

## ניתוח תחרותי – גיוון וחלופות במשק

### המים

#### תוכן עניינים

1. רקע.....	2
1.1 שרשרת אספקת המים.....	2
1.2 האסדרה במשק המים.....	5
1.2.1 תכנון ואישור פרויקטים ברשות המים.....	6
2. פרויקטים של מקורות מאופיינים בעלויות גבוהות.....	7
2.1 עדויות לפערי העלויות.....	8
2.2 הסברים אפשריים לפערי העלויות.....	10
3. המלצה.....	12

ניתוח זה נערך בעקבות פניה לרשות התחרות מטעם רשות המים (או הרשות) בנוגע למציאת דרכים לקידום התחרות בפיתוח משק המים, ובפרט בכל הנוגע לייזום פרויקטי תשתיות בתחום. בתוך כך, רשות המים ביקשה את התייחסות רשות התחרות בקשר לפרויקטים ספציפיים לאספקת מים בצפון המדינה באזורים המנותקים מהמערכת הארצית. על מנת שהניתוח התחרותי של הסוגיות הרלוונטיות יהיה נהיר, נתאר ראשית את מבנה משק המים באופן כללי, וזאת על אף שבמסגרת הניתוח עצמו, נפריד ככל הניתן בין אספקת מי שתיה ואספקת מים לחקלאות בשל השונות בין מוצרים אלו (בהיבטי איכות המים, איכות ורציפות האספקה, גמישות הביקוש ביחס למחיר ולזמן).

#### 1.1 שרשרת אספקת המים

במשק המים פועלים מאות גורמים, המשמשים בתפקידים שונים במקטעי שרשרת האספקה, שלעיתים חופפים זה את זה – כך שגורם אחד פועל לעיתים במספר מקטעים. הגורם המרכזי במשק המים היא חברת מקורות, כאשר לצידה פועלות אגודות מים אשר עיקר מעיינן הוא אספקת מים לצרכי חקלאות.<sup>1</sup> האגודות מתאפיינות בלוקאליות (בהשוואה למקורות) ובהיכרות עמוקה עם "השטח" ועם צורכי חבריהן. כמו כן יש לציין כי במשק המים פועלים גורמים מוניציפליים שונים<sup>2</sup> המתמקדים ככלל במי שתייה. שרשרת אספקת המים כוללת מספר מקטעים ובהם: הפקה, הולכה וחלוקה של מים, לצד טיפול בשפכים והשבת קולחין. להלן פירוט אודות המקטעים השונים:

הפקת מים – הפקת מים לשימושים שונים, נעשית במספר דרכים וממספר מקורות. מים לצריכה ביתית הם לרוב מים שפירים (כ-88%). מים שפירים, המשמשים הן לצריכה ביתית

<sup>1</sup> אסדרה על חברת מקורות מים בע"מ – דו"ח הוועדה המייעצת להסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח למשק המים, רשות המים, ספטמבר 2014, עמ' 23-24 (להלן דו"ח ועדת בלינקוב).

<sup>2</sup> תאגידי מים וביוב עירוניים, מועצות אזוריות ורשויות מקומיות שלא התאגדו.

והן לצריכה חקלאית, נשאבים ממאגרי מים עיליים כמו נחלים, מעיינות ואגמים; מופקים מקידוחי מי תהום; ומותפלים במתקני התפלת מי ים לאורך חופי הים התיכון.

מים לחקלאות מופקים גם הם מאותם מקורות מים שפירים. עם זאת, אחוז ניכר מהמים לחקלאות אינם מים שפירים אלא: מי קולחין (49%), מי תהום מליחים ומי שטפונות. כלומר מים שפירים מספקים רק כ-35% מהצריכה החקלאית.<sup>3</sup>

הפקת מים הן לחקלאות והן לצריכה ביתית נעשית על ידי מספר סוגים של גופים:

1. חמישה מתקני התפלת מי ים המחוברים למערכת ההולכה הארצית נמצאים בבעלות

פרטית<sup>4</sup> ומפיקים כ-609 מלמ"ק שהם כ-26% מכלל צריכת המים.<sup>5</sup>

2. הפקה ממקורות עיליים וממי תהום – מי התהום מופקים על ידי מקורות בעיקר, ועל

ידי מפיקים פרטיים (בניהם כ-35 מפיקים עירוניים שעיקר מטרתם אספקת מי

שתייה).<sup>6</sup> מים עיליים מופקים לרוב על ידי אגודות מים ומקורות<sup>7</sup> ומשמשים בעיקר

לחקלאות.<sup>8</sup> כמות מי התהום המופקים כפולה מכמות המים העיליים המופקים, וביחד

מהווים כ-56% מצריכת המים.<sup>9</sup>

3. "הפקת" מי קולחין – מקור מי הקולחין בשפכים שטוהרו במכונני טהור שפכים אשר

נמצאים רובם ככולם באחריות גופים מוניציפליים. לצדם פועלת גם מקורות במספר

מפעלי טיהור שפכים בבעלות משותפת שלה עם אחרים.<sup>10</sup> מי הקולחין נמסרים

ממכונני הטיהור למפעלי ההשבה ללא עלות או בעלות נמוכה יחסית, כתלות באיכות

המים<sup>11</sup> ומשמשים בעיקר לחקלאות (כ-88%).

<sup>3</sup> דוח צריכת מים לשנת 2019.

<sup>4</sup> מתקן ההתפלה באשדוד נמצא עדיין בבעלות מקורות ייזום בע"מ, חברת בת של מקורות. הן החברה והן המתקן צפויים להימכר לגורמים פרטיים.

<sup>5</sup> עיבוד מתוך דוח צריכת מים לשנת 2019.

<sup>6</sup> עמ' 24-21, 33 סקר הפקה 2017.

<sup>7</sup> וכן גם במסגרת שיתוף פעולה יחיד אגודת מים למקורות

<sup>8</sup> דוח סיכום צריכה 2017.

<sup>9</sup> עיבוד מתוך סקר הפקה 2017.

<sup>10</sup> בניהם השפד"ן למשל.

<sup>11</sup> כללי המים (תעריפים למי קולחין המסופקים ממט"ש), תשע"א-2010.

**הולכת מים** – בעוד שבהולכה הארצית פועלת רק חברת מקורות מתוקף היותה מונופול טבעי בתחום זה, בהולכה מקומית פועלות גם אגודות מים לצד מקורות. באזורים רבים בארץ ישנן מספר מערכות מקבילות: מערכת מי שפיר של מקורות המובילה מים לצריכה ביתית ולצריכה חקלאית, מערכת מי שפיר פרטית המיועדת לחקלאות לרוב (בד"כ בבעלות אגודות מים), ומערכת מי קולחין. מקורות מספקת כ-42% מהצריכה החקלאית (כולל מי קולחין).<sup>12</sup>

**חלוקת מים** – חלוקת מים שפירים ומליחים אינה מתבצעת על ידי מקורות אלא על ידי גופים מקומיים האחראיים גם על גביית התשלום עבור המים.<sup>13</sup> מים לצריכה ביתית מחולקים לרוב ע"י הגורמים המוניציפליים. אותם גורמים מפיקים מים בעצמם או מקבלים את המים ממקורות. לעומת זאת, חלוקת מים לחקלאות נעשית ככלל על ידי אגודות המים. כאמור, חלק מהאגודות מפיקות, מוליכות ומספקות מים בעצמן.

חלוקה ואספקת מי קולחין נעשות על ידי מפעלי השבה כמעט רק לחקלאות (כ-88%) כאמור לעיל. כ-58% מסופקים באמצעות מפעלי השבה של אגודות מים בלבד, והשאר באמצעות מקורות או שיתופי פעולה של מקורות וגורמים פרטיים.<sup>14</sup>

**ביצוע פרויקטים** – כפי שצוין בראשית המסמך, הרי שרשות התכרורות התבקשה לתת לרשות המים ייעוץ הנוגע בעיקרו לביצוע פרויקטי תשתית במשק המים. לפיכך, מעתה והלאה נשים דגש בהמשך המסמך על היבטים הקשורים לביצוע פרויקטים. במסגרת זו, לצד מערך אספקת המים השוטף שתואר לעיל, קיימת פעילות תומכת לכלל המקטעים, שעיקרה ביצוע והקמת פרויקטים בתחום תשתיות המים בכלל המקטעים המתוארים. במסגרת זו, היקף תוכנית הפיתוח של מקורות לשנים הקרובות נאמד ב-1.6 מיליארד ש"ח לשנה. פרויקטים בהיקף של 200 מיליון ש"ח מתוכננים מבוצעים ללא מכרז, על ידי שח"ם מקורות ביצוע, חברת בת של מקורות. מעבר לכך, מקורות פועלת באמצעות קבלני משנה הנבחרים במכרזים

<sup>12</sup> דוח סיכום צריכה 2019.

<sup>13</sup> יש להדגיש כי בשונה מענפים כדוגמת ענף החשמל, הרי שמקטע החלוקה מתייחס לאספקה בפועל של מי שתייה.

<sup>14</sup> דוח סיכום צריכה 2019.



הנערכים על ידה על פי חוק. אגודות המים נוהגות גם הן לבצע הליכים תכרותיים בבחירת קבלנים בפרויקטים אותם הן מבצעות. בתחום ביצוע פרויקטים של תשתיות מים פועלות חברות תשתיות וקבלנים שמבצעים עבודות הן עבור מקורות והן עבור אגודות מים וגורמים מוניציפליים.

## 1.2 האסדרה במשק המים

משק המים לצריכה חקלאית ולצריכה ביתית מנוהל לפי שלושה עקרונות המשולבים זה בזה:

- א. אחידות תעריפים – ככלל, צרכני מים רוכשים מים שפירים ומליחים בתעריף ארצי אחיד, ללא תלות בעלות אספקת המים האמתית לכל צרכן. תעריפי המים נקבעים לפי סוג ואיכות המים, וסיווג השימוש במים (שימוש חקלאי או ביתי). באופן זה מתבצע סבסוד צולב בין צרכן שנמצא בקרבת מקור מים ולכן ההספקה אליו זולה, לבין צרכן מרוחק שעלות ההספקה אליו יקרה. אחידות התעריפים מתבצעת באמצעות דמי מים שמשלמים מפיקים ומספקים פרטיים למקורות.
- ב. משק כספי סגור – ככלל, תעריפי המים השפירים והמליחים נקבעים כך שהתשלום הכולל בעד המים יכסה את עלות צריכת המים הכוללת ("אמבטיה ארצית"). מכך נובע שכל השקעה במשק המים מגולמת בתעריף המים. מכאן שמימון משק המים הוא ברובו חיצוני לאוצר המדינה ומתבצע באמצעות גבייה מהצרכנים.
- ג. עלות נורמטיבית – עם כניסת תיקון מס' 27 לחוק המים בשנת 2017 שקבע אחידות תעריפים לצריכה חקלאית, נקבעה עלות הפקת מים מוכרת למפיקים הפרטיים המספקים מים לחקלאות. עלות זו אומדת את העלות הנורמטיבית (בהתבסס על מחירון נורמטיבי של רשות המים) לאספקת המים של כל מפיק וכוללת השקעות הון שבוצעו בעבר.<sup>15</sup> גם השקעות נוספות שמבצעים מפיקים פרטיים, נבחנות על ידי רשות המים על בסיס מחירון עלות נורמטיבית של רשות המים. השקעות נוספות שהוכרו על ידי רשות המים מפחיתות את דמי המים. הפחתה של דמי המים מקטינה

<sup>15</sup> עבור מפיקים שסיפקו מידע ספציפי על ההשקעות שביצעו נקבעה עלות מוכרת ספציפית. למפיקים שלא סיפקו מידע נקבעה עלות מוכרת נורמטיבית כללית.

את כמות הכסף הנכנסת ל"אמבטיה הארצית" ומכאן שיכולה לגרור עליה של התעריף הארצי. לפיכך, משק המים כולו מממן באופן עקיף את ההשקעות המבוצעות על ידי מפיקים פרטיים.

#### 1.2.1 תכנון ואישור פרויקטים ברשות המים

בכל הנוגע לתכנון ואישור פרויקטים לפיתוח תשתיות מים, ובפרט בתחום ההפקה וההולכה, רשות המים פועלת בשני כובעים. בכובעה הראשון פועל אגף תכנון אשר יוזם פרויקטים. בכובעה השני פועל אגף פיתוח ברשות המים שתפקידו לבקר ולפקח על ביצועם של הפרויקטים. פרויקטים רלוונטיים עיקריים כוללים הקמה או העתקת קווי צנרת; הקמת תחנות שאיבה; הקמת מתקני התפלה או הכלרה; או בניית מאגרים ובריכות מים.

ככלל, רשות המים לא מקצה פרויקטים לגורמים מבצעים באמצעות מכרזים אלא על ידי מתן רישיונות (למשל רישיונות הפקה והספקה) ואישורים לביצוע פרויקטים. רשות המים פועלת בהתאם לתוכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים, אותה פרסמה בשנת 2012.<sup>16</sup> מתוכנית האב הארצית נגזרות תוכניות אב אזוריות ומהן נגזרים פרויקטים רבים, אשר חלקם עתיד להתבצע על ידי מקורות, בהיותה הזרוע המבצעת של הממשלה בתחום המים, וחלקם על ידי גורמים פרטיים כדוגמת אגודות מים.

הן מקורות והן מספר מפיקים ומספקים פרטיים (אגודות מים וגורמים חקלאיים אחרים) נדרשים להגיש תוכניות פיתוח תלת שנתית, בהתבסס על תוכניות האב.<sup>17</sup> הן מקורות והן אגודות מים מגישות לרשות המים תוכניות לפרויקטים ספציפיים, בהתאם או לכל הפחות שלא בסתירה לתוכנית האב. הרשות בוחנת את התוכניות בהתאם למדיניות משק המים לגבי הגורם המבצע ושלל היבטים הנדסיים – נחיצות הפרויקט, חלופות הנדסיות, תקציב ולוחות

<sup>16</sup> תוכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים: חלק א' – מסמך מדיניות, רשות המים, 08.2012.  
<sup>17</sup> ס' 20 לכללי המים למפיקים פרטיים, ס' 80 לכללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות), תשע"א-2011.

זמנים.<sup>18</sup> לפיכך, עמידה ביעד מסוים של תוכנית האב יכולה להתממש לעיתים באמצעות פרויקט של מקורות או באמצעות פרויקט של אגודות מים.

## **2. פרויקטים של מקורות מאופיינים בעלויות גבוהות**

בחינה של כלל מקטעי שרשרת האספקה מעלה כי לצד מקורות פועלים מספר גורמים פרטיים – ובפרט, בהפקת מי שתייה ומים לחקלאות, בהולכה מקומית לחקלאות ובהפקת קולחין, כאשר במקטע ההולכה הארצי מקורות הינה מונופול טבעי ללא תחרות. בעוד בתחום הפקת מי השתייה ניכרת תחרות הולכת וגוברת ביחס למקורות (בדגש על מתקני ההתפלה), הרי שבתחום הפקת מים לחקלאות, הולכה מקומית שלהם, וכן בתחום הקולחין, מידת התחרות מוגבלת יותר. על פניו, ניתן היה לצפות לתחרות במקטעי ההפקה לחקלאות, ההולכה המקומית לחקלאות והשבת הקולחין, שכן במקביל למקורות פועלות אגודות מים בעלות יכולות תכנון וביצוע נרחבות. לאגודות המים, אשר מטבען פרוסות על שטח גיאוגרפי גדול ביחס לגורמים מוניציפליים, יש תמריץ להגדיל את כמות המים שהן מספקות ולהוזיל את עלויות האספקה.<sup>19</sup>

לפיכך, על אף שבמקטעי ההפקה וההולכה המקומית לחקלאות ניכר שפועלות הן מקורות והן אגודות מים, רמת התחרות ביניהן מצומצמת ואיננה מניבה פירות משמעותיים כפי שיפורט להלן.<sup>20</sup> מבדיקת רשות התחרות עולה כי התופעה הבלתי רצויה מתבטאת בכך שביצוע פרויקטים בתחום תשתיות המים על ידי מקורות מתאפיין בעלות גבוהה יותר ובמשך זמן רב יותר לעומת ביצוע פרויקטים דומים המבוצעים על ידי אגודות מים. פרויקטים אלו נוגעים להפקה ואספקת מים המיועדים, בין היתר, לחקלאות.<sup>21</sup> פרויקטים אלו כוללים לפחות

<sup>18</sup> ועדה לבחינת הצורך – נוהל לבחינת בקשות למתן אישור לעריכת תכנון כללי, להגשתן ולאישורן, רשות המים, 2011; ועדת השיפוט – נוהל לבחינת בקשות למתן אישור לעריכת תכנון מפורט, להגשתן ולאישורן, רשות המים, 02.2015.

<sup>19</sup> יש לציין שכיום, תחת תיקון 27 לחוק המים, הוזלת עלויות לצרכן החקלאי אפשרית בעיקר על ידי הגדלת השימוש במי קולחין, שכן מי קולחין אינם כפופים לעקרון אחדות התעריפים.

<sup>20</sup> כאמור, כ-42% מהמים לחקלאות על כל סוגיהם מסופקים על ידי מקורות, לפי עיבוד צריכת המים לשנת 2019.

<sup>21</sup> במקרים רבים מקורות מבצעת פרויקטים שמטרתם אספקת מים לחקלאות וצריכה ביתית גם יחד.

פעולה אחת מהבאות: הנחת קווי צנרת חדשים או העתקת קיימים, הקמת תחנות שאיבה והקמת מאגרים או בריכות בטון.<sup>22</sup> כפי שיפורט בהמשך בהרחבה, סוגיה זו נובעת בראש ובראשונה ממודל ההקצאה והתמחור של הפרויקטים שמבצעת מקורות, אשר איננה חשופה לתחרות משמעותית.

למצב הקיים, בו מקורות מבצעת פרויקטים רבים במקטעי ההפקה וההולכה המקומית בעלויות ביצוע גבוהות ומשך ביצוע ארוך, ישנן שתי השלכות עיקריות, בטווח המידי ובטווח הארוך. בטווח המידי עצם ביצוע פרויקט באופן איטי משניתן, פוגע בצרכנים שאמורים ליהנות מתוצאות הפרויקט. בטווח הארוך עלויות פרויקטים גבוהות מגולגלות לתעריף המים הארצי לחקלאות משום שמדובר כאמור במשק כספי סגור.

בעבר, העלויות הגבוהות של מקורות השפיעו רק על החקלאים שקיבלו מים ממקורות (כ-42% מהמים לחקלאות מסופקים על ידי מקורות). תיקון 27 לחוק המים בשנת 2017 הוביל לכך שכלל החקלאים מושפעים מעלויות מקורות, וכן הוביל לעליית תעריפי מרבית המפיקים הפרטיים למים לחקלאות ולירידת תעריפי מקורות בטווח המידי. עם זאת, ב-2022 צפויים להתעדכן תעריפי מקורות לחקלאות ולעלות בעשרות אחוזים. מים מהווים תשומה משמעותית לחקלאות ועל כן יש לכך השפעה מכרעת על ההתכנות הכלכלית של משקים חקלאיים רבים ועל מחירי התוצרת החקלאית.<sup>23</sup> מסיבות אלו יש מקום לבחון האם ובאיזה אופן ניתן להפחית עלויות וזמני ביצוע של פרויקטים במשק המים המבוצעים על ידי מקורות.

## 2.1. עדויות לפערי העלויות

ראשית כל, ניתן לראות את הפער בעלויות דרך השוואת המחירון הנורמטיבי שרשות המים הגדירה למפיקים פרטיים ולפיו פועלות אגודות המים (ולפיו רשות המים מכירה בעלויות

<sup>22</sup> יש לציין שהדברים האמורים נכונים גם לתשתיות קולחין.

<sup>23</sup> משיחה עם אגודת מים עלה שהמים הם 17%-12 מהתשומות של החקלאים. דו"ח של משרד החקלאות העריך את עלות המים בכ-13% מעלויות גידול פירות וירקות: אורי צוק-בר, ד"ר יעל קחל, ארז אוסמן "צרכי המים של ענף החקלאות – תכנית טווח ארוך: תקציר מנהלים", עמ' 6, פברואר 2020.

הפרויקט) למחירון של מקורות, עליו מסתמכת גם רשות המיס. <sup>24</sup> ההשוואה מעלה כי ישנם פערי מחירים רבים. לדוגמה, מהשוואה של מחירי קידוח אופקי עולה כי מקורות יקרה יותר בהיבט זה בכ-49% בממוצע. <sup>25</sup> בנוסף, ממחקר שבוצע עבור [REDACTED] <sup>26</sup> ניתן לראות באופן כולל את הפערים בעלויות של מקורות לעומת מפיקים פרטיים. המחקר ערך השוואה בין המחירון הנורמטיבי של רשות המיס למחירון של מקורות לפי סוגים שונים של צנרת, בקטרים שונים, בסוגי קרקע שונים, לפי מטר אורך (מ"א). מההשוואה ניתן לראות כי מקורות יקרה יותר בשני סוגי הקרקע, מלבד בצנרת בקוטר 100" (שאינה רלוונטית להולכה שאינה הולכה ארצית).

במסגרת בחינה של רשות התכנות, אשר כללה דרישות נתונים וכן שיחות רבות עם גורמים שונים במשק המיס, לרבות אגודות מים, חברת מקורות עצמה, חברות קבלניות ורשות המיס, עלתה תמונה דומה, לפיה מקורות מאופיינת בעלויות גבוהות יותר וקצב ביצוע איטי יותר באופן ניכר. למשל, ניתן לראות פער גדול בעלויות הקמת מאגרי מים. כך לדוגמה מאגר של [REDACTED] נבנה עבור מקורות בעלות מוערכת של [REDACTED], בעוד שאותו מתכנן ביצע הקמת מאגר בנפח דומה עבור אגודת מים בעלות מוערכת של [REDACTED] <sup>27</sup>

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

<sup>28</sup> [REDACTED]

<sup>24</sup> אין לרשות המיס בשלב זה מחירון עבור עבודות של מקורות. כשמקורות מציגה תכנון מפורט לפרויקט, העלויות מסתמכות על מחירון פנימי של מקורות.

<sup>25</sup> השוואת מחירי קידוח אופקי גמיש עם צינורות פלדה, לפי מטר אורך. קידוחים מסוג זה נעשים בד"כ לאורך עשרות מטרים לכל היותר.

<sup>26</sup> [REDACTED]

<sup>27</sup> תרשומת שיחה עם חברת תכנון.

<sup>28</sup> תרשומת שיחה עם חברת תכנון.



העדר תמריץ כללי להפחתת עלויות אצל מקורות ניתן לראות בתשלומי ארנונה על מאגרי מים שמקורות נושאת בהם. בהעדר הגדרה מתאימה כשטח חקלאי, התשלום יכול להגיע בשנה, כאשר בשונה מהאגודה, למקורות אין תמריץ לפעול על מנת להפחית עלויות ארנונה.<sup>29</sup>

בנוגע לקצב הביצוע של מקורות, נאמרו במסגרת השיחות עם אגודות מים מספר אמירות המעידות על כך:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]<sup>31</sup>

## 2.2. הסברים אפשריים לפערי העלויות

הסיבה המרכזית לחוסר יעילותה של מקורות נעוצה במערך התמריצים החל על החברה: היא אינה חשופה ללחצים תחרותיים בעת הקצאת הפרויקטים על ידי רשות המים, כאשר מנגנון ההכרה בעלויותיה אינו מעודד התייעלות. בהתאם לכך, מקורות נבחרת לבצע פרויקטים גם אם היא יקרה וקצב הביצוע שלה איטי, ביחס לגורמים אחרים, ובפרט אגודות מים. כפי שכבר נקבע בדוח ועדת בלינקוב משנת 2014, ההכרה בהשקעות הפיתוח של מקורות נעשית לפי הסכום שאושר לה על ידי רשות המים לפני הביצוע או לפי עלות ההקמה בפועל, לפי הנמוך מבניהם. מודל הכרה זה מהווה למעשה הכרה לפי עלות (+ cost) אשר אינו מעודד

<sup>29</sup> [REDACTED]

<sup>30</sup> תרשומת שיחה עם אגודת מים.

<sup>31</sup> תרשומת שיחה עם אגודת מים.

הפחתת עלויות או התייעלות באופן כללי.<sup>32</sup> לחברת מקורות מוכרת תשואה על הון בשיעור של 5.5%, מה שיוצר תמריץ להגדיל את ההון על ידי ביצוע השקעות ופרויקטים נוספים.

מעבר לסיבה מרכזית זו, המסבירה מדוע מקורות איננה נדרשת לייעל את עלויות וזמני הביצוע של הפרויקטים, קיימים מספר הסברים נוספים שיכולים לשפוך אור על הפערים בין מקורות לאגודות המים כפי שהוצגו בסעיף הקודם. ראשית, ניתן להסביר את הפערים בעלויות ובמשך הביצוע, בסטנדרט השונה שמקורות מחילה על עצמה. מקורות, כחברה ממשלתית האחראית על המונופול הטבעי בתחום הולכת המים, מחויבת לסטנדרטים גבוהים ביותר, משום שהיא עוסקת בהפקה והולכה של מי שתייה לצריכה ביתית. איכות מי השתייה צריכה להיות גבוהה ביותר, המים צריכים להיות זמינים בבתים באופן שוטף וללא הפרעות ברציפות האספקה. משכך, כל פרויקט של מקורות הכרוך בהפקת או הולכת מים לצריכה ביתית, חייב להבטיח את האמור לעיל.

לעומת זאת, אגודות המים לרוב אינן מספקות מי שתייה אלא מים לצריכה חקלאית בלבד. לכן האגודות אינן מחויבות לאותו סטנדרט. לרוב, אגודות המים מבצעות פרויקטים עבור הלקוחות שלהן והחברים בהן,<sup>33</sup> כך שבאיזון בין עלות לסטנדרט ביצוע, יודעות האגודות להגיע לנקודת האופטימום מבחינה כלכלית. לעיתים אין לאגודת מים צורך להשקיע בתשתיות יקרות, כשהחקלאי מוכן לספוג סטנדרט נמוך יותר של אספקה, תמורת חיסכון רב בעלויות. מאידך, יש לציין שהסבר זה אינו רלוונטי לאספקת מי קולחין שכן כמעט כל מי הקולחין משמשים לצריכה חקלאית<sup>34</sup> ואינם דורשים את אותו סטנדרט גבוה. לכן לפי הסבר זה, באספקת מי קולחין לחקלאות על ידי מקורות, היינו מצפים לראות עלויות דומות לעלויות של מפעלי קולחין של אגודות אך משיחות שקיימנו עולה כי גם בפרויקטים אלו, מקורות יקרה יותר.

<sup>32</sup> דו"ח ועדת בלינקוב, בעמ' 34-28.

<sup>33</sup> החריג הוא באספקת מים לצריכה ביתית על ידי אגודות מים, אז צרכן הקצה אינו לקוח ישיר של האגודה.

<sup>34</sup> 88% לפי עיבוד דוח צריכת המים לשנת 2019.

במסגרת השיחות הנרחבות עם הגורמים בענף עלה הסבר נוסף, הנוגע לכך שחברת מקורות כחברה ממשלתית מקיימת את הוראות חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, בשונה מאגודת המים שהינן פרטיות ולכן החוק אינו חל עליהן. בשיחות עם גורמים מחוץ למקורות עלתה הסברה שבאופן פרדוקסלי דווקא החובה לקיים מכרזים בהתאם לחוק חובת המכרזים מובילה לתוצאות יקרות יותר, בין היתר בשל כך שמקורות לא מקיימת משא ומתן מתמשך להורדת מחירים לאחר ביצוע המכרז. לעומת זאת, אגודות מים נוהגות לבצע הליכים תחרותיים רבים הכוללים גם משא ומתן אינטנסיבי להורדת מחירים גם לאחר קבלת הצעות המחיר.

[REDACTED]

35 [REDACTED]

הסבר נוסף בהקשר המכרזי נעוץ בכמות המכרזים המוצעת במסגרת פרויקט. בעוד שמקורות נוהגת לפרסם מכרז לקבלן-יזם, שבתורו מוציא מכרזים לקבלני משנה, אגודות מים נוהגות לפרק את הפרויקט בעצמן לתת פרויקטים שבכל אחד מהם נעשה הליך תחרותי. ניהול הפרויקט באופן עצמאי ולא על ידי קבלן יזם מאפשר לאגודות המים לחסוך עלויות.

### 3. המלצה

לאור הממצאים שהוצגו לעיל, מהם עולה כי מקורות מאופיינת בביצוע פרויקטים בעלות גבוהה יותר ובקצב איטי יותר, באופן שפוגע הן בצרכני הפרויקט עצמו והן בכלל צרכני המים בישראל, לדעת רשות התחרות נדרש להגביר משמעותית את התחרות העומדת בפני החברה בביצוע פרויקטים במשק המים.

ככלל, הדרך העדיפה לקידום תחרות על ידי רשות המים היא שימוש בהליכים תחרותיים אשר צפויים ליצור לחץ תחרותי על המתמודדים ולאפשר השוואה ישירה של הצעות שונות, על סמך פרמטרים של מחיר, זמני ביצוע וסטנדרט ביצוע. הליכים תחרותיים כאמור עשויים להיות רלוונטיים במיוחד בפרויקטים הנוגעים בעיקר לצריכה חקלאית, לאור קיומן של

<sup>35</sup> תרשומת שיחה עם אגודת מים.

אגודות מים פרטיות להן יש אינטרס, תמריץ ויכולת להתמודד על הליכים תחרותיים אלו. לצד האמור, הליכים תחרותיים יכולים להיות רלוונטיים גם בפרויקטים "סגורים" המתממשים בקלות לתשתיות הקיימות, גם אם אינם נוגעים בהכרח לצריכה חקלאית. באמצעות קיום הליכים תחרותיים אלו רשות המים תוכל להגיע לתוצאות טובות יותר בהיבטי עלויות וזמני ביצוע מאשר מקורות שכן היא תעמיד אלטרנטיבה תחרותית לפרויקטים המוצעים על ידי מקורות. יש לציין כי קיום הליך תחרותי שכזה אינו סותר את תהליכי הבחינה והבקרה הקיימים כיום בוועדות רשות המים.

עם זאת, ככל שלא ניתן לקדם הליכים תחרותיים מסוג זה, דרך נוספת להגביר את התחרות היא הגדלת מגוון והיקף הפעילות של גורמים פרטיים שביכולתם לבצע פרויקטים בסדרי הגודל שמקורות נוהגת לבצע, ויצירת תחרות על דרך השוואה (Yardstick competition). הגדלת המגוון בעצמה מפחיתה את הריכוזיות של מקורות, אך גם מאפשרת יצירה של אמות מידה בהיבטי עלות ואיכות, לפיהן ניתן יהיה למדוד את מקורות כמו גם את הגופים הפרטיים העוסקים בתחום. בדומה למחירון הנורמטיבי שרשות המים משתמשת בו, שימוש באמות מידה המבוססות על ביצועיהם של כלל הגורמים העוסקים בתחום, מעודדת כל גורם ותורמת "להתחרות" אל מול אמת המידה.<sup>36</sup> שימוש במודל של yardstick competition מעצים את האפקט התחרותי שכן אמות המידה במודל מתעדכנות לפי ביצועים בפועל של פירמות באופן מתמשך, כפי שיוסבר להלן.

תחרות על דרך ההשוואה מבקשת ליצור אמת מידה נוחה לשימוש על ידי הרגולטור, אליה משווית כל פירמה ופירמה, כאשר אמת מידה זו אינה תלויה באופן ישיר ובלעדי בביצועי הפירמה. תחת המודל של תחרות על דרך ההשוואה, עבור כל פירמה נתונה, הרגולטור משתמש בעלויות של שאר הפירמות כדי להסיק את רמת העלויות הרצויה עבורה. אפשרות

<sup>36</sup> עקרונות שיטה זו, ליצירת תחרות בתחום המאופיין במספר רב של מונופולים טבעיים אזוריים, משמשים מדינות רבות בתחום תשתיות המים, ובניהן: אנגליה, ווילס, הולנד, איטליה, וחלק ממדינות ארה"ב ואוסטרליה. להעמקה בתיאוריה, ראו: Andrei Shleifer, *A Theory of Yardstick Competition*, 16 The RAND Journal of Economics 319-327 (1985).

אחת היא ליצור אמת מידה המבוססת על ממוצע העלויות של כלל הפירמות, תוך נירמול משתנים שונים כגון אורך קווי המים של הפירמה או כמות המים שהיא מפיקה או מספקת. אמת המידה קובעת את הנורמה לפיה הפירמות יקבלו הכרה על עלויותיהן, כך שפירמה שעלויותיה גבוהות מהמוצע תפסיד, בעוד שפירמה שעלויותיה נמוכות מהמוצע, תרוויח. בכך, נוצרת תחרות בין הפירמות. באופן דומה, ניתן להשתמש בנתוני העלויות של הפירמה היעילה ביותר, כדי ליצור אמת מידה לשאר הפירמות. כפי שהוזכר לעיל, ניתן ליצור אמת מידה השוואתית להיבטים נוספים מלבד מחיר, למשל: איכות ההספקה, זמני ביצוע, אירועים של פגיעה בהספקה, ועוד. על יישום המודל אחראי הרגולטור, ותפקידו לערוך את ההשוואה, ליצור את אמת המידה ולדאוג לעדכונה, כל זאת על בסיס מידע המגיע אליו מהפירמות.

בפרט, יצוין כי ההמלצות לעיל רלוונטיות גם לפרויקטים הנדונים בימים אלו ברשות המים בקשר לאספקת מים בצפון באזורים המנותקים מהמערכת הארצית. הליך תחרותיים או הגדלת המגוון ויצירת אמות מידה צפויים להביא למקסום התועלת לציבור, באמצעות חיסכון של כסף וזמן.