

עיריית ירושלים

הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ

תקציר

חברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ (להלן - הגיחון או החברה) הוקמה בידי עיריית ירושלים (להלן - העירייה), כתאגיד עצמאי הפועל על פי עקרונות עסקיים, שמטרתו לספק שירותי מים לתושבי ירושלים וסביבותיה ולטפל במערכת המים, הביוב והניקוז.

בדצמבר 1996 העבירה העירייה לגיחון את כל הנכסים ששימשו את משק המים העירוני ואשר נוהלו עד כה בידי מחלקה עירונית. בכך החל תהליך ההעברה של אספקת שירותי המים, הביוב והניקוז מהעירייה לגיחון.

ביוני 2003 הוענק לגיחון רישיון להפעלת תאגיד לפי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי מים וביוב). חוק זה מטיל על התאגיד אחריות מלאה למתן שירותי מים וביוב ברמה שנקבעה בתנאי הרישיון.

נמצאו ליקויים בניהול החברה: ישיבות הדירקטוריון לא התקיימו בתדירות הנדרשת על פי התקנון, ממרס 2003 עד יוני 2004 לא התכנס הדירקטוריון כלל. לא הייתה הקפדה על השתתפותם של כל חברי הדירקטוריון בישיבות הדירקטוריון. רק ביולי 2004 - יותר משנה לאחר החלת חוק תאגידי מים וביוב על הגיחון - נבחר דירקטוריון כמתחייב על פי חוק תאגידי מים וביוב. לא הייתה הקפדה על נוכחות כל חברי ועדת המכרזים בישיבותיה. ועדת הביקורת קיימה את ישיבותיה לעתים רחוקות, ומאפריל 2002 לא התכנסה.

מדצמבר 2002 עד יולי 2004 פעלה הגיחון ללא מנכ"ל. ביולי 2004 בחר הדירקטוריון מנכ"ל לחברה (מינויו טרם אושר בידי הוועדה לבדיקת מינויים שהוקמה לפי סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975). נמצאו פגמים בהליך בחירתו. פעולותיה של החברה נוהלו יותר משנה וחצי בידי ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון, שתפקד כממלא מקום המנכ"ל, ובכך נפגעה ההפרדה וחלוקת הסמכויות הראויה בין התפקידים הללו.

על פי דרישת העירייה ביצעה הגיחון עבודות תשתית שונות, כגון הקמת מדרכות והתקנת תאורה, החורגות מהנדרש כדי להשיב את תשתיות הדרכים למצבן התקין לאחר ביצוע עבודות בתחומי המים והביוב. עקב כך נגרמו לגיחון הוצאות לא מבוטלות שלא לצורך מילוי תפקידה, בניגוד להחלטת הממשלה מס' 151, הקובעת שההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב ייועדו להשקעות במערכות המים והביוב.

למרות היערכות הגיחון ואגף התברואה בעירייה לחיוב האגף על פי מדידה של צריכת המים של רכבי הטיאוס והמים המשמשים לניקיון באזורים שונים, חייבה הגיחון את האגף ללא מדידה אלא על פי הערכה. גם לאחר שהותקנו מדי מים ברכבי הטיאוס, מילאו עובדים של אגף התברואה רכבי טיאוס במים ישירות מברזי כיבוי שלא דרך מדי מים.

בתעריפי אגרות התיעול לא הובאו בחשבון ההשקעות הנדרשות בתיעול-העל - שנועד לנקז מי גשמים שנאספו על ידי צינורות משניים המנקזים כבישים או אזורים בנויים - ולכן אין להן מקור מימון. בפועל תיעול-העל ממומן ממקורות כספיים שנועדו לתחומי פעילות אחרים. מיום הקמת הגיחון ב-1996 עד דצמבר 2003 הושקעו בתיעול-על כ-90 מיליוני ש"ח.

ביוני 2003 החלה הגיחון לגבות מהצרכנים מקדמות על חשבון צריכת מים שטרם נקראה, והיא מוסיפה לעשות זאת, למרות התנגדותו של משרד הפנים ובניגוד להנחייתה של הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב.

במאי 2004 - מועד העברת מערך הגבייה מהעירייה לגיחון - היו סך כל החובות המצטברים של צרכני המים והביוב כ-163 מיליון ש"ח, יתרות הזכות המשוערכות בחשבונות לא פעילים היו באותו מועד על כ-29 מיליון ש"ח.

צרכנים שהתחברו באופן לא חוקי לרשת המים, ורבים מהם אף לא שילמו את חשבונות המים, לא נותקו מהרשת. לצרכנים אלה נשלחו חשבונות מים על פי הערכות במשך תקופות ארוכות שהגיעו עד לשש שנים.

בדוחות הכספיים של הגיחון אין ביטוי מלא למצבת הרכוש הקבוע שלה: במשך שמונה שנים כמעט לא עודכנו הרישומים בדבר הרכוש הקבוע, והרישומים בדוחות אינם משקפים את כל המידע בדבר השקעות החברה בתשתיות חדשות ואת התחייבויותיה להקמתן בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. כמו כן הגיחון לא עדכנה בחלק מדוחותיה הכספיים את התחייבותה לתשלום פנסיה לעובדיה המושאלים מהעירייה. משנת 1996 אין בדוחות הכספיים של העירייה ושל הגיחון מידע על חובות הצרכנים בשל אגרות מים וביוב.



מבוא

1. בעקבות החלטה 151 של ממשלת ישראל משנת 1992 על הקמת תאגידי מים וביוב ניסיוניים, כצעד מקדים לחקיקת חוק תאגידי מים וביוב ברשויות מקומיות, הקימה עיריית ירושלים (להלן - העירייה) בשנת 1996 את חברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ (להלן - הגיחון או החברה). החברה היא תאגיד עצמאי הפועל על פי עקרונות עסקיים, ומטרתה לספק שירותי מים לתושבי ירושלים וסביבותיה ולטפל במערכת המים, הביוב והניקוז באזורים אלה. החברה היא בבעלות מלאה של העירייה. בהחלטת הממשלה נקבע, בין היתר, שהתאגידים שיוקמו לצורך הפעלת משק המים יופעלו כ"מפעל הנושא את עצמו", דהיינו ההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב ייועדו להשקעות במערכות המים והביוב, להפעלתן ולמתן השירותים (להלן - משק סגור).

2. בדצמבר 1996 נחתם הסכם בין העירייה לבין הגיחון, ולפיו העבירה העירייה לחברה את מערכת המים, הביוב והניקוז של משק המים העירוני. בתמורה הקצתה החברה לעירייה כ-27,000 מניות רגילות שערך הנקוב 1 ש"ח בשווי כולל של כ-850 מיליון ש"ח. על פי ההסכם העבירה העירייה לגיחון את הניהול, ההפעלה, ההחזקה והתחזוקה של מערכת המים, הביוב והניקוז בירושלים וסביבותיה, ובכלל זה אספקת שירותי מים, איסוף שפכים, טיפול בהם וסילוקם וטיפול במערכת המים, הביוב והניקוז. העירייה העבירה לגיחון רכוש, השכירה לה ל-999 שנים את הצנרת העירונית והעניקה לה זכות שימוש או זיקת הנאה בנכסים המשמשים את מערכות המים, הביוב והניקוז. על פי ההסכם התחייבה העירייה לגבות בעצמה את אגרות המים, אגרות הביוב ותשלומים אחרים ולהעבירם לגיחון. בכך החל תהליך ההעברה של אספקת שירותי המים, הביוב והניקוז לטיפול של הגיחון, אם כי האחריות למתן השירותים הללו, לגביית אגרות בעבורם ולחקיקת חוקי עזר בעניינם נותרה בידי העירייה.

3. ביולי 2001 התקבל בכנסת חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי מים וביוב). מטרתו של חוק זה הן, בין היתר, "להבטיח רמת שירות איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב"; ולהבטיח שההכנסות ממתן שירותי אספקת מים וביוב ישמשו לצורך השקעות במערכות המים והביוב, בהפעלתן ובמתן השירותים. לשם השגת מטרת החוק, יוסמכו הרשויות המקומיות להקים חברות לשירות ציבורי, שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותי מים וביוב, והחברות יוסמכו לגבות את התשלומים בעד השירותים. לפי החוק, החברות יהיו נתונות לפיקוח הממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביוב במשרד הפנים (להלן - הממונה על ענייני החברות)¹ ולבקרת איכות ועלויות שתקיים הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב (להלן - הרשות לשירותים ציבוריים), שהוקמה לפי אותו חוק.

1 הממונה משמש בתפקידו גם כמנהל המינהל למשק המים ברשויות המקומיות, שהוא זרוע של משרד הפנים לפיתוח ושקום של מערכות המים של הרשויות המקומיות.

בפברואר 2003 אישרה מועצת העירייה את החלת חוק תאגידי מים וביוב על החברה, ובינוני אותה שנה קיבלה הגיחון רישיון להפעלת תאגיד לפי חוק תאגידי מים וביוב. תחולת הרישיון מ-1.7.03, תוקפו ל-24 שנים ו-11 חודשים ונקבע שיהיה אפשר להאריכו. במועד תחולת הרישיון שוחררה העירייה מכל חובותיה לאספקת שירותי מים וביוב, ואילו הגיחון החלה לפעול על פי חוק תאגידי מים וביוב. עם זאת אישר הממונה על ענייני החברות לגיחון כי העירייה תמשיך לגבות את תשלומי המים והביוב עבורה עד להשלמת מכרז לבחירת קבלן גבייה חיצוני. הקבלן שנבחר במכרז החל לפעול במאי 2004.

4. תקציב החברה לשנת 2003 היה 347.2 מיליון ש"ח, מזה 104.4 מיליון ש"ח תקציב הפיתוח, ובשנת 2004 היה תקציבה הכולל 343.7 מיליון ש"ח, ותקציב הפיתוח - 74.3 מיליון ש"ח. על פי נתוני הדוחות הכספיים של הגיחון לשנת 2002, הפסדה באותה שנה היה כ-79 מיליון ש"ח. בסוף שנת 2003 היה מספר המשרות בגיחון 209; 118 מהן היו מאוישות בידי עובדי העירייה², 86 בידי עובדי החברה ו-5 בידי סטודנטים. הגיחון שירתה אוכלוסייה של כ-678,500 נפש, מספר הצרכנים היה 163,672 ומספר מדי המים - 174,350. אורך צינורות רשת המים הגיע ל-1,112 ק"מ, אורך צינורות רשת הביוב ל-801 ק"מ ואורך צינורות רשת הניקוז ל-248 ק"מ.

5. בחודשים יולי-דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעילות הגיחון. בביקורת נבדקו יחסי הגומלין בין הגיחון לבין העירייה בפרק הזמן שלפני החלת חוק תאגידי מים וביוב, ונבחנו היבטים שונים של תפקודה בתקופת המעבר מהיותה תאגיד עירוני הנתון לפיקוח העירייה להיותה תאגיד המתנהל על פי חוק תאגידי מים וביוב. עדכונים נעשו בחודשים ינואר-יולי 2004.

דירקטוריון הגיחון וועדותיו

1. תפקידי הדירקטוריון וסמכויותיו הם, בין היתר, להתוות את מדיניות החברה, לקבוע את תוכניות הפעולה שלה, לפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו וכן למנות את ועדות הדירקטוריון השונות ולקבוע את סמכויותיהן. כדי להבטיח ניהול תקין ויעיל של הגיחון ושמירה על ענייני הציבור, נקבעו בתקנון החברה ובחוק תאגידי מים וביוב כללים בדבר הרכב הדירקטוריון ונוהלי עבודתו.

2. עקב החלת חוק תאגידי מים וביוב על הגיחון נדרשה החברה לערוך שינויים בתקנון כך שיתאימו להוראות חוק זה. עד יולי 2004 טרם אושר לגיחון תקנון מתוקן על פי חוק תאגידי מים וביוב.

2 עובדי אגף המים והביוב ש"הושאלו" מהעירייה לגיחון.

3. על פי תקנון החברה יש לקיים לפחות שש ישיבות דירקטוריון במהלך שנה קלנדרית; על פי חוק תאגידי מים וביוב, יתקיימו ישיבות הדירקטוריון לפחות אחת לחודשיים.

נמצא, כי בשנת 2000 התקיימו חמש ישיבות דירקטוריון, בשנת 2001 התקיימו ארבע ישיבות בלבד, בשנת 2002 התקיימו שבע ישיבות ובשנת 2003 - רק שתי ישיבות; ממרס 2003 ועד יולי 2004 לא התכנס הדירקטוריון כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-התכנסות הדירקטוריון פרק זמן כה ארוך פוגעת בניהולה התקין של החברה, ביכולתה לקבל החלטות ובשמירה על ענייניו של הציבור - בייחוד לאור השינויים המהותיים שנעשו בחברה לאחר שהוחלט להחיל עליה את חוק תאגידי מים וביוב, כמו הליך התאגוד, שינוי מערכת המחשוב וההיערכות לביצוע הגבייה במקום העירייה.

4. בשנת 2002 השתתפו 6 מ-15 חברי הדירקטוריון בפחות מ-50% מהישיבות, ובשנת 2003 לא נכחו 6 חברים כלל בשתי הישיבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרותם של חברי דירקטוריון מהישיבות פוגעת בתפקודו.

5. כאמור, מיולי 2003 חל חוק תאגידי מים וביוב על הגיחון. חוק זה קובע בין היתר, כי מספר חברי הדירקטוריון של החברה יהיה בין חמישה לתשעה, וכי לא יותר משני שלישים מהם יהיו חברי מועצת העירייה ועובדי העירייה, ובלבד שלא יותר מרבע מחברי הדירקטוריון יהיו חברי מועצת העירייה. כמו כן קובע החוק כי כשיר לכהן כדירקטור בחברה מי שמתקיימים בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וכי דירקטורים מטעם הרשות המקומית ימונו בידי מועצת הרשות המקומית לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים שהוקמה לפי סעיף 18ב לחוק האמור.

נמצא, כי רק ביולי 2004 מונה דירקטוריון כנדרש.

6. בגיחון פועלות, מלבד ההנהלה המצומצמת, כמה ועדות דירקטוריון, ואלו הן: ועדת מכרזים ומסירת עבודות (להלן - ועדת המכרזים), ועדת כספים, ועדת כוח אדם וועדת ביקורת. משרד מבקר המדינה בדק את פעולותיהן של ועדת המכרזים ושל ועדת הביקורת. להלן הממצאים:

ועדת המכרזים: על פי תקנון הגיחון, נדרש הדירקטוריון למנות ועדת מכרזים. בוועדה זו מכהנים שישה דירקטורים משנת 2000. הוועדה מאשרת מאות מכרזים, חוזים ועבודות, שערכם נאמד בעשרות מיליוני ש"ח בשנה (חברי הדירקטוריון מאשרים את

החלטות ועדת המכרזים). בשנת 2002 קיימה ועדת המכרזים 22 ישיבות, ובחודשים ינואר-נובמבר 2003 - 15 ישיבות.

נמצא, כי בשנת 2002 שלושה מששת חברי הוועדה לא השתתפו בשום ישיבה מישיבותיה. חבר אחד השתתף ב-7 ישיבות, אחר ב-13, ורק יו"ר הוועדה השתתף בכל ישיבותיה. בשנת 2003 לא השתתפו שניים מחברי הוועדה בשום ישיבה שלה, חבר אחד השתתף בישיבה אחת, אחד בשתי ישיבות ואחד בשלוש ישיבות. רק יו"ר הוועדה השתתף בכל ישיבותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-השתתפותם הסדירה של מרבית חברי הוועדה בישיבותיה עלולה לפגום בהליך קבלת ההחלטות שלה. על חברי הוועדה למלא את שליחותם הציבורית ולהשתתף בישיבות אלה, ואם חבר הוועדה מרבה להיעדר מישיבותיה, מן הראוי שהדירקטוריון ישקול למנות חבר אחר במקומו.

ועדת הביקורת: בתקנון הגיחון אומצו הוראות מפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, ובין היתר סעיפים 96טו-96טז, העוסקים במינוי ועדת ביקורת. ועדת הביקורת בגיחון הוקמה בידי הדירקטוריון ויש לה סמכויות ביקורת רחבות. חברי הוועדה הם דירקטור אחד מקרב הציבור ושני חברים שאינם חברי דירקטוריון.

נמצא, כי בכל אחת מהשנים 1999-2002 קיימה ועדת הביקורת ישיבה אחת או שתיים בלבד, ומאפריל 2002 ועד יוני 2004 לא התכנסה.



הדירקטוריון ממלא את תפקידיו, בין היתר, באמצעות דיונים במליאה ובוועדות. היעדרות רצופה מישיבות הדירקטוריון וועדותיו עלולה להיחשב הפרה של חובת הזהירות שהדירקטור חב כלפי החברה, ולכן על הדירקטורים מוטלת החובה למלא את תפקידם ובכלל זה להשתתף בישיבות³.

3 ראו בעניין זה גם ע"א 610/94 גדליה בוכבינדר נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נ"ז (4), 289, 320.

הליך בחירת מנכ"ל

מאז הקמת הגיחון בשנת 1996 ועד מרס 2004 כיהנו בחברה שלושה מנכ"לים. מנכ"ל אחד החל לכהן בפברואר 1996 וסיים את כהונתו בנובמבר 1998. מנכ"ל שני כיהן מדצמבר 1998 וכהונתו הופסקה בנובמבר 1999; כהונת המנכ"ל השלישי שהתמנה בינואר 2000 הופסקה פחות משלוש שנים לאחר מינויו.

1. ב-23.12.02 התקיימה ישיבה מיוחדת של דירקטוריון הגיחון לדיון ב"סיום כהונתו של מנכ"ל החברה ומינוי ועדת חיפוש למנכ"ל", וב-26.12.02 קיבל המנכ"ל דאז מכתב בדבר הפסקת עבודתו. בישיבה האמורה הוחלט שעד שימונה מנכ"ל חדש, ישמש ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון גם כממלא מקום המנכ"ל.

רק ביולי 2004, יותר משנה וחצי לאחר הפסקת עבודתו של המנכ"ל הקודם, בחר הדירקטוריון מנכ"ל לחברה; יצוין, כי על פי חוק תאגידי מים וביוב, בחירה זו מותנית בין היתר באישור של הוועדה לבדיקת מינויים שהוקמה לפי סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ונכון ליולי 2004 האישור טרם ניתן. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקף הפעילות העסקית של החברה והשינויים המהותיים שחלים בה, לא היה ראוי שהחברה תפעל ללא מנכ"ל פרק זמן כה ארוך.

2. (א) תקנון החברה קובע, כי הדירקטוריון הוא שימנה את מנכ"ל החברה. שיטת בחירתו של מנכ"ל הגיחון אושרה בישיבת הדירקטוריון במרס 2003, בנוכחותו של מר אורי לופוליאנסקי, ממלא מקום ראש העירייה דאז ויו"ר הדירקטוריון. בישיבה נקבע, שבמסגרת הליך הבחירה תראיין ועדה שהוקמה לעניין זה (להלן - ועדת הבחירה) "את המועמדים שיוגשו לה ע"י ועדת המשנה [שלה], והיא שתביא למועצת המנהלים את מומלצה לכהן כמנכ"ל". לאחר הליכי הסינון הראשונים נבחרו שישה מועמדים ונקבע שהם יופיעו לפני ועדת הבחירה.

(ב) ביוני 2003 התכנסה ועדת הבחירה והחליטה להמליץ ליו"ר הדירקטוריון על שלושת המועמדים שיקבלו את מרב הקולות של חברי הוועדה. שניים מששת המועמדים זכו בשבעה קולות ושניים, שאחד מהם היה עובד עירייה, בארבעה קולות.

למרות התוצאות המובהקות של ההצבעה ואף שממלא מקום יו"ר הדירקטוריון הציע למסור ליו"ר הדירקטוריון רק את שמות שני המועמדים שזכו בשבעה קולות, החליטו חברי הוועדה למסור ליו"ר גם את שמו של עובד העירייה שהיה אחד משני המועמדים שזכו בארבעה קולות, לאחר שנערכה הצבעה נוספת לבחירה בין מועמדים אלה.

החלטת ועדת הבחירה להמליץ על שלושה מועמדים ולמסור את שמותיהם ליו"ר הדירקטוריון נוגדת את החלטת הדירקטוריון, שלפיה תבחר הוועדה מועמד יחיד ותמליץ עליו לדירקטוריון.

נמצא, כי ביולי 2004 התכנס דירקטוריון הגיחון ובחר מבין שלושת המועמדים בעובד העירייה לתפקיד מנכ"ל הגיחון.

פעילותו של ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון כממלא מקום המנכ"ל

בתקנון של החברה נקבע, כי ראש העירייה יכהן כיו"ר הדירקטוריון ויהיה רשאי למנות לעצמו ממלא מקום. ראש העירייה אמנם מכהן כיו"ר הדירקטוריון, אך בפועל הוא כמעט אינו משתתף בישיבות ולכן מינה לעצמו ממלא מקום.

בדצמבר 2002, עם הפסקת עבודתו של מנכ"ל הגיחון דאז, קבע הדירקטוריון, כאמור, כי עד שימונה מנכ"ל לחברה, ישמש ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון גם כממלא מקום מנכ"ל. הוא מילא את שני התפקידים מדצמבר 2002 ועד יולי 2003, מועד החלת חוק תאגידי מים וביוב על הגיחון, שבו פקעה כהונתו כממלא מקום יו"ר הדירקטוריון.

הגיחון מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, כי מינוי ממלא מקום המנכ"ל במקביל לתפקידו כממלא מקום יו"ר הדירקטוריון נעשה בהנחה שהליכי בחירת המנכ"ל יימשכו זמן קצר.

תפקידי הדירקטוריון כאמור הם, בין היתר, להתוות מדיניות, לאשר תכניות עבודה ולקיים מעקב ופיקוח על פעילותם של ההנהלה ושל המנכ"ל, ואילו המנכ"ל מופקד על מימוש מדיניותו של הדירקטוריון והוא כפוף לביקורת ולפיקוח של הדירקטוריון.

בחברה עירונית, הנותנת שירותים חיוניים לציבור הרחב, יש צורך לשמור על הפרדה בין תפקידי יו"ר הדירקטוריון לבין תפקידי המנכ"ל. לא רצוי שבעל תפקיד בדירקטוריון ימלא תפקיד בהנהלה, משום שהדבר גורם לטשטוש הגבולות בין תפקידי שני הגופים. לפיכך, לא היה ראוי שממלא מקום יו"ר הדירקטוריון יתפקד זמן כה ממושך גם כממלא מקום המנכ"ל.

יחסי הגומלין בין העירייה לבין הגיחון

משרד מבקר המדינה בדק כמה נושאים הקשורים ליחסי הגומלין בין הגיחון לבין העירייה, בעיקר בפרק הזמן שלפני החלת חוק תאגידי מים וביוב על החברה, בתחום שיקום דרכים שנעשו בהן עבודות תשתית, צריכת המים של כמה אגפים בעירייה ותיעול.

שדרוג תשתיות דרכים

בעת ביצוע עבודות תשתית תת-קרקעית נגרמת פגיעה בפני הדרך בשל חפירות בכבישים ובמדרכות, ובסיום העבודות על הגיחון להשיב את מצב תשתיות הדרכים לקדמותו. כאמור, בהסכם בין הגיחון לבין העירייה נקבע, כי הגיחון תקבל עליה "לספק שירותי מים, ביוב וניקוז ולמלא את מלוא חובות העירייה, שלפי כל דין ו/או הסכם, הנוגעים להסדרתם, להקמתם, לניהולם, להפעלתם, להחזקתם ו/או לתחזוקתם השוטף [כך במקור] של שירותי המים הביוב והניקוז לצרכנים". כמו כן בתזכיר ההתאגדות של החברה נקבע שהיא נועדה "לתכנן, לפתח, להקים, להפעיל, להרחיב ולתחזק את מערכת המים, הביוב והניקוז בתחומי העיר ירושלים".

נמצא, כי הגיחון ביצעה עבודות החורגות מהנדרש כדי להשיב את תשתיות הדרכים למצב תקין, ועקב כך נגרמו לה הוצאות לא מבוטלות שאינן קשורות למילוי התפקידים שהוטלו עליה. להלן דוגמה:

בסוף שנת 2001 החלה הגיחון בביצוע עבודות ברחוב סירני בשכונת קריית היוכל. מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מאוגוסט 2002 עולה, כי תושבי הרחוב גרמו להפסקת העבודות ותבעו לשדרג את תשתיות הרחוב. העבודה התעכבה חמישה חודשים ובמהלכם נוהלו דיונים עם העירייה. מפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של החברה מספטמבר 2002 עולה, כי בעקבות דרישות התושבים החליט מר אהוד אולמרט, ראש העירייה דאז, ששימש אז גם יו"ר הדירקטוריון של הגיחון, על שדרוג תשתית הרחוב. ממסמך פנימי שנמצא בגיחון עולה כי "עלות עבודות השדרוג (תאורה, מדרכות, קירות וציפוי אבן, אבני שפה וכיו"ב)" שהחברה נשאה בה הסתכמה בכ- 500,000 ש"ח.

ממסמכי הגיחון עולה, כי במסגרת עבודה להנחת תשתית דרכים בשכונות שונות בירושלים ובהן העבודות בקריית היוכל, ביצעה הגיחון על פי בקשת העירייה עבודות כמו הקמת מדרכות חדשות, שיפור מבנה הכביש והוספת שכבות אספלט. בשנים 2000-2002 הוציאה הגיחון על עבודות אלה בסך הכל כ-1.7 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע עבודות שדרוג שאינן נוגעות ישירות לתשתיות המים, כמו התקנת עמודי תאורה ובניית קירות, אינן עולות בקנה אחד עם תפקידי החברה כפי שפורטו בהסכם בינה לבין העירייה ובתקנון החברה, ועם החלטה 151 של הממשלה, שלפיה החברה תופעל כמשק סגור. כמו כן הגיחון אינה אמורה לממן מתקציבה את שדרוג התשתיות, ועליה לדרוש החזר על כך מהעירייה.

בתשובת הגיחון למשרד מבקר המדינה נמסר כי "נקבע מסלול מוסדר שמצוי בימים אלה בשלבי גיבוש סופיים, כאשר מצד אחד יש היגיון לריכוז עבודות אלה ביד אחת, ומאידך

יש להסדיר את העמסת העלויות המתחייבת לכל גורם". העירייה מסרה בתשובתה בעניין זה כי "הוחלט לקדם נוהל עירוני באמצעות וועדת היגוי מקצועית... ב-8.1.04 אושר הנוהל אשר יהווה חלק בלתי נפרד מתיאום התשתיות העירוניות".

חיוב על צריכת מים בגינות ציבוריות

1. תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות המים), קובעות הסדר המאפשר תשלום לפי תעריף מוזל עבור מים להשקיית גינות ציבוריות הנמצאות בחזקת הרשות המקומית. ביוני 2003 היה התעריף המוזל 3.192 ש"ח למטר קוב מים (להלן - מ"ק). התעריף חל על צריכה של עד 300 מ"ק לדונם לשנה עבור השקיה של גינות ציבוריות, והוא היה זהה לתעריף המזערי עבור מים לצריכה ביתית. התעריף בעד כמות המים החורגת מכך ביוני 2003 היה 6.282 ש"ח למ"ק.

בנובמבר 1999 התקיימה פגישה בין נציגי הגיחון לנציגי האגף לשיפור פני העיר בעירייה (להלן - אגף שפ"ע) בנושא החיוב על צריכת מים להשקיית גינות ציבוריות. בפגישה סוכם, בין היתר, כדלהלן: (1) אגף שפ"ע ימסור לגיחון רשימה של עשר הגינות הציבוריות הגדולות בעיר, בציון השטחים המושקים; לגבי כל אחת מגינות אלה תחושב מכסת מים מוזלת של 300 מ"ק לדונם לשנה, והתשלום עבור צריכה החורגת ממכסה זו יהיה לפי התקנות. (2) יתר הגינות הציבוריות בעיר יראו אותן כגינה אחת, משמע מכסת המים המוזלת להשקיתן לא תחושב לכל גינה בנפרד אלא לכל הגינות יחד, לפי שטחן הכולל.

חיוב על הצריכה בגינות ציבוריות רבות כאילו הן גינה אחת עלול לגרום לכך שמכסת המים המוזלת שלא נוצלה עבור גינות מסוימות תשמש להשקיית גינות שבהשקיתן חרגה העירייה מהמכסה, והיא תחויב לפי תעריף נמוך אף שאינה זכאית לו. הסיכום האמור גם מפחית את התמריץ לעירייה לחסוך במים בהשקיית כל גינה, משום שהיא תחויב לפי תעריף נמוך גם עבור צריכת מים החורגת מהמכסה המוזלת למ"ק, בזכות השקיה נמוכה בגינות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם הסיכום בין העירייה לבין הגיחון שכמותו אין הגיחון עושה עם צרכנים אחרים, מותר על פי תקנות המים. מן הראוי כי הממונה על ענייני החברות יתן דעתו לסוגיה זו.

2. במדידה מדגמית של שטחי הגינות הציבוריות שעשתה הגיחון נמצא, כי בכמה גינות השטח הרשום כשטח מושקה לצורכי חיוב עבור צריכת מים גדול מהשטח המושקה בפועל, ולכן העירייה משלמת לפי התעריף המוזל עבור כמות מים גדולה מזו שהיא זכאית לה.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפרברואר 2004, כי "האגף לשפ"ע פעל על פי הסכם שהיה לו בעניין זה עם הגיחון. נושא זה נמצא... בבדיקתו של היועץ המשפטי".

לדעת משרד מבקר המדינה, אפשר ששטחי הגינות שצוינו בהסכם היו נכונים לאותה עת, אך על הגיחון למדוד מדי פעם את שטחי כל הגינות הציבוריות כדי לברר אם חלו בהם שינויים ולחייב את אגף שפ"ע לפי שטח בפועל.

צריכת המים לשימוש רכבי טיאוט⁴ ולניקיון שווקים

1. בתקנה 6 לתקנות המים נקבע כי "רשות מקומית תגבה את התעריפים המפורטים בתקנות אלה אך ורק על פי קריא מדי מים, שנעשה אחת לחודשיים לפחות... לא תגבה רשות מקומית תעריפי מים לפי תקנות אלה בכל דרך אחרת".

רכבי הטיאוט נזקקים למים לצורך פעולת הטיאוט. משנת 2000 חייבה הגיחון את אגף התברואה בעירייה בתשלום על 1,000 מ"ק מים לחודש עבור כלל הרכבים, ללא מדידה אלא על פי הערכה. כן חויב אגף התברואה, על פי הערכה, בתשלום על 4,000 מ"ק מים לחודש בעבור השימוש במים לצורכי ניקיון בעיר העתיקה, במדרחוב ובשוק מחנה יהודה.

בספטמבר 2001 ערער מנהל מחלקת כספים באגף התברואה על כמויות המים שהאגף התברואה חויב עבורן על פי הערכה. במכתב שכתבה סמנכ"לית הכספים דאז בגיחון למנכ"ל הגיחון דאז בנוגע לערעור האמור נכתב כי "ברמה העקרונית - עמדת הגיחון מאז ומתמיד הייתה לספק מים אך ורק עם מדידה. אגף התברואה בדיונים שלו עם [הסמנכ"ל למים בגיחון] 'לחץ' לקבל מים ללא מדידה לצורך הנוחיות שלהם".

2. **רכבי טיאוט** : בדצמבר 2001 הייתה פגישה בהשתתפות גזבר העירייה, נציגים נוספים של העירייה ונציגי הגיחון, ובה סוכם שיותקנו מדי מים ברכבי הטיאוט. נקבע שבחודשים ינואר עד יוני 2002 תימדד כמות המים שכלי הרכב צורכים, ועם קבלת תוצאות המדידה יחויב אגף התברואה לפיהן למפרע החל בספטמבר 2000. עד קבלת התוצאות יחויב האגף בתשלום עבור 700 מ"ק מים בחודש.

לפי הסיכום, הותקנו מדי מים על רכבי הטיאוט, אולם הועלה, כי בפועל המשיך אגף התברואה לצרוך מים ללא מדידה, אגב עקיפת מדי המים. בדיון שהתקיים בספטמבר 2002 העלו נציגי הגיחון לפני נציגי אגף התברואה את "החשש כי האגף צורך מים ללא מדידה", ולמכתב ששלח המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל הכספים של הגיחון למנהל מחלקת הכספים באגף התברואה, בדצמבר 2002, צורפו תמונות שבהן תועדו עובדים של האגף הממלאים את מכוניות הטיאוט ישירות מברזי כיבוי האש שלא דרך מד המים. במסמך אחר של הגיחון נאמר, כי התגלו בכמה כלי רכב מדי מים המותקנים בצורה הפוכה

4 כלי רכב שבתחתיתם מותקנים מטאטאים או מברשות, ובשעת הנסיעה הם מטאטאים את הכבישים.

(הגורמים למדידה שלילית) וכי נמצאו רכבי טיאטו שפורק מהם מד המים. עוד נמצא, כי חלק מכלי הרכב לא הגיעו לקריאת מדי המים כמוסכם, ועוד.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, כי המנהלים באגף התברואה "הונחו למלא המכלים ברכבי הטיאטו מברזים הנמצאים במתחם התחזוקה בגבעת שאול, דבר המאפשר קריאת מדי מים וגבייה ע"פ השימוש בפועל". עוד מסרה כי "אגף התברואה מבצע בדיקות להתקנת מדי מים על כלי רכב הצורכים מים בעת הפעלתם".

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לפקח על עובדי אגף התברואה, שבהתנהגותם, כפי שעולה מפניית הגיחון לעירייה, העמידו מכשול בפני גבייה על פי מדידה.

3. באפריל 2003 כתבה הגיחון למנהל מחלקת הכספים באגף התברואה, כי הנהלת הגיחון החליטה להסיר את מדי המים מרכבי הטיאטו מהסיבות המנויות לעיל ולחייב את אגף התברואה בתשלום עבור 1,200 מ"ק מים לחודש.

משרד מבקר המדינה מעיר לגיחון, כי גבייה שלא על פי קריאת מדי מים נוגדת את תקנות המים, ולכן על הגיחון לעמוד על ביצוע המדידה כאמור בתקנות.

4. ברזי כיבוי אש בשווקים: בפגישה האמורה בדצמבר 2001 גם סוכם, כי יותקנו שעוני מים בכמה ברזי כיבוי אש המשמשים את עובדי אגף התברואה לניקיון השווקים. רק באוגוסט 2002, שמונה חודשים לאחר אותה פגישה, פנה אגף התברואה לגיחון בבקשה להתקין מדי מים על ברזי כיבוי האש בשווקים. מבדיקה שנעשתה בגיחון עולה, כי לא נעשה שימוש בשלושה מארבעת מדי המים שהותקנו בינואר 2003, ובמד אחד נמדדה צריכה של 17 מ"ק בלבד. באוקטובר 2003 סוכם שאגף התברואה יוודא שבנפת השוק תיעשה מדידה של מים למשך חודש, ואחרי כן ייעשה אומדן של כמות המים השנתית הנצרכת בנפה זו.

בתשובת העירייה מפברואר 2004 למשרד מבקר המדינה נמסר, כי "אגף התברואה הנחה את המנהלים לא להשתמש בברזי הכיבוי... במקרה של שימוש חריג מתואם הדבר מראש, באשר לשוק מחנה יהודה, נקבעו הברזים עליהם יותקנו מדי המים והצריכה מבוססת על קריאת מדי המים".

בתשובת הגיחון למשרד מבקר המדינה נמסר, כי "התקנת מדי מים לצורך אספקת מים לרכבי טיאטו אינו מקרה רגיל... קיימת בעיה של ממש לספק מים במדידה... חיוב צריכה מברזי כיבוי מסובך".

הגיחון והעירייה נערכו לביצוע המדידה, ולכן לדעת משרד מבקר המדינה, הבעיות המוזכרות בתשובת הגיחון היו ידועות לגיחון ולעירייה וניתן לפתור. על העירייה והגיחון לעשות את הנדרש לצורך יישום הסיכום מדצמבר 2001 בדבר התקנת מדי מים ברכבי הטיאט ובברזי כיבוי האש בשווקים.

תיעול

"התקנת תיעול" מוגדרת בחוק העזר לירושלים (תיעול), התש"ס-1980 (להלן - חוק העזר (תיעול)), כהתקנת צינורות תיעול וניקוז לאזורי איסוף אחדים⁵, לרבות עבודות ופעולות הכרוכות בכך, כמפורט בחוק העזר. מימון הפיתוח של מערכות התיעול נעשה מכוח חוק העזר (תיעול), באמצעות אגרת תיעול חד-פעמית המוטלת על בעלי נכסים באזור שבו נעשה הפיתוח.

מנהלי הגיחון עולה, כי הגיחון מוסרת למועצת העירייה לאישורה רשימת אזורים שיש להתקין בהם מערכות תיעול. משהחליטה המועצה על התקנת מערכת תיעול באזור איסוף מסוים לפי חוק העזר (תיעול), על ראש העירייה להודיע בכתב על ההחלטה לבעלי הנכסים באותו אזור או לפרסם הודעה על כך בשני עיתונים יומיים הנפוצים בתחום העירייה. מהנהל עולה, כי העירייה אצלה לגיחון בשנת 1998 את סמכותה לגבות אגרות תיעול. סכום אגרת התיעול המוטלת על כל בעל נכס נקבעת על פי אמות מידה הקבועות בחוק העזר, כמו שטח הקרקע והשטח הבנוי של הנכס.

תיעול-על

בסעיף 235(2) לפקודת העיריות [נוסח משולב] נקבע, כי העירייה תבצע, בין היתר, את "ניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט". סעיף 249(29) לפקודת העיריות קובע את הסמכות הכללית של העירייה לעשות "כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והביטחון בו". סמכות זו כוללת על פי טיבה גם את הסמכות לפעול בתחום התיעול.

מערכת תיעול-על היא מערכת צינורות ראשיים או תעלות פתוחות (מוֹכְלִים) המנקזים את מי הגשמים שנאספו על ידי צינורות משניים המנקזים כבישים או אזורים בנויים, והיא נועדה, בין היתר, להבטיח פינוי מהיר של מי הגשמים ולמנוע הצפות כדי לאפשר ניהול תקין של העיר בעת סופות גשם חזקות ולהקטין את הסיכויים לפגיעה בנפש וברכוש בשל שיטפונות.

5 על פי חוק העזר, אזור איסוף הוא "שטח שממנו נקווים המים העליונים אל התעלה או אל צינורות תיעול וניקוז, שנקבע על ידי המהנדס כאזור לאיסוף מי גשמים או מים עליונים".

על פי ההסכם בין העירייה לבין הגיחון, אחראית הגיחון לאחזקת מערכות הניקוז לתפעול ולטיפול בהן. כמו כן על הגיחון לעסוק בפיתוחן ובהרחבתן של מערכות הניקוז.

בסיכום פגישה ממרס 2003 שבה השתתפו, בין היתר, מנכ"ל העירייה דאז, ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון ואחרים, אמר ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון כי "התיעול התקבל בגיחון בהסכם ב'התנדבות'. בכבישים עורקיים אין מקור מימון לגיחון... הגיחון לקח על עצמו 'גיבנת שקשה לתאר אותה'". גזבר העירייה אמר בפגישה, כי יש יסוד לטענת הגיחון בדבר החוסר במקורות למימון מערכות לתיעול-על.

שלא כמימון עבודות פיתוח של מערכת התיעול באזורים הציבוריים, המוסדר באמצעות חוק העזר (תיעול), לא נקבע בגיחון מקור מימון ייעודי לתיעול-על. בפועל תיעול-העל ממומן ממקורות מתחומי המים והביו. מיום הקמת הגיחון עד דצמבר 2003 הושקעו בתיעול-על כ-90 מיליוני ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כבר במועד חתימת ההסכם בין הגיחון ובין העירייה היה עליהן למצוא מקור תקציבי למימון פעולות תיעול-העל. העברת פעילות הכרוכה בהשקעה בהיקף האמור מהעירייה לגיחון, הפועלת כתאגיד עסקי, ללא מקור תקצוב ייעודי, עלולה לגרום לאי-ביצוע עבודות תיעול-העל ולחלופין לפגוע באיתנות הפיננסית של הגיחון.

התערבות חבר מועצת העירייה בעניין התקנת מערכות תיעול

אחד מחברי מועצת העירייה (להלן - חבר המועצה) ששימש דירקטור בגיחון עם עוד ארבעה חברי מועצה, נהג להשתמש בתואר "הממונה על הגיחון" או "ממונה תיק הגיחון מים וביו". במאי 2000 קיים חבר המועצה פגישה עם מנכ"ל הגיחון דאז (להלן גם: המנכ"ל הקודם), ובה סוכם כי בקשות להתקנת מערכות תיעול יובאו לידיעתו של חבר המועצה, לצורך בירור ולקבלת הערותיו, בטרם יועלו על סדר היום של מועצת העירייה.

ממסמכי הגיחון עולה, כי חבר המועצה התנגד לכמה בקשות להתקנת מערכות תיעול וקבע תנאים לאישור בקשות אחדות להתקנות מערכות אלה, בעיקר בשל סכומי ההיטלים שיוטלו על תושבי אזור האיסוף. למשל, במקרה אחד כתב חבר המועצה למנכ"ל החברה ביחס לבקשה מסוימת כי "בשלב זה אינני מאשר ואף מתנגד לבקשה, מדובר ב-12 רחובות שגרים בהם] אוכלוסייה] קשת-יום". עקב כך יש שעוכבה או נמנעה הקמת תשתיות באזורים שונים של העיר.

חבר המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2004, בין היתר, כלהלן: "לגבי התקנת מערכות תיעול: בפגישה עם המנכ"ל הקודם סוכם שכל בקשה תאושר על

ידי ואחר כך תאושר במועצת העיר וזאת על פי הוראת ראש העיר... ואכן מספר בקשות שלא היו מוצדקות ולא הודיעו על כך או לא שיתפו את האזרחים הגרים במקום התנגדתי... לדעתי זה תקין לחברה ציבורית כלכלית והדבר אף הובהר על ידי בישיבות הדירקטוריון".

המנכ"ל הקודם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עוד קודם בואו לגיחון, היה בעירייה נוהג, שחייב את אישורו של חבר המועצה לכל החלטה שהגיחון הביאה לאישור מועצת העירייה. כן מסר ש"לפי הנחיית ראש העירייה דאז, מר אהוד אולמרט, ששימש כיו"ר הדירקטוריון של חברת הגיחון, נהגתי להיפגש עם [חבר המועצה] על מנת לדון בנושאים הקשורים לתפקודה של חברת הגיחון ובהם נושאי תיעול".

ראש העירייה דאז, מר אהוד אולמרט, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2004, כי במסגרת ההבנות הקואליציוניות שגובשו בשנת 1998 סוכם שחבר המועצה ישמש מתאם בין הגיחון לבין העירייה. לא הוענקו לחבר המועצה סמכויות כמחזיק תיק אלא כמתאם, ובתוקף תפקידו זה הובאו לידיעתו נושאים שונים הקשורים לגיחון. כאשר התערב חבר המועצה כדי שנושאים לא יעלו לדיון, "הוא נשען על כוח הצבעתו והצבעת [סיעתו] שהודיעה כי תתנגד לסעיפים שונים. הצבעתם הייתה גורמת לאי אישור הסעיפים במועצה".

חברה עסקית צריכה לקבל את החלטותיה על בסיס עסקי ומקצועי. מעורבותו של חבר דירקטוריון בתהליכי קבלת החלטות צריכה להיעשות בהתאם להחלטת הדירקטוריון ולנורמות החלות על החברה, ועל סמך שיקולים ענייניים. כאמור, לא נמצא כי דירקטוריון החברה החליט כי חבר המועצה ימלא תפקיד בהחלטות בנוגע לתשתיות תיעול. יתר על כן, השיקולים שהביאו את חבר המועצה להתנגד לביצוע עבודות התשתית לא היו ממין העניין. משרד מבקר המדינה מעיר, כי באופן זה נפגע השוויון בין תושבי העיר ונפגע פיתוחן של תשתיות התיעול בעיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להפסיק לאלתר נוהג זה של סיכומים פרטניים בין דירקטור אחד לבין מנכ"ל החברה. על החלטות בדבר תחזוקה ופיתוח של רשת המים הביוב והניקוז להתקבל בתהליך קבלת החלטות תקין, על בסיס ענייני בלבד ובידי הגופים שנועדו לכך.

גביית מקדמות על חשבון צריכת מים שטרם נקראה

כאמור, על פי תקנות המים, יש לגבות תשלום עבור צריכת מים רק על פי קריאת מדי מים. חשבוניות המים לצריכה ביתית מופקים עבור פרק זמן של כ-60 יום, וממועד קריאת המונה ועד לתשלום עובר עוד כחודש (בפרק זמן זה נכללים הזמן הדרוש להפקת החשבון ושליחתו לצרכן ופרק הזמן שבו ניתן לשלמו). מכאן, שממועד קריאת המונה ועד המועד שבו ניתן לשלם את החשבון הצרכן צורך מים אך אינו מחויב לשלם עליהם (להלן - צריכת מים שטרם נקראה). לעומת זאת, חשבוניות המים שחברת מקורות מפיקה לגיחון הם עבור פרק זמן של כ-30 יום, ועל הגיחון לשלם למקורות בתוך 19 יום ממועד החיוב. כתוצאה מכך תקופת האשראי שהגיחון נותנת לצרכניה ארוכה מזו שהיא מקבלת ממקורות.

קבלת ההחלטה וביצועה

1. בישיבת ועדת הכספים של הגיחון (להלן - ועדת הכספים) בדצמבר 2002, במסגרת דיון על הצעת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח לשנת 2003, עלה נושא המקורות למימון הגירעון המתוכנן בתקציב הפיתוח שהיה 75 מיליון ש"ח. אחד הסעיפים למימון גירעון זה היה "הקטנת הלוואה ללקוחות", דהיינו גביית מקדמות על חשבון צריכה מים שטרם נקראה (להלן - מקדמות⁶) בסך 10 מיליון ש"ח. יו"ר הוועדה אמר, שאת ההחלטה בנושא זה צריך לקבל הדירקטוריון ולא ועדת כספים, שכן "זו מדיניות מול לקוחות". מנכ"ל הגיחון דאז הוסיף שלנושא זה יש משמעות ציבורית ולכן הוא יובא לדירקטוריון. ואכן באותה ישיבה הוחלט שנושא גביית המקדמות יועלה לדיון בדירקטוריון.

נמצא, כי ביוני 2003 החלה הגיחון לגבות מהצרכנים מקדמות על חשבון צריכת מים שטרם נקראה, אף שהנושא לא נדון בדירקטוריון; הדירקטוריון רק אשרר את החלטות ועדת הכספים, בלי לדון בנושא לגופו.

בתשובת הגיחון מינואר 2004 למשרד מבקר המדינה נמסר, כי "הפרוטוקול [של ישיבת ועדת הכספים] והמצגת המלאה של הנושא [בוועדת כספים] הופצו לכל חברי הדירקטוריון כחלק מסדרי היום לישיבות הדירקטוריון שהתקיימו בימים 13.10.02 ו-29.12.02". כן נמסר כי ממלא מקום יו"ר הדירקטוריון אמר בישיבת הדירקטוריון בדצמבר 2002 כי "הנושא ייושם במהלך שנת 2003, לאחר סיום ההתארגנות הנדרשת, האמירה לא נרשמה בפרוטוקול".

6 הגיחון וגופי הפיקוח השונים כינו את המקדמות על חשבון צריכת מים שטרם נקראה בשמות שונים כגון: מקדמה על חשבון צריכה שטרם נמדדה, מקדמה על חשבון צריכה, מקדמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהגיחון תעלה את נושא גביית המקדמות ותדון בו גם בדירקטוריון ולא רק בוועדת הכספים. כן על הגיחון להקפיד על רישום מלא של תוכן דיוניה והחלטותיה בפרוטוקולים.

2. הגיחון ציינה בחשבונות המים התקופתיים כי הסיבה לגביית המקדמות היא ש"הגיחון נאלצה לשלם במזומן עבור המים המסופקים לעיר. הדבר מחייב אותנו לצמצם את האשראי שאנו נותנים לצרכנים".

נמצא, כי בפועל נעשה החיוב על פי הסכום הכולל של החשבון, הכולל גם אגרת ביוב - אף על פי שאגרה זו נועדה למימון תחזוקתה השוטפת של מערכת הביוב ואין היא קשורה לאשראי שחברת מקורות נותנת לגיחון.

בתשובת הגיחון למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 נמסר, כי "שעור המדרגה המקסימלית עומד על 50% מהצריכה החודשית הכוללת, וגם זאת בהדרגתיות של חמש תקופות חשבון... הטלת 50% על כלל החשבון מהווה שיטה יעילה ופשוטה, המיישמת את העיקרון ... בדבר פערי האשראי שנוצר בשל פער הזמנים בין מועד צריכת המים למועד תשלום החשבון".

בתשובת הרשות לשירותים ציבוריים ומינהל המים מפברואר 2004 למשרד מבקר המדינה נמסר כי אופן גביית המקדמה לא הובא לידיעתם, וכי הוא "בהחלט יילקח בחשבון בעת הדיונים הפרטניים לאישור בקשות לגביית מקדמה על חשבון צריכה שטרם נמדדה על פי החלטת הרשות הציבורית".

חוקיות גביית המקדמות

1. הגיחון ביקשה מלשכת הייעוץ המשפטי שלה חוות דעת בדבר האפשרות לגבות את המקדמות. בחוות דעת של היועץ המשפטי של הגיחון מאוקטובר 2002 נאמר בין היתר, כי "ניתן לחייב צרכני מים במקדמה על חשבון חיוב מים כל עוד החיוב נעשה בהתאם לסעיף 6(ו) לחוק העזר למים ותוך שמירה על הוראות החיקוקים המוזכרים לעיל". בהתבסס על חוות דעת זו החלה הגיחון, כאמור, ביוני 2003, לגבות את המקדמות.

2. המינהל למשק המים ברשויות המקומיות (להלן - מינהל המים) נדרש לסוגיה משהובא לידיעתו דבר כוונתה של הגיחון לגבות את המקדמות. בישיבות שהתקיימו ביולי 2003 במינהל המים, הגיע המינהל למסקנה שחיוב על צריכה שטרם נקראה נוגד את תקנות המים, מכיוון שהתקנות מאפשרות גבייה רק על צריכת מים שנמדדה בפועל, וכי הבסיס המשפטי שהציגה הגיחון לפעולתה - חוק העזר העירוני - אינו מבוסס כיאות. ולפיכך, "עד להסדרה חוקית של הנושא עמדת משרד הפנים הינה שאין לגבות בגין צריכה

שטרם נקראה". נציגי הגיחון השתתפו באחת מהשיבות האלה. יצוין, כי גם בשיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת ביולי 2003, שבה נדון העניין בהשתתפותם, בין היתר, של נציגי מינהל המים והגיחון, הסתייגו נציגי מינהל המים מגביית המקדמות בידי הגיחון.

3. ממועד החלת חוק תאגידי מים וביוב על הגיחון ביולי 2003 הפיקוח על החברה הוא בידי הממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביוב במשרד הפנים⁷, שהוסמך לפי חוק זה, וכן בידי הרשות לשירותים ציבוריים, שהוקמה לפיו. בחוק תאגידי מים וביוב אין התייחסות לגביית מקדמות, אולם על פי החוק רשאית מועצת הרשות לשירותים ציבוריים לקבוע בכללים את אופן מתן ההודעה על תשלומים בעבור השירותים שמספקת החברה לצרכניה, את אופן גבייתם, בתשלום אחד או לשיעורין וכיוצא בזה. כמו כן קובע חוק תאגידי מים וביוב כי הרשות לשירותים ציבוריים תפרסם ברשומות וברשת תקשורת אלקטרונית את אמות המידה והכללים שקבעה מועצת הרשות.

בעקבות החלת החוק על הגיחון פנה ביולי 2003 המשנה למנכ"ל הגיחון וסמנכ"ל הכספים אל הממונה על ענייני החברות וביקש את אישור מועצת הרשות לשירותים ציבוריים לגבות מקדמות. בדצמבר 2003 קיבלה הרשות לשירותים ציבוריים החלטה המאשרת באופן עקרוני לאפשר לתאגיד לגבות תשלום עבור צריכת מים שלא על פי מדידה בכפוף לתנאים מפורטים שקבעה, ובהם קבלת אישורה של הרשות לשירותים ציבוריים מראש ובכתב.

נמצא, כי עד יולי 2004 המשיכה הגיחון לגבות מקדמות מצרכניה, אף על פי שעמדתו של מינהל המים, השוללת את גביית המקדמות, הייתה ידועה לה, ואף שלא היה בידיה אישור של הרשות לשירותים ציבוריים כנדרש.

הגיחון מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, כי לא קיבלה חוות דעת כתובה של מינהל המים הקובעת כי פעולתה מנוגדת לדין. עוד מסרה כי "הגיחון, כמי שעונה על הקריטריונים המצטברים שנקבעו על ידי הרשות [לשירותים ציבוריים]... פנתה לרשות לצורך קבלת הרשאה להמשיך ולבצע את הגבייה".

יצוין, שהגיחון ידעה על עמדת מינהל המים, מאחר שנציגיה נכחו, כאמור, בשיבה האמורה. זאת ועוד, הרשות לשירותים ציבוריים אמנם החליטה באופן עקרוני (כאמור להלן) לאפשר גביית מקדמות, אולם מתן אישור ספציפי לכל תאגיד כפוף לכמה תנאים. הגיחון לא קיבלה אישור כזה.

7 כאמור, הממונה משמש גם מנהל המינהל למשק המים ברשויות המקומיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות לשירותים ציבוריים, כי הודיעה לכל תאגידי המים והביוב על החלטתה לאשר באופן עקרוני לאפשר לתאגיד לגבות מקדמה עבור צריכה שלא על פי מדידה בכפוף לתנאים מפורטים שקבעה, ובהם קבלת אישור מראש ובכתב ממנה; בתגובה הגישה הגיחון לרשות בקשה לקבל את אישורה לגביית המקדמה; בעקבות זאת התברר לרשות, כי אף שהממונה על ענייני החברות ואחרים הודיעו בעבר לגיחון כי היא אינה רשאית לגבות מקדמה כל עוד לא שונו התקנות - ולחלופין כל עוד לא קיבלה הרשות החלטה בעניין זה - המשיכה הגיחון בגבייה הבלתי תקינה של המקדמה; הרשות מסרה לגיחון שעליה לחדול לאלתר מגביית המקדמה, ורק אחר כך, אם תגיש בקשה מחודשת לאישור גביית המקדמה, תבחן אותה הרשות על פי ההנחיות והתנאים שקבעה.

מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור, קבע, ביולי 2004, בתלונות שהגישו כמה מצרכני הגיחון, על החלטתה לגבות מצרכניה מקדמות, כי התלונות מוצדקות, וכי "החלטת חברת הגיחון לגבות מקדמות על חשבון צריכה שלא נקראה וגבייתן של המקדמות נעשו ללא סמכות חוקית והן שלא כדין".

גבייה וחובות

לפי ההסכם בין העירייה לבין הגיחון משנת 1996, היה על העירייה לבצע את פעולות הגבייה והאכיפה בתחום צריכת המים השוטפת ואגרות הביוב. אגרות פיתוח, אגרות תיעול וכד' נגבו בידי הגיחון. במסגרת ההליכים שנקטה הגיחון לצורך קבלת מעמד משפטי עצמאי מכוח חוק תאגידי מים וביוב, היא החלה בסוף מאי 2004 לגבות את התשלום עבור צריכת המים השוטפת ואת אגרות הביוב. עד אותו מועד נשארו סמכויות הגבייה בידי העירייה.

עמלת גבייה: בהסכם האמור נקבע, כי בידי העירייה ייוותרו שיעורים מסוימים מהסכומים שתגבה בעבור פעולות הגבייה שתעשה (להלן - עמלת גבייה) כלהלן: בשנת 1996 - 7.5%, בשנת 1997 - 6.5%, בשנת 1998 - 5.5%, ומשנת 1999 ואילך - 4.5%.

לשם השוואה, נמצא כי בספטמבר 1998 פרסמה החברה למשק ולכלכלה של השלטון המקומי בע"מ מכרז משותף למתן שירותי גבייה לרשויות מקומיות. לחברות הגבייה שזכו במכרז אושר לגבות מרשות שבתחומה מתגוררים יותר מ-100,000 תושבים עמלה בשיעור של 0.7%-1.68% על גביית חובות שוטפים וחובות משנים קודמות, בהתאמה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שהעמלה שנקבעה בהסכם עם הגיחון כוללת את ההוצאות הקשורות הכרוכות בגבייה (שכר עובדים, הוצאות על אחזקת משרדים ואולמות קבלת קהל, מחשוב, טפסים וכיו"ב).

לדעת משרד מבקר המדינה, שיעור עמלת גבייה אחיד שאינו גדל לפי היקף הגבייה או לפי הקושי בגביית החוב, לא היה בו משום תמריץ לעירייה להשקיע מאמץ בגביית חובות קשים לגבייה ובהגדלת היקף הגבייה⁸. שיעור העמלה שגבתה העירייה על גביית חובות שוטפים וחובות משנים קודמות גבוה לפחות ב- 167% מזה שיקבלו החברות שזכו במכרז המשותף למתן שירותי גבייה לרשויות מקומיות.

הגיחון מסרה בתשובתה מינואר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי בדצמבר 2003 היא חתמה על חוזה עם חברה למתן שירותי גבייה שתבצע עבורה את כל פעולות הגבייה. להערכת הגיחון, החיסכון בהוצאות הגבייה יהיה כ-9 מיליון ש"ח בשנה. כאמור, החברה למתן שירותי גבייה החלה לפעול במאי 2004.

חובות הצרכנים: במאי 2004 - מועד העברת מערך הגבייה לאחריות הגיחון - היו סך כל החובות המצטברים של צרכני המים והביוב כ-163 מיליון ש"ח. לשם השוואה, הכנסות החברה ממכירת מים ומסילוק ביוב וטיהור שפכים היו כ-252 מיליון ש"ח בשנת 2002 וכ-266 מיליון ש"ח בשנת 2003⁹. החובות המצטברים של צרכני המים והביוב נמצאו במגמה רציפה של גידול עוד משנת 1997, שבה היה סכומם כ-85 מיליון ש"ח.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי נקטה נגד צרכנים בעלי חוב את כל הליכי האכיפה שהיא מוסמכת לנקוט, וזה שנים אין היא מוחקת חובות מים מסופקים (חובות של חברות בפשיטת רגל, נפטרים וכד'), ומדובר לפי הערכה בלפחות 10 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת יתרות חוב מצטברות של צרכני מים וביוב בסך של כ-163 מיליון ש"ח לגיחון עלול לפגוע באיתנותה הכספית. על הגיחון לבחון דרכים לגבייה יעילה ואפקטיבית יותר.

יתרות זכות: יתרות זכות בחשבונות המים נגרמות מכמה סיבות, ובהן תיקון חיוב מוטעה, תשלום יתר של צרכן והחזר פיקדון כאמור בחוק העזר לירושלים (אספקת מים), התשכ"א-1960: "צרכן יפקיד בקופת העירייה פיקדון בשיעור הנקוב בתוספת להבטחת

8 בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה, על הביקורת בשלטון המקומי (1998), בפרק "הטלת מסים וגבייתם בידי עיריית נתניה", עמ' 195.

9 לפי נתוני הדוחות הכספיים הלא מבוקרים של הגיחון ליום 31.12.03.

תשלום אגרת מים... (ג) ביקש צרכן שתופסק לו אספקת המים, תחזיר לו העירייה את הפיקדון בשיעור הפיקדון שבתוקף ביום ההחזרה..."

נמצא, כי במאי 2004 - מועד העברת מערך הגבייה לאחריות הגיחון - סך יתרות הזכות המשוערכות בחשבונות הלא פעילים, דהיינו חשבונות של צרכנים שאינם מחזיקים עוד במד המים ואינם צורכים עוד מים - היה כ-29 מיליון ש"ח. סך כל יתרות הזכות המשוערכות בחשבונות הלא פעילים נמצא במגמה רציפה של גידול עוד משנת 1997, שבה הסתכמו בכ-13 מיליון ש"ח.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כדלהלן: "אשר ליתרות הזכות שטרם הוחזרו או קוזזו... גם יתרות זכות של חברות בפשיטת רגל, נפטרים, בלתי מאושרים וכד' - אינם נמחקים מספרי העירייה... ראוי לציין כי ישנה קבוצה גדולה של זכאים להחזר פיקדון מד מים המעדיפים להשאיר את הפיקדון בחשבונם בעירייה...". עוד מסרה כי "לנוכח הפיזור של יתרות הזכות בסכומים קטנים על פני חשבונות רבים, נדרשת השקעת משאבים גדולה יחסית. נושא זה ידון עם חברת הגיחון במגמה לקיים מאמץ מרוכז לגבייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולגיחון, כי יתרות זכות צמודות למדד וצוברות ריבית בשיעור של 0.5% לחודש, שהיא ריבית ריאלית גבוהה. כל דחייה של החזר יתרות הזכות מגדילה את חובות הגיחון לבעלי החשבונות האמורים ועלולה לפגוע במצבה הכספי. עם העברת הגבייה לידי הגיחון ראוי שתפרסם ברבים כי חלק מהצרכנים שחשבונותיהם אינם פעילים זכאים להשבת כספם, ובמקביל לנסות לאתר את בעלי יתרות הזכות כדי להשיב להם את כספם.

חיבור לא חוקי למערכת המים

אחת מפעולות האכיפה שהעירייה יכולה לנקוט נגד צרכנים שאינם משלמים אגרות מים וביוב, היא הפסקת אספקת המים לאותם צרכנים על ידי ניתוקם מרשת המים. על פי חוק העזר (אספקת מים), בתום חמישה ימים מיום שנמסרה לצרכן התראה בכתב על שלא סילק את חובו במועד, רשאי המנהל¹⁰ לנתק את החיבור שבחזקתו של הצרכן למפעל המים. יש שצרכנים שנותקו מרשת המים מתחברים אליה באופן לא חוקי, ללא מד מים וללא היתר מחברת הגיחון. לפי חוק העזר, רשת פרטית שחוברה למפעל מים שלא על פי התנאים שנקבעו בחוק העזר, רשאי המנהל לנתקה בכל עת.

10 מנהל מחלקת אספקת המים של העירייה, לרבות אדם אחר שמונה לעניין חוק עזר זה בידי המועצה למלא את תפקידי המנהל, כולם או מקצתם.

עד מאי 2004 - מועד העברת מערך הגבייה לאחריות הגיחון - האחריות לניתוק של צרכנים המחברים לרשת המים הייתה של העירייה. מרבית הניתוקים נעשו בידי קבלן שהעירייה מעסיקה ומיעוטם נעשו בידי הגיחון¹¹. ממועד זה ואילך האחריות לניתוק הצרכנים עברה לגיחון.

הגיחון נוהגת לחייב על פי הערכה צרכנים המתחברים לרשת המים באופן לא חוקי וצורכים מים ללא מדידה. לפי נתוני הגיחון, בדצמבר 2003 נשלחו חשבונות מים על פי הערכה ל-544 צרכנים שהתחברו לרשת המים באופן לא חוקי. 156 מהם קיבלו חשבונות מים על פי הערכה במשך שנה עד שש שנים, ורבים מהם לא שילמו את החשבונות.

קיומם של צרכנים המחברים לרשת המים באופן בלתי חוקי תקופות ארוכות ואי-ביצוע ההחלטות על הניתוקים יוצר נורמה המעודדת התחברות לא חוקית. על גורמי האכיפה בעירייה ובגיחון להקפיד לבצע את ההחלטות האמורות.

היבטים חשבונאיים

דוחות כספיים של תאגיד עסקי הם הבסיס העיקרי לקביעת מצבו הכלכלי, ויש בהם כדי לשמש כלי מרכזי לקבלת החלטות עסקיות וניהוליות. הדיווח הכספי אמור לשקף את תוצאות הפעילות הכספית ואת מצבו הכספי של התאגיד. הדברים אמורים ביתר תוקף בנוגע לתאגיד עירוני-עסקי שהקימה רשות מקומית, שצריך לראות לנגד עיניו את טובת הציבור, והוא מחויב בשקיפות מלאה כלפיו. הדוחות הכספיים הם באחריות הדירקטוריון והנהלת התאגיד.

הגיחון הוקמה, כאמור בביאורים הרשומים במאזניה, כגוף עצמאי הפועל לפי עקרונות עסקיים, והיא התאגדה כחברה בע"מ שמנייתיה מוחזקות במלואן בידי העירייה. ממועד הקמת החברה דוחותיה הכספיים מבוקרים בידי רואה חשבון חיצוני.

הגיחון מבצעת, כאמור, בין היתר, פעולות לתחזוקת צנרת הביוב והמים, שדרוגה (החלפת צנרת בלויה, שיפוצים, שיפורים והרחבות) והנחת צנרת הביוב והמים בשכונות ובכבישים עורקיים חדשים.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על הדוחות הכספיים של הגיחון הועלו כמה ממצאים הקשורים לאופן הצגת הנתונים הכספיים בדוחותיה, כפי שיפורט להלן:

11 הגיחון ניתקה בעיקר צרכנים שחוברו לרשת המים בעזרת מד מים המודד את צריכתו של צרכן יחיד ואינו מחובר למדי מים נוספים.

הרישום החשבונאי של נכסים קבועים

תקן בין-לאומי בחשבונאות מס' 16 (IAS16-1993; להלן - תקן מס' 16), התקף בישראל, קובע, בין היתר, את העקרונות החשבונאיים לרישום נכסים או רכוש קבוע, כגון נכסי דלא ניידים, אוצרות טבע וציוד בעלי קיום ממושך (דהיינו שמפיקים מהם תועלת כלכלית פרק זמן ארוך משנה), השייכים לגוף הכלכלי ומשמשים אותו ואינם מיועדים למכירה במהלך העסקים הרגיל.

יש שהוצאות הקשורות להחלפת נכס או חלק ממנו בשל בלאי, שיפוץ או שיפור גורמות להארכת קיום הנכס, לשיפור מהותי בטיב המוצרים שהוא מייצר או ברמת השירותים שהוא מספק, להגדלת כושר הייצור שלו וכו' (להלן - שדרוג). הוצאות אלה נקראות "הוצאות הון", והן יירשמו בסעיף נפרד במאזן כנכס בקבוצת הרכוש הקבוע.

הפחתה שיטתית של עלות הרכוש הקבוע במהלך תקופת השימוש בו, בין שהרכוש נוצר כתוצאה משדרוג ובין שנוצר כתוצאה מרכישת נכס חדש, מוגדרת "הוצאות פחת" ונוקפת לדוח רווח והפסד.

הוצאות תחזוקה המיועדות לשמור על הקיים - על כושר ייצור תקין - קרויות "הוצאות פירות", והן נזקפות כולן לדוח רווח והפסד במועד היווצרותן, כיוון שתועלתן פגה במועד היווצרותן.

שדרוג תשתיות מים וביוב: ממסמכי הגיחון עולה כי היא נוקטת שיטת רישום לפיה ההוצאות על שדרוג תשתיות המים והביוב אינן נרשמות כ"הוצאות הון" אלא כ"הוצאות פירות", כחלק מהוצאות התחזוקה של תשתיות המים והביוב.

מכאן, שמצבת הרכוש הקבוע של הגיחון אינה מבטאת את השקעתה בשדרוג התשתיות. לפי שיטת רישום זו של הגיחון, מצבת הרכוש הקבוע שלה בדוחותיה הכספיים כוללת בעיקר את מצבת הרכוש הקבוע (למעט מקרקעין) ששימשה את העירייה להספקת שירותי מים וביוב ערב הקמת החברה והועברה לחברה בשנת 1996. עקב כך במשך שמונה שנים לא נעשו במצבת הרכוש הקבוע אלא שינויים מעטים, בעיקר בשל רכישת כלי רכב ומחשבים. כמו כן רישום ההוצאות על שדרוג תשתיות כ"הוצאות פירות" במקום כ"הוצאות הון" בקבוצת הרכוש הקבוע מגדיל בשנה שבה נרשם השדרוג את ההוצאות הרשומות בדוח רווח והפסד של הגיחון ובמקביל מקטין את רווחיה.

הגיחון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא בחרה "בדרך ביניים שמרנית לרישום נכסיה", וכן כי "קיימת שאלה חשבונאית באם החלפת קו מים בלוי הינה פעולה פירותית של החזרת המצב לקדמותו או יצירת נכס חדש. נושא זה טרם הוסדר בתקנות כלשהן". עוד מסרה כי לאחר בחינת הסוגיה והחלופות, בחרה שלא לרשום החלפת

התשתיות כנכס נוסף, וכן כי "בכוונתה החברה לשוב ולדון באופן ההצגה לאור שינויים רגולטיביים צפויים".

מינהל המים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2004, כי על הגיחון לבצע "אבחנה בין הוצאות אחזקה שוטפות לבין השקעות בעלות מאפיינים הוניים". עוד מסר מינהל המים כי "למעשה, כל השקעה בתשתית (ברכוש) סופה להתחסל, אם בשל גילה המופלג ואם בשל שיפורים טכנולוגים שנחוץ לבצעם. ההחלפה, דינה כדין ההשקעה המקורית. היינו מדוברים בהשקעה שתרשם במסגרת הרכוש הקבוע".

פיתוח והקמה של תשתיות חדשות: נוסף על שדרוג ותחזוקה של תשתיות, הגיחון מקימה תשתיות חדשות של ביוב ומים ומממנת את הקמתן בכספי אגרות והיטלי פיתוח שהיא גובה מהצרכנים. האגרות וההיטלים נגבים קודם הקמת התשתיות החדשות, ולכן יש לגיחון התחייבות להקמת תשתיות אלה, ועם סיום הקמתן עליה לרשום את ההשקעה בהן כנכס קבוע. על פי תקן מס' 16, ניתן לרשום את השקעות הגיחון בתשתיות חדשות של ביוב ומים כנכסים קבועים.

נמצא, כי מאז הוקמה הגיחון היא השקיעה בתשתיות חדשות מאות מיליוני ש"ח. סכומים אלה אינם רשומים בקבוצת הרכוש הקבוע במאזן, וההתחייבויות להקמת תשתיות אלה אינן רשומות בקבוצת ההתחייבויות לזמן ארוך במאזן. במאזן מוצג בסעיף נפרד רק ההפרש בין התחייבויות החברה לפיתוח תשתיות המים בשנה השוטפת לבין עלויות עבודות הפיתוח התשתיות שנעשו בשנה השוטפת (צבירה נטו).

הגיחון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2004, כי לאחר התייעצויות ודיונים רבים היא החליטה לבחור ב"שיטת ההצגה נטו".

מינהל המים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2004 כי "השקעותיה של החברה צריכות להירשם במסגרת הרכוש הקבוע. מענקים, אם יתקבלו, יקוזזו מעלות הרכוש, אך לא ככך באשר להיטלים".

לדעת משרד מבקר המדינה, הרישום בשיטה זו מציג מידע חלקי בדבר עלויות הפיתוח וההרחבה של רשת הביוב והמים. ההשקעות שרשומות במאזני החברה קטנות במאות מיליוני שקלים מההשקעות המצטברות בפיתוח ובהרחבה של רשת המים והביוב. כמו כן הרישום בשיטה זו אינו מציג את מלוא ההתחייבויות של החברה לביצוע עבודות פיתוח בשל הכספים שהתקבלו. על הגיחון להציג במאזניה את המידע המלא על סך נכסי התשתית ועל התחייבויותיה האמורות.

דיווח על ההכנסות מאגרות מים וביוב

1. העקרונות החשבונאיים קובעים כי ההכנסות וההוצאות יירשמו בדוחות הכספיים לפי מועד היווצרותן¹². עוד קובעים הם, כי לפרק זמן מוגדר יש לרשום את ההכנסות ואת ההוצאות שנגרמו בשל יצירת אותן הכנסות בהתאמה, כדי שיינתן ביטוי נאות לתוצאות הפעילות בתקופה שבה עוסק הדוח.

כאמור, על פי ההסכם בין העירייה לבין הגיחון, העירייה גבתה את אגרות המים והביוב. הגיחון רושמת את הכנסותיה מאגרות אלה בדוחותיה הכספיים במועד גבייתן בידי העירייה ולא במועד היווצרותן. לפי דוחות הגיחון הסתכמו הכנסות אלה בשנת 2002 בכ-234 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ההוצאות על רכישת מים מחברת מקורות ועל תחזוקת קווי מים וביוב נרשמות במועד היווצרותן.

שיטה רישום ההכנסות מאגרות בגיחון פוגמת ביכולת להשוות את הכנסות החברה ואת תוצאות פעילותה בתקופות דיווח שונות, מאחר שההכנסות נרשמות לפי מועד גבייתן בפועל והן מושפעות מגורמים מקריים, כגון מבצעי גבייה או היעדר גבייה בתקופה המדווחת. כמו כן מאחר שבשיטה זו ההכנסות נרשמות במועד גבייתן ואילו ההוצאות נרשמות במועד היווצרותן, נגרם עיוות בהצגת תוצאות פעילות החברה.

2. אופן הרישום אינו מספק מידע על היקף חובות הצרכנים בשל אגרות מים וביוב. נמצא, כי בשנת 1996, מועד חתימת ההסכם בין העירייה לבין הגיחון, הפסיקה העירייה לרשום את סכום החוב בשל אגרות המים והביוב כנספח המצורף לדוחותיה הכספיים של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולגיחון, כי גם בדוחות הכספיים של העירייה וגם בדוחות הכספיים של הגיחון אין מידע על סכום חובות אלה של הצרכנים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "מהבחינה הכלכלית התייחסה ליתרות החייבים בגין מים וביוב כנכס של חברת הגיחון".

בתשובת הגיחון למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 נמסר, כי כל עוד לא הוחל על הגיחון חוק תאגידי מים וביוב, לא הייתה לה סמכות חוקית לגבות מהתושבים את החובות בשל אגרות המים והביוב, ולפיכך היא לא יכלה לרשום סכום זה כנכס שלה בספריה.

12 למעט ענפים אחדים, בעיקר נותני שירותים כמו עריכת דין, וראיית חשבון הנוהגים לדווח על הכנסותיהם במועד קבלתן ועל הוצאותיהם במועד תשלומן.

לדעת משרד מבקר המדינה, משנת 1996 היה על העירייה או הגיחון לרשום בדוחות הכספיים את יתרות החוב בשל אגרות מים וביוב. כעת, לאחר שהגבייה הועברה לידי הגיחון עליה לרשום במאזניה את יתרות החוב בשל אגרות מים וביוב ולרשום את הכנסותיה מאגרות אלה לפי מועד היווצרותן.

עוד מסרה הגיחון בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי החלת חוק תאגידי המים והביוב על החברה שינתה את מעמדם של חובות אלה וכי ייעשו הרישומים המתחייבים.

מינהל המים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004, כי סיכם עם הגיחון על שינוי מתכונת הדוחות הכספיים, "אשר אינם תואמים עקרונות בסיסיים של המגזר העסקי כלכלי", וכי הודיע לחברה שהוא עומד על כך שהדוחות יתוקנו לאלתר לפי הנחיותיו.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2004 נמצא, כי מועצת הרשות לשירותים ציבוריים החליטה בישיבתה ביוני 2004 לקבוע הנחיות בדבר יישום כללי חשבונאות מקובלים בכל הנוגע לרישום הכנסות, רישום השקעות בתשתיות חדשות ורישום ההוצאות על השבחה והחלפה של תשתיות קיימות. קודם פרסום הנוסח הסופי של ההנחיות ביקשה מועצת הרשות לשירותים ציבוריים מכמה תאגידי מים וביוב להעיר את הערותיהם על הכללים האמורים.

התחייבות לפנסיה

בשנת 2001 פנתה הגיחון לאקטואר לצורך הערכת התחייבותה לתשלום פנסיה לעובדיה המושאלים מהעירייה. עד אותו מועד חישבה הגיחון את ההתחייבות לפנסיה על פי הערכות וחישובים פנימיים. ההפרש בין הערכת האקטואר לבין ההתחייבות הרשומה בספרי החברה ב-31.12.01 היה כ-53 מיליון ש"ח. הגיחון לא עדכנה את ההפרש לפי הערכת האקטואר ועקב כך העדכון לא קיבל ביטוי בדוח רווח והפסד ולא במאזן. ב"דוח רואה החשבון המבקר לבעלי המניות" לשנים 2001 ו-2002 ציין רואה החשבון, כי הוא מסתייג מדרך פעולתה של הגיחון בעניין זה.

הגיחון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "העירייה בה קיימת פנסיה תקציבית, מעולם לא עסקה בכימות ההתחייבות האקטוארית, הנשענת על פרמטרים רבים... הגיחון ערכה שינויים ועדכונים של ספריה בקשר לנושא זה וקיימה דיונים רבים עם אנשי מקצוע. החלטנו לכלול נושא זה בתוכנית העבודה לשנת 2004".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי הגיחון, תשקף בדוחותיה הכספיים את מלוא התחייבויותיה לפי כללי החשבונאות הנהוגים בישראל.



בדיקת יחסי הגומלין בין הגיחון לעיריית ירושלים העלתה, כי על הגיחון הועמסו הוצאות שלא הייתה צריכה לשאת בהן, ונמצאו ליקויים בגביית תשלומים בגין מים שצרכה העירייה. לעתיד לבוא יש להקפיד כי היחסים בין הגיחון והעירייה יתבססו על עקרונות עיסקיים ועניינים בלבד.

על הגיחון והעירייה היה לדאוג למקור מימון לעבודות תיעול-על, ומשלא עשו כן, עליהן למצוא מקור תקציבי לביצוע עבודות אלה. הגיחון היא תאגיד עסקי, והעברת הפעילות בתחום זה, הכרוכה בהשקעה בהיקף גדול, מהעירייה לגיחון ללא מקור תקציב ייעודי, עלולה לגרום לאי-ביצוע עבודות תיעול-העל ולחלופין לפגוע באיתנותה הפיננסית של הגיחון.

הגיחון גבתה מקדמות על חשבון צריכת מים שטרם נקראה, ללא סמכות ובניגוד לעמדת משרד הפנים ולהנחיות הרשות לשירותים ציבוריים.

לנוכח סכומי החובות המצטברים של צרכני המים והביוב, שהסתכמו במאי 2004 בכ- 163 מיליון ש"ח, על החברה להשתמש בסמכויות המוקנות לה בחוק ולהגביר את גביית החובות. כן עליה לעשות מאמץ לאיתור בעלי יתרות הזכות בחשבונות לא פעילים ולהשיב להם את כספם.

בשל ייחודיותו של ענף המים יש צורך לקבוע אמות מידה וכללי דיווח חשבונאיים אחידים שיחולו על תאגידים אלה. הדיווח האחיד דרוש כדי לאפשר השוואה בין מצבם הכספי ותוצאות פעילותם של תאגידי המים והביוב השונים, וכן כדי לאפשר הקצאה נכונה ויעילה של משאבים.

