

## תוכן עניינים

|         |                                                                         |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| 4.....  | מבוא                                                                    |
| 6.....  | סקירה תיאורטית                                                          |
| 6.....  | שאלת המחקר                                                              |
| 6.....  | המצב בעבר בתחום המים במדינות בעולם                                      |
| 7.....  | תהליך הרפורמות המוסדיות בעולם בתחום המים                                |
| 8.....  | רפורמות במשק המים: סקירת בעיות, מושגים ומגמות                           |
| 9.....  | משק המים המוניציפלי בישראל                                              |
| 10..... | כשלי שוק ורגולציה בישראל                                                |
| 11..... | המעבר לתאגידי המים וחוק תאגיד המים                                      |
| 12..... | הקשר בין השינוי לתאגידי מים ומחיר המים                                  |
| 12..... | הרפורמה ברשויות המקומיות הערביות                                        |
| 12..... | תאגידי המים במגזר הערבי                                                 |
| 13..... | סוגיות המאפיינות את התאגידים ברשויות המקומיות הערביות                   |
| 14..... | עמדת התושבים כלפי התאגידים                                              |
| 15..... | מערך המחקר (מתודולוגיה)                                                 |
| 15..... | מתודולוגיה                                                              |
| 15..... | שיטת המחקר                                                              |
| 16..... | שדה המחקר                                                               |
| 16..... | מקרה מבחן – עיריית עראבה                                                |
| 16..... | שיטת איסוף הנתונים                                                      |
| 16..... | שיטת ניתוח הממצאים                                                      |
| 16..... | ממצאים                                                                  |
| 17..... | 1. קטגוריה - תחילת תהליך התיאגוד                                        |
| 17..... | 1.1 תמה – התאגידים התמודדו עם מצב התחלתי גרוע                           |
| 17..... | 1.2 תמה – ראשי הרשויות תמכו בנושא התאגידים אבל הייתה לכך אופוזיציה      |
| 18..... | 2. קטגוריה - אתגרים קיימים בפעילות התאגידים ברשויות הערביות             |
| 18..... | 2.1 תמה – סוגיית העלאת מחירי המים                                       |
| 19..... | 2.2 תמה – החדרת נהלים תקינים בנושא המים                                 |
| 19..... | 2.3 תמה – רוב התאגידים הם על בסיס לאומי ולא גיאוגרפי                    |
| 20..... | 3. קטגוריה - יתרונות התאגידים על המצב הקודם                             |
| 20..... | 3.1 תמה – עבודה ריכוזית ויעילה יותר של התאגידים                         |
| 20..... | 3.2 תמה – התאגידים מקימים ומסוגלים לממן ולבצע פרויקטים והעיריות לא יכלו |
| 21..... | 3.3 תמה – התאגידים מחוברים ותורמים לקהילה                               |
| 21..... | 3.3 תמה התנהלות מקצועית של התאגידים                                     |
| 21..... | 3.4 תמה - ייעול תהליכים                                                 |

- 21..... 3.5 תמה – משק מים יעיל מבחינה טכנולוגית.
- 22..... 3.5 תמה – שירות טוב לצרכנים.
- 22..... 3.6 תמה – שיפור הגביה מהצרכן.
- 23..... 4. קטגוריה - המשכיות התהליך רצויה ומחויבת המציאות.
- 23..... 5. קטגוריה – התפתחות משק המים בישראל.
- 23..... 5.1 – שיפור בצריכת המים הכוללת בישראל.
- 23..... 5.2 שיפור בצריכת מים ביתית לנפש בישראל.
- 24..... דיון.
- 26..... מסקנות.
- 28..... ביבליוגרפיה.
- 31..... נספחים.
- 31..... נספח ראיון עם ראש עיריית עראבה, מר עומר נסאר.
- 35..... נספח ראיון עם דר' אחמד חגי'אזי.
- 38..... נספח ראיון עם מוסטפא אבו ריא.
- 41..... נספח איור מס. 1 מספר תאגידי המים והביוב בישראל לאורך השנים.
- 41..... נספח איור מס. 2 הסיבות לעליית מחיר המים.
- 41..... נספח איור מס. 3 הקמה או הצטרפות לתאגידי מים שנים 2003-2011.
- 42..... נספח איור מס. 4 פריסת תאגידים שבהם רשויות מקומיות ערביות בלבד.

## מבוא

בשנות ה-90 משק המים סבל ממחסור במים וניהול כושל ולכן נדרשו שינויים מוסדיים (סנד ובכר, 2018). שינויים אלה באו לכלל ביטוי בסוף שנות ה-90 בהקמת תאגידי מים וביוזם כחלק מרפורמה מבנית מערכתית במשק הישראלי.

רפורמה זו הייתה חלק מתהליכים כלכליים בעלי יסוד אידאולוגי בינלאומי (בן אליא, 2009). המשק הישראלי עבר בעצם מדגם המוכר בספרות כ"מדינה מפתחת" לדגם "ניאו-ליברלי" עם ההתעצמות המוסדית של סוכנויות מדיניות הנושאות אידאולוגיה ניאו-ליברלית ומקדמות את יישומה.

כחלק משינויים במשק המקומי ולמגמות הפרטה של שירותים ציבוריים (Wollman, 2012) שרווחו בעולם, ניסה משרד האוצר בישראל לקדם חקיקה שתעביר את ניהול משקי המים והביוזם מהרשויות המקומיות לתאגידים שיוקמו למטרה זו (טבת, 2013).

לצורך זה נחקק חוק תאגידי מים וביוזם, התשס"א-2001. החוק קבע שבתוך שש שנים ממועד החקיקה תועבר האחריות על ניהול, אספקה, חלוקה ואחזקה של משק המים והביוזם לגופים מיוחדים (תאגידי מים), שמעמדם הוסדר בחוק.

בשנים הראשונות גופים אלו יהיו תחת פיקוח הרשות המקומית או אף בבעלותן, וזאת משום שהם יקבלו היתר מהרשויות המקומיות, על בסיס הסכם ביניהם, לנהל את משק המים בתחומי שיפוטן כחלק מהפרטה "קלה". בהמשך גופים אלו יהיו יחידות סמך של הרשויות המקומיות וינהלו על ידי גופים מקצועיים מיוחדים נפרדים לכאורה מהרשויות המקומיות כחלק מההפרטה המוחלטת (בר-אור, 2009).

רוב הרשויות המקומיות התנגדו לרפורמה במשק המים ולהקמת התאגידים, בייחוד רשויות מקומיות בינוניות וקטנות. התעוררה ביקורת והתנגדות ציבורית לנושא. התנגדות זו באה לכלל ביטוי גם ברשויות הערביות ובקרב הציבור הערבי, בין היתר, בשל העלייה במחיר (בן-אליא, 2009).

בתחילה נקטה בממשלה במדיניות של עידוד הנושא, אבל התנגדות הרשויות המקומיות והתושבים עיכבה את התהליך. מסיבה זו הממשלה שינתה את מדיניותה המקורית מתאגוד ברצון לתאגוד בכפייה באמצעות צעדי ענישה. כמו כן שונה אופי התאגיד מתאגיד חד-רשויות לתאגיד אזורי (שם, 2009).

הרשויות המקומיות שהקימו תאגיד מים או הצטרפו לתאגיד אזורי עשו זאת על פי רוב בכפייה, גם אם נהנו ממענקי תאגוד שנועדו לתמרץ ולדרבן אותן. הייתה תחושה ברשויות שהן נאלצות לוותר על משאבים וכוח ולהשלים עם הפגיעה בסמכויות הניהול של משק המים לטובת גופים ציבוריים למחצה. גופים אלה אינם ממשלתיים, אך נתמכים ונמצאים תחת פיקוח ממשלתי באמצעות הממונה על התאגידים (חמאיסי, 2012).

חלק לא מבוטל מהציבור דורש את החזרת הניהול של משק המים לרשויות המקומיות והורדת מחירי המים לצרכן. מקצת הציבור, אמצעי התקשורת, בעלי עניין וקבוצות אינטרס פעלו נגד הקמתם ופעילותם של התאגידים בטענה לפיה עליית מחירי המים נובעת מאכיפת חוק תאגידי המים ומעצם הקמתם. קיימת תופעה של השמצות והאשמות נגד התאגידים שאחראים על התייעלות משק המים (שם, 2012).

התאגידים נלחצים בין רשות המים הממשלתית שמעליהן, לבין הרשויות המקומיות והציבור, מלמטה. גם הרשויות המקומיות הואשמו בכך שהסכמתן להקמת התאגידים תרמה בעקיפין למחירים הגבוהים, על אף שמחירי המים נקבעים על ידי זרועות הממשלה ונגבים על ידי התאגידים (שם, 2012).

## סקירה תיאורטית

הנושא של שירות בתחום המים הינו מטעה בשל היות המים מצרך חיוני לקיום ביולוגי ולצרכים חברתיים וכלכליים רבים מאוד. באופן טבעי נכללים המים בקטגוריה של מוצרי זכות (merit goods) מושג בתיאוריה הכלכלית המתאר מוצר או שירות שהתועלת הציבורית שלו עולה על זאת המיוחסת לו על ידי הציבור. למרות הגדרה זאת, המים אינם נכללים בקטגוריה של מוצרים קולקטיביים לפי ההגדרות המקובלות בתיאוריות הכלכליות השונות בשל אי עמידה באחת משתי ההגדרות למוצר קולקטיבי האומרת כי צריכה של פרט אחד את המוצר אינה מקטינה את כמות המוצר לצריכה אפשרית של פרט שני (בן-אליא, 2009).

בעשורים האחרונים חלים שינויים מוסדיים רבים בכל ענפי התשתית כאשר קיים תהליך מתמשך של מעבר הגבול מהציבורי לפרטי ומאחריות המדינה לאחריות השוק החופשי. כתוצאה משינויים מוסדיים אלו גדל תהליך המסחור של סחורות ושירותים, כלומר גדלה תלות הפרט בשוק לענות על צרכיו. מים וחשמל הינם שני מוצרים בסיסיים שבהם רואה המערכת החוקתית זכות יסוד. כלומר הם חייבים להיכלל בזכויות היסוד החברתיות וכחלק מזכות הפרט להתקיים בכבוד לפי חוק היסוד של כבוד האדם וחירותו (טבת וטלית, 2017).

ההכרה הראשונית במים כזכות יסוד ניתנה בהצהרת האו"ם משנת 1948 וכן באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות שפורסמה בשנת 1966. בהמשך פורסמו מסמכים נוספים שעסקו בזכויות האדם וכללו גם התייחסות ספציפית לזכות לאספקת מים (דרור, 2008). וב2010 התקבלה באו"ם החלטה מפורשת בנוגע לזכות האדם למים ותברואה.

בישראל קיימת הגדרה למים כמצרך בסיסי וחיוני במסגרת חוק המים ובית המשפט העליון הכיר גם, בשורה של הפיכת החלטות של רשות המים לא להתקין נקודות אספקה בבתי תושבים במקומות שונים כולל יישובים בדוים לא מוכרים בנגב. בזכות למים כזכות יסוד שממנה נובעת חובתה של המדינה להבטיח שלכל תושב במדינת ישראל תהיה נגישות למים (טבת וטלית, 2017).

## שאלת המחקר

כיצד באה לכלל ביטוי רפורמת העברת האחריות על ניהול ואספקת המים העירונית-ביתית מידי הרשויות המקומיות לידי תאגידי המים בכלל ובמגזר הערבי בפרט?

שינויי המדיניות הקשורים להקמת תאגידי המים שאותם מנסה עבודה זו לנתח, נוגעים לבעיות ברמת המאקרו של הקצאה, וניהול המים ברמה הלאומית. על מנת להבין את ההסדרים המוסדיים בסקטור זה, יש להבין את המשמעות של המוסדות המנהלים את התחום.

## המצב בעבר בתחום המים במדינות בעולם

אספקת מים וטיפול במערך הביוב על ידי רשות ציבורית בצורות שונות, נפוצה ברוב המדינות. המעורבות של הרשות הציבורית מתבטאת בכל תחומי ניהול משק המים ויש שיטות שונות לניהול הנושא. בצ'ילה, בלגיה וונצואלה קיימות רשויות שירותים של ממשלות אזוריות, באנגליה (לפני ההפרטה) המודל היה של רשויות שירותים אזוריות. בסינגפור המודל הינו רשות שירות ממשלתית. מודלים נוספים הינם של חברות מוניציפאליות שקיימות ברוב מדינות צפון אירופה, יפן וארצות הברית. מודל של חברות ציבוריות בין ממשלתיות קיים בהולנד וגרמניה (Feitelson, 2005).