

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

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

נחום 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: דר' שלום אילתי
עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: כריסטינה שוורץ
הדפסה: דפוס אחוזה בע"מ

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

ISSN 0792-6251

על המחבר

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

דברי תודה

מספר אנשים ראויים לתודה מיוחדת על סיועם הנדיב לניתוח הנושא (בסדר אלף-בית): מר משה אבנון (ראש המנהל למשק המים ברשויות המקומיות), מר דרור בן-יואב (ראש המינהלת לביוב ותיעול, עיריית נתניה), מר דוד ילוז (מנהל מפעל המים והביוב, עיריית טבריה), מר משה לבקוביץ (מנכ"ל החברה לתשתיות זורמות פרדס-חנה כרכור), מר אודי ניסן (אגף התקציבים, משרד האוצר), מר יוסי פריץ (ראש עיריית טבריה), מר אריק קורן (מנהל התאגיד לביוב - אזור חדרה), מר בני רייך (סמנכ"ל המינהלת הארצית לביוב).

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' **עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברוזט**, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"גרסלם ריפורט" וסגן נשיא ה"גרסלם פוסט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי 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 שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלונשטיין, העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלונשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לביטחון הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?!, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1997
16. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
17. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בבץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים, 1997
20. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
21. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?!, 1997
23. דויד גיאנר קלואזנר ודניאל פלונשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. יגאל צירני, השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מרחביים, 1997
25. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
26. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
27. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדונזיה, 1998
28. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998

7	מבוא
11	1 סדרים חלופיים לאספקת שירותי מים וביו
11	מים כמוצר "ציבורי": מאפיינים כלכליים
12	הרשות הציבורית
14	שותפויות ציבוריות-פרטיות
14	חוזה שירות
16	חוזה ניהול
16	חכירה
17	זכיינות
18	זכיינות על פי שיטות BOT/DBO/BOO
20	2 יוזמות מקומיות בישראל
20	פיתוח ותפעול מתקנים בשיטת BOT
20	נתניה: מכון הטיהור
22	טבריה: מכון סינון למי שתייה
23	פרדס חנה-כרכור: חכירת התשתיות היישוביות
25	התפתחותו של שוק
27	3 ניסיונות להתוויית מדיניות ממלכתית: ממשק סגור למשק מופרט
27	הדרישה למשקים סגורים
27	החלטת ממשלה מס' 151 (1992): ממשקים סגורים לתאגידים מקומיים
28	החלטת ממשלה מס' 6045 (1995): מעבר לתאגידים עסקיים מפוקחים
29	דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביו
31	החלטת ממשלה מס' 2453 (1997): מתן לגיטימציה לשיתוף גורמים פרטיים
33	4 הצעת חוק תאגידי מים וביו, התשנ"ח – 1998
33	מטרות מוצהרות
34	האמצעים המוצעים: סתירות לוגיות ותהיות
34	הקמת תאגיד: מחובה לרשות
34	עיקרון יתרון לגודל ושאלת מפת האזורים
36	תאגידים כוללניים או תאגידים נבדלים למים ולביו?
37	שונות מוניציפלית
37	סוגיית הבעלות
38	רשות הפיקוח
39	שירותים דיפרנציאליים: תעריפי המים כדוגמה
41	סיכום והמלצות מדיניות
46	מקורות

מבוא

מחקר מדיניות זה בוחן את התהוותם של הסדרים חדשים למימון פיתוח תשתיות מים וביוזב במגזר המוניציפלי, לניהולם ולתפעולם. הסדרים אלה מאופיינים על-ידי שותפות גוברת של המגזר הפרטי עד כדי אפשרות להפרטה מוחלטת. בדינמיקה המוכרת בתחומים אחרים, מציאות זו נוצרת בעקבות תהליך דו-כיווני של יוזמות מקומיות ומדיניות ממלכתית, שאינה מצליחה להתאים את עצמה לשינויים המתפתחים - קל וחומר לנתבם. בחינה זו מתבקשת לאור הצעת חוק המונחת על שולחן השרים הממונים, בדבר העברת אחריות השירותים לתאגידים עסקיים. הצעה זו מושתתת על עקרונות מדיניות שגובשו בפורומים מקצועיים שונים, הדנים בעתיד משק המים והביוזב בישראל: הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל וכן הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוזב.

משק המים והביוזב הוא נושא בעל חשיבות לאומית. המים הם לא רק משאב טבעי קיומי; בהיותם בישראל גם משאב מחסורי, מוטלת אחריות כבדה על הגורמים השונים המופקדים על הנושא. על-אף חשיבותו, הטיפול במשק המים בישראל אינו אינטגרטיבי ומעורבים בו גורמים רבים, מצב הפוגע בניהולו המושכל (גולדמן, 1996; הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים, 1997). בין כלל הגורמים המעורבים יש לשלטון המקומי תפקיד מרכזי מכוח חובתו החוקית להבטיח אספקת מים בכמות הנדרשת ובאיכות מתאימה, לדאוג לסילוק נאות של מי השפכים וניקוז ולמנוע זיהום מקורות - מקומיים וממלכתיים.

אף כי משק המים המוניציפלי בישראל מנוהל ברמת יעילות יחסית, גם בהשוואה בין-לאומית, מגבלות מבניות, ניהוליות ומקצועיות ברמת השלטון המקומי מונעות ניצול מיטבי יותר של המשאבים כיום ופוגעות בפיתוח מערכת משופרת בשנים הבאות. ארבע מגבלות עיקריות מאפיינות את המצב ברבות מן הרשויות המקומיות:

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

בדומה לשאר תחומי הפעילות של הרשויות המקומיות, משק המים והביוזב הוא, לרוב, באחריות של הרשות המקומית הבודדת. גודל הרשות המקומית אינו מאפשר, בדרך כלל, ניהול כלכלי של התשתיות הזורמות. בהתחשב בכך שגודלה החציוני של רשות מקומית בישראל הוא 7,500 נפש, ברור שהיכולת העצמית לשאת בעלויות הכרוכות בפיתוח תשתיות ואחזקתן היא בהכרח מוגבלת. חמורות יותר הן המגבלות החלות במועצות אזוריות, הן מפאת הגודל (גודל חציוני 5,500 נפש) והן

מפאת פריסתן המרחבית. לכך יש להוסיף משתנים נוספים העלולים להגדיל את העלות היחסית לרשות הבודדת - דוגמת טופוגרפיה או קורוסיות המים. רק בתחום הטיפול במי שפכים קיימת נכונות רבה יותר (אף כי גם מוגבלת) לפתרונות על-מקומיים וזאת עקב העלות הגבוהה הכרוכה בהקמת מכונני טיהור והצורך של יצירת מסה קריטית.

הניהול הטכני הלקוי מתייחס הן למגבלות הניהוליות והמקצועיות המאפיינות רבות ממחלקות המים המקומיות והן לשאלת איכות מי השתייה. מחלקות אלו לא עברו את מלוא תהליך ההתמקצעות אשר מאפיין רבות מן היחידות המוניציפליות ואילמלא הייעוץ המקצועי העומד לרשותן, בסיוע המינהל למשק המים ברשויות המקומיות, ספק אם היו מסוגלות לקיים את המערכת המקומית לאורך זמן. הביטוי המוחשי ביותר לניהול הטכני המקומי הוא שיעור הפחת הפיזי, דהיינו איבוד מים בגין דליפות צנרת. על-אף השיפור הרב שחל בנושא במרוצת השנים האחרונות, תופעת פחת מים בסדר גודל של 15 אחוז ויותר אינה נדירה. ב-1995, לדוגמה, 17 אחוז מכלל הרשויות הציגו פחת מים העולה על 20 אחוז מכלל הכמות הנרכשת על-ידן.¹ מול השיפור הטכני שחל במניעת פחת, מתקיימת הרעה מדאיגה בתחום איכות מי השתייה. למרות הצהרות חוזרות של גורמים ממונים שונים באשר לתקינות המים בישראל, אין ספק שאיכות מי השתייה נמצאת בירידה. מצבן של רשתות מקומיות רבות מצריך כלוריציה מוגברת של מי השתייה, בגין חשש לחזרת מזהמים ביולוגיים, ועוד, שלגבי תופעות אחרות, דוגמת עלייה במזהמים הכימיים או מרחפים שונים (הפוגעים בצלילות המים) אין תשובה מערכתית.²

ליקויי הניהול הכספי באים לידי ביטוי בשלושה תחומים עיקריים: היעדר חיוב נאות, אי-גביית כספים המגיעים לרשות והססת הכנסות למטרות שאינן קשורות למשק המים והביוב. על פי החוק, נדרשות הרשויות המקומיות לממן את פיתוח התשתיות באמצעות הטלים ייעודיים. רשויות רבות אינן מקיימות הוראות אלו ועקב כך גורמות לעצמן נזקים כספיים כבדים. בחלק מהמקרים הרשויות המקומיות נמנעות מלחוקק חוקי עזר כנדרש ובהיעדרם לא ניתן לחייב את בעלי הנכסים בגין ההשקעות בתשתית. במקרים רבים אחרים, חוקי העזר לא עודכנו והחיוב המתבצע אינו משקף את מלוא העלות של העבודות המתבצעות (משרד מבקר המדינה, 1995). חמורה לא פחות היא תופעת אי-גביית חובות התושבים. רבות מן הרשויות אינן אוכפות גבייה יעילה של חיובי המים והביוב, בדומה למתרחש בתחום גביית הארנונה. הסיבות לכך נעות מכשלים באופן הניהול של המחלקות המוניציפליות העוסקות בכך ועד למדיניות סלחנית של "להיטיב עם העם". בתחום הצריכה השוטפת של מים התופעה היא לא סבירה, שכן הרשויות נדרשות לשלם באופן שוטף לחברת מקורות עבור המים הנצרכים. כאן נראה, שמשטר המחירים הנוכחי מעוות את נכונות הרשויות לנהל את משק

¹ על מנת לחזק את הטענה האמורה בדבר היעילות היחסית של משק המים העירוני בישראל, גם בקנה מידה בינלאומי, אכיר בדקדוק העוסק ששיעור הפחת באנגליה - גם לאחר 8 שנות הפרטה והשקעות לא מבוטלות לחדוש התשתיות - מגיע ל-30 אחוז. גם הנהול התפעולי-כספי בישראל, מתקדם באופן בולט. אם נחזור למקרה של אנגליה דרי רק 10 אחוזים מכלל הצרכנים הפרטיים משלמים לפי צריכה בפועל (ל-90 אחוז ממשקי הבית באנגליה אין מונה צריכה), זאת לעומת 100 אחוז בישראל. (הנתונים לגבי אנגליה על פי מדע שנמסר לי ישירות על-ידי רשות הפיקוח לשירותי מים - OFWAT).

² במידת מה ניתן לראות את התפתחותו של שוק המים המוניציפליים, שוק שלא היה קיים עד לפני שנים אחדות, כביטוי להידרדרות שחלה בארץ באיכות מי השתייה. בישראל, נראה לי מוצדק לראות בשוק זה תאגיד בקרוב ל-300 מיליון ש"ח לשנה, חלק מהמחיר ההדרתי של כשל האיסוף.

המים ביעילות. ההפרש בין מחיר הקנייה (ממקורות) לבין מחיר המכירה (לצרכנים השונים) הוא כה גדול עד שה"רווח" הנוצר מקטין את הצורך בהתייעלות.³ הפרש המחירים אינו משיג, ברובו הגדול, את ייעודו, בשל ההסטה הרחבה של הכנסות ממים וביוב לכיסוי הוצאות אחרות ברשויות המקומיות. המצוקה הכספית המאפיינת את השלטון המקומי מזה שנים גורמת לכך, שההכנסות מאגרות מים וביוב (ולעתים קרובות גם ההיטלים) משפרות את תזרים המזומנים של הרשות ומשמשות מקור נוח לתשלום התחייבויות שוטפות (דוגמת שכר עובדי הרשות). למי שאינו בקיא בכלכלה המוניציפלית צריך להיות ברור, שהמדובר כאן הוא בסכום לא מבוטל של כ-1.8 מיליארד ש"ח, שהם קרוב ל-20 אחוז מכלל ההכנסות העצמיות. זו הסיבה העיקרית לכך, שרוב ראשי הרשויות והגזברים נמנעו עד כה מליישם את עיקרון משק הכספים הסגור בתחום זה.

מורכבת עוד יותר היא שאלת ההשקעות הכרוכה באחזקת תשתיות קיימות ובפיתוח תשתיות חדשות. בתחום המים מתבצעות במרבית הרשויות עבודות שיקום בהחלפת צנרת בהיקפים של כ-100 מיליון ש"ח, אך זאת בעיקר כאמצעי למניעת פחת מים. זהו סכום קטן יחסית, שאינו תואם את האתגר הגדול ביותר בתחום איכות מי השתייה. אם בשנים הבאות שאלת איכות המים תעמוד על סדר היום הלאומי והמקומי, אזי יהיה צורך להשקיע משאבים גדולים יותר מהמקובל עד כה.⁴ הקמת מתקן סינון ארצי בעלות משוערת של יותר מ-300 מיליון ש"ח, שאמור לשפר את איכות המים הנשאבים מהכינרת, היא ביטוי חלקי למגמה זו. לכך יהיה צורך להוסיף את ההשקעות הנדרשות ברמה המקומית, על מנת להבטיח איכות נאותה של מי השתייה (מניעת מפגעים בשל מצב המערכת המקומית), אך גודלן אינו ידוע שכן טרם נערכה (למיטב ידיעתי) הערכה מקצועית-כלכלית בנושא. סכומים לא פחות משמעותיים מיועדים להיות מושקעים במערכות ביוב, הן בגלל הזנחה היסטורית של תחום זה, הן בגלל צורכי הפיתוח האורבני המואץ והן בשל דרישות של איכות סביבה ומניעת זיהום של מקורות המים. עלותם של סך הפרויקטים הנמצאים כיום בשלב כלשהו של תכנון או ביצוע מגיעה ל-3 מיליארד ש"ח. מכיוון שאין ודאות שפרויקטים אלה ממצים את מלוא הדרישות, סביר להניח שסך כל ההשקעות הנדרשות גבוה יותר.

משק המים והביוב העירוני מקבל כיום משמעות אחרת בשל ריבוי הדרישות והאתגרים. בראייה כוללת הוא מציב שאלות מרכזיות לגבי:

- אופן ארגונו - האם ניתן להמשיך לראות ברשות הבודדת יחידה מתאימה למתן שירות?
- יכולת ניהול - האם למנגנון הרשויות המקומיות היכולת המקצועית הנדרשת לניהול תשתיות, אשר מורכבותן הטכנולוגית צפויה לעלות?
- שיטת מימון - האם אמנם יש הצדקה להמשיך לממן פיתוח ותחזוקתן של מערכות אלו באמצעות תקציבים ציבוריים?

³ הפרשיות זו היא מסורת ונעדה ליצור רווחה ממניית לחדוש התשתיות ולתחזוקתן האותה. בחלקה, רווחה זו מתממשת באמצעות קרן השיקום המופעלת על-ידי המינהל למשק המים ברשויות המקומיות, וזרוע מקצועית של משרד הפנים. ברובה, היא מנוצלת גם למטרות אחרות (ראה המשיך הדין).

⁴ במידת מה ניתן מקום לראות את התפתחותו של שוק המים המערליים, שוק שלא היה קיים עד לפני שנים אחדות, כביטוי להזדווחות שחלה בארץ באגדות מי השתייה. בדומה, נראה לי מצדק לראות בשוק זה, האגיד בקרוב ל-300 מיליון ש"ח לשטח, חלק מהמחזור והדבר של כשל האיסוף.

המעורבות הגוברת של המגזר הפרטי בתחום המים והביוב - החל ממימון מתקנים בדידים, לרבות הקמתם ותפעולם, דרך מתן זיכיונות לניהול תשתיות אורבניות רבות היקף ועד להפרטה המוחלטת של מערכות - מחדדת את הרלוונטיות של שאלות אלו. כאמור, ישנם סימנים רבים בישראל המעידים, שאנו ניצבים בפני תפנית מהותית. תהליך דו-כיווני של יוזמות מקומיות ומדיניות ממשלתית יזומה יוצר מעורבות גוברת של המגזר הפרטי בתחומי הפיתוח והתפעול של תשתיות זורמות ברמה המקומית. אף כי חלק מיוזמות אלו זוכה להתעניינות התקשורת (בעיקר כאירוע ראוי לדיווח במדור הכלכלי של העיתונות הכתובה), תפנית זו עדיין רחוקה מלזכות בדיון ציבורי ראוי ומושלם. הדיונים המתקיימים הם ברובם פנימיים, במסגרת פורומים רשמיים מצומצמים וללא השקיפות הציבורית המתבקשת. למען הסרת ספק, אין בקביעה זו כדי להטיל דופי בגורמים המעורבים, שכן דוחות וניירות שונים שהוכנו בנושא, הופצו בקרב 'בעלי עניין' שונים. יחד עם זאת, אני סבור, שהשותפות האסטרטגית המתפתחת בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי בתחום זה ראוייה לבחינה גלויה, תוך למידה קפדנית של הניסיון המצטבר בעולם הרחב והתייחסות נאותה להפרטה המתהווה, מבחינת האינטרס הציבורי.

על רקע האמור, מחקר מדיניות זה נועד לתרום תרומה לדיון המתבקש. זאת, על-ידי סקירת תמורות בדפוסי מימון, פיתוח ותפעול תשתיות מים וביוב בעולם, יוזמות מקומיות המתפתחות בישראל והניסיונות לעיצוב מדיניות ממלכתית פוזיטיבית בניהון. הדיון נפתח בסקירת הסדרים חלופיים לאספקת שירותי מים וביוב, לרבות דוגמאות בין-לאומיות; זאת, כמסגרת רקע לאפשרויות הקיימות. בפרק השני, אציג מספר דוגמאות של יוזמות מקומיות וסוגיות עקרוניות, שעולות מניסיונות אלה. הפרק השלישי מיועד להצגת התפתחות המדיניות הממלכתית בנושא ואילו בפרק הרביעי אנתח את הצעת חוק התאגידים המונחת על שולחן הממשלה לקראת הגשתה לכנסת. בסיכום, אחזור ואתמקד בשאלות הבסיס הניצבות לפנינו, מבחינה מדינית ציבורית כוללת.

1 סדרים חלופיים לאספקת שירותי מים וביוב

מים כמוצר "ציבורי": מאפיינים כלכליים

במבט של מדיניות ציבורית, מים הם בגדר שירות "מטעה". חיוניותם של מים שפירים לקיום הביולוגי ולצרכים חברתיים וכלכליים היא כה ברורה, עד להכללתם הטבעית בקטגוריה של 'מוצרי זכות' (merit goods).⁵ אין זה מקרה, שבמרבית מדינות העולם אספקת מים נתפסת כאחריות ציבורית. אפילו מדינה כמו ארצות הברית המזוהה עם עקרונות פרטניים וקפיטליסטיים, רואה באחריות הציבורית לאספקת מים ואף בבעלות הציבורית על מקורות, תשתיות וניהול מערכות, נושא למדיניות ציבורית לגיטימית.

אף כי מים הם בגדר מוצר או שירות שמסופק על-ידי המגזר הציבורי, לא ניתן להכלילם במה שמוגדר כמוצר קולקטיבי (collective good). על פי ההגדרה המקובלת בכלכלה, על מנת שמוצר (או שירות) ייכלל בקטגוריה של 'מוצר קולקטיבי' חייבים להתקיים לגביו שני תנאים: (א) צריכתו היא נגישה לכל, ו-(ב) צריכתו של אחד אינה מקטינה את כמות המוצר לצריכתו האפשרית של צרכן אחר. זו הסיבה שאין מחיר כלכלי ל'מוצר ציבורי' וכאשר יש צורך לממן השקעה להבטחת איכותו (חשוב על אויר נקי או נוף טבעי), הדבר נעשה באמצעות כספי הציבור. מים, על אף היותם 'מוצר זכות', אינם 'מוצר קולקטיבי' אלא 'מוצר פרטי'. לפחות עיקרון אחד (ב' לעיל) אינו חל על מי שתייה שכן צריכתו של אחד מקטינה את הכמות הנותרת לצריכת שאר האנשים. מכאן נגזר מחיר שאינו יכול להיות אפס, כמצופה ב'מוצר קולקטיבי'.

אך גם ההכרה בדבר מהותו ה'פרטית' של המים כמוצר, אינה מספיקה על מנת להסביר את שכיחות אספקתם במסגרת ציבורית. כאן יש להזכיר שני מאפיינים מיוחדים של שירותי אספקת מים, והמונפול הציבורי כתשובה לכשל שוק וההשפעות החיצוניות (externalities) של מערכות מים וביוב. משק אספקת המים נוטה להיות ציבורי משום שהוא במהותו מונופוליסטי. מכיוון שאספקת המים

⁵ 'מוצר זכות', בתאוריה הכלכלית, הוא מוצר או שירות, אשר התועלת הציבורית שלו עולה על התועלת המיוחדת לו על ידי הצרכן הפרטי. באותה מידה שדוסון בפני מודלה משותף לא רק את הפרט המזוסן אלא תורם לא-הפצת מחלות, כך במים (ובביוב) יש שילוב של תועלת אישית וציבורית, המבאה כל חברה מחויבות להבטיח אספקת מים לכל.

מתבססת על מערכת צינורות קבועה ואחידה על פני מרחב נתון, היא אינה מאפשרת קיומם של ספקים שונים באותו מרחב והמקיימים תחרות ביניהם. (גם אם טכנית ניתן לדמיין מצב של מערכות מרובות כמספר הספקים, כלומר מספר מערכות צנרת חופפות, העלות הכלכלית היא כה גדולה שלא יתכן יחס נאות בין השקעה זו לבין התשואה הצפויה ממכירת המים).⁶ מכאן שמערכות אלו יוצרות בהכרח מונופולים טבעיים, דהיינו מונופולים הנגזרים מהצורך להשיג יתרונות לגודל (economies of scale) וההשקעות הגדולות הכרוכות בהן. בשל אופיה המונופוליסטי של האספקה ובשל היעדר אפשרות לתחרות (שני תנאים המגדירים כשל שוק), מוצדקת המעורבות הציבורית. המאפיין השני הנוטה ליצור כשל שוק הוא ההשפעות החיצוניות (externalities) של המערכות הנידונות, החיוביות (קידום בריאות הציבור ואיכות החיים) והשליליות (זיהום הסביבה, במקרה של ביוב ללא טיפול). מכיוון שקשה לשקף את מאזן מלוא ההשפעות החיצוניות במחיר עלות אספקת השירות, הרי הפעלת מנגנון שוק בתנאים אלה תהיה לא-יעילה מבחינת הקצאת משאבים.

מן הראוי להבהיר שאין בקיומם של כשלי שוק כדי להצדיק בהכרח אספקה ציבורית של השירות. כאן תתכן בהחלט אספקה פרטית, אך זאת במחיר של הפעלת פיקוח (regulation) חזק ואפקטיבי. זאת, מלבד למידה של סבסוד ישיר או צולב על מנת להבטיח את ההשפעות החיוביות הכרוכות באספקה איכותית של מים ומניעת מפגעים סביבתיים בגין ביוב לא מטופל (Nikson 1997 Spulberg and Sabbaghi 1994).

הרשות הציבורית

אספקת מים באמצעות רשות ציבורית, על צורותיה השונות, היא דגם הפעילות השכיח בעולם כולו. מעורבותו של הגוף הציבורי באה לידי ביטוי בכל אחד מממדי הפעילות, דהיינו:

- בעלות על מתקנים
- מימון ההשקעה
- תפעול ואחזקה
- ניהול כספי (קביעת עלות וגביית אגרות).

הרשות הציבורית לאספקת מים מציגה דפוסים ארגוניים שונים:

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

⁶ מאפיין נוסף של ענף זה הוא תופעת ה'עלויות השקועות' (sunk costs). הנחת תשתיות (צנרת) היא מעשה המקבע את ההשקעה, שכן לא ניתן לנייד את התשתית לאחר אזור או לשימוש חלופי.

- חברות ציבוריות בין-רשוטיות ובין-ממשליות (דוגמת הולנד, גרמניה).
- רשויות או חברות מוניציפליות (מרבית המדינות הצפון אירופיות, ארצות הברית, יפן).
- רשויות מקומיות, באמצעות מחלקות פנימיות (דוגמת ישראל).

במרבית המדינות המפותחות, אופיה הציבורי של אספקת המים לא הועמד בספק ואף איננו עומד בספק. הגופים הציבוריים הוכיחו במרוצת עשרות שנים יכולת ראויה לציון לענות על צרכים כמותיים גדלים ועל איכות השירות. גם כיום, בתקופה בה נוטים להדגיש את יתרונותיו של המגזר הפרטי, ימצאו מעט מאוד גורמים אשר לא יכירו ביכולתן הארגונית והטכנולוגית של הרשויות הציבוריות. בקרב המדינות המפותחות רק שתי מדינות בולטות בשל סטייתן מהמודל הציבורי הטהור: צרפת ובריטניה.

ייחודה של צרפת הוא מסורת ארוכת שנים של שותפות ציבורית-פרטית בהפעלת שירותים עירוניים (Lorrain, 1991; 1992). שותפות זו היא תוצאה של מאפיינים מבניים של צרפת, הקשורים במערכת המוניציפלית עצמה, בגישה העסקית של המגזר הפרטי ובתפקידו של השלטון המרכזי. בשל מספרן הרב של רשויות מקומיות והקוּטֶן המאפיין את מרביתן, הרשויות המקומיות הצרפתיות נדרשו לפעול במסגרות על-מקומיות אשר אפשרו השגת יתרונות לגודל. מעורבות מוקדמת (עוד במאה הקודמת) של גורמים פרטיים באספקת מי שתייה יצרו והון זמין אשר אפשר לרשויות המקומיות להיכנס לשותפויות תפעוליות. עיקרון האיזון התקציבי ותשלום בגין שירותים יצרו ודאות באשר לתזרים הכנסות ואפשרו התפתחות ראייה עסקית ארוכת טווח בקרב הגורמים הפרטיים (הימנעות מחתירה לרווח מיידי). השלטון המרכזי עודד תהליך זה, במכלול של מהלכים אסטרטגיים ורגולטוריים. כך מצאה עצמה צרפת בעשור האחרון בחזית ה"מחדשים" בתחום ניהול מערכות מים, באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות. זאת, על אף שלהסדרים הייחודיים שהיא פיתחה לא נלוותה אידאולוגיה גורפת (דוגמת הגישה התאצ'ריסטית בנושא הפרטה). כיום, כ-78 אחוז מכלל צרכני המים (מספר צרכנים) נמצאים במסגרת הסדרים מעורבים (ציבורי-פרטי), במסגרת 58 אחוז מכלל הרשויות מוניציפליות. בהיקפים פחותים, אך עדיין משמעותיים, נמצאים הסדרים מקבילים בתחום שירותי ביוב מעורבים: כשליש מסך הצרכנים בצרפת וכמחצית מכלל הרשויות המקומיות שם (Wiederkehr, 1997).

בריטניה היא המדינה השנייה המציגה דגם חורג (סטייה מהרשות הציבורית). תפניתה של בריטניה התחוללה בסוף שנות ה-80, עם הפרטת עשר רשויות ציבוריות (אזוריות) ששירתו את אנגליה וויילס, ואשר הוקמו בשנות ה-70 בעקבות רה-ארגון של מערכת אספקת מים וביוב (תוך ביטול 1,600 רשויות שונות שפעלו עד לאותה תקופה). ההחלטה על ההפרטה התבססה, מעבר לתפיסה האינדואולוגית אשר דגלה במזעור המגזר הציבורי, על שורה של שיקולים מקרו-כלכליים, ניהוליים וסביבתיים. בריטניה בשנות ה-80 סבלה ממגבלות כלכליות רבות, אשר השתקפו באילוצים גוברים והולכים בתקציב המדינה. התשתיות הזורמות דרשו השקעות משמעותיות להתחדשותן, וממשלת בריטניה של אותה תקופה לא סברה שהמדינה היא זו שצריכה לממן השקעות אלו. לכך יש להוסיף את הסטנדרטים הסביבתיים החדשים שנקבעו על-ידי הקהילה האירופית ואשר בריטניה נמצאה רחוקה מהם, ואת רמת הניהול של הרשויות האזוריות הציבוריות, שלא הלמה את היכולות של הרשויות המקבילות בארצות האירופיות המובילות (מדינות סקנדינביה, גרמניה, הולנד וצרפת).⁷

על אף ההעזה של ממשלת בריטניה להעביר את אספקת המים לידיים פרטיות, ניסיון זה הוא עדיין בגדר יוצא דופן מזהיר. אף מדינה אחרת עד כה לא הלכה בעקבות אנגליה וויילס, אף לא סקוטלנד, שהיא חלק מהממלכה המאוחדת. אפילו ארצות הברית, בתקופת הממשלים הרפובליקניים (רייגן, בוש), אשר היו קרובים לתפיסת שוק חופשי של תאצ'ר וממשיכה, לא שקלה אף לרגע אפשרות של שינוי מעמדן הציבורי של רשויות המים. למרות דוגמאות מספר העשויות להצביע על תזוזה מסוימת לכיוון מעורבות פרטית, רובן המוחלט של רשויות המים בארצות הברית היו ונשארו מפעלים ציבוריים (Westerhoff 1997; Haarmeyer, 1994).⁸

שותפויות ציבוריות-פרטיות

בין פעילות ציבורית מוחלטת לבין הפרטה מוחלטת, מתקיימים דגמים שונים של שותפויות ציבוריות ופרטיות, היוצרים בסיס חדש לפיתוח ולתפעול של תשתיות זורמות. מגוון זה של דגמי מעורבות מוצג בלוח 1, להלן (עמ' 15). מן הראוי להדגיש שאלה דגמים טיפולוגיים וייתכנו שילובים שונים, בהתאם לאופי המערכת (Haarmeyer, D. and A. Mody 1997).

חווה שירות

ההסדר הבסיסי ביותר של מעורבות גורמים פרטיים במערכות שבבעלות ציבורית הוא חווה שירות. במקרה זה, הרשות הציבורית נעזרת במיומנות המקצועית, הטכנולוגית, או היכולת הלוגיסטית של קבלן פרטי למשימות שונות (תחזוקה שוטפת, תיקוני שבר או שירותים מנהליים - גביית חובות צרכנים, למשל). השירות הניתן משמש כהשלמה או כגיבוי של צוותים פנימיים של הרשות.

⁷ חוגמה קטנה הממחישה את הפיזור הבריטי הוא הענף שימוש במדידת צריכת מים באמצעות שעונים, תוך התבססות על תשלום ממוצע מוערך. מכאן גם נגזרות על יכולת הרשויות לעקוב אחר פחת מים.

⁸ בארצות הברית ישנן מעל 52 אלף מערכות מים מקומיות ורובן המוחלט (83 אחוז) הן מערכות קטנות, המשרתות פחות משלושת אלפים נפש. כ-74 אחוז ממערכות אלה הן פרטיות. בקרב המערכות המשרתות מעל 10 אלף נפש (85 אחוז מכלל אוכלוסיית ארצות הברית), חלקן של המערכות הפרטיות הוא 13 אחוז (Haarmeyer, 1994).

הציבורית, או כתחליף להם. בדרך כלל, הסדר מסוג זה מתבסס על הסכם תקופתי של עד שנתיים. הרשות הציבורית, בעלת המערכת, היא במעמד של צרכן השירות, כאשר הגורם הפרטי משמש כקבלן אשר תמורת סכום קבוע - לרוב, על פי עלות מוגדרת ליחידת שירות - מבצע מטלות שנקבעו במפרט ההסכם. חוזה שירות יכול לתרום לייעול ניהול המערכות, מכיוון שהפעלת קבלנים עשויה להשיג תוצאות מוחשיות יותר מאלה של המנגנונים הפנימיים של הרשות הציבורית. זאת, הן בשל משטר עבודה יעיל יותר של קבלן פרטי והן בגלל ההתמחות המקצועית שפירמה עסקית חייבת להציג. להסדר זה אין השפעה על מימון השקעות פיתוח, הנותר מימון ציבורי.

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

דגם פעילות	בעלות על המערכת	מקור המימון	תפעול ואחזקה	הכנסות	סיכון עסקי	משך הפעילות
רשות ציבורית	ציבורית	ציבורי	ציבורי	הרשות הציבורית	ציבורי	ללא הגבלה
חוזה שירות	ציבורית	ציבורי	ציבורי ופרטי	הרשות הציבורית	ציבורי	1-2 שנים
חוזה ניהול	ציבורית	ציבורי	פרטי	הרשות הציבורית	ציבורי	3-5 שנים
זיכיון	ציבורית	ציבורי ופרטי (חלקי)	פרטי	פרטי	משותף	8-15 שנים
חכירה	ציבורית	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	25-30 שנה
BOT - BOO	ציבורית ופרטית	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	20-30 שנה
הפרטה	פרטית	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	לא מוגבל (או בהתאם לרשיון)

המקור: The World Bank 1997.)

דגם זה של שיתוף פעולה מוכר בארץ - בעיקר בתחום אחזקת קווים ותיקוני שבר. כך, למשל, מתחזקת מזה שנים רבות חברת מקורות (על תקן של קבלן שירותים "פרטי") את המערכת העירונית של חולון - במקרה זה על-פי תשלום שנתי קבוע. רשויות רבות אחרות מתחזקות את רשת המים העירונית באמצעות קבלנים פרטיים, על פי הסדרים שונים (בן-אליא, 1993). במישור הבין-לאומי, צ'ילה מציגה אחת הדוגמאות המקיפות של שימוש בחוזי שירות. הרשות הציבורית האחראית על

אספקת מים לעיר הבירה סנטיאגו, המשרתת אוכלוסייה המקבילה בגודלה לזו של מדינת ישראל, נשענת במידה רבה על שירותים קבלניים במסגרת חוזי שירות - החל משירותים טכניים בתחום הצנרת וכלה בשירותי מחשוב מקיפים (Rivera1996). כמחצית מתקציב הפעולות של הרשות מיועדת לקניית שירותים באמצעות חוזי שירות.

חוזה ניהול

הסדר זה נועד להעביר את האחריות לניהול התפעולי של מערכת ציבורית לידי גורם פרטי. בשונה מחוזה שירות שהוא נקודתי, כאן המדובר הוא באחריות ניהולית-תפעולית כוללת. חוזה מסוג זה נשען, בדרך כלל, על תשלום קבוע תמורת השירותים הניתנים. חוזי ניהול מתקדמים יותר עשויים לכלול גמול כספי בגין עמידה בתפוקות או תוצאות מוגדרות - מבחינת כיסוי צרכנים או התייעלות תפעולית. חוזה ניהול איננו משנה את אופיה הציבורי של המערכת ואין בו כדי לסייע לרשות הציבורית, האחראית על נושאי מים וביוב, כדי להקל על הנטל המימוני הכרוך בפיתוח או שיקום התשתיות. מכאן, שאין הוא משנה גם את נושא הסיכון המימוני (הסיכון נותר סיכונה של הרשות הציבורית).

דוגמה בין-לאומית להסכם מסוג זה מספקת מקסיקו סיטי. בעיר מטרופוליטית זו, המונה קרוב ל-20 מיליון תושבים, רק 75 אחוז נהנים מאספקת מים סדירה. רמת הניהול, התפעול והתחזוקה של הרשות הציבורית (הממשל המטרופוליטני) הייתה ירודה וללא סיכוי להבראה במסגרת הציבורית הרגילה. הממשל המטרופוליטני החל בראשית העשור בפיתוח הסדר חלופי, המבוסס על מעבר הדרגתי מחוזי שירות לחוזי ניהול. לאחר חלוקת העיר לארבעה אזורי שירות, הוצאו מכרזים בין-לאומיים לכל אחד מאזורים אלה. בשל היעדר מסד מידע מסודר של כלל הצרכנים והיעדר מדי צריכה, נדרש כל אחד מזוכי המכרז הבין-לאומי לספק, בשלב הראשון, שירותים מוגדרים לזיהוי הצרכנים השונים וחיבורם למד מים.⁹ בשלב השני, יהיה על הזוכים לעקוב אחר הצריכה השוטפת והוצאת חשבונות בהתאם. עבור כל אחד משני השלבים האלה נחתם הסכם שירות נפרד עם כל אחד מהזוכים, לרבות קביעת תשלום עבור המשימות השונות שעליהם לבצע. רק בשלב השלישי, כאשר תתקיים מערכת מסודרת של רישום, מעקב והתחשבות 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 הזורמות. לאחר ניסיונות נשנים וכושלים לשקם את יכולת הניהול של הרשות, הוחלט על הוצאת מכרז בין-לאומי לניהול המערכת. כתוצאה ממכרז זה הוקמה חברה מעורבת (ציבורית-פרטית), אשר נטלה על עצמה את ניהול המערכת במסגרת חוזה ארוך טווח (26 שנה). אחריות הניהול בפועל מוטלת על חברה בין-לאומית אשר תעניק את שירותיה תמורת אחוז קבוע מסך ההכנסות והדיבידנדים מהחברה המשותפת, בהתאם לתוצאות הכוללות. ההסדר החדש המשיך להטיל את אחריות מימון ההשקעות לפיתוח ולשיקום על הרשות הציבורית, מצב העלול לעמיד את כלל המהלך בסימן שאלה (Rivera, 1996).

⁹ בהתחשב בזיקה המשימה וסבי להגדיל את התחזוקה, הצגמל המטרופוליטני חלק את העיר לארבעה רובעי שירות ופיצל את המכרז בהתאם.

חכירה

בהסדר חלופי זה, היזם הפרטי מקבל רשות להשתמש בתשתיות שבבעלות ציבורית, בהסדרים כספיים שונים ביניהם, כאשר החוכר נוטל על עצמו את מלוא האחריות לאספקת השירות ולתחזוקת המערכת. הסדר זה מאפשר לחוכר לגבות את תקבוליו ישירות מן הצרכנים, ההופכים 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 מאפשר, בכוח, רמות הפעלה ותחזוקה גבוהות בשל יכולתם המקצועית והטכנולוגית של החוכרים. עם זאת, גם הסדר זה אינו משחרר את המגזר הציבורי מלשאת במלוא המימון הכרוך בקיום המערכות.

גם החכירה הוא אחד משני ההסדרים המובילים בצרפת, מדינה המספקת דוגמאות רבות לכך. אולי הדוגמה המפורסמת היא פריס, אשר "הפריטה" בדרך של חכירה (affermage) את אספקת המים ב-1985. שתי חברות, אחת האחראית על הגדה הימנית של נהר הסאן והאחרת על הגדה השמאלית, מספקות מים באופן ישיר ל-3 מיליון תושביה של העיר. על פי הסדר זה, החברות אחראיות על אספקה/מכירה קמעונית של המים הנרכשים מעיריית פריס, ועל תחזוקת מערכת אספקה זו. העירייה מצדה, מממנת את פיתוח המערכות, אחראית על טיפול באיכות המים ועל זמינות הכמויות הנדרשות (Public Innovation Abroad) 1985. הסדר החכירה התקבל, בעקבות הניסיון וההשפעה הצרפתית, גם בספרד ובאיטליה. הוא גם אומץ, נקודתית, במזרח אירופה, בגדנסק (שפולין) (Riviera, 1996) ובערים מספר בצ'כיה (Lanik, 1997). הסדר החכירה נבחר גם כהסדר מועדף בכמה ניסיונות לשיפור מערכות באפריקה, בסנגל ובגינאה (דוגמה) (Cowan, 1996; Brook). בשנים האחרונות הוא פונה גם מערבה אל ארצות הברית. דיווחים שונים מצביעים על כך שבין 10 ל-20 מערכות מקומיות מופעלות או אמורות להיות מופעלות על פי שיטה זו (Haarmeyer, 1994). בפוארטו-ריקו, מדינת חסות נלווית של ארצות הברית, הוכרז על הסכם החכירה הגדול ביותר עד כה - 350 מיליון דולר בהסכם ל-5 שנים (Westerhoff, 1997).

זכיינות

בהסדר של זכיינות, היזם הפרטי מרחיב את אחריותו לכלל המערכת, לרבות אחריות מימונית בגין הוצאות תחזוקת המערכת ועלות פיתוחה. אף-כי נשמרת הבעלות הציבורית על המערכת, היזם הפרטי נושא במלוא האחריות התפעולית לספק את השירות הנדרש והוא הגובה את התשלום המגיע לו ישירות מן הצרכן. בתום תקופת הזיכיון, לרוב 25-30 שנה, מלוא הנכסים עוברים לרשות הציבורית - לרבות אלה שהוקמו במרוצת השנים על-ידי היזם הפרטי ובמימונו. מבחינת המגזר הציבורי, לזיכיון יתרונות מובהקים שכן הוא משחרר אותו מנטל הניהול והמימון. ברם, בדומה להפרטה מוחלטת (מכירת המערכת לידיים פרטיות), הסדר מסוג זה דורש יכולת פיקוח גבוהה (רגולציה) עקב אופיו המונופוליסטי והעסקי של בעל הזיכיון.

להסדרי זכיינות היסטוריה ארוכה בצרפת, שכן הם משמשים בסיס להתפתחותם של הקונצרנים הצרפתיים המובילים (דוגמת הליונו והקומפני ג'נרל ד'ו). העיר קאן, למשל, נשענת עדיין על הסדר זיכיון עם קונצרן הליונו המתחדש מאז 1870.

בשנים האחרונות, הזיכיון הבולט ביותר הוא זה של בואנוס איירס שבארגנטינה. שיתוף המגזר הפרטי

בניסיון זה הוא חלק ממהלך ממשלתי כולל להפרטה מקיפה, בעקבות המשבר העמוק שפקד את הכלכלה הארגנטינאית בשנות ה-80. בדומה לדוגמאות אחרות שהוזכרו, גם כאן יש רשות ציבורית חסרת יכולת ניהולית, תפעולית וכלכלית הנחוצה כדי לקיים ולפתח את מערכות התשתית שבאחריותה. ב-1993 ממשלת ארגנטינה העניקה זיכיון בן 30 שנה לשותפות בין-לאומית אד-הוק אשר כללה חברות מובילות מצרפת, חברה ספרדית, חברה בריטית ושותפים מקומיים. שנה לאחר מכן הצטרף כשותף זוטר (5 אחוזים מכלל המניות) ה-International Finance Corporation, תאגיד מקבוצת הבנק העולמי במטרה (כך דעתי) לייצב את השותפות ולהגדיל את היתכנות הצלחת המיזם.¹⁰ הזכיין, אחראי על מתן שירות לאוכלוסייה כוללת של קרוב ל-9 מיליון נפש (עיר הבירה ו-14 רשויות סמוכות), לרבות המימון, הפיתוח, התפעול והניהול המינהלי והכספי של כלל המערכת. אף כי לא הוגדר חזית סך ההשקעות הנדרש לאורך חיי הזיכיון, נקבעו תקני איכות ומדדי ביצוע אשר מימושם כרוך בהשקעה משוערת של כ-4 מיליארד דולר (Idelovitch & Rinskog 1995; et al 1997; Arnsten).

זכיינות על פי שיטות BOT/DBO/BOO

זכיינות על פי שיטת BOO (build-own-operate), DBO (design-build-operate) או BOT (build-operate-transfer) מאפיינת גישה מעורבת המאפשרת, במסגרת של מערכת בבעלות ציבורית, פעילות חלקית של יזם פרטי. ההסדר נועד לפתור בעיות מימון של מתקנים בדידים בתשתיות מקומיות, דוגמת מכונני טיהור. השוני בין שלוש השיטות (BOT/DBO/BOO) הוא בכך שבשיטת BOT היזם, בעל המתקן, אמור להעביר בתום פרק זמן הקבוע בחוזה (10-25 שנים, לפי סוג הפרויקט), את הבעלות לגורם הציבורי ואילו בשיטת BOO הבעלות נשמרת בידי היזם. בשיטת ה-DBO, הפרויקט הוא משותף בכך שגם הרשות הציבורית וגם היזמים הפרטיים נושאים במימון הפרויקט. מבחינת המגזר הציבורי, לשיטות אלו יתרונות ברורים, שכן הן מאפשרות גיוס מהיר יחסית של הון פרטי. הסיבה לכך היא אופיו החד של הפרויקט (המתקן), המקל על היזם הפרטי לבחון את היקפו והתשואה הצפויה ממנו ואת הסיכון הכרוך בו. אך מכיוון שהראייה היא פרויקטלית, הסדרים אלה אינם מסוגלים לתת תשובה מקיפה למגבלות וכשלים של כלל המערכת - אם מבחינת רמת ניהול, אם מבחינת רמת התחזוקה שלה, ואם מבחינת צורכי המימון הנובעים מכך.

במישור הבין-לאומי דוגמה בולטת היא המתקן לסינון של העיר סידני שבאוסטרליה, פרויקט מורכב מבחינת היקף השיתוף הבין-מגזרי (ציבורי-פרטי) וגם בשל ריבוי הגורמים המשתתפים במימון הפרויקט. המתקן, המוגדר כאחד הגדולים מסוגו בעולם, אמור לספק בשלב הראשון כ-3 מיליארדי ליטרים מים ליום ואילו בשלב השני (במלוא אספקתו) כ-4.2 מיליארדי ליטרים מים ליום. הפרויקט, שעלות הקמתו מסתכמת בכ-200 מיליון דולר, הוענק לתקופה של 25 שנה לקונסורציום

¹⁰ ה- IFC הוא המקור רב-המשתתפים המזל ביותר לגיוס משאבים מהמגזר הפרטי, לצורך מימון פרויקטים פרטיים או ציבוריים-פרטיים במדינות מתפתחות. ה-IFC משמש גם כיועץ לממשלות החברות (173 ממשלות, סלל ישראל), בפרויקטים מסוג זה. מעורבותו הישירה כמשקיע, נעזרה להגדילן ולאפשר פרויקטים בעלי חשיבות מיוחדת (מבחינת היקפם או תפקידם כפרויקטים לדוגמה). נציגים מדארוגן ביקרו לאחרונה באופן הצטרף לגורמים הצמלכתיים לשמש יעצים לתהליכי הפרטה פרויקטים בתחומי המים והביוב ואופן מידי למסור הקרוב על הקמת מסני טיהור בבאר שבע.

אוסטרלי-צרפתי, לאחר שלמכרז ניגשו 17 קבוצות בין-לאומיות (Alla & Manzi) 1996.

2 יוזמות מקומיות בישראל

בשנים האחרונות החלו רשויות מקומיות בישראל לגלות גם הן את הפוטנציאל הטמון בהסדרים השונים. תהליך זה מדגים שוב את היצירתיות הנחשפת ברמה המקומית במציאת פתרונות לא-שגרתיים. שני הסדרים חלופיים לניהול ופיתוח שירותים בתחום המים והביוב אומצו על-ידי הרשויות המקומיות: פיתוח ותפעול מתקנים בשיטת ה-BOT והסדר חכירת מערכות מים וביוב ברמה יישובית.

פיתוח ותפעול מתקנים בשיטת BOT

בחלק זה אסקור את אימוץ שיטת BOT בשני מקרים חלוציים: מכון הטיהור של נתניה ומכון הסינון למי השתייה של טבריה. אף כי ישנם כמה מקרים אחרים בהם עתידים לפעול על פי שיטה זו, שתי דוגמאות אלו מבהירות את הרקע 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 האחרונה שנהנתה מכספי ההלוואה שהבנק העולמי העניק לישראל לפיתוח מערכות ביוב. המתקן העירוני לטיהור השפכים שנבנה אז שיקף את הטכנולוגיות ואת הערכת הצרכים של התקופה. התכנון לא חזה את התפתחות התעשייה בעיר, דבר אשר חייב בהמשך פיתוח מערכת נפרדת (אזור התעשייה הדרומי של נתניה הוא בעל מערכת ביוב כפולה: אחת לשפכים רגילים ואחרת לשפכים תעשייתיים). בראשית שנות ה-90 מגבלותיו של המתקן הקיים התחדדו. איכות המים המושבים לא עמדה בסטנדרטים הנוכחיים ומגעים אקולוגיים שונים התלוו לתהליך הטיהור. במקביל, הפיתוח האורבני והכלכלי של נתניה בעקבות העלייה ההמונית האיץ את ההכרעה בדבר הקמת מתקן חדש. תחילתו של הפרויקט החדש הייתה בהתאם לתפיסה ה"קלאסית" לנושא, דהיינו תכנון הנדסי, מימון הפרויקט באמצעות כספי ציבור והקמה והפעלה על-ידי הרשות. אף כי התהליך הגיע לסף פרסום מכרז, הוחלט להקפיא זמנית מסלול זה ולבחון הסדר חלופי המושתת על מימון, הקמה ותפעול באמצעות גורם פרטי. שתי סיבות עיקריות הביאו לחשיבה מחודשת – ראשית, אי-בהירות לגבי בחירת הטכנולוגיה הרצויה לטיפול הבוצה, שנית ההכרה שעיריית נתניה לא תוכל, בשל מצבה הכספי, לשאת מימון פרויקט של כ-75 מיליון ש"ח. הרעיון לשתף גורם פרטי במימון ופיתוח הפרויקט זכה לתמיכת האוצר. לעומתו התגלתה ספקנות רבה ואף התנגדות עזה מצד

גורמים שונים הקשורים לענף הביוב (החל מגורמים ממלכתיים וכלה בציבור מתכנני תשתית אשר ראו סכנה לפרנסתם אם יוזמה זו תצליח).¹¹

בראשית 1992, פרסמה חברת 'מי נתניה' תאגיד שהוקם במיוחד לצורך הפרויקט הנדון, מכרז בין-לאומי. במכרז זה, נדרש הזוכה, על חשבוננו, להקים ולתפעל מכון לטיהור שפכים, לכל כמות שתוזרם על-ידי עיריית נתניה. בניגוד למכרזים המקובלים המתבססים על מפרטים הנדסיים, המכרז של נתניה נמנע מלהכתיב טכנולוגיה או אפיונים אחרים. דרישות המכרז היו תוצאתיות, דהיינו הוכחת יכולת הנדסית ותפעולית להשיג את רמת הטיהור הנדרשת, בהתאם לסטנדרטים של בריאות הציבור ואיכות הסביבה הקבועים בחוק. לכך הצטרף קריטריון המחיר, דהיינו עלות הטיהור במונחי מחיר למ"מ. מלבד לייחודו באשר לאופי הדרישות, מכרז זה היה יוצא דופן בכך שהוא היה, מבחינה פורמלית, מכרז של תאגיד ללא ערבות עירייה או ערבות מדינה. בשל כך, טענו ספקנים, ניטל ממנו סיכוי לקבל הצעות מגורמים רציניים.

גורם נוסף לספקנות היה קריטריון המחיר, דהיינו עלות הטיהור במונחי מחיר למ"מ שעל נתניה לשלם לבעל המתקן בגין קליטת וטיפול השפכים. המכרז לא קבע הגבלה כלשהי באשר למחיר זה, מצב אשר חשף את נתניה לאפשרות שהיא תידרש לשלם עבור טיהור השפכים מחיר לא כדאי, אלא אם כן תסרב לקבל כל הצעה שהיא. סוגיה זו העלתה את השאלה: מהו המחיר שגורם פרטי סביר יציע? ההערכות של גורמים שונים שליוו את התהליך (גורמים בעירייה, יועצים מקצועיים, אנשי משרד האוצר) הצביעו על הפרשים משמעותיים, אך עם קבלת ההצעות התברר שההערכה המקומית הייתה המציאותית ביותר וכן המחיר שהתקבל היה נמוך באופן משמעותי מההערכות החיצוניות. מתוך כ-20 גורמים אשר רכשו את טפסי המכרז, 6 הגישו הצעות – כולן שותפויות אד-הוק בין פירמות ישראליות וגורמים מקצועיים מחוץ לארץ. הזיכיון שהוענק לזוכה הוא לתקופה של 15 שנה ועם סיומה יועבר המתקן לבעלות העירייה.

שנתיים לאחר פרסום המכרז החל המתקן לפעול, לשביעות רצונה של נתניה. ללא השקעה ציבורית, נתניה השיגה פתרון נאות לשפכיה. הפעלת המתקן בהחלט השפיעה על מחירי השירות שתושב נתניה נדרש לשלם (בהשוואה למצב הקודם), אך עלות זו הייתה משתנה גם אילו עיריית נתניה הייתה מקימה את המכון במימון ציבורי.¹² ההוצאה הנוכחית של תושב נתניה מקבילה לזו של, למשל, תושב כפר סבא. ההבדל בין נתניה לכפר סבא הוא לא בעלות השירות או באיכותו, אלא באופן מימון והפעלת מתקני הטיהור שלהן. בעוד שעיריית נתניה הצליחה לחסוך מעצמה השקעה נומינלית של כ-65 מיליון ש"ח בגין בחירת שיטת ה-BOT, עיריית כפר סבא (ועמה המדינה) לקחה על עצמה את מימון הפרויקט באמצעות מענקים והלוואות ממשלתיות.¹³ השענות על מימון והפעלה במתכונת זו, בהכרח משפיעה על דרך ההתחייבויות הכספיות של הרשות (האובליגו שלה) ועל תזרימי המזומנים

¹¹ יזהר ראי' יום אחד לבדוק הקשר הבעייתי שבין גישות מקצועיות ואינטרסים מקצועיים לבין הפגור בפיתוח מערכת ביוב בישראל.

¹² עם הפעלת המתקן הוכפל מחיר האגרה מ-1 ש"ח למ"מ ל-2 ש"ח (על פי קביעת משרד הפנים). הוא מגיע כיום (בשל הצמדתו למדד המחירים) ל-2.5 ש"ח למ"מ. יצחק שאק זה המדד שהחברה העירונית מדרשת לשלם ליום. אגרת הביוב סללת הוצאות אחרות, הקשורות בתפעול רשת הביוב העירונית.

¹³ המסך הוא משותף לכפר סבא ולחוד השרון. העלות הנומינלית של מסך הטיהור של כפר סבא וחוד השרון היא 70 מיליון ש"ח.

שלה (החזר הלוואות).

טבריה: מכון סינון למי שתייה

עיריית טבריה היא הרשות המקומית הראשונה בישראל אשר יזמה מפעל לשיפור איכות המים באמצעות מעורבות המגזר הפרטי. על פי הסדר היסטורי, טבריה מספקת בעצמה את צורכי מי השתייה של תושביה על-ידי שאיבה ישירה מהכינרת. השאיבה מתבצעת באמצעות מתקן שהוקם בשנות ה-30 ומשרת את העיר מאז. בעשור האחרון חלה ירידה ניכרת באיכות מי השתייה, בעקבות הרעת איכות מי הכינרת. מגמה זו החריפה עם הופעת מיני אצות שגרמו לעכירות המים, לטעם וריחות רעים, ואף לאפשרות לסיכון בריאות הציבור. התרעות משרד הבריאות בנידון והסכנה שהירידה באיכות המים תרתיע תיירים לשהות בעיר, הביאו את עיריית טבריה להחליטה לפעול מיידית לתיקון המצב.

רעיון הקמת מתקן עירוני לא זכה לתמיכה מיידית מצד הגורמים הממלכתיים. בין אלה היו מי שדגלו בחיבור טבריה לרשת המים הארצית, דהיינו רכישת מים מחברת מקורות. מקורות אף הציעה לשלב את הפתרון הנדרש עם תכנון מערכת סינון ארצית, הצעה הנמצאת זמן מה על שולחן הדיונים של הגורמים הממלכתיים הרלוונטיים. חוסר הרצון לזוהר על זכינות ההיסטורי והרצון לקדם פתרון מהיר ללא תלות יתרה בגורמים אחרים, חיזקו את רצונה של העירייה להקים את הפרויקט ביזמתה. עם זאת, היה ברור לפרנסי העיר שאין בכוחה להרים פרויקט מסוג זה, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה תפעולית. מכאן נבעה ההחלטה לפנות אל השוק הפרטי ולממש את הפרויקט בשיטת BOT. הסדר זה זכה לתמיכת משרד הפנים ונכלל בהסכמה להקים בטבריה תאגיד לניהול משק המים והביוב.

עיריית טבריה, בסיוע צוות מקצועי חיצוני ובשיתוף החברה למשק וכלכלה, הכינה מכרז בין-לאומי אשר עיקריו היו: הקמת מתקן אשר יספק מים בסטנדרטים המקובלים על הקהילה האירופית (הגבוהים מאלה 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 הסינון לתקופה של 16.5 שנה כשבתום התקופה המערכת עוברת לבעלות העיר. בתמורה, הזוכה זכאי לתשלום בגין כל מ"ק של מים מטופלים; תשלום המגלם, מבחינת הזוכה, החזר על השקעתו, הוצאותיו ורווחיו. העירייה התחייבה לרכוש את כל כמויות מי השתייה הדרושות לצרכני העיר. בהסדר זה העירייה הקפידה לשמור על זכויותיה למים, תוך הטלת איסור על מכירת מים לגורם כלשהו זולתה.

המכרז הבין-לאומי פורסם בראשית 1994 וכלל שלושה שלבים: מיון מוקדם pre qualification, הכנת הצעות להקמה ולהפעלה, והצעת מחיר ותנאי התקשרות. תשע קבוצות רכשו את טפסי המכרז, מהן חמש הוגדרו ככשירות להגיש את הצעותיהן. ניתוח ההצעות קבע ששתיים מהצעות אלו אינן קבילות. מבין שתי ההצעות הקבילות החליטה ועדת המכרזים לקבל את הצעתה של חברת מקורות. החברה המפסידה (שותפות של חברה מקומית וחברה אנגלית), הגישה עתירה לבית המשפט לפסילת התוצאה, בין היתר בטענה שמקורות היא חברה ציבורית הזוכה למימון וסבסוד ממשלתי, ועל כן לא מתקיימים תנאים של תחרות הוגנת. הליך משפטי זה נמשך כשנתיים, כשבשתי עתירות דחה בית המשפט את התובענה. כתוצאה מכך רק ב-1996 ניתן אור ירוק לתחילת ביצוע הפרויקט. בעת

כתיבת שורות אלו (מאי 1998), המתקן נמצא בשלבי הרצה סופיים ונראה שהוא תואם את הדרישות הטכניות. יזמתה של טבריה והעדפת פתרון ה-BOT אפשרו להקים פרויקט חיוני ואיכותי תוך פרק זמן יחסי קצר, ותוך שליטה מלאה בו. זאת בתוספת מחיר של 33 אגורות למ"ק (מחיר קבוע למעט הצמדה במשך כל שנות הפרויקט). נוסף על איכות מי שתייה ללא מקבילה בארץ, יזכו תושבי טבריה גם בהפלרת המים - רוחח נלווה לפרויקט הנסקר ותוספת חשובה לאיכות החיים של תושבי העיר.¹⁴

פרדס חנה-כרכור: חכירת התשתיות היישוביות

בחודש נובמבר 1996 פרסמה החברה לתשתיות זורמות, חברה משותפת למועצה המקומית פרדס חנה-כרכור והתאגיד האזורי לביוב, מכרז בין-לאומי ראשון בישראל להפעלה ולפיתוח מערכת המים והביוב העירוניים באמצעות גורם פרטי. צעד זה קבע תקדים בתחום משק המים והביוב ברשויות המקומיות בישראל - העברת אחריות כוללת לגורם פרטי באמצעות הסכם חכירה.

יזמה מקומית זו היא פרי שיתוף פעולה בין שני גורמים: התאגיד האזורי לנושא ביוב (החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור חדרה) והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור. בדומה ליישובים אחרים בראשית שנות ה-90, נפתחה בפני פרדס חנה-כרכור הזדמנות לפיתוח מואץ. פיתוח זה היה מצריך הקמת תשתיות חדשות ושיקום משמעותי של מערכות המים והביוב הקיימות. מערכות אלו היו ברובן המוחלט בנות עשרות שנים וקרובות לקריסה בשל היעדר תחזוקה נאותה. הרשות ניהלה את נושא המים והביוב באופן לא-מקצועי וללא תכנון כוללני. תכנון התשתיות נעשה על ידי מחלקת מהנדס העיר, אספקת המים נוהלה על-ידי חב' מקורות, תחזוקת המערכת נעשתה בעקבות תקלות שבר על-ידי קבלנים בודדים או על-ידי מקורות ואילו גביית ההכנסות בוצעה על-ידי חברה קבלנית (כחלק מכלל גביית הארנונה). בשל המצוקות התקציביות של הרשות, ההכנסות שהתקבלו מאגרות המים והביוב לא הופנו חזרה לנושאים הייעודיים. מצב כאוטי זה והצורך הדחוף למצוא מענה הולם לבעיות המצטברות, הצביעו על כך שהפתרון הארגוני צריך להיות חוץ-רשותי. הניסיון המוצלח של קידום נושא הביוב, באמצעות התאגיד האזורי, הוכיח אף הוא שמסגרת חוץ-רשותית תהיה עדיפה.

בשנת 1994, יזמה המועצה המקומית בחינה חיצונית של החלופות האפשריות והמשימה הוטלה על חברת תה"ל. במסגרת זו נבחנו שש חלופות שונות לניהול משק המים והביוב העירוני. חלופות אלה הוצגו בפני מועצת הרשות והיא בחרה בחלופת התאגיד העירוני, בעל אחריות כוללת לתכנון מערכות המים והביוב, לפיתוחן ולתחזוקתן, ולאספקת השירותים לאזרח. זאת במסגרת משק כלכלי וכספי סגור. על מנת לשמור על עקרונות אלה הוחלט להקים חברה משותפת למועצה המקומית ולתאגיד האזורי לביוב, בעל מבנה שלדי, המסתייע בשירותים קבלניים חיצוניים. התאגיד (החברה לתשתיות זורמות פרדס חנה-כרכור) הוקם ב-1995, לאחר מתן אישור משרד הפנים, ואילו הועברה השליטה על התשתיות היישוביות (מים, ביוב וניקוז).

בשלב הראשון החלה החברה לפעול, ברוח העקרונות האמורים, תוך נטילת התפקידים שהיו מוטלים

¹⁴ הפלרת מי שתייה (תוספת תרכובת על בסיס פלואור) היא אמצעי מוכח לשמירת בריאות השן ויתרונו בכך שהוא משרת את כלל האוכלוסייה.

על הרשות בתחום אחזקת המערכת והבטחת אספקת מים סדירה. כמו-כן נטלה החברה את משימת הגבייה, במסגרת תפיסת המשק הכספי הסגור. במרוצת שנת הפעילות הראשונה, גברה והלכה ההכרה שעל מנת למצוא תשובה כוללת לניהול ולפיתוח התשתיות של היישוב, יש לאמץ דגם פעילות מתקדם יותר, דהיינו חכירה של התשתיות המקומיות. מכיוון שלא היה תקדים להסדר מסוג זה בארץ, נדרשה החברה להסתמך על הניסיון מחו"ל.¹⁵ ב-1996 פרסמה החברה מכרז בין-לאומי. שירותי החובה שנכללו במכרז כללו: אחריות ניהולית כוללת על מערכות המים, הביוב, והניקוז; אחריות ישירה על אספקת השירותים מהתאגיד המקומי, ללא פגיעה ברציפות השירות; חיוב הצרכנים ובניית האגרות בגין אספקת השירות, לקיחת מלוא ההתחייבויות השוטפות לספקים ולחייבים השונים, אחריות כוללת על מדידת הצריכה; תכנון להשבת התשתיות הקיימות והרחבת התשתיות בהתאם להתפתחות היישוב, לרבות מערכות הניקוז; מתן ייעוץ לתאגיד בתחום קביעת תעריפים; וביצוע תוכניות מאושרות על-ידי התאגיד. מכלול דרישות אלו עלה על הניסיון של כל גורם ישראלי (למעט אולי מקורות), ועל כן האופי הבין-לאומי נגזר לא רק מכוונות היוזמים לנסות לגייס חברות עם ניסיון מוכח, אלא גם מהדרישות שהוצבו.

תמורת השירותים האמורים, ובהתחשב בהכנסות הזוכה בגין מכירת שירותים (שכן על פי ההסדר המוצע הצרכנים הופכים להיות לקוחות של ספק השירות), נקבעו על-ידי התאגיד המקומי דרישות כספיות משני סוגים: תשלומים קבועים, לרבות סכום חד-פעמי ('אגרת זיכיון') לתאגיד, וכן תשלומים משתנים, לרבות אפשרות לקבלת אחוז מההכנסות הברוטו, שיופנו לקרן פיתוח. לתשלומים משתנים אלה משקל גבוה במיוחד בנוסחת בחירת ההצעה שנקבעה. (המרכיב השני של הנוסחה כלל ניקוד משקולל של משתנים שונים, הקשורים לניסיון המציע ולאיכות הצעתו).

השוני המהותי בין מיזם זה לבין שני הפרויקטים האחרים (נתניה וטבריה) הוא במורכבות הניהולית הרבה יותר וגם בשל אי-הוודאויות הכרוכות בו. באופן לא תלוי ממורכבותם הטכנולוגית, שני הפרויקטים האחרים הם במהותם פשוטים, שכן אין ספקות באשר לזכויות הצדדים וגם לגבי היחסים הכספיים (מחיר מוסכם ליחידת שירות מסופקת). הפרטת השירות בפרדס חנה, העלתה שאלות רבות שהתשובות להן קבעו את הערכת הסיכון אצל המתמודדים. חלק משאלות אלו נבע מנוסח ההסכם (אי-בהירויות וחד-צדדיות). חלק אחר מהשאלות שהועלו נבע מחשיפת הפרויקט להחלטות שהן מחוץ לשליטתו של התאגיד המקומי כצד בהסכם.¹⁶ אמחיש את הנאמר תוך התייחסות לסוגיה קריטית לכל משקיע פוטנציאלי: מידת אי-הוודאות לגבי ההכנסות הצפויות לזוכה. כידוע, הכנסות אלו אמורות לבוא מהאגרות למים ולביוב. המצב כיום הוא, שמחיר המים לצרכן נקבע על-ידי הממשלה ואילו מחיר הביוב על-ידי הרשות המקומית. עקרונית, עלול להתקיים מצב, שעקב שיקולים בלתי תלויים בעלות אספקת השירותים, יחליט אחד מגורמים אלה להימנע משינוי המחיר. לא קשה לתאר

¹⁵ אף כי הדגם הנבחר תואם את הדגם הצרפתי של חכירה (affermage) (ראה 'חכירה' בפרק הקודם), העקרונות המשפטיים והתפעוליים משקפים (בשל דעות הותצעים המשפטיים, כנראה) השפעות מהמחל האנגלי.

¹⁶ כיוצא בזה גורם מחו"ל ששקל אם לגשת למכרז, מדרשות לשאלות אלה באופן אישי. מסבות של אתיקה מקצועית, אינני מעניין להתייחס ספציפית למקרה פרדס-חנה.

מצב אפשרי שראש רשות נתון יחליט, בשל שיקולי בחירות, לא להעלות את אגרת הביוב כפי שנדרש כלכלית ותפעולית. מכיוון שהסמכות הסטטוטורית לקביעת המחיר היא הרשות המקומית בלבד (באישור משרד הפנים), אין ביכולתו של התאגיד המקומי - עמו אמור להיחתם ההסכם - להתחייב חוזית כלפי היזם שהכנסתו אכן מובטחת. על אף השאלות המורכבות שמכרז זה העלה, חמש שותפויות של גופים ישראלים וחברות מחו"ל הגישו את הצעתן. במכרז זה זכה המיזם של קבוצת השקעות ישראלית וקונצרן צרפתי, אך ערעור על התוצאה על ידי שתי קבוצות אחרות מנע עד כה את סיום המהלך. אף כי עתירתן של המערערות נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי, בג"ץ פסק בראשית 1998 לטובתן תוך חיוב ביטול המכרז. בשל כך, נדרשת החברה לתשתיות זורמות של פרדס חנה-כרכור לפרסם מכרז חדש, והוא צפוי להתפרסם בחודש יוני או יולי הקרוב (1998).

התפתחותו של שוק

ההתעניינות שמשקיעים שונים גילו בכל אחד מהפרויקטים הנידונים (ואחרים שלא סקרת), ונכונותם להיכנס לשוק חדש בישראל, אינן תופעות מובנות בהתחשב בהמדובר כאן הוא ביוזמות מקומיות, ללא ערבות ממשלתית. מפתיעה עוד יותר נכונותם של גורמים מחו"ל להשתתף בפרויקטים שניתן להגדירם (מבחינתם) "קטנים".

על מנת להבין התפתחות זו, יש להתחשב באופי הפרויקטים, במאפייני סוג היזמים הנדרשים וגם במגמות בין-לאומיות. פרויקטים בתחום תשתיות מים וביוב הם אטרקטיביים למשקיעים מכיוון שהם מצטיינים בביקוש שאינו קטן לאורך זמן ובתקבולים רציפים לאורך חיי הפרויקט. כל עוד לא קיימת מסגרת משפטית מוסדרת ואמינה לגבי אופן קביעת התעריפים, פרויקטים אלה מעניקים מידה לא מבוטלת של ודאות. פרויקטים מסוג מתקני טיהור מים או ביוב במתכונת BOT (או המקבילים לה) הם אטרקטיביים עוד יותר שכן, ככלות הכול, ניתן לראותם - מבחינת היזם - כמקביל להלוואה לטווח בינוני הניתן לגורם ציבורי, כשהאשראי הכספי מומר כאן לשירותים מוחשיים ולכנס שיימסר בתום החוזה. לוודאות ההכנסות וליכולת לתמחר היטב את העלויות, עשויים להתווסף רווחים בגין הקמת המתקן או מכירת ציוד; זאת אחת הסיבות שמרכיב משמעותי מהמתעניינים בפרויקטים אלה הן חברות בנייה.

שונה המצב ביחס לפרויקטים בתחום המים, בהסדר מסוג חכירה (פרדס חנה-כרכור). כאן הכניסה לתחום מוגבלת לבעלי ניסיון מקצועי מוכח, תנאי המכתיב מעורבות גורמים מחו"ל תוך הקשחת ההיצע. בשל כך, יתרונות התחרות בתחום זה מוגבלים בשל המספר המצומצם של חברות היכולות להוכיח ניסיון מסוג זה (Rivera 1996). ההתעניינות בפרויקטים בישראל של קונצרנים מחו"ל היא תוצאה נסיבתית של מדיניות גלובלית מצדם (עקב מיצוי פוטנציאל השוק בארצות האם, צרפת ואנגליה למשל) ושל תחושה שמשק המים והביוב עשוי להיפתח להפרטה. בהקשר זה יש לראות את התמודדותם של ענקים בין-לאומיים, כגון הקומפני ג'נרל דזו, הליונז או וויסט מנג'מנט, בפרויקט קיקיוני (עבורם) דוגמת פרדס חנה-כרכור. ביטוי חד לשיוקולים אלה ביטא מנכ"ל חברת קרדן השקעות אשר זכתה, בשותפות עם הקומפני ג'נרל דזו, במכרז פרדס חנה:

"באופן עקרוני איננו מצפים להרוויח מהפעילות בפרדס חנה-כרכור... המטרה איננה רווחים ישירים, אלא כניסה לתהליך הפרטת משק המים במדינת ישראל.

המהלך של המועצה בפרדס חנה-כרכור הוא ייחודי וראשוני ואנו מאמינים
שבעקבותיה ילכו רשויות אחרות... מבחינת ג'נרל דזו, הפעילות ברשות היא זניחה.
האינטרס שלהם זהה לשלנו - להתרחב לפעילות ברשויות אחרות... אנחנו
מתעניינים (גם) בנושא של מכוני טיהור, שקשורים במידה מסוימת לנושא הפרטת
משק המים." (הארץ, 1.1.1997).

3 ניסיונות להתווית מדיניות ממלכתית: ממשק סגור למשק מופרט

היחזמות המקומיות שנסקרו בפרק הקודם הן דוגמה קלאסית של מה שניתן להגדיר התווית מדיניות מלמטה (bottom-up policy making). הן מעצבות מדיניות בכך שהן הולכות ויוצרות עובדות בשטח, שאם הן מוצלחות, יוצרות לגיטימציה להתפתחות מגמה מקיפה יותר. הופעתן של יחזמות אלו היא ביטוי חלקי לאי-הצלחת המדינה להתוות מדיניות מוגדרת ועקבית ולאכיפתה בהתאם. רק בשנים האחרונות נעשים ניסיונות רציניים יותר לעיצוב מדיניות שיטתית ומחייבת, והם נסקרים בפרק זה.

הדרישה למשקים סגורים

עד לסוף שנות ה-80, המדיניות המוצהרת של הגורמים הממלכתיים האמונים על נושאי המים והביוב המוניציפליים התמקדה בהקמה ובניהול משקים סגורים על-ידי הרשויות המקומיות. משמעותה המעשית של דרישה זו הייתה ניהול כספי נבדל של נושאי מים וביוב, במנותק משאר הניהול הכספי של הרשות. הפיכת ההכנסות וההוצאות למיועדות, ללא הסטת המקורות לשימושים אחרים, אמורה להבטיח ניהול מיטבי של המערכות המקומיות. זאת, בעיקר, בשל התמחור המועדף (הפרשיות חיובית לטובת הרשות), היוצר את המשאבים הנדרשים לתחזוקתה הנאותה ולהתחדשותה המתמדת.

כבר בשנת 1962 החליטו שרי הפנים והחקלאות על חיוב הרשויות המקומיות לנהל משק סגור בניהול מפעלי אספקת המים המקומיים. ב-1973, בעקבות הסכם בין ממשלת ישראל לבין הבנק העולמי אשר סייע במימון מפעל הביוב הארצי, הוציא מנכ"ל משרד הפנים חוזר לרשויות המקומיות בדבר חובת ניהול מפעלי הביוב המקומיים כמשק סגור. שנה לאחר מכן (1974) חזר המנכ"ל על הנחיה בדבר חובת ניהול משק המים כמשק סגור. דרישה זו הוצגה שוב ב-1988, אך ללא-הואיל. בסוף 1991 הניחה ח"כ ארבל-אלמוזלינו שתי הצעות חוק פרטיות בנושא משק כספים סגור לנושאי מים וביוב ברשויות המקומיות, בלי שהגיעו לדיון כלשהו.

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

בספטמבר 1992 נושא אופן ניהולן של מערכות המים והביוב המקומיות קיבל תפנית חשובה. במסגרת הצעת חוק התקציב לשנת 1993, קיבלה הממשלה החלטה, בדבר העברת האחריות הניהולית והתפעולית של המערכות הנדונות מהרשויות המקומיות לתאגידים עסקיים מטעמן. החלטת הממשלה קבעה את העקרונות הבאים:

1. "הרשויות המקומיות יחויבו להעביר את נכסי המים והביוב, הפעלתם וניהולם הכלכלי לידי חברות אשר תוקמנה למטרה זו, ותפעלנה כמפעל הנושא את עצמו.
2. החברות תהיינה בבעלות רשות מקומית אחת או מספר רשויות מקומיות שתתאגדנה.
3. שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, יקבע כללים לחישוב עלות ריאלית של שירותי המים והביוב. החברה תיקבע את תעריפי השירותים לפי כללים אלה ותקבל אישור השרים לכך.
4. שר הפנים יפקח על ניהול תקין של החברות ועמידה במילוי חובותיהן. החברות תחויבנה בהשקעה מינימלית בחידוש ושיפור נכסיהן. החברות תחויבנה בהוצאת עבודות פיתוח ורוב שירותי הביצוע למכרזים.
5. החוק יחליף את חוק הרשויות המקומיות (ביוב) ופקודת העיריות (אספקת מים).
6. החוק יחול תוך 4 שנים על כל הרשויות המקומיות. בשנת 1993 יוחל בניסוי ב-5 רשויות לפחות שייבחרו על-ידי משרד הפנים בתיאום עם משרד האוצר. " (מזכירות הממשלה, 1992).

החלטה זו לא מומשה. גורמים במשרד הפנים, האמונים על היבטים תקציביים של השלטון המקומי, וכן מרכז השלטון המקומי בלמו את הליך החקיקה בשל ההשפעה של התאגוד על יציבות הכספית של הרשויות המקומיות. זאת, מכיוון שלשינוי המוצע לא נלווה פתרון הולם לסוגיית המימון השוטף של הרשויות.¹⁷

החלטת ממשלה 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 מאישור הצעת חוק התקציב ל-1996, לקבלת החלטה חדשה על-ידי הממשלה. החלטה זו הטילה על שרי האוצר והפנים למנות ועדה מקצועית שתנסח הצעת-חוק תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות, במגמה להגיש לאישור לוועדת השרים לענייני חקיקה תוך ארבעה חודשים. ואלו הם העקרונות עליהם אמור החוק להתבסס:

1. "האחריות על שירותי אספקת המים והביוב ברשויות המקומיות בישראל תועבר לתאגידים עסקיים מפוקחים. תאגידים אלו יספקו את השירות בעצמם או באמצעות אחרים ויגבו את התשלום עבור השירותים שיספקו ישירות מן הצרכנים הסופיים.
2. התאגידים יפעלו על בסיס אזורי, כך שיתאפשר ניצול יתרונות לגודל ופתרונות

¹⁷ כפי שכתב ציון במבוא, הדוכסות מאספקת מים מבטחות תורים מזומנים קבוע חזיתי לרשויות, הנאפשרות להן לעמוד בהתחייבויות שוטפות (לא בהכרח קשורות לנשאים שבנין נגב).

משותפים לאספקת המים ולסילוק הביוב.

3. בשלב הראשון יבססו התאגידים את פעילותם על תשתיות המים הקיימות בתחומי הרשויות המקומיות.

4. תוקם בחוק רשות פיקוח שתפקח על פעילותם של התאגידים לפי החוק, לרבות היקף השקעותיהם, התעריפים אותם יגבו ואיכות השירות, הכל במגמה להגביר את היעילות והאיכות של השירותים המסופקים על-ידם." (מזכירות הממשלה, 1995).

במבט ראשון, החלטה זו מהווה אשור של ההחלטה הקודמת, אך עיון דקדקני יותר מצביע על מספר שינויים מהותיים. השינוי הראשון, למעשה הדגשה מפורטת יותר מההתייחסות המקבילה בהחלטה הראשונה, הוא החתירה להשגת יתרון לגודל באמצעות הקמת תאגידים אזוריים. השינוי השני, הכללת אפשרות של מעורבות גורמים אחרים במתן השירותים, הפותחת פתח למגזר הפרטי (אף כי הדברים לא נאמרים מפורשות). השינוי השלישי והמרחיק לכת, הוא הפיכת שירותי אספקת מים וביוב לשירותים מפוקחים, באמצעות רשות פיקוח ציבורית (במתכונת של public utility commission).

בעקבות ההחלטה החדשה, הוקמה ועדה בין-משרדית בהשתתפות משרד הפנים, המשרד לתשתיות לאומיות (בתוקף היותו ממונה על נושא הביוב), משרד האוצר (אגף התקציבים), ובאופן גלוי המשרד לאיכות הסביבה. שני יועצי חוץ ליוו את עבודת הוועדה, כאשר אחד מהם (פרופ' יצחק סוארי) שימש כיושב הראש שלה. דוח הוועדה סוכם רשמית בספטמבר 1997. בשל דחייה טכנית של מועד הדיון בדוח, הרי בעת כתיבת שורות אלו (מאי 1998), טרם יודעים כיצד יגיבו השרים הממונים ואם אכן הצעת החוק הכלולה בדוח תתקבל כפי שהיא. מן הראוי לציין, בהקשר זה, שנציג משרד הפנים בוועדה לא צירף את חתימתו.

דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב

דוח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב (1997) מושתת על אפיון משולש של דגם הפעילות הנוכחי, מבחינת:

- המבנה הענפי
- המבנה התפעולי
- המבנה הממוני.

הציר המרכזי לאפיון המצב הקיים, והמסד לפיתוח החלופות המוצעות, הוא ראיית מערך המים והביוב כשירות תשתית. ככזה, על המערך הנידון להתחשב בעקרונות הכלכליים החלים עליו ועל נגזרותיהם הניהוליות. גישה זו מושתתת על ההכרה שמערכות תשתית מן הסוג הנידון צריכות לשקף מאפיינים ענפיים רלוונטיים (תחום המים והביוב כמונופול טבעי, היתרונות הכלכליים והטכנולוגיים לגודל, הבטחת שירות איכותי לאורך זמן, רגולציה וכד'). אליבא דוועדה ראייה זו, שהיא גם הרווחת בעולם (הערה שלי), אינה מתיישבת עם דגם הפעילות הנוכחי המושתת על שירות מוניציפלי:

" ניתן לומר שתפעול מערך המים והביוב על ידי הרשויות המקומיות נעשה כחלק מתפיסה של מוסד ללא כוונת רווח ולא במסגרת של שירות תשתית... לדעת הוועדה, מקומו של

מעריך זה אינו ברשות המקומית, אלא יש להפעילו באמצעות חברות תשתית בדומה לשירותי תשתית אחרים (כמו חשמל, תקשורת וכד'), דבר שיאפשר גיוס משאבים לפי הצורך, תוך ביטול התלות בתקציבים עירוניים וממשלתיים" (דוח הוועדה, עמ' 10, הדגשה במקור).

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

"הפרדה זו תאפיין הפעלת תחום זה בדומה לכלל תחומי התשתית ותעשה על-ידי העברת הפעילות לחברות בבעלות הרשויות המקומיות, חברות אשר יפעלו בדומה לחברות העוסקות במתן שירותי תשתית. העברת הפעילות תעשה בדרך של העברת הבעלות על הנכסים, האחריות על התפעול והאחריות על גביית תמורת השירות. ההפרדה האמורה תאפשר תמחיר נכון של כלל המערכת, תוך מניעת סבסוד צולב וזיהוי עלויות המתייחסות לשירות האמור. כמו כן תאפשר ההפרדה האמורה ניתוק התלות של הפעילות בתחומים אלה מפעילות בתחומים אחרים של השלטון המקומי, הן פיננסית והן תפעולית" (דוח הוועדה, עמ' 17).

מבנה הפעילות המומלץ על-ידי הוועדה הוא של מונופולים אזוריים אשר פעילותם תוסדר בחקיקה:

"השיטה המוצעת מקנה באמצעות רשיון, בלעדיות לנותן השירותים וזאת בתנאים הנקבעים בחוק וברשיון שהעיקריים שבהם הינם חובת אספקת השירות ללא אפליה, באמינות ובאיכות נאותה, ביצוע השקעות לצורך עמידה בחובת האספקה והאיכות וכפיפות לבקרה ציבורית בקביעת מחירי השירות ואיכות... החברות יעסקו בגביית תמורה לשירותים על בסיס עסקי בדומה לכל גוף עסקי, ללא אבחנה בין צרכנים." (דוח הוועדה, עמ' 18-19).

מבחינה מימונית, קביעת זכותם של התאגידים לגבות באופן ישיר מהצרכנים "תמורה לשירותים על בסיס עסקי בדומה לכל גוף עסקי", אמורה להבטיח שימוש ההכנסות למטרות שהן נועדו (דהיינו משק המים והביוב), ללא הפניית משאבים לתחומים אחרים (דוגמת הברחת המשאבים הנוכחית למטרות לא-ייעודיות). לכך מתווספת האפשרות לגייס גיוס הון בשוק החופשי ולטווח ארוך (באמצעות, למשל, איגרות חוב ייעודיות), בלי תלות במקורות ממשלתיים ומוניציפליים.

מידת העצמאות המימונית של התאגידים המוצעים קשורה בשאלת מבנה הבעלות הרצוי. בנושא זה הוועדה מאמצת גישה התפתחותית, ההולכת ומגדילה את מעורבותו של המגזר הפרטי:

"לאור העובדה כי המהלך המוצע מהווה שינוי יסודי בדרך תפעול מערכות המים והביוב בתחום הרשויות המקומיות, שאלת הבעלות של החברות שיוקמו לצורך כך הופכת לשאלה מהותית. לדעת הוועדה, בשלב הראשון, הבעלות חייבת להיות ציבורית וזאת בכדי לאפשר תקופת ניסיון ולאפשר ביצוע שינויים במבנה התפעול בעקבות תקופת הניסיון.

לאחר תקופת הניסיון יש לאפשר שיתוף גורמים לא ציבוריים בפעילות זו. נראה לוועדה כי יש לאפשר בשלב השני גיוס מקורות מימון חיצוניים (אג"ח, אם בהנפקות פרטיות ואם

בהנפקות לציבור) ורק לאחר מכן שיתוף גורמים לא ציבוריים בבעלות על החברות האמורות, אם בבעלות חלקית ואם בבעלות מלאה. מבנה הדרגתי זה של שינוי הבעלות בחברות אלו יאפשר תקופת התאמה, לימוד ושינוי במידת הצורך וזאת בלי לפגוע בזכויות של הגורמים הפרטיים" (דוח הוועדה, עמ' 19).

המעבר המוצע על-ידי הוועדה מצריך הגדרה מקבילה של המסגרות הממלכתיות לתקינה, רישוי, פיקוח ובקרה. בתחום התקינה (תקני שירות ואיכות), הוועדה אינה משנה את המצב הקיים, דהיינו היא מותירה את נושא התקינה באחריות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (משרד הבריאות, איכות הסביבה, הפנים - בנושא מים, ותשתיות לאומיות - בנושא ביוב). נושא מתן הרשיונות ושינויים יהיה באחריות 'ממונה', עובד ציבור אשר יוסמך לקבוע את התנאים לקבלת רישיון, לרבות תנאים הקשורים למבנה ההון, דרך העברת נכסים, מבנה התפעול, הקשר עם הרשות המקומית בתקופת המעבר ולאחריה. כמו כן, יהיה ה'ממונה' אחראי למעקב אחר קיום תנאי הרישיון, לרבות הטלת קנסות על תאגידים שיסטו מתנאי הרישיון המסדיר 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 המוצעת שני תפקידים עיקריים: קביעת תעריפים לצרכן, על בסיס בדיקת הוצאות של החברות והכרתן כלגיטימיות, וכן אכיפת תקני איכות השירות.

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

ב-1997 נדרשה הממשלה פעם נוספת לקבל החלטה רשמית בנושא 'קידום של תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות'. החלטה זו, אשר התקבלה במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 1998, ממחישה את רצונו של משרד האוצר להביא לידי סיום מחייב את התהליך שהחל עם החלטת הממשלה הקודמת (ראה לעיל, החלטת ממשלה מס' 6045).

למראית עין, ההחלטה החדשה נועדה להאיץ את תהליך הדיון בהצעת החוק, שהוכנה על-ידי הוועדה הבין-משרדית (ראה להלן), להביא לאישור החוק, ולהכין את התשתית הארגונית להפעלתו. אך לדעתי, חשיבותה של החלטה זו היא שבפעם הראשונה ניתנת לגיטימציה גלויה, ברמת החלטה ממשלתית פורמלית, לאפשרות הפרטת המערכות. בכך, היא מאשררת את כוונותיה של הוועדה הבין-משרדית:

"מחליטים:

לפעול להעברת פעילות המים והביוב ברשויות המקומיות לתאגידים עסקיים מפוקחים, בבעלות הרשויות המקומיות, וזאת במסגרת חקיקה מבוססת על ההצעה אשר גובשה על-ידי הוועדה שמונתה על-ידי הממשלה בנושא. במועד מאוחר יותר תוכל הרשות המקומיות לשתף בבעלות משקיעים/גורמים פרטיים" (מזכירות הממשלה, 1997).¹⁸

¹⁸ למותר לציין שההחלטה מתקבלת עוד בטרם דוח הוועדה על שולחן ועדת השרים לנישוא.

4 הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התשנ"ח – 1998

הצעת החוק שהוכנה במסגרת הוועדה הבין-משרדית כוללת 115 סעיפים, המבטאים את עקרונות המדיניות שאומצו על-ידי הוועדה וכן את ההנחיות הלגליות להפעלת התאגידים, להקמת מוסדות הרישוי והפעלתם, מערכת הפיקוח והבקרה וכן הוראות מעבר. מבחינת מדיניות ציבורית, הצעת החוק ראויה להתייחסות מיוחדת שכן, עם קבלתו, חוק זה יהווה בסיס מחייב לשינוי מהותי באשר למהות מערך שירותים חיוניים (הפרטתם הפוטנציאלית, הפיכתם לשירותים מפקחים) ואופן ניהולם. התייחסות זו מתבקשת גם בשל מתחים, או ניסיונות לגשר על מתחים חזויים, העלולים ליצור מצב השונה מזה שהמציעים התכוונו. בפרק זה אתמקד בכמה סוגיות עקרוניות.

מטרות מוצהרות

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

1. "להבטיח בתחום שירותי אספקת המים והביוב רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים וללא הפליה ;
2. להבטיח יעוד של ההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב לצורך השקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים ;
3. לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב תוך ביטול התלות בתקציבים ציבוריים ושיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים ;
4. להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות ;
5. לעודד חסכון במים ומשאבים אחרים ושמירה על התברואה, איכות הסביבה וערכי נוף ;
6. לעודד תחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והביוב.

לשם השגת מטרות החוק יוסמכו הרשויות המקומיות להקים לפי חוק זה חברות לשירות ציבורי שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותי מים וביוב בתחומיהן; על החברות כאמור יוטלו חובות לעניין מתן השירותים, באיכות נאותה לכלל התושבים ללא אפליה, תינתן להן הזכות לגבות את דמי השירותים, והן יהיו נתונות לפיקוח הממונה ולבקרת איכות ועלויות השירות בידי הרשות (לשירותים

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

האמצעים המוצעים: סתירות לוגיות ותהיות

עיון בהצעת החוק מראה, שבין הרציונל הכולל שלו, כפי שבא לידי ביטוי בהחלטות ממשלה ודוח הוועדה, לבין האמצעים האופרטיביים המוצעים, ניצבות סתירות לוגיות המעמידות בספק את יכולת היישום. הן מצטרפות לתהיות העולות מניתוח דוח הוועדה ומניתוח הצעת החוק לגבי אופן מימוש הפתרונות המוצעים והתוצאות הסופיות העולות להתקבל.

הקמת תאגיד: מחובה לרשות

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

"רשות מקומית **רשאית** להחליט כי משק המים והביוב שבתחומה יופעל באמצעות חברה לשירותי מים וביוב שתקים למטרה זו." (סעיף 3 א'. הדגשה שלי).

הימנעות זו מהטלת חיוב התאגוד על הרשויות המקומיות מושתתת, כך נראה, מהרצון לא לעורר התנגדות גורפת מצד השלטון המקומי או להתעמת עמו. יש סיבות שונות מדוע יש לצפות להתנגדות השלטון המקומי. ראשית, במישור היחסים שלטון מרכזי-שלטון מקומי, יש לזכור שהשלטון המקומי לא נטל חלק בעבודת הוועדה ועל כן צפויה מצדו התנגדות עקרונית בשל ראיית הצעת החוק כהחלטות ממשלתיות חד-צדדיות. שנית, וכפי שאדגיש בהמשך, אין בהצעת החוק תשובה למשמעויות של הוצאת נושא המים, כמקור הכנסה ומימון, מידי הרשויות המקומיות. מכאן אפשר להבין שבאי-כפיית התאגוד יש כדי להחליש למפרע כל התנגדות אפשרית להצעת החוק. יחד עם זאת, הגישה הוולונטרית המוצעת אינה מתיישבת, לדעתי, עם רוח החלטות הממשלה ואף לא עם נימוקי הוועדה באשר לחיוניות התאגוד. בהיעדר מנגנון ממריץ אחר (חיובי או שלילי) היכול לעודד אימוץ מסיבי של השינוי המוצע, כלל לא ברור מה יביא את הרשויות לבצע את התאגוד.

עיקרון יתרון לגודל ושאלת מפת האזורים

סתירה לוגית נוספת מתקבלת בנושא האזוריות כאמצעי להשגת יתרונות לגודל. הן בדוח הוועדה והן בתזכיר החוק מודגש עיקרון זה כעמוד תווך לכלל היוזמה, כמשלים לעקרון התאגוד. השאיפה המוצהרת היא לאפשר יעילות כלכלית וניצול יתרונות לגודל על-ידי הקמת חברות אזוריות. ברם, באופן מפתיע, הצעת החוק אינה מחייבת התאגדות אזורית אלא מאפשרת אותה:

"מספר רשויות מקומיות **רשאיות** להחליט כי משקי המים והביוב שבתחומיהן יופעלו באמצעות

חברה לשירותי מים וביוב שיקימו במשותף למטרה זו." (סעיף 3 ב'. הדגשה שלי).¹⁹

גם כאן ניתן לפרש את גישתה הלא-מחייבת של הצעת החוק, בדומה לגמישות שהתגלתה לגבי התאגוד, כביטוי נוסף לאי-רצונה לנסות ולכפות פתרון שלא יהיה על דעתן של הרשויות המקומיות. אלה שכאן המשמעות היא חמורה יותר. מכיוון שעיקרון היתרון לגדל הוא אכן משמעותי, לפחות לגבי משק הביוב, אי-קביעת עמדה מחייבת משמעותה מתן היתר להמשך פיתוחם של פרויקטים תת-אופטימליים מבחינה כלכלית, ואף מבחינת מדיניות סביבתית. למעשה, מציעי החוק מתעלמים משאלה מרכזית: מהי החלוקה האזורית המועדפת, על סמך קריטריונים רלוונטיים (כלכליים, סביבתיים וניהוליים), של משק המים והביוב?²⁰ סביר להניח שהפעלת מערכת רב-קריטריונית מסוג זה, לתיחום מרחבי תאגוד, עשויה להביא למפות חלוקה שונות. פחות סביר, לדעתי, שעיצוב מדיניות ממלכתית ועיגונה בחוק, יתעלמו לחלוטין משאלה זו. צורך זה הובן היטב בהצעה ראשונית שהוכנה בראשית 1992 על-ידי המינהל למשק המים ברשויות המקומיות (הזרוע המקצועית של משרד הפנים, נציבות המים ומרכז השלטון המקומי לנושאי מים ברשויות המקומיות) באמצעות חברת תה"ל. עבודה זו קבעה עקרונות כלליים לארגון התאגידים, וביניהם:

- סוג היישובים: רשויות עירוניות בלבד ויישובים קהילתיים עירוניים השייכים למועצות האזוריות.
- הרכב הרשויות: התאגדות של רשויות חזקות ורשויות חלשות יותר.
- גודל אוכלוסייה: בין 100,000 ל-200,000 תושבים.
- הרכב דמוגרפי: התאמת הרכב הרשויות המרכיבות את התאגיד לחתך 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 תאגוד. אינני קובע עמדה, בשל היעדר יכולת מקצועית בנושא זה, האם אכן זו החלוקה הנכונה ביותר. אך גם אם היא איננה כך, היא מבליטה את הצורך בהתייחסות לסוגיית מרחבי הפעילות, היקפם וגודלם. לדעת אנשי האוצר אשר התייחסו לשאלה זו לאחר עיון בגירסה קודמת של עבודה זו, צורך זה הוא כיום ערטילאי שכן, לגבי נושא הביוב לפחות, מפת האזורים כבר עוצבה למעשה. העובדות שנוצרו בשטח (לרבות פרויקטים הנמצאים בתכנון) ממצים במידה רבה את כלל הדרישות בעתיד הנראה לעין. אם אכן כך המצב, עדיין היינו מצפים להתייחסות ספציפית יותר לנושא - ולו גם על מנת להבטיח פתרון מיטבי ככל שניתן.

¹⁹ עיקרון דומה הל על אגוד ערים (סעיף 4 א').

²⁰ בתזכיר החוק, בחלק הנציג את עיקרי החוק המוצע, יש התייחסות רגעית לנושא האזורי-שירותי באוסף "הקמת חברות אזוריות על בסיס אגוד מיקרו" (משרד האוצר, 1998, עמ' 3).

תאגידים כוללניים או תאגידים נבדלים למים ולביוב?

הצעת החוק כורכת, בהמשך לגישתה של ועדת ההכנה, את משקי המים והביוב כמשק משותף, ובהתאם נקבע ייעודם של התאגידים המוצעים. ראייה זו מחזקת את הצורך בראייה מערכתית של שני המשקים והיא שינוי מרענן לעומת ההתייחסות הלא-כוללנית והפיצול הבין-ארגוני המאפיינים את הפעילות הממשלתית עד כה. על אף החיוב שבגישה זו, נשאלת השאלה האם היא בהכרח צריכה להוביל לקיום תאגידים כוללניים או למבנים ארגוניים-תפעוליים נבדלים לפי ייעוד.

בהקשר זה מן הראוי לזכור את ההיגיון התפעולי והכלכלי השונה של מערכות מים ומערכות ביוב. מערכות המים העירוניות הן במהותן מערכות אספקה. המים נקנים בכמות ובאיכות נתונה ומסופקים לצרכנים, תוך חתירה למניעת פחת (אבדן מים) במהלך האספקה ושמירה על איכות המים המסופקים. מערכות ביוב, לעומת זאת, הן מורכבות יותר. פן אחד למורכבות זו הוא כלכלי, ונובע מהצורך להשקיע בפיתוח מערכות שאינן קיימות וכן בהקמתם של מתקני טיהור המסוגלים לטפל בכמות מי ביוב גדלה והולכת. פן שני הוא תפעולי-טכנולוגי; הקמה ותפעול מתקדמים של מערכות ביוב מודרניות מצריכים יכולות ארגוניות ומקצועיות גבוהות הרבה יותר מאלה הנדרשות מאספקת מים. הפן השלישי הוא סביבתי, כיצד למנוע זיהום סביבתי בטרם טיהור השפכים וכיצד למחזור באופן מיטבי את מי הקולחים. שיקולים ענייניים יכולים להצדיק קיומן של מסגרות נבדלות באזור נתון, אחת לאספקת מים והאחרת לנושא ביוב. זאת בלי לוותר על העקרונות המוסכמים של ניהול כלכלי, יעיל ואפקטיבי.

משרד הפנים, באמצעות המינהל למשק המים ברשויות המקומיות, מיקד חלק משמעותי מהסתייגויותיו להמלצות הוועדה להכנת החוק, בסוגיה זו. עמדתו של משרד הפנים היא שיש לחתור לפעילות של שני תאגידים נבדלים:

- תאגיד מים וביוב למערכות אספקת מים פנים-עירוניות ואיסוף ביוב פנים-עירוני, בבעלות בלבדית של הרשות/הרשויות המקומיות.
- תאגיד אזורי לטיפול בביוב והשבת המים, היכול להיות בבעלות הרשויות המקומיות או בבעלות משותפת.

ניתן להסביר את עמדתו של משרד הפנים באופנים שונים, לרבות שיקולים אינטרסנטיים. אך האפשרות של קיומם של תאגידים נבדלים - היכן שהנסיבות מצדיקות זאת - היא בהחלט רלוונטית ועל כן יש להצטער על כך שהוועדה לא השכילה להרחיב את התייחסותה לסוגיה זו בדוח שלה ובהצעת החוק שהוכנה על-ידה. עמדתו של משרד האוצר בנושא זה היא שאין מקום לפצל את הטיפול בנושא, דהיינו יש לחתור להקמת תאגידים כוללניים. אף כי עמדה זו לגיטימית, כלל לא ברור מהו המנגנון שיביא גופים שונים, חלקם בעלי אינטרסים שונים, להתכנסות משותפת בתאגיד אחד.

שונות מוניציפלית

החוק הקיים הוא בעל תחולה מרחבית חלקית, שכן הוא אינו חל על המועצות האזוריות. בפרק א': 'פרשנות' של הצעת החוק מוגדרת 'רשות מקומית' כ-עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים - אם רלוונטי. למראית עין יש היגיון מסוים באי-הכללת המועצות האזוריות, שכן בתחום המים והביוב אין

הן מקבילות לרשויות המוניציפליות האחרות. המועצות האזוריות אינן אחראיות על אספקת שירותי מים וביוב והן אינן, לרוב, בעלות תשתיות ומתקנים בתחום זה. במרחב הכפרי, אגודות המים החלקאיות הן האחראיות על אספקת מים ובעלות המתקנים ואילו היישובים אחראים על טיפול בשפכים. גריעתן של המועצות האזוריות עלולה להתברר כפחות מובנת מאליה, אם תתחזקנה מגמות העיור בהן. בשנים האחרונות אנו עדים לפיתוחן של שכונות ויישובים קהילתיים ביוזמת מועצות אזוריות המעוניינות למצות את ערך קרקעותיהן. כלומר, לא רק שהסדר התאגוד לא יחול על ההתיישבות הכפרית הוא אף ידלג על ההתיישבות ה"עירונית" שבהן. אי-הכללת המועצות האזוריות תיצור גם בעיות משפטיות וכלכליות נוספות. במידה שתאגיד עירוני יידרש להעביר רשת או להתקין מתקן בתחום של מועצה אזורית, הוא לא יוכל ליהנות מעיקרון הקרקע הציבורית, המעניקה אפשרות לרשות מקומית עירונית לפתח מערכות תשתית על פי צרכים הנדסיים ותפעוליים. במועצה אזורית, אין נוהג נרחב להפקיע קרקע לצורכי ציבור ועל כן כל ניסיון להניח קווים או להקים מתקנים בתחומה יהיה מותנה בנכונותם של בעלים פרטיים להיענות לכך. היענות זו תהיה, קרוב לוודאי, כרוכה בדרישות כספיות או אחרות (דוגמת זכויות על שימוש במים), שלא תמיד יהיה לטובת התאגיד העירוני.

סוגיית הבעלות

הצעת החוק אינה מציגה, לדעתי, עמדה ברורה לגבי הבעלות הציבורית של התאגיד. בפרק החמישי של החוק, נקבע שבעלות התאגיד, לכשיוקם, תהיה בבעלות מלאה של הרשות המקומית (או הרשויות המקומיות, לרבות איגוד ערים, על פי העניין). זאת, ב"תקופה הראשונה" (בהגדרת החוק), דהיינו שלוש השנים הראשונות. בתקופה זו נאסר על הרשויות המקומיות להעביר אמצעי שליטה או להנפיק אמצעי שליטה למי שאינן רשויות מקומיות, אלא באישור השרים (הצעת החוק, סעיף 55.ב). החוק לא מתייחס באופן מפורש לשאלת מהות הבעלות לאחר התקופה הראשונה. אך, בהתחשב להתייחסות הברורה של החלטות הממשלה ושל הוועדה (ראה פרק 4, לעיל), וכן במטרה המוצהרת של החוק בדבר הרצון לאפשר "שיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים", מן הראוי היה לזכות להתייחסות חדשה יותר לגבי המשך התהליך.

קיים הבדל מהותי בין בעלות פרטית על מתקן ספציפי, דוגמת הקמה והפעלת מכון לטיהור שפכים בשיטת BOT, לבין העברת בעלות של כלל המערכת לידי יזמים פרטיים. קשה להבין את האינטרס הציבורי שבהעברת הבעלות על תשתיות מן הסוג הנדון, שהיא בגדר מונופול טבעי, לידיים פרטיות. למעט, המקרה האמור של מתקן ספציפי, התרומה הבלעדית שיוזם פרטי יכול לתרום היא ניהולית-מקצועית ולצורך זה מספיקים הסדרים פחות גורפים, דוגמת חוזי ניהול, זיכיונות או חכירה. ככלות הכל, רק אנגליה (אפילו לא סקוטלנד שהיא חלק מהממלכה הבריטית) היא המדינה היחידה שבחרה בדרך הפרטת הבעלות.

רשות הפיקוח

הכללת שירותי המים והביוב תחת פיקוח של רשות ציבורית היא שינוי מהותי לגבי דרך הסדרת פעילותם של שירותים אלה בישראל. מהלך זה מצטרף לצעד דומה שהוחל במשק החשמל עם הקמת 'הרשות הציבורית לשירותים ציבוריים - חשמל', המפקחת על פעילותה של חברת החשמל.

פיקוח על שירותים ציבוריים באמצעות גוף רגולטורי הוא נושא מורכב, בעיקר בשל הצורך של המפקח להשיג איזון מיטבי בין אינטרסים מנוגדים (האינטרסים הכלכליים של ספקי השירות להקטין עלויות ולהגדיל רווחיות, האינטרסים של הצרכנים לשירותים איכותיים במחיר נמוך ככל שניתן, אינטרסים פוליטיים הקשורים בצדדים, והאינטרס הציבורי הכולל כבסיס ללגיטימציה וקנה מידה להתייחסות). לעתים קרובות, יש סכנה לקירבה מסוכנת בין הגוף המפקח לבין השירותים המפוקחים בשל מערכת אינטרסים משותפים המתפתחת במרוצת הזמן. מכאן החיוניות בדבר שמירה קפדנית על אי-התלות של הרגולטור. ניתוחי תהליך רגולציה שירותי המים בבריטניה (מאז ההפרטה) מציגים תמונה מעורבת באשר ליכולת של גוף המפקח להבטיח איזון נאות בין האינטרסים השונים.²¹

הניסיון בישראל בתחום רגולציה של שירותים ציבוריים הוא קצר מאוד ועל כן לא ניתן להסיק מסקנה כלשהי לגבי יעילות פיקוח מסוג זה על שירותי מים וביוב. אך גם בהנחה שאכן ניתן לקיים רגולציה נאותה, נשאלת השאלה מה תהיה התרומה של הרשות לפיקוח, בהתחשב בכך שהיא תחול רק על חלק מהגורמים בתחומים הנידונים. על פי הצעת החוק (פרק שישי, סעיף 59) תפקידי הרשות יהיו לקבוע אמות מידה לשירותים, לעלותם ולנתינתם על-ידי חברות לשירותי מים וביוב שיוקמו על פי חוק התאגידים. מכאן ניתן להבין שהפיקוח לא יחול על גופים שאינם פועלים במסגרת תאגיד. אם פרשנותי נכונה, הרי יתקיימו בארץ שתי מערכות שונות:

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

שירותים דיפרנציאליים: תעריפי המים כדוגמה

לפיצול האמור השלכה ישירה על נושאים שונים, החל מחובת ההשקעות בתשתית, דרך יחסי ספק לקוח וכלה ברמת מחירים. נכון, לצורך התייחסות מייצגת, את נושא מחירי המים. כיום, כידוע, מחיר המים הוא אחד ובמידה שקיימים הפרשי עלות הפקה או אספקה בין אזורים שונים, מנגנון איזון מגשר על פניהם. גישה זו אינה מקובלת על כלכלנים שכן היא מעוותת מחירים אמיתיים ועמם את הביקוש לשירותים. דוגמה להסתייגות זו משתקפת ברורות בדוח ועדת ארלחורוב (הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים, 1997). גם הוועדה שהכינה את חוק התאגידים אמצה גישה דומה:

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

במצב המצטייר של היעדר קביעת תאגידים אזוריים בעלי זיכיון מונופוליסטי (ראה לעיל 'עיקרון יתרון לגודל ושאלת מפת האזורים'), הרי צפוי שבאזור נתון יפעלו במקביל תאגידים וגופים שאינם תאגידים. על פי החוק המוצע, מחיר השירות (כאן מחיר המים) עבור התאגיד יקבע על-ידי רשות הפיקוח, על פי ניתוח עלויות ותכנון לרווח סביר. ספקים שאינם חברות יספקו מים במחיר שונה, מן

²¹ ראה בעניין זה: עבודתם של (Sawkins 1996, Schofield and Shaoul 1997, Vass 1993).

הסתם, על פי הוראה אדמיניסטרטיבית של הגופים הממונים כיום על קביעת התעריפים (משרד החקלאות ומשרד הפנים). אם זה אכן יהיה המצב, תיווצר - בניגוד לכוונת היוזמים - מערכת מחירים דיפרנציאלית בין תאגידים עסקיים לבין ספקים ציבוריים רגילים, באותו אזור. אם נרצה, נוכל לראות פן חיובי במצב זה שכן ההפרשיות במחירים תשמש בסיס להשוואה (benchmarking) ותעודד ספקים לא-יעילים להשתוות לאלה המציעים מחיר נמוך יותר.

אך תהיה זו אשליה לחשוב שתיווצר כאן תחרות אמיתית בין ספקים וזאת משתי סיבות. סיבה ראשונה היא היות השירות מונופול טבעי, שאינו מאפשר לצרכן בחירת ספקים (ללא העתקת מקום מגורים או בסיס פסי לפעילות עסקית). הסיבה השנייה, וקריטית הרבה יותר, אין דוגמה לכך שהפרטת שירותים לאספקת מים הביאה להורדת מחירים. בארצות המתפתחות וכן במדינות הגוש המזרחי בהן התבצע מעבר מאספקה ציבורית לאספקת שירות על-ידי גורמים פרטיים, עלו באופן משמעותי תעריפי המים. זאת באופן בלתי תלוי מדגם המעורבות של המגזר הפרטי (Rivera, 1996). בבריטניה, תעריפי אספקת מים עלו באופן רציף בממוצע שנתי שמעל 5 אחוזים ריאלי מדי שנה מאז החלה ההפרטה (OFWAT 1995; 1996), זאת תחת משטר של קביעת תקרת העלאת מחירים שנקבע על-ידי רשות הפיקוח הבריטית לנושא מים.²² עליית תעריפים זו התפתחה ללא-קשר למצבן הפיננסי של החברות. במרוצת השנים, מאז ההפרטה, רווחי החברות טפחו והלכו עד לנקודה שהצדיקה למסותם במסגרת 'מס רווחים בלתי צפויים' (windfall tax), מס מיוחד שיוטל גם על תחומי הפרטה אחרים (Inland Revenue 1997). מכיוון שסמכויותיו של הרגולטור הבריטי אינן כוללות פיקוח על רווחי החברות, לא ניתן לקשור בקשר ישיר עלייה ברווחים עם ירידה בתעריפים. גם הניסיון הצרפתי מצביע על כך שהכנסת גורמים פרטיים מביאה בהכרח לעליית מחירים. מקורות שונים מצביעים על תעריפים גבוהים יותר, בין 16 עד 44 אחוז לפי מקור הדיווח, ברשויות מקומיות בהן קיימת מעורבות המגזר הפרטי בשירותי מים וביוב (The Economist 1997).²³ סקר שנערך לאחרונה על ידי יחידת ביקורת של משרד האוצר הצרפתי, מצביע על תעריפי מים גבוהים יותר (16 אחוז ב-1996) ברשויות בהן השירות ניתן על-ידי גורם פרטי (23 אחוז ב-1991). קצב 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 באופנים שונים - חלקם פוליטיים, חלקם חשבונאיים וחלקם כלכליים. בשל הרגישות הציבורית למחיר המים, במצב שרשות ציבורית היא המספקת את השירות קביעת התעריפים אינה משוחררת משיקולים פוליטיים - חברתיים או כלכליים. כניסת

²² עליית תעריפי המים מוגדרת על ידי נוסחת המזרחי שהוצגה ראשית לנבט מהצרכנים. נוסחה זו מבוססת על התאמה למודל המחירים (RPI) ולמקדם שנתי (K). הנקבע על ידי רשות הפיקוח לכל חברה מדי שנה. המקדם מבוסס על סל תעריפים לשירותים נבדלים (מים, ביוב ושירותי טיפול בשפכים תעשייתיים). כל אחד מהשירותים המכלולים בסל יכול להשתנות באופן שונה, אך העלייה הממוצעת לכלל השירותים אינה יכולה לעלות על $RPI+K$. גובה המקדם (K) נקבע למפרע לתקופה של 10 שנים, אך רשות הפיקוח יכולה לבחון את תקפותו מדי 5 שנים. ב-1994, נוסח עליית התעריפים ורווחיות החברות שמה הרגולטור את גובה המקדם כך שבפעל עליית המחירים ל-10 השנים הבאות לא תעלה על 1 אחוז ריאלי לשנה. (OFWAT 1994; 1995; 1997).

²³ אין בצרפת מחיר מים אחד והוא נקבע על ידי ספק השירות.

גורמים פרטיים כרוכה בהתאמה קרובה יותר לעלויות אמיתיות ושינוי תעריפים בהתאם.²⁴ במישור החשבונאי, הסבר משכנע לעליית המחירים בגין כניסת גורמים פרטיים הוא היכולת של פירמה עסקית לתמחר נכון ובאופן מלא יותר את עלויות השירות (Lorrain)1991.²⁵ עליית תעריפים נגזרת גם מהצורך להשקעות להקמת תשתיות התואמות דרישות אקולוגיות עכשוויות, שיקום מערכות קיימות ופיתוח להרחבת השירות. זו הסיבה שגישת הפיקוח הבריטית, למשל, נמנעת מיצירת קשר ישיר בין רווחיות עסקית לבין תעריפים. זאת, מכיוון שרווחיות החברות היא בעיני הרגולטור תנאי הכרחי לכך שהחברות תהיינה מסוגלות לגייס את הסכומים הנדרשים להשקעות המוכתבות על-ידו (במקרה זה, השקעות בסדר גודל של 24 מיליארד סטרלינג ב-10 השנים הקרובות).

על רקע הניסיון הבין-לאומי הנסקר, ונוכח אי-ההתאמות שבין כוונות החוק לבין הסתירות שמניתי לעיל, יש לי ספקות האם ניתן יהיה להגיע, במסגרת המתכונת המפוצלת המתקבלת מהחוק המוצע, ל'מחירים סבירים' ול'מחירים אחידים', עקרונות המשמשים חלק מהרציונל לחוק.

²⁴ אחת הסיבות לכשלונות המתגלים בעקבות הפרטת תשתיות זורמות בארצות מתפתחות ובארצות הגוש המזרחי לשעבר היא המשך קשיחות פוליטיות בקביעת תעריפים (Rivara)1996.

²⁵ בישראל, למשל, השיטה החשבונאית הקיימת מתעלמת ממשאים כגון ערך הנכסים ופחת כסעפים "רלוונטיים" לחישובים הכלכליים ולתמחור שירותים.

סיכום והמלצות מדיניות

משק המים בישראל נתון ללחצים גוברים לשינוי. לחצים אלה הם תוצר מצרפי של הקשיחות הגדלה והולכת בניהול מיטבי של מים כמשאב טבעי: מיצוי כמעט מלא של המקורות הטבעיים, ירידה באיכות מקורות אלו בגין מפגעים סביבתיים והמלחה, ומנגד ביקוש גובר, הנלווה לגידול האוכלוסייה והפיתוח הכלכלי. נוכח אתגרים אלה נעשים בשנים האחרונות ניסיונות רציניים לעצב מדיניות חדשה והסדרים ארגוניים וניהוליים בהתאם. אחד מנדבכי ההתייחסות לניסיונות אלה הוא מעורבותן של הרשויות המקומיות בנושאי אספקת המים והטיפול בביוב. כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהמלצותיהן של שתי ועדות ייעודיות - ועדת ארלחורוב אשר עסקה בבחינה כוללת של שאלת ניהול אספקת המים בישראל, והוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב, שהתמקדה בנושאי אספקת מים וטיפול בביוב ברשויות המקומיות - המדיניות המתגבשת חותרת לנתק את האחריות לאספקת שירותים אלה מהרשויות המקומיות והעברתה לתאגידים עסקיים. מדיניות זו מציגה שינוי מהותי בתפיסה הממלכתית של שירותים אלה: מעבר משירותים ציבוריים ללא כוונת רווח לשירות תשתית מפקח. שינוי זה מניח גם מעורבות גוברת של המגזר הפרטי, לרבות האפשרות של הפרטה כוללת של השירות. במקביל, אך באופן בלתי תלוי, מתפתחים פרויקטים שונים ביוזמה מקומית אשר גם הם נשענים על הון וידע פרטיים. למראית עין, מתגבשת כאן מדיניות כוללת דו-כיוונית (מלמעלה למטה ולהיפך), גם אם לא תמיד באופן מתואם.

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

- אופי השירות: מעבר מראיית המים והביוב כ'מוצרים קולקטיביים' ל'מוצרים פרטיים', במסגרת המרתם ל'שירותי תשתית' מפקחים.
- זהות ספק השירות: מעבר מאחריות מוניציפלית ישירה (הרשות המקומית כספק) לתאגיד עסקי בבעלות הרשות, בעלות רשותית-פרטית או בבעלות פרטית.
- מבנה ענפי: מעבר מריבוי ספקים (רשויות מקומיות) לספקים אזוריים מעטים, הנהנים מיתרונות לגודל.
- מבנה מימוני: מעבר ממימון ציבורי למימון פרטי (ככל שניתן).
- מבנה תפעולי: מעבר מהפעלה עצמית לתפעול קבלני ו/או הפעלה פרטית.

• מבנה התעריפים: מעבר מתעריף הנקבע אדמיניסטרטיבית לתעריף כלכלי ממוקד.

המדיניות המוצעת שואפת לשנות באופן גורף את הבסיס ואת דפוסי הפעילות שאפיינו את ניהול נושא המים והביוב עד כה. בדומה לכל שינוי מקיף אחר בישראל, גם כאן נשאלת השאלה האם השינוי אפשרי. מעצבי המדיניות המוצעת מודעים היטב לקשיי היישום. מתוך הערכה מקדימה באשר להתנגדות, הם נמנעים מלהציג את נושא התאגוד - על הנחותיו והשלכותיו - כפתרון מחייב. בהשאלת שיקול הדעת לרשויות הם יוצרים, בלי להתכוון לכך, מערכת הסותרת את עקרונותיה ופוגעת בסיכוייה. אם ההנמקות שניתנו באשר לצורך בתאגוד אזורי תוך יצירת יתרונות כלכליים ותפעוליים לגודל נכונות הן, ולדעתי הן אכן כאלה, לא ניתן להסכים עם מצב בו התאגוד יהיה וולונטרי ובלתי תלוי משאלת גודל אזורי השירות. מכיוון שבחוק המוצע הביטוי הסטטוטורי והאופרטיבי למדיניות החדשה מותיר את סוגיית התאגוד כהחלטה מקומית, צפויה להיווצר מערכת מפוצלת, הנשענת בחלקה על הסדרים קיימים (רשויות מקומיות, איגודי ערים) ובחלקה על הסדרים חדשים (תאגידים מקומיים). ובהתאם על כללי פעילות, סטנדרטים ומחויבויות שונים. במצב זה, ספק רב אם התוצאות הכלכליות, הניהוליות והסביבתיות יהיו בהתאם לראוי ולנדרש.

נראה לי שאחת הסיבות שהביאו ל"הסתבכות" זו היא ההפרדה המתבקשת בין נושא המים ונושא הביוב. למרות הקשר הלוגי ביניהם, לא ניתן להתעלם מהתפתחותם השונה וממצבם השונה. משק המים העירוני הוא המפותח מביניהם וככזה הוא דורש התייחסות מתאימה. כמערכת תשתית, משק המים מופעל ביעילות לא מבוטלת גם בקנה מידה בין-לאומי. בלי לגרוע מהצורך בהתייעלות נוספת ומהעלאת סטנדרטים, מבחינת איכות מי השתייה, לא הממד הניהולי התפעולי של נושא המים הוא זה הטעון שינוי מהותי, אלא הניהול כספי. כפי שצוין בהזדמנויות שונות בדיון, משק המים העירוני הוא אבן שואבת לאיזון הכספי של הרשויות המקומיות. הפיכת רוב התקבולים המתקבלים ממכירת מים לעוד הכנסה עצמית בידי הרשויות מנציחה בעיה עקרונית וכללית של מימון מוניציפלי, תוך פגיעה בהשקעה חוזרת שלהם בייעודם האמיתי (השבחת התשתיות ופיתוחן). כאן מרכז הכובד של הסירוב המתמשך של הרשויות לנהל את נושא המים כמשק סגור ושל התנגדותן לתאגוד. מתווי המדיניות המוצעת מודעים לחיוניות הכספית של התקבולים ממכירת מים, אך משיקולים השמורים עמם הם נמנעו לבצע את הצעד המתבקש: חיוב התאגוד תוך הבטחת מקור מימון חלופי אשר יפצה את הרשויות. בשל אי-הרצון ליצור קשר זה, הועדפה אופציית ההגמשה, דהיינו אי-כפיית התאגוד והשאלתו כבחירה רצונית. מצב זה יחסוך לאוצר ולמשרד הפנים תקציב נוסף אך הכרחי (גם אם פורמלית לא מוצדק), לצורך יישום המדיניות המוצעת.²⁶ כאן היה מקום לניתוח עלות-תועלת (בראייה רחבה) לכדאיות הכרעה בין התועלת הכוללת שבתאגוד משק המים (בפני עצמו וכחלק מהתייעלות כוללת של ניהול משק המים בישראל) לבין המחיר של הגדלת התקציב המוניציפלי.

בניגוד למשק המים, נושא הביוב הוא תת-מפתח ומצבו הנוכחי מקביל לזה של מדינות רבות בעולם השלישי (המפותחות מביניהן). לאחר הקמת התשתיות המרכזיות בשנות ה-60 (בסיוע הבנק

²⁶ ניתן לטעון בצדק שאין שום חובה לפצות את הרשויות על כספים שאינם מיועדים לשימושים שונים נאלץ בגינת נבט. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה שמקורות אלו הפכו, כפי שכבר צוין, לחלק דיוני מכללי מקורות הדרושים ומתורים המזומנים שלה.

העולמי), לא השקיעה המדינה מחשבה רבה לנושא (אין זה מקרה שעד היום אין בישראל תוכנית מתאר ארצית בתוקף לנושא) וממילא משאבים בהיקף הנדרש. מרבית הרשויות המקומיות, למרות חובתן החוקית, התעלמו מהנושא - אם בשל הזנחה, אם בשל היעדר משאבים לפיתוח תשתיות וטיפול בשפכים, ואם בשל היעדר תכנון כולל. בשל הסטגנציה בגידול הדמוגרפי והתפתחות הכלכלית בשנות ה-70 וה-80, הגורמים הממלכתיים והמקומיים לא חשו צורך בפיתוח התשתיות הנידונות. רק בראשית העשור, בעקבות הפיתוח המואץ שנלווה לעלייה הגדולה, הפך נושא הביוב לקריטי, הן בגלל ההחמרה שחלה בסטנדרטים הסביבתיים ואכיפתם והן בגלל הצבת קיומה או פיתוחה של תשתית הולמת כתנאי הכרחי לאישור תוכניות הבנייה. עתה נדרשה המדינה להשקיע, תוך פרק זמן קצר יחסית, את מה שהיא נמנעה מלהשקיע במשך שני עשורים - השקעות שכאמור עולות על 3 מיליארדי ש"ח. בחלק מהרשויות, אלה הנהגות מפיתוח מואץ, הנושא הפך לחיוני ודחוף ומכאן נכונותן המעשית לפתח את התשתיות הנדרשות. זה גם הרקע לפתיחתן של רשויות מקומיות לשלב גורמים פרטיים, במסגרת הסכמי BOT, צעד ה"משחרר" אותן מלהשקיע ישירות את סכומי העתק הנדרשים לפרויקטים אלה והמפצה אותן על חולשתן הניהולית-מקצועית (בניגוד לנושא המים, בודדות הרשויות היכולות לטעון לידע ולניסיון מקצועי מוכח בתחום הביוב).

למראית עין, המדיניות המוצעת משתלבת היטב עם יוזמות מקומיות אלו. ברם, בראייה ממלכתית כוללת, דווקא היותם מיזמים מקומיים הוא הבסיס לחולשתם. בהיעדר תכנון ממלכתי כולל וקביעה מחייבת של אזורי שירות רלוונטיים, פרויקטים מוקמים על בסיס מזדמן, על פי נוחיותן של הרשויות המעורבות ותחושת הדחיפות שלהן. גודל הפרויקט אינו נקבע על ידי התועלת הלאומית (תרומתו ליצירת תשתית ארצית כוללת), אלא נגזר ממספר הרשויות המעורבות (לרבות פרויקט של רשות אחת בלבד) ונכונותן להשתתף בו. המגמה המסתמנת כיום היא התארגנויות וולונטריות מזדמנות, ובהיעדר מדיניות ממלכתית תקיפה, נמנעת האפשרות להביא את כלל הרשויות באזור מוגדר להצטרף לפרויקט.²⁷

להבדלים ההתפתחותיים של נושאי המים והביוב השלכה ישירה על המעורבות של המגזר הפרטי. במקרה של שירותי המים, תרומתו האפשרית של המגזר הפרטי היא בתחום הניהולי והתפעולי. רמת הפיתוח של התשתיות הקיימות אינה מצריכה השקעות מיוחדות, העשויות להצדיק פנייה אל המגזר הפרטי כמקור מימון. ההשקעות הדרושות לצורך חידוש המערכת והשבחתה יכולות להיות ממומנות באופן שוטף, כחלק מחיוב הצרכן. שונה המצב בנושא הביוב. כאן, בהתחשב בהיקף העצום של ההשקעות הנדרשות, דחיפות הפתרון והיכולות המקצועיות החסרות ברוב המגזר המוניציפלי מצדיקות מעורבות פרטית.

המתבקש מהגורמים הממלכתיים, אם כן, היא גישה דיפרנציאלית, התואמת את השונות בין שני הנושאים ופיתוח עקרונות אופרטיביים בהתאם. מול העמימות המתוכננת הכלולה בהצעת החוק הנוכחי, נדרשת קביעה ברורה של מידת המעורבות הרצויה של המגזר הפרטי בכל תחום וסוגי

²⁷ עיריית אופקים, למשל, בקשה לאחרונה לאשר לה הקמת מכון טהור בעוד שבאותו זמן הכנה עריית באר שבע מכר להקמת שני מכני טהור, היכולים לקלוט את שפכי אופקים. במקרה זה, הגורמים הממלכתיים המעורבים גילו תבונה ברגע האחרון והביאו לשינוי המכר של באר שבע, כך שיחאפשר מימן שירות גם לאופקים.

השותפויות המתבקשות במצבים שכיחים שונים.

אם לסכם את משמעויות המדיניות העולות מדיון זה, אחזור ואדגיש את ההמלצות הבאות:

צורך בתכנון מדיניות מעמיק יותר

הפיכת נושאי מים וביוב לשירותי תשתית מפקחים היא תפנית מדיניות הראויה לציון והושקעה בה מחשבה רבה. אם זאת, המדיניות המוצעת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהצעת החוק, סובלת עדיין מאי-בהירות ומסתירות לוגיות הטעונים בחינה מחודשת. בחינה זו צריכה לכלול התייחסות ישירה וחדה לארבע שאלות עיקריות:

- האם אמנם יושג התאגוד? המתכונת המוצעת של תאגוד רצוני אינה מספקת אינדיקציה כלשהי לכך שהתאגוד אכן יושג, כתופעה מקיפה. אף כי ברורים השיקולים מדוע אין כפיית התאגוד, צריך להיקבע מסלול ברור אשר יביא את כלל הרשויות לביצוע צעד זה בפרק זמן סביר.
- מהו התייחוס האזורי הנכון של המדינה, מבחינת משק המים והביוב? אם אכן תאגוד אזורי הוא מה שנדרש אזי המתבקש הוא תכנון הנדסי, כלכלי וניהולי כולל כבסיס לקביעת הפרמטרים האופרטיביים של המדיניות המוצעת, לרבות הגבולות המיטביים של אזורי השירות.
- האם ההסדר החדש יחול בו-זמנית על מים וביוב? כפי שכבר הדגשנו, קיימים הבדלים משמעותיים באופיים המערכתי-כלכלי של שני השירותים; המלצתי היא שיש לשקול להפריד ביניהם - בעיקר על מנת להבטיח שנושא הביוב אכן ימצא פתרון במסגרת אזורי שירות מיטביים.²⁸
- כיצד תבוצע ההתכנסות של המערכות הקיימות לגבולות האזוריים הרצויים? אין שום הוכחה לכך שהמדיניות המוצעת, המבוססת על תאגוד רצוני, תקדם אזוריות ועל כן, כחלק מתכנון המדיניות, יש לגבש מנגנון שיביא את הרשויות - או תאגידהן - להתכנסות האזורית המועדפת.

תאגוד ומדיניות מימון מוניציפלי

עיצוב מדיניות בתחום המים והביוב לא יכולה להתעלם מהממשקים הקיימים בינה לבין תחומי מדיניות אחרים - בעיקר הקשר שבינה לבין מדיניות מוניציפלית. ללא התייחסות ישירה להשלכות השינוי המוצע על תקציב הרשויות המקומיות, ספק רב אם הוא בר יישום. נוכח הכללת התקבולים ממים וביוב בתזרים המזומנים השוטף של הרשויות המקומיות, יש לתכנן הסדר מימוני לתקופת מעבר אשר יאפשר להן "להיגמל" משימוש בתקבולים ייעודיים אלה.

הפרטת המערכות

המדיניות הממלכתית צריכה להיות בהירה מאד באשר לאופן ולתנאי המעורבות של המגזר הפרטי, לאור ההבדלים הקיימים בין שני התחומים. הצעת החוק (כפי שהיא באה לידי ביטוי בטיזטה

²⁸ הכוונה סגן להפרדת-על של שני הענפים ולא במרחב הפנים עירוני.

האחרונה) מגדירה כיום תנאים למעורבות גורמים פרטיים כקבלני שירות. עדיין נותרה עמומה שאלת העברת השליטה לידיים פרטיות לאחר תום תקופת המינימום של שליטה ציבורית. העברת מערכות תשתית לשליטה פרטית מצריכה התייחסות הרבה יותר מעמיקה, הן מן ההיבט הציבורי הרחב והן מבחינת לימוד לקחים מחו"ל בנושא זה (בעיקר הניסיון הבריטי). למעט הפרטה מטעמים אידאולוגיים, אין הוכחה לצורך או הכדאיות שבהעברת מערכות אלו לידיים פרטיות.

הצורך במדיניות עקבית וחשיבות גורם הזמן

אם הגורמים הממלכתיים לא ישכילו להתארגן במהירות, תיווצר מציאות אשר תבטל כל סיכוי להגיע לפתרונות מיטביים מבחינה כלכלית, סביבתית ושירותית. יוזמות מקומיות והרצון של גורמים ממלכתיים למצוא פתרונות "מידיים" לבעיות מקומיות יוצרים עובדות בשטח שלא ניתן יהיה לשנותן. על כן, נדרשת האצת מדיניות התאגוד, תוך עיצובה מחדש ברוח ההמלצות המוצגות כאן, והימנעות מאישור פתרונות נקודתיים העלולים להכשיל את סיכוייהם של פתרונות אזוריים.

ליבון ציבורי הולם

נוכח ההשלכות המרחיקות לכת של המדיניות המוצעת, מומלץ לאפשר ליבון ציבורי הולם ולא להסתפק בדיונים בפורומים ממשלתיים 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, נ' (1993). **הפעלת שירותים מוניציפליים באמצעות קבלנים**. רחובות: נב' ניתוח מדיניות, תכנון אורבני אסטרטגי.
- הארץ (1997). 'מנכ"ל קרדן השקעות: לא צפוי רווחה ממשק המים והביוב בפרדס חנה כרכור'. **הארץ נדל"ן**, 1.1.1997.
- הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל (1997). **דו"ח הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל**.
- הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב (1997). **דו"ח הוועדה להכנת חוק תאגידי מים וביוב**. (לא פורסם).
- המינהל למשק המים ברשויות המקומיות (1992). **תאגידים למים וביוב ברשויות המקומיות**. נייר עבודה (לא פורסם).
- הצעת חוק תאגידי מים וביוב, התשנ"ח – 1998.
- משרד האוצר (1996). **הגדרת ותאור תאגיד המים והביוב**. נייר עבודה (לא פורסם).
- משרד האוצר (1998). **תזכיר חוק תאגידי מים וביוב**, התשנ"ח-1997.
- מזכירות הממשלה (1992). **החלטה מס. 151 של הממשלה מיום 08.09.1992**.
- מזכירות הממשלה (1995). **החלטה מס. 6045 של הממשלה מיום 27.08.95**.
- מזכירות 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 1994-1989**. ירושלים.
-) Arnsten, E. et al 1997 Public. (/Private Parterships 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, 115-108.

- Brook-) .Cowen, P1996Private 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, J1994 .’The Mexican Water Industry’ .(*Journal of American Water Works Association*, ,March73-69.
- Direction General de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes) (DGCCRF)1996 .(*Enquete sur le Prix de l’Eau 1996-991* .(Ministere de l’Economie et des .Finances. Paris
-) Gruson , C. and J. Cohen1983 .(*Tarification des Services Publics Locaux*Paris: La . .Documentation Francaise
-) .Haarmeyer, D1994 .’Privatizing Infrastructure: Options for Municipal Systems’ .(*Journal of American Water Works Association* ,March ,55-43.
-) Haarmeyer, D. and A. Mody1997 .(*Private Capital in Water and Sanitation*,Discussion Paper . .Washington DC: World Bank
-) Idelovitch, E. and K. Ringskog1995Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation .(.en Latin America. Washington, D.C.: World Bank
-) Inland Revenue Service1997 .(.*Windfall Tax*.New Release (July). London
-) .Lanik, N. et al1997Public .(/Private Partnerships of Water Supply Throughout the World: Czeck Republic- National Report. International Water Supply Association. World Congress 1997.
-) .Lorrain, D1991:Public Goods and Private Operators in France’ . In R. Batley and G. Stoker’ .(.*Local Government in Europe: Trends and Developments*.London: Macmillan .
-) .Lorrain, D1992 .’The French Model of Urban Services’ .(.*West European Politics* .V15 ,2.pp , 92-77.
-) .Nikson, A1997The Public’ .(- .’Private Mix of Urban Water Supply*International Review of Administrative Sciences* .V .63 ,186-165.
-) (Office of Water Service (OFWAT)1994 .(*The K factor-What It is and How can be Changed* . .Information Note No8.London .
-) Office of Water Service1995 .(*Why Water Bills are Rising and How They are Controlled*. .Information Note No3.London .
-) Office of Water Service1996a). Next Year’s Average Water and Sewerage Bill in England and .Wales. News Release (March). London
-) Office of Water Service1996 .(b*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 ,268-249.
-) Schofield, R. and J. Shaoul 1997 Regulating the Water Industry: Swimming Against the Tide or' .(.?Going Through the Motions .*The Ecologist*. V27 ,1 ,13-6.
-) 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 Periodic Review' .(& *Financial Accountability Management* ,August ,224-209.
-) The World Bank 1997. Selecting an Option for Private Sector Participation. Washington, DC .(
-) .Westerhoff, G. P 1997 .(*Public/ Private Partnerships of Water Supply Throughout the World: USA- National Report* International Water Supply Association. World Congress . 1997.
-) .Wiederkerh, F 1997 Public .(/ Private Partnerships of Water Supply Throughout the World: France- National Report. International Water Supply Association. World Congress 1997.