,” *American Political Science Review* 81(1), pp. 85–104.
- Skocpol, Theda, 1985. “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research,” In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back*, Cambridge: Cambridge University Press, 3–44.
- Spornk, Susan, 2010. “Water and Sanitation Utilities in the Global South: Re-centering the Debate on ‘Efficiency’,” *Review of Radical Political Economics* 42(2), pp. 156–167.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (eds.), 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.

- Taylor, Michael, 1987. *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Peter, 1989. “The Hillsborough Stadium Disaster,” paper presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, London.
- Teo, Yee H., 2009. “Water Sector Reforms in Malaysia,” *Water Utility Management International* 4(1), pp. 16–17.
- Thelen, Kathleen, 1999. “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science* 2, pp. 404–639.
- Turner, George, 2013. *Money Down the Drain: Getting a Better Deal for Consumers from the Water Industry*, CentreForum, <http://centreforum.org/assets/pubs/money-down-the-drain.pdf>.
- The World Bank, 1997. *Selecting an Option for Private Sector Participation*, Washington DC: The World Bank, <http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterandsanitation/resources/pdf-files/WB-ToolKit-SelectingOption.pdf>.
- , 2000. *Report and Recommendations on the Programmatic Structural Adjustment Credit for Tanzania* (Report No. P-7376-TA), Washington DC: The World Bank.
- , 2011. “Water Sector Support Project, Tanzania,” <http://www.worldbank.org/projects/P087154/water-sector-support-project?lang=en>.

נספח 1: נתוני תאגידים לשנת 2011

מספר סידורי	שם התאגיד	תאריך הקמה/הצטרפות	הרשויות החברות בתאגיד	מספר רשויות בתאגיד	מספר תושבים (אלפים)	רווח/הפסד (אלפי שקלים)	צריכת מים (אלפי מ"ק)	הוצאות הנהלה וכלליות (אלפי שקלים)	הוצאות הנהלה וכלליות למ"ק (שקלים)	הוצאות גבייה (אלפי שקלים)	הוצאות גבייה למ"ק (שקלים)
1	התנור מים וביוב בע"מ	30/06/2003 01/03/2008 01/01/2013	מטולה קצרין, קריית שמונה מגידל שמש, מסעדה	5	44	2,413	2,750	1,735	0.63	1,118	0.41
2	פלג הגליל החברה האזורית למים וביוב בע"מ	01/06/2008 15/06/2009 01/07/2010 01/10/2010	צפת, חצור הגלילית, טובא-זנגריה גוש חלב, יסוד המעלה ראמה, מג'אר פקיעין, פאסוטה, חורפיש, עילבון, סאג'ור, בית ג'אן	13	113	(17,231)	8,678	7,266	0.84	7,027	0.81
3	אל עין בע"מ	31/12/2009 01/07/2010 01/06/2011	אבו סנאן, ג'דידה מכר, ג'וליס, כפר יאסיף, ירכא מזרעה, ינוח-ג'ית	7	71	(1,449)	5,306	2,535	0.48	2,232	0.42
4	עין כרמים תאגיד מים וביוב בע"מ	01/10/2009	כרמיאל	1	45	(704)	4,066	2,035	0.50	1,827	0.45
5	מי עכו בע"מ	01/03/2010	עכו	1	47	4,169	3,606	1,866	0.52	1,701	0.47
6		01/08/2009 01/07/2010	אעבלין, בסמת טבעון, זרזיר, תמרה, כאבול, כפר מנדא, שעב, שפרעם כאוכאב, ביר אלמכסור	10	140	(6,934)	9,584	4,687	0.49	3,723	0.39
7	מי גליל בע"מ	01/01/2010	דיר אל-אסד, בענה, מגידל כרום, דיר חנא, נחף, עראבה, סכנין	7	102	(5,375)	7,539	3,057	0.41	1,714	0.23
8	מעיינות זיו בע"מ	01/11/2008	מעלות תרשיחא, שלומי, כפר ורדים, כסרא-סמיע	4	40	(846)	3,412	1,792	0.53	1,883	0.55
9	כפרי גליל תחתון בע"מ	01/10/2008 01/07/2010	בועיינה-נוג'ידת, דבוריה, טורען, כפר כנא, משהד, שיבלי-אום אל-גנס עין מאהל	7	74	(6,865)	4,285	3,687	0.86	2,632	0.61
10	מי נע חברת המים והביוב של עיריית נצרת עלית בע"מ	01/12/2003 01/05/2009 01/01/2013	נצרת עילית מגדל העמק עפולה	3	106	7,193	6,171	3,624	0.59	3,452	0.56
11	חר נצרת מפעלי מים וביוב בע"מ	01/11/2008	נצרת, איכסל, יפיע, עילוט, ריינה	5	128	(1,263)	8,924	4,527	0.51	2,706	0.30

מספר סידורי	שם התאגיד	תאריך הקמה/הצטרפות	הרשויות החברות בתאגיד	מספר רשויות בתאגיד	מספר תושבים (אלפים)	רווח/הפסד (אלפי שקלים)	צריכת מים (אלפי מ"ק)	הוצאות הנהלה וכלליות (אלפי שקלים)	הוצאות הנהלה וכלליות למ"ק (שקלים)	הוצאות גבייה (אלפי שקלים)	הוצאות גבייה למ"ק (שקלים)
12	מי רקת טבריה בע"מ	01/04/2008 01/01/2009 01/07/2010	טבריה מגדל, יבניאל כפר קמא	4	50	(1,604)	4,828	2,551	0.53	1,728	0.36
13	פלגי מוצקין בע"מ	01/07/2009 01/01/2013	קריית מוצקין רכסים	2	48	256	-	-	-	-	-
14	ימים תאגיד המים של קרית ים	01/07/2010	קריית ים	1	38	(4,673)	2,562	798	0.31	1,315	0.51
15	מעיינות אתא בע"מ	01/11/2008	קריית אתא	1	52	844	3,432	2,542	0.74	1,832	0.53
16	מי קרית ביאליק בע"מ	01/01/2013	קריית ביאליק	1	38	-	-	-	-	-	-
17	מעיינות העמקים בע"מ	01/03/2010	יקנעם עילית, רמת ישי, קריית טבעון	3	44	(2,563)	3,209	1,940	0.60	2,308	0.72
18	מי כרמל בע"מ	01/01/2010	חיפה	1	270	3,267	23,478	8,519	0.36	12,097	0.52
19	מי עירון בע"מ	15/10/2008 01/01/2010 01/09/2010 01/09/2011	אום אלפאחם, בסמ"ה, כפר קרע ערערה מעלה עירון באקה, ג'ת	7	151	3,627	5,090	2,526	0.50	1,713	0.34
20	מי חדרה בע"מ	01/11/2008	חדרה	1	83	(8,474)	7,001	3,596	0.51	3,593	0.51
21	מי נתניה בע"מ	11/12/2003	נתניה	1	190	8,780	15,098	3,505	0.23	4,278	0.28
22	מעיינות השרון בע"מ	01/01/2009	אבן יהודה, כפר יונה, פרדסיה, קדימה צורן, תל מונד	5	65	(5,079)	6,138	3,528	0.57	637	0.10
23	מי רעננה בע"מ	01/09/2009	רעננה	1	69	1,934	6,468	4,888	0.76	5,052	0.78
24	מי הרצליה	01/09/2009	הרצליה	1	89	7,349	10,059	3,954	0.39	6,330	0.63
25	שרונים מפעלי מים וביוט בע"מ	01/11/2008	רמת השרון	1	42	(1,456)	5,432	3,237	0.60	1,897	0.35
26	מי הוד השרון בע"מ	01/11/2010	הוד השרון	1	50	(2,224)	4,263	2,880	0.68	2,116	0.50
27	יובלים בשומרון בע"מ	01/03/2008	אריאל, קרני שומרון	2	24	(604)	1,749	2,385	1.36	707	0.40

מספר סידורי	שם התאגיד	תאריך הקמה/הצטרפות	הרשויות החברות בתאגיד	מספר רשויות בתאגיד	מספר תושבים (אלפים)	רווח/הפסד (אלפי שקלים)	צריכת מים (אלפי מ"ק)	הוצאות הנהלה וכלליות (אלפי שקלים)	הוצאות הנהלה וכלליות למ"ק (שקלים)	הוצאות גביה (אלפי שקלים)	הוצאות גביה למ"ק (שקלים)
28	מי ברק תאגיד המים והביוב של בני ברק בע"מ	01/11/2008	בני ברק	1	163	7,098	-	-	-	-	-
29	מיתב מים תיעול וביוב בע"מ	01/01/2004 01/01/2010	פתח תקווה אלעד, כפר ברא	3	253	4,935	17,973	20,401	1.14	9,741	0.54
30	עין אפק בע"מ	01/07/2009	ראש העין	1	40	(1,289)	3,796	2,466	0.65	1,029	0.27
31	מי גבעתיים	01/03/2010	גבעתיים	1	55	8,157	3,629	3,572	0.98	1,149	0.32
32	מי רמת גן	01/07/2012	רמת גן	1	148	-	-	-	-	-	-
33	מי אביבים בע"מ	01/01/2010	תל אביב	1	415	(4,444)	44,363	14,116	0.32	2,572	0.58
34	מי אונו	01/06/2010	קריית אונו	1	33	(441)	2,378	2,448	1.03	1,668	0.70
35	מי תקווה בע"מ	01/01/2013	גני תקווה	1	14	-	-	-	-	-	-
36	מעיינות המשולש בע"מ	01/10/2010	טירה, גיליוליה, כפר קאסם	3	52	(3,920)	4,360	476	0.11	965	0.22
37	פלגי השרון	01/01/2011	כפר סבא, כוכב יאיר-צור יגאל	2	97	(1,701)	1,018	1,315	1.29	1,012	0.99
38	מניב ראשון בע"מ	01/06/2003	ראשון לציון	1	232	27,748	18,558	15,623	0.84	4,994	0.27
39	מי ציונה בע"מ	01/11/2008 01/01/2013	נס ציונה מזכרת בתיה, קריית עקרון	3	62	8,551	3,136	2,148	0.68	645	0.21
40	מי לוד בע"מ	01/09/2008	לוד	1	70	(4,289)	5,368	3,136	0.59	3,500	0.65
41	תמ"ר תאגיד מים רמלה בע"מ	01/09/2008	רמלה	1	68	1,287	-	-	-	-	-
42	מי מודיעין בע"מ	01/01/2006	מודיעין	1	80	7,093	5,629	3,281	0.58	2,001	0.36
43	מי בית שמש בע"מ	01/07/2010	בית שמש	1	84	(3,045)	5,225	5,021	0.96	3,296	0.63

מספר סידורי	שם התאגיד	תאריך הקמה/הצטרפות	הרשויות החברות בתאגיד	מספר רשויות בתאגיד	מספר תושבים (אלפים)	רווח/הפסד (אלפי שקלים)	צריכת מים (אלפי מ"ק)	הוצאות הנהלה וכלליות (אלפי שקלים)	הוצאות הנהלה וכלליות למ"ק (שקלים)	הוצאות גביה (אלפי שקלים)	הוצאות גביה למ"ק (שקלים)
44	חברת הגיחון בע"מ תאגיד המים והביוב של ירושלים	01/07/2003 01/06/2010 15/09/2010	ירושלים אבו גוש מבשרת ציון	3	836	(43,333)	59,706	2,796	0.47	21,475	0.36
45	מי בת ים	01/07/2009	בת ים	1	128	2,063	8,841	3,618	0.41	7,473	0.85
46	מי שקמה תאגיד המים והביוב בע"מ	01/01/2008	חולון, אזור	2	236	4,319	14,529	4,400	0.30	8,945	0.62
47	מי יבנה בע"מ	01/07/2009 01/07/2010	יבנה גן יבנה	2	54	(4,420)	4,201	2,585	0.62	1,061	0.25
48	מי אשקלון	01/07/2010	אשקלון, נתיבות	2	145	2,865	12,320	3,081	0.25	3,323	0.27
49	יובלים אשדוד בע"מ	01/01/2008	אשדוד	1	212	20,867	16,722	7,054	0.42	7,005	0.42
50	מי קרית גת בע"מ	01/11/2008	קרית גת	1	48	11,290	7,484	2,917	0.39	3,928	0.52
51	מי שבע תאגיד המים והביוב לבאר שבע בע"מ	01/07/2007 07/07/2010	באר שבע אופקים	2	221	(23,907)	20,210	6,430	0.32	8,431	0.42
51	מעיינות הדרום בע"מ	01/04/2010	ערד, דימונה, ירוחם, מצפה רמון	4	69	(598)	7,261	2,457	0.34	1,939	0.27
53	נווה מדבר	01/01/2011 01/09/2011	חורה, לקיה, כסייפה, תל שבע, ערערה בנגב שגב שלום	6	82	(6,738)	5075	2,300	0.45	705	0.14
54	מי רהט בע"מ	01/03/2010	רהט	1	55	(2,946)	3,191	2,179	0.68	742	0.23
55	עין נטפים מפעלי מים וביוב אילת בע"מ	01/06/2006	אילת	1	47	7,239	11,304	4,331	0.38	2,452	0.22

מקור : דוחות כספיים של התאגידים, פורסם באתר רשות המים, www.water.gov.il/HEBREW/PROFESSIONALINFOANDDATA/Pages/default.aspx; רשות המים 2013, 51-52.
נתוני רווח/הפסד של התאגידים "אל עין בע"מ" (3) ו"תמ"ר תאגיד מים רמלה בע"מ" (41) מתייחסים לשנת 2010.
הנתונים בסוגריים בעמודה "רווח/הפסד" מציינים הפסד.
היעדר נתונים סומן ב "-".

נספח 2: אבני דרך בחקיקת חוק תאגוד חברות המים והביוב ובהתפלת מי ים, 1992–2011

שנה	מספר החלטה ותאריך	אבני דרך: תאגוד חברות המים והביוב העירוניות	מספר התאגידים	מספר החלטה ותאריך	אבני דרך: התפלה	היקף התפלה (מיליון מטר מעוקב לשנה)
1992	151 08.09.1992	הצעת חוק לתאגוד נכסי המים והביוב העירוניים – ההצעה נדחת.				
1995	6045 27.08.1995	מינוי ועדה שתמליץ על תאגוד נכסי המים והביוב העירוניים.				
1997	2458 13.08.1997	החלטת ממשלה על הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים.		1475 24.01.1997	המועצה הארצית לתכנון ובנייה ונציבות המים הונחו לקבוע במסגרת תוכנית מתאר ארצית אתרים שיוקמו בהם מתקנים להתפלת מי ים.	
1999				4895 07.03.1999	שרי האוצר והפנים הונחו לקדם את היערכות המשק להתפלת מי ים.	
2000				828 06.01.2000 2117 03.08.2000	עד אפריל 2000 תגובש תוכנית להרחבת היצע המים. עד ספטמבר יפורסם מכרז להקמה ולתפעול של מתקן התפלה במימון המגזר הפרטי. נציבות המים תגבש תוכנית להתפלת מים בהיקף 50 מלמ"ש + אופציה ל-50 מלמ"ש נוספים בשלוש השנים הבאות.	100
2001	פורסם ספר חוקים תשס"א 1802 31.07.2001	נחקק חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001. תאגוד וולונטרי.	0	115 18.01.2001	קידום הכנת התשתית להקמת מתקני התפלה בתפוקה כוללת של 200 מלמ"ש בהקדם. תחילת הפקת מים מותפלים לא יאוחר משנת 2004. ייעול תהליכים סטטוטוריים הקשורים להקמת מתקני התפלה. מוטל על חברת מקורות לפרסם מכרז להקמת מתקן התפלה באזור אשדוד שימומן מתקציב המדינה והקמתו תושלם עד מרץ 2003.	200
2002			0	1682 04.04.2002 2360 27.10.2002 2665 04.11.2002	הרחבת היקף התפלת מי ים במתקן אשקלון ל-100 מלמ"ש לשנה. בחירת זכייני התפלה למתקנים קטנים והתחלת הפקת מים מהם עד סוף 2004. גיבוש תוכנית להפקת כמות נוספת של מים מותפלים עד פברואר 2005 וגיבוש הסכם לייבוא מים מתורכיה. צמצום היעד של התפלת מי ים ל-365 מלמ"ש. הקצאת קרקע למתקן התפלה בקיסריה וקידום הליכי התכנון של האתר.	400 365

שנה	מספר החלטה ותאריך	אבני דרך: תאגוד חברות המים והביוב העירוניות	מספר התאגידים	מספר החלטה ותאריך	אבני דרך: התפלה	היקף התפלה (מלמ"ש)
2003			5	2868 26.01.2003 229 01.05.2003	גיבוש חלופה למתקן ההתפלה בקיסריה. קביעת יעד הפקה של 50 מלמ"ש מים בשנה במפעלים להשבת מי קולחין, ובמקביל דחיית הפקה של כמויות שווה של מים מותפלים.	315
2004	11.08.2004	תיקון חוק תאגידי מים וביוב – תאגוד מנדטורי.	6	07.04.2004	אישור תמ"א 34/ב2, חלקית לאתרים להתפלת מי ים.	
2006	15.06.2006	תיקון חוק תאגידי מים וביוב – ביטול הרשות הציבורית למים וביוב שתפקדה כרגולטור עצמאי והכפפת התאגידים לאסדרה ממשלתית במסגרת הרשות הממשלתית למים וביוב. חובת תאגוד אזורי.	8	451 12.09.2006	לא יוקמו מתקני התפלה פרט למתקני ההתפלה באשקלון – 100 מלמ"ש, פלמחים – 30 מלמ"ש, חדרה – 100 מלמ"ש, שמרת – 30 מלמ"ש, אשדוד – 45 מלמ"ש. ההיקף הכולל של התפלת מי ים יהיה 305 מלמ"ש בשנה.	305 (בעת קבלת ההחלטה מכרזי ההתפלה של שמרת ואשדוד – 75 מלמ"ש כל אחד – כשלו. היקף ההתפלה בפועל 230)
2007			9	1677 20.05.2007 1882 01.07.2007 2184 12.08.2007	ביטול ההגבלות על מספר מתקני ההתפלה. עד יוני 2007 הרשות הממשלתית למים ולביוב צריכה להכין תוכנית להגדלת היקף היצע מי ים מותפלים. היקף מי ים מותפלים – 505 מלמ"ש בשנה לא יאוחר משנת 2013. מלוא עלות ההתפלה יתבטא במחיר המים. המדינה לא תתחייב לתשלום מתקציב המדינה לקליטת מי ים מותפלים, ומימון רכישת המים ימומן בהכנסה מחברת מקורות. על רשות המים לקבוע כללים לשיתוף המגזר הפרטי.	505
2008			26	3533 01.06.2008	אישור תוכנית החירום להתמודדות עם המשבר במשק המים. עד 2020 היקף כולל של מי ים מותפלים – 750 מלמ"ש בשנה לפחות.	750
2010			50	2348 24.10.2010	קידום תוכנית להקמת מתקן התפלה באשקלון.	
2011			52	2789 30.01.2011	הרחבת היצע המים בטווח זמן מידי ממתקני ההתפלה הקיימים. עבודת מתקני ההתפלה שלא במשטר תעו"ז (תעריף לפי עומס המערכת וזמן). מניעת ריכוזיות במשק המים.	870--850

נספח 3: אי-מניעת משברים: טקטיקה לקידום שינויים מוסדיים

להלן דוגמאות מתחומים אחרים המלמדות על מדיניות עקיבה ודפוס פעולה דומה לזה שתואר בהקשר של משק המים. ממקבץ דוגמאות זה עולה בבירור דפוס פעולה שנועד לשרת מדיניות ניאו-ליברלית שבמסגרתה משרד האוצר אינו מונע משברים בשירותים חברתיים ובחברות ממשלתיות כדי לקדם את השינוי המוסדי שהוא חפץ בו:

1. שירות התעסוקה: "תכניות רבות לרפורמה ולהתחדשות של שירות התעסוקה נדחו על

הסף או טורפדו על ידי משרד האוצר, במגמה ברורה להחריף את המצב ולקדם את הפרטת השירותים הישירים בתחום שוק העבודה, כחלק מההגמשה שבה תולה את כל יתבה הגישה הניאו ליברלית" (דברי רמון לביא, מנהל אגף פיתוח הון אנושי בשירות התעסוקה, בתוך ניר 2013, 45).

2. מערכת הבריאות: "משרד האוצר הצליח במידה רבה להכתיב את האידאולוגיה שלו

ביחס למערכת הבריאות, כי הוא גרם לכך שמאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נעשו החלטות מרחיקות לכת ששינו את אופיו של החוק ואת אופייה של כל מערכת הבריאות. הטרגדיה היא שחלק גדול מהחלטות אלה לא התקבלו על ידי הממשלה או על ידי הכנסת, אלא על ידי פקידים במשרד האוצר" (דברי פרופ' גבי בן נון, סמנכ"ל משרד הבריאות, שם, 75).

3. חברת החשמל: "[...] יש תוכנית מגרה להביא אותה [את חברת החשמל – א"ט] לפשיטת

רגל. אני קיבלתי על זה מידע מדויק! וכל הזמן אמרתי להם את זה, ובהתחלה הם [האוצר – א"ט] הכחישו, בסוף הפסיקו להכחיש".⁹⁶

4. משרד התשתיות הלאומיות: "הבעיות הכלכליות של חברת החשמל הן בעיות יותר

פוליטיות מאשר כלכליות. אין חולק על החוב האדיר ויחסי המינוף הלא בריאים של החברה. אפשר לפתור את הבעיה על ידי הזרמת הון ממשלתי, אבל אין שר שמסוגל לקדם מהלך שכזה – האוצר לא יאפשר. האוצר בא ואומר, יש בעיה כלכלית – נפריט".⁹⁷ אישוש לטיעונים אלו אני מוצא בדברי מנכ"ל משרד האוצר: "למשרד האוצר לא אכפת שיהיה קצת משבר, ניתן להאשים בזה את ההנהלה ואת העובדים. לעובדים לא מפריע שיהיה משבר, הדבר מקשה על ביצוע רפורמה. הממשלה כקולקטיב וראש הממשלה לא התעסקו בזה. הציבור לא מבין בעניין, וגם אם יש בעיה רגעית זה נתפס כטבעי. נוצרה דינמיקה משולבת ומשתלבת שיכול להיווצר משבר מבלי שיש למישהו תרומה בודדת".⁹⁸

⁹⁶ ריאיון עם אורי בן-נון (לעיל הערה 73).

⁹⁷ ריאיון שעסק ברפורמות במשק בכלל ובמשק החשמל בפרט עם חזי קוגלר, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, 22.03.2010.

⁹⁸ ריאיון עם דוד ברודט (לעיל הערה 91).

נספח 4: חוסר יעילות בפריסת תאגידי המים

להלן שלוש דוגמאות מייצגות (מצפון הארץ, ממרכז ומדרומה) הממחישות את טיעוני בדבר סחף ביורוקרטי שיצר מבנה שאינו מאפשר ליישם את כוונת המחוקק ולבסס את משק המים והביוו העירוני על עקרונות של יעילות כלכלית ויעילות תפעולית.

נצרת ונצרת עילית



בדצמבר 2003 קיבלה "מי נע חברת המים והביוו של עיריית נצרת עילית בע"מ" רישיון לתאגיד מים. במשך שש שנים היא נתנה שירות לתושבי העיר נצרת עילית בלבד. במאי 2009 הצטרפה לתאגיד העיר נצרת מגדל העמק, ובינואר 2013 הצטרפה העיר עפולה. תאגיד המים מי נע משרת שלוש רשויות מקומיות, שמספר התושבים הכולל בהן הוא 106 אלף. את שנת 2010 סיים התאגיד ברווח של 15.5 מיליון שקל, ואת שנת 2011 – ברווח של שבעה מיליון שקל. הוצאות הנהלה וכלליות היו בשנה זו 3.6 מיליון שקל, לעומת 2.3 מיליון שקל בשנת 2010.⁹⁹

בסמיכות לעיר נצרת עילית אישר הממונה על התאגידים בנובמבר 2008 להקים את תאגיד "הרי נצרת מפעלי מים וביוו בע"מ". התאגיד מאגד חמש רשויות מקומיות (נצרת, איכסל, יפיע, עילוט וריינה), שמספר התושבים בהן הוא 128 אלף. את שנת 2010 סיים התאגיד בהפסד של שלושה מיליון שקל, ואת שנת 2011 – בהפסד של 1.2 מיליון שקל. הוצאות הנהלה וכלליות היו בשנה זו 4.6 מיליון שקל, לעומת 3.9 מיליון שקל בשנת 2010.¹⁰⁰



קריית אנו וגני תקווה

ביוני 2010 קיבלה "מי אנו" רישיון לתאגיד מים. התאגיד משרת יישוב אחד בלבד – קריית אנו, שמספר התושבים בה הוא 33 אלף בלבד. את שנת 2010 סיים התאגיד ברווח של 180 אלף שקל, ואת שנת 2011 – בהפסד של 441 אלף שקל.¹⁰¹

⁹⁹ נתוני רווח והפסד וההוצאות הכלליות כאן ולהלן עוגלו לשם נוחות. נתונים מדויקים ראו בדוחות הכספיים של

החברות באתר רשות המים: <http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/financial-statements->

[Water-corporation/Pages/default.aspx](http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/financial-statements-Water-corporation/Pages/default.aspx) ובנספח 1. ראו מי נע, 2012. "דו"ח כספי של חברת מי-נע לשנת 2011",

אפריל.

¹⁰⁰ הרי נצרת מפעלי מים וביוו בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", אוגוסט.

¹⁰¹ מי אנו בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", יוני.

בסמיכות ליישוב קריית אונו נמצאת המועצה המקומית גני תקווה. בינואר 2013 העניק הממונה רישיון לתאגיד המים "מי תקווה בע"מ". התאגיד משרת יישוב אחד – גני תקווה, 14 אלף תושבים בלבד (התאגיד הקטן ביותר! נוסד בשנת 2013. עדיין אין נתוני רווח/הפסד).

באר שבע, רהט ומה שביניהן



ביולי 2007 קיבלה "מי שבע תאגיד המים והביוב לבאר שבע בע"מ" רישיון לתאגיד מים. שלוש שנים אחר כך, ביולי 2010, הצטרפה לתאגיד העיר אופקים. תאגיד המים מי שבע משרת שתי רשויות מקומיות שמספר תושביהן הוא 221 אלף. את שנת 2010

סיים התאגיד ברווח של 15.3 מיליון שקל, ואת שנת 2011 – בהפסד של 23.9 מיליון שקל. הוצאות הנהלה וכלליות היו בשנה זו שבעה מיליון שקל, לעומת 4.9 מיליון שקל בשנת 2010.¹⁰²

העיר הבדואית רהט סמוכה לעיר באר שבע. במרץ 2010 אישר הממונה על התאגידים להקים את תאגיד "מי רהט בע"מ". התאגיד משרת רשות אחת – רהט, המונה 55 אלף תושבים. את שנת 2010 סיים התאגיד בהפסד של 2.4 מיליון שקל, ואת שנת 2011 – בהפסד של שלושה מיליון שקל. הוצאות הנהלה וכלליות היו בשנה זו 2.2 מיליון שקל, לעומת 970 אלף שקל בשנת 2010.¹⁰³

באזורים הסמוכים לבאר שבע-רהט-אופקים נוסד בינואר 2011 תאגיד מים נוסף, "נווה מדבר בע"מ". התאגיד שירת תחילה חמש רשויות מקומיות (חורה, לקיה, כסיפה, תל שבע, ערערה בנגב), ובספטמבר 2011 הצטרף לתאגיד היישוב שגב שלום. התאגיד משרת 82 אלף תושבים בשש רשויות מקומיות. את שנת 2011 סיים התאגיד בהפסד של 6.7 מיליון שקל. הוצאות הנהלה וכלליות היו בשנה זו 2.3 מיליון שקל.¹⁰⁴

דוגמאות אלו מצטרפות לדוגמאות אחרות לערים הנושקות זו לזו ומפעילות תאגידים נפרדים, בניגוד לכוונת החוק ליצור מבנה יעיל כלכלית ותפעולית:

- תל אביב (סיימה את שנת 2011 בהפסד), גבעתיים (סיימה את שנת 2011 ברווח), רמת גן (לא פרסמה דוחות) ובני ברק (סיימה את שנת 2011 ברווח).¹⁰⁵
- רמלה (סיימה את שנת 2010 ברווח) ולוד (סיימה את שנת 2010 בהפסד).¹⁰⁶

¹⁰² מי שבע תאגיד המים והביוב באר שבע בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", אפריל.

¹⁰³ מי רהט בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", אוגוסט.

¹⁰⁴ נווה מדבר תאגיד מים בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי.

¹⁰⁵ מי אביבים 2010 בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", אפריל; מי גבעתיים – מפעלי מים וביוב בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי; מי ברק תאגיד המים והביוב של בני ברק בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי.

- רעננה, הרצליה, רמת השרון והוד השרון – לכל רשות תאגיד מים משלה, המשרת את היישוב בלבד. בשנת 2011 סיימו רעננה והרצליה את השנה ברווח, ואילו רמת השרון והוד השרון סיימו את השנה בהפסד.¹⁰⁷

¹⁰⁶ מי לוד תאגיד המים והביוב של העיר לוד בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי; תמ"ר תאגיד מים רמלה בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", ספטמבר.

¹⁰⁷ מי רעננה בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי; מי הרצליה בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי; שרונים מפעלי מים וביוב בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", יוני; מי הוד השרון בע"מ, 2012. "דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011", מאי.