

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

נייר מדיניות מסכם- שנה ב' :

מה שבין מדיניות ויישום- תאגוד המים האזורי בישראל

חן שדה (039129309)

שם הקורס : סדנת מתקדמת לניתוח מדיניות

מספר הקורס : 59732

מוגש אל : ד"ר ענת גופן, הגברת אילה הנדין ומר רן כהן

מספר מילים : 4990

1. תקציר מנהלים

תהליך המעבר של משק המים בישראל, מניהול של רשויות מקומיות לניהול של תאגידי מים, ארך קרוב לעשור ונתקל בקשיים ובהתנגדויות רבות. נכון לשנת 2011, ניתן לקבוע שתהליך התאגוד הוכרע. במקור, התכוונו להקים תאגידיים אזוריים בכל הארץ, בכדי לנצל יתרונות לגודל, ולהקטין עלויות קבועות לצרכן. בפועל מגמה זו נתקלה בהתנגדויות הרשויות המקומיות שניסו להסית את מדיניות התאגוד לתאגידיים עירוניים שיישארו בתחומי הישוב שלהם.

למרות חקיקה משמעותית ביחס למדיניות התאגוד, נוצר פער בין החקיקה לבין היישום בפועל, לאור חוסר התאמה של תכנון המדיניות לצרכי השטח, ולאור חוסר קוהרנטיות של המאסדר. הפתרון היעיל והישים בשנים הקרובות, הינו אסדרה שמתדיינת עם חסמי השטח.

תוכן עניינים

1 עמ'	1. תקציר מנהלים.....
3 עמ'	1.1 הלקוח.....
4 עמ'	2. רקע.....
5 עמ'	2.1 מתווי תאגוד מים בישראל.....
6 עמ'	2.2 תאגידי מים עירוניים בישראל- נתונים.....
10 עמ'	3. הבעיה : תכנון לקוי בעיצוב מבנה תאגידי המים
10 עמ'	4. חלופות.....
10 עמ'	4.1 חלופה א : תאגידי אזוריים.....
	4.2 חלופה ב : תאגיד אזורי עם הפרדה נכסית לתאגידיים
12 עמ'	חד רשותיים
13 עמ'.....	4.3 חלופה ג : מבחני יעילות
14 עמ'	5. הקריטריונים להערכת חלופות.....
15 עמ'	6. הערכת חלופות.....
15 עמ'	6.1 ישימות פוליטית.....
15 עמ'	6.2 יעילות.....
16 עמ'	6.3 עלות
16 עמ'	6.4 ישימות טכנית
	7. החלופה הנבחרת- תאגיד אזורי עם הפרדה נכסית לתאגידיים חד
17 עמ'	רשותיים.....
18 עמ'	נספח אסטרטגי.....
22 עמ'	ביבליוגרפיה.....
25 עמ'	נספחים.....

1.1.1. הלקוח: ישראל עינב ראש מינהל המים והממונה על תאגידיים ברשות המים והביוב

מינהל המים ויחידת הממונה על התאגידיים הינה יחידה עצמאית ברשות המים, אשר אחראית על מתן הנחיות מקצועיות בנושא ניהול משק המים, שיקום ופיתוח מערכות המים ברשויות המקומיות, לצד הקמת תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות והפיקוח על פעילותם. המינהל והיחידה, כפופים להחלטות מועצת רשות המים, במטרה לרכז את הסמכויות במשק המים בידי גוף מקצועי אחד אשר לו ראייה כוללת ורחבה לצד אחריות כללית לנושא (אתר רשות המים a).

עם מעבר המינהל ויחידת הממונה ב2009 לידי רשות המים, ונוספו לו מספר סמכויות בקביעת אמות מידה לשירות לכל צרכני המים והביוב; קביעת תעריפים לכלל השימושים; לצד אסדרת משק המים והפיקוח עליו, לרבות מפיקי וספקי המים, באמצעות כללי רגולציה (שם; הצעת תקציב- משק המים 2011-2012).

2. רקע

מים הינם מוצר חיוני ומשאב לאומי העומד לרשות תושבי המדינה, ללא תלות בהכנסתם. מכאן, ששרותי המים והביוב הם בעלי רגישות ציבורית גבוהה, ועל רשות המים מוטלת האחריות שכל צרכן יקבל אספקת מים באופן סדיר וכזה המשקף את מחירם של המים כמוצר קיומי (מבקר המדינה 2009).

להערכת מומחים, התקיימה הזנחה ניכרת רבת שנים בטיפול במים וביוב ברשויות העירוניות, בייחוד בפיגור בשיקום המערכות והתשתיות. זאת, כיוון שברשויות רבות הועבר חלק מתשלומי התושבים בעבור מים וביוב, לצרכים ומטרות אחרות של הרשות המקומית שאינם רלוונטיים למשק המים העירוני (ועדת חקירה ממלכתית, 2010). בעקבות כשלים מתמשכים לאסדרת משק המים העירוני, נחקק בשנת 2001, חוק תאגידי מים וביוב, שמטרתו הייתה להקים תאגידי מים. החוק קבע שהאחריות על משקי המים העירוניים, תעבור לידיהם של תאגידי עצמאיים הפועלים על בסיס כלכלי תוך ניתוק זיקתם לרשויות המקומיות.¹ הדבר היווה תקדים בישראל, של העברת שירות ציבורי חיוני, בעל אופי מוניציפאלי מובהק- תחת אחריותו של גוף יחיד (בן אליא וימיני, 2008). בתאגידי שקמו נרשמו שיפורים בשירות, בפחת המים (אובדן מים) ובחידוש התשתיות (מבקר המדינה, 2009; בן אליא, 2009). יחד עם זאת, לצד השיפור בשירות, פחת המים, אחוזי גביית חשבונות המים וחידוש התשתית- הוצגה סחבת ביישום המעבר לתאגידי מים, בעיקר בהתבסס על היות התאגוד וולונטרי.²

תאגוד משקי המים כלל בתוכו מספר שינויים: שינוי אופי השירות- מעבר מראיית שירותי המים כמוצרים קולקטיביים למוצרים פרטיים, תחת אסדרה; שינוי זהות ספק השירות- מעבר מאחריות מוניציפאלית ישירה, לאחריות תאגידי ייעודי עסקי בבעלות הרשות המקומית; שינוי מפת השירות- מעבר מריבוי ספקים (רשויות מקומיות) לספקים אזוריים מעטים; שינוי מבנה המימון- מעבר ממימון ציבורי בלעדי למימון מעורב (ציבורי-פרטי) (ימיני, 2010).

בשנת 2004, הוספו תיקונים לחוק,³ לאור תוצרי היישום הנמוכים של מדיניות התאגוד מרצון בשטח. נקבע, כי בתום 6 שנים מיום תחילת החוק תחויב רשות מקומית להפעיל את משק המים והביוב, באמצעות חברה. במידה ולא יעשה כך, נתנה האפשרות החוקית להעביר את ניהול משק המים של אותה רשות, לידיה של חברה שהוקמה ע"י רשות מקומית אחרת. כסייג לתיקון החוק,

¹ משק מים סגור- כלל ההכנסות חוזרות לטיוב ושיפור המוצר ללקוח, דהיינו התשתיות, השירות והחזר הלוואות.

² נתונים מלאים, ראו בסעיף 2.2 בהמשך.

³ החלטת ממשלה 2447 מיום 15.08.2004.

ניתנה בידי שר הפנים בהסכמת שר האוצר וועדת הכלכלה של הכנסת, האפשרות למתן הארכה ו/או פטור לרשות המקומית מהקמת חברה, אם נוכח שיש טעמים מיוחדים לכך (מבקר המדינה, 2008).

במטרה ליצור גוף אחיד ומתכלל לאסדרת משק המים, הוקמה רשות המים מכוח חוק תאגידי המים.⁴ המטרה הייתה ליצור מהלך קוהרנטי לקידום התאגוד, תוך שילובן של סנקציות נרחבות יותר כלפי רשויות שטרם הקימו תאגיד. המהלך זכה לתהודה גדולה בשיח הציבורי, שלווה בעתירה של מרכז השלטון המקומי לבג"צ שלא צלחה, לצד תחילתו של קמפיין נגד תקשורת מאסיבי, של השלטון המקומי (ימיני, 2010).⁵

2.1. מתווי תאגוד מים בישראל

תאגידי המים בישראל הם גופים עסקיים אשר פעילותם הינה מכירה, הולכה ואספקה של מים לאתרי הצרכנים במגזר העירוני, ואיסוף וסילוק השפכים מאותם אתרים. שירותי ההולכה מאופיינים ע"י יתרונות לגודל, כאשר ההשקעות הגדולות הדרושות להקמת רשת הולכה מתחרה, אינה כלכלית, ולכן נמנעת תחרות המבוססת על תשתיות מתחרות. על כן, חברות ההולכה, ובכלל זה תאגידי המים, הן בעלות מעמד של מונופולים טבעיים (גרונאו, 2005). מרציונאל זה, פועלת רשות המים- להבטחת מתן שירותי מים ברמת שירות, איכות ואמינות נאותות במחירים סבירים עפ"י עקרון העלות המוכרת (חוק תאגידי מים, סעיף 80, 2001).

עיקר הפקת המים בישראל נמצא תחת אחריות חברת 'מקורות', אשר אחראית על הפקת 70% מסך צריכת המים. את יתרת הצריכה, מספקות אגודות מים אזוריות,⁶ בארות פרטיות ורשויות מקומיות (אתר חברת מקורות).

על פי מנהלת השלטון המקומי במשרד הפנים, פעילותה של רשות מקומית המתקיימת באמצעות תאגיד עירוני יכולה לבוא בשני מישורים: (1) תאגיד עירוני- תאגיד שרשות מקומית אחת או יותר, או לצד תאגיד עירוני אחר, מחזיקים בחצי או יותר מההון או זכות ההצבעה בו, או לחילופין בזכות למנות מחצית מהדירקטורים בו; (2) תאגיד עירוני שלא בשליטה- תאגיד שהרשות המקומית מחזיקה בחלק מהונו, מכוח ההצבעה בו או מהכוח למנות לו דירקטורים (משרד הפנים, 2011). תוקף הרישיון שמוענק לתאגידי מים הינו ל- 25 שנים, כאשר הרישיון חייב בחידוש

⁴ בוצע במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה 2006-2007.

⁵ ניתוח הסיבות להתנגדות השלטון המקומי לשינוי משק המים למבנה תאגידי, ראו נספח-1.

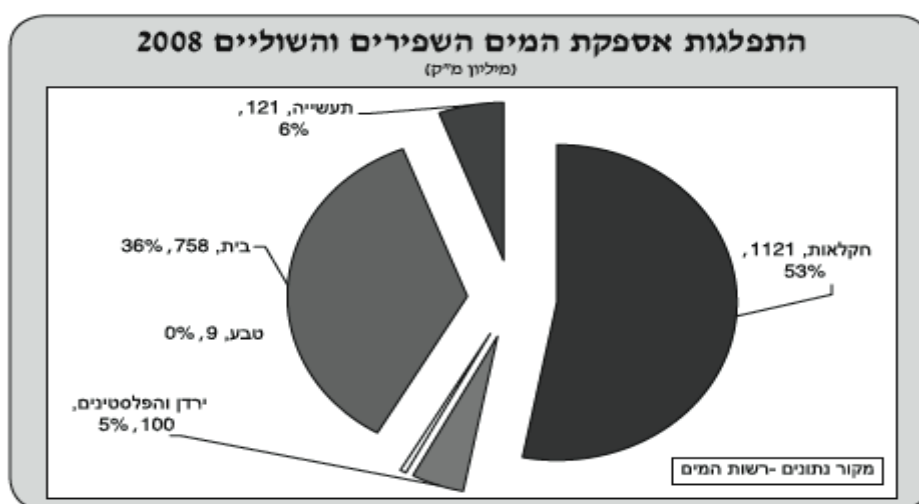
⁶ אגודות מים הינה גוף שעיקר מטרתו להסדיר אספקת מים לחברה או לרשות מקומית או ליישוב שבתחומו היא פועלת. לרוב מאפיינת של מועצות אזוריות חקלאיות.

כל 5 שנים לאור בדיקת עמידה בתנאי הרישיון (גרונאו, 2005). על בסיס חקיקת משנה זו קמה ההבחנה בין תאגיד מים עירוני- חד רשותי, המשרת רשות מקומית יחידה שהיא הבעלים שלו, לעומת תאגיד מים אזורי, המאחד לתוכו את נכסיהן של לפחות שתי רשויות ומנהל את משק המים של שתיהן כמקשה אחת, כאשר השליטה בו היא יחסית לגודל הנכסים של אותן רשויות מקומיות.⁷

2.2. תאגידי מים עירוניים בישראל- נתונים

סך המחזור השנתי במשק המים העירוני בישראל מגיע ל-7-6 מיליארד ₪ בשנה (בר אלי ב, 2011), כאשר המשק העירוני עומד על צריכה של 758 מליון מ"ק שהם 36% מסך צרכני המים בישראל (ראו תרשים-1). הצריכה הביתית, שכוללת גם מבני ציבור במערך המוניציפאלי, צפויה לעלות בשנים הקרובות, בשל הגידול הצפוי באוכלוסיה (תקציב המדינה 2011-2012).

תרשים-1

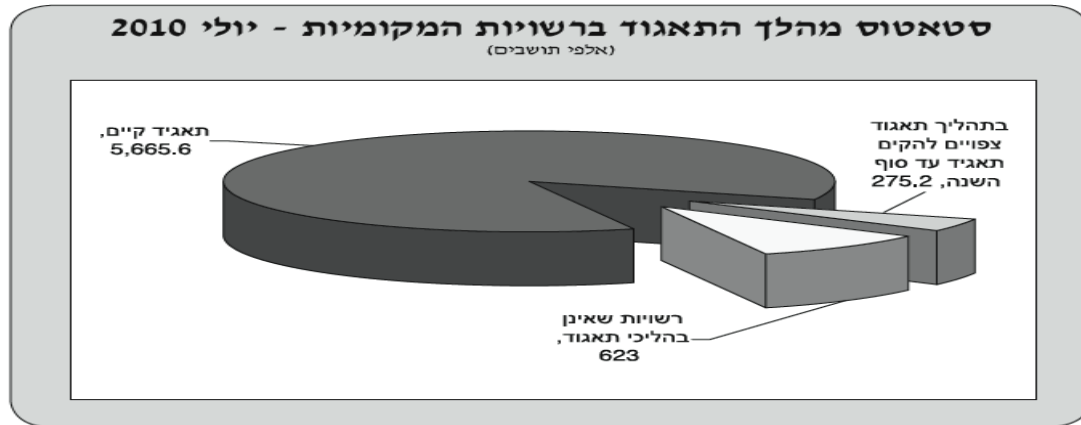


כיום, פועלים ברחבי הארץ 52 תאגידי מים עירוניים ואזוריים. 5.6 מיליון תושבים מקבלים שירות מהתאגידים ב-132 רשויות מקומיות מתוך 184 הרשויות המחויבות בתאגוד עפ"י חוק.⁸ מתוך 52 תאגידי המים, 27 הינם תאגידיים עירוניים חד רשותיים המהווים 52% מכלל תאגידי המים הקיימים, אשר משפיעים על רווחתם של 2.7 מיליון תושבים שהם 48% מאוכלוסיית התושבים שמשקי המים שלהם מנוהלים על ידי תאגידי מים (אתר רשות המים ב). כיסוי

⁷ עדיין בתחום משק המים העירוני ולא בתעשייתי או בחקלאות וכו'.
⁸ החוק אינו חל באיו"ש, על מועצות אזוריות ועל אגודות מים (לרוב חקלאיות).

האוכלוסייה, הנמצאת תחת המסגרת הדרושה בתאגוד, עומד על מעל 90% (בר אלי ב, 2011; תקציב משק המים- 2011-2012).

תרשים-2



(הצעת תקציב- משק המים 2011-2012)

בינואר 2010 נכנסה לתוקפה הרפורמה בתעריפי המים, שמטרתה לגלם את מחירם הריאלי של מים- לשקלל בהם את עלויות ההפקה, ההולכה, החלוקה והפינוי- שלא שוקללו עד כה בתקציב המים וסובסדו ע"י המדינה. כך נכללו לראשונה בתעריף המים עלויות התפלה המלאות, הטיפול במתקני שפכים וההשקעות הנדרשות בתשתית המוזנחת, ועל כל אלה נוסף המע"מ המושת על תאגידי המים שפועלים כחברה כלכלית למטרת רווח.⁹ מאז החלה הרפורמה, עלה תעריף המים בשיעור של 30%-35% (בר אלי ב, 2011).

תרשים-3

הרכיב	עלות ממוצעת (ש"ח למ"ק) בתעריף הבסיסי	המשקל מסך התעריף הבסיסי (מעוגל)	עלות ממוצעת (ש"ח למ"ק) בתעריף הגבוה	המשקל מסך התעריף הגבוה (מעוגל)
תשומת המים - תעריף מקורות המרכיב ההוני - מים וביוב	2.0	21%	5.0	38%
עלויות תפעול מים וביוב	1.2	13%	1.2	9%
עלויות טיפול בשפכים	1.8	19%	1.8	14%
פחת מים ופחת גביה	1.2	13%	1.2	9%
מס ערך מוסף	1.9	20%	2.2	16%
	1.33	14%	1.55	14%
סך תעריף למ"ק	9.43	100%	13.28	100%

מהטבלה עולה, כי חלק הארי של עלות המים אינו בגין עלות הפקת המים (דהיינו המחיר המשולם למקורות), אלא בגין חלוקת המים על ידי התאגידים, עלויות הטיפול בביוב ומרכיב המע"מ. עיקר ההפרש בין התעריף הבסיסי לתעריף הגבוה הוא ברכיב של תשומת המים - תעריף מקורות.

⁹ זאת בניגוד להיות מחלקות המים ברשויות המקומיות, מלכ"ר שאינו חייב במע"מ.

בדו"ח גרונאו לקביעת הרפורמה בתעריפי המים נקבע, שבשלוש השנים הראשונות לפעולת התאגיד לא תעלה עלות התפעול על 1.50 ₪ למ"ק, כאשר החל מהשנה הרביעית הוצאות התפעול לא תעלנה על 1.0 ₪ למ"ק (גרונאו, 2005). מכאן שניתן לראות חוסר עמידה ביעדי התעריף שנקבעו לרפורמה שעומדים על פער של 30-80 אגורות למ"ק (חריגה של 20%-80 בעלויות תפעול).

עפ"י נתוני רשות המים, כיסוי הוצאות התפעול של תאגידי המים, הינם גבוהים בשל חוסר יעילות כלכלית בה פועלים חלק מהתאגידים (מבקר המדינה, 2009). על דעת המבקר, חסרה מדיניות ארוכת טווח שתשמר רצף גיאוגרפי ותאחד תאגידי מים שלא יעלו על 30 במספר. כמו כן, טען המבקר שלא נמצאו תחשיבים ברשות המבססים את מספר התושבים המזערי להקמת תאגיד מים, כאשר המספרים נעים בין 30,000 ל-200,000. ליקוי מבני זה מעלה בסופו של יום את המחיר לצרכן, אובדן של יתרון לגודל תפעולי לצד פגיעה משמעותית ביכולת הפיקוח של המאסדר אחר התאגידים בנושאים אסטרטגיים כמו בניית תכנית השקעות, פיקוח על דרישות סל השירותים ועוד (מבקר המדינה, 2008).

תרשים-4¹¹



(ימיני, 2010)

¹⁰ עלויות תפעול מים וביוב- הן עלות הפעולה של התאגיד; עלויות המרכיב ההוני- עלות החזרת ההלוואה שנלקחה ע"י התאגיד לשיקום התשתיות מהסקטור הפרטי. אלו שני הפרמטרים המושפעים מהמעבר בין צורות התאגוד.
¹¹ הצפי ל-68 תאגידים, לוקח בחשבון את המועצות האזוריות שעדיין לא נכנסו למהלך התאגוד. כמו כן, נכון לתקציב 2011-2012 עומד סך כוח האדם ברשות המים בכללותה על 125 תקנים (תקציב משק המים, 2011-2012).

מעבר לכך, עולה הדרישה להתייחס לייחודיות משק המים והתאמתו לאוכלוסייה בישראל, דבר המקשה על השוואות בינ"ל באשר לגודל ומודל ביצוע. דו"ח גרונאו (2005) אף הדגיש בבדיקתו את המחסור בידע עולמי בתחום בשל חדשנות המדיניות בעולם, גם אם יש מספר מקרים בהם ניתן להשתמש בידע כנקודת בסיס למשק המים בישראל.¹² יחד עם זאת, לטענת רשות המים ניתן להפחית את מספר התאגידים אף פחות מתוכניות הממשלה, ולהעמיד את מספר התאגידים על טווח של 12-20 תאגידים אזוריים בלבד- החיסכון המוערך נע בין 100-150 מלש"ח בעלויות התפעול הקבועות (בר אלי ב, 2011 ; אזולאי, 2011).¹³ לקביעה זו ניתן משנה תוקף עם קריאת יו"ר פורום תאגידי המים היוצא לשר האוצר, דוד קוכמיסטר, שאי הקמת תאגידים אזוריים גדולים מספיק, פוגעת בהמשך ההתייעלות של משק המים. לטענתו יש להמשיך בתוכנית הממשלה המקורית וליצור לא יותר מ-30 תאגידי מים אזוריים המשרתים 200,000 נפשות כל אחד לפחות, במטרה למנוע בזבוז כספי ציבור ומתן השירות הטוב ביותר לתושב (בר אלי ג, 2011). נוסף על כך, נכון לשנת 2011, 11 תאגידים עירוניים קיימים מסומנים כלא יציבים כלכלית וזוכים לתמיכת ממשלה על סך 400 מלש"ח (תקציב משק המים, 2011-2012).

לאור מיצוי מהלך העברת משקי המים העירוניים לתצורת תאגיד עירוני ממחלקות מים של הרשויות המקומיות,¹⁴ לצד ההוכחות לחוסר יעילות במבנה התאגידים הקיים ויישום התאגוד האזורי הנמוך בעשור שלאחר כינון חוק תאגידי המים- התקבלה החלטת ממשלה מיולי 2010 כי על רשות המים לתת עדיפות לתאגידי המים האזוריים הכוללים מספר רשויות מקומיות וכן לאיחוד תאגידי מים וביוב קיימים, על פני תאגידי מים שיש בהם רשות אחת (החלטת ממשלה 2010, 2020 ; תקציב משק המים 2011-2012).

תרשים-5 התפתחות התאגידים האזוריים בישראל

שנה	סה"כ רשיונות שניתנו לתאגידי מים	מתוכם: תאגידים אזוריים	מתוכם: תאגידים אזוריים במו"מ או בבחינת צירוף רשות נוספת	סה"כ תאגידי מים בעלי זיקה אזורית	שיעור תאגידי מים בעלי זיקה אזורית
2006	9	0	0	0	0%
2007	14	1	1	2	14%
2008	28	8	5	13	46%
2009	32	11	6	17	53%

(לסטור, 2010)

¹² ראו נספח-2 באשר ליתרונות לגודל והשוואות בינ"ל.

¹³ אינו לוקח בחשבון, עלויות תפעול והון שנגזרות מפרויקטי השבחה של תשתיות והתפתחויות במשק המים, כי אם מתייחס למשרות קבועות בתאגידים כגון: מנכ"ל, יועץ משפטי, דובר, ציי רכב וכדומה.

¹⁴ מעל ל-90% פריסה באוכלוסייה שיכולה ליהנות מתאגוד משק המים, כאשר המתווה האפשרי היעיל להשלמת אותם 100% דורש צירוף לתאגידים קיימים בשל יתרון לגודל ואי עמידה בתנאי סף לנפש.

3. הבעיה: תכנון לקוי בעיצוב מבנה תאגידי המים

ניתוח התפתחות מדיניות התאגוד, מראשיתה, מצביע על הקשחתה הרציפה. החל מתאגוד מרצון, אשר התחלף בתאגוד מוכתב וקביעת פרמטרים של יחס לגודל גיאוגרפי ומספר תושבים מתוך כוונה ליצור מתווה תאגוד אזורי, ומעבר לשלב של תאגוד בכפייה- לאור סנקציות משמעותיות ושינוי מדיניות הממשלה המקורית בדבר הקמתם של תאגידי מים אזוריים- לריכוז המאמצים ביישום מדיניות תאגידיים עירוניים, בסופה. ההישגים הדלים של יישום מדיניות תאגידי המים בתצורתה העירונית בכלל ובתצורתה האזורית בפרט,¹⁵ שיקפו את הרתיעה וההתנגדות לתאגוד. נכון לינואר 2008, המעבר לתאגידי מים עירוניים ואזוריים היה עדיין לתופעה שולית כפי שנכחנו לראות בסקירה לעיל, ועל כן- המבחן האולטימטיבי ליישום המדיניות, רישיונות הפעלה שהתממשו לכדי תאגידיים פועלים- הצביע על כישלון בישימות (בן אליא וימיני, 2008).

לצד חקיקה ראשית מאסיבית, הקמת מאסדר מרכזי המרכז את הקמת תאגידי המים באופן בלעדי ועצמאי, נוכחנו לראות את כוחו הפוליטי של מרכז השלטון המקומי שהתנגד להקמתם של תאגידיים עירוניים תחילה, ואף יצא לבסוף למאבק מכריע על אובדן שליטתו המוחלט על משק המים, עם המעבר האפשרי לתאגידיים אזוריים (פורום ה-15, 2011). כוח זה יצר את הסתת יישום המדיניות המקורית של רשות המים והוביל אותה לפעולה של "העברת גדה", כפי שכינה אותה ישראל עינב הממונה על התאגידיים, לשם קביעת עובדות בשטח- מיצוי העברת משקי המים העירוניים לניהול תאגידי כלכלי (בר אלי b, 2011; ועדת חקירה ממלכתית, 2010).

מהלך יישום מדיניות זה, לצד חוסר במדיניות קוהרנטית של המאסדר במתווי התאגוד, דרישות הקריטריונים לשירות וקושי לבצע פיקוח ואסדרה, הובילו לתת אופטימיזציה של מדיניות התאגוד בשל ריבוי תאגידי מים. מכאן, שהתקיים תכנון לקוי בהתאמה של צרכי האוכלוסייה- בתחשיבי גודל, יעילות ומבנה תאגידי המים- אשר הביאו ליישום לא מיטבי של רפורמת משק המים.

4. חלופות

החלופות שתוצגנה מבקשות להציע אסדרה יעילה של משק המים המוניציפאלי בישראל, לאור הפחתת מספר תאגידי המים בישראל. מטרת החלופות, הינה למצות את הפוטנציאל של ניהול גמיש, יעיל ומותאם לצרכי האוכלוסייה בישראל. החלופות מתבססות על צורך לבצע התאמה

¹⁵ חלפו 9 שנים עד להצטרפות 'מי אביבים'- תאגיד המים העירוני של ת"א, מהגדולים בארץ, למתווה התאגוד. לצד זה ניתן לראות בתרשימים 4-5 את הקצב האיטי של הטמעת המעבר לתאגידיים עירוניים ואזוריים בעת הקמה.

תכנונית בין מדיניות לבין צרכי השטח, כאשר החלופות מייצגות ספקטרום של מידת התערבות המאסדר בשוק היעד.

4.1. חלופה א: תאגידים אזוריים

על מנת לאפשר יעילות כלכלית וניצול היתרונות לגודל, יש להקים תאגיד אזורי, אשר ישרת מספר רשויות מקומיות, על בסיס אגני ניקוז קרובים או משותפים במרחב גיאוגרפי בעל רדיוס של עד כ- 50 ק"מ בין הישובים המרכיבים את התאגיד. הפיזור התאגידי הנ"ל יתבסס על עבודת המטה שנעשתה ע"י תה"ל למינהל המים במשרד הפנים בשנת 1992. הפיזור יתבצע תחילה ב-26 אזורי שירות שונים, המיועדים לשרת בין 100,000-200,000 נפשות כל אחד, בכדי לספק גמישות והתמודדות עם הקושי, לאמוד יעילות לגודל חד משמעית (בן אליא וימיני, 2008).

בשלב הראשון שיארך 5 שנים יבחן המאסדר את כדאיות התאגיד האזורי שהוקם. את הפיקוח על המאסדר תבצע ועדה בתוך מועצת רשות המים, אשר תכלול נציגים מקצועיים ממנהל המים והממונה על תאגידים ברשות; נציגי משרד הפנים כגוף המפקח על האינטרסים של הרשויות המקומיות; נציגי מרכז השלטון המקומי כנציגי בעלי ההון בדירקטוריון התאגידים השונים; נציגי פורום תאגידי המים כקהילה אפיסטמית ביצועית; נציגי אגף תקציבים באוצר; נציגי המשרד להגנת הסביבה וקואליציית ארגוני איכות הסביבה.

בתחילת השלב הראשון, תוגש לוועדה המפקחת מתווה התאגוד האזורי שיציע הממונה על תאגידים, לאישור הקמה. בוועדה יהיה ייצוג של מחצית פלוס אחד לקהילה המקצועית, כאשר לנציג משרד הפנים תהיה אפשרות וטו להסדר הראשון המוגש.¹⁶ במידה ויוגש וטו, יחויב הממונה על תאגידים להציג חלופה שנייה, כך שתהיה חייבת להתבצע החלטה וימנע מצב של קיפאון מדיניות. לנציגי מרכז השלטון המקומי תינתן בכל עת האפשרות להציע חלופה משלהם על בסיס מיקור חוץ.

השלב הראשון ליצירת התאגיד האזורי, יארך חמש שנים, בו יבחן המאסדר את כדאיות התקשרות זו, מתוך אפשרות לפרק נדבכים מתאגיד זה ולהעבירם לתאגיד אזורי שכן, העונה לתנאים.

עם תחילת השלב השני, לאחר 5 שנים, תינתן האפשרות לצמצם את 26 אזורי השירות, למספר נמוך יותר של תאגידים אזוריים. החשיבות בפילוג לשני שלבים מושכלים, היא לתת לכל

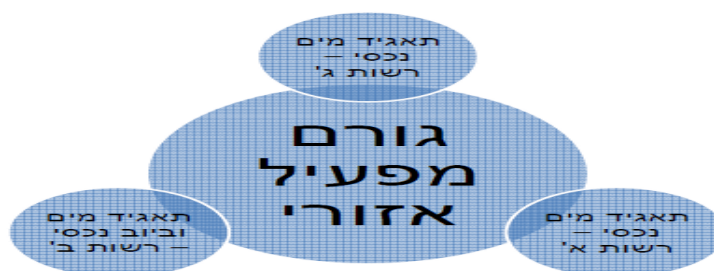
¹⁶ בכדי לשמור על האינטרסים של הרשויות המקומיות נציג ציבור מפקח, מול רוב מקצועי.

השחקנים לבדוק את יעילות המהלך ולטפל בכלל החסמים שהוזכרו בנספח-1, כך שתמנע חוסר קוהרנטיות ביישום המדינות ודילוג על שלבי היזון חוזר. במהלך השלב הראשון, תתפקד הועדה כגוף שימוע לכלל השחקנים לקראת מיסוד הקבע לאחר 5 שנים.

4.2. חלופה ב: תאגיד אזורי עם הפרדה נכסית לתאגידיים חד רשותיים¹⁷

בכדי להתגבר על בעיית הסבסוד הצולב ואובדן זיקה לרשות המקומית, הציע ימיני (2010) להקים תאגיד אזורי, אשר ינהל מספר תאגידיים נכסיים חד רשותיים. כך ישמר היתרון לגודל מבחינה תכנונית אסטרטגית אזורית בכוח הקנייה, לצד הקטנת הסיכון בקבלת אשראי לתאגידיים קטנים או חסרי יציבות פיננסית. ניהול מקצועי מאוחד, יציע ניסיון מצטבר ועלויות תפעוליות קטנות יותר, אשר יאפשרו הורדת הסיכון בהלוואת אשראי לאותם תאגידיים. התאגיד האזורי ירכז את פונקצית התכנון וקבלת ההחלטות בניהול פרויקטים לשיפור תשתיות,¹⁸ בתמורה לדמי ניהול ופיקוח. כאשר כל תאגיד נכסי יממן את ההשקעה הנדרשת בתחומו.

תרשים-6



(ימיני, 2010)

מכאן שתאגיד חד רשותי נכסי שלא נדרש להשקעות מרובות ושיעור פחת המים והגבייה שלו יהיו טובים, יהיה במצב פיננסי טוב יותר ולא יושפע מסבסוד צולב. יתרון משמעותי טמון ביכולת להוציא את פעולות הביצוע למיקור חוץ, כחלק מחוק התאגידיים, למתן רישיונות משנה (דולברג, 2011). כך נאפשר תחרות של נותני שירות במסגרת השוק הפתוח.

¹⁷ מבוסס על מודל רעיוני של הפרדה נכסית אותו הצג ימיני (2010). המודל זכה להתייחסות בעת ראיון שנערך עם מר שלמה דולברג, מנכ"ל השלטון המקומי (16.05.2011), ת"א.

¹⁸ גוף תפעולי לכלל הרשויות החברות- מהנדס אחד, יועץ משפטי אחד, דובר אחד, צי רכב אחד וכו'- במקום כפולות ממספר הרשויות המקומיות החברות.

כחלק מתהליך האסדרה, יחויבו כלל תאגידי המים החד רשותיים לחבור לתאגיד אחד לפחות- כך תושג הפחתה ראשונית של מספר תאגידי המים בישראל מ-52 למעין 25 תאגידי אזוריים.¹⁹ עם הוזלת העלויות בשל יתרון לגודל והגדלת הדיבידנדים לרשות המקומיות המחזיקות בבעלות על התאגידיים, יבנה תמריץ כלכלי להתכנסות של יותר תאגידיים חד רשותיים תחת אותו אשכול אזורי. רשות המים כמאסדר תשמור על הליך תקין ושמירה על משק מים בר קיימא, כך שתתאפשר ניידות תאגידיים חד רשותיים בין האשכולות האזוריים בכפוף לתקני המאסדר.

4.3. חלופה ג: מבחני יעילות²⁰

מהלך התאגוד נועד לתת מענה ארוך טווח ליציבות משק המים העירוני. כל עלויות תאגידי המים מגולמות בתעריפים אותה גובה התאגיד מצרכניו. עם זאת, קיימים תאגידיים שירשו גירעונות בשל ניהול עבר כושל. עבודת מטה משותפת של הממונה על התאגידיים ואגף התקציבים באוצר, הניבה תוכנית סיוע מיוחדת לתאגידי מים שעומדים בקריטריונים הנדסיים ופיננסיים המגדירים אותו כתאגיד חלש.²¹ עבודת המטה זיהתה 11 תאגידיים הזוכים לליווי תקציבי ממוצע של 430 מלש"ח במשך שלוש שנים. כל זאת בתנאי לביצוע חובות והוכחת יציבות בתום התקופה. אי עמידה בתנאים מובילים לסנקציות ביצועיות וכלכליות (הצעת תקציב, 2011-2012).

חלופת מבחן היעילות מבקשת לרתום את הידע המצטבר מעבודת המטה ליצירת מבחן רמה לתאגידיים כושלים מבחינה פיננסית, הנדסית או בשל חוסר יתרון לגודל. מבחן היעילות יקבע בשיתוף ועדה בתוך מועצת רשות המים, אשר תכלול נציגים מקצועיים ממנהל המים והממונה על תאגידיים ברשות; נציגי משרד הפנים כגוף המפקח על האינטרסים של הרשויות המקומיות; נציגי מרכז השלטון המקומי כנציגי בעלי ההון בדירקטוריון התאגידיים השונים; נציגי פורום תאגידי המים כקהילה אפיסטמית ביצועית; נציגי אגף תקציבים באוצר; נציגי המשרד להגנת הסביבה וקואליציית ארגוני איכות הסביבה.

כל תאגיד שלא יעמוד במבחן היעילות, לאחר שניתנה לו התראה של שנה מראש, יצורף לתאגיד חזק בסמוך. את עלות צירוף התאגיד החלש, תממן המדינה במשך שנה מתקציב הסיוע שניתן עד

¹⁹ עדיין יחייב אסדרה ופיקוח לכלל התאגידיים הקיימים, כך שעדיין יהיה ריבוי ישויות לפיקוח רשות המים, אך תיווצר הפרדה בין אסדרה כלכלית/נכסית לבין אסדרה תפעולית, תכנונית ועמידה בתקינה (באחריות התאגיד האזורי).

²⁰ הושאל במידה מה מתיקון חוק ההסדרים לכינון ועדה קרואה, באשר לאי עמידה ביעדים של תקציב וגרעון לצד תת גבייה של ארנונה. תקנת העיריות התשס"ד-2004. מבוסס על ראיון עם מר שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי.

²¹ מיעוט תושבים בכדי לתמוך בהון הדרוש לתיקון ההזנחה בתשתיות, או אפיון טופוגרפי כמו גובה רב המחייב הוצאות רבות יותר מתאגיד ממוצע פר מ"ק, כדוגמא לקושי הנדסי.

כה. לאחר שנה, תתכנס הועדה לבחינת התכנסות שני התאגידים, במידה וימצא הצורך, יינתן מחצית הסכום כמענק אחרון למשך שנה נוספת. התאגיד הקולט יקבל את מענק התאגוד האזורי במשך שנתיים, אם יהיה בכך צורך.²² לאחר מכן, ייחשבו שני התאגידים לתאגיד אזורי יחיד רשמי ויחזרו למאגר התאגידים העומדים למבחן היעילות. צירוף תאגידים יחל מסוף שנת התקציב של 2012. הועדה תתכנס אחת ל-3 שנים בכדי לדון בעדכון מבחן היעילות.²³

5. הקריטריונים להערכת חלופות

החלופות המוצעות תיבחנה עפ"י מספר קריטריונים שכל אחד מהם יקבל ציון שבין 1-5 (5 הוא הערך הגבוה והטוב ביותר). על מנת לשקלל את הציונים ולבחור את החלופה המומלצת, יעשה שימוש במודל (Multi Attribute Utility Theory) MAUT.

א. ישימות פוליטית- ישימות פוליטית משמעה המורכבות הכרוכה באישור החלופה מבחינת כלל הגורמים הרלוונטיים המתנגדים או תומכים בה, וקידומה לכדי עשייה. משקל קריטריון זה 40%.

ב. יעילות- תבחן לאור יכולתה להפחית את המחיר הממוצע של תפעול (עלות תאגידים) למ"ק מים 50%. זאת לצד גמישות ההתאמה בין מדינות האסדרה לבין הצרכים העולים מהשטח 50%. סה"כ 40%.

ג. עלות- עלות הוצאת החלופה אל הפועל ויישומה בשנה הראשונה, כוללת מענקי תפעול לצד חיסכון תפעולי כולל אפשרי. משקל- 15%. משקל החלופה זוכה לציון נמוך ביחס לקושי היישום הפוליטי, בשל היכולת לחשוף את הגודל היעיל ביותר וכן את קשיי הביצוע של המאסדר.

ד. ישימות טכנית- זמן הביצוע הדרוש להגעה לירידה מתחת לקו 30 תאגידים המים (הנחיות הממשלה המקוריות)- 15%. בשל האופי הבלתי הפיך של מדיניות התאגוד, הזמן ליישום המדיניות משחק תפקיד, בשל הפתח להתנגדויות של הרגע האחרון או הסתה של קואליציות קיימות, יחד עם זאת באופן יחסי לשני הקריטריונים הראשונים, הוא זוכה למשקל נמוך מתוך צפייה שהטיפול בחסמי השלטון המקומי הם בעלי החשיבות.

²² ראו נספח-3 : עלויות לביצוע החלופות.
²³ כינוס עדכון ראשון יתקיים בשנת 2014.

6. הערכת חלופות

קריטריון	משקל	תאגיד אזורי	הפרדה נכסית	מבחן יעילות
ישימות פוליטית	40%	1	4	5
יעילות	30%	4	4	4
עלות תפעול למ"ק	50%	5	4	3
גמישות המאסדר בהתאמה לשטח	50%	3	4	5
עלות	15%	5	3	1
ישימות טכנית	15%	5	5	2
סה"כ	100%	3.1	4	3.65

6.1. ישימות פוליטית

א. תאגיד אזורי- ממשיך את הקו השרירותי של קביעת מדיניות התאגוד תוך ניתוק הזיקה בין התאגיד לרשות המקומית. לא פותר אף חסם של מרכז השלטון המקומי וצפוי לקבל את אותה רמת התנגדות, שבגינה היה קושי ליישם את המעבר לתאגוד עירוני בכלל ותאגוד אזורי בפרט.

ב. הפרדה נכסית- מתווה מדיניות נוח בו אין סכנה לאובדן הזיקה של התאגיד לרשות המקומית. נשמרת היכולת להרוויח דיבידנד מהתאגיד ולמנוע סבסוד צולב. החיסרון היחיד הוא החיוב להתאחד בתהליך בלתי הפיך, למרות חיוב הנכסים של הרשות לתמיכה בהשקעות בתחומה בלבד והאפשרות לניוד.

ג. מבחן יעילות- הכנסת כלל השחקנים למהלך שיתווה את מדיניות התאגוד. יכולת משמעותית לעצב את המבחן שיכריע מי לתאגוד אזורי ומי לא. ייתן בידי רשויות חזקות את האפשרות להימנע מתאגוד אזורי וישאיר את התאגידים החלשים לבד במערכה. מונע את העיסוק בחסמי השלטון המקומי, וכך כולם מרוויחים. רשויות חזקות נשארות עצמאיות ואילו חלשות מקבלות מתווה לשיפור מצבן.

6.2. יעילות

א. תאגיד אזורי- עומד בעלות המתוכננת, המיטבית של דו"ח גרונאו של 1 ש"ח למ"ק מים, לתפעול תאגיד מים. ממשיך את הקו של קביעת מדיניות מלמעלה למטה, על בסיס החלטות עבר, למרות ועדת השימוע של כלל השחקנים שמאפשרת לחשוף את צרכי השטח.

ב. הפרדה נכסית- חורג במקצת מהתחום האופטימאלי לעלות תפעולית למ"ק מים, אך עדיין בתחום הסביר לתחילת המהלך. מגלה גמישות גבוהה, כיוון שיש בידי הרשות המקומית את האפשרות לשמור את ההשקעות בתחומה, בתמורה לניהול אזורי שלא יכול למשוך את נכסיה מחוץ לשטחה. מעבר לכך, שמורה לה היכולת לעשות מיקור חוץ לפרויקטים בתחומה ובכך לשלוט בתעדוף התקציבי אל מול דרישות המאסדר מגוף הניהול האזורי.

ג. מבחן יעילות- חורג מהטווח אותו ייעד גרונאו לעלות תפעול אופטימאלית ולא ברור מה יכולתו לאורך זמן להגיע אל תחום זה. מגלה את הגמישות הגבוהה ביותר. השלטון המקומי שותף לקביעת מבחן היעילות ובכך יש לו את היכולת ליצור התאמה גבוהה בין צרכיו לבין המאסדר.

6.3. עלות²⁴

א. תאגיד אזורי- 6.5 מלש"ח בפיצויי פיטורין משוערים אל מול חסכון תפעולי משוער של 100 מלש"ח- סה"כ חסכון משוער של כ-90 מלש"ח

ב. הפרדה נכסית- 6.5 מלש"ח בפיצויי פיטורין אל מול חסכון תפעולי משוער של 50 מלש"ח- סה"כ חסכון משוער של כ-40 מלש"ח

ג. מבחן יעילות- אין עלויות פיטורין בגלל פיזור תאגידי מים נכשלים, אך אין חסכון תפעולי לצד תמיכות בערכים של מעל 370 מלש"ח.

6.4. ישימות טכנית

א. תאגיד אזורי- ניתן להשלים במהלך כמה חודשים, כיוון שעבודת המטה נעשתה מראש וועדת האישור מחויבת לקבל החלטה בין חלופות מוצעות. במקרה הגרוע ביותר, לא נראה המשך הגדלת התאגוד האזורי בסיום 5 השנים הראשונות, אלא שמירה על אותו גודל או העברת רשויות מקומיות לתאגיד אזורי אחר (נשאר בתוך גבולות מהלך המדיניות). מעבר מידי מתחת ל-30 תאגידיים אזוריים.

²⁴ ראו נספח-3 עלויות ביצוע החלופות.

ב. הפרדה נכסית- הפחתת מספר תאגידים מיידי מתחת ל-30, לאור חיוב לתאגוד אזורי מיידי בשלב הראשון של כל תאגיד חד רשותי, ללא וועדות אישור.

ג. מבחן יעילות- לאחר שנה של הזדמנות לשיפור לאור התראה, יופחתו מקסימום 11 תאגידים. זאת אם לא ניקח בחשבון עיכוב של הוועדה המשותפת בקביעת מבחן היעילות.

7. החלופה הנבחרת- תאגיד אזורי עם הפרדה נכסית לתאגידים חד רשותיים

שקלול החלופות מראה כי חלופת ההפרדה הנכסית היא המומלצת. יתרונה טמון בביטול החסמים של מרכז השלטון המקומי ע"י שינוי מבני. היא אינה בולטת בעלותה, למרות שהיא מפחיתה את העלות התפעולית למ"ק מים. בפועל היא לא חוסכת את מירב העלויות התפעוליות, כיוון שהיא משמרת את הצורך באסדרה כלכלית לכלל 52 התאגידים הקיימים. האפשרות לבצע מהלך מהיר של הפחתת מספר התאגידים לצד האפשרות ליצור תמריץ חיובי בשל יתרון לגודל להגביר את מהלך התאגוד האזורי יוצרת השפעה עתידית אפשרית חזקה שאינה פוסחת על התאמה גבוהה בין המאסדר לצרכי השטח.

נספח אסטרטגי

מארו מדיניות

יש לבטל ההתקשות לנתק את הרשות המקומית מדירקטוריון התאגיד. עם כינון מדיניות התאגוד של משקי מים בישראל, הדבר נעשה, במטרה ליצור משק סגור. אחת הסיבות המרכזיות, למשך הזמן הארוך של יישום מדיניות התאגוד, נובעת מניתוק הזיקה של התאגיד לרשות המקומית. יש להבין שהכנסת נבחר ציבור לדירקטוריון בו יש רוב לאנשי מקצוע, מהווה חיזוק הלגיטימציה הציבורית להשתתף התעריף הריאלי החדש והיקר משמעותית. מעבר לכך, הדבר, יגביר את שיתוף הפעולה ויכנן תעדוף במשק המים שמתיישב עם בחירת הפרויקטים העירוניים השונים. ניצול שיפוץ של רחוב ראשי להנחת צינור מים ראשי חדש, והימנעות מסגירה כפולה של הרחוב בשתי נקודות זמן שונות ונפרדות, כדוגמא לכך. על כן אמליץ על הכנסה של נבחר ציבור מן הרשות המקומית, בכפוף להגבלות חוק תאגידי המים, תוך בניית רוב מוחלט לקהילה המקצועית בדירקטוריון.

שיח מדיניות

בכדי לקעקע את מהלך התאגוד, התרכז השלטון המקומי בניסיון לקשור את רפורמת תעריפי המים, שהעלתה את מחירי המים ב-35% בכך שהמנגנון המנופח של תאגידי המים יצר כפילויות תפעוליות שהעלו את העלויות הקבועות למ"ק מים. אחד הטיעונים המרכזיים של השלטון המקומי, מתבסס על זה שבעקבות חוק התאגידיים חויבו רשויות מקומיות מאוזנות במשק המים, להקים תאגידי מים עירוניים לחינם. בפועל, רוב התרעומת של השלטון המרכזי עסקה בחוסר יכולתו לקנות מים למטרות ציבוריות במחיר העלות שלפני המחיר הריאלי החדש והיקר. זאת לצד ניתוק נבחר הרשות משליטה במקור הכנסה המשמעותי שמהווה משק המים.

אמליץ להימנע מחילופי האשמות, ולהתרכז באיכות הניתנת מתאגוד בכלל ומתאגוד אזורי בפרט. "אנו פועלים להתייעל ולשפר את השירות והמחיר לצרכן, לצד איכות המוצר בקצה". הימנעות מהתנצחות וניסיונות קעקוע של המתנגדים, אנו פועלים אך ורק למען רווחת האזרח.

אתגר הזמן

בשל אופיו של חוק התאגידיים, ברגע שמוכרז תאגיד, הפעולה היא בלתי הפיכה, פרט לחקיקה ראשית. על כן יש להימנע מגרירת הזמן משני טעמים: (1) לא לפתוח חלון הזדמנויות למתנגדים

לגבש קואליציה; (2) לא לתת לתומכי התוכנית הזדמנות לשנות את דעתם ולהישאב למו"מ או ללחץ ציבורי אפשרי. יש לבחור נקודת זמן לביצוע התוכנית, שאינו מאוים מיכולת השלטון המקומי לבצע פעולות לחץ שיפנו את השיח הציבורי נגדנו. הימנעות מהביצוע עד אחרי תחילת שנת הלימודים ואף כדאיות להכריז על תחילת התאגוד בסמוך לראש השנה- כך נפחית את הסיכוי של השלטון המקומי להשבית שירותים חיוניים וליצור הד ציבורי.

שחקנים

מתנגדים

1. יו"ר מרכז השלטון המקומי שלמה בוחבוט- מיצב עצמו כרובין הוד מגן החלשים והעניים מפני דורסנות אגף התקציבים ורשות המים. רוצה להחזיר שליטה כלשהי של ראש הרשות במשק המים. בפועל, רוצה לאבד כמה שפחות מהכנסות התאגידיים לקופת הרשות. יש לעשות ככול שניתן לנטרל את בוחבוט אם בקירובו לשולחן המו"מ ואם באסטרטגיה תקשורתית חלופית.

2. יו"ר פורום ה-15 רון חולדאי- בשל היותו מוביל של ערים חזקות ועצמאיות ממענקי ממשלה, הוא אינו מעוניין בתאגוד אזורי שיפגע בהכנסות שלו מתאגידי המים. חולדאי בניגוד לבוחבוט שהוא ראש רשות נתמכת, לא ניתן לקירוב ועל כן יש למנוע מלעורר אותו.

תומכים

1. ד"ר אודי ניסן ראש אגף תקציבים-האגף הוא מיוזמי מהלך התאגוד בראשיתו, למען התייעלות כלכלית והשתת המחר הריאלי של מים. שותף רב עוצמה, שיש להיזהר מלחשוף אותו לאיומי שביתה של השלטון המקומי. מהלך כזה עלול ליצור לחץ מצד ראש הממשלה ויחייב את אגף התקציבים לכנס צוות מו"מ ולהתפשר על מדיניות התאגוד האזורית.

2. הירוקים- תומכים בתאגוד אזורי, כיוון שזה מבטיח אי הפרטה עתידית של הענף. רואים בעין יפה את התמחור הריאלי הגבוה שמוחזר במשק סגור להשבחת משק מים בר קיימא.

3. משה אשכנזי יו"ר פורום תאגידי המים הנכנס- ממשיך את הקו של היו"ר היוצא דוד קוכמייסטר- יש לבצע תאגוד אזורי, כיוון שריבוי תאגידי המים מעיד על חוסר אופטימאליות של משק המים. יש להשתמש בפורום תאגידי המים בכל מדיה, כמוצא אחרון, כיוון שבחודש האחרון הם חשופים להתקפות ציבוריות ותקשורתיות רבות על חיובים מנופחים ושירות ירוד. אומנם

במצב רגיל הם נהנים ממעמד מקצועי נטול פניות, אך כרגע הם בגדר סדין אדום מול הציבור הישראלי.

מתנדנדים

1. שר הפנים אלי ישי- מהווה פרטנר הכרחי בנקיטת סנקציות כנגד תאגידי עירוניים שלא מתיישרים עם מדיניות התאגוד. יש לפנות אליו לפני כל הכרזה ולבקש חיבור להתייעצות וחוו"ד עם אגף תאגידי עירוניים במשרד. קירובם למהלך מבעוד מועד, ימנע מצב בו ירגיש שר הפנים חובה לצאת להגנת האינטרסים של השלטון המקומי, "ששוב מתכופף" תחת רצון השלטון המרכזי. החבירה לאגף התאגידי העירוניים ייצור מנוף של קהילה אפיסטמית, שיחייב את השר למהלך. עם מסקנות אסון השריפה בכרמל וגירוש ילדי העובדים הזרים, השר משווע לניצחון ומיתוג כשר פעלתן ואיכותי, ועל כן חיבור לקהילה מקצועית שפועלת לרווחת כלל המגזרים בחברה ימצב אותו כמגן האזרח הקטן.

2. רה"מ בנימין נתניהו- אדיש למהלך. מעדיף כמה שפחות התערבות מדינה בשוק, אך מצד שני- החלטת הממשלה האחרונה להתייעלות משק המים ומעבר גוף לתאגידי עירוניים, הונחה משולחנו. יש להימנע מחשיפתו ללחץ ציבורי כמו שביתות.

3. מנכ"ל מרכז השלטון המקומי שלמה דולברג- בעברו ראש מנהל המים, מכיר את הנושא מלפני ולפנים. ממליץ לגשש אצלו למו"מ חשאי לפני חשיפת תוכנית המדיניות ושילובו בסיעור המוחות כיצד ליישם. יכול להוות מנוף שכנוע אדיר על בוחבוט, לאור ניסיונו במשק המים. ייתכן ויזהה לנו את נקודות ההשקה לשכנועו של בוחבוט.

תרחישים ואסטרטגיה תקשורתית

כינוס מו"מ מקדים עם השלטון המקומי בעזרת הפנייה המוקדמת לדולברג. פריסת מארז המדיניות כפיתוי להיכנס למו"מ. הסכמה עקרונית לרוב התנאים של השלטון המקומי. לאחר מכן, הדלפה לתקשורת על הצלחת המו"מ החלקית. מרכז השלטון המקומי שהינו גוף ביצועי פוליטי לא יוכל להרשות לעצמו לא לצאת בתגובה. בוחבוט יתרברב בהישגיו אל מול רשות המים ואגף תקציבים. הרשות ואגף תקציבים ישמרו על דממה ולא יתנו תוקף להכרזות. בחזרה לשולחן המו"מ נוסף את התנאים המסייגים שלנו כמו רוב מקצועי בדירקטוריון התאגיד, את השארת המע"מ ותעריף המים. בתמורה ניתן לשלטון המקומי הנחה בתעריפי שימוש ציבורי לרשויות המקומיות. לא יוכלו לעמוד בפיתוי, כל שכן, לחזור בהם מההון הפוליטי שהושג לכאורה עד כה.

במידה ויתנערו מהמו"מ יש להמשיך במתווה הכרזה לקראת ראש השנה תוך העברת מרכז הכובד לשתי"פ מול שר הפנים, כדי לא לאבד את יכולת הסנקציה.

מסר תקשורתי- "אנו באנו לחבר בין התייעלות כלכלית לצרכי התושבים"

מדדי ביצוע

תאריך	מדד	גורם מבצע
עד אוגוסט 2012	25 תאגידיים אזוריים עם הפרדה נכסית	הממונה על תאגידיים וראש מנהל המים
עד מאי 2012	הטלת סנקציות על תאגיד גדול, שמסרב לעמוד בלוחות הזמנים של תאגוד עירוני	ראש אגף תאגידיים עירוניים במשרד הפנים
עד יולי 2013	הורדת עלות התפעול למ"ק מ1.8 ש"ח ל- 1.5 ש"ח	הממונה על תאגידיים וראש מנהל המים
עד יולי 2014	הורדת עלות התפעול למ"ק לכדי 1 ש"ח	הממונה על תאגידיים וראש מנהל המים

לוח זמנים לפעולה

תאריך	פעולה
27/8/2011	הכרזה על מהלך התאגוד האזורי
מרץ 2012	יציאה בקמפיין תקשורתי להסברת המהלך לאזרח, בכדי להוריד חוסר ודאות מהשינוי
מרץ-אוגוסט 2012	פרסום מחקר מטעם רשות המים על השינוי מהתאגוד; כנס בבית הספר למדיניות ציבורית ע"ש פדרמן; כנס במרכז שמואל נאמן בטכניון בפאנל סביבה; כנס במכון ואן ליר בפאנל רגולציה והפרטה

ביבליוגרפיה

אזולאי, יובל (07/07/2011). "האזרחים מתייבשים, האוצר פורח". **גלובס**, ראשון לציון.

אתר חברת 'מקורות' (כניסה עדכנית 08/07/2011):

<http://www.mekorot.co.il/HEB/ABOUTUS/Pages/israelWater.aspx>

אתר פורום ה-15: "אם כל השביתות-הרשויות המקומיות נלחמות על הבית" (כניסה אחרונה

09.07.2011): http://www.forum15.org.il/article_page.asp?id=123&scid=134

אתר רשות המים a (כניסה עדכנית 28/06/2011): [http://www.water.gov.il/hebrew/about-reshut-](http://www.water.gov.il/hebrew/about-reshut-hamaim/the-authority/pages/commissioner-of-corporations.aspx)

[hamaim/the-authority/pages/commissioner-of-corporations.aspx](http://www.water.gov.il/hebrew/about-reshut-hamaim/the-authority/pages/commissioner-of-corporations.aspx)

אתר רשות המים b (כניסה עדכנית 09/07/2011): [http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-](http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/FilesWaterandsewagecorporations/Corporations_1.5.2011.pdf)

[sector/FilesWaterandsewagecorporations/Corporations_1.5.2011.pdf](http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/FilesWaterandsewagecorporations/Corporations_1.5.2011.pdf)

בן אליא, נ' (2009). **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?**. ירושלים, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

בן אליא, נחום וארז ימיני (2008). **ניתוח מדיניות תאגוד משק המים ברשויות המקומיות: השלכות על רשות המים הממשלתית**. קול קורא למחקרים 2007- רשות המים, ירושלים.

בר אלי, אבי a (16.02.2011). "להחזיר את הכספים להשקעה בתשתיות: תאגידי המים שאלות ותשובות". **דה מרקר**, תל אביב.

בר אלי, אבי b (18.01.2011). "הקישור בין ייקור התעריף לתאגידי המים הוא ספין - העיריות מכרו מים לתושבים ברווח עצום". **דה מרקר**, תל אביב.

בר אלי, אבי c (19.01.2011). "תאגידי המים לשטייניץ: מוכנים להתייעל- צמצם את מספרנו". **דה מרקר**, תל אביב.

דו"ח הועדה המייעצת להסדרת תעריפי המים - תאגידי המים והביוב (2005) - דו"ח גרונאו, ירושלים.

החלטת ממשלה 2447 מיום 15.08.2004.

החלטת ממשלה 646 מיום 12.09.2006.

החלטת ממשלה 2020 מיום 15.07.2010 - התקבלה במסגרת ההחלטות על המדיניות הכלכלית

לשנים 2011-2012 (כניסה אחרונה 09.07.2011):

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/1E6EA2BC-1C8A-4CB2-A023->

[A4AD863B8D33/0/takziv2011.pdf](http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/1E6EA2BC-1C8A-4CB2-A023-A4AD863B8D33/0/takziv2011.pdf)

א. הצעת תקציב- משק המים 2011-2012

ב. תקציב משק המים 2011-2012

בתוך: **תקציב המדינה- משרד האוצר** (כניסה עדכנית 28/06/2011):
http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2011_2012/MinisteriesBudget/Economy/Pages/Water.aspx

ועדת חקירה ממלכתית (מרץ 2010). **ניהול משק המים בישראל**. חיפה.

חוק ההסדרים- התשס"ז 2007- **תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007**, ירושלים- כנסת ישראל.

חוק תאגידי מים וביוב התשס"א- 2001.

ימיני, ארז (2010). **רגולציה על תאגידי מים וביוב- איך מתקנים את המצב הקיים?**. כנס אגוד החברות העירוניות הכלכליות (13/1/2010), עלמא- ייעוץ אסטרטגי ופיננסי, להבים.

לסטר, יוסי (2010). "מדיניות כלכלה ומים: היבטים בהקמת תאגיד מים אזוריי". **מים והשקיה**, גיליון 509, חודש ינואר, עמ' 24-27. מופיע גם באתר עלמא- חברה לייעוץ וייעוץ אסטרטגי ופיננסי (כניסה אחרונה 09/07/2011): http://www.alma-consulting.co.il/image/users/115221/ftp/my_files/publications/Yossi_Laster.pdf?id=3225769

מבקר המדינה (2008). **דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008**. ירושלים

מבקר המדינה (2009). **חוות דעת מבקר המדינה בנושא: קביעת מחירי המים** (עפ"י בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת 16/11/2009), ירושלים.

פארטו הנדסה (2006). **ניתוח כדאיות מעבר לתאגידי מים וביוב- ניתוח משמעות מעבר לתאגידיים אזורייים**. הוכן עבור: הממונה על תאגידי המים והביוב, משרד הפנים, ירושלים.

ראיון- מר שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי (16.05.2011). בעברו, ראש מנהל המים במשרד הפנים- הגרסא המוקדמת של מנהל המים והממונה על תאגידיים שעברה ממשרד הפנים לחזקת רשות המים.

ריכוז הנחיות בנושא תאגידיים עירוניים (2011). תיקון חוזר מנכ"ל 5/2004, אתר משרד הפנים www.moin.gov.il/ChozreiMancal/201102_2.pdf: (08/07/2011)

תקנת העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004, סעיף 143א.

Fraquelli, G. Moiso V. (2005). "Cost efficiency and economies of scale in the Italian Water Industry", (last seen 10.07.2011): www.unipv.it/websiep/wp/420.pdf

Houstma, J. (2003). "Water supply in California: economics of scale, water charges, efficiency and privatization" (last seen 10.07.2011):

www.ersa.org/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/379.pdf

Martin, Narelle (2002). "The Water Industry In Rural Victoria, Australia: A case study reform". (last seen 10.07.2011): <http://www.docstoc.com/docs/2413396/The-Water-Industry->

[In-Rural-Victoria-Australia-A-case-study-of](http://www.docstoc.com/docs/2413396/The-Water-Industry-In-Rural-Victoria-Australia-A-case-study-of)

נספחים

נספח-1: התנגדות מרכז השלטון המקומי למדיניות התאגוד

הרשויות המקומיות הביעו לאורך העשור האחרון את התנגדותן הנחרצת כנגד הקמת תאגידי המים העירוניים בתחילה, וביתר שאת את התנגדותן להקמת תאגידי מים אזוריים, לאחר ביסוס המעבר לתאגידי מים עירוניים לאחר תיקוני החוק. ההתנגדות העקרונית להקמת תאגידי מים עירוניים, נבעה מאיבוד מקורות ההכנסה של משקי המים, לרשויות המקומיות. כך איבדה הרשות המקומית שליטה בהכנסות עתק, לצד הצורך להעביר את השליטה בנכסים פיזיים לידי התאגיד. צד שני למטבע, בא לידי ביטוי ברפורמה במחירי המים מאמצע העשור, אשר מחייבת כיום את הרשויות המקומיות לשלם מחיר גבוה על צריכת מים במבני ומתקני ציבור, ואינה מאפשרת לבצע סבסוד צולב בין מתקנים ציבוריים לבין משקים ביתיים (בר אלי a, 2011).

עם יצירת המאסה הקריטית של יישום מדיניות התאגוד העירוני, והרצון למעבר לקראת התייעלות ותאגוד אזורי, עלתה התנגדות השלטון המקומי. נוסף על אובדן השליטה בהכנסות והכוח הפוליטי של ייצוג ציבור, שבאים עם השליטה במשק המים העירוני, עלו התנגדויות נוספות: (1) מתווה התאגוד הינו בלתי הפיך- מכוח חוק התאגידיים, מרגע הקמתו, היכולת להשיב את הגלגל לאחור אינה אפשרית ומחייבת חקיקה ראשית; (2) נפתח פתח לסבסוד צולב בין תאגידי מים שונים- העמסת קשיים כלכליים של רשויות כושלות, קטנות או בעלות תשתית מוזנחת הדורשת השקעות ענק; (3) תת אסדרה של הגנה על מחזיקי מיעוט בהון המניות, בשליטה בתאגיד אזורי- ייצוג הרשות המקומית בדירקטוריון האזורי נגזר מגודל יחסי של משאבי משק המים העירוני, כך שאותם מחזיקי מניות מיעוט עלולים להידחק בתחתית סולם העדפות התאגידי (ימיני, 2010).²⁵

נספח-2: יתרונות לגודל והשוואת בינ"ל

מעבר ממתווה תאגידיים עירוניים לאזוריים טומן בחובו מספר יתרונות עיקריים: (1) צמצום העלות למ"ק כתוצאה מקיומו של יתרון לגודל. יתרון לגודל בא לידי ביטוי במספר מישורים- א. מחירי רכש של תשתית במכרזים בפרויקטים גדולים, הינם נמוכים יותר בשיעור של 10%-15%. הדבר גוזר הפחתה של שירותי תכנון, ניהול ופיקוח בשיעור דומה; ב. פוטנציאל לחיסכון בעלויות

²⁵ על בסיס משאבי משק המים העירוניים, ניתנות הלוואות הון מהבנקים, לתאגיד. גיוס הון להשקעות בתאגיד, נגזרות מסך הנכסים הפיזיים שבידי התאגיד. הדבר נכון גם לתקציבי סיוע מצד המדינה, שגוזרת את הסיוע שלה לאור גודל הנכסים וכן, גם עפ"י מספר התושבים שברשות.

אנרגיה כאשר יש מאסה קריטית לניצול כוח קנייה מול ספקים, או לחילופין הקמת מתקן עצמי לייצור חשמל בעלויות נמוכות יותר; כוח הקנייה הגדול בא לידי ביטוי גם במיקור חוץ וברכישת שירותים וחומרי גלם; הוצאות הנהלה נמוכות יותר, הגוזרות הפחתה מעלות התפעול הקבועה למ"ק מים לצרכן; (2) פישוט מנגנון הבקרה והפיקוח- מספר תאגידים מצומצם יותר מקל על המאסדר לקיים אסדרה אפקטיבית במשאבים סבירים של כוח אדם וזמן (פארטו הנדסה, 2006)

הניסיון הבינ"ל המשווה הינו מוגבל, בייחוד לאור הבדלי התנאים של שירות המים בישראל ובעולם, למרות שכלל משקי המים העירוניים דומים בהיותם ממוקמים במקטע החלוקה (גרונוא, 2005). מספר מחקרים, בעולם, ניסו לבחון את קיומם של יתרונות לגודל בתחום אספקת המים. לרוב משקי המים נבדלים במבנה הבעלות, אופי הניהול ומידת הנגישות למקור המים, אך עדיין ניתן למצוא הוכחות ליתרונות לגודל. מחקר בקליפורניה מתחילת שנות ה-2000 מצא שבממוצע, ככול שהרשות המקומית גדולה יותר, כך מחירי המים הנגבים בה נמוכים יותר. צוינה נפילת מחיר משמעותית בישובים המונים 10,000 נפש ומעלה וכן נפילה נוספת בישובים המונים 125,000 נפש ויותר (Houstma, 2003).

באיטליה בה היו עד לאחרונה ריבוי חברות וגופי מים קטנים, התרחשה רפורמה שכללה הקמת תאגידים אזוריים שהוכיחה יתרון לגודל עד להיקף של 90 מליון מ"ק, המייצגת צריכה של אוכלוסייה המונה מיליון איש (Fraquelli, 2005). ניסיונות לקביעת גודל אופטימאלי המבוסס על נפשות או כמות מים, עדין ביותר, ומורכב מהתפרשות האוכלוסייה והמרחק ממקורות המים, על כן יש להתייחס למספרים רק כאינדיקציה (פארטו הנדסה, 2006).

מקרה המבחן שמהווה את ההשוואה הקרובה ביותר למקרה הישראלי, ניתן למצוא ברפורמה התאגידית במדינת ויקטוריה, אוסטרליה. הרפורמה כללה מעבר ראשוני לתאגידי מים, שכלל לבסוף מעבר לתאגידי מים עירוניים- שכללה הקטנת הוצאות התפעול בשיעור של 20%-35%, שאפשרו את הקטנת העלויות התפעוליות הקבועות לצרכן (Martin, 2008).

נספח-3 : עלויות לביצוע חלופות

הנחות חישוב באשר לשכר חודשי ממוצע לחישוב פיצויים, בקרב נושאי תפקיד בכירים בתאגיד, פרט לעובדים פשוטים שיכולים להיקלט ברשות המקומית או ייתכן והיו מושאלים מרשות המקומית בעת הקמת תאגיד המים:²⁶

מנכ"ל- 25,000 ₪

מנהל משאבי אנוש- 9000 ₪

דובר- 8000 ₪

גזבר- 18,000 ₪

מהנדס מים- 23,000 ₪

* השכר חושב במדרגת המקסימום בכדי לכסות סטיות בחישוב. כמו כן נלקחה תקופת עבודה של 3 שנים בכדי לכסות את טווח השנים שהן תאגידי מים החלו לפעול.

א. תאגיד אזורי

מספר התאגידיים המפורקים- 26 * סה"כ השכר החודשי- 83,000 * 3 שנים = 6.5 מלש"ח

אין עלויות תכנון, בשל הסתמכות על עבודת מטה קודמת.

אין עלויות ביצוע, שכן אין מתן מענקי עידוד או סיוע.

סה"כ- 6.5 מלש"ח

עלות תפעול כחלק ממ"ק מים- בשל קיצוץ בחצי ניתן להניח 1 ₪ לאור התכנסות לפי ערך ועדת גרונאו.

חסכון תפעולי כולל בשנה- משוער 100 מלש"ח

ב. הפרדה נכסית

עלויות שכר בדומה לחלופה א'.

²⁶ ריכוז שכר עפ"י מנוע חיפוש "שנהר" הדרכה וייעוץ ללימודים : <http://www.shenhar.co.il/occupations.asp>

עלות תפעול כחלק ממ"ק מים- בדומה לחלופה א', אך עדיין נשארים 52 ישויות תאגידיות ולכן סביר שעלות למ"ק מים תהיה גבוה יותר מ- 1 ₪.

חסכון תפעולי כולל בשנה- משוער 50 מלש"ח, כיוון שעדיין מתקיימות 52 ישויות תאגידיות, גם אם חלקיות- הדורשות המשך אסדרה כלכלית (לתאגיד החד רשותי) ומשמרת מידת מה של פעולה תאגידית הגוזרת עלויות תפעול.

ג. מבחן יעילות

עלויות שכר- אפס, בשל פיזור לאור אי עמידה בתנאי חוזה.

עלויות תפעול כחל ממ"ק מים- בדומה לחלופה א' אבל רלוונטי רק ל-11 תאגידים, על כן מביא לעלות משוערת של 1.6 ₪ לממ"ק בממוצע לכלל משק המים.

חסכון תפעולי כולל בשנה- 0 בשנתיים הראשונות, 30 מלש"ח החל מהשנה השלישית.²⁷

המשך מתן מענק תמיכה לרשויות כושלות- 430 מלש"ח + 215 מלש"ח = 645/2 = עלות שנתית ממוצעת 322.5 מלש"ח בתמיכות ממשלה. לצד מענק לתאגיד קולט- 50 ₪ כפול מספר התושבים או 5 מלש"ח. מכאן שלפי תקציב מקסימום ביחס ל-11 תאגידים בסיכון- סיוע של 55 מלש"ח לתאגידים קולטים. סה"כ תמיכות- 377.5 מלש"ח.

²⁷ אם קיצוץ כ-30 תאגידים שווה ערך ל-100 מלש"ח חיסכון, אזי שקיצוץ 11 תאגידים (הערכת מקסימום) שווה ערך לכ-30 מלש"ח- כשליש.