

הרשות הממשלתית למים ולביוב

סוגיות בניהול תאגידי מים

תקציר

רקע כללי

הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) היא רשות מאסדרת ומפקחת, שמטרתה בין היתר להבטיח כי שירותי המים שיינתנו לכלל תושבי המדינה יהיו אמינים ובאיכות נאותה. על פי הוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, על הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב לשם מתן שירותי מים וביוב לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטן ולשם תחזוקתן השוטפת של מערכות המים והביוב (להלן - תאגידי מים או תאגידיים), בהתאם לכללים שקבעה מועצת רשות המים. עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת), הקימו הרשויות המקומיות 56 תאגידי מים.

ברשות המים פועלת יחידת הממונה על תאגידי המים והביוב. היחידה אחראית בין היתר לפקח על הקמתם של תאגידי המים, על ניהולם התקין ועל מילוי חובותיהם. כן אחראית היחידה למתן הנחיות מקצועיות בנושא ניהול משק המים ובנוגע לשיקומן ולפיתוחן של מערכות המים בשטחי השיפוט של הרשויות המקומיות.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2016 עד פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה נושאים שונים הקשורים לניהול תאגידי המים. נבדקה דרך פעולתם של שני תאגידי מים בנוגע לקידוחים שבאחריותם והפיקוח של משרד הבריאות על תאגידי המים והקידוחים. הביקורת נעשתה בתאגידי המים מי חדרה בע"מ (להלן - מי חדרה), מי הרצליה בע"מ (להלן - מי הרצליה). כמו כן נבדקו דרך פעולתן של הנהלות תאגידי המים בכמה היבטים הנוגעים לניהולם של התאגידיים ולפיקוח עליהם, על התקשורתיותם של תאגידי המים עם ספקים ונותני שירותים ועל דרך פעולתן של ועדות המכרזים של התאגידיים. הביקורת נעשתה בשישה תאגידיים: מי אשקלון - תאגידי המים והביוב האזורי בע"מ; מי נעם - תאגידי מים וביוב אזורי בע"מ; עין כרמים - תאגידי מים וביוב בע"מ; מי הגליל - תאגידי המים והביוב האזורי בע"מ; עין אפק בע"מ; ת.מ.ר - תאגידי מים אזורי בע"מ, וכן במשרד הבריאות וברשות המים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובתאגידי הרי נצרת - מפעלי מים וביוב בע"מ.

הליקויים העיקריים

הפקת מי שתייה מקידוחים שאין להם רישיון עסק

מי הרצליה הפיק במשך כשבע שנים כ-23% ממי השתייה שסיפק מקידוחים שלא ניתן להם רישיון עסק; רישיון העסק לקידוחים אלה ניתן במאי 2017. מי חדרה מפיק כ-35% ממי השתייה שהוא מספק מקידוחים שאין להם רישיון עסק. אי-קיום התנאים לקבלת רישיון העסק עלול לפגוע ביכולת להבטיח את איכותם התברואית של מי השתייה.

צנרת ביוב ללא מיגון באזור מגן של קידוח מי שתייה

מי הרצליה לא פעל למיגון צנרת הביוב באזור המגן¹ של קידוח מים, על אף דרישות משרד הבריאות ביולי 2011 ועל אף ממצאי סקר תברואי מאוקטובר 2015. היעדר המיגון עלול לפגוע באיכות מי הקידוח ולגרום לזיהומם.

אספקת מים מקידוח מי שתייה ללא אישור משרד הבריאות להפעלתו

מי חדרה סיפק מי שתייה מקידוח בלי שקיבל אישור להפעלתו ממשרד הבריאות. השיהוי במילוי דרישותיו של משרד הבריאות שהיו תנאי לקבלת אישור הפעלה, עלול היה לפגוע ביכולת להבטיח את איכותם של מי השתייה.

אי-הקמת מתקן טיוב

מי הרצליה לא הקים מתקן לטיוב מי השתייה² המופקים מקידוח, אף שרשות המים אישרה להקים. רשות המים לא בדקה את הסיבות לאי-הקמתו של המתקן. עקב אי-הקמת המתקן אי-אפשר להפיק מהקידוח מי שתייה ובכך להגדיל את היצע מי השתייה ממקורות מים טבעיים. בהעדר המתקן אי-אפשר להפיק תועלות נוספות כמו הרחקת זיהומים ממקור המים, הגברת אמינות אספקת מי השתייה ויכולת אספקתם במצבי חירום.

1 אזור המגן- שטח מסביב למקום קידוח שבו אסורה בנייה או פעילות העלולה לזהם את הקידוח.
2 מתקן להרחקת מזהמים ממקורות המים, כגון ניטרטים, חנקות ודיכלורואתילן.

אי-הכנת דוח סקר תברואי חקירתי

מי חדרה לא הכין דוח סקר תברואי חקירתי³ בכתב כנדרש בתקנות, אף שבבדיקות מי גלם⁴ שנעשו בקידוח להפקת מי שתייה התקבלו תוצאות חריגות. משרד הבריאות לא עמד על קבלת ממצאי הסקר בכתב. בכך נפגמה היכולת של מי חדרה להפיק לקחים מהמקרה ולמנוע את הישנותו.

אי-מינוי דירקטורים לדירקטוריון

לדירקטוריונים של מי אשקלון, מי נעם, ועין כרמים לא מונו דירקטורים במניין המזערי הנדרש, דבר שהביא לכך שהדירקטוריונים האמורים לא קיימו פיקוח רצוף על תפקוד התאגידים.

אי-מינוי ועדת ביקורת ואי-הגשת דוחות ביקורת על ידי מבקרי הפנים

במרבית התאגידים שנבדקו לא מונתה ועדת ביקורת או שהיא לא התכנסה באופן סדיר. בחלק מהתאגידים מבקרי הפנים לא הגישו דוחות ביקורת משך יותר משנה.

היעדר כללים של רשות המים לביצוע התקשרויות

מועצת רשות המים משתהה זה כארבע שנים בהליך קביעת כללים המנחים את תאגידי המים כיצד לבצע את התקשרויותיהם עם קבלנים וספקים. עקב כך פועלים התאגידים באורח לא אחיד בעניינים שונים, למשל בכל הנוגע לסכום ההתקשרות המחייב מכרז.

התקשרויות ללא מכרז

נמצא כי תאגידי מים התקשרו עם קבלנים וספקים בלי לקיים הליך מכרזי לבחירתם, אף שהדבר נדרש בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק

³ סקר תברואי חקירתי - פעולות לגילוי הגורמים לזיהום מי שתייה או העלולים לגרום לזיהום מי שתייה שנועדו לזהות מקור זיהום מים במקור המים, במתקן הפקה או מערכת אספקת מים ובסביבתם.

⁴ מי גלם - מים לפני טיפול שנועד להכשיר אותם לשמש מי שתייה.

חובת המכרזים), ובתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

התקשרויות ללא הסכם וחריגות מתקופות ההסכם

נמצאו תאגידיים שהתקשרו עם קבלנים וספקים ללא הסכם כתוב. נמצאו תאגידיים שהעסיקו קבלנים וספקים ושילמו להם סכומי כסף ניכרים גם לאחר שפג תוקף ההסכם עמם, ובלי לחתום עמם על הסכם חדש.

ההמלצות העיקריות

על רשות המים ועל הממונה לבצע פיקוח הדוק יותר על תאגידי המים בכל הקשור בקיום ממשל תאגידי נאות. על הרשות להבטיח כי תאגידי המים יפעלו בהתאם לחוק ולנקוט נגד התאגידיים שאינם פועלים בהתאם לחוק, כמתואר לעיל, את הצעדים המתאימים.

על משרד הבריאות לעקוב אחר ביצוע דרישותיו מתאגידי המים לשמירה על אזורי המגן של קידוחי המים, בפרק זמן קצר יותר, לשם הבטחת איכותם של מי השתייה המופקים מהקידוחים ובריאות הציבור.

על תאגידי המים לפעול בהקדם לעמידה במלוא התנאים של משרד הבריאות והרשויות המקומיות לקבלת רישיון עסק לקידוחים כנדרש בחוק, כדי להבטיח את איכותם של מי השתייה המופקים מהקידוחים ובריאות הציבור.

על רשות המים לעקוב אחר הקמת מתקני טיוב ולבדוק מהן הסיבות לאי-הקמת מתקנים שהיא אישרה לתאגידי מים להקים. כמו כן, עליה לשקול דרכי פעולה נוספות להקמת מתקני טיוב לשימור היכולת להפיק מי שתייה מקידוחים ולהגברת אמינות אספקת מי שתייה במצבי חירום, ובכלל זה ייזום הקמה של מתקני טיוב.

על בעלי המניות בתאגידי המים להקפיד למנות דירקטורים לדירקטוריונים של התאגידיים וכן על הדירקטוריון להקפיד למנות חברים לוועדות הביקורת, במניין הנדרש על פי החוק, לשם תפקודם התקין של הדירקטוריונים וועדות הביקורת. על ועדות הביקורת לעקוב אחר עבודת מבקרי הפנים של התאגידיים ולוודא כי יכינו דוחות ביקורת כנדרש.

על רשות המים להשלים בהקדם את הקמת מאגר הדירקטורים ולפעול למינוי דירקטורים בדירקטוריונים החסרים, ועל מועצת רשות המים להשלים בהקדם את הליך קביעת כללי ההתקשרויות של תאגידי המים.

על הנהלות תאגידי המים להיערך בעוד מועד לסיומן של תקופות ההתקשרות עם קבלנים וספקים, כדי שלא תידרש הארכת התקשרות עמם בלא מכרז.

על תאגידי המים להקפיד על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, תקנות חובת המכרזים ונהליהם, וכן על עיגון התקשורתיות בהסכם מתאים.

סיכום

תאגידי המים אחראים לאספקת מי השתייה ולטיפול במערכות המים והביוב ביישובים ברחבי הארץ. התאגידי הוקמו במטרה להביא לניהול עסקי מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב. להפקת מי שתייה באמצעות קידוחים יש חשיבות, מאחר שהיא מגדילה את היצע המים ממקורות טבעיים, משמרת את כושר ההפקה, מגדילה את אמינות האספקה ומאפשרת אספקתם במצבי חירום. בהתאם לחוק רישוי עסקים, משרד הבריאות והרשויות המקומיות רשאים לקבוע תנאים להפעלת קידוחי מים. אולם התאגידי שנבדקו לא פעלו במועד למילוי התנאים שקבעו משרד הבריאות והרשויות המקומיות השונות בעניין הפעלת הקידוחים.

על אף התפקיד המרכזי של הדירקטוריון וועדותיו בניהול העניינים של תאגידי המים, לא פעלו הרשויות המקומיות, שהן בעלי המניות בתאגידי המים, למילוי חובתם החוקית והציבורית למנות חברים לדירקטוריונים, וחברי הדירקטוריונים לא וידאו שוועדות הביקורת בדירקטוריונים פועלות כסדרן. רשות המים לא עמדה על מינוי הדירקטורים כאמור, ולא הפעילה את סמכויותיה כלפי תאגידי המים שבהם לא מונח דירקטורים וועדות ביקורת כנדרש.

תאגידי המים אינם מקפידים על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, וממצאי ביקורת זו מצביעים על כך שחלקם מנוהלים ברשלנות עד כדי הפקרות. הדבר גורם לפגיעה בעקרונות השוויון, היעילות והשקיפות וביכולתם של התאגידי להפיק את התועלות הגלומות בקיום הליכי מכרז תקינים. חלק מההתקשורתיות של התאגידי, ובהן התקשורתיות בסכומים כספיים ניכרים, נעשו בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנותיו ולכללי מינהל תקין, מה שעלול להוות פגיעה בטוהר המידות.

מבוא

חלק ממי השתייה
בישראל מופקים
באמצעות קידוחים
במאגרים של מי
התהום. הפקת מים
באמצעות קידוחים
חשובה מאחר שהיא
מאפשרת להגדיל את
היצע מי השתייה
ומשמרת את כושר
ההפקה ממקורות מים
טבעיים; משמרת את
היכולת לאספקת מים
במצבי חירום

הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) היא רשות מאסדרת ומפקחת, שמטרתה בין היתר להבטיח כי שירותי המים והביוב לכלל תושבי המדינה יהיו אמינים ובאיכות נאותה. על פי הוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי המים או החוק), על הרשויות המקומיות להקים חברות לשם מתן שירותי מים וביוב לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטן (להלן - תאגידי מים) ולשם תחזוקתן השוטפת של מערכות המים והביוב, בהתאם לכללים שקבעה מועצת רשות המים. במועד סיום הביקורת, פברואר 2017, פעלו 56 תאגידי מים שהוקמו מכוח חוק תאגידי המים.

אחת המטרות העיקריות של חוק תאגידי המים היא להביא לניהול מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב, ובכלל זה חיסכון במים ובמשאבים אחרים. לדיקטוריון של תאגידי מים, ובכלל זה ועדת הביקורת, יש תפקיד מרכזי בפעולתו של התאגידי. בחוק תאגידי המים נקבעו הוראות לגבי הרכבו של הדיקטוריון, תדירות התכנסותו, הנושאים שבהם יעסוק והוועדות שימנה מבין חבריו.

ברשות המים פועלת יחידת הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן - הממונה על התאגידיים). תפקידה של היחידה הוא בין היתר לתת הנחיות מקצועיות בנוגע להקמת תאגידי מים, בנוגע לניהול משק המים ובנוגע לשיקומן ולפיתוחן של מערכות המים בשטחי השיפוט של הרשויות המקומיות. כן אחראית היחידה לפקח על ניהולם התקין של התאגידיים ולוודא שהם ממלאים את חובותיהם.

חלק ממי השתייה בישראל מופקים באמצעות קידוחים במאגרים של מי התהום (להלן - קידוחי מי שתייה או קידוחים). הפקת מים באמצעות קידוחים חשובה מאחר שהיא מאפשרת להגדיל את היצע מי השתייה (נוסף על המים המופקים ממתקני התפלת מי ים ומים מליחים); משמרת את כושר ההפקה ממקורות מים טבעיים; משמרת את היכולת לאספקת מים במצבי חירום (במקרה של פגיעה באחד ממתקני ההתפלה); ומאפשרת להחיל את עלות אספקת המים. חלק מהקידוחים מופעלים על ידי תאגידי המים.

על פי פקודת בריאות העם, 1940, שר הבריאות מוסמך להתקין תקנות בדבר איכותם התברואתית של מי שתייה וכן תקנות בדבר תנאי התברואה של מקור מי השתייה. משרד הבריאות מפקח באמצעות לשכותיו ברחבי הארץ על הפעולות שעושים ספקי המים להבטחת איכותם של מי השתייה, ואוכף את מילוי התקנות הנוגעות למקורות המים, למתקני הטיפול במים ולמערכות האספקה של המים⁵.

בספטמבר 1995 נכנסו לתוקפן תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי שתייה), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות הקידוחים). באוגוסט 2013 נכנסו לתוקפן תקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי-שתייה ומיתקני מי שתייה), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות איכות מי השתייה); תקנות איכות מי השתייה החליפו את תקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי-שתייה), התשל"ד-1974.

5 לעניינים אלו, ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, "פעולות הרשויות המקומיות להבטחת איכות מי השתייה המסופקים בתחומן", עמ' 285.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2016 עד פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הקשורים לניהול תאגידי המים. נבדקה דרך פעולתם של שני תאגידי מים בנוגע לקידוחים שבאחריותם והפיקוח של משרד הבריאות על תאגידי המים והקידוחים. הביקורת נעשתה בתאגידי המים מי חדרה בע"מ (להלן - מי חדרה)⁶ ומי הרצליה בע"מ (להלן - מי הרצליה)⁷. כמו כן נבדקו דרך פעולתן של הנהלות תאגידי המים בכמה היבטים הנוגעים לניהולם של התאגידים ולפיקוח עליהם, התקשוריותיהם של תאגידי המים עם ספקים ונותני שירותים ודרך פעולתן של ועדות המכרזים של התאגידים. הביקורת נעשתה בתאגידי המים מי אשקלון - תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ (להלן - מי אשקלון)⁸, מי נעם - תאגיד מים וביוב אזורי בע"מ (להלן - מי נעם)⁹, עין כרמים - תאגיד מים וביוב בע"מ (להלן - עין כרמים)¹⁰, מי הגליל - תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ (להלן - מי הגליל)¹¹, עין אפק בע"מ (להלן - עין אפק)¹², ת.מ.ר - תאגיד מים אזורי בע"מ (להלן - תאגיד תמר)¹³ וכן במשרד הבריאות וברשות המים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובתאגיד הרי נצרת - מפעלי מים וביוב בע"מ (להלן - תאגיד הרי נצרת).

טיפול התאגידיים בקידוחי המים

רישוי הקידוחים ואישורם

על פי תקנה 9 לתקנות איכות מי השתייה, אספקת מים ממקור מים מותנית באישור משרד הבריאות. על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), ועל פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, מתקן להפקת מים הוא עסק טעון רישוי, לשם הבטחת בריאות הציבור והרשות המקומית הרלוונטית ומשרד הבריאות רשאים לקבוע תנאים להפעלתו.

- 6 מספק מים לעיר חדרה. מנכ"ל התאגיד הוא מר שי פרץ ויו"ר הדירקטוריון הוא עו"ד טל אליהו.
- 7 מספק מים לעיר הרצליה. מנכ"ל התאגיד הוא מר שאולי אביב ויו"ר הדירקטוריון הוא מר רונן שפירא.
- 8 מספק מים לערים אשקלון ונתיבות. ממלא מקום מנכ"ל התאגיד הוא מר שי חוזט ויו"ר הדירקטוריון הוא מר איתמר שמעוני.
- 9 מספק מים לערים נצרת עילית, עפולה ומגדל העמק. מנכ"ל התאגיד הוא מר זאב שוורץ ויו"ר הדירקטוריון הוא מר אלי ברדה.
- 10 מספק מים לעיר כרמיאל. מנכ"ל התאגיד הוא מר עוזי אגוזי ויו"ר התאגיד הוא מר עדי אלדר.
- 11 מספק מים לערים סחינין ועראבה, ולמועצות המקומיות, דיר חנא, נחף, בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום. מנכ"ל התאגיד הוא מר מוסטפא אבו ריא ויו"ר הדירקטוריון היא גב' בהאא עתאמנה-אבו ריא.
- 12 מספק מים לעיר ראש העין. מנכ"ל התאגיד הוא עו"ד יאיר אברהם, ויו"ר הדירקטוריון הוא מר רזיאל אחרק.
- 13 מספק מים לערים רמלה, גדרה, קריית מלאכי ולמועצה המקומית בני עי"ש. מנכ"ל התאגיד במועד הרלוונטי לביקורת היה מר עדי שטרנברג ויו"ר הדירקטוריון היה מר אריה סולומון.

תקנות קידוחי מי השתייה קובעות את התנאים לביצוע והפעלת קידוח מים. על פי התקנות, לביצוע והפעלה של קידוח נדרש אישור ממשד הבריאות; משרד הבריאות רשאי לבטל את האישור אם נוכח לדעת כי לא קוימו במקום הקידוח הוראות התקנות, או אם "בשל מצבו, אופן הפעלתו או התנאים סביבו" מי השתייה המופקים מהקידוח מזיקים או עלולים להזיק לבריאות. אשר לקידוח שהיה בשימוש לפני פרסום התקנות¹⁴, משרד הבריאות יכול לפטור אותו מתחולת התקנות ולדרוש ממחזיק הקידוח לבצע שינויים החיוניים להבטחת איכות מי הקידוח. בהוראה העוסקת בקביעת אזורי מגן¹⁵ סביב מקום הקידוח (להלן - אזורי המגן) נקבעו אזורי המגן שבהם אסורות בנייה וכן פעילות אחרת העלולה לפגוע במי הקידוח ולזהמם.

מי הרצליה

מי הרצליה החל לפעול באוקטובר 2009. בינואר 2017 הפעיל מי הרצליה חמישה קידוחי מים. בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016, הפיק התאגיד מקידוחי מים שהפעיל¹⁶ כ-2.5 מיליון קוב מי שתייה, שהם כ-24% ו-23% בהתאמה מכמות המים שסיפק ללקוחותיו בשנים אלה באמצעות קידוחים ומקניית מים ממקורות חברת מים בע"מ (להלן-מקורות).

בפברואר 2011 פנה מי הרצליה לעיריית הרצליה בבקשה לקבלת רישיון עסק לקידוחים שהפעיל, לפי חוק רישוי עסקים. ביולי 2011 קבע משרד הבריאות תנאים לרישיון עסק לכל אחד מהקידוחים של התאגיד. התנאים כוללים התקנת מערכת חיטוי על-סגולית (מערכת UV)¹⁷ בכל קידוח בתוך שנה, נוסף על הכלרה¹⁸ של המים בקידוחים; וחיוק מערכות הביוב באזורי המגן על פי תכנית האב לביוב, כולל הגשת תכניות הנדסיות מפורטות לחיזוק כאמור לאישור משרד הבריאות בתוך שנה והגשת לוחות זמנים ליישום, שיתפרס על פני חמש שנים. משרד הבריאות קבע שהתנאים הם חלק בלתי נפרד מרישיון העסק, וכי תקפות רישיון העסק מותנית בקיומם.

- 14 על קידוח שהיה בשימוש לפני פרסום תקנות הקידוחים חלות הוראות מעבר הקבועות בתקנה 16.
- 15 גדל אזורי מגן - שטח מסביב למקום קידוח. אזור מגן א': באקוויפר חולי - שטח ברדיוס של 10 מ' ממקום הקידוח; באקוויפר סדוק - שטח ברדיוס של 20 מ' ממקום הקידוח. אזורי מגן ב' ו-ג' הם רחוקים יותר ונקבעים בהתאם לנתוני הקידוח.
- 16 ברוב הזמן באמצעות שישה קידוחים.
- 17 UV (אולטרה ויולט) - מערכת המחטאת את המים מגורמי זיהום מיקרוביאליים באמצעות קרינת אור.
- 18 כדי למנוע תחלואה מזיהום מיקרוביאלי מחייבות התקנות את ספק המים לחטא באופן קבוע ורצוף את מי השתייה שהוא מספק, באופן שהמים יכלו כלור פעיל בריכוזים קבועים, או חיטוי אחר שאישר משרד הבריאות.

מי הרצליה התקין
מערכת חיטוי
על-סגולית בקידוח
אחד בלבד ולא הגיש
תכניות הנדסיות
לחיזוק מערכת הביוב
באזורי המגן של
הקידוחים

בביקורת נמצא כי מי הרצליה התקין מערכת חיטוי על-סגולית בקידוח "בן שפר" בלבד, וכי בארבעה קידוחים אחרים שהפעיל לא הותקנה מערכת חיטוי כאמור. כמו כן התאגיד לא הגיש תכניות הנדסיות לחיזוק מערכת הביוב באזורי המגן של הקידוחים ולוחות זמנים לביצוע, בניגוד לתנאים שקבע משרד הבריאות לרישיון העסק.

נמצא כי באוקטובר 2015 ביצע התאגיד סקר תברואי סביבתי¹⁹ לגבי שלושה קידוחים (בן שפר, נווה עמל ושביב), וכי בדצמבר 2016 ביצע סקר לגבי עוד שלושה קידוחים (בן גוריון, דוד המלך ומסילה). מהסקרים עלה שבאזורי המגן של כל הקידוחים עוברים קווי ביוב שיש בהם פוטנציאל לזיהום. אשר לשלושה קידוחים (מסילה, נווה עמל ושביב) נמצא שפוטנציאל הזיהום הוא בינוני-גבוה, דבר המחייב מעקב והתערבות. המלצות הסקר כללו הכנת תכנית שנתית להחלפה של קווי הביוב באזורי המגן של הקידוחים או לשדרוג קווי הביוב או להוצאתם.

בביקורת תברואית שביצע משרד הבריאות ביולי 2016 לפי תקנות הקידוחים, נמצא כי באזור המגן של קידוח שביב קיימת צנרת ביוב של מתנ"ס קהילתי. משרד הבריאות דרש ממי הרצליה למגן צנרת ביוב זו ולהגיש לאישורו תכנית לפני ביצוע המיגון.

בספטמבר 2016 הודיע מי הרצליה למשרד הבריאות כי על פי תכנית העבודה שלו לשנת 2017 יוחלף כל קו הביוב הציבורי ברחוב רביבים, וכן יוחלפו קווי הביוב הפרטיים הסובבים את קידוח שביב. באפריל 2017 הודיע מי הרצליה למשרד מבקר המדינה כי עם השלמת התכנון וקבלת האישורים הדרושים יוחל במיגון קו הביוב.

אשר לקבלת רישיון עסק לקידוחים מסר מי הרצליה כי הוא מודע לחובתו לעמוד בכל התנאים שייקבעו ברישיון עסק כאמור, לרבות התנאים שקבע משרד הבריאות. במאי 2017, לאחר סיום ביצוע הביקורת, התאגיד קיבל רישיון עסק לקידוחי המים.

בביקורת נמצא כי מי הרצליה לא פעל למיגון צנרת הביוב באזור המגן של קידוח מי השתייה שביב, על אף דרישות משרד הבריאות מיולי 2011 ועל אף ממצאי הסקר התברואי מאוקטובר 2015. הדבר עלול לפגוע באיכות מי הקידוח ולגרום לזיהומם. עוד נמצא כי מי הרצליה סיפק מים מהקידוחים במשך כשבע שנים ללא רישיון עסק; רישיון זה התקבל כאמור רק במאי 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי עליו להחיש את פעולותיו למיגון צנרת הביוב באזורי המגן ולקיים את כל התנאים שקבע משרד הבריאות ברישיון העסק, כדי להבטיח את איכות מי הקידוחים ולשמור על בריאות הציבור.

¹⁹ תכליתו של הסקר הסביבתי היא בחינת הפוטנציאל לזיהום קידוחי מי השתייה של התאגיד ובמידת הצורך גיבוש המלצות למניעת זיהום עתידי.

מי חדרה

מי חדרה סיפק מים מהקידוחים במשך שמונה שנים ללא רישיון עסק בניגוד לחוק וסיפק מים מקידוח אחד בלי שקיבל ממשד הבריאות אישור להפעלתו

מי חדרה החל לפעול בספטמבר 2008. בינואר 2017 הפעיל התאגיד חמישה קידוחי מים. בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016, הפיק התאגיד מקידוחי מים שהפעיל כ-2.7 מיליון קוב מים, שהם כ-37% וכ-34% בהתאמה מכמות המים שסיפק ללקוחותיו בשנים אלה באמצעות הקידוחים ומקניית מים ממקורות.

נמצא כי לאחד מחמשת הקידוחים, קידוח המשטרה²⁰, שהוקם והיה בשימוש בתקופה שלפני פרסום תקנות הקידוחים, לא נתן משרד הבריאות אישור הפעלה לפי תקנות אלה (או פטור מתחולת התקנות).

כבר ביוני 2012 הודיע משרד הבריאות למי חדרה על מפגעים באזורי המגן של קידוח המשטרה, הכוללים קו ביוב המשיק לאזור מגן א'. נוסף על כך, ביולי 2015 ביקש משרד הבריאות מהתאגיד לבצע ולמסור לו סקר תברואתי²¹ לגבי כל אחד מהקידוחים, כנדרש בתקנות איכות מי השתייה. הסקר היה אמור לכלול פירוט של המפגעים באזורי המגן, ובכלל זה שוחות ביוב וקווי ביוב. כאמור, ביצע סקר תברואי הוא תנאי מקדים לאישור משרד הבריאות למתן רישיון עסק. עד מועד סיום הביקורת לא אישר משרד הבריאות את הפעלת קידוח המשטרה.

נמצא כי למרות ההודעה של משרד הבריאות למי חדרה ביוני 2012, רק בדצמבר 2015 הסיט התאגיד את קו הביוב המשיק לאזור מגן א'. זאת ועוד, רק באפריל 2017, לאחר מועד סיום הביקורת, מסר התאגיד למשרד הבריאות סקר תברואי לגבי קידוח המשטרה, ועקב כך טרם אושרה הפעלת הקידוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למי חדרה כי שיהיו של כשלוש שנים וחצי בהסטה של קו הביוב מאזור המגן של הקידוח מנוגד לכללי מינהל תקין.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למי חדרה על שסיפק מים מהקידוחים במשך שמונה שנים ללא רישיון עסק בניגוד לחוק, ועל שסיפק מים מקידוח המשטרה בלי שקיבל ממשד הבריאות אישור להפעלת קידוח זה. על מי חדרה למלא את כל דרישות משרד הבריאות בעניין הפעלת הקידוח ולקבל את אישורו להפעלה. משרד מבקר המדינה העיר גם לעיריית חדרה כי היה עליה לנקוט צעדים למניעת הפעלתם של קידוחי המים ללא רישיון עסק, כנדרש בחוק, כדי להבטיח את איכותם של מי הקידוחים ובריאות הציבור.

מי חדרה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי השלים את הטיפול במפגעים באזורי המגן של כל הקידוחים שהוא מפעיל, ובכלל זה את הטיפול בקווי הביוב שבאזורים אלה, בהתאם לדרישות משרד הבריאות. עוד ציין מי חדרה כי השלים את ביצוע הסקר התברואי ומסר אותו למשרד הבריאות לקבלת אישורו וכן

20 לפי סקר נכסי מים וביוב משנת 2008, קידוח משטרה הוקם בשנת 1956, מבנה הקידוח שוקם בשנת 1994, והציוד של הקידוח שוקם בשנת 2003.

21 במאי 2015 הגיש התאגיד תכנית מפורטת להקמת מתקן טיוב לקידוח המשטרה, שכללה סקר תברואי ראשוני.

כי באפריל 2017 פנה למחלקת רישוי עסקים בעירייה בעניין מתן רישיונות עסק לקידוחים.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי מי חדרה פעל למילוי דרישותיו בעניין קידוח המשטרה. משרד הבריאות הוסיף כי קיבל את הסקר התברואי המלא בעניין קידוח המשטרה רק ב-23.4.17, ועל כן טרם אושר הקידוח באופן רשמי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות ולמי חדרה כי עליהם לקבוע מנגנון ודרכי פעולה לטיפול במפגעים המצויים באזורי המגן בפרק זמן קצר יותר, לשם הבטחת איכותם של מי השתייה המופקים מהקידוחים.

שימור יכולת ההפקה של מי שתייה מקידוחים באמצעות הקמת מתקני טיוב²²

להפקת מי שתייה מקידוחים ולטיובם של מים שנפסלו לשתייה יש חשיבות רבה, מאחר שהפקה וטיוב כאמור מגדילים את היצע המים; מרחיקים זיהומים ממקורות המים ומונעים את התפשטותם; משמרים את יכולת ההפקה ממקורות מים טבעיים; מגבירים את אמינות אספקת המים, ובכלל זה את אמינות האספקה במצבי חירום.

כאמור, בתוקף סמכותו לפי פקודת בריאות העם, 1940, ותקנות איכות מי השתייה, משרד הבריאות ראוי לפסול מים מלשמש מי שתייה כאשר איכות המים אינה עומדת בדרישות תקנות הקידוחים ותקנות איכות מי השתייה, וכאשר יש חשש סביר שהמים עלולים לסכן את בריאות הציבור. משנת 2000 פסל משרד הבריאות כ-200 קידוחים לאספקה ישירה של מי שתייה, בשל חריגות מהאיכות הנדרשת בתקנות האמורות.

כדי לשמר את יכולת הפקת מי שתייה מהקידוחים, רשות המים מפעילה מנגנון המבטיח את התועלת הכלכלית שתצמח למפיק המים מהמשך ההפקה מהקידוחים שרצוי לשמר. סעיף 27(2) לתוספת השנייה לחוק המים, התשי"ט-1959, מאפשר להכיר בהפקה כהפקת טיוב המזכה בפטור מלא או חלקי מהיטל הפקה²³; בשנים האחרונות נעשה שימוש בסעיף זה כדי לעודד הפקה של מי שתייה.

רשות המים מפקחת על ספקים ומפיקים של מים. מתוקף סמכויותיה קבעה רשות המים "נוהל להכרה בהפקה כהפקת טיוב". לפי הנוהל, מפיק המעוניין להקים מתקן טיוב יגיש לרשות המים בקשה לכך. הבקשה תובא לדיון "בפני ועדה מייעצת להכרה בהפקה כהפקת טיוב" (להלן - ועדת הטיוב)²⁴, וזו תחליט אם לאשר אותה.

22 מתקנים להרחקת מזהמים ממקורות המים, כגון ניטריים, חנקות ודיכלורואתילן.

23 היטל הפקה מוטל על מפיקי מים ממקורות שונים, כגון קידוחים. ההיטל משולם לאוצר המדינה. סכום ההיטל נקבע על ידי מועצת רשות המים, באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת.

24 את הוועדה ממנה מנהל רשות המים.

מי הרצליה

מאחר שרשות המים
אישרה את הקמת
מתקן הטיוב לשם
שימור מי הקידוח, היא
אינה יכולה להותיר
את ההחלטה על
הקמת המתקן
לשיקול דעתו הבלעדי
של תאגיד המים

ביוני 2012 הגיש מי הרצליה לרשות המים בקשה²⁵ לאפשר לו להקים מתקן לטיוב מי הקידוח "נווה ישראל" ומתקן לטיוב מי קידוח אחר. קידוח נווה ישראל נפסל בשנת 2008, והקידוח האחר נפסל בשנת 2005, לפני שהחל שהתאגיד לפעול. בבקשה צוין: "ההנחה... כי משך הקמת המתקנים יהיה עד כשנה ובהמשך, המתקנים יתפקדו כשלוש או ארבע שנים לפחות. אנו מקווים שתוך תקופה זו, יגיע קו מי 'מקורות' מכיוון דרום להרצליה, או אז, תתוגבר ההספקה מ'מקורות' ותקטן ההספקה ממי בארות".

בדיון של ועדת הטיוב שהתקיים באוקטובר 2012, אושרה הבקשה להקמת מתקן לטיוב מי הקידוח נווה ישראל. בדיון צוין כי בשל אי-הוודאות בנוגע לריכוזים של המזהמים ולסוגי המזהמים בקידוח ייתכן שהקמת המתקן תהיה כרוכה בעלויות נוספות, ועל המפיק להיערך לכך. הוועדה דחתה את הבקשה להקמת מתקן טיוב למי הקידוח האחר.

בביקורת הועלה כי על אף האישור שנתנה ועדת הטיוב למי הרצליה להקים מתקן טיוב למי הקידוח נווה ישראל, לא הקים התאגיד מתקן כאמור.

מי הרצליה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי ההחלטה אם להקים מתקן טיוב כאמור נתונה בידי. מי הרצליה ציין כי בבדיקות שבוצעו לאחר שאישרה רשות המים את הקמת המתקן, נמצא כי להקמת המתקן נדרש שטח הגדול משטחו של מקום הקידוח, ולכן נגנו הרעיון להקים את המתקן. מי הרצליה הוסיף כי ביצע הערכה מחודשת לגבי הכדאיות הכלכלית של הקמת המתקן, בהתחשב בכך שבטווח הקצר ממילא אמור להתבצע חיבור קו נוסף של חברת מקורות מדרום להרצליה, והגיע למסקנה שהקמת המתקן אינה כדאית כלכלית. צוין כי מי הרצליה לא הציג למשרד מבקר המדינה תחשיבים ומסמכים התומכים בטענותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר למי הרצליה כי לא הציג תחשיבים ומסמכים התומכים בטענותיו שלפיהן הקמת מתקן הטיוב אינה כדאית כלכלית ואינה אפשרית פיזית, וכי היה עליו להכין תחשיבים כאמור כדי שישמשו בסיס מתועד לעמדתו ולהחלטתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי מאחר שהיא אישרה, כחלק ממדיניותה, את הקמת מתקן הטיוב לשם שימור מי הקידוח, היא אינה יכולה להותיר את ההחלטה לגבי הקמת המתקן לשיקול דעתו הבלעדי של תאגיד המים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות המים כי עליה לבחון דרכי פעולה נוספות לשימור יכולת ההפקה של מים מקידוחים שאינן תלויות בלעדית בהחלטתם של תאגידי המים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאין ברשות המים מסמכים שבהם מצוינות הסיבות שבגללן לא הקים מי הרצליה את מתקן הטיוב. כמו כן הועלה כי רשות

25 בבקשה צוין כי מדובר בקשה חוזרת, וכי את הבקשה הראשונה בעניין הגישה עיריית הרצליה בנובמבר 2011.

המים לא בדקה מדוע לא הוקם מתקן הטיוב, אף שהיא אישרה להקים אותו כדי לשמר את יכולת הפקת המים מהקידוח ולהגדיל את היצע המים הזמינים.

בשל החשיבות של הפקת מי שתייה מקידוחים, על רשות המים, האחראית לאסדרת משק המים, ובכלל זה לשימור יכולת ההפקה מקידוחי מים, לעקוב אחר הקמת מתקני טיוב, ובכלל זה לבדוק מהן הסיבות לאי-הקמת מתקני טיוב שהיא עצמה אישרה להקים. בהיעדר טיוב מי קידוחים שנפסלו אי-אפשר להפיק מהקידוחים מי שתייה ובכך להגדיל את היצע מי השתייה ממקורות מים טבעיים ואת יכולת אספקת המים ממקורות אלו במצבי חירום.

רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי היא עוקבת אחר מתקני הטיוב שהוקמו. רשות המים ציינה כי מנגנון ההכרה בהפקה כהפקת טיוב מאפשר הקמה של מתקן טיוב, אך אינו מחייב להקים מתקן כזה מאחר שהקמת מתקן תלויה בגורמים רבים, והוסיפה כי ייתכן שמפיק לא יצליח להקים מתקן טיוב גם לאחר שאישרה רשות המים להקימו. לדברי רשות המים, היא מאמצת את המלצת משרד מבקר המדינה לבצע מעקב סדור יותר אחר הסיבות לאי-הקמת מתקני טיוב שוועדת הטיוב אישרה להקים. כמו כן, היא שותפה לדעתו של משרד מבקר המדינה לגבי החשיבות שבהקמת מנגנונים נוספים שיבטיחו את פעילותם של קידוחים שהמפיק או בעל הקידוח אינו מעוניין בהפעלתם, וכי היא בוחנת את הנושא בהתאם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעת רשות המים כי תבצע מעקב סדור יותר אחר הקמת מתקני הטיוב, וכי היא מכירה בצורך בקיום עוד מנגנונים שיבטיחו את שימור יכולת הפקת מי שתייה מקידוחים שהמפיק אינו מעוניין בהפעלתם. המשמעות היא שהקמתם של המתקנים לא תהיה תלויה בהחלטתם של התאגידים בלבד.

ביצוע סקר תברואי חקירתי

על פי תקנה 28(ב) (1) לתקנות איכות מי השתייה, בכל מקרה של זיהום או חשש לזיהום מים במתקן הפקת מים ובסביבתו או במערכת אספקת המים, על ספק המים לבצע לאלתר סקר תברואי חקירתי²⁶ כדי לזהות את הגורם לזיהום. בתקנות מוגדר זיהום - חריגה מהאיכות הנדרשת לפי התקנות או הימצאות כל גורם אחר העלול לסכן את בריאות הציבור. כלומר, בכל מקרה של קבלת תוצאה חריגה בדיגום מים, על ספק המים לבצע סקר תברואי חקירתי. לפי תקנה 11(א), אם "התגלו בבדיקה מיקרוביאלית מלאה ב-100 מ"ל מים, שנדגמה במיתקן מי תהום"^[27], לפני חיטוי, מעל 50 חיידקי קוליפורם, או 10 חיידקי קוליפורם צואתי או 10 חיידקי סטרפטוקוקוס", על

26 סקר תברואי חקירתי - פעולות לגילוי הגורמים לזיהום מי שתייה או העלולים לגרום לזיהום מי שתייה שנועדו לזהות מקור זיהום מים במקור המים, במתקן הפקה או מערכת אספקת מים ובסביבתם.

27 מתקן הפקה ממקווה מים תחתי.

ספק המים לבצע "דיגום חוזר לבדיקה מיקרוביאלית מלאה נוספת", לבצע מידית פעולות מתקנות הנחוצות למניעת זיהום המים ולדווח עליהן לרשות הבריאות בלא דיחוי וכן לבצע סקר תברואי חקירתי.

לפי "הנחיות לביצוע והגשת סקר הנדסי תברואי" של משרד הבריאות מאוגוסט 2009 (להלן -ההנחיות מאוגוסט 2009), במקרה של קבלת תוצאה מיקרוביאלית, כימית או פיזיקלית חריגה, על ספק המים לבצע חקירה בסיסית, הכוללת בירור ראשוני של מקורות הזיהום, דיגום של המים ופעולות מתקנות. בהתאם לתוצאות בירור זה עליו לבצע, בתיאום עם משרד הבריאות, חקירה מורחבת. לפי ההנחיות האמורות, "עם סיום ביצוע הסקר והטיפול הכולל באירוע", יכין ספק המים דוח ובו ניתוח הממצאים, מסקנות והמלצות.

מי חדרה

לפי נתונים של משרד הבריאות ומי חדרה, בבדיקות מי גלם²⁸ שנעשו ב"באר ברנדיס" ב-19.6.16 וב-20.6.16 נמצאו תוצאות חריגות בכל הנוגע למספר חיידקי הקוליפורם ב-100 מ"ל - ב-19.6.16 נמצאו 85 חיידקי קוליפורם ב-100 מ"ל וב-20.6.16 - 61 חיידקים. כאמור, לפי תקנות איכות מי השתייה אסור שיהיו ב-100 מ"ל מים יותר מ-50 חיידקי קוליפורם. בבדיקה חוזרת שנעשתה ב-21.6.16 התקבלה תוצאה תקינה. ציון כי בדיגום המים המסופקים לשתייה שנעשה ב-19.6.16 לא נמצאה חריגה, וכי ב-20.6.16 לא סופקו מים מהקידוח, וממילא לא נעשתה דגימה שלהם.

בביקורת נמצא כי למרות התוצאות החריגות באיכות מי הגלם בבאר ברנדיס, לא הכין מי חדרה עם סיום ביצוע הסקר התברואי חקירתי דוח בכתב, כנדרש בהנחיות מאוגוסט 2009. עוד נמצא כי משרד הבריאות לא עמד על קבלת דוח כאמור על מנת שיוכל להפיק לקחים ולקבוע הנחיות בהתאם ולשם פיקוח ובקרה.

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי עם היוודע החריגה כאמור, הוא הודיע למי חדרה כי יש לבדוק את המקור לחריגה ולבצע דיגום חוזר; לאחר ביצוע הדיגום החוזר לא דיווח מי חדרה על ממצאים חריגים כלשהם. באפריל 2017 מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי הוא דורש לגבי כל אירוע של חריגה לבצע סקר תברואי חקירתי בהתאם לנקבע בתקנות איכות מי השתייה ובהנחיות מאוגוסט 2009. משרד הבריאות הוסיף כי ממצאי הסקר נמסרים לו בשיחות טלפון או במפגש, והוא מפיק את הלקחים הנדרשים ומפרסם הנחיות מידיות לספקי המים. עוד מסר משרד הבריאות כי נוכח ההערות של משרד מבקר המדינה הוא החליט לדרוש מספקי המים לשלוח אליו לאחר סיום כל אירוע דוח מסכם של הסקר התברואי חקירתי שנעשה בעניין.



לדירקטוריון של
תאגיד מים יש תפקיד
חיוני בניהול התאגיד
ובפיקוח על פעילותו.
חלק מהתאגידים
פעלו במשך תקופות
ארוכות בלא שבעלי
המניות בהם -
הרשויות המקומיות -
ימנו להם דירקטורים
כנדרש

משרד מבקר המדינה מעיר למי חדרה כי בעקבות התוצאות החריגות בבדיקות איכות מי הגלם בקידוח באר ברנדיס, היה עליו להכין דוח סקר תברואי חקירתי ובו ניתוח הממצאים, מסקנות והמלצות כנדרש בתקנות איכות מי השתייה, כדי שיהיה אפשר להפיק על פיו לקחים ולמנוע הישנות מקרים דומים בעתיד.

סוגיות בניהול תאגידי מים

מינוי חברי דירקטוריון

לדירקטוריון של תאגיד מים יש תפקיד חיוני בניהול התאגיד ובפיקוח על פעילותו. על פי חוק תאגידי המים וחוק החברות, התשנ"ט-1999, על דירקטוריון התאגיד להתוות את מדיניות התאגיד ולפקח על ביצוע תפקידיו של מנכ"ל התאגיד. בין היתר על דירקטוריון התאגיד לאשר את תכניות ההשקעות והפיתוח של התאגיד וכל שינוי בהן, לאשר את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח וכל שינוי בהם, לקבוע את תקן כוח האדם בתאגיד ואת מדיניות השכר בו, למנות את ועדות הדירקטוריון ולקבוע את סמכויותיהן ולעקוב אחר אופן ביצוע החלטותיו בידי מנכ"ל התאגיד. חוק תאגידי המים קובע כי על הדירקטוריון להתכנס לפחות אחת לחודשיים וכי מספר חבריו לא יפחת מחמישה, ומספר הדירקטורים החיצוניים²⁹ יהיה שלושה לפחות; חוק תאגידי המים קובע עוד כי הדירקטורים מטעם רשות מקומית ימונו בידי מועצת הרשות המקומית.

בביקורת נמצא כי למרות מרכזיות תפקידו של הדירקטוריון בפיקוח על פעילותם של תאגידי המים, פעלו חלק מהתאגידים במשך תקופות ארוכות בלא שבעלי המניות בהם - הרשויות המקומיות - ימנו להם דירקטורים כנדרש, להלן פירוט:

מי אשקלון

כל חברי הדירקטוריון הקודם של מי אשקלון סיימו את כהונתם ביוני 2013. הועלה כי עד ינואר 2015, המועד שבו מונו חברים לדירקטוריון החדש, לא כלל הדירקטוריון את מספר החברים המזערי הנדרש, ולא התקיימו כלל ישיבות דירקטוריון. בשנת 2016 התכנס הדירקטוריון פעם אחת בלבד, ובמועד סיום הביקורת הוא שוב לא כלל את מספר החברים המזערי הנדרש.


 אי-מינוי הדירקטורים
 ואי-קיום הישיבות
 פגמו ביכולת
 הדירקטוריונים למלא
 את חובתם - קביעת
 מדיניות לתאגידי
 המים ופיקוח על
 פעילותם

מי נעם

בין ינואר 2014 למרץ 2015 לא כלל הדירקטוריון את מספר החברים המזערי הנדרש, ולא התקיימו כלל ישיבות דירקטוריון.

עין כרמים

בין יוני 2014 לדצמבר 2015 לא כלל הדירקטוריון את מספר החברים המזערי הנדרש, ולא התקיימו כלל ישיבות דירקטוריון.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-מינויים של הדירקטורים ואת אי-קיום ישיבות הדירקטוריונים בתאגידים אלה, כנדרש על פי החוק. אי-מינוי הדירקטורים ואי-קיום הישיבות פגמו ביכולת הדירקטוריונים למלא את חובתם - קביעת מדיניות לתאגידי המים ופיקוח על פעילותם. משרד מבקר המדינה מעיר לבעלי המניות בתאגידי המים האמורים - עיריית אשקלון, נצרת עילית, מגדל העמק, עפולה וכרמיאל - כי היה עליהם לפעול למינוי דירקטורים במניין הנדרש ולוודא את התכנסותם הסדירה של הדירקטוריונים.

בתשובתם של מי אשקלון, עיריית אשקלון ומי נעם למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ובתשובת עין כרמים מאפריל אותה שנה צוין בין היתר, כי הסיבות לאי-מינוי הדירקטורים הן הקושי לאתר מועמדים מתאימים ומורכבותו של הליך מינוי הדירקטורים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הקשיים שצינו משותפים לכל תאגידי המים, ובכל זאת יש תאגידים שעל אף קשיים אלה מינו דירקטורים כחוק. על בעלי המניות בתאגידי המים לפעול בעוד מועד לאיתור דירקטורים לתאגידים ולאישור מועמדותם כנדרש בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות המים כי עליה להקפיד שבעלי המניות בתאגידי המים ימלאו את חובתם למנות דירקטורים לתאגידי המים, ולנקוט את הצעדים שבסמכותה לנקוט על פי חוק במקרים שלתאגידי מים לא מונו דירקטורים כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 ציינה רשות המים כי הממונה על התאגידים בה, הנחה את תאגידי המים להגיש רשימה של מועמדים לשמש דירקטורים, כחצי שנה לפני סיום כהונתם של הדירקטורים המכהנים. רשות המים הוסיפה וציינה כי הממונה על התאגידים נוהג להתריע בכתב לפני ראשי רשויות מקומיות, במקרה שהדירקטוריונים של תאגידי המים שבאחריותן אינם כוללים את מספר החברים המזערי הנדרש בחוק ודורש מהן לפעול למינוי דירקטורים. עוד ציינה רשות המים כי המועצה שלה מינתה ועדה למינוי דירקטורים חיצוניים בתאגידי המים והסמיכה אותה למנות דירקטורים במקרים כאמור. עוד עלה מתשובת רשות המים, ומתשובת משרד המשפטים למבקר המדינה ממאי 2017, כי פעילותה של הוועדה



בביקורת נמצא כי
על אף חיוניות
תפקידה של ועדת
הביקורת, ואף שוועדת
הביקורת היא הוועדה
היחידה שהקמתה
היא חובה - לא פעלו
בחלק מתאגידי המים
שנבדקו ועדות ביקורת

התעכבה בשל הצורך בגיבוש עמדה משפטית משותפת בנוגע לאישור המאגר שממנו ייבחרו הדירקטורים החיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להשלים בהקדם את הקמת מאגר הדירקטורים, ולפעול למינוי דירקטורים בדירקטוריונים החסרים.

פעילות ועדת הביקורת ומבקר הפנים

על פי חוק תאגידי המים, על הדירקטוריון של תאגיד מים למנות מבין חבריו ועדת ביקורת, שמספר חבריה לא יפחת משלושה. כמו כן, על הדירקטוריון למנות מבקר פנים, שתפקידו לבדוק את תקינות פעולות התאגיד ונושאי המשרה בו מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות. תקנוני התאגידים מחילים על עבודת המבקר הפנימי בתאגיד את הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992³⁰, וקובעים כי על המבקר הפנימי להגיש לוועדת הביקורת דוח על הפעולות שביצע על פי תכנית העבודה השנתית.

בביקורת נמצא כי על אף חיוניות תפקידה של ועדת הביקורת, ואף שוועדת הביקורת היא הוועדה היחידה שהקמתה היא חובה - לא פעלו בחלק מתאגידי המים שנבדקו ועדות ביקורת. עוד נמצא כי מבקרי הפנים של חלק מהתאגידים שנבדקו לא הגישו דוחות ביקורת במשך תקופות ארוכות. להלן פירוט:

מי אשקלון

למי אשקלון, אשר הוקם ביוני 2010, מונתה ועדת ביקורת באוגוסט 2012. ביוני 2013 התפזרה הוועדה בלי שהספיקה להתכנס. בינואר 2015 מונתה ועדת ביקורת חדשה, אולם לא התכנסה עד למועד סיום הביקורת. עולה אפוא שמאז הוקם התאגיד, לא פעלה בו כלל ועדת ביקורת.

מי נעם

מינואר 2014 עד אפריל 2015 לא מונתה כלל ועדת ביקורת לתאגיד. באפריל 2015 מונתה לתאגיד ועדת ביקורת, אולם היא התכנסה רק ביולי 2016 ודנה בסקר הסיכונים שעשה מבקר הפנים של התאגיד. לאחר ישיבתה ביולי 2016 פוזרה הוועדה בשל שינויים בדירקטוריון התאגיד. כלומר, מתחילת שנת 2014 עד יולי 2016, במשך יותר משנתיים וחצי, לא פעלה בתאגיד ועדת ביקורת.

30 על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, על מבקר הפנים לבצע את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים. בתקנים המקצועיים המקובלים שקבעה לשכת המבקרים הפנימיים נקבע כי על מבקר הפנים להכין תכנית עבודה שנתית הנגזרת מתכנית עבודה רב-שנתית.



משרד מבקר המדינה
רואה בחומרה את
אי-מינוין של ועדות
הביקורת בתאגידי
המים האמורים,
כנדרש על פי החוק

מבקר הפנים של התאגיד החל בעבודתו רק בספטמבר 2015. בפברואר 2017, במועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, כונסה ועדת הביקורת לדון בטיוטת דוח הביקורת של מבקר הפנים.

עין אפק

בפרק הזמן ינואר 2014 - דצמבר 2016 קיימה ועדת הביקורת של התאגיד שתי ישיבות בלבד - בינואר 2014 ובפברואר 2016. עוד ישיבה התקיימה בדצמבר 2016, לאחר תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בתאגיד. בפרק הזמן האמור לא הגיש מבקר הפנים של התאגיד דוח ביקורת כלשהו, אף שביצע ביקורת בתאגיד והכין סקר סיכונים.

עין כרמים

בפרק הזמן יוני 2014 עד דצמבר 2015 לא הייתה לתאגיד ועדת ביקורת, וממילא לא התכנסה.

תאגיד תמר

בשנת 2015 ביצע מבקר הפנים של התאגיד סקר סיכונים, אך לא הגיש דוח ביקורת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-מינוין של ועדות הביקורת בתאגידי המים האמורים, כנדרש על פי החוק, ואת העובדה שמבקרי הפנים של התאגידיים לא הגישו דוחות ביקורת במשך זמן רב. על הדירקטוריונים של תאגידי המים לפעול באופן מידי למינוי דירקטורים לוועדות הביקורת שלהם ולהתכנסותן של הוועדות, על מנת שאלו ימלאו את התפקידים המוטלים עליהן על פי כל דין.

מי אשקלון, מי נעם, עין אפק, עין כרמים, ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאפריל ומאי 2017 כי עיכובים במינוי דירקטורים גרמו לעיכובים במינוי וכינוס ועדות הביקורת שלהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה לעמוד על כך שתאגידי המים יקפידו על מילוי החובה למנות ועדות ביקורת לתאגידי המים, ולנקוט את הצעדים שבסמכותה לנקוט על פי חוק, נגד תאגידי מים שלא מינו ועדת ביקורת כנדרש.

כללים לביצוע התקשרויות

כל התאגידים שנבדקו בביקורת קבעו בתקנוניהם הוראה, ולפיה עליהם לבצע התקשרויות בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). בחוק חובת המכרזים נקבע כי אין להתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא באמצעות מכרז פומבי שלכל אדם ניתנת הזדמנות שווה להשתתף בו.

חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים מפרטים את אופן ביצוע המכרזים, את האופן שבו תפעל ועדת המכרזים ואת העילות להתקשרות בפטור ממכרז.

בתקנות חובת המכרזים גם נקבע כי גוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי³¹ או יחידת סמך של משרד כאמור, יפעל בשים לב להוראות תקנון כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם) או על פי נהליו הפנימיים.

בתיקון לחוק חובת המכרזים מאוגוסט 2013 נקבע כי מועצת רשות המים תקבע, בהתייעצות עם שר האוצר, הוראות בעניין ניהול מכרזים בתאגידי המים. משרד מבקר המדינה כבר העיר למועצת רשות המים³² כי עליה לפעול בהקדם להשלמת קביעת ההוראות, כדי להנחות את התאגידים באופן אחיד, בהיר וחד-משמעי בדבר ביצוע התקשרויותיהם. אי-הבהירות בעניין זה מתבטאת למשל בסכום ההתקשרות שלגביו חלה החובה לקיים מכרז: בפרק ב' לתקנות חובת המכרזים נקבעה חובת קיום מכרז בהתקשרות של יותר מ-50,000 ש"ח, ובפרק ו' לתקנות אלה נקבעה חובת קיום מכרז בהתקשרות של יותר מ-200,000 ש"ח. יו"ר מועצת רשות המים דאז מר אלכסנדר קושניר ציין כבר באפריל 2016 כי "גיבוש כללי מכרזים לתאגידי המים הסתיים, וכי בכוננת רשות המים להביא את הכללים לפני מועצת רשות המים בהקדם".

בביקורת נמצא כי מועצת רשות המים עדיין לא הביאה לאישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת את ההוראות המנחות את תאגידי המים בעניין ביצוע התקשרויותיהם. לפיכך ההוראות המחייבות בשלב זה את תאגידי המים בנושא הן ההוראות שנקבעו בתקנוניהם; כאמור, התקנונים מחילים על התאגידים את חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצת רשות המים כי השתהותה במשך ארבע שנים בהשלמת ההוראות אינה סבירה. כמו כן, השתהות כאמור גורמת לדרך פעולה לא אחידה של התאגידים, למשל בכל הנוגע לסכום ההתקשרות המחויב במכרז. על רשות המים לקבוע את ההוראות ולפרסם אותן ללא דיחוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 עדכנה רשות המים כי "הכללים לעניין מכרזים והתקשרויות של תאגידי המים והביוב אושרו על ידי מועצת רשות

31 למעט משרד הביטחון.

32 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 67א** (2016), בפרק "תאגידי המים - התקשרויות וניהול", עמ' 725.



קיומו של הסכם
בכתב הכולל את
פרטי ההתקשרות
המרכזיים, ובהם
תקופת ההתקשרות,
מטרתה והיקפה, חיוני
להבטחת ביצוע
העבודה או מתן
השירות ולקיום בקרה
ופיקוח עליהם.
תאגיד מי אשקלון
העסיק את קבלן א'
ושילם לו סכום של
כ-3 מיליון ש"ח בלא
שייחתם בין התאגיד
ובין הקבלן הסכם
כלשהו

המים... הכללים יובאו לאישורה של ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת, לאחר קבלת מכתבו של שר האוצר, כי מוצתה חובת ההיוועצות עמו כמתחייב בחוק".

העסקת קבלנים וספקים ללא הסכם

קיומו של הסכם בכתב הכולל את פרטי ההתקשרות המרכזיים, ובהם תקופת ההתקשרות, מטרתה והיקפה, חיוני להבטחת ביצוע העבודה או מתן השירות ולקיום בקרה ופיקוח עליהם.

על פי הוראות תכ"ם, חוזה התקשרות הוא חלק בלתי נפרד ממסמכי מכרז ומטרתו לתת ביטוי משפטי להסכם שנחתם בין הצדדים.

על פי הוראות חוק תאגידי המים, בעת הקמת תאגיד מים על ידי רשות מקומית, מוסבות לתאגיד הזכויות והסמכויות שהיו לרשות המקומית לפי הסכמים (להלן - הסבת הסכם) הנוגעים להפעלת שירותי המים והביוב. הסבה זו צריכה להיעשות בהסכם, הטעון אישור של הממונה על התאגידיים ברשות המים. בהסכמים שנחתמו עם הרשויות המקומיות נקבע כי יש צורך באישור של הממונה להסבת כל הסכם בנפרד.

מן הראוי שהתאגידיים לא יסתפקו באישור הממונה להסבת ההסכמים, אלא יחתמו בעצמם על מסמך המעגן את דבר הסבת הזכויות עם הקבלן או הספק הרלוונטיים.

להלן פירוט הממצאים בעניין זה:

מי אשקלון

מר שלום שרעבי שימש מנכ"ל מי אשקלון עד ליוני 2015. ביולי 2015 מונה מר שי חזוט, שכיהן עד אותו מועד כחשב התאגיד, לממלא מקום המנכ"ל.

מי אשקלון העסיק את קבלן א' ושילם לו בשנים 2014-2016 את הסכומים האלה: בשנת 2014 - 790,000 ש"ח; בשנת 2015 - 1.2 מיליון ש"ח; בשנת 2016 - 1.05 מיליון ש"ח. התשלומים ניתנו בגין עבודות פיתוח שביצע הקבלן עבור התאגיד.

בביקורת נמצא כי העסקתו של קבלן א' נעשתה בהסתמך על הסכם בין עיריית אשקלון לקבלן א' שביצע עבורה עבודות פיתוח, סלילה ותחזוקה, לפני הקמת התאגיד. עוד נמצא כי מי אשקלון לא הסב הסכם זה להסכם בינו ובין הקבלן, וממילא לא קיבל את אישורו של הממונה על התאגידיים להסבה כאמור. מכאן שהתאגיד העסיק את קבלן א' ושילם לו סכום של כ-3 מיליון ש"ח בלא שייחתם בין התאגיד ובין הקבלן הסכם כלשהו. זאת ועוד, העסקתו של קבלן א' הייתה שלא באמצעות מכרז.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ציין מי אשקלון כי הוא נערך לפרסום מכרז לביצוע העבודות האמורות.

תוקפו של ההסכם בין קבלן ג' לבין עיריית גדרה היה עד ינואר 2016. העסקת קבלן ב' לאחר מועד זה על ידי תאגיד תמר הייתה אפוא ללא הסכם כלשהו

משרד מבקר המדינה מעיר למי אשקלון כי בינו ובין קבלן אין למעשה הסכם התקשרות בכתב; ליקוי זה מקבל משנה תוקף נוכח הסכומים הניכרים ששולמו לקבלן. כמו כן הועסק קבלן שלא באמצעות מכרז. העסקה ללא הסכם כתוב ושלא באמצעות מכרז מנוגדת לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

תאגיד תמר

מר עדי שטרנברג שימש מנכ"ל תאגיד תמר עד ינואר 2017. התאגיד העסיק את קבלן ב' ושילם לו בשנים 2015-2016 את הסכומים האלה: בשנת 2015 - 420,000 ש"ח; בשנת 2016 - 2.34 מיליון ש"ח. התשלומים ניתנו בגין עבודות תחזוקה של מערכת המים בגדרה שביצע קבלן עבור התאגיד.

העסקתו של קבלן ב' נעשתה בהסתמך על הסכם שנחתם בין עיריית גדרה לבין קבלן ג', שהעסיק בקבלנות משנה את קבלן ב'. בביקורת נמצא כי תאגיד תמר לא הסב הסכם זה להסכם בינו ובין קבלן ג', וממילא לא קיבל את אישורו של הממונה על התאגידים להסבה כאמור. עוד נמצא כי תוקפו של ההסכם בין קבלן ג' לבין עיריית גדרה היה עד ינואר 2016. העסקת קבלן ב' לאחר מועד זה הייתה אפוא ללא הסכם כלשהו, וממילא בלא שהתאגיד יערוך מכרז מטעמו לשם העסקתו של קבלן בתקופה זו.

משרד מבקר המדינה העיר לתאגיד תמר כי בינו ובין קבלן ב' אין למעשה הסכם התקשרות בכתב, זאת על אף הסכומים הניכרים ששולמו לו. העסקת קבלן ב' בלא שיקום מכרז לבחירתו ובלא שייחתם עמו הסכם להעסקתו כמתואר לעיל, היא בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים ואינה עולה בקנה אחד עם מינהל תקין.

בעקבות הביקורת נחתם בינואר 2017 הסכם בין תאגיד תמר לקבלן ב', לגבי תחזוקת מערכת המים בגדרה. בתשובת התאגיד ממאי 2017 צוין כי ועדת המכרזים שלו נמצאת בעיצומו של מכרז לבחירת קבלן שייחתם שירות כאמור, וכי מיד כשיחתם הסכם עם הזוכה תופסק ההתקשרות עם קבלן ב'.

מי נעם

מר יצחק מזור (להלן - המנכ"ל הקודם) כיהן כמנכ"ל מי נעם עד יולי 2015, ומר זאב שוורץ (להלן - המנכ"ל הנוכחי) מכהן כמנכ"ל התאגיד מאוגוסט 2015. התאגיד, עם שותפים אחרים, ובהם תאגיד הרי נצרת, העסיק את קבלן ד' בהפעלת מכונני טיהור שפכים ובתחזוקתם של המכוננים, ובשנים 2014-2016 שילם לו יותר מ-7 מיליון ש"ח בגין עבודה זו.

בביקורת נמצא כי העסקתו של קבלן ד' נעשתה בהסתמך על הסכם שנחתם בין עיריית נצרת עילית לקבלן, וכי התאגיד לא הסב הסכם זה להסכם בינו ובין הקבלן. העסקת הקבלן והעברת הסכומים האמורים היו אפוא ללא שבין התאגיד ובין הקבלן ייחתם הסכם כלשהו, וממילא בלא שהתאגיד יערוך מכרז מטעמו לשם העסקתו של הקבלן.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל הקודם ולמנכ"ל הנוכחי כי בין התאגיד ובין קבלן ד' אין למעשה הסכם התקשרות בכתב, וכי העסקת הקבלן בלי לקיים מכרז לבחירתו ובלי שייחתם עמו הסכם להעסקתו היא בניגוד לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

המנכ"ל הקודם ציין בתשובתו מאפריל 2017 כי עם הקמתו של מי נעם הוסב אליו מכוח חוק תאגידי המים ההסכם בין עיריית נצרת עילית לקבלן ד'.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי תוקפו של ההסכם בין עיריית נצרת עילית לקבלן ד' היה עד 1.1.00, עם אפשרות להארכה של חמש שנים בכל פעם. התאגיד הוקם בשנת 2009, וממילא היה עליו להאריך את תוקף ההסכם ולהסב אותו, והיה עליו לעשות זאת באמצעות קיום הליך מכרזי כחוק.

המנכ"ל הנוכחי ציין בתשובתו ממאי 2017 כי ניסה לפרסם מכרז להפעלה ולתחזוקה של מכוני הטיהור, אך יש מחלוקת בינו ובין הקבלן לגבי תקפות ההסכם המונעת את פרסום המכרז. עוד ציין המנכ"ל כי מחלוקת בין מי נעם ובין יתר השותפים במכוני הטיהור, ובהם תאגיד הרי נצרת, מונעת גם היא פרסום מכרז כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר לתאגיד הרי נצרת כי עליו לשתף פעולה עם תאגיד מי נעם, השותף במכוני הטיהור, לשם קיום מכרז לבחירת קבלן שיפעילם.

בתשובת תאגיד הרי נצרת מיוני 2017, צויין כי התאגיד יקדם את עניין המכרז מול כל הצדדים המעורבים.

עין אפק

עד אוגוסט 2015 כיהן מר זאב שוורץ כמנכ"ל עין אפק. מאוגוסט 2015 ועד יולי 2016 שימש מר רזיאל אחרק³³ ממלא מקום מנכ"ל התאגיד. מאוגוסט 2016 מכהן עו"ד יאיר אברהם כמנכ"ל התאגיד.



העסקתו של קבלן
ה' נעשתה בלא שבין
תאגיד עין אפק ובין
הקבלן ייחתם הסכם
כלשהו. הממונה על
התאגידים כבר העיר
לעין אפק בדוח
ביקורת מספטמבר
2013 על העסקתו של
קבלן ה' ללא הסכם.
ואולם גם בדצמבר
2016, בעת ביצוע
הביקורת, המשיך
התאגיד להעסיק את
הקבלן באופן זה

נוסף על האמור בחוק חובת המכרזים ובתקנות חובת המכרזים, מחייבים נוהלי עין אפק חתימה על הסכם עם נותן שירות לתאגיד.

עין אפק העסיק את קבלן ה' בשטיפה ובתחזוקה של קווי ביוב וניקוז עירוניים, ובשנים 2013-2015 שילם לו את הסכומים האלה: בשנת 2013 - 576,000 ש"ח; בשנת 2014 - 990,000 ש"ח; בשנת 2015 - 500,000 ש"ח.

בביקורת נמצא כי העסקתו של קבלן ה' נעשתה בהסתמך על הסכם שנחתם בינו ובין עיריית ראש העין, וכי עין אפק לא הסב הסכם זה להסכם בינו ובין הקבלן, וממילא לא קיבל את אישור הממונה על התאגידים להסבת ההסכם. העסקתו של הקבלן נעשתה אפוא בלא שבין התאגיד ובין הקבלן ייחתם הסכם כלשהו, ובלא שהתאגיד יקיים הליך מכרזי להעסקת קבלן.

עוד נמצא כי הממונה על התאגידים כבר העיר לעין אפק בדוח ביקורת מספטמבר 2013 על העסקתו של קבלן ה' ללא הסכם. ואולם גם בדצמבר 2016, בעת ביצוע הביקורת, המשיך התאגיד להעסיק את הקבלן באופן זה.

בשנת 2013 העסיק עין אפק את מתכנן א' ושילם לו כ-350,000 ש"ח; בשנת 2014 העסיק עין אפק את מתכנן ב' ושילם לו כ-290,000 ש"ח; בשנת 2015 העסיק עין אפק את מתכנן ג' ושילם לו כ-200,000 ש"ח.

בביקורת נמצא כי העסקת המתכננים הייתה בלא שייחתם עמם הסכם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 ציין עין אפק כי בעת הקמת התאגיד הוסבו אליו ההסכמים שחתמה עליהם עיריית ראש העין בענייני מים וביוב, ובכלל זה ההסכם בין העירייה לקבלן ה'; עין אפק הוסיף כי הסבת ההסכמים נעשתה על פי הסכם בינו ובין העירייה ממאי 2009. עוד ציין עין אפק כי העסקת המתכננים הסתמכה על היותם חלק ממאגר המתכננים שהקים התאגיד, וכי הוצאה לכל אחד מהם הזמנת עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעין אפק כי לא קיבל את אישור הממונה על התאגידים להתקשרות עם קבלן ה', כנדרש בהסכם בין התאגיד לעיריית ראש העין ממאי 2009. יתרה מכך, תוקפו של ההסכם בין קבלן ה' לעירייה פג כבר באוגוסט 2011, ולכן היה על התאגיד לחתום עם הקבלן על הסכם חדש סמוך למועד זה.

עוד יוער כי אף שהמתכננים נכללים במאגר המתכננים, עין אפק אינו יכול להעסיקם בלא הסכם ולהסתפק בהזמנת עבודה, שכן נוהלי התאגיד קובעים במפורש גם לגבי התקשרות עם מתכננים כי יש לחתום על הסכם התקשרות עמם, ואין להסתפק בהזמנת עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל הקודם ולמנכ"ל הנוכחי של עין אפק כי העסקת קבלן ה' והמתכננים בלא שייחתם עמם הסכם העסקה היא בניגוד לנוהלי התאגיד ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המשך העסקתו של קבלן ה' באופן זה, על אף הערותיו של הממונה על התאגידים בעניין.

התקשרויות ללא מכרז

כאמור, בחוק חובת המכרזים נקבע כי אין להתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא באמצעות מכרז פומבי שלכל אדם תינתן הזדמנות שווה להשתתף בו.

עין אפק

בנוהלי עין אפק נקבע כי התקשרות בסכום של יותר מ-120,000 ש"ח בשנה טעונה מכרז פומבי, אלא אם ועדת הפטור של התאגיד אישרה שלא לקיים מכרז. נוהלי התאגיד אף קובעים כי תוקף הסכם עם נותן שירות יהא לכל היותר שלוש שנים.

בדצמבר 2012 חתם עין אפק עם יועץ א' על הסכם למתן ייעוץ כספי; יועץ א' שימש למעשה מנהל הכספים של התאגיד. בהסכם נקבע כי ישולמו ליועץ 10,000 ש"ח בחודש בתוספת מע"מ (יותר מ-140,000 ש"ח בשנה). עקב הגדלת ההיקף של הייעוץ עודכן בשנת 2013 ההסכם, ונקבע בו תשלום של 15,000 ש"ח בחודש בתוספת מע"מ (יותר מ-210,000 ש"ח בשנה).

בביקורת נמצא כי טרם חתימת הסכם ההתקשרות עם יועץ א' לא קיים התאגיד כל הליך מכרזי - לא פנייה לקבלת הצעות מחיר ולא פרסום מכרז פומבי. אי-קיום הליך מכרזי כאמור מנוגד לחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים, ואף מנוגד לנוהלי עין אפק ולפיהם יש לקיים מכרז לפני כל התקשרות בסכום של יותר מ-120,000 ש"ח בשנה. עוד נמצא כי הגדלת התמורה ליועץ בשנת 2013 נעשתה בלא אישור של ועדת המכרזים של התאגיד.

יצוין כי הממונה על התאגידיים כבר העיר לעין אפק בדוח ביקורת מספטמבר 2013 על שהעסיק את יועץ א' בלא קיום הליך מכרזי, אך התאגיד לא תיקן ליקוי זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל הקודם ולמנכ"ל הנוכחי של עין אפק וכן לממלא מקום המנכ"ל, כי העסקת יועץ א' בלא שיקום הליך מכרזי לבחירת היועץ מנוגדת לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המשך העסקתו של יועץ א' באופן זה, בייחוד נוכח הערותיו של הממונה על התאגידיים בעניין.

עוד נמצא כי מאפריל 2014, בהמלצת ועדת כוח אדם של התאגיד ובאישור הדירקטוריון, הוגדל היקף העסקתו של יועץ א' וכן הוגדלה התמורה שקיבל ל-25,000 ש"ח בתוספת מע"מ, והוארכה תקופת העסקתו בשנתיים נוספות עם הארכה אוטומטית מדי שנתיים לתקופה של שנתיים נוספות בכל פעם, זאת בלא שהארכת התקשרות זו תעשה לאחר קיום הליך מכרזי כחוק, או מתן פטור ממכרז על ידי ועדת המכרזים של התאגיד.

הממונה על
התאגידיים כבר העיר
לעין אפק בדוח
ביקורת מספטמבר
2013 על שהעסיק
את יועץ א' בלא קיום
הליך מכרזי, אך
התאגיד לא תיקן
ליקוי זה



משרד מבקר המדינה
 רואה בחומרה את
 העסקתו של יועץ א'
 על ידי תאגיד עין אפק
 ואת הגדלת התמורה
 ליועץ זה בלא קיום
 הליך מכרזי, בייחוד
 מאחר שהיועץ שימש
 מנהל הכספים של
 התאגיד המשמש
 כשומר סף בתאגיד

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העסקתו של יועץ א' ואת הגדלת התמורה ליועץ זה בלא קיום הליך מכרזי, בייחוד מאחר שהיועץ שימש מנהל הכספים של התאגיד המשמש כשומר סף בתאגיד, ואף היה משקיף ויועץ בוועדת המכרזים ובוועדת הכספים שלו. העסקה כאמור מנוגדת לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים, לנוהלי התאגיד ולכללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל התאגיד עו"ד יאיר אברהם כי עליו לקיים הליך מכרזי לבחירת מנהל הכספים של התאגיד.

בתשובתו של עין אפק למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 ציין התאגיד כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה, הוחלט בישיבת הדיקטוריון מאפריל 2017 לקיים מכרז לשם איתור מנהל כספים לתאגיד, ובמאי 2017 פרסם התאגיד מכרז בהתאם.

מי הגליל

מר מוסטפא אבו ריא מכהן כמנכ"ל מי הגליל. בפברואר 2014 החליט התאגיד כי קבלן ו' יבצע עבורו עבודות להחלפת קווי מים. עלות העבודות נאמדה בכ-250,000 ש"ח בתוספת מע"ם (כ-295,000 ש"ח). לאחר סיום ביצוע העבודות שולמו לקבלן ו' 298,000 ש"ח.

בביקורת נמצא כי אף שאומדן עלות העבודות היה גבוה מ-200,000 ש"ח, לא פרסם התאגיד מכרז לבחירת הקבלן שיבצע אותן, אלא בחר בדרך של פנייה לקבלת הצעות מחיר, בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים.

עוד נמצא כי בשנת 2015 החליט התאגיד כי קבלן ו' יבצע עבודות נוספות ברשת המים והביוב שבאחריות התאגיד, בסכום של יותר מ-700,000 ש"ח. ההתקשרויות עם הקבלן לביצוע עבודות אלה נעשו באמצעות פניות לקבלת הצעות מחיר, אף שסכום ההתקשרויות הכולל מחייב פרסום מכרז פומבי.

מבקר המדינה העיר למי הגליל כי נוכח היקפן של התקשרויות, היה עליו לפרסם מכרז פומבי בטרם ביצוע, וכי ביצוע ההתקשרויות עם הקבלן באמצעות פנייה לקבלת הצעות מחיר מנוגד לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים ואינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ציין מי הגליל כי ההתקשרות הראשונה עם הקבלן נעשתה לשם ביצוע עבודה נחוצה ודחופה מאוד, ומכיוון שבחירת קבלן באמצעות מכרז נמשכת זמן רב בחר התאגיד בהתקשרות באמצעות פנייה לקבלת הצעות מחיר.



אף שאומדן עלות
העבודות היה גבוה
מ-200,000 ש"ח, לא
פרסם תאגיד מי
הגליל מכרז לבחירת
הקבלן שיבצע אותן,
אלא בחר בדרך של
פנייה לקבלת הצעות
מחיר, בניגוד לחוק
חובת המכרזים
ותקנות חובת
המכרזים

משרד מבקר המדינה מעיר למי הגליל כי גם כאשר יש צורך בביצוע עבודה דחופה, על התאגיד לכנס את ועדת המכרזים שלו, על מנת שזו תבחן את המקרה ותחליט אם להתיר התקשרות בפטור ממכרז, בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

תאגיד תמר

ביולי 2013 החליט תאגיד תמר כי קבלן ז' יבצע עבורו עבודות להתקנת מדי מים. בשנת 2013 שולמו לקבלן כ-400,000 ש"ח בגין התקנת מונים ביישובים שבאחריות התאגיד.

בביקורת נמצא כי אף שעלות העבודות הסתכמה ביותר מ-200,000 ש"ח, לא פרסם התאגיד מכרז לבחירת הקבלן שיבצע אותן, אלא בחר בדרך של פנייה לקבלת הצעות מחיר, בניגוד לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד תמר כי נוכח הסכום ששילם לקבלן ז' בגין ביצוע העבודות, היה עליו לפרסם מכרז פומבי לפני ביצוע ההתקשרות עם הקבלן, וכי ההתקשרות עם הקבלן באמצעות פנייה לקבלת הצעות מחיר מנוגדת לחוק חובת המכרזים ותקנותיו ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון.

חריגות מתקופת ההסכם והארכות הסכמים ללא אישור ועדת המכרזים

נוסף על החובה לבצע התקשרויות באמצעות מכרז, נקבע בתקנות חובת המכרזים כי התקשרות למימוש זכות ברירה³⁴ הכלולה בחוזה שנכרת בעקבות פרסום מכרז טעונה אישור של ועדת המכרזים. כלומר, גם אם נקבעה בהסכם האפשרות להאריך את התקופה שבה יהיה החוזה בתוקף, יש לקבל את אישורה של ועדת המכרזים לפני ההארכה.

מי אשקלון

במרץ 2012 חתם מי אשקלון על חוזה עם קבלן ח', לביצוע עבודות לחידוש צנרת הביוב ביישובים שבאחריות התאגיד. תוקפו של ההסכם נקבע ל-12 חודשים, עם אפשרות להארכה בעוד 24 חודשים בסך הכול - כלומר עד למרץ 2015. בגין עבודתו בפרק הזמן ינואר 2014 ועד מרץ 2015 שולמו לקבלן כ-7 מיליון ש"ח.

**אף שתוקף ההסכם
בין תאגיד מי נעם
למנהל החשבונות פג
באפריל 2007, המשיך
התאגיד להעסיקו
במשך כשש שנים
בלא הסכם תקף**

בביקורת נמצא כי אף שתוקפו של ההסכם עם קבלן ח' פג במרץ 2015, במועד ביצוע הביקורת בתאגיד, אוקטובר 2016, עדיין נמשכה העסקתו של הקבלן; בגין פרק הזמן מרץ 2015 עד אוקטובר 2016 שילם התאגיד לקבלן 5.5 מיליון ש"ח, זאת בלא שייחתם עם הקבלן הסכם לגבי פרק זמן זה, ובלא שהתאגיד יערוך מכרז להעסקת קבלן בפרק הזמן האמור.

עוד נמצא כי הארכת תקופת ההסכם עם הקבלן בשנת 2013 לא הובאה לאישור ועדת המכרזים כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר למי אשקלון כי היה עליו לחתום על הסכם עם קבלן ח' לפני הארכת ההתקשרות עמו בשנת 2013 ולקבל לכך את אישור ועדת המכרזים של התאגיד. המשך העסקתו של קבלן זה בעלויות של מיליוני ש"ח בשנה ללא הסכם תקף וללא אישור ועדת המכרזים מנוגד לחוק חובת המכרזים, לתקנותיו ולכללי מינהל תקין ופוגע בשוויון, ביעילות ובשקיפות. זאת ועוד, הארכת תקופת ההתקשרות עם הקבלן בשנת 2013 בלא אישור ועדת המכרזים מציבה עובדה מוגמרת לפני הוועדה ומרוקנת מתוכן את סמכותה לבחון את ההתקשרות לפני הארכתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ציין מי אשקלון כי סבר בטעות כי ההתקשרות עם הקבלן עדיין בתוקף. התאגיד הוסיף כי לאחר שמשרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו לכך שהחזרה אינו בתוקף, הוא פעל באופן מידי להפסקת ההתקשרות עם הקבלן. לדברי התאגיד, בימים אלה אמור להתפרסם מכרז לבחירת קבלן שיבצע את העבודות.

מי נעם

1. מאוגוסט 2004 העסיק מי נעם מנהל חשבונות במתן שירותי הנהלת חשבונות. על פי ההסכם בין מי נעם למנהל החשבונות, ניתן לו תמורת השירותים שנתן לתאגיד שכר טרחה חודשי של 6,000 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה למדד.

בביקורת נמצא כי אף שתוקף ההסכם עם מנהל החשבונות פג באפריל 2007, המשיך התאגיד להעסיקו במשך כשש שנים בלא הסכם תקף. בשנת 2011, עקב צירוף עיריית מגדל העמק לתאגיד, הועלה שכר טרחתו של מנהל החשבונות, שהיה באותו מועד כ-13,000 ש"ח כולל מע"ם, לכ-19,000 ש"ח כולל מע"ם. שכר הטרחה הועלה בלא שייחתם עם מנהל החשבונות הסכם. רק ביוני 2013 חתם התאגיד על נספח להסכם המקורי עם מנהל החשבונות, ולפיו הוארך תוקפו של ההסכם המקורי למפרע עד דצמבר 2013, עם אפשרות להארכה של שנה נוספת בכל פעם. בנספח זה אף נקבע כי מאפריל 2013 יעלה שכר הטרחה החודשי של מנהל החשבונות לכ-27,000 ש"ח כולל מע"ם, זאת בעקבות צירופה של העיר עפולה לתאגיד המים והגדלת היקף השירותים שנדרש מנהל החשבונות לתת עקב כך. ואולם בנספח לא פורטה מהות השירותים שנדרש מנהל החשבונות לתת. עוד נמצא כי לפני החתימה על ההסכם להעסקתו של מנהל החשבונות מיוני 2013, לא קיים התאגיד כל הליך



בין דצמבר 2011
לאפריל 2016 הועסק
יועץ ב' על ידי תאגיד
עין כרמים ללא
הסכם תקף וממילא
בלא שהתאגיד יערוך
מכרז מטעמו לשם
העסקת יועץ בתקופה
זו

מכרזי לבחירתו, לא מכרז פומבי ולא הליך של קבלת הצעות מחיר. יצוין כי בשנים 2013-2016 שולמו למנהל החשבונות כ-27,000 ש"ח בחודש, כלומר יותר מ-300,000 ש"ח בשנה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העסקתו של מנהל החשבונות בלא הסכם תקף במשך תקופה ארוכה כמתואר, בייחוד נוכח תפקידו ואחריותו לקופת התאגיד. העסקה כאמור מנוגדת לחוק חובת המכרזים, לתקנותיו ולכללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר למי נעם כי היה עליו לחתום על הסכם עם מנהל החשבונות לפני הארכת ההתקשרות עמו. זאת ועוד, הארכת תקופת ההתקשרות לפני שניתן לכך אישור ועדת המכרזים מציבה עובדה מוגמרת לפני הוועדה ומרוקנת מתוכן את סמכותה לבחון את ההתקשרות לפני הארכתה.

2. במרץ 2010 חתם מי נעם על הסכם עם קבלן ט' בעניין ביצוע שירותי גבייה, קריאת מונים, אכיפה ושירות לקוחות. תוקפו של ההסכם היה לשלוש שנים, עם אפשרות הארכה של עד שלוש שנים נוספות, כלומר עד למרץ 2016.

בביקורת נמצא כי הארכת תקופת ההסכם עם הקבלן בשנת 2013 לא הובאה לאישור ועדת המכרזים, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר למי נעם כי הארכת תקופת ההתקשרות עם הקבלן בלא אישור ועדת המכרזים ומסירת עבודות לפני אישור כאמור אינן עולות בקנה אחד עם תקנות חובת המכרזים, וכי הן מציבות עובדה מוגמרת לפני הוועדה ומרוקנות מתוכן את סמכותה להחליט אם יש מקום לאשר את ההתקשרות.

עין כרמים

1. מר עוזי אגוז מכהן כמנכ"ל עין כרמים. באוגוסט 2010 התקשר עין כרמים בהסכם עם יועץ ב', למתן שירותי ייעוץ בתחום הגבייה וצרכנות המים. תוקפו של ההסכם היה לשמונה חודשים, עם אפשרות הארכה בעוד שמונה חודשים, כלומר עד דצמבר 2011.

בביקורת נמצא כי אף שתוקף ההסכם עם יועץ ב' פג בדצמבר 2011, חתם עמו התאגיד על הסכם המאריך את תקופת ההתקשרות רק באפריל 2016. כלומר, בין דצמבר 2011 לאפריל 2016 הועסק היועץ ללא הסכם תקף וממילא בלא שהתאגיד יערוך מכרז מטעמו לשם העסקת יועץ בתקופה זו.

עוד נמצא כי הארכת תקופת ההתקשרות עם היועץ בשנת 2016 נעשתה בלי שקדמו לה פרסום מכרז או פנייה לקבלת הצעות מחיר, וכי היא לא הובאה לאישור ועדת המכרזים. יצוין כי התשלומים ליועץ בשנים 2012-2015, שבהן הוא

הועסק ללא הסכם תקף ובלא מכרז, הסתכמו ביותר מ-250,000 ש"ח בשנה, ובסך הכול ביותר ממיליון ש"ח.

2. באוקטובר 2012 התקשר עין כרמים עם יועץ הנדסי (להלן - המהנדס) בהסכם למתן שירותי ייעוץ הנדסי בענייני מים וביוב. תוקפו של ההסכם היה לשנה, עם אפשרות הארכה בעוד שנה, כלומר עד אוקטובר 2014. על פי ההסכם, על התאגיד להודיע בכתב למהנדס על רצונו בהארכת ההתקשרות.

בביקורת נמצא כי להארכת ההסכם עד אוקטובר 2014 לא קדמה הודעה בכתב של התאגיד למהנדס על רצונו להאריך את ההסכם. עוד נמצא כי אף שתוקף ההסכם עם המהנדס פג באוקטובר 2014, חתם עמו התאגיד על הסכם המאריך את תקופת ההתקשרות רק במרץ 2015. כלומר בין אוקטובר 2014 למרץ 2015 הועסק המהנדס ללא הסכם תקף.

כמו כן נמצא כי הארכת תקופת ההסכם עם המהנדס בשנת 2015 נעשתה בלא פרסום מכרז או פנייה לקבלת הצעות מחיר, וכן לא הובאה לאישור ועדת המכרזים. יצוין כי בשנת 2014 הסתכמו התשלומים למהנדס ביותר מ-400,000 ש"ח ובשנת 2015 בכ-270,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעין כרמים כי היה על התאגיד לחתום על הסכם בכתב עם יועץ ב' ועם המהנדס לפני הארכת ההתקשרות עמם, וכי המשך העסקתם של היועץ והמהנדס ללא הסכם תקף מנוגד לכללי מינהל תקין.

בתשובתו מאפריל 2017 ציין מנכ"ל עין כרמים כי התאגיד מנהל כיום מעקב בנושא תקופות ההתקשרות, כדי למנוע מצב כאמור לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לעין כרמים כי המשך העסקתם של יועץ ב' ושל המהנדס ללא הליך מכרזי ובלא אישור ועדת המכרזים של התאגיד, מנוגד לחוק חובת המכרזים, לתקנותיו ולכללי מינהל תקין. זאת ועוד, הארכת תקופת ההתקשרות עמם מציבה עובדה מוגמרת לפני ועדת המכרזים ומרוקנת מתוכן את סמכותה לבחון את ההתקשרות לפני אישורה.

בתשובתו מאפריל 2017 ציין מנכ"ל עין כרמים לגבי יועץ ב', כי התאגיד היה חייב להעסיקו נוכח נחיצות כישוריו יוצאי הדופן לתפקוד התאגיד. אשר למהנדס ציין המנכ"ל כי מאוגוסט 2012 נעשה מאמץ לקליטת מהנדס בתאגיד, אולם ללא הועיל. המנכ"ל הוסיף כי דירקטוריון התאגיד אף דחה בדצמבר 2015 את בקשתו לאשר פרסום מכרז פומבי לקליטת מהנדס בתאגיד.


 בשנת 2016 שילם
 תאגיד עין אפק
 לקבלן י' יותר
 מ-300,000 ש"ח,
 ולקבלן ג' יותר מ-1.6
 מיליון ש"ח, כל זאת
 בלא הסכם תקף

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל עין כרמים כי אם ברצונו להעסיק קבלנים או יועצים חיצוניים בתאגיד, עליו להקפיד על קיום הליכי מכרז - בין בדרך של מכרז פומבי ובין בדרך של קבלת הצעות מחיר - ואם ברצונו להעסיק קבלנים או יועצים בפטור ממכרז, עליו לקבל את אישור ועדת המכרזים לכך.

עין אפק

1. במרץ 2013 חתם עין אפק עם קבלן י' על הסכם לביצוע עבודות הדברה. תוקפו של ההסכם נקבע ל-12 חודשים, עם אפשרות להארכה ב-24 חודשים נוספים בסך הכול, כלומר עד למרץ 2016.

נמצא כי אף שתוקף ההסכם עם קבלן י' פג במרץ 2016, בדצמבר 2016, בעת ביצוע הביקורת בתאגיד, הוא עדיין המשיך להעסיק את הקבלן; יצוין כי בתקופה שבין מרץ 2016 לדצמבר 2016 שילם התאגיד לקבלן יותר מ-300,000 ש"ח, כל זאת בלא הסכם תקף. זאת ועוד, התאגיד לא פרסם מכרז להעסקת קבלן לביצוע עבודות הדברה בתקופה זו.

עוד נמצא כי הארכת תקופת ההסכם עם הקבלן בשנים 2014-2015 לא הובאה לאישור ועדת המכרזים של התאגיד, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

2. בינואר 2011 חתם עין אפק עם קבלן ג'³⁵ על הסכם לביצוע עבודות תחזוקה של רשת המים והביוב שבאחריות התאגיד. תוקפו של ההסכם נקבע ל-24 חודשים, עם אפשרות הארכה ב-36 חודשים בסך הכול, כלומר עד לינואר 2016.

נמצא כי אף שתוקף ההסכם עם הקבלן פג בינואר 2016, בדצמבר 2016, בעת ביצוע הביקורת בתאגיד, הוא עדיין המשיך להעסיק את הקבלן; בין ינואר לדצמבר 2016 שילם התאגיד לקבלן יותר מ-1.6 מיליון ש"ח, כל זאת בלא שייחתם עמו הסכם לתקופה שבין ינואר 2016 ועד דצמבר 2016, וממילא בלא שהתאגיד יערוך מכרז מטעמו לשם העסקתו של הקבלן בשנת 2016.

עוד נמצא כי הארכת תקופת ההסכם עם הקבלן בשנים 2014-2016 לא הובאה לאישור ועדת המכרזים של התאגיד, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר לעין אפק כי המשך העסקתם של קבלנים אלה ללא הסכם תקף וללא אישור ועדת המכרזים של התאגיד מנוגד לחוק חובת המכרזים, לתקנותיו ולכללי מינהל תקין, וכי היה על התאגיד לחתום על הסכם בכתב עם הקבלנים לפני הארכת ההתקשרות עמם. זאת ועוד, הארכת תקופת ההתקשרות עם הקבלנים בלא אישור ועדת המכרזים ומסירת העבודות לפני אישור כאמור הן בבחינת הצבת עובדה מוגמרת לפני ועדת המכרזים ומרוקנת מתוכן את סמכותה לבחון את ההתקשרויות לפני אישורן.

בין אפריל 2015
לדצמבר 2016 שילם
תאגיד מי הגליל
לקבלן כ' יותר
משבעה מיליון ש"ח,
ולקבלן ל' יותר מ-17
מיליון ש"ח. ההעסקה
והתשלומים כאמור
היו בלא הסכם תקף
ובלא שהתאגיד
יפרסם מכרז
להעסקתם של
הקבלנים בתקופה
האמורה

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 ציין עין אפק כי ב-30.1.17 אישרה ועדת המכרזים של התאגיד את הארכת ההסכם עם קבלן י' עד ליולי 2017. אשר לקבלן ג' ציין עין אפק כי פרסם מכרז לבחירת קבלן, אך עקב נסיבות שאינן תלויות בתאגיד התעכבה החלטה הסופית של ועדת המכרזים בעניין. לדברי עין אפק, החליטה בסופו של דבר ועדת המכרזים ב-30.1.17 להאריך את ההתקשרות עם קבלן ג' וקבעה כי ההסכם החדש עמו ייכנס לתוקף ב-1.5.17.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי גם לשיטתו הועסק קבלן י' ממרץ 2016 ועד סוף ינואר 2017 בלא הסכם מתאים ובלא שיקויים מכרז לבחירתו; אשר לקבלן ג', גם הוא הועסק מינואר 2016 ועד מאי 2017 בלא מכרז ובלא הסכם כאמור.

מי הגליל

באפריל 2013 חתם מי הגליל עם קבלן כ' ועם קבלן ל' על הסכמים לתחזוקת רשת המים והביוב ביישובים שבאחריות התאגיד. תוקפם של ההסכמים נקבע ל-12 חודשים, עם אפשרות להארכה עד אפריל 2015.

בביקורת נמצא כי אף שתוקף ההסכם עם הקבלנים האמורים פג באפריל 2015, בדצמבר 2016, בעת ביצוע הביקורת בתאגיד, הוא עדיין המשיך להעסיקם; בין אפריל 2015 לדצמבר 2016 שילם התאגיד לקבלן כ' יותר משבעה מיליון ש"ח, ולקבלן ל' יותר מ-17 מיליון ש"ח. ההעסקה והתשלומים כאמור היו בלא הסכם תקף ובלא שהתאגיד יפרסם מכרז להעסקתם של הקבלנים בתקופה האמורה.

עוד נמצא כי הארכת תקופת ההסכם עם הקבלנים באפריל 2014 לא נעשתה בכתב ולא הובאה לאישור ועדת המכרזים, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

יצוין כי גם במועד סיום הביקורת, פברואר 2017, כשנתיים לאחר שפג תוקף ההסכם עם הקבלנים, עדיין לא נחתם עמם הסכם חדש.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל מי הגליל כי העסקת קבלן כ' וקבלן ל' בלא הסכם תקף מנוגדת לחוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המשך העסקתם של קבלנים אלה ללא הסכם תקף וללא אישור ועדת המכרזים של התאגיד, בייחוד נוכח ההיקף הכספי הגדול של ההתקשרויות ומשך הזמן שבו לא עוגנו ההתקשרויות בהסכם מתאים.

משרד מבקר המדינה העיר למי הגליל כי היה עליו לחתום על הסכם בכתב עם הקבלנים האמורים לפני הארכת ההתקשרות עמם. זאת ועוד, הארכת תקופת ההתקשרות בלא אישור ועדת המכרזים ומסירת העבודות לפני אישור כאמור הן בבחינת הצבת עובדה מוגמרת לפני הוועדה ומרוקנת מתוכן את סמכותה לבחון את ההתקשרויות לפני אישורן.


 תאגיד מי הגליל
 שילם דמי שכירות
 בסך של 684,000
 ש"ח, בלי שיעשה כל
 שימוש במושכר

בתשובתו ממאי 2017 ציין מי הגליל כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוא פרסם מכרז תחזוקה חדש. מי הגליל הוסיף כי עדכן את נוהלי ההתקשרות שלו, כדי למנוע מצבים של אי-חידוש ואי-הארכה של הסכמים במועד הנדרש.

שכירת נכס על ידי מי הגליל

בדצמבר 2012 ובאפריל 2013 חתם מי הגליל עם משכירת נכס (להלן - המשכירה) על הסכם לשכירת נכס בעיר עראבה בשטח של כ-600 מ"ר (להלן - המושכר הראשון)³⁶. מי הגליל תכנן למקם במושכר הראשון את המשרדים של הנהלת התאגיד. בהסכם השכירות נקבע כי דמי השכירות החודשיים יהיו 12,200 ש"ח בתוספת מע"מ, וכי תקופת השכירות תהיה תשע שנים ותשעה חודשים ותחל ב-1.6.13. עוד נקבע בהסכם כי המשכירה תבצע כמה שינויים והתאמות במושכר הראשון, ובכלל זה התקנת מעלית על חשבונה.

מי הגליל שילם למשכירה דמי שכירות במשך כשנתיים בסך כ-314,000 ש"ח. ואולם בפועל התאגיד לא השתמש במושכר הראשון, אלא שכר תחתיו נכס אחר, מכיוון שהתברר לו שנדרש לבצע במושכר הראשון שיפוצים והתאמות נוספות שעלותן הייתה גבוהה. במרץ 2015 חתם התאגיד על הסכם לפיצי המשכירה בגין אי-קיום הסכם השכירות בסך כ-370,000 ש"ח, נוסף על דמי השכירות ששולמו לה. התאגיד שילם אפוא למשכירה 684,000 ש"ח בסך הכול, בלי שיעשה כל שימוש במושכר הראשון. בזמן ביצוע הביקורת מסר התאגיד כי חתם לגבי חלק מהמושכר הראשון הסכם עם שוכר חלופי, דבר שאמור לצמצם את הנזק הכספי שנגרם לתאגיד בכ-200,000 ש"ח. ואולם במועד סיום הביקורת, פברואר 2017, טרם שילם השוכר החלופי לתאגיד את דמי השכירות שנקבעו בהסכם עמו.

בביקורת נמצא כי מי הגליל לא עשה אומדן של עלות השיפוצים במושכר הראשון לפני חתימת ההסכם עם המשכירה. רק באוקטובר 2013, כמעט שנה לאחר חתימת ההסכם האמור, וארבעה חודשים לאחר שהיה אמור לעבור למשרדיו החדשים, עשה התאגיד אומדן כאמור, לפיו השיפוצים יעלו יותר מ-800,000 ש"ח.

עוד נמצא כי ההסכם לשכירת הנכס שבו מוקמו בסופו של דבר משרדי התאגיד (להלן - המושכר השני) נחתם בתחילת מרץ 2014, וכי התאגיד נדרש לבצע בנכס זה שיפוצים והתאמות בעלות של כ-330,000 ש"ח. התאגיד עשה אומדן של עלות השיפוצים במושכר השני בסוף מרץ 2014 ובאפריל אותה שנה, כלומר רק לאחר החתימה על ההסכם לשכירתו ולפני שחתם עם המשכירה על הסכם הפיצי בגין אי-קיום ההסכם עמה.

מי הגליל מסר למשרד מבקר המדינה לגבי אי-קיום הסכם השכירות הראשון כי עלויות השיפוץ וההתאמה של המושכר הראשון היו גבוהות, דבר שהפך את קיום הסכם השכירות ללא כדאי עבור התאגיד. בתגובתו על טיטת הדוח ממאי 2017 ציין התאגיד כי ביטול הסכם השכירות הראשון הביא לחיסכון של כ-450,000 ש"ח ביחס

36 המושכר הראשון חולק לשני חלקים - חלק אחד ששטחו 200 מ"ר וחלק שני ששטחו 400 מ"ר; לגבי כל אחד מהחלקים נחתם הסכם נפרד.



תהליך קבלת
ההחלטות בעניין
החתימה על ההסכם
הראשון, ביטול
והחתימה על ההסכם
השני לא היה תקין
והסב נזק כלכלי כבד
של כ-700,000 ש"ח
לתאגיד מי הגליל

לסכום שהיה משלם לו היה מקיים את הסכם השכירות הראשון תוך שיפוץ המושכר לצרכיו.

משרד מבקר המדינה מעיר למי הגליל כי מאחר שלא ביצע אומדן של עלות שיפוץ המושכר השני ושל עלות הפיצוי למשכירה לפני החתימה על הסכם השכירות השני, הוא לא יכול לדעת מראש כי ביטול ההסכם עם המשכירה יביא לחיסכון. היה על התאגיד לבצע אומדן של עלות השיפוץ לפני החתימה על הסכמי השכירות - הראשון והשני - כדי שיוכל לקבל החלטה מושכלת לגבי שכירת הנכסים. נוסף על כך, היה על התאגיד לחתום על הסכם השכירות השני רק לאחר שהגיע להסכם על ביטול ההסכם הראשון, כדי להימנע ממצב שבו הוא יחויב בדמי שכירות בגין שני הנכסים.

נוסף על כך נמצא כי ההחלטות על חתימת הסכם השכירות הראשון וביטולו, ובכלל זה על סכום הפיצוי למשכירה, וכן על חתימת הסכם השכירות השני לא התקבלו לאחר דיון מעמיק שבו הוצגו מלוא הנתונים הרלוונטיים, לא בוועדת המכרזים של מי הגליל, לא בהנהלת התאגיד ולא בדירקטוריון שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל מי הגליל מר מוסטפא אבו ריא כי תהליך קבלת ההחלטות בעניין החתימה על ההסכם הראשון, ביטולו והחתימה על ההסכם השני לא היה תקין והסב נזק כלכלי כבד של כ-700,000 ש"ח לתאגיד. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את דרך הפעולה של הנהלת התאגיד, ובכלל זה של מנכ"ל התאגיד, בעניין זה.

על הנהלת התאגיד והדירקטוריון שלו להקפיד על תהליך קבלת החלטות סדור, שבו נשקלים כל השיקולים הרלוונטיים ומובאות בחשבון כל המשמעותיות הנגזרות מהאפשרויות השונות. על התאגיד לבחון ביסודיות את תהליך קבלת ההחלטות במקרה המתואר לעיל, להסיק את המסקנות הנדרשות ולפעול למניעת הישנותה של דרך הפעולה שתוארה.

העסקת מתכננים בלא הקמת מאגר מתכננים

תקנות חובת המכרזים קובעות את התנאים להתקשרות עם מתכנן³⁷ לשם ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים בענף התכנון. התקשרות עם מתכנן לביצוע עבודה בסכום של עד 1.5 מיליון ש"ח צריכה להתבצע באמצעות בחירה ממאגר מתכננים ועל פי אמות מידה המבטיחות את בחירת ההצעה הטובה ביותר. בתקנות חובת המכרזים גם מפורטת הדרך שבה תיעשה פנייה תחרותית לקבלת הצעות. לעניין התקשרות עם מתכנן נקבעו בהוראות תכ"ם הנחיות מפורטות בנוגע לאופן הכנת המאגר ולאופן בחירת המתכננים הנכללים בו.

37 עובד בענף התכנון שמקצועו אדריכל, מהנדס, מתכנן, יועץ, מנהל פרויקט, מפקח, שמאי מקרקעין או מודד.

על פי תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם, על ועדת המכרזים לפרסם הודעה על הקמת מאגר המתכננים ולפרט בה את התנאים להצטרפות אליו, לאשר את מאגר המתכננים, להציגו באתר האינטרנט ולדאוג לעדכונו. בחירת המתכננים מהמאגר צריכה להתבצע, במידת האפשר, בסבב מחזורי.

עוד נקבע בתקנות כי על המבקש לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל לפנות לוועדת המכרזים, ועל הוועדה לסווג את ההתקשרות לפי סעיף הפטור המתאים ולהחליט אם לאשרה.

מי הגליל

בשנת 2014 התקשר מי הגליל עם מתכנן ד' לשם ביצוע עבודות תכנון בסכום של כ-600,000 ש"ח.

בביקורת נמצא כי התאגיד לא הקים מאגר מתכננים וזאת בניגוד לתקנות חובת המכרזים ולהוראות תכ"ם. עוד נמצא כי התאגיד לא הביא את ההתקשרות עם מתכנן ד' לפני ועדת המכרזים שלו, כדי שתסווג אותה ותקבע אם לאשרה.

בספטמבר 2012 התקשר מי הגליל עם מתכנן ה' לשם ביצוע עבודות הקשורות לניהול פרויקט, ושילם לו תמורתן בשנים 2014 ו-2016 כ-460,000 ש"ח בסך הכול.

נמצא כי אף שהיועצת המשפטית של התאגיד ציינה בישיבת ועדת המכרזים מינואר 2012 כי התקשרות דוגמת זו שנעשתה עם מתכנן ה' מחייבת לקבל כמה הצעות מחיר, לא פנה התאגיד לקבלת הצעות מחיר בטרם התקשר עם מתכנן ה'.

משרד מבקר המדינה העיר למי הגליל כי אופן ביצוע ההתקשרויות עם מתכנן ד' ומתכנן ה' מנוגד לדרישות שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנות חובת המכרזים. היה על התאגיד להקים מאגר מתכננים ולהעסיק את המתכננים הרשומים בו בהתאם לקבוע בתקנות חובת המכרזים ובהוראות תכ"ם, כדי להבטיח מתן הזדמנות שווה למתכננים ואת מירב היתרונות לתאגיד. כמו כן, היה עליו להביא לאישורה של ועדת המכרזים את ההתקשרות עם מתכנן ד', כדי שהוועדה תסווג אותה לפי סעיף הפטור המתאים, ולפנות לקבלת הצעות מחיר במקרה של העסקת מתכנן ה'.

בתשובתו ממאי 2017 ציין התאגיד כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוא הקים מאגר של מתכננים מפקחים ומנהלי פרויקטים, האמור להתחדש ולהתעדכן בכל שנה. התאגיד הוסיף כי פרסם הודעה על האפשרות להיכלל במאגר המתכננים.

סיכום

תאגידי המים אחראים לאספקת מי השתייה ולטיפול במערכות המים והביוב ביישובים ברחבי הארץ. התאגידים הוקמו במטרה להביא לניהול עסקי מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב. להפקת מים באמצעות קידוחים יש חשיבות, מאחר שהיא מגדילה את היצע המים ממקורות טבעיים, משמרת את כושר ההפקה, מגדילה את אמינות האספקה ומאפשרת אספקה במצבי חירום. בהתאם לחוק רישוי עסקים, משרד הבריאות והרשויות המקומיות רשאיות לקבוע תנאים להפעלת קידוחי מים. ואולם התאגידים שנבדקו לא פעלו במועד למילוי התנאים שקבעו משרד הבריאות והרשויות המקומיות השונות בעניין הפעלת הקידוחים.

על אף התפקיד המרכזי של הדירקטוריון וועדותיו בניהול תאגיד המים, לא פעלו הרשויות המקומיות, שהן בעלי המניות בתאגידי המים, למילוי חובתם החוקית והציבורית למנות חברים לדירקטוריונים, וחברי הדירקטוריונים לא וידאו שוועדות הביקורת בדירקטוריונים פועלות כסדרן. רשות המים לא עמדה על מינוי דירקטורים כאמור ולא הפעילה את סמכויותיה כלפי תאגידי המים שבהם לא מונו דירקטורים וועדות ביקורת כנדרש.

תאגידי המים אינם מקפידים על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, וממצאי ביקורת זו מצביעים על כך שחלקם מנוהלים ברשלנות עד כדי הפקרות. הדבר גורם לפגיעה בעקרונות השוויון, היעילות והשקיפות וביכולתם של התאגידים להפיק את התועלות הגלומות בקיום הליכי מכרז תקינים. חלק מההתקשרויות של התאגידים, ובהן התקשרויות בסכומים כספיים ניכרים, נעשו בניגוד לחוק חובת המכרזים, לתקנות חובת המכרזים ולכללי מינהל תקין, מה שעלול להוות פרצה המאפשרת פגיעה בטוהר המידות. על רשות המים ועל הממונה על התאגידים להגביר את הפיקוח על התאגידים ולנקוט נגד התאגידים שאינם פועלים בהתאם לחוק, כמתואר לעיל, את הצעדים המתאימים.

