

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020



מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים -
הרשות הממשלתית למים ולביוב

תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח



תאגידי מים וביו - אסדרה, ניהול ופיקוח

רקע

בשנת 2001 חוקק חוק תאגידי המים והביו, ולפיו ניהול משק המים והביו יועבר מהרשויות המקומיות לידי תאגידי מים וביו, לצורך הבטחת רמת שירות נאותה, ניהול עסקי מקצועי ויעיל ויעוד ההכנסות להשקעות בתשתיות מים וביו (להלן - רפורמת התיאגוד). עד תחילת 2020 התאגדו 56 תאגידים המאגדים 158 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד¹; 24 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד טרם התאגדו. משנת 2006 נעשו ניסיונות ליצור תיאגוד אזורי שיצמצם את מספר התאגידים ויגדיל את תחום השירות של כל אחד מהם. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2019 לא צלחו המתווים שהוצעו לתיאגוד אזורי.

נתוני מפתח

60% מתוך תקציב ההטבה לאוכלוסיות הזכאיות להנחה בתשלום חשבונות המים בשנים 2015-2019 לא נוצלו (153 מיליון ש"ח)	45% מהתעריף האחד הממוצע לצרכן הביתי לשנת 2019 מהווה את רכיב עלויות התאגידים (9.059 ש"ח למ"ק)	4.6 מיליארד ש"ח היקף ההכנסות של תאגידי המים והביו בשנת 2018. סך הרווח באותה שנה היה 273 מיליון ש"ח
56 תאגידים קיימים במועד סיום הביקורת, תאגידים אלה נותנים שירות לכ-95% מאוכלוסיית הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד על פי החוק, אף שבמועד זה מספרם המרבי על פי החוק היה אמור להיות 30	43% מהיקף המענקים שהוצעו בשנים 2007-2016² לרשויות המקומיות ולתאגידים כדי לתמרץ תיאגוד ותיאגוד אזורי ולסייע בתקופת התיאגוד הראשונה לא נוצלו. כ-940 מיליון ש"ח מתוך 2.2 מיליארד ש"ח	8.6 מיליארד ש"ח סך השקעות התאגידים בתשתיות מים וביו בשנים 2011 - 2018

1 נוסף על כך קיימות שתי רשויות מקומיות שאינן מחייבות תיאגוד, אשר השלימו התאגדות.

2 המענקים שולמו עד 2018.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי-דצמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את תאגידי המים והביוב בהיבטים שונים, לרבות בדיקת הצלחת רפורמת התיאגוד, תוך בחינת הגשמת המטרות שנקבעו בחוק תאגידי המים והביוב. כמו כן, נבדק מנגנון ההטבה הניתן לאוכלוסיות מוחלשות. הביקורת נערכה ברשות המים ובכמה תאגידי מים וביוב בעלי מאפיינים שונים. בין היתר בהיבטי גודל אוכלוסייה, מספר הרשויות המחזיקות בתאגיד, הדירוג הכלכלי-חברתי הממוצע באוכלוסייה ומגזרים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

תעריף המים לצרכן הביתי - במרכיב המים בלבד בתוך תעריפי המים והביוב (דהיינו, ללא תעריף הביוב), חלה בשנת 2010 עלייה של מעל 30% בעקבות רפורמת התעריפים³. לאחר מכן חלה ירידה בתעריפים עד יולי 2018 ואחר כך עלייה מתונה עד ינואר 2020.



צמצום חלקי של שיעור פחת המים⁴ - משנת 2011 עד 2018 חל שיפור בממוצע המדדים בתחום פחת המים. החיסכון שהושג בגין הירידה בפחת המים הממוצע בשנים 2011-2018 הסתכם שנתית בכ-29 מיליון מ"ק ובערך שנתי של כ-203 מיליון ש"ח לשנת 2018. עם זאת, בשנת 2018 עדיין היה שיעור פחת המים הממוצע בפועל (9.64%) גבוה משיעור פחת המים הממוצע שהוגדר בנורמה שקבעה רשות המים (7.97%). ההפרש השנתי מסתכם בכ-10 מיליון מ"ק ומסתכם להפסד כספי שנתי של כ-69 מיליון ש"ח. הפערים הגבוהים ביותר נרשמים בתאגידים שהוגדרו כתאגידים זכאים המשרתים אוכלוסיית מיעוטים⁵. בכך לא הושגה במלואה אחת מהמטרות המרכזיות של רפורמת התאגידים.



3 את רפורמת תעריפי המים קבעה מועצת רשות המים. ברפורמה שינתה המועצה את אופן חישובם של תעריפי המים וביססה אותו בין היתר על עקרון העלות המוכרת, על הפסקת הסבסוד הממשלתי ועל השתת מלוא העלויות על הצרכנים. בכללן עלויות התפלה ועלויות גבוהות יותר של טיפול בשפכים כדי לייצר קולחין באיכות טובה יותר. יצוין כי התעריפים שהרשות קובעת משנת 2010 כוללים מרכיב ביוב, ואילו קודם לכן נקבעו אגרות הביוב לפי חוקי עזר עירוניים.

4 פחת מים הוא הפער בין כמות המים הנרכשת (או מופקת) ומוזרמת למערכת המים לבין כמות המים שהצרכנים מחויבים בה לצורך תשלום. פחת מים יכול לנבוע, לדוגמה ממדידה לא נכונה, מדלף, מנזילות ומגניבות מים.

5 תאגידים אלו סווגו כ"תאגידים זכאים" למענקים ולנורמות מקילות. "תאגידים זכאים" הוגדרו כתאגידים חלשים, בעלי שיעורי פחת מים גבוהים במיוחד, שאינם מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחינה הפיננסית בשנים הראשונות להפעלתם והם זכאים למענקים ולנורמות מקילות.



צמצום חלקי של שיעור פחת הגבייה⁶ - בקרב התאגידים שנבחנו חלה ירידה בממוצע שיעור פחת הגבייה השוטף בפועל בשנת 2011 לעומת שיעורו בשנת 2018. ממוצע שיעורי הפחת השוטף בשנת 2018 בקרב התאגידים הזכאים (28%) גבוה משמעותית משיעורו בקרב יתר התאגידים (11%). גם לאחר שנתיים של מאמצי גבייה הפערים עדיין משמעותיים. כך, ממוצע שיעורי הפחת המצטבר נכון לסוף 2018 בגין חיובים עבור 2016 בקרב התאגידים הזכאים (13%) גבוה משיעורו בקרב יתר התאגידים (3%) והוא אינו עומד בנורמה שקבעה הרשות לתאגידים החלשים, ששיעורה הממוצע הוא כ-3%.

פערים משמעותיים בין התאגידים - קיימים פערים משמעותיים בין התאגידים שאינם מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחירה הפיננסית, המשרתים בעיקר את אוכלוסיית המיעוטים (תאגידים זכאים), לבין יתר התאגידים. אף שהתאגידים הזכאים קיבלו "סל סיוע" באמצעות סבסוד צולב בתעריף ומענקים, וזאת על מנת שיוכלו לעמוד בנורמות שקבעה רשות המים, נכון לשנת 2018 מטרה זו לא הושגה. הפערים נמצאו בכל היבטי הפעילות: רווחיות, איתנות פיננסית, פחת מים, השקעות ופחת גבייה.

כלי הבקרה והפיקוח על התאגידים - כלי הבקרה והפיקוח שהממונה על התאגידים מחיל על תאגידי המים והביוב ואוכף אותם בנושאי איכות הבקורות הפנימיות נמצאו חסרים. הליך שהחל הממונה לאסדרת התחום בשנת 2017 הופסק אף שהוחלט להמשיכו במתכונת אחרת. כמו כן לא נבחנה האפשרות להמשיכו בהליך חלופי.

יישום חובת התיאגוד האזורי - משנת 2006 הייתה מדיניות הממשלה בין היתר לעודד תיאגוד אזורי, שאמור להקטין את מספר התאגידים, ומשנת 2013 נקבעה חובת תיאגוד אזורי בחוק. אף על פי כן, במועד סיום הביקורת לא צומצם מספר התאגידים, רשויות בדירוג כלכלי-חברתי נמוך התאגדו בעיקר בתאגידים בעלי מדד כלכלי-חברתי נמוך ומתווי התיאגוד האזורי שהציעה הרשות בשנים 2013 ו-2019 לא יצאו לפועל על אף התמריצים והמענקים שהציעה רשות המים לעידוד התיאגוד האזורי. רק 24 מתוך 56 התאגידים הקיימים משרתים מעל 100,000 תושבים.

מנגנון הסיוע לאוכלוסיות מוחלשות - מנגנון הסיוע לאוכלוסיות מוחלשות אינו מביא לידי מיצוי ההטבה שתוקצבה בעניין זה. אף שחלפו יותר משנתיים וחצי מהמועד שבו הנחתה ועדת הכספים להכין מודל חדש לסיוע לאוכלוסיות מוחלשות, במטרה להביא לתיקון התקנות, ואף שרשות המים שלחה למשרד האוצר כבר במאי 2017 הצעה למודל חדש ולתיקון התקנות, טרם הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים הצעת תיקון לתקנות, ומנגנון הסיוע נותר בעינו. יצוין כי כ-60% מתוך תקציב ההטבה לאוכלוסיות הזכאיות להנחה בתשלום חשבונות המים בשנים 2015-2019 לא נוצל (153 מיליון ש"ח).

6 פחת גבייה מחושב כשיעור החיובים שלא נגבו מסך החיובים שהתאגיד הנפיק. משרד מבקר המדינה בחן את ערכי פחת הגבייה השנתי השוטף של התאגידים בשנת 2011 לעומת 2018. נקודת החתך שנבדקה היא ליום 31 בדצמבר של כל אחת מהשנים. יצוין כי על פי חישוב הפחת השוטף, כשנקודת החתך היא כאמור, לא נלקחות בחשבון הכנסות מגביית חיובים שנעשית לאחר תום השנה. לדוגמה חיובים שמועד פרעונם טרם הגיע וגבייה מפעולות אכיפה שנעשות לאחר תום השנה.



רווחיות התאגידים משנת 2011 עד 2018 - חל שיפור בריווחיות התאגידים בשנים 2011 - 2018. בשנת 2011 פעלו 52 תאגידים שסך הרווח שלהם היה כ-10 מיליון ש"ח ושיקף תשואה שנתית זניחה. כ-58% מהתאגידים סיימו את 2011 בהפסד, ואילו בשנת 2018 נאמד סך הרווח של התאגידים בכ-273 מיליון ש"ח, רווח המשקף עלייה בתשואה השנתית לכ-6%, תשואה המקובלת בתחום אספקת שירותי תשתית מפוקחים שאינם חשופים לתחרות. כ-18% מהתאגידים סיימו את 2018 בהפסד.

השקעות התאגידים - משנת 2011 עד סוף 2018 השקיעו התאגידים ברשתות המים והביוב, לא כולל ההשקעות במט"שים, 8.6 מיליארד ש"ח ומתוכם כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2018 לבדה.

שימוש בניתוק מים כאמצעי לגבייה מצרכנים ביתיים - התקנת כללי הניתוקים בשנת 2015 בידי מועצת רשות המים ופעולותיה ליישומם הביאו ברוב התאגידים לידי צמצום כמעט מוחלט של השימוש בניתוק מים כאמצעי לגביית חובות שוטפים מצרכנים ביתיים.

עיקרי המלצות הביקורת

ראוי לבחון כיצד ניתן להבטיח את איתנותם הפיננסית של התאגידים הזכאים בעלי מדד כלכלי-חברתי נמוך, ושל התאגידים בעלי שיעור רווח נמוך או מצויים בהפסד, וכן להביאם לכך שיעמדו בנורמות שנקבעו להם, ובכלל זה ראוי לשקול להציע בעתיד מענקים שילוו ביעדים ברורים בנוגע לשיפור הנדרש בתשתיות ובעמידה בנורמות, וכן בקביעת אבני דרך ויעדי ביניים מדידים, שעל פיהם ייעשה הפיקוח על השימוש בכספי המענקים והמעקב אחר שימוש זה.



תשלומי הצרכנים עבור שירותי מים וביוב אמורים לשמש מקורות מימון. נוכח הפסדים שנתיים גבוהים ומצטברים הנובעים מפחת גבייה, על רשות המים ועל התאגידים, ובייחוד התאגידים הזכאים, לעקוב אחר יתרת החובות בכלל התאגידים ולבחון דרכים נוספות לשיפור שיעור הגבייה, לרבות בחינה של מנגנוני עידוד ומיפוי של גורמים נוספים מחוץ למשק המים שנדרש שיתוף פעולה עימם בתחומים שונים, כדי להביא לשיפור משמעותי ועמידה בפחת הגבייה הנורמטיבי.



מומלץ כי רשות המים תתמקד בתאגידים החורגים מנורמת פחת המים ותפעל לכך שהם יגבשו תוכנית לעמידה בנורמה כנדרש וכן תפעל לפיתוח מנגנונים לעידוד תאגידים להתייעלות ולהשאת רווח. כמו כן, מומלץ כי רשות המים תבחן את תוכניות ההשקעה של התאגידים בהלימה לגידול הצפוי באוכלוסייה.



על הממונה על התאגידים לפעול לאסדרת הבקרה הפנימית בתאגידי המים והביוב, ולשקול להעלות את הנושא לדיון במועצת רשות המים, שבסמכותה לקבוע כללים שיחולו על כלל התאגידים.





מומלץ כי רשות המים תשקול להעלות לפני מועצת הרשות הצעה לתיקון כללי אמות המידה לשירות, באופן שבו תהיה בהם אסדרה מפורטת הנוגעת לפרסום פניות הצרכנים לתאגידים על מנת ליצור אחידות בדיווח. בין היתר, ראוי שהיא תשקול גם להוסיף על כללים אלה חובת דיווח של התאגידים לצרכניהם על נתוני צריכה מוגברת ועל משך זמן הטיפול בפניות הציבור, וזאת כדי לשקף בפני הצרכנים את המידע הנוגע להם.



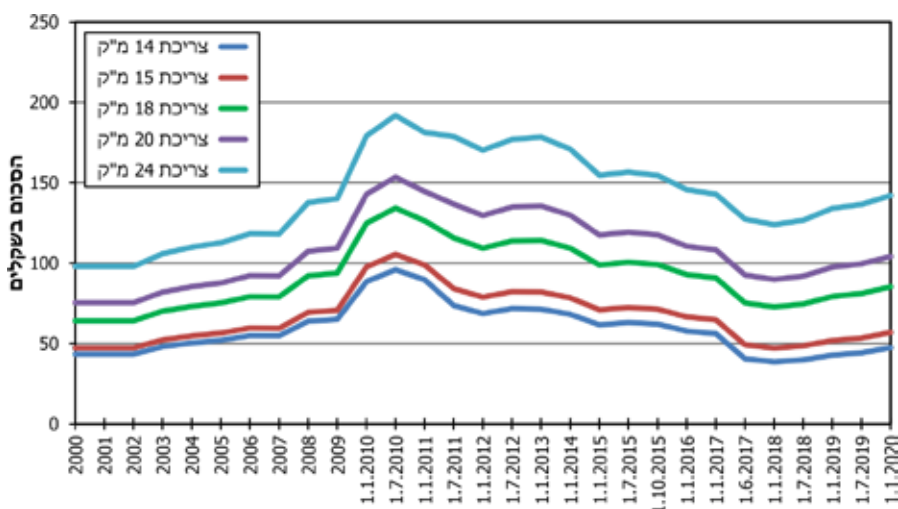
נוכח שיעור הניצול הנמוך של ההטבה לזכאים ונוכח הנחיית ועדת הכספים, מן הראוי שמשרד האוצר האמון על הכנת התיקון לתקנות, ורשות המים כגוף המאסדר והמפקח במשק המים, יפעלו לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר ניצול מיטבי של ההטבה על ידי הזכאים לה.



על מנת לבצע תיאגוד אזורי כנדרש על פי החוק, על משרד האוצר, על רשות המים, על הרשויות המקומיות ועל מרכז השלטון המקומי, לבחון את כלל ההיבטים - היבטי משילות והיבטים פיננסיים, תרבותיים וטופוגרפיים - ולבדוק כיצד ניתן להתגבר על בעיית מצב התשתיות, פחת המים ופחת הגבייה ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. מפת התיאגוד האזורי שתוצע בהתאמה תלווה באיתור פתרונות להיבטים אלה.



חשבונות המים ללא מרכיב הביוב לצריכה ביתית בשנים 2000 - 2020 (במחירים ריאליים)



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

מטרות רפורמת התאגידים שמסגרתה ניהול משק המים והביוב הועבר לידי תאגידי מים וביוב, הושגו באופן חלקי. אף שחל שיפור בכל מדדי הפעילות של התאגידים, ורוב הרשויות המקומיות התאגדו, עדיין קיימים פערים לעומת הנורמה ומתווי התיאגוד האזורי לא יצאו לפועל. לצד פעולות לקידום התיאגוד האזורי שהוא נדבך אחד מבין תמהיל הפעולות הנדרש לצורך קידום מטרות הרפורמה, יש לבחון פעולות נוספות, לרבות התמודדות עם הסוגיות הייחודיות של התאגידים הזכאים ושל האוכלוסיות המוחלשות, בקרות פנימיות והעמקת הגבייה. כמו כן, יש ליישם את הוראות החוק בדבר התיאגוד האזורי וצמצום מספר התאגידים ולפעול להתייעלות התאגידים, בין היתר באמצעות צמצום הפערים בין העלויות בפועל לעלויות הנורמטיביות שקבעה רשות המים.