

תאגידי מים וביו

תקציר

על רשויות מקומיות מוטלות, על פי דין¹, חובות שונות ובהן הקמת תשתיות מים וביו ובאספקת שירותי מים וביו. פעילות הרשויות המקומיות בתחום משק המים והביו הושפעה במידה רבה מסדרי העדיפויות שלהן וממצבן הכספי. שירותי מים וביו הניתנים על ידי חלק מהרשויות המקומיות מתאפיינים בליקויים רבים. רשויות מקומיות השתמשו בהכנסות ממשק המים והביו למימון פעילויות אחרות, דבר שהיה אחת הסיבות לתת-השקעה מצטברת בתשתיות המים והביו הנאמדת בכ-2 מיליארד ש"ח².

ביולי 2001 התקבל בכנסת חוק תאגידי מים וביו, התשס"א-2001 (להלן - חוק התאגידיים). חוק זה נועד, בין השאר, להבטיח "רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביו"; להבטיח שההכנסות מממן שירותי אספקת מים וביו ישמשו להשקעות במערכות המים והביו, בהפעלתן ובמתן השירותים; ולהבטיח ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של המערכות.

באוגוסט 2004 תוקן החוק ונקבע בו כי עד 31.7.07 על כל הרשויות המקומיות להפעיל את שירותי המים והביו בתחומיהן באמצעות תאגידיים. עם זאת, נקבע בחוק שרשויות שעד אז לא יקימו תאגיד יגישו לממונה הצעה להקים תאגיד לא יאוחר מ-1.2.08.

לפי חוק התאגידיים, יוקמו חברות (להלן גם - תאגידיים) שיפקחו בידי הממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביו במשרד הפנים (להלן - הממונה על התאגידיים או הממונה). עם תפקידיו נמנים מתן רישיונות הפעלה לתאגידיים ומעקב אחר עמידתם בתנאי החוק והרישיון. את קביעת אמות המידה לשירות וקביעת תעריפי מים וביו מבוססי עלות לכל תאגיד הטיל החוק על הרשות הממשלתית למים ולביו (להלן - הרשות הממשלתית). עד לפני הקמתה ב-1.1.07 היו סמכויות אלה נתונות לרשות לשירותים ציבוריים - מים וביו (להלן - הרשות הציבורית)³.

1 פקודת העיריות (אספקת מים), 1936, וחוק הרשויות המקומיות (ביו), התשכ"ב-1962.

2 מתוך תחשיב שעשה הממונה על התאגידיים ב-20.11.06.

3 הרשות הציבורית פעלה משנת 2002 עד סוף שנת 2006.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, נושאים אחדים בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, בכללם: הליך התאגוד, סוגיות עקרוניות הפוגעות בתפקוד התאגיד, היבטים מסוימים הקשורים בפעילות התאגידים, פעילותן של הרשות הציבורית והרשות הממשלתית ויחסי גומלין בין התאגידים לבין הרשויות המקומיות, הממונה והרשות הממשלתית.

הבדיקה נעשתה ביחידת הממונה על תאגידי מים במשרד הפנים, ברשות הממשלתית, במינהל לפיתוח תשתיות ביוב שבמשרד התשתיות הלאומיות, באגף התקציבים במשרד האוצר, במרבית תאגידי המים והביוב שהיו פעילים בחודשים האמורים וברשויות המקומיות שהקימו אותם. נבדקו התאגידים האלה: "מי-מודיעין", "מי-נע" בנצרת-עילית, "מית"ב" בפתח-תקווה, "מי-נתניה", "עין-נטפים" באילת, "מי אריאל" ו"מניב-ראשון" בראשון-לציון.

עיקרי הממצאים

מדיניותו ופעולותיו של משרד הפנים בעניין התאגוד

משנת 2003 ואילך ביצעו הממונים פעולות רבות לקידום הליך התאגוד, בכללן: מתן הנחיות לקביעת תקנון לפעילות התאגיד, קביעת כללים להכנת מפקד נכסים, קביעת הוראות להגשת דוחות כספיים וקביעת נוהל להעברת מענקי תאגוד. הממונה, מר שלמה דולברג⁴, ניסה לשכנע ראשי רשויות מקומיות רבים להקים תאגידי מים וביוב וליווה את פעילות התאגידים שהוקמו. עם זאת, נמצאו ליקויים בפעילות יחידת הממונה בכל הנוגע לליווי הרשויות המקומיות והתאגידים ביישום החוק. ליקויים אלה גרמו לעתים לעיכוב בהליך הקמת התאגידים, (ראו להלן).

לצורך מימוש חוק התאגידים, שינה משרד הפנים (להלן - המשרד) לעתים תכופות את מדיניותו ואת הכללים שקבע. שינויים אלה והתנגדות מרכז השלטון המקומי בישראל ורשויות מקומיות רבות ליישום החוק כפי שהוא, הקשו על יחידת הממונה בהקמת התאגידים. למועד סיום הדוח, יולי 2008 הוקם מספר מועט של תאגידים.

מאז שנת 2004 נקט הממונה, בתור מאסדר (רגולטור) מטעם המשרד, מדיניות של הקמת תאגידים משותפים לכמה רשויות מקומיות (להלן - תאגיד אזורי). פעילות הממונה בעניין תאגוד אזורי לא הייתה עקבית, והיא השתנתה לעתים תכופות. הדבר פגע בהליך התאגוד. רשויות מקומיות רבות התנגדו להצעת הממונה מנובמבר 2006 בדבר פריסת התאגידים האזורית. השינויים התכופים של המשרד פגעו בהשגת מטרות התאגוד וגרמו לבזבוז משאבים ברשויות שהחלו את ההליך.

החלטת ממשלה מס' 2447 משנת 2004 קבעה את כללי התאגוד האזורי; הכללים התבססו על כמה עקרונות, ובהם: בכל הארץ יוקמו לכל היותר 30 תאגידים; כל

4 מר שלמה דולברג שימש בתפקיד הממונה עד 31.1.08.

תאגיד ישרת לא פחות מ-200,000 תושבים. את ההחלטה בדבר מספר התושבים המזערי לא אכף הממונה בצורה אחידה. למשל: לעיריית מודיעין-מכבים-רעות בינואר 2006 אושרה הקמת תאגיד "מי-מודיעין" המשרת כ-62,500 תושבים, ואילו לעיריית רמלה שאוכלוסייתה מנתה כ-64,200 תושבים, לא אושרה הפעלתו עד פברואר 2008.

מאז שנת 2004 פעל הממונה לקדם את הקמתם של שבעה תאגידי אזוריים במחוז הצפון של המשרד. אולם עד פברואר 2007 לא הושלמה הקמת אף תאגיד. בעקבות החלטת ממשלה מס' 1140 מפברואר 2007 שעניינה סיוע בפיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי⁵ בצפון הארץ וכדי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה כמועד הקובע - עד 1.1.08 - נבחרו ארבעה צוותי ליווי מקצועיים לסיוע בהקמת שמונה תאגידי. נמצא שעד התאריך האמור הוכרז על הקמת שני תאגידי בלבד, ועד ספטמבר 2008 הם עדיין לא פעלו.

בחוזר מנכ"ל המשרד מאוגוסט 2007 נקבע כי לתאגידי ולרשויות מקומיות שיקימו אותם לא יאוחר מ-1.2.08 יינתנו מענקים בסכום כולל של עד 450 מיליון ש"ח שימשו "תמריץ הקמת תאגידי ותמיכה בתאגידי". מנתוני יחידת הממונה מיולי 2008 עולה כי טרם הופעלו חמישה מעשרה תאגידי שהוקמו, ולמרות זאת הם (והרשויות המקומיות השותפות בהם) נכללו ברשימת הזכאים למענק.

בסוף ינואר 2008 החליטו משרדי האוצר והפנים על מתווה שעל הרשויות לפעול לפיו כדי להשלים את היערכותן להקמת התאגיד. במתווה נקבעו 'אבני דרך' (שלבים), בהן: השלמת מפקדי נכסים, אישור מועצת הרשות להקמת התאגיד והשלמת תכנית עסקית. הוחלט כי יינקטו עיצומים נגד רשויות שלא יעמדו במתווה. עד אמצע יוני 2008 לא היה בידי יחידת הממונה מידע מרוכז על מידת עמידתן של הרשויות המקומיות בשני השלבים הראשונים שהן נדרשו לעמוד בהם וגם לא על נקיטת עיצומים נגד רשויות שלא עמדו בהם.

סוגיות עקרוניות הפוגעות בתפקוד התאגיד

מועצת הרשות הממשלתית לא קבעה כללים לביצוע פעולות, כמו התקנת ביב, תיקון ושינוי צינורות או מתקני מים וביו, בידי בעלי נכסים ומפעלים להבטחת פעולתן התקינה של מערכות המים והביו בנכסיהם.

התאגידי לא שולבו בהליך מתן או חידוש רישיון עסק לעסקים שחובה להתקין בהם מכשיר המונע זרימת מים חוזרת (מז"ח) ובכך נפגעו יישום הוראות תקנות בריאות העם (התקנת מכשיר מונע זרימת מים חוזרת), התשנ"ב-1992 ושמירת בריאות הציבור.

לתאגידי המים והביו לא מאפשרים, בדרך כלל, להשתתף בישיבות של ועדות התכנון והבנייה המחוזיות והמקומיות. להשתתפות בישיבות הדנות בנושאים שעליהם אמונים התאגידי נודעה חשיבות רבה לשם עמידת התאגידי בדרישות

5 חלה על היישובים הערביים, הדרוזיים, הצ'רקסיים וכן ביישובים הבדואים בצפון הארץ.

המחמירות של חוק התאגידים, לשמירה על האינטרסים שלהם ולשמירה על תשתיות המים והביוב שנמצאות באחריותם.

בחינת הפעילות של חלק מהתאגידים

פחת המים ושיעורי הגבייה

הועלה כי ממוצע פחת המים השנתי בתאגידי מים וביוב, נמצא במגמת ירידה מ-10.4% בשנת 2004 ל-9.0% בשנת 2007. נמצא כי בשישה משבעה תאגידים שנבדקו ירד שיעור הפחת, וכי בתאגידים אחדים עלו גם שיעורי גביית אגרות מים וביוב.

השקעות בתשתיות המים והביוב

בדיקת היקף ההשקעות בתשתיות המים והביוב העלתה, כי בשני תאגידים, מבין הארבעה שנבדקו, בתאגיד "מית"ב" (פתח-תקווה) ובתאגיד "מי-נתניה", גדלו ההשקעות, בדרך כלל שנתיים-שלוש לאחר הקמת התאגיד, וחלק מההשקעות מומנו באמצעות מענקים מיחידת הממונה. לעומת זאת, תחזוקת רשת הביוב בתאגיד "מי אריאל" נעשת בשיטה של "תחזוקת שבר" בלבד הנובעת, לדברי התאגיד, ממגבלות תקציביות שאופייניות לתאגיד המשרת מספר קטן של תושבים. אחת הסיבות להיעדר השקעות ב"מי-נע" (נצרת עילית) נעוצה בהימנעות הממונה דאז והממונה הנוכחי⁶ מהעברת מענקי השקעה לתאגיד כל עוד עיריית נצרת עילית לא תעביר לידי התאגיד את נכסי המים והביוב, ואת שירותי הגבייה ומוקד התקלות, כנדרש על פי החוק.

פעילות הרשות הממשלתית והרשות הציבורית בתפקידן כמאסדר של תאגידים

הקמתה והפעלתה של הרשות הציבורית היו רצופות בקשיים רבים. הועלה כי למרות מאמציו של יו"ר הרשות הציבורית לגייס עובדים, במשך שלוש השנים הראשונות לפעילותה תפקדה הרשות ללא כוח האדם הדרוש לפיקוח על תאגידים בתחומי הנדסה וכלכלה, וכן לקביעת תעריפים לתאגידים ואמות מידה לשירותיהם כקבוע בחוק.

גם לאחר הקמת הרשות הממשלתית בינואר 2007 ועד ספטמבר 2008, לא גייסה הרשות את כוח האדם הנדרש לתפקודו של אגף התאגידים הפועל במסגרת הרשות הממשלתית (הממלא את תפקידי הרשות הציבורית לשעבר). בכך נפגעה יכולתה של הרשות הממשלתית לעשות את המוטל עליה לפי חוק התאגידים, כגון קביעת תעריפי המים והביוב.

6 מאז פברואר 2008 משמש בתפקיד הממונה מר ישראל עינב.

קביעת תעריפים לתאגידי המים והביוב

כאמור, לפי חוק התאגידיים, על הרשות הממשלתית ועל הרשות הציבורית, שפעלה עד להקמת הרשות הממשלתית, לקבוע את התעריפים לתאגידי המים והביוב. החוק קובע כי התעריפים בעד שירותי המים ובעד שירותי הביוב ייקבעו בהתאם לעלות אספקת השירותים, בהתבסס על הכללים לחישוב עלות זו; כל תעריף ישקף, ככל האפשר, את עלות השירות.

למרות העבודה הרבה שהשקיעה הרשות הציבורית ודיונים ארוכים שקיימה, היא לא הצליחה לקבוע את התעריפים מבוססי העלות לשירותי המים והביוב. המצב לא שופר עם הקמת הרשות הממשלתית. רק בסוף יולי 2007 (שבעה חודשים מיום הקמתה) נתנה הרשות הממשלתית כתב מינוי לחברי צוות ההיגוי להכנת כללים לחישוב עלויות השירותים ומבנה התעריפים בתאגידי המים והביוב. הרשות הממשלתית לא עמדה בלוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 ולפיו היה עליה לקבוע עד 1.1.08 כללים לחישוב עלות שירותי המים והביוב של תאגידיים ואת התעריפים הנגזרים מכך. עד ספטמבר 2008, לא נקבעו התעריפים.

הקמת תאגיד עסקי בלא שייקבע לשירותיו תעריף שמשקף את מבנה עלויותיו מנוגדת למטרת חוק התאגידיים לנהל מערכת מים וביוב על בסיס כלכלי איתן.

אמות המידה לשירות וסל השירותים

עד ספטמבר 2008 לא פרסמה הרשות הממשלתית את אמות המידה לשירות ואת סל השירותים ב'רשומות'. אי-קביעת אמות השירות לתאגידיים מנעה מהתושבים לקבל מידע על חובות התאגידיים כלפיהם ועל השירותים שהתושבים זכאים לקבל מהתאגידיים. אמות שירות היא מסמך שתאגיד המים מפרסם ובו התחייבות כלפי הצרכן בדבר מתן שירותים בכל הנוגע לאספקת מים, הפעלה ותחזוקה של רשת הביוב, שירות לקוחות, מתן פיצויים לצרכנים ועוד.

יחסי הגומלין בין התאגידיים לבין הרשויות המקומיות והמאסדרים

תאגיד "מי-נע" בנצרת עילית

לפי חוק התאגידיים, עם הקמת תאגידי המים והביוב היה על הרשויות המקומיות להעביר לבעלות התאגידיים את כל נכסיהן התפעוליים ששימשו את משק המים והביוב ערב הקמת התאגיד. העברה זו ותנאיה טעונים אישור של הממונה והיא אמורה להיעשות לפי הכללים שהוא קבע.

מאז הוקם תאגיד המים והביוב "מי-נע" בשנת 2004 לא העבירה לו עיריית נצרת-עילית את הנכסים התפעוליים. באוגוסט 2005, יותר משנה וחצי לאחר הקמת התאגיד, נחתם בין הצדדים הסכם למתן זכות שימוש בנכסים, אבל הממונה דאז קבע שאינו חוקי. הועלה כי אף על פי שלא הועברו הנכסים האמורים, הם נרשמו במאזן התאגיד בשנים 2005 ו-2006.

בניגוד לחוק התאגידים וללא אישור הממונה דאז והממונה הנוכחי, לא העבירה העירייה לתאגיד "מי-נע" גם את שירותי גביית אגרות המים והביוב ואת שירותי מוקד התקלות של התאגיד. הועלה, שאי-הפרדת שירותי הגבייה מהעירייה אפשר לה לעכב את העברת הכספים שהיא גבתה בשביל התאגיד.

נמצא כי בראשות דירקטוריון התאגיד עמד ראש העירייה. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר גרם לחלק מהליקויים שהועלו בדוח. לדברי הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות, בעצה אחת עם הממונה, לאחרונה הוחלט שלא למנות ראשי עירייה לתפקיד יושבי ראש של דירקטוריונים של תאגידי מים וביוב.

תאגיד "מי-מודיעין"

מאז אכלוסה של העיר מודיעין ולאחר איחודה עם מכבים-רעות גבתה העירייה אגרת מונה שחלק ממנה יועד להתקנת מערכת קריאה מרחוק של מוני מים (להלן - מערכת הקר"מ). בשנת 2005, לקראת הקמת התאגיד, חתמה עמו העירייה הסכם העברת נכסים, ולפיו היא התחייבה להקים את מערכת הקר"מ, אולם הקמתה החלה רק בסוף מאי 2008, כ-12 שנים לאחר שהחלה את גביית האגרה.

תאגיד "מי-נתניה"

נמצא כי מאז הקמת התאגיד בסוף שנת 2003 הוא לא גבה מע"מ עבור המים המסופקים למלכ"רים. תאגיד זה הוא היחיד מהתאגידים שנוקט את המדיניות האמורה. הועלה כי הניסוח של כללי המים שפרסמה הרשות הממשלתית אפשר פרשנויות שונות בנוגע לחובה לגבות מע"מ. למרות שהפרשנות שנקט תאגיד "מי-נתניה" אינה מקובלת על הרשות הממשלתית, היא לא פעלה כדי להנחותו לפעול בהתאם לנדרש. הדבר פוגע בסמכותה של הרשות הממשלתית ויוצר אי שוויון בין תאגידי המים לצרכני המים.

סיכום והמלצות

אף שעברו כשבע שנים מיום חקיקת חוק התאגידים, שנועד להביא לרפורמה מקיפה במשק המים והביוב המוניציפלי, מספר תאגידי המים והביוב המקומיים והאזוריים שהוקמו ומספר הרשויות המקומיות השותפות בהם עדיין קטן.

ממצאי הביקורת לגבי חלק מתאגידי המים והביוב מלמדים כי מאז הקמתם ירד במידת מה שיעור פחת המים בתשתיות שהועברו לידיהם, והיה גידול בשיעור גביית אגרות המים והביוב ובהיקף ההשקעה בתחזוקה ובשיקום תשתיות המים והביוב. זאת ועוד, המצב בחלק מהתאגידים שנבדקו לעניין הפרמטרים האמורים טוב מאשר בחלקן הגדול של הרשויות המקומיות קודם להקמת התאגיד. לדעת משרד מבקר המדינה, דבר זה עשוי להצביע על קיום יתרון בהקמת תאגיד על-פני המצב הקודם של הספקת המים על ידי עירייה. כדי למקסם את הסיכוי להצלחת הפעלת משק

המים והביוב המוניציפלי בידי תאגידי, על משרד הפנים לפעול בנחישות, ועל הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם יחידת הממונה כדי להחיש הקמת תאגידי בתחומיהן.

על הרשות הממשלתית להחיש את פרסומן של אמות המידה לשירות ב'רשומות', ולאשר את אמות השירות של התאגידי. כמו כן עליה לקבוע בהקדם תעריפים מבוססי עלות לתאגידי המים והביוב כדי לאפשר את פעילותם בסביבה עסקית ראויה.

מן הראוי שהרשות הממשלתית תשתמש בסמכויותיה ותפרסם ללא דיחוי כללים שיאפשרו לתאגידי לדרוש מבעלי נכסים ביצוע עבודות הנחוצות לשמירה על תקינות מערכות המים והביוב. על משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה להסדיר בהקדם את הבעיות שהתעוררו בתאגידי בנושא רישוי עסקים והליכי תכנון ובנייה.

על הגופים המאסדרים - יחידת הממונה והרשות הממשלתית - לפעול להסדרת פעילות חלק מהתאגידי הפועלים בניגוד לחוק, כמו תאגיד "מי-נע" שהעירייה טרם העבירה לידיה את נכסי המים והביוב. כמו כן, על עיריית נצרת עילית לחדול לגבות בעצמה את אגרת המים עבור התאגיד.

כדי שלא תאושר הקמת תאגידי שאינם יציבים כלכלית, על יחידת הממונה לבדוק את ההיתכנות הכלכלית להפעלתו של כל תאגיד בטרם יינתן רישיון להקמתו. הקמת תאגידי, שעקב מגבלות כלכליות אינם מסוגלים לממש את מטרות החוק, אינה רצויה מבחינה לאומית ועלולה לפגוע באיכות השירותים החיוניים שתאגידי אלה מספקים לאוכלוסיית המדינה.



מבוא

1. על רשויות מקומיות מוטלות, על פי דין⁷, חובות שונות ובהן הקמת תשתיות מים וביוב ואספקת שירותי מים וביוב. הרשויות המקומיות אחראיות להפקת המים או לקנייתם מספק מים, להולכת המים בתחומן, למכירתם לצרכנים, וכן לסילוק השפכים ולטיפול בהם. לצורך פעילותן משקיעות הרשויות המקומיות משאבים בהקמה ובהפעלה של מערכות תשתית לאספקת מים ולאיסוף הביוב וטיפול בו, ובתחזוקה השוטפת של התשתיות. רוב המים המסופקים על ידי הרשויות המקומיות משמשים לצריכה ביתית, והיתר לצורכי תעשייה, מלונאות, חקלאות, מסחר, שירותים וגינות ציבוריות.

פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום משק המים והביוב הושפעה במידה רבה מסדרי העדיפויות שלהן וממצבן הכספי. בשל כך, השירות שלהן בתחום זה לקה בבעיות רבות, כמו תשתיות לא מספקות, בעיקר באלה שנועדו לטיפול בשפכים, ותחזוקה ברמה נמוכה⁸.

7 פקודת העיריות (אספקת מים), 1936, וחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962.

8 מתוך דברי ההסבר לחוק תאגידי מים וביוב, הצעת חוק התש"ס-1999, עמ' 21.

2. ביולי 2001 התקבל בכנסת חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק התאגידיים). חוק זה נועד, בין היתר, להבטיח "רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים וללא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב"; להבטיח שההכנסות ממתן שירותי אספקת המים והביוב יישמשו להשקעות במערכות המים והביוב, בהפעלתן ובמתן השירותים; לאפשר השקעות במשק המים והביוב תוך שיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת רווחים; ולהבטיח ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של המערכות.

בדברי ההסבר להצעת חוק התאגידיים נאמר כי "החוק המוצע אינו בא לכפות על הרשויות המקומיות את הפרדת משק המים והביוב והעברתו לחברה, אלא לאפשר זאת על ידי החלטה וולונטרית של כל רשות מקומית...". בסעיף 6 לחוק נקבע שאם לא החליטה רשות מקומית בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק להעביר את פעילות משק המים והביוב שלה לידי חברה, "רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות לה להקים חברה למתן שירותי מים וביוב, ולהעביר את משק המים והביוב של הרשות המקומית להפעלת החברה".

באוגוסט 2004 תוקן חוק התאגידיים ונקבע בו, בין היתר, כי בתום שש שנים מיום תחילת החוק (31.7.07) לא תפעיל רשות מקומית את שירותי המים והביוב שבתחומה בעצמה, אלא באמצעות חברה. על פי התיקון האמור, רשות שלא הקימה תאגיד עד 1.8.07 תגיש לממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביוב במשרד הפנים⁹ (להלן - הממונה על התאגידיים או הממונה) הצעה להקמת חברה לא יאוחר מ-1.2.08; להצעה יצורפו טיוטות של תקנון החברה ושל הסכם להעברת נכסים לידי החברה. לרשות מקומית שלא הגישה הצעה כאמור עד 1.2.08, יורו שר הפנים ושר האוצר כי משק המים והביוב שלה יופעל בידי חברה שהקימה רשות מקומית אחרת. שני השרים רשאים, לפי בקשה מנומקת של רשות מקומית ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת (להלן - ועדת הכלכלה), לתת לרשות ארכה להקמת התאגיד; וכן רשאים להתנות את הארכה בתנאים שעל הרשות המקומית למלא בעניין ניהול משק המים והביוב שלה במהלך הארכה. עוד נקבע בחוק כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה, רשאי לפטור רשות מקומית מאספקת שירותי המים והביוב באמצעות חברה, אם נוכח לדעת שיש טעמים מיוחדים לעשות כן.

3. לפי חוק התאגידיים, החברות (להלן גם - התאגידיים) יפעלו בפיקוח הממונה על התאגידיים. תפקידיו כוללים, בין היתר, מתן רישיונות הפעלה לתאגידיים; מעקב אחר פעילותם ואחר מילוי התנאים וההוראות שהוא קבע בהתאם לחוק ובהתאם לרישיונות שהונפקו. כמו כן, החברות נתונות "לבקרת איכות ועלויות השירותים" בידי הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב¹⁰ (להלן - הרשות הציבורית). הרשות הציבורית גם תקבע לכל תאגיד תעריפים למים ולביוב, בהתבסס על עלויותיו, ותקבע אמות מידה לשירות וסל שירותים.

4. ב-1.1.07 נכנס לתוקף תיקון לחוק התאגידיים¹¹ ונקבע כי הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - הרשות הממשלתית) "תיכנס לנעליה" של הרשות הציבורית ממועד התיקון. מילוי התפקידים האמורים הוטל על "מנהל הרשות בהתאם להחלטות המועצה ובאמצעות עובדי הרשות". מאז הקמת הרשות הממשלתית מנהל אותה פרופ' אורי שני. לפי חוק התאגידיים, הרשות

9 מתפקידו לשמש גם מנהל המינהל למשק המים ברשויות מקומיות, שהוא זרוע של משרד הפנים לפיתוח ושיקום של מערכות המים של הרשויות המקומיות.
10 הרשות הציבורית פעלה משנת 2002 עד סוף שנת 2006.
11 במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, שתוקן אחרי כן בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ז-2007.

הממשלתית תאוחד לקראת שנת 2010 עם המינהל למשק המים ברשויות המקומיות ועם המינהל לפיתוח תשתיות ביוב הכפוף כיום לשר התשתיות הלאומיות.

5. בחודשים פברואר - יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, נושאים אחדים בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, בכללם: הליך התאגוד, סוגיות עקרוניות הפוגעות בתפקוד התאגיד, היבטים מסוימים הקשורים בפעילות התאגידים, פעילותן של הרשות הציבורית והרשות הממשלתית ויחסי גומלין בין התאגידים לבין הרשויות המקומיות, הממונה והרשות הממשלתית.

הביקורת נעשתה ביחידת הממונה על התאגידים וברשות הממשלתית למים וביוב, באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), ובמרבית תאגידי המים והביוב שהיו פעילים במועד הביקורת וברשויות המקומיות שהקימו אותם. ואלה התאגידים שנבדקו: "מי-מודיעין", "מי-נע" בנצרת עילית, "מית"ב" בפתח תקווה, "מי-נתניה", "עין-נטפים" באילת, "מי אריאל", "מניב-ראשון" בראשון-לציון.

מדיניותו ופעולותיו של משרד הפנים בעניין התאגוד

עם חקיקת חוק התאגידים, הטיל שר הפנים על מינהל המים¹² את האחריות להקמת תאגידים ברשויות המקומיות ואת תפקיד המאסדר (רגולטור) המפקח על תאגידים אלה.

ממועד אישור חוק התאגידים בכנסת, בשנת 2001, ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, הוקמו 19 תאגידי מים וביוב שאמורים לשרת כ-2.63 מיליון תושבים ב-36 רשויות מקומיות. נמצא כי בסוף יוני 2008 מ-19 תאגידים שהוקמו, הפעילו 14 תאגידים בלבד משק מים וביוב¹³.

חוק התאגידים והוראות משרד הפנים (להלן - המשרד) קובעים כי לצורך הקמת תאגיד מים וביוב יש לעשות כמה פעולות, כגון קבלת אישור מועצת העירייה להקמת התאגיד, ביצוע מפקד נכסים¹⁴ (להלן גם - סקר נכסים), הכנת תכנית עסקית, קביעת תקנון התאגיד, חתימת הסכם העברת נכסים והסכם העברת עובדים, מינוי דירקטורים ואישורם בוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות. לאחר שהממונה מאשר שנעשו הפעולות האמורות מועבר אישור הקמת התאגיד לשרי האוצר והפנים. לאחר אישורם יינתן לתאגיד רישיון הפעלה.

כאמור, עד שנת 2004 קבע החוק שלרשות שלא הקימה תאגיד בתוך שלוש שנים מתחילת החוק, יהיו רשאים שרי הפנים והאוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות להקים תאגיד. במקרה כזה על הרשות להגיש בתוך שישה חודשים הצעה בנדון ולצרף אליה טיוטה של תקנון החברה ושל הסכם העברת נכסים ולהמשיך בהליך הקבוע בחוק לקידום הקמת תאגיד ברשות.

12 מינהל המים הוא הזרוע הביצועית של משרד הפנים להנחיה מקצועית בנושאי ניהול, שיקום ופיתוח של מערכות המים ברשויות המקומיות.

13 לעתים עובר זמן בין מועד קבלת הרישיון למועד הפעלת משק המים והביוב בידי התאגיד.

14 מסמך המפרט את נכסי המים והביוב שלה, מצבת צנרת המים והביוב לפי סוג, גיל, קוטר ואורך, תחנות שאיבה, קידוחים, בריכות ומגדלי מים, מוני מים ועוד. המסמך כולל גם את הערכת שווי הנכסים בהתאם לכללים שקבע הממונה.

נמצא כי שר הפנים ושר האוצר לא השתמשו בסמכותם האמורה ולא הורו לרשויות מקומיות להקים תאגידים כאמור.

להלן בטבלה מס' 1 נתונים על התאגידים שהוקמו, על פי נתוני יחידת הממונה, עד מועד סיום הביקורת, ביולי 2008:

טבלה 1: נתונים על התאגידים שהוקמו עד יולי 2008

מספר התושבים הכולל ⁽¹⁾ (באלפים)	השנה שבה התקבל הרישיון	הרשויות המקומיות החברות בו	שם התאגיד	
222.0	2002	ראשון לציון	"מניב-ראשון"	1
733.3	2003	ירושלים	"הגיחון" ⁽²⁾	2
173.8	2003	נתניה	"מי-נתניה"	3
30.0	2003	קריית שמונה, מטולה וקצרין	"התנור" ⁽³⁾	4
184.2	2003	פתח תקווה	"מית"ב"	5
43.6	2003	נצרת עילית	"מי-נע"	6
22.7	2004	אריאל וקרני שומרון	"יובלים-בשומרון" ⁽⁴⁾	7
46.3	2006	אילת	"עין-נטפים"	8
62.5	2006	מודיעין-מכבים-רעות	"מי-מודיעין"	9
185.4	2007	באר שבע	"מי-שבע"	10
64.2	2008	רמלה	"תמ"ר"	11
147.9	2008	בני ברק	"באר מים חיים"	12
177.3	2008	חולון ואזור	"מי-נביעות"	13
204.2	2008	אשדוד	"יובלים-אשדוד"	14
41.8	2008	צפת, חצור וטובא זנגרייה	"פלג-הגליל"	15
44.4	2008	טבריה, יבנאל ומגדל	"מי-רקת"	16
116.1	2008	נצרת, ריינה, יפיע, עילוט ואיכסאל	"הרי-נצרת"	17
57.7	2008	כפר כנא, טורען, בועיינא נוגידאת, דבורייה, שיבלי ומשהד	"כפרי הגליל התחתון"	18
76.3	2008	חדרה	"מי-חדרה"	19

- 1 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2006.
- 2 תאגיד "הגיחון" הוקם בשנת 1996 בטרם התקבל חוק התאגידים.
- 3 בשנת 2007 צורפו לתאגיד "התנור" הרשויות המקומיות קריית שמונה וקצרין.
- 4 עד מרץ 2008 התאגיד כלל רק את העיר אריאל ושמו היה "מי אריאל", כפי שמופיע בהמשך הדוח.

מגבלות החלת חוק התאגידים

חוק התאגידים חל על מועצות מקומיות ועל עיריות ואינו חל על עשרות מועצות אזוריות ועל מאות אגודות מים¹⁵.

בתשובת הממונה על התאגידים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נמסר כי "שילובן של המועצות האזוריות בהליך התאגוד נמצא על סדר היום של הממונה על התאגידים. מנכ"ל משרד הפנים הורה לבצע פיילוט במועצה אחת, ואנו נערכים לנושא".

משרד מבקר המדינה העיר לממונה מר ישראל עינב¹⁶, כי עליו לפעול בשיתוף עם רשם האגודות השיתופיות ונציגי הממשלה, וביניהם, משרדי האוצר, המשפטים והתשתיות ולשקול החלת החוק גם על אגודות מים במסגרת הליך התאגוד.

פעולות הממונה על התאגידים

הממונה על התאגידים אחראי לתהליך התאגוד וסמכויותיו נרחבות, בהן מתן רישיון הפעלה לתאגידים וקביעת תנאיו; אישור תכנית השקעות של התאגיד; קביעת הכללים והתנאים למערכת התמריצים הממשלתיים להקמת התאגידים; וביצוע מעקב אחר פעילות התאגידים כדי לוודא שהיא תקינה.

נמצא כי משנת 2003 ואילך עשתה יחידת הממונה פעולות רבות לקידום הליך התאגוד, בכללן: הכנת מסמכי מטה (רישיון תאגיד, למשל), מתן הנחיות לקביעת תקנון, קביעת הוראות להכנת מפקדי נכסים, קביעת הוראות להגשת דוחות כספיים וקביעת נוהל להעברת מענקי תאגוד. הממונה דאז, מר שלמה דולברג¹⁷, ניסה לשכנע ראשי רשויות רבים להקים תאגידים וליווה את פעילות התאגידים שהוקמו. אולם, עד מועד סיום הביקורת הוקמו אך מעט תאגידים.

הטלת החובה על רשויות מקומיות להקים תאגידי מים וביוב

1. כאמור, באוגוסט 2004 תוקן החוק ונקבע בו כי עד 31.7.07 על כל הרשויות המקומיות להפעיל את שירותי המים והביוב בתחומיהן באמצעות תאגידים. עם זאת, נקבע בחוק שרשויות שעד אז לא יקימו תאגיד יגישו לממונה הצעה להקים תאגיד לא יאוחר מ-1.2.08. אם רשות מקומית לא הגישה במועד הצעה להקמת תאגיד, רשאים שרי הפנים והאוצר להורות לה להעביר את משק המים והביוב שלה להפעלה בידי תאגיד שהקימה רשות מקומית אחרת.

2. במסגרת דיונים שהיו בשנת 2005 בין מרכז השלטון המקומי בישראל לבין המשרד, העלה מרכז השלטון המקומי השגות בדבר יישום חוק התאגידים. הוא התנגד בעיקר לכפייה על הרשויות

15 אגודה שעיקר מטרתה להסדיר אספקת מים לחברה או לרשות מקומית או ליישוב שבתחומו היא פועלת.

16 מר ישראל עינב משמש בתפקיד הממונה מפרברואר 2008.

17 מר שלמה דולברג שימש בתפקיד הממונה עד ינואר 2008.

המקומיות להקים תאגידים, ללא אבחנה בין רשויות מקומיות המנהלות את משק המים ביעילות לבין אלה שאינן עושות כן.

אחת הסיבות שהביאו להתנגדות מרכז השלטון המקומי וכמה מהרשויות המקומיות ליישום החוק היא אובדן יכולתן להשתמש בהכנסות ממשק המים והביוב לפעילויות שאינן קשורות לתחום המים והביוב על חשבון השקעות בתחזוקה שוטפת ובחידוש של תשתיות המים והביוב. הכנסות אלה נוצרות מההפרש שבין מחיר המים שהרשות המקומית קונה מחברת מקורות (או בין עלות הפקתם העצמית) לבין המחיר הממוצע¹⁸ שהרשות גובה מהצרכנים.

מנתונים שמסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה עולה כי ברשויות מקומיות מסוימות נוצר עודף של מיליוני ש"ח עקב הפרש בין המחירים האמורים. לדוגמה, בשנים 2002-2005 נוצר בעיריית חולון עודף בסך 78 מיליון ש"ח, בעיריית גבעתיים - 72 מיליון ש"ח ובעיריית חיפה - 49 מיליון ש"ח. במכתב ששלח ביוני 2006 ראש עיריית עכו לממונה דאז נכתב כי הקמת תאגיד תגרום "לאובדן הכנסות שוטפות, ממשק המים והביוב כ-5.5 מלש"ח [מיליון ש"ח] בשנה". מנתונים שמסרה עיריית נס ציונה למשרד מבקר המדינה עולה כי הפעלת משק המים באמצעות תאגיד תקטין את הכנסותיה בתקציב הרגיל לשנת 2007 בכ-6 מיליון ש"ח.

בתשובת עיריית מודיעין-מכבים-רעות למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נמסר שהתאגידים גורמים לגירעון בתקציבי הרשויות המקומיות שכן ממועד הפעלתם "לא נכנסים הרווחים ממכירת המים לתקציב העירייה... העירייה לא יכולה לסבול ירידה דרסטית מיידית... בתקציבה השוטף".

3. ממסמכי המשרד עולה כי בשנים 2006-2007 הועלו במשרד הצעות שונות לחייב רשויות מקומיות להתחיל בהליך התאגוד, בייחוד את אלה שאינן מנהלות את משק המים והביוב שלהן בצורה תקינה. בין היתר הועלו הצעות לאכוף את סעיף 6א לחוק התאגידים המחייב הפעלת שירותי מים וביוב על ידי תאגיד; להוציא צו אי-מילוי חובה לפי סעיף 141 לפקודת העיריות.

המשרד לא יישם את ההצעות האמורות.

תאגידי מים וביוב אזוריים

מעבר מתאגוד מקומי לתאגידי מים אזוריים

חוק התאגידים מאפשר לשרי הפנים והאוצר¹⁹ להורות על הקמת תאגיד משותף לכמה רשויות מקומיות (להלן - תאגיד אזורי). הקמת תאגידים אזוריים מתבססת על כמה עקרונות ובהם: רצף

18 תעריפי המים שהרשויות המקומיות גובות הם אחידים; התעריפים נקבעים לפי סוגי הצריכה, למשל: צריכה ביתית, תעשייה, חקלאות, שירותים ציבוריים.

19 סעיף 5 לחוק התאגידים קובע כי "שר הפנים ושר האוצר רשאים, לאחר קבלת חוות דעת של הממונה, לשם השגת יעילות כלכלית מנקודת ראות של המשק הלאומי או מטרתיו של חוק זה, להתנות את אישורם בכך שתחום החברה שתוקם יכלול תחום של רשות מקומית נוספת או של כמה רשויות מקומיות נוספות, אשר ישתתפו בהקמת החברה, או שלחברה שתוקם תינתן סמכות להפעיל את מערכות המים והביוב בשטחים מסוימים שבתחום רשות מקומית נוספת או רשויות מקומיות נוספות, הכל בהסכמתן של כל הרשויות המקומיות האמורות".

גיאוגרפי, מספר הצרכנים, נתוני פחת המים²⁰ ושיעורי הגבייה. אמנם לתאגידים אזוריים יש כמה יתרונות, למשל: יתרון לגודל (הקטנת סכומי העלויות הקבועות, עמדת מיקוח טובה יותר עם ספקים ועם נותני שירות) והקטנת הזיקה בין הרשות המקומית לתאגיד. אולם יש גם חסרונות הבאים לידי ביטוי במהלך הקמתו והפעלתו של התאגיד (חלוקת שיעור הבעלות על התאגיד, בעיות מינהליות) ועוד.

השפעת שינוי המדיניות על הליך התאגוד

1. במאי 2003 החליט הממונה דאז, כמאסדר מטעם המשרד, כי רשות מקומית יכולה להקים תאגיד אם מספר תושביה אינו קטן מ-30,000. עד אז נתן הממונה דאז רישיונות הפעלה לשלושה תאגידים²¹ בלבד, בהם תאגיד ברשות המקומית מטולה ששירת כ-1,500 תושבים בלבד.

במאי 2004 דנו ביחידת הממונה בנושא "מיזוג משקי מים וביוב" וביוני אותה שנה פורסמה מדיניותו החדשה של הממונה דאז בדבר אופן ביצוע המיזוג. ביולי 2004 הועלה הסף מ-30,000 ל-200,000 תושבים ונקבע שבתאגיד יהיו לפחות שתי רשויות מקומיות.

באוגוסט 2004 החליטה הממשלה²², כי על הממונה לקבוע "כללים ארוכי טווח לגיבוש התחום העייתי של חברות שיוקמו במשותף למתן שירותי מים וביוב...". בהחלטה זו אומצה החלטת הממונה דאז מיוני 2004, ונקבע שישמר ככל האפשר "רצף גיאוגרפי בתחום פעילות החברה" ומספר התאגידים לא יעלה על 30.

לא נמצאו תחשיבים המבססים את קביעת מספר התושבים המזערי להקמת תאגיד (30,000 ו-200,000 תושבים).

בתשובת הממונה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי "בחירת תוכניות עסקיות ע"י הממונה על התאגידים העלתה כי הפרמטר המתבסס על מס' תושבים אינו מהווה תנאי סף יחיד מוצדק לכניסה לתאגיד". עוד נאמר בתשובת הממונה כי "בשנת 06, הכין הממונה עבודת מטה מסודרת והמליץ על הקמתם של כ-22 תאגידים אזוריים המורכבים מרשויות מקומיות הצמודות מבחינה גיאוגרפית שישרתו לפחות 200,000 תושבים כל אחד... התוכנית הובאה לאישור הכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנת 07 אך לא אושרה".

לדעת משרד מבקר המדינה, השינויים התכופים במדיניות משרד הפנים (כמתואר לעיל), היה בהם כדי לגרום לעיכוב בהקמת התאגידים.

20 פחת המים העירוני הוא ההפרש בין כמות המים שהופקה ממקורות עצמיים או נרכשה בידי הרשות המקומית מספקי מים (תקבולי מים) לבין כמות המים שמכרה הרשות לצרכנים (שימושים).

21 ראשון לציון, מטולה וירושלים.

22 החלטת ממשלה מס' 2447 מאוגוסט 2004.

התנגדויות למדיניות התאגוד האזורי

נוכח מיעוט הרשויות המקומיות שהפעילו את משק המים והביוב שלהן באמצעות תאגיד וכישלון התאגוד האזורי, הכין במאי 2006 הממונה דאז מסמך בעניין הקמת תאגידים אזוריים, הקרוי "אבני דרך לתהליך אכיפה לכניסת רשויות מקומיות לתאגוד". לקראת דיונים על חוק ההסדרים לשנת 2007, גיבשה הממשלה הצעה בנושא "יישום הרפורמה במשק המים העירוני" (להלן - ההצעה), בהתבסס על המסמך האמור, על מנת לשלב בחוק ההסדרים.

ההצעה האמורה עוררה התנגדות עזה של מרכז השלטון המקומי והוא ביקש לעצור את יישומה. הדבר עולה ממכתב ששלחו יו"ר מרכז השלטון המקומי דאז, מר עדי אלדר, ואחרים באוגוסט 2006 לראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, לשר הפנים דאז, מר רוני בר-און, לשר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, ולשר התשתיות הלאומיות, מר בנימין בן אליעזר. במכתב נאמר כי הגישה שבאה לידי ביטוי בהצעת הממשלה בדבר הקמת תאגידים אזוריים "הינה שערורייתית, מקוממת, מעליבה, בוטה באופן חסר תקדים ומהווה פריצת כל גדר ביחסו של השלטון המרכזי לשלטון המקומי, עליה לא ניתן להבליג". בא כוח מרכז השלטון המקומי שלח באוגוסט 2006 ליועץ המשפטי לממשלה מכתב שבו מובעת הסתייגות מרכז השלטון המקומי מההצעה אשר כופה על כלל הרשויות המקומיות תאגוד במתכונת אזורית וקובעת לוח זמנים נוקשה לביצוע ההליך.

למרות התנגדות מרכז השלטון המקומי, בספטמבר 2006 אימצה הממשלה, בהחלטה מס' 464, את ההצעה והסמיכה את הממונה להכין המלצה בדבר פריסה אזורית של התאגידים. בין השאר, לאחר שישמע "את עמדת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר" (להלן - שימוע). עוד נקבע בהחלטה כי יש לתקן את חוק התאגידים על ידי הוספת הוראות בעניין הקמת תאגידים אזוריים.

באוקטובר 2006 הכין הממונה דאז הצעה לתיקון חוק התאגידים כך שיעוגנו בחוק עקרונות שבאו לידי ביטוי בהחלטות הממשלה 2447 ו-464.

בנובמבר 2006 שלח הממונה דאז לראשי הרשויות המקומיות מכתב ובו הצעה בדבר פריסת תאגידים המים והביוב האזוריים ובקשה שראשי הרשויות יגיבו על הצעתו במסגרת השימוע. עקרונות הפריסה התבססו, על שמירת רצף גיאוגרפי, מספר תושבים ועוד.

רבות מן הרשויות המקומיות הביעו התנגדות להצעת הממונה דאז. הן התנגדו להרכב הרשויות שישתתפו בתאגיד האזורי, וחששו מפגיעה ברשויות מקומיות קטנות השותפות בתאגיד שחברות בו רשויות גדולות, שכן ללא יכולת השפעה בדירקטוריון עלולה רשות מקומית קטנה לסבול מהיעדר השקעות ומפגיעה ברמת השירות לתושביה.

בתשובת הממונה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי "הממונה הנחה את הרשויות החברות בתאגיד אזורי להכניס סעיפים בתקנון המבטיחים את זכויות הרשויות המקומיות הקטנות. נושא זה נבחן בקפידה ע"י הממונה בעת אישור ההסכמים".

הממונה הסביר בתשובתו כי מאחר שהכנסת דחתה את תכנית הפריסה הארצית, ומאחר שאי אפשר לכפות תאגוד אזורי במתכונת המקורית (במסגרת התיקון המוצע בחוק התאגידים), החליט הממונה דאז לשנות את הרכב התאגידים האזוריים ולקבוע אותו בהסכמת הרשויות המקומיות.

בתשובת מרכז השלטון המקומי למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי עמדת מרכז השלטון המקומי בנושא חוק התאגידים היא שהחוק "מורכב, מסובך ומיותר וראוי שיעלם מספר החוקים של מדינת ישראל שכן כל תכליתו לשרת מנטרה אידיאולוגית של הפרטת מערכות ציבוריות בכל מחיר... כדי לממש את מטרות החוק... ושהינן בהחלט ראויות, אין צורך בחוק מורכב, מסובך ומיותר... וניתן להסתפק בהוצאת הוראת המנהל הכללי של משרד הפנים... המנחה

והמחייב את הרשויות המקומיות לנהל את משק המים והביוב שלהן על פי הפרמטרים הבאים: ...” (ההדגשות במקור).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הממונה כי “לולא התנגדותו הפעילה והחורגת מגבולות המותר של מרכז שלטון המקומי, מרבית התושבים במדינה היו מקבלים מים ושרות ראוי מתאגיד מקומי”.

בתשובת הממונה דאז, מר שלמה דולברג, למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי “התנגדות מרכז השלטון המקומי וביחוד הרשויות ה'חזקות' - ... עיכבה ומעכבת את יישום החוק עקב רצונם לשמור על ההכנסות ו'העוצמה' שכרוכה בניהול משק המים העירוני”.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שטרם הקימו תאגיד, כי עליהן לפעול לאלתר להקמת תאגידים, כנדרש בחוק. על משרד הפנים לאכוף את הקמתם של תאגידי המים בהתאם לקבוע בחוק, תוך הקפדה על תמהיל נכון של הרשויות השותפות בתאגיד. יחד עם זאת, על משרד הפנים לתת את הדעת לסוגיות עקרוניות הנוגעות לפעולת התאגידים שהעלה מרכז השלטון המקומי.

דוגמאות להתנהלות הממונה בנוגע להקמת תאגיד אזורי

עיריית כרמיאל: החלה בתהליך הקמת תאגיד בשנת 2003, ונדרשה לאחר מכן להצטרף לתאגיד אזורי.

בתשובת עיריית כרמיאל למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי היא “קיבלה כבר בדצמבר 2003 אישור להקמת תאגיד מים בתחום העיר כרמיאל... הממונה על התאגידים סירב להוציא לעירייה אישור הפעלה ולכן נעצר כל הנושא, על אף שלרשות סמוכה (נצרת עלית) שהקדימה את כרמיאל במספר חודשים ניתן אישור הפעלה ופועל בה תאגיד מים” (ההדגשה במקור). עוד נאמר בתשובתה כי במהלך השנים 2007 ו-2008 היא ביקשה מהממונה לאשר הקמת “תאגיד עצמאי ביחד עם היישוב סאג'ור”.

בתשובתו מאוגוסט 2008 הסביר הממונה כי באותה העת (שנת 2003) הייתה מדיניות שאין זה נכון להקים תאגיד מים לעיר אחת. הממונה ציין, כי זה כארבעה חודשים הוא מאפשר הקמת תאגיד חד רשותי לעיר שגודלה כגודל כרמיאל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל, כי עליה לפעול בהקדם להקמת תאגיד עירוני בהתאם לגישתו העדכנית של הממונה, כמתואר בתשובתו לעיל.

מעיריית קריית מוצקין מנע הממונה דאז לקבל רישיון להפעלת התאגיד בגלל התנגדות של רשויות אחרות להצטרף אל התאגיד האמור.

בתשובת עיריית קריית מוצקין למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נמסר כי העירייה “פעלה כאמור להקמת תאגיד מים, ואף קיבלה אישור משרד הפנים להקמתו, נמנע ממנה יישום התהליך...”.

עד מועד סיום הביקורת לא הוקמו תאגידים בעיריית כרמיאל וברשויות המקומיות של הקריות שעל יד חיפה²³. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי עליו לפעול במהרה להקמת התאגידים.

עיריית בית שמש

בדצמבר 2004 הציג הממונה דאז לראשי הרשויות בית שמש, מודיעין עילית ומודיעין-מכבים-רעות את מדיניות משרד הפנים בעניין התאגיד האזורי והבהיר כי בכוונתו להקים תאגיד אזורי לשלוש הרשויות.

במאי 2005 סוכם עם הממונה דאז שהעירייה תיערך להקמת תאגיד אזורי עם מבשרת ציון וקריית מלאכי. נקבע שעבודת המטה להקמת התאגיד תסתיים במאי 2006.

ביוני 2006 הונחו עיריות בית-שמש וקריית-מלאכי לסיים את הכנת מפקד הנכסים ולבחור יועץ משפטי משותף לשתי העיריות.

בדצמבר 2006 החליט הממונה דאז, כי במסגרת הפריסה הארצית שהציע תשונה החלטת מינהל המים שהתקבלה חצי שנה קודם לכן ובית שמש תשובץ בתאגיד איילון, הכולל את הרשויות האלה: לוד, רמלה, מודיעין-מכבים-רעות, שוהם, אור יהודה, קריית אונו, יהוד וסביון.

בתשובת עיריית בית שמש למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי העירייה "החלה בתהליך הקמת תאגיד מים בשנת 1999, במסגרת פיילוט של משרד האוצר" וכי עם מעבר אחריות התאגוד למינהל המים, הכינה העירייה "תוכנית כלכלית וסקר נכסים בהתאם להנחיות". לאחר מכן "העירייה קבלה הנחייה כי אין אישור לתאגיד עירוני, אלא לתאגיד אזורי, אי לכך כל מה שהוכן - בטל". העירייה ציינה כי בתחילת שנת 2007 הוזמנו נציגיה למינהל המים לפגישה ובה הודיעו להם כי "כרגע המסלול הוא תאגיד עירוני ובעתיד יצטרפו עוד רשויות לתאגיד".

יצוין כי פעולות המשרד להקמת תאגיד אזורי בבית שמש הן דוגמה בולטת לחוסר עקביות. שיבוצה בתאגיד איילון למרות הזמן והמשאבים שהושקעו בהקמת תאגיד עם קריית מלאכי מעידים על היעדר תכנון של הממונה בכל הקשור להקמת התאגיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שמש, כי עליה לפעול ללא דיחוי להקמת תאגיד עירוני, כאמור לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי השינויים בקביעת מספר התושבים המזערי הדרוש להקמת תאגיד ובקביעת הרכבי התאגידים האזוריים פגעו בהשגת מטרות התאגוד וגרמו לבזבוז משאבים ברשויות שהחלו את ההליך.

בישיבת הנהלת המשרד בדצמבר 2006 נאמר כי אף על פי שהניסיון לעגן בחקיקה את התאגוד האזורי לא הצליח, ימשיך המשרד ליישם את תכניתו להקים תאגידים אזוריים בכל המועצות המקומיות ובעיריות עד סוף שנת 2007.

23 קריית מוצקין, קריית ביאליק, קריית אתא וקריית ים.

נמצא כי ההקפדה על עמידה בדרישה בדבר מספר התושבים המזערי לא נאכפה בצורה שוויונית. כך למשל, לעיריית מודיעין-מכבים-רעות בינואר 2006 אושרה הקמת תאגיד "מי-מודיעין" המשרת כ-62,500 תושבים, ואילו לעיריית רמלה שאוכלוסייתה מנתה כ-64,200 תושבים, לא אושרה הפעלתו עד פברואר 2008. עוד נמצא כי במהלך שנת 2008 ניתנו אישורים להקמת תאגידים מקומיים לרשויות מקומיות שבכל אחת מהן פחות מ-200,000 תושבים, בכללן תאגיד "באר מים חיים" בבני ברק המספק שירותים לכ-150,000 תושבים, ותאגיד "מי-חדרה" המספק שירותים לכ-76,000 תושבים.

בתשובת עיריית רמלה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי העירייה "התנגדה להפיכת תאגיד המים העירוני, לתאגיד אזורי... עיריית רמלה, השלימה זה מכבר את כלל ההליכים להקמת התאגיד העירוני ואנו ממתינים לקבלת אישור [להפעלת] התאגיד".

נמצא כי העיכובים בהליך התאגוד נגרמו לא רק עקב התנגדות מרכז השלטון המקומי וכמה מהרשויות המקומיות, אלא גם בשל היעדר מדיניות ברורה ועקבית ותכנון מסודרות בכל הקשור לתאגוד האזורי.



משרד מבקר המדינה מעיר לממונה, כי עליו לבחון את החלטתו המתירה הקמת תאגידים מקומיים. על הממונה ליישם את הוראות חוק התאגידים כדי לאשר הפעלת תאגידים רק לאחר בדיקת היתכנות כלכלית והנדסית כך שהתאגידים שיוקמו יהיו איתנים.

תאגידים אזוריים בצפון הארץ

ממסמכי יחידת הממונה עולה כי בהתאם למדיניותו בנוגע להקמת תאגידים אזוריים תוכנן להקים שבעה תאגידים אזוריים בגליל. בנובמבר 2004 נחתם הסכם בין המשרד לבין יועץ ומנהל פרויקטים (להלן - יועץ) לצורך מימוש מדיניות זו, בתיאום ובהנחיית הממונה. ממסמכי המשרד מאפריל 2005 עולה כי הקמת חלק מהתאגידים תוכננה לשנת 2006.

יצוין כי המשרד החל לקדם הקמתם של שבעה תאגידים אזוריים, אולם מועד היעד חלף ועד פברואר 2007 (ראו להלן) לא הושלמה הקמת אף תאגיד.

בפברואר 2007 החליטה הממשלה²⁴ החלטה שעניינה סיוע כספי ומקצועי בפיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא-יהודי. ההחלטה חלה על היישובים הערביים, הדרוזיים, הצ'רקסיים וכן ביישובים הברואים בצפון הארץ. בהחלטה לא נקבע מספר התושבים המזערי להקמת תאגיד²⁵. בהחלטה

24 החלטה מס' 1140.

25 בהחלטה נקבעה הטבה לתאגיד המשרת אוכלוסייה של יותר מ-70,000 תושבים.

נקבע שהסיוע יהיה בסכום כולל של 400 מיליון ש"ח, יינתן במהלך השנים 2007-2011, והוא מותנה בהקמת התאגידים עד 1.1.08. כדי לסייע לרשויות המקומיות לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה בנוגע להליכי הקמת התאגידים, הובטחה להן הקצאה של צוותי ליווי מקצועיים²⁶ (להלן - צוותי הליווי) להקמת התאגיד. את הצוותים יעסיק וינחה הממונה.

ביוני 2007 נבחרו ארבעה צוותי ליווי להקמת שמונה תאגידים, והוקצה לפעילותם סכום כולל של כ-3 מיליון ש"ח. פעילות צוותי הליווי החליפה את פעילות היועץ וחלקה התבסס על הפעולות שביצע בעבר לשם הקמת שבעת התאגידים.

מנתוני יחידת הממונה על התאגידים עולה כי רק צוות אחד עשה את מרבית הפעולות הנדרשות להקמת שני תאגידים אזוריים; שום צוות לא עמד באופן מלא בלוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה. בינואר 2008 הוכרז על הקמת תאגיד "כפרי הגליל התחתון" ותאגיד "הרי-נצרת". אולם עד אוגוסט 2008 הם לא פעלו.

בתשובתו מספטמבר 2008 הודיע הממונה כי הוא "פעל רבות לשם הקמתם של תאגידי מים במגזר הלא יהודי בהתאם להחלטות הממשלה בנושא. למרות הקצאת המשאבים ובחירת יועצים מקצועיים בעלי ניסיון בתחומים מוניציפליים נתגלו בעיות בקרב חלק מהרשויות, שערכו את הקמת התאגידים האזוריים... ולאחר מאמצים רבים עלה בידו להקים ארבעה תאגידים אזוריים, הכוללים 22 רשויות מקומיות, המונות כ-380,000 תושבים. התאגידים צפויים להתחיל את פעילותם בתקופה הקרובה".

משרד מבקר המדינה העיר לממונה כי על אף שהושקעו משאבים בהקמת תאגידים, עד אוגוסט 2008 לא פעל שום תאגיד ביישובי המיעוטים בצפון.

תאגידים אזוריים ביישובי המגזר הבדואי בנגב

בספטמבר 2007 קבעה ועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי תכנית סיוע לפיתוח משק המים והביוב ביישובי הבדואים בדרום בסכום כולל של 108 מיליון ש"ח, שיוקצה לרשויות המקומיות הפועלות להקמת תאגידים. הסיוע הותנה בקיום תנאים, כגון קבלת הסכמה בכתב מהרשויות המקומיות להתחיל בתהליך התאגוד עד 21.10.07, וסיום הקמת התאגיד לא יאוחר מ-31.1.08.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, לא הוקמו תאגידים ביישובי המגזר הבדואי בדרום.

בתשובתו מאוגוסט 2008 הודיע הממונה כי "הקמת שני תאגידים במגזר הבדואי בדרום צפויה בתוך כחצי שנה".

26 בצדדים הארגוניים, הכלכליים, ההנדסיים והמשפטיים.

פעילות המשרד לאחר המועד האחרון שנקבע להקמת התאגידים

מענקי תאגוד

אחת הדרכים לעידוד הקמת תאגידי מים וביוב היא מתן מענקים. מנתוני המשרד עולה כי המענקים שהוקצו עד אוגוסט 2008 לעידוד הקמת תאגידים הסתכמו בכ-900 מיליון ש"ח.

בעקבות כישלון יוזמת הממשלה לתיקון חוק התאגידים - כדי שיכפה הקמת תאגידים אזוריים - פורסם בחוזר מנכ"ל המשרד מס' 9/07 בסוף שנת 2007 כי יחולקו מענקים בסכום כולל של עד 450 מיליון ש"ח שישמשו "תמריץ הקמת תאגידים ותמיכה בתאגידים"; המענק יחולק בין התאגיד ובין הרשות המקומית; למענק זכאיות רשויות שהתאגדו עד למועד האחרון, דהיינו 1.2.08.

מנתוני יחידת הממונה מיולי 2008 עולה כי טרם הופעלו חמישה²⁷ מעשרה תאגידים שהוקמו, ולמרות זאת הם (והרשויות המקומיות השותפות בהם) נכללו ברשימת הזכאים למענק.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה כי ביחידת הממונה לא נמצאו מסמכים בדבר אמות המידה שלפיהן נכללו התאגידים (והרשויות המקומיות השותפות בהם) ברשימת הזכאים למענק, לפיכך אין לדעת מדוע הם נכללו בה.

הממונה הסביר בתשובתו מאוגוסט 2008 כי "לרשימה הוכנסו רשויות מקומיות שע"פ מיטב הערכתנו באותה העת סיימו את ההליכים הנדרשים להקמת התאגיד ולהנפקת רישיון... התברר ע"פ המציאות בשטח כי הפעלת תאגיד מלווה בלא מעט קשיים המונעים את הפעלת התאגיד בסמוך להקמתו. לפיכך סוכם כי בחוזר המנכ"ל העתיד להתפרסם בקרוב בנושא מענקי תאגוד יודגש כי הפעלת התאגיד תיעשה בסמוך להקמתו כתנאי להכללת הרשות המקומית ברשימת הרשויות הזכאיות למענק".

אבני הדרך ליישום החוק

בסוף ינואר 2008 הסכימו משרדי הפנים והאוצר על "מתווה פעולה - חוק תאגידי מים וביוב", שלפיו על הרשויות המקומיות לפעול כדי להשלים את היערכותן להקמת תאגיד. בסיכום מסמך המתווה הוחלט כי נגד רשויות שלא יפעלו לפי המתווה יינקטו עיצומים. כן הוחלט לתת מענקים נוספים, בסכום כולל של עד 450 מיליון ש"ח, לתאגידים שיוקמו בין פברואר לאוגוסט 2008.

במתווה נקבע כי המשרדים האמורים רואים בהקמת התאגידים "אחד היעדים המרכזיים לשנת 2008". לפיכך הוסכם על מתווה לפרק זמן של שישה חודשים מפברואר עד אוגוסט 2008, ובו חמש 'אבני דרך' (שלבים) שעל הרשויות לעמוד בהן, בכלל זה השלמת הכנת מפקד נכסים, תכנית עסקית ומסמכי יסוד, קבלת אישור מועצת הרשות להקמת התאגיד ומינוי דירקטורים. הכנת מפקד הנכסים הייתה אמורה להסתיים עד 1.4.08.

27 "תמ"ר" ברמלה, "באר מים חיים" בבני ברק, "הרי-נצרת" ו"גליל תחתון" - תאגידים אזוריים בצפון, ו"מי-חדרה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר כי פרקי הזמן שנקבעו במתווה אינם מתאימים למרבית הרשויות המקומיות, שכן במסמכי יחידת הממונה הוערך שהקמת תאגיד בידי רשות מקומית יעילה יכולה להימשך כשנה עד שנה וחצי.

בתשובתו מאוגוסט 2008 הסביר הממונה כי "לוחות הזמנים לא נועדו לתת לרשויות אפשרות להקים תאגיד 'על מי מנוחות', אלא לגרום להם לפעילות אינטנסיבית לקראת הקמת תאגיד במהלך חצי שנה, מתוך הנחה שחלק מהפעולות הנדרשות הן כבר החלו בביצוען בעבר. הרשויות המקומיות נדרשו להכין את סקר הנכסים כבר בשנת 05 ולפיכך הדרישה שהסקר יאושר עד 1.4.08 הייתה דרישה אפשרית בהנחה שהרשות כבר נמצאת בשלבים מתקדמים של ביצוע הסקר".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה כי אכן ראוי שלוחות הזמנים יגרמו לרשויות המקומיות לפעול באינטנסיביות, אך נמצא שעד 1.4.08 לא אושרו מפקדי הנכסים ל-78% מהרשויות. לכן היה על הממונה לקבוע לוחות זמנים ריאליים. קביעת לוח זמנים לא ריאלי במכוון אינו ראוי ועלול ליצור הבנה מצד הרשויות כי לוח הזמנים נועד לכישלון מראש, על כל המשתמע מכך להצלחת הליך התאגוד. כמו כן, בתשובת הממונה לא נמסר מידע על רשויות שהשלימו את הקמת התאגיד עד 1.7.08.

עיצומים נגד רשויות מקומיות שלא יעמדו בדרישות החוק ובאבני הדרך שקבע המשרד

בסיכום המתווה נקבע שנגד רשויות מקומיות שלא יעמדו בלוחות הזמנים יינקטו עיצומים, כגון אי-אישור חוקי עזר למים, אי-אישור עסקאות מקרקעין בקשר למים וביוב, מינוי חשב מלווה שיפעל לגבייתם של תשלומים בעד המים והביוב ולהפקדתם בקרן נפרדת.

עוד הוחלט שבמהלך חודש יוני 2008 תכונס ועדת חריגים שתבחן אם להאריך את "המועד להקמת תאגיד עד לחצי שנה נוספת" בהתאם לפרמטרים מסוימים, כמו השלמת סקר נכסים וקבלת החלטת המועצה להקים תאגיד.

אף על פי שעד 1.4.08 היה על הרשויות המקומיות להשלים סקרי נכסים ולקבל את אישור הממונה, נמצא כי אושרו מפקדי הנכסים ל-21% (22%) בלבד מבין 95 הרשויות²⁸ שאינן שותפות בתאגיד מקומי או אזורי.

נמצא כי על אף ההחלטה בדבר חלוקת מענקים, ולמרות האיום לנקוט אמצעים נגד רשויות מקומיות שלא יעמדו בלוח הזמנים שנקבע במתווה, היענות הרשויות לקידום הקמת התאגידים לא היתה מספקת.

לדברי הממונה, עד אמצע יוני 2008 לא היה בידו מידע מרוכז על מידת העמידה של הרשויות המקומיות בשני השלבים (אבני הדרך) הראשונים שהן נדרשו לעמוד בהם וגם לא על נקיטת

28 לא כולל מועצות אזוריות, שהחוק אינו חל עליהן, ויישובים מהמגזר הלא-יהודי שהוקמו להם צוותי הקמה ייחודיים.

אמצעים נגד רשויות שלא סיימו את הפעולות הדרושות. עוד הסביר הממונה בתשובתו כי "לגבי אבן הדרך השנייה [החלטת מועצת העירייה על הקמת התאגיד], לממונה על התאגידים יש מידע חלקי בנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה כי מן הראוי שירכז בידיו את כל המידע על עמידת הרשויות המקומיות באבני הדרך שקבע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותן של כמה מן הרשויות המקומיות, שלא זו בלבד שלא עמדו בהוראות החוק ועד 1.2.08 לא הגישו את הצעותיהן להקמת תאגיד, אלא שהן לא נקטו בצעדים הנדרשים כדי לנסות לעמוד בהוראות המתווה של משרדי האוצר והפנים. על הממונה לאכוף את החוק בנחישות, במיוחד לאור האינטרס של הרשויות להימנע מכך במטרה לשמור לעצמן את ההכנסות מתעריפי המים - הרי פתרון לסוגיה זו עמד לעיני המחוקק כשקבע את החובה בחוק.

סוגיות עקרוניות הפוגעות בתפקוד התאגידים

חוק התאגידים קובע, כאמור, כי מיום תחילת פעילות התאגיד תהיה כל אחת מהרשויות המקומיות השותפות בתאגיד משוחררת מחובותיה לספק שירותי מים וביוב ויינטלו ממנה כל סמכויותיה על פי דין בכל הנוגע לאספקתם ולהטלת תשלומי חובה בקשר אליהם וגביית התשלומים.

חוק התאגידים אינו דן בצורה מפורשת בנושאים כמו הקניית סמכויות אכיפה מינהליות לתאגידים וקביעת מעורבותם בהליכים סטטוטוריים. בהיעדר סמכויות ומעורבות כאמור נפגעת יכולתם של התאגידים לתפקד באופן מיטבי, כמפורט להלן:

סמכויות אכיפה של התאגידים

חוק התאגידים מטיל על התאגידים אחריות רבה, בלי לתת בידיהם סמכויות אכיפה. האכיפה חיונית, למשל, כדי לאכוף את הוראות החוק על מי שמפריע לתאגיד בביצוע תפקידיו ופוגע במערכות המים והביוב.

בחוק התאגידים יש סעיפים העוסקים בסמכויות חברה (תאגיד) לדרוש מבעלי נכסים ומפעלים לבצע עבודות מסוימות. כך למשל, החוק מאפשר לתאגיד לדרוש בכתב מבעלי המקרקעין או ממפעלים לנקוט פעולות לשם הבטחת פעולתן התקינה של מערכות המים והביוב בנכסיהם. הפרה של הסעיף האמור דינה קנס.

בחוק נקבע כי עבירות אחרות, כגון השחתה או פגיעה במערכת ביוב או בחלק ממנה והתחברות למערכת המים והביוב של החברה ללא הסכמה, דינן קנס או מאסר.

חוק התאגידים מתנה לא פעם הוראות שתיתן חברה בעניינים האמורים בכללים שאמורה לקבוע מועצת הרשות הממשלתית. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו כללים כאמור.

בהיעדר כללים אלה, אין התאגידים יכולים להפעיל את סמכותם כאמור ולדרוש ביצוע פעולות, כמו התקנת ביב, תיקון ושינוי צינורות או מתקני מים וביוב, בידי בעלי נכסים ומפעלים הפועלים בתחומם. לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הרשות הממשלתית להשתמש בסמכותה ולהתקין כללים בהקדם.

מעורבות התאגידים בהליכים סטטוטוריים

הליך רישוי עסקים

1. תקנות בריאות העם (התקנת מכשיר מונע זרימת מים חוזרת), התשנ"ב-1992 (להלן - התקנות), אוסרות אספקת מים לעסק שלא התקין מכשיר מונע זרימת מים חוזרת (להלן - מז"ח). התקנות קובעות כי בעת הגשת בקשה לרישיון עסק או לחידושו יגיש בעל העסק אישור ממתקין מוסמך כי הותקן מז"ח בעסק והוא נבדק בהתאם לתקנות אלה וכי מתקין מוסמך ידווח לספק המים ולמהנדס הראשי לבריאות הסביבה שבמשרד הבריאות על המז"חים שהתקין ובדק. התקנות מאפשרות לספק המים לבדוק בכל זמן סביר אם הותקן בעסק מז"ח ואם הוא תקין.

בספטמבר 2007 פסל משרד הבריאות את מערכת מי השתייה של מפעל העוסק בטיפול ובצביעה של חלקי מתכת בנצרת עילית, בעקבות קבלת דיווח בדבר חשד לזרימת מים חוזרת עקב מציאת קצף במי השתייה.

נמצא כי מאחר שספק המים - תאגיד "מי-נע" - לא היה מעורב בהליך אישור רישיון העסק או בחידושו, אין בידיו מידע על העסקים שהתקינו מז"חים ועל מילוי הוראות תקנות בריאות העם בנושא זה.

באוקטובר 2007 פנתה היועצת המשפטית של הממונה דאז במכתב לבכירים במשרד הבריאות וציינה, בין היתר, כי התאגידים טרם שולבו באופן חוקי בהליך רישוי העסקים ולכן "אין בידי המידע מי קיבל רישיון עסק, מי התקין מז"ח, מי אינו ממלא אחר הוראות התקנות...". לפיכך הודיעה במכתבה, כי התאגידים יפעלו למניעת אספקת מים לבית עסק מכוח התקנות אך ורק על פי הוראות משרד הבריאות לניתוק מים. בתשובתו מנובמבר 2007 הודיע לה משרד הבריאות כי ספק מים חייב לבדוק אם מותקן מז"ח בעסק ואין הדבר קשור לעניין רישיון העסק.

בתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נמסר כי בפגישה שהייתה באוגוסט 2008 בין נציגי משרד הפנים ונציגי משרד הבריאות, סוכם שמנכ"ל משרד הפנים "יוציא חוזר לרשויות המקומיות ובו ינחה אותם להעביר לתאגידים את רשימת העסקים עם ציון סוג העסק כך שהמידע הדרוש לתאגיד לצורך מילוי חובתו כספק מים יהיה זמין".

על משרד הבריאות ומשרד הפנים לבחון כיצד ההנחיות המפורטות בחוזר המנכ"ל האמור מהוות פתרון לסוגיית התקנת המז"חים שתוארה לעיל.

2. סעיף 140 לחוק התאגידים קובע כי "השר לאיכות הסביבה רשאי להסמיך עובד של החברה להיות נותן אישור לעניין חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968... בכל הנוגע למתן אישור מוקדם... ולקביעת תנאים מוקדמים, תנאים ברישיון... שעניינם איכות שפכי התעשייה שיוזרמו מעסק למערכת הביוב...".

תאגיד "מית"ב" (פתח תקווה) פנה בפברואר 2007 לשר להגנת הסביבה, מר גדעון עזרא, בבקשה להסמיך, בהתאם לחוק התאגידים, עובדת התאגיד להיות "נותן אישור" לעניין חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

בתשובתו לתאגיד מפברואר 2007 דחה השר את הסמכת העובדת וציין שהוא חושש מפני "מתן הנחיות סותרות לאלה של המשרד, המחייבות הקמת מנגנון פיקוח למעקב אחר ביצוע דרישות עובדי חברת "מית"ב" וכי "הסמכת עובדי המשרד להגנת הסביבה כנותני אישור לעניין איכות שפכי התעשייה... הינה מספקת."

גם בסיכום דיון שהיה במשרדי הממונה ביולי 2007 עלתה סוגיית איכות שפכי התעשייה שיוזרמו מעסק למערכת הביוב. על-פי הסיכום, השר להגנת הסביבה והממונה על רישוי עסקים במשרד הפנים מתנגדים לשילוב התאגידים בהליך הרישוי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד להגנת הסביבה, כי נוכח חשיבות הטיפול בשפכים למניעת נזקים לסביבה והאחריות הכבדה המוטלת על התאגידים ונושאי המשרות בהם, עליו לבחון אפשרות לשיתופם של התאגידים בהליך רישוי עסקים ולחלופין להגביר את שיתוף הפעולה בינו ובין התאגידים.

בתשובת השר להגנת הסביבה, מר גדעון עזרא, למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 נאמר כי "המשרד מקדם בחיוב את האפשרות למתן סמכויות לפי חוק רישוי עסקים לתאגידי מים וביוב", וכי הוא "החליט להתחיל בפיילוט זמני שיאפשר לבחון את יעילות ומשמעות הסמכויות [האמורות]".

הליך תכנון ובנייה

1. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבעו, בין היתר, הליכי תכנון ורישוי הבנייה והפיקוח עליה. על קיום הוראות בדבר הליכים אלה מופקדות, בין היתר, הוועדות המקומיות והוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה שהוקמו מכוח אותו חוק (להלן - ועדות לתכנון ולבנייה).

2. נמצא שלא הוקנה כל מעמד סטטוטורי להשתתפות התאגידים בישיבות הוועדות לתכנון ולבנייה.

בדצמבר 2005 פנה מנהל אגף בכיר (הנדסה) ברשות הציבורית, מר אלכסנדר קושניר²⁹, אל מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, מר שמאי אסיף, בבקשה "... לשלב את העמדה המקצועית של התאגיד בתהליך אישור תכניות פיתוח (ושיקום) תשתיות... אשר עלולות להפריע, לשבש או לפגוע בתפקוד התאגיד ויכולתו לעמוד בדרישות החוק".

בעקבות זאת, פנה תאגיד "מית"ב" פעמיים להנהלת מינהל התכנון במחוז מרכז וביקש להשתתף בישיבות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. עוד ביקש התאגיד לכלול אותו ברשימת התפוצה של סדר יום הוועדה בכל הנושאים הנוגעים לתאגיד. אולם בקשתו לא נענתה. משום כך שלח בא כוחו של התאגיד פניות ברוח דומה הן למנכ"ל משרד הפנים דאז, באפריל 2007, והן למנכ"ל דהיום של המשרד, מר אריה בר, באוגוסט 2007.

סוגיית השתתפות התאגידים בישיבות הוועדות לתכנון ולבנייה עלתה לא אחת בישיבות פורום המנכ"לים של תאגידי המים והביוב ואף הוצגה לפני היועצת המשפטית של הרשות הממשלתית, והיא הסכימה לסייע לתאגידים בקידום הנושא. זאת ועוד, ביולי 2007 התקיים דיון בעניין האמור בין נציגי מינהל התכנון ובין נציגי הממונה. אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, לא הוסדרה השתתפותם של התאגידים בישיבות הוועדות לתכנון ולבנייה. גם בתגובה על פניית משרד מבקר המדינה השיב מנכ"ל משרד הפנים, מר אריה בר, כי עמדתו העקרונית של המשרד היא "שמעמדם של תאגידי המים דומה למעמד גופי תשתית אחרים" והרכב ועדות התכנון הקבוע בחוק אינו כולל את נציגי הגופים הללו. על-כן, לדעת משרד הפנים, "אין מקום כי כל הגופים האלו יהיו חברים בוועדות התכנון או יוזמנו אליהן דרך קבע." הפתרון שהציע מר בר הוא לפעול באמצעות מהנדס הרשות המקומית, שהוא בדרך כלל גם מהנדס הוועדה. כמו כן, יוקם בתוך שנה אתר אינטרנט שיאפשר קבלת הודעות אוטומטיות על הגשת תכניות ועל התקדמות הליכי התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, טרם הקמת התאגידים היה לנושא תשתיות מים וביוב ייצוג של ממש בוועדות לתכנון ולבנייה, שכן אספקת שירותי מים וביוב הייתה באחריות הישירה של הרשויות המקומיות שמשתתפות דרך קבע בישיבות הוועדות. לאור העובדה, שמדובר בתשתיות המספקות שירותים בסיסיים וטעות בתכנון עלולה להסב נזק רב, הן לאוכלוסייה והן לסביבה, יש מקום שמשרד הפנים ורשות המים יבחנו שוב דרכים לשיתופם של התאגידים בישיבות העוסקות בנושאים שעלולים להשפיע במישרין או בעקיפין על תשתיות המים והביוב של התאגידים הרלוונטיים.



²⁹ מר קושניר מילא את תפקיד המהנדס הראשי ביחידת הממונה עד תחילת שנת 2005, מועד היבחרו לתפקיד מנהל אגף בכיר (הנדסה) ברשות הציבורית. ב-1.1.07 הוקמה הרשות הממשלתית וצורפה אליה הרשות הציבורית, ומר קושניר מונה למנהל אגף התאגידים ברשות הממשלתית. בתחילת שנת 2008 הוא נבחר למנהל המינהל לפיתוח תשתיות הביוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח האחריות הגדולה שחוק התאגידים מטיל על התאגידים ועל הנהלותיהם, יש לבחון את הדרכים לתת בידם אמצעי אכיפה יעילים וכן לדאוג לערב אותם בהליכים סטטוטוריים הקשורים במילוי תפקידם. הטלת אחריות ללא מתן סמכות וכלי אכיפה נאותים יש בה כדי לפגוע בתפקודם ובמעמדם והדבר כאמור עלול לסכן את בריאות הציבור ולגרום נזק לסביבה.

בחינת הפעילות של התאגידים

כאמור, הרשויות המקומיות השתמשו בהכנסות ממשק המים והביוב לפעילויות שאינן קשורות לתחומים אלה על חשבון התחזוקה השוטפת של תשתיות המים והביוב הקיימות וחידושן.

בעקבות זאת קיבלה הממשלה בשנים 1992-1999 החלטות מספר הקובעות שרצוי להפעיל את משק המים והביוב ברשויות המקומיות על ידי תאגידים עסקיים מפוקחים ועל רקע זה התקבל בכנסת חוק התאגידים.

במסגרת הביקורת נבדקו בכמה מהרשויות המקומיות שהקימו תאגידים נתונים אחדים הקשורים לפעילות משק המים והביוב: פחת מים, השקעות בתשתיות מים וביוב ושיעורי גבייה.

פרמטרים נוספים שהחוק מצייין, כגון רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, הוזכרו בהתייחסות לאמנת שירות.

פחת המים

פחת המים העירוני הוא ההפרש בין כמות המים שהופקה ממקורות עצמיים או נרכשה בידי הרשות המקומית מספקי מים (תקבולי מים) לבין כמות המים שמכרה הרשות לצרכנים (שימושים). שיעור פחת המים הוא היחס בין ההפרש האמור לבין סך תקבולי המים. פחת המים נובע משני גורמים עיקריים: א) פחת פיזי - הנובע מנזילות סמויות וגלויות, פיצוצים בצנרת כיו"ב; ב) פחת שאינו פיזי - מקורו באי-מדידה או אי-רישום של המים שסופקו לצרכן, גניבות מים, אי דיוק במדידת הצריכה וכד'.

יש לציין כי פחת המים מושפע הן מן ההשקעות בתשתיות המים והן מפעולות להרחבת בסיס הגבייה (שליחת חשבונות לצרכנים שצרכו מים ולא חויבו לשלם בעד מלוא הכמות שצרכו). שיפור בהשקעה בתשתית ופעולות להרחבת בסיס הגבייה מקטינים את פחת המים.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עולה כי פחת המים הממוצע³⁰ בכלל הרשויות המקומיות בשנים 2005 ו-2006 היה 12.1% ו-12.4%, בהתאמה. עוד עולה כי ממוצע הפחת השנתי בתאגידים ירד³¹ מ-10.4% בשנת 2004 ל-9.0% בשנת 2007.

2. להלן בטבלה 2 מפורטים שיעורי פחת המים בין השנים 1997 ל-2007 ברשויות שהקימו תאגידים³² עד שנת 2006:

30 ממוצע אריתמטי ללא התאגידים.
31 ללא תאגיד "התנור".
32 ללא תאגיד "התנור" שהוקם ב-2003 וסיפק את רוב כמות המים לצורכי חקלאות וכן לכ-1,500 תושבים (בשנת 2007 הצטרפה לתאגיד גם עיריית קריית שמונה) וללא תאגיד "הגיחון" שפועל כתאגיד משנת 1996, בטרם אושר חוק התאגידים.

מהטבלה עולה שבשישה מבין שבעת התאגידים הפחת הממוצע בחמש השנים שלפני הקמת התאגיד היה גבוה בהרבה מהפחת הממוצע למן מועד הקמת התאגיד עד שנת 2007. משרד מבקר המדינה מציין עם זאת כי על-פי נתוני הלמ"ס, נמצאו שיעורי פחת מים נמוכים גם ברשויות מקומיות שטרם הקימו תאגיד. למשל, שיעור הפחת בשנת 2006 בעיריית רמת גן היה 5.5%, ברעננה 4.7%, באופקים 5.9% ובאור יהודה 6.6%.

דיווחים על פחת המים

3. על פי הדין³³, הרשויות המקומיות והתאגידים מוסרים לרשות הממשלתית דוחות על צריכת המים בהתפלגות לפי השימושים השונים³⁴. מנתוני הרשות הממשלתית עולה כי עד ספטמבר 2007 לא דיווחו לה 20 רשויות מקומיות ותאגיד אחד ("עין-נטפים" באילת) על השימושים בשנת 2006; עד יוני 2008 לא דיווחו 45 רשויות מקומיות על השימושים בשנת 2007. עוד עולה כי לרשות הממשלתית אין כלים לאכוף על רשויות מקומיות לדווח לה במועד.

בתשובת תאגיד "עין-נטפים" למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי "האיחור בהגשת הנתונים נעשה בשל קושי בהצגת הנתונים כנדרש על ידי הרשות וזאת לאור בעיות טכניות רבות...".

זאת ועוד, בכללים נקבע³⁵ כי רשות מקומית תשלם תשלום מיוחד על הפרש צריכה (פחת מים) גדול מ-12%. ממסמך פנימי, מנובמבר 2001, של נציבות המים (כיום היא חלק מהרשות הממשלתית) עולה שקביעה זו עלולה לגרום לחלק מהרשויות המקומיות למסור בדיווח נתונים לא נכונים כדי שהפרש הצריכה יהיה קטן מהשיעור האמור ולא יוטל עליהן לשלם תשלום מיוחד.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות ולתאגיד "עין-נטפים" כי עליהם למסור את נתוני הצריכה במועד שנקבע בחוק ולרשות הממשלתית העיר כי עליה לקבוע כלים לאכוף על רשויות מקומיות ותאגידים מים שאינם עומדים במועדי הדיווח.

פעולות להקטנת פחת המים

4. לפי חוק התאגידים קבעה מועצת הרשות הציבורית כללי דיווח לצרכנים ולציבור ובהם עמידת התאגיד באמות מידה שנקבעו לפי סעיף 99 לחוק. לפי אמות המידה, התאגיד מתחייב לבצע פעולות לתפעול, תחזוקה, פיתוח ושיקום תשתיות מים וביוב. באמות המידה נקבע כי על התאגיד לדווח על נקיטת אמצעים הדרושים להקטנת פחת המים, כמו: ביצוע פעילות מתוכננת לגילוי נזילות בקווי מים שיש חשש שהם דולפים; בדיקה, טיפול, כיול והחלפה של מדי מים בהתאם לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים); ועל פי תכנית רב שנתית. אמות המידה הללו לא פורסמו ברשומות, אך כל תאגיד מחויב לעמוד בהן.

33 חוק המים, התשי"ט-1959, והכללים שהותקנו מכוחו - כללי המים (שימוש במים באזור קיצוב) - התשל"ו-1976 וכן חוק מדידת מים, התשט"ו-1955.

34 למשל, צריכת מים למגורים, גנים ציבוריים, מוסדות ושירותי ציבור.

35 כללי המים (שימוש במים באזור קיצוב) - התשל"ו-1976.

מדיווחים של התאגידים על אמצעים אלה עולה כי חלק מהתאגידים ביצעו או היו בשלבי ביצוע של פרויקטים להתקנת מערכת לקריאה מרחוק של מוני מים (להלן - מערכת הקר"מ). מדי מים אלה מאפשרים שידור ב"זמן אמת" של נתוני צריכת המים של הצרכנים, ובכך מתאפשר גילוי מיידי של נזילות, מדי מים לא תקינים וחבלות בהם. בשל תכונות אלה המערכת עשויה לסייע להקטין את פחת המים ולשפר את השירות ללקוחות התאגיד. עם התאגידים שהשקיעו סכומי כסף גדולים בביצוע פרויקטים של קריאת מדי מים מרחוק נמנים תאגיד "מית"ב" בפתח תקווה שהשקיע בפרויקט כ-26.5 מיליון ש"ח, ותאגיד "מי אריאל" שהשקיע בפרויקט כ-3 מיליון ש"ח. בעת האחרונה עומד גם התאגיד "מי-מודיעין" להשלים פרויקט כזה, בשיתוף העירייה.

תאגידים רבים עושים פעולות שונות להקטנת פחת המים, בכללן: מבצעי שטח לאיתור גניבות מים, הגברת הפיקוח על קבלני גינון וקבלני פיתוח, החלפה רצופה ושיטתית של מדי מים מקולקלים, מעקב אחר צריכת המים של לקוחות גדולים, התקנת מדי מים במקומות שלא הייתה מדידה בהם וקביעת הסדר בין התאגיד לרשות המקומית בדבר המדידה בגנים ציבוריים.

כך לדוגמה, בתחילת שנת 2007 מיפה תאגיד "מי-מודיעין" גינות ציבוריות לצורך גילוי גינות שהמונים בהן מקולקלים או חסרים ופעל להסדרת השימוש במים על ידי קבלני הבנייה.

תאגידים אחדים הגדילו במידה ניכרת את השקעותיהם בשיקום תשתיות מים, כדי להוריד את שיעור הפחת (בעניין ההשקעות - ראו בהמשך).

השקעות בתשתיות מים וביוב

1. כאמור, אחת ממטרות חוק התאגידים היא הבטחת ייעוד ההכנסות ממתן שירותי מים וביוב להשקעות במערכות המים והביוב. משרד מבקר המדינה בדק את היקפי ההשקעות מאז הקמת התאגידים לעומת היקפי ההשקעות של רשויות מקומיות בטרם העברת משק המים והביוב המוניציפלי לתאגיד.

2. את ההשקעות האמורות ראוי לחלק לשתיים: השקעות בפיתוח תשתיות חדשות בשכונות חדשות, והשקעות בשיקום ובשדרוג של תשתיות קיימות.

לפי חישובי הממונה דאז, סובלות תשתיות מים וביוב ברשויות מקומיות מתת-השקעה בהיקף של כ-2 מיליארד ש"ח. על-כן התמקדה הביקורת בשינוי שחל בהיקף ההשקעות בשיקום התשתיות.

הגיל התקני המקובל של צנרת מים וביוב נקבע ב"כללי העברת הנכסים" שאישר שר הפנים באוגוסט 2005. גיל זה הוא תוחלת החיים המרבית שמאפשרת תפקוד תקין של הצנרת. לפי המקובל במינהל המים, הגיל התקני הממוצע לכל סוגי צנרת המים והביוב הוא 30 שנה. גיל הצנרת בחלק ניכר מהרשויות המקומיות גבוה מהגיל התקני.

3. הועלה כי ברוב הרשויות המקומיות קשה מאוד לקבל מידע זמין ומפורט על השקעות בתחום המים והביוב שהן השקיעו בטרם הקימו תאגידים, מאחר שקשה להן להפריד בין השקעה בפיתוח לבין שדרוג ושיקום. זאת ועוד, בדרך כלל המידע בנושא זה אינו מרוכז, אלא נמצא בתב"רים (תקציבים בלתי רגילים) שונים.

4. בינואר 2005 שלח מהנדס ראשי ביחידת הממונה מכתבים (להלן - מכתב המהנדס) לכמה תאגידים, ובהם תיאר את מצב צנרת המים והביוב במועד העברתה מהעירייה לתאגיד.

5. בטבלה 3 מובאים נתונים על השקעות בשיקום ובשדרוג תשתיות המים והביוב בתאגידים בשנים 2004-2007.

טבלה 3: השקעות בשיקום ובשדרוג תשתיות המים והביוב בתאגידים, בשנים 2004-2007 (במיליוני ש"ח)*

2007	2006	2005	2004	מועד הפעלת התאגיד	
33.0	16.0	22.0	4.0	2004	"מית"ב" - פתח תקווה**
22.8	20.3	6.2	9.8	12/2003	"מי-נתניה"
0.2	2.3	0.9	7.0	2004	"מי אריאל"
0.2	0.3	0.7	5.0	2004	"מי-נע" - נצרת עילית

* הנתון על "מי-נע" בשנת 2006 מקורו מהדוחות ההנדסיים של התאגיד לשנת 2006. הנתונים על תאגידים אחרים מקורם מהמסמכים שהמציאו התאגידים למשרד מבקר המדינה. בטבלה לא מובאים נתונים על התאגידים "עין-נטפים" באילת ו"מי-מודיעין", כיוון שהם הוקמו לפני כשנתיים - זמן קצר מכדי שיהיה אפשר להעריך את השינוי בהיקפי ההשקעות. לא הוצגו גם נתוני תאגיד "התנור" במטולה, שכן רוב הזמן הוא נתן שירות לכמה מאות משפחות בלבד, עד שצורפה אליו העיר קריית-שמונה בשנת 2007. זאת ועוד, בטבלה לא הוצגו השקעות במחירים קבועים של שנת 2004, שכן לפי נתוני הלמ"ס מדד המחירים לצרכן הממוצע בשנה עלה בשנים 2004-2007 ב-4% בלבד.

** הנתונים של "מית"ב" ושל "מי אריאל" אינם כוללים השקעות במערכת הקר"מ, משום שמדובר בהשקעה חד-פעמית שאינה חובה אלא רשות, והצגתה בטבלה תקשה על ההשוואה עם השקעות העירייה.

תאגיד "מית"ב" - פתח תקווה

תאגיד "מית"ב" החל לפעול בשנת 2004 ומאז הקמת התאגיד גדלו מאוד ההשקעות, כמפורט להלן בטבלה 4.

טבלה 4: השקעות בשיקום ובשדרוג תשתיות מים וביוב בעיר פתח תקווה, בשנים 1999-2007 (במיליוני ש"ח)*

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
33	16	22	4	6	18	14	13	8

* הסכומים שהושקעו עד הפעלתו הם השקעות העירייה. הנתונים על השנים 2005-2007 כוללים רק את מה שהגדיר התאגיד "השקעות בשדרוג מערכות מים", ללא השקעות במערכת הקר"מ.

בשנים 1999-2003 השקיעה עיריית פתח תקווה בשדרוג ובשיקום התשתיות האמורות סך של 59 מיליון ש"ח (11.8 מיליון ש"ח בממוצע בשנה). ולמרות זאת, ממכתב המהנדס אל מנכ"ל התאגיד עולה כי בעת שהתאגיד קיבל לרשותו תשתיות מים וביוב עשרות קילומטרים של צנרת מים וביוב עברו את הגיל התקני.

בשלוש השנים 2005-2007 השקיע התאגיד בשיקום תשתיות סך של 71 מיליון ש"ח (23.7 מיליון ש"ח בממוצע בשנה)³⁶, דהיינו פי שניים מהסכום השנתי הממוצע שהושקע בשנים שבהן שירותי המים והביוב סופקו על ידי העירייה. כמו כן, השקיע התאגיד 26.5 מיליון ש"ח נוספים בהקמת מערכת הקר"מ.

בתשובתו של מנכ"ל התאגיד "מית"ב", מר חנוך מילוא, למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008, נאמר כי כדי להבטיח המשך השקעות בהקמת תשתיות חדשות, וכן בשיקום ושדרוג של תשתיות קיימות, יש ליתן חשיבות לקביעת תעריפים מבוססי עלות. ראו להלן בפרק "קביעת תעריפים לתאגידי המים והביוב".

לדעת משרד מבקר המדינה, השקעות העירייה במערכות המים והביוב בשנים שקדמו להקמת התאגיד לא היו מספקות ומכאן שהתיישנות צנרת המים והביוב לא טופלה כראוי. על תאגיד "מית"ב" להמשיך להשקיע סכומים דומים לאלה שהושקעו בשנים האחרונות כדי לסגור את פער ההשקעות שיצרה העירייה, כאמור במכתב המהנדס.

תאגיד "מי-נתניה"

תאגיד "מי-נתניה" הוקם בדצמבר 2003. לפי טבלה 3 לעיל, בשנים 2006 ו-2007 השקיע התאגיד יותר מ-20 מיליון ש"ח בשנה - כמעט פי שניים מהנדרש לפי תכניתו העסקית מאוקטובר 2003. סכום זה היה אמור לממן את הטיפול בבילאי השנתי של הצנרת ולצמצם בהדרגה את פערי ההשקעות שיצרה העירייה. נמצא כי יותר מרבע מהשקעות התאגיד בשנים 2005-2007 מומנו ממענקי התאגוד של יחידת הממונה.

אמנם בתשובתה של עיריית נתניה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי בשנים 1999-2003 גם היא השקיעה 13.4 מיליון ש"ח בממוצע בשנה (סך 67.2 מיליון ש"ח) בשדרוג מערכות מים וביוב בעיר. אולם ממכתב המהנדס, מיואר 2005, למנכ"ל דאז של "מי-נתניה" עולה, כי בעת שהתאגיד קיבל לרשותו תשתיות מים וביוב עשרות קילומטרים של צנרת מים וביוב עברו את הגיל התקני.

לדעת משרד מבקר המדינה, השקעות העירייה במערכות המים והביוב בשנים שקדמו להקמת התאגיד לא היו מספקות ומכאן שלא ניתן טיפול ראוי לצנרת המים והביוב שהתיישנה. על תאגיד "מי-נתניה" להמשיך להשקיע סכומים דומים לאלה שהושקעו בשנים האחרונות כדי לסגור את פער ההשקעות שיצרה העירייה, כהוראת המהנדס במכתבו.

תאגיד "מי-נע" - נצרת עילית

לפי הדיווח שמסר באפריל 2008 התאגיד "מי-נע" למשרד מבקר המדינה, בשנת 2004 השקיע התאגיד 5 מיליון ש"ח שמומנו במלואם מכספי ההלוואה התקציבית מהמינהל לפיתוח תשתיות

36 שנת 2004, שהיא שנת ההקמה, לא הובאה בחשבון על ידי משרד מבקר המדינה.

ביוב במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - מילת"ב). לעומת זאת, סך השקעות התאגיד בשנים 2005-2007 היה כמיליון ש"ח. וזאת למרות שלפי רשימת נכסי המים והביוב שהציג התאגיד בדוחות ההנדסיים לשנת 2006, גילם של יותר מ-5% מצנרת המים וכ-30% מצנרת הביוב אינו תקני.

אחת הסיבות להיעדר השקעות של התאגיד נובעת מהעובדה שהממונה לא אישר לו מענק תאגוד, משום שהעירייה לא העבירה לידי התאגיד נכסי מים וביוב (ראו להלן בעמ' 375). משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת עילית כי עליה להעביר את הנכסים האמורים לידי התאגיד ללא כל דיחוי נוסף.

תאגיד "מי אריאל"³⁷

ההשקעות של תאגיד "מי אריאל" בשיקום ושדרוג תשתיות מים וביוב בשנים 2005-2007 הסתכמו ב-3.4 מיליון ש"ח בלבד. כפי שצוין בהערות לטבלה 3 לעיל, נוסף על סכום זה השקיע התאגיד 3.2 מיליון ש"ח בהקמת מערכת הקר"מ.

בדוחות השנתיים של התאגיד הוסבר כי אריאל היא עיר קטנה ולכן אין התאגיד מסוגל להשקיע בתחזוקה מונעת של רשת הביוב³⁸, ואת הפעולות שעשה הגדיר התאגיד "תחזוקת שבר", כלומר טיפול באירוע או תקלה הנוצרים במערכת הביוב עם התרחשותם. ואולם במסגרת תחזוקה שוטפת של מערכת המים, נוסף על "תחזוקת שבר", עושה התאגיד פעולות נוספות כמו גילוי נזילות וטיפול במגופים ברשת, לפחות פעם בשנה. לדברי התאגיד, אין לו תכנית שנתית מאושרת לתחזוקה שוטפת; התכנית הקיימת מבוצעת ואינה משתנה משנה לשנה.

בתשובת תאגיד "מי אריאל" למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008, טען התאגיד כי הוא השקיע בשיקומי צנרת, בשדרוגים הידראוליים, בשיקום בריכות ועוד. בניגוד לפרטים שרשם התאגיד ב"דוחות השנתיים" שמסר ליחידת הממונה ולרשות הממשלתית, טען התאגיד בתשובתו, כי "גם בנושאי הביוב" הוא מבצע "תחזוקה מונעת ע"י שטיפה תקופתית של קווי הביוב, וטיפול בנקודות בעייתיות". הממונה טען בתשובתו מאוגוסט 2008, כי "מצבו הכלכלי של התאגיד אינו מאפשר לו ביצוע השקעות נרחבות". לדברי הממונה, לאחרונה אושרו לתאגיד פרויקטים בתחום התשתיות. כמו כן, להערכת הממונה, "עם כניסת מדיניות התעריפים החדשה"³⁹ מ-1.09 יוכל התאגיד להגדיל את היקף השקעותיו". זאת ועוד, על-פי תשובת הרשות הממשלתית מספטמבר 2008, "מובן, כי הקמת תאגיד המשרת 23 אלף תושבים בלבד אינה מאפשרת מיצוי יתרונות לגודל, דבר המשליך על תוצאותיו הכספיות של התאגיד".

37 כאמור, החל ממרץ 2008 התאגיד הפך לאזורי ונקרא "יובלים-בשומרון". רוב הביקורת בדוח זה מתייחסת לתקופה בה היה תאגיד חד-רשותי ונקרא "מי אריאל".

38 ראו לדוגמה, דוחות שנתיים 2007 "מי אריאל בע"מ", סעיף 16.4.

39 ראו בפרק "קביעת תעריפים לתאגיד המים והביוב", עמ' 367.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על התאגידים ולרשות הממשלתית כי עליהם להבטיח שתאגיד שמוקם יוכל להגשים את מטרות חוק התאגידים. לשם כך, על הרשות הממשלתית להחיש קביעת תעריפים מבוססי העלות (ראו להלן בפרק "קביעת תעריפים לתאגידי המים והביוב"), תוך הבטחה שהתעריפים יאפשרו השקעות בהיקפים הדרושים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לממונה כי בזמן הקמת התאגידים עליו לתת את הדעת לשאלה אם מספר הצרכנים שישרת התאגיד יאפשר השקעות בסכומים הנדרשים לשמירה על איכות גבוהה של תשתיות מים וביוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה להימנע מהפעלת תאגידים שאינם יכולים לקיים את עצמם כלכלית, ואינם מסוגלים להשקיע בתשתיות מים וביוב בהיקפים הנדרשים, כדי להגשים את מטרת החוק.

שיעורי גביית אגרות מים

הרשויות המקומיות גובות אגרות מים וביוב, בעצמן או באמצעות חברות גבייה.

לפי חוק התאגידים⁴⁰, שלוש שנים לאחר תחילת פעילות התאגיד⁴¹ לא ירכוש התאגיד שירותים מן הרשות המקומית שבתחומה הוא פועל ולא ישתמש בשירותי הגבייה שלה, אלא אם כן קיבל אישור מהממונה. התאגיד רשאי לגבות בעצמו, או באמצעות חברות גבייה.

במועד סיום הביקורת, יולי 2008, מתוך שמונה תאגידים⁴² שקמו עד ינואר 2006, שני תאגידים - "מניב-ראשון" ו"מי-נתניה" - גבו בעצמם, חמישה תאגידים - "מי-מודיעין", "מי אריאל", "מי נטפים", "מית"ב" ו"הגיחון" - שכרו שירותי גבייה ולתאגיד אחד - "מי-נע" - עשתה העירייה את פעולות הגבייה אף על פי שעברו שלוש שנים מתחילת פעילותו (ראו להלן).

יצוין כי בדרך כלל בתקופת המעבר של הפעלת שירותי המים והביוב מידי הרשות המקומית לידי תאגיד, שירותי הגבייה מבוצעים בידי הרשות המקומית ורק לאחר היערכות התאגיד מועברת לידיה פעולת הגבייה.

להלן נתונים בדבר שיעורי גביית אגרות מים בכל שנה ביחס לחיובים המצטברים⁴³ עד תום כל שנה (להלן - שיעור הגבייה). בטבלה נתונים של כמה מהרשויות המקומיות שהקימו תאגידים⁴⁴ עד 31.12.05 לעומת שיעור הגבייה באותן רשויות טרם הקמת התאגיד⁴⁵.

40	סעיף 26(ב) בחוק התאגידים.
41	אלא אם כן ניתן לה אישור מיוחד מהממונה, לפי סעיף 26(ב) בחוק התאגידים.
42	לא כולל את תאגיד "התנור" ששירת כ-1,500 תושבים ובשנת 2007 צורפה אליו קריית שמונה.
43	חיובים שוטפים בתוספת יתרת פיגורים.
44	תאגיד "הגיחון" בירושלים פועל משנת 1996, בטרם אושר חוק התאגידים. תאגיד "מי-נע" גובה באמצעות הרשות המקומית. תאגיד "מניב-ראשון" שהוקם ב-2002 החל לגבות בעצמו רק באוקטובר 2004 ולבצע פעולות אכיפה רק בנובמבר 2005. התאגידים "מי נטפים" באילת ו"מי-מודיעין" במודיעין-מכבים-רעות הוקמו בשנת 2006.
45	בגלל היעדר אחידות בנתוני המשרד בדבר שיעורי הגבייה ברשויות המקומיות, לעתים מוצגים בנתוני המשרד שיעורי גביית אגרות מים בלבד ולעתים נתונים על שיעורי גביית אגרות מים וביוב.

טבלה 5: שיעור גביית אגרות מים (באחוזים)

הממוצע מהקמת התאגיד ועד שנת 2006	הממוצע בשלוש השנים שקדמו להקמת התאגיד	השנה						שם התאגיד
		2006	2005	2004	2003	2002	2001	
		לאחר הקמת תאגיד			טרם הקמת תאגיד			
94.0	89.7	94.0	95.0	93.0	88.0	91.0	90.0	אריאל - "מי אריאל"
79.3	62.3	81.0	80.0	77.0	60.0	61.0	66.0	נתניה - "מי-נתניה"
85.3	71.7	81.0	89.0	86.0	69.0	72.0	74.0	פתח תקווה - "מית"ב"

* החל לפעול בספטמבר 2003.

** כולל גם אגרות ביוב.

מהטבלה עולה, כי חל גידול בשיעורי הגבייה בשלושת התאגידים לעומת שיעורי הגבייה ברשויות המקומיות טרם הקמת התאגיד. ייתכן שההסבר לגידול נובע מכך שבתאגידים יתרות הפיגורים נמוכות יחסית שכן תקופת פעילותם קצרה יחסית בהשוואה לרשויות מקומיות להן יתרות הפיגורים גדולות, ולכן קיים הקושי לגבותם.

יצוין כי מנתוני המשרד עולה, ששיעורי הגבייה⁴⁶ גם בכמה רשויות מקומיות גבוהים יחסית. ברעננה לדוגמה, שיעור הגבייה הממוצע בשנים 2006-2003 היה 83% ובכרמיאל - 85%. לעומת זאת, שיעור הגבייה הממוצע באותן שנים בערים אחרות היה נמוך יותר, לדוגמא ברחובות - 51%, בתל אביב - 70% וברמת גן - 75%. עוד עולה מנתוני המשרד כי שיעור הגבייה הממוצע בעיריות באותן שנים היה 58%. ההבדלים בין שיעורי הגבייה נעוצים בין היתר ביעילות מערך הגבייה, במצב החברתי-כלכלי של תושבי הרשות המקומית ובהרכב אוכלוסייתה.



מהביקורת בכמה מן התאגידים עולה, כי חלה ירידה בשיעורי הפחת ועלייה בשיעורי הגבייה מאז הקמת התאגיד. עם זאת, נמצאו שיעורי פחת נמוכים ושיעורי גבייה גבוהים גם בכמה רשויות מקומיות שטרם הקימו תאגיד. בשניים מארבעת התאגידים שנבדקו נמצאה עלייה בהשקעות בתשתיות המים והביוב, חלק מומנו באמצעות מענקי תאגוד של יחידת הממונה.

46 של אגרות מים או של אגרות מים וביוב.

פעילות הרשות הציבורית והרשות הממשלתית בתפקידן כמאסדר של תאגידים

בשל חיוניות שירותי המים והביוב לאזרח, ראה המחוקק⁴⁷ "...חשיבות רבה לפיקוח על רמת השירות ועל כך שהם [שירותי מים וביוב] יינתנו במחירים סבירים". לכן נקבע בחוק התאגידים שיש להקים רשות ציבורית שתשמש רשות פיקוח ממלכתית בתחום זה. בעקבות תיקונים שנעשו בחוק התאגידים בשנת 2006, קיבלה הרשות הממשלתית את סמכויות הרשות הציבורית. לפי החוק, עם תפקידי הרשות הציבורית והרשות הממשלתית שהוקמה במקומה נמנים: קביעת אמות מידה לשירותים שעל התאגיד לתת, פיקוח על מילוי חובותיו לפי אמות המידה; קביעת כללים לחישוב עלות השירותים שעל התאגיד לתת וכללים בדבר תשלומים ותעריפים. עוד נקבע, כי על הרשות הציבורית לקבוע תעריפים לכל תאגיד.

מינוי נציגי ציבור ואיוש משרות ברשות הציבורית

בחוק התאגידים נקבע כי מועצת הרשות הציבורית תמנה שבעה חברים שימונו בידי הממשלה, שלושה מהם מקרב הציבור. המניין החוקי לקיום ישיבות המועצה הוא רוב חברה, ובהם לפחות נציג אחד של הממשלה ואחד מקרב הציבור.

ממסמכי הרשות הציבורית עולה כי היו"ר והמנהל שלה דאז, מר מרדכי מרדכי, קבל לא אחת לפני גורמים שונים במשרדי האוצר והפנים על אי-מינוי של שני נציגי ציבור במועצת הרשות הציבורית. אי-מינוי נציגי הציבור פגע ביכולת המועצה לקיים ישיבות במהלך השנים 2004-2005 עקב היעדר מנין חוקי.

מאז הקמת הרשות הציבורית בשנת 2002 ועד מרס 2005 היא פעלה ללא כוח אדם המתאים לביצוע כל המטלות שהטיל עליה חוק התאגידים. במהלך התקופה האמורה פנה יו"ר ומנהל הרשות דאז לכמה גורמים, ובהם נציב שירות המדינה, במטרה לקבל אישור לאיוש משרות. במכתבו מיולי 2004 לנציב כתב: "...הרשות היא הגוף המפקח על תאגידי המים והביוב, ולא רק זאת - אלא שמזה כשנה כבר פועלים שמונה תאגידים, וישנם עוד כעשרה בתהליך מתקדם של הקמה, אך לא הוחל בפיקוח על-פי החוק בהיעדר איוש וכלים לעשות כן. למותר לציין כי ככל שהזמן חולף מצב זה עלול להגיע עד לכדי אי-חוקיות" (ההדגשה במקור).

מהפרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות עולה כי אי-מינוי נציגי ציבור פגע בתפקודה של הרשות. כמו כן, מאז הקמתה ועד מרס 2005, במשך כשלוש שנים, פעלה הרשות ללא כוח אדם הדרוש לפיקוח על תאגידים בכל הקשור לתחומי הנדסה וכלכלה, וכן לקביעת תעריפים ואמות המידה לשירותיהם, כנדרש בחוק.

47 דברי הסבר לסעיפים 81-82 בהצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש"ס-1999, הצ"ח 21.

באוגוסט 2005 החליטה הממשלה⁴⁸ "להקים רשות מים ממשלתית אשר תעסוק בניהול משק המים והביוב ותרכז את הסמכויות הרגולטוריות והניהוליות בתחום".

על רקע ההחלטה להעביר את פעילות הרשות הציבורית לרשות הממשלתית (ראו להלן), ביוני 2006 פרש מהרשות הציבורית מנהלה, מר מרדכי מרדכי. בשל פרישת עובדים נוספים, כמעט לא יכלה הרשות הציבורית לעשות את המוטל עליה לפי חוק התאגידים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי האוצר והפנים⁴⁹ כי במשך כשלוש שנים הם לא פעלו מספיק לגיוס כוח האדם הדרוש לפעילותה התקינה של הרשות הציבורית ובכך נמנע ממנה לתפקד כנדרש בחוק התאגידים. נמצא כי מיוני 2006 ועד מועד הקמת הרשות הממשלתית, ינואר 2007, כמעט לא תפקדה הרשות הציבורית ולא עשתה פעולות חיוניות שהיה עליה לעשות. באותו פרק זמן לא התקיימו ישיבות מועצת הרשות הציבורית כנדרש בחוק ולא אושרו לתאגידים תעריפים מבוססי עלות (ראו להלן).

הרשות הממשלתית לשירותי מים וביוב

ב-1.1.07 התקבל בכנסת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ו-2007 (להלן - חוק ההסדרים 2007). לפי חוק זה צורפה הרשות הציבורית לרשות הממשלתית. התיקון בחוק גם הגדיר את הרשות החדשה בזו הלשון "רשות פיקוח ממשלתית שמטרתה להבטיח כי מתן שירותי המים והביוב על ידי חברות שיוקמו לפי חוק זה, יהיה ברמות שירות, איכות ואמינות נאותות, ובמחירים סבירים על פי עקרון העלות המוכרת". בחוק נקבע כי הרשות הממשלתית תמלא את התפקידים של הרשות הציבורית החל ב-1.1.07.⁵⁰ מילוי התפקידים האמורים מוטל⁵¹ על "...מנהל הרשות בהתאם להחלטות המועצה ובאמצעות עובדי הרשות". מאז הקמת הרשות הממשלתית מנהל אותה פרופ' אורי שני.

את ביצוע תפקידי הרשות הציבורית לשעבר הטיל פרופ' שני על אגף התאגידים שעובדיו הועברו מהרשות הציבורית לרשות הממשלתית. נמצא שהנהלת הרשות הממשלתית לא ענתה כלל על מכתבי בקשה לסיוע בחידוש פעילות האגף, ששלח לה מנהלו דאז, ומספר עובדי האגף ירד לשניים - מנהל האגף ומזכירתו. בעקבות זאת, קבע מנהל האגף במכתבו ששלח בסוף שנת 2007 לכמה בעלי תפקידים ברשות הממשלתית, כי "אין ברשות המים כלים מתאימים להבנה ולהקמת מנגנון הרגולציה הנדרש" וכי "גישתה של רשות המים פגעה בתהליך הקמת התאגידים וכן במעמדה של רשות המים כרגולטור 'על' של התאגידים (הקיימים)". אולם בתשובתו מספטמבר 2008 של אגף התקציבים של משרד האוצר על פניית משרד מבקר המדינה, נאמר כי "בבסיס תקציב הרשות הממשלתית למים ולביוב קיימים 175 תקנים. הרשות רשאית לנייד תקנים בהתאם לשיקוליה". מן הדברים עולה, כי איוש המשרות החסרות ברשות הממשלתית למימוש הרגולציה על התאגידים לא דרש אישורים מיוחדים מגורמים שמחוץ לרשות.

48 החלטה מס' 4101 מיום 9.08.05.

49 משרד הפנים היה המשרד האחראי לרשות הציבורית.

50 הכנסת החליטה שהרשות הממשלתית לא תקבע תעריפים מבוססי עלות עד יום 1.4.07.

51 לפי סעיף 81(ב) בחוק התאגידים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית כי עד ספטמבר 2008 לא גויס כוח האדם הדרוש לתפקודו של אגף התאגידים ברשות. בכך נפגעה יכולתה של הרשות הממשלתית למלא את המוטל עליה לפי חוק התאגידים, כגון קביעת תעריפי מים וביוב (ראו להלן) ופעולות אחרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 מסר יו"ר ומנהל הרשות הממשלתית, פרופ' שני, כי הרשות "נמצאת בעיצומו של תהליך לגיבוש מבנה ארגוני, ועם סיומו יינתן מענה מלא גם לנושא זה". בתשובה נוספת של הרשות הממשלתית מדצמבר 2008 בעניין "שימוש בתקני הרשות לטובת פעילות בנושא" תאגידים נאמר, כי מאחר שהרשות מופקדת על נושאים רבים אחרים, מלבד ענייני התאגידים, "אין ממש בדבר הטענה כי ניתן היה לנייד עובדים בתוך הרשות, שכן הדבר היה עלול לפגוע בפעילויות נוספות של הרשות".

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ומנהל הרשות הממשלתית כי הזמן שנדרש לה לגבש את המבנה הארגוני שלה - יותר משנה וחצי - ממושך ביותר, בייחוד נוכח טענת משרד האוצר כי "בבסיס תקציב הרשות הממשלתית למים ולביוב קיימים 175 תקנים" והיא רשאית לנייד אותם לפי שיקוליה. ועל-כן, עליה לכלול בשיקוליה את החובה למלא את תפקידי הפיקוח על תאגידי מים וביוב, כפי שנדרש על ידי המחוקק, דבר שלא נעשה.

קביעת תעריפים לתאגידי המים והביוב

פעילות הרשות הציבורית והרשות הממשלתית

אחת ממטרות חוק התאגידים היא "להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות"⁵². מכאן, שתאגידי המים המוקמים לפי חוק התאגידים אמורים לפעול על בסיס כלכלי-עסקי. על-כן, חשיבות רבה נודעת לקביעה מושכלת של תעריפי מים וביוב שיגבה התאגיד מהצרכנים. הכנסות התאגיד מאספקת שירותי מים וביוב צריכות לכסות את הוצאותיו ולהבטיח את איתנותו הכלכלית והפיננסית.

התשלומים בעד המים והביוב הם משני סוגים: האחד - אגרה (אגרת מים ואגרת ביוב), שנגבית בהתאם לצריכה השוטפת של המשתמש. השני - היטל (היטל מים והיטל ביוב) המשולם חד-פעמית עם הקמת מבנה וחיבורו למערכת המים והביוב המקומית.

חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הביוב), מטיל על הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר לקביעת אגרת ביוב והיטל ביוב⁵³. למן הקמת תאגיד בתחומי רשות מקומית ועד לקביעת תעריפים מבוססי עלות על-ידי הרשות הממשלתית (ראו בהמשך), אגרות

52 סעיף 1(א)(4) בחוק התאגידים.

53 סעיף 37 בחוק הביוב עוסק בנושא אגרת הביוב, ואילו סעיפים 16-17 עוסקים בעניין היטל הביוב.

והיטלי ביוב שהיו נהוגים ערב הקמת התאגיד ברשות המקומית, יחולו גם על התאגיד⁵⁴, שכן, לעומת רשות מקומית, אין לתאגיד סמכויות לקבוע תעריפים ולשנותם.

שלא כאגרות הביוב, סכומי אגרות המים נקבעים בכללי המים (תעריפים למים ברשויות מקומיות), התשנ"ד-1994 (להלן - כללי המים), המתעדכנים באופן שוטף לפי חוק המים. העדכון נעשה בידי מועצת הרשות הממשלתית. סכומי האגרות נבדלים הן לפי סוג השימוש במים⁵⁵ והן לפי הכמות שנצרכה, והם אחידים בכל רחבי הארץ.

גביית היטלי מים נקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש]. לפי הפקודה, רשות מקומית אמורה לקבוע בחוקי העזר את סכום ההיטל. גם היטל מים שחל ערב הקמת תאגיד יחול לאחר הקמתו.

הליך קביעת התעריפים

1. עד שנת 2007 היו הסמכויות לקביעת סכומי אגרות המים המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות נתונות לשר החקלאות, והיה עליו להתייעץ בעניין זה עם שרי האוצר והפנים ועם מועצת המים, ולקבל אישור ממועדת הכספים של הכנסת. דברים אלה עוגנו בחוק המים. בחוק ההסדרים 2007 נקבע כי הסמכות לקביעת התעריפים, בהתבסס על מבנה העלויות של התאגיד, מועברת מהרשות הציבורית לרשות הממשלתית⁵⁶.

נמצא שהתעריפים הנהוגים בתאגידים אינם מבוססים על תחשיב כלכלי כלשהו. לדעת גורמים מסוימים, בכללם הוועדה המייעצת להסדרת תעריפי המים והביוב בראשות פרופ' ראובן גרונאו (להלן - ועדת גרונאו), מערכת התעריפים כיום אינה משקפת עלויות ו"מהווה איום קיומי לכל תאגיד שינסה להתנהל..." בצורה כלכלית.

2. ועדת גרונאו - בנובמבר 2003 החליטה הרשות הציבורית על הקמת ועדה במטרה לקבוע כללים לחישוב עלויות לתאגיד מים ביוב ותעריפיהם. בראש הוועדה עמד פרופ' גרונאו.

במאי 2005 הגישה ועדת גרונאו למועצת הרשות הציבורית דוח ובו מסקנות והמלצות, וזו תמציתן: (א) לבסס תעריף אך ורק על תשלום שוטף המשקף את עלויות המערכת. (ב) "...ביטול ההבחנה בין המגזרים וביסוס התשלום בכל תאגיד על תעריף אחיד לכל מ"ק מים... ללא קשר להיקף הצריכה..." (ג) "...מתן פיצוי הולם, לפרק זמן מוגבל, לצרכנים שהשתתפו בעבר במימון הנכסים הפעילים של התאגיד באמצעות ההיטל..." (ד) רק "מהפכה תעריפית" שמעודדת השקעות תאפשר את המשך קיום התאגידים ושגשוגם לטובת צרכניהם ובעליהם.

במהלך החודשים אוגוסט 2005 - מרס 2006 דנה המועצה בהמלצות הוועדה וקיימה שימוע ציבורי בעקבות הדוח, אולם לא התקבלו כל החלטות בעניין. הרשות הציבורית הסתייגה מהמלצות הוועדה ופרסמה "הסכמות מועצת הרשות לעניין תעריפים", ובהן הביעה חשש שמחירי המים יאמירו ביותר מ-50%. כדי להתגבר על בעיה זו הציעה הרשות להכיר רק בהשקעות החדשות של התאגיד, בטענה שאת ההשקעות שכבר הושקעו מימן הציבור, בין היתר, במסגרת ההיטלים. לכך התנגדו אגף התקציבים והממונה דאז.

54 סעיף 152(א) בחוק התאגידים.

55 כגון, שימוש ביתי, לחקלאות ולתעשייה.

56 עד 30.6.2011 תעריפי המים לחקלאות נקבעים באישור שר החקלאות, שר התשתיות ושר האוצר. יש לציין כי מדובר בעדכון תעריפים קיימים אחידים בכל הרשויות המקומיות והתאגידים, שכן הם אינם מבוססים על העלויות הייחודיות לכל תאגיד.

3. לפי חוק ההסדרים 2006, היה על מועצת הרשות הציבורית לאשר עד 1.8.06 כללים ראשוניים לחישוב עלויות ותעריפים לפי הוראות חוק התאגידים. הממשלה הייתה רשאית לדחות את המועד האמור עד ארבעה חודשים, לבקשת המועצה.

בספטמבר 2006 החליטה הממשלה כי הרשות הממשלתית תקבע תעריפים מבוססי עלות עד 1.3.07. בחוק ההסדרים 2007 נקבע כי על מועצת הרשות הממשלתית לקבוע כללים לחישוב עלויות ותעריפים לא לפני 1.4.07, לפי החלטת הממשלה ולפי חוק ההסדרים ניתן להסתמך על עבודת ההכנה שעשתה הרשות הציבורית.

4. בתחילת מאי 2007 הציע מנהל אגף התאגידים ברשות הממשלתית ליו"ר ומנהל הרשות הממשלתית, פרופ' שני, לעשות בדיקה מחדש של המלצות ועדת גרונאו על בסיס הנתונים המעודכנים, ולבדוק חלופות לקביעת תעריפים. בסוף אותו חודש אמר מנהל אגף התאגידים בישיבת ועדת הכספים של הכנסת, כי בתוך שלושה עד ארבעה חודשים תוכן חלופת תערוף ראוייה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית ולעומד בראשה, פרופ' שני, כי רק בסוף יולי 2007 (שבעה חודשים לאחר שהוקמה) ניתן כתב מינוי לחברי צוות ההיגוי לצורך הכנת כללים לחישוב עלויות שירות ומבנה התעריפים בתאגידים.

5. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה⁵⁷ כי על הרשות הממשלתית לקבוע כללים לחישוב עלות שירותי המים והביוב של התאגידים ואת התעריפים הנגזרים מכך עד ליום 1.1.08, וכי "ככל שתהיה עלייה בתעריף המים לצרכן הביתי, היא תתבצע באופן מדורג החל מינואר 2009". אולם הרשות לא עמדה ביעדים שנקבעו בהחלטה.

ממסמכי אגף התאגידים עולה כי צוות ההיגוי התקשה למלא את תפקידו ביעילות עקב דחיות חוזרות ונשנות של דיונים והחלטות. מנהל אגף התאגידים ציין במכתב לפרופ' שני, כי "דחיית ההחלטות בנושאים הנ"ל מעמידה את ועדת ההיגוי במצב בלתי אפשרי, מחייבת לבחון אין ספור חלופות (מיותרות) ותוקעת הליך גיבוש החלופות האפשריות".

מתשובת יו"ר ומנהל הרשות הממשלתית מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה עולה כי לאחר פרסום הדוח המסכם של צוות ההיגוי, עוסקים גורמים מקצועיים, בסיוע מומחה חיצוני וחברת ייעוץ פרטית חדשה⁵⁸, "בגיבוש ההמלצות למועצת הרשות לקביעת הכללים לתעריפים". בתשובה צוין, כי מלאכת הגיבוש היא מלאכה מורכבת, בין היתר "בשל הוראות החוק לעניין ביסוס התעריפים על עקרון העלות ובשל השינוי המשמעותי... על משק המים והביוב בתחומי הרשויות המקומיות". הרשות הממשלתית ציינה כי "הכוונה היא לסיים את הכנת הכללים עד תחילת שנת 2009". מתשובת אגף התקציבים עולה כי זירוז קביעת התעריפים מבוססי העלות היה אחת המטרות להקמת הרשות הממשלתית.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית כי לא יישמה את החלטות הממשלה מספטמבר 2006 ומאוגוסט 2007 וכי בגלל הדחיות החוזרות והנשנות של קבלת החלטות בנושא הנדון מלאכת קביעת התעריפים לא הושלמה אף עד ספטמבר 2008.

57 החלטה מס' 2184 מאוגוסט 2007.

58 מדובר בחברה פרטית אחרת שנבחרה להמשיך את הטיפול בסוגיה.

הקמת הרשות הממשלתית לא הצליחה לזרז את קביעת התעריפים, ובכך לא השיגה את אחת המטרות שעמדו בבסיס ההקמה. על הרשות הממשלתית לפעול בנחישות כדי לעמוד במועד שקבעה לה הממשלה - ינואר 2009.

השפעת אי-קביעת תעריפים מבוססי עלות על תאגידי מים וביוב

כאמור, מאז הקמת התאגידים ועד מועד סיום הביקורת לא נקבעו תעריפים מבוססי עלות. נמצא שהתאגידים התלוננו על כך לפני הרשות הציבורית ומינהל המים. לעתים אף קיימה מועצת הרשות הציבורית ישיבות במטרה לתת פתרונות נקודתיים וזמניים לתאגידים שהתקשו לפעול בתעריפים הקיימים, אולם בדרך כלל לא ניתן מענה ראוי לתלונות האמורות. להלן דוגמאות:

תאגיד "עין-נטפים" - אילת

כאמור, חוק התאגידים מטיל את חובת קביעת התעריפים לתאגידי המים והביוב על הרשות הציבורית ומאז ינואר 2007 - על הרשות הממשלתית.

1. תאגיד "עין-נטפים" הוקם באילת בינואר 2006. בתי המלון באילת צורכים כ-37% מכלל צריכת המים בעיר. התעריפים שהתאגיד גובה מבתי המלון נמוכים במידה ניכרת מעלות אספקת המים, ולכן נגרם הפסד תפעולי מאספקת מים לבתי מלון והוא גדל ככל שצריכת המים שלהם גדלה.

2. נמצא כי בשנת 2005 (טרם הקמת התאגיד), בשנת 2006 ובינואר 2007 התנהלו ברשות הציבורית דיונים בעניין תעריפי המים באילת, ויו"ר ומנהל הרשות הציבורית דאז, מר מרדכי מרדכי, הבטיח בעל-פה לראש עיריית אילת ולתאגיד שייעשו שינויים בתעריפים. עד הקמת הרשות הממשלתית לא נמצאו פתרונות כלשהם בנדון, ולא נעשו שינויים בתעריפים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מר מרדכי כי בהבטחה שנתן לתאגיד הוא הדגיש ש"הסמכות לאשר שינוי כאמור שייכת למועצת הרשות בלבד". אולם המועצה לא הסכימה "לאשר באופן חריג תעריפים לתאגיד 'עין-נטפים' בטענה שתעריפים יאפשרו לכל התאגידים במסגרת יישום דוח גרונאו" (ההדגשה אינה במקור).

3. בישיבת ועדת הכספים של הכנסת בסוף מאי 2007 הדגישה היו"ר דאז של דירקטוריון התאגיד, גב' חן סלטי, כי התאגיד הוקם על סמך הבטחות הרשות הציבורית, שכל הגורמים יתמכו באישור תעריף מיוחד. בישיבה התבקשה הרשות הממשלתית לקבוע תעריפים חדשים לכלל התאגידים בתוך שלושה חודשים. נמצא כי באוקטובר 2007 הודיע יו"ר ומנהל הרשות הממשלתית במכתבו לתאגיד כי נוכח הכרתה ב"דחיפות המיוחדת" למצוא פתרון לבעיות "עין-נטפים" הוחלט כי "כבר בתחילת שנת 2008 תפעיל [הרשות הממשלתית] את התעריפים בתאגיד". לפי ההודעה, התעריפים יהיו בהתאם לדרישות חוק התאגידים, כלומר מבוססי עלות. אולם בינואר 2008 החליטה הרשות הממשלתית שרק באוקטובר אותה השנה תחול עליה גדולה בתעריפי המים לבתי המלון, וזאת במסגרת עדכון תעריפים קיימים, ולא במסגרת קביעה של תעריפים מבוססי העלות, כהבטחה האמורה לתאגיד באוקטובר 2007.

בתשובת הרשות הממשלתית למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי העלאת התעריפים כאמור עשויה להגדיל את הכנסות התאגיד מענף המלונאות. הרשות ציינה כי מהדוחות הכספיים המעודכנים של התאגיד עולה, שלא נשקפת סכנה לאיתנותו הפיננסית והוא אף רשם רווח של 1.5 מיליון ש"ח בשנת 2007 והפסד זעום של 0.3 מיליון ש"ח בשנת 2006.

בתשובת התאגיד למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 ובמסמך שהציג התאגיד לרשות הממשלתית ביוני אותה השנה, נאמר שגם התעריפים הגבוהים יחסית, שיחולו מאוקטובר 2008, יגרמו ל"עין-נטפים" גירעון שנתי של 1.6 מיליון ש"ח מאספקת מים לבתי המלון, בהנחה שצריכתם לא תשתנה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית כי בשל אי-עדכון התעריפים בתאגיד "עין-נטפים" עלולה להתערער איתנותו הפיננסית⁵⁹. אמנם לדברי הרשות הממשלתית בעת האחרונה אין לתאגיד הפסד תפעולי, אך הרווח אינו במידה שמאפשרת השקעות נרחבות בתשתיות המים והביוב, שהן אחת ממטרות חוק התאגידים.

תאגידי המים "מית"ב" בפתח תקווה ו"מי-נע" בנצרת עילית

תאגידי המים "מית"ב" ו"מי-נע" הוקמו בשנת 2004. כאמור, ממסמכי הרשות הממשלתית עולה כי במהלך השנים 2006-2007 ביקשו שני התאגידים מהרשות הציבורית ואחר כך מהרשות הממשלתית אישור לקבוע תעריפים חדשים, מקצתם באופן ייחודי ולא במסגרת קביעת תעריפים לכלל התאגידים. התאגידים נענו בסירוב, בין היתר משום שבאותה העת לא היו בידי מועצת הרשות הממשלתית כלים להיענות לבקשות. הרשות טענה, שעד תום שנת 2007 היא מתכננת לסיים את הכנת הכללים לחישוב עלויות שירותי המים והביוב, וכן לקבוע תעריפים חדשים ומעודכנים לכל התאגידים.

ממסמכי הרשות הממשלתית עולה, שיו"ר הרשות, פרופ' שני, כתב למנכ"ל התאגיד "מית"ב", מר חנוך מילוא, כי הצעת התאגיד דורשת שינוי יסודי כולל של תעריפים וחורגת מסמכויות הרשות לפי חוק התאגידים. עוד כתב, שעד תום שנת 2007 תסתיים הכנת הכללים לחישוב עלויות השירותים וייקבעו תעריפים חדשים ומעודכנים לכל התאגידים, כולל "מית"ב".

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית כי על אף הצהרותיה שעד תום שנת 2007 תסתיים הכנת הכללים וייקבעו תעריפים חדשים, עד ספטמבר 2008 לא נעשה הדבר. טיפולה של הרשות בקביעת התעריפים נמשך זמן רב ופוגם ברמת התפעול והשירות של התאגידים.

59 המענקים שאושרו לתאגיד נועדו לעידוד השקעות ולא למימון פעילותו השוטפת.

תאגיד "מי-מודיעין"

העיר מודיעין⁶⁰ הוקמה בתחילת שנות התשעים, ומאז פותחו בה התשתיות על-ידי משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל ולא בידי הרשות המקומית עצמה. משום כך לא חוקקה עיריית מודיעין חוקי עזר לגביית היטלי מים וביוב⁶¹.

בינואר 2006 הוקם תאגיד המים והביוב "מי-מודיעין". לפי סעיף 152(א) בחוק התאגידים, התעריפים שהתאגיד גובה נקבעו ערב הקמתו, ולעירייה ולתאגיד אין סמכות לשנותם לאחר שהוקם התאגיד. כתוצאה מכך התאגיד פועל משנת 2006 ואילך ללא יכולת לגבות היטלי מים וביוב שמטרתם לממן הקמת תשתיות מים וביוב בשכונות חדשות, שלא ייבנו בידי משרד הבינוי והשיכון.

התאגיד פנה למשרד התשתיות הלאומיות בבקשה לאשר לו לגבות היטלי מים וביוב מיוחדים, והבקשה הועברה לטיפול הרשות הממשלתית. בתשובת הרשות הממשלתית לתאגיד מיוני 2007 נאמר כי "... לאחר קביעת התעריפים 'הקבועים' בהתאם להוראות חוק התאגידים התשס"א-2001" יקבל התאגיד מימון לפיתוח העירוני בעיר. עד אז ייעשה הפיתוח על ידי משרד הבינוי והשיכון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין-מכבים-רעות כי מן הראוי היה שבטרם הוקם התאגיד היא תחוקק חוקי עזר הנוגעים להיטלי מים וביוב. כמו כן, משרד מבקר המדינה העיר לממונה כי ראוי שלפני אישור הקמת תאגיד הוא יבחן אם יש בידי כלים חוקיים לגביית היטלים שיאפשרו לו לפתח את תשתיות המים והביוב שבתחום אחריותו, כאמור בחוק.

בתשובת עיריית מודיעין-מכבים-רעות למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 הציגה העירייה מסמכים המעידים שהיא נקטה צעדים לחקיקת חוקי העזר במהלך שנת 2005 ואף בחזרה בצוות לליווי הכנת החוק. אולם לטענתה, החקיקה לא הושלמה עקב התמשכות ההליכים יותר מן הצפוי. העירייה הדגישה שחוק התאגידים אינו מחייב חקיקת חוקי העזר לקביעת היטלי מים וביוב בעת הקמת התאגיד. ואילו, הממונה טוען שאמנם הוא בדק את הנושא בעת אישור התכנית העסקית של התאגיד, אך "הנושא בכללותו נמצא בתחום אחריותה של רשות המים".

חלק מחוקי העזר של הרשויות המקומיות הנוגעים לקביעת מחירי המים והביוב נקבעו לפני שנים רבות. הדבר מעורר ספק בדבר עדכניות המחירים שנקבעו בהם. עם זאת, אין בסמכות התאגידים לקבוע או לשנות את חוקי העזר הללו. על-כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי המשפטים והפנים ולרשות הממשלתית שכל עוד לא ייכנסו לתוקף תעריפים מבוססי עלות, יש למצוא פתרון הולם לקביעה ולעדכון של היטלי מים וביוב, אשר יאפשר לתאגידים פיתוח תשתיות חדשות בהתבסס על עלויות עדכניות.

60 בשנת 2003 אוחדה העיר מודיעין עם מועצה מקומית מכבים-רעות ומאז שונה שמה ל"מודיעין-מכבים-רעות".

61 מדובר בתשלומים חד-פעמיים המיועדים להקמת תשתיות מים וביוב לצורך אספקת שירותי מים וביוב למבנה המוקם, אשר משולמים עם הקמת המבנה וחיבורו למערכת המים והביוב המקומית.



משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר ומנהל הרשות הממשלתית, פרופ' שני, כי הממצאים שתוארו לעיל מראים שהרשות הממשלתית, שבאה במקומה של הרשות הציבורית, לא השכילה לתת לתאגידים פתרונות ראויים לבעיות שהתעוררו בעקבות כשלונן של השתיים לקבוע תעריפי מים וביו מבוססי עלות, במועדים שקבעה הממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית שכל עוד אין מעדכנים את התעריפים באופן שיאפשר לתאגידים לקבל תמורה הולמת לשירותים ולמוצרים שהם מספקים, עלולים להיגרם להם הפסדים מתמשכים שלא יאפשרו להם להשקיע. הקמת תאגיד עסקי בלא שייקבע לו תעריף שמשקף את מבנה עלויותיו, פוגעת ביכולתו לתפקד ביעילות ועלולה לקעקע את מטרותיו של חוק התאגידים. במצב הנוכחי שבו קיימת אי-ודאות בעניין עדכון התעריפים, נפגעת מאוד יכולתו של תאגיד להכין תכנית עסקית ארוכת טווח.

אמות המידה לשירות וסל השירותים

1. חוק התאגידים הטיל על הרשות הציבורית לקבוע אמות מידה לשירותים שעל תאגיד לתת, ולפקח על מילוי חובותיו של תאגיד לפי אמות המידה ועל טיפולו בתלונות צרכנים; אמות המידה ייקבעו בידי מועצת הרשות הציבורית, בהתייעצות עם הממונה או לפי הצעתו; הרשות הציבורית תקבע כללים בעניין סכומי כסף שעל התאגיד לשלם לצרכנים בשל הפרת הוראות החוק.

אמות המידה הן מערכת כללים המחייבים את התאגיד, בין היתר, בתחום תחזוקת התשתיות, רכישת זכויות מים, אבטחת איכות המים, תחזוקת מקורות המים, טיפול במערכת טיהור שפכים אמינה ומתן הנחיות לשיקום ולפיתוח מערכות תשתיות זורמות.

סל השירותים קובע את מגוון השירותים, רמתם ואיכותם, שהתאגיד מתחייב לספק לצרכניו.

2. במרס 2003 החליטה מועצת הרשות הציבורית לאשר אמות מידה לשירות וסל שירותים לשירותי מים וביו, ולאפשר לעשות בהם שינויים בעתיד בהמלצת הממונה ובאישור הרשות הציבורית.

לפי חוק התאגידים, לצורך מילוי תפקידי הרשות הציבורית עליה לאפשר לממונה, למשרדי הממשלה, לרשויות ציבוריות, לנציגי ארגוני הצרכנים ולכל גורם מעוניין אחר להגיש הצעות ועמדות בעניין קביעת אמות המידה (להלן - הליך השימוע).

לפיכך, בעקבות אישור אמות המידה וסל השירותים, דווח בשיבות של מועצת הרשות הציבורית באוגוסט 2003 ובפברואר 2004 שהוכנו מכתבי פנייה יוזמה לגופים שונים לצורך קבלת

הערויותיהם על אמות המידה וסל השירותים המוצעים. לקראת מרס 2005 הסתיים הליך של שימוע ציבורי, שהשתתפו בו 11 גופים.⁶²

בישיבה שהתקיימה במרס 2005 אישרה מועצת הרשות הציבורית את אמות המידה לשירות וסל השירותים המתוקנים בהתאם להערות של הגופים שהשתתפו בשימוע הציבורי.

מפרוטוקול הישיבה האמורה עולה שהיועצת המשפטית דאז של הרשות הציבורית ציינה כי רישיון הפעלה מחייב את התאגידים שהוקמו לעמוד באמות המידה לשירות ובדרישות סל השירותים שהן חלק בלתי נפרד מהרישיון עצמו. לפי חוק התאגידים, על הרשות לפרסם את אמות המידה והכללים ב'רשומות' סמוך ככל האפשר לאחר קביעתם. אולם עד יולי 2008 לא פורסמו אמות המידה ב'רשומות'.⁶³

אמנת שירות⁶⁴ צריכה להתבסס על הכללים המנחים שאמורים להיכלל באמות המידה לשירות וסל השירותים שעל הרשות הציבורית לפרסם.

בין מרס 2005 לאפריל 2006 השתנתה גישת הרשות הציבורית לרכיבי אמות המידה האמורות ואמנות השירות, והיא חזרה בה מהאישור שנתנה במרס 2005 מתוך כוונה להרחיב את הפרק הצרכני. כמו כן, הרשות הציבורית רצתה להכין אמנת שירות אחידה לכל התאגידים, אך לא עשתה כן.

עם הקמת הרשות הממשלתית הועברו אליה כאמור כל הסמכויות של הרשות הציבורית, בכללן אלה הנוגעות לקביעת סל השירותים ואמות המידה לשירות ופיקוח על עמידת התאגידים בהם. כלומר, על הרשות הממשלתית לעמוד בדרישות חוק התאגידים בעניין זה.

הביקורת העלתה כי מאז הקמת הרשות הממשלתית ועד למועד סיום הביקורת לא היו בידי הרשות מסמכים המעידים על הפעולות שביצעה לצורך יישום החלטות מועצת הרשות הציבורית מאפריל 2006, הנוגעות לאופן הטיפול באמות המידה לשירות וסל השירותים. נמצא שעד ספטמבר 2008 לא פרסמה הרשות הממשלתית את אמות המידה ואת סל השירותים ב'רשומות'. היא גם לא אישרה את אמנות השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ומנהל הרשות הממשלתית, פרופ' אורי שני, כי אי-אישור אמנות שירות לתאגידי המים והביוב מונע מהצרכנים לקבל מידע על חובות התאגידים כלפיהם ועל זכויותיהם.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לרשות הממשלתית, כי עליה להחיש את אישור ופרסום אמות המידה וסל השירותים ב'רשומות'. פרסומם ב'רשומות' ייצור מנגנון חוקי בר-תוקף לפיקוח הרשות הממשלתית על עמידת התאגידים באמות המידה. כמו כן, על הרשות לפעול לניסוחן ולאישורן של אמנות השירות של כלל תאגידי המים והביוב.

62 עם הגופים שהשתתפו בשימוע הציבורי נמנו נציבות המים דאז (טרם הקמת הרשות הממשלתית), המשרד לאיכות הסביבה ועמותת "אדם טבע ודין".

63 לפי סעיף 17 בפקודת הפרשנות, כניסה של אמות המידה לשירות וסל השירותים לתוקף, מחייבת פרסומם ב'רשומות'.

64 פרק ב' של אמות המידה וסל השירותים, אמנות שירות קובע כי אמנת שירות היא מסמך שתאגיד מים וביוב מפרסם ובו התחייבותו כלפי הצרכן בדבר מתן שירותים בתחומי אספקת מים, הפעלה ותחזוקה של רשת הביוב והתיעול, שירות לקוחות, מתן פיצויים לצרכנים על אי-עמידה בתנאים ועוד.

יחסי גומלין בין התאגידים לבין הרשויות המקומיות והמאסדרים

1. יחסי הגומלין בין תאגידי המים והביוב לבין הרשויות המקומיות מוסדרים, בין היתר, בחוק התאגידים. הוא הדין ליחסים שבין התאגידים והרשויות המקומיות לבין רשויות השלטון המרכזי, כגון הממונה על התאגידים והרשות הממשלתית.
2. לפי חוק התאגידים, עם הפעלת התאגיד ברשות המקומית, תהיה הרשות משוחררת מחובותיה לספק שירותי מים וביוב, ויינטלו ממנה סמכויות הקשורות לאספקת שירותים אלה באופן שהאחריות לאספקתם תוטל על התאגיד.
3. לפי החוק האמור, עם הקמת תאגיד על הרשות המקומית להעביר לבעלותו את כל נכסיה התפעוליים ששימשו את משק המים והביוב ערב הקמת התאגיד. ההעברה ותנאיה טעונים אישור של הממונה והיא תיעשה לפי הכללים שהוא יקבע. הוא הדין לזכויותיה וסמכויותיה, חובותיה והתחייבויותיה של הרשות המקומית בעניין משק המים והביוב אשר יעברו לתאגיד מיום תחילת פעילותו.
4. משהוקם התאגיד, נאסר עליו להתקשר לצורך רכישת שירותים ולעשות עסקאות עם הרשות המקומית, אלא אם כן מדובר בשירותים שאושרו בתנאי הרישיון. למשל, הממונה מתיר לתאגידים בתקופה הראשונה שלאחר הקמתם להשתמש בשירותי הגבייה של הרשות המקומית. אולם לאחר מכן אסור להם לקבל מהרשות המקומית גם את השירותים האמורים, אלא אם כן הממונה אישר להם זאת במפורש.

תאגיד "מי-נע" בנצרת עילית

תאגיד "מי-נע" החל לפעול בעיר נצרת עילית באפריל 2004. מאז הקמת התאגיד ועד סוף שנת 2008 עמד בראש הדירקטוריון שלו ראש עיריית נצרת עילית דאז, מר מנחם אריאב.

העברת הנכסים מהעירייה לתאגיד

לפי סעיף 9 לחוק התאגידים, על הרשות המקומית להעביר לתאגיד שהקימה "את כל זכויותיה בנכסים התפעוליים ששימשו ערב הקמת החברה את משק המים והביוב של הרשות המקומית". הרשות המקומית רשאית להעביר לתאגיד זכויות בנכסים נוספים, כגון מקרקעין.

מהביקורת עולה כי מאז הקמת התאגיד "מי-נע" בשנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, לא הועברו לידיו הנכסים התפעוליים כפי שהוגדרו בסעיף 9(א) לחוק התאגידים.

ממסמכים של יחידת הממונה ושל התאגיד עולה כי בשנים 2005-2007 פנתה יחידת הממונה פעמים אחדות לעירייה בבקשה שתעביר לידי התאגיד את נכסי המים והביוב. בתשובתו ליחידת הממונה מתחילת שנת 2007, טען ראש העירייה דאז, מר אריאב, כי "משק המים הוא רכוש עירוני ועירוני בלבד. מי שרוצה לקבלו לניהול ולהיות בעל הבית... יוכל לעשות זאת רק לאחר פדיון

ההוצאות של משק המים שלנו שנקבעו בשערך... אין אנו מוכנים בשום פנים ואופן למסור את משק המים שלנו תמורת הלוואות". יש לציין שמנכ"ל התאגיד, מר יצחק מזור, הבהיר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008, כי טיוטת ההסכם להעברת הנכסים נמסרה לעיונו של הממונה; לצורך השלמת ההעברה יש צורך בהסכמת הבעלים, קרי עיריית נצרת עילית. בספטמבר 2008 הודיע הממונה למשרד מבקר המדינה כי "בימים אלה החלה פעילות משמעותית של העירייה לטיפול בנושאים הנדרשים..."

משרד מבקר המדינה העיר לממונה ולראש עיריית נצרת עילית דאז כי אי-העברת הנכסים התפעוליים מהעירייה לתאגיד היא הפרה של חוק התאגידים. על הממונה ועל העירייה להסדיר בדחיפות את העברת הנכסים האמורים לתאגיד "מי-נע".

הסכם בין תאגיד "מי-נע" לעיריית נצרת עילית בעניין העברת הנכסים

לפי חוק התאגידים, העברת הנכסים מהרשות המקומית לתאגיד תיקבע בהסכם בין הצדדים, ובאישור הממונה.

באוגוסט 2005, יותר משנה וחצי לאחר הקמת התאגיד, נחתם בין העירייה לתאגיד הסכם למתן זכות שימוש והסבת זכויות מכוח זיקת הנאה בנכסים שונים. הממונה דאז קבע במכתבו לעירייה ולתאגיד מדצמבר 2005 כי ההסכם אינו חוקי "כל עוד העירייה לא הסדירה לעצמה זכויות שימוש" בנכסים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולתאגיד שכל עוד לא אישר הממונה את ההסכם, הוא אינו תקף.

רישום תשתיות במאזן התאגיד

נמצא כי נכסי המים והביוב של העירייה שבהם השתמש התאגיד נרשמו במאזנו לשנים 2005 ו-2006 כרכוש קבוע. כנגד זה נתנה העירייה הלוואה לתאגיד⁶⁵. בגין ההלוואה רשם התאגיד ברוחות רווח והפסד שלו הוצאות ריבית. בשנת 2005 הגיעו החזרי הריבית לכ-1.8 מיליון ש"ח (כ-49.3% מההפסד של התאגיד לאחר הוצאות המימון בשנת 2005). בשנת 2006 היו החזרי הריבית כ-1.1 מיליון ש"ח.

הועלה כי הממונה דאז קבע במרס 2006 שלא ייתן אישור לפירעון ההלוואה, כולה או חלקה, עד לאישור הסכמי העברת הנכסים. נמצא שהרשות הציבורית קבעה כי ההלוואה "... מהווה עול כבד מדי על תקציב התאגיד ואינה מאפשרת גיוס תקציבים להשקעות נדרשות והחיוניות ביותר..." (הדגשה במקור).

65 מדובר בהלוואת בעלים שניתנת לתאגיד על ידי הרשות המקומית כנגד הנכסים שהיא מעבירה לו. תנאי ההלוואה נקבעים בהסכם בין שני הצדדים, ובאישור הממונה.

נמצא שגם בדוחות הכספיים של העירייה לשנים 2004-2006 הוצגו הוצאות הריבית האמורות, וצוינה מכירה לכאורה של הנכסים לתאגיד.

ממסמכי התאגיד עולה שמנכ"ל התאגיד, מר מזור, פנה בתחילת שנת 2007 לגזבר העירייה בדרישה לבטל את חיוב התאגיד בגין ההלוואה ברוח הכספי לשנת 2006. לדברי מנכ"ל התאגיד, "... לא ניתן לחייב את החברה בניגוד לחוק לשאת בהוצאות בגין העברת הנכסים כאשר הנכסים לא הועברו...". באוגוסט 2008 מסר התאגיד למשרד מבקר המדינה, כי ברוח הכספי לשנת 2007 כבר לא הוצגו החזרי הריבית האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולתאגיד כי הדוחות הכספיים של שניהם אינם משקפים נכונה את מצב נכסי המים והביוב בעיר. משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה דאז ששימש גם יו"ר הדירקטוריון של התאגיד, כי גביית הריבית בגין ההלוואה בהיעדר הסכם בין הצדדים להעברת הנכסים נוגדת את סעיף 11 לחוק. העובדה שהעירייה נותנת לתאגיד שירותי גבייה (ראו להלן) מאפשרת לה לקזז בפועל גם את סכומי הריבית האמורים ללא הסכמת התאגיד.

גביית חשבוניות מים וביוב ומתן שירותים נוספים על-ידי העירייה

1. מאז הקמת "מי-נע", מופעלים שירותי הגבייה ומוקד הדיווח של התאגיד על-ידי העירייה. גם את משרדי התאגיד ואת המחסן⁶⁶ שהוא משתמש בו השכירה לו העירייה.

במרס 2006 הבטיח מנכ"ל התאגיד לממונה דאז להעביר את שירותי הגבייה לתאגיד. הודעה על הבטחה זו נמסרה בישיבת הדירקטוריון של התאגיד שהתקיימה בנובמבר 2005, אולם התאגיד לא עמד בהבטחתו לממונה דאז. בתחילת 2007 העיר מנהל תחום התאגידיים ביחידת הממונה, כי "עתה בחלוף יותר מ-3 שנים לפעילות התאגיד, נאסר עליו לפי סעיף 26 להשתמש בשירותי העירייה כקבלן, ובפרט באלמנטים המרכזיים לפעילותו, כגבייה ושירותי מוקד". בתגובה על כך איים ראש העירייה ויו"ר דירקטוריון התאגיד דאז, מר אריאב, לפרק את התאגיד.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, לא הועברו מהעירייה לתאגיד שירותי גביית אגרות המים והביוב ושירותי המוקד שלו. כמו-כן, התאגיד ממשיך לשכור מהעירייה את משרדיו.

בתשובת התאגיד למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי מסמכי המכרז להעברת שירותי הגבייה לקבלן כבר מוכנים ואפשר לפרסמם בתוך חודש ימים, אך הדבר תלוי בהחלטת הדירקטוריון ובהסכמת הבעלים, קרי העירייה. בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מאותו חודש נאמר, בין השאר, שהתאגיד נמצא כעת "בהליכי הקמה וארגון".

66 לפי מכתבו של מר יצחק מזור, מנכ"ל התאגיד, למר עופר לוי, גזבר העירייה, החליט התאגיד לוותר על שירותי האחסון החל ב-1.6.08.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה דאז, מר אריאב, לעירייה, לממונה ולתאגיד כי אי-הפרדת שירותי גביית האגרות ושירותי מוקד התקלות מהעירייה בתום שלוש שנים מתחילת פעילות התאגיד וללא אישור מיוחד מהממונה, נוגדת את סעיף 26 לחוק התאגידים. על ראש העירייה הנבחר, מר שמעון גפסו, ועל יו"ר דירקטוריון התאגיד לפעול בעניין זה לפי הוראות חוק התאגידים והוראות הממונה.

2. אי-הפרדתם של שירותי גביית אגרות המים והביוב מהעירייה יוצרת מצב המאפשר לעירייה לעכב העברת כספים לתאגיד. נמצא שבתחילת שנת 2007 מנכ"ל התאגיד נאלץ מספר פעמים לפנות לעירייה בדרישה להעביר לידיו את הכספים שהיא גבתה בשבילו. עוד נמצא שהעירייה לא העבירה במועד לתאגיד בין 600,000 ל-700,000 ש"ח שגבתה בעבורו לחודש דצמבר 2006. מנכ"ל התאגיד טען, בין היתר, כי "... הדבר מקשה על תפעול החברה". רק במרס 2007 הועברו לתאגיד 200,000 ש"ח בלבד מהסכום המגיע לו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי המשך גביית כספי התאגיד באמצעות פוגע ביכולת של הנהלת התאגיד לקבל בכל עת מידע עדכני על מצב הגבייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אין היא רשאית לעכב כספים שגבתה בעבור התאגיד וכי עליה להעבירם לחשבון התאגיד במלואם ובמועדים המקובלים. על משרד הפנים לפעול בנחישות נגד מפירי החוק ולשקול הפעלת סנקציות נגד העירייה אם היא תמשיך לעכב את העברת הכספים לתאגיד.



לדעת משרד מבקר המדינה, אחת הסיבות העיקריות לליקויים שהועלו בעיר נצרת עילית נעוצה בעובדה שראש עיריית נצרת עילית דאז, מר אריאב, היה גם יו"ר הדירקטוריון של התאגיד. חשוב לציין שהעירייה היא הלקוח הגדול ביותר של התאגיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממונה על התאגידים לבחון, בשיתוף עם הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות, את נושא מינוי ראש עירייה לתפקיד יו"ר הדירקטוריון של תאגיד המים והביוב. כמו כן יש לבחון אם ראוי לקבוע שראש רשות מקומית לא ימונה ליו"ר הדירקטוריון של תאגיד כאמור הפועל בתחומה, כדי להדגיש את הניתוק בין תפקודו של התאגיד לבין העירייה, שהיא בעליו.

הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות הודיעה בתשובתה מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי "הוחלט שהמדיניות היא לא למנות ראש רשות מקומית לתפקיד דירקטור או יו"ר דירקטוריון בתאגיד מים וביוב שהינו בבעלות של רשות מקומית אחת או יותר. עמדה זו גובשה בשיתוף עם מינהל המים במשרד הפנים".

אי-קבלת מענקי השקעה ממינהל המים

לפי כללי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2002, לתאגיד "מי-נע" נקבע מענק הקמה בסך 12 מיליון ש"ח. המענק נועד לשמש את התאגיד למימון פרויקטים של שיקום תשתיות מים וביוב שיאושרו מראש בידי הממונה.

הועלה כי ממועד הקמת התאגיד ועד מרס 2008 לא העביר הממונה דאז את סכום המענק המובטח. עוד הועלה כי במשך כל אותו זמן התנהלה התכתבות וקוימו דיונים רבים בנושא בין הממונה דאז לבין התאגיד והעירייה. בתכתובת נימק הממונה דאז את אי-ביצוע העברת המענק בסיבות הבאות: התאגיד לא העביר לידי הממונה את התכנון המפורט של הפרויקטים שתכנן לבצע; והעירייה לא העבירה לתאגיד, בניגוד לחוק, את נכסי המים והביוב שלה ולא הפרידה הפרדה מלאה בין פעולותיו לפעולותיה (כגון בעניין הגבייה).

כדי למנוע נזקים כספיים כבדים וכדי שלא לפגוע בביצוע פרויקטים של פיתוח תשתיות מים וביוב, הסכים מינהל המים במרס 2008 להעביר לתאגיד מיליון ש"ח מכספי המענק המגיע לתאגיד, בלא שהתנה זאת בהעברת נכסי העירייה לתאגיד. עד מועד סיום הביקורת לא הועבר הכסף לתאגיד.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה דאז, מר אריאב, כי אי-העברת נכסי המים והביוב לתאגיד "מי-נע", כנדרש על פי החוק, פגעה גם בהעברת מענק התאגוד מהממונה לתאגיד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי נוסף על הפעולות שננקטו על ידי הממונה עליו לנקוט כלפי העירייה וכלפי העומד בראשה פעולות אכיפה, כדי להבטיח את העברת הנכסים לתאגיד.

תאגיד "מי-מודיעין"

התאגיד "מי-מודיעין" החל לפעול בינואר 2006 והוא אחראי לאספקת שירותי המים והביוב לתושבי העיר מודיעין-מכבים-רעות.

התחייבויות העירייה להתקנת מערכת הקר"מ

מאז תחילת אכלוס העיר מודיעין בשנת 1996 ועד מועד הקמת התאגיד גבתה העירייה מתושביה אגרה חד-פעמית למימון התקנת מערכת הקר"מ המאפשרת קריאה מרחוק של מוני המים. אף על פי שכל אותה העת נגבתה האגרה, עיריית מודיעין של טרום האיחוד עם מכבים-רעות ולאחר מכן עיריית מודיעין המאוחדת לא התקינה את מערכת הקר"מ, וגם לא דאגה לכייל ולהחליף את המונים הרגילים שברשות התושבים. ממסמכי התאגיד עולה, כי בפברואר 2007 הגיע גילם של כ-10,000 מונים, לפחות, לכש-עשר שנים⁶⁷. לפי נתונים שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה

67 על פי תקנות מדידת מים (מדי מים), תשמ"ח-1988, חובה לכייל את המונים הדירתיים אחת לחמש שנים.

ביוני 2008, מאז תחילת הגבייה של אגרת מדי מיס גבתה העירייה מ-16,601 בתי אב כ-16 מיליון ש"ח, מהם הושקעו כ-9 מיליון ש"ח ברכישת מדי מיס רגילים, התקנתם ותחזוקתם, וכן ב"תכנון מיס, יעוץ ופיקוח", כהגדרת העירייה. כ-7.4 מיליון ש"ח נותרו לפרויקט הקר"מ ונרשמו בתקציב הבלתי רגיל.

לקראת הקמת התאגיד חתמו התאגיד והעירייה על הסכם העברת הנכסים ולפיו היא התחייבה להתקין על חשבונה את מערכת הקר"מ לכ-17,000 צרכנים שמהם גבתה בעבר אגרת מדי מיס. הוסכם בין הצדדים, כי התקנת מערכת הקר"מ לצרכנים שישלמו את האגרה לאחר הקמת התאגיד, תיעשה על חשבון האגרות שגבה התאגיד. עם תחילת פעילותו, החל התאגיד לגבות את האגרה. לפי הנתונים שמסר התאגיד למשרד מבקר המדינה במאי 2008, מאז הקמתו בינואר 2006 ועד סוף 2007 הוא גבה אגרה בגין יותר מ-1,200 מונים מסוגים שונים; הסכום הכולל שנגבה היה 1.69 מיליון ש"ח, ללא מע"מ.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי אמנם עיריית מודיעין ועיריית מודיעין-מכבים-רעות ניסו לקדם מהלכים להתקנת מערכת הקר"מ, אך עקב שינויים טכנולוגיים וכן בעיות בנוגע למכרזים שפורסמו לצורך בחירת קבלן לביצוע העבודות לא הותקנה המערכת עד לאמצע שנת 2008. כמו כן, מהמסמכים שהעבירה העירייה למשרד מבקר המדינה עולה כי במהלך השנים 2007 ו-2008 ניטש ויכוח בין העירייה לבין התאגיד על העברת זכויות על המונים מהעירייה לתאגיד; והמחלוקת הייתה אחת הסיבות לעיכוב בהתחלת העבודות. בסופו של המהלך הוסכם בין הצדדים כי העירייה בעצמה תתקין את המונים לצרכנים שהיא התחייבה להם. ביצוע הפרויקט החל באמצע שנת 2008 ולפי הערכות התאגיד והעירייה הוא אמור להסתיים לקראת סוף אותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין-מכבים-רעות על כי במשך עשר שנים היא גבתה אגרה מהתושבים בלי לספק להם את השירות שלשמו שולמה. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בפרק זמן ארוך מאוד ולא-סביר.

התחשבות כספית בין העירייה לתאגיד

במבוא לדברי ההסבר להצעת חוק תאגידי מיס וביוב, התש"ס-1999,⁶⁸ נאמר כי חשוב שהקמת התאגידים תיעשה בצורה שתביא "להפרדה מוחלטת של משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים". בדברי ההסבר לסעיף 26 בהצעת החוק מודגשת חשיבות "הניתוק בין הרשות המקומית לבין החברה".

נמצא כי במהלך השנים 2007 ו-2008, עקב מחלוקת כספית עם התאגיד עיכבה העירייה את תשלום חשבונות המים לתאגיד, שהגיעו לעתים לכמה מיליוני ש"ח. רק ביולי 2008 יושבה המחלוקת, הודות להתערבותו הנמרצת של הממונה. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את התערבותו של הממונה ליישוב הסוגיה.

68 הצעת חוק תאגידי מיס וביוב, התש"ס-1999.

התחברות עיריית מודיעין-עילית למערכת הביוב של התאגיד

לפי חוק התאגידים, חיבור של תאגיד מים וביוב או עירייה אחרים לרשת הביוב של תאגיד דורש את הסכמתו.

נמצא כי עיריית מודיעין-עילית, שבשטח שיפוטה גרים כ-34,500 תושבים, חיברה ביוני 2008, ללא הסכמת התאגיד, את מערכת הביוב שלה למערכת הביוב של העיר מודיעין-מכבים-רעות כדי להזרים דרכה את שפכייה לאיגוד ערים איילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) (להלן - מט"ש איילון).

לאחר שלא נענתה פנייתו של התאגיד לראש עיריית מודיעין עילית, מר יעקב גוטרמן, להפסיק לאלתר את הזרמת השפכים, הגיש מט"ש איילון תביעה לבית משפט השלום ברמלה בבקשה "למתן צו אשר ימנע" מעיריית מודיעין עילית "את הזרמת מי הביוב, למאגר הביוב" של מט"ש איילון. בית המשפט קבע ב-24.6.08⁶⁹ כי על העירייה להפסיק את ההזרמה עד 1.7.08. עוד קבע בית המשפט כי החיבור בוצע ללא הסכמה מראש מהתאגיד, ותוך כדי קיום משא ומתן בעניין⁷⁰. ביולי 2008 דחה בית המשפט את בקשת עיריית מודיעין עילית להוציא צו לעיכוב ביצוע בטענה שהעירייה "לא הראתה כל זכות שבדין המצויה בידה להתחבר למערכת הביוב של המשיבות". באוגוסט 2008 דחה בית המשפט המחוזי ערעור שהגישה עיריית מודיעין עלית ופסק שעליה לבצע את הניתוק לא יאוחר מ-25.8.08.

נמצא כי באמצע ספטמבר 2008 עדיין לא הופסקה הזרמת השפכים של מודיעין-עילית למט"ש איילון דרך רשת הביוב של התאגיד.

בתשובת עיריית מודיעין עילית למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי מאז הקמתה לא נמצא "פתרון ביוב עצמאי והנוק הסביבתי היה בלתי נסבל". לטענתה, לא היא אלא המדינה החליטה לפני שנים כי עליה להתחבר לרשת הביוב של העיר מודיעין-מכבים-רעות לצורך הזרמת השפכים למט"ש איילון; לשם כך אף העבירה לעיריית מודיעין-מכבים-רעות 4.5 מיליון ש"ח, אולם דיונים מתמשכים עם התאגיד לא אפשרו את ההתחברות האמורה אף שהוקם צינור חיבור בהשקעה כספית גדולה. בסוף נובמבר 2008 הודיעה עיריית מודיעין עלית למשרד מבקר המדינה כי בספטמבר 2008 היא הגישה לבג"צ עתירה למתן צו על תנאי (בג"צ 7929/08), אולם העתירה עדיין לא נדונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה שכמאסדר היה עליו לפעול להסדרת העניין עוד טרם הגעתו לערכאות.

69 בש"א 002667/08, איגוד ערים איילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) נגד עיריית מודיעין-עילית.

70 השופט זכריה ימיני אף השווה התחברות זו למעשה של "... אדם הנכנס לבית חברו ללא רשותו, קובע עובדות בשטח ולאחר מכן מבקש ממנו להגיע למו"מ על הישארותו הכפויה בבית חברו".

תאגיד "מי-נתניה"

1. כאמור, הרשות הממשלתית קובעת את תעריפי אגרות המים במסגרת כללי המים. בטרם הקמת תאגיד, תעריפי אגרות המים למשקי הבית כללו מע"מ⁷¹. בכללי המים נקבע כי "תאגיד הבא במקום עירייה... רשאי לגבות מס ערך מוסף מן המקבלים ממנו מים, בנוסף על אותם תעריפים הנקובים בכללים אלה, שאינם כוללים מס ערך מוסף" (ההדגשה אינה במקור)⁷². יצוין כי רשות מקומית אינה עוסק מורשה, ואילו תאגיד מים הוא עוסק מורשה שחייב לשלם מע"מ לרשויות המס⁷³.

2. מהביקורת עולה כי מבין כל תאגידי המים והביוב שהוקמו רק תאגיד "מי-נתניה" פירש את סעיף 3(ג) של כללי המים כרשות ולא כחובה, והוא לא הוסיף את שיעור המע"מ לתעריפי המים למלכ"רים. יצוין כי אחד המלכ"רים שלא חויבו במע"מ הוא עיריית נתניה עצמה, שהיא הלקוח הגדול ביותר של התאגיד ובעלת השליטה בו.

במאי 2006 פנה יו"ר ומנהל הרשות הציבורית דאז, מר מרדכי מרדכי, לתאגיד "מי-נתניה" בדרישה שיגבה מע"מ מהמלכ"רים. באותה העת קיבלו הממונה דאז והתאגיד חוות דעת משפטיות הסותרות זו את זו בעניין הפרשנות של כללי המים בנוגע למע"מ. עד מועד סיום הביקורת המשיך התאגיד לגבות מהמלכ"רים לפי תעריף שאינו כולל מע"מ.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הממשלתית - המופקדת על קביעת כללי המים ואחראית ליישומן בידי התאגידים - שעליה לתת חוות דעת חד-משמעית לתאגיד בעניין גביית האגרות ומע"מ מצרכניו לסוגיהם ולוודא את יישומה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לרשות הממשלתית, כי אי-אחידות באופן יישום כללי המים יוצרת אי-שוויון בין התאגידים וצרכני המים.

בתשובת הרשות הממשלתית למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי פעולתו של תאגיד "מי-נתניה" היא "בניגוד גמור לכללי התעריפים האחידים הנהוגים כיום".

נמצא כי במשך קרוב לשנתיים, מאז הקמת הרשות הממשלתית, לא נעשה דבר לפתרון הסוגיה, על אף שהרשות רואה בהתנהלות התאגיד פעולה הנוגדת את הכללים שהיא עצמה אישרה. משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ומנהל הרשות הממשלתית, פרופ' שני, כי עליו לפעול בנחרצות להסדרת גביית המע"מ.

71 סעיף 3(ב) לכללי המים.

72 סעיף 3(ג) לכללי המים.

73 לפי סעיפים 6 ו-16 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

סיכום

אף שעברו כשבע שנים מיום חקיקת חוק התאגידיים, שנועד להביא לרפורמה מקיפה במשק המים והביוב המוניציפלי, מספר תאגידי המים והביוב המקומיים והאזוריים שהוקמו ומספר הרשויות המקומיות השותפות בהם עדיין קטן.

ממצאי הביקורת מצביעים כי בחלק מתאגידי המים והביוב מאז הקמתם ירד במידת מה שיעור פחת המים, והיה גידול בשיעור גביית אגרות המים והביוב והיקף השקעה בתחזוקה ובשיקום תשתיות המים והביוב. זאת ועוד, המצב בחלק מהתאגידיים שנבדקו לעניין הפרמטרים האמורים טוב מאשר בחלקן הגדול של הרשויות המקומיות קודם להקמת התאגיד. לדעת משרד מבקר המדינה, דבר זה עשוי להצביע על קיום יתרון בהקמת תאגיד על-פני המצב הקודם של הספקת המים על ידי עירייה. כדי למקסם את הסיכוי להצלחת הפעלת משק המים והביוב המוניציפלי בידי תאגידיים, על משרד הפנים לפעול בנחישות, ועל הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם יחידת הממונה כדי להחיש הקמת תאגידיים בתחומיהן.

על הרשות הממשלתית להחיש את פרסומן של אמות המידה לשירות ב'רשומות', ולאשר את אמנות השירות של התאגידיים. כמו כן עליה לקבוע בהקדם תעריפים מבוססי עלות לתאגידי המים והביוב כדי לאפשר את פעילותם בסביבה עסקית ראויה.

מן הראוי שהרשות הממשלתית תשתמש בסמכויותיה ותפרסם ללא דיחוי כללים שיאפשרו לתאגידיים לדרוש מבעלי נכסים ביצוע עבודות הנחוצות לשמירה על תקינות מערכות המים והביוב. על משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה להסדיר בהקדם את הבעיות שהתעוררו בתאגידיים בנושא רישוי עסקים והליכי תכנון ובנייה.

על הגופים המאסדרים - יחידת הממונה והרשות הממשלתית - לפעול להסדרת פעילות חלק מהתאגידיים הפועלים בניגוד לחוק, כמו תאגיד "מי-נע" שהעירייה טרם העבירה לידיה את נכסי המים והביוב. כמו כן, על עיריית נצרת עילית לחדול לגבות בעצמה את אגרת המים עבור התאגיד.

כדי שלא תאושר הקמת תאגידיים שאינם יציבים כלכלית, על יחידת הממונה לבדוק את ההיתכנות הכלכלית להפעלתו של כל תאגיד בטרם יינתן רישיון להקמתו. הקמת תאגידיים, שעקב מגבלות כלכליות אינם מסוגלים לממש את מטרות החוק, אינה רצויה מבחינה לאומית ועלולה לפגוע באיכות השירותים החיוניים שתאגידיים אלה מספקים לאוכלוסיית המדינה.

