

הפרטת תשתיות מים וביוב בין יוזמה מקומית למידיניות ממלכתית

נחיםם בראלייא

בנין מים וביוב – מילוי תפקידו של מילון – מילון מילוי תפקידו

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

**הפרטת תשתיות מים וביוב
בין יוזמה מקומית למדייניות ממלכתית**

נחים בן-אליא

ירושלים, אוגוסט 1998

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

The Privatization of Water and Sewage Infrastructure Between Local Initiative and Government Policy

Nahum Ben Eliah

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

עריכת לשון: דרי שלום אילתי
עורכת אחורית: שונמית קריין
הכנה לדפוס: כריסטינה שורץ
הדפסה: דפוס אחווה בע"מ

© 1998 מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א, ירושלים 96440, טל' 02-5666252 פקס 02-5666243
e-mail: floerins@internet-zahav.net

ISSN 0792-6251

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליה הוא יושב בתחום מדיניות ציבורית, תכנון וניהול אסטרטגי. הוא נמנה עם סגל התוכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, מרצה במסלול לתכנון ערים בטכניון, וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרים מדיניים.

דברי תזהה

ספר אנשים ראויים לתזהה מיוחזת על סיועם הנדייב לניצוח הנושא (בסדר אלף-בית): מר משה אבןן (ראש המינהל למשך המים ברשות המקומית), מר דודר בן-יואב (ראש המינהלת לביבוב ותיעול, עיריית נתניה), מר דוד ילוז (מנהל מפעל המים והביוב, עיריית טבריה), מר משה לבקוביץ' (מנכ"ל החברה לששתיותות זורמות פרדס-חנה כרכור), מר אודי ניסן (אגף התקציבים, משרד האוצר), מר יוסי פרץ (ראש עיריית טבריה), מר אריק קורן (מנהל התאגיד לביבוב - אוצר חדרה), מר בני ריצק (סמנכ"ל המינהלת הארץית לביבוב).

על מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניים

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קורנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את יסודה של מכון מחקר שיתרכז במתחמים העסקיים בסוגיות-מדיניות ארכוכות טווה. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכי יסודים שיעסיקו את קוביי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות והחלכות ארכוכות הטווה של תהליכיים אלה ולהציגו לקוביי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

בעלי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), ע"ד י' עמיהוף בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברוחט, י"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד ומראש גוזמן, העורך-מייסד של ה"ג'רוזלם ריפורט" וסגן נשיא ה"ג'רוזלם פוסט". ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פולרשיין למחקר מדיניות רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

- .1 ערן רזין, **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, 1994
- .2 אברהם דורון, **שירותי רווחה אישיים בתפר שיבן השלטון המוכזי ובין הרשותות המקומיות**, 1994
- .3 דניאל פלונשטיין, **העיר מיזס: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**, 1994
- .4 ערן רזין ואננה חזון, **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**, 1995
- .5 דניאל פלונשטיין, **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**, 1995
- .6 ערן פיטلسון, **מדיניות שטחים פתוחים בלבתי ישראל**, 1995
- .7 נחום בן-אליא, **מדיניות ביוזור דירקטוריאלית בשלטון המקומי**, 1995
- .8 אפרים שלאיין וערן פיטلسון, **מדיניות שמירה על קרקע תכלאית**, 1996
- .9 ערן רזין, **התמורות בשילוטים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב**, 1996
- .10 דניס גולדמן, **ניהול מערכות המים: המסגרות המשפטית בישראל**, 1996
- .11 נחום בן-אליא, **מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי**, 1996
- .12 ערן רזין ואננה חזון, **עדות לבילמת הפרבור המפואר: בקרה תכנונית או "שינוי כלבי המשחק"**, 1996
- .13 שלמה חסון, **הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות**, 1996
- .14 נחום בגין וטביבן פלאוט, **איגרות חוב מוניציפליות בישראל?**, 1997
- .15 נחום בן-אליא ושין כנען, **אוטונומיה מקומית "לא עלות": סוגיות מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך**, 1997
- .16 אריה הפט, **שידור מערכות המיםון ברשותות המקומיות בישראל**, 1997
- .17 אבי חפק ושווין, **הנקודות איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעוריות בישראל**, 1997
- .18 ענת בבאי וקובי בנון, **הנקודות איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חוקיקה**, 1997
- .19 שלמה חסון ואננה חזון, **שותפות בין המגזר הפרטי והמונייציפלי בפיתוח מקומי: דוגמאות, סיכומיים וסיכום**, 1997
- .20 יוסף שלחוב, **מינימל ומנשל בעיר החרדית**, 1997
- .21 לביאה אפלנוב וחויר ניומן, **התמורות במושב החקלאי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי**, 1997
- .22 נחום בן-אליא, **היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?**, 1997
- .23 דוד גיאנר קלואזנר ודניאל פלונשטיין, **מקצועות חדשים ברשותות המקומיות בישראל**, 1997
- .24 יגאל צירני, **השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מוחשיים**, 1997
- .25 ערן רזין, **ערים בחוסן והתקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- .26 ערן פיטلسון ואורי ברשישת, **התפשטות היוזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- .27 מאיר רוזנטראוב וערן רזין, **מנשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, 1998
- .28 נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998

מבוא

7	1 סדרים חלופיים לאספקת שירותים מים וביוב
11	מים כנכס"ץ "ציבוררי": מאפיינים כלכליים
11	הרשות הציבורית
12	שותפות ציבוריות-פרטיות
14	חוזה שירות
14	חוזה ניהול
16	חכירה
16	זכינות
17	זכינות על פי שיטות BOO/DBO/BOT
18	
20	2 יוזמות מקומיות בישראל
20	פיתוח ותפעול מתקנים בשיטות BOT
20	נתניה: מכון הטיהור
22	טבריה: מכון סיינון למי שתייה
23	פרדס חנה-כרכור: חירבת התשתיות היישוביות
25	התפתחותו של שוק
27	3 ניסיונות להתוויות מדיניות ממלכתית: ממשק סגור למשק מופרט
27	הדרישה למשקים סגורים
27	החלטת ממשלה מס' 151 (1992): ממשקים סגורים לתאגידים מקומיים
28	ההחלטה ממשלה מס' 6045 (1995): מעבר לתאגידים עסקיים מפוקחים
29	דו"ח הוועדה להכנת חוק תאגידים מים וביוב
31	ההחלטה ממשלה מס' 2453 (1997): מותן לגיטימציה לשיטות גורמיים פרטיאים
33	4 הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התשנ"ח – 1998
33	מטרות מוצהרות
34	האמצעים המוצעים: סטיירות לוגיות ותהיון
34	הקמת תאגיד: מחובה לרשות
34	עיקרונו יתרון לגודל ושאלת מפת האזוריים
36	תאגידים כולגניים או תאגידים נבדלים למים ולביבוי?
37	שונות מוניציפלית
37	סוגיות הבעלות
38	רשות הפקוח
39	שירותים דיפרנציאליים: תעריפים המים כדוגמה
41	סיכום והמלצות מדיניות
46	מקורות

מבוא

מחקר מדיניות זה בוחן את התהווותם של הסדרים חדשים למימון פיתוח תשתיות מים וביוב במרחב המוניציפלי, לניהולם ולתפעולם. הסדרים אלה מאופיינים על-ידי שותפות גוברת של המגזר הפרטי עד כדי אפשרות להפרטה מוחלטת. בדינמיקה המכוררת בתחומיים אחרים, מציאות זו נוצרות בעקבות תהליך דו-כיווני של יוזמות מקומיות ומדיניות ממלכתיות, שאינה מצליחה להתאים את עצמה לשינויים המפתחים - כל וחומר לנbens. בחינה זו מتابקת מצלחה לאור הצעת חוק המונחת על שולחן השירותים המומונים, בדבר העברת אחריות השירותים לתאגידים עסקיים. הצעה זו מושתתת על עקרונות מדיניות שגובשו בפורומים מקצועיים שונים, הדנים בעתיד משק המים והביוב בישראל: הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל וכן הועדה להכנות חוק תאגידי מים וביוב.

משק המים והביוב הוא נושא בעל חשיבות לאומיות. המים הם לא רק משאב טבעי קיומי; בהיותם בישראל גם משאב מהסורי, מוטלת אחריות כבודה על הגורמים השונים המופקדים על הנושא. על אף חטיבתו, הטיפול במשק המים בישראל אינו אינטגרטיבי ומעורבים בו גורמים רבים, מכב הפועל בניהלו המשיכל (גולzman, 1996); הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים, 1997). בין כל הגורמים המעורבים יש לשלטונו המקומי תפקיד מרכז מוכה חובתו החוקית להבטיח אספקת מים בכמות המדרשת ובאיכות מותאמת, לדאוג לספקנותם של מי השפכים וניקוז ולמנוע זיהום מקומיים וממלכתיים.

אף כי משק המים המוניציפלי בישראל מנוהל ברמות ייעילות יחסית, גם בהשוואה בין-לאומית, מגבלות מבניות, ניהול ותקציביות ברמות השלטון המקומי מוגבלות ניכר מיטבי יותר של המשאבים כיוום ופוגעות בפיקוח מערכות משופרת בשנים הקרובות. ארבע מגבלות עיקריות מאפיינות את המצב בברבות מן הרשויות המקומיות:

- היעדר יתרונות לגודל.
- ניהול טכני לקוי של התשתיות.
- כשלים בניהול הכספי של משק המים והביוב.
- העלות הגבוהה הכרוכה באחזקת תשתיות קיימות ובפיתוח תשתיות חדשות.

בדומה לשאר תחומי הפעולות של הרשות המקומית, משק המים והביוב הוא, לרוב, באחריות של הרשות המקומית הבודד. גודל הרשות המקומית אינו מאפשר, בדרך כלל, ניהול כלכלי של התשתיות הזורמות. בהתחשב בכך שగודלה החיצוני של רשות מקומית בישראל הוא 7,500 נפש, ברור שהיכולת העצמית לשאת בעלות הכרוכות בפיתוח תשתיות ואחזוקתן היא בהכרח מוגבלת. חמורות יותר הן המוגבלות החלות במועצות אזוריות, הן

מפעת הוגדל (גודל חצוני נפש) והן מפעת פריסתון המורחבת. בכך יש להוסיף משתנים נוספים העולמים להגדיל את העלות היחסית לשות הבוזדת - דוגמות טופוגרפיה או קורסיביות המים. רק בתחום הטיפול במים שפכים קיימות נכונות רבה יותר (אך כי גם מוגבלת) לפתרונות על-מקומיים וזאת עקב העובדה הגובלה הקרויה בהקמת מוכני טיהור והוצרך של יצירות מסה קריטית.

הנימול הטכני הלקיי מותיחס הן למגבלות הנהולות והמקצועיות המאפיינות רבות מחוקות המים המקומיות והן לשאלת איכות מי השתייה. מחוקות אלו לא עברו את מלא תהליך החתמכזעות אשר מאפיין רבות מן הייחדות המוניציפליות ואיל מולא הייעץ המקצועי העומד לרשותן, בסיווע המינימל למשק המים ברשויות המקומיות, ספק אם היו מסוגלות לקיים את המערכת המקומית לאורך זמן. הביטוי המוחשי ביוטר לניהול הטכני המקומי הוא שיעור הפחת הפיזי, זהינו איבוד מים בגין דליפות צורת. על-אף השיפור הרב שחל בנושא במרוצת השנים האחרונות, תפעת פחת מים בסדר גודל של 15 אחוז ויתר אינה נדירה. ב-1995, למשל, 17 אחוז מכלל הרשויות הציגו פחות מים העלה על 20 אחוז מכלל המכונות הנרכשות על-ידי¹. מול השיפור הטכני שחל במניעת פחת, מתקימות הרעה מדאייה בתחום איכות מי השתייה. למורות הצהרות חוזרות של גורמים שונים באשר לתקינות המים בישראל, אין ספק שאיכות מי השתייה נמצאת בירידה. מצבן של רשותות מקומיות רבות מצרך כלוריינציה מוגברת של מי השתייה, בגין חשש לחידרות מזוהמים ביולוגיים, ועוד, שלגבי תפעות אחרות, דוגמת עלייה במזהמים הכימיים או מרחפים שונים (הפגעים בצלילות המים) אין תשובה מערכתיית.²

ליקויי ניהול הכספי באים לידי ביטוי בשלושה תחומיים עיקריים: היעדר חיזוק נאות, א-גביהית כספים המגנים לרשות והסתת הנקודות למטרות שאין קשורות למשק המים והביוב. על פי החוק, נדרשות הרשויות המקומיות לממן את פיתוח התשתיות באמצעות היללים ייעודיים. רשותות רבות אין מקיימות הראות אלו ועקב כך גורמות לעצמן נזקים כספיים כבדים. בחלוקת מהמקורות הרשויות המקומיות נמנעו מחלוקת חוקי עוז ננדרש ובhiveדרם לא ניתן לחייב את בעלי הנכסים בגין ההשקלות בתשתיות. במקרים רבים אחרים, חוקי העוז לא עודכו והחייב המתבצע אינו משקף את מלא העלות של העבודה המתבצעת (משרד מבקר המדינה, 1995). חמורה לא פחות היא תופעת אי-גביהות חובות התושבים. רשותות מושבות אין אוכפות גביהה עיליה של חיובי המים והביוב, בדומה למתרחש בתחום גביהן

¹ על מנת לחוק את הטענה האגוזה בדבר היעילות היחסית של משק המים העירוני בישראל, גם בקנה מידה בינלאומי,ائقיר בתקשור הטכנית ששיעור הפטות באגלה - גם לאחר 8 שנים הטריטה והשקייה לא מטילה לחישות התשתיות - מגיע ל-30 אחוז. גם הירטל המשעל-כספי בישראל, מתקדם מאוד בטל. אם נחוור למקה של אגלה הרי ורק 10 אחוזים מכלל הנטכים והפטרים משלמים לפחות צירה מטיל (ל-90 אחוז מושך תמית באגלה אין מונה צירפה), זאת לעומת 100 אחוז בישראל. (אתונום לטמי אגלה על כל מושב מסדר לשירות על-ידי רשות הפקה לשוחתיים - OFWAT).

² במירות מה יוון לאות את התפקידות של שוק המינרלים, שוק שלא היה קיים עד לפני שנים אחדות, כבטוו להזדהות שלחה באזץ באיכות מי השתייה. בהתאם, נראה לモתקד לאות שוק זה האCMD בקצב של 300 מיליון ש"ח לשנה, חלק ממהווים התמזהן של משלוח ואיסות.

הארונונה. הסיבות לכך נעות מגורמים באופן הניהול של המחלקות המוניציפליות העוסקות בכך ועד למדייניות סלחנית של "להטיב עם העם". בתחום הצריכה השוטפת של מים התופעה היא לא סבירה, שכן הרשות מדרשות לשלם באופן שוטף לחברת מים אוüber את המים הנצרים. כאן נראה, שימוש המוחירים הנוכחי מעוזות את נכונות הרשות להנהל את משק המים ביעילות. ההפרש בין מחיר הקנייה (ממכוורות) לבין מחיר המכירה (לcrcנים השוניים) הוא כה גדול עד שה"רווח" הנוצר מקטין את הצורך בהתייעלות.³ הפרש המוחירים אליו משיג, ברובו הגובל, את יייעודו, בשל החלטה הרוחבה של הכנסות ממים ובובב לכיסוי הוצאות אחרות ברשות המקומיות. המצוקה הכספיית המאפיינת את השלטון המקומי מזוהה שנייט גורמות לכך, שההכנסות מאגרות מים וביבוב (ולעתים קרובות גם היחסלים) משיפורות את תזרים המזומנים של הרשות ומשמשות מקור נוסף לתשומות התichenיות שוטפות (זוגמת שכר עובדי הרשות). למי שאינו בקיא בכלכלה המוניציפלית צריך להיות ברור, שהמדובר כאן הוא בסכום לא מבוטל של כ-8.0 מיליאוד ש"ח, שהם קרוב ל-20 אחוז מכל הכנסות העצמיות. זו הסיבה העיקרית לכך, שרוב ראשי הרשות והגוברים נמנעו עד כה מלילישם את עיקרונו משק הכספיים הסגור בתחום זה.

מורכבות עוד יותר היא שאלת ההשקעות הכרוכה באחזקת תשתיות קיימות ובפיתוח תשתיות חדשות. בתחום המים מתבצעות מרבית הרשותות עבודות שיקום בהחלפת צנרת בהיקפים של כ-100 מיליון ש"ח, אך זאת בעיקר באמצעות פרחת מים. זהו סכום קטן יחסית, שאינו תואם את האתגר הגובל ביותר בתחום איכות מי השתייה. אם בשנים הבאות שאלת איכות המים תעמוד על סדר היום הלאומי והמקומי, אז יהיה צורך להשקיע ממשאים גדולים יותר מהמקובל עד כה.⁴ הקמת מתקן סינון ארצי בעלות משמעותה של יותר מ-300 מיליון ש"ח, שאמור לשפר את איכות המים הנשאים מוהכינרת, היא ביוטי חלקי למגמה זו. לכך יהיה צורך להוציא את ההשקעות הנדרשות ברמה המקומית, אך לבטיחה איכות נאותה של מי השתייה (משמעות מפעעים בשל מצב המערכת המקומית), אך גודלו אינו ידוע שכן טרם נרכחה (למייטב דעתינו) הערכה מקצועית-כלכלית בנושא. סכומים לא פחות משמעותיים מיועדים להיות מושקעים במערכות ביוב, הן בגלל הזנחה היסטורית של תחומי זה, הן בגלל צורכי הפיתוח האורבני המואץ והן בשל דרישות של איכות סביבה ומונעת זיהום של מקורות המים. עלותם של סך הפרויקטטים הנמצאים כולם בשלב כלשהו של תכנון או ביצוע מגיעה ל-3 מיליאוד ש"ח. מכיוון שאין ודאות שפרויקטטים אלה ממיצים את מלאו הדרישות, סביר להניח שיש סך כל ההשקעות הנדרשות נובה יותר.

משק המים והביוב העירוני מקבל ביום משמעות אחרות בשל ריבוי הדרישות והאתגרים. בראיה יכולה הוא מציב שאלות מרכזיות לגבי:

³ רשותות ואגמים ונהה לטור רומה מינימלית להזנת התשתיות ולתחזוקתן והאורה. בתקה רומה ונטמנסות באמצעותן קהן השקמים ומילוי המשק המים בתשתיות המקומיות, וזאת מנקודת מבטו של משוד חוץ. בדומה לכך לא מטלחת (אהבתך חווין).

⁴ במיזוג נהג יARTH משרות את התפתחות של שוק המים המיטלים, שוק שלא היה קיים עד לפני שנים אחדות, כביטוי לחדירות שחלה באנטמי השתייה. מחדים, נראה לモצת לאות בשוק זה הטמאן בקצב של 300 מיליון ש"ח לעשנה, כתלא מהמיאר ההבטחי של הראשת.

- אופן ארגונו - האם ניתן להמשיך לראות ברשות הבודדת ייחודה מטהימה למטען שירות?
- יכולת ניהול - האם למגנון הרשותות המקומיות היכולת המקצועית הנדרשת לניהול תשתיות, אשר מורכבותן הטכנולוגית צפופה לעלוות?
- שיטות מימון - האם אמנים יש הצדקה להמשיך למן פיתוחן ותחזוקתן של מערכות אלו באמצעות תקציבים ציבוריים?

המעורבות הגדולה של המגזר הפרטני בתחום המים והביוב - החל ממים מתקנים בודדים, לרבות הקמתם ותפעולם, דרך מTON זיכיונות לניהול תשתיות א/orבניות רבות היקף ועד להפרטה המוחלטת של מערכות - מחדדת את הרלוונטיות של שאלות אלו. כאמור, ישנו סימניטים רבים בישראל המעידים, שאנו ניצבים בפני תפנית מהותית. תחילה זו-כיווני של יוזמות מקומיות ומדיניות ממשלתית יומה יוצר מעורבות גוברת של המגזר הפרטני בתחום הפיתוח והפעול של תשתיות זורמות בrama המקומית. אף כי חלק מיזמות אלו זוכה להתעניינות התקשורת (בעיקר כפיו הרואי לדיווח ממדור הכלכלי של העיתונות הכתובה), תפנית זו עדין ורחוקה מلزمות בדיון ציבורי ראוי ומושכל. הדיוונים המתקיימים הם ברובם פנימיים, במסגרת פורומים רשמיים מצומצמים ולאה השկיפות הציבורית המתבקשת. למעשה הסרת ספק, אין בקביעה זו כדי להטיל דופי בגורמים המעורבים, שכן דוחות וניריות שונות שהוכנו בנושא, הופצו בקרוב 'בעל עניין' שונים. יחד עם זאת, אני סבור, שהשותפות האסטרטגית המפתחת בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטני בתחום זה ראייה לבחינה גלויה, תוך במידה קפדנית של הניסיון המctrבר בעולם הרחב והתייחסות נאותה להפרטה המתהווה, מבחינת האינטרס הציבורי.

על רקע האמור, מחקר מדיניות זה נועד לתרום תרומה לדין המתבקש. זאת, על-ידי סקירת תמורות בדפוסי מימון, פיתוח ופעול תשתיות מים וביוב בעולם, יוזמות מקומיות המפתחות ביישרל והניסיונות לעיצוב מדיניות ממלכתית פוזיטיבית בנידון. הדיון נפתח בסקירות הסדרים חולפים לאספקת שירותים וביוב, לרבות דוגמאות בין-לאומיות; זאת, כמסגרות וקע לאפשרויות הקיימות. בפרק השני, אציג מספר דוגמאות של יוזמות מקומיות וסוגיות עקרוניות, שעולות מניסיונות אלה. הפרק השלישי מיועד לבחינת התפתחות המדיניות הממלכתית בנושא ואילו בפרק הרביעי אנתה את הצעת חוק התאגדים המונחת על שולחן הממשלה לקרה הגשtha לכטsta. בסיכום, אחוור ואתמקד בשאלות הבסיס הניצבות לפניו, מבחינה מדינית ציבורית כוללת.

1 סדרים חולפים לאספקת שירותים מים וביבוב

מים כ מוצר "ציבורי": מאפיינים כלכליים

במונט של מדיניות ציבורית, מים הם בגדר שירותי "מפעעה". חיוניותם של מים שפирירים לקיום הביוווגי ולצריכים חברתיים כלכליים היא כה ברורה, עד להכללתם הטבעית בקטגוריה של ' מוצר זכות' (merit goods).⁵ אין זה מקרה, שבמוניות מדיניות העולם אספקת מים נתפסת כאחריות ציבורית. אפייל מזינה כמו ארצות הברית המזינה עם עקרונות פרטניים וקפיטליסטיים, רואה באחריות הציבורית לאספקת מים ואך בעלות הציבורית על מקורות, תשתיות וניהול מערכות, נושא למדיניות ציבוריות לגיטימית.

אך כי מים הם בגדר מוצר או שירות שמסופק על-ידי המזgor הציבורי, לא ניתן להכללים במה שמוסגדר כ מוצר קולקטיבי (collective good). על פי ההגדרה המקובלת בכלכללה, על מנת ש מוצר (או שירות) יוכל בקטגוריה של ' מוצר קולקטיבי' חייבים להתקיים לביוו שני תנאים: (א) צריכתו היא גניתה לכל, ו-(ב) צריכתו של אחד אינה מקטינה את כמות המוצר לצריכתו האפשרית של צרכן אחר. זו הסיבה שאין מחיר כלכלי למוצר ציבורי וכאשר יש צורך לממן השקעה להבטחת איצותו (חשוב על אירן נקי או נוף טבעי), הדבר נעשה באמצעות כספי הציבור. מים, על אף היותם ' מוצר זכות', אינם ' מוצר קולקטיבי' אלא ' מוצר פרטני'. לפחות עיקרונו אחד (ב' לעיל) אינו חל על מי שתיה שכך צריכתו של אחד מקטינה את הכמות הנזוטות לצריכת שאר האנשים. מכאן נזר מחיר שאינו יכול להיות אפס, כמצופה ב' מוצר קולקטיבי'.

אך גם ההכרה בדבר מהותו הפרטית של המים כ מוצר, אינה מספיקה על מנת להסביר את שכיחות אספקתם במסגרת ציבורית. כאן יש להזכיר שני מאפיינים מיוחדים של שירותים אספקת מים, והמוניפול הציבורי כתשובה לכשל שוק וההשפעות החיצונית (externalities) של מערכות מים וביבוב. משק אספקת המים נוטה להיות ציבורי מושם שהוא במהותו

⁵ שצ'ר זוטה, בתיאוריה הכלכלית, הוא מוצר או שירות, אשר התעלמת הציטורות של עלות על התעלמת המיזוגות על ידי השטח הפטיג. בואתה מימה שהטון במי מלח המשות לא רק את הפטיג והזחוץ אלה וחותם לא-החצת מלחות, כך במים (ובביוו) יש שלב של תעלמת אישת ציבוריות, ובמיאה כלהמה מותלקת לטבעיה אספקת מים לכל.

מוניופוליסטי. מכיוון שאספקת המים מותבשת על מערכת צינורות קבועה ואחדיה על פני מרחב נתון, היא אינה מאפשרת קיומם של שירותי שונים באותו מרחב והמקיימים תחרות ביןיהם. גם אם טכנית ניתן לדמיין מצב של מערכות רבות כמספר הספקים, ככלומר מספר מערכות צנרת חופפות, העלות הכלכלית היא כה גדולה שלא ניתןיחס נאות בין השקעה זו לבין התשואה הצפואה ממיכירות המים).⁶ מכאן שמערכות אלו יוצרות בהכרח מונופוליים טבעיות, דהיינו מונופוליים הנגורים מה צורך להשיג יתרונות לגודל (economies of scale) וההשיקעות הגדולות הכרוכות בהן. בשל אופיה המונופוליסטי של האספקה ובשל היעדר אפשרות לתחרות (שני תנאים המגדירים כשל שוק), מוצדקת המעויבות הציבורית. המאפיין השני הנוטה ליצור כשל שוק הוא ההשפעות החיצונית (externalities) של המערכות הנידנות, החיביות (קיודם בריאות הציבור ואיכות החיים) והשליליות (זיהום הסביבה, במרקחה של ביוב ללא טיפול). מכיוון שקשה לשקף אתamazon מילוא ההשפעות החיצונית במחיר עלות אספקת השירות, הרי הפעלת מגנון שוק בתנאים אלה תהיה לא-יעילה מבחינת הקצת משאבים.

מן הרואי להבהיר שאין בקיום של כשי שוק כדי להציג בהכרח אספקה ציבורית של השירות. כאן תתקנן בהחלט אספקה פרטיט, אך זאת במחיר של הפעלת פיקוח (regulation) חזק ו開啟תי. זאת, מלבד למידה של סבוז שיר או צולב על מנת להבטיח את ההשפעות החיביות הכרוכות באספקה אינכוטית של מים ומונעת מפוגעים סביבתיים בין ביוב לא-מטופל (Nikson, 1997; Spulberg and Sabbaghi, 1994).

הרשות הציבוריות

אספקת מים באמצעות רשות ציבורית, על צורויה השונות, היא דוגם הפעולות השכיח בעולם כולו. מעורבותו של הגוף הציבורי באה לידי ביטוי בכל אחד מממדיו הפעילים, דהיינו:

- בעלות על מתקנים
- מימון ההשקעה
- תפעול וחזקה
- ניהול כספי (קביעת עלות וגובה אגרות).

הרשות הציבוריות לאספקת מים מציגות דפוסים ארגוניים שונים:

- רשות שירותים (public utility) ממשלתית (דוגמת סינגפור).
- רשות שירותים של ממשלות אזוריות (דוגמת בלגיה, צ'ילה, וונצואלה).

⁶ מטען נסף של ערך זה או תופעת העלות השקעות (sunk costs). הערות תעשיית (צנרת) היא מעשה התקבעת התשליטה שכן לא ניתן לעיד את התשתיות לאטר אחר לאימוש החלגא.

- רשותות שירותים אזריות (דוגמת אנגליה בטרם הפרטה).
- חברות ציבריות בין-רשותיות ובין-מדינות (דוגמת הולנד, גרמניה).
- רשותות או חברות מוניציפליות (רובית המדינות הצפון אירופיות, ארצות הברית, יפן).
- רשותות מקומיות, באמצעות מחלקות פנימיות (דוגמת ישראל).

ברובית המדינות המפותחות, אופיה הציבורי של אספקת המים לא הוועד בספק ואף איננו עומד בספק. הגופים הציבוריים הוכחו במרוצת שנים יכולת ראויה לצין לענות על צרכים כמותיים גדלים ועל יכולות השירות. גם כיום, בתקופה בה נוטים להציג את יתרונותיו של המגזר הפרטי, נמצא מעט מאד גורמים אשר לא יכולים ביכולתו הארגונית והטכнологית של הרשותות הציבוריות. בקרב המדינות המפותחות רק שתי מדינות בולטות בשל סטיטיון מהمول הציבור הטהור: צרפת ובריטניה.

ייחודה של צרפת הוא מסורת ארוכת שנים של שותפות ציבורית-פרטית בהפעלת שירותים עירוניים (Lortatj, 1991; 1992). שותפות זו היא תוצאה של מאפיינים מבניים של צפת, הקשורים במערכות המוניציפלית עצמה, בגיןה העסוקה של המגזר הפרטי ובתפקידו של השלטון המרכזי. בשל מספון הרב של רשותות מקומיות והקוטן המאפיין את מרכזון, הרשותות המקומיות הצרפתיות נדרשו לפעול במסגרת על-מקומיות אשר אפשרו השגת יתרונות לגודל. מעורבות מוקדמת (עד במאה הקודמת) של גורמים פרטיים באספקת מי שתייה יצרו ידע והון זמין אשר אפשר לרשותות המקומיות להיכנס לשותפות פעולה. עיקנון האיזון התקציבי ותשולם בגין שירותים יצרו ודואות באשר לتوزيع הנכסות ואפשרו התפתחות ראייה עסקית ארוכת טווח בקרב הגורמים פרטיים (הימנעות מחתרה לרווח מיידי). השלטון המרכזי עוזד תחילה זה, במלול של מחלכים אסטרטגיים ורגולטוריים. כך מצאה עצמה צרפת בעשור האחרון בחינת ה"מחדשים" בתהום ניהול מערכות מים, באמצעות שותפות ציבוריות-פרטיות. זאת, על אף שלהסדרים הייחודיים שהיא פיתחה לא לוותה אידאולוגיה גורפת (דוגמת הגישה התאציריסטית בנושא הפרטה). כיום, כ-78 אחוז מכלל צרכני המים (מספר צרכנים) נמצאים בתחום הסדרים מעורבים (ציבורי-פרטי), במסגרת 58 אחוז מכלל הרשותות מוניציפליות. בהיקפים פחותים, אך עדין משמעותיים, נמצאים הסדרים מקבילים בתחום שירות ביוב מעורבים: כשליש מסך הצרכנים בצרפת וכמחצית מכלל הרשותות המקומיות שם (Wiederkehr, 1997).

בריטניה היא המדינה השנייה המציגת דגם חורג (סטיטה מהרשות הציבורית). תפניתה של בריטניה התחוללה בסוף שנות ה-80, עם הפרטה עשר רשותות ציבוריות (אזריות) לשירותו את אנגליה ווילס, אשר הוקמו בשנות ה-70 בעקבות רה-ארגון של מערכת אספקת מים ובוביל (תוך ביטול 1,600 רשותות שונות שפעלו עד אותה תקופה). החלטה על ההפרטה התבוסה, מעבר לתפיסה האידאולוגית אשר דגלה במצוור המגזר הציבורי, על שורה של שיקולים מקו-כלכליים, ניהוליים וסבירתיים. בריטניה בשנות ה-80 סבלה מגבלות כלכליות רבות, אשר השתקפו באילוצים גבריים והולכים בתקציב המדינה. התשתיות הזורמות דרשו השקעות משמעותיות להתחדשותן, וממשלה בריטניה של אותה תקופה לא סברה שהמדינה היא זו שזכה לממן השקעות אלו. בכך יש להסביר את הסטנדרטים

הסבירתיים החדשניים שנקבעו על ידי הקהילה האירופית ואשר בריטניה נמצאה רוחקה מהם, ואת רמת ניהול של הרשותות האזרחיות הציבוריות, שלא הלמה את יכולות של הרשותות המקבילות בארץות האירופיות המובילות (מדינת סקנדינביה, גרמניה, הולנד וצרפת).⁷

על אף ההוצה של ממשלה בריטניה להעביר את אספקת המים לידיים פרטיות, ניסיון זה הוא עדין בוגר יותר ודופן מזהיר. אף מדינה אחרת עד כה לא הרכה בעקבות אנגליה ווילס, אף לא סקוטלנד, שהיא חלק מהמלכה המאוחדת. אפילו ארצות הברית, בתגובה הממשלה הרפובליקנים (ריינן, בוש), אשר היו קרובים לתפיסה של תאצ'ר וממשיכה, לא שקלה אף לרגע אפשרות של שינוי מעמדן הציבורי של רשות המים. למורות דוגמאות מספר העשויות להציג על תזוזה מסוימת לכיוון מעורבות פרטית, רובן המוחלט של רשותות המים בארצות הברית היו ונשארו מפעלים ציבוריים (Westerhoff, 1997; Haarmeyer, 1994).

שותפות ציבוריות-פרטיות

בין פעילות ציבורית מוחלטת לבין הפרטה מוחלטת, מתקייםים דגמים שונים של שותפות ציבוריות ופרטיות, היוצרים בסיס חדש לפיתוח ולפעול של תשתיות זורמות. מגוון זה של דגמי מעורבות מוצג בלוח 1, להלן (עמ' 15). מן הרואין להציג שאלה דגמים טיפולוגיים וייתכנו שימושים שונים, בהתאם לאופי המערכת (Haarmeyer, D. and A. Mody, 1997).

חוות שירות

ההסדר הבסיסי ביותר של מעורבות גורמים פרטיים במערכות שבבעלות ציבורית הוא חוות השירות. במקרה זה, הרשות הציבורית נוצרת במיזוגות המקצועית, הטכנולוגית, או היכולת הלוגיסטית של קבלן פרטי למשימות שונות (תשואה שוטפת, תיקוני שבר או שירותים מנהליים - גביית חובות צרכנים, למשל). השירות הנitin משמש כהשלמה או כגבוי של צוחנים פנימיים של הרשות הציבורית, או כתחליף להם. בדרך כלל, ההסדר מסוג זה מתבסס על הסכם תקופתי של עד שנתיים. הרשות הציבורית, בעלת המערכת, היא במעמד של צרכן השירות, כאשר הגורם הפרטי משתמש בכספי אשר תמורה סכום קבוע - לרוב, על פי עלות מוגדרת ליחידת שירות - מבצע מטלות שנקבעו במפרט החסקת. חוות שירות יכול לתורם לעילו ניהול המערכות, מכיוון שהפעלתם קבלנים עשויים להשיג תוצאות מוחשיות יותר מאשר של המנגנון הפנימי של הרשות הציבורית. זאת, הן בשל משטר עבודה ייעיל יותר של

⁷ דוגמה קלה והנואה את הינו הרשמי הוא הימדר שימוש במיזוג צירות מים באמצעות שענים, תוך התבוסות על תשלומים ממעומעך. מכאן גם נזות על יכולת השירות לעקוב אחר פעולות.

⁸ אניות הטעית ישן מעל 52 אלף מערכות מים מקומיות ורוק וגוואטל (83 אחוז) ו-74 מערכות קטנות, המשותות פוזת משלשת אלפים נפש. אניות ממערכות אלה הן פרטיות בקורם המערכות המשותפות מעל 10 אלף נפש (85 אחוז מכלל אוכלוסיית ארצות הברית), חלקם של המערכות הראשונות 13 אחוז (Haarmeyer, 1994).

קיבלו פרטי והן בغالל ההתמכחות המקצועית שפירמה עסקית חייבת להציג. להסדר זה אין השפעה על מימון השקעות פיתוח, הנותר מימון ציבורי.

לוח 1: הסדרים החלופיים לפיתוח ולפעול תשתיות זורמות - מעורבות המגזר הפרטי בהתאם לדגם פעילות ותחום אחריות עיקרי

דגם פעילות	הוצאות המערכת	מקור המימון	תפועל ואהחזקה	המנוסות	עסקו עסקי	משך הפעילות
רשות ציבורית	ציבורית	ציבורית	ציבורית	הרשות הציבורית	ציבורית	לא הגבלה
חווא שירותות	ציבורית	ציבורית	ציבורית ופרטי	הרשות הציבורית	ציבורית	1-2 שנים
חווא ניהול	ציבורית	ציבורית	פרטי	הרשות הציבורית	ציבורית	3-5 שנים
זיכון	ציבורית	ציבורית ופרטי (חלקי)	פרטי	פרטי	מושתף	8-15 שנים
חכירה	ציבורית	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	30-25 שנה
- BOT BOO	ציבורית ופרטיאת	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	30-20 שנה
הפרטה	פרטיאת	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	לא מוגבל (או בהתאם לרשון)

.The World Bank (1997).

דגם זה של שיתוף פעולה מוכרך בארץ - בעיקר בתחום אחזקת קווים ותיקוני شبך. כך, למשל, מתחזקת מזוהה שנים רבות חברת מקורות (על תקן של קובלן שירותים "פרטיאי") את המערכת העירונית של חולון - במקרה זה על-פי תשלום שנתי קבוע. רשותות רבות אחראות מתחזקות את רשת המים העירונית באמצעות קבליים פרטיים, על פי הסדרים השונים (בן-אליא, 1993). במישור הבינ-לאומי, צילה מצאה אחת הדוגמאות המקיפות של שימוש בחזוי שירות. הרשות הצבאית האזרחית על אספקת מים לעיר הבירה סנטיאגו, המשרתת אוכלוסייה הקبילה בגודלה לזו של מדינת ישראל, נשענת במידה רבה על שירותי קבליים במסגרת חזוי שירות - החל שירותי טכניים בתחום הצנרת וכלה בשירותי מחשוב מקיפים (Rivera, 1996). כמחצית מתקציב הפעולות של הרשות מיועדת לקניית שירותי באיכות חזוי שירות.

חוואה ניהול

הסדר זה נועד להעביר את האחריות לניהול התפעולי של מערכת ציבורית לידי גורם פרטי. בשונה מחוואה שירות שהוא נקודתי, כאן המذובר הוא באחריות ניהולית-תפעולית כוללת. חוות מסוג זה משען, בדרך כלל, על תשלום קבוע תמורה השירותים הניתנים. חוות ניהול מותקדים יותר עשויים לכלול בספי בגין עמידה בתפקות או תוכאות מוגדרות - מבחינות מסוימות או תתייעלות תפעולית. חוות ניהול איננו משנה את אופיה הציבורי של המערכת ואין בו כדי לסייע לרשות הציבורית, האחריאות על נושא מים ובוב, כדי להקל על הנטול המימוני הכרוך בפיתוח או שיקום התשתיות. מכאן, שאון הוא משנה גם את נושא הסיכון המימוני (הסיכון נותר סיכון של הרשות הציבורית).

דוגמה בין-לאומית להסתמך מסוג זה מספקת מקסיקו סיטי. בעיר מטרופולינית זו, המונה כרובה ל-20 מיליון תושבים, רק 75 אחוז נהנים מאספקת מים סדירה. רמות הניהול, התפעול והתחזוקה של הרשות הציבורית (הamodel המטרופוליני) הייתה ירודה ולא סיכוי להבראה במסגרת הציבורית הרגילה. המஸל המטרופוליני החל בראשית העשור בפיתוח הסדר החלפי, המבוסס על מעבר הדרגתי מהוויא שירות לחוויא ניהול. לאחר חלוקת העיר לאربעה אזורים שירות, הוצאו מכוונים בין-לאומיים לכל אחד מאזורים אלה. בשל היעדר מסד מידע מסודר של כל הרכנכים והיעדר מדי צריכה, נדרש לכל אחד מזוככי המכוון הבין-לאומי לטפק, בשלב הראשון, שירותים מוגדרים לזרחי הרכנכים השניים וחיבורם למד מים.⁹ בשלב השני, יהיה על הזוכים לעקוב אחר הצריכה השוטפת והוצאות תשבנות בהתאם. עברו כל אחד משלבי השלבים האלה נחתם הסכם שירות פרט עם כל אחד מזוכקים, לרבות קביעת תשלום עבור המשימות השונות עליהםם לביצוע. רק בשלב השלישי, כאשר התקיימים מערכות מסודרות של רישום, מעקב והתחשבנות כספית, יבוצע מעבר לניהול כולל (Casasus, 1994). דוגמה בין-לאומית אחרת היא העיר קרטחנה בקולומביה, עיר המונה כ-750 אלף תושבים. בדומה למצב שתואר לגבי מקסיקו סיטי, גם עיר זו התאפיינה בניהול כושל של התשתיות הזרומות. לאחר ניסיונות נשנים וכושלים לשקסם את יכולת הניהול של הרשות, הוחלט על הוצאה מכרז בין-לאומי לניהול המערך. כתוצאה ממכוון זה הוקמה חברת מעורבת (ציבורית-פרטית), אשר נטלה על עצמה את ניהול החברה במגזר חוות ארוך טווח (26 שנה). אחריות הניהול בפועל מוטלת על חברת בין-לאומי אשר תunnyק את שירותיה תמורה אחוז קבוע מסך ההכנסות והדיבידנדים מהחברה המשותפת, בהתאם לתוצאות הכלולות. החסדר החדש המשיך להטיל את אחריות咪ון ההשקעות לפיתוח ולשיתוקם על הרשות הציבורית, מציב העילן לעמיד את כלל המהלך בסימן שאלה (Rivera, 1996).

חפירה

בהתאם חלופי זה, היזם הפרטי מקבל רשות להשתמש בתשתיות שבבעלות ציבורית,

⁹ בוחתב בזקוף ומשימה וכי לא潦 את התוצאות, הממשלה מטרופולני חילק את העיר לאربעה וקבע שירות ומצל את המכה מחותם.

בհסדרים כספיים שונים ביניהם, כאשר החוכר נוטל על עצמו את מלא האחריות לאספקת השירותות ולתחזוקת המערכת. הסדר זה מאפשר לחוכר לגבות את תקובליו שירותן מן הלקוחים, החופכים במקרה זה ללקוחות החוכר. עם זאת, אין החוכר נוטל על עצמו את מימון פיתוח המערכת, משימה שנותרת באחריות הגורם הציבורי, בעל המערכת. משך הזמן הממוצע להסדר חכירה הוא, בדרך כלל, 10 שנים. יתרונו הגדול של הסדר חכירה הוא בכך שהוא אפשר, בכות, רמות הפעלה ותחזקה גבוהות בשל יכולתם המקצועית והטכнологית של החוכרים. עם זאת, גם הסדר זה אינו משחרר את המgor הציבורי מלשאת במלוא המימון הכרוך בקיום המערכת.

dagm החכירה הוא אחד משני ההסדרים המובילים בצרפת, מединת המיספקת דוגמאות רבות לכך. אולי הדוגמה המפורשת היא פריס, אשר "הפריטה" בדרך של חכירה (affermage) את אספקת המים ב-1985. שתי חברות, אחת האחראית על הגודה הימנית של נהר הסן והאחרת על הגודה השמאלית, מספקות מים באופן ישיר ל-3 מיליון תושבייה של העיר. על פי הסדר זה, החברות אחראיות על אספקה/מכירה קמעונית של המים הנרכשים מעיריית פריס, ועל תחזוקת מערכות המים ועל זמינותה הכתמיות הנדרשות (Public Innovation Abroad, 1985). הסדר החכירה התקבל, בעקבות הניסיון וההשפעה הצרפתיות, גם בספרד ובאיטליה. הוא גם אומץ, נקודתי, במערב אירופה, בדנסק שפולין (Rivera, 1996) ובערים מסוימות בצדקה (Lanik, 1997). הסדר החכירה נבחר גם כהסדר מועדף בכמה ניסיונות לשיפור מערכות באפריקה, בסנגל ובגינאה לדוגמה (Brook-Cowen, 1996). בשנים האחרונות הוא גם מערבה אל ארצות הברית. דיווחים שונים מציעים על כך שבין 10-20 מערכות מקומיות מופעלות או אמוראות להיות מופעלות על פי שיטה זו (Haarmeyer, 1994). בפוארטו-ריקו, מדינת חסות נלוית של ארצות הברית, הוכרז על הסכם החכירה הגדול ביותר עד כה - 350 מיליון דולר בהסכם ל-5 שנים (Westerhoff, 1997).

ז'יינוט

בהסדר של ז'יינוט, היות הפרטי מרחיב את אחריותו לכל המערכת, לרבות אחריות מימון בגין הוצאות תחזוקת המערכת וועלות פיתוחה. אף-כיו נשמרות הבעלות הציבורית על המערכת, היות הפרטי נושא במלוא האחריות התפעולית לספק את השירות הנדרש והוא הגובה את התשלומים המגיע לו שירותי מן הלקוח. בתום תקופת הזיכיון, לרוב 25-30 שנה, מלוא הנכסים עוברים לרשות הציבורית - לרבות אלה שהוקמו במרוצת השנים על-ידי היות הפרטי ובמימונו. מבחינה המgor הציבורי, לזכיון יתרונות מובהקים שכן הוא משחרר אותו מנשל הניהול והמימון. ברם, בדומה להפרטה מוחלטת (מכירת המערכת לדיבים פרטיות), הסדר מסוג זה דורש יכולת פיקוח גבוהה (רגולציה) עקב אופיו המונופוליסטי והעסקי של בעל הזיכיון.

להסדרי ז'יינוט היסטוריה ארוכה בצרפת, שכן הם משמשים בסיס להתרחבותם של הקונצנזיסים הצרפתיים המוביילים (ז'וגמט הלינו והקונפניא גנאל זוי). העיר קאן, למשל, נשבעת עדין על הסדר ז'יינוט עם קונצנזון הלינו המתחדש מאז 1870.

בשנים האחרונות, הזיכיון הבולט ביותר הוא זה של בואנוס איירס שבארגנטינה. שיתוף המגזר הפרטי בניסיון זה הוא חלק מממשלתי כולל להפרטה מקיפה, בעקבות המשבר העמוק שפקד את הכללה הארגנטינאית בשנות ה-80. בדומה לדוגמאות אחרות שהוכיחו, גם כאן יש רשות ציבורית חסרת יכולת ניהולית, תפעולית וככללית הנחוצה כדי לקיים ולפתח את מערכות התשתיות שבאחריותה. ב-1993 ממשלת ארגנטינה העניקה זכיון בן 30 שנה לשותפות בין-לאומית אד-הוק אשר כללה חברות מובילות מצרפת, חברת ספודית, חברת בריטית ושותפים מקומיים. שנה לאחר מכן הוכרה כשותף זוטר (5 אחוזים מכלל המניות) ה-International Finance Corporation (IFC) והאגד מקבוצת הבנק העולמי במטרה (כך דעתן) לiedyב את השותפות ולהגדיל את היכולות הכלכליות.¹⁰ הזיכיון, אחראי על מונע שירות לאוכלוסייה כוללת של כ-9 מיליון נפש (עיר הבירה ו-14 רשויות סמכות), לרבות המימון, הפיתוח, התפעול והניהול המינימלי והכספי של כלל המערכת. אף כי לא הוגדר חוזית טק' ההשקעות הנדרש לאורך חי הזיכיון, נקבעו תקני אינטראקציית ומודדי ביצוע אשר מימושם הכרוך בהשקעה משוערת של כ-4 מיליארד דולר (Arnsten, et al., 1997; Idelovitch & Rinskog, 1995).

זכויות על פि שיטות BOT/DBO/BOO

זכויות על פि שיטות BOO (build-own-operate) DBO (design-build-operate) או BOT (build-operate-transfer) מאפיינית גישה מעורבת המאפשרת, במסגרת של מערכת בעלות ציבורית, פעילות חלקית של יום פרט. ההסדר נועד לפחות בעיות מימון של מתקנים בדידים בתשתיות מקומיות, דוגמת מconi טיהור. השוני בין שלוש השיטות (BOT/DBO/BOO) הוא בכך שבשיטת BOT היזם, בעל המתקן,-Amor להעביר בתום פרק זמן הקבוע בחוזה (10-25 שנים, לפי סוג הפרויקט), את הבעלות לגורם הציבורי ואילו בשיטת BOO הבעלות נשמרת בידי היוזם. בשיטת ה-DBO, הפרויקט הוא משותף בכך שוגם הרשות הציבורית וגם היזמים הפרטיאים נשאים במימון הפרויקט. מבחינת המגזר הציבורי, לשיטות אלו יתירות ברורים, שכן הן מאפשרות גiros מהיר יחסית של הון פרטי. הסיבה לכך היא אופיו החד של הפרויקט (המתקן), המקל על היוזם הפרטיאי לבחון את היקפו והתשואה הצפופה ממנו ואת הסיכון הכרוך בו. אך מכיוון שהראייה היא פרויקטלי, הסדרים אלה אינם מסוגלים לתת תשובה מquivפה למוגבלות וכשלים של כלל המערכת - אם מבחינת רמת ניהול, אם מבחינת רמות התחזקה שלה, ואם מבחינת צורכי המימון הנובעים מכך.

במשורר הבין-לאומי דוגמה בולטת היא המתקן לסינון של העיר סידני שבאוסטרליה, פרויקט מורכב מבחינות היקף השיטוף הבין-מזרחי (ציבור-פרטיאי) וגם בשל ריבוי הגורמים המשותפים במימון הפרויקט. המתקן, המוגדר כאחד הגודולים מסווג בעולם,-Amor לספק

¹⁰ ה- IFC הוא המקור וב-המשמעותים הנחל מיותר ליחס מפעלים מהגזר הפרטיאי, לצורך מימון פרויקטים פרטיאים או ציבור-פרטיאים במגוון מתחמות. IFC משמש גם כቤת לממשלה וחתימות (173 ממשלה, מיליטריאלי, מנהליים מסוגה). מערבותו והשרה כמשמעות נעה למטרץ ולפער מתקנים בעל חשיבות מיוונית (מבחינת היקפס או תפוקה מתקנים מוגבלים להזגמה). ציגים מתראנן בקשר לאחونة פארץ והציג לעומם הממלכתיים לשמש ייעצים לתהליכי החלטות מרכזיים בתחוםי המים והיבוטים מידי למכור הkowski של הממשלה מימי ניהול בברא שבע

בשלב הראשון כ-3 מיליארדי ליטרים מים ליום ואילו בשלב השני (במלוא אספקתו) כ-2 מיליארדי ליטרים מים ליום. הפרויקט, שעלות הקמתו מסתכמת בכ-200 מיליון דולר, הוענק לתקופה של 25 שנה לكونסורציום אוסטרלי-צרפתי, לאחר שלמכרז ניגשו 17 קבוצות בין-לאומיות (Alla & Manzi, 1996).

2 יוזמות מקומיות בישראל

בשנים האחרונות החלו רשותות מקומיות בישראל לגלות גם הן את הפוטנציאל הlatent בהסדרים השונים. תחילה זה מדגים שוב את היצירותיות הנחשפת ברמה המקומית במצבם פתרונות לא-שגורתיים. שני הסדרים חלופים לניהול ופיתוח שירותים בתחום המים והביוב אומצאו על-ידי הרשותות המקומיות: פיתוח ותפעול מתקנים בשיטת BOT והסדר חכירת מערכות מים וביווב ברמה יישובית.

פיתוח ותפעול מתקנים בשיטת BOT

בחalk זה אסקור אום אימוץ שיטת BOT בשני מקרים חלוציים: מכון הטיהור של נתניה ומכון הסינון למי השתייה של טבריה. אף כי ישם כמה מקרים אחרים בהם עתדים לפעול על פי שיטה זו, שתי דוגמאות אלו מביאו את הוקע להחלטה ואופן התפתחות הגישה.

נתניה: מכון הטיהור

הניסיון הראשון בישראל לפיתוח ותפעול מתקן בשיטת BOT נעשה בנתניה לפני כחמש שנים. בשנות ה-60, נתניה הייתה הרשות האחורה שנחננה מכיספי ההלוואה שהבנק העולמי העניק לישראל לפיתוח מערכות ביוב. המתקן העירוני לטיהור השפכים שנבנה אז שיקף את הטכנולוגיות ואת הערצת הצרכים של התקופה. התכננו לא חזה את התפתחות התעשייה בעיר, דבר אשר חייב בהמשך פיתוח מערכת נפרדת (אוור התעשייה הדורומי של נתניה הוא בעל מערכת ביוב כפולה: אחת לשפכים רגילים ואחרת לשפכים תעשייתיים). בראשית שנות ה-90 מגבלותיו של המתקן הקים התחזזו. איקות המים המושבים לא עמדה בסטנדרטים הנוכחים ומגנים אקוולוגיים שונים ה tolerance לתהילך הטיהור. במקביל, הפיתוח האורבני והכללי של נתניה בעקבות העליה ההמוניית האץ את ההכרעה בדבר הקמת מתקן חדש. תחילתו של הפרויקט החדש הייתה בהתאם לתפיסה ה"קלאסית" לנושא, דהיינו תכננו הנדסי, מימון הפרויקט באמצעות כספי ציבור והקמה והפעלה על-ידי הרשות. אף כי התהילך הגיע לסוף פרטוס מכוון, הוחלט להקפיא זמני מסלול זה ולבחון הסדר החלופי המושתת על מימון, הקמה ותפעול באמצעות גורם פרטי. שתי סיבות עיקריות הביאו לחשיבה מחודשת – ראשית, אי-בahirות לגבי בחירות הטכנולוגיה הרצויה לטיפול הבוצה, שנית ההכרה שעיריות נתניה לא תוכל, בשל מצבאה הכספי, לשאת מימון פרויקט של כ-75 מיליון ש"ח. הרעיון לשטף גורם פרטי במימון ופיתוח הפרויקט זכה לתמיכת האוצר. לעומת הרגלתה טפקנות רבה ואן

התנודות עזה מצד גורמים שונים הקשורים לענף הביבום (החל מגורמים ממלכתיים וכלה ב הציבור ממכנני תשתיות אשר ראו סכנה לפראנסטם אם יוזמה זו תצליח).¹¹

בראשית 1992, פרסמה חברות 'מי נתניה', ותאגיד שהוקם במיוחד לצורך הפרויקט הנידון, מכزو בין-לאומי. במכזו זה, נדרש הזכיה, על חשבונו, להקים ולפעול מכון לטיהור שפכים, לכל כמות שתזרום על-ידי עיריות נתניה. בנגדו למכראים המקובלים המתבוססים על מפרטים הנדסיים, המכزو של נתניה נמנע מלהכתיב טכנולוגיה או אפיונים אחרים. דרישות המכزو היו תוצאות, דהיינו הוכחת יכולת הנדסית ותפעלית להשיג את רמת הטיהור הדרשתיים, בהתאם לסטנדרטים של בריאות הציבור ואיכות הסביבה הקבועים בחוק. בכך הטריף קרייטוריון המחייב, דהיינו עלות הטיהור במונחי מחיר למ"מ בלבד לאופי הדרישות, מכزو זה היה יוצא בכך שהוא היה, מבחינה פורמלית, מכזו של תאגיד ללא עربות עירייה או ערבות מדינה. בשל כך, טענו ספקנים, ניטל מכזו סיכוי לקבל הצעות מגורמים רציניים.

גורם נוסף לשפקנות היה קרייטוריון המחיר, דהיינו עלות הטיהור במונחי מחיר למ"מ שעל נתניה לשלם לבעל המותקן בגין קליטת וטיפול השפכים. המכزو לא קבע הגבלה כלשהי באשר למחיר זה, מצב אשר חשף את נתניה לאפשרות שהיא תידרש לשלם עבור טיהור השפכים מחיר לא כדי, אלא אם כן תسرב לקבל כל הצעה שהיא. סוגיה זו העלתה את השאלה: מהו המחיר שגורם פרטי סביר יציע, הערכות של גורמים שונים שלווו את התהליך (גורמים בעירייה, יועצים מקצועיים, אנשי משרד האוצר) הציבו על הפרשים ממשמעותיים, אך עם קבלת ההצעות התבגרה מההערכה המקומית הייתה ביותר וכן מכור שהתקבל היה נזוק באופן ממשמעתי מההצעות החיצונית. מתוך כ-20 גורמים אשר רכשו את טפסי המכزو, 6 הגיעו הצעות – כולן שותפות אד-חוק בין פירמות ישראליות וגורמים מקצועיים מחוץ הארץ. הזיכיון שהוענק לזכיה הוא לתקופה של 15 שנה ועם סיומה יעבור המותקן בעלות העירייה.

שנתיים לאחר פרסום המכزو החל המותקן לפעול, לשביעות רצונה של נתניה. ללא השקעה ציבורית, נתניה השיגה פתרון נאות לשפכיה. הפעלת המותקן בהחלטת השפיעה על מחיר השירות שתושב נתניה נדרש לשלם (בהשוואה לנצח הקודם), אך עלות זו הייתה משתנה גם אילו עיריות נתניה הייתה מקימה את המכזו במימון ציבורי.¹² ההוצאה הנוכחית של תושב נתניה מכבילה לו של, למשל, תושב כפר סבא. ההבדל בין נתניה לכפר סבא הוא לא בעלות השירות או באיכותו, אלא באופן מימון והפעלת מתקני הטיהור שלhn. בעוד שעיריות נתניה הצליחה לחסוך מעצמה השקעה נומינלית של כ-65 מיליון ש"ח בגין בחירת שיטת ה-BOT, עיריות כפר סבא (ועמה המדינה) לקחו על עצמה את מימון הפרויקט באמצעות מענקים

¹¹ יהה ראויitos אחד לחזק הקשר הביניימאי גישות מקצועית ואינטלקטואלית מקטנים למן וציגו בפיתוח מערכות ביוב בש oral

¹² עט הנטלו המותקן הכספי מוחר אאה מ-1 ש"ח למ"מ ל-2 ש"ח על פקיוט משוד הגזים. הא מגע מים (בשל הצמדה למוד גזוחה) ל-2.5 ש"ח למ"מ. יצין שכן זה המחיר שהונחה העומנית מורת עלם לזרם. אחת הבזוב ממלגת הצעות אחרות, הקשות בתמפלשת הביבום הערונית.

והלוואות ממשלטיות.¹³ השענות על מימון והפעלה במתכונת זו, בהכרח משפיעה על דרך ההתחייבות הכספיות של הרשות (האובליגו שלה) ועל תזרים המזומנים שלה (החוור הלוואות).

טבRIA: מכון סיכון למי שתיהה

עיריית טבRIA היא הרשות המקומית הראשונה בישראל אשר יזמה מפעל לשיפור איכות המים באמצעות מערכות המגזר הפרטיאי. על פי הסדר ההיסטורי, טבRIA מספקת בעצמה את צורכי מי השטיה של תושבייה על-ידי שאיבה ישירה מהכינרת. השאבה מתבצעת באמצעות מותקן שהוקם בשנות ה-30 ומשרת את העיר מאז. בעשור האחרון חלה ירידה ניכרת באיכות מי השטיה, בעקבות הרעת איכות מי הכנרת. מגמה זו החrichtה עם הופעת מימי אוצרות שגורמו לעכירות המים, לטעם וריחות רעים, ואך לאפשרות לסיכון בריאות הציבור. התוצאות מشدד הבリアות בנידון והסכנה שהירידה באיכות המים תורתייע תייריים לשוחות בעיר, הביאו את עיריית טבRIA להחלטה לפועל מידית לתקן המצב.

רעינו הקמת מותקן עירוני לא זכה לתמיכת מידית מצד הגורמים הממלכתיים. בין אלה היו מי שדגלו בחיבור טבRIA לרשות המים הארצית, דהיינו רכישת מים מחברת מקורות. מכוורת אף הציעה לשלב את הפתרון המדרש עם תכנון מערכת סיכון ארצית, הצעה הנמצאת זמנה על שולחן הדיזנים של הגורמים הממלכתיים הרלוונטיים. חוסר הרצון לוטר על זיכיונה ההייטורי והרצון לקדם פתרון מלא תלות יתרה בגורמים אחרים, חיזקו את רצונם של העירייה להקים את הפרויקט ביוזמתה. עם זאת, היה ברור לפרנסי העיר ש אין בכוחה להרים פרויקט מסוג זה, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה תפעולית. מכאן נבעה ההחלטה לפנות אל השוק הפרטיאי ולממש את הפרויקט בשיטת BOT. הסדר זה זכה לתמיכת משרד הפנים ונכלל בהסכם להקים בטבRIA תאגיד ניהול משק המים והביוב.

עיריית טבRIA, בסיווג צוות מקצועי היוצני ובשיתוף החברה למשק וככללה, הכינה מכיוון בין-לאומי אשר עיקרו היו: הקמת מותקן אשר יספק מים בסטנדרטים המוכובלים על הקהילה האירופית (הגבוהים מלאה המקובלים בישראל), יכולת הגדלת אספקת המים בעתיד (לצריכה המקבילה לאוכלוסייה של 150 אלף תושבים), והבטחת אספקת מים בכל תנאי. הזוכה נדרש לממן, לבנות, לתפעל ולתחזק את מכון הסיכון לתקופה של 16.5 שנה כשבתום התקופה המערכת עוברת לבשלות העיר. בתמורה, הזוכה זכאי לתשלים בגין כל מ"ק של מים מטופלים; תשלום המגמל, מבחינת הזוכה, החזר על השקעות, והוצאותיו ורווחיו. העירייה התחייבה לרכוש את כל כמותי מי השטיה הדורשות לצרכני העיר. בהסדר זה העירייה הקפידה לשמר על זכויותיה למים, תוך הטלת איסור על מכירות מים לגורם כלשהו זולתה.

המכרז הבין-לאומי פורסם בראשית 1994 וכלל שלושה שלבים: מינוי מוקדם pre qualification, הכנות הצעות להקמה ולהפעלה, והצעת מחיר ותנאי התקשרות. תשע קבוצות רכשו את טפסי

¹³ המכון הוא משותף לפטרספה ולהוח השawn, העלות החומריאליות של המכון הטייר שלפטרספה והוח השawn היא 70 מיליון ש"ט.

המכרז, מלהן חמש הוגדרו ככשירות להגיש את הצעותיהם. ניתוח ההצעות קבע שתיים מההצעות אלו אינן קבילות. מבין שתי ההצעות הקבילות החליטה ועדות המכרזים לקבל את הצעתה של חברת מקורות. החברה המפסידה (שותפות של חברה מקומית וחברה אנגלית), הגישה עתירה לבית המשפט לפטילת התוצאה, בין היתר בעונה שמדוברות היא חברה ציבורית הזוכה למימון ובסבוד ממשלתי, ועל כן לא מתקיימים תנאים של תחרות הוגנת. הילך המשפטי זה נמשך כשנתיים, שבשתו עתירות דחפה בית המשפט את התביעה. כתוצאה המכרצ ב-1996 ניתן אור ירוק לתחילת ביצוע הפרויקט. בעת כתיבת שורות אלו (מאי 1998), המכרצ נמצא בשלבי הרצה טופים ונראה שהוא תואם את הדרישות הטכניות. יוזמתה של המתוכנן נמצא בשלבי הנטה פתרון BOT אפשרו להקים פרויקט חיוני ואייחודי תוך זמן קצר, טבריה והענשת פתרון BOT אפשרו לתוכנן פרויקט חיוני ואייחודי תוך זמן קצר, ותוך שליטה מלאה בו. זאת בתוספת מחיר של 33 אגורות למי'ק (מחיר קבוע למעט הצמדה ממשך כל שנות הפרויקט). נוסף על אייותה מישתית לא מקבילה בארץ, יוכו תושבי טבריה גם בהפלחת המים - רוחה נלווה לפרוייקט הנסקר ותוספת חשובה לאייות החיים של תושבי העיר.¹⁴

פרדס חנה-כרכור: חיכרות התשתיות היישוביות

בחדש נובמבר 1996 פרסמה הيبة לתשתיות זורמותי, חברה משותפת למועצה המקומית פרדס חנה-כרכור והתאגיד האזרחי לבוב, מכרז בין-לאומי ראשון בישראל להפעלה ולפיתוח מערכת המים והבינוי העירוניים באמצעות גורם פרטי. עד זה קבע תקדים בתחום משק המים והבינוי ברשותות המקומיות בישראל - העברת אחריות כוללת לגורם פרטי באמצעות הסכם חכירה.

יוזמה מקומית זו היא פרי שיתוף פעולה בין שני גורמים: התאגיד האזרחי לנושא ביוב (החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזורי חדרה) והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור. בדומה לישובים אחרים בראשית שנות ה-90, נפתחה בפני פרדס חנה-כרכור הזדמנויות לפיתוח מואץ. פיתוח זה היה מצריך הקמת תשתיות חדשות ושיקום משמעותי של מערכות המים והבינוי הקיימות. מערכות אלו היו ברובן המוחלט בנויות על שורות שננים וקרובות לקriseה בשל העדר תחזקה נאותה. הרשות ניהלה את נושא המים והבינוי באופן לא-מקצועי ולא תכnuן בכללנו. תכנון התשתיות נעשה על ידי מחלקות מהנדס העיר, אספектת המים ונוהלה על-ידי חמ' מקורות, תחזוקת המערכת נעשתה בעקבות תקלות שבר על-ידי קבלנים בודדים או על-ידי מקורות ואילו גבירות ההכנסות בוצעה על-ידי חברה קבלנית (כחול מכלל גבירות הארמונה). בשל המזוקות התקציביות של הרשות, ההכנסות שהתקבלו מאגרות המים והבינוי לא הופנו חזרה לנושאים הייעודיים. מצב כאוטי זה והצורך הדוחף למצוא מענה הולם לביעות המצתברות, הצבעו על כך שהפתרון הארגוני צריך להיות חזק-רשומי. הניסיון המוצלח של

¹⁴ הפלחת מי שティיה (תוספת תומכת על בסיס פלאו) היא אמצעי מוכח לשינויו בראיות חזק ויתהנו בכך שהוא משותף את כל האוכלוסייה.

קידום נושא הביווּב, באמצעות התאגיד האזרחי, הוכיה אף הוא במסגרת חוץ-רשותית תהיה עדיפה.

בשנת 1994, יזמה המועצה המקומית בchnה חיצונית של החלופות האפשריות והמשימה הוטלה על חברת תהיל. במסגרת זו נבחנו שיש חלופות שונות לניהול משק המים והביוב העירוני. חלופות אלה הוצעו בפני מועצת הרשות והיא בחרה בחלופת התאגיד העירוני, בעל אחירות כוללת לתכנון מערכות המים והביוב, לפיתוחן ולתחזוקתן, ולאספקת השירותים לאזרוח. זאת במסגרת משק כלכלי וכימי סגור. על מנת לשמור על עקרונות אלה הוחלט להקים חברת משותפת למועצה המקומית ולתאגיד האזרחי לביווּב, בעל מבנה שלדי, המסתיע בשירותים קבלניים חיצוניים. התאגיד (החברה לתשתיות זורמות פרדס חנה-כרכロー) הוקם ב-1995, לאחר מתן אישור משרד הפנים, ואליו הועברה השליטה על התשתיות היישוביות (מים, ביוב וניקוז).

בשלב הראשון הchallenge החברה לפעול, ברוח העקרונות האמורים, תוך נטילת התפקידים שהיו מוטלים על הרשות בתחום אחזקת המערכת והבטחת אספקת מים סדרה. כמו כן נטלה החברה את משימת הנגיהה, במסגרת תפיסת המשק הכספי הסגור. במרוצת שנות הפעילות הראשונה, גברה והלכה ההכרה שעל מנת למצוא תשובה כוללת לניהול ולפיתוח התשתיות של היישוב, יש לאמץ דגם פעילות מתקדם יותר, דהיינו חקירה של התשתיות המקומיות. מכיוון שלא היה תקדים להסדר מסוג זה בארץ, נדרשה החברה להסתמך על הניסיון מוחיל.¹⁵ ב-1996 פרסמה החברה מכרז ביון-לאומי. שירותי החובב שנכללו במכרז כללו: אחירות ניהול כוללת על מערכות המים, הביוב, והניקוז; אחירות ישרה על אספקת השירותים מהתאגיד המקומי, ללא פגיעה ברציפות השירותים; זיהוב הצרכים וגבית האגורות בגין אספקת השירות, לקיחת מלאה התתיכייבות השוטפות לטפסים ולהיבטים השונים, אחירות כוללת על מדינת הצריכה; תכנון לשבחת התשתיות הקיימות והרחבת התשתיות בהתאם להתחפות היישוב, לרבות מערכות הניקוז; מתן יעוץ לתאגיד בתחום קביעת תעריפים; וביצוע תוכניות מאושרוּת על-ידי התאגיד. מכלול דרישות אלו עלה על הניסיון של כל גורם ישראלי (למעט אולי מכוורת), ועל כן האופי הבין-לאומי נזר לא רק מכוונות היוזמים לנשות לגייס חברות עם ניטיון מוכחת, אלא גם מודדים שחוצבו.

תמוורת השירותים האמורים, ובהתחשב בהכנות הזוכה בגין מכירות שירותים (שכן על פי ההסדר המוצע הצרכנים הופכים להיות לקוחות של טפק השירות), נקבעו על-ידי התאגיד המקומי דרישות כספיות שני סוגים: תשולםים קבועים, לרבות סכום חד-פעמי (אגרת זיכיון) לתאגיד, וכן תשלוםים משתנים, לרבות אפשרות לקבלת אחוז מההכנות הברוטו, שיופנו לידי. לתשלומים המשתנים אלה משקל גבוה במיוחד בנסיבות בחירתה הצעעה שנקבעה. (המרכיב השני של הנוסחה כלל ניקוד משקל של המשתנים השונים, הקשורים לניסיון המציע ולאיכות הצעתו).

¹⁵ אף מיום הנטור ונאס את הוגם הכספי של חира (affirmation) (ראה 'חכיה בפרק הקחות), התקנות והמפעלים והתמפעלים משלבים (בשל זוחות היחסים והמפעלים, מראה) הטענת מוגוואלה גאל.

השוני המהותי בין מיזס זה לבין שני הפרויקטים האחרים (נתניה וטבריה) הוא במרווכבות הניגוליות הרבות יותר וגם בשל אי-היהודים הרכוכות בו. באופן לא תלוי ממורכבותם הטכנולוגית, שני הפרויקטים האחרים הם במהותם פשוטים, שכן אין ספקות באשר ליכולות הצדים ולגביה היחסים הכספיים (מחיר מסוים לחידת שירות מסוימת). הפרטת השירותים בפרדס חנה, העלתה שאלות רבות שהתשובה להן קבעו את הערצת הסיכון אצל המתמודדים. חלק משאלות אלו נענו מנקודת הבטח שהחלה בחלוקת של התאגיד המקומי כצד ביחסם.¹⁶ אמ楸יש את הנאמר תוך התיחסות לסוגיה קרייטית לכל משקיע פוטנציאלי: מידת אי-היהודים לגבי ההכנות הכספיות לזכות. כדיוע, הנסיבות אלו אמורות לבוא מהאגוזות למים ולביב. המצב כיום הוא, שמחיר המים לצרכן נקבע על-ידי הממשלה ואילו מחיר הביבוב על-ידי הרשות המקומית. עקרונית, עלול להתקיים מצב, שעקב שיקולים בלתי תלוים בעלות אספקת השירותים, תחולט אחד מגורמים אלה להימנע משינוי המחיר. לא קשה לתאר מצב אפשרי שבו רשות נטון יחולט, בשל שיקוליה של בחרות, לא להעלות את אגרת הביבוב כפי שנדרש כלכלית ותפעולית. מכיוון שהסתמכות הפטוטורית לקביעת המחיר היא הרשות המקומית בלבד (באישור משרד הפנים), אין יכולתו של התאגיד המקומי - עמו אמור להיחתמו החלטם - להתחייב חוות כלפי היום שהכנותו אכן מובטחת. על אף השאלה המורכבות שמכרו זה הعلاה, חמש שותפיות של גופים ישראליים וחברות מוחיל הגישו את הצעtan. במכרו זה זכה המיזם של קבוצת השקעות ישראליות וكونצראן צרפתי, אך ערעור על התוצאה על דת די בית המשפט המזרחי, בגין פסק בראשית 1998 לטובתן תוך חיבור ביטול המכרז. בשל כך, נדרשת החברה לתשתיות זורמות של פרדס חנה-כרכו לפרסם מכרז חדש, והוא צפוי להתרפסם בחודש יוני או יולי הקרוב (1998).

התפתחותו של שוק

ההתעניינות המשקיעים שונים גלו בכל אחד מהפרויקטים הנדרונים (ואחרים שלא סקרותי), וכוננותם להיכנס לשוק חדש בישראל, אין תופעת מובנות בהתחשב שהמדובר כאן הוא ביוזמות מקומיות, ללא ערבות ממשלתיות. מפתיעה עוד יותר כוננותם של גורמים מוחיל להשתתף בפרויקטים שניתן להגדרים (מבחינותם) "קטניים".

על מנת להבין התפתחות זו, יש להתחשב באופי הפרויקטים, במאפייניהם של היוצרים הנדרשים ובגומחות בין-לאומיות. פרויקטים בתחום תשתיות מים וביבוב הם אטרקטיביים למשקיעים מכיוון שהם מציגים בביטחון שאין קטן לאורך זמן ובתקובלם רציפים לאורך חיי הפרויקט. כל עוד לא קיימת מסגרת משפטית מוסדרת ואמינה לגבי אופן קביעת

¹⁶ מוצע של גורם מוחיל ששלק את לשאת למיזס, מודיע לשאלות אלה בסוק איש. מסיבות של אтика מקצועית, איני מעוניין להתייחס ספציפית למקורה מוחיל-חנה.

התעריפים, פרויקטים אלה מעניקים מידת לא מובטלה של ודוות. פרויקטים מסווג מתקני טיהור מים או ביוב במתכונת BOT (או המקבילים לה) הם אטרקטיביים עד יותר שכן, יכולות הכל, ניתן לראותם - מבחינת הזמן - כמקביל להלוואה לטוחה בינו לבין גלום ציבורי, כשהאשראי הכספי מומרכאן לשירותים מוחשיים ולנכש שיימסר בתום החוזה. לודיות הכנסות וליכולת לתמוך היטב את העליות, עשויים להתווסף רוחחים בין הקמתם המתקן או מכירות ציוד; זאת אחת הסיבות שמרכיב משמעוני מהתעניינים בפרויקטים אלה הן חברות בנייה.

שונה המצב ביחס לפרויקטים בתחום המים, בהסדר מסווג חכירה (פרדס חנה-כרוכו). כאן הכניסה בתחום מוגבלת בעלי ניסיון מڪצועי מוכח, תנאי המכתייב מעורבות גורמים מחוץ'יל תוך הקשה ההיצע. בשל כך, יתרונות התחרות בתחום זה מוגבלים בשל המספר המצומצם של חברות היכולת להובי ניסיון מסווג זה (Rivera, 1996). ההתעניינות בפרויקטים בישראל של קונצרנים מחול'יל היא תוצאה נסיבתית של מדיניות גLOBלית מצד עצם (עקב מיצוי פוטנציאל השוק בארץות האם, צרפת ואנגליה למשל) ושל תחושה שימוש המים והביוב עשוי להיפתח להפרטה. בהקשר זה יש לראות את התמודדותם של ענקים בין-לאומיים, כגון הקומפני ג'נאל דז, הלינו או וויסט מנגמנט, בפרויקט קיקיוני (עבורם) זוגמת פרדס חנה-כרוכו. ביטוי חד לשיקולים אלה ביטה מוכ'יל חברת קרדן השקעות אשר זכתה, בשותפות עם הקומפני ג'נאל דז, במכרז פרדס חנה:

"באופן עקרוני איןנו מצפים להרוויח מהפעולות בפרדס חנה-כרוכו... המטרה איננה רווחים ישירים, אלה כניסה לתהליך הפרטת משק המים במדינת ישראל. המהלך של המועצה בפרדס חנה-כרוכו הוא יהודי וראשווני ואנו מאמינים שבעקבותיה ילכו תשויות אחרות... מבחינת ג'נאל דז, הפעולות ברשות היא זינהה. האינטנס שלם זהה לשלהנו - להתרחב לפעילות ברשות אחרות... אנחנו מותעניינים (גם) בנושא של מכוני טיהור, שקשורים במידה מסוימת לשא הפרטת משק המים." (הארץ, 1.1.1997).

3 ניסיונות להתוויות מדיניות ממלכתית: ממתק סגור למתק מופרט

היזומות המקומיות שנסקרו בפרק הקודם הן דוגמה קלאסית של מה שניתן להגדיר התוויות מדיניות מלמטה (bottom-up policy making). הן מעכבות מדיניות בכך שהן הולכות ויזeroות עובדות בשיטה, שאמם הן מוצלחות, יוצרות לגיטימציה להתפתחות מגמה מקיפה יותר. הופעתן של יוזמות אלו היא בייטוי חלקי לא-הצלה המדינה להתוויות מדיניות מוגדרת ועקבית ולאכיפתה בהתאם. רק בשנים האחרונות נעשים ניסיונות רציניים יותר לעיצוב מדיניות שיטותית ו邏輯ית, והם נスクרים בפרק זה.

הזרישה למתקים סגורים

עד לסיום שנות ה-80, המדיניות המוצחרת של הגורמים הממלכתיים האמונים על נושאיהם והובילו המוניציפליים התמקדה בהקמה ובניהול מתקים סגורים על-ידי הרשות המקומית. משמעותה המעשית של דרישת זו הייתה ניהול כספי נבדל של נושא מים וביוב, במנותק משאר ניהול הכספי של הרשות. הפיכת הכנסות וההוצאות למיעודות, ללא הסtotות המקוריות לשימושים אחרים, אמורה להבטיח ניהול מיטבי של המערכות המקומיות. זאת, בעיקר, בשל התמוך המועדף (הפרישות חיובית לטובות הרשות), היוצר את המשאבים הנדרשים להזוקנה הראויה ולהתחדשותה המתמדת.

כבר בשנת 1962 החליטו שרי הפנים וחקלאות על חיוב הרשות המקומיות לנוהל מתק סגור בניהול מפעלי אספקת המים המקומיים. ב-1973, בעקבות הסכם בין ממשלה ישראל לבין הבנק העולמי אשר סייע במימון מפעל הביבוב הארץ, הוציא מנכ"ל משרד הפנים חזור לרשותות המקומיות בדבר חובת ניהול מתק סגור. שנה לאחר מכן (1974) חזר המנכ"ל על הנחיה בדבר חובת ניהול מתק המים כמתק סגור. דרישת זו הוגגה שוב ב-1988, אך לא-הואיל. בסוף 1991 הינהח ח"כ ארבל-אלמוזלינו שתי הצעות חוק פרטיות בנושא מתק סגור כספים סגור לנושאי מים וביוב ברשותות המקומיות, בלי שהגיעו לדין כלשהו.

החלטת ממשלה מס' 151 (1992): מתקים סגורים לתאגידים מקומיים

בשפטember 1992 נושא ניהול של מערכות המים והביוב המקומיות קיבל תפנית חשובה.

במסגרת הצעת חוק התקציב לשנת 1993, קיבלה הממשלה החלטה, בדבר העברת האחריות הניהולית והפעוללית של המוניות הנידונות מהרשויות המקומיות לתאגידים עסקיים מטעם. החלטת הממשלה קבעה את העקרונות הבאים:

1. "הרשויות המקומיות יחויבו להעביר את נכסיו המים והביוב, הפעולות וניהולם הכלכלי לידי חברות אשר תוקמנה למטרת זו, ותפעלה כמפעל הנושא את עצמו."
 2. החברות תהינה בבעלות רשות מקומית אחת או מספר רשויות מקומיות שתתאגדן.
 3. שר הפנים, בהסכמה שר האוצר, יקבע כללים לחישוב עלות ריאלית של שירותי המים והביוב. החברה תיקבע את תעריף השירותים לפי כללים אלה ותקבל אישור השירותים לכך.
 4. שר הפנים יפקח על ניהול תקין של החברות ועמידה במילוי חובההן. החברות תחויבנה בהשקעה מינימלית בחידוש ושיפור נכסיהם. החברות תחויבנה בהוצאה בעבודות פיתוח ורוב שירותיה הביצוע למכרים.
 5. החוק יחליף את חוק הרשויות המקומיות (ביוב) ופקודת הערים (אספקת מים).
 6. החוק יחול תוך 4 שנים על כל הרשויות המקומיות. בשנת 1993 יחול בניסוי ב-5 רשותות לפחות שיבחרו על-ידי משרד הפנים בתנאים עם משרד האוצר." (מציאות הממשלה, 1992).
- החלטה זו לא מומשה. גורמים במשרד הפנים, האמנים על היבטים התקציביים של השלטון המקומי, וכן מרכז השלטון המקומי בלמו את הליך החקיקה בשל ההשפעה של התאגד על יציבותן הכתפית של הרשויות המקומיות. זאת, מכיוון שלשינוי המוצע לא נלווה פתרון הולם לסוגיות המימון השוטף של הרשותות.¹⁷

החלטת הממשלה מס' 6045 (1995): מעבר לתאגידים עסקיים מפוקחים

משרד האוצר, באמצעות אגף התקציבים, לא הרפה מהתמודדות עם נושא המים והביוב ברמה המקומית ובשנת 1995 הביא, כחלק מניסיונו חוק התקציב ל-1996, לקבלת החלטה חדשה על-ידי הממשלה. ההחלטה זו הטילה על שריה האוצר והפנים למנות ועדת מڪווית שתתנתח הצעת-חוק תאגידי מים וביווב ברשותות המקומיות, בוגמה להגישה לאישור לוועדת השירותים לענייני חקיקה תוך ארבעה חודשים. ואלו הם העקרונות עליהם אמרו החוק להתבסס:

1. "האחריות על שירותי אספקת המים והביוב ברשותות המקומיות בישראל תועבר

¹⁷ כפי שזכר צו במאמר, הממסות נאפקת מים מבעליות תזרום מזומיגיט כטעויין לשוויות, המאפשרות לכך למיניהם בנסיבות מסוימות (לא מחייב קשורות לשאים שביןיהם).

لتאגידים עסקיים מפוקחים. תאגידים אלו יספקו את השירותים בעצם או באמצעות אחרים ויבנו את התשלום עבור השירותים שיספקו שירותים מן הקיימים הסופיים.

2. התאגידים יפעלו על בסיס אזורי, כך שתאפשר ניצול יתרונות לגודל ופתרונות מסווגים לאספקת המים ולסילוק הביוב.
3. בשלב הראשוני יבסטו התאגידים את פעילותם על תשתיות המים הקיימות בתחום הרשות המקומית.
4. תוקם בחוק רשות פיקוח שתפקח על פעילותם של התאגידים לפי החוק, לרבות היקף השקעותיהם, התעריפים אותם יגבו ואיכות השירותים, הכל בוגמה להגביר את הייעולות והaicות של השירותים המספקים על-ידיים." (מציאות הממשלה, 1995).

במבחן ראשון, החלטה זו מהווה אשרור של ההחלה הקודמת, אך עיון דקדקני יותר מצביע על מספר שינויים מהותיים. השניי הראשון, למעשה הדגשה מפורשת יותר מההתיחסות המקובליה בהחלה הראשונה, הוא החתירה להשגת יתרון לגודל באמצעות הקמת תאגידים אזוריים. השניי השני, הצלת אפשרות של מעורבות גורמים אחרים במtan השירותים, הפותחת פתח למגזר הפרטני (אך כי הדברים לא נאמרים מפורשוו). השניי השלישי והמורחיק לבת, הוא הפיכת שירותי אספקת מים וביווב לשירותים מפוקחים, באמצעות רשות פיקוח ציבורית (במונכיות של public utility commission).

בעקבות ההחלטה החדשה, הוקמה ועדת בין-משרדית בהשתתפות משרד הפנים, המשרד לתשתיות לאומיות (בתוקף היוות ממונה על נושא הביווב), משרד האוצר (אף התקציבים), ובאופן נלווה המשרד לאיכות הסביבה. שני יועץ חוץ ליוו את העבודה הוועדה, כאשר אחד מהם (פרופ' יצחק סוארי) שימש כיושב הראש שלה. דוח הוועדה סוכם רשמית בספטמבר 1997. בשל דחיהה טכנית של מועד הדיון בדוח, הרי בעת כתיבת שורות אלו (מאי 1998), טרם יודיעים כיצד יגיבו השירותים הממוניים ואם אכן הצעת החוק הכלולה בדוח תתקבל כפי שהיא. מן ראוי לציין, בהקשר זה, שנציג משרד הפנים בוועדה לא צירף את חתימתו.

דוח הוועדה להבנת חוק תאגידי מים וביווב

דוח הוועדה להבנת חוק תאגידי מים וביווב (1997) מושתת על אפיון משולש של דוגמ הפעולות הנוחתי, נבחנת:

- המבנה הענפי
- המבנה התפעולי
- המבנה הממוני.

הציר המרכזיא לאפיון המיצב הקיימים, והמסד לפיתוח ההצלפות המוצעות, הוא ראיית מערך המים והביוב כשירות תשתיות. ככה, על המערך הנידון להתחשב בעקרונות הכלכליים החלים עליו ועל נזירותיהם הניתוליות. גישה זו מושתת על ההכרה שמערכות תשתיות מן הסוג הנידון צריכות לשקף מאפיינים ענפתיים רלוונטיים (תחום המים והביוב כמנופול טבעי, היתרונות הכלכליים והטכנולוגיים לגודל, הבטחת שירות איכותיא לארץ זמן, רגולציה וכו').

אליבא דוועדה ראייה זו, שהיא גם הרווחת בעולם (הערה של), אינה מתיישבת עם דגם הפעולות הנוכחי המושתת על שירות מוניציפלי:

" נתן לומר שתפעול מערך המים והביוב על ידי הרשותות המקומיות נעשה כחלק מופיסה של מוסד לא כוונת רווח ולא במסגרת של שירות תשתיות... לדעת הוועדה, מקומו של מערך זה אינו ברשות המקומית, אלא יש להפעילו באמצעות חברות תשתיות בדומה לשירותי תשתיות אחרים (כמו חשמל, תקשורת וכו'), דבר שיאפשר גiros משאבים לפי הצורך, תוך ביטול התלות בתקציבים עירוניים וממשלתיים" (דו"ח הוועדה, עמ' 10, הדגשה במקורו).

לאחר סקירה על צורות התארגנות אפשריות, מצאה הוועדה את החלופה המועדפת, כזו היוצרת הפרדה מוחלטת בין פעילות המים והביוב לבין שאר הפעולות המוניציפלית:

"הפרדה זו ותאפקין הפעלת תחום זה בדומה לכל תחומי התשתיות ותעשה על-ידי העברת הפעולות לתברות בעלות הרשותות המקומיות, חברות אשר יפעלו בדומה לחברות העוסקות בתחום שירותי תשתיות. העברת הפעולות תעשה בדרך של העברת הבעלות על הנכסים, האחוריות על התפעול והאחריות על גביה תמורה השירות. ההפרדה האמורה היא אפשר ת מהיר נכון של כל המערכת, תוך מניעת סבוז צולב וזיהוי עלויות המתייחסות לשירות האמור. כמו כן ניתן להפרדה האמורה ניתוק התלות של הפעולות בתחוםים אלה מפעולות בתחוםים אחרים של השלטון המקומי, הן פיננסית והן תפעולית" (דו"ח הוועדה, עמ' 17).

מבנה הפעולות המומלץ על-ידי הוועדה הוא של מונופוליים אזוריים אשר פעילותם בסיסי בחקיקה:

"השיטה המוצעת מ健全ה באמצעות רשותן, בלבדית לנוטן השירותים וזאת בתנאים הנקבעים בחוק וברשין שהעקריים שבתים הינם חובת אספקת השירות ללא אפליה, באמניות ובאיכות נאותה, ביצוע השקעות לצורך עמידה בחובת האספקה והאיכות וכפיפות לבקרה ציבוריית בקביעת מחירי השירות ואיכות... החברות יעסקו בגבירות תמורה לשירותים על בסיס עסק בדומה לכל גוף עסק, ללא אבחנה בין צרכנים". (דו"ח הוועדה, עמ' 18-19).

מבחן מימונית, קביעת זכויות של התאגדים לבוט באופן יישר מוהצכנים "תמורה לשירותים על בסיס עסק בדומה לכל גוף עסק", אמורה להבטיח שימוש הכספיות למטרות שנן נועד (זהינו משק המים והביוב), ללא הפניות משאבים לתחומים אחרים (זוגמת חברות המשאבים הנוכחות למטרות לא-יהודיות). בכך מוגוסף האפשרות לגייס גiros הון בשוק החופשי ולטוח אורך (באמצעות, למשל, אגרות חוב ייעודיות), בעלי תלות במקורות ממשלתיים ומוניציפליים.

מידת העצמאות המימונית של התאגדים המוצעים קשורה בשאלת מבנה הבעלות הרצוי. בנושא זה הוועדה מאמצת גישה התפתחותית, הולכת ומגדילה את מעורבותו של המgor הפרטיאי:

"לאור העובדה כי המהלך המוצע מהווה שינוי יסודי בדרך תפעול מערכות המים והבזבז בתחום הרשויות המקומיות, שאלת הבעלות של החברות שיוקמו לצורך כך הופכת לשאלת מהותית. לדעת הוועדה, בשלב הראשון, הבעלות חייבת להיות ציבורית זואת בצד לאפשר תקופת ניסיון ולאפשר ביצוע שינויים בסבירותה בתפוצת המים בעקבות תקופת הניסיון.

לאחר תקופת הניסיון יש לאפשר שיתוף גורמים לא ציבוריים בפועלות זו. נראה לוועדה כי יש לאפשר בשלב השני גישת מקומות מימון חיצוניים (אג'ית, אם בהפקות פרטיות ואם בהנפקות לציבור) ורק לאחר מכון שיתוף גורמים לא ציבוריים בעלות על החברות האמוראות, אם בעלות חלקית ואם בעלות מלאה. מבנה הדרוגתי זה של שינוי הבעלות בחברות אלו יאפשר תקופת התאמנה, לימוד ושינוי בנסיבות הצורך וזאת בלי לפגוע בזכויות של הגורמים הפרטיטים" (דוח הוועדה, עמ' 19).

המעבר המוצע על-ידי הוועדה מציריך הגדרה מקבילה של המטרות הממלכתיות לתקינה, רישיון, פיקוח ובקרה. בתחום התקינה (תקני שירותים ואיכות), הוועדה איננה משנה את המצב הקיים, דהיינו היא מותירה את נושא התקינה באחריות משרדיה הממשלה הנוגעים בדבר (משרד הבריאות, איות הסביבה, הפנים - בנושאמים, ותשויות לאומיות - בנושא ביוב). נושא מתן הרשויות ושינויים יהיה באחריות 'ימוניה', עובד ציבור אשר יוסמך לקבוע את התנאים לקבלת ראשון, לרבות תנאים הקשורים למבנה ההון, דרך העברות נכסים, מבנה התפעול, הקשר עם הרשות המקומית בתקופת המעבר ולאחריה. כמו כן, יהיה 'ימוניה' אחראי למעקב אחר קיומם תנאי הרשיון, לרבות הטלת קנסות על תאגידים שיסטו מנתנאי הרשיון המשדר את פעולתם ואף ביטולו. מוסד חדש נוסף אשר הוועדה ממליצה להקים הוא רשות לשירותים ציבוריים (מים וביוב), ברוח עקרונות הרשות לשירותי חשמל שהוקמה ב-1996. לרשות המוצע שני תפקידים עיקריים: קביעת תעריפים לצרכן, על בסיס בדיקת הוצאות של החברות והכרtanן כלגיטימיות, וכן אכיפת תאגידים איות השירות.

החלטת ממשלה מס' 2458 (1997): מתן לגיטימציה לשיתוף גורמים פרטיים

ב-1997 נדרשה הממשלה פעמי' נספח לקבל החלטה רשמית בנושא קידום של תאגידים מיים ובזבז ברשות המקומית. החלטה זו, אשר התקבלה במסגרת הדיזון על תקציב המדינה לשנת 1998, ממחישה את רצונו של משרד האוצר להביא לידי סיום מחיה את התהליך שהחל עם החלטת הממשלה הקודמת (ראה לעיל, החלטת ממשלה מס' 6045).

למרأت עין, ההחלטה החדשה נועדה להאריך את תהליך הדיזון בהצעת החוק, שהוכנה על-ידי הוועדה הבין-משרדית (ואה להלן), להביא לאישור החוק, ולהזכיר את התשתיתית הארגונית להפעלו. אך לדעתי, חשיבותה של החלטה זו היא שבפעם הראשונה ניתנת לגיטימציה גלויה, ברמת החלטה ממשתתית פורמלית, לאפשרות הפרטאות המעורבות. בכך, היא מאשרות את כוונותיה של הוועדה הבין-משרדית:

"מחלייטים:

לפעול להעברת פעילות המים והבזבז ברשות המקומית לתאגידים עסקיים

מפיקחים, בבעלות הרשות המקומיות, וזאת במסגרת חקיקה מבוססת על הצעה אשר גובשה על-ידי הוועדה שמנתה על-ידי הממשלה בנושא. במועד מאוחר יותר תוכל הרשות המקומיות לשתף בבעלות משקיעים/గורמים פרטיים"¹⁸ (פז'cirות הממשלה, 1997).

¹⁸ ליותר详见 שהחלטה מתקבלת עד בטרם הוחזקה על שלץ ונתהshares למשא.

הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התשנ"ח – 1998

הצעת החוק שהוכנה במסגרת הוועדה הבין-משרדית כוללת 115 סעיפים, המבטאים את עקרונות המדיניות שאמצו על-די הוועדה וכן את הנסיבות הלא legale להפעלת התאגדים, להקמת מוסדות הרישוי והפעולתם, מערכת הפקוח והבקרה וכן הוראות מעבר. מבחינה מדינית ציבורית, הצעת החוק ראייה להתייחסות מיוחדת שכן, עם קבלתו, חוק זה יהווה בסיס מחיבר לשינוי מהותי באשר למחות מיוחדת שירותים חיווניים (הפרטת הפוטנציאלית, הפיכתם לשירותים מפוקחים) ואופן ניהולם. התיקשות זו מתבקשת גם בשל מותחים, או ניסיונות לגשר על מתחים חווויים, העולים ליצור מצב השונה מזו שהמציעים התכוונו. פרק זה אתמקד בכמה סוגיות עקרוניות.

מטרות מוצהרות

מטרותיו של החוק, כפי שהן מוגדרות בסעיף 1, הן כדלקמן:

1. "להבטיח בתחום השירותים אספקת המים והביוב רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ולא הפליה";
2. להבטיח יעוד של ההכנסות מממן השירותים מים וביוב לצורך השקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים;
3. לאפשר גiros הון להשקעות במשק המים והביוב תוך ביטול התלות בתקציבים ציבוריים ושיתוף משקיעים פרטיים בעלות ובחילוק הרווחים;
4. להביא לידיול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשות המקומות;
5. לעודד חסכון במים ומשאבם אחרים ושמירה על התברואה, איכות הסביבה וערבי נוף;
6. לעודד תחרות במנתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.

שם השגת מטרות החוק יוסמכו הרשותות המקומיות להקים לפי חוק זה חברות לשירות צבורי שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותים מים וביוב בתחומייהן; על החברות כאמור יוטלו חובהות לעניין מנתן השירותים, באיכות נאותה לכל התושבים ללא אפליה, תיינן להן הזכות לבנות את דמי השירותים, והן יהיו נתונות לפיקוח הממונה ובקרה איכות ועליות השירות

בידי הרשות (לשירותים ציבוריים - מים וביוב, שתוקם לפי חוק זה), אשר תקבע גם את תעיריפי השירות". (הצעת החוק, עמ' 1).

האמצעים המוצעים: סטיות לוגיות ונתיות

עיוון בהצעת החוק מראה, שבין הרצינול הכלול שלו, כפי שהוא בידי ביטוי בהחלטות הממשלה ודוח הוועדה, לבין האמצעים האופרטיביים המוצעים, ניכבות סטיות לוגיות המעידות בספק את יכולת היישום. הן מצטרפות לתהוות העולות מנימוח דוח הוועדה ומnimוחה הצעת החוק לנבי אופן מימוש הਪתרונות המוצעים והפתרונות הסופיות העולות להתקבל.

הकמת תאגיד: מהובה לרשות

באופן מפתיע הצעת החוק הופכת את נושא הקמת התאגיד מצד מתחייב להחלטה רצונית. בניגוד לרוח החלטות הממשלה (ראה לעיל) ולהנימוקות הענייניות בדבר הצורך בהקמת תאגידים, הצעת החוק מציגה נושא זה כסוגיה לשיקול דעת מקומי:

"רשות מקומית ושייטת להחלטת כי משק המים והביוב שבתוכמה יופעל באמצעות חברה לשירותי מים וביבוב שתקים למטרה זו". (סעיף 3 א'. הדגשה שלי).

הימנעות זו מוחלטת חיבור התאגיד על הרשותות המקומיות מושתתת, כך נראה, מהרצון לא לעורר התנגדות גורפת מצד השלטון המקומי או להתומות עמו. יש סיבות שונות מדוע יש לצפות להתנגדות השלטון המקומי. ראשית, במישור היחסים שלטון מרכז-שלטון מקומי יש לזכור שהשלטון המקומי לא נטל חלק בעבודת הוועדה ועל כן צפואה מצדדו התנגדות עקרונית בשל ראיית הצעת החוק כהחלטה ממשאליות חד-צדדית. שנית, וכפי שاذגש בהמשך, אין בהצעת החוק תשובה למשמעויות של הוצאות נושא המים, כמקור הכנסה ומימון, מיידי הרשותות המקומיות. מכאן אפשר להבין שבאי-כפיפות התאגיד יש כדי להחליש למפרע כל התנגדות אפשרית להצעת החוק. יחד עם זאת, הגישה הולונטרית המוצעת אינה מותיישה, לדעתינו, עם רוח החלטות הממשלה ואך לא עם נימוקי הוועדה באשר לחינויו התאגיד. בהיעדר מגנון ממורץ אחר (חייב או שלילי) היכול לעודד אימוץ מסיבי של השינוי המוצע, כלל לא ברור מה יביא את הרשותות לבצע את התאגיד.

עיקרון יתרון לגודל ושאלות מפת האזוריים

סטייה לוגית נוספת מתקבלת בנושא האזוריות כאמצעי להשגת יתרונות לגודל. הן בדוח הוועדה והן בתזכיר החוק מודגשת עיקרון זה כעמודתו תוויך לכל היוזמה, כמשלים לעקרון התאגיד. השאייפה המוצחרת היא לאפשר עליות כלכלית וניצול יתרונות לגודל על-די הקמת חברות אזוריות. ברם, באופן מפתיע, הצעת החוק אינה מחייבת התאגדות אזורית אלא מאפשרת אותה:

"מספר רשותות מקומיות רשויות להחליט כי משלקי המים והביוב שבתחומיהן יופעלו באמצעות חברה לשירותי מים וביו"ב שיקימו במשותף למטרות זו". (סעיף 3 ב'. הדגשה של').¹⁹

גם כאן ניתן לפרש את גישתה הלא-מחייבת של הצעת החוק, בדומה למגימות שהתגלתה לבני התאגיד, כביטוי נוסף לאי-רצונה לנסות ולכפות פתרון שלא יהיה על דעתן של הרשותות המקומיות. אלה שכאן המשמעות היא חמורה יותר. מכיוון שעיקרון היתרונו מוגדל הוא אכן משמעותי, לפחות לגבי הביו"ב, אי-קביעת עמדת מהייבות משמעותה מותן היתר להמשך פיתוחם של פרויקטים תחת-אופטימליים מבחינה כלכלית, וכן מבחינת מדיניות סביבתית. למעשה, מציע החוק מתעלמים מושאלת מרכזיות: מהי החלוקת האזורית המעודפת, על סמך קרייטריונים רלוונטיים (כלכליים, סביבתיים ו.nihוליים), של משלק המים והביוב?²⁰ סביר להניח שהפעלת מערכת רב-קרייטריונית מסווג זה, לתיחסום מרחבי תאגיד, עשויה להביא למופות חלוקה שונות. פחות סביר, לדעתנו, שיצוב מדיניות ממלכתית ועיגונה בחוק, יתעלמו לחולטי מושאלת זו. צורך זה והובן הטוב בהצעה ראשונית שהוכנה בראשית 1992 על-די המינהל למשק המים ברשותות המקומיות (הזרוע המקצועית של משרד הפנים, נציגות המים ומרכזו השלטוני המקומי לנושא מים ברשותות המקומיות) באמצעות חברות תהיל. עבודה זו קבעה עקרונות כלליים לארגון התאגידים, וביניהם:

• **סוג היישובים:** רשותות עירוניות בלבד ויישובים קהילתיים עירוניים השיכים למועצות האזוריות.

• **הרכב הרשותות:** התאגדות של רשותות חזקות ורשותות חלשות יותר.

• **גודל אוכלוסייה:** בין 100,000 ל-200,000 תושבים.

• **הרכב דמוגרפי:** התאמת הרכב הרשותות המורכבות את התאגיד לחarakט' הדמוגרפי האופייני של אוכלוסיית המדינה.

• **גודל אזור:** קרבה גאוגרפית ברדיוס של עד כ-50 ק"מ בין היישובים המרכיבים את התאגיד (המינהל למשק המים, 1992).

בהתאם לעקרונות אלו הוגדרו באופן ברור 26 אזורים שונים כמרחבי תאגיד. איןני קובלע עםזהה, בשל העדר יכולת מקצועית בנושא זה, האם אכן זו חלוקה הנכונה ביותר. אך גם אם היא איננה כך, היא מבליטה את הצורך בתיאו"ת מרחבי הפעילות, היקפם וגודלם. לדעת אנשי האוצר אשר התיחסו לשאלת זו לאחר עיון בගירסה קוזמת של עבודה זו, צורך זה הוא כיום ערטילאי שכן, לגבי נושא הביוב לפחות, מפת האזורים כבר עוצבה

¹⁹ עקרון זה מהליליאנדעים (סעיף 4א).

²⁰ בטזכיר החוק, החלק המציג את עקריו החוק המוצע, יש התייחסות רגנית לנושא התאגיד-שירותי בז'וכו "הקמת תברות אזוריות לביטס אגנינקו" (משרד האוצר, 1998, עמ' 3).

למעשה. העבודות שנוצרו בשיטה (לרובות פרויקטים הנמצאים בתכנון) ממצים במידה רבה את כל הדרישות בעתיד הנראה לעין. אם אכן כך המצב, עדין היינו מצלפים להתייחסות ספציפית יותר לנושא - ولو גם על מנת להבטיח פתרון מיטבי ככל שניתן.

תאגידים כולנריים או תאגידים נבדלים למיים לביוב?

הצעת החוק כורכת, בהמשך לגישה של וודת ההכנה, את משקי המים והביוב כמשק משותף, ובהתאם נקבע ייעודם של התאגידים המוצעים. ראייה זו מוחזקת את הצורך בראיה מערכתי של שני המשקים והיא שינוי מרענן לעומת התיאיות הלא-קולקטיבית והפיקול הבין-ארוני המאפיינית את הפעולות הממשלתיות עד כה. על אף החיוב שבגישה זו, נשאלת השאלה האם היא בהכרח צריכה להוביל לקיום תאגידים כולנריים או למוניטין ארוניים-תפעוליים נבדלים לפי ייעוד.

בקשר זה מן הרואי לזכור את ההיגיון התפעולי והכלכלי השונה של מערכות מים ומערכות ביוב. מערכות המים היררכניות הן במהותן מערכות אספקה. המים נקיים בכמות ובאיכות נתונה ומסופקים לצרכנים, תוך חתירה למניעת פחת (אבדון מים) במהלך האספקה ושמירה על איכות המים המסופקים. מערכות ביוב, לעומת זאת, הן מורכבות יותר. פן אחד לモרכבות זו הוא כלכלי, ונובע מה הצורך להשיקע בפיטוח מערכות שאינן קיימות וכן בהקמתם של מתקני טיפול המסוגלים לטפל בכמות מי ביוב גדולה והולכת. פן שני הוא תפעולי-טכנולוגי; הקמה ותפעול מתקדים של מערכות ביוב מודרניות מצרייכים יכולות ארגוניות ומקצועיות גבוהות הרבה יותר מאשר הנדרשות מספקת מים. הפן השלישי הוא סביבתי, כיצד למנוע זיהום סבkiye בטרים טיהור השפכים וכייצד למחזר באופן מיטבי את מי הקולחים. שיקולים ענייניים יכולים להצדיק קיומן של מוסדות נבדלות באיזור נתון, אחד לאספקת מים והאתרתו לנושא ביוב. זאת בלי לוותר על העקרונות המוסכמים של ניהול כלכלי, עיליל ואפקטיבי.

משרד הפנים, באמצעות המינהל למים ברשותות המקומיות, מיקד חלק ממשמעותיו מהסתיגיותו להמלצות הוועדה להכנת החוק, בסוגיה זו. עמדתו של משרד הפנים היא שיש לחזור לפועלות של שני תאגידים נבדלים:

- תאגיד מים וביווב למערכות אספקת מים פנים-עירוניות ואייסוף ביוב פנים-עירוני, בבעלויות בלבד של הרשות/רשויות המקומיות.
- תאגיד אזורי לטיפול בביוב והשבת המים, היכול להיות בבעלויות הרשותות המקומיות או בעלות משותפת.

ניתן להסביר את עמדתו של משרד הפנים באופןים שונים, לרבות שיקולים אינטנסטיבים. אך האפשרות של קיומם של תאגידים נבדלים - היכן שהניסיונות מצדיקות זאת - היא בתלת רלוונטיות ועל כן יש להציג על כך שהועודה לא השכילה להוכיח את התיאיותה לסתוגה זו בזוויה שלה וב恰צת החוק שהוכנה על-ידה. עמדתו של משרד האוצר בנושא זה היא שאין מקום לפצל את הטיפול בנושא, דהיינו יש לחזור להקמת תאגידים כולנריים. אף כי במידה זו

LAGITIMIYAT, כל לא ברור מהו המנגנון שיביא גופים שונים, חלקם בעלי אינטרסים שונים, להתכנסות משותפת בתאגיד אחד.

שונות מוניציפליות

החוק הקיים והוא בעל תחולה מרחביות חלקיות, שכן הוא אינו חל על המועצות האזוריות. בפרק Ai : "פרשנות" של הצעת החוק מוגדרת "ירשות מקומית" כ-עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים - אט רלוונטי. לмерAIT עין יש היגיון מסוים בא-הכללת המועצות האזוריות, שכן בתחום המים והביוב אין הם מקבילות לשויות המוניציפליות האחרות. המועצות האזוריות אין אחריות על אספקת שירותים מיים וביוב והן אינן, לרוב, בעלות תשתיות ומתקנים בתחום זה. במוחב הכספי, אגדות המים החלקיות הן אחראיות על אספקת מים ובעלות המתקנים ואילו היישובים אחראים על טיפול בשפכים. גוועtan של המועצות האזוריות עלולה להתברר כפחות מובנת מآلיהם, אם תמחזקנה מוגמות העיר בהן. בשנים האחרונות אנו עדים לפיתוחן של שכונות ויישובים קהילתיים ביוזמת מועצות אזוריות המוניניות למצות את ערך קרקעם. כמו כן, רק שהסדר הרואגון לא יחול על התאישבות הכספיות הוא אף דילג על התאישבות ה"עירונית" שבן. Ai-הכללת המועצות האזוריות תיזור גם בעיות משפטיות וככליליות נוטפות. במידה שתאגיד עירוני יידרש להעביר רשות או להתקין מותן בתחום של מועצה אזורית, הוא לא יוכל להנחות מעיקרונו הקרקעcial הציבורי, המוניקה אפשרות לרשות מקומית עירונית לפתח מערכות תשתיות על פי צרכי המדים ותפעוליים. במועצה אזורית, אין נוהג נרחב להפקיע לצורך ציבור ועל כן ניסיון להניח קווים או להקים מתקנים בתחוםיה יהיה מותנה בנסיבות של בעלים פרטיים להענות לכך. הענות זו תהיה, ככלוי, כרוכה בדרישות כספיות או אחרות (דוגמאות זכויות על שימוש בהםים), שלא תמיד יהיה לטובת התאגיד העירוני.

סוגיות הבעלות

ההצעה החוק אינה מציגה, לדעתינו, עמדה ברורה לגבי הבעלות הציבורית של התאגיד. בפרק החמשי של החוק, נקבע שבעלויות התאגיד, לכשיוקם, תהיה בעלות מלאה של הרשות המקומית (או הרשות המקומית, לרבות איגוד ערים, על פי העניין). זאת, ב"תקופה הראשונית" (בגדרת החוק), דהיינו שלוש השנים הראשונות. בתקופה זו אסור על הרשות המקומית להעביר אמצעי שליטה או להנפיק אמצעי שליטה למי שאינו רשות מקומית, אלא באישור השרים (ההצעה החוק, סעיף 55.5ב'). החוק לא מתייחס באופן מיוחד לשאלות מהות הבעלות לאחר התקופה הראשונה. אך, בהתחשב להתייחסות הבוררה של החלטות הממשלה ושל הוועדה (ראה פרק 4, לעיל), וכן במטרה המוצהרת של החוק בדבר הרצון לאפשר "שיתוף משקיעים פרטיים בעלות ובחוקות הרוחחים", מן הרואי היה לזכות להתייחסות חזקה יותר לגבי המשך התהליך.

קיימים הבדל מוחותי בין בעלות פרטיות על מתקן טפכימי, דוגמאות הקמה והפעלת מכון לטיהור שפכים בשיטת BOT, לבין העברת בעלות של כלל המערכת לידי יזמים פרטיים. קשה להבין את האינטרס הציבורי שבחברת הבעלות על תשתיות מן הסוג הנידון, שהיא בוגר מונופול

טבעי, לידיים פרטיות. למעשה, המקורה האמור של מתקן ספציפי, התרומה הבלעדית שיזום פרטיא יכול לתורום היא ניהולת-מקצועית ולצורך זה מספקים הסדרים פחות גורפים, דוגמת חוות ניהול, זיכונות או חכירה. ככלות הכל, רק אנגליה (אפילו לא סקוטלנד שהיא חלק מהמלכה הבריטית) היא המדינה היחידה שבחרה בדרך הפרטת הבעלות.

רשות הפיקוח

הכללת שירותים והቢוב תחת פיקוח של רשות ציבורית היא שינוי מהותי לגבי דרך הסדרת פעילותם של שירותיים אלה בישראל. מהלך זה מצטרף לעד דומה שהוחל במשק החשמל עם הקמת 'הרשות הценורית לשירותים ציבוריים - חשמל', המפקחת על פעילותה של חברות החשמל.

פיקוח על שירותיים ציבוריים באמצעות גוף רגולטורי הוא נושא מורכב, בעיקר בשל הצורך של המפקח להשיג איזון מיטבי בין אינטרסים מנוגדים (האינטרסים הכלכליים של ספקים השירות להקטין עלויות ולהגדיל רווחיות, האינטרסים של הצרכנים לשירותים איכותיים במחירים נמוכים ככל שניתן, אינטרסים פוליטיים הקשורים בצדדים, והאינטרס הציבורי הכללי כבסיס לגיטימציה וקנה מידת התחייבות). לעיתים קרובות, יש סכנה לקירבה מסוכנת בין הגוף המפקח לבין השירותים המפוקחים בשל מערכת אינטרסים משותפים המתפתחת במהלך הזמן. מכאן החינויות בדבר שמירה קפזנית על אי-התלות של הרגולטור. ניתוח תהליך רגולציה שירותיים בבריטניה (מאז ההפרטה) מציגים תמונה מעורבת באשר ליכולת של גוף המפקח להבטיח איזון נאות בין האינטרסים השונים.²¹

הניסוں בישראל בתחום רגולציה של שירותיים ציבוריים הוא קצר מאד ועל כן לא ניתן להסיק מסקנה כלשהי לגבי יעילות פיקוח מסווג זה על שירותיים וביבוב. אך גם בהנחה שאכן ניתן לקיים רגולציה נאותה, נשאלת השאלה מה תהיה התורמה של הרשות לפיקוח, בהתחשב בכך שהיא תחול רק על חלק מהగורמים בתחום הניזונים. על פי הצעת החוק (פרק שני, סעיף 59) תפקידי הרשות יהיו קבוע אמות מידת שירותיים, עלותם ולנטינטם על-ידי חברות לשירותי מים וביבוב שיוקמו על פי חוק התאגידים. מכאן ניתן להבין שהפיקוח לא יהול על גופים שאינם פועלים במסגרת תאגיד. אם פרשנותי נוכה, הרי יתקיימו בארץ שתי מערכות שונות:

- תאגידים עסקיים, תחת פיקוח רגולטורי.
- גופים אחרים "סרבני תאגוד" (מחלקות מוניציפליות ואיגודי ערים), ללא פיקוח רגולטורי.

²¹ ראה מצעין זה העמורותם של Vass (1996-1997) Schofield and Shaoul, (1993)

שירותים דיפרנציאליים: תעריפי המים כדוגמה

לפיזול האמור השלכה שירה על נושאים שונים, החל מחשיבות ההשקעות בתשתיות, דרך יחסית ספק ללקוח וכללה ברמות מחיריים. בכךן, לצורך התייחסות מייצגת, את נושא מחירי המים. כמובן, מחיר המים הוא אחד ובמידה שקיימים הפרשי עלות הפקה או אספקה בין אזורים שונים, מנגנון איזון מגשר על פניהם. גישה זו אינה מקובלת על כלכנים שכן היא מעוררת מחלוקת אמיטיתים ועומס את הביקוש לשירותים. דוגמה להסתיגות זו משתקפת ברווחת בדוח ועדת ארלווזרוב (הוועדה לבחינת הניהול של אספקות המים, 1997). גם הוועדה שכינה את חוק התאגידים אמיצה גישה דומה:

"נראה לוועדה כי הגישה העדיפה הינה של מחירים אזוריים שונים, כאשר המחריר באותו אזור הינו אחיד." (דוח הוועדה, עמ' 13).

במצב הנוכחי של העדר קביעת תאגידים אזוריים בעלי זיכרון מונופוליסטי (ואח לайл עיקרין יתרון לנדל'ר ושות' מפט האולדויים), הרי צפוי שבאזור נתנו יפלו במקביל תאגידים וגופים שאינם תאגידים. על פי החוק המוצע, מחיר השירות (כאן מחיר המים) עברו התאגיד יקבע על-ידי רשות הפיקוח, על פי ניתוחו עלויות התאגיד וזוכתו להזות סביר. ספקים שאינם חברות יספקו מים במחיר שונה, מן הסתם, על פי הוראה אדמיניסטרטיבית של הגוף המומונים יכולים על קביעת התעריפים (משרד החקלאות ומשרד הפנים). אם זה אכן יהיה המצב, תיווצר - בնיגוד לכוונות היוזמים - מערכת מחירים דיפרנציאלית בין התאגידים Uskiim לבון ספקים ציבוריים רגילים, באותו אזור. אם נרצה, יוכל לראות פן חיובי במצב זה שכן הפרשיות במחירים תשמש בסיס להשוואה (benchmarking) ותעודד ספקים לא-יעילים להשנות לפחות המחיר המציגים מחיר נמוך יותר.

אך תהיה זו אשליה לחשב שתיווצר כאן תחרות אמיתית בין ספקים וזו את מושתפי סיבות. סיבה ראשונה היא להיות השירות מונופול טبعי, שאיןו ניתן לצרכו בחירות ספקים (לא העתקת מקום מגורים או בסיס פיסי לפעילויות עסקית). הסיבה השנייה, וקריטית הרבה יותר, אין דוגמה לכך שהפרשות שירותים לאספקות מים הביאה להורדת מחירים. בארץות המותפתחות וכן במדינות הדרום המזרחי בהן התרבע מעבר לאספקה ציבורית לאספקת שירותים על-ידי גורמים פרטיים, עליהן באופן ממשמעותי תעריפי המים. זאת באופן בלתי תלוי מודגם המעויבות של המגזר הפרטני (Rivera, 1996). בבריטניה, תעריפי אספקות מים על-באותן רציף במכרז שנייה שמעל 5 אחוזים ריאלי מדי שנה מאז החלטה הפרטנית; (OFWAT, 1995; 1996), זאת תחת משטר של קביעת תקרת הعلاאת מחירים שנקבע על-ידי רשות הפיקוח הבריטית לנושא מים.²² עליית תעריפים זו התפתחה ללא-קשר למצבן הכספי של החברות.

²² עלית תעריפים נמזהה על ידי נספח הרשות המרכזית שוחזרות וشاءות לטבות מוחצניות. נסחה זו מבוססת על התחזואה בלבד המוחזר (RPI) ולמקדם שנתי (K), התקבע על ידי רשות הפיקוח לכל תקופה מידי שנה. התקודות נקבעו על כל תעריפים לשירותים נבדלים (מים, ביוב ו糞糞 טיטרבלנסים תעשייתים). כלאחד משרותים הכלולים בסילכון להשתנות בזאת שנה, אך העליה והמונעת לכל השירותים אינה יכולה לצלול על K+K+RPI. נסבה והמקדם (K) מקבע למשך תקופה של 10 שנים, אך רשות הפיקוח יכולה לתקן את תקופתו מידי 5 שנים. ב-1994, נספח לעליית התעריפים והוואות הרשות שינה הרגלwal את גזמה המקסימלי שטטוטעלית המהיר ל-10 חישום הבאות לאותה ערך או ריאלי לשנה. (OFWAT, 1994; 1995; 1997).

במroxצת השנים, מאז הפרטה, רווחי החברות טפחו והלכו עד לנקודה שהצדקה למסותם במסגרת מס רווחים בלתי צפויים (windfall tax), מס מיוחד שיטול גם על תחומי הפרטה אחרים (Inland Revenue, 1997). מכיוון שסמכויותיו של הרגולטור הבריטי אין יכולות פיקוח על רווחי החברות, לא ניתן לקשור בקשר ישיר עלייה ברוחחים עם ירידה בתעריפים. גם הניסיון הכספי מצבע על כך שהכנסת גורמים פרטימיים מביאה בהכרח לעליית מחירים. מקורות שונים מצבעים על תעريفים גבוהים יותר, בין 16 עד 44 אחוז לפחות לפי מ庫ר הדיווח, בשוויות מקומיות בהן קיימת מעורבות המגזר הפרטי בשירותי מים ובוב (The Economist, 1997).²³ סקר שנערך לאחרונה על ידי ידידת ביקורת של משרד האוצר הכספי, מצבע על תע riffyi מים גבוהים יותר (16 אחוז ב-1996) ביחסות בהן השירות ניתן על-ידי גורם פרטי (23 אחוז ב-1991). קיבל עליית המחירים הוא במקצת נמוך יותר בהפעלה הפרטית (DGCCRF, 1996). ממצאים אלה תואמים ממצאים משנות ה-80 (Gruson and Cohen, 1983).

הפרשיות המחירים עשויה להיות מוסברת באופןים שונים - חלקם פוליטיים, חלקם שבונאיים וחלקם כלכליים. בשל הרגשות הציבוריים למחרם המים, במצב שרות ציבורית היא המספקת את השירות קבועה עלייה התעריפים אינה משוחררת משיקולים פוליטיים - חברתיים או כלכליים. כניסה גורמים פרטימיים כרוכה בהתאמה קרובה יותר לעליות אמיטיות ושינויו ותעריפים בהתאם.²⁴ במשור החשבוני, הסבר משכנע לעליות המחירים בגין כניסה גורמים פרטימיים הוא היכלה של פירמה עסקית לתמוך נכוו ובאופן מלא יותר את עלויות השירות (Lorraine, 1991).²⁵ עליית תעריפים נגרמת גם מה צורך להשקיעות להקמת תשתיות התואמות דרישות אקלזיות עסקיות, למשל, מניעת מיצירת קשר ישיר בין רווחות השירות. זו הסיבה שగישת הפיקוח הבריטית, למשל, נמנעת מיצירת קשר ישיר בין רווחות עסקית לבין תעריפים. זאת, מכיוון שרוחניות החברות היא בעני הרגולטור תמי הכרחי לכך שהחברות תהיינה מסוגלות לגייס את הסכומים הנדרשים להשקעות המוכתבות על-ידי (במקרה זה, השקעות בסדר גודל של 24 מיליארד סטרלינג ב-10 השנים הקרובות).

על רקע הניסיון הבין-לאומי הנסקר, ונוכח אי-התאמות שבין כוונות החוק לבין ה实践יות שמניתי לעיל, יש לי ספקות האם ניתן יהיה להציג, במסגרת המתכונת המפותחת המתקבלת מהחוק המוצע, למחרים סבירים ולמחירים אחידים, עקרונות המשמשים חלק מהרצionario לחוק.

²³ אין בנסיבות מסוימים אחד והוא נקבע על ידי סנק השירות.

²⁴ אחת הסיבות לששלות והוגלים בתקנות הضرائب ותשויות זורמות בארצות מתחמות ופארצות האש והזריז לשער הארץ המשך קשיותות פלטיניות בקביעת תעריפים (Rivera, 1996).

²⁵ למשל, חיסנה והשפעות הקיימות מתמלגת מעשיים כגון ערך האכסים ופחית מסעיפים "ROLONIYS" לטחטיבם הכלליים ולטנזור שירותים.

סיכום והמלצות מדיניות

أشك המים בישראל נתנו לחצים גוברים לשינוי. לחצים אלה הם תוצר מצרי של הקשיות הגדלה והולכת בניהול מיטבי של מים כמשאב טבעי: מיצוי כמעט מלא של המקורות הטבעיים, ירידת באיכות מקורות אלו בגין מפגעים סביבתיים והמלחה, ומג� ביקוש גובר, הנלווה לאידול האוכלוסייה והפיותה הכלכלית. נוכח אתגרים אלה גורם בשנים האחרונות ניסיונות רציניים לעצב מדיניות חדשה והסדרים ארגוניים וניהוליים בהתאם. אחד מנדבכי ההתייחסות לניסיונות אלה הוא מעורבותו של הרשות המקומית בנושא אספקת המים והטיפול בביבוב. כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהמלצתויהן של שתי עדות ייעודיות – ועדת ארלוזורוב אשר עסקה בבחינה כוללת של שאלת ניהול אספקת המים בישראל, והועודה להכנת חוק תאגידי מים וביבוב, שהתקבלה במשאי אספקת מים וטיפול בביבוב ברשויות המקומיות – המדיניות המתבסשת חותרת לנתק את האחריות לאספקת שירותים אלה מהרשויות המקומיות והעברתה לתאגידים עסקיים. מדיניות זו מציגה שינוי מהותי בתפיסה הממלכתית של שירותים אלה: מעבר ממשירותים ציבוריים ללא כוונת רוחה לשירות תשתיות מפוקחת. שינוי זה מניח גם מעורבות גוברת של המgor הפרטיאי, לרבות האפשרות של הפרטה כוללת של השירות. במקביל, אך באופן בלתי תלוי, מתחזקים פרויקטים שונים ביוזמה מקומית אשר גם הם נשענים על הון וידע פרטיים. למראית עין, מתבסשת כאן מדיניות כוללת דו-כיוונית (מלמעלה למטרה ולהיפך), גם אם לא תמיד באופן מותאם.

המודיניות הממלכתית המתהווה נשענת על שינויי תפיסה, באשר ל-:

- **אופי השירות:** מעבר מראיות המים והビוב כמורים קולקטיביים למורים פרטיים, במוגדרת המורמת לשירותי תשתיית מפוקחים.
- **זהות ספק השירות:** מעבר מאחריות מוניציפלית לשירה (הרשות המקומית כספק) לתאגיד עסקי בבעלות הרשות, בעלות רשותית-פרטית או בבעלות פרטיאת.
- **מבנה ענפי:** מעבר ממרכזי ספקים (רשויות מקומיות) לספקים אזוריים מעטים, הנהנים מיתרונות לגודל.
- **מבנה מימוני:** מעבר ממימון ציבורי למימון פרטי (ככל שניתן).
- **מבנה תפעולי:** מעבר מഫעלת עצמאית לתפעול קבלני והוא הפעלה פרטיאת.
- **מבנה התעריפים:** מעבר מהתעריף הנקבע אדמיניסטרטיבית לתעריף כלכלי מפוקחת.

המדיניות המוצעת שואפת לשנות באופן גורף את הבסיס ואת דפוסי הפעולות שאפיינו את ניהול נושא המים והbijוב עד כה. בדומה לכל שניי מוקף אחר בישראל, גם כאן נשאלת השאלה האם השינוי אפשרי. מעוצבי המדיניות המוצעת מודעים היטב לключи היישום. מונען הערכה מקדימה באשר להתגנות, הם נמנעים מלהציג את נושא התאגד - על הנוחותיו והשלכותיו - כפתרון מחייב. בהשראת שיקול הדעת לרשותם הם יוצרים, בלי להתכוון לכך, מעילות הסותרת את עקרונותיה ופוגעת בסיכוןיה. אם ההנמקות שניתנו באשר לצורך בתאגד אזרוי תוך יצירת יתרונות כלכליים ותפעוליים לגודל נוכנות הן, ולדעתי הן אכן כאלה, לא ניתן להסכים עם מצב בו התאגד יהיה ולונטרי ובולט תלו依 משאלות גודל אזרוי השירות. מכיוון שהחוק המוצע הביטוי הסטוטורי והאפרטיבי למדייניות החדש מותיר את סוגיות התאגד כהחלטה מקומית, צפואה להיווצר מערכת מפוצלת, הנשענת בחלוקת על הסדרים קיימים (רשויות מקומיות, איגודים ערבים) ובחלקה על הסדרים חדשים (תאגדים מקומיים), ובהתאם על כללי פועלות, סטנדרטים ומחובאות שונים. במצב זה, ספק רב אם התוצאות הכלכליות, הניהוליות והסבירתיות יהיו בהתאם לאיוילנדיש.

נראה לי שאחת הסיבות שהביאו ל"הסתבכות" זו היא ההפרדה המתבקשת בין נושא המים ונושא הביבוב. למרות הקשר הלוגי ביניהם, לא ניתן להתעלם מההפרחות השונה וממצבם השונה. משק המים העירוני הוא המפותח מבנייניהם וככזה הוא זורש התייחסות מתאימה. כמערכות תשתיות, משק המים מופעל בעילות לא מボטלה גם בקנה מידה בין-לאומי. בלבד Lagerung מהצורך בהתייעלות נוספת ומהעלאת סטנדרטים, מבחינות יכולות מי השתייה, לא הממד הניהולי התפעולי של נושא המים הוא זה הטעון שינוי מהותי, אלא ניהול כספי. כפי שצוין בהזדמנויות שונות בדיון, משק המים העירוני הוא אכן שואבת לאיזוון הכספי של הרשותות המקומיות. הפיכת רוב התקבולות המתקבלים ממכירות מים לעוד הכנסתה עצמאית בידי הרשותות מניצחה בעיה עקרונית וככלית של מימון מוניציפלי, תוך פגעה בהשקעה חוזרת שלthesם בייעודם האמתי (השבחת התשתיות ופיתוחן). אכן מרכז הקובד של השירות המתוישך של הרשותות נמל את נושא המים ממשק סוגר ושל התגנותו לתאגד. מתווי המדייניות המוצעת מודעים לחינויות הכספיות של התקבולות ממכירות מים, אך משיקולים השמרניים עםם הם נמנעו לבצע את הצעד המתבקש: חיבור התאגד תוך הבטחת מkor מימון חלופי אשר יפצה את הרשותות. בשל אי-הרצון לצור קשר זה, והעדפה אופציית ההגמשה, דהיינו אי-כפיפות התאגד והשתרתו בבחירה רצונית. מצב זה יחשוך לאוצר ולמשרד הפנים תקציבי נוספים אך הכרחי (גם אם פורמלית לא מוצדק), לצדיות הכרעה בין התועלות הכלולות היה מקום לניטוח עלות-תועלות (בראייה רחבה) לכדיות הכרעה בין התועלות הכלולות שבתאגד משק המים (בפני עצמו וכחלק מההתייעלות כוללת של ניהול משק המים בישראל) לבין המחיר של הגדלת התקציב המוניציפלי.

בניגוד למשק המים, נושא הביבוב הוא תחת-مفצתה ומצוותו הונחי מתקבל לזה של מדיניות רבות

²⁶ ייקו לטען בזק שאון שום חומר לפצתה את הרשותות על מסכים שאינם מייעדים לשימושים שונים מאשר בגין נט. עם זאת, לא ניתן להתעלם מחשיבותה שמקורות אלה הם, כאמור, מטלחווי מכך כל מקרים הרשותות ומטריהם המזומנים שלה.

בעולם השלישי (המפותחות מביניהם). לאחר הקמת התשתיות המרכזיות בשנות ה-60 (בסיוע הבנק העולמי), לא השקיעה המדינה מוחשכה רבה לנושא (אין זה מקרה שעד היום אין בישראל תוכניות מותאר ארצית בתוקף לנושא) ומילא משאבים בהיקף הנדרש. מרבית הרשותות המקומיות, למרות חובתן החוקית,تعلמו מהנושא - אם בשל הזנחה, אם בשל העדר משאבים לפיתוח תשתיות וטיפול בשפכים, ואם בשל היעדר תכנון כולל. בשל הסתגלנאה בגין הדמוגרפיה וההתפתחות הכלכלית בשנות ה-70 וה-80, הגורמים הממלכתיים והמקומיים לא חשו צורך בפיתוח התשתיות הנידונות. רק בראשית העשור, בעקבות הפיתוח המואץ שנלואה לעלייה הגדולה, הפך נושא הביבוב לкриיטי, הן בגלל החומרה שהלה בSTD'רים הסביבתיים ואיכותם והן בגלל הצבת קיומה או פיתוחה של תשתיות הולמות כתמי החרחי לאישור תוכניות הבניה. עתה נדרשה המדינה להשקיע, תוך פרק זמן קצר יחסית, את מה שהיא מנעה מההשקיע במשך שני עשורים - השקעות שכאמור עלות על 3 מיליארדי ש"ט. בחלק מהרשויות, אלה הננות מפיתוח מואץ, הנושא הפך לחינוי וחוור ומכאן נוכנותו המשמשת לפתוח את התשתיות הנדרשות. זה גם הרקע לפיתוחו של רשות מקומיות לשלב גורמים פרטיים, במסגרת הסכמי BOT, עד ה"משחרר" אותו מההשקיע ישירות את סכומי העתק הנדרשים לפROYיקטים אלה והמצפה אותן על חולשתן הניהולית-מקצועית (בניגוד לנושא המים, בודדות הרשותות היוכלו לטען לעד ולニיטו מנגנון מקצועי מוכח בתחום הביבוב).

למרأت עין, המדיניות המוצעת משלבת היבט עם יוזמות מקומיות אלו. ברם, בראיה ממלכתית כוללת, דזוקא היהות מיומנים מקומיים הוא הבסיס לחולשתם. בהיעדר תכנון ממלכתי כולל וקבעה מחייבת של אזרוי שירותים רלוונטיים, פרויקטים מקומיים על בסיס מזדמן, על פי נוחיונן של הרשותות המעורבות ותחושים הדחיפות שלhn. גודל הפרויקט אינו קבוע על ידי התועלת הלאומית (תורומתו לצירוף תשתיות ארצית כולה), אלא נגזר ממספר הרשותות המעורבות (לרובות פרויקט של רשות אחת בלבד) ונוכנות להשתתף בו. המגמה המסתמנת כו�ם היא התארגנויות וולונטריות מזדמנות, ובהיעדר מדיניות ממלכתית תקיפה, מנעט האפשרות להביא את כל הרשותות באזורי מוגדר להצוף לפרויקט.²⁷

لهבדלים ההתקותתיים של נושא המים והיבוב השלה ישירה על המעורבות של המגזר הפרטוי. במרקחה של שירותים המים, תרומתו האפשרית של המגזר הפרטוי היא בתחום הניהולי והתפעולי. רמת הפיתוח של התשתיות הקיימות אינה מצריכה השקעות מיוחדות, העשויה להצדיק פניה אל המגזר הפרטוי מכורן מימונו. ההשעות הדורשות לצורך חידוש המערכת והשבחתה יכולות להיות ממומנות באופן שוטף, חלק מחזיב הצרכן. שונה המצב בנושא הביבוב. כאן, בהתחשב בהיקף העוצים של ההשקעות הנדרשות, דחיפות הפתרון והיכולת המקצועית החשורת ברוב המגזר המונייציפלי מצדיקות מעורבות פרטית.

²⁷ עריית אפקט, למשל, בקעה לאחורה לאחר הקמת מפן טהור עד שבאותו זמן הינה עליית באשר שמעכו להקמת שי מיפוי טהור, היכולים לפחות את שמי אפקט. במרקחה זו, הגורמים הממלכתיים המעורבים גיל תבנה בריגע האזחן והבאו לשינוי המגזר לפחות כפשרה מושגתו לאפקט.

המתבקש מהגורמים הממלכתיים; אם כן, היא גישה דיפרנציאלית, התואמת את השונות בין שני הנושאים ופיתוח עקרונות אופרטיביים בהתאם. מול העמימות המתוכנת הכלולה בהצעת החוק הנוכחי, נדרשת קביעה ברורה של מידת המعروבות הרצiosa של המgor הפרטיב בכל תחום וסוגי השותפות המתבקשות במצבים שכיחים שונים.

אם לסקם את משמעויות המדיניות העולות מדין זה, אחוור ואציג את המלצות הבאות:

צורך בתכנון מדיניות עמוק יותר

הפיקת נושא מים וביבוב לשירותי תשתיות מפוקחים היא תפנית מדיניות הרואה לציון והושקה בה מחשבה רבה. אם זאת, המדיניות המוצעת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהצעת החוק, סובלת עדין מאיבירות ומסתרות לוגיות הטענים בחינה מוחודשת. בחינה זו צריכה לכלול התייחסות ישירה וחדה לארכע שאלות עיקריות:

- האם אמנים יושג התאגד? המתוונת המוצעת של תאגיד רצוני אינה מספקת אינדיקציה כלשהי לכך שההתאגד אכן יושג, כתופעה מקיפה. אף כי ברורים השיקולים מודיע אין כפיה התאגד, צריך להיקבע מסלול ברור אשר יביא את כלל הרשותות לביצוע עד זה בפרק זמן סביר.
- מהו התיחסום האזורי הנכון של המדינה, מבחינת משק המים והביבוב? אם אכן תאגד אזורי הוא מה שנדרש אזי המתבקש הוא ת canon הנדי, כלכלי ונוהלי כולל כבסיס לקביעת הפרמטרים האופרטיביים של המדיניות המוצעת, לרבות הגבולות המיטביים של אזורי השירות.
- האם ההסדר החדש יחול בו-זמנית על מים וביבוב? כפי שכבר הדגשנו, קיימים הבדלים משמעותיים באופיים המערכתי-כלכלי של שני השירותים; המלכתי היא שיש לשקלול להפריד ביניהם - בעיקר על מנת להבטיח שושא הביבוב אכן נמצא פתרון במסגרת אזורי שירות מיטביים.²⁸
- כיצד תבוצע התוכניות של המעורכות הקיימות לגבולות האזוריים הרצויים? אין שום הוכחה לכך שהמדיניות המוצעת, המבוססת על תאגיד רצוני, תקדם אזוריות ועל כן, חלק מת canon המדיניות, יש לבש מגנון שיביא את הרשותות - או תאגידיה - להתקנות האזוריות המעודפת.

תאגיד ומדיניות מימון מוניציפלי

עיצוב מדיניות בתחום המים והביבוב לא יכול להתעלם מהמשמעותם הקיימים בינה לבין תחומי מדיניות אחרים - בעיקר הקשר שבינה לבין מדיניות מוניציפלית. ללא התייחסות ישירה להשלכות השני המוצע על תקציב הרשותות המקומיות, ספק וזה בר יישום.noch הכללת התקובלות ממים וביבוב בתזרים המזומנים השוטף של הרשותות המקומיות, יש

²⁸ הטעה טן לפחת גל של שמי האטאות לא במרוב החטים עתה.

لتכון הסדר מימוני לתקופת מעבר אשר אפשר להן "להיגמל" משימוש בתקבולים ייעודיים אלה.

הפרטת המערכות

המדיניות הממלכתית צריכה להיות בהירה מכך באשר לאופן ולתנאי המערבות של המגזר הפרטני, לאור ההבדלים הקיימים בין שני התחומיים. הצעת החוק (כפי שהיא באה לידי ביטוי בטיות האחרונה) מגדירה כוים תנאים למעורבות גורמים פרטיים קבלני שירות. עדין נותרה עוממה שאלת העברת השליטה לידיים פרטיות לאחר ועם תקופת המינויים של שליטה ציבורית. העברת מערכות תשתיות לשטיטה פרטית מצריכה התייחסות הרבה יותר מעמיקה, הן מן היבט הציבורי הרחב והן מבחינה לימודיים מחויל בנושא זה (בעיקר הניסיון הבריטי).מעט הפרטה מעמעמים אידאולוגיים, אין הוכחה לצורך או הכדיות שבהעברת מערכות אלו לידיים פרטיות.

הצורך במדיניות עקבית וחסיבות גורם הזמן

אם הגורמים הממלכתיים לא יצליחו להתארגן במהירות, תיווצר מציאות אשר תבוטל כל סיכוי להגעה לפתרונות מיטביים מבחינה כלכלית, סביבתית ושירותית. יוזמות מקומיות וחרצון של גורמים ממלכתיים למצוא פתרונות "מיידיים" לביעות מקומיות יוצרים עובדות בשטח שלא ניתן יהיה לשנותן. על כן, נדרש האצת מדיניות התאגד, תוך עיצובה מחדש ברוח ההמלצות המוצגות כאן, והימנעות מאישור פתרונות נקודתיים העולמים להכשיל את סיכוייהם של פתרונות אזרחיים.

ליבורן ציבורי הולם

nochח ההשלכות המרחיקות לכט של המדיניות המוצעת, מומלץ לאפשר ליבורן ציבורי הולם ולא להסתפק בדינונים בפזומים ממשלטיים סגורים. ברוח המסורת הבריטית בדבר פרסום מוקדם של שינוי מדיניות ברבים, במסגרת של green paper, יש מקום לאפשר התייחסות ציבורית למדיניות המוצעת.

מקורות

- בן אליא, ני (1993). **הפעלת שירותים מוניציפליים באמצעות קבלנים**. רחובות: נבי ניתוח
מדיניות, תכנון אובייני אסטרטגי.
- הארץ (1997). 'מנכ"ל קרدن השקעות: לא צפוי רווחה ממשק המים והביוב בפרדס חנה כרכור'. **הארץ נדלין**. 1.1.1997.
- הוועדה לבחינות ניהול של אספקת המים בישראל (1997). **דו"ח הוועדה לבחינות ניהול של אספקת המים בישראל**.
- הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב (1997). **דו"ח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב**. (לא פורסם).
- המינהל למים ברשויות המקומיות (1992). **תאגידיים למים וביוב ברשויות המקומיות**. נייר עבודה (לא פורסם).
- הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התשנ"ח – 1998.
- משרד האוצר (1996). **הגדרת ותאזר תאגיד המים והביוב**. נייר עבודה (לא פורסם).
- משרד האוצר (1998). **תזمير חוק תאגידי מים וביוב**, התשנ"ח-1997.
- מציאות הממשלה (1992). **החלטה מס. 151 של הממשלה מיום 08.09.1992**.
- מציאות הממשלה (1995). **החלטה מס. 6045 של הממשלה מיום 27.08.95**.
- מציאות הממשלה (1997). **החלטה מס. 2458 של הממשלה מיום 13.08.97**.
- משרד מבקר המדינה (1995). **דו"ח מבקר המדינה מס. 46**. ירושלים.
- משרד הפנים (1990). **תוכנית אסטרטגית 1989-1994**. ירושלים.

Arnsten, E. et al. (1997). Public/Private Partnerships of Water Supply Throughout the World: Argentina - National Report. International Water Supply Association. World Congress 1997

Alla, P.M.J. and D. Manzi (1996). 'Sydney Water's Public Private Partnership'. *Journal of American Water Works Association*, April, 108-115.

- Brook-Cowen, P. (1996). Private Sector Participation in Water Supply in Low-Income Countries: Lessons from Guinea at the 5-Year Mark. Washington, D.C. World Bank, Transport, Water, and Urban Development Department.
- Casasus, J. (1994). 'The Mexican Water Industry'. *Journal of American Water Works Association*, March, 69-73.
- Direction General de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes (DGCCRF) (1996). *Enquête sur le Prix de l'Eau (1991-1996)*. Ministère de l'Economie et des Finances. Paris.
- Gruson , C. and J. Cohen (1983). *Tarification des Services Publics Locaux*. Paris: La Documentation Francaise.
- Haarmeyer, D. (1994). 'Privatizing Infrastructure: Options for Municipal Systems'. *Journal of American Water Works Association*, March, 43-55.
- Haarmeyer, D. and A. Mody (1997). *Private Capital in Water and Sanitation*. Discussion Paper, Washington DC: World Bank.
- Idelovitch, E. and K. Ringskog (1995). Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation en Latin America. Washington, D.C.: World Bank.
- Inland Revenue Service (1997). *Windfall Tax*. New Release (July). London.
- Lanik, N. et al. (1997). Public/Private Partnerships of Water Supply Throughout the World: Czech Republic- National Report. International Water Supply Association. World Congress 1997.
- Lorrain, D. (1991). 'Public Goods and Private Operators in France'. In R. Batley and G. Stoker: *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Macmillan.
- Lorrain, D. (1992). 'The French Model of Urban Services'. *West European Politics*. V. 15, 2, pp. 77-92.
- Nikson, A. (1997). 'The Public-Private Mix of Urban Water Supply'. *International Review of Administrative Sciences*. V. 63, 165-186.
- Office of Water Service (OFWAT) (1994). *The K factor - What It is and How can be Changed*. Information Note No.8. London.
- Office of Water Service (1995). *Why Water Bills are Rising and How They are Controlled*. Information Note No.3. London.
- Office of Water Service (1996a). Next Year's Average Water and Sewerage Bill in England and Wales. News Release (March). London.
- Office of Water Service (1996b). *Water Charges and Company Profits*. Information Note (March). London.

- Office of Water Service (1997). *Tariff Rebalancing and the Tariff Basket*. Consultation Paper. London.
- Public Innovation Abroad* (1985). 'Paris Contracts Out Water Distribution', February.
- Rivera, D. (1996). Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector. Washington, D.C.: The World Bank.
- Sawkins, J.W. (1996). 'Balancing Multiple Interests in Regulation: An Event Study of the English and Welsh Water Industry'. *Journal of Regulatory Economics*. 9, 249-268.
- Schofield, R. and J. Shaoul (1997). 'Regulating the Water Industry: Swimming Against the Tide or Going Through the Motions?'. *The Ecologist*. V.27, 1, 6-13.
- Spulberg, N. and A. Sabbagui (1994). *Economic of Water Resources: From Regulation to Privatization*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- The Economist (1997). 'Profit Stream'. March 27th.,p. 76.
- Vass, P. (1993). 'Water Privatisation and the First Priodic Review' *Financial Accountability & Management*. August, 209-224.
- The World Bank (1997). Selecting an Option for Private Sector Participation. Washington, DC.
- Westerhoff, G. P. (1997). *Public/Private Parterships of Water Supply Throughout the World: USA - National Report*. International Water Supply Association. World Congress 1997.
- Wiederkher, F. (1997). Public/Private Parterships of Water Supply Throughout the World: France - National Report. International Water Supply Association. World Congress 1997.