

סוגיות משק המים והביוב בישראל - תאגידיים, הפרטה ושיפור השירות

משתתפים:

<p>עו"ד נועם בריימן היועץ המשפטי לרשות הגז הטבעי</p>	<p>פרופ' יוסי שיין ראש בית-הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, אוניברסיטת תל-אביב</p>
<p>ד"ר יותם לוריא בית-הספר לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון, חבר עמותת שבי"ל</p>	<p>מר מרדכי מרדכי מנהל ויושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב</p>
<p>ד"ר נחום בן-אליא יועץ למדיניות וניהול מוניציפאלי, עמית מחקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות</p>	<p>ח"כ בנימין בן אליעזר שר התשתיות הלאומיות</p>
<p>פרופ' רן לחמן יו"ר מרכז יזרעאלי, עמותת שבי"ל</p>	<p>ח"כ אברהם פורז יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת בעת אישור חוק תאגידי מים וביוב</p>
<p>פרופ' (אמריטוס) יואב כסלו הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית</p>	<p>ח"כ אמנון כהן יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת</p>
<p>מר שלמה דולברג ראש מנהל המים ברשויות המקומיות</p>	<p>עו"ד ינון זריבי משרד התשתיות הלאומיות, חבר מועצת הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב</p>
<p>מר זכריה תגר ארגון ידידי כדור הארץ המזרח התיכון</p>	<p>אינג' אלכס קושניר מנהל אגף הנדסה, הרשות לשירותים ציבוריים-מים וביוב</p>
<p>מר ישראל ארליך מנכ"ל תאגידי 'מי נתניה'</p>	<p>מר ארז ימיני מנהל אגף כלכלה ותעריפים, הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:</p>
<p>מר מאיר ניצן ראש עיריית ראשון-לציון</p>	<p>מר רונן וולפמן מנכ"ל חברת "מקורות"</p>
<p>מר ניר גלעד משנה למנכ"ל קבוצת מגדל</p>	<p>מר דוד אסוס מנהל ויושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל</p>

תכנית המפגש

ד"ר יותם לוריא
שקיפות בתוך הפוליטיקה הארגונית
ד"ר נחום בן-אליא
שקיפויות: בין מדיניות תאגוד לבין אחריות
ציבור מוגברת
עו"ד ינון זריבי
שקיפות כמנגנון הגנה צרכני מנקודת ראותו של
חבר מועצת רשות לשירותים ציבוריים

מושב שלישי -
הפרטת תאגידי מים וביוב
יו"ר - ד"ר נחום בן אליא
פרופ' (אמריטוס) יואב כסלו
משק המים העירוני והסדרתו, הניסיון בארצות
אחרות
מר שלמה דולברג
טיטת כללי הפרטה של תאגידי מים וביוב
מר ארז ימיני
האם מערכת ההסדרה מוכנה להעברת אמצעי
שליטה בתאגידי מים וביוב?
מר זכריה תגר
הפרטת משקי מים וביוב- הניסיון העולמי

מושב רביעי -
מימון חוץ בנקאי בתאגידי מים וביוב
יו"ר - מר ישראל ארליך
מר מאיר ניצן
גיוס אג"ח בתאגיד "מניב"
מר ניר גלעד
מימון השקעות בתחום התשתיות על-ידי גופים
חוץ בנקאיים

סיכום:
מר מרדכי מרדכי
נספח - מצגות הכנס

הקדמה:
פרופסור יוסי שיין, ראש בית הספר לממשל
ולמדיניות
מר מרדכי מרדכי, מנהל ויושב ראש הרשות
לשירותים ציבוריים - מים וביוב

פתיחה וברכות:
חבר הכנסת בנימין בן אליעזר, שר התשתיות
הלאומיות
חבר הכנסת אברהם פרוז, יו"ר ועדת הכלכלה של
הכנסת בעת אישור חוק תאגידי מים וביוב
חבר הכנסת אמנון כהן, יו"ר ועדת הכלכלה של
הכנסת

מושב ראשון -
קביעת תעריפים בגופים מפוקחים
יו"ר - עו"ד ינון זריבי
אינג' אלכס קושניר
צרכי המימון של התאגידיים לשנים 2005-2010
כפי שהם נגזרים מ'סל השירותים'.
מר ארז ימיני
שיטת קביעת התעריפים במשק המים ובתאגידי
מים וביוב
מר רונן וולפמן
תועלת למשק מהפרטת תאגידי מים וביוב
מר דוד אסוס
עקרונות קביעת תעריפי החשמל בישראל
עו"ד נועם ברימן
סוגיות כגז טבעי ועקרונות קביעת התעריפים

מושב שני -
שקיפות במנגנוני הפיקוח ושיתוף הציבור
יו"ר - ד"ר יגיל לוי
פרופ' רן לחמן
גילוי טפח וכיסוי טפחיים

הקדמה מאת ראש בית-הספר לממשל ולמדיניות

בימים אלה, אנו מבקשים להעלות על סדר היום הלאומי – ובעוצמה רבה – את תפקידו, מעמדו וחשיבותו של השלטון המקומי בישראל.

57 שנים לאחר הקמת המדינה, השלטון המקומי עדיין ממתין לתפוס את המקום הראוי לו במארג החיים הדמוקרטיים. הרשויות המקומיות נושאות על כתפיהן נטל מרכזי כספקי השירותים החיוניים של המדינה, ונבחרי הציבור וממלא התפקידים השונים ברשויות, עומדים מידי יום בקשר הדוק ואישי עם התושבים, ערים למצוקותיהם ולמאוויהם ומטפלים בנושאים חיוניים מסלילת כבישים ועד שירותי תרבות, חינוך, רווחה וביטחון. חרף כל זאת, השלטון המקומי עדיין סובל מתת תקצוב, מהיעדר מסגרת חוקית מתקדמת ומתלות גבוהה מידי בשלטון המרכזי.

המשבר הכלכלי האחרון שפקד רבות מהרשויות המקומיות מחייב דיון עמוק ואימוץ גישות חדשות ורעננות לגבי ניהולן של הרשויות המקומיות, תקציבן ומקומן כממלאות משימות לאומיות. דרושה גם חשיבה יצירתית ואמיצה בניסיון לגייס עבור הרשויות המקומיות מקורות מימון חדשים ועצמאיים באמצעות פיתוח מיזמים כלכליים ושימושי קרקע מושכלים.

על רקע זה יזם ביה"ס לממשל ולמדיניות על שם הרולד הרטון באוניברסיטת תל-אביב בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, החברה למשק ולכלכלה, משרד הפנים ושורה ארוכה של גופים ציבוריים ופרטיים אשר נתנו את תמיכתם, ועידה לאומית בנושא השלטון המקומי.

לאחר הוועידה הראשונה שהתקיימה במאי 2005 ממשיך ביה"ס בפעילויות נוספות ומגוונות בנושא השלטון המקומי הן בעיון ומחקר והן בהדרכה.

נושא המים והביוב הנדון היום הוא אחד מהנושאים החשובים בהקשר של הרשויות המקומיות ואנו שמחים על ההזדמנות שניתנה לנו לשתף פעולה עם הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב ולהוות במה לדיון רחב באתגרי המים והביוב בישראל.

אני מודה למר מרדכי מרדכי, יושב ראש ומנהל הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב, למר ארז ימיני, מנהל אגף כלכלה ותעריפים ברשות לשירותים ציבוריים מים וביוב ולגב' שרית פרי, מנהלת לשכת הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב על שיתוף הפעולה ובארגון יום העיון. אני מאחל לכולם דיונים פוריים ומעניינים.



פרופ' יוסי שיין

ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

הקדמה מאת יו"ר ומנהל הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב

תפקוד תקין של משק המים העירוני הינו נדבך חיוני בפעילותו של משק המים המודרני. המטרה העיקרית של הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב הינה הבטחת פעילותו התקינה של משק זה. בכדי להגיע אל מטרה זו, נדרשים מאמצים לא מבוטלים במגזר המים העירוני מצד גורמי הממשלה השונים, ובפרט מהרשות לשירותים ציבוריים- מים וביוב. צעד חשוב בכיוון זה נעשה ממש בימים אלו, עם הגשת דו"ח הוועדה המייעצת לעניין קביעת תעריפי מים וביוב. דו"ח זה מהווה צעד חשוב לקראת משק מים מודרני המתנהל על בסיס כלכלי. על מועצת הרשות מוטלת כעת מלאכת הבחינה והיישום של דו"ח זה, במלואו או בחלקו, תוך שמירה על עיקרון העלות, עיקרון אי- הפליה, עיקרון אי- סבסוד צולב - והכל בשקיפות ראויה כנדרש מרשות ציבורית. אני סמוך ובטוח כי מועצת הרשות תדע להתמודד עם האתגרים הרבים העומדים בפניה, ותדע להוביל את משק המים העירוני אל מקומו הראוי.

ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת ת"א מקדם פעילות ברוכה בהצגת תפקידו, מעמדו וחשיבותו של השלטון המקומי בישראל, על היבטיו השונים, תוך שילוב המחקר האקדמי עם היישום המקצועי הנדרש. אין ספק שאכסניה מכובדת זו הינה המקום הראוי ליום עיון זה.

ברצוני להודות לפרופ' יוסי שיין, ראש ביה"ס לממשל ומדיניות באוניברסיטת ת"א, וכן לד"ר גרי ססמאן וללימור רחמנוב, על שיתוף הפעולה והסיוע בארגון יום העיון. אני תקווה שיום העיון הנערך לראשונה - ייהפך ליום עיון שנתי, בו ידונו נושאים שונים ומגוונים העוסקים בפעילותו של משק המים העירוני. בטוחני שכולנו נשכיל ונעמיק את ידיעותינו ביום עיון זה.

מרדכי מרדכי

יו"ר ומנהל הרשות לשירותים ציבוריים- מים וביוב



פתיחה וברכות

יו"ר - מר מרדכי מרדכי, מנהל ויושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:

מים וביוב הינם אחד מנושאי העיסוק של השלטון המקומי. הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב קיימת מזה שנתיים ופועלת מתוקף חוק תאגידי מים וביוב שנכנס לתוקף בחודש יולי 2001. אציג בתמצות מדוע חוקקו את החוק; את הנקודות העיקריות של המצב שהתקיים טרם חקיקת החוק; ובעיית חוסר התיאום בין העלויות לתעריפים.

בעבר, התעריפים נקבעו על-ידי שר הפנים ושר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, ללא כל קשר לעלויות. נושא משק המים והביוב ברשויות היה חלק מן המערכת הכספית. לא הייתה מערכת כספית סגורה. כתוצאה מכך, נוצרו שתי בעיות:

א. צרכן שילם בגין שימוש במים לרשות המקומית (וזה אולי המקרה היחיד לדעתי, שבו צרכן שילם למתווך - לרשות המקומית ולא ישירות למי שמספק את השירות, כגון חברת חשמל ובזק). תשלומי הגבייה מהמים נכנסו לקופה הכללית של הרשות המקומית שבה נעשה שימוש לפעילות שוטפת. ברשויות, בעיקר באלו החלשות, העדיפו בראש ובראשונה לשלם משכורות ותשלומים חוזרים אחרים ורק אחר כך אם נותר להן עודף, שלמו גם לחברת מקורות.

חברת מקורות כספקית המים שלא קיבלה את כספה, ניתקה ובצדק את זרם המים והתוצאה ידועה - מצב מעוות שבו צרכן שילם עבור השימוש במים, התשלום לא הגיע ליעדו, וזרם המים נותק.

ברשויות שבהן ההספקה השוטפת הסתדרה איכשהו, הייתה בעיה של תשתיות. התשתיות קבורות מתחת לאדמה, וגם אם דאגו לתחזוקה שוטפת, ההשקעות בתשתיות על פי רוב היו חסרות. מטבעם של דברים, אוהבים להשקיע במה שרואים ולא במה שקבור באדמה ואינו נגלה לעין.

ב. נקודה נוספת הייתה העדר סטנדרטים מחייבים לשירות: הרשות המקומית יכלה לספק שרות לצרכן בפרק זמן לא מחייב של שעותיים, שלוש או יותר לתיקון דלף, פרץ מים או תקלה אחרת.

המצב שתואר כאן היה לא תקין והחוק מנסה להסדירו ולספק פתרונות לעיקרי הבעיות שהצגתי - הספקה סדירה של מים והשקעה בתשתיות שתבטיח אספקה לעתיד.

החוק קובע שיש להפריד את משק המים ברשויות המקומיות; הוא חל על הרשויות המקומיות, למעט המועצות האזוריות, ומחייב אותן להקים עד לשנת 2008, חברות שינהלו את הספקת המים לתושבים. על החברות להתנהל על בסיס עסקי בלבד; מה שמחייב אותן לוודא שאין שיקולים אחרים - אם ישנן סיבות לסבסד מחירי מים, צריך לעשות זאת על ידי אפיק אחר מתקציב המדינה או מתקציב הרשות המקומית.

כמו כן החוק דורש הקמת מנגנוני פיקוח שיבטיחו אמות מידה לרמת שירות מוגדרת לצרכנים מחד, ומחיר הוגן שייקבע וישמור על יציבות התאגיד מאידך. המטרה למצוא את האיזון הנכון בין הגנת הצרכן לבין החוסן הכלכלי-פיננסי של התאגיד. אחד ממנגנוני הפיקוח הוא הרשות הציבורית שפועלת מזה שנתיים ואני עומד בראשה בפרק זמן זה.

זו ההזדמנות לומר שכיום פועלים ברישיון שבעה תאגידי ומכסים כעשרים אחוז מאוכלוסיית הארץ. חמישה תאגידי נמצאים בשלבי הקמה מתקדמים ואנו מקווים שתוך פרק זמן קצר מאוד של מספר חודשים בודדים, הם יקבלו רישיונות הפעלה.

בהמלצת הרשות, הובלנו מהלך שיביא לידי כך שלא יהיה מצב שבו מספר התאגידיים יהיה שווה למספר הרשויות המקומיות. בתוכנית הכלכלית של שנת 2005 הוחלט על הקמת תאגידיים אזוריים שלוש במספר, שיכסו את כל הרשויות בארץ. זו טעות להקים מספר גדול של תאגידיים לרשויות קטנות, כך שבעוד חמישים שנה נעסוק באיחוד תאגידיים (בדומה לאיחוד הרשויות שהתבצע בלא הצלחה יתרה). לסוגיית גודל התאגידיים יש כמובן גם יתרונות כלכליים ומי שייחנה מהם אלו הצרכנים.

ברשות הציבורית יש שלושה שותפים מרכזיים: משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד התשתיות. מועצת הרשות מורכבת משבעה נציגים: נציגי שלושה שרים - האוצר, התשתיות והפנים, שהם עובדי מדינה. שלושה נציגי ציבור ומנהל הרשות שהוא גם יושב ראש המועצה. נכון להיום, מונה רק נציג ציבור אחד לצערי. קיימת תזווה בעניין זה בעקבות עתירה שהוגשה

לבג"צ, וכולי תקווה שבחודשיים הקרובים לכל היותר, יתמנו שני נציגי ציבור נוספים, והמועצה תהיה בהרכב מלא. לנושא זה יש חשיבות. אנחנו נמצאים בפתחם של הכרעות חשובות, וראוי ליצור איזון על מנת שלא רק נציגי השרים יקבלו את ההחלטות; על אף שמבחינה חוקית לא קיימת בעיה גם בהשתתפות של נציג ציבור אחד בתהליכי קבלת ההחלטות.

תפקיד הרשות הוא לקבוע אמות מידה לשירותים המסופקים על-ידי התאגידים ולפקח עליהן. זו בעצם הגנה על הצרכן על מנת לוודא שתהיה לו תמורה בעד האגרה. הצד השני של המטבע זו האגרה, מה הצרכן צריך לשלם בעבור השירותים שהוא מקבל.

תפקיד נוסף של הרשות הוא בירור תלונות הצרכנים. על-פי החוק, הרשות היא הגוף הבורר בתלונות הצרכנים לאחר שפנו אל התאגיד ותשובתו אינה מספקת אותם. אנחנו נמנעים מלהתערב בכל עניין ומשתדלים שמעורבותנו תהיה בנושאים העקרוניים שנוגעים לכלל התאגידים.

הרשות בניהולי התווה שני עקרונות לדרכי פעולה ואנו מקפידים עליהם:

1. שיתוף - אנו משתפים את כל מי שנדרש בהחלטות שלנו: משרדי ממשלה, הציבור הרחב, התאגידים, הרשויות המקומיות וגופים כגון: המועצה לצרכנות.

2. הנושא השני הוא שקיפות. אנחנו פועלים בשקיפות מלאה, כל ההחלטות והדו"חות שלנו מוזרמות מיד לאתר האינטרנט של הרשות וכל אחד רשאי לעיין ולהעיר הערותיו.

בשנה האחרונה הרשות הציבורית עוסקת בשלוש סוגיות:

א. אישור סל שירותים קבוע - תהליך בו התחלנו לפני למעלה משנה. פרסמנו לציבור סל שירותים זמני ופנינו לשלוש מאות רשויות וגופים בעניינו. לצערי, התגובות לא היו רבות. בסופו של דבר קיימנו שימוע (חלקו בכתב וחלקו בעל פה), ואישרנו סל שירותים קבוע. סל השירותים יעבור בדק בית מעמיק אחת לחמש שנים; אך אם במהלך חמש השנים יתגלו נושאים שהושמטו או שיש לתת עליהם את הדעת, נכניס אותם במרוצת הזמן כחלק מסל השירותים.

ב. דו"ח הועדה המייעצת להסדרת התעריפים - החוק מסמיך את הרשות הציבורית לקבוע את התעריפים בתאגידים. הכנסת הפקיעה מעצמה סמכות זו והעבירה אותה לידי מועצת הרשות. בשלהי 2003 הקמתי ועדה ציבורית בראשותו של פרופ' גרונו ששקדה על תחום מורכב זה, שאחת הבעיות הגדולות בו היא נתונים לא זמינים. הועדה הגישה לי ולחברי המועצה את הדו"ח ביום שני האחרון. עיקריו הם ביטול היטלי פיתוח של ביוב ומים, כיוון שהתאגידים יכולים לגייס הון דרך בנקים וגופים מוסדיים אחרים ולהכניס את מחיר ההון כחלק מן התעריף השוטף כפי שקורה בחברת חשמל ובתקשורת.

נקודה שנייה אליה מתייחס הדו"ח היא המלצה לתעריף אחיד לכל המשתמשים; כיום קיימים תעריפים שונים למלונאים ולתעשיינים. הדו"ח ממליץ לקיים תעריף אחיד לכולם. גם בתעריף הביתי יש כיום מדרגות מחירים, והועדה ממליצה לבטל גם אותן.

כמו כן, הועדה ממליצה לבטל את השתתפות התאגידים בקרן השיקום פעולה שנוגדת את החוק. התאגידים צריכים להתנהל באופן עסקי וברגע שהם משתתפים בקרן זו מתקיים סבסוד צולב שנוגד את עיקרון הניהול העסקי. נקודה אחרונה, היא עידוד הפחתת דלף המים והעמקת הגביה בין היתר, באמצעות מנגנונים לתמרוץ.

הדו"ח הזה חשוב מאוד ולדעתי עושה מהפיכה במחשבה ומהפיכה במעשה. המועצה תלמד את הדו"ח ואת משמעויותיו ותחליט אם לאמץ או לדחות את כולו או את חלקו. אנו נפרסם את הדו"ח לציבור הרחב, נזמין תגובות ונקיים שימוע ציבורי בכתב ובעל פה. היעד שלנו להתחיל לעבוד לפי תעריפים חדשים בתאגידים ולצאת לדרך חדשה החל מה-1 בינואר 2006.

אני מניח כי ברור לכולם שהתעריפים לא יהיו זהים בכל התאגידים וזו הייתה כוונת המחוקק מלכתחילה. הנוסחה היא אחידה אבל לכל תאגיד יש מאפיינים משלו, ואני מניח שלא הרי מישור כהרי הר, ומי שמפיק אינו כמי שמקבל מים ממקורות. יהיו פערים בין התאגידים.

ג. הכנת מבני דו"חות הנדסיים וכספיים - בעניין זה אנו בשלבי גיבוש סופיים שיסתיימו בקרוב. אחר כך נעביר אותם

לתגובת התאגידים, לאישור המועצה ולקביעה סופית.

אלו עיקרי הדברים שהרשות עוסקת בהם בשנה האחרונה. אני חוזר ואומר, נושא התעריפים הוא מהפיכה ואולי גם מהות הרשות. למעשה, הרשות הוקמה למטרה זו - הגנה על הצרכן וקביעת תעריפים. עד עכשיו היינו למעשה בשלבי הקמה, בשחיקה עם הבירוקרטיה הממשלתית: תקציבים, חשבות, נציבות, כוח אדם; וכעת הגענו לנקודה שבה אנו מתחילים לעבוד כרשות קובעת ומפקחת.

מר מרדכי מרדכי, מנהל ויושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:

אני מתכבד להזמין את שר התשתיות הלאומיות, חבר הכנסת השר בנימין בן אליעזר, שאחראי על נושא המים והביוב. אחריותו של משרד הפנים היא בשטח של הרשות המקומית, אבל משרד התשתיות הלאומיות הוא האחראי על הבאת המים והוצאת הביוב.

חבר הכנסת בנימין (פואד) בן אליעזר, שר התשתיות הלאומיות:

אינני יודע מי מכס זכה לראות בעבר הרחוק את המים כנושא בתחום הסכסוכים הבין אזוריים. אני אומר זאת משום שלדעתי האירוע המרשים ביותר שהתרחש בזמן האחרון הוא ההסכם שנחתם לפני כחודשיים בין ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית כמשקיפה באפוטרופסיות של הבנק העולמי, לתחילת בדיקת סקר היתכנות. אני גם מאמין שפרויקט כריית תעלה מים סוף לים המלח יצא לדרך. זוהי תעלה שאורכה כ-196 קילומטרים; 130 קילומטר מתוכה הוא מנהרה שעתידה להעביר שני מיליארד קוב מים לשנה מים סוף אל ים המלח.

לתעלה שתי מטרות עיקריות:

1. להציל את ים המלח שנסוג בכל שנה כמטר ויש סכנה שבעוד כחמישים שנה הוא ייעלם.
2. התפלת 850 מיליון קוב מים לשנה, כאשר שני שלישי מהם יעברו אל ירדן ושליש יגיע אל ישראל ולרשות הפלסטינית. שבוע לאחר החתימה על ההסכם הצגתי אותו בכנסת; מאות אנשים מכל העולם הערבי באו לשמוע. לאחר ההצגה, איש מהם לא התעניין באינתיפאדה, בהינתקות וגם לא במלחמות; הם התעניינו במים, בחקלאות מדברית, בהיי-טק ובהתפלת מים.

לפני שבועיים הופענו בפני הבנק העולמי ומול המדינות התורמות. זו הייתה הפתעה גדולה שהמדינות התורמות מיד פעלו כדי לסייע לנו להתחיל סקר היתכנות בשווי של כעשרים מיליון דולר שמטרתו לבדוק את האספקטים האקולוגיים-סביבתיים; אבל הדבר החשוב ביותר הוא לבדוק האם באמת מים מותפלים שיגיעו מים סוף יבראו את ים המלח. עד היום, המים שהחיו את ים המלח היו מי הבניאס והירדן. כיום זה כבר בלתי אפשרי.

מתקן ההתפלה שאנו פותחים בימים אלה באשקלון הוא התגשמות של חזון לדעתי. מאז היותי ילד אני שומע על התפלה, וכעת יהיה לנו מתקן ההתפלה הגדול מסוגו בעולם שייצר מאה מיליון קוב מים בשנה. כבר עכשיו מרחיבים את ההספק ל-120 מיליון קוב בשנה, כאשר התכנון הוא שכעשרים מיליון קוב מים יועברו אל הרשות הפלסטינית (אני מדבר על עזה) שלא תוכל להתקיים ללא סיוע של מים.

כרגע לרשות יש חמישה מיליון קוב, ועוד חמישה מיליון היא עתידה לקבל מפינוי גוש קטיף. סך הכול יהיה בידי הרשות כשלושים מיליון קוב. אני מאחל לפלסטינים שבעתיד הקרוב ידאגו לעצמם ויקימו מתקן התפלה.

בכל אופן, המתקן באשקלון הוא אחד הדברים המרשימים, הוא נבנה מתשעים אחוז מוצרים תוצרת כחול-לבן. מכל המקומות בעולם באים לראות אותו ואני יודע שגם בעולם הערבי מתכוונים לבוא ולראות אותו. בנוסף, בעולם הערבי מתעניינים גם בתחנות כוח חשמליות.

התפלת מים מי מביאה אותנו לעידן חדש במשק המים. על מנת לסבר את האוזן, עד סוף העשור נגיע לייצור של כ-300 מיליון קוב לשנה, כמעט חצי מהכמות שאנו זקוקים למי שתייה שמהווים בסביבות 700 מיליון קוב לשנה. באשקלון נגיע

לייצור של בסביבות 120 מליון וקב; באשדוד יהיו כ-45 מיליון; בפלמחים 30 מיליון; מאה מיליון קוב נוספים מיוצרים בתחנת חדרה; והמתקן שעתיד לקום באזור שומרת עד עכו יספק כשלושים מיליון קוב מים. אנו גם שוקדים על המשך הפיתוח בתחום השבת הקולחין, בתחום התפלת מים מליחים ובתחום עידוד החיסכון במים. אם הרעיון הזה יצלח נהיה פחות תלויים, חס וחלילה שלא אובן לא נכון, בחסדי שמיים.

השבוע אישרה וועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי בראשות ראש הממשלה הצעה שלי שהיא נגזרת של החרדה ממה שקורה בנושא הביוב – הוחלט להעלות את המענק במגזר הערבי לחמישים אחוז בהלוואה שתינתן לפיתוח תשתיות. שר הפנים לשעבר ואנוכי הסתובבנו ברחוב הערבי, בעוד הביוב בו זורם ישנן תחנות יפהפיות בצד השני. החלטנו פעם אחת ולתמיד לסגור את הפערים בין המגזר הלא יהודי למגזר היהודי. אני חושב שהחלטה הזו חשובה עבור השלטון המקומי. לראשונה, מזה שנים שודרג הסיוע הממשלתי לרשויות המקומיות בניגוד למגמה שהייתה בשנים האחרונות להפחית את הסיוע הממשלתי להן. להערכתי, הגדלת המענק תאפשר לרשויות המקומיות להאיץ את סגירת הפער בין שני המגזרים.

בעניין המנהל לפיתוח תשתיות ביוב במשרדי בראשותו של יעקב צמח; המנהל משקיע ימים כלילות בפיתוח התשתיות, ותשתיות הביוב בהצלחה יתרה. בשנה וחצי האחרונות התחלפו חמישה שרים, ומזל שבין לבין יש במנהל אנשים שעושים את העבודה ומשיגים הישגים מרשימים. משרד האוצר באמצעות חוק ההסדרים החדש מנסה ליצור שינויים והציע לפצל את האחריות הממשלתית על תשתיות הביוב כך שהאחריות לסיוע בפיתוח תשתיות ביוב פנים ישוביות תועבר לגורם ממשלתי אחר. למה? ככה. אני מתנגד לכך נחרצות.

כשכיהנתי כשר הבינוי והשיכון בשנת 1992, מצאתי את עצמי אחראי למנהל מקרקעי ישראל, שזה היה הגיוני; בנוסף הייתי גם אחראי על מ.ע.צ. בעת שחצינו אוטוסטראדות והתחלנו בבניית כביש 6. הגשתי נייר לראש הממשלה יצחק רבין זכרונו לברכה, ובו טענתי שיש להסתכל בראייה מערכתית ולא לפצל תחום אחד בין שלושה-ארבעה משרדי ממשלה. ביקשתי מראש הממשלה להגדיר מי יהיה המשרד האחראי פנים או תשתיות, אבל לא ייתכן מצב שבו משרד אחד עוסק בענייני פנים והאחר בענייני חוץ.

אני רוצה לברך על תאגוד המים והביוב במגזר העירוני. לדעתי זהו צעד חיוני בהחלט שיביא לתנופה ולהשקעות ניכרות בתחום תשתיות המים והביוב במגזר העירוני. העברת הפעילות לידי התאגידים תיעל ערוך את השירות שניתן לאזרחים בתחום המים והביוב.

כשר התשתיות אני מתמודד לא אחת עם מצב שבו הרשויות המקומיות עושות שימוש בכספים שמקורם במים ובביוב לשימושים אחרים. תופעה זו נובעת כתוצאה מהמשבר העמוק ברשויות המקומיות ומביאה לפגיעה באזרחים בשל חובות קיימים של הרשויות המקומיות. הפתרון הטוב ביותר הוא הקמת התאגידים. הממשלה התחייבה שעד שנת 2008 יוקמו תאגידי מים וביוב בכל הרשויות המקומיות. אני אעשה הכול על מנת לסייע בנושא הזה.

תאגידי המים והביוב יעזרו לנו לשמור על סביבה נקיה יותר; ההשקעות במתקנים לאיסוף וטיפול בשפכים יאפשרו להפוך את השפכים ממקור לזיהום למקור למים מטוהרים להשקיה חקלאית. כולי תקווה שבשנה הבאה עלינו לטובה, לאחר שנסיים את ההינתקות, נראה רשויות מקומיות נוספות שבחרו להעביר את משקי המים והביוב שלהן לתאגידיים. ככל שיותר רשויות יעשו כך, כן ייטב עם משק המים בישראל.

מר מרדכי מרדכי:

תודה רבה לשר התשתיות הלאומיות מר בנימין בן אליעזר. אני מתכבד להזמין את חבר הכנסת אברהם פורז מי שבתקופת כהונתו כיושב ראש ועדת הכלכלה דאג לקדם את חוק תאגידי מים וביוב.

חבר הכנסת אברהם פרוז, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת בעת אישור חוק תאגידי מים וביוב:

בימים שחוק תאגידי מים וביוב הוכן על ידי ממשלת ברק ושר האוצר היה אברהם (בייגה) שוחט נפגשנו באחד הימים במסדרון הכנסת. בייגה פנה אליי כיושב ראש ועדת הכלכלה וסיפר שיש לו חוק מאוד חשוב - תאגידי מים וביוב ושהוא מתלבט אם להעביר אותו אליי, לוועדת הכספים, או לקיים ועדה משותפת. היינו אז מפלגת אופוזיציה והוא שאל אם אני אקדם את החוק. עניתי שלמרות שאני באופוזיציה, אם החוק טוב, אני אקדם אותו; והוא כביכול השאיר לי את הטעם שהוא עשה לי טובה גדולה שנתן לי לטפל בחוק.

החוק, עבר במליאת הכנסת בקריאה ראשונה, קיבלתי את החוברת וחשכו עיני. למעלה ממאה וחמישים סעיפים. בדרך כלל נהוג לחוקק בחקיקה ראשית חוק עיקרי של הכנסת שהוא די מצומצם בהיקפו, ואחר כך את היתר, יוצרים תקנות בחקיקת משנה. למען האמת, כעסתי על כך שבחקיקה ראשית של חוק עסקו בפרטי פרטים.

צריך לדעת שחקיקה ראשית היא פרוצדורה קשה של שינוי, וכשמדובר בתקנות השר יכול לשנות אותן; הוא מפרסם את השינוי ברשומות ולכאורה השינוי מתבצע במהירות. כשמדובר בחקיקה ראשית לעומת זאת, צריך להכין חוברת, להתייעץ עם משרד המשפטים, להביא לידי הכנסת להצבעה בקריאה ראשונה, להחזיר לוועדה ולהעביר בקריאה שנייה ושלישית. ואז מתקיים משחק פוליטי; תמיד יש מי שיאמר שהוא לא יתמוך בחוק עד שלא יקבל דבר כזה או אחר. לפעמים חוקים הופכים לבני ערובה בנושא אחר. ולמרות הכול, הניסיון במהלך השנים הביא אותי למסקנה שלעיתים טוב שהכנסת עוסקת בעניין מתחילתו ועד סופו, כיוון שלא פעם קרה שחוקים עברו אבל בהעדר תקנות או צווים נתקעו והחוק השתבש. לכן, למרות שעבדנו על החוק בישיבות רבות בוועדה, אני שמח בסופו של דבר הוא עבר באופן שעבר.

התרומה שלי ושל הוועדה לחוק היא בעיקר בסעיף קטן ו'. מה משמעותו? כשהחוק הגיע לכנסת הוא התבסס על העיקרון שרשות מקומית שרוצה להקים תאגידי מים וביוב צריכה לעשות כך וכך והעלתי שאלה בפני הממשלה: השלטון המקומי נמצא במצוקה קשה מאוד ויהיה קשה לרשויות המקומיות לוותר על מקור הכנסה חשוב מאוד. במקרים רבים מאוד, כספי המים והביוב מסבסדים פעולות אחרות ברשות. בתשובה הציגו בפני דוגמאות למקום שבו הקימו תאגידי באופן וולונטרי ומקום נוסף שבו עתיד לקום כזה. עמדתי הייתה שללא מנגנון כפייה להקמת התאגידיים נתקשה לראות מהלך כזה.

לכן, בסעיף קטן ו' נכתב שאם רשות מקומית לא הגישה הצעה להקמת חברה במועד שנקבע רשאים השרים להורות כי על הפעלת משק המים והביוב של אותה רשות על ידי חברה שתקים הרשות המקומית; כמו כן, ניתנה לממשלה אפשרות לכפות את הקמת התאגידי.

ממה שידוע לי כיום קמו תאגידיים אזוריים (מאתיים אלף תושבים זהו מספר מינימום שנקבע להקמת תאגידי אזורי) בנתניה, בירושלים הגיחון, בפתח תקווה, במטולה ובחיפה.

השלב הבאים החשובים בעיניי הם היכולת לקבל מימון פיננסי על-ידי אגרות חוב, או הסדר פיננסי אחר ולא להפיל את זה על תקציבים ציבוריים. אני חושב שבטווח הארוך קיימת בהחלט אפשרות וזה קורה במקומות אחרים בעולם. בסופו של דבר מים וביוב הם הכנסות מובטחות כלומר, אין סיכוי שמישהו יתחיל להתפיל מים באופן עצמאי; הוא תמיד יצטרך לשתות מים מהרשות המקומית.

בעבר הייתה הצעת חוק לא לנתק אספקת מים. אני כמובן התנגדתי להצעה וטענתי שברגע שהחוק הזה יעבור אף אחד לא ישלם בעבור המים. שאלו אותי באופן ציני ומה יקרה לאלה שמנתקים להם את אספקת המים ועניתי שיאספו מי גשם. בדיעות אחרונות התפרסמה כותרת: פרוז מציע למסכנים תאספו מי גשם. ואני אומר, הואיל ואנשים לא יאספו מי גשם ולהתפנות צריך גם בבית לתאגידיים יש הכנסות מובטחות עתידיות. לכן, לא תהיה בעיה לגייס משאבים ולהביא לפיתוח.

בעיר מגורי תל אביב, החליפו את צינורות המים והביוב ברחוב. ראיתי שהוציאו מהאדמה צינורות חלודים ומחוררים. לדעתי, מחצית מהמים לחלו הלאה למי התהום. הכול היה רקוב שם. אני יודע שתשתיות כאלה דולפות יש בהרבה מאוד מקומות וזה חבל; ואם הביוב דולף זה עוד יותר חבל כיוון שהוא מזהם. לכן, האפשרות הזאת להשתמש במינן ואגרות חוב ולהכניס את המגזר הפרטי לתחום זה היא חשובה. כחסידי של מרגרט תאצ'ר ורשת ההפרטות, אני לא רואה פסול שתחום המים והביוב יעבור לשליטת גוף פרטי, בפיקוח ציבורי כמובן, כיוון שמדובר במונופול. לכן מר מרדכי, אתה ועוזריך חלוצים. החוק הזה עוד בחיתוליו יחסית ליעדים שהיינו רוצים להגיע אליהם.

מר מרדכי מרדכי:

תודה רבה. אני מתכבד להזמין את חבר הכנסת אמנון כהן המכהן כיום כיושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת. החוק מחייב את הרשות לדווח לוועדת הכלכלה על הפעילות השנתית שלה ואת הדיווח של שנת 2004 כבר קיימנו בוועדת הכלכלה בראשותו של חבר הכנסת אמנון כהן.

חבר הכנסת אמנון כהן, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת:

לפני ועדת הכלכלה עסקתי בוועדה לביקורת המדינה. כשעוסקים בביקורת רואים את הצדדים השלייליים והייתה לי תחושה קשה מאוד שמדינת ישראל הגיעה להישגים מדהימים בתחומים רבים, אבל יחד עם זאת, אין ראייה לטווח ארוך בתחומי הבניה, תכנון ותשתיות, פיתוח, חינוך, כלכלה ורווחה; אין יחידה אסטרטגית לצד ראש הממשלה ששואלת מהם אנו מעוניינים לראות בישראל בעוד עשר-עשרים שנה.

דבר נוסף שהפריע הוא שבכל ממשלה בשל אילוצים קואליציוניים, הורחב מספר השרים ומשרדי הממשלה. אגפים במשרדי הממשלה השונים הועברו לאחריות גופים שונים.

בתחילת השנה הציעו בחוק ההסדרים להכפיף את הרשות לשירותים ציבוריים חשמל למשרד לתשתיות לאומיות, וגם במקרה הזה עשינו כל מה שאפשר על מנת לשמור על עצמאות הגופים הללו על מנת שלא יהיו תלויים ויכלו לבצע את העבודה בצורה מקצועית ביותר ללא מעורבות פוליטית.

לנושא השירותים הציבוריים מים וביוב נחשפתי בוועדה. קיבלתי את הדו"ח והתחושה שלי היא שעושים שם דברים נפלאים, אבל צריך לעשות אותם עוד יותר מהר. אנו נתקלים ברשויות מקומיות שבהן אין תאגידיים למצב בו התושבים משלמים את מלוא התמורה בעבור שירותי מים וביוב וגם את הארנונה מכניסים בפנים, והרשות המקומית בגלל אילוצים תקציביים משתמשת בכסף לשלם משכורות לעובדיה. כתוצאה מכך מקורות סוגרת את המים והאזרח ששילם את התמורה לא מקבל את השירות.

יש לקיים משק כספים סגור וראיתי שיש כבר שבעה תאגידיים והמגמה היא להגיע לשלושים. אני מחזקים את ידכם שתעשו את זה כמה שיותר מהר. אני יודע שזה לא פשוט ושהרבה מאוד גופים קשורים בנושא. ועדת הכלכלה ואני כיושב הראש שלה, נעשה הכול על מנת לסייע לסיים את התהליך כמה שיותר מהר.

באשר לשיטת המימון - באמצעות אגרות החוב שהציע עמיתי, חבר הכנסת פורז, היא אפשרית. שיטות מימון כאלה קיימות בעולם ואפשר ללמוד כיצד הן מתבצעות ולעשות אדפטציה לישראל.

אני יודע שיש עוד דרך ארוכה לפנינו, וישנם אתגרים רבים במשק המים בישראל. אנחנו מדינה קטנה עם מעט משאבים ורק יעילות השוק תוכל להביא להקמת משק מים בר קיימא.

מושב ראשון - קביעת תעריפים בגופים מפוקחים

יו"ר - עו"ד ינון זריבי, משרד התשתיות הלאומיות,
חבר מועצת הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:

השלטון המרכזי במדינת ישראל עוסק כבר שנים רבות בקביעת תעריפים לגופים שונים כגון: חברות, מונופולים, ושירותים חיוניים. בין היתר, אנו מכירים את החקיקה בנושא הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים כבר שנים רבות.

בעשור האחרון כאשר נקודת הציון היא הקמת הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל וחקיקת חוק משק החשמל בשנת 1996, עבר הפיקוח בחלק מהתחומים לרשויות פיקוח עצמאיות בעלות אופי ציבורי שעניינן בין היתר, הוא ייצוג הצרכנים.

אנו נבקש להציג במושב הזה את הניסיון שהצטבר ברשויות הפיקוח בשנים האחרונות בכל הקשור לקביעת תעריפים ואמות מידה לשירות.

במרץ השנה לאחר שימוע ציבורי ודיונים שנמשכו כשנתיים, אישרה מועצת הרשות אמות מידה לשירות שקרויות בשם סל שירותים לצרכן ומגדירות את חובות התאגיד לצרכניו. מעיסוק בשירותים נגזר כמובן איכות מערכות המים והביוב, זמן טיפול בתקלות וכדומה. אמות המידה כאמור, הן עניין צרכני ראשון במעלה. מניתוח הנתונים שהתקבלו מהתאגידים השונים ברשות עד היום עולה שכדי לעמוד באותן אמות מידה יהיה צורך בהשקעות נרחבות מאוד בפיתוח התשתיות.

איננו אלכס קושניר, מנהל אגף ההנדסה של הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב, מעורב במשק המים בישראל במשך שנים רבות: החל מחברת תהל, דרך תפקידו כמהנדס ראשי של מנהל המים במשרד הפנים, ובשנה האחרונה בתפקידו הנוכחי. הוא יציג את עלויות הפיתוח הצפויות בתאגידים בשנים 2005 עד 2010.

צרכי המימון של התאגידים לשנים 2005-2010 כפי שהם נגזרים מ'סל השירותים' איננו אלכס קושניר, מנהל אגף הנדסה, הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:

תפקידי בכוח הוא די קצר וברור. אני צריך לקבוע מה צריך לעשות וכמה זה יעלה; אחר כך כלכלנים דנים בשאלה מהיכן להביא את הכסף.

אחד הגורמים העיקריים שהביאו לחקיקת חוק התאגידים היה חוסר בהשקעות יסוד במערכות מים וביוב מוניציפאליות. הרגשנו את החוסר בעיקר בהשקעות בתשתיות הביוב בשנות ה-90, אבל גם בהשקעות שיקום בתשתיות מים מוניציפאליות נוצר פיגור כלשהו.

חוסר בהשקעות ובשיקום התשתיות לא מורגש בשלב מידי אלא בטווח הארוך. בקופת העירייה נוצר כביכול חיסכון שגזבר העירייה מנצל בשמחה למטרות רבות ואחרות; התשתיות מתחילות להתבלות לאט לאט ואין השקעות מתאימות לחידוש ושיקום.

על מנת ליצור פלטפורמה נורמטיבית למימוש החוק, נוסח ואושר סל השירותים או אמות המידה לשירות שמחד מייצרים רף דרישות מהתאגיד שמחויב לספק למערכת ולצרכן ומגדיר באיזה דרך ובאילו אמצעים צריך להבטיח את רף הדרישות; ומאידך, חוק התאגידים מייצר מנגנון תעריפים שצריכים לתת כיסוי מלא ליישום דרישות סל השירותים.

סל השירותים מגדיר בפעם הראשונה בארץ, (ואין הרבה מקרים דומים בעולם המפותח), מהן דרישות האיכות, מהי אמינות ומהי כמות המים שעל התאגיד לספק לצרכנים והביוב שצריך לסלק. הדברים האלו מוגדרים באופן מפורט ומחייב כאשר סל השירותים מהווה מסמך ברמת תקנות שמחייבות את התאגיד. לאחר שהנהלת התאגיד תפרסם אמנת שירות לצרכן יהיו גם סנקציות ומערכות אכיפה.

אני מעוניין להרחיב את המרכיב הצרכני: הקריטריונים הצרכניים בסל השירותים מהווים קביעה באופן חד וחלק של פרקי זמן מקסימאליים בהם התאגיד חייב לסיים טיפול בהפסקות מים. בסל השירותים מחויב תאגיד לספק שירותים אלטרנטיביים לכל הצרכנים שלו, ואני חוזר ואומר, הדברים האלה כבר כתובים; במידה והתאגיד לא עומד בדרישות הוא יצטרך לעמוד במבחן של גופי הרגולציה, ובתביעות הצרכנים שלו.

עד היום אנחנו ושבעת התאגידים שכבר הוקמו עוד לא הגענו למבחן השטח, מבחן ערי שדה; על פי זווית הראיה שלנו ערי שדה הן בעייתיות יותר הן מבחינת מצב התשתיות והן בבסיס הנתונים.

בין הדברים המחייבים במסגרת סל השירותים קבענו אורך חיים נורמטיבי של הקווים ומתקני מים וביוב; ומזה נגזר אחר-כך מפקד הנכסים וכל השלבים האחרים. בקרוב נוכל לגזור גם את היקפי העבודות הצפויים להעברת המערכת למצב הנורמטיבי. לאחר שהוכן מפקד הנכסים ועבר את כל בחינות הרלוונטיות, התאגיד חייב להכין תכנית מזוזת לסגירת פיגור בהשקעות, או תכנית מואצת של נרמול כל התשתיות שלו.

כמה נתוני יסוד: מדובר על מעל לעשרים אלף קילומטר של קווי מים וביוב ומעל אלף מתקני מים וביוב. העלות המשוערת של משק המים המוניציפאלי היא 12-14 מיליארד שקל. וה-By Product של המספר הזה הוא השקעה שנתית נדרשת של כ-450 או קרוב לחצי מיליארד שקל. ברור לחלוטין שבמצב הנוכחי, ההשקעה בפועל רחוקה מהנדרש.

עלי לציין שבמהלך יישום חוק התאגידים, שאני מלווה אותו גם בתפקידים קודמים, נצטרך להתמודד ברשות הציבורית ביישום העקרונות. במהלך הקמת מפקדי הנכסים ובדיקתם יצרנו בסיס נתונים אמין של שמונה עשרה רשויות מקומיות שכוללות כ-30% מהאוכלוסייה העירונית בארץ. כך שכל הבחינות והאקסטרפולציות הן בעצם בסיס די אמין לכל המסקנות והמספרים שיוצגו בהמשך. מפקדי הנכסים הוכנו על-ידי העיריות, עברו בחינה מדוקדקת של צוות הנדסי. חלק מהעיריות ניסו לערער על נתוני היסוד האלה, ביצעו בדיקות הצלבה ובסופו של דבר, השתכנעו והסכימו.

על בסיס נתוני גיל, איכות וסוג הצנרת אפשר לקבוע שצריך להחליף כ-600 קילומטר של צינורות בעלות כוללת של 460 מיליון שקל, נכון לשנת 2004. כיום המספרים האלה גדולים יותר ויש לקחת בחשבון שמדובר על תשתיות שנמצאות בתוך הקרקע. כיוון שאנו עובדים כרגע מול העיריות שהן בין הטובות בארץ, התחושה שלי היא שבערי השדה המצב הוא בעייתי יותר. לדוגמא: בנתניה בסעיף מפקד הנכסים בלבד אנחנו חייבים להחליף 120 קילומטר של צנרת בעלות של ששים מיליון שקל. בתל-אביב צריך להחליף כ-200 קילומטר של צינורות שצריך להשקיע בהם קרוב ל-200 מיליון שקל. בחיפה, עשרות רבות של שנים לא היו השקעות מתאימות ואנו רואים בתחום המים והביוב גם יחד. כבר אתמול בבוקר היינו צריכים להתחיל בהחלפה של כ-200 קילומטר של צינורות ולהשקיע מעל ל-150 מיליון שקל רק במערכות המים. אני חוזר ואומר, אם לא נתחיל לפעול ולהשקיע באופן מיידי במהלך השנים הקרובות יצטרפו לרשימה מעל כ-400 קילומטר של צינורות שנצטרך לשלם על החלפתם 260 מיליון שקל נוספים. כל הנתונים האלה מתייחסים אך ורק לתאגידים ולרשויות שכבר הכינו מפקדי נכסים מסודרים.

תמונה מקבילה אבל בעייתית וחמורה בהרבה קיימת בשיקום תשתיות הביוב. אם במים אנחנו נמצאים מול דור שני של צנרת שהונחה בשנות השישים והוחלפה בשנות השבעים והשמונים; בביוב, מאז הנחת התשתיות איש לא טיפל בהם, וכמעל אלף ומאה קילומטר של ביוב ממתניים לשיקום בסכום כולל של מעל 800 מיליון שקל.

תשתיות הביוב על אף שהן לא תשתיות לחץ והן לא מתפרצות, הן מזהמות את הסביבה שלנו ופוגעות באקוויפרים. בקרוב נמצא מנגנונים על-מנת לקדם השקעות בהחלפת תשתיות הביוב. עוד כ-500 ק"מ של צינורות מתקרבים לסיום חייהם ועוד 300 מיליון שקל נדרשים עד שנת 2010/2015. סך הכול בתאגידים קיימים יש לשקם מעל 2,500 קילומטר של צנרת בעלות כוללת של 1.8 מיליארד שקל.

קיימים מענקים של הממשלה ומשרד האוצר המועברים לתאגידים לצורך החלפת התשתיות ואם נפחית את הסכום שעתיד להגיע מהם של כ-600 מיליון שקל, עדיין יצטרכו התאגידים למצוא דרך לגייס 1.2 מיליארד שקל. ואני שב ומזכיר שלדעתי, זהו הרף התחתון לצורך נרמול ושיקום של התשתיות.

באשר לתוכניות הפיתוח של תשתיות חדשות קיבלנו רק שש תכניות עסקיות סבירות שבהן תאגידים ציינו את ההיקפים הצפויים של עבודות הפיתוח. לאחר אקסטרפולציה, הנתונים מצביעים על כך שהתאגידים מצפים להשקיע בפיתוח תשתיות מים וביוב עד לשנת 2009 כמיליארד וחצי שקל.

ברור לחלוטין שמנגנון התעריפים (שבוודאי נשמע לאורך כל היום מכלכלנים, רואי חשבון וגופים אחרים כיצד הוא צריך להבטיח לנו את האפשרות לגייס ולממש את העלויות האדירות האלה), עם כל הבעייתיות של המספרים והצורך בהשקעות כבדות מאוד במשק מוניציפאלי, עדיין מדובר בגוף מתפקד. בדומה לגוף בריא יחסית של גבר בן 55 שקצת מוזנח ומוכן להתחיל פרק ב' בחיים שלו, ויש לו מלוא הכוח. אנחנו צריכים לייצר לו תנאים מתאימים.

יו"ר- עו"ד ינון זריבי:

אלכס, בשם ציבור עורכי הדין שנמצאים פה אני רוצה להודות לך על הצוהר שפתחת בפנינו לתביעות הייצוגיות, ואין ספק שמדובר בנישה מאוד מעניינת ומכניסה.

לאחרונה סיימה הועדה הציבורית המייעצת לרשות בראשותו של פרופ' גרונאו את עבודתה והיא הציגה את המלצותיה בחישוב עלות השירותים וכללים בדבר תשלומים ותעריפים. מר ארז ימיני, שהוא ראש אגף כלכלה ותעריפים ברשות, הוא כלכלן מנוסה שמלווה את משק המים כבר שנים רבות: החל מתפקידו כרפרנט מים אצל רונן באגף התקציבים, דרך תפקידו כיועץ לשרי התשתיות בנושא משק המים וכלה בתפקידו הנוכחי.

שיטת קביעת התעריפים במשק המים ובתאגידי מים וביוב מר ארז ימיני, מנהל אגף כלכלה ותעריפים הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:

ראשית, אציג את המצב הקיים כיום ברשויות המקומיות ובתאגידי המים הקיימים. על התאגידיים עד לקביעת התעריפים על ידי הרשות, חלות הוראות המעבר שבחוק. התעריפים שבתוקף היום הם אלו החלים למעשה על כל רשות מקומית אחרת. לאחר מכן אציג, את עקרונות הועדה המייעצת לרשות לשירותים ציבוריים.

במצב הקיים בכל הרשויות המקומיות במדינת ישראל, (אני לא מתכוון למועצות אזוריות שהן חריגות ומספקות את המים בעצמם), תעריף המים הוא אחיד ללא קשר לעלות אספקתם; זהו תעריף פשוט ואחיד שנקבע על-ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר האוצר ודורש אישור של ועדת הכספים של הכנסת.

תהליך קביעת התעריפים מושפע מאוד מקבוצות לחץ, שלפעמים מצליחות ולפעמים לא. לעיתים, התעשיינים מצליחים לקבל תעריף מיוחד; בתי המלון מקבלים תעריף מיוחד; ובעבר גם למקוואות היה תעריף מיוחד. כלומר, כל תהליך קביעת התעריפים הוא למעשה גלגול מודרני של סחר בסוסים.

ההיטלים למים וביוב נקבעים בכל רשות מקומית. כל רשות רשאית לגבות היטל חד פעמי בבנייה של נכס. על פי רוב, גביית ההיטל נעשית באמצעות הקבלנים כיוון שהכסף נגבה בשלב השיווק של הקרקע, או בשלב היתרי הבניה ותהליך הגביה הוא קל יותר.

יש אגרות ביוב שמשתנות בין רשות מקומית למשניה. לאגרות הביוב יש קשר מאוד חלש לעלות והוא לא תמיד אחד לאחד. על-פי רוב, לחוקי העזר יש קשר לעלות בפועל של טיהור השפכים, אבל כל תהליך אישור חוקי העזר הוא מאוד מסובך.

תאגידי המים והביוב פועלים בתקופת המעבר שאנחנו נמצאים בה כעת על-פי מערך התעריפים הקיים, מתוך שאיפה שב-1 בינואר 2006, יכנס מערך תעריפים חדש שיהיה מבוסס עלויות. בתוך רשות מקומית אחת, ישנם סוגי התעריפים שונים שקיימים. לדוגמה, כל צרכן מקבל חלק מכמות המים במחיר נמוך שזה מחיר א'; לאחר צריכת מספר מסוים של מטר קוב, הוא מחויב עבור המים במחיר ב'; לאחר מכן החיוב מתייקר למחיר ג'. (ראה שקף תעריפים).

חלק מהחברות והתאגידיים הפכו להיות מעין לשכה קדמית של משרד הפנים. הם מקבלים מהצרכנים כל מיני פקסים של צילומי ספחי תעודת הזהות כי נוספה עוד נפש למשפחה והם זכאים לקבל כמות גדולה יותר של מים בהנחה במחיר א'. מעניין שמספר הנפשות רק עולה, הוא אף פעם לא יורד.

בעלי וילות מקבלים סיוע מהמדינה להשקות את המדשאות שלהם, ובחודשים אוקטובר עד אפריל הם מקבלים הנחה להשקיית הגינות. התעשייה הצליחה לגרום לכך שהצרכנים הביתיים במגזר העירוני מסבסדים אותה.

שכשבודקים היום כמה משלמים באופן שוטף על מים וביוב רואים שבסופו של דבר, מדובר על ארבעה וחצי עד שישה שקלים למטר קוב כולל הטיפול בשפכים. המחיר שונה בין רשות לרשות, כיוון שתמהיל ניצול המדרגות ותמהיל המשתמשים לפיהם נגזר החיוב, שונה בין הרשויות, למרות שמחיר המים די דומה בין הרשויות השונות. בעיר אילת לדוגמה: תעריפי המים יחסית נמוכים, בעיקר בשל העובדה שיש בה צריכה רבה של מים בבתי-מלון; בירושלים השקיעו לא מזמן במכון טיהור מאוד מתקדם - המכון המערבי, וצריך לשלם עבורו. זאת הסיבה שאגרות הביוב גבוהות יחסית בירושלים. באזורים שבהם הטיפול בשפכים פחות מתקדם העלויות פחותות יותר.

מה ניסו להשיג במערך התעריפים הקיים? ראשית כל לעזור לכל מיני מגזרים: מלונאים, משפחות מעוטות יכולת, בתי-חולים, ובעבר גם למקוואות. ניסו להשיג מטרות סוציאליות ולומר שצריך לשלם פחות עבור המטר קוב הראשונים ויותר עבור המטר קוב האחרונים. ניסו גם לעזור לכל מיני בעלי וילות, שצריכים לגדל את המדשאה ולהשקות את הדשא וזה עסק יקר. כל זה הביא אותנו למעין בליל של תעריפים ששום חברה עסקית לא יכולה להתנהל באי וודאות כשכל פעם משתנים סוגי התעריפים ושכל תעריף אינו משקף את העלות אלא יכולת וכוח המיקוח של כל מגזר לקבל הנחה בתעריפים.

דבר נוסף הוא שמסובך מאוד לקבוע היטלים עבור כל מטר מרובע שבונים. צריך לשלם לרשות המקומית היטל ונוצר מצב שהשונות בהיטלים בין רשות לרשות רבה כל-כך עד כדי כך שהרשויות עצמן לא יכולות להסביר את השונות ביניהן. בכל פעם שקונים דירה, (בהנחה כמובן שאנחנו נמצאים בשוק תחרותי), הקבלן מכליל במחיר את ההיטל ששילם לרשות המקומית. היטלי המים והביוב הם עלות שלא מחושבת בדרך כלל; משלמים אותם באופן חד פעמי. לדירה בתל-אביב של מאה מטר מרובע התשלום יהיה כ- 18 אלף שקל. לדירה בעלת מאפיינים דומים בכרמיאל עלות ההיטל היא אלפיים שקלים. האם ההפרשים בין כרמיאל לתל אביב הם פי תשעה? כנראה שלא.

בעל דירה ממוצעת בתל-אביב משלם תוספת למשכנתא של 1,800 שקל לשנה רק בעבור היטלי המים והביוב. במשק המים יש כל מיני כללי אצבע ולכן מדובר בצריכה של בין ב-360-400 מטר קוב מים לשנה לבית אב. אם נעשה חישוב העלות הסמויה לכל מטר קוב המחיר עלולה להגיע לעוד שלושה-ארבעה שקלים למטר קוב, וזה במידה ולוקחים את מרכיב ההיטלים ופורשים אותו לאורך זמן.

מה מערך ההיטלים יצר? נוצר ספורט לאומי להתפרנס מתביעות נגד הרשויות המקומיות בנושא היטלים. בהרבה רשויות מקומיות, לא יכולים להסביר מדוע נקבע ההיטל? מה העלות שבגללה נקבע ההיטל? כך שמקור כספים זמין ופשוט על-פניו עבור הרשות המקומית, הפך להיות מקור כספים שנמצא באופן תדיר בהתדיינות משפטית בין הקבלנים ובין הרשויות המקומיות.

במצב כזה של מערך תעריפים מבולבל, לא שקוף ולא ידוע, ניצבה הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב. רוב מאגרי המידע כולל אלו של ההיטלים והאגרות, שנעשה על-ידי ניסים בן אדרת, מרכז הועדה, לא היה קיימים בשום מקום אחר במדינה באופן מרוכז. אף אחד לא ידע בדיוק כמה הוא משלם עבור מים וגם מי שקיבל החלטות בנושא מדיניות מים לא ידע מהי העלות המלאה של אספקת המים.

המשימה הראשונה של הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב הייתה לבדוק מהו המצב הקיים; איפה אנחנו בכלל עומדים לפני שאנחנו חושבים מה צריך לשנות. הוקמה ועדה מייצגת לתעריפים שהתחילה לעבוד למעשה רק בשנה שעברה (הועדה מונתה בדצמבר 2003) בשל כל מיני קשיים אדמיניסטרטיביים. באמצע חודש אוגוסט, הרשות לשירותים ציבוריים תדון בהמלצות דו"ח הועדה. לכשתדון בו, יחליטו חבריה אם לאמץ אותו כמקשה אחת או בשינויים; אבל כך או כך, מה שקיים כיום זה התעריף שקובע.

כרשות אנחנו מאמינים בשקיפות, ולכן ניתן למצוא את הדו"ח, וכל מי שירצה יכול להוריד את הדו"ח מאתר הרשות באינטרנט.

מה היו עקרונות העל של ועדת התעריפים? ראשית, התעריף צריך להיות מבוסס עלות ופשוט. שנית, הועדה התלבטה האם לעשות תעריף כלל ארצי, או תעריף שונה בין תאגיד לתאגיד. בשל השונות הגבוהה מאוד בנסיבות הספקת המים בין רשות מקומית אחת לשנייה לא ניתן היה לקבוע תעריף כלל ארצי. בסופו של דבר הוחלט שבכל תאגיד יהיה תעריף שונה המבוסס על עקרונות חישוב זהים.

לבסוף, נושא ההיטלים. במוקדם או במאוחר, כולנו שילמנו היטלים. לכאורה היינו צריכים לומר שלא נתייחס לעניין

הזה בכלל ושהתאגידים צריכים להתחיל במאזן אפס, ללא רכוש; כיוון שמי ששילם על הרכוש שילם גם על ההיטל ואין סיבה שידרשו ממנו לשלם שוב את מחיר ההון.

פטור מהיטלים של כחמש עשרה שנה יינתן החל משנת 1990. לדוגמא, צרכן שבנה את הנכס שלו בשנת 1992 ושילם עבור הנכס יקבל הנחה עד שנת 2007; תושב שבשנת 2005 שילם היטל יקבל הנחה מהמרכיב הקבוע של ההיטל עד לשנת 2020. אילו לא היינו עושים את זה לא היו יכולים לקום תאגידי מים וביוב, ולכן נבחרה איזושהי דרך ביניים: מי ששילם היטל ייחנה מהנחה של 15 שנים ולא ישלם את המרכיב השוטף בהיטל. לאחר חמש עשרה שנים, תעריף המים שלו יחזור להיות התעריף המלא כולל מרכיב ההון.

מהם העקרונות המרכזיים? ראשית, העלות המוכרת נגזרת מתוך ערך הכינון של הנכסים; אותו ערך כינון והנחיות של מר שלמה דולברג מנהל מינהל המים והממונה על התאגידים, כיצד לרשום את ערך הנכסים. הם נרשמים בערך כינון ומופיעים במאזן כערך כינון נקי, אבל בתעריף התייחסנו לערך הכינון המקורי שקבענו.

שיעור התשואה יהיה כשבעה אחוז על ההון העצמי. בחברת מקורות לדוגמא, שיעור התשואה הוא 6.5% על ההון העצמי; מבחינת המדינה וחברות תשתית אחרות שהן תחת פיקוח, התשואה התקנית היא קרוב ל-7% והריבית שתוכר על ההון הזר תהיה 6%. זה די דומה ליכולת של תאגיד כמו ראשון-לציון לגייס כסף בשוקי ההון.

אנחנו מתייחסים למחיר הון תקני ואין זה אומר שיהיו תאגידים שמבנה ההון שלהם יהיה שונה ממבנה הון תקני; אבל התייחסנו למבנה הון תקני של 60% הון עצמי, ו-40% הון זר; כמובן שתאגיד שיש לו יכולת פיננסית יכול למנף את עצמו יותר בשיעור יותר גבוה, כך שהתשואה בפועל תהיה גבוהה מהתשואה התקנית.

עלויות תפעול ומנהלה - במקרה זה נמצאנו בסביבה של חוסר בנתונים ושרק לאחרונה אושרו סל השירותים ואמות המידה. ברוב התכניות העסקיות שראינו התאגידים ציינו פחות או יותר, עלויות תפעול במנהלה של תשעים אגורות עד שקל למטר קוב. בדו"חות הכספים המבוקרים שקיבלנו לשנת 2004 העלויות היו גבוהות במקצת. יכול להיות שהן נובעות מן הקשיים הארגוניים של התאגידים שכעת מתחילים בצעדיהם הראשונים.

המלצת הוועדה הייתה שיש להתחיל בעלויות בפועל, ובלבד שהן לא יעלו על שקל וחצי למטר מעוקב. כל תאגיד יצטרך לבצע התאמה על מנת להגיע לעלויות של שקל בעבור תפעול ומנהלה לכל מטר קוב. יכול להיות שזה נראה כאתגר קשה להגיע לעלויות אלו, אבל זה יעודד גם תאגוד אזורי.

ניתן היה להקים תאגידים קטנים ולהכיר בעלויות מאוד גבוהות של תפעול ומנהלה למטר קוב, אבל אז אנו כרשות ציבורית למים וביוב, היינו חוטאים כלפי הציבור שמעוניין בהגנה; כיוון שהאינטרס הציבורי הוא לא בהכרח הקמת תאגיד בכל עיר קטנה. האינטרס הציבורי יכול להיות הקמת מספר תאגידים שיהיו מיתרונות של גודל ויהיו על בסיס אזורי; לכן חלק מההנחה שלנו תצטרך להיות על בסיס של התאגדות אזורית, שזהו יעד מאוד שאפתני.

עלויות המים - למעט עלות הפקת המים, היא פחות או יותר עלות חיצונית לתאגיד. מה שרוכשים ממקורות זה מה שמשלמים. אין כאן שליטה על התאגיד, והתאגיד יקבל בזה הכרה מלאה על העלויות. תאגידים שיש להם הפקה עצמית, יקבלו הכרה של ארבעים אגורות למטר קוב בעבור מרכיב ההפקה בלבד (מבלי להתייחס להיטלי הפקה ומיסים אחרים ככל שיהיו שמוכרים כעלות). זאת מבלי לבדוק כמה זה עלה בפועל.

עלות טיהור השפכים - אחת הבעיות הגדולות שלנו לקבוע תעריף קשורה במכוני טיהור השפכים. כיוון שבמקרה זה מדובר בעיקר בעסקאות בין צדדים קשורים, על פי רוב, מכון הטיהור שייך לתאגיד או לעירייה; כך שכל הנושא הזה היה מאוד בעייתי, אבל מצד שני אי אפשר להתעלם מהסכמים ארוכי טווח עם מכוני טיהור שפכים; לכן מכירים בעלויות שיהיו בפועל מתוך שאיפה שהרשות תנסה לבנות תוך מספר שנים בסיס נורמטיבי שיהיה פחות או יותר חופף גם עם תום החוזים שיש לתאגידים ולרשויות עם מפעילים של מכון טיהור השפכים.

פחת מים ושיעורי הגביה המוכרים - פחת מים מוכר יהיה הממוצע בין שנת 2001 לבין שנת 2003. התייחסנו למה שהיה בעבר על מנת למנוע הוספת פחת מים באופן מלאכותי. בכל מקרה, לא נאפשר פחת מים שהוא יותר מחמישה עשר אחוזים ואנחנו שואפים שפחת המים יוקטן לשמונה אחוזים. זהו יעד לא שאפתני עד כדי כך כיוון שמר אלכס קושניר הציג קודם את כל ההשקעות שעומדות בפני התאגידים, וברגע שהם ייפרדו מהרשויות המקומיות יהיו להם תמריצים גדולים יותר לגבות את הכספים ולכן הם יתייעלו.

באשר לשיעורי הגביה המוכרים התייחסו לראשונה למצב סוציו-אקונומי של הרשות מקומית שבה התאגיד קיים. בשנה הראשונה הוא עשוי להגיע לעשרה אחוזים, כאשר לרשויות שנמצאות באשכול סוציו אקונומי של 1-4 שזה הלמ"ס, ניתן יהיה לקבל שיעור מוכר של 12%. כולם חייבים לרדת לחמישה אחוזים ואין סיבה שזה לא יקרה כיוון שעשו מחקר וגילו שההוצאה על טלפון סלולארי בעשירון הנמוך ביותר היא כפולה מההוצאה על מים. אף אחד לא היה מעלה בדעתו שצרכנים לא ישלמו על שימוש בטלפון סלולארי. גם בחשמל, שזו הוצאה גבוהה לאין ערוך ממים ולא פחות חיונית, שיעורי הגביה הם עדיין גבוהים משמעותית מ-97% או מ-95% שיוכרו במים.

לסיכום, הקריטריון היחיד לחיוב הוא היקף הצריכה, אין יותר תשלומים קבועים, אין יותר היטלים, העולם הופך להיות פשוט יותר בעניין זה.

שנית, לא מבקשים לדוגמא ממר גל הרשקוביץ, סמנכ"ל הכספים של הגיחון, לקבל כל מיני צילומים של ספחי תעודת זהות ולבדוק האם מגיע לצרכן הנחה מסוג א' או מסוג ב'; הוא פחות או יותר יודע מהו סכום הכסף שייכנס לתאגיד בתחילת השנה ויכול על בסיס זה לבנות תחזיות, להשקיע ולתכנן לטווח ארוך.

מחיר המים כבר לא יאפשר מתן הנחות מיוחדות כגון השקיית גינות של וילות. תעריף הגיחון יהיה זהה למחיר הרגיל, אבל במחיר הגיחון לא יגבו עבור הביוב, כיוון שלא מקבלים שירותים כאלה כשמשקים גינה. באמצעות מדידה נפרדת או באמצעות הערכה ימצאו את הדרך לא לכלול אותו.

יתקיימו שני עקרונות: ראשית, שינוי אקסוגניים, כלומר, תעריפי מקורות. אם מחר יתקיימו תקני איכות סביבה טובים יותר, משהו יצטרך לשלם עליהם; זה דבר שהתאגיד לא שולט עליו, הוא חיצוני לתאגיד ואין לו שום דרך להתמודד עם זה לבדו, ואנחנו נמצא את הזרכים להתייחס גם בתקופת ההסדר לשינויים האקסוגניים. שנית, תעריפי הולכה, קרי, כל יתר התעריפים שיוצמדו למדד יותקנו אחת לשנה או בכל פעם שהמדד יעלה ביותר משלושה וחצי אחוזים.

הרעיון הוא שתקופת ההסדר תהיה למשך חמש שנים. גם אם עשינו טעות וגם אם התעריפים לא יהיו מושלמים, הטעות הכי גדולה תהיה לתת לתאגידים לפעול בסביבת הסדרה לא ברורה. חמש שנים אלו יתנו לתאגידים ודאות. הם יכולים לנהל את עסקיהם לבד במשך חמש שנים. אנחנו לא רוצים לנהל, רק לפקח.

שאלות הקהל למר ארז ימיני:

שאלה: האם יש התייחסות לקביעת כללי דיווח חשבונאי אחידים?

תשובה: כיום לדוגמא, מדיניות הגרעין של מדינת ישראל היא גלויה יותר מגובה ההיטלים למים וביוב. כדי להשיג את ההיטלים הצטרכנו לפנות לכל הרשויות המקומיות. נתקלנו בחשדנות כי אף אחד לא יודע, מה פתאום מבקשים לדווח על גובה ההיטלים ואגרות הביוב. חלק מהרשויות אפילו סירבו לדבר איתנו. נזקקנו לנזיפה אישית ממרדכי לראשי רשויות שסירבו להעביר לנו את ההיטלים. היום כאזרח, אתה לא יודע על מה אתה משלם, ואין לך אפשרות להשוות את המחירים בתאגיד שלך ביחס לאלו שבתאגיד אחר.

הרבה מכוחו של הפיקוח נמצא בשקיפות. אנחנו יכולים עד מחר לכתוב ניירות ולעשות, אבל בסופו של דבר יש א-סימטריה במידע לתאגידים. לחברות תמיד יהיה יותר כוח ואפשרות לשכור יועצים מאשר לציבור. לכן אנחנו עושים את הכול על מנת להקל על הציבור להשיג מידע ולגרום לכך שיהיה לו קל מאוד להשתתף ולהגיב. כיצד אנחנו עושים זאת? ב-1 בינואר 2006 יתחיל דיווח חשבונאי אחיד לכל התאגידים ויהיה קל יותר להשוות בין התאגידים, והכי חשוב הוא שהרשות תתחיל לפרסם מדדים השוואתיים בין התאגידים (שכמובן ניתן להציג אותם רק אם הדיווח הוא באותה מתכונת).

אי אפשר להשוות תפוח ואגס, אבל אם מביאים את כולם למכנה משותף אחד, אותם קרונות דיווח חשבונאי, כל אחד יוכל לראות את התאגיד שלו. תושב ירושלים למשל יוכל להסתכל ולראות שהוצאות המנהלה של התאגיד שלו הן מאוד נמוכות והוא יהיה מסופק כשהוא יראה את זה ביחס לתאגיד אחר. תושב אחר יראה כמה עובדים לכל מטר קוב יש בתאגיד שלו לעומת תאגידים אחרים.

לעולם יהיו בעיות בענפים מפוקחים בהם עקרונות הדיווח הנדרשים לרגולטור יתנגשו לפעמים עם כללי החשבונאות המקובלים. אנחנו מנסים לגשר כמה שניתן ולהביא לידי מכנה משותף אבל בסופו של דבר, נגיע לכך שדיווחים בענפים המפוקחים מתנגשים לעיתים עם כללי החשבונאות; בעיקר בשאלה איך מפחיתים שווי נכסים וכל יתר הדברים שיש בהם שוני בין החשבונאות, הכללים המוכרים, לבין הרגולציה. זו התמודדות קשה של הרשות אבל אנחנו מודעים לה.

שאלה: התעריפים היום כוללים מרכיב סוציאלי? האם אין סכנה שהמערך החדש של התעריפים יפגע בשכבות חלשות כלכלית?

תשובה: אין שום סיבה לתעריפים מיוחדים עבור בתי חולים, מקוואות, או הדשא של בעל הווילה. רוצה העירייה לתמוך בבעלי וילות או בבתי מלון שתעשה זאת אבל שתיקח את הכסף עבור זה מהדיבידנד של התאגיד. רוצה העירייה לתמוך בקשישים, שתעביר את התמיכה ישירות לתאגיד.

שאלה: האם אין סכנה שביטול מחיר המדרגות יביא לפגיעה בחסכון במים?

תשובה: לגבי החיסכון, מספר כלכלנים ערכו מחקרים וגילו שהקשר בין המחיר ובין הצריכה במגזר הביתי הוא קשר מאוד נמוך. יש דרכים אחרות להשיג חיסכון, באמצעות הסברה לדוגמה. לצערי, לא הכול בעולם נפתר בעניין כלכלי.

דוגמה לחיסכון במגזר הביתי: איש לא מתקלח יותר או פחות אם מקלחת עולה לו שישה או שמונה שקלים למטר מעוקב; אבל יכול להיות שאם תהיה הסברה או חינוך אז המנהגים ישתנו. אנשים יתקלחו באותה תדירות ומידה אבל ישתמשו במכשירים שחוסכים מים.

יו"ר - עו"ד ינון זריבי:

חוק תאגידי המים והביוב מאפשר לתאגיד כבר בשלב מוקדם לגייס הון בעזרת פיקוח. בנוסף, לאחרונה מקדם הממונה מר דולברג, כללי הפרטה שיאפשרו כניסת גופים עסקיים חיצוניים להליך של בעלות אמיתית בתאגיד או אפילו שליטה בשלב יותר מאוחר. מהלך ההפרטה אולי צופן בחובו גם סיכונים, אבל בוודאי גם תועלות כלכליות לא מבוטלות למשק.

רונן וולפמן, מנכ"ל מקורות, היה אחד מאבותיו של חוק זה, במגוון תפקידיו: כסגן ממונה על התקציבים במשרד האוצר וכחבר מועצת הרשות לשירותים ציבוריים, חשמל במשך תקופה לא מבוטלת בעבר, מאפשרת לו פרספקטיבה רגולטיבית. מר וולפמן בבקשה.

תועלת למשק מהפרטת תאגידי מים וביוב מר רוני וולפמן, מנכ"ל חברת "מקורות":

ברשותכם אתחיל את דברי בציון חשיבות היום שהוא יום היסטורי במקורות. בשנת 1955, שבע שנים אחרי קום המדינה, היום, חובר הנגב לרשת המים: מהאגם ליד מוצא הירקון, שהמפלס שלו בשנות החמישים היה גבוה בארבע מטרים, נשאבו המים לתוך צינורות הקו החדש שנחנך - קו ירקון נגב. ששים וחמישה יישובים ניזונו מהמים האלה והיו צמאים להם בשנת 55.

בדיוק היום לפני חמישים שנה, ב-19 ביולי 1955, המנוע הזה הופעל ומים הוזרמו מכאן אל הנגב. במעמד חגיגי ובנוכחות קהל רב נחוגה חניכת המתקן, נשיא המדינה מר יצחק בן צבי הגיע על מנת להפעיל את המשאבות. עשרים אלף איש הגיעו לצפות בטקס החנוכה, גם דיין, גולדה ובן גוריון ישבו וצפו בפרויקט הענק שנבנה בבונקר, בגלל החשש הכבד שיופצץ מהאוויר. החלום של בן גוריון יצא לדרך והמשאבות פעלו רק שש שנים עד שהוחלפו בקידוחים תת קרקעיים. היום המנועים כבר במוזיאון.

הפרטת תאגידי המים וביוב

מקורות שונה מהרשויות המקומיות. אנחנו עוסקים במגוון די גדול של נושאים שחלקם רלוונטי מאוד לרשויות המקומיות וחלקם הם נושאים שאנחנו כגוף עוסקים בהם באופן ייחודי. גם מקורות וגם הרשויות המקומיות (ובעתידי תאגידי המים והביוב) עוסקות באיכות מים ופקוד ובקרה. מקורות רואה חשיבות רבה בתחום ביטחון המים ומתמודדת באספקת מים לרשויות המקומיות, טיפול בקולחין, התפלה, קידוחים וכדומה. אני חושב שהרשויות תעסוקנה בעתיד בחלק מהנושאים שמקורות עוסקת בהם כיום, ובנושאים אחרים נשתף פעולה כספק-לקוח.

שוק המים העולמי

לצורך בחינה של משק המים התהליכים, המגמות ובחינת הפרטת התאגידיים נעלה, בתחילה, קצת למעלה בזום ונבחן ביחד את המימד העולמי.

גודל השוק והיקף הצמיחה שלו - שוק המים העולמי הוא שוק ענק. הוא אחד מחמשת השווקים הגדולים בעולם; ההיקף הכולל שלו הוא בסדר גודל של 350 מיליארד דולר. שוק ענק במימדים עולמיים ואחד השווקים שיש בו הרבה מאוד השקעות בכלל והשקעות טכנולוגיות בפרט. בתקופה הנוכחית רואים מגמת גידול ממושכת בתחום הזה.

שיעור הגידול של השוק, הוא גבוה מאוד - כ-7%; בשוק המים לא שולטים ענקים כמו בשוק האנרגיה. השוק עדיין חלקו ציבורי, חלקו פרטי, וכאמור בחלק הפרטי אין ענקים.

תחומי העיסוק בשוק העולמי

תחום המים תפס כותרות לאחרונה בתחומים שונים: איכות המים, ביטחון המים, כימיקלים, חיידקים, מתקפות אלקטרוניות. אלו סוגיות שמעסיקות את שוק המים העולמי והולכות ותופסות נפח רחב יותר ויותר בעיסוקנו.

לדעתי תפקידה של הרשות לקחת בחשבון גם את ההתפתחויות העולמיות, את ההתפתחויות העתידיות והדרישות שיהיו מהרשות או מהתאגידיים בהיבט של איכות והתמודדות עם כל השינויים הרגולאטורים בתחומים השונים (איכות המים, איכות הסביבה וכו').

התפתחות נוספת הצפויה בשוק המים היא גידול צפוי במחסור במים. מחד, צפוי חוסר במקורות מים זמינים בהיקף של 32% מכמות המים הזמינים תוך 20 שנה כתוצאה מגידול האוכלוסייה, עלייה ברמת החיים ושינויים אקלימיים הגורמים לבצורת מתמשכת בעולם. מאידך, קיימים מקורות מים אינסופיים: מי ים, מים מליחים, מי שפכים.

קיימות מספר מגמות מרכזיות נוספות בשוק המים העולמי: האיום על ביטחון המים הולך וגדל, מודעות ציבור לנושא המים הולכת וגדלה ורגולציה הולכת וגדלה לאיכות מים ואיכות הסביבה.

התוצאה של מגמות אלו היא הצורך ההולך וגדל בהון למענה לדרישות איכות והכמות. לצד כל זה הגלובליזציה המאפיינת גם את שוק המים - מעבר הון, ידע וטכנולוגיה. גם אנו בישראל - במקורות ותאגידי המים נמצאים בסביבה, שוק ומסגרות משתנות.

גם ישראל נכנסת לעידן של מודעות גדולה יותר לאיכות המוצר והרשויות ותאגידיים כאחד יצטרכו להתמודד עם השירות שהצרכנים מצפים לקבל. משווים וישוו אותנו, אנשי המים לתאגידיים אחרים ולרמת השירות שמקבלים מתשתיות אחרות, כמו חשמל, סלולאר, חברות תעופה. רמת השירות, הנדרשת מאתנו, במשק המים, תיגזר מהסביבה התרבותית שבה אנחנו פועלים.

הרגולציה, גם בישראל, תלך ותחריף הן בנושא איכות המים והן בנושא איכות הסביבה. המחויבויות הרגולאטוריות צפויות להביא אותנו בשנים הבאות ובוודאי בעשורים הבאים, לרמה ולדרישות איכות גבוהות יותר ממה שאנחנו מספקים כיום.

הגלובליזציה והיכולת להעביר ידע וטכנולוגיה מאיצים מחד את תהליכי השינוי, אך מאידך מאפשרים לנו להתמודד עם השינויים.

בעולם, ישנן מגמות נוספות שקשורות לסוגיות הנמצאות על סדר היום של התאגידיים.

שוק המים העולמי - ירידה במס' החברות וניצול יתרונות לגודל

בחינה של מספר החברות שעסקו במים בהולנד במאה ה-19 מגלה כי היו מספר מועט של חברות; באמצע המאה העשרים מספרן עלה ל-160-170. כיום בהדרגה, חברות המים מתכנסות ומתמזגות. מספרן ירד ל-11. הגופים נמצאים בתהליך של הקטנה מתוך לחץ להקטנת עלויות והגברת יעילות. מספרן יקטן ככל הנראה, לכדי חמש עד שבע חברות. בהולנד, הכמות הממוצעת של אוכלוסייה היא 1.2 מיליון לחברה.

מדברים הרבה על המודל הצרפתי בהקשר של הפרטה. בצרפת, להבדיל, יש 14 אלף חוזים של רשויות או של אזורים שונים שעוסקים בנושא שירות המים. הממוצע של האוכלוסייה המקבלת שירותים מכל אחת מהחברות, יהיה 4,000. גם הצרפתים מדברים היום על מיזוג חברות והגדלת החוזים למספר רשויות על מנת להשיג יעילות גבוהה יותר.

בישראל מנהל המים פועל לחיבור והקטנת מספר תאגידי המים שיפעלו בשוק לעומת מאתיים הרשויות הקיימות. אני חושב שהמגמה העולמית מחזקת מאוד את הכיוון של מנהל המים והרשות מדברת על חיבור והקטנת מספר גופים ולא פיזור כמו שיש לנו היום בארץ; זה בא לידי ביטוי בממוצע האוכלוסייה הנמוך משמעותית מזה המקובל בעולם.

שוק המים העולמי - שחקנים תעשייתיים כבעלי הון ונכסים בחברות התשתית

מה קורה כרגע בתחום ההפרטה? המודל הבריטי מביא כמעט למאה אחוז פעילות מופרטת; הצרפתים נמצאים באמצע, בסדר גודל של שני שלישי; וגרמניה מגיעה לסדר גודל של 20%. אני חושב שההסתכלות צריכה להיות על-פי כמות האוכלוסייה המקבלת שירות מהגוף. גוף המשרת ממאה אלף תושבים ויותר - יש לו הצדקה והיקף פעילות רחב מספיק לפעילות עצמאית, לפעילות שיכולה להיות בסיס, לפעילות מופרטת.

צרפת למשל, כ-75% מהאוכלוסייה (הם מודדים אותם על-פי כמות התושבים מקבלי שירות, לא לפי כמות מים) מקבלת מים מחברות פרטיות. היתר, מקבלים מים מגורמים ציבוריים. אצלם דרך אגב יש הבחנה בין מים לביוב, לכן בתחום של הביוב כמות הפעילות הפרטית נמוכה יותר.

למגמה זו של הפרטה מספר היבטים נוספים:

- א. כניסת "הענקיות הגלובליות" לשוק המים העולמי גם באמצעות רכישת חברות טכנולוגיות מים: מאז ספטמבר 2004 הענקיות GE, Siemens ו-M3 שילמו כ-4 מיליארד דולר ברכישת חברות טכנולוגיות מים לפי מכפילים שהגיעו אף ל-27.
- ב. ממשלות כגון ממשלת סינגפור, החלו לראות בשוק המים הזדמנות עסקית והן פועלות באופן יזום, ליצירת מובילות בינלאומית בשוק המים. ממשלת סינגפור הכריזה כי ברצונה להפוך למוקד מים עולמי (Global Hydro Hub), כשהיעד ממכירת פרויקטים בתחום המים הוא 12.5 מיליארד דולר תוך 10 שנים.
3. שימוש יעיל יותר במים – מגמה המשותפת למדינות רבות.
4. התחזקות והתקדמות טכנולוגית כדי לענות על הצרכים של מחסור במים
5. העלאת המודעות של הלקוחות והגדלת הבקרה, והחשיבות שהלקוחות רואים בשירות ובאיכות השירות שהם מקבלים.

שירותים ציבוריים בישראל

ניתן לבחון גם את המגמות בנושא השירות הציבורי בישראל ולא דווקא במשק המים. אנחנו רואים התקדמות גם של החברות הישראליות בתחום התשתית. הן הולכות יותר ויותר לכיוון הפרטה. חלק גדול מהפרטתו של תחום התקשורת נמצא כבר אחרי ביצוע; תחום האנרגיה בחלקו מופרט וחלקו בתהליכי הפרטה; הפרטה בתחום התחבורה באה לידי ביטוי בביצוע כביש חוצה ישראל, הנמלים ומדברים גם על התחבורה הציבורית והרכבת הקלה.

לסיכום, העולם הולך לכיוון של הפרטה ברמה כזו או אחרת, בקצב כזה או אחר, והשירותים הציבוריים בישראל גם הם הולכים לכיוון של הפרטה, בקצב כזה או בקצב אחר. זו המגמה.

כדי לבדוק בסופו של דבר, מתי, איך או האם ללכת לכיוון הפרטה של תאגידי מים בישראל, אנחנו צריכים לבחון מהן מטרות ההפרטה במספר תחומים וכיצד נוכל להגשימן בהפרטת התאגידיים:

1. התנהלות כלכלית

התאגוד מקדם את ההתנהלות הכלכלית. משק סגור ללא סבסוד צולב מקדם יעילות, מקדם שיפור. שאיפה לרווחיות מקסימאלית של בעלי ההון, צורך בגיוס הון יוצר שקיפות באופן ניהול החברה, תחרות השוואתית בין החברות וצמצום מניעים פוליטיים בהתנהלות משק המים העירוני.

אני חושב שהתמריץ להתנהלות כלכלית יקודם לא מעט במשק של תאגידי מים לעומת ניהול המים העירוני בתוך הרשויות המקומיות. עם זאת, תמריץ חזק לרווחיות מקסימאלית והתייעלות קיים יותר בחברות פרטיות.

2. התייעלות אנרגטית, פיתוח ואחזקה, תהליכי טיפול במים, צמצום פחת מים ושימוש במיקור חוץ.

שימוש במיקור חוץ - חיוני לנסות לצמצם את תחומי העיסוק לתחומים בהם יש לחברה/לתאגיד יתרון יחסי; להגדיר את תחומי הליבה ההכרחיים לביצוע על-ידי התאגיד, ובשאר העיסוקים ניתן להתבסס על מיקור חוץ. זה נושא שיבוא לידי ביטוי גם בתהליך התאגוד וגם בהפרטה.

3. יזום, פיתוח ורכישת טכנולוגיה

התאגוד שמהווה מקור הכנסה ספציפי, יקדם את הפיתוח הטכנולוגי וכך גם ההפרטה: יישום מוצלח של טכנולוגיה במקום אחד יוכל לבוא לידי יישום על-ידי גורם שהוא במקרה הבעלים של אותה חברה במקום אחר בארץ או בעולם. לכן, הסוגיות הטכנולוגיות ילכו וישתפרו בתהליך של תאגוד וישופרו עוד יותר בהפרטה.

ניתן לגזור יתרונות גם בתחום תזרים המזומנים: הקמת מערך גבייה, מחויבות לספקים, הרחבת שימוש בידע הנצבר בארץ ובעולם בחברות דומות.

4. חיזוק מגמת קונסולידציה, לעידוד יתרונות לגודל

למשל, סינרגיה בין פעילויות שונות של מים וביוב, מים ואשפה. אנחנו רואים את החברות העולמיות נכנסות בהדרגה לתחומים סינרגטיים כגון חשמל (בחלוקה) עם מים. הפעילויות האלה יכולות למצוא מכנים משותפים שיגדילו את היעילות ויכללו להתבצע רק במשקים של תאגידים ולאחר מכן בחברות פרטיות שיוכלו לנצל את היתרון הזה בהמשך.

5. הרחבת מקורות ההכנסה

כתוצאה מצורך בשיפור הרווחיות תיווצר תועלת נוספת למשק הלאומי מפעילותן של החברות המופרטות מאחר והן יפעלו למציאת מקורות הכנסה חדשים: בתחומי הליבה - שווקים נוספים, בתחומים משלימים (ידע, טכנולוגיה) ובתחומים חדשים (פחות רגולאטורים).

חברות המים המובילות בעולם לא גדולות במיוחד. החברה הכי גדולה בעולם משרתת בסך הכול מאה מיליון מתוך אוכלוסייה של שישה מיליארד בעולם. סדר הגודל של החברה הגדולה בעולם הוא אחוז וחצי. אלו, עדיין לא שווקים גלובליים ענקיים, אבל יש חברות שמצליחות למנוף את הפעילות שלהן והן החברות המופרטות. יותר מחמישים אחוז מהמחזור של שתי החברות הגדולות "סוואץ" ו"ויליה" הוא מחוץ לצרפת. כלומר, בהסתכלות של המשק הלאומי וצמיחה של חברות, יש תועלת ביכולת לפעול ולהגדיל את הפעילות והתרומה של העובדים, של החברה, ושל גורמים נוספים על מנת להשיג משק מים, טוב יותר. חברות מופרטות יוכלו לפעול בעתיד גם במקומות אחרים בעולם. אני חושב שיש אפשרות לעשות כן; לא מיד, כיוון שזהו תהליך הדרגתי, אבל זו הזדמנות עסקית ויש לאפשר לחברות לנצל אותה.

6. ניהול מקצועי

הצורך להתמודד עם המטלות המקצועיות שמחייבות טיפול בתחום משק המים והביוב. לשוק המים יש אחריות לא רק על אספקת שירות חיוני ואמין אלא גם על בריאות הציבור; אספקת מים מחייבת מזעור סיכונים ואבטחת איכות השירות יותר מאשר בסוג אחר של תשתיות. לכן, אני אומר שוב, גם לעוסקים במלאכה וגם לרגולאטור, צריך לקחת את המרכיב הזה בחשבון.

אני חושב שאת התוצאות ניתן וחשוב למדוד; גם על מנת להפיק לקחים מתהליכי הביצוע וההפרטה. זהו תהליך הדרגתי. ההפרטה של התאגידים לא תתרחש ביום אחד. מהתאגידים הראשונים שיופרטו ניתן יהיה ללמוד, להפיק לקחים ולבקר את התהליך, על מנת לשפר את הרגולציה ואת הניהול.

להפרטה יש גם גורמי סיכון, ואי אפשר להציג את ההפרטה כדבר מושלם. התהליך תלוי המון ברגולאטור וזה תפקידה של הרשות. ללא רגולאטור חזק, מקצועי ומיומן לא הייתי מציע ללכת לכיוון הפרטה. לדעתי זהו מרכיב הכרחי כדי להימנע מהטלת עלויות מיותרות על צרכן. זוהי מוטיבציה קיימת בכל חברה פרטית; גם בחברה ציבורית, אבל בוודאי בחברה פרטית.

לא פשוט למצוא פתרון לבעיות שקשורות באינטרסים כמו לא להשקיע או צמצום ההשקעה לטווח ארוך - אינטרס שקיים בכל גורם פרטי כדי לקצור רווחים בטווח הקצר. כיום, יש מודלים שמנצלים את הידע הרגולאטורי שנצבר באנגליה ובמקומות אחרים בעולם, ולדעתי הם פותרים את הבעיה הזו. צריך ללמוד אותם. בלי פתרון הבעיה נגיע לכשל שוק.

בתחום איכות הסביבה אני חושב שדנו בהשקעות הטכנולוגיות הגבוהות שיידרשו על מנת לטפל בנושאים האלה, בעיקר בתחום הביוב. לדעתי, יש יתרון לגורם פרטי בכך שהוא חשוף יותר ולרגולאטור קל יותר להפעיל לחצים כלכליים. גורם ציבורי יכול לספוג יותר לחץ, הוא מכיר את הנוגעים בעניין ואלו לוחצים עליו פחות בנושא הזה. בראיה לאומית של המשק הלאומי, גורמים פרטיים יכולים לפעול טוב יותר בעניין הזה. גם פה יש לטפל בנטייה של הגורמים הפרטיים למשוך דיבידנדים כמה שיותר מהר.

רווחת הלקוחות

שיפור השירות - תאגידי שיופרטו יוכלו להעניק שירות טוב יותר לאזרח. הספק יהיה מחויב בשירותים על-פי תקנים ברורים של אמינות ואיכות. בנוסף לכך הגמישות שקיימת בתאגידי מהסוג הזה והבנה של צרכי הלקוח והקרבה אליו, יכולים להעניק ערך מוסף, שלא בהכרח קיים בתרבות של חברה ציבורית. בנוסף לזה, נוצרת יכולת השוואה בין תאגידי מים שונים, הצורך בשביעות רצון לשם המשך הפעילות על-ידי הספק וערכים מדידים באמצעותם נמדד השירות.

מחיר המים - מחד הלקוח יינה מפירות ההתייעלות וניתן יהיה להרוויח מהתהליך גם בנושא הזה. מאידך, בגלל סוגיות של העלאת רמת איכות המים, לא ניתן לצפות לירידה במחיר המים. דרישה של איכות, דרישות טכנולוגיות, איכות הסביבה, דרישות בריאותיות וביטחון המים, יביאו להפעלת לחצים ולהעלאת תעריפי המים. צריך לעשות את ההבחנה בין העלאת תעריפי המים על מנת לספק שירות טוב יותר, ולא על מנת להגדיל רווחיות או לתרום לחוסר יעילות של הפעילות הזאת.

7. שקיפות

מהווה תנאי הכרחי. בעיקר בעידן האינטרנט המידע נגיש, השקיפות מאפשרת ביקורת ובקרה של הלקוחות. הביקורת היא דבר חיובי ונדרש. באנגליה יש גופים שמאגדים צרכנים כמעין גורמי בקרה; אני חושב שצריך לתת לזה יד בעיקר בתחומים של איכות השירות.

קיימים חסרונות להפרטה גם בתחום רווחת הלקוחות: בעלי מניות הם בעלי נכונות גבוהה יותר בנטילת סיכונים לשם צמצום עלויות.

סיכום

לדעתי השאלה היא לא האם, אלא מתי. השאלה היא מתי להפריט ואילו מגבלות רגולאטוריות יבטיחו השגה מקסימאלית של המטרות:

נדרשת תקופת ביניים כתאגידי מים בבעלות הרשות המקומית - אני לא מציע להפריט גוף שעדיין לא קם, לא החל לפעול ולדווח במשך מספר שנים כגוף חשבונאי נפרד ועצמאי. תאגיד צריך לייצב את הפעילות שלו. זמן התהליך שונה מתאגיד אחד למשנהו. לטעמי הוא אורך לא פחות משלוש שנים. על גופים כמו הגיחון או גופים אחרים שפועלים מספר שנים, ניתן יהיה לדון בהפרטה, אבל לא בשנה הראשונה. אי אפשר לטפל בתחום של רגולציה, תעריפים, או ללכת להפרטה מבלי לעסוק בנושא השירות; יש לתת לו להתבסס, ורק אחר כך לדבר על הפרטה. לדעתי, התעריפים שייקבעו החל משנת 2006 צריכים להיבחן. יש להציג אותם בדו"חות כספיים ובשקיפות כחלק מהתהליך. שנת 2008 צריכה להיות היעד הראשון. הגיחון כדוגמא: אם היו רוצים ללכת להפרטה, לא הייתי מציע לעשות את זה לפני השנתיים הקרובות שבהן יהיה יישום של כוחות הרגולציה החדשה לתעריפים והתבססות. כך או כך, תהליך של הפרטה לא ניתן לעשות בשנה אחת.

מתן מעטפת רגולטורית שתבטיח שירות ללקוחות, רווח הוגן לבעלי ההון ומתן תמריצים להסתכלות ארוכת טווח - חברות פרטיות פועלות טוב יותר במגבלות רגולטוריות, הן רגישות יותר. לעיתים, הרגולטור הוא בעל עוצמה חזקה יותר מולן, למרות שלפעמים זה נתפס הפוך.

לסיכום, התאגוד הוא חיוני לשיפור הניהול ואנחנו נמצאים בשלב זה כרגע. בעולם פונים לכיוון הפרטה. בישראל יפנו להפרטה גם בתחום הזה בדומה לתשתיות אחרות. ההפרטה תורמת ליכולת ניצול הפוטנציאל העסקי, חיזוק הצמיחה במשק וכולם ירוויחו מזה: הלקוחות, הרשויות והמשק הלאומי, מחוץ ובתוך גבולות ישראל.

יו"ר - עו"ד ינון זריבי:

כאמור, הרשות לשירותים ציבוריים, חשמל שהוקמה לפני כעשור, הקציבה למעשה את המסד ואת הסטנדרטים לרגולציה בשירות הציבורי. הרשות, יחסית לרשויות אחרות היא די ייחודית. מעבר לקביעת התעריף כמובן, הרשות נוקטת בקביעת אמות מידה וכך גם חברת חשמל בהספק הצרכני.

מר דוד אסוס, יושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים, חשמל, יציג את העקרונות המנחים של הרגולטור בקביעת תעריפים והסדרתם, ויסתמך על עשר שנות פעילות הרשות.

עקרונות קביעת תעריפי החשמל בישראל מר דוד אסוס, מנהל ויושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל:

אבקש לדבר היום על עקרונות לקביעת התעריפים על בסיס הניסיון שצברנו ברשות. ברשותכם, אבקש להקדים 2 סוגיות לעניין זה. ראשית, כשדנים בתעריפים נראה לכאורה, שהנושא הוא פשוט. במלאכת התעריפים שני מרכיבים: הראשון, מרכיב העלות - עלות משמעה תיחום של הנכס והשירותים, כלומר זו הנחלה עצמה. השני, הפילוסופיה של חלוקת הנחלה; יש שותפים לנחלה וכל אחד צריך לקבל ולשלם על החלק שלו.

רצה הדבר, ופרשת השבוע, פרשת פנחס, עוסקת בחלוקת הנחלה של ארץ ישראל המקבילה לעניינו. מן הראוי לבחון פרשה זו מאחר ויש בה מן החכמה המשליכה לקביעת תעריפים. ראשית, דנים בפרשה בהגדרה מהי הנחלה. בהמשך הפרשה דנים על אופן החלוקה של הנחלה וטוענים שהוא צריך להיעשות בהתאם לגודל המשפחות או מספר האנשים. לכאורה עניין פשוט. אבל מי שמדקדק קצת יותר וקורא בפירוט של רש"י לפסוק מוצא שרש"י מסביר שגם החלוקה הזאת נעשתה על פי רוח הקודש. רש"י מזהיר אותנו שגם בחלוקה שנראית מאד פשוטה לכאורה על מנת שתעשה בצורה הנכונה, צריך את רוח הקודש.

נושא נוסף, כיוון שהרשות לשירותים ציבוריים - חשמל פועלת כבר כמה שנים ומפקחת על המונופול הכי גדול במדינה כיום, ישנם נושאים שבהם אנחנו יחסית מתקדמים בארץ - נושא התעריפים. נושא שבו רשות המים מקדימה אותנו, מבחינה מסוימת, הוא נושא ההפרטה. אנחנו מדברים על הפיכת המונופול לתאגידים מקומיים, לחברות חלוקה. אותן הסוגיות שרשות המים מתלבטת לגביהן כיום נמצאות גם על שולחנה של הרשות וישנן לא מעט נקודות השקה. גם בתחום החשמל ישנן סיטואציות בהן גם חברות חלוקת חשמל קטנות מאוד יחסית יוכלו להיות יעילות וכדאיות מבחינה כלכלית. המפתח של יתרון הגודל, מספר התושבים, הוא לא כל כך פשוט. ייתכן שתהיה אוכלוסייה מאוד צפופה ותהיה יעילות וכדאיות כלכלית; וייתכנו אזורים שדווקא מספרים גדולים יותר מהמוגדר יהיו כדאיים.

לעניין המרכזי, אני מבקש לדבר היום על עקרונות המרכזיים שצריכים להנחות את הרגולטור בקביעת תעריפים:

1. ראייה לטווח ארוך - לעולם לא להיכנע לשיקולים קצרי טווח. אגב, כאנקדוטה, סוגיה מאוד מעניינת לעניין זה, שמעניין לראות אם היא באה לידי ביטוי גם בחוק הרשות למים וביוב: לכאורה, המחוקק מאפשר לרשות הציבורית לעסוק בתעריפים שזו סוגיה טקטית לטווח קצר; ולממשל, השרים והאנשים שעובדים תחתיהם, להסתכל על הנושא לטווח ארוך. מי שמעמיק קצת מבין שהמציאות בארץ בוודאי, הפוכה לחלוטין. משרדי ממשלה מונעים לרוב משיקולים

לטווח קצר. שר התשתיות ציין קודם שבמשך שנה וחצי התחלפו חמישה שרים. מנגד הרשות, שהיא גוף מקצועי לחלוטין עובדת על טווח ארוך. העובדים יחסית קבועים וההסתכלות שלהם שונה לחלוטין, והם גם פחות מושפעים מלחצים (ואנחנו מכירים את הלחצים שפועלים במשק הישראלי).

2. הסתכלות ברמת המאקרו - אי אפשר להגיע לבניית משק לטווח ארוך ולקבוע תעריפים אם לא מסתכלים כל הזמן במאקרו ומאולצים לפרטים. זה משתקף גם בעיקרון הגודל קרי, שהגוף הוא מספיק גדול בשביל למצות את יכולת ההתייעלות הפנימית שלו, העלויות פחות חשובות. בסופו של דבר, חברה שמתנהלת ומקבלת את חופש הפעולה המתאים ישנן תוצאות; וזהו חלק מתהליך הפיתוח וקביעת גבולות מעורבות המפקח במידה כזו שתאפשר לחברה להתנהל ולהגיע לאופטימיזציה, בעוד המפקח רואה למול עיניו את התמונה במאקרו ולא נגרר להסתכלות פרטנית של נתונים.

מתוך הניסיון שלי, המפקח מנסה לגרור את המפקח לדיון בפרויקט כזה או אחר, לתמחר אותם בנפרד ולהגדיר אותם כמשימה ייחודית וכל מיני סוגיות שהקשר ביניהם ובין המציאות נמצא רק בניסיון להוציא יותר כסף מהמפקח על חשבון הציבור.

3. חשיבות ניתוח מקביל - למרות שהחוק (לדעתי גם בחוק המים, אבל ודאי שבחוק החשמל) קורא לפיקוח על בסיס עלות ויש פרשנות מה משמעות המושג עלות, יש חשיבות לניתוח מקביל.

למעשה כשמסתכלים על המפקח בחברת חשמל, המפקח רוצה לבוא ולהגיד: תראה את הדו"חות חשבונאיים, זה מה שהוצאתי וזו העלות שלי, לכן זה מה שמגיע לי בחזרה. אין כזה דבר.

אנחנו תבענו להגדיר שלמושג "עלות" יש קשר וזיקה לעלות של התאגיד עצמו כמובן, אבל בראש ובראשונה הוא קשור למושג של עבודות מקבילות, על בסיס עבודות מקצועיות. מי שקרא את הבג"צ האחרון רואה את זה בצורה מאוד מקיפה. הרשות המפקחת צריכה להביא לעולם הרחב וגם לשוק הישראלי מקורות השראה כדי להגדיר נכון את אותו מכלול כולל, שבסופו של דבר מוטל על הצרכנים.

אלו העקרונות המרכזיים שהייתי מציין בראש ובראשונה בנושא קביעת העלויות. אני לא נכנס כרגע לסוגיה אחרת שפתחנו לגביה דיון ציבורי והיא כמה כל אזרח במדינת ישראל שווה מבחינת השירות? האם יכולות להיות בתוך המדינה חברות חלוקה שונות עם עלויות שונות? אנחנו יודעים בוודאי שזה נכון בנושא החשמל, וגם במים עלות התשתית במקומות מסוימים, יכולה להיות שונה לחלוטין לכל צרכן, לא מסיבות הקשורות בתפקוד החברה עצמה, אלא מבחינת הטבע והגיאוגרפיה. ואז עולה השאלה אם נסתכל על כלל האוכלוסייה שמקבלת את השירות בצורה אחידה או לא; האם תהיה דיפרנציאציה בטרטוריה? זו סוגיה מורכבת. להערכתי, למפקח יש דרכים לתת מענה גם לסוגיה זו שהיא מהותית ועקרונית. דרך אגב, היום בארץ תעריפי החשמל או שירותי חלוקת החשמל הם זהים לכל התושבים לכאורה; למעט חלק מאזור מזרח ירושלים, שם פועלת "חברת מזרח ירושלים", ומי שגר בצד השמאלי של כביש מס' 1 לא משלם מחיר זהה למחיר שמשלם תושב שגר בצד הימני של הכביש. כל אחד שייך לחברת חלוקה אחרת והמצב הזה קיים מקום המדינה. אני לא מתייחס כרגע, לתושבים שמוגדרים כרשות הפלשתינאית.

חזרה לנושא חלוקת המשאבים והעלויות, גם שם כמה עקרונות. קודם כל, חשוב ביותר לעבוד עם מתודולוגיה, וצריך להסביר אותה לא רק לציבור, אלא שהגוף המפקח יסביר אותה לעצמה. את המתודולוגיה צריך לכתוב, לפרסם ולדון עליה כל הזמן. על ציר הזמן, בהעדר מתודולוגיה, תוך כדי פתרון בעיות, נראה שאנחנו זזים וסוטים מהעיקר. הדברים האלה הם מאוד חשובים והייתי מציע לרשות המים אפילו לאמץ את המודל הזה: ברשות החשמל, בשל בעיה של אחדות תפיסתית בקרב כל העוסקים במלאכה, מתכנסים כל העובדים מידי שנה, לפחות ליומיים, במקום סגור ודנים אך ורק בנושאים האלה. שואלים איך הרשות רואה ומייצבת את עצמה מול המתודולוגיה, מול העקרונות ואיך היא מימשה את העקרונות שסיכמה לעצמה בשנה קודמת ומהי ההסתכלות לעתיד? הרשות בוחנת את עצמה בצורה מאוד אינטנסיבית, ויש לזה חשיבות רבה.

אני יודע שאנחנו קרובים מאוד למצב שלא משנה מי בשוק החשמל ישאל שאלה - ספק שירות או מי שרוכש אותה - הם יקבלו את אותה תשובה. זה לא פשוט להגיע למצב שלארגון יש תפיסה כוללת לטווח ארוך, מגובשת, ידועה, שבסופו של דבר, אפשר לקבל את אותה תשובה ולא משנה את מי שואלים. הנושא הזה הוא חשוב כיוון שאין תעריף שלא מעורר מחלוקת ציבורית.

אלמנט נוסף, הוא הרגישות הציבורית. הרגישות הציבורית היא מאוד מאוד חשובה. אני מתייחס להסתכלות אחידה ללא הבחנה. אגב, כל גוף פוליטי בכל רגע ורגע מעדיף אוכלוסייה זו על אחרת מעצם זה שהוא נבחר על-ידי אוכלוסייה נתונה וזה לגיטימי. אבל שאנו באים לעשות עבודה תעריפית, אין להעדפה של אוכלוסייה כזו על אחרת כל קשר. לכן ההסתכלות הציבורית הזאת צריכה להיות מטופלת לאורך זמן בנחישות ובעקביות.

אני זוכר שהתחלנו לטפל לפני עשרות שנים בפניות ציבור ושאלנו את עצמנו איך מטפלים בנושא; אנחנו גוף חדש מה עושים? אז ראשית הגדרנו זאת כשייך לפרק המתודולוגיה והעקרונות. הגענו מהר למסקנה שאם אנחנו מפקחים על החברה שנותנת שירותים, אז בראש ובראשונה אנחנו לא צריכים להפוך לגורם המטפל; אנחנו צריכים לוודא שהחברה תיתן תשובה לצרכנים שלה; זאת אומרת, שלא נגרר למצב שאנו שכמפקח נתדיין עם הצרכנים או נהיה לשופטים; נהפוך הוא, אנחנו כמפקחים על החברה שנותנת את השירותים נקפיד על בניית הכלים והמדדים שיבחנו אם החברה אכן נותנת את השירותים והצרכנים יוצאים ממנה מרוצים.

דבר שני שמצאנו, ועל זה לאורך שנים היה לנו פידבק מאוד חיובי, שיכול להיות מצב שצרכן מעלה בעיה, שלכאורה המפקח מצדיק אותה למרות שהכללים הקיימים אינם לטובת הצרכן. מה עושים במקרה כזה? לכאורה יש נוהג על-פי הנחיות של הרשות, הספק נותן שירות מסוים ועולה בעיה אבל מתברר שהספק פעל כשורה וגם הצרכן צודק. פה בדיוק מבחן המפקח. מבחינה זו קבענו מדיניות:

ראשית לא לגרור את התשובות. לחזור אל הצרכן מיד ולומר לו שלמרות שמצאנו שיש צדק בדבריו הוא חייב לשלם כי אלו הנהלים. אז קודם כל הוא מתבקש לשלם.

דבר שני, לרשום את זה בפנינו ומיד להיכנס לפעילות שיכולה להסתיים בשבוע, בחודש ולפעמים גם בשנתיים, להגדיר בדיוק איך נותנים מענה לבעיה ולהפוך אותה לאמת מידה, לחוקק אותה. אבל מה שמצאנו כמאוד חשוב הוא, שכאשר תהליך הסתיים, אפילו אחרי שנתיים, הרשות חוזרת לאותו צרכן ומודיעה לו במכתב, דע לך, שהבעיה נפתרה והצרכן הבא במדינת ישראל כבר לא יהיה במצב בו אתה היית. לעניין הזה יש הדים מאוד חיוביים.

לעניין זה. שיתוף פעולה בין הציבור ובין הרשות על בסיס אמון הינו הבסיס והשורש להתקדם למדיניות תעריפיים יותר הוגנת ונכונה וזה תהליך של למידה לאורך זמן. גם בנושא של הגדרת התחלנו לפעול להגדרה רחבה יותר של מוצר החשמל. בעבר הייתה הגדרה אחת - זה המוצר וזה זה נגמר. אנחנו למדנו שהדברים אינם פשוטים, אפילו מוצר פשוט כמו חשמל גורר אחריו איכות, אמינות, הספקה וגם שירותים. גילינו שיש הרבה שירותים נלווים לחשמל שצרכנים מעוניינים בהם. עכשיו, כשיש הגדרה של שירותים רבים, ונושא זה הולך ומתפתח, אז צריך להגדיר מהם השירותים הבסיסיים מהם השירותים הנוספים ומה התעריפים הנגזרים מהם.

המרכיב הנוסף, ודובר עליו קודם, הוא נושא השקיפות בפעילות של יזמות או של ספקים. השקיפות של יזמים ושל הרשות כלפי הציבור, חשובה ממספר היבטים והייתי רוצה לציין חלק מהם:

ראשית, כשיש שקיפות של עלויות ותעריפים, מתברר שזה אחד האמצעים הכי טובים לגרום להתייעלות. מתברר שככל שהנתונים פחות גלויים ככה יש יותר מניע לחברה, לספק, להסתיר את הדברים. ככל שהדברים יותר גלויים ככל שהספק נדרש לענות על שאלות של הציבור זה משפר את השירות.

אגב, כשיש למפקח נושא שהוא מתקשה לקדם מול המפוקח, אין לפעמים ברירה וצריך לפנות אל הציבור בצורה ישירה ולהעלות הד ציבורי. לפעמים זה נדרש, עושים את זה והסוגיה נפתרת יחסית מהר.

בכנסים הראשונים שלנו, תשעים אחוז מהמשתתפים היו נציגי חברת חשמל, כלומר החברות הפועלות. אחוז היזמים עמד על אפס. אני יכול להגיד לכם שבכנס האחרון שהרשות עשתה כשני שלישי היו בתחום היזמות, אנשים שרוצים להיכנס לשוק. זה מראה כיצד פעילות מסוימת מחלחלת וגורמת לדרבון של מתן שירותים והשקעה. מצב זה הוא תוצאה של מודעות, עבודה מאומצת לאורך זמן ועקביות.

בנושא השקיפות מול הציבור צריך ליצור מנגנון שמחזיר פידבק מהציבור על השירותים שניתנים, על התעריפים שניתנים, כדי לראות מהו שיווי משקל. צריך לייצר את המנגנונים האלה, זה לא נוצר מאליו; לא לחכות שצרכנים יבואו אליך ואם הם לא באים להניח שהכול בסדר. צריך לערב את ארגוני הצרכנים כמו הצרכנים עצמם באמצעות דרישות ועבודה יזומה מצד המפקח.

בנושא תעריפים דיפרנציאליים או עידוד של חיסכון במים, אותה בעיה קיימת בחשמל. הכלכלה לפחות ברמה התיאורטית יודעת לפתור את הבעיה, ואנחנו יודעים, כי העלויות השוליות של המשק, אם יודעים להגדיר אותן, וזה לא תמיד פשוט, נותנות מענה סביר לזה. אם רשות המים תגיע למצב שהיא תדע לתמחר על בסיס עלות שולית ולהפריד את סוגי הצריכה בצירים שונים, אפשר יהיה להגיע לפחות תיאורטית, לאופטימיזציה של הצריכה ביחס לעלות המשאב עצמו. אנו עושים את זה בתחום החשמל. אנו דרך אגב, נחשבים יחסית למתקדמים בארץ.

הולכת החשמל או חלוקת חשמל כמו חברת מקורות במים, בשני המרכיבים האלה היום יש הגדרה של עלות שולית. אנחנו גם הולכים ומדברנים לכך שאותם שעונים שיש במים שמפרידים בדיוק בעלויות, בשעות ובעונות שונות, יחדרו לקהל הצרכנים במשק החשמל ואנחנו רואים היענות של הציבור.

אנחנו לדוגמה, הנהגנו בצורה וולונטרית תע"ז בסקטור הביתי שנראה לכאורה הסקטור שהכי פחות מגיב לפעילות. אנחנו רואים היום שהגענו בתקופה קצרה יחסית ללמעלה מ-1,500 צרכנים. אלו צרכנים שהערנות שלהם יחסית גבוהה, שיודעים דרך תעריפים וולונטריים להוריד את סך הכול רמת העלויות שלהם בין חמש עשרה לעשרים אחוז. זה משמעותי למשק בפרט שהמשק רוצה לטווח ארוך להסתכל על השקעות; לטווח ארוך ולא על הרווח הרגעי כרגע, אלא על עצם פיתוח התשתית לטווח ארוך.

יו"ר - עו"ד ינון זריבי:

רשות הגז הטבעי נהנית יחסית גם לרשות המים וגם לרשות החשמל מיתרון בסיסי גדול מאוד והוא העובדה שהיא לא צריכה להתמודד עם משק קיים, אלא מתמודדת עם משק שנמצא בתהליך התהוות ויכולה להשפיע הרבה מאוד על תהליך התהוות.

נבקש מעורך דין נועם בריימן שהוא היועץ המשפטי של רשות הגז הטבעי לדבר קצת ולהרחיב את הרקע על משק הגז הטבעי, החוק והרשות, שיקולים ואישור תעריפי הולכה וחלוקה; דבר שאושר רק לאחרונה.

סוגיות כגז טבעי ועקרונות קביעת התעריפים עו"ד נועם בריימן, היועץ המשפטי לרשות הגז הטבעי:

לרשות הגז יש יתרון מסוים כגוף רגולציה בכך שזוהי התחלה של משק חדש. זה אכן יתרון, אבל יש בזה גם חסרונות. אני אשתדל להציג את הנושא בדקות הקרובות.

לגז טבעי בניגוד לחשמל ומים, יש תחליפים בין אם זה מזוט, בין אם זה סולר ובין אם זה גפ"ם. עובדה זו מקרינה על מספר דברים גם בהשקעות הנוספות וגם בסיכונים.

מבנה משק הגז במדינת ישראל - יש תשתית פיזית שאמורה לקום בין מקורות הספקת הגז ועד לצרכן הסופי. זה מתחיל בספקי הגז, שכיום יש לנו שניים רלוונטיים (ספקי ישראל, ים תטיס, וספק מצרי, EMG, שחתם בראשי תיבות עם חברת החשמל על הספקת גז טבעי לחברת החשמל - הצרכן הגדול של הגז.)

בשלב הבא, הספקים מגיעים לנקודת הכניסה למערכת ההולכה (שהיא כיום בכניסה לארץ בחופי אשדוד, ובאשקלון בעוד שנתיים בערך). חברת ההולכה היא חברה ממשלתית שהוקמה לפני שנתיים אחרי שבעצם נכשל המכרז לבחירת יזם פרטי שיקים את מערכת ההולכה. למכרז הבינלאומי ניגש יזם שיצא במהלך התהליך, והממשלה נאלצה ללכת למסלול של חברה ממשלתית שתקים את המערכת.

בשלב הבא החברה מספקת את הגז לצרכנים גדולים, (כיום בעיקר חברת החשמל אבל גם יצרני חשמל פרטיים בעתיד וצרכנים גדולים אחרים שיעשו שימוש בגז לתהליכים תעשייתיים) ולחברות חלוקה שאמורות להעביר את הגז הטבעי לצרכנים קטנים יותר וגם לצרכנים ביתיים.

אציקן, כי באירופה צורכים הרבה גז טבעי לחימום, אנחנו משתמשים הרבה יותר במיזוג אוויר ועל כן הצריכה הביתית קטנה משמעותית בארץ לעומת אירופה. הרשות אמורה לפקח בעתיד על תעריפי החלוקה וההולכה של התשתית. היא לא

מפקחת על מחירי הגז שהספקים גובים מהצרכנים שלהם, זה נעשה בעסקאות נפרדות בין ספקים לבין צרכנים. בעתיד צפויים להיות דילרים שיקנו גז עבור קבוצות צרכנים, אבל כיום ברמת הרגולציה של הרשות, חשוב לפקח על תעריפי ההולכה והחלוקה.

מי שיקים את מערכת ההולכה היא חברה הממשלתית. היא אמורה לחבר צרכנים גדולים או אזורי תעשייה שבהם יש ביקושים גדולים לגז טבעי.

נושא החסמים – קיימת חוסר וודאות גדולה במשק הזה שלא קיימת במשק החשמל והמים שבהם יש כבר צריכה.

מעבר לחברת החשמל, אנחנו לא יודעים איזה צרכנים פרטיים יקימו בשנים הבאות תחנות כוח; אנחנו גם לא יודעים מתי; יש אי וודאות לגבי פיתוח המערכת וצרכיה, ואיפה כדאי לבצע את ההשקעות.

בנושא מועדי ההקמה של המערכת - החברה מחויבת להקים את המערכת בשלוש השנים הקרובות, אולם מכיוון שזו חברה שהוקמה רק עכשיו, בלי ניסיון, ידע ורקורד, קיימים ספקות אצל הצרכנים; זה משפיע על ההסבה ועל הנכונות לחתום על הסכמים לרכישת גז מול ספקים; בעיקר כשצריך לחתום על שני הסכמים במקביל (חותמים על הסכם עם ספק הגז, שדן בהיקף העלויות וזה ההסכם העיקרי, וחותמים על הסכם עם חברת ההולכה). ההסכם עם חברת ההולכה כפוף לפיקוח רשות הגז, שכן מדובר בהסכם בין מונופול תשתית לבין הצרכנים, ושם הרשות תיתן את ה- Input שלה בקביעת אמות מידה, או בהוראות אחרות.

אי וודאות נוספת היא לגבי התחליפים. היום מחירי המזוט ומחירי הסולר גבוהים פי שתיים או שלוש (תלוי במוצר) ממחירי הגז הטבעי. השוני בדברים האלה יכול להשתנות בשנים הקרובות וזה כמובן יכול להשפיע על ביקושי הצרכנים בעתיד.

הצורך בהתקשרות עם שני גורמים, ספק הגז וחברת ההולכה, כאשר כל גורם דורש התחייבות נפרדת שהצרכן יצרוך בשנה מסוימת בתאריך מסוים, מקשה על הצרכן; שכן הצרכן צריך להתמודד עם האפשרות שבה הגורם השני עלול להתעכב בעצמו. קושי זה עלול ליצור עיכובים בחתימות על הסכמים. בעצם אנחנו יוצרים מצב שבו מנסים לדלג על שלב המונופול הענק שישלוט על כל השירותים, שירותי תשתית ושירותי מסחר, ולבנות משק שיפעל מההתחלה בצורה מבוזרת. אין לזה הרבה תקדימים בעולם ברמה הזאת. בהרבה מקומות בשלב הראשון מתחיל המונופול ואחר כך מנסים לפצל אותו. אנחנו מנסים לדלג על השלב הזה.

עקרונות לתעריף - אנחנו מדברים על תעריף בגין העברת יחידות אנרגיה של גז טבעי (שהמחיר הוא כמובן עבור יחידת אנרגיה). את המחיר אנחנו מפרידים ממחיר החיבור לצרכן, כאן יש שונות בצרכים של כל צרכן וצרכן, לכן השוני במתקנים. בתעריף החלוקה, העלות מחולקת בין קיבולת שזה למעשה ההשקעה בצינורות, לבין ההעברה בפועל של יחידות האנרגיה; כאן אמורה להיות זהות מסוימת ובנקודה הזאת היה לנו מאוד חשוב ליצור שקיפות ויציבות בין השחקנים השונים ולא ליצור אפליה בין צרכנים.

הנקודה הבאה במודל התעריפי הוא נושא נקודות היציאה מהמערכת לכיוון הצרכנים - ה-Exit. יש צרכנים עם הרבה מקומות צריכה כמו חברת החשמל שצורכת את הגז שלה בהרבה תחנות ובמקומות שונים, אבל לא צורכת את הכול באותו זמן; ולכן, משיקולים תפעוליים ומשיקולי ביקוש היא יוצרת מצב שבו הצריכה שלה שונה פר מקום. היא לא מזמינה קיבולת מלאה עבור כל המתקנים שלה באותו זמן.

לעומת זאת, יש צרכנים אחרים שיש להם מתקן אחד ולכן מה שהם מקבלים בנקודת כניסה למערכת זה מה שהם מוציאים בנקודת היציאה. הנקודה הזאת מאוד משפיעה על התעריפים והייתה מחלוקת גדולה בין חברת החשמל לבין נתיבי גז בנקודה הזאת, כי בעצם יוצרים מצב שבו לדוגמה אם יש צרכן שצורך 150 בנקודת צריכה אחת, או שלושה צרכנים שכל אחד צורך חמישים, אז הם יזמינו בכניסה 150 וביציאה 150; לעומת זאת צרכן שצורך רק מאה ויש לו מתקנים במספר מקומות שונים והוא צריך 50 בכל מתקן יבקש להזמין רק 100 ויבקש לנווט את הצריכה לפי שיקוליו. זה בהחלט משפיע על קביעת המודל לפי נקודות היציאה שזה עניין שהרשות החליטה בו; היא בעצם יצרה מצב שבו אין הבדל בין תחנת כוח של אדם פרטי לבין תחנת כוח של חברת חשמל כיוון שכל צרכן משלם את אותו מחיר עבור תחנת כוח ספציפית ללא תלות בקיומן של עוד תחנות של אותו צרכן.

בנושא החלוקה אנחנו נמצאים שלב אחד אחורה. אין לנו שחקנים במשק, אין לנו תשתית ואנחנו לא יודעים אפילו

מתי מערכת ההולכה תקום. מה שאנחנו יודעים הוא מיהם סוגי הצרכנים שאמורים להיות, בעקבות סקרים שביצענו. מיפינו אזורי חלוקה ואנחנו אמורים להגיע לשלב שבו ייבחרו זכיינים לאזורי החלוקה. התוצאה שאמורה להיקבע בנושא הזה היא פרסום מכרזים לרישיון חלוקה לאזורים. הבעיה בנקודה הזאת היא אי הוודאות לגבי קיום הצרכנים בפועל כיוון שמדובר פה בתהליכים של שנים, במצבים שבהם הכול אמור להשתנות; לא יודעים מתי יגיעו, איך יגיעו ומה יהיה העלויות. בנוסף, אנחנו מדברים על שונות בסוגי הצרכנים ובמרחקים מהרשת.

בנוסף, נדרשות השקעות ראשוניות ברשת, במצב שיזם לא יודע מה הוא אמור להשקיע ואיך ולאיזה צרכנים יצטרך לחבר, קשה מאוד לתת הצעות במכרז וזה כמובן עלול להביא להעלאת העלויות בסוגיה הזאת.

כשאנחנו מדברים על אפשרויות למערכת בהיבט הכלכלי, ישנן מספר אפשרויות: ניתן להגיע למצב שבו מציעים מחיר לשירות כאשר שהיזם יבוא ויגיד אני גובה X סנט עבור שירות החלוקה. אנחנו יכולים לדבר על תשואה נאותה על ההון, ששם הסיכויים של יזם החשוף אליהן הם נמוכים הרבה יותר, ואנחנו יכולים לדבר על התחייבויות להיקפי השקעה, ששם אנחנו בעצם אמורים להבטיח את פיתוח המערכת; במצב של היקפי השקעה או במצב של תעריף עלול להיות תמריץ שלילי ליזם לא להשקיע בפיתוח במצבים שהצרכים לא משתלמים לו, מפני שהוא צרכן רחוק או מפני שהביקושים של אותו צרכן הם נמוכים.

בנקודה הזו אנחנו מתלבטים. אנחנו פחות או יותר יודעים לאיזה כיוון אנו פונים; הנקודה היא שכנראה נגיע למצב שבו ייתכן ויצטרכו להיות התחייבויות לתשואה מינימאלית על מנת לצמצם את הסיכון של היזם.

דובר פה קודם על נושא של יתרונות לגודל ועל חשיבות העובדה שיהיו כמה שחקנים. אנחנו מדברים על הגבלת מספר אזורי חלוקה שכל שחקן יוכל לזכות בהם, על מנת לתת יתרונות לגודל מצד אחד, ולא להגיע למצב של מונופול ארצי גם בתשתית החלוקה, מצד שני.

בדקתי את נושא אישורי התעריפים. רשות הגז הטבעי מאשרת תעריפים וקובעת כללים, כי בעצם התפיסה של החוק מלכתחילה הייתה שיבואו זכיינים, יקבעו תעריפים במכרז, והרשות תאשר אותם.

התפיסה הזו קצת השתנתה לאור העובדה שיש לנו חברה ממשלתית שהיא מונופול כמו חברת החשמל ובעצם נוצרו צרכים ליצור מנגנונים שיפתחו ויוודאו שהמונופול לא מנצל את כוחו לרעה כשהוא לא זכה במכרז או בתהליך תחרותי אחר.

העניין הוא שבמצב הזה לא נקבעו קריטריונים בחוק, לא בנושא של תשואה נאותה על ההון ולא בנושא של בקרת עלויות. הנושאים האלה בסופו של דבר נקבעו ברישיון החברה כדי ליצור את הוודאות גם לחברה וגם לשחקנים האחרים לגבי איך, מתי וכמה יכירו להם באופן כללי; כאשר הרעיון הוא כיסוי עלויות סבירות על-פי קביעת הרשות ותשואה נאותה להון.

מושב שני - שקיפות במנגנוני הפיקוח ושיתוף הציבור

יו"ר - ד"ר יגיל לוי, התוכנית לשלטון המקומי, בית-הספר לממשל, אוניברסיטת תל-אביב:

שקיפות משמעה המילולי לראות באופן מלא דרך חומר; בהקשר של מדיניות ציבורית ובהקשר העסקי זוהי דרישה מארגונים לנהל את ענייניהם בצורה גלויה לציבור.

בשיח המקצועי ובשיח האקדמי כאחד, מתקיימים ויכוחים מה זו בדיוק שקיפות? האם משמעה דיווח מלא לציבור או דיווח כזה שחלות עליו מגבלות? האם הדיווח הוא יזום או על-פי דרישה? האם שקיפות פירושה שהממשל מנהל את ענייניו כאילו הוא נמצא בתוך אקווריום וכל מעשיו גלויים לעיני הציבור? האם שקיפות היא ערך בפני עצמו או שהיא ערך פונקציונלי שנועד לאפשר יעילות או תחרות? האם שקיפות היא ההיפך מריכוזיות? האם שקיפות היא ההיפך משחיתות?

המונח "שקיפות" מעורר לא מעט ביקורות. יש הטוענים שעיסוק בשקיפות נותן את הדגש על המידע עצמו ולא על היכולת הארגונית לעשות במידע שימוש. יש מי שמעלה את החשש מפני הצפה של מידע שבסופו של דבר מבלבלת את מי שאמור לעשות שימוש מועיל במידע. אחרים מבקרים את העובדה כי כמו כל מושג הנהייה למנטרה - יש סביבו קהילה פרופסיונאלית של בעלי עניין. יש גם מקום לביקורת האם השקיפות לא מכוונת בסופו של דבר לצרכים של חברי הקבוצות הדומיננטיות בחברה, בעוד צרכיהם של חברי קבוצות אחרות נשארים ללא מענה או שנתפרים עבורם הסדרים מיוחדים, שעל פי רוב נופלים באיכותם מאלו המיועדים לקבוצה הדומיננטית. לבסוף, יש מקום לערוך הבחנה בין שקיפות של תהליכים פורמאליים ובין שקיפות של מבנה עוצמה ובו יחסים חברתיים א-פורמאליים.

במושב היום נעסוק בחלק מן השאלות האלה. נושא השקיפות מאוד רלוונטי כאשר אנו עומדים בפני תהליך שבו משאב מאוד מרכזי - משאב המים - עובר בעצם מידיים ציבוריות עם אופציה מאוד ברורה שהוא יופרט בהדרגה. יש מי שאומר ששווי העסקאות בעתיד יהיה כמיליארד דולר. הואיל ומדובר בשירות חיוני לציבור, הרי שסוגיית השקיפות מאוד רלוונטית למרות מגבלותיה והויכוחים שיש סביבה.

נפתח בהרצאה של פרופ' רן לחמן מהמכללה למנהל ויושב ראש עמותת שבי"ל, שיעסוק בנושא השקיפות בהיבטי העקרוניים תחת הכותרת "גילוי טפח וכיסוי טפחים"; אחריו ד"ר יותם לוריא גם הוא חבר עמותת שבי"ל, מרצה לניהול בבית-הספר לניהול באוניברסיטת בן גוריון, שידבר על שקיפות כחלק מפוליטיקה ארגונית; ימשיך ד"ר נחום בן אליא, יועץ למדיניות וניהול מוניציפלי ועמית מחקר במכון פלורסהיימר, שעסק רבות גם בנושא תאגידי המים. ד"ר בן אליא ידבר על נושא השקיפויות במדיניות של תאגוד לבין אחריות מוגברת של הציבור; יחתום עורך דין ינון זריבי, חבר מועצת הרשות לשירותים ציבוריים, שיעסוק בשקיפות כמנגנון הגנה צרכני מנקודת מבטו של חבר מועצת הרשות.

* בשל תקלה טכנית, לא תומללה הרצאתו של פרופ' רן לחמן "גילוי טפח וכיסוי טפחים". המצגת מתוך הרצאתו של פרופ' לחמן מוצגת בנספח.

שקיפות בתוך הפוליטיקה הארגונית

ד"ר יותם לוריא, בית-הספר לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון, עמותת שבי"ל:

נושא ההרצאה הוא אתיקה בהקשר הרשות לתאגידי מים וביוב. בצורה יותר ממוקדת, הוזמנתי לדבר על שקיפות מתוך מחשבה ששקיפות הנה אמצעי להשגת אמינות; מאחר ושקיפות מחייבת זרימת מידע ובכך מאפשרת בקרה ומקטינה את הסיכוי לשחיתות.

אפתח אם כן, בשתי הערות קצרות ברמת הקונטקסט בהקשר בו אנו דנים. לאחר מכן אדבר בצורה יותר ממוקדת על שקיפות. ראשית לגבי הרגולציה: יש לנו במדינה היסטוריה לא רעה של רגולטורים ממשלתיים. כך לדוגמא, הרשות להגבלים עסקיים, רשות ניירות הערך, רשות הטבע והגנים וכו'. רגולציה זו בעצם צורת התערבות ממשלתית במנגנון השוק החופשי על-מנת למנוע כשלים, לאפשר תחרות ולהגן על טובת הציבור. בהקשר של הרשות לתאגידי מים וביוב, הרשות היא רגולטור, לכן צריך לחזור ולשאול מהי מטרת הרגולציה? הרגולציה כאן מתרחשת בהקשר של תהליך

הפרטה של שרות ציבורי, משאב ציבורי חשוב. מכאן עולה ההערה השנייה שלי לעניין הקונטקסט. מים הנם משאב יסודי בחיי אדם וישראל היא מדינה החווה משבר מים: יש לנו בעיות בנושא טיפול בשפכים ומחזורם; יש לנו בעיות הקשורות בזיהום (דליפות מים לאקוויפר והזרמת שפכים לנחלים והים); יש לנו בעיות של זיהום מים והספקה סדירה של כמות מים דרושה.

כשמחברים את שתי ההערות הללו יחד עולה אם כן השאלה כיצד בהקשר של תהליכי ההפרטה של נושא הביוב והמים בישראל הרשות לתאגידי מים וביוב יכולה להוות פתרון לבעיית המים? אין לי תשובה סדורה לשאלה הזאת אבל אני רוצה להציע מסגרת לחשיבה אודותיה.

אתיקה ארגונית - שאלת השקיפות של הרשות עולה בהקשר של אתיקה ארגונית מסוימת. הרשות לתאגידי ביוב ומים היא ארגון; וכמו כל ארגון שיוצא לדרך, הוא צריך ליצור נהלים, נורמות ואתיקה. כאן ישנן שאלות מאוד מרכזיות: מה תהיה התרבות הארגונית, האתיקה הארגונית בתרבות השקיפות של הרשות לתאגידי ביוב ומים? מה תעשה הרשות המפקחת, הממשלתית ביחסיה מול החברות שהיא בעצם תקים, תפעיל ותפקח עליהם? איזה מידע יהיה זמין ולמי הוא יהיה זמין, וכמובן איזה מידע יהיה חסוי ומפני מי הוא יהיה חסוי? אלה שאלות מרכזיות שאנחנו בתחום האתיקה, בוחנים בתחום האתיקה ארגונית.

כדי לבחון את שאלת השקיפות באתיקה הארגונית של הרשות לתאגידי מים וביוב אפשר לשאול מי הם בעצם בעלי העניין בתחום תאגידי מים וביוב? במי עוסקים בעצם? מי הם הכוחות הפוליטיים הרלוונטיים? מי מגלה למי איזה מידע? איזה מידע חשוף בפני מי? מה רואים ומי רואה? ואני רוצה לשאול, מי רואה ואת מה? זו השאלה שלי. איזה מידע כל אחד יקבל. אני מדבר על "פוליטיקה" ברמה חיובית ולא על פוליטיקה בהקשר השלילי של כוח מניפולציה ואינטרסים. אני מדבר על פוליטיקה ברמה חיובית לחלוטין כשאני שואל מי הם בעלי העניין, הגופים שיש להם אינטרסים בנושא הזה, שרוצים מידע, שרוצים בשקיפות ולדעת דברים מסוימים ולא אחרים, שרוצים שיגלו להם איך מתקבלות החלטות ואיך נגבים כספים? מי עושה מה? למי לפנות? מי הם הגופים שמעורבים בנושא הזה? ואני פתוח להצעות.

הניסיון לבחון אתיקה ארגונית בהקשר של בעלי העניין הרלוונטיים מתקשר למה שנקרא מודל (או תיאורית) בעלי העניין שהפך לאחד המודלים הדומיננטיים באתיקה ארגונית בשנים האחרונות. הרעיון הוא שארגון הוא בעצם אמצעי לתיאום והרמוניזציה של אינטרסים ותכליות של בעלי-עניין שונים. על-פי ההגדרה הצרה של בעלי עניין, בעלי-העניין הם ההנהלה, הקהילה, הלקוחות, העובדים, הספקים והבעלים. כל אחד מבעלי העניין האלו הוא חיוני לקיום ושגשוג הארגון. תפיסה רחבה יותר של בעלי עניין מרחיבה את הרשימה לכל מי שמשפיע או מושפע מפעילות הארגון, וכך מוסיפה גם שיקולים גלובליים מתחרים ואת המדינה. הרעיון של בעלי עניין הוא שלארגון יש אחריות כלפי כל בעלי העניין. על מנת להביא לשגשוגו של הארגון, קיומו לאורך זמן והצלחתו, יש צורך באיזון בין בעלי העניין השונים. בנושא הזה יש המון תיאוריות אודות מהם בדיוק יחסי הגומלין בין בעלי העניין: שיווי משקל? יחסי אימון? דאגה לאינטרס המינימאלי או שמא יחסים אסטרטגיים?

עתה, הצעתי היא לשאול מיהם בעלי העניין הרלוונטיים לארגון שנקרא הרשות לתאגידי מים וביוב; גוף ממשלתי שיש בו בעלי עניין שונים. אחד מבעלי העניין המאוד מרכזיים זו חברת מקורות שכרגע ממונה על המים. בעלי עניין שני זאת הרשות המקומית שאחראית בפני התושבים על הספקת מים ואחראית על הקמת החברות למים וביוב. הציבור (קרי התושבים), שצורך את המים הוא בעל עניין שלישי. בנוסף, משרדי ממשלה שונים כגון משרד הפנים, משרד החקלאות ומשרד התשתיות, הם בעלי עניין גם כן. לאחר מכן יש להוסיף לרשימת בעלי העניין חקלאיים וארגוני חקלאים, תעשיינים וארגוני תעשיינים שיש להם אינטרסים מיוחדים וצרכים מיוחדים. האתיקה הארגונית של הרשות לתאגידי מים וביוב צריכה לבחון את קשרי הגומלין בין בעלי העניין הללו ואת האופן שהאינטרסים השונים מגיעים לכדי הרמוניה. אנסה להרחיב ולומר כמה מילים על קשרי הגומלין עם כל אחד מבעלי העניין הללו.

הקשר בין הרשות ובין החברות למים וביוב: עד היום הוקמו שבע חברות ואנו הולכים לעבר הקמת חברות נוספות. הן בעלות עניין מאוד מרכזי בנושא. יש להן יחסים מסוימים עם הרשות שמפקחת עליהם. יש לשאול מה סוג היחסים שמתקיימים בין החברות האלה, בין הרשויות המוניציפאליות ובין הרשות המפקחת. הרשות המקומית ממונה להקים את החברות האלו בסיוע של הרשות המפקחת. למעשה נוטלים מן הרשות המקומית תפקיד שהיה באחריותה בשנים עברו. היא מקימה את החברות הללו ויש לה מעורבות חלקית בהם. זה נושא שאני מקווה שעורכי הדין בחבורה ידברו עליו בפירוט רב יותר כיוון שהוא בעל עניין מרכזי מאוד. הרשות המקומית סיפקה בימים עברו את השירות הזה לאזרח. התשתיות שכרגע בידיה צריכות לעבור לחברות הללו. על כן, היא בעלת עניין מאוד מרכזי.

חברת מקורות - בעלת עניין מאוד מרכזי בנושא הזה וצריך לפענח מהם היחסים בין מקורות שמספקת את המים לבין החברות למים וביוב.

ארגוני חקלאים - בנושא המים כולם יודעים שארגוני החקלאים הם בעלי אינטרס מאוד מרכזי. האם מחירי המים לחקלאים מובטחים ומי יממן את ההפרש בין העלות לחברה למים וביוב והמחיר המיוחד של החקלאים? לחקלאים יש צרכים מיוחדים בנושאי תעריפי המים, איכות המים, השפכים, וכיצד מנקזים.

תעשיינים וארגוני תעשיינים - הם בעלי עניין מרכזיים מאוד. התעשייה משתמשת במים, ובעיקר מייצרת הרבה ביוב. בנושא תאגידי מים וביוב יש לבחון איך התעשייה מעורבת ומהו סוג האכיפה לגביה. חברה למים וביוב שהלקוחות שלה הן חברות תעשייתיות, חברות עם זיהום מים גבוה, לא יכולה לגבות מהתעשייה מחיר זהה על הביוב לזה שנגבה מהאזרח הפשוט. מאיזה שלב הביוב התעשיתי הוא באחריות המפעל ומתי הוא באחריות החברה?

ארגוני איכות סביבה - מכיוון שמים הם משאב ציבורי ואיכות המים היא אספקט מרכזי בשיקולי איכות הסביבה, אין הרשות לתאגידי מים וביוב יכולה לפעול ללא התחשבות בארגוני סביבתיים. למיטב ידיעתי כבר הוגשה תביעה בבית המשפט העליון כנגד הרשות לתאגידי מים וביוב כיוון שלא היו נציגים של ארגוני סביבה. ארגון אדם, טבע ודין דרש מרשות תאגידי מים וביוב למנות נציגי ציבור.

על בסיס הסכמה מאוד ראשונית וכללית של בעלי עניין בתחום תאגידי המים והביוב אפשר להציג כמה שאלות מאוד מרכזיות בנושא הזה ולסמן מספר סוגיות עקרוניות:

א. בעיית הביוב והשופכין נראית לי מאוד מרכזית; כיצד מפקחים על מפעלים? כיצד מחייבים את המפעלים המזהמים לדאוג לשפכים שלהם? האם מחייבים אותם לפי מידת הזיהום? לפי מה מחייבים את המפעלים בתעריף על הביוב שלהם? אזרחים משלמים ביוב לרשויות, מה הדין לגבי המפעלים? זוהי נקודה מרכזית במדינה שבה המים הולכים ומזדהמים. סוגיית בת היא זיהום הסביבה, מאגרי מים עומדים, בריכות חמצון; אני לא מתייחס לסוגיה נוספת - כיצד החברות למים וביוב פועלות ואיך התאגיד מפקח על הפיקוח של החברות - אלא מי עוסק בכל המים העומדים, בכל המים שבורחים לנו, שאנחנו לא מצליחים לנקז אותם וכן הלאה.

ב. מדיניות הניתוקים, טיפול במפגעים, בקרת איכות, תקלות - באיזה אופן נעשה פיקוח בכל הנוגע לאזרחים במשאב שהוא מאוד מרכזי?

בחוק ישנו עיסוק בהשקעה בתשתיות. אני לא אדבר על הנושא הזה אבל רק אציין שכשמדובר על ארגון שאינו ציבורי, החברות הן חברות שצריכות להיות רווחיות. השקעה לטווח ארוך הוא נושא שתמיד בעת לחץ כלכלי אפשר לקצץ בו, ובמשך השנים, מדינת ישראל מוכרת כמדינה שלא משקיעה מספיק בתשתיות. האם יהיה לנו האזרחים מידע מספק לגבי מידת ההשקעה בתשתיות? כמה מתוך הכספים שנכנסים הולכים לתשתיות (וכמה למשכורות והנחות למקורבים)? זו סוגיה מרכזית מאוד.

ג. נושא המשרות, המשכורות, הרווחים - מי מחלק למי ומי ממונה על מי? מי המנכ"לים ומי הדירקטוריון? מיהם בעלי התפקידים וכמה מרוויחים מנכ"ל, סמנכ"ל, והעוזר שלו בתוך התאגיד למים וביוב אצלכם במועצה המקומית? אלו שאלות מרכזיות שישפיעו על ההשקעה בתשתיות ועל ההשקעה באיכות המים, בטיפול בשפכים ובטיפול בקולחין אצלכם.

הערה אחרונה לסיום, השורה התחתונה בנושא השקיפות היא מי מגלה למי, ומהם היחסים בגילוי מידע? מכיוון שכל תאגיד למים וביוב צריך להתמודד עם קונטקסט עסקי קצת שונה (באילת יש מלונות ובחיפה כימיקאליים), נהלים מסודרים בנוגע לשקיפות המידע והליך הבקרה הם הדרך היחידה להבטיח אתיקה ארגונית.

שקיפיות: בין מדיניות תאגוד לבין אחריות ציבור מוגברת ד"ר נחום בן-אליא, יועץ למדיניות וניהול מוניציפאלי, עמית מחקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות:

מבוא

תאגוד משקי המים המקומיים מבליט היבטים ציבוריים שונים, ביניהם האופי הדואלי של מים כמוצר וכשירות, הנכסים הציבוריים הקשורים לשירות, הגנה על אינטרס הציבור ואינטרס הצרכן, הערכה וניהול סיכונים.

מים הם מוצר ושירות בעל אופי ייחודי. מצד אחד הם בלשון הכלכלנים, 'מוצר פרטי'; כלומר מוצר מתומחר אשר צריכתו על-ידי פרט אחד מקטינה בהכרח את צריכתו האפשרית על-ידי פרט אחר; אך בו-זמנית, מים הם מוצר ציבורי ואף 'מוצר זכות'; כלומר צריכתם אמורה להיות נגישה לכל גם אם הם בעלי תג מחיר של מוצר פרטי. אמנה בינלאומית במסגרת האו"ם מגדירה את הזכות למים כ'זכות אנושית'.

השירות מושתת על מערכות ומתקנים שהם תוצר של השקעה ציבורית ועל כן שאלת שמירת ערכן של תשתיות אלה וזמינותן לשירות הציבור בעתיד הן סוגיות האמורות לבוא לידי ביטוי בתהליך דיון ציבורי.

התאגוד, שהוא חלק ממגמת שינוי כולל במשטר השירותים הציבוריים בארץ, מעלה בהכרח שאלות בנושא הגנת אינטרס הציבור והגנת הצרכן. האם בשינוי זה אכן נשמר אינטרס הציבור והאם הוא מבטיח את ההגנה הדרושה לצרכני השירות?

לאור הניסיון הבינלאומי יש מידה מסוימת של סיכון בתהליך התאגוד. אין בכך כדי לבטל את הפוטנציאל החיובי שבשינוי המוצע, אך יש מקום לבחון האם מקבלי החלטות מודעים לסיכונים האפשריים, מסוגלים להעריך את ייתכונותם ונחושים לנהלם בהתאם. בשל היבטים אלה נושא השקיפות הציבורית הוא בעל משמעות קריטית.

הציבור כבעל עניין לגיטימי

תהליך התאגוד מתקיים ברובו, כתהליך פנים-מערכתי שבמסגרתו אין לציבור מעמד של בעל עניין לגיטימי. חיזוק מעמדו של הציבור מותנה בביטול הא-סימטריה במידע בין הגורמים המוסדיים (בעלי-מידע) לבין האזרחים (מחוסרי-מידע או בעלי מידע חלקי). מידע בנושאים ציבוריים הוא מידע ציבורי. ככל נכס או משאב ציבורי אחר, אף נושא משרה ציבורית לא יכול לטעון ל"בעלות" על מידע הנוצר במגזר הציבורי, להגביל את הנגישות אליו ולהשתמש בו למטרות פרטיות. מעבר למספר מגבלות חוקיות לגיטימיות, מידע המהווה בסיס לקבלת החלטות על-ידי רשויות ציבוריות, צריך להיות נגיש לציבור.

שקיפות ציבורית היא תנאי הכרחי לציבוריות מושכלת. סוגיות הנוגעות לטובת הכלל אינן יכולות להיות מוכרעות ללא ידיעת הציבור ומדווחות לאחר מעשה.

שקיפיות

על מנת לבחון את מידת השקיפות הציבורית של תהליך התאגוד אתייחס כאן לשקיפותם היחסית של ארבעה גורמים מוסדיים:

א. רשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב.

ב. משרד הפנים, לרבות מינהל המים ברשויות המקומיות.

ג. רשויות המקומיות.

ד. התאגידים.

בחינת השקיפות הציבורית נבחנת על פי המידע הרלוונטי שגופים אלה מעמידים לרשות הציבור באמצעות אתרי האינטרנט שלהם - האמצעי הדמוקרטי ביותר להנגשת מידע.

הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב

הרשות הוקמה כרשות ממשלתית רגולטיבית לשירותי המים והביוב אשר יסופקו על-ידי תאגידים מקומיים בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק התאגידים. הרשות מתאפיינת במודעות גבוהה לנושא השקיפות הציבורית. מאז הקמתה מקפידה הרשות להעמיד לרשות הציבור מידע עדכני לגבי פעולותיה, שיקוליה והכרעותיה. בלחיצת כפתור <http://www.wsa.gov.il> יכול כל אזרח לעיין בפרוטוקולים של מועצת הרשות. גם אם פרוטוקולים אלה אינם תמלילים מלאים, הם מאפשרים קבלת תמונה נאמנה של תוכן ואופי הדיונים המתקיימים - תופעה נדירה יחסית בנוף המוסדי של ישראל. ברוח דומה יש לראות את פרסומו של 'סל השירותים', פירוט של אמות המידה למתן שירותים שנקבעו על-ידי הרשות על פי סעיף 99 לחוק. במדינה בה לאזרח יש קושי לדעת לאלו שירותים הוא זכאי ומה רמתם הנורמטיבית, קביעת אמות המידע והנגשתן לציבור ראויות לציון.

הפתיחות הציבורית של הרשות מקבלת משנה תוקף באימוץ עקרון השימוע הציבורי. הרשות הזמינה את הציבור להגיב על טיוטת אמות המידה למתן שירותים ולהשפיע על גיבושן הסופי. תהליך דומה יש להניח, צפוי להתקיים עם גיבוש ההמלצות בנושא התעריפים.

משרד הפנים

גם משרד פנים מגלה בהדרגה פתיחות ציבורית ושקיפות מוגברת; זאת לעומת הדפוסים ההיסטוריים שאפיינו את המשרד. סיור באתר מינהל משק המים ברשויות המקומיות (<http://www.moin.gov.il>) מאפשר גישה אל מידע מגוון בנושא התאגוד ותהליך מימושו. עם זאת, השקיפות הציבורית של המשרד עדיין מוגבלת. אופי המידע הזמין נע בין מידע בעל אופי פרוצדוראלי-טכני לבין דיווח כללי. בשל כך, מדיניות המשרד ומערכת שיקוליו אינן בהירות דיין. אמחיש הערכה זו תוך התייחסות לנושא הפרטה, אחת הסוגיות הרגישות ביותר מבחינה ציבורית.

בשנת 2003 הוצגה באתר המשרד מצגת של מינהל המים ובה פירוט העקרונות המנחים את המשרד בתחום התאגוד. בהיעדר נייר מדיניות מסודר, מצגת זו אפשרה לקבל מידע חלקי באשר לאסטרטגיית התאגוד. אחד העקרונות המנחים אשר הוצגו בה היה מניעת הפרטה "בדלת אחורית". העמדה שהוצגה הייתה ש"בשלב הראשון המשרד יקדם הקמת תאגידים מים וביוב בבעלות מלאה של הרשות המקומית (תאגיד עירוני). לאחר שייצבר ידע וניסיון בתפקיד התאגידים העירוניים, נשקול את האפשרות לאשר הפרטה מלאה או חלקית של התאגידים".

בראשית 2005 שינה המשרד את גישתו תוך אימוץ רעיון ההפרטה כאופציה מועדפת. עמדה זו באה לידי ביטוי מובהק בנייר מדיניות "כללי הממונה על התאגידים להעברת אמצעי השליטה" המוצג באתר המשרד. למרות חתירת המשרד לשיפור שקיפותו הציבורית, לא מצאתי בדיווחי המשרד תיעוד כלשהו בדבר הסיבות לשינוי העמדה הבסיסית. התפתחות תהליך התאגוד בין השנים 2003 ל-2005 לא תרם לצבירת ידע וניסיון אשר היו יכולים לתמוך בתמיכה בהפרטה, כמוצאה לעיל. יש להניח שקיים קשר בין תפנית המשרד לבין החלטת הממשלה מאוגוסט 2004 אשר חיבה את הממונה על התאגידים לקבוע את הכללים להעברת שליטה. אך כלל לא ברור בהקשר זה מי יזם החלטה זו ועל איזה רקע. האם זו יוזמה של האוצר במסגרת מדיניותו הכוללת או שינוי עמדות בתוך משרד הפנים?

הפרטת משקי מים מקומיים אינה תהליך טכני אלא שינוי משטר בתחום שירות ציבורי חיוני. בכל מדינה מתוקנת הממשלה הייתה מפרסמת מסמך ברור בנדון (דוגמת פרסום "נייר ירוק", כמסורת הבריטית) והייתה מזמינה התייחסות ציבורית. בהיעדר גישה זו ונוכח התפנית במדיניות משרד הפנים, יש מקום לשאול מהו הרקע לשינוי זה, על איזה בסיס עובדתי התבססה התפנית, ואילו חלופות עמדו על הפרק? אינני מתווכח כאן עם תוכן התפנית אלא מעלה תהיות באשר לתהליך קבלת החלטות ומערכת השיקולים. המידע שמשרד הפנים מעמיד לרשות הציבור לא מספק תשובה לתהיות אלה.

גם אם מניחים שלא ניתן למצוא את התשובה במשרד הפנים אלא במשרד האוצר אין בכך תועלת. במסמכים הזמינים באשר למדיניות הכלכלית של הממשלה (התוכנית הכלכלית משנת 2003, דברי ההסבר לתקציב השנתי ולתקציב הרב-שנתי) אין התייחסות לנושא ההפרטה בתחום משקי המים והביוב המקומיים. על כן לא ניתן להצביע על זיקה ישירה בין המדיניות המוצהרת והגלויה לבין החלטת הממשלה בדבר זירוז ההפרטה.

הרשויות המקומיות

במהלך שיחה עם הממונה על תאגידי מים וביוב נודע לי באופן אקראי, שהרשות בה אני מתגורר מקיימת מזה שלוש-ארבע שנים, דיונים ובדיקות באשר לתאגוד האפשרי של המערכת המקומית. לא זכור לי שבמרוצת תקופה זו ניסתה הרשות שלי להביא לידיעת התושבים את עצם העלאת הנושא על סדר יומה ואף לבקש את התייחסות הציבור. כנראה שמצב זה אינו נדיר. מתוך עניין מקצועי אני מנסה ללמוד, על בסיס מידע זמין, כיצד רשויות שונות הנמצאות בתהליך של תאגוד או שעברו תהליך כזה מתמודדות עם הנושא. עד כה לא ראיתי רשות אשר הציגה לציבור מידע רלוונטי לגבי תהליך התאגוד ואופן ניהולו. מבחינת שקיפות ציבורית, התמונה המצטיירת, לפחות מנקודת הראות שלי, היא עגומה למדי.

קשה לי גם להעריך את מידת השקיפות הפנים רשותית. האם אמנם אלה האמורים לדעת אכן מתעמקים בסוגיית התאגוד? האם המידע הרלוונטי אכן עומד לרשות כל נבחר ציבור? האם הדיונים זוכים לבקרה מלאה בטרם החלטה? הדמוקרטיה המקומית אינה נטולה כשלים, ועל כן יש מקום לבחון את מידת שיקול הדעת של נבחרי הציבור בבואם לקבל החלטות כה קרדינאליות לרווחת הציבור ולאינטרס הציבורי.

התאגידים המקומיים

היעדר השקיפות הציבורית חל גם על התאגידים המקומיים. יש מעט מאוד אינפורמציה זמינה לגבי שאלות מי הם? מהם משאביהם ומה הם עושים אתם? יתכן שבשלב זה של תהליך התאגוד ההתארגנות המקומית אינה ערוכה לדיווחיות זו, אך מתקבל הרושם שדגם השקיפות של התאגידים נמצא בהתאמה לשקיפות הרשותית. על כן, המידע העומד לרשות הציבור כיום הוא בעיקר בעל אופי תדמיתי ("מי אנחנו") או טכני ("כיצד לשלם") יותר מאשר בעל אופי ציבורי (דין וחשבון שנתי, תשקיף פומבי בעת גיוס משאבים ועוד).

סיכום

מהות הנושא, רגישותו הציבורית והסיכונים הכרוכים בתהליך התאגוד (וההפרטה) מצריכים שקיפות ציבורית מרבית. בשלב זה של התהליך איני מעוניין, כאזרח וכתושב, בדיווח על החלטות שכבר התקבלו ללא ידיעת הציבור וללא אפשרות להשמיע את עמדתו. אני בדעה שמכיוון שאנו עוסקים בהחלטות אסטרטגיות, גורליות מבחינת האינטרס הציבורי, יש צורך בשקיפות בטרם מעשה. בהקשר זה יש מקום לאמץ כתזכורת נורמטיבית את הכלל האמריקני על פי: *The public's business is the public's business*.

אנחנו עוסקים בשירות שהוא ציבורי אבל יש לו מאפיינים ייחודיים שחלקם הוזכרו. ראשית, מדובר על שירות שהוא קודם כל מוצר, הוא בעל אופי דואלי. ארבעת אלפים בקבוקים שווים מבחינת ערך קוב מים מהברז; דהיינו, אנחנו יכולים להתייחס למים כמוצר פרטי, וקניית ארבעת אלפים בקבוקים, (ולא חשוב כרגע המחיר), או קניית קוב מים כביכול זה אותו דבר. בלשון הכלכלנים זהו מוצר פרטי, משום שברגע שאתה שותה אותם אני לא יכול לשתות כמות שמתכלה מבחינתי. מאידך, זה לא רק מוצר פרטי, אלא גם מוצר ציבורי וייתכן שחלק מהציבור יגדיר אותו אפילו במסגרת של מוצר זכות.

אמנת האו"ם מגדירה מהי זכות אנושית. כשאנחנו עוסקים בהיבטים ציבוריים של תהליך התאגוד אנחנו מדברים גם על שמירה וניהול של משאבים ציבוריים. המים וגם מערכת המתקנים בארץ הופקו כמתקנים ציבוריים. זו השקעה ציבורית וכל תהליך התאגוד וההמרה של משטר מסוים, של ייצור והספקת שירות למשטר שונה, מציג שאלות בנושא הגנת אינטרס הציבור, הגנת הצרכן. מבלי לבטל כהוא זה את הפוטנציאל החיובי במונחים של אינטרס הציבור ואפילו אינטרסים צרכניים של המהלך הזה של התאגוד.

על מנת להבהיר, כשאני מדבר על תאגוד אני מתכוון לתאגוד ולא בהכרח להפרטה, למרות שברור לי שגם הסוגיה הזאת עולה. כשאני מדבר על תאגוד, אני מדבר על תאגוד.

בנושא השקיפות ישנן שתי אפשרויות:

1. תהליך שהוא מאוד שקוף - מבחינה פנים ארגונית, פנים מערכתית, משרד הפנים, הרשות לשירותים ציבוריים, נציבות המים, רשויות מקומיות - גילוי נאות מלא בין בעלי עניין שהם במסגרת מוסדית. זאת אפשרות.
2. שקיפות אחרת היא שקיפות בתהליך הציבורי. כל אחד מאיתנו כאזרח ערני מנסה לפענח תהליך של שינוי מדיניות,

אלא שהציבוריות המוסכמת לא יכולה להתממש במצב של א-סימטריה במידע. אני יכול להתייחס אל מדיניות מתהווה, להגיב עליה; אני יכול להשפיע על מדיניות מתהווה, כשיש לי ידע ומידע לגבי הסוגייה שעל הפרק. ברגע שיש הסתרת מידע או שמידע מוצג בצורה לא שלמה מתקיימת אסימטריה, ואני כאזרח, נמצא במצב של נחיתות.

הבחנה נוספת שחשוב לחדד היא השאלה בין נגישות הציבור למידע לבין הגשת מידע על-ידי מקבלי החלטות או הגופים הציבוריים; זאת אומרת, איזה תהליך מודע של הגשת דיווח לגבי נושאים שעל סדר היום וקבלת החלטות.

לבסוף, ההבחנה הזאת של מסירת נתונים, לבין Accountability שזה מתן דין וחשבון. הפרשנות שלי, לפי מה שאני מגדיר כאחריות ציבורית, ואני מתייחס לארבעת השחקנים הרלוונטיים כרגע ולבחון מה מידת השקיפות הציבורית של כל אחד מהם בתהליך, באיזה מידה אנחנו יכולים לקבל מושג מה קורה.

הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב, גוף יחסית חדש ואני נתקל בתופעה יוצאת דופן של ארגון שמראשית דרכו משדר שקיפות. ניתן להיכנס באמצעות האתר לכל אחד מהפרוטוקולים של הישיבות; אפשר לקבל תמונה די ברורה של הדיונים שמתקיימים במסגרת הרשות, הנושאים שעל הפרק וגם דילמות וחילוקי דעות בין משתתפים שונים.

לכך יש תרומה חשובה מבחינת קביעת סל שירותים. להזכירכם, למיטב ידיעתי, זה השירות הראשון במדינת ישראל שמגדיר סל שירותים בסטנדרטים של שירות. באף תחום אחר לא קיים דבר כזה. אני חושב שזה צעד מאוד חשוב בתהליך הזה וגם זו תרומה לשקיפות ציבורית: לדעת מה אנחנו רשאים לקבל, מה אנחנו מצפים לקבל ומהם הסטנדרטים. זהו גורם ראשון.

הגורם השני הוא משרד הפנים. כאן כביכול אנחנו יכולים לקבל תמונה לגבי תהליך התאגוד באמצעות המשרד. מנהל המים ברשויות המקומיות פועל כאן בשני כובעים: גם כגורם שממונה על משק המים העירוני וגם בתוקף חוק התאגוד, כממונה.

באמצעות משרד הפנים אמחיש סוגיות שעולות סביב נושא השקיפות. יש פה מבנה של שקיפות פרוצדוראלית אבל אותי זה לא מספק.

בשנת 2001 הציג משרד הפנים במסגרת מצגת (אבל אני רואה את זה כנייר מדיניות) ניסיון לקשור את נושא התאגוד עם ההפרטה. ב-2001 העמדה הייתה שצריך להיזהר מהכנסת ההפרטה בדלת האחורית ועמדת המשרד הייתה שתהליך תאגוד צריך להיות מדורג כניסיון ללמוד מאופן יישום התהליך; בשלב מאוחר, יש לקבל החלטות יותר רלוונטיות. ב-2005 מופיעה עמדה אחרת: מסמך מדיניות שבעצם אומר כן להפרטה ואפילו מציג את האופציה המועדפת.

בין 2001 ל-2005 החוק לא השתנה. באוגוסט 2004 הייתה החלטת ממשלה באוגוסט שמחייבת את הממונה לקבוע את הכללים האלה. אין חובה להפרטה. אני מנסה לפענח במסגרת משרד הפנים, את התפנית שהתבצעה במדיניות, ונשאלות שאלות מהותיות מבחינה ציבורית. זו מדיניות שקשה לי לחיות איתה.

אני חושב שזה לגיטימי לבוא ולשאול מהי מדיניות המשרד ועל סמך איזה שיקולים התבצעה תכנית המדיניות. אני לא מתווכח עם התוכן אלא מנסה להבין מה קרה, מדוע המדיניות השתנתה ועל איזה בסיס עובדתי התבססה המדיניות או התפנית. אילו חלופות עמדו על הפרק?

נדמה לי שלא קיים מסמך במשרד הפנים שמציג את מדיניותו. מדובר על תאגוד, אין אזכור להפרטה. מה שמתבקש זה ללכת למשרד האוצר, אבל גם במסגרת המסמכים של המדיניות הכלכלית הגלויה, לרבות התפנית הגדולה של 2003 אין התייחסות לנושא ההפרטה. ואף על פי כן, ב-2004 מותקבלת החלטת ממשלה, שמדברת מפורשות בנושא ההפרטה, מי הגיש, על סמך מה? שוב, שקט, דממת אלחוט לפחות מבחינת שקיפות.

אני לומד מדיווח של הממונה שהרשות שלי נמצאת כבר שלוש-ארבע שנים בדיונים על תאגוד, אבל כאזרח של אותה עיר אני לא יודע דבר. אני מנסה ללמוד גם מאותן הרשויות שנמצאות בתהליך של תאגוד, או שעברו תהליך כזה; מבחינת שקיפות ציבורית, לא ראיתי רשות שהציגה לציבור מידע רלוונטי או הנמקה לגבי המהלך. אבל שוב, אם יש מישהו שיוודע משהו שאני לא יודע, אני אשמח להשכיל.

אני גם לא יודע לגבי עמדת השקיפות הפנים רשותית. זאת אומרת, אם אלה בתוך הרשות אכן יודעים, וגם אם מועצת העיר יודעת, (כי בסופו של דבר היא צריכה לאשר את זה) אני לא יודע. אני דמוקרט ללא תקנה אבל לפעמים יש לי

תחושות מעורבות לגבי איכותה של הדמוקרטיה המקומית; ואם חברי המועצה שלי, הם אמנם אנשים שיכולים לקבל החלטות גורליות לגבי שירות כה מרכזי ולגבי תשתיות כה מרכזיות.

בנושא התאגידים ומיצג של כל תאגיד או חלק מהם מה הם מתכוונים לעשות? יש מעט מאוד אינפורמציה בנושא: מי הם? מי מנהל אותם? מהם המשאבים שלהם ומה הם עושים אתם? יכול להיות שתהליך התאגוד מוקדם מדי, אני בעצם לא לומד כלום.

לסיכום, מהות הנושא, הרגישות הציבורית, הסיכונים הכרוכים בתהליך התאגוד, (ואני רחוק מלשלול את התאגוד), מצריכים שקיפות ציבורית. יש החלטת ממשלה, אבל התהליך צריך להיות שקוף.

אני מסרב לקבל כתפיסת עולם וכגישה מקצועית דיווח בדיעבד. אני לא רוצה דיווח שיסביר לי מה היה, שם אני כבר לא יכול. אני חושב שמכיוון שמדובר פה בהחלטות אסטרטגיות וגורליות מבחינת אינטרס הציבור, יש צורך בשקיפות בטרם מעשה. צריך לדעת מה עומד על סדר היום; מהי מערכת השיקולים; ועל סמך מה מתקבלות ההחלטות, גם אם מדובר בהימור ציבורי. ומותר לפעמים לגורמים הציבוריים להמר, אבל בצורה מושכלת.

שקיפות כמנגנון הגנה צרכני מנקודת ראותו של חבר מועצת רשות לשירותים ציבוריים **עו"ד ינון זריבי, חבר מועצת הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב:**

המרצים שלפני דיברו ברמה אקדמית מאוד מאוד גבוהה, לכן אני מתנצל מראש על הירידה ברמת ההרצאה; היא באה ממקור אחר לגמרי, מכהונה של חבר במועצת רשות ציבורית שהוא על-פי החוק, נציגו של השר. כאשר משפטית לא הוכרעה באופן חד משמעי סוגיית ההבחנה בין נציג שר או נציג משרד ברשות ציבורית שהוא גם עובד מדינה, לבין המעמד הברור והמדויק של דירקטור בחברה ממשלתית, שחלה עליו חובת נאמנות רק בחברה שבה הוא מכהן. חוק חופש המידע היה למעשה השלב שבו המדינה כמדינה החליטה לפתוח באופן וולונטרי, כמובן בלי לפרט בעקבות כמה פסקי דין, את המידע הממשלתי לציבור הרחב.

על רקע זה, במהלך חקיקת החוק, היה דיאלוג שגרם לכך שבחוק עצמו הוכנסו לא מעט סייגים שלמעשה הגבילו את תהליך גילוי המידע לציבור. מנגד, הפסיקה (הדסה נגד גלעד) יצרה מצב שבו בית המשפט מתערב באופן אקטיבי ופוסק שחובת הגילוי והשקיפות צריכה להיות ברמה הכי גבוהה. להזכירנו, פסק הדין הדסה נגד גלעד דן בוועדת בדיקה רפואית בתוך בית החולים כשהטענה הייתה (וזו טענה שעבדה עד לאותו זמן במספר מבחנים) שהיכולת של רופאים להתבטא כנגד קולגה שלהם בוועדת חקירה רפואית תהיה מאוד מאוד מוגבלת עם הדיון כשלעצמו יהיה דיון פתוח שיתפרסם לאחר מכן.

בסופו של דבר בית המשפט לא קיבל את הנימוק ולא הסכים לו בשום פנים ואופן אבל במסגרת פסק הדין שהוא ארוך ומפורט נדונה גם סוגיית צנעת הפרט וסוגיות אחרות שבית המשפט טען שאפשר להתמודד איתן בדרך של הסתרת פרטים כאלה ואחרים.

במשק המים, אם ליצור קצת קונקרטיזציה של העניין הזה, צריך לזכור שאנחנו נמצאים במשק בעייתי מאוד מבחינת פיזור וביזור הסמכויות בו. בימים אלה יושבת ועדה בין משרדית ממשלתית שמנסה לעשות תהליך של איחוד הסמכויות וגם היא נתקלת בהרבה מאוד קשיים.

ברור לחלוטין שאף שר חקלאות לא יסכים באופן וולונטרי לוותר על הסמכות שיש לו לקבוע תעריפי מים, כשתעריפי המים במדינת ישראל קובעים בתוכם גם סבסוד לחקלאות; אבל בעיני לפחות, ביזור הסמכויות מחייב את הרשות כרשות ציבורית, לפעול בשקיפות מלאה. ומתוך ניסיוני בשנתיים האחרונות אותה שקיפות מקיימת שקיפות מלאה מכיוון שהנושאים שבהם אנו עוסקים הם בעלי השפעה עצומה.

בדיון בנושא התעריפים אנחנו נכנסים לדבר שיש לו השפעה גדולה מאוד כמעט על כל אזרח במדינת ישראל. זאת הסיבה שבמועצת הרשות יזמתי החלטה שכל הדיונים של מועצת הרשות יוקלטו והפרוטוקולים יהיו במידת האפשר גלויים לציבור. הפרוטוקול כפרוטוקול חייב להיות מוקלט ולהיות מוצג במידה המכסימאלית האפשרית לציבור הרחב.

אני חושב שבשל אותה החלטה הדיונים משתנים. כאשר אדם יודע שכל תהליך קבלת ההחלטות שהוא שותף לו יהיה

בסופו של יום, שקוף לעיני כל, הדיון יהיה שונה; כיוון שכולם צריכים לזכור שהוא יהיה זמין ובר שימוש לתקיפה משפטית ההתחייבות הוולונטרית שהרשות קיבלה בנושא החלטות המועצה הוא דבר שלדעתי חייב לחול בכל רשות ציבורית. אין ברשות ציבורית סודות מסחריים שצריך להגן עליהם וגם הרשות לשירותים ציבוריים חשמה ורשויות אחרות שיוקמו בעתיד נכון וראוי שכך ינהגו. מעבר לתוצאה הסופית, למהלך ולדיון כשלעצמו יש חשיבות גדולה.

אני רוצה לדון במספר נקודות שבאות לידי ביטוי בגופים ציבוריים והם בעלי משמעות. במקביל להליך הדיון יש חשיבות גדולה בעיני להליך השימוע הציבורי במתכונתו הרחבה. באופן שבו מציגים בפני הציבור זמן מספק מראש את ההחלטות שבגינם עומדים לקבל החלטה, מעמידים בפני הציבור את כל המידע שיהיה קיים בפני מקבלי ההחלטות במועצה הציבורית ומאפשרים לו, בפרק זמן סביר, להביע את דעתו.

אני רוצה לתת דוגמא. אותו סל שירותים שד"ר בן אליא הציג, הוא תוצאה של שימוע ציבורי שבמסגרתו התאפשר לכל אדם שנכנס לאתר להגיב ולהעיר על סל השירותים. מנגד, אותם כללי הפרטה שהוצגו על-ידו לא עברו הליך שימוע ציבורי וזה הפגם בהליך הזה. כיוון שאם אותם כללי הפרטה היו מגיעים לכדי שימוע ציבורי אני מעריך שהדיון בהם היה הופך למשמעותי יותר; ואז מגיע מחול השדים של המערכת השלטונית בישראל - חוק ההסדרים.

צינת (ד"ר בן אליא) שהחלטה הזו עברה באוגוסט 2004, אבל היא עברה במסגרת חוק ההסדרים, שזו מסגרת מדהימה להעביר חוקים במדינת ישראל. כיצד ניתן להעביר בחוק ההסדרים החלטה בעלת משמעות על הפרטת נכס ציבורי מבלי שהיא עברה שום הליך של שימוע? כללי ההפרטה האלה הם כללים מאוד חשובים ובעיני, הם חשובים שבעתים כיוון שהם קדמו לתהליך קביעת התעריפים לאותם תאגידים; זאת אומרת אנחנו נמצאנו במסלול שמכשיר דרך להפרטת נכס ציבורי בטרם הנכס הוערך ותוערך כראוי.

רשות ציבורית כהגדרתה, מתוקף העובדה שהיא מבקשת לעצמה סמכות ועצמאות ולא לקבל עליה מורא של הממשלה או של כל גורם אינטרסנטי אחר, חייבת לנהוג בשקיפות ובגילוי מוחלט; וכל תהליך קבלת החלטה משמעותי חייב להיות חשוף לעיני הציבור, לא רק בכך שייודע אלא אף ברמה שבה הוא יכול להשפיע על החלטה. אני בטוח שבסופו של יום, אם המחוקק לא יעשה את זה באופן וולונטארי, בית המשפט יעשה את זה.

ברור לחלוטין שכנגד התפיסה שאני מייצג ניתן ודאי לטעון טענות לסודות מסחריים ולנתונים כספיים. אבל מי שבוחן את הדברים לגופם נוכח לדעת שלא כצקתה; כיוון שצריך לזכור שאנחנו מאפשרים קיומו של מונופול אזורי. מונופול הוא לא גוף שיש בו תחרות, אלא מקבל בלעדיות לטווח שנים כמעט בלתי מוגבל, השפעה ושליטה על אחד מהמשקים הכי חשובים. באם המחיר גבוה יותר או פחות, עדיין ההוצאה לנפש וההוצאה המשפחתית על מים היא לא מועטה במדינת ישראל.

על כן, תפיסת העולם שלי (ואני מצטער, היא לא מגובשת בתפיסת עולם אקדמית ולא במחקר אלא בניסיון של שנתיים בגוף ציבורי) היא שכל רשות ציבורית תתחייב לקבל על עצמה את החובה להתנהל בשקיפות מלאה. אם לא, בבוא היום יוגש אותו בג"צ שהדסה נגד גלעד יצר. צריך גם לזכור שהתשובה שניתנה בחוק לאותו תהליך של שקיפות ציבורית והגנת הצרכן הייתה מינוי של נציגי ציבור. מבלי להרחיב את הדיבור, כולם יודעים שהמינוי הזה לא תמיד מבטיח את אותה שקיפות ואת ההגנה על הצרכן ועל האינטרסים של הציבור באותו אופן שיעשה על-ידי מידע גלוי, ידוע ומופץ לכול.

עמדתי היא שכל רשויות הפיקוח הציבוריות, על מנת להגן על מעמד עצמאי ובעל תוקף, חייבות להתנהל בשקיפות מלאה ולאפשר שימוע ציבורי נרחב בכל הליך קבלת החלטות משמעותי.

מושב שלישי - הפרטת תאגידי מים וביוב

יו"ר - ד"ר נחום בן אליא יועץ למדיניות וניהול מוניציפאלי, עמית מחקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות:

אני ממשיך את הפאנל הקודם שלא עסק בכסף אלא בשקיפות. מכיוון שנוצרה איזו זיקה לוגית כמעט בין נושא של תאגוד משק המים לבין נושא ההפרטה, אז בוודאי שהמושב הזה הופך להיות מושב מרכזי.

פרופ' יואב כסלו יפתח את המושב הזה כאשר הוא יציג לנו נקודת מבט בינלאומית, לפחות מבסיס של מספר מדינות, על מבנה הסדרת משק המים; נמשיך בהרצאתו של שלמה דולברג בנושא כללי ההפרטה בתאגידי מים וביוב. בהמשך, מבט מן החברה האזרחית על-ידי זכריה תגר מארגון ידידי כדור הארץ, המזרח התיכון.

משק המים העירוני והסדרתו, הניסיון בארצות אחרות פרופ' (אמריטוס) יואב כסלו, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית:

אני אדבר על משק המים בכמה ארצות, ארצות עבוך יכולנו למצוא מידע על המתרחש בהן ושנוהגות בשקיפות.

למשק המים העירוני בארצות העולם יש היבטים דומים והיבטים שונים. ההיבטים הדומים הם שהצפיפות הולכת וגדלה במגזר העירוני בכל הארצות בעולם; בארצות העניות עוד הרבה יותר מאשר באלו העשירות; וצפיפות האוכלוסייה פירושה הספקת מים לאוכלוסייה וסילוק ביוב מאוכלוסייה הולכת וגדלה. דרישות האיכות של המים ודרישות איכות הסביבה הולכות ומחמירות, וספקי המים הם מונופול, בכל מקום לא רק בארץ, ולכן מתקבל על הדעת שהפתרונות יהיו דומים.

יכול להיות שמבחינה טכנית, הנדסית והידרולוגית, הפתרונות דומים ושהתיאוריה דומה בכל מקום, אבל הפתרונות הכלכליים שונים ממקום למקום.

אני חושב שהסיבה לכך היא שאין פתרון כלכלי אחד שהוא בדיוק הפתרון המתאים לניהול מערכת מים עירונית. אפשר להתלבט ולחפש את הדרך. לכן, כשאנחנו אומרים לעצמנו, הנה מצאנו סוף כל סוף את הפתרון הנכון, זה לא בטוח. ייתכן שיש פתרון אחר שהוא לא כל כך רחוק מבחינת התועלת שיביא לציבור. פתרון לא כל כך רחוק משלנו. זה לא אומר שלא צריך להיצמד לפתרון שמצאנו, אבל צריך שיהיה קנה מידה.

דבר אופייני בכל הארצות שעליהם יש לי מידע הוא שיש הבחנה ברורה בין מי שמטפל בנושא איכות סביבה, הידרולוגיה והספקת המים, מבחינת הרשויות הממשלתיות, לבין הרשות הכלכלית.

הרשות הכלכלית היא תמיד גוף נפרד. אצלנו רוצים לעשות רשות אחת שתטפל בכל משק המים הארצי; לא רק בזה העירוני אלא שתשמש גם כרשות כלכלית, רשות לאיכות המים וגם רשות לאיכות הסביבה. כל הנושאים תחת רשות אחת. במקומות אחרים זה לא נעשה בצורה כזו. יש רשויות נפרדות.

נתייחס למספר מדינות: בארצות הברית עיקר ההספקה של מים במגזר העירוני היא בידי הרשויות המקומיות. רק ב-15% מן הרשויות האמריקאיות, השירות הוא של חברות פרטיות שהן בעלות הנכסים. ישנן חברות שונות שעושות עבודות שונות עבור העירייה אבל רק ב-15% מהמקומות יש חברות פרטיות שהן בעלות נכסים של מערכת המים. 15% מארצות הברית קרי, תשעה מיליון איש. החברות האלה מספקות מים לתשעה מיליון איש בערים מאוד גדולות, אך בממדים אמריקאיים זו תופעה קטנה.

הסיבה לאופן הפעולה בארה"ב היא כפולה:

א. לרשויות המקומיות בארצות הברית יש גישה נוחה יותר נוחה לשוק ההון מאשר לחברות פרטיות;

ב. ההקפדה עם התקנות על איכות הסביבה ואיכות המים על הרשויות המקומיות היא קטנה יותר מאשר על חברות

פרטיות. רק לאחרונה נכנסות חברות פרטיות ומתרחבות בתחום הספקת המים לעיר עם שינויים שחלים בהתקנות ובנהלים.

הממשלה הפדראלית האמריקאית אחראית על איכות המים והסביבה ועושה דבר נוסף - היא מקפידה על יכולת התשלום. יכולת התשלום היא תופעה שקיימת בכל מדינות המערב. מקפידים בהן על השאלה האם באמת התושבים העניים יכולים לשלם עבור מים.

ההסדרה הכלכלית בארצות הברית היא בידי המדינה (State) והיא נעשית בצורה כזו שבכל מדינה יש רשות שמטפלת בחברות הספקה ציבורית או פרטיות. אם יש חברה פרטית שמספקת מים ורוצה להעלות תעריפים היא צריכה להופיע לפי הרשות הזו והדיון נעשה כמעין דיון משפטי שמופיעים בו עורכי דין ורואי חשבון שמייצגים את החברה ומסבירים מדוע לדעתם צריך להעלות את התעריפים. כל אחד מהציבור יכול לבוא ולטעון טענות כנגד העלאת המחירים.

החברה מחויבת בשקיפות מלאה. ציינו קודם שקיפות חלקית, כאן מחויבת שקיפות מלאה של כל התהליכים; אפילו פתקאות שהועברו בדירקטוריון בין חבר לחבר ניתן לדרוש שיועברו לטובת הדיון. זו הדרך על-פיה מתנהלת הבקרה האמריקאית. באנגליה הסיפור הוא שונה. באנגליה ובוויילס היו רשויות מים אזוריות (בסקוטלנד ובאירלנד המצב שונה) והן הופרטו בשנת 1989 לעשר חברות אזוריות ומשרד אחד מפקח על התחום הכלכלי. בנוסף, קיים פיקוח על איכות המים ועל איכות הסביבה על-ידי הממשלה האנגלית.

באוסטרליה קיימים תאגידי שדומים לתאגידי העירוניים שלנו בכך שהם שייכים לציבור, אבל הם לא שייכים לעירייה. אני מתייחס בעיקר לסידני וניו-סאות' ווילס, שם התאגידי לא שייכים לעירייה אלא למדינה. המדינה היא הבעלים והאחראית לתאגידי והתאגידי פועלים באופן עצמאי. לרשות המפקחת על התאגידי קוראים בית הדין העצמאי. בית הדין אינו כפוף בנושא קביעת התעריפים וההשגחה על השירות לשרים.

מה שמאפיין את התאגידי בצרפת הוא תופעת הזכיינות. יש הסכמים בין הרשות המקומית וחברה פרטית שמספקת את המים. חברה אחרת מספקת את שירות הביוב. כיצד הם מסתדרים עם ההסכמים האלה? מסתבר, שבצרפת בית הדין לקחו על עצמם את תפקיד הרשות המפקחת והם הרבה יותר חופשיים מאשר בית דין בנושאים אחרים. הם בקיאים בהסכמים ומשנים אותם; בעצם, יש פיקוח או אכיפה מלמעלה שעוזרים לקיים את המשטר המוזר של זיכיונות והסכמים.

גרמניה מאופיינת בבעלות משותפת של העירייה וחברה פרטית כמו גם בהסדרים על-פיהם החברות שמספקות את שירותי המים והביוב מספקות בדרך כלל, גם שירותים אחרים כתחבורה וחשמל.

בארצות מתפתחות, ארצות עניות, יש כמובן, בעיות של הספקת מים וסילוק ביוב מאוד לא מסודרים; ולפני כעשרים שנה זרחה השמש והתחילה הפרטה שראשיתה בעיקר בבואנוס איירס. זה נעשה בקנה מידה גדול והבנק העולמי תמך בזה. מאז, הרבה ארצות עניות התחילו בהפרטה ובעיקר בהעברת האחריות להספקת המים לידי חברות בינלאומיות. חשבו שבכך הגיעו לפתרון מפני שהחברות הבינלאומיות יביאו את הידע, את הניהול הנקי, את חוסר השחיתות וכיוצא בזה; והיום יש אכזבה ניכרת בהרבה מן המקומות. אגב, אומרים שבצ'ילה ההפרטה הצליחה מאוד. צ'ילה באופן כללי היא מדינה שיש בה הרבה מאוד רפורמות וההפרטה הצליחה בה מאוד, אבל במקומות אחרים ההפרטה לא הצליחה: בבואנוס איירס ובשנחאי החברות הזרות, (בבואנוס איירס יש חברה צרפתית ובשנחאי חברה בריטית-גרמנית) מסתלקות. הדיון בנושא זה בבואנוס איירס אמור להסתיים בשבוע הבא.

החברות הזרות האלה מסתלקות לא בגלל בעיות במשק המים אלא בשל בעיות מאקרו כלכליות אחרות; אבל יש גם טענות על שחיתויות שהחברות הזרות הביאו איתן ואכזבה ניכרת מתהליך ההפרטה.

נחזור לאנגליה וארצות הברית. הדבר הראשון בשתי המדינות האלו הוא שקיפות מלאה. כמה דברים בנושא השקיפות:

השקיפות היא תהליך מאוד יקר, אף אחד לא אמר את זה בדיון שהיה קודם. משרד המים הבריטי, שהוא הרשות הבריטית לתאגידי מים וביוב, הוציא במחצית הראשונה של שנת 2005 41 פרסומים, זה דבר מאוד יקר. להם יש 210 עובדים.

אצלנו בארץ חושבים שלא כל-כך צריך שקיפות, חושבים שכל אחד מכיר את השני. אז תרשו לי לומר כמה מילים על

השקיפות בארץ. צריך לברך את הרשות לתאגידי מים וביוב שהיא מאוד שקופה. צריך גם לברך את הכנסת. חיפשתי בגוגל תעריפי מים וביוב והגעתי אל אתר הכנסת; מצאתי את החוק והעתקתי אותו, רק שהחוק הוא מלפני שלוש שנים. בינתיים התעריפים השתנו פעמיים. כתבתי מכתב ליושב ראש הכנסת וכעבור יומיים צלצל הטלפון, קול מוכר זיהה עצמו כרובי ריבלין, התנצל, ואמר שאני צודק, וכשזה יתוקן אקבל מכתב. אבל אם תיכנסו לחפש את האתר של נציבות המים תתקשו למצוא אותו מפני שבדף הבית של משרד התשתיות מוסבר שהמשרד עוסק בחשמל, גז, דלק וביוב, אבל מים לא מוזכרים. אם תחפשו בכל זאת את האתר של נציבות המים תמצאו כמה משפטים ריקים מתוכן וכפתור אחד שרשום שם סגור חלון. זה כל מה שיש באתר של נציבות המים. אם תלכו לאתר של מקורות, תקבלו הרבה יותר מידע ברמה של בית ספר עממי בנוסף מופיעים באתר שלושה מסלולי טיולים שמקורות מציעה.

באתר של מנהל משק המים ברשויות המקומיות אין מידע כמותי. מנהל משק המים ברשויות המקומיות אוסף עשרות מיליוני שקלים מידי שנה מהציבור, מאיתנו, ומעביר אותם לרשויות מקומיות מסוימות, אבל אין מידע על הפעילות הזאת. אנחנו לא יכולים לדעת מהו הסכום שנאסף, אילו רשויות לא שילמו, ואיזה רשויות קיבלו את הכסף ולאילו מטרה.

ב"הארץ" התפרסם מאמר ביקורת על כך שנציבות המים החליטה להעביר שלושים מיליון קוב מים בכל שנה לנגב. בתגובה, כתב דובר הנציבות שזו החלטת ממשלה ונציבות המים תיערך לקיים אותה. הוא לא הסביר מאיפה יבואו שלושים מיליון קוב; ואני חשבתי, הנה אדם שלא שם לב שהציבור רוצה לדעת מהיכן מגיעים מיליוני קוב מים, ואחר כך הלכתי למאמר המקורי ושם רשומה השאלה במפורש ובגופן בולט: מנין יגיעו שלושים מיליון קוב מים? כלומר, דובר הנציבות ראה בכתביה המכתב אמצעי להרגעת הציבור על-מנת שהציבור לא ישאל שאלות מיותרות. הוא לא ראה בכך אמצעי לספק לציבור מידע.

באנגליה, שיטת ההסדרה של המחירים נעשית כך שמשרד המים קובע בכמה המחירים יכולים להשתנות. הנוסחה היא מדד פלוס K. K זו המידה שבה מחירים יכולים לעלות. מדוע? כיוון שצריך כל הזמן לשפר את איכות המים והסביבה ולהשקיע כסף רב.

הסיפור הוא יותר מורכב אבל ניקח אותו כפשוטו. בעבר, כשהחלה הפרטה, הוחלט ששיעור עליית המחירים ייקבע אחת לעשר שנים בשיעור של 5.4% לשנה. זה הרבה, אבל כעבור כמה שנים מצאו שהחברות צוברות רווחים עצומים והחלה ביקורת ציבורית ותוצאה היא שעצרו את עליית המחירים כעבור חמש שנים. אחרי חמש שנים קטעו את ההחלטה ונתנו לחברות זכות להעלות מחירים שוב בחמש השנים הבאות. החברות דרשו שוב לקבל זכות להעלות מחירים ומשרד המים בתגובה הורה להם להוריד מחירים. אחר כך הייתה שוב עליית מחירים.

למה זה קרה במשרד המים? נסתכל שוב על התמונה הכוללת. במשך חמש השנים הראשונות המחירים עלו ב-5.4% לשנה; אחר כך עלו פחות; אחר כך ירדו בבת אחת, ושוב עלייה. בסך הכול מתקופת הפרטה ועד היום המחירים עלו באופן ריאלי, ועד שנת 2010 אמורים לעלות בלמעלה מחמישים אחוזים. ישנן הרבה סיבות לעליית המחירים, אבל מסבירים את העלייה גם בצורך לשמור על איכות הסביבה וכולי. אני חושב שקשה מאוד לקבוע תעריפים והאנגלים כל הזמן עוסקים בשאלה איזהו התעריף המתאים למשקי המים שלהם. יתר על כן, קשה מאוד לקבוע מחירים נפרדים לכל חברה וחברה. שיעורי העלייה הצפויים בחמש השנים הבאות שונים בכל חברה וחברה; כך שהכניסה של האנגלים לפרטים של ניהול החברות היא רבה מאוד, בעוד שאצלנו רוצים להגיע למצב שבו לא תהיה כניסה לכל תאגיד ותאגיד. אני לא בטוח אם נצליח לעמוד בזה. אני לא בטוח שהרשויות תצלחנה שלא להיכנס לתוך המיקרו ניהול של כל תאגיד ותאגיד.

תשלום המים באנגליה - רוב התשלום באנגליה הוא לא לפי כמוות מים. את המים מקבלים בכמויות לא מדודות, ובמקום שהן מדודות התשלום הוא בערך למעלה מאלפיים שקל לשנה. מחיר כפול מזה של משקי הבית בארץ. (וזה על אף שבאנגליה כביכול משתמשים בהרבה פחות מים. שם לא משקים את המדשאות ואומרים שהאנגלים מתקלחים פחות). כך שאנו לא משלמים הרבה יותר מדי במים ביחס למקומות אחרים.

יו"ר - פרופ' רן לחמן:

מר שלמה דולברג שמשמש בו זמנית כראש מנהל המים ברשויות המקומיות במשרד הפנים וגם בתוקף חוק התאגידיים, יציג לנו את הכללים המוצעים להפרטה של תאגידי מים וביוב. מכיוון שהסוגיה הועלתה בפאנל קודם האם תוכל להשכיל אותנו בחלק מההצגה שלך, מה היה הרקע - הביסוס לתהליך קבלת ההחלטות של אותה תפנית במדיניות של משרד הפנים?

אולי תסביר לנו את שינוי המדיניות מ- 2001 ל-2005. ב-2001 כפי שראינו במצגת שמופיעה באתר משרד הפנים, התייחס המשרד לנושא ההפרטה בצורה מאוד זהירה ואפילו התרע והזהיר בפני הפרטה בדלת האחורית; על כן הוא אימץ גישה של תהליך הדרגתי של תאגוד ועל בסיס של לקחים שילמדו לשקול את תהליך ההפרטה. ואילו ב-2005 כפי שבאים לידי ביטוי בטיוטת הכללים שאתה תציג, זה כבר לא כללים במובן הטכני של המילה אלא שזו מדיניות פוזיטיבית חד משמעית שאומרת הפרטה. וישנן תהיות לגבי הרקע לשינוי המדיניות.

טיוטת כללי ההפרטה של תאגידי מים וביוב מור שלמה דולברג, ראש מנהל המים ברשויות המקומיות:

אני מבקש להזמין אתכם לאתר משרד הפנים, מנהל המים ברשויות המקומיות. תמצאו שם קודם כל, את החוברת המפורטת של טיוטת כללי ההפרטה כולל סקירה בינלאומית מפורטת מאוד על מה שקורה בעולם. אני חושב שזו שקיפות או לפחות בדרך לשקיפות. ישנה חוברת מפורטת, כולל כל השיקולים שלנו, כולל הסקירה הבינלאומית, כולל ניירות העבודה המפורטים של טיוטת הכללים. אפשר למצוא באתר גם את טיוטת המדיניות האזורית המפורטת כולל אשכולות הרשויות המקומיות המתוכננות לעניין הזה והגרעינים שנבנים כיום ויהוו בעתיד בסיס לתאגוד אזורי.

אפשר עוד למצוא באתר מסמכי עבודה מפורטים של כללי העברת הנכסים, מסמכים משפטיים, כלכליים, הנדסיים ונכסיים המחייבים את מי שבא להקים תאגיד ועדכון התהליכים המתרחשים באיגוד. נכון, לא מופיע באתר פירוט כספי ממי גבינו ואת מי תקצבנו. נחשוב על זה אולי בהמשך במנגנונים המקובלים.

אני מודע שקשה לעסוק בנושא ההפרטה, בין היתר מפני שהוא מערב הרבה רגשות, אידיאולוגיות, מחלוקות וחשש של הרבה קבוצות; ואני מבקש לגשת לזה בזהירות הראויה, בלי להתעלם מהתהליכים ומהחששות. אני חושב שראוי גם היום לדבר על נושאים חשובים כמו כללי המחירים החדשים, למרות שיהיו גם עליהם ויכוחים. ועם זאת חשוב היום להציב אותם כאופציה עתידית, כיעד, וכאלטרנטיבה שאפשר להגיע אליה. בד בבד עם הצגה של כללי המחירים, אנחנו מציגים גם את טיוטת כללי ההפרטה כיעד אפשרי, בפני הציבור. חלק מהמסמכים שמוצגים בחוברת מדגישים את היתרונות של המגזר הפרטי.

אני רוצה וידוי קטן ברשותכם, את כל הקריירה התעסוקתית שלי עשיתי במגזר הציבורי והרבה פעמים לא הייתי גאה במה שנעשה שם. יכולות הביצוע של המגזר הציבורי לדעתי, מוטלות בספק; ואני מעריך שהתאגוד הוא שלב ראשוני בדרך להתיעלות, וההפרטה היא שלב נוסף בדרך אליה.

לכן, לא צריך לחשוש מהתהליכים הללו אלא להבין את יתרונותיהם. אלו מאפשרים יכולות של מומחיות, חדשנות, גיוס הון, ניהול סיכונים, תחרותיות ומדידת ביצועים טובה יותר מזו של המגזר הציבורי.

כיום אנחנו נמצאים במצב של יצירת מסד רגולטורי להפרטה. אנחנו מתווים את היכולות ואת הכללים, נותנים את אופק הזמן, ועל בסיס זה מבקשים גם את הערות הציבור. את הכללים העברנו לכל התאגידים, הרשויות המקומיות שעוסקות בנושא, וגם לחבורה ארוכה של יועצים שמלווה אותנו בהקמת התאגידים. מחלקם קיבלנו הערות ומהיתר נקבל עד אמצע חודש אוגוסט.

רבים מבקרים את תהליך ההפרטה שנעשה בבריטניה הגדולה. אני מבקש להדגיש מספר נקודות שמבחינתי מראות על יתרוננו. אני מצטט מעבודה שנעשתה עבור ממשלת אונטריו בקנדה וסקרה את משק המים העירוני וההפרטה שלו בעולם. רמת ההשקעות בתשתיות המים והביוב עלתה בעשרים השנים האחרונות והורידה מהממשלה נטל גדול מאוד. אני חושב שהורדת הנטל מן הממשל היה שיקול שנקלח בחשבון והשיג את מטרותיו.

הגורמים הפרטיים היו המשקיעים העיקריים ובמקביל, העלו את מחיר המים באופן ריאלי. כאן קשה לתת נתון אחד, כשביקרנו אצל האנגלים הם טענו ל-20%, אחרים ציינו 50%. אני אומר בזהירות בין 20% ריאלית ל-50%. הייתה פה העלאת מחיר ריאלית ויש מי שטוען שהציבור שילם בעצם העלאת המחירים את שדרוג ההשקעות או את שיקום משק המים הבריטי. לדעתי טענה זו נכונה.

מבחינת איכות השירות לצרכן, נמצאה בבריטניה ירידה בהפרעות בלתי מתוכננות, מספר הצפות הביוב, מספר התלונות, תלונות על העדר טיפול, חיובים שאינם מבוססים על קריאות ובשיחות טלפון שלא נענו. כל הדברים האלה מוצגים במחקר הזה ובעוד כמה מחקרים שאני מכיר. על-פי המחקרים האלו איכות השירות עלתה בעקבות ההפרטה.

ישנם מחקרים אחרים שהוזמנו מטעם האיגודים המקצועיים ומציגים כישלון. אני חושב שהגדרות צריכות להיבדק בעיון, וכל אחד שקורא מחקר כדאי שישים לב מי הזמין אותו, אפרופו האיגודים המקצועיים.

מבחינת טיטת הכללים, שמנו לעצמנו יעדים שיהיו תנאי מוקדם להפרטה. זו בעצם מדיניות שהתגבשה והושלמה. מסמך המדיניות המפורט קיים באתר ואושר במשרד הפנים על בסיס החלטת ממשלה.

אנו מדברים על עמידה בדרישות הרגולציה לאיכות השירות כיעד. תאגיד שלא יעמוד בדרישות סל השירותים, אמות המידה לשירות, וכל מה שנילווה ואושר על-ידי הרשות הציבורית אינו יכול להתקדם לעבר הפרטה. אנחנו חושבים שנכון להעביר לידיים פרטיות לאחר שהתאגיד עמד בכל הכללים וכשקיימים לפחות שני דו"חות כספיים שנתיים. שנתיים מבוקרות, ביקורת שוטפת ועמידה ביעדי השירות יאפשרו ליצור את מסד הנתונים וצורת ההתנהלות הארגונית הנכונה שתאפשר יציאה להפרטה. חשוב לדעת שבעניין דרישות רגולציה לאיכות שירות, אנחנו מודעים לזה שבעל הבית הפרטי עלול לנסות ולהשיג יותר רווחים על חשבון השקעות.

צריך לקחת בחשבון שההקמה של התאגידים קודם כל מלווה במפקדי נכסים מאוד מפורטים בביקורת המהנדסים שלנו. מסד הנתונים המעשי של ההשקעות, הצנרת, המשאבות, הבריכות וגילן, רמת הפחת שלהן, כל אלו נמצאים ברמת אינפורמציה גבוהה. יכול להיות שהמידע הזה מפורט אצלנו יותר מאשר אצל מי שהולך להשקיע בחברה. מבחינתנו כל תכנית ההשקעות של החברה חייבת את אישור הרגולאטור, כך שלגורמים המפקחים יש יכולת להשפיע על ההתנהלות גם כאשר התאגידים יעברו באופן מלא או חלקי לידיים פרטיות.

המחוקק נתן בידי הרגולאטור אפשרויות ועליו להפעיל אותם ללא חשש. אני מעריך שעמידתו של הרגולאטור מול גורמי השוק הפרטי כשהיו בעלים תהיה לפחות באותה מידה שהוא עומד מול ראשי ערים, שהם קבוצת לחץ הקשורה לשלטון באופן לא פחות הדוק.

אנחנו ממליצים ללכת על מכירת גרעין שליטה במכרז בעל מספר שלבים. אני מדבר על גרעין שליטה אמיתי כלומר, בעלות של 51% ומעלה. לדעתנו התהליך הזה יאפשר היווצרות גרעיני שליטה שרגולאטור יוכל לדבר איתם. הם ישימו את המוניטין המקצועי והכספי שלהם על כף המאזניים, ואפשר יהיה גם לבוא בדרישות מהם. העדפנו את האלטרנטיבה הזו על פני יציאה להנפקה בבורסה שבה לא בטוח שאפשר יהיה ליצור גרעיני שליטה שאפשר יהיה לדבר איתם.

בנושא הזה היה ויכוח בין אגף התקציבים במשרד האוצר שרצה לצאת להנפקה לבין משרד המשפטים ואגף החשב הכללי שהאמינו שחשוב מאוד להישאר ברמת גרעיני שליטה. ראינו את מה שקורה במניות בנק לאומי ועמדת המפקח על הבנקים והחלטנו בסופו של דבר, שאופן ההפרטה המומלץ הוא מכרז גרעיני שליטה. הערכת מחיר מינימום ומכסימום שתאושר על ידי הרגולטור.

אנחנו חושבים שתהיה פה איזושהי תחרות כלכלית, לא כמו זו שבבורסה, אבל כזו שתיתן איזושהי אופטימיזציה של המחיר. אנחנו תומכים בקיום מניות מיעוט שכבר מההתחלה כדאי להנפיק בבורסה, כיוון שיש בזה אלמנט של שוק משוכלל יותר וזה יוסיף רגולאטור נוסף על-ידי כללי דיווח שקופים מחייבים. אגב, נתניה מתכננים, כמו שנאמר בפאנל הקודם, לצאת לבורסה בעשרים אחוז ואני חושב שזהו תהליך נכון. היציאה תהיה בשנה הבאה וזו תהיה הפרטה יחידה מתוכננת הידועה לנו ב-2006. תיתכן גם הפרטה דומה בירושלים.

עניין רישיון המשנה הודגש כאן. פה מדובר על משהו דומה למודל הצרפתי מבחינת הזיכיון. גם זה מופיע בטיטת המדיניות. כשהולכים על רישיון משנה, לא מוכרים בעלות או אחריות כלפי הצרכן, אלא משלבים את המגזר הפרטי עם הידע שלו בפעילות ספציפית של החברה. אנחנו נתמוך בזה. רישיון משנה הוא בהחלט דרך טובה להתחיל עם הפרטה למי שזה מתאים לו ואנחנו נתמוך בכך בהחלט בכפוף לכללים. קרן תקציבית מיוחדת לעידוד הפרטה שתאפשר לרשויות שפונות לכיוון הזה תעמיד גם היא לרשות הרשויות יכולות כלכליות לנושא של תשקיף והיערכות לכניסת המגזר הפרטי.

אני מבקש לסכם, תהליך ההפרטה הוא תהליך ראוי בהחלט שצריך לתמוך בו לדעתי. הוא ישפר את איכות הניהול ואת איכות גיוס ההון. צריך להתייחס אליו בזהירות, אבל צריך לתמוך בו וליצור את מסד הכללים. יש לתת אופק של כמה

שנים קדימה מעכשיו ולהתארגן על מנת להגיע אליו.

אני רוצה לומר, שגם אם גורמי הרגולציה מרגישים לפעמים לא כל כך בנוח ובטוח מהעובדה שהם יצטרכו לעמוד מול גורמים פרטיים וזה אולי מעורר חששות מסוימים, אני חושב שיש להם מספיק זמן להתארגן. אין צורך לעכב את התהליכים עכשיו. צריך עכשיו ליצור את תשתית הרגולציה להפרטה; ואם יש חורים שצריך לסגור מבחינת התארגנות גורמי הרגולציה, אפשר לסגור אותם.

ב-2006 תהיה הפרטה מאוד מינורית. ב-2007 הפרטה מינורית נוספת ונגיע ל-2008 בלי הפרטות דרמטיות, כך שהסיכון הוא לא כל כך גדול. כללים ראשוניים יש ואפשר ללכת קדימה. ייתכן שגורמי הרגולציה יצטרכו לשנות וללמוד כמה דברים, אבל זה לא אמור להרתיע מלהוביל את התהליך לטווח ארוך.

אני מבקש להדגיש שלהפרטה יש הרבה שיקולים, הרבה אידיאולוגיות, השקפות עולם שונות, ואולי התייחסויות רגשיות כאלה ואחרות. כל בעלים של מניות בתאגיד המים, דהיינו הרשויות המקומיות, יכול לבצע את ההחלטה, ללכת לכיוון הזה. זה החלטה שלו כבעלים. אנחנו כממשלה לא יכולים לכפות את התהליך וזה גם לא נכון לכפות. לרשויות שמעוניינות ייתן מסד כללים מתאים ואפשר יהיה ללכת לכיוון הזה תוך כדי בקרה, זהירות ושמירה על אינטרס הציבור. כל הדברים האלה מחויבים כשמדובר על מונופול שהולך לכיוון הפרטה. חשוב לתת את האפשרות הזו כיוון שהמחוקק קבע את התהליך.

לבסוף, אני רוצה לענות לך נחום. אנחנו לא שינינו את מדיניותנו באופן מהותי. ב-2001 טענו שזה מוקדם מידי להתחיל הפרטה כיוון שהתארגנות החברות החדשות הייתה בחיתוליה. לא היו שבע החברות הקיימות כיום ולא שלוש-ארבע נוספות שיוקמו בתקופה הקרובה. אז טענו שההפרטה ברגע זה היא לא הנושא הכי חשוב. הכי חשוב הוא תהליך התאגוד, התארגנות המשק, יצירת ארגונים חדשים וכללי העבודה והקמת מנגנוני רגולציה. רק עכשיו אנו נמצאים בתהליך חלקי לפחות, של מיצויים של אפשרות לחשוב על הפרטה.

כיום אנחנו אומרים, מי שקיים כבר, מתפקד בצורה תקינה, עונה על כל כללי הרגולציה ומדיניות ההשקעה. ואם בעל הבית מבקש זאת, יש לאפשר את תהליך ההפרטה.

יו"ר - ד"ר נחום בן אליא:

תהליך ההפרטה לא יכול להתבצע ללא מסד רגולטיבי מוצק. לצורך זה נזכיר באמצעות ארזי ימני היכן אנחנו נמצאים בכל הנוגע למסד הזה.

האם מערכת ההסדרה מוכנה להעברת אמצעי שליטה בתאגידי מים וביוב? מר ארזי ימני, מנהל אגף כלכלה ותעריפים ברשות לשירותים ציבוריים- מים וביוב:

עד כאן אתחיל בזה שאומר ששלמה דולברג סקר יתרונות ההפרטה ואני לא מתווכח אתם. כשעוברים לבעלות פרטית יש בדרך כלל תהליכי התייעלות. אין ויכוח ששילוב סקטור פרטי, בין אם בבעלות ובין אם שילוב דרך רישון משנה, הוא בהחלט דבר חיובי.

אין ויכוח גם ששאלת ההפרטה היא במידה רבה אידיאולוגית. באנגליה הלכו להפרטה אבל בסקוטלנד החליטו לא לעשות כן. זו הייתה בסך הכול החלטה פוליטית לגיטימית שאפשר להכניס בה הרבה אידיאולוגיה. בדרך כלל, מי שמכניס לדיון את עניין האידיאולוגיה הם ארגוני העובדים, האיגודים המקצועיים.

לחוק תאגידי מים יש שש מטרות, אחת מהן היא שילוב משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת רווחים. זו לא בהכרח המטרה החשובה ביותר בשלב הזמן הנוכחי. אני לא אומר שלא צריך לעמוד בה.

החלטת הממשלה (אוגוסט 2004) על הרכב התקציב לשנת 2005 כללה בין היתר, החלטה שכללה מספר נושאים על תאגידי מים וביוב. הנושא שרלוונטי להרצאה היום הוא הממונה על התאגידיים. הכללים התייחסו לשני דברים: רמת שירות נאותה ושמירה על האינטרס הציבורי.

לגבי היתרונות כבר דובר, יש כאלה שאומרים שההתייעלות כתוצאה מהפרטה היא לפעמים על חשבון הפחתת שירותים. אני חושב שבדרך כלל זה מביא להתייעלות כי הנכסים שמנוהלים על ידי יזמות פרטית הם בדרך כלל ברמה גבוהה יותר מאשר הם מנוהלים על ידי הציבור. למשל, הרבה קרקעות של חברת החשמל שלא מנוצלות כיוון שהן בבעלות ממשלתית.

איפה החסרונות?:

1. עניין אי הוודאות. כמשקיע, בזמן שיש אי וודאות רגולטיבית תיקח את זה בחשבון ותשלם את המחיר הנמוך ביותר, התסריט הגרוע ביותר שיכול לקרות מבחינתך. משקיע מוכן לשלם רק עבור תזרים המזומנים שנובע מהתאגיד, ואם לא תדע מהו, תיקח בחשבון את התסריט הכי גרוע, שעובדים מולך משוגעים ואנשים שלא יודעים מה הם עושים.

2. התנהגות שונה של בעלים פרטיים. בעלים פרטיים בדרך כלל, לא מגדירים סל שירותים בצורה ברורה. הם תמיד ירצו לתת את השירות המינימלי ביותר, תמורת התמורה הגבוהה ביותר, וזה לגיטימי. גם בחברה ממשלתית יש צורך בהתייעלות עסקית וברוחיות.

3. יואב הציג קודם שבאנגליה משרד המים עם 210 עובדים, שינה את התעריפים פעם למעלה ופעם למטה. המשמעות היא שהיו טעויות והיו טעויות. ככל הנראה גם התעריפים הראשונים שהרשות תקבע ישתנו בתקופת ההסדר הבאה; אבל כל עוד טעויות הפיקוח נשארות בבעלות ציבורית, מי שנהנה מהם זה ציבור. תיקון של טעות פיקוח בציבור היא פשוטה יותר; כיוון שלא נותנים איזושהי מתנה למגזר הפרטי, אלא זה נשאר אצל הציבור, לפחות בשלב הראשון.

כללי הפרטה ששלמה הציג הובאו לדיון במועצת הרשות מכיוון שיש חובת התייעלות עם הרשות, שלא בהכרח חייבים לקבל. זה מופיע באתר האינטרנט שלנו. ההחלטה (שמרדכי הקריא באותה ישיבה) עברה על-ידי חברי מועצת הרשות: לא מתנגדים להפרטה, אבל בשלב הנוכחי, כל עוד לא הסתיימו כל תהליכי ההסדרה, לא הבשילו התנאים להפרטה בעת הזו.

מודל אפשרי לעשות הפרטה הוא קודם כל להקים את התאגידים במתכונת החוק ובעלות עירונית. לאחר מכן, לאפשר לחברות לפעול תחת רגולציה וזה לא פשוט; הרי עדיין החברות לא כל-כך יודעות מה הרגולציה רוצה מהם; גם הרגולטורים לא כל כך יודעים מה הם רוצים מהחברות, אז צריך לאפשר להם לפעול לתקופה מסוימת תחת רגולציה, ולאחר מכן, (מבלי לקבוע תאריך, כי אני עדיין לא יודע מה התאריך הראוי), בהחלט קיימת אפשרות להעביר את השליטה לגורמים פרטיים. אני חושב שהעיסוק בשאלות כמו כיצד תהיה ההפרטה; אם היא תהיה בבורסה או תהיה גרעין שליטה; או אם צריך קרן תקציבית מסוימת שתעזור לתאגיד לבחור איך הוא צריך להפריט את עצמו, זה שאלה שהיא לא ענייני של הרגולטור בסופו של דבר. הדרך הזולה והראויה ביותר על-פי התאגיד להפריט את עצמו מקובלת מבחינתנו, ובלבד שיעשה את זה.

מה יהיו הזרזים להפרטות בעולם? הרי לא קמים פתאום בבוקר ומחליטים לבצע הפרטה של משקי מים וביוב. הזרז הגדול ביותר שהיה גם בבריטניה הגדולה, היה עניין של השקעה.

היו שנים שהכלכלה הבריטית לא הייתה במיטבה והיו בה בעיות. משקי המים היו בבעלות ממשלתית והיו הגבלות על השקעה. גם אם היה לחברות המים היו עודפים, משרד האוצר הבריטי אסר על אותן חברות להשקיע, בשל הגבלות על תקרת ההשקעה ותקרת ההוצאה הציבורית.

התוצאה הייתה שמשנות ה-80 עד תחילת שנות ה-90 היה פיגור רב בהשקעות ואי אפשר היה להתעלם ממנו כשבריטניה נכנסה לשוק האירופאי. כשנכנסים לשוק האירופאי הטיפול במים שמורידים שירותים צריך להיות זהה בהולנד, בבריטניה ובגרמניה, ואיכות הסביבה באנגליה לא הייתה ברמה אירופאית בשנות התשעים, ולכן נדרשו השקעות רבות.

הדבר השני שנמצא בעיקר במדינות מפותחות, זה התמודדות. למדינה קשה יותר להתמודד עם איגודי עובדים. באנגליה ירד מספר המועסקים במשק המים, כלומר עובדי החברות, ירד בשני שליש בין שנות התשעים עד לתקופתנו והשירות רק השתפר. (אני מניח שחלקם עברו לעבוד במקורות חוץ). בסך הכול, לבעלים פרטיים יש יכולת טובה יותר

להתמודד עם איגודי עובדים מאשר לבעלים ציבוריים.

במדינות מתפתחות (כמו בארגנטינה או באפריקה), שזה לא המקרה במדינת ישראל, לפעמים יש חוסר בידע מקצועי אז עושים הפרטה כדי להכניס שותף אסטרטגי שגם מביא איתו את הידע.

בואו נבדוק את מדינת ישראל. האם קיימת מצוקת גיוס הון במשק המים? התשובה היא לא. מנהלת הביוב מחזירה עודף מהתקציב שלה כל שנה. יש חצי מיליארד שקל לעידוד פיתוח מט"שים בעלות הון מאוד זולה של 5%. 20% זה עשרים שנה הלוואה. אילו תנאים שבהחלט יותר טובים ממה שרשות מקומית הייתה מקבלת אם הייתה צריכה ללכת לבנק ואם בכלל היו מאפשרים לה.

ישנה קרן שיקום שזה בסביבות שמונים מיליון שקל, יש בנקים וגופי מימון. קיימים עוד מענקי תאגוד של ארבע מאות מיליון שקלים, שאני שמח לשמוע שהם הולכים לגדול בעוד מאתיים בתקופה הקרובה; כך שזה בסך הכל תוספת חיובית ומשמעותית למשק המים.

נבחן את ההיבט השני, האם יש לנו בעיה של נגישות ידע במים במדינת ישראל? התשובה היא לא, אין לנו את זה. שיעור פחת המים בישראל הוא מהנמוכים בעולם, וזה נובע בגלל שהמים במקור הם מאוד יקרים במדינת ישראל, העירייה משלמת עליהם כשני שקלים. מבחינת ידע, למדינת ישראל יש חברות מובילות, הנדסת התפלה, יש את תה"ל, נטפים ומקורות. קיים הרבה ידע והפרטה לא תביא לנו ידע נוסף. מבחינת שילוב ידע זר, כבר היום המשק פתוח לשילוב ידע זר בנושאי התפלה וטיהור שפכים. הרבה חברות זרות נכנסו ומעורבות במתקן הסינון של מי המוביל.

מה המצב שלנו היום? הצגנו איזשהם עקרונות של דו"ח ועדה ציבורית מייעצת. חברי מועצת הרשות עדיין לא דנו בדו"ח הזה, סביר גם שחברי מועצת הרשות ידרשו שימוע ציבורי לתעריפים, וזמן להכין את התעריפים. זה תהליך שאורך מספר חודשים. אני מאוד מקווה שב-1 בינואר אפשר יהיה לעבוד עם התעריפים החדשים. אבל עובדתית, היום עדיין אין תעריפים.

הדבר המהפכני הוא שבפעם הראשונה יש אמות מידה מחייבות לתאגידי מים וביוב. זהו מסמך מאוד מפורט ומחייב. התאגידיים פועלים על-פיהן רק משנת 2005, ועדיין לא ברור אם הם כולם עומדים בהן. עדיין לא נעשתה בקרה.

מתכונת הדיווח החשבונאי, לפחות שהדיווחים יהיו אחידים בין החברות, דבר שהוא נר לרגליו של כל רגולאטור; גם את זה עדיין לא סיימנו ואני מניח שרק הדו"חות הכספיים של 2006 יהיו דו"חות עם דיווח כספי אחיד, לפי כללים שתקבע הרשות.

סעיף 21 שאנחנו לא אחראים לו - מכיוון שמשק המים הוא משק חיוני, במידה והחברה לא עומדת בדרישות סל השירותים, דרישות הפיקוח ודברים נוספים, רשאי הממונה על התאגידיים למנות מנהל ממונה ואפילו להכריח את החברה להימכר לאחר. אלו מילים עדינות להלאמה. בחוק יש הפרטה, עם אופציה להלאמה. משקיע פרטי, לא ישלם את העלות המלאה של תזרים המזומנים כשהוא יודע שיש אופציה כזו. הוא ישלם כשיהיה לו ברור מתי בדיוק ניתן להלאים את החברה או להכניס מנהל ממונה. עדיין לא ברור מתי יופעל סעיף 21. עדיין לא ברור איזה סוג של הפרה תגזור רק סנקציה כספית ואיזה הפרה מתקבלת על הדעת.

כללי העברת הנכסים עדיין לא נחתמו בין שרי האוצר והפנים. לדעתי הם מוכנים וזה עתיד להיסגר, אבל העבודה היא שהם טרם חתמו.

מבחינה כלכלית, לי לא כל כך משנה אילו היו מבצעים הפרטה עם או בלי לדעת מה המשמעות של הנכסים הלא פעילים להספקת מים. מבחינה ציבורית, ראוי שהציבור ידע מראש מה התועלת הכלכלית שנובעת מנכסים לא פעילים. זה גם עלול לגרום לכל מיני לחצים של בעלי הון לאחר ההפרטה, לעשות הסבות של נכסים כמו להפוך מגדלי מים לקניונים.

בעניין שילוב המגזר הפרטי, אפשר היה לעשות את זה כבר אתמול, ועושים את זה, במכוני טיהור שפכים, בחוזה ניהול ובהחזקה. החוק מאפשר את זה וזה דבר חיובי, זה דבר שיכל להיות לפני שנה-שנתיים ויכול להיות גם מחר. זה לא מונע ניצול היתרונות ההתייעלות, אפשר ליהנות מהם גם באמצעות הכנסת מיקור חוץ של פעילויות. יש כאן מנכ"ל של תאגיד שיש לו בסך הכל שישה עשר עובדים, איך הוא יכול להגיע למספר כזה? באמצעות זה שהוא מוציא את רוב הפעילויות שלו למיקור חוץ ואלו פעילויות עם קבלנים; שהכול תחרותי והוא מצליח להשיג לעצמו את היתרון שלכאורה, ניתן להשיג אותו רק בהפרטה מלאה.

לסיכום, אני חושב שהפרטה היא מהלך חיובי בסך הכול. שלא יובן מפה שהיא דבר לא חיובי, היא לגיטימית אבל צריך לבדוק אם יש מקום להפרטה ואם בשלב הנוכחי צריך להפריט או להתמקד קודם כל בתאגוד. לדעתי, צריך קודם כל, להתמקד בתאגוד ולאחר מספר שנים בהחלט יש מקום לשלב את היתרונות של הסקטור הפרטי.

יו"ר - ד"ר נחום בן אליא:

זכריה תגר כפי שאמרתי הוא איש מחקר ואחראי על פרויקטים במסגרת גוף שנקרא "ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון" שהוא סניף אזורי של ארגון בינלאומי. אני חושב שהוא יוכל להוסיף לנו להתייחסות אל נושא ההפרטה, בהיבט של החברה האזרחית.

הפרטת משקי מים וביוב - הניסיון העולמי מר זכריה תגר, ארגון ידידי כדור הארץ המזרח התיכון:

אציג פה מבט מעט יותר ביקורתי לגבי ההפרטה. אני רוצה להדגיש שנושא הרפורמה במשקי המים והביוב העירוניים בצורת תאגוד הוא נושא שאנחנו רואים בחיוב. הביקורת שאציג פה היא יותר לגבי ההפרטה שהיא השלב השני שיבוא עלינו די בקרוב. נראה לי שזה ברור לכל מי שנוכח פה שהפרטה לא תארוך שנים. יש לרשויות המקומיות אינטרס מאוד גדול לקבל תזרים מזומנים בדרך אחרת בגלל אובדן ההכנסה שלהן לאחר התאגוד.

במצגת מופיע תרשים של משק המים העירוני לפני הרפורמה, בטרם התאגוד, כאשר היה ברור לכולם שאחת הבעיות המרכזיות היא שכספים שהועברו על-ידי התושבים לשירותי מים וביוב עברו לקופת העירייה.

הרפורמה באה בעצם בשני שלבים: הקמת תאגיד עירוני למים וביוב, שניתן למכירה או חכירה ל-49 שנים; ובשלב שני, יצירת משק מים סגור כתוצאה מכך. זוהי מטרת הרפורמה: כספים של אגרות מים וביוב יגיעו מהתושבים לרשות המקומית או לתאגיד ציבורי, וכך חוזרים לתושבים.

הבעיות שאנחנו רואים במשק מים מופרט הם שבירה של המשק הסגור. כאשר כספים מגיעים בין היתר, מגיוס הון חיצוני ויוצאים להחזר הון, בתשואה להון וריבית - עד כאן אלו דברים שגם תאגיד עירוני או רשות מקומית יכולים לעשות, אבל בנוסף קיים פה אלמנט הרווחים שהוא לא הכרחי כאשר התאגיד נשאר בידיים עירוניות.

אנחנו מחקים פה במידה רבה את הפרטת שירותי המים והביוב באנגליה. אחת התוצאות של ההפרטה באנגליה הייתה עליה גבוהה מאוד של רווחי חברות המים, על-ידי זה שרווחים הועברו בדיבידנדים לבעלי המניות במקום להשקעות בתשתיות. הביקורת הזאת היא לא רק ביקורת של איגודי מים היא הייתה רחבה הרבה יותר. "הדיילי מיין" שהוא לא עיתון שמאלני ודווקא תמך בהפרטות, קרא לזה "מעשה השוד המורשה הגדול ביותר בתולדותינו".

על-פי התפלגות חשבון המים הממוצע באנגליה, לאחר ההפרטה עם צפי עד 2010, מוצג רווח מעבר לתשואה על ההון; דהיינו, רווח שבא על חשבון משלם המיסים או הצרכן. זה בעצם מהווה את היציאה ממשק המים הכלכלי הסגור. האמירה פה היא שמשק מים מופרט אינו משק מים סגור.

בעוד שבתאגיד עירוני ההכנסות מושקעות בתשתיות מים וביוב בלבד, בתהליך מופרט הן מתחלקות בין אותן הכנסות לבין הרווחים, כאשר החברה לוחצת לקצץ בהשקעות ולהעלות את המחירים כמו כל גוף כלכלי.

אני אמנה פה מספר נקודות תורפה שאנחנו רואים בהפרטת שירותי מים וביוב:

1. משק המים הסגור אינו מתקיים בגלל נושא הרווחים.
 2. מדובר במונופול. מונופול מבטל את אחד מהרציונאליים העיקריים להפרטה שהוא תחרות עסקית. אנחנו כצרכני מים, צרכני שירותים, לא יכולים לבחור בין ספקים שונים ונושא הרגולציה הופך אקוטי במיוחד.
- בנושא המונופול אני מעוניין לדבר ביתר פירוט. פרופ' כסלו הציג את תהליך הרגולציה כפי שהוא בארצות הברית. בארצות הברית כ-85% משירותי המים והביוב נמצאים בידיים ציבוריות, אבל אני אמנה מספר מרכיבים של הליכי

רגולציה אמריקאים בשירותים ציבוריים אחרים, כמו חשמל, טלפון וגז. אפרופו השקיפות, אפרופו שיתוף הציבור.

ההליך הרגולאטיבי בארצות הברית, בעיקר בנושא קביעת מחירים, הוא פתוח לחלוטין לציבור. הוא לא כולל פגישות סגורות בין הרגולאטור לזכיון. לכל אדם, לכל ארגון, לכל מתחרה עסקי יש זכות להגיב ולהציג את עמדותיהם בשימוע ציבורי פתוח. מדובר פה לא רק על דיווח שקיפות רטרואקטיבית בדיעבד כפי שאנחנו מקבלים את תוצאות ההליך ואת הפרוטוקולים של ההליכים הרגולאטיביים, אלא שימוע שהוא דמוי הליך משפטי בכתב ובעל פה. על החברות להצדיק כל סעיף בהוצאותיהן כולל הדו"חות הכספיים. הציבור זכאי לקבל מידע על כל היבט של פעילות החברה, לקבל תשובות בכתב, לכל הצדדים - הן לזה המבוקר והן לציבור - יש זכות ערעור על תוצאות ההליך הרגולאטיבי.

התוצאה של תהליכי הפרטה כאלה היא שהשירותים טובים וזולים יותר. בחשמל - האמריקאים משלמים פחות מהבריטים ב-44%, כאשר נוסחת קביעת התעריף היא זהה וגם הרבה מאוד מהרכיבים. האמריקאים משלמים גם הרבה פחות על טלפון ועל גז.

בארץ, אנחנו בהחלט מברכים על השקיפות שקיימת ברשות לשירותים ציבוריים מים וביוב והפרוטוקולים שזמינים באינטרנט. לשימוע הציבורי שהיה אני לא יודע אם זה השם הראוי, אבל הייתה אפשרות להגיב על מצב השירותים. עם זאת, במועצת הרשות שפועלת מזה שנתיים בערך, צריכים על-פי חוק להיות שלושה נציגי ציבור. בפועל כיום יש רק אחד. שמעתי היום ואני אשמח לשימוע שהמינוי של שני הנוספים קרוב מאוד.

נציגי הציבור במועצת הרשות הם נציגים שממונים על-ידי השרים. הם לא נציגי ציבור מטעם עצמם, מטעם ארגוני ציבור או ארגוני צרכנים. צרכנים סתם לא ממש מוזמנים. ההליך הרגולאטיבי אינו זמין בפניהם והוא סגור בפני הציבור, ואין גם כל-כך דיון פתוח בנושא הזה. ופה הנושא עדיין טוב יותר כפי שהוזכר, מאשר בכללי ההפרטה.

3. זכות הפרט למים. באנגליה לאחר ההפרטה גדל מספר הבתים שנותקו ממים פי שלוש. רק עשר שנים אחר כך נאסר על-פי חוק, ניתוק מים מבתים. בארץ, אין עדיין הגנה - דבר שראוי לטפל בו.

רווחיהם של התאגידים הפרטיים מהווים תמריץ לצריכה מוגברת של מים. במדינה שהיא בעלת משאבי מים מוגבלים מאוד, זה נוגד מדיניות של חיסכון ואם וכאשר תהיה כזאת. לא בהכרח שמתקיימת מדיניות חיסכון, אבל יש פה ניגוד אינטרסים.

4. דבר נוסף ואחרון הוא שזהו הליך כמעט בלתי הפיך. החכירה של התשתיות של נכסי הרשות המקומית היא ל-49 שנים, שזו תקופה מאוד מאוד ארוכה. במשך התקופה הזאת הרשות המקומית מאבדת ידע, מאבדת כוח אדם, מאבדת הון אנושי שקשור לטיפול במערכות מים וביוב. זהו אובדן שקשה מאוד להחזיר אותו אחר כך. אמרנו בכל זאת, הניסיון והידע יצטבר בחברות ישראליות. לציבור הצרכנים כמעט ואין גישה לנבחרי ציבור שנבחרים בנושאי שירותי מים וביוב. גוף המפקח אינו גוף של נבחרי ציבור, הוא גוף מקצועי ללא ספק. אבל אנחנו כתושבים או כצרכנים אבדה לנו הכתובת; נכון שיש מקום לביקורת על התנהלות הרשויות המקומיות ועל מידת הייצוג שלהן בדמוקרטיה המקומית, ובכל זאת, זהו מעבר מדמוקרטיה לטכנוקרטיה שעלול להיות מאוד בעייתי.

לסיכום, עניין התחרות בכללי ההפרטה, כפי שציין שלמה, לא קיים. אין פה תחרות, אלא איזשהו חיפזון לעבור להפרטה. אנחנו רואים את מהלך ההפרטה בנתניה. עיריית נתניה החליטה להנפיק עשרים אחוז מהתאגיד שלה בבורסה. מתוך קריאה של הפרוטוקול באותה ישיבה, האינטרס העיקרי להפרטה היה מענק ההנפקה של שישה עד שמונה מיליון שקלים שעיריית נתניה תקבל תוך כדי כך. חברי מועצת העיר לא קיבלו מסמכים בסיסיים של התאגיד שבעצם נמצא בבעלותם. זה נדון בבית המשפט. אני לא יודע מה יצא מזה, אבל זה בהחלט לא שקוף.

שלמה דולברג אמר דבר נוסף שהחלטה אם להפריט נמצאת בידי הרשויות. אני חושב שבמידה רבה תהליך ההפרטה נכפה על הרשויות המקומיות. התאגוד שבו נשללו מהרשויות הכנסות משמעותיות וללא איזושהי אלטרנטיבה למקורות הכספיים, האפשרות היחידה שנשארה היא קבלת תזרים מוזמנים חד פעמי. יחד עם זאת, יש אפשרויות אחרות כגון הנפקת אגרות חוב. זהו מהלך מעניין שימנע הרבה מהבעיות.

יו"ר - ד"ר נחום בן אליא:

ישנן מספר אפשרויות להסתכל על נושא הפרטה: הפרטה כאופציה אידיאולוגית; ועם אידיאולוגיה אפשר להתווכח אבל ללא בסיס מוצק לדיון במדיניות ציבורית. ואפשר לחשוב במונחים של אינטרסים כלכליים. אוליגארכים למיניהם מנסים להשתלט על משאבים ציבוריים. גם זה לא נושא שעולה על הפרק, אני מקווה. הייתי רוצה להאמין שעדיין אנחנו מנהלים פה מדיניות מושכלת, שאנחנו יכולים להתכונן לסוגית הפרטה בעיניים מאוד קרות.

אני חייב להודות שאני מאוד לא אוהב את מושג הפרטה. כשאנחנו מתייחסים למושג הפרטה אנחנו מדברים בעצם על שלושה פרמטרים שהם שונים זה מזה ויכולים להתכנס יחד. אבל אז צריך לנמק מדוע ההתכנסות הזאת:

1. ציר המימון - אם אנחנו מעוניינים או צריכים הון פרטי בהפעלת משקי המים המקומיים או האזוריים (וזה שאלה פיננסית שלא קשורה לשאלת הבעלות ולשאלת הטיפול)

2. ציר טיפולי - השאלה לא קשורה לבעלות אלא לשאלה מי בעצם יפעיל לוגיסטית את מערכת השירותים. גם פה יש מדרג של אופציות שונות של מעורבות המגזר הפרטי, וכאן מתכנס קלאסית המודל הצרפתי.

3. מונחים של בעלות - אני חייב להודות שלא ברור לי, בוודאי אחרי ההרצאה של ארז ימיני, בדיוק איך אנחנו מתכנסים בתוך העניין הזה.

בואו נזכיר לעצמנו שנשאר דגם די בודד, משום שהמגמות הבינלאומיות של שיתוף הון פרטי במשקי מים לא מניח באופן אוטומטי העברת בעלות. שנית, אפשר להתווכח או לא להתווכח סביב הישגי הפרטה הבריטית. הזכרת שלמה חלק מן הישגים, אני מקבל אותם אבל ההישגים האלה רלוונטיים בהקשר הבריטי.

ארז הזכיר את נקודת המוצא של משק המים הבריטי שהיה בין הפרימיטיביים ביותר והחלשים ביותר במערב אירופה. זאת אומרת, אם היינו צריכים לעשות הקבלה למצב של ישראל, אני חשוב שאנחנו במצב הרבה יותר טוב.

בנוסף, בניגוד לגישה הדטרמיניסטית שמשתמעת גם בדבריו של רונן וולפמן הבוקר, אין שום דטרמיניזם בנושא הפרטה. כשאנחנו מסתכלים על הנושא הבריטי צריך לבחון על איזה מודל בריטי ושל איזה שנה.

לדעתי, עמיתי ברשות לשירותים ציבוריים מודעים היטב לשינויים של משק המים המופרט באנגליה כיום. יש בו הרבה מאוד התלבטויות לגבי השינויים המבניים בתוך החברות הפרטיות. אנחנו מדברים על המגזר הפרטי כאילו שהוא יציב ועקבי, ויש הרבה מאוד שינויים בתוך החברות הבריטיות. להזכירכם, מצב של נסיגה.

בשנת 2001 חברת "יורקשייר" ביקשה לצאת מהמשחק על-ידי כך שהיא בעצם תשמור את הזכות למתן שירותים לוגיסטיים והבעלות של מערכת המים תחזור לקהילה. הם הציעו פתרון של מעין נאמנות ציבורית. הרגולאטור הבריטי לא קיבל את העניין הזה.

חברת "ויילס שיף" שמשרתת את ווילס קיבלה עכשיו אישור לצאת מהמשחק על-ידי הקמת חברה ציבורית שבה הציבור הוא בעל המניות, כאשר החברה תספק החדרת שירותי ציבור. בצורה מאוד סכמתית, התהליך הוא לא חד כיווני. יש נסיגות ואם רוצים ללכת על הדגם הבריטי צריך ללמוד אותו עד הסוף, לרבות ההתפתחויות של השנים האחרונות והלקחים. נדמה לי שאנחנו משתמשים ביותר מדי מנטרות, מעין מושגים כלליים כאלה.

מושב רביעי - מימון חוץ בנקאי בתאגידי מים וביוב

יו"ר - מר ישראל ארליך, מנכ"ל תאגידי 'מי נתניה':

בפתח דברי אסקור את נושא גיוס ההון ומימון חוץ בנקאי על-ידי חלוקת המבנים העיקריים לגיוס הון.

אפשרות אחת היא גיוס הון מהציבור באמצעות מס הבורסה. אבקש לציין כי יש לי הכבוד לקדם את נושא הפרטת מי נתניה בעקבות החלטה של עיריית נתניה להפריט 20% מהחברה. הנחנו טיוטת תשקיף ברשות לניירות ערך וכרגע אנחנו מנהלים איתם דיונים. הרעיון הוא שמאחר ויש הרבה תהליכים מורכבים, לרבות עמידה בזמני הגשת מאזנים וכדומה, אנו רוצים לקיים את כל התהליכים הנדרשים במקביל; וכאשר נעמוד בכללי הממונה והרשות נהיה במצב שבו אנו יכולים לצאת בהצעת המכר.

אפשרות נוספת היא גיוס הון באמצעות קרנות פרטיות. פרויקטים בעלי תזרים מזומנים ארוכי טווח. ואני מקווה מן הסתם שזה ייכנס לאג'נדה הפיננסית של חברות התשתית. אתן דוגמא למימון תשתיות רטובות באמצעות איגוח ואראה מהם סוגי הפעילויות שאפשר לממן בסוג הפעילות הזו. זו המתכונת המתאימה למימון השקעה ותחזוקת מערכות תשתית ממספר מקורות. אני מדבר באופן כללי לא רק מתאגידים; זה יכול להיות גם מהעיריות, אבל זה בעיקר קלאסי לתאגידי מים וביוב.

היטלים ואגרות שמן הסתם אנחנו שומעים שההיטלים עתידיים לרדת (להתבטל) אבל זה רק עשוי לעזור לנו. זה יכנס במקום שבו יכנסו לנו כספים בלתי צפויים, זה יכנס בצורה רציפה. הון עצמי זה, יכול להתחלק למספר מקורות. זהו הון עצמי שהממשלה מסייעת בצורה כזו או אחרת. לפעמים הוא ניתן על ידי הרשות עצמה, ולמעשה, הון עצמי ומענק ממשלתי אפשר לחבר יחד.

התשתיות שאני מתכוון אליהן חלק מכם מכירים אותן כתשתיות זורמות. זהו השם שמצאתי בכתובים שקראתי. הכוונה היא לתשתיות מים לסוגיהן, שימוש ביתי, תעשייתי, חקלאי וכן הלאה, כמו גם המערכות הנגזרות מכך, מערכות הביוב.

במודל הזה אפשר לגייס מקורות הון חיצוניים ודיברנו על זה שאנחנו רוצים להביא את השוק הפרטי כמקור הון חיצוני. רוצים להביא אותם על מנת שיממנו את התהליכים האלה, את הפרויקטים האלה ופה יש מספר דוגמאות בתחומים שלנו שאנחנו יכולים לממן.

קיימות מספר מגבלות, יש סף כניסה גבוה. אני אציג בפניכם טכניקה אפשרית לאחוד מספר פעילויות תחת Special Purpose Company (SPC) אחד. בכל אופן, אנו מדברים על הספקת מים, איסוף שפכים, טיהור שפכים וכן הלאה; זאת אומרת הגופים שפעילים מורכבים מכמה גורמים עיקריים.

ראשית, הצרכנים שאני קורא להם לקוחות. לדעתי, אנו התאגידי צריכים לקרוא לצרכנים שלנו לקוחות, ולהתנהג אליהם כלקוחות. ישנו משק התשתיות הזורמות, כלומר אנשי המקצוע; ישנה חברת תפעול התשתיות הזורמות, וכן הפרטים ברשויות המקומיות - זהו ההון העצמי שהזכרתי (עניין שאציג בפניכם מאוחר יותר, באגרות חוב, או בכניסת הרשות המקומית באופן כזה או אחר, בכפוף למגבלות החלות עליה). יש מממן ביניים שזו אפשרות להוריד את סיכוני ההקמה. סיכוני הקמה פירושו הסיכון הקיים בהקמת המתקן כאשר עדיין אין גורם שמשלם מידי חודש בחודשו את התזרים אליו אנחנו רוצים להגיע אליו.

כמובן שחברת הדירוג היא שבוחנת את העסקה ואת מידת הסיכון, מחזיקי האג"ח, והנאמן שמשגיח שהעסקה היא בסדר. (לאחרונה ראינו מה קורה כאשר הנאמן לא מספק במאה אחוז את הסחורה). כמו כן, יש את המנהל הפיננסי שהוא בדרך כלל, הזרוע הביצועית של הנאמן. לרוב הוא עורך דין או רואה חשבון.

משמעות ה-SPC הוא שחברה היא כתאגיד מבודד משפטית ופיננסית. ה-SPC זו חברה חד תכליתית. אני מתייחס לזה כרגע כחברה שהעיסוק היחידי שלה הוא מימון של התאמה והפעלת מערכות תשתיות זורמות, ושום דבר אחר מלבד זה. הכוונה היא שהכספים יועדו אך ורק למימון של הקמה והפעלה וייגזרו גם מתזרים המזומנים הנובע מזה. ישות משפטית עצמאית, מתקשרת בהסכמים עם כל הגורמים הקשורים בעסקה ועושה רק את זה.

כפי שאמרתי קודם, וזה חוזר על מה שהדגמתי, שמצד אחד מעבירים את הכספים להקמת פרויקט, ומצד שני מעבירים את התרומות לבעלי אגרות החוב באמצעות הנאמן.

שלב הראשון שהזכרתי הוא שגיוס הון פנימי, מענק ממשלתי והון עצמי נכנסים דרך ה-SPC על מנת להקים את הפרויקט; ומצד שני, גיוס הון חיצוני באמצעות בנקאי (במידה ואתם הולכים לבנק. אני מכיר חברה טובה מאוד שהלכה לבנק ולקחה הלוואות) ו/או באמצעות איגו"ח. כל הכספים האלה נכנסים למשק תשתיות זורמות ומשעבדים אותם לטובת החזר ההון לבעלי האג"ח.

דיברתי על כך שמשעבדים את הכספים. אציג לכם דוגמה ציורית פשוטה שמציגה את מערכת היחסים בין ההכנסות מהיטלים ואגרות. ועכשיו יהיו רק אגרות; זאת אומרת, התאגידים, כאשר אפשר לקחת גם את הבאר שאנחנו רוצים לשקם שם בשניים-שלושה מיליון שקל ואת המט"ש שעולה חמישים-שישים מיליון שקל, לשים אותם יחד כיוון שב-SPC קיימות עלויות מאוד גבוהות; לחלק את ההוצאות בין הפרויקטים ולשלם למי שצריך, כמובן קודם כל לאוחזי האג"ח ולשאר בעלי התפקיד שמרימים את כל הקונסטרוקציה.

זוהי דוגמה לעשיית איגוח תזרים מזומנים. מאיר ניצן בוודאי יספר, שכשהוא קיבל כסף מאוחזי האג"ח והיה צריך בחלק מהכספים לצבור קרנות על מנת לתת כריות ביטחון לאוחזי האג"ח. יש אפשרות לעשות זאת על ידי הנפקת אגרות חוב לא מדורגות למשקיעים חיצוניים כאשר יש אגרות חוב בדירוג נמוך או בלתי מדורגות שהם למעשה הון עצמי שמשמש כרית ביטחון למצב שבו כתוצאה מאי תשלומים, הם יספגו ראשונים את אי התשלום. צבירת קרנות נותנת שקט יחסי וכמעט מוחלט לבעלי אגרות החוב האחרים. הויכוח הזה נקבע בדרך כלל בדיון בין המנהל הפיננסי לבין חברת הדירוג. ניח שמחזיקי אג"ח A מקבלים תשואה על אג"ח ממשלתי נכון להיום פלוס 0.4-0.5%; מחזיקי אג"ח A מקבל תשואה ממשלתית פלוס 2.5%, והג'וניור מקבל תשואות מאוד מאוד גבוהות. הוא לוקח סיכון גדול.

ישנן כמה שיטות לתגמל אג"ח ג'וניור (לא מדורג). אפשר לתת לו תשואה על ידי שיעור מובטח והשתתפות ברווחים בכל מיני וריאנטים; אפשר גם לבטח את תזרים המזומנים על ידי כך ששעורי הכריות הנדרשות יוקטנו וכמות הג'וניור תפחת.

צריך לקחת בחשבון את מחיר הביטוח שאני מכניס פנימה. מצד שני יש לבדוק האם זה מוזיל את מחיר ההון. זו פחות או יותר, מערכת היחסים בין הרשות המקומית שמחזיקה את התאגיד נכון לעכשיו.

אני והרבה טובים וחכמים, מאמינים שהטכניקה הזו חשובה מאוד למשק הישראלי ולתשתיות ואפשר להשתמש בה ברוחב לב בשנים הקרובות. יש עודפי כספים, עודפי פיקדונות באג"חים. הגופים המוסדיים שעבדתי עמם דורשים אגרות חוב מדורגות.

אבקש לפנות מעל בימה זו לממונים ולרשות, על מנת למצוא פתרון למגבלת המינורי בעת גיוס בטכניקות האיגו"ח.

אם אני רוצה להקים מט"ש אוכל לעשות זאת בשיטת ה-BOT, כלומר ההשקעה היא הבעיה של היזם. אבל אם אני רוצה לאג"ח יש לי בעיה. יכול להיות שאם אחזיק אותה בנאמנות אז ייתכן שזה יהיה פתרון. זה לעומת מצב קיים כיום שהתחייבויות שלי שיהיו במסגרת הלוואות ה-SPC בגלל איחוד המאזנים, ישפיעו על המינוף ועל ההתחשבנות ביני לבין הממונה על גובה המינוף שאני רשאי לקחת בחברה.

אם זה נשאר ככה, בלי פתרון חשבונאי ולא באיזה פתרון צד כמו הלימות הון שיש בבנקים שמתחשבים לחוד בנושא נכסי סיכון, אז אני בבעיה. אני מתחייב תמיד לקחת אשראי על מנת לא לעבור את המגבלות, אבל הבנתי שברשויות המקומיות יש דבר שנקרא אובליגו שגם כן מגביל, למרות שהרשות יכולה לאג"ח. יש מגבלת אובליגו שבגללה היא לא יכולה לעשות גם את זה, כי ברגע שיאחדו את המאזנים ייכנס החוב למאזני הרשות והיא תעבור את מגבלת האובליגו.

צריך למצוא לכך פתרון ואני קורא לכל מי שאחראי על הנושא, למצוא את הפתרון, לתת לנו אפשרות לפחות לבחון את ה-SPC.

עניין שלא דיברתי הוא אופן החזר קרן ההלוואה. השיטה הזו נקראת Pass through ומעבירים בה את התקבולות כפי שהם בעיקר חיצוניות. במסגרת הזו המשקיע החיצוני צריך להשתתף הן בהון העצמי מול הבנק והן בג'וניור מול ה-SPC. (זוהי עסקה שרצינו לרקום לאחרונה, אבל קיבלתי תפקיד אחר ואני לא מעורב יותר בעניין).

יכול להיות שבהתחלה יהיו X אחוזים מהמט"ש ואחר כך זה ירד. צריך לעשות Edging לפחות על ידי השאלת אג"ח או משהו דומה על מנת לשמור את מחיר ההון הנוכחי.

שאלות הקהל למר ישראל ארליך:

שאלה: האם יש מינימום סכום לגיוס?

תשובה: עשיתי בדיקה ונראה לי שהסכום המינימאלי לאיגוח צריך להיות בין ארבעים לחמישים מיליון שקל, ולמה? הגופים המשתתפים לדוגמא: חברות הדירוג לוקחים דירוג ראשוניות גבוהות מאוד ברמות של מאות אלפי שקלים. אחר כך הן גובות עמלות מעקב של חמישים עד שבעים אלף שקל כל שנה. אבל גם כשאתה חייב רק שקל אחד, לא רק בהתחלה, זאת אומרת להכניס את זה למרווח זה מוסיף כמה נקודות למרווח; אבל יכול להיות שאחרי כל החישוב הזה לקחת מבנק יהיה יותר יקר, אבל יש עוד דברים.

שאלה: אתה לוקח בחשבון גם את העלויות שמסביב לאיגוח? עלויות ההנפקה.

תשובה: אג"ח ממשלתי היום ארוך, אני לא מעודכן. הוא כ-2.4%. יש מרווח של כ-2 פסיק משהו. שאלו אותי על הפער בין הלוואה לבין איגוח ואמרתי שזה היה שווה למינוס 0.3 לטובת האיגוח, יותר זול מאשר הלוואה מהבנק.

גיוס אג"ח בתאגיד "מניב" מר מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון-לציון:

אני לא פוליטיקאי אבל יש לי אידיאולוגיה ואני מודע שאפשר לקבל את האידיאולוגיה ואפשר לדחות אותה. אני מאמין באידיאולוגיה שאני דוגל בה ולכן אני דבק בה. התנהגותי מאוד יציבה, עקבית והיא מונעת על-ידי מניעים חיוביים.

הדבר השני, אני בן לעם שעבר השמדה ושמד. אני מייחס חשיבות רבה לזהותי הלאומית. אני רואה בזכותי לחיות בארץ הזאת זכות מוקנית על-ידי ההיסטוריה של עמי. אני לא מבקש זכות זאת מאף אחד, ואף אחד לא היה מעניק לנו אותה. בזכות אמונתנו בציונות והקרבת מקימי המדינה ובזכות אלה שמסרו נפשם על מזבח קיומה קיימת מדינת ישראל העצמאית.

דבר נוסף שהוא מאוד חשוב בעיני, אני חי במדינה יהודית. אני לא מוותר על היהדות, אני לא מושפע על-ידי שום רב. אני נחשב יהודי נאמן למסורת ישראל, דת ישראל, מבלי להקפיד על כל תג ותג שהם פירשו.

הנקודה הנוספת היא שאני כראש עירייה לא אעשה דבר שעלול לפגוע בהומאניות שלי ביחס כלפי מישהו אחר. נבחרתי כדי לשרת את תושבי ולא כדי שהם ישרתו אותי. לכן הראיה שלי היא ממלכתית לאומית ואת זה אני אומר לבוחרי השכם והערב.

אני טוען כי מי שחי בגוש דן חייב לשלם. מדינת ישראל קיימת כפי שהיא בזכות הגליל, הנגב, הבקעה וירושלים הבירה, לא בזכות גוש דן בלבד! לא צריך להביא את מיטב המשאבים אל גוש דן; לכן בשנת כהונתי השנייה כראש עירייה הייתי "המשוגע" היחיד, מאז ועד היום! שויתר על מענק איזון של עשרה אחוזים מהתקציב. אני מסתדר, והמיסים בעירייה אינם מהגבוהים ביותר אבל הם לא זולים. האחריות שלי כראש עירייה לנהל עירייה מאוזנת, לא לחפש כספים במשרדי הממשלה, אלא לנהוג במסגרת המשאבים ובכך לשחרר את הממשלה מדאגה לעירי ושתדאג לרשויות בקו העימות ובעיירות הפיתוח. זו עמדותי האידיאולוגית כציוני אם אבחר לכהונה נוספת מה טוב, אך אם לא אבחר בגלל דרכי, אשא את התוצאות בגאון. אני לא נבחר על-מנת לשבת על כסא. אני בא לייצר, לעשות ולהביא רווחה במסגרת הערכים שאני דוגל בהם והמשאבים העומדים לרשותי.

לכן, כשמדברים על עירייה, אני חושב שעירייה היא גוף בזבזני. היא חייבת להיות מנוהלת על-ידי מועצת עיר מחוקקת

(לא מבצעת!) שצריכה לקבוע חוקי עזר ולהשאיר את הניהול ביד ראש עירייה וצוותו ולו האחריות הניהולית. עלי לנצל כמיטב כישרוני את המשאבים העומדים לרשותי כפי שאני מיטיב לגייס או לגבות. תמיד יהיו חסרים משאבים, אין אף פעם שובע למשאבים, במיוחד למי שרוצה לפתח ולהתפתח ולשרת טוב יותר את העיר והתושבים; לכן העירייה צריכה להתפרק לחברות עירוניות הפועלות על בסיס כלכלי. הן צריכות לפעול על בסיס מקצועי ולשרת את התושב ולא יותר מזה. לכן מרגע שהתחלתי, לקח לי ארבע וחצי שנים להקים חברה כלכלית לפיתוח בראשון לציון. אני לא מחלק דיבידנד לעירייה אף שנה, אני מתנגד לחלוקת דיבידנד מהחברות לקופת העירייה, וכל הון שנצבר בחברה הוא לטובת העיר, על-ידי כך שהחברות פועלות, כל אחת בתחומן, להיטיב ולהזיל את השירות.

דבר נוסף רבותי, אני לא חושב שאני מביא יזמים על-מנת להיות פילנתרופים. הם חייבים להרוויח, וככל שירוויחו יותר, יענו ליעדי העירייה ולצרכי העיר. אף אחד שהפסיד לא תרם לעיר אגורה אחת, הותיר רק חורבות. ואני כשנבחרתי נקלעתי למזלי הרע ל-750 יחידות דיור שלא היה מי שיסיים אותם. רוכשי הדירות נותרו חסרי אונים, שלדי בניינים התנשאו ולא היה מי שיסיים בנייתם. העירייה עודדה יזמים אחרים והם הצליחו תוך שנתיים לסיים את הדירות לתושבים.

ב-1992 עבר חוק בממשלה בעניין חברות מים וביוב, זה היה בזמנו של רבין, זכרנו לברכה. החברה החלה לפעול החל מיוני 2003. תשאלו אותי מה קרה בין 92 ועד יום הפעלת החברה? פוליטיקאים התנגדו ליישם את החברה הזאת. הם טענו שמועצת העיר מאבדת שליטה. שליטה במה? בחלוקת הטבות והנחות בצריכת מים? למי? למי שלא שילם במועד את חובותיו?!

אני לא יכול בלי להגיד כמה מילים על נושא אחר. רבותי, אני קורא עיתונים כמוכם, על ועדת גרונאו, על אגרת צריכה שתשולם על-ידי הצרכן ותכסה את הפיתוח ובכך לשחרר את בעל ההון ובעל הנכס מהתשלום. אנחנו יודעים ששלושים אחוז מהדירות הם בשכירות וארבעים וחמישה אחוז משטחי התעשייה והמסחר בשכירות. מי שמחזיק בהון ובקרקע ורוצה לבנות שישלם; וזאת במיוחד במרכז הארץ. אל תחפשו מקומות בניה זולים במרכז הארץ. הבניה צריכה להיות זולה באזורים בעלי עדיפות לאומית ולא בגוש דן!

מדינת ישראל צריכה לבזר את אוכלוסייתה, היא צריכה להיות בנגב, בגליל, בירושלים הבירה, לא בגוש דן. אל תורידו פה את המחירים ואם אתם מורידים תורידו את מחיר הקרקע. זאת הצעה המגלגלת שוב על השכבות החלשות את תשלום הפיתוח ממנו נהנה בעל הקרקע והיזם!

אני מצטער לומר שלא יתכן שוועדה כזאת קמה ומעליבה אותי אישית. לא באו לשאול אותי שאלה אחת, בניסיון של 22 שנה שיש לי. רע או טוב, יש לי ניסיון. האם כל החכמה היא בירושלים או באוניברסיטאות? גם אני בעל השכלה, אני מהנדס תעשייה וניהול במקצועי, בוגר הטכניון, מה מפריע לבוא לשאול, להתייעץ, להאזין לדברים?

דבר נוסף, לא יתכן שיש לי חוזה חתום עם האוצר ועם משרד הפנים שעל סמך החוזה הזה גייסתי הון מהציבור ומשנים את התנאים שהצגתי לציבור ובהם גייסתי את ההון. זה לא מתקבל על הדעת. זאת סטירת לחי למינהל תקין ולהתחייבות חוזית ואסור לעבור עליה בשקט. לא מתקבל על הדעת שיש חוזה, ומישהו ובמיוחד הממשלה, מתעלם ממנו.

אני מתכוון למערכה ציבורית ומשפטית כבדה מאוד נגד מסקנות ועדת גרונאו! לא אפסיק כי הצדק איתי כיוון שהתחייבתי לשלם חובות ואני מקפיד לשלם את כל חובותי. אם יש יתרון לעיריית ראשון הוא שאני יודע בדיוק מה ההתחייבות שלי ושל כל חברה שלי. אבל אם תתקיים הסכנה הקטנה ביותר שבאיזשהו יום אצטרך לעמוד לפני הציבור שממנו גייסתי הון ואגיד אין לי, אני אעשה את זה היום כי היום עדיין יש לי.

יש לי את הכבוד לקרוא למר ניר גלעד והוא יספר לנו מהצד של המשקיעים איך הוא רואה את נושא המים והביוב.

מימון השקעות בתחום התשתיות על-ידי גופים חוץ בנקאיים מר ניר גלעד, משנה למנכ"ל קבוצת מגדל:

אני חושב שאני צריך להתחבר למה שאמר ראש העיר, ויכול להיות שיגידו שטעינו בזה שהלכנו לאיחוד רשויות. היינו קודם צריכים להפוך אותן לחברות והן היו כבר מתאחדות מעצמן. הפוזיציה שאנחנו נמצאים בה היא פוזיציה כמעט זהה לפוזיציה של ראשי העיר, ובשונה מבנק ומבעל הון פרטי, אנחנו מחזיקים כספי עמיתים. וכמו שהוא לא יכול לחזור אל לקוחותיו ולנתיניו כפי שהוא הגדיר אותם, אני לא יכול לחזור לעמיתים ולהגיד שבגלל איזושהי בעיה של אגרת חוב שעלתה אין לי מה לעשות. זה לא שיש לי אלטרנטיבה.

באותו רגע למעשה הבאתי הפסד עצום אל מחזיק אגרת החוב ואין לי שום דרך להחזיר את זה. אם הוא לא יכול לשלם, הוא יכול לשלם פחות ואני לא יכול לעשות באגרת הזאת כמעט שום דבר. אין לי שום יכולת לתפעל את הצינורות ואת המים. ואני בתור גוף מוסדי, הדבר היחידי שמעניין אותי זה ריבית ותזרים. כל השאר זה החזר כולל ממט"ש או מתחנת כוח, או מצנרת, זה לא מעניין אותי בכלל כיוון שאני לא יזם.

הם רוצים להפקיד את הכסף היום ואני אומר לכם כמה מילים על לקוחותיי. הלקוח החדש של פנסיה, הוא לקוח או מוצר שאתם לא מכירים אותו בכלל היום. אנחנו מוכרים שירות במשך ארבעים שנה. מגיל 25 או 27 כשמצטרפים למעגל העבודה, מבטיחים למישהו בוא תשלם חודש בחודשו תמורת שירות שתקבל אותו בגיל 67 עד גיל 87. זאת אומרת שאני צריך לטפל במישהו קרוב לשבעה עשורים ולהיות בטוח שלא יהיה ועדת גרונאו א' או ועדת גרונאו ב', או שינוי בכללי המשחק. זה לא מעניין אותנו. אותו אדם הפקיד את הכסף והוא רוצה לקבל את כספו.

אין שום סיכוי בעולם שמועצת עיר אחראית, (אני לא מדבר על חברה עסקית) יכולה להבין באמת את כל המערכת הזאת של הסכמים והסכמי ההחלפה ביניהם או הסכמי הדירוג ביניהם וכדומה. זה לא התפקיד שלה.

להקים SPV למשהו שהוא פחות מארבע מאות או חמש מאות מיליון שקל זה טירוף מערכות מוחלט. פשוט טירוף מערכות מוחלט. אנחנו עסקנו בזה במתקנים שהם מתקני התפלה, עסקנו בזה בחוצה ישראל. המשמעות היא ערימות של ספרים ועורכי דין. עכשיו מביאים גם את הנאמן כהוצאה שוטפת על המערכת ותתחילו לצבור את העלויות האלה. תתחילו לחשב את הסכומים האלה ויתברר שהגיוס שעשתה מעברות למפעל הוא לא זול.

מדוע אני אומר את זה? כי כל המערכת הזאת היא לא מערכת תעשייתית שתידרש בעתיד להמשיך ולגייס עוד ועוד מקורות. יש לה אירועים בתוך התהליך הזה: פעם הקמת מתקן טיהור, ואולי הקמת מתקן אנרגיה שוב.

ישבנו בעבר עם מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר (שנמצא פה), עם ראש העיר ומנכ"ל ראש העיר בפגישה עם שר הפנים על הנפקה של אג"ח מוניציפאלי. שאלתי את ראש העיר ואת המנכ"ל לפני שהלכנו לשר, האם ברור לכם שבבנק זה יותר זול? האם זה ברור לכם מחיר העלויות הנוספות בתוך התהליך? זה לא סתם שאין מימון חוץ בנקאי במדינת ישראל לאורך השנים עד הרפורמה האחרונה, כי תמיד למערכת הבנקאית אפשר להציג שהעלויות הם יותר זולות מהיציאה החוצה.

אתה מוצא את עצמך רץ אחרי תהליך שהוא לא בשליטה שלך. לכן תפיסת העולם שלנו כאחד מהגופים המוסדיים היותר גדולים היא למחפש כיצד להגיע לאותו ממשק ניהולי כמו שראש העיר תאר אותו. ההכנסות הולכות לחשבון בנק שאנחנו יודעים לשבת עליו. וכמובן שצריך ללמוד את כל הסעיפים ואת כל כריות הביטחון. זה לא מייתר. ואם תשאלו את החברים, הכנת הנייר והכנת המסמכים לא הייתה פשוטה. אני חברת הדירוג של עצמי ולוקח את האחריות. אני הוא זה שבא בפני עמיתי ואומר בדקתי, יש סבירות שיחזירו לי את החוב. הרי זה התפקיד שלי.

עכשיו כממשלה יצאנו לשני תהליכים מאוד חזקים. פעם החיים שלנו כגוף מוסדי היו משהו פנטסטי, כל אגף השקעות במגדל היו שני אנשים, בשביל שאחד לא יהיה עמוס מדי. בחמש וחצי הפוליסה נמכרה, הסכומים היו חסרי סיכון ולא היה צריך להשקיע יותר.

כל הענף הזה של העולם הפנסיוני הוא העולם הויכוחי. החיסכון ארוך הטווח, זו ממעטפת מובטחת למעטפת לא מובטחת ולכן מחפש השקעות. אין השקעות טובות יותר מנושא מים וכבישים, ותשתיות ארוכות טווח כיוון שהכסף שלי ארוך טווח בשימוש ההון.

ראש העיר דיבר על השלב הבא של המהלך שהוא חושב עליו. אם אוספים את הפנסיה של תושבי ראשון לציון ובזה מימנו את העלות, ובזה אני מגן על הפנסיה, הם אזרחים שמחים. אני מדבר ברצינות כי זה הנכס שלהם, זו הפנסיה שלהם וזו התשתיות שבה הם משתמשים בחיבור הלוגי שהם עשו.

הבעיה עם הרשויות המקומיות שיש תקלה מאוד קשה של המערכת השלטונית. וועדת גרונאו זו בעיה קטנה לעומת תיקון החוק שלמעשה הכריח את הבנקים. הוא נתן אפשרות לעקוף את הבנקים. אם יש משהו שראש העיר נגע בו ואני מסכים עם זה במאה אחוז, ושכמעט בלתי אפשרי לגעת בו, זה סוגיית האימוץ. יש יהודי יקר, אליהו שמו והוא הבעלים של חברת הביטוח אליהו. הוא אומר שההבדל בין חברת ביטוח ובין בנק הוא מאוד פשוט: מחברת ביטוח אתה מקבל כסף ונותן, ובבנק אתה נותן כסף ומקבל את ההלוואה. עכשיו אם תרדו לעומק של מה שאני אומר, בסוף היום, החבורה המנהלת שם אומרת אנחנו יודעים, אנחנו ננהל את המערכת הזאת והתשלומים יגיעו כסדרם. כשאני לקחתי כסף של מישהו שנתן לי אותו באמון. זאת מערכת של אמון. השינויים הם מאוד מסוכנים בשבירת האימוץ, לכן כשבאה העירייה, נבנה מודל מאוד מורכב וצריך לקבל אישור מניירות ערך, ואישורים שונים. חמש שנים יעברו לפני שיראו את השקל הראשון שלא מגיע, (לא את זה שמגיע) כי בעירייה הכול כל-כך מורכב. הגוף המוסדי לא כל כך יודע לעבוד. אנחנו צריכים משהו פשוט: הנה חשבון הבנק של תושבי שכונה ג' או תושבי שכונה ד' או המפעלים שיש לי בעיר שהם משלמים, תעשו לי איזושהי חבילה; הנה הכסף והוא נכנס לחשבון, אנחנו לא יכולים לגעת בו. כל סיכון שתיקח הוא איזושהו סיכון על היקף התשלומים, ואת זה תממן לי ולהתראות. כל השאר אני לא יכול להתערב, אני לא יכול להחליט.

היום יושב בראשות העירייה מי שהרצון שלו הוא להחזיר את הכסף לתושבים ומחר ישב ראש עיר שיעשה בזה שימוש אחר. זו זכותו, זו חברה בבעלותו ויש לו צרכים.

המסר שאני רוצה שתצאו איתו הוא שהגופים שאתם פונים אליהם כמוני, הם לא בנק אלא גוף מוסדי. לא הבאנו את הכסף מהבנק, לקחנו כסף של מישהו שהוא עמית ואנחנו חייבים חובת נאמנות כלפיו. אנחנו שמים את הכסף שלו בידיים של מישהו.

הנקודה האחרונה היא חיבור התהליך של העיריות מול הממשלה. אני לא חוזר לטעות של הבנקים, זו טעות קרדינאלית ואני מקווה שהיא תתוקן. אתם חייבים ליצור איזושהו מנגנון. דיברתי עם החברים באגף תקציבים, שאותם המחאות זכות, אותה יכולת לארוז איזושהו זרם כמקור מימון ואז באמת לא חשוב אם זה כביש, מתקן התפלה, או אם יום אחד בכלל יעצרו את המים לעצמם ואת כל המתקנים ואת כל העלויות וכדומה.

לסיכום ראייתנו את הענף, זהו כסף ארוך טווח שאין לנו מקום אחר להשיג אותו, לא לנו ולא לאף אחד בעולם. לכן זה כפפה ליד שלנו, ככל שהעסק יהיה הרבה יותר פשוט, תעשו לו מה שנקרא סטרייפ; תמחקו את כל הקוביות. תבואו אלי רק עם הזרם תגידו הנה הזרם, הנה החשבון בנק, להתראות; מאוד פשוט, לא צריך יותר באמצע שום דבר.

אני לוקח כסף בשביל לשמור אותו, לא צריך כלום. אני אנהל אותו לבד. זה סיפור לא פשוט לכל אחד יש את הצרכים שלו והמעמד שלו; יש שותפים שהם לא במעמד שווה, אני לא רוצה להגיד כמעט בלתי אפשרי; כיוון שבסוף אנחנו קונים אגרות חוב, אבל מבחינת הנוחות והתעריף הוא כמעט בלתי אפשרי, ולכן אני אומר לכם זה מאוד פשוט. יש מתקן, יודעים את תשלומי המים, או היקף תשלומי המים; יודעים להעביר את זה לחשבון שהוא לא בחשבון העירייה והחשבון הזה הוא ביחד או בנאמנות, משרת את החוב. נכנס כסף והוא קודם כל הולך אליי וכל השאר שיעבור לאן שאתם רוצים: לעירייה, לחברה או למי שירצה, זה כבר לא מעניין אותי. אחרי שקיבלתי את הכסף, תעשו עם הכסף מה שאתם רוצים. אני אומר את זה כי זה גם מפשט את כל תהליכי העבודה בתוך המערכת הסמי פוליטית ציבורית עסקית הזו.

אני צריך לוודא שיהיה לי כסף שיחזור ליעדו, לכן אני צריך להחזיק יותר כסף נזיל במקום אחר. מה אני אחזיר לו? אני יכול לבוא ולאסוף קצת צינורות.

ישנן שלושה רמות פשוטות של דירוג:

1. אגרת חסרת סיכון - זו למעשה האלטרנטיבה לכסף ארוך טווח.

2. רמת הביטחון שלנו - זאת אומרת כשאתה בא ואומר יש לי מאתיים מיליון שקל הכנסות, ואני בשביל לשרת את החוב אצלך צריך רק שלושים, וגם אם תהיה נפילה ומרד, אתה מסבך אותי באיזה תהליך, כי אני לא יודע מה אני רואה.

3. התחרות - אנחנו הרי מבצעים תהליך של דירוג. התהליכים האלה יקבלו קצת ניסיון ויקבלו את החתימה של המפקח שהתהליך הזה בסדר. אז כשאנחנו נודיע למעלות, דירגנו את ראשון או את נתניה או את רחובות, מה שיקבע זה כמה באמת הזרם הזה מובטח; וככל שאתם לוקחים אותו, מטהרים אותו ומסננים אותו זה כן ייטב. הדבר השני היא התחרות.

יו"ר - מר ישראל ארליך:

אני קראתי את הדירוג של ראשון ומעלות באתר האינטרנט. אני לא יודע אם אתה סומך עליהם או לא; לא נראה לי שאתה כל-כך סומך עליהם, אבל ראיתי שהם לוקחים בחשבון גם סיכונים רגולאטורים.



סיכום

מר מרדכי מרדכי, מנהל ויושב ראש הרשות לשירותים ציבוריים- מים וביוב:

מסקנה חשובה מיום העיון הזה היא לנסות ללמוד מניסיונם של אחרים. אנחנו רשות בהקמה. אמנם אנחנו קיימים כמעט שנתיים אבל זה לא הרבה זמן. בל נשכח שיש תאגידים שהם בגיל שלנו ואנחנו צריכים להיות הגוף המפקח עליהם; ולא תמיד יש בינינו פער גילאים שמאפשר לנו לעשות את זה בצורה אבהית נכונה; ולכן, חובה עלינו ללמוד מהניסיון של האחרים.

הקשבתי בקשר רב לדבריו של מר דוד אסוס, שהוא המקביל שלי ברשות החשמל ובהחלט יש מקום ללמוד מניסיונם. זו בעצם רשות תאומה, מקבילה, ובהחלט אנצל את הנכונות שלו לסייע.

הדברים שנאמרו פה לא ילכו לאיבוד, אנחנו נתעד אותם, והם יפורסמו באתר האינטרנט, אפרופו השקיפות. פרופ' כסלו, כפי שאמרת זה יקר אבל נדאג לכך שזה יהיה. נדפיס חוברת ונפיץ אותה למי שיהיה מעוניין.

הנושא המרכזי שעומד כרגע על הפרק מבחינתנו, הוא נושא התעריפים; וכפי שאמרת בדברי הפתיחה, אנחנו מתחילים להרגיש כרשות שקיבלה דו"ח וצריכה לקבל החלטות משמעותיות.

אני חוזר ומדגיש, עד עכשיו הוגש רק הדו"ח לחברי המועצה ותו לא. טרם התקיים דיון כלשהו. אני מבטיח בראש ובראשונה לעצמי, ואחר כך לכם, שאחרי שיתקיים דיון במועצה והיא תלמד את הדו"ח ואת משמעויותיו נחליט לאמץ, לדחות, או לשנות את הדו"ח. נצא אל הציבור הרחב לשמוע תגובות ונתייחס אליהן; באמת מנפש חפצה ולא כדי לצאת ידי חובה.

אני מרגיש את כובד הנטל המוטל עלי כיושב ראש הרשות, למצוא את האיזון הנכון בין המלצות הדו"ח במידה ויידרש העלאת תעריפים, לבין שמירה על חוסנם הכלכלי של התאגידים.

שמעתם את מאיר ניצן, הוא הבטיח לעשות מלחמת עולם בנושא התעריפים; מערכה משפטית-ציבורית כפי שהוא התבטא. יכול להיות שיש דברים בגו ושיש משמעויות להחלטה כזו שאנחנו עדיין לא מודעים לה.

לכן אמרתי שהנושא הזה מחייב ליבון, בדיקה, שיתוף הציבור ואחר כך להתכנס להחלטות סופיות, כפי שנהגנו עם סל השירותים. כך ננהג גם בנושא הזה ואני בטוח שאם נהיה פתוחים לדברים שייאמרו לנו מסביב מצד אחד, ונפעיל את הראש ואת השכל הישר מצד שני, נגיע בהחלט להחלטות מאוזנות ונכונות לטובת כולם.

