



הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון ה. גורדון
החוג למדיניות ציבורית

מסמך מדיניות – חברת "מקורות"

מוגש במסגרת:

סמינר יישומי – סדנת שטח

מנחים:

פרופ' אלון טל

מר אופיר פינס

מגישים:

מוריה דאנה

צביקה יצחקוב

סמסטר ב

תשע"ח – ספטמבר, 2018

תוכן עניינים:

4.....	משק המים בישראל:
5.....	הגדרת המטרה:
5.....	היבט תרבותי:
6.....	שחקנים מרכזיים ושיקולים פוליטיים:
7.....	חלופות:
7.....	חלופת ה-0:
8.....	חלופה 1 - הגדרת "מקורות" כזרוע ביצועית בתחום זיהום המים לצד החברה לשירותי איכות הסביבה:
8.....	חברת Orsted:
9.....	הקשר בין זיהום מים לזיהום קרקע:
9.....	טיהור המים בקרקעות מזוהמות – המצב היום:
10.....	ניסיון מקצועי של "מקורות" בתחום זיהום מים בקרקעות:
10.....	הקבלה בין החברה לשירותי איכות הסביבה לבין "מקורות":
11.....	חלופה 2: חלוקה לאזורים ורפורמה בתאגידי המים:
12.....	חלופה 3 - הפרטת "מקורות" - פתיחת משק המים לתחרות חופשית:
13.....	דוגמא עולמית - הפרטת משק המים באנגליה ווילס:
15.....	ריאיון עם ד"ר אייל טבת – מומחה להפרטת תשתיות ציבוריות:
16.....	בעיות פוטנציאליות עבור כל חלופה:
16.....	חלופה 1:
16.....	חלופה 2:
16.....	חלופה 3:
17.....	קריטריונים למדידת החלופות:
18.....	ניתוח החלופות על פי האינדיקטורים:
18.....	אפקטיביות:
18.....	חלופת ה-0:
18.....	חלופה 1:
19.....	חלופה 2:
19.....	חלופה 3:
20.....	יעילות:
20.....	חלופה 1:
20.....	חלופה 2:
20.....	חלופה 3:
21.....	הוגנות:

21.....	: 1 חלופה
21.....	: 2 חלופה
21.....	: 3 חלופה
22.....	: תחרותיות
23.....	: גמישות
23.....	: 1 חלופה
23.....	: 2 חלופה
23.....	: 3 חלופה
23.....	: סיכון
23.....	: 1 חלופה
24.....	: 2 חלופה
24.....	: 3 חלופה
24.....	: סיכום ניתוח החלופות
25.....	: המלצות
27.....	: ביבליוגרפיה
28.....	: נספחים

משק המים בישראל:

מים הינם מצרך קיומי בסיסי לאדם ולסביבה. משק המים מהווה תשתית אסטרטגית של מדינת ישראל וגורם חיוני לפיתוח ולמימוש יעדיה הלאומיים. הייעוד העיקרי של משק המים בישראל הוא להבטיח אספקת מים ומתן שרותי ביוב לצרכנים השונים, לפי אמות מידה מאושרות באיכות, כמות ואמינות נאותים וביעילות כלכלית, לטפל בשפכים ולנצל הקולחין תוך הגדלת הרווחה בת קיימא של כלל צרכני המים.

בשנת 1937 הוקמה חברת המים "מקורות", "מקורות" הינה חברה בבעלות ממשלתית מלאה ונמצאת תחת אחריותו של משרד האנרגיה והמים ומשרד האוצר. מתוקף חוק המים התשי"ט 1957, "מקורות" מוגדרת כחברת המים הלאומית של ישראל, ופעילותה כפופה לרשות המים – הגוף הרגולטורי מטעם המדינה בתחום המים. חברת "מקורות" עוסקת בהפקה של מים, איגומם, טיפול באיכותם, הולכתם ואספקתם ברחבי המדינה. כמו כן, החברה אחראית על אחזקתם של מתקני מים שונים המשמשים לאספקת מים, מתן שירותי הקמה ותפעול וייזום של פרויקטים בתחום המים בארץ ובעולם.

בישראל מספר מקורות עיקריים לאספקת מים: הכינרת, האקוויפרים (אקוויפר ההר ואקוויפר הים) ומקורות חלופיים כגון מי קולחין, מי שיטפונות ומים מותפלים. לאורך השנים מאז קום המדינה ועד שנות ה'90, משק המים בישראל היה בכשל שוק של שאיבת יתר, בעיקר מכיוון שכמות המשקעים השנתית הממוצעת בישראל נמוכה יחסית לצורכי האוכלוסייה והמשק. עקב ריבוי גופים שונים בעלי סמכות על משק המים ומחשש של זיהום מי התהום, וירידה של המקורות העיקריים מתחת לקווים האדומים, הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית בשנת 2001.

מסקנות הועדה היו:

1. הקמת הרשות הממשלתית למים וביוב: בתחילת 2007 הוקמה הרשות הממשלתית למים וביוב במטרה ליצור גוף שיש לו ראייה כוללת וארוכת טווח של צורכי משק המים, ולפקח על כלל משק המים ועל חברת "מקורות". בשנת 2010 נערך תיקון לחוק משק המים, התיקון העניק לרשות המים כלים לניהול יעיל של משק המים באמצעות סמכויות אכיפה והגדרתה כרגולטור בשוק המים והגוף הממונה על חברת "מקורות".
2. חקיקת חוק תאגידי המים – 2001: הוחלט על רפורמה בתחום המים ברשויות המקומיות, שעל פיה החל מ-2007 יוקמו תאגידי מים שינהלו את משק המים העירוני ביתר יעילות. סה"כ הוקמו 57 תאגידי מים.
3. הפסקת סבסוד מחיר המים והעלאתו עד סיום המשבר: ב-2014 הוא הופחת ב-10% חזרה.
4. הגדלת היקף כמות המים: בשנת 2001 הוחלט על הרחבת הפעילות של מתקני התפלת המים והרחבת פרויקט השבת מי קולחין. הקמת 6 מתקני התפלה ברחבי הארץ.

המלצות נוספות שהתקבלו כפועל המשך לוועדת החקירה הפרלמנטרית בשנת 2001:

1. רפורמה בתעריפי מים וביוב 2010: כניסתם לתוקף של כללים חדשים לתעריפים במשק המים אשר התבססו על עלות הפקת המים. נקבע כי תעריפי המים ישקפו ככל האפשר את עלות הפקתם – "חוק העלות הקדוש".

2. שינוי מבנה "מקורות": כחלק מהמלצות הוועדה, בשנת 2007 יושם שינוי מבני וארגוני בחברת "מקורות". "מקורות" הפכה להיות קבוצת חברות, כאשר בראש הקבוצה עומדת "מקורות מים", ותחתיה פועלות שתי חברות-בת: "מקורות פיתוח וייזום", הפועלת במגזר העסקי בארץ ובחולות בתחומי המים והתשתיות, ו"שח"ם מקורות ביצוע", החברה הביצועית של "מקורות", אשר מבצעת פרויקטים לאספקת מים ולטיפול בשפכים. כמו כן, החל תהליך התייעלות של החברה.

הגדרת המטרה:

הקמתה של ועדת החקירה הפרלמנטרית, "ועדת מגן", בשנת 2001 נועדה לבחון האם יש מקום להסתכלות מחודשת על התפקידים והסמכויות של השחקנים הראשיים במשק המים ובראשם חברת "מקורות". המסקנות אשר הועלו בזמנו, היוו פתרונות למצב משק המים דאז, אך יש שיטענו כי מדובר בפתרונות זמניים. עדות לכך ניתן לראות במתקני ההתפלה, אשר היוו חלק מרכזי ממסקנות הוועדה, אך למעשה לא פתרו את כל בעיות משק המים, וייתכן כי הביאו עמם בעיות חדשות. לאור מיקומה הגיאוגרפי של ישראל מים הינם משאב נדיר ואסטרטגי, בעל חשיבות מכרעת לגורלה של מדינת ישראל.

לאור האמור לעיל, ייתכן כי מצבו של משק המים כיום מצריך שינוי. ייתכן כי עלינו לבחון מחדש את תפקידם של השחקנים הראשיים במשק המים, ובייחוד של חברת "מקורות". עלינו לשאול האם "מקורות" נמצאת במקום הנכון במשק המים? האם קיים בה פוטנציאל לא מנוצל? האם נדרשים לה חסמים נוספים? האם הרגולציה מוצרכת? במצבו הנוכחי של משק המים במדינת ישראל, עלינו להבין איך "מקורות" צריכה להיראות בעוד 50 שנים?

היבט תרבותי:

מדינת ישראל נמצאת בחלקה הצפוני של רצועת המדבריות העולמית. חלק גדול משטחה הוא מדברי וכמות המשקעים הממוצעת מספקת בקושי את צרכי האוכלוסייה, ההולכים וגדלים. לפיכך, המים בישראל הם משאב ציבורי יקר, שהמדינה מגנה עליו ומפתחת אותו. אחד האלמנטים המרכזיים בתפישה הישראלית את נושא המים הוא נושא הבצורת בישראל. הבצורת בארץ ובעולם הינה אחד מפגעי הטבע בעלי הנזק הגדול ביותר, הן לבני האדם והן לבעלי החיים, הצמחייה והסביבה. הנזק הכלכלי של בצורת ברחבי העולם, עולה על הנזקים של רעידות האדמה בעולם. מאז קום המדינה נרשמו 23 שנים רשמיות של בצורת בישראל¹. למעשה מדובר בשליש משנות קיום המדינה, כאשר ניתן לראות כי תדירות הופעתן של שנים שחונות אלה, הולכת וגוברת.

לאור מיקומה הגיאוגרפי של ישראל, ומעמדו של נושא הבצורת בסדר היום הציבורי, נושא זה נמצא במקום יחסית גבוה בתודעה הציבורית ולאור כך מקבל חשיבות רבה.

¹ אתר תחזית מזג האוויר בישראל, בועז דיין, https://www.israelweather.co.il/page2.asp?topic_id=76&topic2_id=225&sub_topic_id=1 [גישה אחרונה: 1.2.2018]

מן האמור לעיל ניתן לגזור שני דברים :

1. כל פתרון וחלופה אפשריים, יהיו חייבים לקבל לגיטימיות מן הציבור הישראלי.
2. החשש מן "המחסור" יכול להוות כלי לקידום מדיניות ציבורית רחבה בנושא.

שחקנים מרכזיים ושיקולים פוליטיים :

1. חברת "מקורות" : שואפת להגדיל את היקף הפעילות שלה במשק המים ולשמור על מעמדה כחברה הביצועית הגדולה ביותר במשק המים הישראלי.
2. רשות המים : גוף רגולטורי מטעם הממשלה, המתכלל את כלל התחומים במשק המים, ואחרי על פיקוח ובקרה על משק המשק בכללותו. רשות המים מעוניינת לשמר את כוחה כרגולטור על תחום המים. בהתייחס ל"מקורות", רשות המים מחזיקה ביחס אמביוולנטי ; מחד, חברת "מקורות" היא החברה היחידה בארץ אשר יכולה לתת מענה למשבר/שעת חירום במשק המים ורשות המים מודעת לכך ; ומאידך, גודלה של חברת "מקורות" מאיים על מעמדה של הרשות, כך שהיא מעוניינת להגביל את כוחה ולמנוע את התעצמותה.
3. משרד האנרגיה והמים : המשרד הממשלתי המאגד תחתיו את נושא משאבי המים בישראל, המעוניין בשימור יציבותו של משק המים, דאגה לאינטרסים של הממשלה ופיתוח ושימור מקורות מים ואנרגיה לעתיד.
4. משרד האוצר : המשרד הממשלתי הממונה על הקצאת התקציבים למשק המים, מעוניין לצמצם את הסובסידיה למשק המים, לחברת "מקורות" ותאגידי המים, מעודד התייעלות של חברת "מקורות" וצמצום השקעה ממשלתית על מנת להוזיל את ההוצאה הציבורית על משק המים. משרד האוצר הוא שחקן מרכזי בכל הקשור להקצאת תקציבים לשחקנים השונים במשק המים ביניהם "מקורות" ורשות המים והוא יכול להחליט על גודל התקציב בהתאם למדיניות שהוא יראה לנכון.
5. תאגידי המים : החל מיולי 2007 הוקמו 57 תאגידי מים ברשויות המקומיות והם ממונים על כל נושא המים והתשתיות בתחום הרשות. תאגידי המים מתוקף הקמתם הם חברות בע"מ ואינם כפופים לרשויות המקומיות. הם מתנהלים מחד, כגוף עסקי המעוניין בתשואה, ומאידך כגוף ציבורי הדואג לרווחה החברתית. תאגידי המים מעוניינים לשמר ולהרחיב את פעילותם. יש לזכור כי מדובר במשחק סכום אפס, התרחבות של חברות "מקורות" במשק המים, בהכרח תבוא על חשבון פעילותם של תאגידי המים וחברות המים הפרטיות.
6. מרכז השלטון המקומי : הגוף המרכז את האינטרסים של הרשויות המקומיות. האינטרסים שלו אינם חד משמעיים ; לעיתים נראה כי הוא בעד שימור תאגידי המים ולעיתים נראה שהיה מעדיף להפוך את תאגידי המים לחברות עירוניות – על מנת ליהנות מהכנסותיהם. כראיה לכך ניתן לבחון את הקמפיין (שהופרך בהמשך) של השלטון המקומי כנגד תאגידי המים, אשר התקיים במקביל להפעלת לחצים מטעם השלטון המקומי לחסימת הצעת החוק לצמצום מספר התאגידים מ75 ל 15.
7. לובי החקלאים : פועלים למימוש חלופות מים זולות ולשמירה על יכולתם של החקלאים להמשיך להפיק ולספק היקפי מים גדולים בצורה עצמאית היכן שניתן. כמו כן הם פועלים לצמצום העלויות לחברת "מקורות" ודורשים מהממשלה לשאת בעול עם מחסור המים הלאומי ועם אספקת המים לאזורי התיישבות מרוחקים.

חלופות:

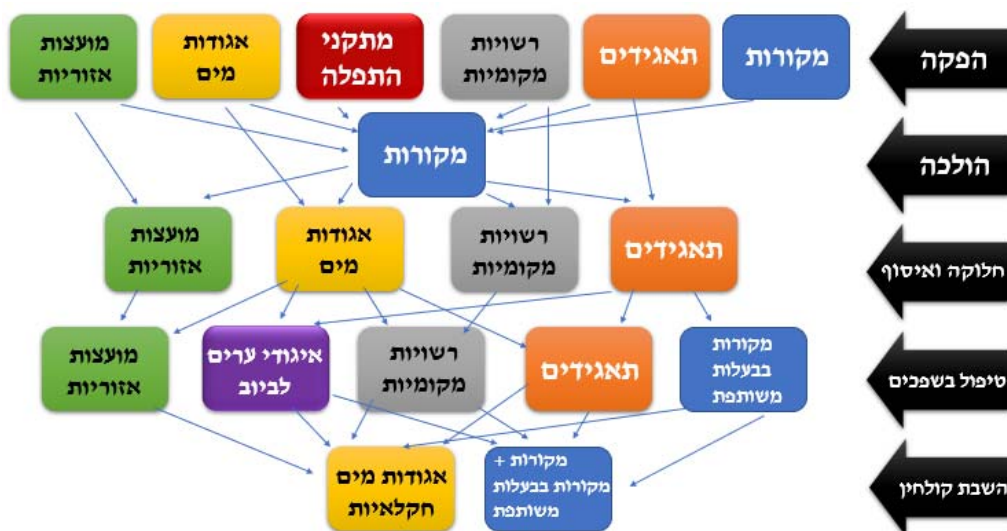
חלופת ה-0:

בשנת 2007 יושמו המלצות הועדה הפרלמנטרית משנת 2001 בכל הנוגע לשינוי המבני ב"מקורות". חברת "מקורות" הפכה לקבוצת חברות בבעלות ממשלתית מלאה וכפופה לרשות המים. "מקורות" מספקת כ-80% ממי השתייה בישראל וכ-70% מסך צריכת המים השנתית בישראל. כ-30% מהשפכים בישראל מטופלים בידי "מקורות", כ-60% ממי הקולחין המושבים בישראל מנוצלים על ידי "מקורות". "מקורות" מפעילה 35 מתקנים להתפלת מים מליחים ומי ים. כמעט כל תחום הספקת מים והולכת המים נמצא באחריות "מקורות", אך יחד עם זאת, במקביל יש ירידה בשימוש של המוביל הארצי שהינו אחד ממקורות העיסוק העיקריים של "מקורות". "מקורות" אחראית על הספקת המים לתאגידי המים בשלטון המקומי.

בנוסף פועלת החברה בתחום התפלת המים. במצב הנוכחי אנו רואים כי ככל שעולה צריכת המים המותפלים, כך יורדת צריכת המים המופקים (בעיקר על ידי "מקורות"). בהמשך לכך, מבין 5 מתקני התפלת מים רק מתקן אחד הינו בבעלות "מקורות" ומספק רק 100 מלמק"ש, מספר נמוך ביחס ליתר המתקנים. לאחר תקופה בעייתית והפסדים על סך כ-400 מיליון ש"ח המתקן הגיע לתפוקה מלאה, אך מסתמן כי ייתכן ויימכר בקרוב.

"מקורות" מנועה מלטפל בכל הנוגע לטיהור מי תהום מזוהמים על אף שזהו תחום ההתמחות שלה כחברה הלאומית של המים בישראל, מצב זה, יחד עם כל השינויים וגורמי הייצור הפרטיים שנכנסו למשק המים גורמים לחברת "מקורות" לאבדן הכנסה וצמצום הפעילות.

להלן, תרשים המציג את המצב הקיים במשק המים:



חלופה 1 - הגדרת "מקורות" כזרוע ביצועית בתחום זיהום המים לצד החברה לשירותי איכות הסביבה:

החברה לשירותי איכות הסביבה (Esc) בע"מ היא חברה ממשלתית שנוסדה בשנת 1990, במטרה לטפל בכל הפסולות המסוכנות המיוצרות בישראל. בשנת 2015, עקב גירעון על סכום של כ 200 מיליון ₪ אליו נקלעה החברה ועקב חוסר בהירות לגבי המשך עתידה, החליטה המדינה להתערב ולסייע, והחברה נבחרה להיות הזרוע הביצועית של המדינה בתחום טיהור הקרקעות בכל האדמות בהן המדינה מפנה את בסיסי צה"ל ומפעלי התעשייה שלה².

חלופה זו גורסת כי בהתאם להגדרתה של החברה לשירותי איכות הסביבה כזרוע הביצועית של הממשלה בתחום זיהום הקרקעות, "מקורות" תיקבע כזרוע הביצועית של הממשלה בתחום זיהום המים ותפעל לצידה.

בכדי לבסס זאת ננקוט מספר צעדים:

1. נציג דוגמא עולמית: חברת Orsted הדנית.
2. נקשור את תחום זיהום הקרקעות עם תחום זיהום המים ונצביע על נחיצות קביעת זרוע ממשלתית בתחום זה, אשר תהיה מקבילה לחברה לשירותי איכות סביבה.
3. נבחן את יכולתה הביצועית של חברת "מקורות" בתחום זיהום המים.
4. נערוך השוואה בין חברת "מקורות" לחברה לשירותי איכות הסביבה.

חברת Orsted:

חברת Orsted A/S, לשעבר Danish Oil and Natural Gas (DONG) Energy, היא חברת האנרגיה הגדולה ביותר בדנמרק. חברה זו, הנמצאת בבעלות ממשלתית, נוסדה בשנת 1972 ומטרתה הייתה לנהל את משאבי הגז והנפט בסקטור הדני בים הצפוני. בעשור הראשון של שנות ה 2000, החלה DONG להתרחב בשוק החשמל. בשנת 2005, רכשה ומיזגה את יצרי החשמל הדניים Elsam ו E2 עם חברות החשמל הציבוריות NESAs, Kobenhavns Energi ו Frederiksberg Forsyning. תוצאתו של מיזוג זה הייתה למעשה היווצרותה של DONG Energy, כפי שאנו מכירים אותה כיום.

בשנת 2017 החליטה החברה להפסיק את השימוש בפחם לייצור חשמל ולמכור את עסקי הנפט והגז שלה לחברת Ineos תמורת 1.05 מיליארד דולר. לאחר עסקה זו, שינתה DONG את שמה ל Orsted, על שם המדען הדני המפורסם, Hans Christian Orsted.

ב 2016 נרשמה DONG בבורסה של קופנהגן. גם היום, ממשלת דנמרק מחזיקה ברוב המניות של החברה (50.1%) ותמשיך בכך לפחות עד 2025 (בהתאם להסכם בין ממשלת דנמרק לחברה). חשוב לציין כי במידה ויוחלט ב 2025 להקטין את הבעלות הממשלתית מתחת ל 50%, הדבר יחייב הסכם פוליטי בין המפלגות הדניות.

² רז סומלסקי, "החברה לשירותי איכות הסביבה תשקם את קרקעות תעש ובסיסי צה"ל", "דה-מרקר", 19 באוקטובר, 2015. <https://www.themarket.com/realestate/1.2754932> [גישה אחרונה: 1.2.2018]

למעשה, מדובר בחברה אשר התפתחה אל מחוץ לכתלי מטרתה הראשונית, הצליחה להתרחב ולשלוט בשוק האנרגיה הדני וביססה את עצמה כזרוע הביצועית של ממשלת דנמרק בכל תחום האנרגיה. Orsted השיגה כל זאת, תחת המעטפת של חברה ממשלתית³.

הקשר בין זיהום מים לזיהום קרקע:

זיהום קרקע נוצר כאשר חומרים מסוכנים בצורת נוזל או מוצק חודרים אל הקרקע ונותרים בה. לזיהום הקרקע יכולות השפעות שליליות בשני מישורים עיקריים: הראשון, הגבלה עד כדי מניעת שימוש בקרקע לצורך חקלאות, מגורים, נופש או תעשייה; והשני, סכנה להחדרת חומרים מסוכנים למזון הנצרך על ידי בני אדם ובעלי החיים⁴ באמצעות זיהום משני של מים, גידולים חקלאיים ובעלי חיים (ישירות או באמצעות המים).

מזהמים מגיעים למי תהום באמצעות מים המחלחלים דרך הקרקע, ולקרקע יש תפקיד מכריע בהגנה על מי התהום מפני חדירת מזהמים. בקרקע תקינה המים המחלחלים עוברים תהליך של טיהור בקרקע בדרכם למי התהום, אך כאשר הקרקע מזוהמת התהליך משתבש ומי התהום מזדהמים אף הם. על פי רוב, במרבית הקרקעות המזוהמות בישראל נמצא כי יש צורך גם בטיהור מי התהום והאקוויפר באותן קרקעות⁴.

טיהור המים בקרקעות מזוהמות – המצב היום:

לפי מחקר של "אדם טבע ודין" עולה כי מי התהום הטבעיים חשופים לזיהומים הנובעים מפעילות תעשייתית וחקלאית על הקרקע. עד לסוף שנות ה-90 נפח גדול ממאגר מי התהום זוהם במזהמים תעשייתיים, דלקים וחומרי נפץ. ישנם מספר מוקדי זיהום שמקורם בפעילות תעשייתית או צבאית, כ- 50 אתרים עם זיהום ידוע במי התהום⁵ כאשר מתוכם 18 אזורי תעשייה ו-9 מפעלי תעשיות ביטחוניות.

הדו"ח סיווג את האתרים המזוהמים לחמש דרגות, על בסיס נפח המים המזוהמים בכל אתר; כאשר "מקומי" היא הדרגה הנמוכה ביותר ו"מפושט" היא הדרגה הגבוהה ביותר.

להלן הנתונים⁵:

דרגת זיהום	נפח מים מזוהמים	מס' אתרים	סוג
מקומי	1 מ' מ"ק	5	מפעלים קטנים
קטן	5 מ' מ"ק	12	אזורי תעשייה ומתקני תשתית
בינוני	15-20 מ' מ"ק	28	אזורי תעשייה ומפעלים גדולים
גדול	50 מ' מ"ק	5	תעשיות בטחוניות ואזור תעשייה גדול
מפושט	860 מ' מ"ק	2	תעשיות בטחוניות: תע"ש רמה"ש ותע"ג גבעון

³ Orsted Official Website: <https://orsted.com/en> [accessed: 1.8.2018]

⁴ מתוך מגזין Review - תנובה למחקר: https://www.tnuva.co.il/uploads/f_5ab12e3b7babe_1521561147.pdf

⁵ מתוך אתר "הרצוג פוקס נאמן", פורום רגולציה סביבתית - דו"ח הערכת זיהום מי התהום בישראל: <http://envforum.co.il/wp-content/uploads/2018/04/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%90%D7%98%D7%93-http://envforum.co.il/wp-content/uploads/2018/04/%D7%96%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%99%>

מתוך כלל האתרים עם זיהום תעשייתי רק ב 9 החלו פעולות שיקום, פחות מ 20%.

מתוך 18 אזורי תעשייה עם זיהום במי תהום החלו פעולות שיקום רק ב 2.

מתוך 9 מפעלי תעשיות ביטחוניות החל שיקום בשניים בלבד, כאשר אחד מהם הוא תע"ש רמת השרון בו מתקיימת תכנית פיילוט.

תכנית הפיילוט בתע"ש רמת השרון:

אחת האדמות הבולטות בהן מונתה החברה לשירותי איכות הסביבה לטפל היא הקרקע המזוהמת של מפעל תע"ש ברמת השרון. לפי התכנון אמורות לקום על הקרקע כ- 23 אלף יחידות דיור, אך טרם תחילת הבניה נבחרה החברה לשירותי איכות סביבה לטהר את הקרקע המזוהמת. יחד איתה נבחרה חברת "שיכון ובינוי מים", אשר תעסיק את חברת אנבירוגין האמריקאית לביצוע טיהור מי התהום באותן קרקעות.

על אף שהחברה לשירותי איכות סביבה קיבלה את המנדט על טיהור הקרקעות הממשלתיות המזוהמות בישראל, נראה כי בתחום טיהור מי תהום באותן קרקעות לא נמצא פתרון יעיל ומוסדר. נראה כי הטיפול במי התהום המזוהמים אינו מתנהל בצורה יעילה; כפי שהראנו לעיל, אחוז נמוך מן האתרים מטופלים. יתרה מכך, העבודות שאכן מתבצעות בפועל, מתבצעות לרוב על ידי חברות זרות המועסקות על ידי חברה ישראלית. מכאן עולה השאלה: למה לא חברת "מקורות"?

ניסיון מקצועי של "מקורות" בתחום זיהום מים בקרקעות:

קבוצת "מקורות" היא בעלת שם עולמי בתחומי המים, בזכות ייחודיותה בזירה הבין-לאומית, הבאה לידי ביטוי בטווח הפתרונות והשירותים הרחב שהיא מספקת למשק המים הישראלי בתחום איכות המים: ניהול משאבי המים, ביטחון מים, שאיבה, הולכה, התפלה, טיפול בשפכים, השבת קולחין וההגנה על מקורות המים; הכול תחת קורת גג אחת. בזכות המומחיות, המקצועיות, הידע והניסיון של קבוצת "מקורות" בחר משרד הסביבה ומשאבי הטבע של מקסיקו בקבוצה כשותפה, יועצת ומלווה בשיקום מאגרי המים של המדינה.

בנובמבר 2013 חתמה קבוצת "מקורות" עם המשרד לסביבה ולמשאבים טבעיים של מקסיקו באמצעות ועדת המים הלאומית של מקסיקו המכונה "קונגואה" על הסכם לשיקום מי התהום במקסיקו, טיפול במים ומניעת זיהומים. בהתאם להסכם, תספק קבוצת "מקורות" לוועדת המים הלאומית של מקסיקו סיוע טכני להגנה על איכות מי התהום, ביצוע פעולות לשיקום המאגרים התת-קרקעיים ובקרה על איכות השחזור של מקורות מים⁶. כמו כן החברה פעלה בתחום משק המים גם במדינות נוספות כגון, רומניה, ארגנטינה וקפריסין.

הקבלה בין החברה לשירותי איכות הסביבה לבין "מקורות":

נראה כי בדומה לחברה לשירותי איכות סביבה, "מקורות" אף היא, מתוקף תחום פעילותה היא חברה ביצועית של הממשלה בתחום משק המים ואף מקבלת סיוע ומחיקת חובות מהאוצר. אך יחד עם זאת, בשונה מהחברה לשירותי איכות הסביבה, "מקורות" מעולם לא קיבלה הסמכה רשמית כזרוע ביצועית לטיהור מים בקרקעות מזוהמות מטעם המדינה, וזאת על אף שבדומה לחברה לשירותי איכות סביבה, אשר מחזיקה בניסיון ובידע

⁶ מתוך אתר חברת "מקורות": <http://www.mekorot.co.il/Heb/newsite/InternationalActivity/Pages/Mexico.aspx>

בטיהור קרקעות מזוהמות, כך גם "מקורות" מחזיקה בידע המקצועי וביכולות הטכנולוגיות לבצע את עבודות טיהור המים בקרקעות המזוהמות.

כיום, בהתאם לאמור לעיל, תחום טיהור המים בקרקעות המזוהמות אינו מטופל באופן היעיל ביותר. מרבית המים המזוהמים בקרקעות אינם מטופלים ככל וכלל, ובכל הנוגע לשאר, מדובר בתכנית פיילוט של חברת שיכון ובינוי, אשר אינה מחזיקה בשנות הניסיון, הידע והמוניטין המקצועי של חברת "מקורות". מצב זה מעלה את השאלות, עד כמה הטיפול במים המזוהמים בקרקעות הינו יעיל? האם מוצרך שינוי? והאם מקורות יכולה לקחת חלק בשינוי הזה?

המצב הקיים בתחום טיהור המים בקרקעות המזוהמות, לצד ניסיונה המקצועי של חברת "מקורות" בתחום טיהור המים בעולם, והדמיון הרב בין החברה לשירותי איכות הסביבה לבין חברת "מקורות", מובילים כולם למסקנה כי הגדרתה של חברת "מקורות" כזרוע ביצועית ממשלתית לטיהור המים בקרקעות מזוהמות, לצד החברה לשירותי איכות הסביבה, יגדיל את היעילות בטיפול בנושא ויטיב עם הציבור והמדינה.

חלופה 2: חלוקה לאזורים ורפורמה בתאגידי המים:

כפי שצוין לעיל, עד לשנת 2001 הרשויות המקומיות היו אחראיות על משק המים והביוב אשר בתחומן. סמכויות אלה הוגדרו בפקודת העיריות ובחוק הרשויות המקומיות⁷. משבר המים אשר התנהל עד אותן השנים, ואשר הוביל בסיכומו של דבר להקמתה של ועדת מגן, היה תוצאה של מספר גורמים; אחד מהם היה העובדה שמצב משקי המים והביוב בתחומיהן של הרשויות המקומיות היה רחוק מלהיות סביר, ובא לידי ביטוי באובדן של עשרות מיליוני מ"ק מים מדי שנה.

על מנת לתקן מצב זה, במסגרת ועדת מגן הוחלט לחוקק את חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א 2001, אשר מחייב את הרשויות המקומיות להעביר את סמכויותיהן לידי חברה חיצונית, תאגיד מים. החוק קבע כי החל משנת 2007, יוקמו 13 תאגידי מים אשר ינהלו את משק המים העירוני ביתר יעילות. ואכן, הקמת התאגידים והוצאתו של ניהול משק המים והביוב מידי הרשויות המקומיות הובילו לשיקום תשתיות מים וביוב רבות, ולשיפור השירותים באופן מהותי.

על אף היתרונות הבולטים שחוק זה עתיד היה להביא עמו, הרפורמה הובילה להתנגדות נחרצת מצד הרשויות המקומיות. ההתנגדות נחלקה לשני רבדים; הראשון, התנגדותן של הרשויות להקמתם של התאגידים באופן כללי; והשני, התנגדותן של הרשויות להקמתם של 13 תאגידים – משמע, חוסר רצון לאחד את משק המים שלהן עם זה של רשויות אחרות.

התנגדות הרשויות באה לידי ביטוי בדחייה ממושכת של הקמת התאגידים, בהשמעת טענות חוזרות ונשנות כי הקמת התאגידים גרמה לייקור תעריפי המים בצורה ניכרת ובלתי סבירה ובהאשמת התאגידים בניהול לא נכון ובמתן משכורות גבוהות מדי לעובדי התאגיד.

מאבק ממושך זה של הרשויות המקומיות הוביל לשתי תוצאות עיקריות: הראשונה, הקמתה בשנת 2011 של ועדה בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ד"ר אודי ניסן, אשר קבעה בסיכומו של דבר כי יש לאפשר

⁷ פקודת העיריות [נוסח חדש], https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P182_001.htm, [גישה אחרונה: 13.4.18]

לרשויות להיות שותפות בניהול משקי המים שבשטחן ואף להשתמש בתקציבים עודפים; והשנייה, הקמתם של 57 תאגידי מים, במקום ה-13 אשר נקבעו מלכתחילה. ואכן, מאז 2007 ועד היום הוקמו במדינת ישראל 57 תאגידי מים, 44 יותר מהמספר המקורי. פער זה מצריך התייעלות וחסכון, אשר יכללו איחוד וצמצום של תאגידי המים. חלופה זו מציעה חזרה למעשה לתכנון המקורי ולקיחתו צעד אחד קדימה.

חלופה זו כוללת למעשה שני שלבים: הראשון, חזרה לתכנית המקורית משנת 2001, חלוקת הארץ לאזורים וצמצום 57 תאגידי המים הקיימים ל-13, אשר תוכננו במקור; והשני, בדומה למשק החשמל, חלוקת הארץ ל-5 אזורים, כאשר "מקורות" אמונה על אזור אחד ו-13 התאגידיים (אשר יצומצמו ל-4) יהיו אמונים על השאר.

חשוב לציין כי רעיון זה אינו זר לממשלה, ונידון בעבר. כחלק מהגשת הצעת התקציב הדו שנתי לשנים 2014-2013, הוצע לבצע מהלך התייעלות וחסכון אשר יכלול איחוד וצמצום תאגידי מים ל-15 תאגידיים אזוריים בלבד. בהמשך, בחלק שיעסוק בניתוח החלופות, נרחיב על השלבים השונים ועל האתגרים העתידיים.

חלופה 3 - הפרטת "מקורות" - פתיחת משק המים לתחרות חופשית:

בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, קיימת מגמה להפריט את משק המים. החל משנות ה-90, במקומות שונים בעולם בוצעו שינויים מבניים במשק המים. רפורמות אלה כללו: ארגון מחדש של הענף (Restructuring), שינוי הכללים המסדירים את הפעילות והשחקנים הנוטלים בו חלק, ליברליזציה של הענף על ידי הגברת התחרות בתוכו, איחוד של מספר חברות לחברה אחת, דה-רגולציה של הסקטור, מיזמים משותפים בין השוק הציבורי לשוק הפרטי (Private Public Partnership), והפרטה⁸.

הסיבה לביצוע השינויים במשקי המים אינה שונה מהסיבות המוכרות מתחומים אחרים; ובהם השגת יעילות כלכלית, הגברת התחרות, חיסכון בהוצאות ושיפור השירות, הגדלת הכנסות המדינה ופיתוח תשתיות מבלי להכביד על תקציב המדינה, או להטיל מיסים לשם מימוןם.

קיימות מספר דוגמאות בעולם למדינות אשר הפריטו את משקי המים שלהם; צרפת, אנגליה ו-וילס, מנילה (פיליפינים), ארגנטינה, בוליביה, קולומביה וכן הלאה. חלקן מהוות דוגמאות מוצלחות למודל הפרטה וחלקן מצביעות על הכשלים הפוטנציאליים במודל זה.

בישראל, יש שיטענו כי חוק תאגידי המים הינו השלב הראשון לכיוון הפרטה של משק המים. מעבר הסמכויות בתחום המים מן הרשויות המקומיות לתאגידיים היצוניים יאפשר בעתיד הפרטה של תאגידיים אלה. למעשה, חוק תאגידי המים משנת 2001, בשונה מהצעת החוק הקודמת לו משנת 1992, מציין שחור על גבי לבן כי הוא מאפשר הפרטה של משק המים בישראל.

במסגרת חלופה זו אנו מציעים הפרטה ספציפית של חברת "מקורות", אשר תהווה את הצעד הראשון להפרטה כוללת של משק המים בישראל. חשוב לזכור כי חברת "מקורות" בעלת תשתיות קיימות ויכולות ביצוע שאין שני להן במדינת ישראל. כראיה לכך, חברת "מקורות" הינה החברה היחידה בארץ אשר יכולה לתת מענה

⁸ Savas, E. S. (2000). Privatization and Public-Private Partnerships, New York: Chatham House

למשבר מים בקנה מידה ארצי. פועל יוצא מכך, הוא יחסה האמביוולנטי של רשות המים לחברת "מקורות"; מחד, היא הגורם היחידי אשר יכול לתת מענה במצב חירום, ומאידך היא גדולה מדי ויש להגביל את כוחה.

במסגרת חלופה זו נבחן את תהליך ההפרטה שהתקיים באנגליה ווילס וננסה להסיק ממנו על מה שעשוי להתרחש במקרה של הפרטה בישראל. בנוסף, נתייחס לראיונות העומק שהתנהלו עם ד"ר אייל טבת, מומחה להפרטת תשתיות ציבוריות ופרופ' אבנר עדין, מומחה עולמי בתחום המים.

דוגמא עולמית - הפרטת משק המים באנגליה ווילס:

בשנת 1989 התקבלה החלטה על ידי ממשלות אנגליה ווילס להפריט את משק המים. החלטה זו הייתה למעשה חלק מאסטרטגיה ממשלתית, אשר כללה הפרטה גם של תחום התקשורת הטלפונית (Telecom) ומשק האנרגיה. למעשה, ממשלות אלה פצחו בתהליך להפרטת הבעלות והניהול של הנכסים הציבוריים אשר בתחומן.

החלטה זו אינה הגיעה יש מאין. ב 16 השנים אשר קדמו להפרטה שירותי המים והשפכים של אנגליה ווילס היו שמורים היטב בידיהן של רשויות המים הציבוריות. בשנות ה 80' ההגבלות על גיוס ההון במגזר הציבורי, שהוטלו בכדי להכיל את האינפלציה, פגעו באופן ישיר ברשויות המים. בנוסף, התגלה קושי הולך וגובר לעמוד בסטנדרטיים של איכות המים המבוקשת על פי הנחיות האיחוד האירופי. כל אלו, הקשו על יכולתן של רשויות המים לממן את תחזוקת הנכס ושיפורו. משמעות הדבר במילים פשוטות היא שמשק המים נפגע באופן ישיר⁹.

הפתרון שהציעה הממשלה בכדי לגשר על הפערים הללו, היה להפוך את רשויות המים הציבוריות לחברות פרטיות. הוחלט על חלוקה לעשרה מחוזות (RWA – Regional Water Authorities), אשר תפוקת המים והביוב של כל אחת מהן תימצא בידיה של חברת מים פרטית. עשר חברות לעשרה מחוזות.

מאחר ובשלב זה 99% ממשקי המים היו מחוברים לרשת אספקת המים, ו 96% מהן היו מחוברים גם למערכת הביוב, ההזדמנות לצמיחה אורגנית של חברות המים הפרטיות הללו, הייתה מאוד מוגבלת; דבר שהפך את חברות המים הפרטיות להשקעה לא אטרקטיבית במיוחד. הפתרון לכך היה היווצרותן של חברות החזקה. חברות ההחזקה, בשל אופיין העסקי ויכולתן לקיים פעילות מסחרית בצורה אחרת, הפכו להיות הבעלים של חברות המים החדשות. בהמשך לכך, הון ציבורי "הוזרק" לחברות ההחזקה, שכתוצאה מכך, על אף אופיו הבעייתי של השוק, הצליחו לצוף מעל המים.

תהליך ההפרטה של משק המים באנגליה ווילס הצריך מסגרת רגולטרית חדשה; ואכן, 3 גופים רגולטריים חדשים נוצרו: הראשון, הרשם (DWI) Drinking Water Inspector, האחראי על ניטור איכות מי השתייה; השני, National Rivers Authority, אשר התפצל בהמשך לשני גופים שונים ה Environment Agency באנגליה וה Natural Resources Wales בוילס, ואחראי על ניטור זיהום הנהרות והזיהום הסביבתי; והשלישי, The Water Services Regulation Authority (Ofwat), רגולטור כלכלי, אשר נוצר בכדי לשלוט בתעריף המים ולהבטיח רמת שירות מספקת. למעשה, עקב אופיו של השוק, חברות המים הפרטיות היו למונופולים טבעיים. לא הייתה יכולה להתקיים תחרות בשוק, כיוון שהלקוחות לא יכלו לבחור בין ספקי מים שונים. Ofwat הצליח

⁹ Bakker, K. J. (2003). *An uncooperative commodity: Privatizing water in England and Wales*. Oxford Geographical and Enviro.

להתגבר על מכשול זה, באמצעות יצירת תחרות פנימית בין החברות, אשר כללה סקירה רגולטורית השוואתית בת חמש שנים. דבר זה מאפשר ל Ofwat לתגמל שירות וביצוע טובים.

ב 29 שנים אשר עבור מאז ההפרטה משק המים באנגליה וווילס התבגר משמעותית. בהסתכלות ראשונית על רמת ההשקעה של החברות הפרטיות, ניתן לראות כי יש עלייה בגובה ההשקעה במשק המים; בשש השנים הראשונות, לאחר ההפרטה, חברות המים הפרטיות השקיעו סכום העומד על 17 מיליארד ליש"ט בשירותי המים והשפכים. סכום זה עומד אל מול 9.3 מיליארד ליש"ט, אשר הושקעו על ידי רשויות המים הציבוריות, בשש השנים אשר קדמו להפרטה. בנוסף, על אף הגידול בהשקעה בשירותי המים והשפכים, נמצא כי בין השנים 1989-2010, חשבונות המים היו נמוכים ב 30% מכפי שהיו אמורים להיות ללא הרגולציה. נתון זה היה מעודד אלמלא העובדה כי מחירי המים עלו ב 50% בסך הכל.

איכות המים השתפרה. לפי נתוני ה DWI בשנת 2010, 99.96% מכלל הבדיקות שנלקחו עמדו בתקן. בנוסף, אחוז העמידה בהסכמי הפריקה (המאפשרים השלכת פסולת ימית לזרמי מים) עלה מ 97% בשנת 1996, ל 99.8% בשנת 2004. בסך הכל, נדמה כי שירותי המים והביוב השתפרו.

עם זאת, ההצלחות האלה לא היו ללא עוררין. עלו האשמות על ידי מספר לקוחות ופוליטיקאים, כנגד חברות המים הפרטיות על כך שהן מפעילות מניפולציה על הרגולציה הכלכלית בכדי לייצר רווחים מופרזים. בנוסף, נושא התחרות התגלה כמאתגר. בשנת 1989, הייתה ציפייה כי יתפתח שוק תחרותי רחב, בו ייקחו חלק חברות גדולות. תחזית זו אינה התממשה באופן המצופה. כתוצאה מכך, סביר להניח כי צעדים לעידוד תחרות ישולבו בחקיקה עתידית¹⁰.

חשוב לציין בחלק זה כי מרבית המדינות המפותחות בעולם מקפידות לשמר את אופייה הציבורי של אספקת המים. הניסיון שהצטבר בעולם מלמד, כי הפרטת שירותי המים פוגעת בצרכנים מאחר ומובילה לעלייה במחירים. באנגליה וווילס, על אף תקרת המחירים שקובעת רשות הפיקוח הבריטית, Ofwat, עלו מחירי המים ב 50%; וזאת למרות שהמדינה השקיעה כ 10 מיליארד ליש"ט על מנת להבטיח את רווחיותן של החברות. העלייה במחירים הובילה לגידול בתופעת ניתוקי המים לצרכנים שלא הצליחו לפרוע את החשבונות. משהתקינו חברות המים מונים לגבייה מראש, ירד אמנם מספר הניתוקים, אך צרכנים רבים לא קיבלו מים כלל. הניסיון הצרפתי מלמד אף הוא שהפרטה מובילה להעלאת תעריפי מים, ואילו בעיר אטלנטה שבארצות הברית עלו התעריפים ב-12% מדי שנה במשך 5 שנים, דבר שהוביל לביטול החוזה עם החברה הפרטית¹¹.

אך למרות האמור לעיל, אין הדבר אומר כי לא ניתן להפריט את משק המים באופן אשר ייטיב עם הציבור. ישראל נחשבת למובילת דרך וחלוצה בתחום המים, ונדמה שעם המתכון הנכון, ישראל תוכל לבצע הפרטה של משק המים באופן בו הציבור יוכל ליהנות מתועלותיה, והמדינה תוכל להכיל את מגרעותיה.

¹⁰ Bel, G., & Warner, M. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 52(12), 1337-1348.

¹¹ חסון, יעל, "שלושה עשורים של הפרטה". מרכז אדוה, מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל (2006): עמ' 9-16.

ריאיון עם ד"ר אייל טבת – מומחה להפרטת תשתיות ציבוריות:

על מנת להבין לעומק את סוגיית ההפרטה ואת ההיתכנות של הפרטה של חברת תשתיות גדולה בישראל, קיימנו ריאיון עומק עם ד"ר אייל טבת. בראיונו ביצע ד"ר טבת סקירה כללית של משק המים בישראל תוך מתן דגש והרחבה על אפשרות של הפרטה עתידית של חברת "מקורות" (ר' נספח 1).

בהתייחס לסוגיית ההפרטה של "מקורות" ד"ר טבת ציין כי התקיים תהליך מעניין שבו המדינה לקחה את "המוביל הארצי" ושמה אותו בצד, מחוץ ל"מקורות", כחברה רשומה נפרדת. לטענתו, מהלך זה היה אמור להכשיר את הקרקע להפרטת "מקורות". הוא הסביר כי את "הצינור" (המוביל הארצי) לא ניתן יהיה להפריט, לכן הוא הופרד מ"מקורות" בכדי לאפשר הפרטה עתידית של החברה.

בנוסף, ציין ד"ר טבת כי היום, פעילויותיה של "מקורות", הן במתקן ההתפלה באשדוד והן בחברת היזום שלה, הן בעלות תאריך תפוגה. כלומר, לדידו, בסופו של דבר תחומים אלו יופרטו וימכרו לידיים פרטיות. בהתאם לכך, גם תחומי פעילותה האחרים של "מקורות" יכולים להיות מופרטים, בהנחה שיפעלו תחת כללי רגולציה קפדניים.

טבת התייחס לאנגליה כדוגמה שלילית להפרטה: "זו דוגמה למערכת פרטית רעה" אמר. הוא הסביר כי החברות הפרטיות לא השקיעו כספים בתחזוקת התשתיות, עד כדי מצב שתשתיות המים והשפכים היוו סכנה ממשית. למרות זאת, הקפיד ד"ר טבת לציין כי במידה וקיימת רגולציה מספיק טובה וחזקה, היא יכולה לחייב תחזוקה ראויה של התשתיות; בדיוק כפי שמתרחש עם הרשויות המקומיות המטפלות במים האפורים, תחת כללי רגולציה נוקשים.

גם בהתייחס למגבלה של משאב המים כמשאב לאומי חיוני, טבת טוען כי אין שום מניעה כי חברות פרטיות ימשיכו לייצר ולהתפיל את המים כפי שקורה עתה; שהרי היקף ההתפלה של מקורות הוא סה"כ 17% מסך המים המותפלים. לתפישתו, הכול הוא עניין של תפישה אידיאולוגית של השלטון. מבחינה נורמטיבית אין מניעה להפריט את "מקורות", זהו לא מוצר ציבורי וחברת "מקורות" לא חייבת להיות מונופול; זה לא כשל שוק או כשל ממשל ואין בתחום זה מובהקות המחייבת ביצוע על ידי חברה ממשלתית.

בדומה לתפישתו של ד"ר טבת, גם משרד האנרגיה אינו רואה מניעה בהפרטה של "מקורות". מנכ"ל המשרד, אודי אדירי התראיין בנושא ואמר כי משרד האנרגיה אינו מתנגד להנפקה עתידית של חברת "מקורות", אולם מציע לפני כן להוציא את החברה לגיוס אג"ח¹².

¹² אורה קורן, "להפריט את מקורות? קודם יהיה צריך לצאת להנפקת אג"ח", "דה-מרקר", 6 בפברואר, 2018. <https://www.themarker.com/dynamo/1.5793236> [גישה אחרונה: 17.4.2018]

בעיות פוטנציאליות עבור כל חלופה:

חלופה 1:

יכולת יישום החלופה תחייב לובי לקידום החלטת ממשלה בראשות שר האנרגיה ושר האוצר. יהיה צורך להצביע על נחיצות חד משמעית של הגדרת "מקורות" כזרוע ביצועית ממשלתית בתחום זה.

חלופה 2:

1. התנגדות חריפה של הרשויות המקומיות אשר יגבילו/יגרמו לביטולו של המהלך.
2. ארגוני העובדים והוועדים של השלטון המקומי ועובדי התאגידים: מאחר ובמידה ותיושם החלופה יצומצם מספר התאגידים, יהיה צורך לפטר חלק ניכר מן העובדים.
3. האקלים הפוליטי: ביצוע המהלך יצריך נסיבות נוחות לקיומו.
- א. מאחר והשנה מדובר בשנת בחירות, יישום רפורמה זאת עלול להיות בעייתי; מקבלי החלטות ככל הנראה ירצו להימנע מקבלת החלטות בעלות השלכות משמעותיות על קהל הבוחרים.
- ב. מצב המשק הכלכלי במדינה אינו מעודד את יישום הרפורמה: לעניות דעתנו, רק שינוי קיצוני, מצב חירום מדיני, כדוגמת מלחמה או מבצע משמעותי, יאפשר את יישום הרפורמה, מאחר ויהיה צורך לחסוף בכסף. תהיה זו סיבה לגיטימית לצמצם את מספרם הרב של איגודי המים, למספר המקורי. כיום, רפורמה כזאת תזכה להתנגדות רבה, שכן כביכול, יש מספיק כסף בעבור כל 57 התאגידים.

חלופה 3:

1. סכנה כי ההפרטה תביא בסיכומו של דבר, לאור תנאי השוק, להיווצרות מונופול טבעי של "מקורות", אשר עלול להעמיד את רווחת הציבור בסכנה.
2. הפרטת משקי המים והביוב מעלה לסדר היום שאלות עקרוניות בדבר מידת המעורבות של המגזר הפרטי, היקף הרגולציה הנדרשת, שקיפות וזכויות אזרחיות.
3. סמכות רגולטורית חזקה:
- בבחינה ראשונית של הנושא נמצא כי יכולת השוק להתגבר על הבעיות אשר יצרה הממשלה במשק המים טרם ההפרטה, תלויה באופן ישיר בקיומה של סמכות רגולטורית חזקה עם צפי ברור עבור העתיד. במקרה שלנו יש לבחון את מעמדה ותפקודה של רשות המים ולאמוד את יכולתה לתפקד באופן יעיל במקרה של הפרטה. כמו כן, יש לקבוע האם יש צורך ביצירת מסגרות רגולטוריות חדשות.
4. התנגשות עם חוק המים:
- בחוק המים נקבע אופיו של המוצר; "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה"¹³. זכותו של אדם לקבל מים ממקור מים עומדת לו כל עוד אין בקבלתם כדי המלחת המקור או דלדולו"¹⁴. מאפיין זה של המים כמוצר חיוני ובסיסי שלכל פרט זכות לקבלו מוביל למסקנה כי המדינה רואה במים מוצר "ממאגר משותף" (Common Pool Resource), כלומר מוצר שלא ניתן למנוע מרגע ייצורו את השימוש בו, אולם כל שימוש במוצר מפחית מהכמות הזמינה למשתמשים אחרים.

¹³ חוק המים, תשי"ט – 1959, סעיף 2. https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/235_001.htm [גישה אחרונה: 14.7.2018].

¹⁴ שם. סעיף 5

הפרטה של משק המים עומדת בסתירה להגדרה זו, שכן היא תגדיר את המים כמוצר פרטי, ובהתאם לכך יהיו פרטים אשר תוגבל גישתם אליו מטעמים כלכליים. במידה ואכן חלופה זו תתברר כעדיפה ביותר, יהיה צורך לתת מענה לאוכלוסיות הפוטנציאליות להיפגע מהתהליך.

5. אחת ההחלטות המרכזיות שעל הממשלה לקבל בעת הפרטה היא האם לפעול להפרטה של החברה במלואה לציבור או האם ברצונם להישאר בעלי מניות בחברה. הסיבה המרכזית לרצונה של ממשלה להישאר בעלת מניות בחברה היא היכולת לקצור את פירות ההצלחה והשיפור ביעילות החברה כתוצאה מההפרטה והמעבר לתחרותיות, מבלי לוותר על השליטה בחברה. טיעון זה תקף בעיקר לחברות שלציבור יהיה עניין בהם גם לאחר הפרטה (למשל חברות תשתיות או פיננסים).

סיבה נוספת היא פוליטית, המתנגדים להפרטה נוטים לנהוג ביתר סלחנות להפרטה חלקית של חברה והם רואים בכך סוג של הבטחה לכך שהחברה לא תהיה פרטית לגמרי ועדיין תהיה תחת פיקוח. גם במידה והממשלה רוצה להפריט את החברה במלואה בסופו של דבר, ישנו יתרון משמעותי בהעברת השליטה לידי הציבור בהדרגתיות (על ידי הנפקה מוקצבת של מניות בכל פעם) והוא הרצון לוודא שהחברה המופרטת תוכל לתפקד בצורה נאותה גם כאשר לא תהיה תחת שרביטה של הממשלה. בנוסף לכך, במקרים בהם התחרות במדינה בתחומה של החברה המופרטת לא חזקה עדיין או שהתנאים הרגולטוריים המתייחסים לתחומה אינם מגובשים סופית, גישה של הפרטה חלקית והדרגתית משאירה בידי המדינה שליטה מספקת כדי לוודא שהכל מתנהל בצורה מיטבית.

קריטריונים למדידת החלופות:

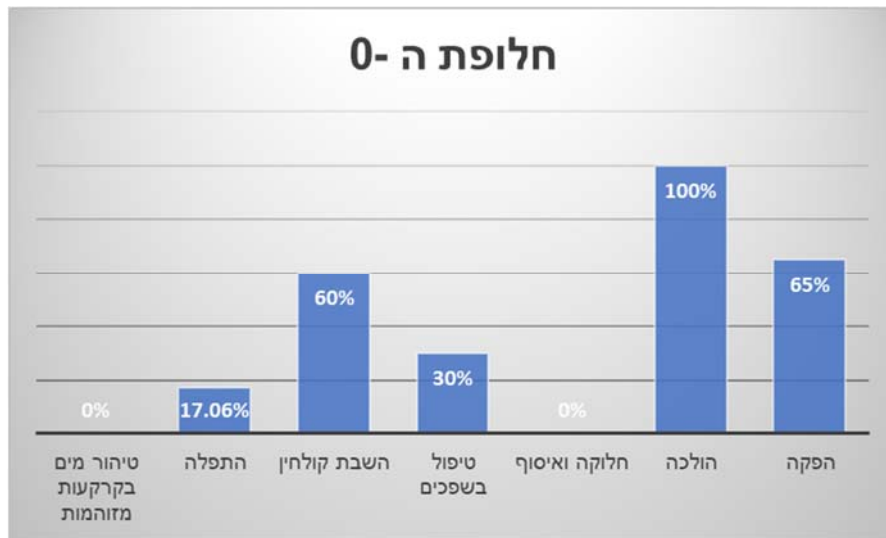
1. אפקטיביות: עד כמה זה עונה על הבעיה והמטרה.
2. הוגנות: עד כמה שינוי המדיניות הקיימת יצור הוגנות בחלוקת המשאבים.
3. יעילות: עד כמה החלופה תגדיל את היעילות באספקת השירות לצרכנים וליצרן - יותר תפוקה בפחות השקעה והוצאה.
4. תחרותיות: בחינת החלופה במונחים של תחרות, באיזה מידה המדיניות הנבחרת מאפשרת לשוק לפעול בחופשיות יחסית, ולקיים תחרות בין סוכנויות ציבוריות לפרטיות או בין גופים ציבוריים.
5. גמישות: עד כמה הבחירה בחלופה היא גמישה, האם לאחר הבחירה במדיניות ניתן להשיב את המצב לאחור.
6. סיכון: תוצאות בלתי צפויות בבחירת החלופה. הבחירה בחלופה עלולה להביא לתוצאות לא מכוונות שליליות שאינן היו צפויות בניתוח החלופה. על כן יש לנסות לאמוד סיכונים עתידיים בניתוח המדיניות ולא רק את התועלות.

ניתוח החלופות על פי האינדיקטורים:

אפקטיביות:

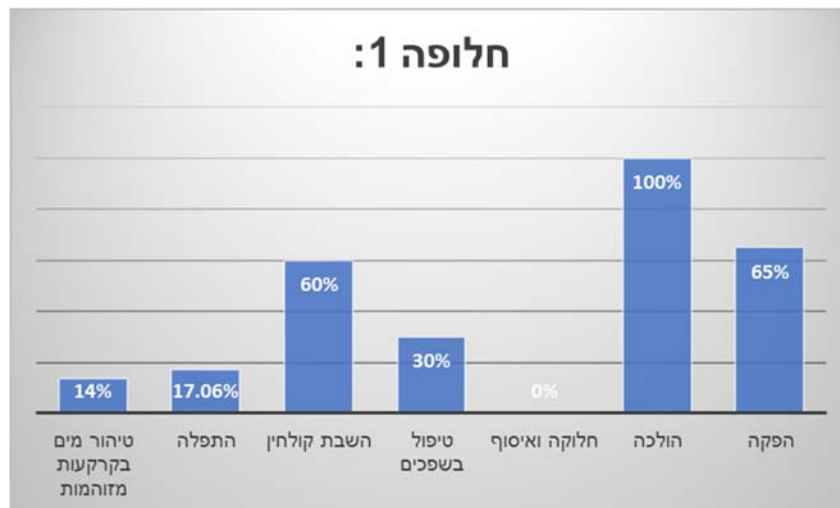
הניתוח יוצג באמצעות שלושה גרפים. הגרפים יכללו שבע עמודות, המייצגות כל אחת תחום במשק המים. הגרף הראשון שיוצג הוא המצב הקיים, לאחריו יוצגו 2 גרפים, המייצגים את שתי החלופות הראשונות. את האפקטיביות נמדוד בתמורות אשר יחולו בגרפים, כאשר שינוי חיובי יחשב כאפקטיבי, ושלילי כלא.

חלופת ה-0:



את הנתונים הנ"ל שאבנו מאתר חברת "מקורות". בנוסף, פילוח תחום ההתפלה מוצג בנספח 4.

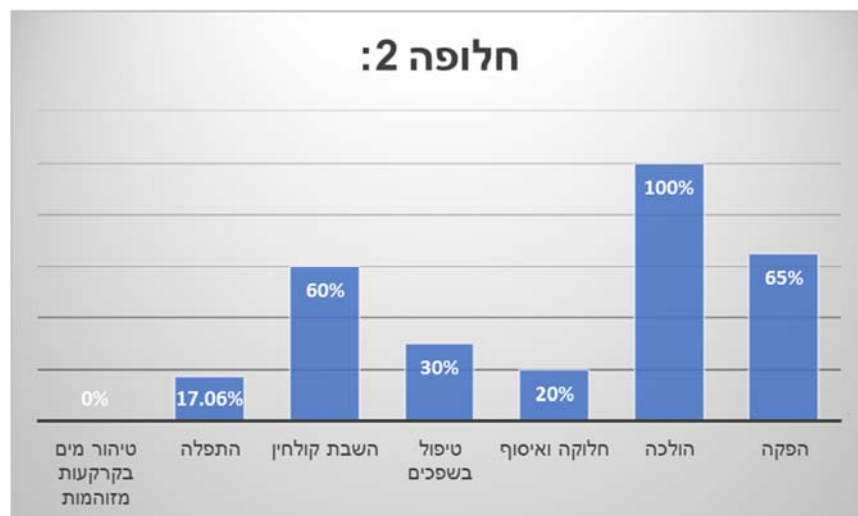
חלופה 1:



ניתן לראות עלייה מ 0% ל – 14% בתחום טיהור מים בקרקעות מזהמות. בכדי לנסות ולאמוד מה יהיה נתח השוק של חברת "מקורות" בתחום זה שאבנו נתונים מ"אדם טבע ודין". על פי הדו"ח שהוזכר לעיל, קיימים היום 52 אתרים בישראל, המכילים מים מזהמים ומצויים בקרקעות מזהמות. בהתאם לקביעת הממשלה בנודע לחברה לשירותי איכות הסביבה, במידה ו"מקורות" תוגדר כזרוע ביצועית לצידה היא תהיה אמונה על טיהור המים המזהמים בקרקעות של המדינה. בדו"ח הוזכרו סה"כ 7 אתרים, אשר ניתן לדעת בוודאות כי הם ברשות המדינה. על כן, החישוב מראה כי "מקורות" תטפל ב 14% לכל הפחות, מתחום טיהור המים בקרקעות מזהמות.

כאמור, מדובר בעלייה משמעותית בתחומי עיסוקה של חברת "מקורות". למעשה, קיום חלופה זו עונה באופן ישיר על המטרה אותה הגדרנו לעצמנו, שכן אין מדובר רק בהתרחבות פעילותה במשק המים, אלא על הגדרתה באופן מוחלט כזרוע ביצועית של הממשלה בתחום זה.

חלופה 2:



אנו רואים עלייה בתחום החלוקה והאיסוף. החלופה קובעת כי בסופו של דבר תחולק הארץ לחמישה אזורי חלוקה, כאשר ארבעה ינוהלו על ידי התאגידים, ואחד על ידי "מקורות". חלופה זו מרחיבה את שליטתה במשק המים ומאפשרת לה לקחת חלק בתחום אשר עד היום היה בשליטתם של התאגידים והרשויות המקומיות.

חלופה 3:

עבור חלופת ההפרטה בחרנו לא להציג גרף, מאחר והנתונים אשר יש בידינו אינם מספקים תמונת מצב חדה באופן מספק, בשביל להציגה בצורה מקצועית. יחד עם זאת, נבקש לציין כי במידה ואכן תתבצע הפרטה של חברת "מקורות" תחילה, ומשק המים לאחר מכן, התרחבותה של חברת "מקורות" בתחומים השונים במשק המים תהיה נגזרת ישירה של קבלת ההחלטות בהנהלת החברה.

הצלחתה של ההפרטה, כפי שציינו לעיל, תלויה בהרבה גורמים. אופיו של משק המים, וגודלה של חברת "מקורות", ככל הנראה מעידים על כך ש"מקורות" תבסס את מעמדה כמונופול טבעי במשק המים. הרווחים

שלה, כמו גם תחומי עיסוקה, הינם תלויים במסגרות הרגולטוריות שיקבעו ועד כמה הגבלים אלה אכן יגבילו אותה. ייתכן כי חלופה זו אינה עונה על המטרה במובן הפשטני, אך לעניות דעתנו, זוהי חלופה שכן צריכה להילקח בחשבון שכן בטווח הארוך, ובהתאם להתנהלות נכונה הן מצד "מקורות" והן מצד המדינה, חלופה זו יכולה לענות על המטרה באופן ראוי ביותר.

יעילות:

עקב חוסר שיתוף פעולה מצד חברת "מקורות" נבצר מאתנו לקבל נתונים מספריים מרשות המים וממשרד האוצר. בעקבות כך, איננו יכולים להציג ניתוח כמותני מקצועי ואמין. לאור זאת, החלטנו לאמוד אינדיקטור זה בנתונים איכותניים.

חלופה 1:

כפי שצוין לעיל, טיהור מים בקרקעות מזוהמות הוא חלק בלתי נפרד מטיהור קרקע מזוהמת. המצב הקיים, לפיו החברה לשירותי איכות הסביבה היא הזרוע הביצועית של הממשלה בטיהור קרקעות מזוהמות, אך מנגד, לא קיימת זרוע ביצועית מוגדרת לתחום טיהור המים בקרקעות, הוא מצב בעייתי, בו אין טיפול רציף ומוגדר במים מזוהמים. במקרים רבים נשכרים שירותיהן של חברות זרות בעלויות גבוהות אשר עברו תהליכי מכרז ארוכים, אשר מגבירים את חוסר היעילות והעיקוב בתהליך העבודה הרציף. יתרה מכך, כפי שצוין לעיל, מרבית האתרים המכילים מים מזוהמים אינם מטופלים כלל, כך שקביעת "מקורות" כזרוע הביצועית בתחום זה, ללא ספק תגביר את היעילות, מאחר והטיפול בתחום הוא כה מזערי עד לא קיים.

חלופה 2:

שלב א': חוק תאגידי המים הוא למעשה תכנית ממשלתית קיימת, הנועדה לייעל את משק המים בישראל. חוק זה, לצד החלטת הממשלה בנושא, קובע כי יוקמו סה"כ 13 תאגידי מים על אזוריים אשר ינהלו את משק המים בישראל. מצב זה הוא יעיל בוודאות שכן התקבל לאחר בדיקה של משרדי הממשלה ואושר בחוק.

שלב ב': בהקשר זה ניתן להתייחס למשק החשמל הפועל כיום לפי חלוקה ל 5 אזורים בלבד. בנוסף, יש לציין כי בהשוואה עולמית כל שטחה של מדינת ישראל מהווה אזור חלוקה אחד בלבד ברבות ממדינות העולם, כך שניתן לקבוע כי אפשרות זאת היא ברת ביצוע ואף מוכחת כבעלת יעילות גבוהה.

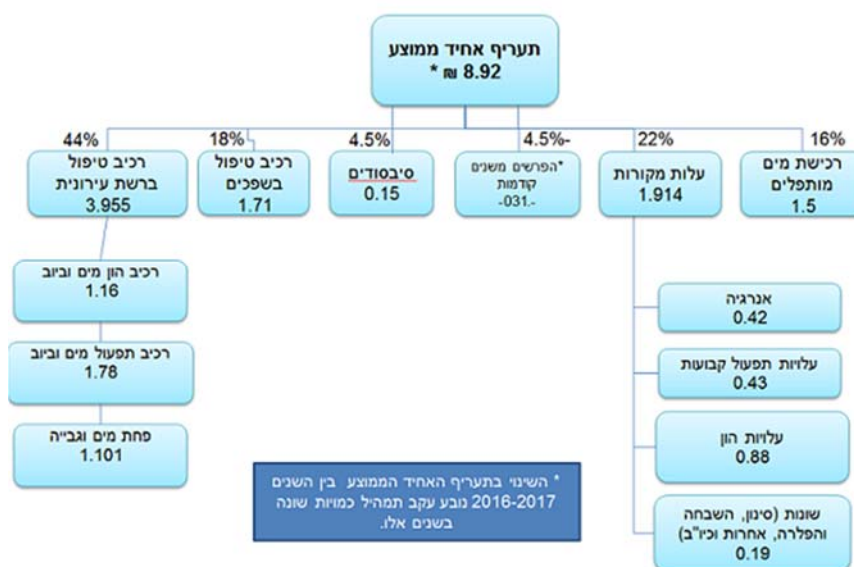
חלופה 3:

כפי שצוין לעיל, יעילותה של חלופה זו תלוי במספר רב של גורמים, כאשר המרכזי בהם הוא המסגרת הרגולטורית ש"מקורות" תפעל בה לאחר ההפרטה. בהתאם לדבריהם של ד"ר אייל טבת ופרופ' אבנר עדין (נספחים 1 ו-2, בהתאמה) על פניו, נדמה כי במידה ותיעשה באופן ראוי, הוגן ונכון, חלופה זו תגביר את מידת היעילות במשק המים; יחד עם זאת, אי אפשר להתעלם מן העובדה שלחלופה זו עלולות להיות השלכות הרות גורל בעבור משק המים.

הוגנות:

בכדי לאמוד את מידת ההוגנות נשתמש בתעריף המים הציבורי והחקלאי. נבקש לבחון מה עתידות להיות התמורות בתעריף המים ביישום כל אחת מהחלופות; כאשר נגדיר חלוקה הוגנת של משאבים כתמורות מינוריות בתעריף המים.

תעריף אחיד ממוצע לשנת 2017 ב-₪ למ"ק



התרשים לעיל, מציג את תעריף המים לשנת 2017, ואת פירוטו.

חלופה 1:

בבחינת פילוח מרכיבי תעריף המים, אפשר להסיק כי במסגרת חלופה זו עלות "מקורות" תעלה, שכן החברה תחל לעסוק בתחום אשר אין לה נגיעה בו היום. במידה ואכן חלופה זו תתממש, תעריף המים יעלה במידה מועטה.

חלופה 2:

בהתאם לחלופה 1, במידה וחלופה זו תתממש, חברת "מקורות" תחל לעסוק בתחום אשר אין לה נגיעה בו היום; דבר היוביל בתורו לעלייה מינורית בתעריף המים.

חלופה 3:

אנו מבססים את דברינו הן על הראיונות עם פרופ' עדין וד"ר טבת, והן על מקרי הבוחן שנבדקו. במקרה של הפרטה, על אף קיום רגולציה נוקשה, תעריפי המים ככל הנראה עתידים לעלות. הפרטת משק המים בעלת פוטנציאל גדול לשפר ולייעל את משק המים, על כלל תחומיו. אך הזולת עלויות, בהתאם לבחינתנו, איננה אפשרות ריאלית.

דוגמא לכך ניתן למצוא במקרה הבוחן שהצגנו, הפרטת משק המים באנגליה ווילס. המדינה נאלצה לסבסד את תעריפי המים עבור הצרכנים, ואכן תעריף המים היו נמוך ב 30% מכפי שהיה אמור להיות ללא הרגולציה. יחד עם זאת, התעריף עדיין גבה ב 50% ממצבו, טרם ההפרטה.

תחרותיות:

נאמוד לפי חמשת הקריטריונים לקיום תחרות משוכללת בשוק חופשי:

הקריטריונים הם:

- א. ריבוי מוכרים וקונים שכל אחד מהם קטן מכדי להשפיע לבדו על התנהגות השוק.
- ב. לכל המוכרים והקונים מידע מלא על כל המתרחש בשוק.
- ג. כל קונה חופשי להתקשר עם כל מוכר ולהפך.
- ד. כל היחידות הנמכרות בשוק הן הומוגניות מנקודת מבטם של הקונים.
- ה. התנהגות רציונאלית של המוכרים והקונים.

חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	חלופה 0	
כן	לא	לא	לא	ריבוי מוכרים וקונים
כן	לא	לא	לא	אינפורמציה מלאה
לא	לא	לא	לא	כל קונה חופשי להתקשר עם כל מוכר, ולהפך
כן	כן	כן	כן	יח' השוק הומוגניות
כן	כן	כן	כן	המוכרים והקונים רציונאליים

ניתן לראות כי בין המצב הקיים לחלופות 1 ו-2 אין שינוי ממשי בשוק. חלופה 1, אינה משנה את תנאי השוק, אלא מאפשרת לחברת "מקורות" לקחת חלק בתחום אשר היא אינה עוסקת בו כיום. חלופה 2 אף היא אינה משנה את תנאי השוק; צמצום מספר התאגידים ושילוב "מקורות" בתחום האיסוף והפיזור מתקיימים במסגרת תנאי השוק הנוכחיים ואינם משנים זאת.

חלופה 3 לעומת זאת, משנה את תנאי השוק באופן ניכר. הפרטת "מקורות" בפרט, ומשק המים בכלל, תקיים את מרבית הקריטריונים לקיום תחרות משוכללת. יחד עם זאת, חשוב לזכור כי אופיו של משק המים יוביל להיווצרות מונופול טבעי. לאור זאת, המדינה תהיה מחויבת לקבוע תקנות רגולציה נוספות בכדי למנוע פגיעה בציבור הצרכנים.

גמישות:

אינדיקטור זה נמדד בשלוש דרגות בסדר עולה: גמישות נמוכה, גמישות בינונית וגמישות גבוהה.

חלופה 1:

יישום החלופה והגדרת חברת "מקורות" כזרוע הביצועית לטיהור מים בקרקעות מזוהמות הוא בעל גמישות גבוהה; שכן, המדינה יכולה להגדיר תקופת זמן מוגבלת לרישיון, אשר במהלכה תיבחן יעילותה ותפקודה של חברת "מקורות" בתחום. בתום התקופה המדינה תוכל להחליט אם לבטל את ההחלטה, ולהשיב את המצב לקדמותו, בו יצא מכרז לקבלת שירות טיהור מים מחברות חיצוניות מהשוק הפרטי.

חלופה 2:

יישום החלופה, יחד עם התכנית הממשלתית המקורית, ובהמשך צמצום נוסף ל 5 אזורים הוא בעל גמישות בינונית; שכן מצד אחד, מדובר על יישום רפורמה מורכבת עם השלכות פוליטיות וכלכליות עמוקות, אך מצד שני, מאחר וקיימים שחקנים רבים המעוניינים לשמר את המצב הנוכחי, ככל הנראה לא יהיה קושי רב להגדיל בחזרה את מספר התאגידים.

חלופה 3:

יישום חלופת ההפרטה הוא בעל גמישות נמוכה מאוד. הפרטה הינה תהליך מורכב ומסועף, המצריך משאבים רבים. כפי שצוין לעיל, מאז שנות ה - 90 יושמו מספר רפורמות כחלק מהמגמה להפריט את משק המים, רפורמות אלה כללו: ארגון מחדש של הענף (Restructuring), שינוי הכללים המסדירים את הפעילות והשחקנים הנוטלים בו חלק, ליברליזציה של הענף על ידי הגברת התחרות בתוכו, איחוד של מספר חברות לחברה אחת, דה-רגולציה של הסקטור ומיזמים משותפים בין השוק הציבורי לשוק הפרטי (Private Public Partnership). רפורמות אלה היו הצעדים המקדימים ליישום ההפרטה, כך שאין ספק בנוגע למורכבות התהליך. חזרה לאחור, כלומר הלאמה של משק המים וחברת "מקורות", יצריכו משאבים באותו סדר הגודל; ותהליך זה יהיה לא פחות מורכב. על כן, גמישותה של חלופה זו הינה נמוכה ביותר.

סיכון:

אינדיקטור זה נמדד בשלוש דרגות בסדר עולה: סיכון נמוך, סיכון בינוני וסיכון גבוה.

חלופה 1:

סקירת סטטוס טיהור המים בקרקעות מזוהמות הצביעה כי כיום, מרבית המים המזוהמים אינם מטופלים, ואלה שכן, מטופלים על ידי חברות פרטיות, באמצעות מכרז. במידה וחברת "מקורות" תוגדר כזרוע הביצועית בתחום זה, לא יהיה צורך ממשי בפיצוי קבוצת אוכלוסייה כזו או אחרת. למעשה, חברות פרטיות אינן נדרשות בפיצוי בהפסקת עבודתן בפרויקטים ממשלתיים, שכן הם מועסקות באמצעות מכרז ומודעות לכך שמדובר בפרויקט בעל תאריך סיום ולא בהעסקה תמידית.

לאור האמור לעיל, רמת הסיכון עבור חלופה זו היא נמוכה.

חלופה 2:

הקבוצה מרכזית אשר תיפגע מיישום חלופה זו היא עובדי הרשויות המקומיות ותאגידי המים. כפי שצוין לעיל, קיימים היום 57 תאגידי מים. השלב הראשון בחלופה זו קובע צמצום ל 13 תאגידיים, והשני ל-4. למעשה, בשלב הראשון כל 4 תאגידיים יאוחדו לתאגיד אחד. ובשלב השני, כל 3 יאוחדו לאחד. מדובר בצמצום מהותי במצבת כוח האדם של התאגידיים ובפיצויים הכלכלי בהתאם.

יחד עם זאת, חשוב לציין כי מדובר במשרות אשר לא היו אמורות להיות קיימות מלכתחילה. משרות אלה הן תוצאה של לחץ מאסיבי אשר הפעילו הרשויות המקומיות בהתנגדותן הנחרצת לתכנית המקורית. אומנם, פיטורים של חלק מהעובדים מהווה הוצאה כלכלית שיש לציינה, אך הכסף אשר ייחסך מפיטורים יוכל לשמש לשיפור, ייעול וניהול נכון של משק המים.

לאור האמור לעיל, רמת הסיכון עבור חלופה זו היא בינונית.

חלופה 3:

מעבר למשאבים הרבים אשר יושקעו ביישום חלופה זו, יש לזכור כי עקב אופיו של השוק והרצון להכיל את כשל השוק (מונופול טבעי) תיאלץ המדינה לסבסד ככל הנראה את תעריף המים. הן פרופי' עדין וד"ר טבת והן הדוגמאות העולמיות, מצביעים על כך שהשקעה הכספית של המדינה במשק המים תגדל כתוצאה מהפרטה.

בנוסף, הפרטת "מקורות" תכלול צמצום במצבת העובדים; בנתונים של רשות החברות הממשלתיות משנת 2006, צוין כי במידה והפרטה תתקיים, 200 עובדים יפרשו ו-60 עובדים קבועים – 16% מכלל העובדים הקבועים בחברה - יוחלפו בחדשים¹⁵. אלו הנתונים משנת 2006, וסביר כי נתונים אלה גבוהים יותר היום.

לאור זאת, חלופה זו תדורג בסיכון גבוה.

סיכום ניתוח החלופות:

חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	
עונה באופן חלקי על המטרה	עונה באופן חלקי על המטרה	עונה באופן מלא על המטרה	אפקטיביות
הוגן	הוגן	הוגן	הוגנות
גבוהה (תחת הגבלות מסוימות)	גבוהה	גבוהה	יעילות
מתקיימת חלקית	לא מתקיימת	לא מתקיימת	תחרותיות
נמוכה	בינונית	גבוהה	גמישות
גבוהה	בינונית	נמוכה	סיכון

¹⁵ אתר משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות: דו"ח החברות הממשלתיות לשנת 2006, https://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2006_3.pdf [גישה אחרונה: 16.7.2018].

המלצות:

לאחר בחינת הנושא באופן מקיף, ביצוע ראיונות עם מומחים בתחום ופגישות עם חברת "מקורות" נבקש להמליץ על יישומה של חלופה 1 בשילוב עם ראייה לעתיד לשוק הבינלאומי.

על אף כי כל אחת מהחלופות מהווה פתרון הולם למטרה אשר הוצגה בתחילת המסמך, נדמה כי קביעתה של "מקורות" כזרוע הביצועית בתחום טיהור המים בקרקעות מזוהמות לצד החברה לשירותי איכות הסביבה, היא החלופה האפקטיבית ביותר, היעילה ביותר, ההוגנת ביותר ובעלת הסיכון הנמוך ביותר. בריאיון עם פרופ' עדין הוא אמר משפט אשר ליווה אותנו לכל אורכה של העבודה "אין צורך להמציא את הגלגל מחדש ולשנות את התפישה של משק המים אחת לכמה שנים". משפט זה הוביל אותנו למסקנה כי אף על פי שאכן קיימות בעיות במשק המים בישראל, מדינת ישראל הינה מובילה בתחום זה ומצבה טוב יותר ויציב יותר משל דומותיה בעולם.

במהלך השנים נעשו ניסיונות לשפר ולייעל את המשק, חלקם יושמו וחלקם לא, חלקם הובילו לשיפור וחלקם לא. אך כלל השינויים הללו נבעו מאותו המקום, ההבנה כי המים בישראל הם משאב ציבורי יקר, שהמדינה צריכה להגן עליו ולפתח אותו. "מקורות" היא חלק מהותי במערכת הגנה ופיתוח זה, ותפקידה, כחברה ביצועית, הוא הכרחי וחיוני. על כן, שימורה ככוח ביצועי מוביל אותנו להמלצה על יישום חלופה 1.

חלופה זו, להמלצתנו, תתקיים בשני רבדים:

1. יישום חלופה 1: כפי שצוין לעיל יכולת יישום החלופה תחייב לובי לקידום החלטת ממשלה בראשות שר האנרגיה ושר האוצר. יהיה צורך להצביע על נחיצות חד משמעית של הגדרת "מקורות" כזרוע ביצועית ממשלתית בתחום זה. הננו מאמינים כי בחינת החלופה אשר הצגנו לעיל, הכוללת: דוגמא עולמית (חברת Orsted), קשירת תחום זיהום הקרקעות לזיהום המים, בחינת המצב הקיים בתחום זה, בחינת יכולת הביצוע של חברת "מקורות" בתחום זה והקבלה בין "מקורות" לבין החברה לשירותי איכות הסביבה, מספקת את הרקע הנדרש בכדי להצביע על נחיצותה של הגדרת "מקורות" כזרוע ביצועית בטיהור מים בקרקעות מזוהמות.
2. התרחבות חברת "מקורות" בשוק הבינלאומי: קביעתה כזרוע ביצועית תאפשר לחברה לקחת חלק בתחום אשר אין היא עוסקת בו היום בתחומי המדינה, אך עדיין תאפשר לה לקחת חלק בתחומים אחרים. בשיחה עם פרופ' עדין דיברנו על פוטנציאל הפעילות של "מקורות" בתחום הקולחין. כיום, מדינת ישראל מטפלת ב 90% ממי הקולחין שלה, נתון מדהים לכל הדעות והמוביל בעולם. ועדיין, ניתן להשתפר בתחום. כלל הטכנולוגיות היום, מטהרות את מי הקולחין לדרגת איכות מים שאינה ראויה לשתיה – המטרה היא להגיע לרמת איכות זו. נושא זה הינו בשלבי התפתחות בכל העולם; בקליפורניה לדוגמא, מתקיימים פיילוטס לאספקה ישירה של מי קולחין לשתיה. גם בארץ, קיימת תכנית פיילוט להתפלת מי קולחין אשר מתקיימת בשפד"ן על ידי חברת "מקורות" בעצמה. תכנית זו, לטענתו של פרופ' עדין, נתקלה בהתנגדויות מצד רשות המים, אשר אימצה לאורך שנים את הטענה כי "אם צריך כל כך הרבה מי קולחין לחקלאות, אז למה להעביר חלק מהם לטובת מי שתייה", אך הדעות יכולות להשתנות ולא רחוק היום בו המדע יאפשר התפלה של מי קולחין. היכולת המדעית תביא עמה את הלגיטימציה מאחר ואין ספק כי מציאת מקורות מים חדשים הינה הכרחית בעבור מדינת ישראל.

חשוב לציין כי אף על פי שטיוב מרבי של מי הקולחין הינו מטרה ראויה ועליונה במשק המים בישראל, נושא זה נתקל בבעיה קריטית – אין תקנה בנושא. כל עוד אין תקנה, לא ניתן לטפל בתחום זה באופן מיידי, שכן המחקרים הרבים בנושא (אוסטרליה, אירופה, ארה"ב וישראל) יאפשרו את ההתפלה בעתיד הקרוב מאוד, ומדינת ישראל צריכה להיות מוכנה.

תפקידה של "מקורות" הוא בדיוק זה, פיתוח הטכנולוגיות והגברת המוכנות של מדינת ישראל לכל אשר עתיד להגיע. יחידת ה Watech אשר משמשת כמעין חממה לסטארט-אפים בתחום טכנולוגיות מים, צריכה להתפתח ולקבל מעמד רשמי ככזו. חברת "מקורות" השקיעה בעשרות חברות מאז הקמת יחידת ה Watech בשנת 2005, ולדעתנו יש להמשיך לעודד פיתוח טכנולוגיות מים בארץ, ולייצא את הידע הזה לעולם, מאחר ויש ביקוש רחב לכך.

ביבליוגרפיה:

מקורות בעברית:

- אורה קורן, "להפריט את מקורות: קודם יהיה צריך לצאת להנפקת אג"ח", "דה-מרקר", 6 בפברואר, 2018. <https://www.themarker.com/dynamo/1.5793236> [גישה אחרונה: 17.4.2018]
- אתר "הרצוג פוקס נאמן", פורום רגולציה סביבתית - דו"ח הערכת זיהום מי התהום בישראל: [content/uploads/2018/04/%D7%93%D7%95%D7%97--http://envforum.co.il/wp-content/uploads/2018/04/%D7%96%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%99-%D7%90%D7%98%D7%93](http://envforum.co.il/wp-content/uploads/2018/04/%D7%93%D7%95%D7%97--http://envforum.co.il/wp-content/uploads/2018/04/%D7%96%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%99-%D7%90%D7%98%D7%93)
- אתר חברת "מקורות", <http://www.mekorot.co.il/Heb/newsite/InternationalActivity/Pages/Mexico.aspx>
- אתר משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות: דו"ח החברות הממשלתיות לשנת 2006, https://mof.gov.il/GCA/Reports/DocLib/GCA_CompaniesReport_2006_3.pdf [גישה אחרונה: 16.7.2018].
- אתר תחזית מזג האוויר בישראל, בועז דיין, https://www.israelweather.co.il/page2.asp?topic_id=76&topic2_id=225&sub_topic_id=1 [גישה אחרונה: 1.2.2018]
- חוק המים, תשי"ט – 1959, סעיף 2. https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/235_001.htm [גישה אחרונה: 14.7.2018].
- חסון, יעל, "שלושה עשורים של הפרטה". מרכז אדוה, מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל (2006): עמ' 16-9. מגזין Review - תנובה למחקר: https://www.tnuva.co.il/uploads/f_5ab12e3b7babe_1521561147.pdf
- פקודת העיריות (נוסח חדש), https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P182_001.htm [גישה אחרונה: 13.4.18]
- רוז סומלסקי, "החברה לשירותי איכות הסביבה תשקם את קרקעות תעש ובסיסי צה"ל", "דה-מרקר", 19 באוקטובר, 2015. <https://www.themarker.com/realestate/1.2754932> [גישה אחרונה: 1.2.2018]

מקורות באנגלית:

- Bakker, K. J. (2003). *An uncooperative commodity: Privatizing water in England and Wales*. Oxford Geographical and Enviro.
- Bel, G., & Warner, M. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 52(12), 1337-1348.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House Publishers
- Orsted Official Website: <https://orsted.com/en> [accessed: 1.8.2018]

נספחים:

נספח 1:

ראיון עם ד"ר אייל טבת - 8.08.18

צביקה: שמי צביקה אני והשותפה שלי לפרויקט, מוריה, כותבים עבודת שטח, נייר מדיניות, במסגרת הלימודים שלנו, על חברת מקורות.

אנחנו בודקים מה העתיד של מקורות, מה תחומי הפעילות האפשריים מבחינתם הלאה. כשאחת האפשרויות שאנחנו רוצים לבדוק בעבודה שלנו היא אפשרות של הפרטה.

רצינו לשמוע ממוך, כמומחה בנושאים של הפרטת תשתיות, כיצד אתה רואה את הדברים ומה להשקפתך נכון במקרה הזה.

ד"ר אייל טבת: כיום אני עוסק יותר ברגולציה ופחות בהפרטה, ולא עוקב אחרי מקורות.

לגבי מקורות יש תהליך מעניין, לקחו את הצינור, את "המוביל הארצי" ושמו אותו בצד, מחוץ למקורות. למה לקחו את הצינור ושמו אותו כחברה נפרדת, כך הוא רשום. עשו את זה כי מבינים שאת הצינור לא יהיה אפשר להפריט, חזרו על ה"פטנט" הזה עם חברה נתיבי הגז, מראש רשמו את צינור הולכת הגז ככזה שלא יופרט.

- המדינה מבינה שאת ההולכה, את הצינור, היא לא מעוניינת להפריט, למרות שיש אפשרויות להפריט תשתית חיונית, שהיא מונופול טבעי, תחת תנאי רגולציה מסוימים.
- המדינה אמרה שהצינור הוא לא חלק מהפרטה עתידית.
- בנוסף הייתה "תסבוכת" עם ארגוני חקלאים שהיו להם זכויות של החזקה, כבעלי מניות במקורות. מקורות התחילה כשותפות של קיבוצים עם גוף של הסוכנות היהודים וגופים נוספים שביחד היו הבעלים. בקום המדינה, היא קנתה מהם את המניות. כנראה, שזכויות מסוימות נותרו בידי החקלאים, מכיוון וההליך לא הוסדר, הייתה תביעה מאוד גדולה בנושא. אינני בקיא בכל הפרטים אבל זה משהו שווה לבדוק.

בעצם מה נותרו תחומי העיסוק של מקורות, ללא הצינור (שלא יופרט)?

צביקה: מקורות עוסקת במי קולחים, הולכה עד לתאגידי המים ומתקן התפלה אחד באשדוד, הוא כנראה יצא למכירה.

ד"ר אייל טבת: נכון

המתקן באשדוד נבנה מראש עם תאריך תפוגה, מראש נקבע שמקורות תאלץ למכור אותו.

אותו הדבר לגבי חברת "מקורות יזום", שלמיטב ידעתי, גם שם נקבע תאריך תפוגה להפרטה, אך התאריך עבר והיא טרם הופרטה.

התהליך הזה אופייני בחברות ממשלתיות שעוברות שינוי מבני : לוקחים חברה, מפצלים אותה ונותנים לחברות החדשות שקמו תאריכי תפוגה, לרוב המדינה לא עומדת ביעדים.

עכשיו נשארנו עם הפעילויות שתיארת אותם, וכשואלים האם מבחינה נורמטיבית, האם דווקא חברה ממשלתית אמורה לעסוק בפעילויות שנותרו (הולכה, התפלה), או שאפשר להוציא אותן לשוק הפרטי.

לדעתי אפשר להוציא את הפעילויות הללו לשוק הפרטי. לא מדובר פה במוצר ציבורי או במשהו שהמדינה חייבת לבצע אותו, טיפול בקולחים, תחת כללי רגולציה קפדניים, יכול להתבצע ע"י גורמים פרטיים

צביקה : גם אם מסתכלים על המים במדינת ישראל כאל משאב אסטרטגי, במדינה שלנו, עם מחסור תמידי ?

ד"ר אייל טבת : בוא נסתכל על המים כאל משאב תמידי עם מחסור, בוא נפרק את זה. חברת מקורות היום היא לא ספקית המים הגדולה שיש, חברות פרטיות מתפילות מים. הייצור וההפקה הוא כבר לא מונופול.

צביקה : כ-20 אחוז מאספקת המים הוא ע"י מקורות.

ד"ר אייל טבת : נכון, ולעשרים אחוז הללו אין יכולת אמתית להשפיע על המחיר. היא לא יכולה ללחוץ את המחיר כלפי מטה, היא לא שחקן עם כוח מול השחקניות הפרטיות מכיוון שהמחיר נקבע במכרזים שנעשים בשלב מוקדם, לפני שניתן זיכיון, לכן אין משמעות אמתית לאחוז המים שמקורות מייצרת או מפיקה.

התחום הזה כבר הופרט, אין פה טיעון של משאב לאומי, זה כבר מופרט, וסה"כ זה עובד בסדר, וההתפלה הצילה את משק המים.

בוא נתייחס לטיפול שעושות הרשויות המקומיות, באמצעות תאגידי המים, בשופכין, סה"כ הטיפול בסדר.

צביקה : דווקא במקרים הללו, אחת הטענות היא שיש מקרים מסובכים מבקשים את העזרה של מקורות, מבקשים מהם להתערב ולעזור ואפילו משלמים להם על זה.

ד"ר אייל טבת : נכון, בסדר גמור, למקורות יש את הידע והניסיון הרב ביותר. גם אם אנשי מקורות יעבדו תחת חברה מופרטת, עדיין אפשר לפנות אליהם ולהסתייע בהם. במקום לשלם למקורות משלמים להם. אין פה סכנה, אין מצב שבו אם מקורות לא תטפל במים האפורים לא יהיה מי שיטפל בזה. זה לא שאם מקורות לא תטפל בזה לא יהיה מי שיעשה את זה.

צביקה : יש טענות שבגלל שמדובר בתשתיות יקרות אז זה סוג של מונופול טבעי שנוצר, חברה פרטית לאו דווקא תבוא ותשקיע בתשתיות הנדרשות כי התשואות שלה יהיו מאוד נמוכות.

ד"ר אייל טבת : זה נכון, יש מספיק ניסיון בעולם שבא ומראה שכמפריטים תשתיות וחברות פרטיות היו צריכות היו צריכות להשקיע בתחזוקה, הן לא עשו את זה כי זה עולה הרבה כסף, עד שזה כרם לניווט וסכנות. למשל

מערכת המים של לונדון היא דוגמא רעה מאוד למערכת מים. או למשל תחזוקת פסי רכבת במדינות בהן תחזוקת פסי הרכבת הופרטה.

אתה יכול לבוא ולהגיד נכון, מצד שני, אם יש רגולציה מספיק טובה היא יכולה לחייב את זה. הרשויות המקומיות מטפלות במים האפורים, כי הרגולציה מחייבת אותם לעסוק בזה.

הכל עניין של איזונים, אם אני כמדינה, רוצה להמשיך ולעסוק בנושא הטיפול במים, באמצעות חברות מקורות, זו כבר עניין של תפיסה אידאולוגית. אבל מבחינה נורמטיבית זה לא מחויב להיות ככה, זה לא מוצר ציבורי, זה לא חייב להיות מונופול, זה לא כשל שוק או כל ממשל, אין פה מובהקות שמחייבת ביצוע על ידי חברה ממשלתית.

צביקה : אנחנו מדברים על המצב היום, אבל זה כן דבר שיכול להיות מונופול טבעי.

ד"ר אייל טבת : נכון, קח לדוגמא את משק החשמל, פעם כל משק החשמל נחשב למונופול אחד של חברת חשמל, כי תחנת כוח חייבו משאבי גדולים שלא היו בנמצא בשוק הפרטי. לאט-לאט, עם השיפורים הטכנולוגיים אפשר יהיה להקים תחנות כוח שדורשות פחות משאבים (שטח, עלות) הגיע גם גז, אז לא חייבים לשבת על חוף הים על מנת להיות קרובים לנקודות פריקת הפחם. ואז כבר יש ייצור פרטי. גמרו את המונופול על ייצור החשמל. זה מקביל למכוני התפלת המים.

אח"כ באים ואומרים מה שאר המקטעים שהחברה הזו עושה, למשל ניהול המערכת – כמה חשמל אתה קונה ומאיזה חברת כוח, בהתאם לביקוש. בהקבלה, גם למקורות יש גוף שמנהל את משק המים, שקונה מים ממכוני ההתפלה, בניגוד לחשמל, שם התחנות מייצרות בזמן אמת את החשמל ומוכרות אותו בזמן אמת, מכוני ההתפלה מייצרים על פי מכסות שנקבעו מראש בעת חתימת החוזה עמם. הם התבקשו להתפיל כמות מסוימות של מים ואת זה הם מתפילים ומזרימים. חברת מקורות קולטת את כל המים, אם לא צריך את כל המים לברזים הם מוטמנים בקרקע על מנת להציל את האקוויפר.

ניהול מערכת המים, להבדיל מהחשמל, הוא יותר פשוט והוא יכול להישאר בידי המדינה ולהיות מנוהל ע"י רשות המים, שהיא זו שקבועת את המכסות.

אח"כ נלך להשוואה של הצינור, בחברת חשמל יש רשתות הולכה. ברור שזה יישאר מונופול טבעי, כך גם במשק המים כי ברור שלא כל מכוני ההתפלה יחפור צינור משלו, לכן כבר בהתחלת השיחה ציינו שנושא ההולכה הוא מחוץ להפרטה.

ואז ניגשים לאספקה לבתים, חברת חשמל היא עדיין מונופול היא מגיעה לכל בית. במים אין את זה, מקורות מגיעה עד לנקודת האספקה ליישוב ומשם תאגידי המים מטפלים במים עד לצרכנים.

אז כמו שאמרנו, נושא ההולכה (הצינור) ואספקת המים לתאגידי המים יכול להישאר בידי מקורות, בכל מה שקשור לטיפול בשפכים אין סיבה בעיני, שזה יישאר בטיפול מקורות.

לדעתי גם בנמלי היס אפשר לעשות ההבחנה בין הרציף לבין שטח הנמל אותו המדינה משכירה לחברה שפורקת אוניות. מבחינת נורמטיבית לא נוצרת בעיה שגורמת לי להגיד שאסור לעשות את זה. זו לא פעולה ממשלתית כמו גבייה או ניהול זכאויות. זה לא חייב להיות מונופול.

צביקה : בהקשר התאגידי, כיצד אתה רואה את קיומם של התאגידים, הוא יעיל ? , הוא נכון ? , להבנתנו זו לא הייתה כוונת המשורר.

ד"ר אייל טבת : אני כתבתי שתי עבודות בנושא תאגידי המים, תאגידי המים הם בסדר, אבל נכון שלא לזה התכוונו, המבנה הוא גדול מאוד ובזבזני מאוד, שמשית עלויות נוספות, שאם היו הולכים למבנה מצומצם יותר אפשר היה לחסוך אותן. אבל העלות העודפת (לחשבון מים) היא כשמונה אחוז ועל זה אף אחד לא הולך לריב עם הרשויות המקומיות. לכן כנראה המבנה יישאר כך.

צביקה : אז לצורך העניין, שינוי מבנה התאגידיים למשהו כמו חמישה אזורים (בהקבלה לחברת חשמל שם יש חמישה מחוזות), כאשר אחד האזורים נשאר בידי מקורות לצורך השוואה והתייעלות, זה משהו שבאיזשהו תרחיש, נראה לך ישים.

ד"ר אייל טבת : ב2013 שהתחלתי להתעסק עם נושא התאגידיים אני גם חשבתי כך, כולל השארת אזור אחד או שניים בידי מקורות לצורך השוואה חוקר ביצועים. זה אפשרי, אין סיבה לפסול רעיונות כאלה רק בגלל שהם נועזים, אתה רק חייב לבנות מספיק חומות על מנת שלא ייווצר מצב שכלל צרכני המים בארץ מסבסדים את התאגיד הספציפי הזה, של מקורות, בגלל שמקורות מסיטה לשם תקציבים.

אני לא רואה שמשנים את זה, ראשי הראשויות מאוד אוהבים את המבנה נוכחי של התאגידיים, למרות התלונות שלהם, הם מעדיפים אותו, זה נותן להם "חצר אחורית" להרבה מאוד גיובים. התאגידיים הם בבעלות השלטון המקומי, של הרשויות המקומיות.

צביקה : תודה לך על זמנך, שמחנו לעזרתך.

ריאיון עם פרופ' אבנר עדין מומחה בעל שם עולמי בתחום המים – 1.8.2018

הריאיון בוצע כריאיון פתוח. בתחילתו הסברנו לפרופ' עדין את מטרתו ואפשרנו לו להעביר את משנתו ללא הפרעות, בצירוף שאלות מנחות. מטרת הריאיון הינה לשמוע את דעתו בנוגע למשק המים בישראל, ובפרט בנוגע למעמדה של חברת "מקורות", לבחון האם לדעתו מוצרך שינוי מסוים במשק המים ולהבין היכן הוא רואה את "מקורות"; בעתיד. חשוב לציין כי אין מדובר בתמלול של הריאיון, שכן המרואיין סירב להיות מוקלט, אם כי אפשר לנו לסכם את דעותיו.

פרופ' עדין פתח את דבריו בהתייחסות למשק המים באופן כללי. הוא הסביר שמשבר המים הנוכחי דומה למשבר המים שהיה בעבר, בשנת 2001, המציאות הקדימה את הביצוע. השוני העיקרי בעיני היום, הוא העובדה שמשבר המים הנוכחי, לדידו, הוא תוצאה ישירה לשינויי האקלים שעובר אזור מזרח הים התיכון. לטענתו, אזור גיאוגרפי זה מושפע באופן קיצוני יותר משינויי האקלים לעומת אזורים אחרים בעולם. העוצמה ומהירות ההתרחשויות הביאו הובילו לתכנון הקמתם של שני מתקני התפלה נוספים, הראשון בשורק והשני בגליל המערבי. יחד עם זאת טוען פרופ' עדין, שממשלת ישראל הגדילה להבין את הדבר כבר לפני שנים, אך נתקלה בבעיה כאשר פנתה למועצות המקומיות בגליל המערבי. המועצות פיתחו גישה של Not in My Back Yard (NIMBY) והעניין עבר לידי בית המשפט. בסיכומו של דבר המדינה לא הצליחה להתמודד עם התנגדות המועצות המקומיות והתכניות הוקפאו. זאת כאמור עד עכשיו, כאשר משבר המים הנוכחי התדפק על דלתנו, ופתאום נמצא פתרון מהיר והתכנית נכנסה לפעולה.

באופן כללי, פרופ' עדין חזר והדגיש כי התכנון קיים, ומדינת ישראל פועלת באופן "דיי בסדר" בהיבט הזה, יחד עם זאת הביצוע לוקה בחסר, בין אם עקב אינטרסים פוליטיים ובין אם בגלל מאבקי כוח. סיבה נוספת לחוסר היכולת להוציא את התכניות מן הכוח אל הפועל טמונה, לדעתו של פרופ' עדין, בחוסר הראיות המוחשיות למשבר ההולך וקר. פרופ' עדין מאמין כי מאחר וההוכחות הפיזיקאליות לא קיימות בשטח, משמע אין הוא יכול לומר בתאריך מסוים ובשנה מסוימת תבוא על ישראל בצורת, אלא רק יכול להצביע על דפוסים קיימים, המדינה דורשת מתמהמהת בביצוע. העובדה שתחום המים, בדומה לכל תחום התשתיות כרוח בהוצאות גבוהות במיוחד, אינה תורמת מצידה למדינת ישראל "ללחוץ על ההדק" ולהוציא את התכניות לפועל – למעשה, המדינה דורשת מקדם בטיחות גבוה יותר מאחר והסיכון הינו משמעותי.

פרופ' עדין התייחס לקמפיין "ישראל מתייבשת" החדש, וטען שאין צורך להיכנס לפאניקה. לדעתו, גם עוד שנתיים יהיה מים בישראל, המדינה משקיעה בכך מאמצים ועושה זאת בצורה טובה. יחד עם זאת, הוא מציע להסתכל על משק המים בצורה הוליסטית יותר. לטענתו, אף על פי שהים ומי הקולחין הינם ספקי המים העיקריים בישראל עדיין צריך לדאוג לניהול מתאים של האקוויפרים (הן מבחינת ביטחונות והן מבחינת קיימות). לדידו, יש כאן מקום לבדוק את המודלים הקיימים ולבחון לעומק כיצד ניתן לעשות את השילוב בין המקורות החדשים (הים והקולחין) למקורות המים הטבעיים.

בהמשך לדבריו על המקורות החדשים, פרופ' עדין התעכב על מי הקולחין. לטענתו, אף על פי שאיננו מכחיש כי ישראל נמצאת במצב מעולה בכל הקשור לניצול מי הקולחין, עדיין 10% לפחות ממי הקולחין אינם מנוצלים. הוא הרחיב וטען כי לא רחוק היום בו מי הקולחין ישמשו כמי שתייה. הוא סיפר כי נושא זה הינו בשלבי התפתחו

בכל העולם, והשתמש בקליפורניה כדוג', למדינה בה יש פיילוט לאספקה ישירה של מי קולחין לשתייה. גם בארץ, טוען פרופ' עדין, קיימת תכנית פיילוט להתפלת מי קולחין אשר מתקיימת בשפדן, על ידי חברת מקורות. תכנית זו, לטענתו, נתקלה בהתנגדויות מצד רשות המים, אשר אימצה לאורך שנים את הטענה כי "אם צריך כל כך הרבה מי קולחין לחקלאות, אז למה להעביר חלק מהם לטובת מי שתייה". יחד עם זאת, לדעתו הדעות יכולות להשתנות ולא רחוק היום בו המדע יאפשר התפלה של מי קולחין, והדבר יבוצע גם בישראל. פרופ' עדין סיכם את הנושא בצורה ברורה, טיוב מרבי של מי הקולחין הינו מטרה ראויה ועליונה במשק המים בישראל, אך נושא זה נתקל בבעיה קריטית – אין תקנה בנושא. כל עוד אין תקנה, לא ניתן לטפל בתחום זה באופן מיידי, שכן המחקרים הרבים בנושא (אוסטרליה, אירופה, ארה"ב וישראל) יאפשרו את ההתפלה בעתיד הקרוב מאוד, ומדינת ישראל צריכה להיות מוכנה.

בהמשך דבריו ביקש פרופ' עדין לדבר על רשות המים. בעיניו, רשות המים היא הדבר הכי טוב שקרה למדינת ישראל. היא בעיקר מטה המנהל את משק המים במדינה, אך היא גם מבצעת רגולציה ועוסקת בפיקוח ובקרה. הוא הדגיש כי ניתן לראות שמדינות בהן לא קיים חוק מים המצב גרוע בהרבה משל ישראל. פרופ' עדין גורס כי בעיניו זה מעולה שרשות המים היא רשות חזקה (לעומת רשות החשמל) ושהיא מנסה להיות א-פוליטית כמה שאפשר. חברת "מקורות" בעיניו היא חברת ביצוע – זוהי הגדולה שלה ושם נמצא כוחה, ולכן זהו בדיוק המקום בו היא צריכה להיות. עדיין בעיניו, חשוב שתהיה אינטראקציה חיובית בין חברת "מקורות" לבין רשות המים. התנהלות לקויה בין השתיים תשליך על מדינת ישראל והטוב החברתי.

עיקרון נוסף וחשוב בעיניו של פרופ' עדין בנוגע לרשות המים הוא העובדה שאין בה הרבה עובדים. לטענת עדין עובדים הם גופים חזקים בעלי יכולת השפעה על הארגון בו עובדים חברי הועד. לטענתו, כל נושא חברת החשמל קשור לזכויות ארכאית והתערבות של ועד העובדים. נושאים אלה בעיניו צריכים להיות מטופלים משפטית וחוקית. אך בעיה כזאת לא קיימת ברשות המים כי מספר העובדים מצומצם שעובדים באופן טוב ומקצועי. פרופ' עדין המשיך ודיבר על תחומים בהם דריסת הרגל של מקורות הכרחית. התחום הראשון בו נגע היה תחום ההתפלה. בתחום זה בעיניו נחלה חברת "מקורות" כישלון חרוץ. הוא הגדיל ואמר שלדעתו אף מקום בעולם לא ייתן לה להקים אצלו מתקן התפלה, מאחר מדובר בסיכון עצום!

בהתייחס לטענה הנוגעת לכך שרשות המים מגבילה את פעילותה של חברת "מקורות" בתחומים שונים טוען פרופ' עדין כי השיטה הקיימת פועלת. שיטת ה PPP מוכיחה את עצמה. יש דברים שהממשלה עצמה לא יכולה לעשות ולכן פונה לשוק הפרטי. ללא שיתוף פעולה זה בין הפרטי לציבורי לא היה מים בישראל וגם לא היה גז. העיקרון עצמו הוא טוב, אך חייב לשקף גם מערכת יחסים חיובית בין רשות המים לבין חברת "מקורות". התחום השני אליו התייחס פרופ' עדין הוא תחום חלוקת המים, משמע התאגידים. לטענת פרופ' עדין מדובר בהליך מבורך. התאגידים בעיניו הם הכלאה בין שוק פרטי לציבורי. הבעיה העיקרית שעלתה מהליך הקמת התאגידים הייתה מעורבות היתר של העיריות. זה הוביל למצב מגוחך, במקום שיווצרו 13 תאגידים כפי תוכן, נוצרו 57 והדבר אינו יעיל ואינו נכון. תפישתו הכללית היא כי יש לשמור על התאגידים, חלקם פועלים לתפארת ועוזרים באופן ממשי לטכנולוגיית המים הישראלית בכך שמאפשרים ליזמים לבצע ניסויים במערכות המים שלהם ובכך עוזרים למדענים להתקדם. בהמשך לדבריו שאלנו את פרופ' עדין, מה דעתו בנוגע לטענה כי תאגידי המים ברבים מהמקרים אינם בעלי היכולת המקצועית והביצועית לבצע פעולות בשטחם וכתוצאה מכך פונים לחברות פרטיות או אפילו לחברת "מקורות". הוא ענה כי מעבר לחברת מקורות, קיימים בשוק הפרטי חברות בעלות כוחות מקצועיים טובים. נכון, שהמניע שלהם הוא כלכלי, אבל זה בסדר מאחר והנושא מפותח ומבוקר

באמצעות מכרזים. ואומנם, למכרזים בעיה משל עצמם. המדינה בוחרת לרוב לפי המחיר הנמוך ביותר, מבלי לתת ערך כלכלי ומספיק נקודות ליכולת המקצועית ולעמידה ביעדים ובלוחות זמנים. אך בעיניו באופן כללי, הימצאות תחום המים בידי התאגידים הינה הכרחית, אם כי מחייבת צמצום ל 13 התאגידים אשר בתכנון המקורי.

כהמשך לכך, שאלנו את פרופ' עדין מה דעתו על האפשרות להחזיר את השליטה בחלוקת המים לידי העיריות. תגובתו הייתה חד משמעית. לדעתו של הפרופסור אם תחזור השליטה לידי העיריות המצב לא יהיה שונה מבעבר. לטענתו, העיריות מנהלות משק סגור, והיווצרות לחצים כלכליים תכפה עליהם להעביר כסף שנגבה מהתושבים בעבור מים לתחומים אחרים. מצב זה, אשר התרחש בעבר מאוד קשה לפיקוח ואינו יעיל בשום אופן עבור משק המים הישראלי. היתרון של התאגידים בעיניו הוא העובדה כי הכסף שנגבה מהתושבים הולך לתחזוקה ולתפעול של מערכת המים בלבד, וזהו נתון שלא ניתן להתעלם ממנו.

שאלת ההמשך בנושא זה הייתה בנוגע לחלוקה למחוזות, שאלנו את פרופ' עדין האם זוהי חלופה אשר יכולה לעבוד בעיניו. הפרופ' השיב בשני חלקים. בחלק הראשון טען הפרופ' כי לא ניתן לשנות אחת לכמה שנים את התפישה במשק המים. כיום, קיים תכנון שעבדו עליו מאוד קשה במשך המון זמן. תכנון אשר קבע כי הדרך הנכונה לפעול היא במסגרת 13 תאגידים. לדעתו, א צריך תכנון חדש, אלא צריך לבצע את התכנון הקיים ולדאוג לכך שאכן התאגידים יפעל באופן בו היו אמורים לפעול – במסגרת של 13 איגודים. פרופ' עדין הוסיף, כי 13 תאגידים עדיין יספקו תחרות ויבצעו את תפקידם בצורה ראויה ויעילה ביותר. בחלק השני התייחס פרופ' עדין לחלופה, אשר לדעתו הינה טובה. יחד עם זאת הוא מאמין כי יש ראשית לחזור לתכנית המקורית, לבחון שהיא פועלת באופן יעיל, ורק אז לייעל אותה לכדי צמצום ל 4 תאגידים, שכן יותר קל לצמצם 13 תאגידים ל4, מאשר

57 ל 4.

ריאיון עם מר שמעון בן חמו, מנכ"ל "מקורות" בשנים 2017-2011:

הריאיון בוצע כריאיון פתוח. בתחילתו הסברנו למר בן חמו את מטרתו ואפשרנו לו להעביר את משנתו ללא הפרעות, בצירוף שאלות מנחות. מטרת הריאיון הינה לשמוע את דעתו בנוגע למעמדה של חברת "מקורות" היום, לבחון האם לדעתו מוצרך שינוי מסוים במשק המים ולהבין היכן הוא רואה את "מקורות" בעתיד. חשוב לציין כי אין מדובר בתמלול של הריאיון, שכן המרואיין סירב להיות מוקלט, אם כי אפשר לנו לסכם את דעותיו שלא לציטוט.

1. מר בן חמו פתח את דבריו בהסבר כללי בנוגע לחשיבות משאב המים עבור ישראל. מתוקף מיקומה הגיאוגרפי של מדינת ישראל קיימים בישראל משאבים מוגבלים, ולאור העלייה הדמוגרפית נוצר מצב בו הביקוש למים הינו גבוה, אך מאגרי המים מוגבלים. יחד עם זאת, בתחום הפקת המים, טוען בן חמו כי ההיצע אשר קיים היום מנוצל בצורה אופטימאלית.
2. מר בן חמו יצר חלוקה לשלושה מקורות אשר ניתן להפיק מהם מים; הראשון, מאגרי המים, אשר לדידו מנוצלים בצורה מיטבית; השני, אגירת מי גשמים ושיטפונות, אשר שוב לטענתו מבוצעים בצורה אופטימאלית; והשלישי, מי שפכים – מי קולחין.
3. בהתייחס למי הקולחין טוען מר בן חמו כי ישראל הינה מובילה עולמית. לטענתו 90% ממי השופכין המיוצרים בישראל ממוחזרים היום לחקלאות. הוא הדגיש כי אין שנייה לישראל בתחום זה, וכי המדינות אשר קרובות לכמות מחזור זו, ממחזרות באזור ה 30% ממי השופכין שלהן. הוא נתן כדוגמה את מכון שפד"ן, אשר מרכז את כלל השפכים באזור גוש דן, מטמין אותם באדמה לתקופה של 7 חודשים, האדמה משמשת כמסנן טבעי ומביאה את המים לרמה של כמעט מי שתייה. אחר הסינון מים אלה מועברים לדרום לחקלאות.
4. למרות האמור לעיל, עדיין אין מספיק מים בישראל, ולכן ישראל התחילה לעסוק בהתפלה. לטענתו מדינת ישראל הינה חלוצה גם בתחום זה, לאור העובדה שמתקן ההתפלה הראשון הוקם באילת בשנת 1961 (יחד עם הקמת העיר). בשנות ה-2000 הוקמו 5 מתקני התפלה גדולים, והיום מיוצרים באזור ה 600 מיליון קו"ב, אשר כולם מועברים לאוכלוסייה לשתייה. אך למרות הנתונים הללו, קיים היום חוסר ולכן מתכננים להקים 2 מתקנים התפלה נוספים; הראשון, שורק ב', אשר יהיה זהה למקבילו, שורק א', מבחינת גודל (המתקן הגדול בעולם), ונמצא כבר בשלבי תכנון; והשני, ככל הנראה יוקם בגליל המערבי. ככל הנראה יתקיים מכרז פרטי, אשר מקורות לא תוכל להשתתף בו.
5. מר בן חמו הרחיב על נושא ההתפלה, ואמר שהמערכת מתנהלת בצורה של Buyer Single. למעשה, החברה אשר מתחייבת להקמת המתקן ולתהליך ההתפלה הזול ביותר זוכה במכרז. לאחר הקמת המתקן והפעלתו, כלל החברות מוכרות את המים לחברת "מקורות", אשר בתורה מוכרת את המים המותפלים לצרכנים (תאגידי המים והחקלאים) במחיר אחיד ארצי. למעשה, זהו תהליך המקביל לתיקון 27 לחוק המים. מעין רפורמת אמבטיה בתחום התפלת המים.
6. על אף האמור לעיל, מר בן חמו מאמין כי חברת "מקורות" צריכה להחזיק בשליטה של 25%-20 מתחום התפלת המים (בדומה למצב היום), ולו רק בכדי שתהיה לה דריסת רגל בתחום, דבר היאפשר לה לתת

- פתרון בשעות חירום. הוא ציין כי חברת מקורות מתכוונת למכור את מתקן ההתפלה באשדוד אשר ברשותה, ואין הוא מאמין שזוהי חשיבה אסטרטגית נכונה.
7. מר בן חמו הרחיב גם על נושא שינוע והובלת המים. לטענתו בישראל קיימת מערכת ארצית ואחת, המוביל הארצי, והדבר הינו חיובי ביותר. הוא טוען כי גישה זו פחות מקובלת ברחבי העולם, אך בישראל קיימת ראייה מערכתית. המחשבה העומדת בבסיס תפישה זו היא שלעולם לא יהיה חוסר במקום מסוים, כמו גם שלא יהיה עודף. המדינה היא אחת. יחד עם זאת, בעבר, עלו הצעות לחלק את תחום ההובלה לרמה אזורית, אך הדבר לא צלח. הסיבה לכך, לדעתו של מר בן חמו, היא שמאחר ומדובר בתחום בו עלות הייצור היא גבוהה (תשתיות), חלוקת משק המים לאזורים אינה תוביל לתחרות, מאחר ומדובר במונופול טבעי. ובמקום בו לא ניתן לייצר תחרות, עדיף ניהול מרוכז. בהתאם לכך הצעות אלה ירדו מהפרק, והיום קיימת מערכת הובלה אחת.
8. בהתייחס למגזר העירוני, לטענת מר בן חמו "מקורות" אינה שחקן. התאגידים הם אלה שאחראים על חלוקת המים ומקורות אינה מהווה תחרות עבורם, זאת מאחר ולא מאפשרים לה. מר בן חמו הרחיב על התאגידים ואמר ש 57 תאגידים הם יותר מדי. לדעתו 3-5 תאגידים, אשר יחולקו למחוזות, יבצעו את העבודה בצורה טובה יותר. הוא הקביל זאת למשק החשמל, וטען כי חברת החשמל מבצעת החלוקה לפי מחוזות. כיום קיימים 4-5 מחוזות בתחום חלוקת החשמל, ויש המבקשים לייעל את התהליך ולצמצם את מספר המחוזות ל 3 : צפון, דרום ומרכז.
9. מר בן חמו הרחיב בנושא זה וטען שהציע בעבר לממשלה לחלק את המדינה ל 3-5 אזורים בתחום חלוקת המים, ולאפשר ל"מקורות" לפעול במחוז אחד. הוא הציע כי כך ניתן יהיה לבצע השוואה בין פעילות התאגידים לפעילות "מקורות" ולקבוע מי אכן מבצע את העבודה בצורה יעילה יותר. לטענתו, על אף ההסכמה הרחבה עם הצעה זו, התאגידים הושרשו ברשויות המקומיות באופן כה מקיף, עד אשר היו אלה הרשויות המקומיות אשר התנגדו להצעה ובסיכומו של דבר הביאו לדחייתה.
10. מר בן חמו חידד כי יש לבצע הבחנה בין הייצור (ההתפלה) בו חייבים להיות מספר מתקנים לדעתו, לבין מערכת ההובלה הארצית, אשר בשליטת מקורות, לבין חלוקת המים לצרכנים, הנמצאת בשליטת התאגידים.
11. מר בן חמו מאמין כי יש להחזיר את תחום החלוקה לשליטת העיריות ולהוציא זאת מידי התאגידים. לדידו, ב 30 השנים האחרונות העיריות עברו שינוי מאסיבי בכל מה שקשור לתחום התשתיות, וכיום אין לתאגיד מים יתרון אל מול עירייה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהעיריות מחזיקות מערך הנדסי רחב אשר מאפשר להן להיות יעילות יותר. זאת לעומת התאגידים אשר לרוב כוללים מהנדס אחד, אשר אמון על הטיפול בכלל שטחה של העיר. הוא הרחיב וטען כי במקרים רבים התאגידים אינם עומדים בנטל ופונים לחברות חיצוניות לשם ביצוע פעולות. לטענתו אין זה פתרון יעיל ויש להעביר את השליטה בחזרה לעיריות. מר בן חמו ציין כי הדבר זהה בהקבלה לחברת מקורות. חברת מקורות מנהלת מערך הנדסי רחב אשר יכול לספק מענה בצורה יעילה ומעמיקה יותר מהתאגידים.
12. מר בן חמו ציין חריגים : המגזר הערבי והבדואי. לטענתו העיריות במגזר זה מתנהלות באותה הדרך בה התנהלו לפני 30 שנים. לכן, לתאגידים יש יתרון במגזר זה, שכן הם יכולים לבצע את העבודה מבלי להיות כפופים לאינטרסים אישיים של משפחות וחמולות.
13. מר בן חמו סיכם את דבריו בצורה הבאה :

- א. הפקת מים : תיקון 27 מקבע את "מקורות" בעמדה עליונה. המשק מתנהל בצורה אופטימאלית.
- ב. מי קולחין : המשק מתנהל בצורה אופטימאלית.
- ג. התפלה : "מקורות" צריכה להחזיק ב 20-25% מהשוק. וכיום משמשת כ Buyer Single.
- ד. חלוקה : עדיפה חלוקה למחוזות, כאשר אחד יהיה בשליטה של חברת מקורות. כמו כן, צמצום התאגידים מ 57 ל 3-4.
- ה. הובלה ושינוע: בשליטה מוחלטת של "מקורות", וצריך להישאר כך.
14. בראייה לעתיד, מר בן חמו טוען כי מאחר וישראל נמצאת בחוד החנית בתחום המים, יש למנף את הטכנולוגיה של "מקורות" לרמה הבינלאומית; אפריקה, אירופה ומזרח אסיה. לטענתו, הממשלה אינה מעוניינת בפרויקטים ביצועיים בעולם, אלא מתרכזת בתכנון וייעוץ.
15. בנוסף, מאמין מר בן חמו כי יחידת Watech של חברת "מקורות", אשר משמשת כמעין חממה לסטארט-אפים בתחום טכנולוגיות מים, צריכה להתפתח ולקבל מעמד רשמי ככזו. לטענתו, חברת "מקורות" השקיעה בעשרות חברות מאז הקמת יחידת ה Watech בשנת 2005 ויש להמשיך לעודד פיתוח טכנולוגיות מים בארץ, ולייצא את הידע הזה לעולם, מאחר ויש ביקוש רחב לכך.

נספח 4: טבלת פילוח מתקני התפלה

מתקן	היקף התפלה שנתי	שנת הפעלה	זכיון
אשקלון	119 מ' מ"ק	2005	VID
פלמחים	90 מ' מ"ק	2007	Via Manis
חדרה	127 מ' מ"ק	2010	H21D, IDE ושיכון ובינוי
שורק	150 מ' מ"ק	2013	IDE, SPL & Hutchison Water
אשדוד	100 מ' מ"ק	2013	מקורות