רגולציה על תאגידי מים וביוב – איך מתקנים את המצב הקיים ?

כנס אגוד החברות העירוניות הכלכליות
13 לינואר , 2010
מציג: ארז ימיני

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגוד משק המים כעובדה מוגמרת

- רפורמת תאגוד המים והביוב הוכרעה – גם המתנגדות העיקשות ביותר – עיריות תל אביב ורמת גן נכנסו לתהליך;
- מטרתה של מצגת זו היא לסקור את ההתפתחות ומספר נקודות תורפה של התהליך;
- חלקה האחרון של המצגת – הצגת מודל לפתרון של כשלים במתכונת יישום החוק;

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגוד משק המים והביוב

שינוי אופי השירות - מעבר מראיית שירותי המים והביוב מ'מוצרים קולקטיביים' ל'מוצרים פרטיים', במסגרת המרתם ל'שרותי תשתית' מפוקחים.

שינוי זהות ספק השירות - מעבר מאחריות מוניציפאלית ישירה (הרשות המקומית כספק) לאחריות תאגיד ייעודי עסקי בבעלות הרשות, בבעלות מעורבת (רשותית-פרטית) ואולי (בעתיד) בבעלות פרטית.

שינוי מפת השירות - מעבר מריבוי ספקים (רשויות מקומיות) לספקים אזוריים מעטים.

שינוי מבנה הממון - מעבר ממימון ציבורי בלעדי למימון מעורב (ציבורי-פרטי).

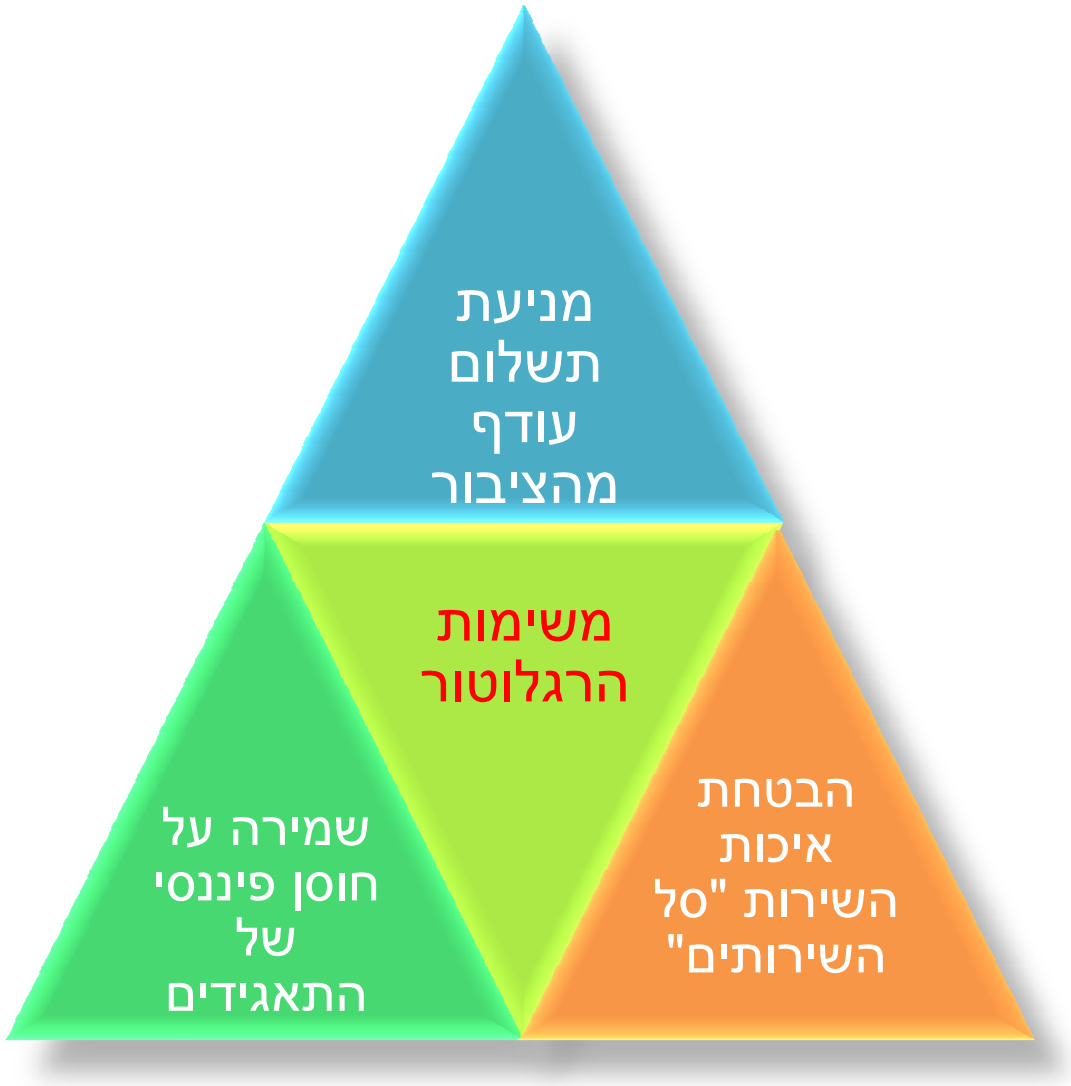
שינוי אופי התעריפים - מעבר מתעריף הנקבע אדמיניסטרטיבית – אקראית לתעריף כלכלי מוסדר, מבחינה רגולאטורית.

נקודות ציון של הרפורמה

- השלב הראשון – תאגוד מרצון 2001-2004
  - בשנים 2001-2004 חוק תאגידי מים וביוב היה חוק מאפשר ולא מחייב, הקמת תאגידי מים וביוב;
- השלב השני – תאגוד מוכתב 2004-2007
  - הממשלה ניסתה להכתיב הקמתם של לא יותר מאשר 32 תאגידי מים וביוב, כל אחד מהם היה אמור לשרת לפחות 200,000 תושבים;
  - קביעת פרמטרים של תאגידים אזוריים נעשתה ללא עבודת מטה ראויה;
  - רגולציה שלא לקחה בחשבון את המשמעות האופרטיבית (ראה בהמשך);
- השלב השלישי – תאגוד בכפיה הווה – 2007
  - משרדי הממשלה פעלו ליישום החוק בשילובן של סנקציות חריפות כלפי רשויות שטרם הקימו תאגידי מים וביוב;
  - עתירת מרכז השלטון המקומי שלא צלחה וכן קמפיין תקשורתי של מרכז השלטון המקומי ;
  - הקמת תאגידי מים וביוב שלא לפי מדיניות הממשלה ('חד רשותיים').

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

...עלות השירות צריכה לכלול את העלויות הנחוצות בלבד למתן שירות באיכות נאותה....



עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

מדיניות: קוהרנטיות ובסיס עובדתי

היעדר עקביות ביישום (מרשות לחובה, מחובה לכפייה; קצב יישום).

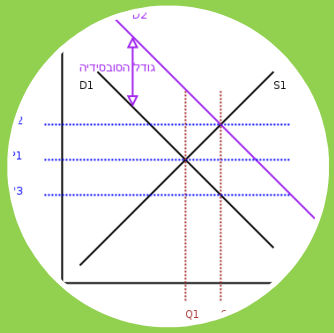
היעדר אחידות (בין מדיניות 'מעלה-מטה' לבין "מדיניות" 'מטה-מעלה').

היעדר סנכרון בין תאגוד למדיניות המוניציפאלית בעיית המועצות האזוריות

היעדר בסיס עובדתי (evidence-based policy)

חוץ מהאגו.....מספר סיבות לסירוב רשויות להתאגד ביחד ?

התהליך הוא בלתי הפיך...



נעשה תוך המרת ה'סיבסוד צולב' התוך רשותי לסבסוד בין רשויות חברות

וזאת מבלי שהוסדרו (באופן פורמאלי) נושאים של הגנה על מחזיקי מיעוט בהון המניות בשליטה בתאגיד אזורי

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

משק המים התאגידי החדש

- מבנה מפוצל, מפה מורכבת.
- אי-וודאות שירותית (יכולת, חוסן, הטרוגניות).

המדיניות המוצהרת:

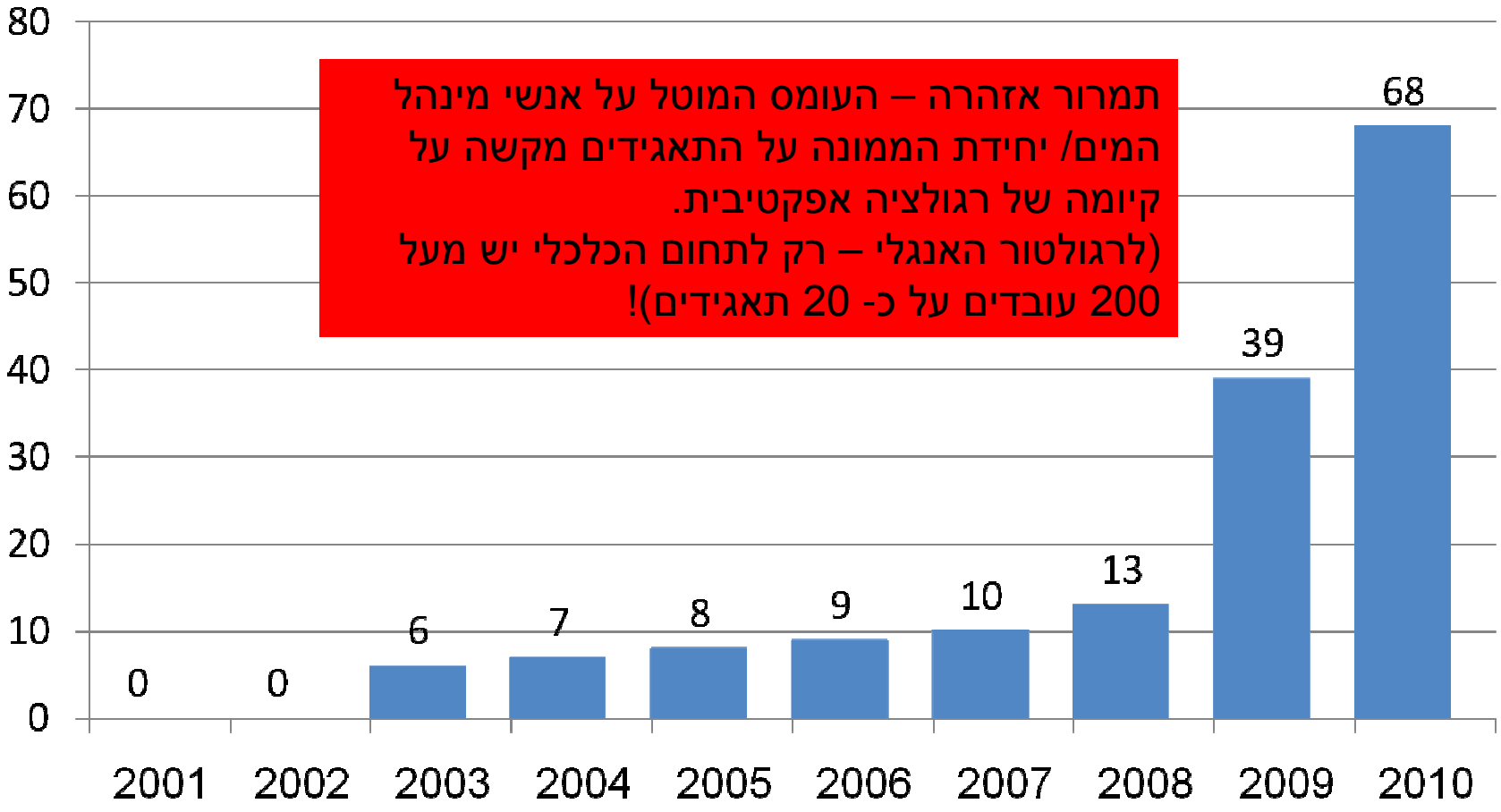
הקמה של עד 32 תאגידי מים וביוב בכל אחד לכל הפחות 200,000 צרכנים.

והתוצאה (נכון לאוקטובר 2008):

- קריית גת
- נס ציונה
- הרצליה
- רעננה
- רמת השרון
- מודיעין
- תאגידים סמוכים שהיו אמורים להיות במסגרת אזורית-
- צפת חצור
- מעלות תרשיחא
- מיעוטים
- תאגוד אזורים של מקבץ רשויות מוחלשות כלכלית
- באר שבע – אופקים
- תאגוד בכפייה (בעיקר במקומות בהם אין נבחרי ציבור)

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

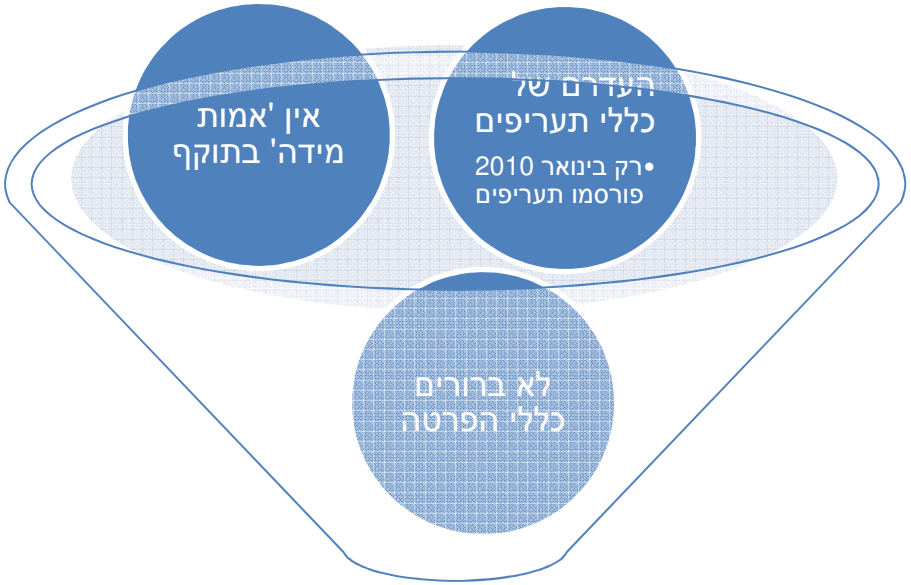
ישראל 2010 – לקראתם של מעל 60 תאגידים !!



תמרור אזהרה – העומס המוטל על אנשי מינהל המים/ יחידת הממונה על התאגידים מקשה על קיומה של רגולציה אפקטיבית.
(לרגולטור האנגלי – רק לתחום הכלכלי יש מעל 200 עובדים על כ- 20 תאגידים)!

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

אי ודאות – מביאה לקשיי נזילות



התוצאה: קושי בגיוס ההון – לחלק מהתאגידים

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

וההתוצאה ?

על מסמרים בלי ראש.. כשלון צמצום מספר הרשויות המקומיות כמשל – מדינת ישראל צועדת לקראת 50 ! תאגידים

רשויות מקומיות קטנות לא "מתנדבות" להתמזג למרות שזה לעיתים יכול לבוא לתועלת האזרח

רוב האיחודים הוכתרו כלא מוצלחים *(ביטול איחוד עיר הכרמל וביטול איחוד אלשגור)*

מיזוג תאגידי מים מצמצם כוח אדם ולכן עשוי ליצור התנגדות

היה עדיף אילו לא היו מקימים תאגידים קטנים סמוכים – כי לא ניתן למזגם שכפול ריבוי הרשויות

מכאן הצורך במודל תאגוד אחר . כגון, תפעול 'על אזורי' או חוזי ניהול.

סוגיות עקרוניות בתחום הרגולציה

רשות המים כרגולטור:

- עצמאות.
- מתח מובנה בין רגולציה של משאבים לבין רגולציה כלכלית.
- מתח מובנה בין אינטרס "לאומי" (משק המים) ואינטרס מקומי – לדוגמא, הפליה של תאגידים לעומת 'מקורות'.

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

סתירות אופרטיביות ביישום של החוק

- תאגוד חובה , מותנה בהסכמת מליאת מועצת הרשות;
- תאגידים אזוריים: ייצוג והגנה על מחזיקי מניות מיעוט;
- 'סבסוד צולב' בין רשותי וסכנת ההלאמה;
- אי השלמת כללי רגולציה כסיכון פיננסי;
- רשות המים כרגולטור האחראי גם על הפן הכלכלי וגם על נושא של משאבי המים; (לדוגמא, הכרעה בנושאים של התפלה מקומית)
- מנגנונים למניעת 'לכידת הרגולטור';
- סוגיות בנושא של ייצוג אפקטיבי של הציבור.

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

'לכידות הרגולטור' ומעמד הציבור

'לכידת הרגולטור':

- "...as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefits."
- .....גם כנס מכובד זה מהווה תצוגת תכלית של היכולת של התאגידים לתמוך בעיצוב הרגולציה.

מעמד הציבור בהגנה על אינטרסים צרכניים:

- הרגולציה פועלת בעיקר כדי להגן על הצרכנים.
- **"ארגוני צרכנים שהוקמו לטיפול בנושאי חוק זה"** (סעיף 107) . – לא הוסדר.
- **בריטניה Consumer Council for Water** ('strong voice').

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

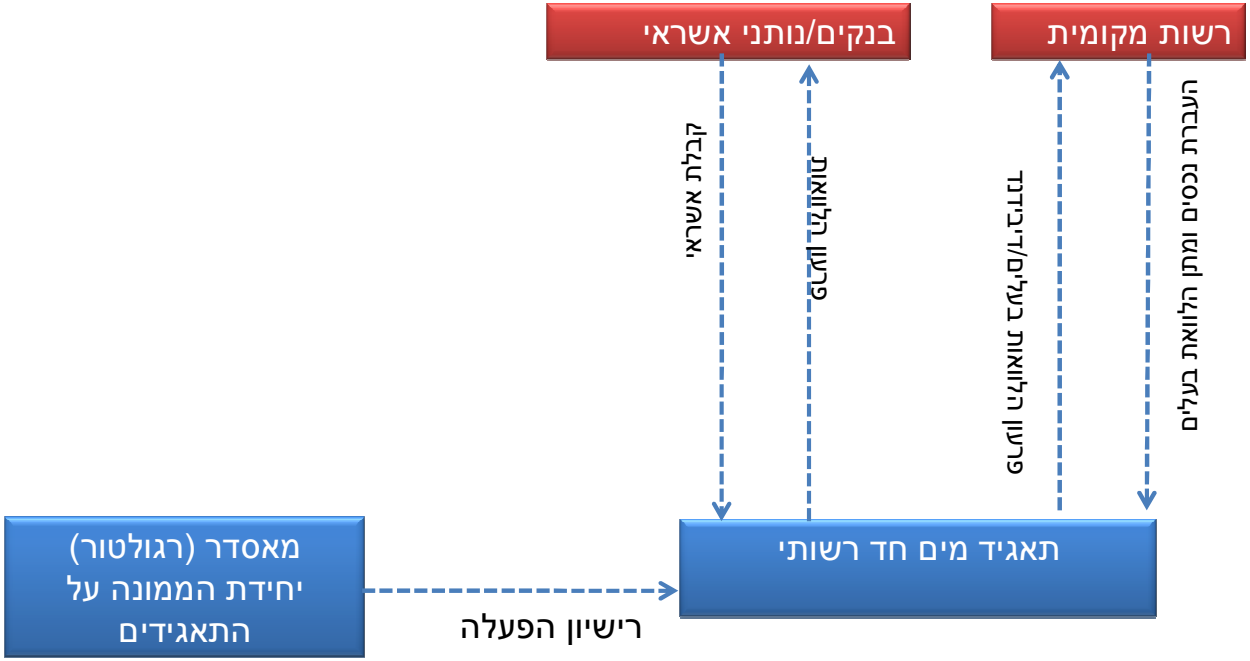
המלצות להמשך

המלצות – לרשות המים הממשלתית

- ניתוח מחדש של מדיניות התאגוד – בחינת דרך היישום ושימוש במודלים אחרים שהחוק מאפשר אזורי (למשל, שימוש בהפעלה על ידי "רשיון משנה")
- גיבוש מחדש של תפיסת הרגולציה ומיסודה הארגוני תוך לימוד ממדינות אחרות
- האצת תהליך של הכנת כללים ופרסומם
- הבטחת ייצוג הולם לציבור (מעבר לביצוע הליכים פורמאלים)
- איזון בין אינטרס של התאגידים לבין אינטרסים לאומיים (התפלה מקומית לדוגמא)

מודלים אחרים אפשריים

תאגיד מים וביוב – חד רשותי רגיל



עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב חד רשותי רגיל

- רשות מקומית תקים תאגיד מים וביוב בבעלותה המלאה;
- משרת רק את תושביה;
- הקמת התאגיד כאמור תהיה כך שהגוף המפעיל את התאגיד והגוף המחזיק בנכסיו הנם גוף אחד.
- **תאגיד זה יפעל במאפיינים דומים לתאגידי המים והביוב ה'חד רשותיים' הקיימים היום** (מניב, מי-שבע ועוד).

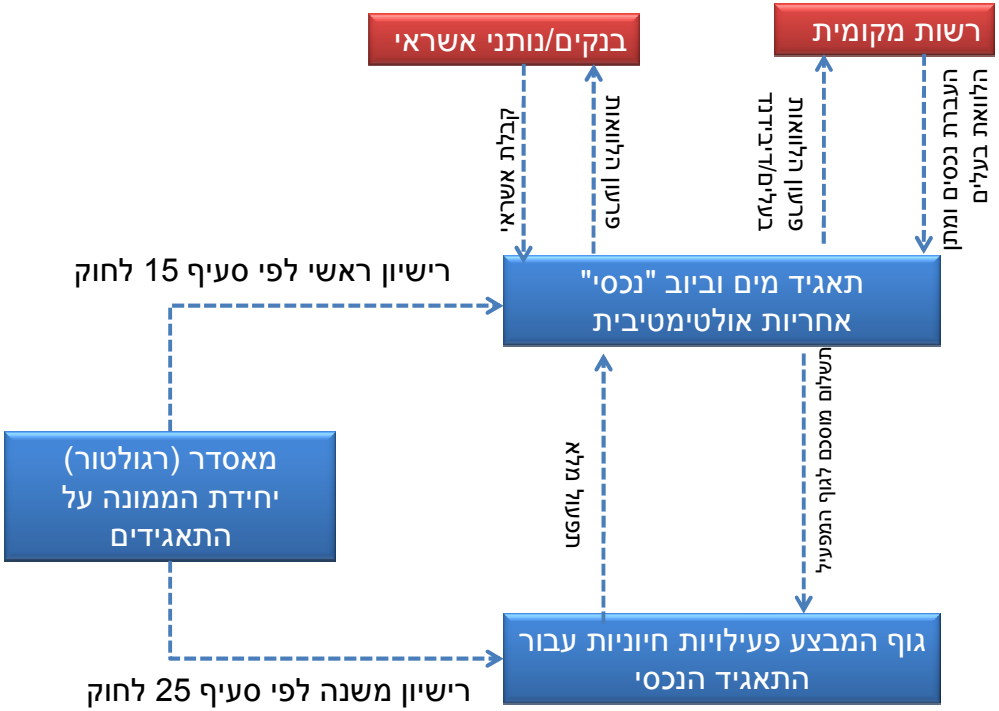
עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב חד רשותי רגיל- יתרונות וחסרונות

- **יתרונות -**
  - ✓ **פשטות -** חלופה "בתוך הקופסא", ניתנת ליישום באופן מהיר מאוד (מספר חודשים)
  - ✓ **אין צורך במערך הסכמים מורכב;**
  - ✓ **הימנעות מהתמודדות עם רשויות מקומיות במצב שונה** ;
  - ✓ **הימנעות מחשיפה לבעיות גבייה ואיכות סביבה של רשויות אחרות** ;
- **חסרונות:**
  - ✗ **מינוף פיננסי מוגבל** - התאגיד יכול "למנף" רק 30% מנכסיו כהלוואה מהרשות לתאגיד בתמורה לנכסים המועברים לעומת 40% לתאגיד אזורי;
  - ✗ **מבנה שלא מקנה הגנה לשינוי מדיניות ממשלתית בנוגע לתאגוד אזורי –** אם הממשלה תבחר לנקוט בצעדים של תאגוד אזורי בכפייה.
  - ✗ **פגיעה בשיעור המענק שהרשות המקומית תהיה זכאית לו הייתה מקימה תאגיד 'אזורי'**
  - ✗ **העדר יכולת לניצול יעילות הנובעת מ"יתרון תפעולי גודל"**

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב – חד רשותי נכסי וגוף תפעולי



עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב חד רשותי "נכסי" וגוף תפעול

- תוקם חברת "נכסים של רשות מקומית" ("**חברת הנכסים**"). לחברת הנכסים יועברו כל הנכסים התפעוליים של משק המים והביוב .
- החברה תקבל רישיון להפעלה מטעם יחידת הממונה על התאגידים בהתאם לאמור בסעיף 15 לחוק. האחריות האולטימטיבית תחול על חברת הנכסים. **<u>החברה תהיה 100% בבעלות הרשות המקומית</u>**
- **גוף התפעול -** יהיה גוף בבעלות העירייה או בשותפות עם אחר או ב'מיקור חוץ' – ויתקשר עם חברת הנכסים בהסכם הפעלה תמורת דמי שימוש בנכסים ויקבל רישיון משנה מיחידת הממונה על התאגידים לפי הנדרש

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

מודל "חברה נכסית" אפשרי במסגרת חוק תאגידי מים וביוב ובלבד

- חוק תאגידי מים וביוב מאפשר ביצוע פעילות חיונית על ידי אחר:-
  - **"ביצוע פעילות באמצעות אחר**
  - 24. חברה רשאית **להתקשר עם אחר לביצוע פעולות שעליה לבצע לפי חוק זה** ולפי הרישיונות, ובלבד שלא יהיה בכך כדי לגרוע מאחריותה לפי חוק זה ולפי הרישיונות.
  - ביצוע עיקר הפעילות באמצעות מי שמקבל רישיון משנה
  - 25. (א) על אף האמור בסעיף 24, חברה לא תתקשר עם אחר לביצוע כל תפקידיה בפעילות החיונית או עיקרם, בכל תחום החברה או בחלקו, אלא אם כן הוא תאגיד כאמור בסעיף קטן (ב) והממונה, בהתייעצות עם מועצת הרשות, אישר את ההתקשרות **<u>והסכים לתת לו רישיון משנה לפי</u>** סעיף זה." (מתוך חוק תאגידי מים וביוב, ההדגשות שלי)

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב חד רשותי "נכסי" וגוף תפעול

- **יתרונות:**
  - ✓ הגנה מסוימת לרשות המקומית במקרה של צירוף לתאגוד אזורי בכפייה בעתיד.
- **חסרונות:**
  - ✗ מערך ההסכמים עם הגורם המתפעל מורכב;
  - ✗ קושי בשילוב עובדים של משק המים והביוב מהעירייה בחברה פרטית;
  - ✗ בעולם יש גם דוגמאות בהן נכשל המודל ונותרה "אדמה חרוכה" (ללא קשר לסיבות), כגון: פריז, בואנוס איירס ועוד.
  - ✗ קיימת 'אי ודאות' של מערכת האסדרה וכן היעדרם של כללים ברורים (לדוגמא: כללים של דיווח חשבונאי, תעריפים עדיין לא הוצגו לאשקלון).

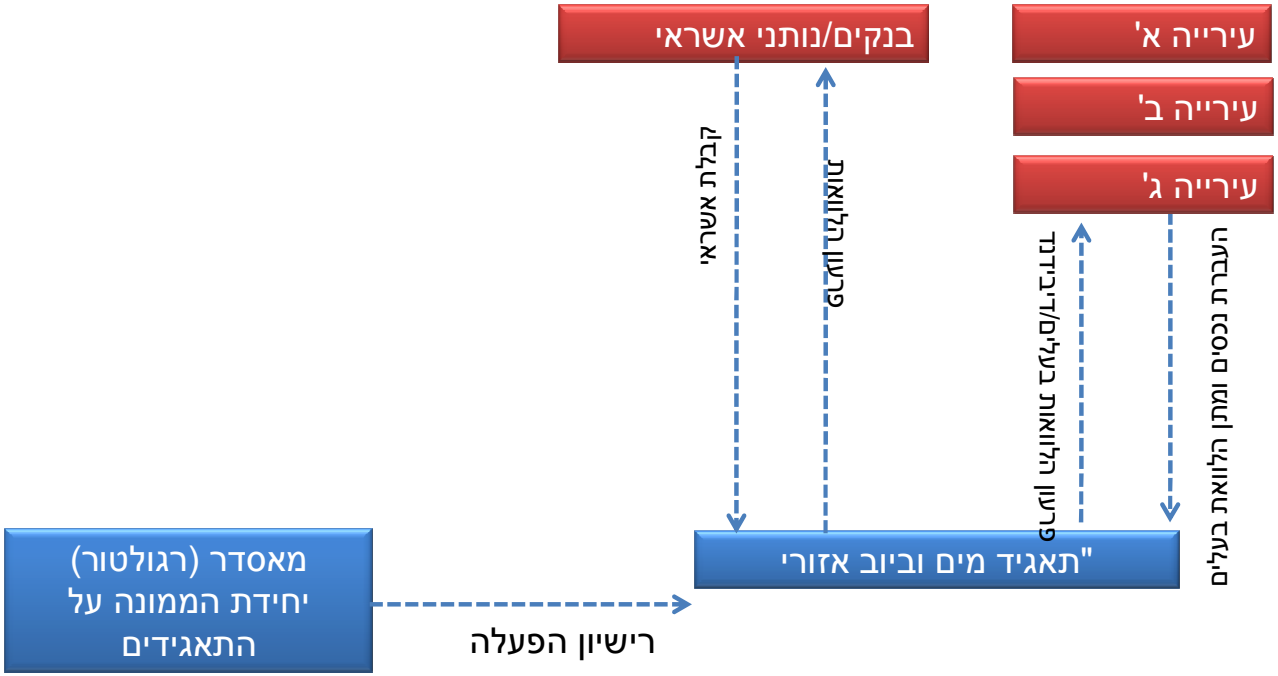
עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב 'אזורי' רגיל

- כמה רשויות מקימות תאגיד מים וביוב משותף לרשויות המקומיות;
- בשלב ההקמה בלבד כל רשות מקומית יכולה להעביר את הנכסים ששימשו למים ולביוב בצורה של עד 40% הלוואת בעלים מערך הכינון הנקי והיתרה כהון עצמי (שיעור הבעלות אינו נקבע בהכרח מהיקף הנכסים);
- לאחר ההקמה מנותקת הזיקה הישירה בין הנכסים ובין העירייה (לעירייה יש זיקה לנכסים באמצעות המניות המוקצות והרכוש מועבר לתאגיד עצמו);

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב אזורי רגיל



עלמא
מרכז אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב 'אזורי' רגיל

- **יתרונות:**

✓ **'יתרון תפעולי לגודל'**

✓ **הגדלת יכולת המינוף פיננסי** - מאפשר מינוף של עד 40% מהנכסים לעומת עד 30% מהנכסים בתאגיד מים וביוב חד-רשותי

✓ **עידוד ממשלתי רב** – מענקים גדולים יותר;

✓ **פתרון "בתוך הקופסא" -** זוכה לתמיכה גורפת של משרד האוצר והפנים, מאפשר יישום מיידי.

- **חסרונות:**

✗ 'סבסוד צולב' 'בין רשותי '

✗ חשיפת נושאי משרה להיבטים פליליים הנובעים מאיכות הסביבה מערים אחרות;

✗ התהליך בלתי הפיך

✗ העדרם של כללים לשימור על זכויות מחזיקי מיעוט באמצעי שליטה.

✗ קשיים הנובעים מעיכובים ממשלתיים בהסדרת מקטעים אחרים במשק המים

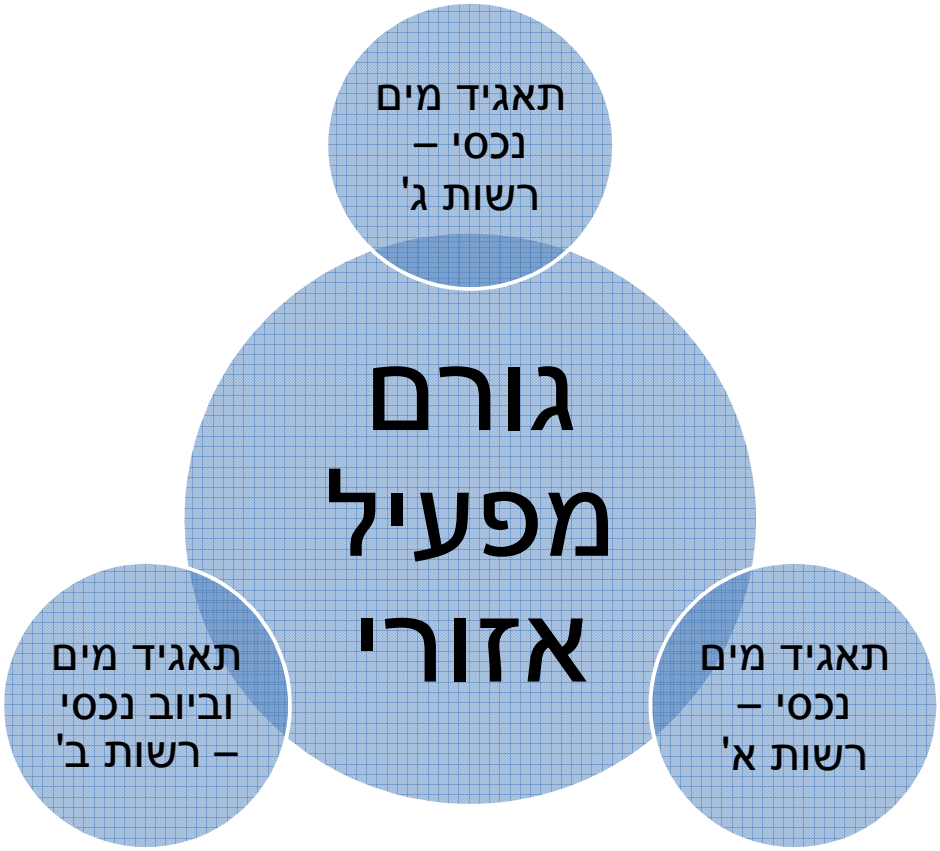
עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב 'אזורי' של חברות נכסיות וחברת תפעול

- **הקמת תאגידים ניכסיים** - עיריית אשקלון ועיריות נוספות יקימו כל אחת תאגיד מים וביוב "נכסי"; כל תאגיד "נכסי" יקבל רישיון ראשי מהממונה על התאגידים לפי האמור בסעיף 15 לחוק.
- **תפעול** – גוף אחד יהיה אחראי על התפעול האזורי ויקבל רישיון משנה כמשמעו בסעיף 25 לחוק ויהיה אחראי על כלל התפעול.
- **מימון של ההשקעות** - יעשה במימון של ה"תאגידים ה"נכסיים", כל אחד בתחום הרשות המקומית בה הוקם, אך ניהול הפרויקט ייעשה על ידי הגוף המתפעל (בתמורה לדמי ניהול ופיקוח). מכאן שתאגיד "נכסי" שלא נדרש להשקעות מרובות ושיעור הגבייה ופחת המים טובים יהיה במצב פיננסי טוב יותר;
- **אנשי יחידת הממונה על התאגידים, קיימו עם "עלמא" מספר פגישות בנושא והביעו רצון לבחון את יישומה של חלופה זו ובלבד שלאחר תקופה של 5-7 שנים יהיה מיזוג של הגופים הניכסיים.**

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב נכסי לכמה רשויות
וגורם מפעיל אזורי



עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי

תאגיד מים וביוב נכסי לכמה רשויות שכנות וגורם הפעלה אחד – יתרונות וחסרונות

- **יתרונות**
  - ✓ **'יתרון תפעולי לגודל'** -
  - ✓ **הגדלת יכולת המינוף פיננסי** - מאפשר מינוף של עד 40% מהנכסים לעומת עד 30% מהנכסים בתאגיד מים וביוב חד-רשותי.
  - ✓ **עידוד ממשלתי בגובה דומה לתאגיד אזורי רגיל (דורש אישור מראש ובכתב מטעם הממונה על התאגידים ואגף התקציבים במשרד האוצר)** – לממשלה יש נכונות לעודד את התאגוד האזורי העידוד יכול להיות מופנה לרשות המקומית ישירות, כללי המענקים משקפים עידוד זה.
  - ✓ **מונע 'סבסוד צולב' 'בין רשותי'**
  - ✓ **הגנה של החברה ה'נכסית' ונושאי משרה בה מבעיות איכות סביבה בעיר אחרת.**
  - ✓ **תהליך הפיך מבחינת ההרכב**
- **חסרונות**
  - ✗ **תהליך מורכב -** הקמת תאגיד מים וביוב תוך שימוש במערך הסכמים בין התאגיד ה"נכסי" ובין הגורם המפעיל, הנו נושא מורכב . עלות ההקמה של תאגיד במסגרת זו יקרה יותר מאשר הקמת תאגיד מים וביוב "רגיל" (עלויות נוספות של דוחות כספיים ואסדרה.
  - ✗ **'מחוץ לקופסא'** - למרות שהממונה על התאגידים ואנשיו רואים בחיוב את הנושא, טרם יושמה מתכונת זו בתאגידי מים וביוב בישראל. עלול לעכב את היישום.

עלמא
ייעוץ אסטרטגי ופיננסי