

## היבטים בהקמת תאגיד מים אזורי

בעבר נטתה המדינה נטתה לאשר רשיונות לתאגידי מים חד-רשותיים, אך כיום הנטייה היא לאשר הקמה של תאגידי מים אזוריים בלבד, או לחלופין, לצרף יישובים חדשים לתאגידי מים קיימים בהליך הקרוי "תיאגוד אזורי". הבנת התהליך והיכולת לנתח אותו, הופכת כעת רלוונטית יותר ויותר

### יוסי לסטר\*

מגמה זו נתקלה בהתנגדויות מצד ראשי רשויות מקומיות, שהעדיפו באופן מובהק להקים תאגידי מים חד-רשותיים שיתנהלו רק בתחומי היישוב שלהם.

הניסיון מראה כי בעבר המדינה נטתה לאשר מתן רשיונות לתאגידי מים חד-רשותיים, כפי הנראה מתוך רצון "לקבוע עובדות בשטח" ולהשלים את מהלך הקמת תאגידי מים בארץ כנגד התנגדויות וביקורת מצד השלטון המקומי. אולם להערכתנו מהלך זה מיצה את עצמו, וכיום הנטייה של קובעי המדיניות היא לאשר הקמה של תאגידי מים אזוריים בלבד, או לחלופין, לצרף יישובים חדשים לתאגידי מים קיימים בהליך הקרוי "תיאגוד אזורי".

ניתן לראות כי מאז שנת 2006 קיימת עלייה מתמדת בשיעור תאגידי המים האזוריים בארץ, וישנו קו מגמה ברור בנושא (ראה טבלה 1). בעוד שבשנת 2006 לא היו כלל תאגידי אזוריים, הרי באמצע שנת 2009, יותר ממחצית מתאגידי המים בישראל כבר מוגדרים כתאגידי אזוריים או שהם

חוק תאגידי מים וביוב נחקק בשנת 2001 ויצר מהפכה במשק המים בישראל, בכל הנוגע לניהול מושכל של משק מים וביוב מודרני מבחינת הרגולציה, היקפי ההשקעות, התפעול, ורמת שירות הלקוחות. תהליך המעבר של משק המים מניהול של רשויות מוניציפאליות לניהול של תאגידי מים, ארך קרוב לעשור ונתקל בקשיים והתנגדויות רבות.

אולם במבחן התוצאה, נכון לסוף שנת 2009, ניתן לקבוע כי רוב תושבי המגזר העירוני בישראל כבר מקבלים את אספקת המים שלהם באמצעות תאגידי מים ולא באמצעות רשות מקומית, ותהליך המעבר לניהול משקי מים באמצעות תאגידי מים הוא להערכתנו בלתי הפיך בשלב זה.

תאגידי מים אזורי מוגדר כתאגידי המספק שירותי מים וביוב ליותר מרשות מקומית אחת. לאורך השנים, הכוונה המוצהרת של קובעי המדיניות היתה להקים רק כ-30 תאגידי מים אזוריים בכל הארץ, וזאת במטרה לנצל יתרונות כלכליים לגודל, ולהקטין עלויות קבועות למ"ק מים. אך בפועל,



יוסי לסטר

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

טבלה 1: התפתחות התאגידי המים האזוריים בישראל

מקור: יחידת הממונה על תאגידי מים במשרד הפנים, יוני 2009

\* יוסי לסטר, יועץ כלכלי בתחום הקמה וניהול של תאגידי מים וביוב, למידע נוסף: [laster@zahav.net.il](mailto:laster@zahav.net.il)



4. **לוחות זמנים** - ישנם מקרים בהם לוחות הזמנים שנקבעו לתהליך אינם ריאליים, אם משום לוח זמנים דחוק שקבע משרד הפנים כתנאי לקבלת מענקי מדינה, או משום כוונה להיצמד לתחילת שנה קלנדרית לצורך נוחות וכו'.
5. **חוסר וודאות** - קיימים כיום תנאים מסוימים של חוסר וודאות בקבלת החלטות ובניית תחזיות, לדוגמה, סוגיית הרפורמה בתעריפים עדיין שנויה במחלוקת, מענקי המדינה בגין תיאגוד מים משתנים תדירות, סוגיית רישום הבעלות על מט"ש אזורי נחשבת למורכבת, ועוד. הדבר עלול להשפיע על ההחלטה בצירוף רשות נוספת לתאגיד.
6. **השאלת עובדים לתאגיד** - השאלת עובדי רשות מקומית לתאגיד מים, כפי שמנחה חוק תאגידי מים וביוב, איננה פשוטה ולעיתים מלווה בהתנגדויות ורגשות רבה. הסוגייה מורכבת אף יותר, כאשר העובד מושאל מרשות מקומית לתאגיד אזורי הנשלט ע"י רשות אחרת. דוגמה להתנגדות עובדים מעין זו עלתה לאחרונה בהצטרפות של מ.מ. מבשרת ציון לתאגיד הגיחון בירושלים.

### היבטים כלכליים בקבלת החלטות

מטרת הניתוח הכלכלי היא לבחון את הערך המוסף והכדאיות הכלכלית בצירוף רשות חדשה לתאגיד מים קיים. לצורך קבלת החלטה, מנהלי תאגיד המים נדרשים לבחון סדרה של פרמטרים כלכליים שיתנו תמונה כוללת, לרבות:

1. **תחזית תזרים מזומנים** - תזרים המזומנים הנקי לאורך זמן, מהווה את הפרמטר החשוב ביותר בכל החלטה הנוגעת לצירוף רשות נוספת לתאגיד מים. לשם כך חייב התאגיד

נמצאים בהליכי קליטה מתקדמים של יישובים נוספים לתוכם. נכון לינואר 2010 פועלים כבר יותר מ-50 תאגידי מים בארץ, אך קו המגמה של תיאגוד אזורי נמשך. בנסיבות שנוצרו, ותחת ההבנה שהליך תיאגוד אזורי במשק המים ייתן את הטון בשנים הקרובות, חיוני להבין לעומק הליך זה, ולפתח כלים ושיטות שיוכלו לסייע בקבלת החלטות בנוגע לצירוף רשויות נוספות לתאגיד מים קיים.

### קשיים אפשריים בהליך תיאגוד אזורי

הליך תיאגוד אזורי, במיוחד כזה המאופיין בצירוף רשות חדשה לתאגיד מים קיים, צופן בחובו לא מעט אתגרים, עליהם יהיה צריך להתגבר לאורך התהליך, לרבות:

1. **חשדנות וספקנות** - במקרים לא מעטים, תאגיד המים נוטה להטיל ספק בנתוני התפעול, נתוני פחת המים, אחוזי גבייה, היקפי השקעות הנדרשים וכו', שמציגה הרשות המצטרפת, ודורש בדיקות נוספות מטעמו.
2. **חשש מפני חוסר ייצוג הולם** - הרשות המצטרפת, מצידה, נוטה לחשוש מפני חוסר ייצוג הולם בדירקטוריון התאגיד. הדבר נכון במיוחד כאשר רשות קטנה מצטרפת לתאגיד גדול יחסית.
3. **חלוקת הבעלות** - נקודת מחלוקת אפשרית בתאגיד אזורי היא האופן בו יחולקו מניות התאגיד בין הבעלים השונים. במקרים מסוימים נהוג להשתמש בנוסחת חלוקה המתייחסת לאוכלוסייה ו/או מ"ק מים של כל רשות, ובמקרים אחרים מתחשבים גם בערך הנכסים של הנכסים של הרשויות, תזרימי מזומנים וכו'.

כלפי כל בעלי המניות שלו. התכנית העסקית צריכה לנתח את המצב החדש ולבחון את יכולת התאגיד האזורי לעמוד בפירעון הלוואות הבעלים במצב החדש.

4. **פחת המים** - פחת מים הוא אחד הפרמטרים החשובים ביותר בהליך הבדיקה לצירוף רשות מקומית לתאגיד אזורי. פחת מים גבוה ברשות המצטרפת, לדוגמה 15%-20% ומעלה, ידרוש מהתאגיד השקעות ראשוניות רבות, ברמה פיסית ואדמיניסטרטיבית. מאידך, פחת נמוך יגדיל את כדאיות המיזוג. יצוין כי אנשי מקצוע מגלים לעיתים ספקנות כלפי נתוני פחת המים הרשמיים, המתבססים על דיווחי הרשויות המקומיות עצמן. אולם הניסיון מראה כי ברוב התאגידים בארץ ירדו שיעורי פחת המים במעבר מעירייה לתאגיד (ראה טבלה 2).

5. **אחוזי הגבייה** - אחוזי הגבייה של חשבונות המים והביוב נגזרים בד"כ מהרמה הסוציו-אקונומית של תושבי הרשות המצטרפת. ככל שאחוזי הגבייה גבוהים, מן הסתם יקל על התאגיד האזורי לגבות, תזרים המזומנים השוטף שלו יגדל ואתו גם הכדאיות במיזוג. אולם, יש לסייג את הדברים, היות והניסיון מראה שתאגידי מים בד"כ גובים באופן יעיל יותר מרשויות מקומיות, ושיעורי הגבייה נוטים לעלות בשנים

לבנות תכנית עסקית שתבודד את היבטי משק המים והביוב של הרשות המצטרפת לטווח עתידי של לפחות 5 שנים, ולבחון את השורה התחתונה בנפרד מפעילות התאגיד עצמו. למותר לציין כי ככל שהרשות המצטרפת תציג תזרים חיובי גבוה יותר, או תגיע לנקודת איזון תזרימית מהר יותר, כך תגדל הכדאיות לתאגיד המים לצרף אותה אליו.

2. **השקעות נדרשות** - פרמטר חשוב נוסף לבדיקה הנו היקף ההשקעות בתשתיות מים וביוב שיידרש בשנים הבאות בתחומי רשות המצטרפת. עפ"י הקריטריונים של הממונה על תאגידי מים, נהוג להפריד בין השקעות בשדרוג ושיקום, לבין השקעות בגין נכסים חסרים. סקרי נכסים של תשתיות מים וביוב שאושרו ע"י הממונה אמורים בד"כ לכלול מידע זה. סקר נכסים המציג היקף השקעות גבוה הנדרש ברשות המצטרפת, יחייב את התאגיד להפנות משאבים רבים ולגייס הון לנושא, ויקטין את הכדאיות הכלכלית במיזוג.

3. **שיעור הלוואת הבעלים** - כאמור, תאגידי מים חד-רשותי הקולט לתוכו רשות נוספת, הופך עפ"י הגדרתו לתאגיד אזורי. אחת התוצאות העיקריות היא, ששיעור הלוואת הבעלים במאזן גדל מ-30% ל-40% מהיקף הנכסים, דהיינו, נוצר גידול מהותי במצבת ההתחייבויות של תאגידי המים

שם תאגיד	פחת המים הממוצע בחמש שנים שלפני הקמת התאגיד	פחת המים הממוצע מהקמת התאגיד ועד שנת 2007	שינוי בפחת מים ממוצע לאחר הקמת התאגיד
ראשון לציון - מניב-ראשון	12.5	8.8	-3.7
נתניה - מי-נתניה	12.8	9.6	-3.2
אריאל - מי אריאל	13.9	11.6	-2.3
נצרת עילית - מי-נע	4.6	8.5	3.9
פתח תקווה - מית"ב	9.8	7.6	-2.2
אילת - עין-נטפים	11.9	10.4	-1.5
מודיעין - מי-מודיעין	10.9	7.7	-3.2

טבלה 2: שינוי בפחת המים במעבר מרשות מקומית לתאגיד מים (באחוזים)

מקור: דוח מבקר המדינה לשנת 2008, תאגידי מים וביוב, טבלה 2

שם התאגיד	הממוצע בשלוש השנים שקדמו להקמת התאגיד	הממוצע מהקמת התאגיד ועד שנת 2006
אריאל - "מי אריאל"	89.7	94
נתניה - "מי-נתניה"	62.3	79.3
פתח תקווה - "מית"ב"	71.7	85.3

טבלה 3: שינוי באחוזי הגבייה במעבר מרשות מקומית לתאגיד מים (באחוזים)

מקור: דוח מבקר המדינה לשנת 2008, תאגידי מים וביוב, טבלה 5



קידוח בציפורי

יצירת קשר לצורך קבלת הבהרות. יש לשקול גם שכירת שירותי יחצ"ן ללווי המהלך וקיום מסיבת עיתונאים בנושא.

2. **קיום נציגות מקומית** - על הרשות המצטרפת לדרוש בחוזה ההתקשרות שהתאגיד האזורי ימשיך לקיים נציגות מקומית של שירות לקוחות עם מספרי טלפון, וזמני קבלת קהל סבירים המתאימים גם לאנשים עובדים. בדרך כלל נהוג להציב מח' שירות לקוחות באזור מרכזי ונגיש בעיר, בכדי להקל גם על קשישים, נכים וכו'.

### היבטים נוספים בתיאגוד אזורי

נציין להלן היבטים נוספים בהם ראוי להתחשב בהליך התיאגוד האזורי:

1. **היערכות לשינויים בתכנית ההשקעות** - בד"כ תכנית השקעות היא תלת או חמש שנתית והיא מאושרת בדירקטוריון תאגיד המים. צירוף רשות חדשה מחייב עדכון תכנית ההשקעות, ובמקרים מסוימים שינוי סדרי העדיפויות והאופן בו מוקצים המשאבים.
2. **עיתוי ההצטרפות** - הצטרפות רשות מקומית לתאגיד מים אזורי יכולה להתבצע בכל נקודת זמן. אולם המועד האופטימלי לדעתנו הוא 1 בינואר, וזאת משיקולים של נוחות בדיווחים כספיים ומערכת הנהלת החשבונות.
3. **היערכות לתאריך הקובע** - יש לוודא קריאת מונים של כל צרכני המים ברשות המצטרפת בתאריך ההצטרפות (או בסמוך לו) בכדי לוודא פיצול חיובים נכון בין הרשות והתאגיד האזורי. כמו כן יש לוודא שהסבת ההסכמים מול כל הספקים הרלוונטיים טופלה, והחיובים האחרונים מהספקים הופקו לרשות המקומית עד לתאריך הקובע.

### סיכום

המשך תהליך התיאגוד האזורי במשק המים והביוב בישראל הוא בלתי נמנע, והשנים הקרובות יזמנו אתגרים רבים נוספים בתחום זה. למרות שחוק תאגידי מים וביוב העניק סמכויות לממונה על תאגידי מים לכפות צירוף ואיחוד רשויות בהליך תיאגוד אזורי, ניתן לראות כי המגמה הקיימת היא דווקא לאפשר לרשויות ולתאגידי מים להתדיין ולהגיע להסכמות באמצעות מו"מ ובדיקות כלכליות הנוגעות לתיאגוד אזורי של מים וביוב. בתנאים אלו, הבנת תהליך התיאגוד האזורי והיכולת לנתח אותו, הופכת רלוונטית יותר ויותר. 💧

שלאחר התיאגוד (ראה טבלה 3). ועל כן, פרמטר של אחוזי גבייה היסטוריים, הגם שהינו חשוב, ניתן לשיפור מהותי ע"י התאגיד בתוך זמן קצר יחסית, ויש לקבלו בפרופורציה מתאימה.

6. **עובדים מושאלים** - סוגיית העובדים המושאלים כבר הזכרה כאן בהקשר של קשיים אפשריים בהליך התיאגוד. אולם ישנו גם היבט כלכלי לנושא, היות והרשות המקומית עלולה לדרוש שתאגיד המים ייקח לאחריותו היקף גדול של עובדים מושאלים, ובכך לכפות על התאגיד עלויות שרוב גבוהות, המקטינות את תזרים המזומנים ואת הכדאיות הכלכלית בהליך התיאגוד. סוגיית העובדים היא רגישה, וברוב המקרים נסגרת באמצעות הליך מו"מ בין הרשות המקומית והתאגיד הקולט.
7. **מענקים** - מענקי המדינה בגין צירוף רשות מקומית לתאגיד קיים מהווים פרמטר חשוב, ומתבססים על מכפלה של 170 ש"ח פר נפש (נכון לסוף 2009), המחולקים בין התאגיד והרשות המצטרפת לפי נוסחה המתבססת על סקר הנכסים. תאגיד המים והרשות המצטרפת זכאים גם למענק או החזר של רוב עלויות הייעוץ שנדרשו לצורך תהליך צירוף רשות חדשה. גובה המענק משפיע כמובן על כדאיות המהלך.
8. **חוזים קיימים מול ספקים** - פרמטר נוסף בו יש להתחשב בהליך התיאגוד האזורי נוגע להתקשרויות קודמות של הרשות המקומית עם ספקים וקבלנים מטעמה. ישנה אפשרות לתאגיד המים לאמץ את ההתקשרויות הקיימות עם הספקים הללו תקופה מסוימת גם ללא ביצוע מכרז, אך חיוני לבחון את הסבירות והעלות של כל התקשרות לגופה. במקרים מסוימים, קיים דווקא יתרון להמשך התקשרות מול ספקים קיימים להם היכרות עם מע' המים והביוב של הרשות המצטרפת, ובכך לאפשר פעילות שוטפת, עד לנקודה שהתאגיד האזורי ילמד לעומק את מאפייני היישוב החדש.

### הצורך בהקטנת זעזועים לתושב

חשוב לזכור שבמשוואה הקיימת של תיאגוד אזורי, הרי חוץ מהרשות המקומית ותאגיד המים, קיימים גם צרכני מים, המצפים ובצדק, להמשיך ולקבל אספקת מים סדירה ושירותי מים וביוב ברמה הולמת, וזאת ללא קשר להסדרים שנחתמו שבין הרשות המקומית והתאגיד. חיוני לוודא שתהליך התיאגוד האזורי לא יפגע בצרכן המים ויתנהל תוך כדי הקטנת זעזועים לרמה מינימלית. ניתן להקטין זעזועים באופן הבא:

1. **פרסום מתאים** - יש לוודא פרסום מתאים בעיתונות המקומית, באינטרנט, ובאמצעות פליירים שיופצו לתושבי הרשות המצטרפת, בכדי להרגיע חששות אפשריים, להסביר את הסיבות למהלך והיתרונות הגלומים בו, ולספק אמצעי