

הרשות הממשלתית למים ולביוב

היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב,

בפיקוח עליהם ובאסדרתם

תקציר

רקע כללי

איגודי הערים לביוב מאפשרים לרשויות המקומיות לשותף פעולה לצורך הולכת שפכים ולצורך הטיפול בהם. הם מפעילים מתקנים לעיבודם, לטיהורם ולאחסונם של שפכים¹ וקולחים², שהם עסקים טעוני רישוי על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). איגודי הערים לביוב הוקמו בצווי הקמה של שר הפנים שהוצאו על פי חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק איגודי ערים). במדינת ישראל פועלים שישה איגודי ערים לביוב³. איגודי הערים הם גופים מבוקרים על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ולפי חוק איגודי ערים⁴.

איגודי הערים לביוב הוקמו בשנים 1956 עד 2001, ומאז הקמתם חלו תמורות במשק המים והביוב בישראל. בשנת 2006 הוקמה הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים או הרשות), שהיא הרשות המאסדרת את משק המים והביוב והמפקחת עליו, והחל ביולי 2009 הועברו לידיה כל סמכויות משרד הפנים הנוגעות לאיגודי הערים לביוב⁵.

1 פסולת המורחקת בהזרמה או פסולת נוזלית, לרבות מוצקים בתרחיף ומוצקים מומסים.

2 שפכים שטוהרו במכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש) כנדרש בתקנות.

3 איגודי הערים הם: איגודן - תשתיות איכות הסביבה (להלן - איגודן); איגוד הערים - איילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) (להלן - איגוד הערים איילון); איגוד הערים - אזור חיפה (ביוב) (להלן - איגוד הערים חיפה); איגוד הערים - דרום השרון המזרחי (ביוב) (להלן - איגוד הערים דרום השרון המזרחי); איגוד הערים - אזור כרמיאל (ביוב) (להלן - איגוד הערים כרמיאל); איגוד הערים - אזור שדרות שער הנגב (ביוב) (להלן - איגוד הערים שער הנגב). יצוין כי אגודת מי אזור דן אגודת מים שיתופית חקלאית בע"מ (להלן - מי דן) היא אגודה שיתופית שהקימו איגודן והרשויות המקומיות החברות בו, והיא הבעלים של השפד"ן, שבו מטופלים השפכים שאוסף איגודן.

4 על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, ביקורתו של מבקר המדינה תחול על כל גוף שזעמד לביקורת על פי חוק. לפי חוק איגודי ערים "איגוד ערים יהיה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה".

5 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (2009) עמ' 217, וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. על פי הצעת החוק, התיקון נעשה בין היתר "לצורך ניהול משק ביוב יעיל וצמצום חסמי דיור בתחום הביוב". ראו: הצעות חוק הממשלה 2083 מ-31.10.16.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של כמה מאיגודי הערים לביוב ואת פעולות רשות המים בכל הנוגע לאסדרת דרכי הפעולה של איגודי הערים לביוב ולפיקוח עליהם. הבדיקה נעשתה באיגוד, באיגוד ערים שער הנגב, באיגוד ערים איילון ובאיגוד ערים דרום השרון מזרחי. בדיקות השלמה נעשו ברשות נחל ירקון, במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הבריאות.

הליקויים העיקריים

ליקויים ברשות המים בתחומי האסדרה של איגודי הערים והפיקוח עליהם

הגם שהרשות אסדרה כמה היבטים חשובים בתחום איגודי הערים, עד מועד סיום הביקורת, אף שחלפו קרוב לתשע שנים לאחר שהועברו אליה סמכויות האסדרה והפיקוח, הרשות טרם קבעה אסדרה של נושאים רבים בעלי חשיבות הנוגעים לאיגודי ערים לביוב, כמו: אמות מידה לשירות, מבנה ארגוני ושכר עבודה, דרכי מינוי ותנאי העסקה של עובדי האיגוד, תנאי כשירות ופסלות ותקופת כהונה של חברי מועצת האיגוד ושל המנכ"ל, עסקאות עם בעלי עניין, נסיעות לחו"ל של עובדי האיגוד ומנהליו והיבטים נוספים הנוגעים לממשל התאגידי, דיווח כספי מפורט, הגשת תוכניות השקעות רב-שנתיות וחד-שנתיות לרשות ודרכי הבקרה עליהן. כמו כן, הרשות טרם מינתה יחידה שתפקח באופן שוטף על איגודי הערים לביוב, בדומה לפיקוח השוטף על תאגידי המים והביוב ועל חברות הביוב המרחביות שאותו הוסמכה לבצע יחידת הממונה על תאגידי המים והביוב וחברות הביוב המרחביות. המצב בפועל, שבו איגודי ערים לביוב פועלים בלא אסדרה ופיקוח בעניינם כאמור, עלול לאפשר התנהלות בלתי תקינה, ולעיתים אף בזבוז כספים של צרכני המים והביוב ושל משלמי המיסים.

ליקויים בסדרי מינהל ובממשל תאגידי

אי-כינוס ישיבות מועצה של האיגודים כנדרש והיעדרות מיישבותיה אי-כינוס ישיבות מועצה כנדרש: בשנים 2015 ו-2016 מועצותיהם של איגודי הערים שער הנגב ואיגוד הערים איילון לא התכנסו כנדרש על פי צווי ההקמה שלהן.

היעדרות מיישבות מועצת איגוד: במועד סיום הביקורת ראש עיריית טירה, מר מאמון עבד אלחי, לא היה חבר במועצת איגוד ערים דרום השרון המזרחי

כמתחייב על פי צו ההקמה של איגוד ערים דרום השרון המזרחי. בשנים 2015 - 2017 נציגי עיריית טירה במועצת האיגוד לא השתתפו כלל בישיבות מועצת האיגוד⁶.

ליקויים במינוי ועדות ביקורת ובכינוסן

אי-מינוי ועדות ביקורת: רשות המים לא קבעה הסדרים מחייבים בעניין הקמת ועדת ביקורת באיגודי ערים ביוב. נמצא כי באיגוד הערים שער הנגב לא פועלת ועדת ביקורת ומעולם לא מונתה ועדה כזאת. לעומת זאת, באיגוד ערים דרום השרון המזרחי מונתה ועדת ביקורת, אך היא לא הייתה פעילה ולא התכנסה מפברואר 2014, מועד מינויה.

ליקויים בהתקשרויות עם בעלי תפקידים

אי-אסדרת התקשרויות עם בעלי תפקידים: רשות המים לא קבעה כללים לעניין התקשרויות איגודי הערים לביוב עם בעלי תפקידים, ובכללם מבקר פנימי, רואה חשבון ויועץ משפטי. בפועל נמצא כי מועצות איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי לא מינו מבקר פנימי כלל.

התקשרויות לתקופות ארוכות בלי לבחון הצעות חלופיות: במועד סיום הביקורת, נובמבר 2017, נמצא כי רואי החשבון המבקרים של איגוד ערים שער הנגב ושל איגוד ערים דרום השרון המזרחי מועסקים בהם כ-15 שנים; כי איגוד איילון מעסיק רואה חשבון מבקר כ-18 שנים; כי איגוד ערים דרום השרון המזרחי מעסיק יועץ משפטי כ-16 שנים; כי איגוד איילון מעסיק יועץ משפטי

כ-20 שנים וכי איגודן מעסיק יועץ משפטי כשמונה שנים. על אף תקופות העסקה ממושכות אלה, איגודי הערים האמורים האריכו את ההתקשרויות ולא בחנו הצעות חלופיות להמשך ההתקשרויות עם אותם יועצים. כך נמנע מתן הזדמנות לספקים בכוח ויכולת לקבל מחיר מיטבי עבור השירות.

פעילות בלא רישיון עסק

בביקורת נמצא כי איגוד הערים דרום השרון המזרחי פועל בלא רישיון עסק מאז הקמתו בשנת 2001. איגוד הערים שער הנגב פועל אף הוא בלא רישיון עסק. עוד נמצא בביקורת, כי איגוד הערים איילון פעל בלא רישיון עסק עד נובמבר 2017, במשך יותר מעשרים שנים.

6 רק בישיבת מועצה אחת, במאי 2015, כשהוועדה שימשה ועדת מכרזים והתכנסה לצורך פתיחת מעטפות מכרז, השתתף בה אחד הנציגים.

טיפול בשפכים שאינו באיכות הנדרשת על פי דין

הטיפול של איגודי הערים בשפכים אינו באיכות הנדרשת על פי התקנות:

איגודי הערים איילון, דרום השרון המזרחי ושער הנגב אינם מטפלים בשפכים המגיעים אליהם באיכות הנדרשת על פי תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחים וכללים לטיהור שפכים), התש"ע - 2010 (להלן - תקנות ענבר). דרישות אלו חלות על איגוד הערים דרום השרון המזרחי מינואר 2012, על איגוד הערים איילון מינואר 2013 ועל איגוד ערים שער הנגב מינואר 2015. עם זאת, במועד סיום הביקורת, בכל איגודי הערים האמורים מתבצעות עבודות שדרוג והרחבה של מפעלי הטיפול בשפכים (להלן - המט"שים) שבבעלותם, באופן שלאחר סיום העבודות יבצעו המט"שים טיפול באיכות העומדת בדרישות של תקנות ענבר.

טיפול לקוי בשפכים באיגוד הערים דרום השרון המזרחי: כבר בשנת 2008

כמות השפכים שאיגוד הערים דרום השרון המזרחי קיבל הייתה כ-185% מהספיקה שתוכנן לטפל בה. הכמות הלכה וגדלה עם השנים, לא רק בשל גידול במספר התושבים המתגוררים ברשויות המקומיות החברות באיגוד, אלא גם בשל חיבורן של רשויות מקומיות נוספות לפתרון הקצה של מט"ש דרום השרון המזרחי בשנים אלה. בשנת 2017 הגיעה כמות השפכים שהאיגוד מקבל לכ-400% מהספיקה שהמתקן שלו תוכנן לטפל בה. השפכים עברו טיפול ירוד והוגלשו, באמצעות מאגרי החברה להשבת מי קולחין דרום השרון בע"מ (להלן - חברת ההשבה), לנחל הירקון. בשנים 2014 - 2017 הגליש איגוד ערים דרום השרון המזרחי לנחל הירקון, באמצעות מאגרי חברת ההשבה, כ-12.65 מיליון מ"ק קולחים באיכות ירודה.

נוסף על כך, במשך חצי שנה לפחות - מדצמבר 2016 עד יוני 2017 - איגוד הערים דרום השרון המזרחי ביצע ויסות של השפכים המגיעים אליו, באופן שחלקם כלל לא הוזרמו לתוך המט"ש.

ליקויים בתכנון המיזמים להרחבת המט"שים ולשדרוגם וליקויים בניהול שלהם

איגוד איילון

התקשרות בלי מכרז פומבי: חובת המכרזים החלה על איגוד ערים איילון בהתקשרויותיו מביאה לידי ביטוי את עקרונות השיוויון, התחרות ההוגנת, והשקיפות. בינואר 2013 התקשר איגוד ערים איילון עם קבלן א' ב"הסכם למימוש אופציה" לשדרוג המט"ש ולהרחבתו בסך כולל של 82.5 מיליון ש"ח, בתוספת התייקרויות ובתוספת מע"ם. התקשרות זו לא זו בלבד שבוצעה בלא מכרז כדין, אלא אף לא בכל הליך תחרותי אחר. האיגוד הציג את ההתקשרות כמימוש של אופציית ההרחבה והשדרוג, אף שהמועד למימוש אופציה זו חלף עשר שנים לפני שנחתם הסכם האופציה.

הלוואה לקבלן שהוגדרה "הקדמת תשלומים" בסך של כ-11 מיליון ש"ח, על אף עיכובים ניכרים בביצוע העבודות, בלי שניתן אישור מראש ממועצת האיגוד ובלי לדווח לרשות המים: בשנים 2015 - 2016 העביר איגוד איילון לקבלן א' סכומי כסף כ"הקדמת תשלומים" בסך כ-11 מיליון ש"ח בלי שקיבל לצורך כך אישור מראש ממועצת האיגוד ובלי שהביא את הדבר לידיעת רשות המים. המקדמות ניתנו לאחר שחלף מועד סיום עבודות השדרוג, ובפועל המשיך ביצוען להתעכב. בנסיבות אלה קצב ההתקדמות של הקבלן בביצוע העבודות ודאי לא הצדיק מתן מקדמות. בכרטסת הנהלת החשבונות של האיגוד נכתב שהסכומים הועברו כהלוואה. את ההלוואה האמורה נתן האיגוד לקבלן א' בלי הפרשי הצמדה, ריבית או התייקרויות, אף שהתשלומים שהאיגוד והמינהל לפיתוח תשתיות ביוב ברשות המים (להלן - המילת"ב) משלמים לקבלן א' נושאים הפרשי הצמדה למדד הבנייה ולדולר.

עוד נמצא כי בכספת האיגוד היו שתי המחאות של הקבלן לפקודת איגוד ערים איילון בסך כולל של 5.1 מיליון ש"ח, לדצמבר 2016 ולינואר 2017, ועד במועד סיום הביקורת איגוד הערים לביוב איילון לא פדה אותן. רק בנובמבר 2017 ובעקבות הביקורת, האיגוד התקשר עם הקבלן בהסכם החזר המקדמות ובו עוגנה בדיעבד התחייבותו להחזיר את הכסף. מועצת האיגוד אישרה הסכם זה באמצעות שיחת טלפון, בלי שהתקיים דיון ענייני בנושא, ובלי שנמסרו לחברי מועצת האיגוד מלוא הפרטים על נסיבות חתימת ההסכם.

אי-עמידה בלוחות זמנים

נמצא כי ביצוע מיזמי השדרוג וההרחבה של איגודי הערים נעשה תוך עיכובים גדולים: במועד סיום הביקורת מיזם השדרוג במט"ש איילון נמצא באיחור של כשנתיים וחצי. במיזם ההרחבה הסתיימו הליכי קבלת היתר הבנייה יותר משנתיים וחצי מהמועד שנמסרה לקבלן ההודעה על מימוש אופציית ההרחבה. העיכובים נגרמו בין השאר בשל מחלוקות עם הקבלן. במט"ש שער הנגב התעכבו עבודות השדרוג וההרחבה בכארבע שנים וחצי, בין היתר בשל מחלוקות עם הקבלן ועם החברה המתכננת ובשל ליקויים בתכנון המיזם בידי האיגוד. במט"ש דרום השרון צפוי איחור של כשנה וחצי בעבודות השדרוג וההרחבה, בין היתר בשל תכנון לקוי.

העיכוב בעבודות השדרוג וההרחבה של המט"שים עלול לגרום נזק תברואתי וסביבתי, לרבות זיהום נחלים ומי תהום, וכן עלול לגרום נזק כספי לקופה הציבורית ולצרפני המים והביוב. כמו כן הוא עלול לעכב את אישורן של תוכניות בנייה באזור בשל היעדר פתרון קצה, ובכך לעכב את יישום מדיניות הממשלה לפתרון המשבר בשוק הדיור על ידי הרחבת ההיצע בשוק הדיור. כך נמצא שתוכניות בנייה של כ-5727 יחידות דיור בטייבה, בג'לג'וליה ובכפר ברא מתעכבות, בין היתר בשל הימשכות הליכי ההרחבה והשדרוג של מט"ש באיגוד הערים דרום השרון המזרחי. כמו כן, בשל עיכוב גדול בשדרוג ובהרחבה של מט"ש איגוד שער הנגב, מתעכב ביצועם של מיזמים ותוכניות דיור ועסקים בעיר שדרות, הכוללים כ-4,046 יחידות דיור.

ההמלצות העיקריות

1. על מועצת רשות המים לפעול בלא דיחוי לקביעת כללים להסדרת התנהלותם של איגודי הערים לביוב, ובכללם כללי ממשל תאגידי, כללים מפורטים לעניין הדיווח הכספי וההנדסי השוטף של איגודי הערים וכללים הנוגעים להתקשרותם עם בעלי תפקידים כגון יועצים משפטיים, רואי חשבון, מבקרים פנימיים וגזברים. כמו כן, על מועצת הרשות לקבוע מנגנוני פיקוח על יישום הכללים האלה, ועל מנהל הרשות לעקוב אחר יישומם. בעניין זה על מועצת הרשות לבחון מהן הנורמות הראויות שיש בסמכותה להחיל על איגודי הערים לביוב, ואילו נורמות וכללים ראויים דורשים ייזום הליך של שינוי חקיקה, ובהתאם לכך להנחות את מנהל רשות המים להביאם לדיון לפנייה ולהביא לאישורה הצעות לכללים וליזמות חקיקה כאמור.
2. נוכח העיכוב בהליכי האסדרה במשך כעשור שחלף מאז הועברו לרשות סמכויות משרד הפנים הנוגעות לאיגודי הערים לביוב, וכדי שלא להותיר את איגודי הערים עוד זמן רב בלא אסדרה, ראוי שמועצת הרשות תדון באופן מיידי באפשרות של שימוש בכללים החלים על תאגידי מים וביוב ועל חברות ביוב מרחביות, בין כמודל שישמש - בשינויים המחויבים - לקביעת הנחיות זמניות לאסדרה ובין בדרך אחרת, עד אשר יגובשו כללים מיוחדים לאיגודי ערים.
3. על איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי להביא לסיום עבודות השדרוג וההרחבה של המט"שים שבניהולם כדי לעמוד ברמת הטיפול הנדרשת ולמנוע מפגעים סביבתיים ועיכוב תוכניות בניה של מאות יחידות דיור. כמו כן, על איגודי הערים שער הנגב, איילון ודרום השרון המזרחי להפיק לקחים מממצאי דוח זה לעניין תכנון מיזמים וניהולם, בייחוד מן ההיבט התכנוני והעמידה בלוח הזמנים וכן מן ההיבט הכספי.
4. על רשות המים, האמונה על תכנון משק המים ועל ניהולו, להפיק לקחים מממצאי דוח זה בעניין תכנון פתרונות הקצה של מט"שים של איגודי ערים לביוב ובעניין חיבור רשויות מקומיות נוספות אליהם. כאשר הרשות מחליטה לאשר חיבור של רשויות נוספות למט"ש אף שאינו מסוגל לעמוד בתוספת כמויות השפכים, עליה לקבוע בד בבד אילו צעדים מיידיים יש לנקוט כדי שהמתקן יוכל להתמודד עם כמויות השפכים הנוספות המועברת אליו בלי לזהם את הסביבה. על הרשות לעקוב אחר יישום צעדים אלו.
5. על מועצת רשות המים לדון בהקדם בהחלת כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המזרמים למערכת הביוב), התשע"ד-2014 על מפעלים השוכנים בשטחן של רשויות מקומיות החייבות בתאגוד אשר לא התאגדו.
6. על איגודי הערים שער הנגב ואיילון להקפיד לכנס ישיבות מועצה כנדרש על פי צווי ההקמה שלהם. על חברי מועצת איגוד הערים דרום השרון המזרחי להקפיד על נוכחות בישיבותיה.

7. על איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי לפעול לקבלת רישיון עסק.

סיכום

איגודי הערים לביוב הוקמו בין השנים 1959 - 2001. מאז הקמתם חלו תמורות במשק המים והביוב בישראל, ובכלל זה הוקמה רשות המים והועברו לידיה סמכויות האסדרה של משק המים והפיקוח עליו, לרבות לעניין איגודי ערים לביוב, רפורמת תאגוד תאגיד המים והביוב, החמרת הדרישות לעניין הטיפול בשפכים בתקנות ענבר ותיקון מדצמבר 2016 המסדיר הקמת חברות ביוב מרחביות. רשות המים, שסמכויות האסדרה והפיקוח על איגודי הערים לביוב הועברו אליה מיולי 2009, אסדרה כמה היבטים הנוגעים לאיגודי ערים לביוב ובכללם אסדרת התעריפים החלים על רובם. אולם היא לא אסדרה היבטים חשובים נוספים בדרכי התנהלותם, בין היתר בשים לב לתמורות אלו. יתר על כן, הרשות אף אינה מפקחת על היבטים רבים שבהם חסרה האסדרה, ובכלל זה סדרי מינהל, ממשל תאגיד, מבנה ארגוני ודיווח הנדסי שוטף של איגודי ערים לביוב. נוכח ממצאי דוח זה, המצביעים בין היתר על ליקויים בהתנהלות איגודי ערים לביוב בהיבטים שבהם חסרה אסדרה ונוכח החשיבות הרבה של פעילותם התקינה, על מועצת רשות המים לפעול ללא דיחוי להשלמת אסדרת פעילותם, לקביעת מנגנוני בקרה על יישומם ולהגביר את הפיקוח על התנהלותם.

המקרה של איגוד הערים דרום השרון המזרחי שמגליש קולחים באיכות ירודה במשך שנים ממחיש את הצורך בתכנון ובהיערכות מראש לסיכונים של חוסר יכולת לטפל בשפכים. רשות המים אישרה חיבור של רשויות נוספות למט"ש אף שהמט"ש כבר פעל הרבה מעבר ליכולת הספיקה שלו, מבלי לבצע פעולות הנדרשות למניעת הגלשה של שפכים ושל קולחים באיכות ירודה. לדוגמה, אילו "פעולות החירום" שנעשו רק בשנת 2017 היו מבוצעות מבעוד מועד, ניתן היה למנוע חלק ניכר מהגלשתם של הקולחים באיכות הירודה ושל השפכים הגולמיים לנחל, או לפחות לצמצמם במידה ניכרת. עקב חיבורן של רשויות נוספות למט"ש כאמור, בשנת 2017 הגיעה כמות השפכים שהאיגוד מקבל לכ-400% מהספיקה שהמתקן שלו תוכנן לטפל בה, ובשנים 2014 - 2017 הוא הגליש לנחל הירקון באמצעות מאגרי חברת ההשבה כ-12.65 מיליון מ"ק של קולחים באיכות ירודה. זאת נוסף על הגלשת שפכים גולמיים במשך כחצי שנה במסגרת פעולות ויסות שביצע כדי למנוע הצפה של המט"ש. נוכח פוטנציאל הזיהום הגדול של מט"שים, על רשות המים להקפיד על תכנון שיכלול היערכות מראש למניעת זיהום בעקבות פתרונות הקצה שהיא קובעת.

ממשלת ישראל שמה לה ליעד למצוא פתרון למשבר הדיור באמצעות הסרת חסמים המונעים פיתוח למגורים, כמו חסמי פתרון קצה של ביוב. לשם כך קיבלה הממשלה לאחר מועד סיום הביקורת, במאי 2018, החלטה בנושא

"הקמת צוות בין משרדי לתיאום והסרת חסמי דיור בתחום מכונים לטיהור שפכים לצורכי דיור" (החלטה מס 3835). בהחלטה האמורה נקבע, בין היתר, כי יש להקים צוות בין-משרדי לצורך ייעול ושיפור של עבודת הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ושל התיאום ביניהם בתחום מכוני טיהור השפכים, זאת על מנת לאפשר פיתוח של שכונות מגורים. ממצאי הדוח מצביעים על כך כי העיכובים הניכרים שחלו בשדרוג ובהרחבה של המט"שים של איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי תורמים לעיכוב תוכניות בניה של הקמת מאות יחידות דיור. גם כדי לסייע להגשים את תוכניות הדיור, על איגודי הערים לביוב לנקוט את הצעדים הנדרשים להשלמת עבודות ההרחבה והשדרוג של המט"שים שבניהולם ולשפר את התנהלותם בכל הנוגע לייזום, לתכנון ולהקמה של מיזמים עתידיים ולבקרה עליהם. כמו כן, על רשות המים להידרש לאסדרה של דיווח שוטף, שנתי ורב-שנתי, בדבר השקעות מתוכננות של האיגודים במיזמי ביוב, ולבצע פיקוח שוטף על השקעות אלה, בשים לב למדיניות הממשלה, לצפי של הגידול באוכלוסייה, לעלויות הכבדות של מיזמים אלה וחשיבותם מהבחינה הלאומית והסביבתית.

מבוא

איגודי ערים לביוב הוקמו בצווי הקמה של שר הפנים על פי חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק איגודי ערים), והם מאפשרים שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות לעניין הולכת שפכים מהרשויות המקומיות המחוברות אליהם ולעניין הטיפול בהם במתקני הטיפול בשפכים של איגודי הערים. במדינת ישראל פועלים שישה איגודי ערים לביוב⁷. איגודי הערים הם גופים מבוקרים על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולפי חוק איגודי ערים⁸.

הכנסות איגודי הערים בשנים 2015 ו-2016 הסתכמו בכ-413 מיליון ש"ח וכ-415 מיליון ש"ח בהתאמה. הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים או הרשות) קובעת בכללים את התעריפים שמשלמים לאיגודי הערים תאגידי המים והביוב והרשויות המקומיות שלהן נותנים האיגודים שירות. צרכני המים והביוב הם המקור העיקרי למימון הכנסותיהם של איגודי הערים לביוב. נוסף על כך מקבלים רוב איגודי הערים כספים מתקציב המדינה לצורך הרחבה ושדרוג של מפעלי הטיפול בשפכים (להלן - המט"שים) שבבעלותם. מיזמים של חלק מאיגודי הערים לביוב, שהיו בהליכי ביצוע בשנים 2014 - 2017, מומנו מתקציב המדינה כמענק שסכמו הכולל כ-150 מיליון ש"ח.

מנהלי רשות המים בתקופת הביקורת היו מר משה גארי (מנהל רשות המים בפועל מסוף אוגוסט 2016 עד אמצע יוני 2017) ומר גיורא שחם (מאמצע יוני 2017); מנכ"ל איגוד בתקופת הביקורת הוא מרק אוקון; מנהלת המינהל ומזכירת איגוד ערים איילון בתקופת הביקורת היא הגברת אילנה רובין; מנכ"ל איגוד הערים דרום השרון המזרחי בתקופת הביקורת הוא מר מאיר עפרון; כמנכ"ל איגוד ערים שדרות שער הנגב שימש עד אוגוסט 2017 מר דני רגב⁹.

7 איגודי הערים הם: איגודן - תשתיות איכות הסביבה (להלן - איגודן), איגוד ערים - איילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) (להלן - איגוד ערים איילון), איגוד ערים - אזור חיפה (ביוב) (להלן - איגוד ערים חיפה), איגוד ערים - דרום השרון המזרחי (ביוב) (להלן - איגוד ערים דרום שרון מזרחי), איגוד ערים - אזור כרמיאל (ביוב) (להלן - איגוד ערים כרמיאל), איגוד ערים - אזור שדרות שער הנגב (ביוב) (להלן - איגוד ערים שער הנגב). יצוין כי אגודת מי אזור דן אגודת מים שיתופית חקלאית בע"מ (להלן - מי דן) היא אגודה שיתופית שהוקמה על ידי איגודן והרשויות המקומיות החברות בו, והיא הבעלים של השפד"ן, שבו מטופלים השפכים שאוסף איגודן.

8 על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, ביקורתו של מבקר המדינה תחול על כל גוף שיועמד לביקורת על פי חוק. על פי חוק איגודי ערים "איגוד ערים יהיה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה".

9 במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2017, טרם מונה מנכ"ל.

לוח 1: איגודי הערים לביוב, הרשויות שהם נותנים להן שירות ושנת הקמתם

שם איגוד הערים לביוב	הרשות המקומיות המקבלות ממנו שירותי טיפול בביוב	שנת ההקמה
1 איגודן	אור יהודה, אזור, אלעד, בית דגן, בני ברק, בת ים, גבעתיים, גבעת שמואל, גני תקווה, חולון, יהוד, נווה מונסון, כפר קאסם, יישובים במועצה אזורית עמק לוד, נס ציונה, חלק מסביון, פתח תקווה, קריית אונו, רחובות, ראש העין, ראשון לציון, רמת אפעל, רמת גן, רמת פנקס, תל אביב-יפו	1956
2 איגוד ערים חיפה	חיפה, טירת כרמל, נשר, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, שפרעם	1959
3 איגוד ערים איילון	באר יעקב, רמלה, לוד, אור יהודה, מודיעין-מכבים-רעות, מודיעין עילית, מועצה אזורית חבל מודיעין, שוהם, המועצה האזורית גזר, יישובים במועצה האזורית עמק לוד, המועצה האזורית מטה בנימין	1973
4 איגוד ערים שער הנגב	שדרות, שער הנגב	1995
5 איגוד ערים כרמיאל	כרמיאל, נחף, סאג'ור, שגור, שעב, משגב, אל-בועינה-נוג'ידאת.	1997
6 איגוד ערים דרום השרון המזרחי	יישובי נחל קנה, טייבה, טירה, כוכב יאיר - צור יגאל, יישובי המועצה האזורית דרום השרון, קלקיליה, אלפי מנשה	2001

איגודי הערים לביוב הוקמו בשנים 1956 - 2001. מאז הוקמו איגודי הערים לביוב חלו תמורות במשק המים והביוב בישראל. בשנת 2006 הוקמה רשות המים, שהיא רשות מאסדרת ומפקחת, ומטרתה בין היתר להבטיח ששירותי המים והביוב יהיו ברמות שירות, איכות ואמינות נאותות, ובמחירים סבירים¹⁰. החל ביולי 2009 הועברו כל סמכויות משרד הפנים בנוגע לאיגודי הערים לביוב לידי רשות

10 המחירים ייקבעו על פי עקרון העלות המוכרת, שהיא העלות שרשות המים מכירה בה לצורך התעריף על פי הכללים, והיא תשקף ככל האפשר את עלות אספקת שירותי המים והביוב.

המים ומועצת רשות המים^{11,12}. על פי חוק איגודי ערים, מיולי 2009 לא יוקמו עוד איגודי ערים לביוב.

עוד שינוי שחל במשק המים והביוב מאז הקמת איגודי הערים לביוב הוא רפורמת התאגוד של תאגידי המים והביוב (להלן - התאגידים). מינואר 2008 הרשויות המקומיות שחל עליהן חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק התאגידים) חייבות להפעיל את שירותי המים והביוב שבתחומן באמצעות תאגידי מים וביוב¹³.

התיקון מדצמבר 2016 לחוק התאגידים¹⁴ מסמיך את מועצת רשות המים לחלק את המדינה למרחבי ביוב¹⁵ ולתת רישיון לחברת ביוב אחת בכל מרחב שתתכלל את הטיפול בביוב במרחב שבתחומה היא פועלת. על פי החוק, כל איגוד ערים לביוב רשאי לפנות לקבלת רישיון חברת ביוב מרחבית¹⁶.

פעולות הביקורת

בחדשים אפריל-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של כמה איגודי ערים לביוב ואת פעולות רשות המים בכל הנוגע לאסדרת דרכי פעולתם של איגודי הערים לביוב ולפיקוח עליהם. הבדיקה נעשתה באיגוד, ובאיגודי הערים שער הנגב, איילון ודרום השרון המזרחי. בדיקות השלמה נעשו ברשות נחל ירקון, במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הבריאות.

- 11 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (2009), עמ' 217, וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. התיקון נעשה בין היתר "לצורך ניהול משק ביוב יעיל וצמצום חסמי דיור בתחום הביוב".
- 12 מועצת רשות המים פועלת מכוח סעיף 124טו לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים). עם תפקידיה נמנים, לפי סעיף 124ז לחוק המים, בין היתר: הסדרת משק המים, פיתוח ופיקוח עליו; ביצוע מדיניות הממשלה שיש לה השלכות על משק המים וקביעת כללים, תעריפים והיטלים כמפורט בחוק המים;
- 13 על פי נתוני רשות המים, עד ינואר 2017 התאגדו 157 רשויות מקומיות החייבות בתאגוד ומונות כ-6.8 מיליון תושבים, מ-183 הרשויות המקומיות החייבות בתאגוד ומונות כ-7.16 מיליון תושבים. במאי 2015 כתב מנהל המים והממונה על התאגידים כי בעקבות יישומה של רפורמת התאגוד, "מצב משק המים והביוב השתפר באופן ניכר לעומת המצב בעידן שקדם להקמת התאגידים".
- 14 חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (2016), עמ' 82.
- 15 רשות המים חילקה את שטח המדינה ל-12 מרחבים גיאוגרפיים.
- 16 יצוין כי בעניין הקמת חברות ביוב מרחביות פרסמה רשות המים את כללי תאגידי מים וביוב (חברות ביוב) התשע"ח - 2017.

רשות המים כמאסדרת וכמפקחת

תיקון לחוק איגודי ערים משנת 2009 העניק למועצת רשות המים את הסמכות לקבוע כללים לעניין התנהלותם של איגודי ערים לביו¹⁷. בתוך כך הרשות מוסמכת לקבוע כללים, בין היתר בעניין "אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של שירותים בתחומים הקשורים למשק המים או הביוב שנותן האיגוד לצרכניו, והבטחתם ברציפות ולאורך זמן", "תנאי כשירות ופסלות לכהונה לחברי מועצה ודרכי מינויים של חברי המועצה... דרכי מינויים, תפקידיהם ותנאי העסקתם של עובדי איגוד ערים, ולעניין המנהל הכללי - גם תנאי כשירות ופסלות לכהונה, ותקופת כהונה".

הועלה כי בשנים שעברו מאז קיבלה רשות המים את הסמכויות לאסדרת פעילותם של איגודי הערים לביו¹⁷ ולפיקוח עליהם, התקיימו בה דיונים פנימיים והתכתבויות פנימיות בדבר הצורך לאסדר את איגודי הערים לביו¹⁷ בכמה נושאים ולמנות גורמי פיקוח עליהם ברשות. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיימו הליכי האסדרה. להלן הפרטים:

1. באוקטובר 2011 התקיים דיון בראשות מנהל רשות המים דאז, מר אלכסנדר קושניר, בנושא "חלופות לפתרון ביניים – איגודי ערים למים וביו¹⁷". בדיון הוחלט כי "בשלב מדי י"ש לאמץ את כללי משרד הפנים בעבודה מול האיגודים – זאת עד לקביעת נהלים קבועים.... חטיבת האסדרה תבנה מערכת כללים נורמטיבית בנוגע לטיפול באיגודי ערים עד סוף 2012". כמו כן מונה עובד של החטיבה הכלכלית ש"ירכז את כל ההתנהלות מול איגודי הערים... תפקידו יהיה עד לסוף 2012" (להלן - מרכז הצוות). בישיבת הצוות בנובמבר 2011 החליט הצוות להמליץ בין היתר על מינוי ממונה על תחום איגודי ערים לביו¹⁷, שתפקידו לרכז את כל הפעילות בתחום, לפקח עליה, לקדם מכרז בנושא אסדרה של איגודי הערים ופיקוח עליהם על מנת שיבחן את מכלול האסדרה בתחום, ולמנות מפקח מטעם הרשות שיבצע בדיקה מקיפה של האיגודים הפעילים. משרד מבקר המדינה העלה כי במועד סיום הביקורת טרם פורסם מכרז בנושא אסדרה של איגודי הערים ופיקוח עליהם וטרם מונה מפקח מטעם הרשות.
2. בדצמבר 2011 הוציאה הרשות הודעה לאיגודי הערים בדבר העברת סמכויות משרד הפנים אליה. בהודעתה נכתב, בין היתר: "בימים אלו אנו בוחנים נהלים חדשים לאיגודי הערים למים או לביו¹⁷.... עד לגיבוש נהלים חדשים כאמור, הנכם נדרשים לפעול בהתאם לנהלים הקיימים כיום (בשינויים המחויבים) ובהתאם למועדים הנקובים בהם וכל זאת בכפוף להנחיותינו".
3. בספטמבר 2012 התקיים דיון בנושא "אסדרת תחום איגודי ערים לביו¹⁷", בראשות מנהל הרשות דאז. בסיכומו קבע מנהל הרשות כי "... הטיפול באיגודי הערים לביו¹⁷ יבוצע במסגרת אינטגרטיבית של חטיבת כלכלה, מחלקה משפטית, חטיבת אסדרה, הממונה על התאגידים והמילת¹⁸" (להלן

17 סעיף 18 לחוק איגודי ערים.

18 המינהל לפיתוח תשתיות ביו¹⁷ ברשות המים.

- הצוות האינטגרטיבי), וכי מרכז הצוות שנקבע בדיון באוקטובר 2011 ירכז את הצוות האינטגרטיבי. במאי 2014 התקיים דיון של הצוות האינטגרטיבי ובסיכומו הוחלט לפנות ליחידת הייעוץ המשפטי לפני שיוצג הנושא למנהל הרשות. יצוין כי לא נמצא ברשות המים כל מסמך המתעד את כינוסה של ישיבה ובה הוצג הנושא למנהל הרשות כאמור, לא באותה שנה ולא בשנה שלאחריה.

4. במאי 2016 הכין יועץ חיצוני של רשות המים (להלן - יועץ א') טיוטה לדיון¹⁹ בנושא "משטר תאגידי - איגודי ערים לביוב" (להלן - מסמך היועץ). במסמך של היועץ נכתב בין היתר כי "הפיקוח הנדרש על פעילות איגודי הערים לביוב הינו במגוון רחב של תחומים לרבות מינהל וארגון, הנדסה, כספים ובנושאים משפטיים". עוד הוא כתב כי "רשות המים והביוב יצרה מנגנוני פיקוח ואסדרה מקצועיים ומובנים על תאגידי המים והביוב ומומלץ להחיל את המנגנונים בשינויים המתחייבים גם על איגודי ערים".

חטיבת כלכלה של הרשות הוציאה לאיגודי הערים לביוב "נוהל הגשת בקשה למתן אשראי הטעון אישור מנהל הרשות" ביולי 2011, הנחיות להגשת תקציב החלות משנת 2012 ו"נוהל פירוק איגודי ערים/פרישה מאיגוד ערים" בנובמבר 2011. כמו כן הרשות אסדרה את התעריפים של איגודי הערים לביוב, למעט תעריפי איגוד ערים דרום השרון המזרחי²⁰. הרשות השיבה באפריל 2018 כי היא מתכננת לכלול את איגוד הערים דרום השרון המזרחי בכללי התעריפים, מיד לאחר סיום הרחבתו ושדרוגו, ולקבוע תעריף שיחול עליו מינואר 2019.

19 הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי טיוטה זו היא הנוסח האחרון של המסמך שהגיש היועץ לרשות המים.

20 הרשות אסדרה את כללי איגודי ערים (תעריפים לשירותי ביוב שמספק איגודן תשתיות איכות הסביבה), התשע"א-2010, ואת כללי איגודי ערים (תעריפים לשירותי ביוב שמספק איגוד ערים אזור חיפה) (ביוב), התשע"ב-2011. כללים אלה בוטלו עם כניסתם לתוקף של כללי איגודי ערים (תעריפים לשירותי ביוב שמספקים איגודי ערים לביוב), התשע"ה-2014, שנכנסו לתוקף ב-31.12.14.



הגם שהרשות אסדרה
כמה היבטים חשובים
בעניין איגודי הערים,
במועד סיום הביקורת
- קרוב לתשע שנים
לאחר שהועברו אליה
סמכויות האסדרה
והפיקוח - הרשות
טרם קבעה אסדרה
מפורטת לאיגודי ערים
לביוב בעוד נושאים
חשובים רבים. כמו כן,
הרשות טרם מינתה
יחידה שתפקח באופן
שוטף על איגודי
הערים לביוב בכל
אחד מהתחומים,
בדומה לפיקוח
השוטף שהוסמכה
יחידת הממונה על
תאגידי המים והביוב
וחברות הביוב
המרחביות לבצע על
תאגידי המים והביוב
ועל חברות הביוב
המרחביות

הרשות טרם מינתה יחידה שתפקח באופן שוטף על איגודי הערים לביוב בכל אחד מהתחומים, בדומה לפיקוח השוטף שהוסמכה יחידת הממונה על תאגידי המים והביוב וחברות הביוב המרחביות. בנוסף, הגם שהרשות אסדרה כמה היבטים חשובים בעניין איגודי הערים כאמור לעיל, במועד סיום הביקורת, קרוב לתשע שנים לאחר שהועברו אליה סמכויות האסדרה והפיקוח, הרשות טרם קבעה אסדרה מפורטת לאיגודי ערים לביוב בעוד נושאים חשובים רבים כמו: אמות מידה לשירות, מבנה ארגוני ושכר עבודה, דרכי מינוי ותנאי העסקה של עובדי האיגוד, תנאי כשירות ופסלות ותקופת כהונה של חברי מועצת האיגוד ושל המנכ"ל, עסקאות עם בעלי עניין, נסיעות לחו"ל של עובדי האיגוד ומנהליו והיבטים נוספים של ממשל תאגידי, דיווח כספי מפורט, הגשת תוכניות השקעות רב-שנתיות וחד-שנתיות לרשות ודרכי הבקרה על יישומן. המצב בפועל, שבו איגודי ערים לביוב פועלים בלא אסדרה ופיקוח בעניינם כאמור, עלול לאפשר התנהלות בלתי תקינה, ולעיתים אף בזבוז כספים של צרכני המים והביוב ושל משלמי המיסים.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בפרברואר 2018 כי "לפני מספר שנים הוכנה ברשות המים עבודה בעניין שיפור תהליכי האסדרה של איגודי ערים לביוב, שאמורה לקרום עור וגידים במסגרת השינוי הארגוני ברשות המים הצפוי בחודשים הקרובים... במסגרת שינוי המתוכנן יתווסף כ"א ייעודי ליחידת הממונה על התאגידים... כך שיוכל להנתן מענה משופר גם לאסדרת פעילותם של איגודי הערים לביוב".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות המים דאז, מר אלכסנדר קושניר, ולמנהל הרשות הנוכחי, מר גיורא שחם, ולמועצת רשות המים, כי התמשכות הליכי האסדרה של איגודי ערים לביוב במשך קרוב לתשע שנים אינה סבירה, והיא מעידה על התנהלות בלתי תקינה בנושא זה. על מועצת רשות המים לפעול ללא דיחוי לקביעת כללים המסדירים את פעילותם של איגודי ערים לביוב בתחומים שטרם אוסדרו כמפורט לעיל ולקבוע מנגנוני פיקוח על יישום כללים אלה. בעניין זה על מועצת הרשות לבחון מהן הנורמות הראויות שיש בסמכותה להחיל על איגודי ערים לביוב, ואילו נורמות וכללים ראויים דורשים ייזום של הליך שינוי חקיקה, ובהתאם לכך להנחות את מנהל רשות המים להעלות לפניה בדיון ולהביא לאישורה הצעות לכללים וליזמות חקיקה כאמור. נוכח התמשכות התהליכים כאמור, על מועצת רשות המים לקבוע לוח זמנים להכנת הכללים ולעקוב אחר ביצועו.

ראוי שלא להותיר במשך תקופה ממושכת נוספת את איגודי הערים ללא אסדרה בהיבטים חשובים של ממשל תאגידי, ואסדרת דיווח כספי מפורט והגשת תוכניות השקעות רב-שנתיות וחד-שנתיות שוטפות ודרכי הבקרה עליהן. על כן, על מועצת הרשות לשקול באופן מיידי, בשלב הראשון, להחיל על איגודי הערים, בשינויים המחוייבים, את הכללים ואת מנגנוני הפיקוח שהוחלו על תאגידי המים והביוב, וזאת עד שיגובשו כללים מיוחדים בעניינם של איגודי הערים.

רשות המים השיבה כי "... גם אם נפלו ליקויים (ואיננו מקלים בהם ראש) ביחס לפיקוח השוטף של רשות המים על ענייני הממשל באיגודים, אין לבטל את האסדרה שנקבעה" על ידה עד כה, שלדבריה הביאה לשיפורים משמעותיים, וכי עדיין "... רבה הדרך להשלמת האסדרה בתחום איגודי הערים...". כמו כן היא מסרה כי "... גם בימים אלה הרשות פועלת להשלמת האסדרה על איגודי הערים". הרשות הוסיפה כי היא טיפלה בפניות רבות שהגישו לה איגודי ערים בנושאים שונים ואף פעלה ליישוב מחלוקות בין איגודי ערים לתאגידי מים וביוב²¹.

כמו כן, רשות המים הפנתה בתשובתה להודעה שהוציאה כאמור לעיל בדצמבר 2011 ובה כתבה לאיגודי הערים כי עד שהיא תגבש נהלים חדשים, ימשיכו לחול על האיגודים ההוראות וההנחיות שחייבו אותם לפני שהועברו אליה הסמכויות בשנת 2009. על כן, לטענתה, "... לא נוצר כל ריק חקיקתי". כמו כן היא מסרה כי אין מקום להחלה זמנית של כללי התאגידיים לתקופת ביניים זמנית עד להתקנת כללים לאיגודי הערים לביוב, ולא ניתן להחילם "אוטומטית", ואף לא בשינויים המחוייבים, בין היתר בשל השוני בין סוגי השירות, בשל השוני בין איגודי ערים לביוב לבין תאגידי המים והביוב ובשל הוראות החוק המסמיכות. עוד מסרה רשות המים כי רק בשנת 2018 תוקצב תקן לאסדרת איגודי ערים לביוב שבימים אלה היא פועלת לאישו, וכי "... יהיה באיש התפקיד כדי לסייע ולהמשיך ולקדם את האסדרה והפיקוח המתבצעת על ידי רשות המים ביתר הנושאים... יחד עם זאת, ובמסגרת המבנה הארגוני החדש והמתוכנן ברשות המים, נושא הממשל התאגידי על איגודי ערים יהיה תחת האסדרה של יחידת הממונה על התאגידיים, כאשר החלק הנוגע לתוכניות הפיתוח יהיה תחת היחידות העוסקות בתחום הפיתוח של משק המים והביוב והכל תוך אינטגרציה מלאה עם כלל היחידות והחטיבות ברשות המים".

21 כמו כן הרשות מסרה כי היא טיפלה, במסגרת ועדות שיפוט, בתוכניות לשדרוג ולהרחבה של מט"שים, ובהם מט"שים של איגודי ערים לביוב, וכי היא, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה הוציאו יחד נהל להגשת תוכניות למתקנים לטיפול בשפכים, החל בין היתר על איגודי ערים לביוב. כמו כן היא "לקחה חלק בהסכמי פשרה, הסדרי חובות הקשורים לאיגודי הערים" לביוב בהתבסס על האסדרה התעריפית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי ההוראות וההנחיות שניתנו עד שהועברו אליה הסמכויות בשנת 2009 הן מיושנות וכיום אינן נותנות מענה בהיבטים רבים ומגוונים של ניהול איגודי ערים לביוב, כמפורט לעיל. מכאן החשיבות של אסדרה מידית, בין בדרך של החלת ההסדרים החלים על תאגידי מים וביוב וחברות ביוב מרחביות ובין אסדרה בדרך אחרת.

סדרי מינהל וממשל תאגידי

עקרונות הממשל התאגידי הם אוסף של נהלים וכללים המגדירים כיצד ראוי שחברות ציבוריות תתנהלנה, בין היתר, בהיבטים של בקרה, פיקוח ודיווח. ממשל תאגידי תקין מהווה את התרבות הארגונית והתשתית להתנהלותו האתית והערכית של התאגיד במכלול פעילויותיו ובתחומי אחריותו החברתית. ממשל תאגידי ראוי צפוי למנוע אירועים שגופים רגולטורים, מקצועיים ככל שיהיו, מתקשים לחשוף לפני מעשה.

איגודי ערים לביוב מאוגדים כתאגידיים, אך שלא כגופים אחרים במשק הביוב - כמו תאגידי מים וביוב וחברות הביוב המרחביות - לא חלים עליהם דיני החברות; אין הם פועלים על פי תקנון התאגדות והם מנוהלים על ידי מועצה, שהיא גוף המקביל לדירקטוריון בחברות. מועצת רשות המים הוסמכה בחוק לקבוע כללים מחייבים בנוגע להתנהלות איגודי הערים לביוב, לרבות הסמכות לקבוע את דרכי הקמתן של ועדות המועצה²², הסמכות לקבוע - בהתייעצות עם שר המשפטים - כללים לגבי כשירותם ופסלותם של חברי מועצה, דרכי מינויים, תפקידיהם ותנאי העסקתם של עובדי איגודי הערים לביוב. כמו כן היא הוסמכה לקבוע את תנאי כשירותו ופסלותו של המנכ"ל ולקבוע את תקופת כהונתו. אך כאמור, הרשות לא עשתה שימוש בסמכותה בהיבטים האלה, ואף בהיבטים חשובים אחרים של ממשל תאגידי²³, אף שהייתה מודעת לחשיבות הנושא. לדוגמה, במאי 2016 כתב סמנכ"ל כלכלה ברשות המים, מר גלעד פרננדס, לגורמים בכירים ברשות המים, בהתייחס לנושא של ממשל תאגידי באיגודי ערים לביוב, כי "מדובר בנושא חשוב ביותר, שטרם קיבל מענה... כדאי לראות איך נכון לקדם במהירות נושא זה והאם נדרשים תיקוני חקיקה (הסדרים?) בנושא - כדי שנוכל להציג לאלכס [מנהל הרשות דאז] את המלצתנו בעניין".

בתיקון חקיקה מדצמבר 2016 הוחלו כללי הממשל התאגידי והפיקוח של הממונה על התאגידיים בהיבטים של ממשל תאגידי על חברות הביוב המרחביות, אולם הרשות לא פעלה להחלת אסדרה ופיקוח בנושא על איגודי הערים לביוב.

22 בין באמצעות צו בין באמצעות תיקון צו. ראו סעיף 16(2), סעיף 17(ה) (ב)1 ו-16א לחוק איגודי ערים לביוב.

23 כגון העסקת מבקר פנימי, יועץ משפטי ורואה חשבון מבקר, נסיעות לחו"ל, התקשרויות עם בעלי עניין.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן תפקודם של איגודי הערים לביוב בפועל בכמה היבטים הנוגעים לסדרי ממשל תאגידי. להלן יפורטו ממצאי בדיקתו:

ישיבות מועצת האיגוד

י"ר האיגוד הוא האחראי לכינוס מועצת האיגוד, ועליו לכנסה אחת לשלושה חודשים לפחות. מועצת האיגוד, שהיא המוסד המקביל לדירקטוריון בחברות, היא גוף פיקוח חשוב מאוד באיגוד. עליה לפקח על התנהלות האיגוד, לקבל ממנו דיווחים ולדון בפעולות בלתי תקינות המתבצעות באיגוד ולבחון דרכים למניעת הישנותן.

1. סעיף 8 (א) לחוק איגודי ערים קובע: "איגוד ערים יתנהל על ידי מועצת איגוד ערים (להלן - המועצה)". מועצת איגוד ערים היא גוף המקביל לדירקטוריון בחברות, וכזאת יש לה תפקידים מרכזיים ומהותיים, לרבות לעניין קביעת המדיניות הכללית של האיגוד, קביעת תקציבו השנתי, קביעת תקן העובדים ושכרם, הפיקוח על אופן תפקודו של האיגוד ועל המנכ"ל, וכן קיום מעקב רציף אחר הגשמת מדיניותו של האיגוד, אחר אופן יישום החלטותיה של מועצת האיגוד ואחר אופן ניצול תקציבו של האיגוד. חברי המועצה חייבים בחובת זהירות כלפי האיגוד.

לפי צו איגוד ערים (אזור שדרות שער הנגב) (ביוב), התשנ"ו-1995 (להלן - צו ההקמה של איגוד שער הנגב), "יושב ראש המועצה רשאי בכל עת, לכנס ישיבה רגילה של המועצה ובלבד שתקיים לפחות ישיבה אחת בשלושה חודשים". הוראה דומה נקבעה גם בצו איגוד ערים איילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה), התשל"ג-1973 (להלן - צו ההקמה של איגוד איילון).

איגוד ערים לביוב שער הנגב: נמצא כי מועצת איגוד ערים שער הנגב לא התכנסה כנדרש על פי הצו: בשנת 2015 קיימה מועצת האיגוד שתי ישיבות בלבד; ובשנת 2016 ישיבה אחת בלבד. זאת אף שבאותה תקופה - שבה כאמור חל עיכוב ניכר בביצוע מיזם הרחבת המט"ש ושדרוגו - לא היתה מזכירות, לא היתה ועדת ביקורת ולא היה מבקר פנימי.

איגוד ערים איילון: נמצא שבשנים 2014 - 2016 לא התכנסה מועצת איגוד איילון כנדרש על פי צו הקמתו של האיגוד. בשנת 2014, ברבעון הראשון, לא התקיימה כלל ישיבת מועצה, ושתיים מארבע הישיבות שהתקיימו באותה שנה, התקיימו באותו יום²⁴; בכל אחת מהשנים 2015 - 2016 ברבעון הראשון והשלישי של השנה, מועצת האיגוד לא קיימה ישיבות^{25, 26}. מינואר 2017 עד נובמבר 2017, מועד סיום הביקורת, התכנסה מועצת האיגוד פעם אחת בלבד²⁷.

24 הישיבות בשנת 2014 התקיימו באפריל, בספטמבר ובדצמבר - שתי ישיבות מועצה באותו יום.

25 הישיבות בשנת 2015 התקיימו באפריל, באוקטובר ובדצמבר - שתי ישיבות מועצה באותו יום.

26 בשנת 2016 התקיימו דיוני המועצה באפריל, בנובמבר ובדצמבר. כמו כן, באותה שנה התקבלו שתי החלטות של מועצת האיגוד בסבב טלפוני, אחת מהן בנושא "מחזור הלואות".

27 ב-13.8.2017 התכנסה מועצת האיגוד, ובאותו יום הוצאו שני פרוטוקולים של ישיבות. באוגוסט 2017 קיבלה מועצת האיגוד החלטה באישור טלפוני של חברי המועצה, בלי שהתכנסה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר איגוד שער הנגב, מר אלון דויד, וליו"ר איגוד ערים איילון מר דוד יפרח כי עליהם להקפיד על כינוס ישיבות מועצה כנדרש, כדי שהיא תוכל לקיים את חובתה להתוות את מדיניות האיגוד ולפקח עליו כדי להבטיח את פעילותו התקינה של האיגוד. על רשות המים לפקח על קיומו של ממשל תאגידי תקין.

איגוד ערים שער הנגב השיב באפריל 2018 כי "הערת המבקר התקבלה והופנמה". איגוד ערים איילון השיב באפריל 2018 כי בתקופה שעליה חלה הביקורת היו נסיבות שבהן נוצר קושי בכינוס הקוורום של מועצת האיגוד כנדרש על פי דין, וכי "לנוכח הערת הביקורת יפעל האיגוד ביתר שאת על מנת למנוע - ככל יכולתו - הישנות מצב זה".

2. **איגוד הערים דרום השרון המזרחי:** לפי צו איגודי ערים (דרום השרון המזרחי) (ביוב), התשס"א-2001 (להלן - צו הקמה של איגוד הערים דרום השרון המזרחי), על המועצה לכלול 11 חברים ובהם שלושה חברים מעיריית טייבה ושניים מעיריית טירה. כל רשות מקומית תמנה את ראש הרשות לחבר המועצה מטעמה. עוד נקבע בצו ההקמה כי "רוב חברי המועצה הם מניין חוקי בישיבותיה", וכי "חבר המועצה שנעדר מישיבותיה במשך שלושה חודשים רצופים, או משלוש ישיבות רצופות - אם במשך שלושה חודשים רצופים כונסו פחות משלוש ישיבות - יחדל מלכהן כחבר מועצה...".

בישיבת מועצה מ-9.6.16 השתתפו רק שלושה חברים ולכן לא היה מניין חוקי לקיום הישיבה, שהוא שישה חברים לפחות. יצוין כי שלושה חברי מועצה אחרים שלא נכחו בישיבה אישרו בחתימה את סיכומי הישיבה ואת ההחלטות שהתקבלו בה. גם בישיבת מועצת האיגוד שהתקיימה ב-22.6.17 לא היה מניין חוקי מינימלי לקבלת החלטות, מכיוון שהשתתפו בה רק ארבעה חברים. איגוד דרום השרון השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי ההתנהלות של היעדרות מישיבות מועצת האיגוד הקשתה עליו.

עוד נמצא בביקורת כי בניגוד לאמור בצו ההקמה, ראש עיריית טירה, מר מאמון עבד אלחי, אינו חבר במועצת האיגוד, ובשנים 2015 - 2017 נציגי עיריית טירה במועצת האיגוד לא השתתפו בישיבות מועצת האיגוד מלבד ישיבה אחת של המועצה במאי 2015, כששימשה המועצה ועדת מכרזים ופתחה מעטפות מכרז, וגם בישיבה האמורה השתתף נציג אחד בלבד מטעמה של עיריית טירה.

בישיבת מועצת האיגוד ביוני 2017 מסר יו"ר האיגוד כי על פי דוח השתתפות חברי המועצה בישיבות מועצת האיגוד, שני נציגים מטירה "לא מגיעים באופן רצוף מתאריך 28.4.2015".

רק בעקבות פנייה של הביקורת ליו"ר האיגוד ד"ר מוטי דלג'יו בינואר 2018, הוציא יו"ר האיגוד מכתבי התראה לנציגי טירה. יו"ר האיגוד השיב למבקר המדינה בינואר 2018 כי "... ככל שהדירקטורים הממוענים על מכתבי

על חברי מועצות איגודי הערים להקפיד להשתתף בישיבות מועצות האיגודים

ההתראה, לא יחדשו את השתתפותם, בכוונת האיגוד, לפעול להפסקת כהונתם, בהתאם להחלטת הדירקטוריון ובכפוף להוראות הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי מועצת איגוד הערים דרום השרון המזרחי, ובייחוד לנציגי עיריית טירה, כי עליהם להקפיד להשתתף בישיבות מועצת האיגוד. על יו"ר איגוד הערים דרום השרון המזרחי להקפיד שבכל ישיבות המועצה יהיה לפחות מניין חוקי של חברי מועצה. בעניין זה משרד מבקר המדינה מעיר לחברי המועצה כי מוטלת עליהם אחריות ציבורית, ויש חשיבות להשתתפות בדיונים עצמם, לחילופי הדעות ולחשיבה המשותפת, ואין להסתפק באישור הסיכומים וההחלטות בהיעדרם. היעדרותם של חברי מועצה והיעדר מניין חוקי מהווים התנהלות בלתי תקינה, ועלולים לפגוע ביכולת של המועצה לפקח על פעולות האיגוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירה ולראש העירייה, מר מאמון עבד אלחי, כי על פי צו ההקמה היה על העירייה למנות את ראש העירייה לחבר מועצת האיגוד מטעמה. על ראש העירייה להשתתף בישיבות מועצת האיגוד על מנת שיוכל לתרום בהן את חלקו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה כי עליו להקפיד שגם יתר נציגי העירייה במועצת האיגוד ישתתפו בישיבות, כמתחייב על פי צו ההקמה. היעדרות גורפת מישיבות מועצת האיגוד במשך שנתיים היא חמורה, ומהווה זלזול בחובה הציבורית.

עיריית טירה השיבה ביוני 2018 כי ראש העירייה החליט כי בישיבה הקרובה של מועצת העיר תועבר החלטה למינוי נציגי העירייה בתאגיד.

ועדת הביקורת והמבקר הפנימי

1. מבקר פנימי

תפקידיו של המבקר הפנימי בגוף ציבורי הם, בין היתר, לבדוק את תקינות פעולותיו של הגוף הציבורי שהוא מבקר ושל נושאי המשרה בו בכל הנוגע לשמירה על החוק, לניהול תקין, לשמירה על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, וכן לבדוק את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי ואת אופן קבלת ההחלטות בו. על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), "בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי", אולם ההגדרה "גוף ציבורי", כמשמעה בחוק הביקורת הפנימית, אינה חלה על איגודי ערים לביוב. גם חוק התאגידים, המחייב כל

תאגיד מים וביוב למנות מבקר פנימי²⁸, אינו חל על איגודי ערים לביוב. בפועל, במועד סיום הביקורת רשות המים עדיין לא קבעה כללים בעניין מבקרים פנימיים באיגודי ערים לביוב.

הביקורת העלתה כי מועצת איגוד שער הנגב ומועצת איגוד דרום השרון המזרחי לא מינו כלל מבקר פנימי.

איגוד הערים דרום השרון המזרחי השיב כי יפעל למינוי מבקר פנים. איגוד הערים שער הנגב השיב כי בעקבות הביקורת ונוכח היעדר אסדרה ברורה, מועצת האיגוד שלו החליטה לפנות לרשות המים לשם קבלת הנחיות ברורות בנוגע למינוי מבקר פנימי, וכי הוא יפעל בהתאם להנחיות.

על מועצת רשות המים לבחון את הצורך לקבוע כללים בדבר חובת מינויו של מבקר פנימי באיגודי הערים לביוב, שיבטיחו בין היתר את עצמאותו ואת אי-תלותו ברשויות המקומיות החברות באיגוד ובבעלי התפקידים הבכירים בהן ובאיגוד. מינוי מבקר פנימי כאמור עשוי לתרום להגברת הפיקוח והבקרה על פעילות האיגוד.

2. ועדות ביקורת

חוק איגוד ערים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק איגוד ערים), קובע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים המקימים איגודי ערים לביוב בין היתר הוראות בדבר "דרכי הקמתן של ועדות המועצה". הועלה כי אין הוראות כאלה בצווים שהקימו את איגודי הערים. על פי חוק איגודי ערים, סמכותו של שר הפנים לתקן בצו את הוראות הצו המקימים הועברה מיולי 2009 לידיה של מועצת רשות המים. ואולם במועד סיום הביקורת רשות המים לא הוציאה צווים לתיקון צווי ההקמה של איגודי הערים ולא הסדירה באמצעותם את הקמתן של ועדות המועצה.

ועדת ביקורת היא גוף ביקורת פנימית הפועל בתאגידים. תפקידה של ועדת הביקורת הוא, בין היתר, לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי או עם רואה החשבון המבקר, ולהציע למועצת המנהלים של התאגיד דרכים לתיקונם; לבחון את מערך הביקורת הפנימית ואת תפקודו של המבקר הפנימי וכן לבחון אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו; לדון בדוחות הביקורת של המבקר הפנימי על האיגוד ובדוחות ביקורת אחרים ככל שיש על האיגוד; לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות האלה.

28 על פי סעיף 70 לחוק תאגידי מים וביוב, "(א) כל עוד החברה היא חברה בשליטת רשות מקומית, יחולו עליה הוראות חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, והדירקטוריון ימנה ועדת ביקורת מבין חבריו, שמספר חבריה לא יפחת משלושה ורוב חבריה, ובהם יושב ראש הוועדה, הם דירקטורים חיצוניים. (ב) חדלה החברה מלהיות חברה בשליטת רשות מקומית, יחולו עליה הוראות פרק רביעי שבחלק הרביעי לחוק החברות, אף אם אינה חברה ציבורית כמשמעותה בחוק החברות".

הועלה כי באיגוד ערים שער הנגב לא פועלת ועדת ביקורת ומעולם לא פעלה. עוד נמצא כי באיגוד הערים דרום השרון המזרחי מינתה מועצת האיגוד בישיבתה בפברואר 2014 ועדת ביקורת. בינואר 2018 מסר מנכ"ל איגוד הערים דרום השרון המזרחי כי ועדת הביקורת שמונתה "אינה פעילה לחלוטין". באיגוד לא נמצאו פרוטוקולים או מסמכים אחרים בנושא דיוני ועדת ביקורת.

ועדת הביקורת של איגוד ערים איילון התכנסה פעם אחת בכל אחת מהשנים 2014 ו-2016, ובשנת 2015 היא לא התכנסה כלל. ועדת הביקורת של איגוד התכנסה פעם אחת בשנת 2014, פעמיים בשנת 2015 ופעם אחת בשנת 2016. כמו כן, ועדת הביקורת של מי דן התכנסה פעמיים בשנת 2014, פעמיים בשנת 2015 ופעם אחת בשנת 2016.

איגודן השיב באפריל 2018 כי הואיל ואין בדין התייחסות להיקף הביקורת שיש לקיים באיגודי ערים לביוב ולמספרן המזערי של ישיבות ועדת ביקורת, ובהיעדר הנחיות מחייבות בנושא, הוא סבור כי היקף הביקורת שבוצעה אצלו היה נאות בהתחשב בהיקף פעילותו.

ועדת ביקורת היא מאושיותיו של ממשל תאגידי תקין. אי-קיומו של מנגנון ביקורת פנימי מסודר זה עלול לפתוח פתח למינהל בלתי תקין. משרד מבקר המדינה מעיר למועצת איגוד ערים שער הנגב כי עליה למנות בלא דיחוי ועדת ביקורת שתתכנס בהתאם לצורכי האיגוד, תדון בין היתר בליקויים שנמצאו בדוח זה ותגיש את המלצותיה למועצת האיגוד. זאת ועוד, אל להן למועצות איגודי הערים להסתפק במינוי ועדת ביקורת. עליהן להקפיד כי ועדות ביקורת אלו יתכנסו בתדירות ראויה. משרד מבקר המדינה מעיר למועצת איגוד הערים דרום השרון מזרחי וליו"ר ועדת הביקורת של איגוד זה על כי במשך שלוש שנים מיום שמונתה ועדת הביקורת, היא לא התכנסה ולא הייתה פעילה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליו"ר ועדת הביקורת של איגוד הערים איילון כי עליו להקפיד על כינוס ועדת הביקורת בתדירות ראויה. כמו כן, עד שיתקבלו הנחיות ברורות של רשות המים, ראוי כי איגודי הערים יקבעו במפורש בנהלים פנימיים מהי התדירות המינימלית הראויה לכינוסה של ועדת ביקורת, בין היתר בהתחשב בגודלו ובהיקף פעילותו של כל איגוד.

איגוד הערים דרום השרון המזרחי השיב כי "יו"ר הועדה יפעל לכנסה". איגוד ערים שער הנגב השיב כי בעקבות הביקורת ובהיעדר אסדרה ברורה, מועצת האיגוד שלו החליטה לפנות לרשות המים לשם קבלת הנחיות ברורות בנוגע למוני ועדת ביקורת, וכי הוא יפעל בהתאם להנחיות. איגוד ערים איילון השיב כי הוא מקבל את הערת הביקורת, וכי "לנוכח הערת הביקורת יפעל האיגוד ביתר שאת על מנת למנוע - ככל יכולתו - הישנות מצב זה".



על מועצת רשות
המים לדון בשימוש
בסמכויותיה כדי
לקבוע הסדרים
מחייבים בעניין הקמת
ועדות ביקורת באיגודי
ערים לביו, בעניין
דרכי ניהולן ובעניין
תדירות התכנסותן,
ולקבוע הסדרים
בדבר חובת מינוי של
מבקר פנימי באיגודי
הערים לביו

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת רשות המים כי עליה לדון בשימוש בסמכויותיה כדי לקבוע הסדרים מחייבים בעניין הקמת ועדות ביקורת באיגודי ערים לביו, בעניין דרכי ניהולן ובעניין תדירות התכנסותן, וכי עליה לקבוע נהלים בעניין דרכי הפיקוח של רשות המים על יישום הסדרים אלו.

מינוי מנכ"ל וניהול פנימי

סעיף 8א לחוק איגודי ערים קובע כי "א) המועצה תמנה מנהל כללי לאיגוד ערים. (ב) שר הפנים רשאי לפטור איגוד ערים מחובת מינוי מנהל כללי אם ראה שבנסיבות העניין אין הצדקה לעשות כן".

איגוד ערים שער הנגב: מיום פרישתו של מנכ"ל איגוד ערים שער הנגב ב-4.9.17 ועד מועד סיום הביקורת פעל האיגוד בלי מנכ"ל. לאיגוד אין מזכיר ואין הוא שומר מידע, ולפיכך לעיתים אף אין הוא יכול לאחזר מידע, לרבות מידע הנוגע לליבת פעילותו. חלק מהמסמכים אינם שמורים באיגוד אלא בידי יועצים חיצוניים, כמו מנהל מיזם ההרחבה והשדרוג של המט"ש ומשרד עורכי הדין החיצוני המייצג את האיגוד. עקב כך נפגע מנגנון הניהול הכולל של האיגוד הנדרש על פי כללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת איגוד הערים שער הנגב כי עליה להחיש את ההליכים למינוי מנכ"ל לאיגוד. כמו כן עליה לקבוע את המדיניות ואת מצבת העובדים הדרושה לתפקוד ראוי של האיגוד.

איגוד הערים שער הנגב השיב באפריל ובמאי 2018 כי הוא "מקבל את הערות המבקר. האיגוד מינה נותן שירותים חיצוני זמני לאספקת שירותי ניהול לאיגוד", והוא החל למלא תפקידו בפברואר 2018 וישמש בתפקיד עד שימונה מנכ"ל קבוע של האיגוד, וכי האיגוד פועל למינוי מנכ"ל קבוע.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצת איגוד הערים שער הנגב כי האיגוד מחויב לשמור מידע באופן שיאפשר לאחזרו, ואין הוא יוצא ידי חובתו בכך שיועצים חיצוניים - שמטבע הדברים עשויים להתחלף מפעם לפעם - ישמרו את המידע במקומו, על אחת כמה וכמה כשהאיגוד אינו בודק באופן שוטף איזה מידע נשמר אצל היועצים החיצוניים.

איגוד ערים שער הנגב השיב כי הוא "הפנים את הערות המבקר, ונכון להיום פועל האיגוד להקמת מערכת ממוחשבת לשמירת כל המסמכים והחוזים של האיגוד אשר תהיה בשליטתו ובפיקוחו של האיגוד".

איגוד ערים איילון: המנכ"ל הקודם של איגוד איילון סיים את תפקידו בשנת 2002. מאז ועד מועד סיום הביקורת, במשך 15 שנה, לא מונה מנכ"ל לאיגוד,

אף ששר הפנים מעולם לא פטר את האיגוד מחובתו למנות מנכ"ל ובניגוד להוראות סעיף 8א' לחוק איגודי ערים. על כך העיר לאיגוד המבקר הפנימי של עיריית רמלה כבר בשנת 2013.²⁹

בדצמבר 2015, לאחר פרסומו של דוח הביקורת האמור, פרסם האיגוד מכר פנימי לתפקיד "מנהל מינהל/מזכיר האיגוד". בעקבות המלצתה של ועדת המכרזים, אישרה מועצת האיגוד שהתכנסה ב-10.4.16 את מינויה של גב' אילנה רובין, שעבדה קודם לכן כמנהלנית באיגוד, לתפקיד "מנהל מינהל/מזכיר האיגוד", והיא החלה לשמש בתפקיד האמור במרץ 2016. בביקורת נמצא כי בפועל הגברת אילנה רובין מנהלת את האיגוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד הערים איילון כי על פי חוק איגודי ערים הוא חייב להעסיק מנכ"ל, או לחלופין לפנות לרשות המים ולבקש ממנה לפטור אותו מהעסקת מנכ"ל. על מועצת האיגוד לדון בהקדם בסוגיית מינוי המנכ"ל.

איגוד הערים איילון השיב באפריל 2018 כי מועצת האיגוד דנה בנושא "בלי כל קשר להליך הביקורת" ולפי בקשה של כמה חברי מועצה, וכי היא מינתה ועדת איתור למינוי מנכ"ל. "בימים אלו, לאחר קיום הליך תחרותי פומבי לבחירת מנכ"ל לאיגוד, צפויה ועדת האיתור למסור לאישור מועצת האיגוד את המלצותיה".

התקשרויות עם היועץ המשפטי ורואה החשבון המבקר

כבר בשנת 2008 העיר משרד מבקר המדינה כי העסקה במשך שנים רבות של יועץ חיצוני ובלי מכרז אינה מעשה ראוי³⁰. בדוח אחר, משנת 2016, ציין משרד מבקר המדינה בעניין העסקת יועצים משפטיים חיצוניים ברשויות המקומיות כי "יש חשיבות לתחלופה, שכן שירות ממושך יוצר יחסי קרבה מיוחדים המביאים לידי תלות ... מלבד זאת - בהתקשרות רבת שנים של רשות מקומית עם אותו עורך דין חיצוני הרשות פחות חשופה לשינויים אפשריים בתנאי השוק ולצורך בעדכון תנאי השירות שהיא מזקקת לו מעורך הדין החיצוני. לפיכך יש בהתקשרות ארוכת טווח חשש רב יותר להנצחת הסדרים שאינם בהכרח לטובת הרשות"³¹. התקשרות ארוכת טווח עם יועץ משפטי חיצוני עלולה אף להביא לפיתוח תלות ביועץ חיצוני, שצובר ידע מקצועי, פרטי מידע חיוניים וחלק

29 עיריית רמלה, מבקר העירייה, **דוח שנתי לשנת 2013** עמ' 163.

30 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007** (פברואר 2008), "פתח תקוה - הוצאות לפיתוח העיר והתקשרות עם עורכי דין חיצוניים", עמ' 486.

31 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** "ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 132.

מזיכרונה הארגוני של הרשות. תלות זו עלולה גם לכבול את הרשות להמשיך את ההתקשרות עם אותו גורם חיצוני. התחלופה חשובה גם במתן אפשרות תחרות הוגנת שווה לאנשי מקצוע היכולים לספק את השירות וגם ליהנות מההזדמנויות הכלכליות שהרשויות הציבוריות מזמנות.

משרד מבקר המדינה בדק התקשרויות של איגודי ערים עם בעלי התפקידים האלה: מבקר פנימי, רואה חשבון ויועץ משפטי. להלן יפורטו ממצאי בדיקתו:

במועד סיום הביקורת הנוכחית נמצא כי רואי החשבון המבקרים של איגוד שער הנגב ושל איגוד הערים דרום השרון המזרחי מועסקים בהם זה כ-15 שנים, וכי רואה החשבון של איגוד איילון מועסק באיגוד מיוני 1999, כלומר זה כ-18 שנים. כמו כן, איגוד הערים דרום השרון המזרחי מעסיק יועץ משפטי משנת 2001, כלומר זה כ-16 שנים, ואיגוד איילון מעסיק יועץ משפטי מיוני 1997, כ-20 שנים. איגודן מעסיק יועץ משפטי ממאי 2009, דהיינו כ-8 שנים.

בספטמבר 2016 דנה ועדת המכרזים של איגוד ערים איילון ב"חידוש חוזים לרייטינגים" לארבעה תפקידים באיגוד: גזבר, מבקר פנים, יועץ משפטי ורואה חשבון. על פי פרוטוקול הוועדה "הוחלט על חוזי חידוש העסקת הרייטינגים... באותם תנאים ושכר כפי שהיה עד כה". על פי הפרוטוקול, באותו דיון לא נשקלו חלופות אחרות ולא הוצגו שיקוליו של האיגוד בעת שקיבל את ההחלטה לחדש את העסקת היועצים האמורים במקום לפנות להליך של קבלת הצעות. באוגוסט 2017 דנה מועצת האיגוד בחידוש החוזים לרייטינגים על פי החלטת ועדת המכרזים האמורה להארכה של עד שנה והחליטה פה אחד "לאשר חוזים מחדשים לרייטינגים, בכפוף להחלטת ועדת מכרזים מיום 6/9/2016". במהלך הדיון שאלה חברת מועצה איך הם נבחרו ואם יש הצעות מחיר. במענה על שאלתה נאמר לה כי ".... היה מכרז שכל שנה מתחדש באופן אוטומאטי". מועצת האיגוד לא בחנה את הצורך לקבל הצעות חלופיות או לצאת למכרז חדש³² במקום להאריך פעם נוספת את העסקתם של היועצים אחרי שנים כה רבות.

לנוכח החלטה זו של המועצה התקשר האיגוד עם בעלי התפקידים האמורים בהסכמים שנכתב בהם: "הסכם זה הינו לתקופה של 12 חודש החל מיום אישור ההסכם במועצת האיגוד... על כוונה להפסיק את ההתקשרות שבין הצדדים תימסר הודעה בכתב... לא נמסרה הודעה כאמור, יוארך תוקפו של חוזה זה ב-12 חודשים נוספים וחוזר חלילה"³³.

המועצה שבה ואישרה אפוא את ההתקשרות עם שומרי הסף והאיגוד התקשר איתם לתקופה בלתי מוגבלת, בלי שהמועצה בחנה הצעות חלופיות לאיש מהם.

32 על פי צו איגוד איילון חלה עליו חובת מכרזים (ראו להלן).

33 נוסח דומה נקבע בהסכם עם המבקר הפנימי, ולפיו "הסכם זה הינו לתקופה של 12 חודשים החל מיום אישור ההסכם במועצת האיגוד. בתום התקופה, יוארך תוקפו של חוזה זה ב-12 חודשים נוספים, וחוזר חלילה".



על איגודי הערים
לביוב איילון, שער
הנגב, איגודן ודרום
השרון המזרחי לפעול
לרענן מפעם לפעם
את שורות היועצים
 שלהם ובכלל זה רואי
החשבון המבקרים,
מבקרי הפנים,
הגזברים והיועצים
המשפטיים באופן
שלא יפגע במקצועיות
השירות שהם
מקבלים מצד אחד
ויתיישב עם עקרונות
שוויון ההזדמנויות
ליועצים בכוח,
התחרות ההוגנת
ומניעת משוא פנים
מצד אחר ויביא
להשגת מחיר מיטבי

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודי הערים לביוב איילון, שער הנגב, איגודן ודרום השרון המזרחי, כי עליהם לפעול לרענן מפעם לפעם את שורות היועצים שלהם ובכלל זה רואי החשבון המבקרים, מבקרי הפנים, הגזברים והיועצים המשפטיים, באופן שלא יפגע במקצועיות השירות שהן מקבלות מצד אחד ויתיישב עם עקרונות שוויון ההזדמנויות ליועצים בכוח, התחרות ההוגנת ומניעת משוא פנים מצד אחר ויביא להשגת מחיר מיטבי.

איגוד ערים שער הנגב השיב כי הוא מקבל את הערת הביקורת, וכי יפעל בשנה הקרובה להתקשרות עם יועצים כאמור.

איגוד ערים איילון השיב כי הוא "מצא לנכון שלא לפעול להחלפת היועצים הנוכחיים" בשל עלותם הנמוכה יחסית לדעתו, ובשל ניסיונם המצטבר בטיפול בענייני האיגוד, ניסיון שלדעתו נדרש ביתר שאת בימים אלה, שבהם האיגוד מטפל בהשלמת עבודות השדרוג וההרחבה ובהליך משפטי הנוגע לכך. עם זאת השיב האיגוד כי הערות הביקורת יובאו לדיון לפני מועצת האיגוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד הערים איילון כי אילו היה מבצע הליך תחרותי, היה יכול לקבל הצעות נוספות ולהשוות בין עלות העסקתם של נותני השירותים הנוכחיים ואיכות השירות שהם מספקים ובין עלות ההעסקה ואיכות השירות של נותני השירותים שהגישו את ההצעות האחרות.

איגודן השיב כי אין בדין הגבלה על תקופת הכהונה של היועץ המשפטי שלו, ולכן היה רשאי להחליט כי תוארך תקופת ההעסקה של היועץ המשפטי, לאחר בחינת מכלול השיקולים הנוגעים בעניין, אולם הוא "יבחן את הערות הביקורת בהקשר זה וישקול את צעדיו בעניין".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודן כי אי-הגבלת תקופת התקשרות בדין אינה מצדיקה כשלעצמה התקשרות כה ממושכת, דבר הטומן בחובו בעייתיות בהיבטים שונים כפי שצוין לעיל. הגם שבמועד סיום הביקורת רשות המים טרם נתנה את דעתה על אסדרת הסוגיה, ראוי היה כי מועצת האיגוד תדון בצורך לרענן מפעם לפעם את שורות היועצים של איגודן, באופן שלא יפגע במקצועיות השירות שהיא מקבלת ויתיישב עם עקרון שוויון ההזדמנויות כאמור לעיל.

בביקורת נמצא גם כי איגוד הערים דרום השרון המזרחי מעסיק את רואה החשבון שלו בלא הסכם בכתב.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד דרום השרון המזרחי על שהוא מקבל שירות מרואה חשבון מבקר בלי שנחתם הסכם התקשרות בכתב ביניהם ושלא בהתאם לכללי מינהל תקין.

איגוד הערים דרום השרון השיב כי לאור הערת המבקר הוא יפעל להתקשרות בהסכם בכתב עם רואה החשבון ואף "יפעל לקבלת הצעות מחיר נוספות" לרואה חשבון. עוד השיב האיגוד כי ראה בהתקשרות ארוכת השנים עם היועצת המשפטית יתרון גדול נוכח הקשיים שעמם הוא מתמודד ונוכח היכרותה המעמיקה את הנסיבות וכי "לאחר סיום עבודות השדרוג וההליכים המשפטיים הנוגעים לו ינהל האיגוד הליך מתאים למינוי יועץ משפטי".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד הערים דרום השרון כי ההליכים המשפטיים עשויים לארוך זמן רב, וכי ההתקשרות עם יועצת משפטית לייצוג בהליכים מסוימים אינה צריכה למנוע ממנו לשקול הליך תחרותי ובו יבחן הצעות נוספות למתן שירותי ייעוץ משפטי שוטף וייצוג בהליכים אחרים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי השיקולים שצויינו בתשובות האיגודים מחדדים את החוסר הקיים באסדרה של פעילות האיגודים, ואת הצורך שרשות המים תקבע בדחיפות כללים מתאימים, ולו זמניים, בנושא זה.

על רשות המים ומועצתה לשקול לקבוע כללים לאסדרת ההתקשרות של איגודי הערים לביוב עם בעלי תפקידים, לרבות בעניין חובת עיגון ההתקשרות עימם בהסכם כתוב, בהגבלת תקופת ההתקשרות איתם ובחובה לבחון מפעם לפעם הצעות חלופיות להמשך העסקתם. על רשות המים להביא כללים אלו לאישור מועצת הרשות, אם הדבר ידרש.

הניהול הכספי

דוחות כספיים

1. חוק איגודי ערים העניק למועצת רשות המים סמכות לקבוע כללים לעניין איגודי ערים לביוב. נמצא כי במועד סיום הביקורת מועצת רשות המים עדיין לא קבעה כללים מפורטים לעניין הדיווח הכספי של איגודי ערים לביוב בדומה לכללים המפורטים שקבעה, למשל, בעניין אסדרת הדיווח הכספי של גופים אחרים הפועלים במשק הביוב, כמו תאגידי מים וביוב וחברות ביוב מרחביות. גופים אלה מדווחים לרשות בהתאם לכללי תאגידי מים וביוב (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ע-2010, שקבעה מועצת הרשות, ובהם קבעה הוראות מפורטות למתכונת הדיווח השנתי, הרבעוני והמידי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה לאסדר באופן מפורט את הדיווח הכספי של איגודי הערים לביוב ואת הבקרה עליו, וזאת ללא דיחוי נוסף.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הדוחות הכספיים לשנים 2015 ו-2016 שהגיש איגוד הערים דרום השרון המזרחי לרשות המים. בביאור לדוחות כספיים אלה נכתב כי "בישיבה מיום 9.6.2016 החליטה מועצת האיגוד לזקוף עודפים שנצברו בתקציב הרגיל בסך של 5 מיליון ש"ח לזכות רשויות האיגוד" לפי חלקן באחזקות. במועד סיום הביקורת, סכומים אלה לא חולקו לרשויות. יצוין כי סך העודפים שנצברו בתקציבם הרגיל בדוחות הכספיים לשנים אלה היה כ-9.71 מיליון ש"ח. עוד יצוין כי נוסף על המימון שהאיגוד מקבל מצרכני הביוב, תוקצב מיזם ההרחבה של המט"ש שבוצע בין היתר בשנים אלה, מתקציב המדינה בסך של כ-49.5 מיליון ש"ח.

בהתייחס לאמור בדוחות הכספיים של האיגוד לשנים 2015 ו-2016, ראוי שכספיהם של צרכני הביוב שמממנים אותו יושקעו קודם כול במשק הביוב, הדורש השקעות לצורך שדרוג התשתיות שלו.

איגוד הערים דרום השרון השיב באפריל 2018 כי הוא "לא חילק כספים כלשהם לרשויות" וכי "הכספים יושקעו בצרכי האיגוד ולא יחולקו לרשויות".

3. החלטת מדיניות של רשות המים קובעת עקרון משק מים וביוב סגור, כדי להבטיח שההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב ייועדו להשקעות במערכות המים והביוב, לשם הפעלתן ומתן שירותיהן. יצוין כי מדיניות זו עוגנה בין היתר בחוק תאגידי מים וביוב, שאינו חל על איגודי ערים לביוב. על פי מסמך שפרסמה רשות המים באפריל 2013, העיקרון נועד "... לחסוך במשאבים, ולהביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות"³⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח ההחלטה בדבר זקיפת העודפים לרשויות שנמצאה באיגוד ערים דרום שרון כאמור, ואף שחלוקת הכספים לא בוצעה בפועל בסופו של דבר, מן הראוי שרשות המים תחיל את מדיניותה בדבר משק מים וביוב סגור גם על אסדרת תחום איגודי הערים לביוב.

תקציבי האיגודים

1. על פי חוק איגודי ערים, "איגוד ערים יערוך בכל שנה, במועד ובצורה שייקבעו בתקנות, הצעת תקציב המראה אומדן הכנסותיו והוצאותיו". את הצעת התקציב עליו להגיש לאישור רשות המים.

34 ראו סעיף 1 לחוק תאגידי מים וביוב; וכן ראו רשות המים, **תאגוד אזורי של תאגידי מים וביוב בישראל, הצעה למתווה ובחינת כדאיות כלכלית** (2013).

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי היא רואה חשיבות גדולה לאישור ולבקרת התקציב על ידה, בין היתר לצורך קביעת התעריף. כמו כן, לדעת הרשות, "אישור התקציב חשוב להבנת הפעילות השנתית המתוכננת, להבנת צרכי ההשקעה ויעילות התפעול... בקרה ואישור תקציב על ידי רשות המים מהווים נדבך חשוב לשם קיומו של ממשל תאגידי נאות..."

חטיבת הכלכלה של רשות המים הוציאה הנחיות להגשת תקציב, והן חלות משנת 2012. בכל שנה היא מוציאה לאיגודי הערים הנחיות מעודכנות. על פי ההנחיות, עד לשנת הכספים 2015 היה על איגודי הערים לביוב להגיש לרשות את התקציב לשנת התקציב השוטפת על פי דרישת ההנחיות לא יאוחר מ-31 בינואר. החל בשנת הכספים 2016 קבעה הרשות כי על האיגודים להגיש לה את תקציביהם לשנת התקציב השוטפת לא יאוחר מ-28 בפברואר אותה שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים שכדי שיוכל התקציב לשמש כלי אפקטיבי לניהול כספי, יש לדרוש להכינו ולהגישו לרשות המים לפני תחילת שנת הכספים, באופן שבתחילת השנה יוכל האיגוד לפעול על פי תקציב שהיא כבר אישרה.

רשות המים השיבה, בהתייחס להחלטתה להנחות את האיגודים להביא לאישורה את תקציביהם עד תום פברואר, כי "כך היה נהוג בשעתו... וכך בחרה רשות המים להמשיך לפעול, מתוך כוונה שהאיגודים יעמדו בהוראה זו ומסיבות הקשורות לסגירת שנים קודמות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי במועד סיום הביקורת, כמעט תשע שנים לאחר שהועברו אליה סמכויות משרד הפנים, יש מקום לבחון שינוי של הכללים שהיו נהוגים לפני כן. כשם שעולה מממצאי דוח זה, איגודים יכולים להגיש לרשות את תקציביהם בדצמבר של השנה הקודמת לשנת הכספים, ובפועל בשנים האחרונות הם לעיתים עשו כן. לפיכך, על רשות המים לשקול לקבוע כי יש להכין ולהגיש תקציב לפני תחילת שנת הכספים, ועליה לפעול לביצוע הליכי הבקרה והאישור לפני תחילת שנת הכספים, באופן שהתקציב יוכל לשמש כלי יעיל לתכנון ולבקרה והאיגודים יוכלו לפעול על פיו מתחילת שנת הכספים.

2. נמצא כי לעיתים האיגודים אינם מגישים לרשות את התקציבים אף במועד שקבעה, וגם כאשר הם מגישים לרשות את התקציבים במועד שהיא קבעה, התקציב שמאשרת הרשות לאחר הערות ותיקונים מתקבל לעיתים בשלבים מאוחרים של שנת הכספים ולעיתים אף לאחר שנת הכספים שאלה הוא מתייחס. לדוגמה:

א. **איגוד ערים שדרות שער הנגב:** איגוד זה לא הגיש כלל תקציבים לשנים 2012 - 2017, וממילא רשות המים לא אישרה אותם.

איגוד ערים שער הנגב השיב כי "הערות המבקר הופנמו. תקציב האיגוד לשנת 2018 יוגש לאישור מועצת האיגוד במהלך חודש מאי" ולאחר אישורו יוגש לאישור רשות המים. במאי 2018 עדכן האיגוד כי מועצת האיגוד אישרה את התקציב לשנת 2018.

יוצא אפוא שאיגוד שדרות שער הנגב פעל במשך שש שנים ללא תקציב מאושר על ידי רשות המים (להלן - תקציב מאושר), בניגוד להנחיות שקבעה רשות המים. רשות המים, מצדה, לא פעלה לאכיפת הנחיותיה לאיגוד הערים בדבר הגשת תקציביהם לאישורה, מלבד תזכורות ששלחה מפעם לפעם. על איגוד ערים שער הנגב להקפיד על הגשת תקציב לרשות המים במועד הנדרש בשנים הבאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים ולאגוד הערים כי אי-הכנת תקציב ואי-אישורו, כאמור בהנחיות הרשות, פוגעים ביכולתה של הרשות לקיים בקרה אפקטיבית ולקבוע את תעריפי הטיפול בשפכים באופן המיטבי.

ב. **איגוד איילון:** איגוד איילון הגיש לרשות המים את תקציבו לשנת 2015 כבר בדצמבר 2014. באפריל 2015 ביקשה רשות המים הבהרות לתקציב, ובדצמבר 2015 הגיש האיגוד לרשות את התייחסותו. הרשות אישרה את התקציב המתוקן לשנת 2015 רק ביוני 2016, כחצי שנה לאחר תום שנת הכספים שלשמה הוא הוקצה. באישור כתבה הרשות, בין היתר: "לא מצאנו רלוונטיות לבחינת התקציב לעומק כיוון שהשנה כבר הסתיימה וגם הביצוע בגינה" וכי האישור ניתן "במגבלות אלו". את התקציב לשנת הכספים 2016 הגיש איגוד איילון במאי 2016, והרשות אישרה אותו ביוני 2016. מועצת האיגוד דנה בתקציב לשנת 2017 ואישרה אותו באוגוסט 2017. באותו דיון ציין רואה החשבון של האיגוד לפני חברי המועצה כי העיכובים בהגשת התקציב נגרמו בין היתר ממחלוקות עם רשות המים בנוגע לתעריף שהאיגוד גובה³⁵. את התקציב לשנת 2017 הגיש איגוד איילון לרשות המים בספטמבר 2017. בדצמבר 2017, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה הרשות את התקציב של איגוד איילון לשנת 2017.

35 המחלוקות הועלו בעתירה שהגיש איגוד ערים איילון לבג"ץ בינואר 2017. ראו בג"ץ 232/17 **איגוד ערים איילון ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה נגד מדינת ישראל הרשות הממשלתית למים וביוב**. העתירה נמחקה במאי 2017 לאחר ששני הצדדים הגיעו להסכמה ביניהם.

יוצא אפוא כי רשות המים לא אישרה את התקציב של איגוד איילון לשנת 2015 במשך כל שנת הכספים. הרשות אישרה את התקציב לשנת 2016 רק לאחר מחציתה הראשונה, וגם במשך רוב שנת 2017 פעל האיגוד בלי תקציב מאושר בידי רשות המים.

ג. איגוד דרום שרון: איגוד ערים דרום שרון פעל בכל אחת משנים 2015 - 2017 כחצי שנה ללא תקציב מאושר בידי רשות המים: תקציב 2015 הוגש לרשות בדצמבר 2014, אך לאחר הערות וקבלת הבהרות אושר רק ביוני 2015. האיגוד הגיש את תקציב 2016 לרשות המים בדצמבר 2015, והרשות אישרה אותו ביולי 2016. את תקציב 2017 הגיש האיגוד לרשות המים בינואר 2017, והיא אישרה אותו בסוף מאי 2017.

יוצא אפוא כי בשנים 2015, 2016 ו-2017 לא היה לאיגוד הערים דרום השרון המזרחי במשך כחצי שנה תקציב מאושר בידי רשות המים, אף שהגיש את התקציב לאישור בדצמבר של השנה הקודמת לשנת התקציב.

ד. איגודן הגיש את תקציבו לשנת 2015 בינואר 2015 ובמרץ 2015, והרשות אישרה אותו -לאחר שהעירה הערות וקיבלה הבהרות - ביולי 2015. את התקציב לשנת 2017 הגיש איגודן במרץ 2017, אך הרשות אישרה אותו רק בסוף אוגוסט 2017.

מכאן שבשנת 2015 לא היה לאיגודן במשך כחצי שנה תקציב מאושר על ידי רשות המים, ובשנת 2017 לא היה לו תקציב מאושר על ידה כשמונה חודשים.

בפברואר 2018 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה כי היא מצרה על החסר הקיים בסוגיית אי-אישורי התקציב, אולם לצערה "... הן כוח האדם לבדיקות הדרושות והן כלי האכיפה ביחס לליקוי זה אינם מספקות[ים]. ...הטיפול בבדיקת התקציבים צפוי להיות מוסדר כחלק מהממשל התאגידי שבכוונת רשות המים להחיל על איגודי ערים לביוב עם השלמת השינוי הארגוני ברשות המים בחודשים הקרובים".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי נוכח החשיבות הנודעת שאף היא מייחסת להליך אישור התקציב ולבקרה על ביצועו, היה עליה לפעול לתיקון החסר. כמו כן היה עליה למצוא פתרון לבעיה באמצעות פנייה בבקשה להגדלת התקציב המיועד לדעתה לקיום הבקרה הנדרשת או בכל דרך אחרת שהייתה מביאה לתיקון הליקוי. הותרת המצב בעינו במשך שנים מתוך המתנה להשלמת הליך השינוי הארגוני ברשות אינה נימוק ראוי לאי טיפול בליקוי מתמשך זה.

פיקוח הנדסי

כאמור, התיקון לחוק איגודי ערים משנת 2009 העניק למועצת רשות המים את הסמכות לקבוע כללים לעניין התנהלותם של איגודי ערים לביוב. בביקורת נמצא כי רשות המים מפקחת על מיזמי הקמה והרחבה של מט"שים בידי איגודי ערים לביוב, והיא אף קבעה נהלים בעניין, החלים בין היתר גם על איגודי הערים³⁶. כמו כן, היא בודקת את תוכנית ההשקעות של מיזמים המוגשים לאישורה. אולם רשות המים לא קבעה אסדרה כוללת בדבר דיווח ופיקוח על תכנון הנדסי שוטף על איגודי הערים לביוב. כך, רשות המים לא הוציאה הוראות המחייבות את איגודי הערים לדווח ולהגיש לאישורה באופן שוטף תוכניות השקעה, לרבות תוכניות הנדסיות מפורטות, שנתיות ורב-שנתיות, שנקבעו מראש, המביאות לידי ביטוי את הצרכים התכנוניים ולעומתם את האילוצים התקציביים והאחרים, בדומה לאסדרה הקיימת לגבי תוכניות ההשקעה השוטפות של איגודי ערים לביוב וחברות ביוב מרחביות; ממילא גם אין פיקוח של רשות המים על עמידה בתוכניות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי במסגרת הליכי האסדרה הכוללים שעליה לקבוע לאיגודי הערים לביוב, עליה להידרש לאסדרה של דיווח שוטף שנתי ורב-שנתי בדבר השקעות מתוכננות של האיגודים במיזמי ביוב, ולבצע פיקוח שוטף על השקעות אלה, בשים לב למדיניות הממשלה, לצפי של הגידול באוכלוסייה, העלויות הניכרות של מיזמים אלה וחשיבותם מהבחינה הלאומית והסביבתית.



36 בעניין זה נקבע נוהל להגשת תוכניות למתקנים לטיפול בשפכים, שנועד להסדיר הגשת תוכניות להקמה, לשדרוג או להרחבה של מט"שים לוועדות סטטוטוריות ולוועדת השיפוט המקצועית של המינהל לפיתוח תשתיות ביוב, שעודכן בשנת 2010, וכן נוהל התקשרות עם מנהל פרויקט במסגרת פרויקטים המבוצעים באמצעות המילת"ב שחל על פרויקטים שתוקצבו החל מאוגוסט 2014.

המצב בפועל, ובו
איגודי ערים לביו
פועלים בלי אסדרה
ובלי פיקוח בעניינם
בנושאים חשובים,
עלול לאפשר
התנהלות בלתי
תקינה ובזבז של
כספי צרכני המים
והביו ושל כספי
משלם המיסים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת רשות המים כי המצב בפועל, שבו איגודי ערים לביו פועלים בו בלי אסדרה ובלי פיקוח בעניינם כאמור, עלול לאפשר התנהלות בלתי תקינה ובזבז של כספי צרכני המים והביו ושל כספי משלם המיסים³⁷. על מועצת רשות המים לפעול ללא דיחוי לקביעת כללי ממשל תאגידי באיגודים ולקביעת מנגנוני פיקוח על יישומם.

כדי שלא להותיר את איגודי הערים עוד זמן רב בלא אסדרה, על מועצת הרשות לשקול באופן מיידי, כשלב הראשוני, להחיל על איגודי הערים, בשינויים המחויבים, את הכללים ואת מנגנוני הפיקוח שהוחלו על תאגידי המים והביו, וזאת עד אשר יגובשו כללים מיוחדים שיוחלו על איגודי הערים. נוכח הליקויים שהועלו באופן תפקודם של האיגודים ובפיקוח של הרשות, צורך זה מקבל משנה תוקף.

רישוי עסקים

איגודי ערים לביו מפעילים מתקנים לעיבודם, לטיהורם ולאחסונם של שפכים וקולחים, שהם עסקים טעוני רישוי על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). לפעילותם של איגודי ערים לביו יש השלכות סביבתיות ותברואתיות משמעותיות, ולכן חשוב שהם יעמדו בדרישות שנקבעו לצורך קבלת רישיון עסק. ראשי הרשויות המקומיות או מי שהם הסמיכו לכך משמשים כרשות הרישוי, והם מוסמכים להעניק את רישיון העסק לעסקים שבתחום שיפוטן.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, פורטו מטרות הרישוי של עסקים אשר הפעלתם טעונה אישור, ובין היתר: אישור מהמשרד להגנת הסביבה נדרש לצורך הבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים; אישור ממשרד הבריאות נדרש לצורך הבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. כמו כן יש לפעול על פי הדינים בתחום התכנון והבנייה ובתחום שירותי הכבאות (להלן - הגורמים המאשרים). הגורמים המאשרים רשאים לקבוע תנאים שיש לקיימם לפני שיינתן הרישיון, והם אף רשאים להוסיף תנאים לרישיון.

הביקורת העלתה כי ארבעה איגודי ערים שנבדקו פעלו בתקופת הביקורת בלא רישיון עסק. להלן הפרטים:

1. **איגוד ערים דרום השרון המזרחי:** לאיגוד זה אין רישיון עסק מאז הקמתו בשנת 2001. יו"ר האיגוד, מוטי דלג'יו, הוא גם ראש המועצה האזורית דרום השרון, שבתחומה האיגוד פועל. מנכ"ל האיגוד מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי למיטב זיכרונו האיגוד הגיש בקשה לרישיון עסק לפני שנים אחדות, אף שלא נמצאו אסמכתאות לכך לא במשרדי האיגוד ואף לא

37 ראו להלן בעניין ניהול מיזמים באיגודי ערים לביו.

במחלקת הרישוי והתברואה של המועצה האזורית דרום השרון. המועצה האזורית דרום השרון השיבה כי בבדיקה שביצעה לא אותרה בקשה למתן רישיון עסק על שם איגוד ערים דרום השרון המזרחי עבור המט"ש. המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי "בשלב זה לא נדונה בקשה לרישיון עסק. בשנתיים האחרונות נבנה מט"ש חדש ומודרני שצפוי לפי ידיעתנו להתחיל בפעילות מלאה עד אמצע שנת 2018. עד שלא תסתיים ההרחבה ותוגש בקשה חדשה לרישיון עסק אין כוונה לאשר רישיון עסק".

איגוד הערים דרום השרון המזרחי השיב כי הוא מכיר בחובתו לפעול לקבלת רישיון עסק, אולם בנסיבות הקיימות המט"ש שהוא מפעיל אינו עומד בקריטריונים לקבלת רישיון עסק, ונדרשות עבודות נוספות כגון מערכות כיבוי אש. עוד השיב האיגוד כי הוא יפעל לקבלת רישיון עסק לאחר סיומן. המועצה האזורית דרום השרון השיבה כי נוכח עמדת המשרד להגנת הסביבה, בתום עבודות ההרחבה והשדרוג של המט"ש היא תטפל בנושא במסגרת סמכויותיה, וכי היא "החלה כעת לנקוט באופן מיידי בהליכים לאכיפת חוק רישוי עסקים". עוד היא השיבה כי ככלל היא "מקבלת את הביקורת, ונטלה על עצמה לפעול לתיקון הליקויים המשתקפים מדו"ח המבקר, בהקדם האפשרי".

2. **איגוד ערים שער הנגב:** נמצא כי לאיגוד ערים שער הנגב אין רישיון עסק. בנובמבר 2003 הגיש האיגוד למועצה האזורית שער הנגב בקשה לרישיון עסק. מנכ"ל האיגוד דאז מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 כי "לא הוגשה בקשה נוספת מאחר והאיגוד טרם הסדיר את תנאי הסף לקבל רישיון... מאחר ומדובר בבקשה משנת 2003 לא ניתן לאתר את ההתכתבויות בנושא". יצוין כי כאמור בתקופת הביקורת לא הקפידו באיגוד ערים שער הנגב שדרות על שמירת תיעוד³⁸.

בדצמבר 2017 מסרה באת כוחו של האיגוד למשרד מבקר המדינה כי טרם ניתן לאיגוד היתר בנייה כנדרש, וכי לאחר שיסתיימו הליכי התכנון יגיש האיגוד בקשה לרישוי עסק. עוד היא ציינה כי האיגוד אינו מבצע טיפול שלישוני³⁹, וכי "בימים אלו ועד לסוף חודש ינואר 2018 אמורות העבודות שיאפשרו טיהור שלישוני העומד בסטנדרטים הנדרשים, להסתיים ועל כן האיגוד צופה כי משלב זה לא יהיה עוד קושי בקבלת האישורים מטעם... [משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה] במסגרת הליך רישיון העסק".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודי הערים דרום השרון המזרחי ושער הנגב שעליהם לפעול בלא דיחוי ולהחיש את פעולתם לקבלת רישיון עסק.

38 על סדרי מינהל בלתי תקינים בנושא שמירת הציוד ואחזוקו ראו לעיל.
39 על פי תקנות ענבר, קבלת רישיון עסק מותנית בטיפול שלישוני (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית שער הנגב ולמועצה האזורית דרום השרון על שבמשך שנים לא נקטו צעדים לאכיפת דיני רישוי עסקים על איגוד ערים שער הנגב ועל איגוד ערים דרום השרון המזרחי, וזאת על אף המפגעים הסביבתיים שעלול מט"ש לגרום. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שהמועצות האזוריות האלה עצמן הן חברות באיגודי הערים, נציגיהן מכהנים בהנהלת האיגודים, ויושבי הראש של האיגודים או סגניהם הם ראשי המועצות האזוריות המוסמכות לנקוט צעדי אכיפה. על המועצות האזוריות לנקוט בלא דיחוי את האמצעים הנדרשים כדי להביא לכך שאיגודי ערים אלו יפעלו ללא דיחוי לכך שיוכלו לעמוד בכל התנאים הנדרשים לקבלת רישיון עסק.

איגוד ערים שער הנגב והמועצה האזורית שער הנגב השיבו באפריל 2018 כי האיגוד פועל לשדרוג המט"ש ולהסדרתם של ההליכים הסטטוטוריים ורישיון הבנייה הנדרשים לקבלת רישיון עסק, וכי הוא בוחן יחד עם המועצה האזורית שער הנגב את האפשרות לקבל רישיון עסק זמני "עד הסדרת רישיון עסק קבוע".

3. **איגוד הערים איילון:** הביקורת העלתה כי איגוד ערים איילון פעל עד נובמבר 2017, במשך יותר מעשרים שנים, בלי רישיון עסק. אולם במהלך תקופת הביקורת איגוד ערים איילון פעל לקבלת רישיון עסק, ובנובמבר 2017 הוא קיבל מהמועצה האזורית גזר היתר זמני להפעלת עסק לפי חוק רישוי עסקים, לאחר שהתקבלו אישורים מותנים מהרשות הארצית לכבאות והצלה, מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים איילון כי פעילות במשך יותר מעשרים שנה ללא רישיון עסק, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את הטיפול בקבלת רישיון עסק שנעשה במהלך תקופת הביקורת.

לאחר מועד סיום הביקורת, ביוני 2018, קיבל איגוד איילון רישיון עסק קבוע מהמועצה האזורית גזר.

4. **מט"ש השפד"ן:** מתקן זה מטפל בקולחים שהאחריות לאיסופם ולטיפול בהם מוטלת על איגודן, מקורות חברת המים הלאומית בע"מ (להלן - מקורות) ומי אזור דן אגודת מים שיתופית חקלאית בע"מ (להלן - מי דן)⁴⁰. איגודן מחזיק ומפעיל מערכת של קווים אזוריים להולכת שפכים, ומי דן מבצעת עבורו טיפול בשפכים, ומקורות מחזיקה ומפעילה את מט"ש השפד"ן, שהוא מכון לטיפול בשפכים באתר שורק. למקורות ולמי דן היה רישיון עסק להפעלת מט"ש השפד"ן מיולי 2011 ועד סוף דצמבר 2016.

40 מי דן היא אגודה שיתופית שאותה הקימו איגודן והרשויות המקומיות החברות בו, והיא הבעלים של השפד"ן. מקורות חברת המים בע"מ מפעילה את השפד"ן.

במועד סיום הביקורת עדיין פעלה מי דן ללא רישיון עסק, הגם שהיא הגישה בקשות ופעלה לקבלת רישיון עסק.

משרד הפנים ואיגודן השיבו למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי בינואר 2018, לאחר סיום הביקורת, ולאחר התכתבות בנושא, משרד הפנים הוציא היתר זמני לניהול עסק לשפד"ן למשך חצי שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודן ולמי דן כי עליהם לפעול לקבלת רישיון עסק קבוע.

הטיפול בשפכים

לפי חוק המים, התשט"ו-1959 (להלן - חוק המים), חייב אדם, ובכלל זה גם איגוד ערים לביוב, להימנע מכל פעולה המזהמת מים או עלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין. חוק המים קובע גם איסור על הזרמתם של נוזלים, מוצקים או גזים לתוך מקור מים⁴¹. על זיהום מים בניגוד לאמור לעיל חלה אחריות פלילית.

תהליך הטיפול בשפכים במכוני הטיהור של איגודי הערים נחלק לשלושה שלבים עיקריים: טיפול ראשוני⁴², טיפול שניוני⁴³ וטיפול שלישוני⁴⁴. איגודן הוא הגורם היחיד שבו מתבצע סוג נוסף של טיפול - החדרה לתת-קרקע. בתהליך זה מתבצע סינון של הקולחים על ידי החדרתם דרך חול, ומתקבלים קולחים באיכות גבוהה⁴⁵.

41 לפי סעיף 2 וסעיף 20' לחוק המים, מקורות מים לעניין זה הם "המעיינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר זרמים ומקוויים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין", "לרבות מובילי מים פתוחים או סגורים, מאגרי מים ותעלות ניקוז".

42 טיפול ראשוני הוא טיפול מכני הכולל סינון גס של השפכים, שיקוע גרוסת (שיקוע של חלקיקים כבדים) ושיקוע ראשוני הכולל הרחקת חלק מהמוצקים המרחפים והחומר האורגני.

43 טיפול שניוני הוא טיפול ביולוגי שמתבצע בו תהליך של פירוק החומר האורגני בשפכים, הרחקת המוצקים המרחפים, שיקוע של הבוצה (המכילה בעיקר את החיידקים המפרקים) וחיטוי הקולחים לצורך סילוק מיקרו-אורגניזמים פתוגניים (מעבירי מחלות). בתהליך מתקבלים קולחים צלולים בעלי ריכוז חומר אורגני נמוך המתבטא בריכוז צח"ב (צריכת חמצן ביולוגי) הנמוך מ-20 מ"ג/ל וריכוז מוצקים מרחפים הנמוך מ-30 מ"ג/ל.

44 טיפול שלישוני יכול לכלול לפחות אחד מהתהליכים האלה: סילוק חנקן באמצעות תהליך ביולוגי; סילוק זרחן באמצעות תהליך ביולוגי ו/או על ידי כימיקלים; סינון נוסף של מוצקים מרחפים; חיטוי.

45 על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה.

היעדר טיפול שלישוני בשפכים

תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחים וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010 (להלן - תקנות ענבר⁴⁶), נועדו להגן על בריאות הציבור, למנוע זיהום מקורות מים משפכים וממי קולחים, לאפשר ניצול חוזר של מי קולחים כמקור מים, להגן על הסביבה, לרבות על המערכות האקולוגיות, על המגוון הביולוגי, על הקרקע ועל גידולי החקלאות. תקנות ענבר קובעות, בין היתר, את איכות הטיפול בשפכים שאיגודי הערים מחויבים לבצע ברמת טיפול שלישונית⁴⁷. חובת הטיפול באיכות כאמור חלות על איגוד ערים דרום השרון המזרחי מינואר 2012; על איגוד ערים איילון מינואר 2013; ואילו על איגוד ערים שער הנגב שדרות הן חלות מינואר 2015.

אף על פי כן, במועד סיום הביקורת עדיין לא סיים שום איגוד מאיגודי הערים האמורים לעיל את כל העבודות הנדרשות כדי לבצע טיפול שלישוני בשפכים כנדרש על פי תקנות ענבר. עוד נמצא כי כל איגודי הערים האמורים מבצעים מיזמי הרחבה ושדרוג של המט"שים שלהם, המתוכננים באופן שבו לאחר סיום העבודות יפעלו המט"שים באופן העומד בדרישות תקנות ענבר. ואולם הליכי השדרוג וההרחבה התמשכו וחרגו מלוחות הזמנים שנקבעו (ראו להלן).

איגוד ערים דרום השרון המזרחי השיב כי הטיפול שהוא מבצע בשפכים יוכל לעמוד בדרישות הקבועות בתקנות ענבר רק בסיום עבודות השדרוג. איגוד ערים שער הנגב השיב כי הוא פועל בימים אלה כדי להביא לסיום העבודות הדרושות להשלמת שדרוג המט"ש ולתפעולו כנדרש בתקנות האמורות. איגוד איילון השיב באפריל 2018 כי הוא פועל לסיום השדרוג של המט"ש לצורך עמידה באיכות הטיהור הנדרשת על פי דין, וכי "הערכת הגורמים המקצועיים באיגוד הינה כי עד סוף 2018 מט"ש איילון צפוי לספק מי קולחים באיכויות הנדרשות על פי הדין".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודי הערים דרום השרון המזרחי, שער הנגב ואיילון על שבמשך שנים טיפולם בשפכים אינו עומד בדרישות תקנות ענבר. עליהם להשלים בהקדם את שדרוג המט"שים על מנת לעמוד ברמת הטיפול הנדרשת.

במועד סיום הביקורת
עדיין לא סיים שום
איגוד מאיגודי הערים
שנבדקו את כל
העבודות הנדרשות
כדי לבצע טיפול
שלישוני בשפכים
כנדרש על פי תקנות
ענבר

46 התקנות מבוססות על המלצות ועדה בין-משרדית שהוקמה בשנת 2001 בראשות ד"ר יוסי ענבר, ששימש סמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה באותה עת. מכאן כינוי של התקנות.

47 התקנות מפרטות פרמטרים וערכים שעל פיהם נמדדת איכות הטיפול הנדרשת בשפכים.

טיפול ירוד והיעדר טיפול בחלק מהשפכים במט"ש דרום השרון המזרחי

הגלשת קולחים באיכות ירודה לנחל הירקון

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בשפכים באיגוד ערים דרום השרון מזרחי. נמצא כי משנת 2011 איגוד ערים דרום השרון מזרחי מגליש לנחל הירקון קולחים שלא עברו טיפול כנדרש. כשהוקם איגוד הערים בשנת 2001, המט"ש שלו תוכנן לטיפול בכ-6,000 מ"ק שפכים ממוצע ביום (להלן - מק"י). לאחר מכן, התחברו למט"ש רשויות מקומיות נוספות, כך שממועד התחברות הרשויות הנוספות הוזרמו למט"ש כמויות העולות על יכולת הטיפול של עד כ-24,000 מק"י בממוצע, העולה פי ארבע על הקיבולת שהמט"ש תוכנן לקלוט, ובחורף הכמות אף מגיעה לכדי כ-29,000 מ"ק. המתקן של המט"ש אינו מתאים ולא נותן מענה לכמויות אלה⁴⁸. לפיכך, הכמות העודפת של השפכים אינה מטופלת לכאורה, ובוודאי שאינה מטופלת בהתאם לנדרש על פי תקנות ענבר. בשל הזרמות הקולחים במשך שנים כאמור הוגשו נגד איגוד ערים דרום השרון המזרחי בקשות לאישור תובענות ייצוגיות⁴⁹. ממסמכי רשות המים עולה כי על פי עמדת רשות המים, "ההחלטות אשר הביאו להגדלת העומס על המט"ש התקבלו על מנת למנוע מפגעים גדולים יותר", "השיקול העיקרי שעמד בבסיס ההחלטות הללו, שאין פשוטות, היה מתן עדיפות לטיפול ירוד⁵⁰ בשפכים על פני אי טיפול בשפכים כלל והזרמתם כשפכים גולמיים לסביבה".

בינואר 2004 החל האיגוד בתהליך של תכנון מיזם הרחבה ושדרוג של מט"ש איגוד ערים דרום השרון, אולם רק בדצמבר 2014, כ-11 שנים לאחר מכן, ולאחר שרשות המים סיעה ביצירת המעטפת התקציבית, ניתן צו התחלת עבודה לביצוע העבודות⁵¹. במועד סיום הביקורת עבודות אלה טרם הסתיימו (ראו להלן). בתרשים 1 מוצגות כמויות השפכים⁵² שהוזרמו למט"ש זה בשנים 2008 - 2017, על פי דיווחיו.

48 יצוין כי מנהל איגוד הערים מסר בפברואר 2018 כי בתקופה בה בוצעו עבודות השדרוג וההרחבה בשטח המט"ש, משנת 2015, שלוש מתוך שש הבריכות של המט"ש לא הופעלו, בשל צרכי השדרוג. בכך קטנה עוד יותר יכולת המט"ש לטפל בכמויות השפכים שהוזרמו אליו.

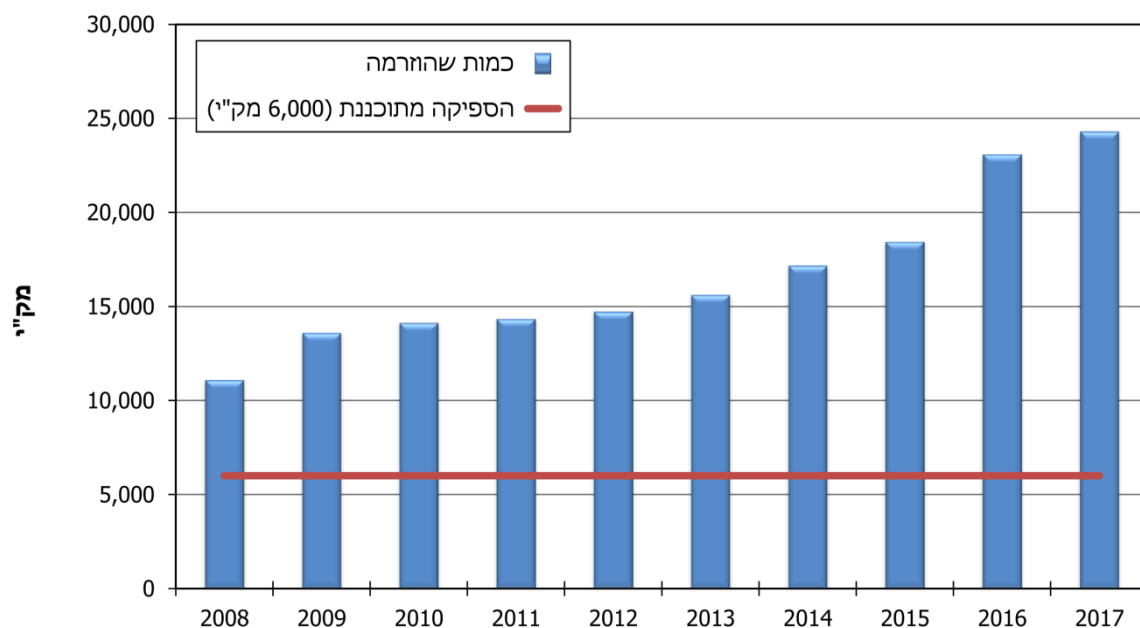
49 ת"צ 6135-05-17 **חובב ואח' נ' איגוד ערים דרום השרון המזרחי לביוב ואח'**; ת"צ 37866-06-17 **סלע ואח' נגד איגוד ערים דרום השרון מזרחי** (לא פורסם). במועד סיום הביקורת ההליכים עדיין תלויים ועומדים. בינואר 2018, לאחר מועד הביקורת, הסתיים ההליך השני בפסק דין ובו נמחקה הבקשה לאישור תובענה ייצוגית.

50 טיפול שאינו עומד בדרישות תקנות ענבר, ואיכותו אף נמוכה יותר מאיכותו של טיפול שניוני.

51 יצוין כי במאי 2014 אישרה ועדת ההשקעות של רשות המים את הפרויקט בתקציבו, וכן את שיעור ההשתתפות של כל רשות מקומית או תאגיד מים וביוב המקבלים או מתוכננים לקבל מהאיגוד שירותי טיהור שפכים לאחר ההרחבה.

52 כאמור לעיל, שפכים הם פסולת המורחקת בהזרמה או פסולת נוזלית, לרבות מוצקים בתרחיף ומוצקים מומסים.

תרשים 1: כמויות השפכים שהוזרמו למט"ש איגוד ערים דרום השרון המזרחי בשנים 2008-2017, במק"י



מקור הנתונים: איגוד ערים דרום השרון המזרחי

מהתרשים עולה כי כבר בשנת 2008 קיבל איגוד הערים דרום השרון המזרחי שפכים ששיעורם כ-185% מהספיקה שהוא תוכנן לטפל בה. הכמות הלכה וגדלה עם השנים, לא רק בשל הגידול באוכלוסיית הרשויות המקומיות החברות באיגוד, אלא גם בשל חיבורן של רשויות מקומיות נוספות לפתרון הקצה של מט"ש דרום השרון המזרחי בשנים האלה. בשנת 2017 הגיעה כמות השפכים שהאיגוד קיבל לכדי 400% מהספיקה שהמתקן שלו תוכנן לטפל בה.

המט"ש, שלא היה מסוגל לטפל בכל השפכים ברמה הנדרשת, הוציא מים שעברו טיפול ברמה ירודה (להלן - קולחים). לאחר שמט"ש מטפל בשפכים הם מועברים אל החברה להשבת מי קולחין דרום השרון בע"מ (להלן - חברת ההשבה). חלק מהקולחים המגיעים לחברת ההשבה משמשים להשקיה, והשאר מוגלש לנחל הירקון. בביקורת נמצא כי קולחים באיכות ירודה הוגלשו לנחל בכל השנים 2011 - 2017. למשל, בדוח ניטור מים ונחלים של המשרד להג"ס לשנת 2011 נכתב כי "למט"ש דרום השרון מזרחי יש עודפי קולחים



כבר בשנת 2008
הוזרמו לאיגוד הערים
דרום השרון המזרחי
שפכים ששיעורם
כ-185% מהספיקה
שהוא תוכנן לטפל
בה. הכמות הלכה
וגדלה עם השנים, לא
רק בשל הגידול
באוכלוסיית הרשויות
המקומיות החברות
באיגוד, אלא גם בשל
חיבורן של רשויות
מקומיות נוספות
לפתרון הקצה של
מט"ש דרום השרון
המזרחי בשנים האלה.
בשנת 2017 הגיעה
כמות השפכים
שהאיגוד קיבל לכדי
400% מהספיקה
שהמתקן שלו תוכנן
לטפל בה

באיכות ירודה שמוזרמים לירקון במשך החורף ובעונות השוליים⁵³. במועד סיום הביקורת עדיין נמשכה הזרמת קולחים באיכות ירודה.

בנובמבר 2017 מסר מנהל מחוז המרכז במשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה, כי "נוכח העיכובים בהקמת המט"ש החדש, הוציא המשרד להגנת הסביבה באוגוסט 2013 התראה כנגד כל הגורמים המעורבים בקידום הפרויקט, ובהמשך נערכו שימועים במרץ 2014. כתוצאה מהליך זה, קודמו המהלכים לאישור הפרויקט ותקצובו... במצבו של המתקן הקיים, כאשר ספיקת השפכים גבוהה באופן משמעותי מיכולת הטיפול, ברור כי איכות הקולחים המופקת ממנו נמוכה מהנדרש בחוק. הקולחים מוזרמים מהמט"ש לשני מאגרים (מאגר ניר אליהו ומאגר רמת הכובש) ומשמשים להשקיה בעונה. כאשר אין השקיה במידה מספקת, מוזרמים הקולחים לאגן נחל ירקון ומהווים את גורם הזיהום המשמעותי והעיקרי בנחל"⁵⁴.

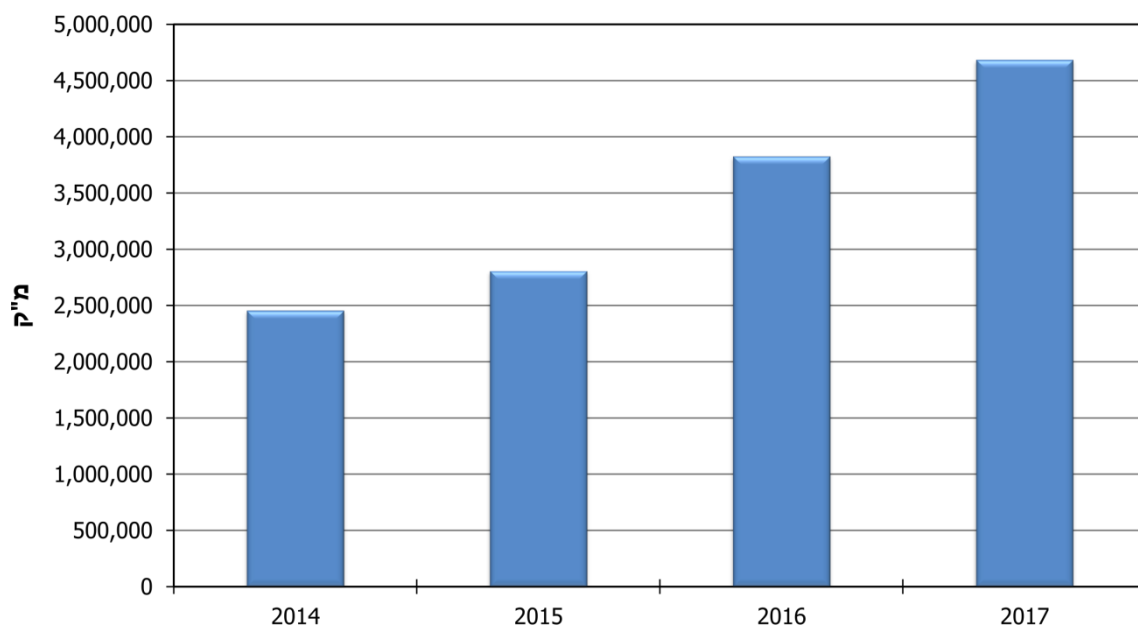
משרד מבקר המדינה בדק את כמות הקולחים שהוגלשה לנחל, על פי נתוני רשות המים, בשנים 2014 - 2017⁵⁵. בתרשים 2 להלן יוצגו ממצאי בדיקתו.

53 ראו גם רשות נחל ירקון, מועצת רשות נחל ירקון ישיבה מס' 42, ממאי 2013, שעסקה בדוח בנושא "ארועים חריגים 2012", עמ' 21, ממנו עולה כי כבר בשנת 2012 מפעל ההשבה לא יכל לקלוט את כל הקולחים שהוזרמו אליו מהמט"ש "ובחדשים אוקטובר עד אמצע אפריל הם זורמים לירקון לאחר שהיה מוגבלת במאגר ובאיכות גרועה תוך זיהום ופגיעה קשה בירקון".

54 בתקופה הביקורת המשרד להגנת הסביבה מקיים שימוע נוסף לאחראים לזיהום הירקון, ובמועד סיום הביקורת ההליך לא הסתיים.

55 רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה כי אין בידיה נתונים על שנים שקדמו לשנת 2014, מכיוון שרק משנה זו חלה חובת הדיווח.

**תרשים 2: הכמויות השנתיות במ"ק של הקולחים שלא טופלו כנדרש
במט"ש דרום השרון המזרחי והוגלשו לנחל בשנים 2014-2017**



מקור הנתונים: נתוני רשות המים

מהתרשים עולה כי בשנים 2014 - 2017, כמות הקולחים שהוזרמו לנחל ממט"ש דרום השרון המזרחי ושלא עברו טיפול כנדרש על פי התקנות הלכה וגדלה באופן משמעותי⁵⁶.

יוצא אפוא כי בשנים 2014 - 2017 הגליש איגוד ערים דרום שרון לנחל הירקון באמצעות מאגרי חברת ההשבה קולחים באיכות ירודה בנפח כולל של כ-12.65 מיליון מ"ק. קולחים אלה מהווים "את גורם הזיהום המשמעותי והעיקרי בנחל" לדברי המשרד להגנת הסביבה⁵⁷. יתר על כן, גם איכות הטיפול בקולחים המשמשים להשקיה באמצעות חברת ההשבה היא ירודה, והם עלולים להחמיר את זיהום מי התהום והסביבה בשטחים שבהם הם משמשים להשקיה.

56 כמות הקולחים שהוזרמו לנחל עמדה על 3,825,720 מ"ק בשנת 2016 ועלתה ל-4,684,395 מ"ק בשנת 2017. משנת 2014 ועד שנת 2017 היא גדלה בכ-90%.

57 כאמור בדברים שמסר מנהל מחוז המרכז במשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017, כאמור לעיל.

בשנים 2014 - 2017
הגליש איגוד ערים
דרום שרון לנחל
הירקון באמצעות
מאגרי חברת ההשבה
קולחים באיכות ירודה
בנפח כולל של
כ-12.65 מיליון מ"ק

"במטרה למנוע / למזער את זיהום נחל הירקון, לרבות ביחס לקולחים הרלוונטים של האיגוד..."⁵⁸ שאבה רשות נחל ירקון משנת 2014 קולחים מאפיק נחל קנה, הנשפך לירקון, והעבירה אותם לטיפול במט"ש כפר סבא - הוד השרון. לפי נתוני רשות נחל ירקון, בגין שאיבת הקולחים והטיפול בהם במט"ש כפר סבא - הוד השרון היא חייבה את איגוד ערים דרום השרון בגין הוצאותיה בשנים 2014 - 2016 בסך כולל של כ-2 מיליון ש"ח בגין טיפול בכ-1.4 מיליון מ"ק, ששיעורם כ-11% בלבד מכמות הקולחים באיכות ירודה שהוגלשה מהמאגרים.

חוק המים קובע כי אם שוכנע מנהל הרשות, לאחר התייעצות עם מי ששר הבריאות הסמיכו לכך, שנסיבות העניין אינן משאירות ברירה אלא לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסויים לתקופה קצובה שתפורש, לא יראו את הפעולה או את סילוק השפכים כזיהום מים, אם נעשו בהתאם לצו ההרשאה שנתן מנהל רשות המים (להלן - צו הרשאה).

רשות המים נתנה לאיגוד דרום שרון ולחברת ההשבה צווי הרשאה המאפשרים להם להגליש קולחים לנחל בחלק ניכר מהתקופה בשנים 2016 - 2017. יצוין כי בצווי הרשאה שנתן מנהל רשות המים עד אמצע מאי 2016 נקבע כי איכות הקולחים המותרת להזרמה לנחל היא קולחים ברמה שניונית. מ-19.5.16 ואילך הצוים לא ציינו את איכות הטיפול הנדרשת בקולחים. כך, בצו הרשאה מ-19.5.16 נכתב כי איכות המים המותרת להגלשה היא "קולחים", ובצו מפברואר 2017⁵⁹ נכתב כי איכות הקולחים המותרת להזרמה היא "מי המאגרים" של חברת ההשבה שמהם מוגלשים הקולחים. יצוין כי רשות המים לא ציינה את רמת הטיפול בצוים אלה כנדרש בתקנות, וכי היא ידעה שהקולחים המוזרמים לנחל באמצעות חברת ההשבה ברמה ירודה מרמה שניונית ואף הרשתה להגליש קולחים אלה לנחלים. אולם רק ביוני 2017 היא הורתה לאיגוד ערים דרום שרון מזרחי לבצע "פעולות חירום" שיצמצמו באופן משמעותי את הזיהום, ובהן הנחת צנרת להטיית עודפי השפכים למט"ש כפר סבא הוד השרון, בספיקה של עד 7,000 מ"ק, פינוי הבוצה ועבודות הידראוליות.

משרד מבקר המדינה העלה כי העיכובים ביציאה למכרז לשדרוג ולהרחבתו של המט"ש, נבעו בין היתר גם מהתנהלות הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר⁶⁰, מלבד המועצה האזורית דרום השרון. יצוין כי במועד סיום הביקורת עבודות השדרוג טרם הסתיימו, ועל פי מסמכי האיגוד הן צפויות להסתיים עד יוני 2018.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב פעולות שנקט איגוד הערים דרום השרון המזרחי כדי לקדם את אישור מיזם שדרוג והרחבת המט"ש לביצוע.

58 הסכם בין איגוד דרום שרון מזרחי לרשות נחל ירקון מיום 17.11.2014.

59 על צו ההרשאה מפברואר 2017 הוגש ערר וביוני 2017 ניתן פסק דין שדחה את הערר וקבע כי אין פגם מנהלי המצדיק את התערבות בית הדין בהחלטה ליתן את צו ההרשאה עת"ק-58983-02-17 מי הוד השרון בע"מ ואחר נגד הרשות הממשלתית למים ואח' (טרם פורסם).

60 ראו עת"ק 17 - 02 - 58983 מי הוד השרון בע"מ ואח' נ' הרשות הממשלתית לביוב ואח' (טרם פורסם).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות המזרימות את שפכייהן לאיגוד, מלבד המועצה האזורית דרום השרון, על התנהלותן שגרמה לעיכובים ביציאה למכרז לביצוע עבודות השדרוג וההרחבה, ובכך גרמה להגלשת מי קולחים באיכות ירודה לנחל הירקון.

איגוד ערים דרום השרון המזרחי השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי "הזרמת כמויות אדירות של שפכים למט"ש האיגוד, שלא בשליטת האיגוד, למרות עמדתו ולמרות התרעותיו הרבות, ועיכוב השדרוג, שלא היה אף הוא בשליטת האיגוד ואירע למרות מאמציו הבלתי נלאים של האיגוד לקדם את השדרוג" הביאו את האיגוד למצבו הנוכחי. המזרימים הנוספים של הביוב חוברו למט"ש בלא שבוצעו בדיקות בנושא ובלא שהוכנו ותוקצבו, מבעוד מועד, תוכניות לתקופת הביניים, ואף מבלי להסדיר, מבעוד מועד, את שדרוג המט"ש. עוד השיב איגוד ערים דרום השרון המזרחי כי חברי מזרימי השפכים למט"ש נעשה שלא על פי החלטתו, אלא הדבר נכפה עליו, וכי הוא התריע פעמים רבות על הבעיה שנוצרה בשל כמויות השפכים המגיעות אליו שאינו מסוגל לטפל בהן. עוד מסר האיגוד כי בפרק הזמן האמור הוא ביצע "פעולות ביניים" כגון: הגבהת שוחדות והוספת בריכה, ואף בדק אפשרויות נוספות כפתרונות ביניים. לדבריו, לאחר ביצוע פעולות החירום שדרשה רשות המים לטיפול הטיפול בשפכים, "איכות הקולחים המוזרמת למאגרים ומהם לנחל, לפחות מאז פברואר 2018, שופרה משמעותית".

חברת ההשבה השיבה כי היא התקינה מערכות אוורור ומערכת להחדרת חמצן במאגר על מנת לשפר את איכות הקולחים שבו, אף שהיא אינה עוסקת בטיפול בשפכים.

רשות המים השיבה כי הפתרונות הנקודתיים כמו חיבור טירה למט"ש דרום השרון היו בבחינת הפתרונות המיטביים הקיימים בנסיבות העניין. חיבור טירה למט"ש דרום השרון המזרחי נעשה לאחר קבלת חוות דעת של יועץ מטעם האיגוד שניתנה באוגוסט 2014, ולפיה "למרות שמט"ש דרום השרון אינו מסוגל לטהר את השפכים המגיעים אליו, עדיף להזרים אליו את שפכי טירה מאשר להזרימם למאגר רמת הכובש". כמו כן רשות המים השיבה כי חיבור טירה לאיגוד ערים דרום השרון המזרחי בוצע בידיעתו של האיגוד. עוד היא מסרה כי איגוד ערים דרום השרון המזרחי "פעל לטיפול הקולחים רק אחרי שרשות המים לחצה על האיגוד לבצע פעולות מיידיות ופעולות חירום לשיפור האיכות"⁶¹.

61 יצוין כי על פי "סיכום פגישה בנושא קו הטיות והסטות למט"ש כ"ס [כפר סבא]" מיום 18.1.2018, רשות המים הבהירה לאיגוד שמתן צו הגלשה לאיגוד מותנה בחיבור למט"ש כפר סבא.



במשך כחצי שנה
לפחות, מדצמבר
2016 ועד יוני 2017,
ויסת איגוד הערים
דרום השרון המזרחי
את השפכים שהגיעו
אליו, וכך חלק
מהשפכים לא הוזרמו
כלל אל המט"ש אלא
הוגלשו אל הנחל, בלי
שעברו שום טיפול,
באופן העלול לפגוע
בסביבה

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים על התכנון הלקוי והיעדר ההיערכות מראש לחיבור רשויות מקומיות נוספות לאיגוד. על אף ההגלשה המתמשכת של קולחים ברמה ירודה במשך שמונה שנים לפחות, חוסר יכולתו של המט"ש לעמוד בכמויות הספיקה, והגדלת הספיקה על ידי חיבורן של רשויות מקומיות נוספות למט"ש איגוד ערים דרום שרון, שהמט"ש לא היה מסוגל לטפל בכמויות שפכיהן, רק ביוני 2017 רשות המים החלה לפעול לביצוע פעולות חירום (ראו להלן). אילו אותן "פעולות חירום" היו מבוצעות מבעוד מועד, ניתן היה למנוע חלק ניכר מהגלשת הקולחים ברמה ירודה או לפחות לצמצמם במידה ניכרת. על רשות המים להקפיד על תכנון שיכלול היערכות מראש למניעת זיהום סביבתי בעקבות פתרונות הקצה⁶² שהיא קובעת.

על מועצת רשות המים ועל רשות המים, האמונות על תכנון משק המים ועל ניהולו, להפיק לקחים מממצאי פרק זה בעניין תכנון פתרונות הקצה של מט"שים של איגודי ערים לביוב ובעניין חיבור רשויות מקומיות נוספות אליהם. נוכח פוטנציאל הזיהום הגדול של מט"שים, על רשות המים להקפיד על תכנון שיכלול היערכות מראש למניעת זיהום בעקבות פתרונות הקצה שהיא קובעת. כאשר הרשות מחליטה לאשר חיבור של רשויות נוספות למט"ש אף שאינו מסוגל לעמוד בתוספת כמויות השפכים, עליה לקבוע בד בבד אילו צעדים מידיים יש לנקוט כדי שהמתקן יוכל להתמודד עם כמויות השפכים הנוספות המועברת אליו בלי לזוהם את הסביבה. על הרשות לעקוב אחר יישום צעדים אלו.

ויסות הזרמתם של שפכים

עוד נמצא כי במשך כחצי שנה לפחות, מדצמבר 2016 ועד יוני 2017, ויסת איגוד הערים דרום השרון המזרחי את השפכים שהגיעו אליו, וכך חלק מהשפכים לא הוזרמו כלל אל תוך המט"ש אלא הוגלשו, בלי שעברו שום טיפול, באופן העלול לפגוע בסביבה. ויסות השפכים בוצע בהתאם להחלטתה של מועצת האיגוד בישיבה בדצמבר 2016, כדי למנוע הצפה של המט"ש ושל עבודות השדרוג וההרחבה, הצפה שלהערכת האיגוד הייתה עלולה לגרום להרס של העבודות האמורות, לעכב אותן עוד⁶³ "ולגרום לנזקים כספיים כבדים, כפי שאכן ארע בעבר" האיגוד השיב ביולי 2018 כי הוא המציא חישובים הידראוליים וחווות דעת

62 פתרונות הקצה לביוב הם מתקני הטיפול בשפכים (מט"שים), המטפלים בשפכים של היישוב.

63 על המשך ביצוע הוויסות דיווח מנכ"ל האיגוד גם בישיבת מועצת האיגוד באפריל 2017 ובה הודיע כי: "כדי למנוע הצפות ופגיעה בשדרוג על פי החלטת מועצת האיגוד - יש הוראה להוריד את הסגר הראשי במידה ונשקפת סכנה לשדרוג, וכתוצאה מכך מתקיימות הגלשות מקו ההולכה הדרומי".

בישיבת מועצת האיגוד ביוני 2017 דיווח מנכ"ל האיגוד כי "המט"ש עובד כמה שמסוגל בהתחשב בכמויות הגבוהות והרכב השפכים הזורם אליו. ב-3 השבועות האחרונים למיטב ידיעתי אין הגלשות מקו דרומי ולא מהמאגרים". בישיבת מועצת האיגוד ביולי 2017 דיווח מנכ"ל האיגוד כי "המט"ש פועל ומתפקד בקושי רב בהתחשב בכמויות הגבוהות ובהרכב השפכים הזורמים אליו".

של המתכנן מטעמו ולפיה על פי ניתוח הידראולי "... נגרמות הצפות כאשר מופעלות שתי משאבות בספיקה של 2,600 מ"ש... כתוצאה מכך נאלצים מפעילי המט"ש להקטין את ספיקות השפכים הנשאבות למט"ש".

יצוין כי בחלק מאותה תקופה חל צו ההרשאה שהוציאה רשות המים לאיגוד ב-6.2.17⁶⁴, אשר לפיו האיגוד היה רשאי להזרים עודפי קולחים מהמאגרים רק לאחר שטופלו. אולם בבצעו ויסות, הגליש איגוד הערים מי שפכים גולמיים שלא טופלו כלל, שלא בהתאם לאמור בצו.

במאי 2017 הגיש איגוד ערים דרום השרון בקשה לרשות המים לצו הרשאה להזרמת שפכים גולמיים מקו ההולכה הדרומי שלו לנחל סיר, הנשפך לירקון. מנהל הרשות (בפועל) דאז נתן באותו חודש החלטה הדוחה את בקשתו של איגוד ערים דרום השרון והבהיר כי הרשות לא השתכנעה "כי מדובר בארוע חירום מאחר ומדובר בהתנהלות בעייתית ממושכת של המתקן. הגלשות מהקו אינן תופעה חדשה והן מתרחשות בפרק זמן של מספר חודשים. ניקוי הקו אינו מצדיק הזרמה לנחל". בסיכום ישיבה בהשתתפות נציגי רשות המים ונציגי האיגוד, שהתקיימה באותו חודש לאחר מתן התשובה הדוחה את הבקשה להזרמת השפכים הגולמיים, אמר מנהל אגף קולחים, סיוע וטיוב בארות ברשות המים וראש הוועדה המייעצת למתן צווי הרשאה, מר דני גרינוולד (להלן - ראש הוועדה המייעצת), כי "הנתיב הקריטי הוא לסיים את המט"ש החדש ומה שיותר מהר. צריך לבדוק האם ניתן לעשות פעולות שימנעו את ההצפה ואם לא - להסיט שפכים החוצה". במאי וביוני 2017 כתב ראש הוועדה המייעצת לאיגוד שהוא יפעל להוצאת צו הרשאה והוא "שב ומדגיש את החשיבות של המשך רציף ומהיר של העבודות להקמת המט"ש החדש. בהתאם לזאת, ובהתאם לצורך, יש לנקוט בכל הפעולות הנדרשות למניעת הצפות מהמט"ש הישן שיגרמו לעיכוב בעבודות על המט"ש החדש. יובהר שככול שניתן לנקוט פעולות שיאפשרו את קליטת כלל השפכים במתקן הקיים, חלף הזרמתם לנחל בצורה גולמית, כמובן שיש לנקוט את הפעולות הללו, ולא להחמיר את זיהום הנחל". על כך השיב איגוד דרום השרון למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה בכך הסכמה והרשאה של רשות המים לביצוע הוויסות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים דרום השרון המזרחי, כי נוכח העובדה שראש הרשות, שהוא המוסמך לתת צווי הרשאה, דחה את הבקשה, לא ניתן לפרש את הדברים שאמר ראש הוועדה המייעצת, שאין לו סמכות למתן צו הרשאה כאמור, כבאים לבטל את ההחלטה המוסמכת של ראש הרשות הדוחה את בקשת השפכים הגולמיים, על אחת כמה וכמה כשהוא מבחיר שהוא פועל למתן צו הרשאה ולא אומר שהוא נותן אותו.

64 צו הרשאה להזרמת עודפי קולחים של מט"ש דרום השרון המזרחי באמצעות מאגרי ניר אליהו ורמת הכובש לנחל סיר. תוקף הצו 7.2.17 - 26.1.18.

בתמונה 1 מוצג זיהום של נחל קנה, הנשפך אל הירקון, בגין הזרמת שפכים גולמיים היוצרים קצף, במאי 2017.⁶⁵

תמונה 1: זיהום נחל הירקון



המקור: רשות נחל ירקון

ביוני 2017 כתב מנהל אגף התפעול ברשות המים, מר זאב אחיפז, למנכ"ל האיגוד: "... מסתבר שבפועל אינכם עומדים בהוראה הבסיסית ביותר בהיתר [צו ההרשאה] והיא שההזרמה תתבצע מהמאגרים ובפועל מסיבות שונות ההזרמה לנחל מתבצעת גם ממערכות השפכים". מנהל אגף התפעול הוסיף: "במסגרת אחריותכם לטיפול בשפכים עליכם להוליך את השפכים מנקודות המעבר שנקבעו עם תורמי השפכים השונים אל המט"ש של האיגוד ולטפל בהם לאיכות שנקבעה בדיון. בפועל כיום גם אינכם קולטים את כל השפכים מהתורמים וגורמים להם לזרום לסביבה וגם מזרימים שפכים מתשתיות ההולכה שלכם לסביבה". עוד הוא כתב כי "המשך הזרמת השפכים במתכונת הנוכחית גורם נזק חמור לסביבה ..." ודרש נקיטת צעדי חירום.

ביצוע פתרונות חירום

באוגוסט 2017 אישרה רשות המים למנכ"ל איגוד דרום השרון המזרחי לבצע פתרונות חירום "לצורך מניעת מפגעי סביבה, פגיעה ברכוש ופגיעה במקורות מים", בהיקף כולל של עד כ-6.9 מיליון ש"ח⁶⁶. פתרונות אלו כללו ביצוע עבודות

65 האיגוד השיב כי הזיהום של הירקון בתקופה הרלבנטית היה משוחות שאינן שלו.

66 על פי אישור מנהל המילת"ב, תקציב זה ימומן מתקציב מים ההרחבה של המט"ש (ראו להלן).

טיוב ופינוי של בוצה וכן ביצוע עבודות הידראוליות. צו הזמנת עבודה לעבודות ההידראוליות קבע שהעבודות יחלו באוגוסט 2017 ויסתיימו בספטמבר 2017. עבודות טיוב אמורות להסתיים בתוך חמישה שבועות ממועד קבלת צו התחלת עבודה. צו התחלת עבודה לעבודות הטיוב ניתן באוקטובר 2017, אולם במועד סיום הביקורת, נובמבר 2017, עבודות אלו עדיין לא הסתיימו.

מיזם חירום נוסף שאישרה רשות המים לביצוע על ידי המועצה האזורית דרום השרון במימון האיגוד היה הנחת צינור שיוביל את עודפי השפכים של מט"ש דרום השרון המזרחי אל מט"ש כפר סבא הוד השרון, שעלותו כמיליון ש"ח. מטרת המיזם הייתה להפנות חלק מכמויות השפכים (כ-6,500 מק"י) למט"ש כפר סבא הוד השרון, וכי "קליטת השפכים תימשך עד להשלמת שידרוג המט"ש והפעלתו"⁶⁷. בישיבה שהתקיימה ב-21.11.17 בראשות מנהל רשות המים, דיווח מנכ"ל איגוד דרום השרון המזרחי כי "כל הקו הותקן אך עדיין לא עובד". עוד יצוין כי על פי דוח סטטוס התקדמות השידורג של המט"ש שמסר מנהל המיזם מטעם איגוד דרום השרון המזרחי בנובמבר 2017, במועד סיום הביקורת היה הצפי לסיום עבודות ההרחבה והשידורג 30.6.18.

המועצה האזורית דרום השרון המזרחי השיבה באפריל 2018 כי היא פעלה להשלמת חיבור הקו לאיגוד ערים דרום השרון המזרחי במועד המוקדם ביותר האפשרי, וכי לאחר מועד סיום הביקורת, בינואר 2018, בוצע החיבור באופן שיאפשר להפעיל את הקו בהתאם לצורך בשעת חירום. באפריל 2018, איגוד ערים דרום השרון השיב כי "הקמת מערך הטיוב [בפעולות החירום] הסתיים וכיום מערך הטיוב מופעל ...".

אשר להזרמות שפכים גולמיים לירקון לנוכח החלטת מועצת האיגוד, מנהל מחוז המרכז במשרד להגנת הסביבה בנובמבר 2017 מסר כי "החלטה זו התקבלה ללא קבלת אישורים וצו הרשאה כחוק... בעניין זה הוציא המשרד [להגנת הסביבה] לאיגוד דרישות והתראות. מאחר וגלישות השפכים הגולמיים נמשכו, הורה מנכ"ל המשרד [להגנת הסביבה] במאי 2017 על העברת הנושא לחקירה של המשטרה הירוקה. המשטרה הירוקה פתחה בחקירה, וזו נמצאת עדיין בעיצומה". עוד הוא מסר כי בד בבד עם המשך פעולת החקירה, המשרד ממשיך במעקב אחר קידום שידורג המט"ש.

רשות נחל ירקון מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי היא מעריכה שעלות הנזקים הנגרמים לנחל הירקון בשנים האחרונות מסתכמת בכ-3.1 מיליון ש"ח.

איגוד ערים דרום השרון המזרחי השיב כי פעמים רבות הוא "הדגיש בפני כל הגורמים הרלבנטיים כי יש לצמצם משמעותית את כמויות השפכים המוזרמות וכי המשך הזרמת שפכים בכמויות כה גדולות במהלך ביצוע עבודות השידורג תגרום להצפת העבודות שכבר בוצעו כך שכל המשאבים הכספיים והמאמצים שהושקעו עד כה ירדו לטמיון" (ההדגשה במקור); כי הוא הביא לידיעת רשות

67 על פי הודעת רשות המים למנכ"ל האיגוד, מר מריק עפרון, בספטמבר 2017, ולפיה "קביעה זו הינה על בסיס ההנחה שמועד זה יהיה לא יאוחר מאוגוסט 2018". עוד כתבה רשות המים כי "אין מחויבות של האיגוד להעברה" של שפכים לכפר סבא, "ככל שמצא פתרון ראוי אחר לשפכים ניתן יהיה להפסיק את ההעברה".

המים שהוא מבצע ויסות; כי הוא הציע לנתק ממנו חלק מהשפכים המגיעים אליו אך הצעה זו לא התקבלה, וכי הזיהום של הירקון בתקופה הרלוונטית היה משוחות שאינן שלו. עוד הוא השיב כי ההחלטה של מועצת האיגוד בדצמבר 2016 להורות על ויסות התקבלה בשל אילוץ, כדי למנוע נזק לעבודות שבוצעו מהצפה ופגיעה גדולה בלוח הזמנים וכי הזרמת השפכים הגולמיים לא היתה ברצף אלא רק "כאשר היו 'פיקים' בכמויות השפכים". כמו כן הוא השיב כי לאחר שעבודות החירום בוצעו, כאמור לעיל "לאחרונה... מתאפשר למט"ש לקלוט את כל השפכים המגיעים אליו גם בעת "פיקים".

רשות המים השיבה כי פעולות החירום "היו צריכות להעשות מיזמתו [של האיגוד] מבעוד מועד". האיגוד השיב כי הוא פנה בעניין כבר בשנת 2016 למתכנן מטעמו והעביר את התוכנית לדיון בוועדת ההרשאה, וכי הוא חזר וביקש להפחית את כמויות השפכים המוזרמות אליו, ולדעתו הקטנה כזאת הייתה יכולה לייתר את הצורך בפעולות החירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים דרום השרון המזרחי כי עליו לנקוט את כל האמצעים הנדרשים כדי שבעתיד לא תהיה הגלשה נוספת של שפכים גולמיים. בכלל זה, על האיגוד להיערך מראש לתרחישים שבהם יכולה להיות כמות שפכים העולה על הכמות שהוא מסוגל לטפל בה על פי תקן המט"ש לאחר ההרחבה והכמות שהוא יכול להזרים למט"ש כפר סבא הוד השרון, לרבות התחברות של ישובים נוספים למט"ש, גידול האוכלוסייה ותנופת בנייה. זאת, בין היתר, באמצעות הכנת תוכנית רב-שנתית להתמודדות עם גידול עתידי בכמות השפכים והיערכות תקציבית מתאימה בסיוע רשות המים.

איגוד דרום השרון המזרחי השיב כי אין לו יכולת להיערך מראש כדי שבעתיד לא תהיה הגלשה נוספת של שפכים גולמיים, מכיוון ששפכי הרשות הפלסטינית המוזרמים למט"ש שיעורם כ-40% מכלל השפכים המוזרמים למט"ש, שאין לו לגביהם נתונים, אין בידיו מידע פורמלי בכל הנוגע לבנייה עתידית אצל חלק מתורמי השפכים, ואף אין לו תחזיות בנושא גידול אוכלוסין ומידע על תוכניות לחיבורי יישובים נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים לביוב דרום השרון המזרחי כי עליו לפעול לקבלת הנתונים מהגורמים הרלוונטיים, באופן שיאפשר לו לבצע תחזיות מיטביות, ובמידת הצורך לבקש מרשות המים סיוע בקבלת מידע רלוונטי ובהערכת שיעור הגידול באוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי היערכות מוקדמת מצדה הייתה יכולה למנוע את הגלשת השפכים הגולמיים בעקבות הוויסות או לצמצמו באופן משמעותי. בין היתר היה עליה לפעול לזירוז יצירת המעטפת התקציבית למיזם הרחבת המט"ש, בייחוד נוכח הצורך שראתה לחבר רשויות נוספות שיזרימו את שפכיהן למט"ש בשעה שהוא כבר פעל מעבר לכושר הספיקה שלו. כמו כן, היה על רשות המים ועל איגוד דרום השרון המזרחי לקבוע מבעוד מועד מהן העבודות שעל המט"ש לבצע כדי למנוע הגלשת שפכים, ולא רק ביוני 2017. בכך אפשר היה למנוע את הגלשת השפכים הגולמיים בעקבות הוויסות או למצער לצמצמה.

תאגיד פלגי השרון בע"מ, המפעיל את מט"ש כפר סבא הוד השרון, השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי מט"ש כפר סבא - הוד השרון "לא יוכל בעתיד לטפל בשפכי דרום השרון, שכן הוא יגיע לקיבולת התקן שלו בשנים הקרובות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להיערך בהקדם ומבעוד מועד לאפשרות שמט"ש כפר סבא - הוד השרון לא יוכל לטפל בשפכים האמורים אם יתרחשו מקרי חירום במט"ש דרום השרון המזרחי, וכי עליה לקבוע מראש את האמצעים שיש לנקוט כדי למנוע הגלשה נוספת של שפכים או קולחים באיכות ירודה בעתיד.

רשות המים השיבה ביוני 2018 כי החיבור למט"ש כפר סבא "הוגדר מראש כזמני", וכי היא "אישרה תכנונית וביצועית את המערכות בראייה עתידית".

מיזמי ההרחבה והשדרוג של המט"שים

איגודי הערים צריכים לטפל בשפכים באופן שיתן מענה, בין היתר, לגידול הקיים והצפוי באוכלוסייה ולספק טיפול באיכות הנדרשת על פי הדין⁶⁸. כמו כן, הטיפול בשפכים צריך להתיישב עם מדיניות הממשלה לגיבוש פתרון למשבר הדיור באמצעות הסרת חסמים המונעים פיתוח למגורים, כמו חסמי פתרון קצה של ביוב⁶⁹. הממשלה קיבלה לאחר מועד סיום הביקורת, במאי 2018, החלטה בנושא "הקמת צוות בין משרדי לתיאום והסרת חסמי דיור בתחום מכונים לטיהור שפכים לצורכי דיור" (החלטה 3835), שבה הוחלט בין היתר להקים צוות בין-משרדי לצורך ייעול ושיפור עבודת הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים והתיאום ביניהם בתחום מכוני טיהור שפכים, וזאת על מנת לאפשר פיתוח של

68 ראו לעיל בעניין החובה לבצע טיפול שלישוני באיגודי הערים לביוב על פי תקנות ענבר.

69 החלטת ממשלה 1839 מאוגוסט 2016 בנושא אסדרת משק הביוב; החלטת ממשלה 351 מאוגוסט 2015 בנושא קידום מהיר של תשתיות הביוב לצורך הרחבת היצע בשוק הדיור - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.

שכונות מגורים. דוגמה לאי-קידום פתרונות דיור בשל היעדר פתרונות קצה כאמור הן תוכניות הבנייה שעוכבו בטייבה, בג'לג'וליה ובכפר ברא, בין היתר נוכח הימשכות הליכי ההרחבה והשדרוג של מט"ש איגוד דרום השרון המזרחי⁷⁰. מספר יחידות הדיור המעוכבות ביישובים האלה מסתכם ב-5,727. עוד נמצא בביקורת כי בשל עיכוב גדול בשדרוג ובהרחבתו של מט"ש איגוד שער הנגב, מתעכבים מיזמי תוכניות דיור ועסקים בעיר שדרות הכוללים כ-4,046 יחידות דיור⁷¹. עוד יצוין כי לאחר הרחבתו מתוכנן מט"ש שדרות לתת פתרון קצה גם למיזם של כ-500 יחידות דיור במושב נתיב העשרה⁷² שבמועצה האזורית חוף אשקלון. יוצא, אפוא, כי מיזמי ההרחבה והשדרוג של המט"שים הם רבי חשיבות.

מיזמי ההרחבה של המט"שים מגדילים את כמות השפכים היומית שאיגודי הערים יכולים לקלוט, ובמסגרתם איגודי הערים אמורים להיערך מבעוד מועד לקליטה וטיפול בכל כמויות השפכים המוזרמים אליהם והצפויים לזרום אליהם לפי התחזיות. מיזמי השדרוג של המט"שים נועדו לשפר את איכות הקולחים שהם מפיקים לרמה שלישונית, כמתחייב⁷³.

משרד מבקר המדינה בדק התקשרויות של איגודי הערים לביוב להרחבת המט"שים שהם מפעילים ולשדרוגם. להלן הממצאים:

איגוד ערים איילון

התקשרות בלא מכרז פומבי

סעיף 6 לחוק איגודי ערים קובע: "איגוד ערים הוא תאגיד ובמסגרת סמכויותיו הוא רשאי להתקשר בחוזים...". בסעיף 40 בצו איגוד איילון נקבע כך: "(א) בכפוף לאמור בסעיף קטן(ב), לא יתקשר האיגוד בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי. (ב) צורת המכרז ודרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות המחירים... יהיו לפי האמור בתקנות העיריות (מכרזים ודרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות מחירים), תש"ך - 1959 בשינויים המחויבים". יצוין כי התקנות האלה בוטלו, ובמקומן חלות על התקשרויות של עיריות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות מכרזים).

בפברואר 1997 פרסם איגוד ערים איילון מכרז להקמת המט"ש ולתפעולו (להלן - מכרז 5/97), ובעקבות כך התקשר עם הקבלן שהקים את המט"ש ומתפעל אותו מאז (להלן - קבלן א'). על פי מסמכי מכרז 5/97 ועל פי ההסכם שנחתם עם

70 התוכניות המעוכבות לפי נתוני משרד הבריאות הן: ק/1009, ק/3036, שד/1004/5, ק/3300, טב/3030, טב/3154, טב/2509. ראו גם: פרוטוקול 45 של ישיבת ועדת הכנסת המשותפת פנים - עבודה לנושא סביבה ובריאות ממרץ 2011 שעסקה בנושא.

71 שלושת המתחמים בעיר שדרות: פלח 9 (1,097 יחידות דיור), פלח 10 (1,624 יחידות דיור) ופלח 11 (1,325 יחידות דיור).

72 תוכנית 6/03/228/3. פתרון הקצה על פי תמ"א 34 הוא מט"ש שער הנגב.

73 על פי תקנות ענבר (ראו לעיל).



איגוד איילון התקשר
עם קבלן א' ב"הסכם
למימוש אופציה"
לשדרוג המט"ש
ולהרחבתו בסך כולל
של 82.5 מיליון ש"ח
בתוספת התייקרויות
וכן בתוספת מע"ם.
לא זו בלבד
שההתקשרות בוצעה
ללא מכרז כדין, אלא
שהיא בוצעה בלא כל
הליך תחרותי אחר.
האיגוד הציג את
ההתקשרות כמימוש
של אופציית ההרחבה
והשדרוג, אף שהמועד
למימוש אופציה זו
חלף עשר שנים לפני
שנחתם הסכם
האופציה

קבלן א' בעקבותיו, ניתנה לאיגוד האופציה להורות לקבלן א' בכתב על הרחבת המט"ש, ואופציה להורות לו בכתב על שדרוג המט"ש (שתי האופציות יכוננו להלן - האופציה משנת 1997) עד לתום חמש שנים מתאריך החתימה⁷⁴, כלומר עד שנת 2003. במסמכים האמורים התחייב קבלן א' להשלים את ההרחבה והשדרוג "כך שיוכל לקבל, ויקבל בפועל, את אישור המסירה... תוך עשרה חודשים מן התאריך בו ניתנה לקבלן הוראת המימוש המזמין בגין חלק זה...".

בינואר 2013 התקשר האיגוד עם קבלן א' ב"הסכם למימוש אופציה" לשדרוג המט"ש ולהרחבתו⁷⁵ בסך כולל של 82.5 מיליון ש"ח בתוספת התייקרויות וכן בתוספת מע"ם (להלן - הסכם האופציה). יצוין כי המט"ש שהוקם על פי ההסכם משנת 1997 תוכנן לתת מענה לכ-300,000 תושבים המחוברים למט"ש, עם כמות שפכים יומית של כ-54,000 מק", ולהפיק קולחים ברמה שניונית, הרמה שנדרשה באותה עת. מיזם השדרוג נועד להתאים את המט"ש לטיפול שלישוני כנדרש על פי תקנות ענבר. מיזם ההרחבה נדרש כדי להתאים את המט"ש להתפתחות הצפויה לדעת האיגוד בשנים הקרובות, באופן ש"יתן מענה לשווה ערך אוכלוסייה כוללת של כ-450,000 נפש הצפויים לקראת העשור הקרוב עם כמות שפכים יומית של כ-81,000 מק". יש למיזמים אלה אפוא חשיבות רבה במניעת זיהום סביבתי ובריאותי ובמתן פתרון קצה לכ-150,000 תושבים נוספים.

מאחר שהאופציה מ-1997 פקעה בשנת 2003, חלה על איגוד הערים החובה לפרסם מכרז פומבי. האיגוד לא היה רשאי להסתמך על אופציה שפקעה עשר שנים קודם לכן כפוטרת אותו מפרסום מכרז חדש נוכח משך הזמן שחלף מאז פקיעת האופציה מ-1997 ונוכח השינויים שעשויות היו לחול בתנאי השוק בחלוף תקופה ארוכה כל כך ובפרט בפרוייקט שעלותו מסתכמת בעשרות מליוני ש"ח.

עוד הועלה כי תכולת העבודות על פי האופציה משנת 1997 אינה זהה לתכולת העבודות שנדרשה בהסכם האופציה. בהסכם האופציה התחייב קבלן א' לבצע לא רק את עבודות השדרוג וההרחבה שמפורטות באופציה משנת 1997 אלא גם את "כל התוספות לרבות מתקנים ציוד וכל אביזר ו/או בניה הנדרשים על מנת לעמוד בתנאי התקנות [תקנות ענבר] כפי שהינם היום, ואשר אינם נכללים בתנאי מכרז 5/97 ו/או בהצעת הקבלן במכרז הקודם ובנוסף כל שינוי ו/או תוספת אחרים הנזכרים בהסכם זה לרבות בהגדרת שדרוג מט"ש איילון ו/או בכל תכנון מפורט ו/או סופי שייערך בעקבות חתימת הסכם זה וכדי להתאימו לדרישות הקיימות בהסכם זה".

74 סעיף 2.10.10 להסכם שנחתם עם קבלן א' בעקבות מכרז 5/97 מפברואר 1997.

75 השדרוג נועד להתאים את המט"ש לטיפול שלישוני כנדרש בתקנות ענבר. ההרחבה נדרשה להתאמתו להתפתחות הצפויה בשנים הקרובות להערכת האיגוד באופן "שייתן מענה לשווה ערך אוכלוסייה כוללת של כ-450,000 נפש הצפויים לקראת העשור הקרוב עם כמות שפכים יומית של כ-81,000 מק"י".

נוסף על כך, גם המועד להשלמת עבודות ההרחבה והשדרוג על פי הסכם האופציה שונה מהמועד להשלמת העבודות על פי האופציה משנת 1997: לפי הסכם האופציה, המועד להשלמת עבודות השדרוג הוא בתוך 66 שבועות ממועד קבלת היתר הבנייה, ואילו לפי האופציה משנת 1997 היה המועד בתוך כארבעים שבועות (עשרה חודשים) ממועד קבלת ההודעה של האיגוד בדבר מימוש האופציה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לאיגוד איילון על ההתקשרות של איגוד איילון עם קבלן א' בסך 82.5 מיליון ש"ח בתוספת התייקרויות ומע"ם. התקשרות זו, לא זו בלבד שבוצעה בלא מכרז נוסף, אלא אף לא בכל הליך תחרותי אחר. יש בכך משום רמיסה ברגל גסה של עקרונות השוויון, התחרות ההוגנת, היעילות והחיסכון העומדים בבסיסם של דיני המכרזים. פרסום מכרז היה מאפשר לאיגוד לבחון חלופות נוספות ולבחור מביניהן את ההצעה הטובה ביותר.

איגוד איילון השיב כי בכך שההתקשרות בוצעה כמימוש האופציה, "יכול והתקיימה **סטיה מסויימת מתנאי המכרז בתקופה החוזית**" (ההדגשה במקור). לטענתו "תחת תנאים מוגדרים, **הדין אף מתיר ביצוע שינויים בהיקף ובאופי ההתקשרות בסטיה מתנאי המכרז בתקופה החוזית**" (ההדגשה במקור). עוד הוא השיב כי היו לאיגוד "הצדקות ונימוקים מקצועיים ותקציביים כבדי משקל" להתקשרות בהסכם האופציה, ובהם: שינוי הדין שחל עם כניסתו לתוקף של תקנות בריאות העם משנת 2010, שהחמירו את דרישות טיהור השפכים וחייבו שיפור של מתקני המט"ש וגידול "בלתי צפוי" בהיקף השפכים המזורמים למט"ש, שחייב פרויקט של הרחבתו. עוד הוא טען כי תקופת ההגבלה למימוש האופציה שנקבעה בהסכם המקורי "**נועדה במקור לשרת דווקא את אינטרס הקבלן**" (ההדגשה במקור), אולם משוויתר הקבלן על זכותו להתנגד למימוש האופציה על - ידי האיגוד, לא ראה האיגוד פגם בסטייה מההגבלה החוזית בכך שיממש את האופציה. המימוש נעשה במחיר ובתנאים שנקבעו בהסכם המקורי ואשר נמצא, לאחר בדיקת האיגוד, כמחיר אטרקטיבי בהרבה⁷⁶ מהמחיר שהוא העריך שיתקבל במכרז פומבי, וכי הוצאת מכרז פומבי הייתה גורמת לעיכוב נוסף בהשלמת העבודות. עוד השיב האיגוד כי הסעיף שנוסף בהסכם המימוש לגבי תוספת עבודות מעבר לאלה שנכללו בהסכם המקורי הן "תוספת נדרשת מכורח המציאות לצורך ביצוע עבודות השדרוג באופן אשר ייטיב עם האיגוד ויהלום את התפתחות הטכנולוגיה והחקיקה בנושא", וכי "**ממילא עבודות אלה לא היו יכולות להתבצע - מבחינה מעשית - אלא על ידי אותו גורם האמון במקביל על תפעולו של המט"ש, וזאת עקב מורכבות העבודה, הכרוכה בהמשך תפעולו השוטף והתקין של המט"ש**" (ההדגשות במקור).

76 האיגוד השיב כי מחיר השדרוג וההרחבה הוערך על ידי האיגוד בסך העולה על 120 מיליון ש"ח, ואילו בהסכם האופציה נקבע כי המחיר יהיה 82.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד איילון כי חלה עליו חובה לערוך מכרז על ההתקשרות הנוספת. חובה זו אינה מתאינת אם ניתנת הסכמה של הקבלן לאחר שמועד האופציה פקע. מתן אפשרות להתקשר לאחר תקופת אופציה שפקעה פוגעת בשוויון שכן מתמודדים אחרים במכרז המקורי, לו ידעו שכך יהיה היו יכולים לשפר את הצעתם. במהלך 10 שנים שחלפו לאחר שחלף המועד למימוש האופציה, מצופה היה שיחולו שינויים טכנולוגיים, שינויים בגודל האוכלוסיה ובכמות השפכים המוזרמים לאיגוד ושינויים בדיון. בכל אלה אין כדי לפטור את האיגוד מחובת פרסום מכרז כדין. גם הערכת האיגוד, שאין כל ודאות לנכונותה, שלפיה אם ייצא למכרז פומבי הוא עלול לקבל מחיר פחות אטרקטיבי, והערכתו כי הליכי מכרז עלולים לעכב את ביצוע העבודות - אין בהם כדי לפטור אותו מחובת פרסום מכרז, וקיום הליך תחרותי הנותן הזדמנות שווה לקבלנים נוספים, דבר שיכול היה להביא להצעה טובה יותר. הפרשנות שמציע האיגוד, אם תאומץ על ידי אחרים, עלולה להביא לריקון חובת פרסום המכרזים מתוכן, שכן כל רשות תוכל לכלול במכרז הסכם ובו אופציה, "לממש" אותה, ללא מגבלת זמן שנים רבות לאחר שפקעה, ולתלות את ה"פטור" שראתה לעצמה בשינויים הנסיבתיים בחלוף אותה תקופה ובהסכמת הקבלן. הדבר עלול לרוקן מתוכן את חובת המכרז המוטלת על גוף ציבורי ולסכל את תכליות המכרז. על איגוד איילון להקפיד ביתר שאת על חובת פרסום מכרז פומבי כדין בהתקשרויותיו הבאות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הנסיון באיגודי ערים אחרים מצביע על כך, שעצם הפעלת המט"ש הקיים בידי קבלן מסוים אינה מונעת את האפשרות שקבלן אחר יבצע את עבודות השדרוג וההרחבה של המט"ש, גם אם העבודה מורכבת מאוד. ודאי אין בכך כדי להצדיק "פטור" מחובת פרסום מכרז החלה על האיגוד.

הלוואה כ"הקדמת תשלומים" לקבלן א':

ההתקשרות עם קבלן א' במיזם השדרוג של מט"ש איילון ממומנת מכספי האיגוד, ואילו ההתקשרות במיזם ההרחבה של מט"ש איילון ממומנת מתקציב המדינה באמצעות המילת"ב. יצוין כי על פי נוהל שקבע המילת"ב ועודכן בשנת 2009, בעניין ביצוע עבודות ביוב⁷⁷, שבגין מתקבל סיוע כספי מהמילת"ב, "95% מערך החוזה ישולמו לפי חשבונות ביניים, שיאושרו כמפורט בתנאי ביצוע החוזה. יתרת ה - 5%, אשר תנוכה מכל חשבון חלקי, תשולם בחשבון הסופי ללא כל תוספת שהיא".

בהסכם האופציה בין האיגוד לקבלן א' נקבע שהתשלום יבוצע בהתאם להתקדמות העבודות. כמו כן, על פי הסכם האופציה ולאחר ההארכה שנתן לו האיגוד, עבודות השדרוג היו אמורות להסתיים עד יוני 2015. בפועל, במועד סיום

77 המילת"ב, "מסמכי מכרז/ חוזה ומפרט כללי, כרך א' - כללי, ביצוע עבודות ביוב ברשויות המקומיות", (2009).

הביקורת העבודות האלה טרם הסתיימו. ואף על פי כן, נמצא כי לאחר מועד זה העביר איגוד איילון לקבלן א' סכומי כסף, שבכרססת הנהלת החשבונות נכתב שניתנו לו כ"הלוואה", ובדיעבד נחתם הסכם ולפיו הם ניתנו כ"הקדמת תשלומים"⁷⁸. סכומים אלו יוחסו למיזם השדרוג ולמיזם ההרחבה והסתכמו בכ- 11 מיליון ש"ח, כדלקמן:

ב-30.11.15 שילם האיגוד לקבלן א' סך של 2.5 מיליון ש"ח; ב-21.9.16 שילם האיגוד לקבלן 3.3 מיליון ש"ח. על פי מסמכי האיגוד, בדיעבד יוחסו סכומים אלו ל"הקדמות תשלומים" למיזם השדרוג. כמו כן, ב-25.9.16 שילם האיגוד לקבלן א' 3 מיליון ש"ח, וב-28.12.16 שילם האיגוד לקבלן א' תשלום בסך 2.1 מיליון ש"ח. בדיעבד יוחסו שני הסכומים האחרונים ל"הקדמת תשלומים" למיזם ההרחבה. כל התשלומים האמורים מסתכמים בכ-11 מיליון ש"ח⁷⁹, כמפורט בלוח 2 להלן.

לוח 2: פירוט התשלומים שניתנו לקבלן כ"הלוואה" או "הקדמה"

בשקלים חדשים

המיזם שיוחס אליו התשלום	תאריך התשלום לקבלן	הסכום ששולם לקבלן
שדרוג	30.11.15	2,500,000
שדרוג	21.09.16	3,300,000
הרחבה	25.09.16	3,000,000
הרחבה	28.12.16	2,100,000

במהלך הביקורת באיגוד באפריל 2017 לא נמצא תיעוד המסביר מדוע הועברו התשלומים לקבלן א', למעט כרססת הנהלת החשבונות שנכתב בה על שתיים מארבע ההעברות הבנקאיות שהן הלוואה. עוד נמצא כי יו"ר האיגוד דאז, מר יואל לביא, והגזברית הם שהורו לאיגוד לבצע את העברות התשלומים האמורות לקבלן א'. הלוואה זו לא נדונה ולא אושרה במועצת האיגוד. כמו כן, מתן ההלוואה לא דווח לרשות המים, שעד יוני 2017 שילמה לקבלן א' כ-16.4 מיליון ש"ח בגין ההרחבה. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במרץ 2017 נמצאו שתי המחאות של קבלן א' בכספת האיגוד לפקודת איגוד ערים איילון על סך כולל של 5.1 מיליון ש"ח לדצמבר 2016 ולינואר 2017. איגוד הערים לביוב איילון לא פרע את שתי המחאות האלה, בהתאם להנחיה בכתב שנתנה גזברית האיגוד בינואר 2017.

איגוד איילון השיב כי הצ'קים האמורים "נדרשו על ידי גזברית האיגוד כביטחון נוסף להמחאות הזכות שנתן הקבלן לאיגוד. לאחר שהקבלן החזיר את קידום

78 על פי ההסכם, התשלומים היו אמורים להשתלם לקבלן מאוחר יותר, לאחר שתחול התקדמות נוספת בעבודות וכן לאחר שיתקבל אישור של האיגוד והמילת"ב.

79 יצוין כי הסכומים לא יוחסו לחשבונות מסוימים שאמורים היו להיות משולמים או לעבודות מסוימות שבהתאם להתקדמותן היה האיגוד אמור לשלם לקבלן סכומים נוספים בעתיד. למעשה, הקדמת תשלומים זו הייתה הלוואה של האיגוד לקבלן.

המימון שהתקבל מהמילת"ב, מובן כי לא היה עוד צורך בהפקדת השיקים והם נותרו בכספת האיגוד".

על כך מעיר משרד מבקר המדינה כי על הצ'קים לא היה כתוב שהם ניתנו לביטחון, והאיגוד אף הפקיד אחד מהם בבנק, ורק לאחר הוראת הגזברית הוא הורה לבנק שלא לפרוע אותו. יתר על כן, הוראת הגזברית שלא לפרוע את הצ'קים ניתנה עוד לפני שהקבלן החזיר את הסכומים הנקובים בהם, ובתקופה שבה האיגוד קיזז ממנו את סכומי הקדמת התשלומים.

מלבד שתי ההמחאות האמורות לעיל, שלא נפרעו כאמור, נתן קבלן א' לאיגוד כנגד התשלומים שהוקדמו לו שתי המחאות זכות נוספות. הראשונה - הודעה בלתי חוזרת על המחאת זכות מ-2.11.16 על סך 3 מיליון ש"ח, והשנייה - הודעה בלתי חוזרת על המחאת זכות מ-28.12.16 על סך 2 מיליון ש"ח.

בפועל, חלק מההלוואה הוחזר עד מרץ 2017 על ידי קיזוזו מהחשבונות השוטפים שהגיש קבלן א' לאיגוד בחודשים ינואר-מרץ 2017, בסך כולל של 1,860,995 ש"ח, לא כולל מע"ם. אולם בעוד שעל פי ההסכם שנחתם עם קבלן א' מתווספים לחיובים של האיגוד לקבלן א' סכומי התייקרויות, הרי שעד מועד סיום הביקורת הסתכמו ההתייקרויות בשני המיזמים בכ-3.4 מיליון ש"ח, ברם החזר החוב של קבלן א' באמצעות הקיזוז בחודשים אלו חושב בלי התייקרויות, בלי הצמדה ובלי ריבית.

בעקבות הביקורת, ולאחר שהתחלף יו"ר האיגוד⁸⁰, פעל האיגוד כדי לעגן בכתב את ההלוואה לקבלן א'. בחודשים יוני-ספטמבר 2017 האיגוד נשא ונתן עם קבלן א' להתקשרות בהסכם שעוגן בו בכתב שהוא קיבל את התשלומים האמורים, והוא התחייב להשיבם לאיגוד. בסוף אוגוסט 2017 גובש מסמך שכוותרו "הסכם להסדרת השבת מקדמות שדרוג/ הרחבת מט"ש איילון" ומעל לכוותרתו נכתב בהדגשה "מבלי לפגוע בזכויות המסמך כפוף לאישור וחתימת מועצת האיגוד".

בפועל מועצת האיגוד אישרה ללא דיון החלטה מ-29.8.17 בנושא "אישור נוסח הסכם השבת המקדמות". על פי ההחלטה, "בהתאם להמלצת הגורמים המקצועיים באיגוד, לאחר שקיימנו מו"מ מתמשך עם גורמי... [קבלן א'] לצורך הסדרת מחלוקות כספיות אשר נתגלעו בין הצדדים, הוחלט לאשר את נוסח הסכם השבת המקדמות המצ"ב להלן, לחתימת האיגוד". מועצת האיגוד אישרה הסכם זה באמצעות שיחת טלפון, בלי שהתקיים דיון ענייני בנושא ובלי שניתנו לחברי מועצת האיגוד מלוא הפרטים על נסיבות חתימת ההסכם. יו"ר האיגוד גם לא ביקש מהגזברית להסביר לחברי מועצת האיגוד מדוע אישרה להעביר סכומי כסף גדולים כל כך לקבלן בלי להביא את הדבר לידיעת מועצת האיגוד וממילא בלי לקבל את אישורה לכך. ההסכם נחתם בנובמבר 2017, כשנתיים לאחר העברת תשלום "ההלוואה" הראשון לקבלן.

80 יו"ר האיגוד, מר דוד יפרח, החליף את יו"ר האיגוד שקדם לו, מר יואל לביא, על פי החלטה שקיבלה מועצת איגוד ערים דרום השרון המזרחי בדצמבר 2016.



איגוד איילון נתן
לקבלן א' סכומי כסף
כ"הקדמת תשלומים"
בסך כ-11 מליון ש"ח
בלי שקיבל מראש
אישור לכך ממועצת
האיגוד ובלי שהביא
את הדבר לידיעת
רשות המים. רק
בנובמבר 2017
ובעקבות הביקורת
התקשר האיגוד עם
קבלן א' בהסכם
להחזר המקדמות ובו
עוגנה בכתב בדיעבד
התחייבותו להחזיר את
הכסף

בהסכם המקדמות הסכים האיגוד לבטל את קיזוז "ההלוואה" עם חשבונות התפעול של קבלן א' בחודשים ינואר-מרץ 2017 על סך 1,860,995 ש"ח לא כולל מע"ם, ובפועל שילם האיגוד לקבלן א' את הסכום שקיזז כאמור. מנגד, בהסכם המקדמות צוין כי ביולי 2017 העביר קבלן א' לאיגוד סך של 1,735,508 ש"ח על חשבון מיזם ההרחבה, וכי יתרת מקדמות ההרחבה היא 2,313,071 ש"ח. האיגוד השיב באפריל 2018 כי בפרויקט השדרוג נותרה באותו מועד "יתרה בסך של 2,894,968 לחובת הקבלן".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים איילון בחומרה על שנתן לקבלן הלוואה המכונה "הקדמת תשלומים". המקדמות ניתנו לאחר שהמועד שנקבע לסיום עבודות השדרוג חלף, בעוד שבפועל ביצען בידי הקבלן המשיך להתעכב. בנסיבות אלה קצב התקדמותו של הקבלן בביצוע העבודות ודאי לא הצדיק מתן מקדמות. כשהחלטה על מתן מקדמות בנסיבות האלה מתקבלת בלא גילוי נאות למועצת האיגוד בזמן אמת וממילא בלי אישורה מראש, וכשהאיגוד אינו פורע את ההמחאות שנתן לו הקבלן כנגד העברת התשלומים – הדבר מצביע על התנהלות פסולה ובלתי תקינה.

יתר על כן, את ההלוואה האמורה נתן האיגוד לקבלן א' בלא הפרשי הצמדה, ריבית או התייקרויות, ולעומת זאת סכומי הכסף שהאיגוד והמילת"ב משלמים לקבלן א' נושאים הפרשי הצמדה למדד הבנייה ולדולר. משרד מבקר המדינה מעיר כי איגוד ערים איילון יצר אפוא מצב בלתי סביר - המילת"ב והאיגוד משלמים לקבלן א' בגין התייקרויות, בין היתר עבור תקופה ובה הכסף כבר הועבר לקבלן כ"הלוואה" או "הקדמת תשלומים". כמו כן היה על האיגוד להסב את תשומת לבו של רשות המים לכך שכל אותה העת היא מימנה את מיזם ההרחבה מתקציב המדינה ושילמה לקבלן א' במסגרת זו גם תשלומים בגין התייקרויות בסך כ-2.2 מיליון ש"ח כולל מע"ם. יצוין כי חישוב ההתייקרויות של ההלוואה שנתן איגוד הערים איילון לקבלן ממועדי נתינתה ועד מועד סיום הביקורת עמד על כ-75,000 ש"ח⁸¹.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ליו"ר האיגוד הקודם, מר יואל לביא, ולגזברית, גב' אתי בצלאל, על ההחלטה הבלתי תקינה שקיבלו בנסיבות האמורות בדבר התשלומים לקבלן א' ללא אישור מועצת האיגוד ומבלי שהביאו את הדבר לידיעתה. בין היתר, היה עליהם להסביר למועצה מדוע נתנו הלוואה כזאת בלי שנחתם הסכם בכתב המסדיר בזמן אמת את התחייבות קבלן א' להחזירה ומדוע נתן האיגוד לקבלן א' את ההלוואה האמורה בלא הפרשי הצמדה, ריבית או התייקרויות, אף שהכספים שהאיגוד משלם לו נושאים הפרשי הצמדה למדד הבנייה ולדולר.

על האיגוד לפעול לקבל את יתרת החוב של הקבלן בגין התשלומים האמורים.

81 החישוב נעשה על פי שיטת ההצמדה שנקבעה בהסכם לתשלומים שהיה על האיגוד לשלם לקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר האיגוד, מר דוד יפרח, כי מועצת האיגוד אינה חותמת גומי להכשרת החלטות בלתי תקינות שהתקבלו. היה עליו לכנס דיון של מועצת האיגוד ובה היה עליו להציג לפניו מידע מלא, ובין היתר להסביר לחברי המועצה כי על פי תנאי הצעת הסכם המקדמות, אין קבלן א' משלם הפרשי הצמדה או ריבית על הסכומים שהלווה לו האיגוד, ולעומת זאת האיגוד משלם לקבלן א' הפרשי הצמדה למדד הבנייה ולדולר ארה"ב על הסכומים שהוא דורש.

בעניין הקדמת התשלומים בפרויקט ההרחבה השיבו איגוד איילון, יו"ר האיגוד והגזברית (להלן - האיגוד) כי בין מועד הגשת החשבונות של פרויקט ההרחבה למילת"ב ועד מועד קבלת אישורו והעברת התשלום מהמילת"ב לקבלן א' יש פער זמנים "הנפרש על - פני חודשים ארוכים", ואיגוד איילון חשש "מפני עצירת העבודות על ידי הקבלן בשל אי - קבלת התשלומים המגיעים לו על פי החוזה"; וכי במתן המקדמות איגוד איילון רצה לסייע לקבלן להשלים את העבודות. עוד השיב האיגוד כי על פי נהלי המילת"ב, בגין כל תשלום המשולם בפועל לקבלן על ידי המילת"ב, מעכב המילת"ב 5% מהסכום המאושר, וכי הקדמת התשלומים נעשתה כדי לשלם לקבלן סכומים שטרם קיבלו את אישור של המילת"ב או שעוכבו על ידי המילת"ב כאמור ואיגוד איילון היה חייב לשלם לפי הסכם מימוש האופציה, ולא כהלוואה לקבלן א'. עוד השיב האיגוד כי קבלן א' התחייב להשיב את מלוא הסכומים שתשלומם הוקדם מייד עם אישורם וקבלתם מהמילת"ב, וכך נעשה בפועל. עוד טען האיגוד, כי גיבוש הסכם המקדמות לא היה קשור לביצוע הביקורת במשרדי האיגוד. רשות המים השיבה כי "עיכוב בהעברת התשלומים יכול לנבוע מאופן הגשת החשבון בצורה שלא על פי הנהלים או שלא באופן תקין". קבלן א' השיב למשרד מבקר המדינה כי הקדמת התשלומים בגין ההרחבה התקבלו "בגין עיכוב של 5% שהמילת"ב מעכב".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסכומים ששילם האיגוד לקבלן כ"הקדמת תשלומים" ומועדיהם אינם עולים בקנה אחד עם טענותיו. כך, עד דצמבר 2016 אישר המילת"ב חשבונות שדמי הפיקדון שהופחתו מהם (ששיעורם 5% מהסכום המאושר) הסתכמו ב-2,408,071 ש"ח בתוספת מע"ם. אין בכך כדי להצדיק הקדמת תשלומים בסך של 5,100,000 ש"ח שנעשתה על ידי האיגוד בספטמבר ובדצמבר 2016 כאמור לעיל. עוד יצוין כי לאחר הקדמת תשלומים אלה המשיך המילת"ב להפחית דמי פיקדון גם מהחשבונות הבאים, אולם האיגוד לא ראה לנכון להקדים לקבלן תשלומים נוספים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מהתיעוד עולה שכבר מהחשבון הראשון שהגיש הקבלן באפריל 2013 הפחית המילת"ב דמי פיקדון בסך 5%, והדברים אף עלו בסיכום דיון עם נציג האיגוד בנובמבר 2015. מכאן שכבר באפריל 2013 ידעו האיגוד והקבלן שהמילת"ב מפחית דמי פיקדון בסך 5% מכל חשבון. נוכח האמור לעיל, הטענה ולפיה בספטמבר ובדצמבר 2016 החליט האיגוד לשלם לקבלן כ-5 מיליון ש"ח כ"כספים שהאיגוד היה מחויב בתשלומם ואשר עוכבו זמן רב על ידי המילת"ב" נמצאת תמוהה.

אשר לטענת האיגוד ולפיה המילת"ב מעכב תשלומים, יצוין כי בסיכום הדיון בנובמבר 2015, שצירף האיגוד לתגובתו, השיב המילת"ב כי "החשבון האחרון שהתקבל לא תקין בלשון המעטה". עוד יצוין כי הבקשה של הקבלן לסייע לו בתשלום מידי, שאותה צירף האיגוד לתגובתו, נכתבה בסוף אוקטובר 2016 - וזאת לאחר שכבר שולמו לו שלוש מארבע "הקדמות התשלומים".

האיגוד הוסיף וטען כי הקיזוז מחשבונות התפעול השוטפים לא בוצע כהחזר של חלק מההלוואה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי טענה זו נמצאת תמוהה נוכח התיעוד לפיו בזמן אמת כתבה הגזברית לקבלן שהסכומים שהאיגוד צריך לשלם לו בגין חשבונות התפעול - לדוגמה, החשבונות לפברואר ולמרץ 2017 - קוזזו מהסכום שהוא "חייב לאיגוד בגין מקדמות" ששולמו לו.

אשר להקדמת התשלומים בסך 5,800,000 ש"ח במיזם השדרוג, שאותו מימן האיגוד ולא המילת"ב, השיב האיגוד כי הוא "פעל לקידום מימון ביניים אך ורק לצורך קידום השלמת מיזם שדרוג המט"ש, וזאת בשל צרכים מהותיים ודחופים אשר נוצרו בשטח ואשר הצריכו את קידום מימון הביניים לצורך קידום השלמת העבודות". ביוני 2018 השיב האיגוד על שאלת משרד מבקר המדינה כי הצרכים המהותיים והדחופים היו שפרוייקט שדרוג המט"ש לא יכל להמשיך ולהתבצע בטרם יבוצעו עבודות תשתית אשר נועדו לשרת את מיזם ההרחבה ומיזם השדרוג. עבודות אלה, "אשר לא נכללו מראש בטבלת אבני הדרך בהסכם מימוש האופציה", יצרו "צורך דחוף להקדמת תשלומים לקבלן ע"ח פרוייקט שדרוג המט"ש", משום שההחלטה על ביצוע מיזם ההרחבה ומימון התקבלה זמן רב לאחר שהעבודות על מיזם השדרוג החלו. קבלן א' השיב כי בכך

שלאחר שהוא החל בביצוע עבודות השדרוג התברר שלא ניתן להמשיך בהן ללא ביצוע עבודות ההרחבה, התברר שהתכנון היה לקוי. בנוסף השיב האיגוד כי "בכל נקודת זמן המקדמות שניתנו לקבלן היו עבור עבודות שבפועל בעת התשלום כבר בוצעו בשטח".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד איילון כי באמצעות תכנון מראש, תוך בחינת הסיכונים של המיזם, ניתן היה להיערך מבעוד מועד לביצוע ולקבוע מראש בהסכם את לוח הזמנים לביצוע כלל העבודות הנדרשות כדי לקדם את מיזם השדרוג, לרבות אלה הכרוכות במיזם ההרחבה.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההודעה בדבר מימוש אופציית ההרחבה ניתנה לקבלן בינואר 2015, ולעומת זאת "הקדמת התשלומים" על חשבון השדרוג בוצעה בנובמבר 2015 ובספטמבר 2016, דהיינו חודשים ארוכים לאחר שעבודות ההרחבה אושרו לביצוע.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מציין כי טענות האיגוד נמצאו תמוהות נוכח העובדה שהאיגוד עצמו פנה לקבלן והתריע לפניו על עיכובים משמעותיים בלוח הזמנים של ביצוע העבודות, ונוכח העובדה שהאיגוד המשיך ושילם גם את התשלום השני שיוחס למיזם השדרוג, וזאת אף שהקבלן המשיך להתעכב ולחרוג מלוח הזמנים של מיזם זה גם אחרי "הקדמת" התשלום הראשון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להפיק לקחים ממיזם השדרוג של איגוד ערים איילון ולשקול לקבוע הוראות בעניין התשלומים שמשלמים איגודי ערים לקבלנים ולהגביר את הפיקוח על תשלומים אלה.

רשות המים השיבה כי היא "סבורה שאין זה מתחייב (ואולי להיפך) לקבוע כללים לעניין התשלומים וקביעת מערכת יחסים באמצעות רגולציה".

הצורך להידרש לסוגיית התשלומים לקבלנים, עולה נוכח העובדה שהם ממומנים מכספי צרכני המים והביוב ומכספי משלמי המיסים. במסגרת הפקת לקחים, ראוי שרשות המים אף תשקול להנחות את איגודי הערים לביוב, ואף גורמים אחרים המזמינים עבודות ביוב, כי בהסכמים עם קבלנים להקמת מט"שים שהמדינה משתתפת במימון, באמצעות המילת"ב, ייכתב במפורש שמכל חשבון יופחת 5% מהסכום לצורך פיקדון בידי רשות המים.

שינויים בתכולת המיזמים

הגדרת תכולת מיזם היא תהליך שמפורטים בו רכיביו השונים של המיזם. תיאור מרכיבי העבודות נועד למעשה לבסס הבנה בין כל הצדדים במיזם ואת הסכמתם מראש באשר לנדרש לביצוע המיזם.



במועד סיום הביקורת
עלות עבודות
ההנדסה האזרחית
במיזם ההרחבה
והשדרוג של מט"ש
שער הנגב גבוהה בכ-
11.2 מיליון ש"ח כולל
מע"ם (דהיינו בכ-
28%) מהעלות על פי
הצעת קבלן ב'
שעוגנה בהסכם
ההתקשרות. תוספת
כה ניכרת מצביעה על
תכנון וניהול לקויים
של המיזם

שדרות שער הנגב

על פי הסכם ההתקשרות בין איגוד שער הנגב לבין הקבלן שנבחר במכרז לבצע את עבודות השדרוג וההרחבה של המט"ש מאוקטובר 2010 (להלן - קבלן ב'), מחיר העבודות לפי הצעת קבלן ב' הסתכם בכ-39.6 מיליון ש"ח כולל מע"ם⁸². ואולם בפועל שילמו לו האיגוד והמילת"ב בעבור העבודות האלה, לפי הנתונים המעודכנים למועד סיום הביקורת בנובמבר 2017, סך של כ-47.3 מיליון ש"ח, כולל מע"ם. על פי נתוני רשות המים, עד למועד סיום המיזם נדרש לשלם לקבלן כ-3.5 מיליון ש"ח נוספים, כולל מע"ם, ובסך הכול כ-50.8 מיליון ש"ח.

בישיבת מועצת האיגוד מיוני 2014 אמר חבר מועצה כי אומדן עלות ההקמה של המט"ש "התברר כלא ריאלי ובפועל עלתה עלות המט"ש בהרבה לעומת האומדן המקורי והסיבות לכך נבדקות על ידי האיגוד". מבדיקת המתכנן, שהוא חברת ייעוץ חיצונית של איגוד הערים שדרות, עלה כי במהלך העבודה התבקש האיגוד לבצע עבודות נוספות שבמועד היציאה למכרז החליט המילת"ב שלא לבצען בשל אילוצי תקציב. עוד התברר כי במהלך התקופה הפסיק קבלן ב' מפעם לפעם את העבודות כשדרש סכומים נוספים על אלה שנקבעו בהסכם, על פי הצעתו⁸³.

מנהל הפרויקט השיב למשרד מבקר המדינה כי האיגוד אישר את המשך ביצוע העבודות למרות החרגה, בין היתר כדי שלא להחליף את הקבלן המבצע לקראת סיום הפרויקט.

יוצא אפוא כי במועד סיום הביקורת עלות עבודות ההנדסה האזרחית במיזם ההרחבה והשדרוג של המט"ש גבוהה בכ-11.2 מיליון ש"ח כולל מע"ם (דהיינו בכ-28%) מהעלות על פי הצעת קבלן ב' שעוגנה בהסכם ההתקשרות. משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים שער הנגב כי תוספת גדולה כל כך בעלות מצביעה על תכנון לקוי ועל ניהול לקוי של המיזם.

אי-עמידה בלוח הזמנים

אחת מאבני היסוד העיקריות של הצלחת כל פרויקט היא עמידה ככל האפשר בלוח הזמנים ופתיחתו של הפרויקט לשירות הציבור בהקדם האפשרי. יש לכך גם השלכות כספיות ניכרות, שבאות לידי ביטוי באומדנו של כל מיזם ובתרומתו של המיזם והחיסכון הכספי בכל תקופת זמן בה הוא משרת את האוכלוסייה המשתמשת בו⁸⁴. במיזמי שדרוג והרחבה של מט"שים יש לעמידה בלוח הזמנים חשיבות גם מן ההיבט של השמירה על בריאות הציבור ועל איכות מקורות המים.

82 הצעת הקבלן הסתכמה בכ-33,833,780 ש"ח, בתוספת מע"ם.

83 לדוגמה, לאחר הפסקת עבודה, ביולי 2017, חתם האיגוד עם קבלן ב' על תוספת לחוזה בסך 2.25 מיליון ש"ח.

84 ראו לדוגמה משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012) "מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ ניהול פרויקטים", עמ' 395, 405.

איגוד ערים איילון

בהסכם האופציה בין איגוד איילון לבין קבלן א' המבצע נקבעו מועדים לכל אחד מהמיזמים כדלקמן:

1. **מיזם ההרחבה:** על פי הסכם האופציה, "המועד להשלמת הרחבת מט"ש איילון (לרבות שדרוג ההרחבה) יהיה בתוך 12 חודשים מיום הודעת האיגוד על מימוש האופציה לביצוע ההרחבה או מועד מתן היתר הבנייה, לפי המאוחר מביניהם, והכול בכפוף לכך שהבקשה להיתר הבנייה של ההרחבה (לרבות שדרוגה) תהיה מוכנה עד ליום 1.3.2013 וקבלן א' מתחייב לדאוג לכך".

בפועל, ההחלטה על מימוש אופציית ההרחבה וההודעה עליה לקבלן א' ניתנו רק בינואר 2015. היתר הבנייה להרחבה ניתן רק באוגוסט 2017.

2. **מיזם השדרוג:** על פי הסכם האופציה בין האיגוד לקבלן א' מינואר 2013, היה על קבלן א' להשלים את שדרוג המט"ש בתוך 66 שבועות ממועד קבלת היתר הבנייה. על פי התיעוד, היתר זה ניתן בינואר 2014 והאיגוד נתן לקבלן א' הארכה של שבועיים. יוצא אפוא כי עבודות שדרוג המט"ש היו צריכות להסתיים עד יוני 2015. כאמור עם סיום העבודות על המט"ש לעמוד בתקני איכות שלישוניים כמפורט בתקנות ענבר.

במכתב שכתבה יועצת התכנון של האיגוד למנהלת האיגוד בנובמבר 2017 נאמר בעניין מצב העבודות במיזמים האמורים כי "מתקני ההרחבה נמצאים עדיין בשלבי הרצה. עבודות השדרוג טרם הסתיימו", אך על פי התיעוד הן "בישורת האחרונה לקראת סיומן"⁸⁵. עוד הועלה כי במהלך תקופת ביצוע הסכם האופציה שלח האיגוד לקבלן א' כמה התראות על העיכובים וביקש ממנו לזרז את ביצוע העבודות. מעקב ביוני 2018 העלה כי העבודות טרם הסתיימו. איגוד איילון מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי על פי חוות דעת הנדסית עדכנית שקיבל, העבודות צפויות להסתיים, לאחר ההרצה, "במחצית 2019".

אף שמזם השדרוג נמצא באיחור של כשנתיים וחצי, הקדים האיגוד תשלומים לקבלן, כמפורט לעיל.

איגוד איילון השיב כי הוא נערך לפתיחת הליך משפטי נגד קבלן א' בעניין העיכובים בהשלמת העבודות. קבלן א' השיב כי העיכובים נבעו בין היתר מתכנון שהתברר כלקוי. עוד הוא מסר כי "נכון להיום, העבודות בפרוייקט ההרחבה הושלמו בשיעור 95% ורק כעת ניתן לרוקן את האגנים הישנים כדי לשדרגם". הקבלן הוסיף כי הוא פועל "במלוא המרץ" להשלמת עבודות השדרוג במט"ש.

יו"ר האיגוד הקודם השיב באפריל 2018 כי הסיבות לעיכובים היו בין היתר תכנון לקוי, שגיאות בניהולו תוך המשך פעילות שוטפת של המט"ש, וביצוע שינויים ושדרוגים ואי תשלום במועדים לפרוייקט הרחבת המט"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד איילון כי השלמת העבודות לשדרוג ולהרחבה של מט"ש איילון הן צורך ציבורי חשוב, וכי לעיכוב בהשלמתן עלולות להיות השפעות בהיבט הבריאותי ובהיבט של איכות הסביבה. על איגוד ערים איילון לפעול בלא דיחוי כדי להביא לסיום עבודות אלה ובכך לאפשר למט"ש לטפל בשפכים בכמות של 81,000 מק"י ולהפיק מהם קולחים באיכות הנדרשת. כמו כן, עליו להפיק לקחים כדי שעיכובים כאלה לא יישנו בהתקשרויות הבאות.

איגוד ערים דרום השרון המזרחי

על פי ההסכם של איגוד ערים דרום השרון המזרחי עם קבלן לביצוע עבודות הנדסה אזרחית (להלן - קבלן ג')⁸⁶ ועל פי צו התחלת העבודה מדצמבר 2014, היה על קבלן ג' לסיים את העבודות עד אוגוסט 2016. בדצמבר 2015 נתן מנהל המיזם לקבלן ג' הארכה לסיום כל העבודות עד דצמבר 2016 וכתב כי "הארכה זו כוללת את כל העיכובים ומכל סוג שהיו לכם בפרוייקט עד להיום" ודרש ממנו "להחיש את קצב עבודות היום בשטח" ואף אישר את ביצוען של עבודות לילה. אולם במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2017, עדיין לא הסתיימו עבודות ההנדסה האזרחית. עיכוב בעבודות ההנדסה האזרחית מעכב גם את עבודות התקנת הציוד האלקטרו-מכני ואת עבודות החשמל, המכשור והבקרה.

ביוני 2017 כתב סגן מנהל המילת"ב לנציג האיגוד "אני חוזר ומדגיש - הפרוייקט נמצא בפיגור רב מעל שנה ואף יותר וממשיך לדרוך במקום" (ההדגשה במקור).

כאמור, באוגוסט 2017 אישר המילת"ב ביצוע פעולות דחופות במט"ש בעלות של כ-8 מיליון ש"ח לצורך מניעת פגיעה בסביבה, ברכוש ובמקורות המים⁸⁷.

על פי דוח סטטוס ששלח מנהל המיזם למילת"ב בנובמבר 2017, העבודות צפויות להסתיים עד יוני 2018. מעקב ביוני 2018 העלה כי העבודות טרם הסתיימו. על פי דוח סטטוס ששלח מנהל המיזם למילת"ב ביוני 2018, העבודות צפויות להסתיים בסוף ספטמבר 2018.

יוצא אפוא שצפוי איחור של כשנה וחצי בהשלמתן של עבודות השדרוג וההרחבה של מט"ש דרום השרון המזרחי.

86 יצוין כי קבלן נוסף מבצע עבודות שדרוג והרחבה בתחומי עבודות החשמל, מכשור בקרה וציוד אלקטרו-מכני. עבודות אלו היו אמורות להסתיים עד יולי 2016.

87 ראו לעיל.

מנכ"ל איגוד דרום השרון, מר מריק עפרון, הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 ובאפריל 2018 כי לדעתו הגורמים להתמשכות ביצועו של פרויקט השדרוג וההרחבה היו, בין היתר, לוח זמנים קצר מדי שנקבע מלכתחילה, תנאי מזג האוויר שעיכבו לעיתים את העבודות, מחסור בפועלים ובעובדים מקצועיים שעמדו לרשות הקבלן בזמן הבניה, עבודות הטיוב שגרמו לעיכובים, וקושי בביצוע עבודות עפר ובנייה בסמוך למט"ש פעיל. עוד הוא ציין כי האיגוד פנה לקבלן בבקשה שיזרז את העבודות, אך הקבלן לא הצליח לגייס עובדים נוספים לצורך זירוז העבודות. כמו כן הוא השיב כי הוא "עשה כול שביכולתו כדי לקדם את ביצוע העבודות", והעיכובים לא היו באחריותו או בשליטתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד ערים דרום השרון המזרחי על התכנון הלקוי של לוח הזמנים שנקבע מלכתחילה ועל העיכובים שחלו בעבודות השדרוג וההרחבה. האיגוד הוא שמנהל את המיזם, והוא אינו רשאי להתנער מאחריותו לעיכובים בביצוע מיזם שהוא מנהל, ודאי לאחר שהוסדרו המקורות למימון המיזם והוצא צו התחלת עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להפיק לקחים מהעיכוב בשדרוג ובהרחבה של מט"ש איילון ומט"ש דרום השרון המזרחי כדי שליקויים כאלה לא יישנו בעתיד.

איגוד שדרות שער הנגב

ב-17.10.10 נחתם הסכם בין איגוד ערים שדרות שער הנגב לבין קבלן ב'. על פי ההסכם ותנאי המכרז, היה על קבלן ב' לסיים את כל העבודות - ובכלל זה את תקופת ההרצה - בתוך 30 חודשים ממועד צו התחלת העבודה. צו התחלת העבודה ניתן ב-1.11.10, ולפיכך בהתאם להסכם היה על קבלן ב' לסיים את העבודות עד 1.5.13.

מהתיעוד עולה כי במהלך ביצוע ההסכם הפסיק קבלן ב' את העבודות לסירוגין, בין היתר בטענה שמגיעים לו תשלומים נוספים מעבר לקבוע בהסכם ובשל היעדר תקציב. כמו כן, רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי העיכוב נגרם משום שמנהל החברה שניהלה את המיזם "פרש בשנת 2015 עקב מחלה ורק בתחילת 2017 איגוד הערים מינה מנהל פרוייקט חדש. כמו כן, יש לציין שהיתה ועדיין ישנה מחלוקת בין המתכנן... [הפרוייקט, שהוא חברת יעוץ חיצונית] לבין מנהל הפרוייקט ובנוסף למחלוקת זו נוצרה מחלוקת בין הנהלת האיגוד לבין חברת התכנון. כל זה גרם לתחלופה בצוות של המתכננים מספר פעמים".

ב-2.7.17 חתמו האיגוד וקבלן ב' על תוספת להסכם ובה התחייב קבלן ב' לסיים את העבודות בתוך 104 ימים ממועד חתימת התוספת. מכאן שעד סוף אוקטובר 2017 העבודות היו אמורות להסתיים.

אף על פי כן, על פי דוח סטטוס ולוח זמנים להשלמת המיזם ששלח מנהל המיזם מטעם האיגוד למילת"ב בסוף נובמבר 2017, במועד סיום הביקורת טרם הושלמו כל העבודות, והמט"ש אינו מבצע טיפול שלישוני. בנובמבר 2017 העריך מנהל המיזם כי תקופת הרצה תחל בדצמבר 2017.

על פי מסמכי משרד הבריאות, מתקן הטיפול בשפכים של שער הנגב "אינו עומד בדרישות החוק משנת 2010, השפכים/ קולחים מוגבלים לניצול חקלאי וקיים חשש לזיהום מקורות מי שתיה" ולגלישת שפכים לנחל ולמפעל אגן שקמה, שהוא מפעל מי שתייה. על כן, ביוני 2017 ובספטמבר 2017 התנגד משרד הבריאות לאישור תוכניות בנייה לפיתוח העיר שדרות. תוכניות פיתוח אלו כוללות כ-4,046 יחידות דיור נוסף על עסקים וקריית חינוך. בביקורת שעשה משרד הבריאות במט"ש ביוני 2016 ובמאי 2017 נמצא כי העבודות טרם הושלמו. בין היתר, חסרות יחידות תפעול, ואלו שהוקמו אינן מופעלות.

ביולי 2017 שלח מנהל המילת"ב מכתב לראש המועצה האזורית שער הנגב ולראש עיריית שדרות, ובו כתב כי "אתר המט"ש נמצא במצב מוזנח וללא פיקוח מתאים. הנ"ל מצטרף להתארכות הבלתי נסבלת בהקמת המט"ש, כ-7 שנים, כאשר המט"ש טרם הסתיים, וזה לאחר שהושקעו תקציבי עתק בפרוייקט במימון המדינה, באמצעות החלטות ממשלה ייעודיות שגיבש המילת"ב. אנו רואים התנהלות זו כחמורה מאוד, ומבקשים כי תידרשו לעניין לאלתר". באוקטובר 2017 קבע משרד הבריאות כי תוצאת איכות הקולחים של מט"ש שער הנגב חורגת מאיכות המותרת לשימוש, ועל כן אסר על שימוש במי קולחים אלו לגידולי מאכל אדם⁸⁸.

באת כוחו של האיגוד מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי "... עקב שגיאות/ הערכות מוטעות שנפלו בתכנונו המקורי של הפרוייקט, הוא לא תוקצב כנדרש. על רקע זה ועל רקע מחלוקות שהתגלעו למול הקבלן... בעניין חשבונות שהגיש מטעמו, הקבלן הפסיק בשלב מסוים את ביצוע העבודות שנדרשו לשם השלמת הפרוייקט. לאחר שמחלוקות אלו לובנו והתקבל תקציב משלים נוסף מהמילת"ב עבור הפרוייקט", האיגוד חתם עם הקבלן ביולי 2017 על תוספת להסכם ו"מאחר שעיקר עבודות ההרחבה והשידרוג כבר הושלמו ע"י הקבלן בשלב זה, ומפאת הצורך והדחיפות בטיהור השפכים של העיר שדרות, זו כבר חוברה ע"י הקבלן למט"ש עובר לחתימתה של התוספת, באופן שאפשר למעשה להתחיל בהליך ההרצה של המט"ש עובר לחתימתה של התוספת, סוכם כי המועד לסיום עבודות הרצה ותחילת שנת הבדק ייחשב-1.3.2017 (מועד חיבורה של העיר שדרות למט"ש)". עוד מסרה באת כוחו של האיגוד כי העבודות, שאמורות לאפשר טיהור שלישוני, אמורות להסתיים עד סוף ינואר 2018.

איגוד ערים שער הנגב השיב כי "העבודות לשידרוג המט"ש התעכבו זמן רב בעיקר לנוכח שגיאות/ הערכות מוטעות שנפלו בתכנונו המקורי של הפרוייקט

88 יצוין כי על פי תקנות רישוי עסקים (תנאים תברואתיים לעסקים לייצור מזון), התשל"ב-1972, "גידול חקלאי שהושקה במי שופכין או קולחים בלא היתר הנדרש בהתאם לכללי בריאות העם (טיהור מי שופכין המיועדים להשקיה), התשמ"א - 1982, או בניגוד לתנאי היתר, יראו אותו כבלתי ראוי למאכל אדם".


 בעקבות העיכובים
 במיזמי השדרוג
 וההרחבה של מט"ש
 שער הנגב מעוכבים
 מיזמי בנייה בעיר
 שדרות, ובהם מיזמי
 בנייה של כ-4,046
 יחידות דיור, והדבר
 מעכב את פיתוחה

ומחלוקות שהתגלעו מול הקבלן המבצע ו"מטעמים אשר חלקם הגדול לא היה בשליטת האיגוד ולא נצפו על ידו". אולם, "האיגוד החליט לבחור מתכנן נוסף מטעמו אשר יעמוד מקרוב על עבודת הקבלן ויפקח על איכותה של העבודה, והתאמתה למסגרת התכנונית והתקציבית שהותוותה". ואף החליט לשכור שירותי מומחה לטכנולוגיה, "במטרה למנוע כשלים תכנוניים בפרויקט הרחבת המט"ש וקידום יעיל ומדויק שלו עפ"י לוחות הזמנים". כמו כן הוא השיב כי לאחר שיתופעל המט"ש באופן סדיר "צפוי לחול שיפור משמעותי במצב האתר ובתחזוקת המט"ש".

מתכנן הפרויקט השיב כי הוא הכין אומדן ראשוני בשלבי הפרויקט המוקדמים לביצוע עבודות נדרשות בלבד על פי האפיונים שנמסרו לו, וכי במהלך העבודה ביקש האיגוד ביצוע של עבודות נוספות.

בתכנון תכולת העבודות ולוח הזמנים המקורי היה על האיגוד להביא בחשבון את כל העבודות הנדרשות, את גורמי הסיכון המרכזיים ואת הקשיים הצפויים במימושו. תכנון כזה היה מאפשר לקבוע לוח זמנים ריאלי והיערכות מבעוד מועד לתקצוב הנדרש. ניהול בהתאם לאבני דרך היה עשוי למנוע עיכובים בביצוע העבודות. בעקבות העיכובים במיזמי השדרוג וההרחבה של המט"ש, מעוכבים מיזמי בנייה בעיר שדרות, ובהם מיזמי בנייה של כ-4,046 יחידות דיור, והדבר מעכב את פיתוחה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שער הנגב כי עיכוב בביצוע המיזם במשך תקופה ארוכה כל כך גורם נזקים בהיבט הבריאותי והסביבתי, מכיוון שהוא פוגע ביכולת של האיגוד לטפל בשפכים המגיעים אליו באיכות הנדרשת בתקנות ענבר, וכן הוא פוגע בהיערכותו לקליטת שפכים נוספים בהתאם לתחזית הגידול באוכלוסייה והבנייה באזור שהוא משמש בו פתרון קצה לביוב.

ממצאי הדוח מצביעים על כך כי העיכובים הגדולים שנגרמו בשדרוג וההרחבה של המט"שים של איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי תורמים לעיכוב תוכניות בניה של מאות יחידות דיור. על איגודי הערים לביוב לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להביא לסיום עבודות ההרחבה והשדרוג של המט"שים שבניהולם גם כדי לסייע להגשים את תוכניות הדיור, ולשפר את התנהלותם בכל הנוגע לייזום, לתכנון ולהקמה של מיזמים עתידיים ולבקרה על ביצועם.

על רשות המים
להפיק לקחים
מהתנהלות המיזמים
של איגודי הערים
איילון, דרום השרון
המזרחי ושער הנגב,
ולקבוע לאיגודי
הערים כללי
התקשרות ונהלים
בעניין הפיקוח על
יישומם של המיזמים

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להפיק לקחים מהתנהלות המיזמים של איגודי הערים איילון, דרום השרון המזרחי ושער הנגב, ולקבוע לאיגודי הערים כללי התקשרות ונהלים בעניין הפיקוח על יישומם, בין היתר נוכח ממצאי דוח זה בעניין הגידול הניכר בעלויות המיזמים לאחר ההתקשרויות והעיכובים המשמעותיים בביצועם.

רשות המים השיבה כי היא "מסייעת ככל הניתן לאיגודים לקדם את הפרוייקטים באמצעות מגנוני סיוע והסרת חסמים" וכי "גם העובדות בשטח מלמדות על התקדמות תשתיתית גדולה ביותר בתחום איגודי הערים...".

שפכי תעשייה

על פי חוק התאגידים, רשויות מקומיות שחל עליהן החוק חייבות להפעיל את שירותי המים והביוב שבתחומן באמצעות תאגידי מים וביוב מאוגוסט 2007.

ביוני 2014 קבעה מועצת רשות המים את כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המזרמים למערכת הביוב), התשע"ד-2014 (להלן - כללי שפכי התעשייה)⁸⁹. כללים אלו נועדו בין היתר להסדיר את הזרמתם של שפכי התעשייה באופן שלא ייגרם נזק למערכת הביוב ולתהליכי הטיפול בשפכים, למנוע מטרדים ונזקים לציבור או לסביבה הנגרמים משפכי תעשייה, ולהבטיח שמפעל לא יזרים למערכת הביוב, בין במישרין ובין בעקיפין, שפכי תעשייה העלולים לגרום לפגיעה במערכת הביוב ובתהליכי הטיפול בשפכים, כאמור. בין היתר, כללי שפכי התעשייה מסדירים את התעריפים המיוחדים למפעלים המזרמים שפכים חריגים או אסורים בתנאים המפורטים בהם⁹⁰. התעריף הגבוה שחל על הזרמת שפכים כאלה עשוי ליצור תמריץ אצל המפעלים להימנע מזיהום מערכות הביוב.

מועצת רשות המים החילה את כללי שפכי התעשייה על מפעלים הנמצאים בשטחם של תאגידי מים וביוב ועל מפעלים שבשטחן של מועצות אזוריות שאינן חייבות בתאגוד. ואולם, מועצת רשות המים לא החילה את כללי שפכי התעשייה על מפעלים הנמצאים בשטחן של רשויות מקומיות החייבות בתאגוד אך לא התאגדו.

89 כללים אלו החליפו את כללי תאגידי מים (שפכי מפעלים המזרמים למערכת הביוב), התשס"א-2001 (להלן - כללי 2011) שקבעה מועצת רשות המים באוגוסט 2011.

90 בעניין זה, כללי שפכי תעשייה מפנים גם לכללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים או ביוב), התש"ע-2009.



מועצת רשות המים
לא החילה את כללי
שפכי התעשייה על
מפעלים הנמצאים
בשטחן של רשויות
מקומיות החייבות
בתאגוד אך לא
התאגדו

לדוגמה, כללים אלו לא חלים על מפעלים הנמצאים בשטחה של העיר שדרות, שלא התאגדה אף שהיא חייבת בתאגוד⁹¹.

על פי נתוני רשות המים, 183 רשויות מקומיות בישראל חייבות בתאגוד. עד אפריל 2017 התאגדו 157 מרשויות מקומיות אלה בתאגידי מים, ואילו 26 רשויות מקומיות החייבות בתאגוד ונותנות שירות ל-366,546 תושבים - טרם התאגדו.

לא נמצא ברשות המים הסבר מדוע אין היא מחילה את כללי שפכי התעשייה על מפעלים הנמצאים בשטחן של רשויות מקומיות החייבות בתאגוד וטרם התאגדו. אי-החלתם של כללים אלה, כאמור, מונעת שימוש באמצעי שעשוי להרתיע את המפעלים האמורים מלהזרים שפכים אסורים או חריגים למערכת הביוב ובכך לצמצם מפגעים בריאותיים וסביבתיים.

באיגוד ערים שער הנגב חברות המועצה האזורית שער הנגב ועיריית שדרות. מועצת הרשות החילה את כללי שפכי התעשייה על מפעלים הפועלים בשטחה של המועצה האזורית שער הנגב בהיותה מועצה אזורית. לעומת זאת, עיריית שדרות היא רשות מקומית שלא התאגדה אף שהיא חייבת בהתאגדות, ולפיכך לא חלים על המפעלים בשטחה כללי שפכי התעשייה.

במכתב ששלחו יו"ר איגוד ערים שער הנגב וראש עיריית שדרות וסגן יו"ר האיגוד וראש המועצה האזורית שער הנגב למנהל הרשות (בפועל) דאז במרץ 2017, נכתב בין היתר כי "מצב דברים זה הינו אנומלי בפרט בסיטואציה בה אוחזות העירייה והמועצה במט"ש משותף. כך, אין לשאת מצב בו בחלק מהמפעלים יבוצעו פיקוח ואכיפה של איכות השפכים המיוצרים על ידם ובחלקם לא יעשה כך. הרי אחר הכל, הכשרת איכות ראווה של שפכים הינה קריטית לתפקוד המט"ש המשותף... קליטת שפכים חריגים ועל אחת כמה וכמה שפכים אסורים עלולה לפגוע קשות בתפקוד המט"ש, לגרום לעלייה משמעותית בעלויות הפעלתו ובמקרים קיצוניים אף לפגוע בתפקודו עד כדי השבתתו... לפיכך, נבקשכם ליתן מענה למציאות אנומלית זו ולשנותה על דרך של החלת כללי השפכים על העירייה והסכמתה לפעול מכוחם ביחס למפעלים שבתחום שיפוטתה...".

במאי 2017 השיב מנהל הרשות (בפועל) ליו"ר האיגוד ולסגנו כי "בעקבות פנייתכם ולאחר דיון בנושא עם גורמי המקצוע ברשות, אנו שוקלים בחיוב את החלת כללי שפכי התעשייה גם על הרשויות שטרם התאגדו כדוגמת העיר שדרות". על אף האמור לעיל, במועד סיום הביקורת בנובמבר 2017, מועצת רשות המים טרם החילה את כללי שפכי התעשייה על רשויות מקומיות שטרם התאגדו, ובמעקב שבוצע ביוני 2018 הועלה ממצא דומה.

רשות המים השיבה באפריל 2018 כי ככל שיש בתחומן של רשויות מקומיות שלא התאגדו חוק עזר רלוונטי, אין מניעה מבחינתה כי אותה רשות תפעל בהתאם לחוק העזר שלה בעניין הזה, וכי במסגרת הקמת חברות ביוב אזוריות

91 כללים אלו אינם חלים על מפעלים באזורי תעשייה אשר בעיריות אחרות החייבות בתאגוד ולא התאגדו כמו נהריה, באר יעקב, אור עקיבא ובית שאן. יצוין כי עיריית אור עקיבא השיבה כי היא מזרימה את שפכי המט"ש, שמבצע אכיפה על מפעלי תעשייה באור עקיבא על פי חוק עזר בנושא הזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוב.

כאמור, בהתאם לחוק, יוענקו סמכויות לחברות שיוקמו, להפעיל כללי שפכי מפעלים בתחומם ובכלל זה בתחום רשויות מקומיות שטרם התאגדו.

איגוד ערים שער הנגב, המועצה האזורית שער הנגב ועיריית שדרות השיבו כי בינואר 2018 יו"ר איגוד ערים שער הנגב וראש עיריית שדרות וסגן יו"ר האיגוד וראש המועצה האזורית שער הנגב פנו למנהל הרשות בבקשה לקדם את החלת כללי שפכי התעשייה על שדרות, מכיוון ש"הנושא ממשיך להיות חיוני מסיבות סביבתיות - בריאותיות ומסיבות כלכליות ...". איגוד ערים שער הנגב מסר כי באפריל 2018 עדיין לא התקבלה תשובה על פנייה זו. עוד הם השיבו כי איגוד ערים שער הנגב המליץ לעיריית שדרות לאמץ חוק עזר מעודכן ולפיו יוכל לאכוף את ניטור שפכי תעשייה ממפעלים הנמצאים בשטחה במתכונת דומה להסדר הקבוע בכללים, וכי היא עתידה לדון בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת רשות המים כי עליה לדון ללא דיחוי בהחלת כללי שפכי תעשייה על מפעלים השוכנים בשטחן של רשויות מקומיות החייבות בתאגוד שלא התאגדו. אי-החלתם כאמור אינה מתיישבת עם מטרות כללי שפכי התעשייה. כמו כן, אי-החלתם מונעת שימוש באמצעי שעשוי להרתיע את המפעלים האמורים מלהזרים שפכים אסורים או חריגים למערכת הביוב ובכך לצמצם מפגעים בריאותיים וסביבתיים. כמו כן, הואיל וקליטת שפכי תעשייה אסורים או חריגים גורמת לעלייה משמעותית בעלויות הפעלת המט"ש ובמקרים קיצוניים עלולה אף להביא לפגיעה בתפקודו, אי-החלת הכללים על מפעלי תעשייה בעיר שדרות עלולה להביא לכך שמפעלים אלה לא ישלמו את העלות של הטיפול בשפכים שהם מזרימים למט"ש, ומימון הטיפול בשפכים אלה יסובסד על ידי צרכני מים וביוב אחרים. נוכח האמור לעיל, לא די בכך שהרשות מותירה לרשויות מקומיות לפעול באמצעות חוקי עזר רלוונטיים, אלא נדרשת אסדרה כוללת המחילה את הוראות כללי שפכי התעשייה על כל הרשויות המקומיות.

סיכום

איגודי הערים לביוב הוקמו בין השנים 1959 - 2001. מאז הקמתם חלו תמורות במשק המים והביוב בישראל, ובכלל זה הוקמה רשות המים והועברו לידיה סמכויות האסדרה של משק המים והפיקוח עליו, לרבות לעניין איגודי ערים לביוב, רפורמת תאגוד תאגיד המים והביוב, החמרת הדרישות לעניין הטיפול בשפכים בתקנות ענבר ותיקון מדצמבר 2016 המסדיר הקמת חברות ביוב מרחביות. רשות המים, שסמכויות האסדרה והפיקוח על איגודי הערים לביוב הועברו אליה מיולי 2009, אסדרה כמה היבטים הנוגעים לאיגודי ערים לביוב ובכללם אסדרת התעריפים החלים על רובם. אולם היא לא אסדרה היבטים חשובים נוספים בדרכי התנהלותם, בין היתר בשים לב לתמורות אלו. יתר על כן, הרשות אף אינה מפקחת על היבטים רבים שבהם חסרה האסדרה, ובכלל זה סדרי מינהל, ממשל תאגידי, מבנה ארגוני ודיווח הנדסי שוטף של איגודי ערים לביוב. נוכח ממצאי דוח זה, המצביעים בין היתר על ליקויים בהתנהלות איגודי ערים לביוב בהיבטים שבהם חסרה אסדרה ונוכח החשיבות הרבה של פעילותם התקינה, על מועצת רשות המים לפעול ללא דיחוי להשלמת אסדרת פעילותם, לקביעת מנגנוני בקרה על יישומם ולהגביר את הפיקוח על התנהלותם.

המקרה של איגוד הערים דרום השרון המזרחי שמגליש קולחים באיכות ירודה במשך שנים ממחיש את הצורך בתכנון ובהיערכות מראש לסיכונים של חוסר יכולת לטפל בשפכים. רשות המים אישרה חיבור של רשויות נוספות למט"ש אף שהמט"ש כבר פעל הרבה מעבר ליכולת הספיקה שלו, מבלי לבצע פעולות הנדרשות למניעת הגלשה של שפכים ושל קולחים באיכות ירודה. לדוגמה, אילו "פעולות החירום" שנעשו רק בשנת 2017 היו מבוצעות מבעוד מועד, ניתן היה למנוע חלק ניכר מהגלשתם של הקולחים באיכות הירודה ושל השפכים הגולמיים לנחל, או לפחות לצמצמם במידה ניכרת. עקב חיבורן של רשויות נוספות למט"ש כאמור, בשנת 2017 הגיעה כמות השפכים שהאיגוד מקבל לכ-400% מהספיקה שהמתקן שלו תוכנן לטפל בה, ובשנים 2014 - 2017 הוא הגליש לנחל הירקון באמצעות מאגרי חברת ההשבה כ-12.65 מיליון מ"ק של קולחים באיכות ירודה. זאת נוסף על הגלשת שפכים גולמיים במשך כחצי שנה במסגרת פעולות ויסות שביצע כדי למנוע הצפה של המט"ש. נוכח פוטנציאל הזיהום הגדול של מט"שים, על רשות המים להקפיד על תכנון שיכלול היערכות מראש למניעת זיהום בעקבות פתרונות הקצה שהיא קובעת.

ממשלת ישראל שמה לה ליעד למצוא פתרון למשבר הדיור באמצעות הסרת חסמים המונעים פיתוח למגורים, כמו חסמי פתרון קצה של ביוב. לשם כך קיבלה הממשלה לאחר מועד סיום הביקורת, במאי 2018, החלטה בנושא "הקמת צוות בין משרדי לתיאום והסרת חסמי דיור בתחום מכונים לטיהור שפכים לצורכי דיור" (החלטה מס 3835). בהחלטה האמורה נקבע, בין היתר, כי יש להקים צוות בין-משרדי לצורך ייעול ושיפור של עבודת הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ושל התיאום ביניהם בתחום מכוני טיהור השפכים, וזאת על מנת לאפשר פיתוח של שכונות מגורים. ממצאי הדוח מצביעים על כך כי העיכובים הניכרים שחלו בשדרוג ובהרחבה של המט"שים של איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי תורמים לעיכוב תוכניות בניה של הקמת מאות יחידות דיור. גם כדי לסייע להגשים את תוכניות הדיור, על איגודי הערים לביוב לנקוט את הצעדים הנדרשים להשלמת עבודות ההרחבה והשדרוג של המט"שים שבניהולם ולשפר את התנהלותם בכל הנוגע לייזום, לתכנון ולהקמה של מיזמים עתידיים ולבקרה עליהם. כמו כן, על רשות המים להידרש לאסדרה של דיווח שוטף, שנתי ורב-שנתי, בדבר השקעות מתוכננות של האיגודים במיזמי ביוב, ולבצע פיקוח שוטף על השקעות אלה, בשם לב למדיניות הממשלה, לצפי של הגידול באוכלוסייה, לעלויות הכבדות של מיזמים אלה וחיבוטם מהבחינה הלאומית והסביבתית.

