

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

מחקר מדיניות

האם תאגידי המים הם צעד בדרך להפרטה?¹

אייל טבת, ספטמבר 2013 (טיוטה בעריכה)

"... וְהָאֶרֶץ, הָיְתָה תְּהוֹ וְבָהוּ, וְחֹשֶׁךְ,
עַל-פְּנֵי תְהוֹם; וְרוּחַ אֱלֹהִים, מְרַחֶפֶת
עַל-פְּנֵי הַמַּיִם. וַיֹּאמֶר אֱלֹהִים, יְהִי
אוֹר; וַיְהִי-אוֹר..." (בראשית, א)

תקציר

במחקר מדיניות זה מוצגות שתי טענות עיקריות. ראשית, משרד האוצר נקט במדיניות של הזנחה תחזוקתית והתעלמות מכוונת מצרכים, שמנעה התמודדות מוקדמת עם המחסור במים, זאת כדי לקדם, בין היתר, מעבר לניהול ענייני המים והביוב ממחלקות עירוניות ברשויות המקומיות לתאגידים, אותם ניתן יהיה להפריט בעתיד.

שנית, לאחר שנקבעה מדיניות המחייבת תאגוד, משרד האוצר אפשר את הקמתו של מבנה מוסדי שפעל בחוסר יעילות על מנת לקדם את מדיניות התאגוד האזורי. בשני המקרים, מדובר במדיניות שפגעה במשק המים וברווחת האזרחים וגרמה לבזבוז משאבים לאומיים.

תאגידי המים והביוב העירוניים הינם עובדה קיימת. התשובה לשאלה האם ראוי היה – מבחינת שירות, יעילות וחסכון 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 העירוניים אם הכספים הרבים (2.6 מיליארד ₪) שהושקעו במשק המים לאחר שנת 2001 ביישובים שעברו למבנה תאגידי, היו מושקעים קודם לכן במשקי המים והביוב שהופעלו על ידי הרשויות המקומיות. כמו-כן, קשה לדעת כיצד היו נוהגות רשויות מקומיות אם משרד האוצר לא היה שוחק את הפער בין מחיר קניית המים ממקורות והמחיר שאושר להן לגבות מהצרכנים.

לא נטען כאן נגד ההחלטה לעבור לניהול משק המים והביוב העירוני באמצעות תאגידים, אולם השינויים והתוספות הרבות בחוק ואי ההקפדה של הרגולטור על הביצוע, כמו גם הקשר שיצר משרד האוצר בין התקדמות התאגוד ופתרון המחסור במשק המים, גרמו לפגיעה במשק המים וברווחת החברתית.

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

¹ תודה לפרופסור דן בייך (שופט בדימוס), פרופסור יואב כסלו, פרופסור אורי שמיר, פרופסור יצחק גל-נור, ד"ר אמיר פז פוקס, מר זהר ינון (מנכ"ל תאגיד המים והביוב הגיחון), עו"ד שי שובל (חברת הגיחון בע"מ) – על שקראו, לא עם הכל הסכימו – העירו והאירו. האחריות לכתוב היא שלי.

בנייר זה אנו ממליצים להימנע מהפרטה של משק המים והביוב, ומציעים פלורליזם מבני מפקח ומאוסדר כך שניתן יהיה לבצע השוואה (Benchmark) בין מבנים שונים בהיבט של שירות, יעילות וחיסכון, להבטיח משק מים סגור, לחזק את הקשר בין האזרח הנזקק לבין המחלקה לשירותים חברתיים ולהציע רגולציה אפקטיבית. המלצות המדיניות מכירות בעובדה שיש לאפשר לתאגידי מים וביוב או לרשויות מקומית להרוויח באופן שיאפשר להם לתחזק ולהשקיע בעתיד את הנדרש בתשתיות. אולם, הכוונה לאפשר לתאגיד המים והביוב לחלק דיבידנד לבעלי מניות בתאגידים – הרשות המקומית, בעייתית ומעלה חשש מפני גביית יתר מהצרכנים, על מנת להשיא רווחים גבוהים לבעלי המניות.

הקדמה

בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות קיימת מגמה להפריט את משק המים. החל משנות ה-90 של המאה הקודמת, במקומות שונים בעולם בוצעו שינויים מבניים במשקי המים. רפורמות אלה כללו: ארגון מחדש של הענף (Restructuring), שינוי הכלליים המסדירים את הפעילות והשחקנים הנוטלים בו חלק, ליברליזציה (Liberalization) של הענף על ידי הגברת התחרות בתוכו, איחוד של מספר חברות (Corporatization) לחברה אחת, דה-רגולציה (Deregulation) של הסקטור, מיזמים משותפים בין הציבורי והשוק הפרטי (Private Public Partnership) והפרטה (Privatization) (Savas 2000, 2005; Bakker 2003; Rosegrant and Gazmuri 1995; Dagdeviren 2008; Beecher and Mann 1990). הסיבה לביצוע השינויים במשקי המים אינה שונה מהסיבות המוכרות מתחומים אחרים ובהם השגת יעילות כלכלית, הגברת התחרות, חיסכון בהוצאות ושיפור השירות, הגדלת הכנסות המדינה ופיתוח תשתיות מבלי להכביד על תקציב המדינה או להטיל מיסים לשם מימון (Baumert and Bloodgood 2004; Araral 2009).

ההפרטה של משקי המים והביוב מוצגת במדינות אחדות כהצלחה ובמדינות אחרות ככישלון (The World Bank 1997, 2000, 2011; Francey 1997; Braadbaart 2001; Elnaboulsi 2001; Ohemeng and Grant 2008; Bakker 2003; Palmer and Hulls 2003; Budds and McGranhan 2003; Harrison 2004; Prasad 2006; Wang, Huang, Huang and Rozelle 2006; Jacobs and Howe 2005; Westman 2005; Gilbert 2007; Manuel 2007; Araral 2008; Bel and Warner 2008; Teo 2009; Binayak, Sonn, , Chea, , Ganesh, and Simpson 2010; Spronk 2010).

הפרטת משקי המים והביוב מעלה לסדר היום שאלות עקרוניות בדבר מידת המעורבות של המגזר הפרטי, היקף הרגולציה הנדרשת, שקיפות וזכויות אזרחיות (זיו תשס"ה, Owen 2002; Dagdeviren 2008; Mohajeri, Knothe, Lamothe and Faby 2003; Kuks 2006).

בנייר זה נדון במשק המים העירוני שצורך כ-55% מכלל אספקת המים השפירים בישראל², לכן גם בהתייחסותנו להגדרת אופיו של המוצר: "מים", נתייחס לתשתיות הולכת המים ולמים עצמם ולא נדון בשאלה אם הפקת מים וייצור מים הם מוצרים ציבוריים. קיימת מחלוקת האם המים ותשתיות הולכת המים הם "מוצר פרטי", "מוצר ציבורי" (Public Goods) או מוצר שהוא "ממאגר משותף" (Common Pool Resources). בוועידת דבלין (International Conference on Water and the Environment 1992) נאמר שיש להתייחס למים כאל "טובין כלכלי" (economic good). ההכרזה על המים כעל "טובין כלכלי" שיקפה את המחלוקת בין אלה שביקשו להתייחס

² המגזר החקלאי צורך כ-36% מהמים השפירים בישראל והמגזר התעשייתי צורך כ-9% מכלל המים השפירים בישראל.

למים כ"מוצר פרטי", בדיוק כמו שמתייחסים לכל סחורה פרטית אחרת, שמחירה נקבע בהתאם למנגנוני היצע וביקוש בשוק תחרותי, לבין אלה שרואים במים מוצר יסוד בסיסי וקיומי שיש להוציאו מתמחור בשוק התחרותי (Perry, Rock, and Seckler 1997).

את הגדרת המים כמוצר בסיסי וחיוני ניתן למצוא באתר רשות המים וברבים מאתרי האינטרנט של תאגידי המים. אופיו של המוצר נקבע בחוק המים "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה" (חוק המים, תשי"ט – 1959, 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 שלא ניתן למנוע מרגע ייצורו את השימוש בו, אולם כל שימוש במוצר מפחית מהכמות הזמינה למשתמשים אחרים³ (Ostrom and Ostrom 1977; Ostrom, Gardner, and Walker 1994). צריכת מים של האחד מפחיתה מכמות המים הנותרת לאחרים אולם לא ניתן באמצעים סבירים למנוע גישה למים. בניגוד למים עצמם, תשתיות הולכת המים עונה על ההגדרה של מוצר ציבורי – היעדר הדרה והיעדר יריבות (Samuelson 1954; Taylor 1987). קשה למנוע גישה לתשתית המים (הדרה) והשימוש על-ידי האחד אינו פוגע בזמינות השימוש של האחר באותה תשתית (יריבות)⁴. נציין שבישראל החוק מאפשר להפיק מים רק למי שקיבל רישיון להפקת מים וכנגד תשלום היטל הפקה.

משק המים⁵ מחולק לשלושה מקטעים: הפקה, ייצור מים, הולכת מים וחלוקה של המים למשתמשים הסופיים. בנוסף פועלים במשק המים מוסדות האחראים על תכנון משק המים ופיתוחו, קביעת ההקצאה של המים, בדיקת איכות המים ורגולציה, כמפורט להלן:

- **תכנון ופיתוח⁶ - רשות המים**
- **הפקה / 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, רשויות מקומיות.
- **הקצאת מים** – הרשות הממשלתית למים וביוב, משרד החקלאות, משרד האנרגיה והמים, משרד החוץ, רשויות מקומיות, תאגידי מים וביוב.
- **איכות המים** – משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, מקורות.
- **רגולציה** – 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" והחלוקה במשק המים, המנוהל היום ברובו הגדול באמצעות תאגידי מים וביוב, ובחלקו הקטן יותר באמצעות רשויות מקומיות.

³ הכוונה למים לשימוש ביתי שכן המים אינם מוצר אחיד, איכותם שונה בהתאם לאופי השימוש הנעשה בהם (צרכי בית, חקלאות, תעשייה).

⁴ דיון מעניין בשאלת הגדרת המים כמוצר פרטי או ציבורי ראה בר-אור 2009, ע"ע: 7-15. דיון נוסף באופי המוצר ראה: רשות המים, אגף התכנון, דיון בנושא: "רגולציה כלכלית במשק המים", 26/04/2012.

⁵ סקירה היסטורית להכרת משק המים והפניות רלוונטיות ראו כסלו 2011.

⁶ בשנת 1996 הופרטה חברת תה"ל, חברה שעסקה בתכנון משק המים. לאחר הפרטת החברה, האחריות על תכנון משק המים והועברה לידי נציב המים וכיום האחריות על פיתוח ותכנון משק המים מסורה לרשות המים. בנוסף ראו כסלו 2011: 65.

חלקו הראשון של נייר המדיניות מתאר את תהליך הקמת תאגידי המים בישראל. במרכזו של פרק זה ניצבת הטענה שהמשבר במשק המים שימש "חלון הזדמנויות" לקידום "חוק תאגידי מים וביוב". 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 וקידום תהליך החקיקה ויישום החוק. חלקו השני של הנייר מתאר כיצד יישום החוק יצר מבנה בלתי יעיל של משק המים והביוב העירוני. החלק השלישי כולל סיכום קצר של הטענות והמלצות למדיניות. אסיים באפילוג צרפתי, סיפור ההצלחה של הלאמת משק המים לשתייה בפרו, צרפת.

1. הקמת תאגידי מים בישראל

1.1 דגמים שונים להפעלת מקטע החלוקה במשק המים

משק המים העירוני הינו אתגר כלכלי ופוליטי לממשלות בעולם כולו. הוא סובל מהיסטוריה ארוכה של תת תמחור בשל התנגדות מסיבות אתיות וחברתיות לתמחור שישקף עלות מלאה. גורמים אלה תרמו לחוסר הרצון של ממשלות רבות להכיר במים כמשאב טבעי מוגבל - מצרך שיש לקבוע עבורו מחיר שוק שישקף את הערך האמיתי שלו. התוצאה, מערכות מים לעתים קרובות פעלו בחוסר יעילות, הן ברמת התחזוקה והן ברמת השירות.

שיפור מערכות אספקת מים עירוניות ושירותי טיפול בשפכים הוא צורך קריטי במדינות רבות, מתפתחות ומפותחות כאחד. את הגידול הנדרש בהשקעות קשה לממן בכספי ציבור בלבד, במיוחד 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), שותפויות שכאלה (ציבורי – פרטי) במשק המים קיימות כבר יותר ממאה שנה, ומדינות אחרות, כמו גם במדינות רבות בארצות הברית מיישמות פתרון זה ברמות שונות של שיתוף פעולה כבר למעלה משני עשורים (OECD 2003).

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 "קונצנזוס ושינגטון" ואשר ראה בהפרטה כלי מדיניות לקידום הכלכלה והחברה⁷. קרן המטבע הבינלאומית, הבנק העולמי והתאגיד הפיננסי הבינלאומי (International Finance Corporation) עודדו כניסה של גורמים פרטים לשוק המים והעניקו ליווי פיננסי לפרויקטים תשתיתיים המבוצעים על ידי המגזר הפרטי (Serageldin 1994; Kerr 1995; Rivera 1996). שיתופי הפעולה בין המגזר הפרטי והציבורי במקטע החלוקה במשק המים הביא להתפתחות של שיטות שונות לפיתוח ותפעול תשתיות מים הנבדלות זו מזו בבעלות, במקורות המימון, בסיכון העסקי ובאחריות על התפעול והאחזקה. בלוח 1 מוצגים דגמים שונים לחלוקת האחריות במקטע החלוקה במשק המים.

לוח 1: שיטות שונות לפעילות ציבורית – פרטית במקטע החלוקה במשק המים

	רשות ציבורית	חוזה שירות	חוזה ניהול	זיכיון	חכירה	שיתוף ציבורי/ פרטי	הפרטה

⁷ במשך השנים ערערו רבים על התפיסה שעמדה ביסוד קונצנזוס זה, ראה למשל: Dani 2006, Gore 2000

							נכס בבעלות
							השקעת הון
							סיכון עסקי
							תפעול ואחזקה
							הכנסות
משך הפעילות	לא מוגבל	עד שנתיים	עד 5 שנים	עד 15 שנים	עד 30 שנים	לא מוגבל	

מקרא: לבן – ציבורי ; ירוק – ציבורי / פרטי ; אפור – פרטי

מבוסס על: The World Bank Group, Urban Water & Sanitation, "Options for Private Sector Participation in Infrastructure," found at Internet address <http://www.worldbank.org>, retrieved Aug. 01, 2012; Jan G. Janssens, "The Provision of Water Services on the International Market: Building Partnerships for Effective and Equitable WSS," presented at GLOBE 2002, Vancouver, Public-Private Canada, Mar. 13-15, 2002; and OECD, "Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors," Nov. 2000, p. 20.

המשק הישראלי שינה את פניו בעקבות המשבר הכלכלי של שנות ה-80 ו"תוכנית הייצוב" שגובשה בעטיו (בן-בסט, 2001; גרינברג, 1996; זעירא, 2004; שלו, 2004, 2004א'; שפר, 1999, 2004; Maman & Rosenhek, 2007). למעשה עבר המשק הישראלי ממודל המוכר בספרות כ"מדינה מפתחת" (Developmental State) ⁸ למודל "ניאו-ליברלי". מחקרים מראים שהתנאים המאפשרים התרחשות של שינוי מבני, כוללים: משבר כלכלי, משבר פוליטי, שינויים סוציו-דמוגרפים, מדיניות סוציו-אקונומית ותחרות גלובאלית הפותחת חלון הזדמנויות לביצוע שינויים מוסדיים (Biggart & Guille'n, 1999; Campbell, 2004; Fourcade-Gourinchas & Babb, 2002;) (Guillén, 2003; Keeler, 1993) תנאים אלה בעוצמות משתנות התקיימו במשק הישראלי החל מראשית שנות ה-80. החל משנות ה-90, בהתאם לשינויים במשק המקומי ומגמות שרווחו בעולם, ניסה משרד האוצר בישראל לקדם חקיקה (ראו פירוט בסעיף 1.2) שתמיר את ניהול משקי המים והביוב מהרשויות המקומיות לתאגידי מים וביוב.

1.2 הסביבה המוסדית

תוכנית הייצוב (1985) בנתה מחדש את המשק, הגדירה מחדש את סמכויות המשרדים הכלכליים (שלו 2004א') 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. גרינברג (1996) מציין את ההשפעה של "תוכנית הייצוב" על מעמדה האוטונומי של המדינה ⁹ -- יכולתה של הפקידות הכלכלית לקבוע מדיניות עצמאית ללא התערבות שיקולים פוליטיים. רוזנהק (2004), מצביע על התעצמותן המוסדית של סוכנויות מדיניות

⁸ על המעבר מתקופת ה"מדינה המפתחת" לעידן הליברליזציה וחלוקה לתקופות, ראו Maman, 2002.
⁹ קימלינג (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.

הנושאות אידיאולוגיה ניאו-ליברלית ומקדמות את יישומה, קרי בנק ישראל ומשרד האוצר. חוקרים אחרים מציינים שהחל ממחצית שנות השמונים, חל שינוי במשטר הפוליטי כלכלי בישראל והוא הולך ונעשה ליברלי יותר באופיו. אחת הסיבות לכך היא שינוי בדרך ההתערבות של המדינה בכלכלה (Maman, 2002; Shafir & Peled, 2000; Shalev, 2000).

משרד האוצר החל במחצית שנות השמונים ליישם רפורמות מבניות רבות במשק אשר שאבו את השראתם מגופים בינלאומיים ומהשינויים וההתפתחויות במשקים שונים בעולם. מספר החברות הממשלתיות קטן כתוצאה מההפרטה בין השנים 1990 ל-2000 ב-35%. ההפרטה לא פסחה על חברות שפעלו בענפי תשתית (נפטא, לפידות, מגן, חנ"ל, דלק, פז), על מונופולים כגון בזק, חברת החשמל לישראל¹⁰, ועל חברות במשק המים -- תה"ל¹¹.

מראשית שנות ה-90 החלה להתגבש בישראל ובעולם תפיסה שראתה במים הן משאב פגיע ובמחסור, והן משאב חיוני לקיום חיים ופיתוח הסביבה. כישלון העבר להכיר בערך הכלכלי של המים, קרי, לגבות עבור המים את מלוא עלות ייצורם, הולכתם ואספקתם הוביל לשימוש בזבזני במים ולפגיעה בסביבה. הפתרון: ניהול משק המים כטובין כלכלי (International Conference on Water and the Environment 1992) המבוסס על משטר תעריפי שיגלם את העלות האמיתית של המים (Serageldin 2004).

תנאים מבניים אלה, 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 בעבר¹².

1.3 גלגול של חוק

עד לראשית שנות ה-2000 נוהלו ענייני המים והביוב העירוניים במרבית הישובים בישראל באמצעות הרשויות המקומיות¹³. בחלק מהרשויות משק המים והביוב נוהל בצורה מסודרת ובחלק מהרשויות לא היה משטר גביה תקין, היה פחת מים גבוה והעדר טיפול יעיל בשפכים (דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב 1997, ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל 2010, כסלו 2011).

1.3.1 ניסיון ראשון לחקיקת חוק תאגידי מים וביוב

ראשיתו של המעבר מניהול מקטע החלוקה והאספקה במשק המים העירוני באמצעות הרשויות המקומיות לידי תאגידי מים הוא בהצעת חוק ההסדרים לשנת 1993. בהצעת החוק נכתב¹⁴: "משק המים והביוב שבתחום רשות מקומית יופעל באמצעות חברה שתקים הרשות למטרה זו..." (פרק שני, 2 א)). "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" (שם, ב)). "במועד הקמתה תהיה החברה

¹⁰ ראה חוק משק החשמל התשנ"ו – 1996. עוד על הפרטת חברות ממשלתיות וחברות תשתית ראו טבת 2013.

¹¹ הרחבה על הפרטת תה"ל וההשפעה על משק המים – "משק המים איבד קול עצמאי", ראו כסלו 2011: 65.

¹² הול (Hall, 1992) טען ש"פרדיגמת מדיניות" היא הגדרה קונקרטית שנגזרים ממנה צעדים אופרטיביים, הגדרת מטרות וכלים לטיפול בהם.

¹³ למעט נתניה, טבריה ופרדס חנה-כרכור.

¹⁴ החלטת ממשלה מספר 151, מיום 08.09.1992, "הצעת תקציב המדינה לשנת 1993 – משק המים והביוב ברשויות המקומיות".

בבעלות מלאה של הרשות המקומית או הרשויות המקומיות שבתחומן היא פועלת" (שם, ג). תפקיד החברה בין היתר "לגייס משאבים נוספים לביצוע תפקידיה" (שם, 3 (ב) (4)). הצעת החוק כללה הנחיה: "במילוי תפקידה תפעל החברה על יסוד חישובים כלכליים כמפעל הנושא את עצמו בכפוף להוראת חוק זה" (שם, 4). לפי בן-איליא (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 תאגידים¹⁵. מכוח החלטה זו הוקמה "הוועדה לניסוח הצעת חוק תאגידי מים וביוב".

1.3.2 הקמת הוועדה לניסוח הצעת חוק תאגידי מים וביוב

בשנת 1995 הוקמה ועדה בין משרדית (משרד הפנים, משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות, המשרד לאיכות הסביבה) בצרוף יועצים חיצוניים לניסוח הצעת חוק תאגידי מים וביוב (ועדת סוארי – ע"ש יו"ר הוועדה). כעבור שנתיים (ספטמבר 1997) סיכמה הוועדה את המלצותיה להקמתם של תאגידי מים וביוב והרגולציה בתחום וניסחה מחדש את הצעת חוק "תאגידי מים וביוב". הממשלה אימצה את המלצות הוועדה¹⁶.

הדיונים שקדמו לניסוח 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 השניה גם על זו הראשונה¹⁷.

אחת השאלות המעניינות בהן עסקו מגבשי הצעת החוק היא קביעת הישות המשפטית של התאגידים שיוקמו. בדיוני הוועדה הוסכם שהתאגיד יוגדר כ"חברה", שכן ישות משפטית זו תאפשר מגוון בעלויות על התאגיד: רשויות מקומיות, בעלות ציבורית (הנפקת מניות לציבור) ובעלות פרטית (סיכום דיון הוועדה לניסוח הצעת חוק תאגידי מים וביוב - סיכום דיון מיום 23 בינואר 1997, סימנו: 11512 – 97. ת). ההחלטה שהבעלות על התאגידים תהיה בידי הרשויות המקומיות בשלב הראשון התקבלה מ"טעמים פרקטיים" (שם). בשום מקום בדיוני הוועדה לא נמצא שנדונה גם אפשרות שהתאגידים שיוקמו יהיו בבעלות הרשות המקומית בלבד. המרכיב האידאולוגי בהחלטה זו – הפרטה - והטקטיקה ליישומה – רשות (ולא חובה) להקמת חברה ומעבר הדרגתי במבנה הבעלות - קיבלו ביטוי בדו"ח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב ובהמשך בחוק (הרחבה ראו פרק 2). 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" (דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, עיקרי ההמלצות, 1). המלצה לאפשר הקמת חברה ולא לחייב הקמת חברה לניהול משק המים והביוב כפי שהוצע בהצעת החוק משנת 1992 נועדה להחליש את התנגדות מרכז השלטון המקומי. בנוסף המליצה הוועדה ש"בשלב הראשון תהיה החברה בבעלות מלאה של הרשות המקומית... ובשלב מאוחר יותר תותר, בכפוף לאישורים, הכנסת שותפים אחרים (בעלות) ויצירת האפשרות להעברת השליטה לידיים פרטיות. כמו כן יתאפשר גיוס זר (הנפקת אג"ח)" (דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, 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). לגבי תעריפי המים, הוועדה המליצה שתעריפי השירות והפיקוח

¹⁵ החלטת ממשלה מספר 6045 מיום 27.08.1995, "הקמת תאגידים עסקיים מפקחים".

¹⁶ החלטת ממשלה 2458, מיום 13.08.1997, "קידום של תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות".

¹⁷ תודה לעובדי גנוך המדינה שסייעו בידי באיתור החומר הרב.

יקבעו על ידי רשות ציבורית שתוקם לשם כך (שם, עיקרי ההמלצות, 3) אולם "החברה תפעל כחברה עסקית לכל דבר מתוך מטרה להרוויח" (שם: 49) זאת למרות 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).

1.3.3 "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, הוקמה על ידי ממשלת ישראל (1995) וועדה נוספת: ה"וועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל", המוכרת בשם וועדת ארלוזורוב¹⁸. הוועדה דנה בכלל היבטי משק המים ובהמלצותיה שהוגשו באפריל 1997, התייחסה גם למבנה משק המים העירוני. בדומה להמלצות ועדת סוארי, גם ועדת ארלוזורוב מצאה לנכון להפריד את ניהול משק המים והביוב מפעילות הרשות המקומית ולהעבירו לניהול תאגיד עצמאי. אולם, בניגוד להמלצת ועדת סוארי, ועדת ארלוזורוב לא המליצה על הפרטת משק המים¹⁹. עמדתה בנושא זה לא התקבלה. בחומר הארכיוני לא נמצא תיעוד לדיון שהתקיים בהמלצה זו.

תאגוד וולונטרי - בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א – 2001 (להלן: החוק). מטרות החוק הינה להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות, במחירים סבירים וללא אפליה; להבטיח ייעוד ההכנסות לצורך השקעות ומתן שירותים בתחום המים והביוב²⁰; לאפשר גיוס הון להשקעות ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים; לעודד חיסכון במים ותחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.

החוק אפשר זכות בחירה לכל רשות מקומית בשאלת ניהול ענייני המים והביוב, אולם קבע שרשויות מקומיות שלא יקימו תאגיד לניהול ענייני המים עד לשנת 2004, שר הפנים ושר האוצר, באישור וועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים להורות להן להקים חברה למתן שירותי מים וביוב²¹.

חובת התאגוד - בשנת 2004 תוקן החוק ונקבע שהחל מסוף שנת 2007 חייבות כל הרשויות המקומיות להפעיל ולספק שירותי מים וביוב באמצעות תאגידים²².

תאגוד אזורי כחובה סטטוטורית - בשנת 2006 בהתאם להחלטת ממשלת ישראל תוקן "חוק תאגידי מים וביוב" והוא קבע את התאגוד האזורי כחובה סטטוטורית החל מ 1 בינואר 2008 – כל

¹⁸ ועדת מומחים: ש. ארלוזורוב (יו"ר) – מהנדס יועץ. י. כסלו – פרופ' לכלכלה חקלאית. י. כהנא – מהנדס יועץ, נציבות המים. י. קוויטר – מהנדס. מ. קוסטרנסקי – מהנדס מתכנן, ג. רוזנטל – כלכלן. א. ניסן – ראש תחום מים באגף התקציבים, ר. וולפמן – סגן הממונה על התקציבים.

¹⁹ "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" (דין וחשבון של הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל, ע' 3).

²⁰ חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א – 2001, סעיף 1.

²¹ תאגיד מים וביוב מוקם על ידי רשות מקומית כתאגיד בבעלות ובשליטה של הרשות מקומית, אולם הוא אינו "תאגיד עירוני" רגיל במשמעותו בפקודת העיריות. התאגיד הינו חברה בעירבון מוגבל הכפופה לפיקוח ורישוי לפי חוק תאגידי מים וביוב תשס"א – 2001. לפי מהותן החברות פועלות הן כחברות עסקיות להשאת רווח והן כגוף ציבורי בבעלות ציבורית לשם מתן שירות חיוני.

²² חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מספר 3), התשס"ד – 2004. סעיף 6א'.

שירותי המים והביוב אשר ניתנים בתחומי רשות מקומית, יבוצעו אך ורק בידי חברה אזורית שתוקם בידי מספר רשויות אזוריות.²³

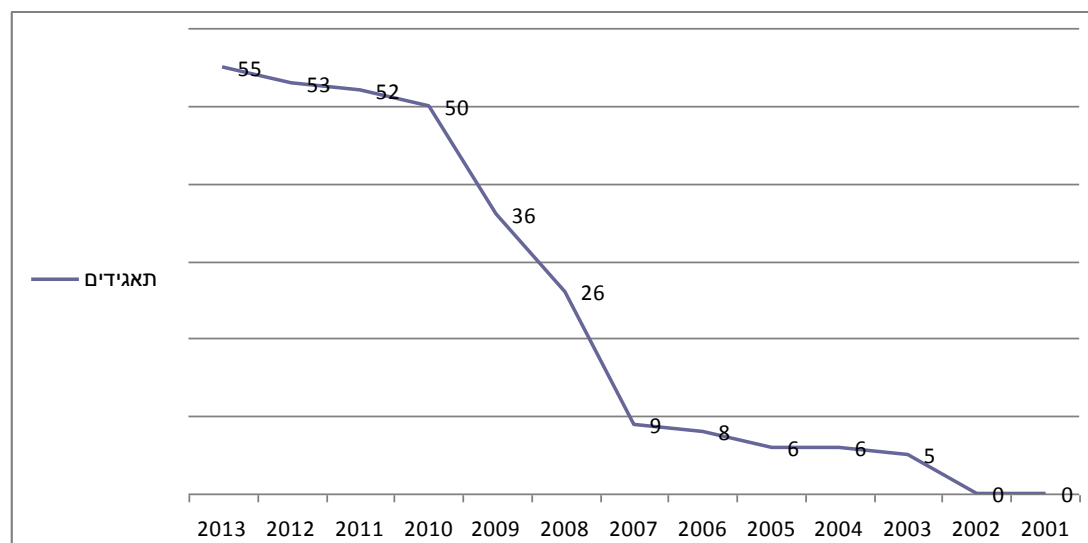
שינוי ברגולציה - בשנת 2006 תוקן בחוק המים תשי"ט – 1959, הסעיף המורה על הקמת הרשות הממשלתית למים ולביוב²⁴ אשר ריכזה בידה את מרבית תפקידי הרגולציה הן במישור הארצי והן במישור המקומי, בכל מקטעי משק המים (ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה). בהתאם לתיקון זה בחוק המים, תוקן גם חוק תאגידי המים והביוב, הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב -- לה היו סמכויות רגולטוריות -- בוטלה ותאגידי המים והביוב הוכפפו לפיקוח רגולטורי של הרשות הממשלתית למים וביוב.

1.3.4 מספר תאגידי המים

בשנת 2013, על פי נתוני רשות המים, מספר התושבים בישראל הגרים ביישובים עליהם חל חוק מים וביוב הינו כ- 7 מיליון תושבים ב- 184 רשויות מקומיות. (חוק תאגידי מים וביוב אינו חל באיו"ש, מועצות אזוריות ואגודות מים). עד לחודש יולי 2013 הוקמו 55 תאגידים בתחומן של 145 רשויות מקומיות (79%) המשרתים כ- 6.2 מיליון תושבים (89%). ראו תרשים 1: מספר תאגידי המים 2001 – 2013.

ראו נספח 1: רשימת תאגידי מים (שם התאגיד, תאריך הקמה / הצטרפות לתאגיד, שמות הרשויות החברות בתאגיד, מספר הרשויות בתאגיד, מספר התושבים שהתאגיד משרת, רווח / הפסד אחרון מדווח, צריכת מים, הוצאות הנהלה וכלליות, הוצאות הנהלה וכלליות למ"ק, הוצאות גביה והוצאות גביה למ"ק).

תרשים 1: מספר תאגידי המים 2001 – 2013



מקור: נתוני רשות המים. הנתונים לשנת 2013 נכונים לחודש יולי.

1.3.5 מחסור – כלי לקידום מדיניות

משרד האוצר קידם רפורמות רבות בשנות ה-90 (כמתואר בסעיף 1.2) והוא היה מעוניין לבצע רפורמה גם במשק המים העירוני. דחיית הצעת חוק תאגידי מים וביוב בשנת 1992 לא הביאה

²³ החלטה מספר 464 של הממשלה מיום 12/09/2006, "יישום הרפורמה במשק המים העירוני".

²⁴ ראו חוק המים התשי"ט – 1959, סעיף 124 יא', פרק חמישי: ארגון.

לזניחת הרפורמה. כפי שאפרט בהמשך, על מנת לקדם את המדיניות המועדפת על משרד האוצר – תאגוד משקי המים והביוב – נקט המשרד באסטרטגיה העושה שימוש במחסור במים.

ניצול "חלון הזדמנויות" הינו דרך שכיחה לקביעת מדיניות ציבורית. חלון הזדמנויות יכול להיות יזום או אקראי. הזדמנות אקראית הינה ניצול של אירוע מקרי כמו משבר, אסון טבע או פגעי אדם, תאונה או טרגדיה בלתי צפויה, על מנת להעלות נושא על סדר היום (Pollitt and Bouckaert, 2004). חלון ההזדמנויות גם אם נפתח באופן מקרי, מחדד קונפליקטים, לעיתים מחייב זניחה של מוסדות ותיקים ומאפשר העלאת נושאים על סדר היום שסופם קביעת מדיניות ציבורית (Ebbinghaus 2005; Anderson 2001; Thelen 1999).

ניתן למצוא דוגמאות רבות להשפעת אירועים מקריים על ביצוע רפורמות. לעיתים הרפורמות נועדו לתקן את מה שהתברר בדיעבד כדרוש תיקון (Feynman Bottelberghs 2000) (1988). לעיתים, האירוע המקרי משמש הזדמנות לביצוע רפורמות שבעבר כבר ניסו לבצע, ללא הצלחה (Taylor 1990). בהעדר אירוע מקרי, הספרות מתארת כיצד ניתן ליצור הבניה של משבר. הבניה של משבר, די בה כדי להתגבר על מכשולים מוסדיים ואלקטוראליים המתנגדים לשינוי מציאות קיימת (Campbell & Pedersen, 2002; Lieberman, 2002) ומאפשרים לשלוט בסדר היום שסופו קביעת מדיניות ציבורית (Mintrom & Norman 2009; Kingdon 1984). "גישת השינוי התוספתית" (Incrementally)²⁵ מכנה פעילות זו כ"סחף" (Drift). הכוונה ל"הזנחה תחזוקתית" או התעלמות מכוונת מצרכים המובילה למשבר בתחום שהוזנח (Streeck and Thelen 2005, Hacker 2004, Pollitt and Bouckaert 2004). המחסור במים יוצג להלן כ"חלון הזדמנויות" לקידום חוק תאגידי מים וביוב.

1.4 מחסור במים

משק המים בישראל נמצא במצב של חוסר איזון בין ההיצע והביקוש למים. ניתן לגשר על הפער בין היצע וביקוש באמצעות שני מנגנונים נפרדים או שילובם. הראשון מטפל בביקוש דרך מחיר המים – קביעת מחיר 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, עליה ברמת החיים, שעה שהיצע המים הטבעיים אינו גדל. ממשלות ישראל בעשורים האחרונים קבלו החלטות חלקיות כדי לאזן את ההיצע והביקוש וכשלו ביישומם בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו, וכתוצאה מכך נמצא משק המים בישראל במשבר²⁶.

הצורך ברפורמה במדיניות המים של ישראל עלה כבר בסוף שנות ה-70 (Galnoor 1980), קבוצת מומחים הציעה מתודולוגיה לניתוח אלטרנטיבות למדיניות מים אשר תוכל להיות מופעלת באופן סדיר ותאפשר לקובעי המדיניות לבחור במדיניות הרצויה (Shamir, Bear, Arad, Gal Noor, Selbst, and Vardi 1985) ומודל לתכנון משאבי מים (Schwarz, Meidad, and Shamir 1985). במשך שנים פורסמו דוחות ומאמרים שונים שהתריעו על הפגיעה בעתודות

²⁵ הגישה מניחה שמוסדות משתנים, על פי רוב בדרך תוספתית והדרגתית ולא באבחה אחת.
²⁶ שר האנרגיה והמים הודיע ב 13/01/2013 שמדינת ישראל פתרה את משבר המים והיא עוברת ממצב של משבר לציבות. ראה: <http://www.iba.org.il/bet/?entity=901029&type=1>. מנהל רשות המים הודיע אף הוא ב 29/01/2013 על סיום משבר המים במדינה, ראה:

http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=26363

המים של ישראל והירידה החמורה באיכותם (מבקר המדינה 1989, גבירצמן 1989, איכות הסביבה בישראל דוח שנתי 1988; 1992, טלץ 1992), על הצורך בחיסכון במים (אליהוא 1991, דגן 1991) השפעת מחיר המים על היקפי השימוש (מוסינזון 1991, שילוני 1991, זוסמן 1991) פתרונות למחסור במים כמו טיהור שפכים והתפלה (הרוש 1992, ברוורמן 1994, פישלזון 1998), ההשפעה של ענף החקלאות והסובסידיות שהוענקו לו על משק המים (Mizrahi 2004, Menahem 1998). הצורך בחיסכון במים במגזר העירוני וכיצד ניתן לעשות זאת (בארי, כרמון ושמיר 2005), שילוב שיקולי מים בתכנון העירוני והאזורי (Carmon and Shamir 2009). תיגו של המחסור במים כ"משבר" ו"כמשבר חמור" נמצא על סדר היום הציבורי בעוצמות משתנות החל משנת 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 הוא הצביע על מחסור במים כתוצאה משאיבת יתר בשלושת המאגרים העיקריים במדינה - מאגר החוף, מאגר ההר והכנרת. כתוצאה משאיבת יתר ירדו המפלסים במאגרים, נידלדלו כמעט לגמרי רזרבות המים בהם וחלה ירידה באיכות המים. הקצאת מים, בעיקר לצריכה חקלאית, בכמות העולה על כמות המים המתחדשת מגשם בממוצע רב שנתי, היא אשר גרמה את שאיבת היתר. ירידת המפלסים במאגרים אל קרבת הקווים האדומים, ואף מתחת להם, מסכנת את המאגרים ועלולה לגרום להרס קשה בהם, על ידי חדירת מים מלוחים מהים או מגופי מים מלוחים שבתת הקרקע אל שדות השאיבה במאגרים²⁷ (מבקר המדינה 1990).

מבקר המדינה פרסם דוחות נוספים ביחס למשבר במשק המים בשנים 1994, 2001, 2003, 2006 ו-2012. כמו-כן הוקמו שלוש וועדות לבדיקת משק המים: וועדת ארלוזורוב (1997), ועדת חקירה פרלמנטארית ברשות ח"כ דוד מגן (2002) ואחרונה ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט ביין (2010) אשר הגדירה את המצב המשברי כסכנה מוחשית ליכולת לספק מים לכל המטרות הקבועות בחוק המים: צריכה תעשייתית, חקלאית וציבורית מבלי לפגוע במקורות המים הטבעיים, תוך התחשבות באיכות הסביבה ובעלות כלכלית סבירה²⁸. הגורמים למשבר לדעת הוועדה הם **"מעשים ומחדלים של אישים ומערכות שבידיהם הופקד משק המים, אשר הוחמרה עקב רצף שנים שחונות"** (וועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים 2010: 15 – ההדגשות שלי) והוועדה מפרטת: הפקת יתר מהמאגרים הטבעיים, איטיות וחוסר עקיבות בביצוע פעולות להגדלת היצע מים ממקורות חלופיים בעיקר בהקשר של התפלת מי ים, אי הקצאת משאבים, העדר בחינה רצינית של הרעיון לייבא מים מתורכיה (שם: 15 – 17).

1.5 יצירת קשר בין פתרון המחסור במים ותאגוד

המשבר במשק המים נמצא על סדר היום הציבורי החל משנת 1990. לטענת 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 ביוב ואיבוד עשרות מיליוני קוב בשנה למשק המים" (מתוך: "ניתוח משק המים – ועדת חקירה

²⁷ אמנם מבקר המדינה נכנס לויכוח העתיק: איזה ביקוש הוא באמת קשיח ומתי המחיר מגמיש אותו וכן מבטא המבקר שיפוט ערכי ביחס להקצאת המים לחקלאות על פני הקצאתם לשימושים אחרים, אולם אין בכך כדי להמעט מהצורך ברפורמה במשק המים.

²⁸ חוק המים התשי"ט - 1959

ממלכתית", משרד האוצר – אגף התקציבים, 10/11/2008 – הדגשות במקור). עמדה זו של משרד האוצר עומדת בסתירה לעמדת חברי וועדת סוארי, עמדה שקבלה ביטוי בדוח שהוועדה הגישה ושהממשלה אימצה. 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" (דו"ח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב 1997: 11 – ההדגשות אינן במקור).

העמדה המטילה אשם במשבר במשק המים על ניהול משק המים העירוני לא אומצה על ידי הוועדות השונות שבדקו את משק המים: ועדת ארלוזורוב (1997), ועדת מגן (2002) וועדת ביין (2010), וגם לא אוששה בספרות (בן איליא 1988, כסלו 2011, Feitelson, Fischhendler and Kay 2007). ואילו הקביעה שהכנסות משק המים העירוני הופנו לשימושים אחרים נמצאה על ידי וועדת ביין חסרת ביסוס. ועדת החקירה הממלכתית מצאה ש"משרד האוצר קידם את הקמת תאגידי המים והביוב ואת החוק העוסק בכך...אולם נראה 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 העירוני²⁹. 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 – ההדגשות שלי).

לטענתי, המשבר במשק המים שהחריף בשנות ה-90 שימש "חלון הזדמנויות" לקידום מדיניות אותה ביקש משרד האוצר לעצב באותה עת – הפרטת משקי המים והביוב העירוניים. השלב הראשון בתוכנית זו הוא תאגוד חברות המים העירוניות. ניתן ללמוד על זיהוי המחסור במים כהזדמנות לביצוע שינוי מוסדי ממזכרו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אל שר האוצר, ביחס לסבירות מימושם של צעדי התייעלות במשק המים: "ביצועם של מכלול הצעדים המוצעים הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע כרוך בקשיים לא מעטים. יישומם תלוי במידה רבה בתחושת המחסור במים...כניסה להתפלת מי-ים...מהווה קץ לעידן המחסור. מעתה קיימת רק שאלה של מחיר" (מתוך מזכרו של דוד מילגרם, לשר האוצר אברהם שוחט, 15/12/1999, תק. 8298 – 1999 – ההדגשות שלי). שר האוצר שוחט בעדותו בפני וועדת החקירה הממלכתית אישר שזאת הייתה "הנחת הייסוד" במשרד האוצר (ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים 2010: 203). נעיר שבין שנת 1992 לשנת 2001 כיהנו שבעה שרי אוצר! ממוצע כהונה של

²⁹ מכתבו של שאול מרידור (משרד האוצר, אגף התקציבים) לוועדת החקירה הממלכתית מיום 10/11/2009. כמו כן ראו דברי הסבר 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 בכח 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 גם בפיתוח גם בתחומים אחרים...השינוי המהותי הדרוש והמוצע בהצעת חוק זו הוא הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים או רב עירוניים".

כשנה ורבע. סביר להניח שבסיטואציה זו הנחת הייסוד של הדרג המקצועי במשרד הייתה ההנחה השלטת. להלן נציג את סוגיית ההתפלה כחלק מניסיונות משרד האוצר להשאיר פתוח את חלון ההזדמנויות שנפתח לו, בדמות המחסור במים, על מנת לקדם רפורמה שסופה הפרטה של משק המים והביוב העירוני, שנוהל ברובו הגדול עד לשנת 2003 על ידי הרשויות המקומית ונמצא על ידי משרד האוצר כאשם במשבר במשק המים³⁰. לדברי מילגרום משרד האוצר לא היתנה את הסכמתו להתפלת מי ים בחקיקת חוק תאגידי מים וביוב (דוד מילגרום, הממונה על התקציבים, משרד האוצר, ראיון בדוא"ל: 01/07/2013). אולם בפועל יצר משרד האוצר קשר שאינו הכרחי בין המחסור במים והיכולת ליעל את משק המים לבין תאגוד שירותי המים והביוב העירוניים. כאמור, טענת משרד האוצר שהמקור למחסור הוא ניהול כושל של משק המים העירוני נדחתה על-ידי וועדת ביין.

עמדת אגף התקציבים בנושא ההתפלה הייתה כי עידן ההתפלה של מי ים בוא יבוא, אך אין להקדים את המאוחר, שכן ההתפלה הינה הפתרון היקר יותר, וקיים חשש שהתפלה מוקדמת מידי תפגע בפתרונות אחרים. לכן עמדת אגף התקציבים הייתה שיש לנקוט תחילה בפתרונות יקרים פחות בצד הביקוש וההיצע כגון: טיפול במי קולחין, התפלת מים מליחים, עליית מחירי מים לחקלאות שתוביל ליתר רציונאליות בסוג הגידולים החקלאיים, חיסכון בצריכה הפרטית, טיפול באובדני מים ועוד (שם). עמדה זו הוצגה בהזדמנויות שונות גם בפני ועדת החקירה הממלכתית³¹.

אולם משרד האוצר מנע גם את ביצועם של האפשרויות האחרות שהוא בעצמו הציע לבחון לפני שפונים לחלופת ההתפלה של מי-ים. למעשה עכב 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 זכיון פרטי להתקנת אביזרים חוסכי מים ("חסכמים"). ועדת היגוי בין משרדית קיבלה את ההצעה. התקציב שנדרש לביצוע הפרויקט, למשך 10 שנים עמד על 680 מיליון ש"ח. משרד האוצר הסכים לתקצב את הפרויקט ב- 60 מיליון ₪ בלבד ובכך מנע בפועל את יישומו. (מכתבו של חזי ביליק, מהנדס במנהל המים של משרד הפנים - הוגש לוועדת החקירה הממלכתית ב- 17/09/2009).

השבת קולחין

בשנת 2003 עמד מבקר המדינה על חשיבות השבת קולחים. "יחסית 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 מאוחר יותר, מבקר המדינה התייחס בהרחבה לאי מימוש החלטות הממשלה בכל הנוגע לטיפול בהשבת קולחין. המבקר עקב אחר פעולות הממשלה החל מאוגוסט 2000, המועד בו הסמיכה הממשלה את מנהל רשות המים, בתיאום עם משרד החקלאות ומשרד האוצר, לעודד הקמת מפעלים להשבת קולחים "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

³⁰ ביוני 2003 נתנו שני הרישיונות הראשונים לתאגידי מים בהתאם לחוק תאגידי מים וביוב תשס"א - 2001.
³¹ ראו למשל, "ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל": 53, 149.

קבלת ההחלטה, המירה רשות המים במצטבר 46 מלמ"ק קולחים ב-38 מלמ"ק מים שפירים - רבע מהכמות שנדרשה להמיר לפי אותה החלטה". לדברי מבקר המדינה, הסיבה לכך שלא הוחל בביצועם של פרויקטים רבים להשבת קולחין שהליך אישורם ברשות המים הסתיים, "היא אי-מתן כתבי התחייבות למענקי סיוע לאותם פרויקטים" ופעולות נוספות שהאוצר עשה או נמנע מלעשות שגרמו לדחיית ביצוע הפרויקטים (מבקר המדינה 2009: 1462 – 1448). מבקר המדינה נדרש גם לשאלה מדוע חברת "מקורות", חברה ממשלתית בעלת ידע ויכולת להקים מתקנים להשבת קולחים, 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 ההשבה באמצעות יזמים פרטיים ומצד שני לא מאפשרים לחברת מקורות להקים מפעלי השבה, כדי לצמצם את המחסור במים" (שם).

1.5.1 אבני דרך בהקמת מתקני התפלה וחקיקת חוק תאגידי מים וביוב

בשנת 1997, התקבלה החלטת ממשלה על הקמת תאגידי מים עירוניים³², והתקבלה גם החלטה המנחה את המועצה הארצית לתכנון ובניה ואת נציבות המים לקבוע במסגרת תוכנית מתאר ארצית אתרים בהם יוקמו מתקני התפלה³³. בין השנים 1997 – 2000 התקבלו עוד שתי החלטות ממשלה המקדמות את תוכנית ההתפלה ומגדירות מכסות להתפלת מי-ים³⁴.

בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב. והתאגוד נקבע כרשות (חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 סעיף 3.א). באותה שנה שוב התקבלה החלטת ממשלה להקים מתקני התפלה, להגדיל את היקף המים המותפלים³⁵.

בין השנים 2001 ל-2003 לא הוקמו תאגידי מים מכח החוק. בשנת 2003 ניתן רישיון הפעלה לחמישה תאגידי מים, שניים מתוך חמשת התאגידים הוקמו לפני החקיקה³⁶.

משרד האוצר, זיהה את היעדר הנכונות מצד הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב, ולכן ביקש לצמצם את כמות מי הים המותפלים שנקבעו בחוק. משרד האוצר חשש ממציאות בה מכוני ההתפלה יפתרו את בעיית המחסור במים (ויסגרו את "חלון ההזדמנויות") בטרם הוקמו התאגידים. מסיבה זו בין השנים 2002 ו-2003 התקבלו שתי החלטות ממשלה שצמצמו את כמות המים המותפלים שיופקו במתקני ההתפלה (ראה לוח 3). בשנת 2004 יזם משרד האוצר תיקון בחוק תאגידי מים וביוב³⁷. האופציה שהייתה לרשות המקומית להקים תאגיד מים הוחלפה בחובה, בצרוף תמריצים לרשויות שיקדימו ויקימו תאגידי מים, תמריצים לרשויות שיצטרפו לתאגידים הקיימים ועיצומים כספיים כנגד רשויות שלא יקימו ולא יצטרפו לתאגיד קיים. מספר תאגידי המים בכל הארץ הוגבל ללא יותר מ-30 תאגידים ונקבע שכל תאגיד יספק שירותי מים וביוב ל-200 אלף צרכנים לפחות.

בכל הנוגע לתוכניות להתפלת מים, בשנת 2004 לא שונו החלטות הממשלה ביחס למכסות המים המותפלים, מתוך זהירות וחשש של משרד האוצר מפני אי קיום החוק המחייב רשויות להקים תאגידי מים.

³² החלטת ממשלה 2458, מיום 13.08.1997, "קידום של תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות".

³³ החלטת ממשלה 1475, מיום 24/01/1997.

³⁴ ההחלטה החלטת ממשלה 4895, מיום 07/03/1999, "התפלת מי ים". החלטה מספר 828 (כל/13), 06/01/2000, "תוכנית כוללת להתמודדות עם המחסור במים שפירים בטווח הבינוני הארוך".

³⁵ החלטת ממשלה 115 (חכ/2), מיום 18/04/2001.

³⁶ "הגיוחון" – ירושלים (הוקם לפני קבלת החוק), "המניב הראשון" – ראשון לציון (הוקם לפני קבלת החוק), "מיתב" – פתח-תיקוה, "מי נתניה" – נתניה, "אריאל" – אריאל, "התנור" – מטולה (בשנת 2007 הורחב תחום החלוקה של תאגיד זה והוא כולל כיום את קריית שמונה וקצרין).

³⁷ "חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 (תיקון מספר 3, תשס"ד – 2004)

בשנת 2006 הביא תיקון לחוק תאגידי מים וביוזם להחלפת הרשות להקמת תאגידים אזוריים בחובה. החל מ-1 בינואר 2008 בהתאם לתיקון בחוק, הרשות שהייתה לשרי הפנים והאוצר באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות כי משק המים והביוזם של רשות מקומית יופעל בידי חברה שהקימה רשות מקומית אחרת, הוחלפה בחובה על השרים להורות על ניהול ענייני משק המים והביוזם באמצעות הצטרפות לתאגיד אזורי – ונקבעו סנקציות ועיצומים כנגד רשויות שלא יעשו כן³⁸.

החל משנת 2007 הוביל משרד האוצר את ביטול ההגבלות על מספר מכוני ההתפלה והיקף המים המותפלים. לדברי נציגי משרד האוצר, ביטול ההגבלות ועדכון המכסות נעשה רק לאחר שנקבע³⁹ שמלוא עלות ההתפלה תתבטא במחיר המים (ראיונות: אלון מסר, רכז מים וחקלאות במשרד האוצר, 27/06/2013. עדי חכמון, רפרנטית מים במשרד האוצר, 30/06/2013). להחלטה זו קדמו:

- תיקון מספר 4 בחוק תאגידי מים וביוזם שהפך את התאגוד לחובה ואף קבע ענישה כנגד רשויות שלא יעשו כן ולמעשה הפך את התאגוד לבלתי הפיך.

- חתימת הסכם (ארוך טווח) עם התאחדות החקלאים המסדיר את מחירי המים לחקלאות כך שישקף את עלות ההפקה והאספקה⁴⁰.

יתכן שקבלת החלטה זו בשלב מוקדם יותר הייתה גורמת לרשויות מקומיות לשקול שנית האם להקים תאגידי מים וביוזם או לנסות להמשיך ולהפעיל את משק המים העירוני בכוחות עצמם, כל זאת בהינתן מבנה תעריפים אשר יכסה את מלא העלויות בהם הרשויות נדרשות לשאת. (ראו נספח 2: אבני דרך בחקיקת חוק תאגוד חברות המים והביוזם ובהקמת מתקני התפלת מים 1992 – 2011 כולל מספר התאגידים והיקף ההתפלה במלמ"ש).

1.5.2 בין מימוש לייבוש⁴¹

בישראל, רווח זיהויו של משרד האוצר כיום מדיניות ביחס לרפורמות שונות (לוי – פאור 1999, ממון ורזנהק 2009, רצון 2010, Meydany, 2008). בנוסף, קיימות עדויות על עוצמתו המוסדית של משרד האוצר (Maman 2005; Horev & Babad 2002; רזנהק 2004, ממון ורזנהק 2009) ודומיננטיותו היתר של פקידיו בהכנת מסגרת התקציב, בהקצאות הכספים ועל היותו הגוף הקובע את המטרות החברתיות והכלכליות של ממשלת ישראל. וכן מועלות טענות לגבי דרכי עבודתו הנעדרת שקיפות וביקורת ציבורית על הנחותיו (דרי ושרון 1994, סבירסקי ופרנקל 2000, גל-נור 2007, Galnoor 2011). מציאות זו דומה למציאות אותה אפיינו באומגרטנר וג'ונס כ"מונופול מדיניות" (Baumgartner and Jones 1993), קבוצה קטנה הנהנת ממוניטין מקצועי מקבלת החלטות ללא שקיפות. אמנם פורמלית החלטות אלה מתקבלות ע"י שר האוצר והממשלה, אבל בפועל אין ביכולתו של הדרג הנבחר להתמודד עם הטיועונים הכלכליים שהם לכאורה מקצועיים

³⁸ "חוק תאגידי מים וביוזם, תשס"א-2001 (תיקון מספר 4, תשס"ו – 2006), 6 (ו)

³⁹ ראו החלטת ממשלה: "משק המים בישראל - הגדלת היצע מים מותפלים", החלטה מספר 1882, מיום 01/07/2007.

⁴⁰ בנובמבר 2006 חתמו נציגי משרד האוצר, החקלאות, נציבות המים והתאחדות חקלאי ישראל על הסכם ארוך טווח המסדיר את מחירי המים לחקלאות. על פי ההסכם, תעריף המים לחקלאות יתייך בהדרגה עד שישקף את העלות הממוצעת של הפקת ואספקת המים לחקלאות, לרבות חלקה של החקלאות בהתפלה. בשנת 2013 מחיר המים לחקלאות עדיין אינו משקף את עלות ייצורו. על ההסכם ראו: http://www.iff.co.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=936435_IFF&act=show&dbid=pages&dataid=meida_eskem_maim_06_1116_heskem

⁴¹ כשם הספר שפרסמה האגודה לזכויות האזרח בישראל (2012) "בין מימוש לייבוש שיטות ממשלת ישראל לצמצום השירותים החברתיים". דוגמאות מספר זה מובאות בנספח 3.

וחסרי פניות ויחסית מועטים 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 2010: 149 – ההדגשות 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 וטרפוד תכניות שנועדו להתמודד עם המחסור במים. אני מסיק שאין מדובר בהחלטה נקודתית העומדת בכל פעם בנפרד בפני עצמה, כי אם במדיניות עקבית של משרד האוצר לעשות שימוש במחסור במים כדי לגרום בין היתר לתאגוד משקי המים והביוב העירוניים.

טענה דומה מעלה גם כסלו: בין השנים 1991 – 2004 משרד האוצר, שהיה הגורם הדומיננטי בקביעת מחיר המים, מנע את ייקור התעריפים כמתחייב מהעלייה בתשומות ובכך פגע בפדיון של הרשויות המקומיות והקשה עליהן לממן את ההשקעות הנדרשות במשק המים (כסלו 2011: 54). בין השנים 2004 – 2008 אושר שינוי בתעריפים אולם גם בשנים אלה הפער בין מחיר קניית המים ממקורות והמחיר בו הוא נמכר לצרכן קטן היה מאשר בשנת 1991. כסלו משער שהאוצר נהג בדרך זו על מנת להניע את הרשויות המקומיות להסכים לחוק התאגידים. כך, גם אם נקבל את טענת משרד האוצר בדבר אשמת הרשויות המקומיות במשבר במשק המים בשל פחת מים גבוהה כתוצאה מתחזוקה לקויה של התשתיות, הרי שבמניעת עדכון תעריפי המים, **במודע יצרו מציאות בה הרשויות המקומיות יתקשו לתחזק את מערכת המים המקומית ובזה תרמו להידרדרות מצבה.**

בנספח 3 מובאות דוגמאות מתחום התעסוקה, הבריאות והחשמל, המלמדות על מדיניות עקבית ודפוס פעולה דומה לזה שתואר בהקשר של משק המים.

2. יישום חוק תאגידי מים וביוב

מק'קבינס, נול ווינגאסט הצביעו על נטייה של בירוקרטים וסוכנויות ממשל לנהוג בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם המטרות שהוסכמו לאחר הליך של פשרה בין השחקנים השונים שהיו מעורבים בגיבוש המדיניות. אי ביצוע המדיניות נגרם בשל התנהגות שהם כינו "סחף בירוקרטי". יש קושי לעצור סחף זה ומכאן ההצעות לשימוש בהליכים מנהליים כדי למנוע התנהגות זו (McCubbins; Noll and Weingast 1989). פתרון אחר לבעיית ה"סחף הבירוקרטי" הוא באמצעות מבנים ארגוניים. כך, ניתן לעצב מבנה רגולטורי בדרך שתשמר את המדיניות הרצויה גם במקרים של שינויים פוליטיים. בהתאם לתפיסה זו, המעשה הרגולטורי מושפע ממבנה הסוכנות המאפשר או בולם לחצים פוליטיים שקבוצות אינטרס שונות יכולות להפעיל על הסוכנות הרגולטורית (Macey 1992). תפיסה זו תואמת למחקרים על קבוצות פוליטיות השולטות בתהליכים וקובעות כללים שיבטיחו את התוצאה הרצויה להם (Riker 1980; Shepsle and) (Weingast 1981, 1987; Moe 1987).

משרד האוצר יזם שינוי במבנה הרגולטורי.⁴² הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב, רשות עצמאית בעלת סמכויות רגולטוריות בוטלה, ותפקידיה הוכפפו לפיקוח רגולטורי של הרשות הממשלתית למים וביוב. לכאורה, גוף עצמאי בלתי תלוי המחויב לביצוע תפקידיו כמתחייב בחוק, בפועל יכולתו תלויה בתקנים שמשרד האוצר מאשר לו -- מיום הקמתו סובל ממחסור בכוח אדם (מבקר המדינה 2009ב: 304; ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, ישיבת יום 11/03/2009: 13) – וברצונו הטוב של משרד האוצר לשתף אותו בהסכמים שהוא חותם עליהם – עם מנכ"ל משרד הפנים ועם "ערים חזקות" (ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, ישיבת יום 11/03/2009: 20). התלות של רשות המים במשרד האוצר דומה לתלות של הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (רשצ"ח) במשרד האוצר. לכאורה הרשצ"ח בדומה לרשות המים הנו גוף עצמאי, אולם קימות עדויות רבות לכך שהרשצ"ח ביצע את המדיניות המועדפת על משרד האוצר (טבת 2010). התנהגות זו של הרשצ"ח הוסברה ע"י סגן יו"ר הרשצ"ח, 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 כ"א ובמשך תקופה ארוכה לא אושרו תקנים" (אילן סולימאן, ראיון: 07/06/2010). מנכ"ל חברת החשמל במענה לשאלה בדבר מערכת היחסים שבין חברת החשמל ורשצ"ח אמר: "פעם אמר לי ראש אגף התקציבים, אני קובע את התקציב שלו, 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" (אורי בן-נון, ראיון: 16/05/2010).⁴³ התנהגות זו של האוצר תואמת אסטרטגיות שליטה שבמקור תיארו כיצד הפוליטיקאי שולט בבירוקרטים, אולם ניתן גם להכלילם במקרה זה (Bendor, Taylor and Van Gaalen 1985).

2.1 חובת ההתאגדות האזורית

ההחלטה להפוך את תאגוד האזורי לחובה סטטוטורית החל ב- 1 בינואר 2008 נועדה להשיג יעילות כלכלית כפי שנקבע בחוק: "מועצת הרשות רשאית, לאחר קבלת חוות דעת של הממונה, לשם השגת יעילות כלכלית מנקודת ראות של המשק הלאומי" (חוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001, סעיף 5 (ב)).

משרד האוצר ומשרד הפנים ניסו להשפיע על הרשויות המקומיות שהמשיכו לספק שירותי מים וביוב בעצמם, והחליטו על משטר של סנקציות ועיצומים נגד רשויות שלא יצטרפו לתאגיד קיים עד ליולי 2008 ובהם: "אי אישור חוקי עזר למים וביוב, התקשרות במכרזים תכניות פיתוח ועסקאות מקרקעין בנושא מים וביוב. מינוי חשב מלווה לגביה ושמירת כספי המים והביוב בקרן נפרדת. ימונה יו"ר למילוי תפקיד ראש רשות מפרה ו/או ועדה למילוי תפקיד מועצת הרשות על מנת להקים תאגיד כחוק. לא תאושר קליטת עובדים נוספים ברשות המקומית ומענק האיוון ככל שישנו יופחת בהתאם להיקף ההכנסות של הרשות ממים וביוב" (חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008, מיום 09 במרץ 2008).

הממשלה קבעה שהחל מינואר 2008 חובה על הרשויות המקומיות להתאגד במסגרת תאגידי מים אזוריים, ועד לפברואר 2013 הוקמו 51 תאגידי מים.⁴⁴ מתוכם 26 תאגידים אזוריים ו-25

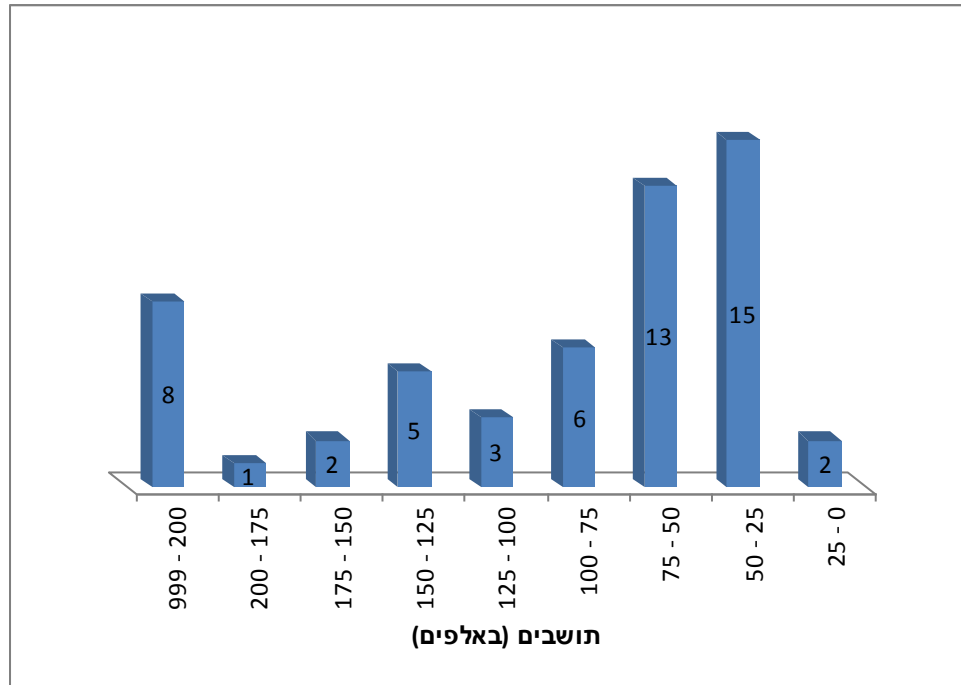
⁴² בשנת 2006 תוקן חוק המים תשי"ט – 1959, ובהתאמה תוקן "חוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁴³ הראיונות עם ד"ר אילן סולימאן ואורי בן-נון בוצעו במסגרת ראיונות שעסקו ברפורמה במשק החשמל

⁴⁴ הכוונה לתאגידים חדשים או לתאגידים שקבלו רישיון לפני שנת 2008 ושירתו רשות מקומית אחת ולאחר ינואר 2008 הצטרפו לתאגיד הקיים רשות מקומית או רשויות מקומיות נוספות.

תאגידיים מקומיים (המשרתים רשות מקומית אחת). תרשים 2 להלן מלמד ש- 31% מתאגידי המים (מקומיים ואזוריים) משרתים אוכלוסייה המונה עד 50 אלף תושבים⁴⁵; 80% מתאגידי המים (מקומיים ואזוריים) משרתים אוכלוסייה המונה עד 150 אלף תושבים, ורק 8 מתאגידי המים (מקומיים ואזוריים) משרתים אוכלוסייה המונה מעל 200 אלף תושבים⁴⁶. (ראו גם נספח 1: רשימת תאגידי מים - נתונים שונים).

תרשים 2: תאגידי המים בהתאם למספר התושבים אותם הם משרתים – תמונת מצב 2013



מקור: נתוני רשות המים, מעודכן ל: 01/07/2013

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

בדוח מבקר המדינה 2009, צוין שרשות המים לא הקפידה על עמידה בדרישה בדבר מספר התושבים המזערי המאפשר הקמת תאגיד בצורה שוויונית. כך למשל אישרה רשות המים בינואר 2006 את הקמת תאגיד המים "מי מודיעין בע"מ אשר שרת בעת הקמתו 62,500 תושבים ביישוב מודיעין – מכבים – רעות (רשות מוניציפאלית אחת) ואילו לעיריית רמלה שאוכלוסייתה מנתה 64,200 תושבים לא אושרה הפעלת תאגיד מים עד לחודש ספטמבר 2009. דוח המבקר מציג דוגמאות נוספות לקבלת החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם החוק⁴⁷.

לפיכך, רשות המים, נוקטת ב"סחף בירוקרטי" המתבצע באמצעות השליטה המוסדית שיש למשרד האוצר על תהליכי קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות ברשות המים ונותנת רישיונות הפעלה לתאגידיים המוקמים בניגוד לכוונת החוק⁴⁸. המטרה כפולה: האחת, להפוך את התאגוד למהלך בלתי הפיך. תכנית זו מומשה במלואה. כמעט 90% מהאוכלוסייה בישראל מקבלת שירותי

⁴⁵ התאגיד הקטן ביותר – מי תקווה בע"מ - הוקם בתחילת שנת 2013 והוא משרת 14 אלף תושבים בלבד!

⁴⁶ מתוך 51 תאגידיים שהוקמו החל ב 2008, שלושה תאגידיים מספקים שירותים לאוכלוסייה הגדולה מ-200 אלף תושבים.

⁴⁷ מבקר המדינה 2009א

⁴⁸ בן איליא מכנה רגולציה זו בשם "רגולציה מגויסת", כלי ביצוע מטעם ממניו (משרד הפנים) לקידום מדיניות המוציאה את ענייני המים והביוב מידי הרשויות המקומיות (בן איליא 2009: 36 – 38).

מים וביוב באמצעות אחד מ- 55 התאגידים הקיימים⁴⁹. על מנת לקבע מצב זה שונה כאמור החוק מספר פעמים (כמתואר בסעיף 2.2) וניתן אישור להקמת תאגידים שאינם עומדים בתנאי הסף רק כדי לעודד את הוצאתם מידי הרשויות המקומיות⁵⁰. לטענת מסר (ראיון : 27/06/2013) וחכמון (ראיון : 30/06/2013) הדבר נעשה על מנת למנוע את המשך הפגיעה במשק המים. עם זאת, נזכיר שוועדת ביין דחתה עמדה זו הקושרת בין המשבר במשק המים וטיפול הרשויות המקומיות במשקי המים והביוב.

המטרה השנייה, להמיר את המבנה מרובה התאגידים במבנה המבוסס על תאגידים אזוריים. ריבוי התאגידים גורם לכך שהחלטת הממשלה שבקשה להבטיח יעילות כלכלית בתחום משק המים העירוני בראיה ארצית והבטחת שירות מיטבי לתושבי הרשויות המקומיות, לא תתממש בדרך זו. האם ההחלטה לקדם תאגוד אזורי בבעלות הרשויות המקומיות הינה החלטה פרקטית המבקשת להבטיח תקופת התאמה, לימוד ושינוי מבלי לפגוע בזכויות של גורמים פרטים, אשר יכנסו לענף בשלב מאוחר יותר, אחרי שיתגברו על כל החסמים הפוליטיים (מרכז השלטון המקומי) והמשפטיים ויוסדרו העניינים הכספיים? (שלבם אלה דומים לשלבים שתוארו בפרק "גלגול של חוק", סעיף 1.3 לעיל) – לטענת נציגי משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי אין כוונה להפריט את משק המים והביוב העירוני⁵¹.

בנספח 4 שלוש דוגמאות מייצגות (מצפון, מרכז ודרום הארץ) הממחישות את טענתי בדבר סחף בירוקרטי שיצר מבנה שאינו מאפשר ליישם את כוונת המחוקק, לבסס את משק המים והביוב העירוני על עקרונות של יעילות כלכלית ויעילות תפעולית.

נספח 1 מלמד שלמעלה ממחצית התאגידים סיימו את שנת 2011 בהפסד (28 תאגידים דיווחו על הפסדים מתוך 53 תאגידים שפרסמו דוחות כספיים – 70% תאגידים קטנים ובינוניים, 30% תאגידים גדולים). גם בדיקה רב שנתית מגלה תמונה די דומה. כך למשל תאגיד "הגיוח" באזור ירושלים דיווח על הפסד בכל שנה מאז הוקם בשנת 2003 ועד לשנת 2011⁵². לעומתו התאגיד "מי נתניה", למעט הפסד בשנת ההקמה (2003), דיווח על רווחים משנת 2004 ועד לשנת 2011. מתוך שמונה שנות פעילות (בין השנים 2004 – 2011) עליהם דיווח התאגיד "מיתב" באזור פתח תקווה, הרוויח התאגיד רק במחצית השנים. בכל התאגידים שפרסמו דוחות כספיים לשנים 2010 ו- 2011 נרשם גידול בסעיף הוצאות הנהלה וכלליות. עיון השוואתי בנתוני התאגידים (ראה נספח 1) מלמד על שונות רבה בביצועים. כך למשל, לתאגיד "יובלים בשומרון" הוצאות הנהלה וכלליות של 1.36 ₪ למ"ק, לתאגיד "פלגי השרון" הוצאה של 1.29 ₪ למ"ק, ולתאגיד "מיתב" הוצאה של 1.14 ₪ למ"ק. מנגד נציין את תאגיד "מעיינות המשולש" עם הוצאה של 0.11 ₪ למ"ק, לתאגיד "מעיינות הדרום" ולתאגיד "עין נטפים" הוצאה של 0.34 ₪ ו 0.38 ₪ למ"ק בהתאמה. שונות רבה קיימת גם בהוצאות גבייה למ"ק. כך למשל ההוצאה בתאגיד "פלגי השרון" היא 0.99 ₪ ובתאגיד הסמוך "מעיינות השרון" ההוצאה 0.10 ₪.

⁴⁹ עד אפריל 2013 סיימו הליכי התאגדות 146 רשויות. 37 רשויות נוספות נמצאות בשלבי תאגוד אולם טרם השלימו את התהליך. 38 רשויות המחוייבות בתאגוד טרם החלו בתהליך התאגוד. מינהל המים והביוב ברשויות המקומיות הממונה על תאגיד מים וביוב, "תאגוד אזורי של תאגיד מים וביוב בישראל הצעה למתווה ובחינת כדאיות כלכלית", אפריל 2013: 47.

⁵⁰ בכיר במשרד הפנים אשר הכיר את הנושא מקרוב וביקש לשמור על עילום שם ציין בראיון ביום 22/07/2013 ש "יצרו מערכת לא יעילה על מנת קודם כל להוציא את הטיפול במים וביוב מידי השלטון המקומי ואחר כך יחשבו על התארגנות אזורית שהיא קשה יותר".

⁵¹ ראיונות: מסר 27/06/2013, חכמון 30/06/2013, שלמה דולברג – מנכ"ל מרכז השלטון המקומי 22/07/2013.

⁵² חלק מחוסר היעילות שמשקף בדוחות הכספיים של התאגידים נובע מ"ירושות" שהועברו אליהם מהרשויות המקומיות במסגרת הסכם הקמת התאגיד. למשל: הגיוח התחייב בהסכם ההקמה בהסדר קיבוצי שנספח אליו מחויבות אקטוארית לתשלום פנסיה תקציבית לעובדי עירייה לשעבר בסך שנאמד כיום בכ- 260 מלש"ח במאזני הגיוח – מחויבות זו מתבטאת בהוצאה תזרימית שנתית של למעלה מ-20 מלש"ח. הוצאה זו אינה עלות מוכרת במסגרת תעריף המים ויוצרת לגיוח הפסד התחלתי מדי שנה של כ-20 מלש"ח שאין לו כל מקור מימוני אחר לכיסוי הוצאה זו.

בשני מסמכים שפרסמה לאחרונה רשות המים היא הכירה בכך שהמבנה שהיא עצמה יצרה אינו יעיל. האחד עוסק בתיאגוד אזורי של תאגידי המים והביוב והשני בהסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח.⁵³ למשל, סמנכ"ל חטיבת כלכלה ברשות המים מדגיש את היתרונות הכלכליים והיעילות המבנית שתצמח מצירוף תאגידים מקומיים לתאגיד מרחביים,⁵⁴ הממונה על תאגידי מים וביוב עומד על חוסר היעילות הנובע מחסרונות לקוטן של חלק מהתאגידים הקיימים היום.⁵⁵ ונחרצת מכולם הוועדה המייעצת לכללי רגולציה שציננה ש"נכון להיום פועלים 55 תאגידי מים וביוב, המדובר במספר הגדול כמעט פי שלושה מהמספר אליו כיוון המחוקק מלכתחילה. מספר כה גדול של תאגידים יוצר נטל על המשק, מעמיס עלויות מיותרות על צרכני המים ומסבך את הרגולציה על המשק, יתרה מכך הוא מקשה עד מאוד על אפקטיביות הרגולציה.⁵⁶ חוסר היעילות של משק המים והביוב העירוני הביא לפגיעה באזרחים (תעריפים גבוהים)⁵⁷ ולבזבוז משאבים לאומיים.⁵⁸ כעת לאחר שאושרו 55 תאגידי מים וביוב עירוניים מבקשת הממשלה לתקן את חוסר היעילות שנוצר. במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013 – 2014, התקבלה החלטת מחליטים הקובעת ש"עד ליום 1 ביולי 2014 ימוזגו כל תאגידי המים והביוב לכדי 15 תאגידים אזוריים למתן שירותי מים וביוב בכל הארץ. וכן כלל הרשויות המקומיות הלא מתואגדות יעבירו את ניהול משק המים והביוב לאותן חברות.⁵⁹ מליאת הכנסת אישרה ב 29 ביולי 2013 את פרק המים בתוכנית הכלכלית לשנים 2013 – 2014⁶⁰

ההחלטה על הקמת 15 תאגידים אזוריים מבוססות על בדיקות שבוצעו לבקשת רשות המים על ידי חברת "עדליא", מר אילן שמרת⁶¹ וחברת "מרטנס הופמן". חברת עדליא המליצה על הקמת 13 תאגידים מרחביים, אילן שמרת המליץ על הקמת 15 – 19 תאגידים מרחביים, שתי העבודות מצביעות על חיסכון של כ-500 מיליון ₪. חברת מרטנס הופמן המליצה לאמץ את המלצת שמרת.⁶²

3. סיכום

בנייר זה מוצגות שתי טענות עיקריות. ראשית, משרד האוצר נקט במדיניות של הזנחה תחזוקתית והתעלמות מכוונת מצרכים, שמנעה התמודדות מוקדמת עם המחסור במים, כדי

⁵³ http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/Pages/regulation-for_public.aspx

⁵⁴ "צירוף תאגידים ואיחודם לתאגידים מרחביים גדולים צפוי להפחית עלויות שונות דוגמת עלויות התפעול במשק המים העירוני, וליצור מבנה מערכתי יעיל יותר לאספקת השירותים", גלעד פרננדס, רשות המים, חטיבת כלכלה, "איחוד תאגידים מים וביוב – תועלת כלכלית צפויה מיישום המהלך", 17/04/2013

⁵⁵ "חרף היתרונות המרשימים שצמחו מהמעבר מהפעלה עצמית של משק המים והביוב על ידי הרשויות המקומיות לניהולו באמצעות תאגידים, עדין ישנה מידה מדאיגה של חוסר יעילות בפעילותם של התאגידים. חלק מחוסר היעילות נובע מהחסרונות לקוטן של התאגידים הקטנים והבינוניים – הוצאות הנהלה וכלליות והוצאות תפעול קבועות גבוהות יחסית", רשות המים, מינהל המים והביוב ברשויות המקומיות, הממונה על תאגידי מים וביוב, "תאגוד אזורי של תאגידי מים וביוב בישראל הצעה למתווה ובחינת כדאיות כלכלית", אפריל 2013.

⁵⁶ רם בלינקוב, הוועדה המייעצת לכללי רגולציה ארוכת טווח, "דוח ביניים של הוועדה לרגולציה כלכלית במשק המים"

⁵⁷ שר האנרגיה והמים אמר שבכוונתו להביא להוזלה של 10% – 15% במחיר המים, ראה: <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Documents/press290713b.pdf>

⁵⁸ העלות העודפת ממבנה התאגידים הקיים לעומת מבנה תאגידי מרחבי בן 15 תאגידים מרחביים הוא 500 מיליון שקל בשנה. גם במבנה הנוכחי קיימת עלות עודפת של 250 מיליון ₪ בשל תקנון ייתר של כח אדם בתאגידים הקיימים והפעלה לא אופטימאלית של קבלני אחזקה וכדומה. ראה: <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mitve-hazaa.pdf>

⁵⁹ החלטה מספר 161, מיום 13/05/2013, "יעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני". ראה: <http://www.pmo.gov.il/SECRETARY/GOVDECISIONS/2013/Pages/des161.aspx>

⁶⁰ ראה: http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press290713-6.aspx?Category_Id

⁶¹ מנהל תאגיד" מי שבע".

⁶² ראה: <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mitve-hazaa.pdf>

לקדם מעבר לניהול ענייני המים והביוב ממחלקות עירוניות ברשויות המקומיות לתאגידים שניתן יהיה בעתיד להפריט. שנית, לאחר שנקבעה מדיניות המחייבת תאגוד, משרד האוצר אפשר הקמתו של מבנה מוסדי שפעל בחוסר יעילות על מנת לקדם את מדיניות התאגוד האזורי. בשני המקרים קידום המדיניות נעשה תוך פגיעה במשק המים, באזרחים וגרם לבזבוז משאבים לאומיים.

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

משרד האוצר בישראל הוא יזם מרכזי של רפורמות שונות. לעיתים קרובות הוא משתמש בעוצמתו על מנת לבסס לעצמו "מונופול" על קביעת המדיניות בתחום האמור. זאת ועוד, מדיניות זו נעדרת שקיפות ואין עליה ביקורת אפקטיבית הן מצד הכנסת והממשלה והן מצד הציבור.

ועדת החקירה הממלכתית ודוחות שונים של מבקר המדינה הצביעו על חלקו של משרד האוצר בעיכוב פיתוח מתקני התפלה, בעיכוב פיתוח של 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 אלה 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"⁶³. המחסור במים נועד לאפשר למשרד לקדם את מדיניות התאגוד במשק המים. התפלת מי ים, השבת קולחין או כל פתרון אחר שהיה מקהה את תחושת המחסור, היה מעכב או מכשיל את חקיקת חוק תאגידי מים וביוב.

חלון הזדמנויות שנפתח בפני משרד האוצר היה בראשיתו אקראי. אולם, בהמשך, משהועלו הצעות להתמודדות עם בעיית המחסור, פעל משרד האוצר באופן יזום ואקטיבי לשימור המצב המשברי עד לשלב יישום חלקו הראשון של החוק – הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים ברשויות מקומיות רבות.

בנוסף, השליטה המוסדית של משרד האוצר בגוף הרגולטורי אפשרה לו לקדם מבנה של תאגידי מים שפועלים בחוסר יעילות, כך ששנית, מתוך מצב משברי ניתן יהיה לקדם מדיניות של תאגוד אזורי (לאחר שבהתחלה שימש המצב המשברי לקדם את חקיקת חוק תאגידי מים וביוב). בהמשך, לאחר שיוקמו התאגידיים המרחבים תקצר הדרך לשילוב גורמים פרטים במשק המים העירוני.

ועדת סוארי כללה נציגים ממשרדי האוצר, הפנים והתשתיות הלאומיות. סיכומי דיוני הוועדה לטייטה הראשונה של הדוח הסופי והדוח הסופי מלמדים על 3 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 ו/או באופן מלא של המגזר הפרטי.

⁶³ דוד ברודט, ממונה על התקציבים 1991 – 1995, מנכ"ל משרד האוצר 1995 – 1997. הדברים נאמרו במסגרת ראיון שעסק ברפורמות במשק בכלל ובמשק החשמל בפרט.

שאר הפעולות משנת 2001 (חקיקת חוק תאגידי מים וביוב) נועדו לקדם את ביצוע המטרות לעיל. לשם מימוש המטרה הראשונה והשנייה היה צריך להביא לתאגוד משקי המים העירוניים. התאגוד נקבע תחילה כוולונטארי. אולם כאשר מיעוט של הרשויות עשו כך, הפך התאגוד לחובה תוך התעלמות במקרים רבים מהכללים שנקבעו ביחס למספר הרשויות החברות בתאגיד ומספר התושבים המקבלים שירות מאותו תאגיד. בדרך של כפיה, וכן של מתן תמריצים כספיים לרשויות המקומיות (הלוואת בעלים כנגד התשתיות ותמריצים ישירים), ולתאגידי עצמם, ומתן תמריצים כספיים נוספים לרשויות המקומיות (המלצות ועדת ניסן⁶⁴) הצליח משרד האוצר להביא לתאגוד של 79% מהרשויות החייבות בתאגוד המשרתות 89% מהתושבים. כך, באמצעות השקעה כספית ניכרת (2.6 מיליארד ש"ח⁶⁵) הצליחה המדינה להפריד את האחריות ותפעול ענייני המים והביוב משאר פעולות הרשות המקומית.

היסוד להגשמת המטרה השלישית – הפרטת משק המים והביוב העירוני הונח כבר בהחלטה שהישות המשפטית החדשה שתקום תוגדר כ"חברה", שכן ישות משפטית זו מאפשרת מעבר מבעלות של הרשות המקומית בשלב הראשון לסוגי בעלויות שונות בשלב השני: בעלות ציבורית (הנפקת מניות לציבור) ובעלות פרטית. ההחלטה שהבעלות על התאגידיים תהיה בידי הרשויות בשלב הראשון התקבלה מטעמים פרקטיים שכן שינוי בעלות הדרגתי בחברות יאפשר תקופת התאמה, לימוד ושינוי במידת הצורך מבלי לפגוע בזכויות של גורמים פרטיים. מטרת החוק נוסחה ב"שפת מולך ההפרטה": שיפור בשירות, באיכות, באמינות ובמחירים נמוכים. ניהול עסקי ומקצועי שיחליף את הניהול הממשלתי הכושל ותחרות. מטרות אלה לא יושמו עד כה ובחלק מהמקרים התוצאה הייתה הפוכה מזו שציפו לה. מהראיונות שביצעתי, הדעה הרווחת במשרד האוצר ובמרכז השלטון המקומי היא שאין כוונה להפריט את משק המים והביוב העירוני. ייתכן והטענה נכונה לעת זו, אולם בהיעדר שינוי בחוק לא ניתן להתעלם מהאפשרות שהממשלה תבקש לשתף גורמים פרטיים במשק המים⁶⁶.

4. המלצות מדיניות

תאגידי המים והביוב העירוניים הם עובדה קיימת. התשובה לשאלה האם 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 העירוניים אם הכספים הרבים (2.6 מיליארד ש"ח) שהושקעו במשק המים לאחר שנת 2001 ביישובים שעברו למבנה תאגידי, היו מושקעים קודם לכן במשקי המים והביוב שהופעלו על ידי הרשויות המקומיות. כמו-כן, קשה לדעת כיצד היו נוהגות רשויות מקומיות אם משרד האוצר לא היה שוחק את הפער בין מחיר קניית המים ממקורות והמחיר שאושר להן לגבות מהצרכנים. האשמה למשבר במשק המים שמשרד האוצר הטיל על הרשויות

⁶⁴ בנייר זה לא דנתי במערכת היחסים שבין הבעלים – הרשות המקומית – ובין תאגידי המים. בראיונות שקיימתי עלו טענות על ניסיונות להתערב ולהשפיע על עבודת התאגיד. על המלצות ועדת ניסן ראה:

<http://www.shituf.gov.il/discussion/679>

⁶⁵ מתחילת הרפורמה ועד שנת 2013 העניקה המדינה מענקים לתאגידיים בסך 1.5 מיליארד ש"ח, 600 מיליון ש"ח הועברו כמענקים לתאגידיים חלשים וחצי מיליארד ש"ח הוענקו כמענקים לרשויות שתאגדו את מחלקות המים והביוב. ראה: מסמך לשימוע שפרסמה רשות המים "הרפורמה במשק המים והביוב העירוני מסקנות והמלצות, 2013: 8. ראה:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib10/mid-report.pdf>

⁶⁶ השופט רובינשטיין השתמש בביטוי "מולך ההפרטה" כדי להבהיר שגם אם מוצר או שירות מסוים עבר מידי המדינה לידיים פרטיות עדין 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 הפרטתו של מוביל המים הארצי, בביטוי "את אימא אין מוכרים". דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ ואח' נגד רשות הנמלים (חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ) ואח', ע"מ 4011/05. ראה: <http://www.antitrust.gov.il/subject/142/item/26498.aspx>

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 פועלים לצד תאגידי המים והביוב העירוניים מחלקות מים בתוך הרשויות המקומיות, חלקן פועלות ביעילות וחלקן לא, בדיוק כפי שניתן למצוא תאגידי מים וביוב הפועלים ביעילות ותאגידי שאינם יעילים.

המלצות המדיניות מבוססות על הכרה בשלטון המקומי 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 שניתן יהיה לבצע השוואה (Benchmark) בין מבנים שונים בהיבט של שירות, יעילות וחסכון, להבטיח משק מים סגור, לחזק את הקשר בין האזרח הנזקק לבין המחלקה לשירותים חברתיים ולהציע רגולציה אפקטיבית.

המלצות המדיניות אינן מתעלמות מהעובדה שיש לאפשר לתאגידי מים וביוב או לרשויות מקומית להרוויח באופן שיאפשר להם לתחזק ולהשקיע בעתיד את הנדרש בתשתיות. אולם, הכוונה לאפשר לתאגידי המים והביוב לחלק דיבידנד לבעלי מניות בתאגידי – הרשות המקומית בעיתית ומעלה חשש מפני גביית תשלום יתר מהצרכנים על מנת להשיא רווחים גבוהים לבעלי המניות⁶⁷.

להלן ההמלצות:

1. לשנות את חוק משק המים והביוב התשס"א – 2001, כך שלא יתאפשר שילוב גורמים פרטיים במשק המים והביוב העירוני. את הצורך במימון ניתן לפתור באמצעות הנפקות של אג"ח או בקבלת הלוואות בערבות מדינה.
2. לקדם תאגוד אזורי על בסיס שיקולי עלות – תועלת ולאפשר ליושבים שאינם רוצים לקחת חלק בתאגיד אזורי לשוב ולהפעיל את שירותי המים והביוב באמצעות הרשות המקומית, זאת לאחר שיוכחו שביכולתם לעשות זאת ביעילות. כמובן שכללים ואמות מידה שקובעת רשות המים יחייבו גם את המחלקה העירונית. אין לחייב רשויות מקומיות שעדיין לא התאגדו ומשק המים והביוב מנוהל על ידם ביעילות להתאגד.
3. לאפשר לחברת "מקורות" לפעול במשק המים והביוב העירוני בין כזכיון ובין כקבלן ביצוע. כיוון שההמלצה הראשונה שוללת שיתוף גורמים פרטיים במשק המים והביוב העירוני, אולם ניתן לשתף את חברת "מקורות" כחברה ממשלתית. שיתוף חברת מקורות לצד תאגידי מים וביוב ומחלקות ברשות המקומית המספקות שירותי מים וביוב, יאפשר לרגולטור להשוות בין דגמים שונים ולקבוע אמות מידה המבוססות על תחרות שאינה כוללת שחקנים פרטיים.
4. להכניס לתוך תחשיבי המשק הסגור גם את התשלום המתקבל עבור היטלי ההפקה. התשלום עבור היטלי הפקה המשמש כלי לוויסות כמות המים המופקים צריך לשמש לסבסוד עלות התפלת מי ים.
5. מוצע לחייב בחוק שכל חלוקת דיבידנד לבעלי מניות בתאגידי תלווה בהחזר כספי לצרכנים. שיעור ההחזר ייקבע אף הוא בחוק בהתאם לגובה הדיבידנד. בנוסף, יש לקבוע שהרשות המקומית תפנה חלק מתקבולי הדיבידנד לקרן סיוע למשפחות נזקקות (בנוסף ראו המלצה 6).

⁶⁷ מחקר עדכני שהתפרסם השנה על משק המים המופרט באנגליה מצביע על בעיות אלה, ראה: centreforum.org/assets/pubs/money-down-the-drain.pdf. 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 למנועה.

6. לחזק את הקשר המשולש בין האזרח הנזקק – תאגיד המים – המחלקה לשירותים חברתיים (בעבר: מחלקת הרווחה) העירונית. מעבר לתאגידים אזוריים יקשה עוד יותר על הנזקק ולכן יש לחייב את תאגידי המים לגבש בשיתוף עם מחלקות הרווחה העירוניות רשימות של לקוחות שאין לנתק בגין אי תשלום בטרם ניתנה הודעה ושהות למחלקות הרווחה העירוניות לטפל בעניין.

7. להקים מבנה של רגולטור כלכלי עצמאי, למרות ההמלצה שאין להפריט את משק המים והביוב העירוני והתחרות המוגבלת בענף. משרד האנרגיה והמים יהיה אחראי על קביעת מדיניות, יעדים, תכנון ופיתוח משק המים בכל מקטעיו (הפקה/ייצור, הולכה וחלוקה למשתמשי קצה) ואילו הרגולטור יעסוק במתן היתרים, פיקוח על מחירים, רווחיות, השוואה בין ספקים שונים, קביעת אמות מידה והגנה על הציבור.

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

אפילוג

בשנת 2012 פורסם הספר "Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands". הספר מביא את סיפורם של חמישה מקרים שונים, ביבשות שונות אשר הלאימו, כל אחת בדרכה, את משק המים העירוני. בחרתי בסיפור הלאמת משק המים העירוני בפריז כאפילוג למאמר זה.⁶⁸

ב-24 בנובמבר 2008, קיבלה מועצת העיר של פריז החלטה דרמטית: לא לחדש את חוזה שירות אספקת המים העירוני עם שתי חברות הענק הצרפתיות, הבינלאומית "וואוליה" (Veolia) ו"סואץ" (Suez). חברות אלה שבסיסם בצרפת שולטות בשוק העולמי של שירותי מים עירוניים ואשר הפעילו במשותף את מערכת המים הציבורית בפריז משנת 1985.

החברות הפרטיות (וואוליה וסואץ), ניסו למנוע את ההלאמה באמצעות שימוש בהשפעתם הפוליטית הגדולה, מסע ההפחדות שניהלו כנגד ההחלטה שלא לחדש את החוזה עימם, ונכונות להקטין את הרווח ולהגדיל את ההשקעות בהתחדשות הרשת ועמידה בסטנדרטים שקבע האיחוד האירופי. גם בתוך בית העיריה קמו מתנגדים להלאמת שירותי המים העירוניים, מחלקות שונות בעירה ובמיוחד מחלקת המים ומחלקות כספים, התנגדו להלאמה, לא התכוננו לקראת ביצועה ובכלל העדפתם היא לביצוע באמצעות מיקור חוץ של שירותים ציבוריים, שכן הוא מאפשר להם להימנע מניהול תשתיות מורכבות ומרבות כוח אדם. לפרסם מכרז או לשכור יועץ אלה פעולות פשוטות – ניהול מצריך השקעה רבה. למרות ההתנגדויות מבחוץ ומבית, החליטה עיריית פריז להפעיל את משק המים העירוני החל משנת 2010 באמצעות חברה ציבורית "Eau de Paris" שהעירייה תפקח על פעולתה.

הקמת החברה הציבורית הייתה אתגר משמעותי לראש העיר פריז (Bertrand Delanon) שהתחייב להלאים את משק המים העירוני (remunicipalisation) במסגרת קמפיין הבחירות שלו. הלאמה של מערכת בהיקף כזה לא בוצעה עד כה בצרפת, וחלק מהמשימות, כמו חיוב לקוחות (billing) מעולם לא בוצעו על-ידי האדמיניסטרציה הציבורית.

שנה וחצי אחרי המעבר הרשמי, התוצאות מדברות בעד עצמן – המעבר בוצע בדיוק במועד שנקבע והתוצאות הפיננסיות מרשימות. הקמת חברת המים הציבורית חסכה לקופת העיריה €35,000,000. תעריפי המים בשנת 2010 הוזלו ב-8% בהשוואה לשנת 2009 והעיריה הבטיחה שתעריפי המים לא יעלו מעל האינפלציה עד 2015. משק המים העירוני על חלקיו השונים פועל

⁶⁸ Pigeon, McDonald, Hoedeman, and Kishimoto 2012

ביעילות גדולה יותר, עלויות המעבר היו נמוכות מהמתוכנן ועלויות התפעול נמוכות מעלויות תפעול של חברות פרטיות. החברה הציבורית מקדשת ערכים כמו שקיפות וסולידריות. החברה השקיעה בפיתוח כלים אינטראקטיביים המאפשרים למשתמשים לעקוב טוב יותר אחר צריכת המים ואיכות המים. החברה מקדמת קמפיינים המעודדים צריכת מי ברז על פני בקבוקי שתייה, ומעניקה יעוץ כיצד ניתן לחסוך במים ובאופן כללי יותר, להעלות את מודעות התושבים לאתגרי המים בפריז ובעולם. החברה תרמה €500,000 לקרן לסולידריות המסייעת בתשלום חשבונות עבור צריכת מים ל-44,000 משפחות עניות בעיר, ונמנעת מניתוק מי שתייה. הסולידריות אינה מוגבלת למשתמשי מים מקומיים והחברה פעילה בהגנה ובקידום ניהול מים ציבוריים במקומות שונים בעולם.

הנתונים המרשימים שמציגה חברת המים הציבורית ראוי שיבחנו לאורך זמן ומוקדם לקבוע שמדובר בהצלחה יציבה, אבל ההתחלה מבטיחה.

ארבעה נספחים

[ראו בקובץ נפרד](#) או בכתובת:

http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/aiil_tbt - tagidi_mim - 4_nsphim - 22_9_13.pdf

ביבליוגרפיה

- אליהוא, י. (1991). מפלט המים בישראל - הקו האדום, סביבות, 26, 181 – 184.
- בארי, ש., כרמון, נ., ושמיר, א. (2005). חיסכון במים במגזר העירוני בדיקת יתכנות והמלצות לפעולה. חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- בן – איליא, נ. (1998). הפרטת תשתיות מים וביוב בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן – איליא, נ. וימיני, א. (2008). ניתוח מדיניות תאגוד משק המים ברשויות המקומיות: מהשלכות על רשות המים הממשלתית. הוכן עבור רשות המים ובמימונה במסגרת קול קורא למחקרים 2007.
- בן – איליא, נ. (2009). משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א. (2001). מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל. בתוך: א. בן בסט (עורך). ממעורבות ממשלתית לכלכלת השוק (המשק הישראלי 1985-1988), קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונו. תל אביב: הוצאת עם עובד, מכון פאלק.
- בר-אור, א. (2009). "ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה המוחלטת", חוקים א', 319 – 348.
- ברורמן, א. (1994). משק המים בישראל - תצפית למאה העשרים ואחת, רבעון לכלכלה, 41 (3), 369-398.
- גבירצמן, ח. (1989). משק המים בישראל - לאן?, עיתון מדעי לכל, ל"ד, 15-20.
- גל-נור, י. (2007). מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון.
- גרינברג, ל. (1996). עובדים חלשים, עובדים חזקים: זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית – 1967-1994. תיאוריה וביקורת, 9, 61-80.
- דגן, נ. (1991). משק המים בישראל והפעולות להגברת החיסכון, מת"י, 71, 10-21.

דרי, ד., ושרון, ע. (1994). כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה. תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.

הרוש, י. (1992). מדיניות ניצול מים עיליים בישראל - "כל הנחלים הולכים אל הים". הנדסת מים, 6, 14-20.

זוסמן, פ. (1991). מסגרת מושגית להסדרת משק המים בישראל, רבעון לכלכלה, מ"ב (150), 464-440.

זיו, נ., (תשס"ה). "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים", משפט וממשל (ז): 945 – 991.

זעירא, י. (2004). מסוציאליזם לקפיטליזם? מעורבות הממשלה במשק הישראלי. בתוך: מ. נאור (עורך). מדינה וקהילה. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.

טבת, א. (2010). שינוי מוסדי ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום התשתיות הלאומיות: המקרה של שינוי מבנה משק החשמל בישראל. מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", בהנחיית שלמה מזרחי. הוגש לסינאט אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

טבת, א. (???) (2012). רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית. בתוך גל-נור, א. ופז-פוקס, א. (עורכים). מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבלות בין ציבורי ופרטי. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

טל, י. (1992). טיפול ביולוגי במאגרי מים, דייג ומדגה בישראל, כ"ה (2), 82 - 84.

כסלו, י. (2012). "בעקבות הביקורת: הערות על דוח מבקר המדינה בדבר תעריפי המים", הנדסת מים, 83, 16 - 21.

כסלו, י. (2012א). "שליטים ואזרח", מים והשקיה, 521.

כסלו, י. (2011). משק המים בישראל. ניר מדיניות מס' 2011.15, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

לוי-פאור, ד. (1999). יותר תחרות יותר רגולציה: מהפכת התקשורת בישראל ותפקיד המדינה. פוליטיקה, 4.

מוסנזון, ר. (1991). משבר המים בישראל: הסדרה ציבורית, מימון ציבורי, חשבונאות ממשלתית וציבורית, רבעון לכלכלה, מ"ב (150), 479-487.

ממן ד., ורונזנק ז. (2009). בנק ישראל, תל אביב: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.

סבירסקי, ש., ופרנקל, ע. (2000). מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה. תל אביב: מרכז אדווה.

פישלזון, ל. (1998). מצוקת המים בישראל ובאיזור, השדה, 2, 36-39.

קימרלינג, ב. (1993). יחסי חברה מדינה בישראל. בתוך: א. רם (עורך). החברה הישראלית היבטים ביקורתיים. תל אביב: ברירות.

שילוני, י. (1991). שדות ירוקים וקווים אדומים: חריפותה של בעיית המים בישראל, רבעון לכלכלה, מ"ב (150), 488-501.

שלו, מ. (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך: ד. פילק וא. רם (עורכים). שלטון ההון החברה הישראלית בעידן הגלובלי. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.

שלו, מ. (2004א). תפקידה המשתנה של המדינה בכלכלה הישראלית. בתוך: מ. נאור (עורך), מדינה וקהילה, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.

שפר, ג. (2004). תהליכים גלובליים ומקומיים והיחלשות מוסדותיה הפוליטיים של מדינת ישראל. בתוך: מ. נאור (עורך). מדינה וקהילה, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.

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

רוזנהק, ז. (2004). משבר מדינת הרווחה הישראלית ותהליך הגלובליזציה: קווים לניתוח משווה. בתוך: מ. נאור (עורך). מדינה וקהילה. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.

אנגלית

- Anderson, K. M. (2001). The politics of retrenchment in a social democratic welfare state. *Comparative Political Studies*, 34 (9), 1063-1091.
- Aral, E. (2009). The failure of water utilities privatization: Synthesis of evidence, analysis and implications. *Policy and Society*. 27 (3), 221-228.
- Bakker, K. J. (2003). From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. *Geoforum*, 34 (3), 359-374.
- Baumert, J. and Bloodgood, I. (2004). Private Sector Participation in the Water and Wastewater Services Industry. *Office of Industries. U.S. International Trade Commission*, Washington, DC, USA
- Baumert, J. and Bloodgood, I. (2004). Private Sector Participation in the Water and Wastewater Service Industry. *Office of Industries U.S. International Trade Commission*, Washington, DC, USA.
- Baumgartner F. and Jones B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press.
- Bendor, J., Taylor, S., & van Gaalen, R. (1985). Bureaucratic expertise versus legislative authority: A model of deception and monitoring in budgeting. *American Political Science Review*, 79, 1041-1060.
- Beecher, J. A. and Mann, P. C. (1990). Deregulation and Regulatory Alternatives for Water Utilities. *The National Regulatory Research Institute*, Columbus, Ohio
- Biggart, N. W. and Guille`n, M. F. (1999). Developing difference: Social organization and the rise of the auto industries of South Korea, Taiwan, Spain, and Argentina. *American Sociological Review*, 64 (5), 722-747.
- Binayak, D., Ek Sonn, C., Chea, V., Ganesh, P. and Simpson, R. (2010) Sharing the reform process .Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA). *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, Asia Regional Office and Phnom Penh Water Supply Authority, Bangkok.
- Bottelberghs, B. (2000). Risk analysis and safety policy developments in the Netherlands. *Journal of Hazardous Materials*, 71(1), 59-84.

- Braadbaart, O. (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, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, J. L. and Pedersen, O. K. (2002). *The rise of Neoliberalism and institutional analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Carmon, N. and Shamir, U. (2010) Water-Sensitive Planning: Integrating Water Considerations into Urban and Regional Planning, *Water and Environment Journal*, 24 (3): 181 – 191.
- Dagdeviren, H. (2008). Waiting for Miracles: The Commercialization of Urban Water Services in Zambia. *Development and Change*. 39 (1), 101–121.
- Dani. R. (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), 973-987.
- Ebbinghaus, B. (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, J. C. (2001). Organization, Management and Delegation in the French Water Industry. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72 (4), 507–547.
- Feitelson E., Fischhendler I. and Kay P. (2007). The role of a central administrator in managing water resources: the case of the Israeli water commissioner, *Water Resources Research* 43 (11), 1-11.
- Feynman, R. P. (1988). *What Do You Care What Other People Think?*, W W Norton,
- Fourcade - Gourinchas, M. and Babb, S. L. (2002). The rebirth of the Liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology*, 108 (3), 533-579.
- Franceys, R. (1997). Private sector participation in the water and sanitation sector. *Water resources occasional papers / DFID; no. 3*. Department for International Development. London, United Kingdom.
- Galnoor, I. (1978). Water policy making in Israel. *Policy Analysis* 4 (3), 339-367.
- Galnoor, I. (2011). *Public management in Israel, development: Structure, Functions and reforms*. NY: Routledge Studies in Middle Eastern Politics.
- Gore, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, 28 (5), 789-804.

- Guillén, M. (2003). *The limits of convergence: Globalization and organizational change in Argentina, South Korea, and Spain*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics* (pp. 90-113). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98, 243-260.
- Harrison, G. (2004). *The World Bank and Africa: The construction of governance states*. Routledge. London and New York.
- International Conference on Water and the Environment (1992). *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*. Dublin: Ireland.
http://docs.watsan.net/Scanned_PDF_Files/Class_Code_7_Conference/71-ICWE92-9739.pdf
- Keeler, J. (1993). Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policy-making. *Comparative Political Studies*, 25 (4), 433-486.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Kuks, S.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, 147 – 169.
- Kerr, M. Thomas M. K. (1995). Supplying water infrastructure to developing countries via Private Sector Project Financing. *Georgetown international environmental law review*, 8, (1), 91-108.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American Political Science Review*, 96 (4), 697-712.
- Maman, D. (2002). The emergence of business groups: Israel and South Korea compared. *Organization Studies*, 23 (5), 737-758.
- Maman, D. (2004). State-corporate relationships in an era of shifting regime: The case of corporate law reform in Israel. *Qualitative Sociology*, 27 (3), 317-342.
- Maman, D. and Rosenhek, Z. (2007). The politics of institutional reform: The 'Declaration of independence' of the Israeli central bank. *Review of International Political Economy*, 14, 251-275.

- Macey, J.R. (1992). Organisational Design and Political Control of Administrative Agencies. *Journal of Law and Economics, and Organization*. 8 (1), 93 – 110.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G. and Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*. 75 (2), 431 – 482.
- Menahem G.(1998). Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel. *Journal of Public Policy*, 18, 283–310.
- Meydany, A. (2008). Political Entrepreneurs and Electoral Capital: The Case of the Israeli State Economy Arrangement Law. *Constitutional Political Economy*, 19 (4), 301 – 312.
- Mintrom, M. and Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37, 649–667.
- Mizrahi, S. (2004). The Political Economy of Water Policy in Israel: Theory and Practice. *Journal of Comparative Policy Analysis* 6, 275-290.
- Moe, T. M. (1987). Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance. *Legislative Studies Quarterly*. 12 (4), 475 – 520.
- OECD. (2003). Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector.
<http://www.oecd.org/environment/outreach/2510696.pdf>
- OECD, (2000). Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors. Paris
- Ohemeng, F.K. and Grant, J.K. (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), 475-499.
- Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J. (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1977). *Public goods and public choices*. In E.S. Savas, ed. Alternatives for delivering public services: towards improved performance, pp. 7-49. Boulder, Westview Press. <http://socsci.colorado.edu/~mciverj/Ostrom-PG%26PC.PDF>
- Owen, D.L. (2002). *The European Water Industry – Market Drivers and Responses*. CWC. Publishing, London.
- Palmer, K., M Cockburn. and Hulls. D. (2003). Funding Johannesburg – Beyond the Rhetoric: Delivering Water and Sanitation Targets. *A CEPA Discussion Paper*. Cambridge Economic Policy Associates, Cambridge, U.K.

- Pigeon, M., McDonald, D.A., Hoedeman, O., and Kishimoto S. (ed.). (2012). *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Transnational Institute, Amsterdam.
- Poulantzas, N. (1978). *State, Power, Socialism*. Verso Books.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Rivera, D. (1996). *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector*. Washington DC: The World Bank.
- Riker, W. H. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *The American Political Science Review*. 74 (2): 432 – 446.
- Rosegrant, M. and Gazmuri, R. (1995). Reforming Water Allocation Policy Through Markets in Tradable Water Rights: Lessons from Chile, Mexico and California. *Cuadernos de Economía*, 97, 291-315.
- Savas, E. S. (2005). *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons*. Washington, DC: Press.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House Publishers.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure, *Rev. Econ. and Statist*, 36 (4), 387 -389.
- Serageldin, I.(1994). *Water Supply, Sanitation and Environmental Sustainability: The Financing Challenge*. Washington DC: The World Bank.
- Shafir, G., & Peled, Y. (2000). Peace and profits: The globalization of Israeli business and the peace process. In G. Shafir & Y. Peled (Eds.), *The New Israel: Peacemaking and Liberalization*. Boulder: Westview Press.
- Shalev, M. (2000). Liberalization and the transformation of the political economy. In G. Shafir, & Y. Peled (Eds.), *The New Israel: Peacemaking and Liberalization* (129-159). Boulder: Westview Press:.
- Shahrooz M., Knothe, B., Lamothe D.N, and Faby J.A. (Ed.). (2003). European Water Management between Regulation and Competition. *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg.
- Schwarz, J., Meidad, N. and Shamir, U. (1985). Water Quality Management in Regional Systems, in *Scientific Basis for Water Resources Management* IAHS Publication No. 153, Ed. by M. Diskin, pp. 341 349.
- Shamir, U., Bear, J. Arad, N., Gal Noor, Y., Selbst, N. and Vardi, Y. (1985). National Water Policy: A Methodology and its Application to Israel, in *Scientific Basis for*

Water Resources Management, IAHS Publication No. 153, Ed. by M. Diskin, pp. 369-379.

Shepsle, K. A. and Weingast, B. R. (1981). Structure Induced Equilibria and Legislature Choice. *Public Choice*. 37 (3), 503 – 519.

Shepsle, K. A. and Weingast, B. R. (1987). The Institutional Foundations of The Committee Power. *American Political Science Review*. 81 (1), 85 – 104.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, (Eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press.

Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.), (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

Stottman, W. (2000), The role of the private sector in the provision of water and wastewater services in urban areas, in Uitto, Juha and Asit Biswas (ed.) , *Water for Urban Areas*, United Nations University Press, Tokyo.

Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, J. (1989). The Hillsborough Stadium Disaster, *Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty*, London.

Teo, Y.H. (2009) Water sector reforms in Malaysia. *Water Utility Management International* 4(1), 16-17.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 404-639.

The World Bank (1997). *Selecting an Option for Private Sector Participation*. Washington, DC.

<http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterandsanitation/resources/pdf-files/WB-Toolkit-SelectingOption.pdf>

The World Bank (2000) Report and recommendations on the programmatic structural adjustment credit for Tanzania. (P-7376-TA) Washington, DC: World Bank.

The World Bank (2011) Water Sector Support Project, Tanzania.

<http://www.worldbank.org/projects/P087154/water-sector-support-project?lang=en>

דוחות

מבקר המדינה, (2012). דוח שנתי מספר 63א' לשנת 2012.

מבקר המדינה (2009ב). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008

מבקר המדינה (2009א). חוות דעת מבקר המדינה בנושא : קביעת מחיר המים.

מבקר המדינה, (2009). דוח שנתי מספר 59ב' לשנת 2008.
מבקר המדינה, (2006). דוח שנתי מספר 56ב' לשנת 2005.
מבקר המדינה, (2003). דוח שנתי מספר 53ב' לשנת 2002.
מבקר המדינה, (2001). דוח שנתי מספר 51ב' לשנת 2000.
מבקר המדינה, (1994). דוח שנתי מספר 44 לשנת 1993.
מבקר המדינה, (1991). דוח שנתי מספר 41א' לשנת 1990.
מבקר המדינה, (1989). דוח שנתי מספר 39 לשנת 1988.
ארגון אמון הציבור, תאגידי מים, 2013.
ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל (ועדת בייק), 2010.
ועדת חקירה פרלמנטארית לנושא משק המים (ועדת מגן), 2002.
וועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל (ועדת ארלוזורוב), 1997.
איכות הסביבה בישראל: דו"ח שנתי, 1988.
איכות הסביבה בישראל: דו"ח שנתי, 1992.
דוחות כספיים של תאגידי המים:
<http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/financial-statements-Water-corporation/Pages/default.aspx>

שונות

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 מיום, 09/03/2008. "סיכום בין משרד האוצר למשרד הפנים בעניין מתווה פעולה – חוק תאגידי מים וביוב
http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200802_04.pdf
רשות המים, אגף התכנון, דיון בנושא: "רגולציה כלכלית במשק המים", 26/04/2010,
<http://www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Planning/MasterPlan/DocLib7/Discussion%20Summary-7.4.10.pdf>
"ניתוח משק המים – ועדת חקירה ממלכתית", משרד האוצר – אגף התקציבים, 10/11/2008
http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/hodaot/shaul_meridor.pdf
ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, ישיבת יום 11/03/2009
http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/Hodaot/protocol_11_03_09.pdf
מזכרו של דוד מילגרום לשר האוצר אברהם שוחט, 15/12/1999
<http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/Hodaot/milgrom.pdf>

רשימת מרואיינים

מר **בן-נן אורי** – מנכ"ל חברת החשמל, 16/05/2010, מבשרת ציון.
מר **ברודט דוד** – ממונה על התקציבים, מנכ"ל משרד האוצר, 11/04/2010, ירושלים.
מר **דולברג שלמה** – מנהל מינהל המים במשרד הפנים, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, 22/07/2013, תל-אביב.
גב' **חכמון עדי** – פרנטית מים, משרד האוצר, 27/06/2013 (ראיון טלפוני).
מר **מילגרום דוד** – ממונה על התקציבים, משרד האוצר, 01/07/2013 (ראיון בדוא"ל).
מר **מסר אורי** – רכז מים וחקלאות, משרד האוצר, 30/06/2013 (ראיון טלפוני).
ד"ר **סולימן אילן** – סגן יו"ר הרשות לשרותים צבורים – חשמל, 07/06/2010, תל אביב.

