

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



הרשות הממשלתית למים ולביוב

**תאגידי המים
והביוב - אסדרה,
ניהול ופיקוח -
ביקורת מעקב**



תאגידי המים והביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח - ביקורת מעקב

רקע

חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, מסדיר את העברת ניהול משק המים והביוב מהרשויות המקומיות לידי חברות ייעודיות שבבעלותן - תאגידי מים וביוב (רפורמת התיאגוד).

העברת האחריות לניהול משק המים והביוב לידי תאגידי מים וביוב במסגרת רפורמת התיאגוד נועדה לפתור כשלים מבניים שנוצרו בניהול משק המים והביוב ברשויות המקומיות, ובפרט תת-השקעות בתשתיות מים וביוב. זאת מכיוון שחלק מהרשויות המקומיות הפנו את כספי צרכני המים למימון פעילותן בתחומים מוניציפליים אחרים. התאגידים שהוקמו מספקים שירותי מים וביוב במשק כספי סגור שבו, ככלל, ההכנסות מצרכני המים אמורות להיות מופנות למימון מתן שירותי מים וביוב ולהשקעה בתשתיות המים והביוב.

באוקטובר 2020 פרסם משרד מבקר המדינה את הדוח "תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)¹. בדוח הקודם השווה בין מצב התאגידים במועד תחילת רפורמת התיאגוד, בשנת 2011, שבו היו מאוגדים 52 תאגידים, לבין מצבם בשנת 2018, לפי מדדים פיננסיים וכמותיים ובהם רווחיות ואיתנות פיננסית, פחת מים, פחת גבייה, עלויות תפעול, השקעות, מענקים וסבסוד באמצעות התעריף.

נכון למועד סיום ביקורת המעקב, ינואר 2023, חובת התיאגוד חלה על עיריות ומועצות מקומיות אך אינה חלה על מועצות אזוריות.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (אוקטובר 2020) "תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח", עמ' 1391.



נתוני מפתח

רק כ-7.5 מיליוני ש"ח (כ-1%)

יועדו כהחזר לצרכנים על ידי תאגיד מים אחד בלבד - מי אונז - בשנת 2022, מתוך כ-745.3 מיליוני ש"ח שהממונה אישר לייעדם כהחזר בכלל התאגידים - בשנים 2014 - 2022

23

רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד טרם התאגדו בינואר 2023. בתקופת המעקב הצטרפה לתאגיד קיים רשות מקומית אחת בלבד - ג'יסר א-זרקא

56 תאגידים

קיימים במועד סיום ביקורת המעקב, אף שלפי מפת השייך שקבעה הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים) ופרסמה במאי 2020 חלה חובה להתאגד ב-30 תאגידים אזוריים. עם זאת, יצוין כי בינואר 2023 בוטלה המגבלה שלפיה מספר התאגידים לא יעלה על 30

6.25 מיליארד ש"ח

הסכום המצטבר של ההשקעות של כלל תאגידי המים והביוב בתשתיות משק המים והביוב בשנים 2018 - 2021

כ-225 מיליוני ש"ח

ששיעורם כ-52% מתקציב ההטבה לזכאים במסגרת מנגנון הסיוע בחשבונות המים בשנים 2015 - 2021, לא נוצלו

כ-162 מיליוני ש"ח

סכום הסבסוד שקיבלו התאגידים הזכאים מותר התאגידים באמצעות התעריף בשנת 2021, שבה היו 13 תאגידים זכאים. סכום זה גדול בכ-40% מסכום הסבסוד בשנת 2018 וכן גדול בכ-245% מסכום הסבסוד בשנת 2011, שבהן היו 11 תאגידים זכאים

כ-1.7 מיליוני ש"ח

ההפסד הממוצע של "תאגידים זכאים"² בשנת 2021, לעומת רווח ממוצע לתאגיד של 7.3 מיליוני ש"ח בקרב התאגידים הלא-זכאים

2 רשות המים הגדירה "תאגידים זכאים" כתאגידים חלשים, בעלי שיעורי פחת מים גבוהים במיוחד, שאינם מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחינה הפיננסית בשנים הראשונות להפעלתם, אשר זכאים למענקים ולנורמות מקילות.



פעולות הביקורת

בינואר 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על דוח מבקר המדינה משנת 2020 בנושא תאגידי המים והביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח³. בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הרשות הממשלתית למים ולביוב, משרד האוצר - אגף תקציבים וארבעה תאגידי מים וביוב בעלי מאפיינים שונים שנבדקו בביקורת הקודמת, "מי ברק", "נווה מדבר", "מי רמת גן" ו"מי לוד", לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי בישראל (מש"ם).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



התיאגוד האזורי - בביקורת הקודמת עלה כי הוראות החוק בדבר תיאגוד אזורי לא יושמו. מספר התאגידיים לא צומצם, ומתווי התיאגוד האזורי שהציעה הרשות בשנים 2013 ו-2019 לא יצאו לפועל על אף התמריצים והמענקים שהציעה רשות המים לעידוד התיאגוד האזורי. **ממצאי המעקב מעלים כי בתקופת המעקב הליקוי לא תוקן:** מתווה התיאגוד האזורי לא יושם בתקופת המעקב, לא הוקמו תאגידיים אזוריים לפי מפת השיוך שפורסמה במאי 2020, ומספר התאגידיים נותר 56 במקום 30 כפי שנדרש בחוק בתקופת המעקב. עם זאת, יצוין כי במהלך תקופת המעקב נדונו בבית המשפט העליון עתירות בנושא, ולאחר תקופת המעקב ביוני 2023 פורסם תיקון מס' 15 לחוק תאגידי מים וביוב. על פי תיקון זה הוארך המועד הקובע ליישום חובת התיאגוד האזורי ל-1 בינואר 2025 ובוטלה המגבלה ולפיה מספר התאגידיים האזוריים לא יעלה על 30.



רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו - בביקורת הקודמת עלה כי 24 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד לא התאגדו. **ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן:** בתקופת המעקב התאגדה, תוך הצטרפות לתאגיד רב-רשותי, רק רשות מקומית אחת החייבת בתיאגוד (ג'יסר א-זרקא), שדירוגה במדד החברתי-כלכלי⁴ הוא 2 - דירוג נמוך; ואילו 23 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שהמדד החברתי-כלכלי הממוצע שלהן הוא 6.3 לא התאגדו, על אף חובת ההתאגדות הקבועה בחוק.



מדדים פיננסיים ותפעוליים בפעילות התאגידיים הזכאים לעומת התאגידיים הלא-זכאים - בביקורת הקודמת עלה כי על אף הסבסוד והמענקים שקיבלו התאגידיים הזכאים משנת 2010 נותרו רובם במצב הנזקק לסיוע. **ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא**



3 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח", עמ' 1391.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גיבשה מדד לאפיון הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בהן. הרשויות המקומיות סווגו לפי ערכי המדד לעשרה אשכולות, שבהם אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר.



תוקן: במהלך תקופת המעקב לא זו בלבד שמנגנון הסבסוד לא שירת את היעד של קידום התאגידיים הזכאים לעצמאות כלכלית, אלא שהפער בינם לבין התאגידיים הלא-זכאים גדל במידה ניכרת בהיבטים של רווחיות ואיתנות פיננסית ואף בהיבט התפעולי של פחת מים. הסיוע השוטף במסגרת הסבסוד הלך וגדל. להלן ממצאי ההשוואה בין מצב התאגידיים הזכאים בשנת 2018, שבה היו 11 תאגידיים זכאים, לבין מצבם בשנת 2021, שבה היו 13 תאגידיים זכאים, וזאת לעומת מצבם של התאגידיים הלא-זכאים בשנים אלה:

- **רווחיות -** בשנים 2018 - 2021 גדל סך הרווח של התאגידיים הלא-זכאים בכ-17% (מ-267.67 מיליוני ש"ח ל-313.94 מיליוני ש"ח), אולם סך הרווח של התאגידיים הזכאים פחת והם עברו מרווח (אומנם קטן, בסך כ-1.98 מיליוני ש"ח) להפסד (בסך כ-22.1 מיליוני ש"ח). בפרק זמן זה גדל הרווח השנתי הממוצע לתאגיד בקרב התאגידיים הלא-זכאים בכ-23%, אולם הרווח השנתי הממוצע לתאגיד בקרב התאגידיים הזכאים, שהיה כ-180,000 ש"ח בשנת 2018, פחת במידה ניכרת, הם עברו מרווח להפסד וסיימו את השנה בהפסד של כ-1.7 מיליוני ש"ח. כמו כן, בפרק זמן זה הרווח הממוצע לצרכן בתאגיד בקרב התאגידיים הלא-זכאים עלה בכ-17%, אולם בקרב התאגידיים הזכאים הרווח הממוצע לצרכן הפך להפסד.

- **איתנות פיננסית -** המעקב העלה כי המינוף הפיננסי הממוצע של התאגידיים הזכאים עלה מ-59% בשנת 2018 ל-66% בשנת 2021. על אף הסיוע שניתן לתאגידיים הזכאים מתעריף המים ומתקציב המדינה, לא התחזקה איתנותם הפיננסית הבאה לידי ביטוי במינוף הממוצע שלהם, והיא אף נחלשה במידה ניכרת.

- **פחת מים -** המעקב העלה כי בשנים 2018 - 2021 שיעור פחת המים הממוצע ירד הן בתאגידיים הזכאים (מ-21% ל-18%) והן בתאגידיים הלא-זכאים (מ-7% ל-6%), דהיינו בממוצע חל שיפור בשיעורי פחת המים. עם זאת, שיעור הפחת הממוצע של התאגידיים הזכאים נותר גדול פי שלושה מאשר בתאגידיים הלא-זכאים. עוד עלה בביקורת המעקב כי גם בשנת 2021, כמו בשנת 2018, הערך הגבוה ביותר של פחת המים היה בתאגיד "נווה מדבר", והוא עלה מ-36.1% בשנת 2018 ל-40.3% בשנת 2021.

- **מנגנון הסבסוד המובנה בתעריף המים -** בשנים 2018 - 2021 חל גידול של כ-40% בסכום הסבסוד השנתי שקיבלו התאגידיים הזכאים מיתר התאגידיים במסגרת התעריף, ובשנים 2011 - 2022 חל גידול של כ-245% בסכום הסבסוד השנתי האמור (47 מיליוני ש"ח בשנת 2011, 116 מיליוני ש"ח בשנת 2018 ו-162 מיליוני ש"ח בשנת 2021).

- **ייעוד עודפים כספיים של תאגידי המים כהחזר לצרכנים -** משנת 2014 תאגידי המים שאינם ייעדו את רווחיהם לחלוקה כדיבידנדים לרשויות המקומיות או להחזר כספי לצרכניהם. תאגיד המייעד את רווחיו כהחזר לצרכנים מוזיל את עלות שירותי המים והביוב לצרכניו. עלה כי בהתאם לכללי חלוקת רווחים אישר הממונה בשנים 2014 - 2022 ייעוד רווחים בסך כולל של כ-745.3 מיליוני ש"ח, מהם כ-737.8 מיליוני ש"ח חולקו כדיבידנדים לרשויות המקומיות בשנים 2014 - 2020 ורק כ-7.5 מיליוני ש"ח יועדו בשנת 2022 כהחזר לצרכנים על ידי תאגיד אחד בלבד - תאגיד מי אוננו.

- **הטיפול באוכלוסיות הראויות לקידום -** בביקורת הקודמת עלה כי על אף הנחיית ועדת הכספים ממאי 2017 ואף על פי שרשות המים שלחה למשרד האוצר כבר במאי 2017 הצעה




לתיקון התקנות, לא הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים הצעת תיקון לתקנות, ומנגנון הסיוע נותר ללא שינוי. **ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן:** מנגנון הסיוע לא תוקן, ומשרד האוצר לא הגיש לוועדת הכספים הצעה לתיקון התקנות. זאת על אף הנחיותיו של יו"ר ועדת הכלכלה דאז בדיון של ועדת הכלכלה בממצאי דוח הביקורת הקודמת בנושא בפברואר 2022, ואף שנציגי משרד האוצר ורשות המים הסכימו באותו דיון שמנגנון הסיוע הקיים אינו יעיל ויש להחליפו. בשנים 2015 - 2021 לא נוצלו כ-243 מילוני ש"ח שתוקצבו לצורכי הטבה לאוכלוסיות הזכאיות, ששיעורם כ-42% מהתקציב.





ייעוד רווחי תאגידים מים כהחזר לצרכנים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטת דירקטוריון תאגיד מי אונו בע"מ לחלק את רווחיו בסך 7.5 מיליוני ש"ח כהחזר כספי לצרכניו בשנת 2022, ובכך להחזיל עבורם את חשבונות המים והביוב לנוכח רווחי פעילותו באותה שנה.


פחת המים - בביקורת המעקב עלה כי מאז הביקורת הקודמת התאגידים מי ברק ומי לוד מצמצמו את פחת המים שלהם בשנים 2018 עד 2021.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות המים ומשרד האוצר למפות את כלל החסמים ליישום חובת התיאגוד האזורי ולפעול למימוש פתרונות שיאפשרו את הסרת החסמים ופתרונות שיעודדו את הרשויות המקומיות להתאגד כנדרש. 

על הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו לפעול בהתאם לחוק ולהתאגד בתאגידים מים כנדרש. משרד מבקר המדינה ממליץ כי על מנת להביא ליישום חובת התיאגוד החלה על פי החוק, משרד האוצר, רשות המים וכן משרד הפנים, מש"ם והרשויות המקומיות, ישתפו פעולה ויפעלו למציאת פתרונות ולהסרת החסמים כדי להביא ליישום הוראות החוק בדבר התאגדותן, ובכלל זה כי הם יפעלו לצמצום הפער מבחינת מצב התשתיות בינן לבין הרשויות המקומיות שאיתן הן נדרשות להתאגד. 


מומלץ כי רשות המים תשקול לקבוע תמריצים לייעוד רווחי תאגידים כהחזר לצרכניהם, או לחילופין תמריצים שיעודדו להשאירם במשק המים כדי שישמשו לביצוע תוכניות פיתוח נוספות⁵. 

משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו בביקורת הקודמת לשיתוף פעולה בין משרד האוצר, משרד האנרגיה והתשתיות (משרד האנרגיה) ורשות המים בנושא שיפור מצבם של תאגידים זכאים, ואף ממליץ כי אם הדבר יידרש כדי לגבש פתרון מערכתי כולל, משרד האנרגיה ישקול להביא לדיון בממשלה הצעה להקים צוות בין-משרדי או ליוזם דיונים 

5 תוכניות פיתוח נוספות מעבר להיקף של תוכניות שביצעו נדרש על פי הכללים הקיימים לצורך אישור ייעוד הרווחים כדיבידנד או כהחזר צרכני.

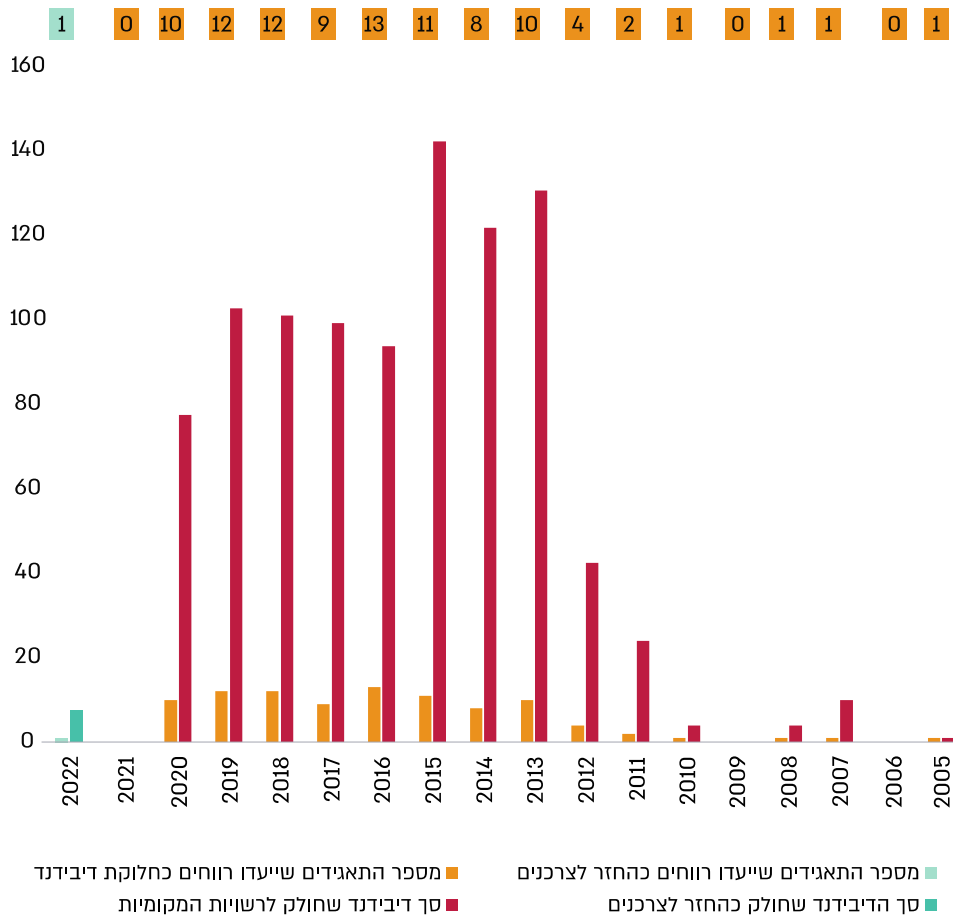


משותפים. מומלץ לשקול את האפשרות כי בצוות הבין-משרדי או בדיונים משותפים אלה ישתתפו, נוסף על נציגי משרדי האוצר והאנרגיה והתשתיות ורשות המים, גם נציגיהם של המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ומש"ם, בדומה לדיונים המתנהלים במועד סיום הביקורת בין רשות המים ומש"ם, בהשתתפות משרד האנרגיה והתשתיות המתעדכן באמצעות רשות המים ומעביר את עמדתו באמצעותה. השתתפותם של נציגי כלל הגופים האמורים בצוות הבין משרדי או בדיונים המשותפים תכליתה להביא לפתרון מערכתי למצבם של התאגידים הזכאים מתוך ראייה כוללת המביאה בחשבון את כלל ההיבטים, כדי להביא לכך שתאגידים אלה יפעלו באופן עצמאי מהבחינה הכלכלית, במקום שפעילותם תהיה תלויה יותר ויותר בסבסוד שוטף של תאגידים אחרים באמצעות התעריף. עוד מומלץ כי משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים ורשות המים יפעלו באופן פרטני מול כל אחד מהתאגידים הזכאים על מנת להביאם למצב של עצמאות כלכלית.

על משרד האוצר, האמון על הכנת התיקון לתקנות, לפעול לקידום הליך לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר לזכאים להטבה זו לנצלה באופן יעיל ומועיל. כמו כן, מומלץ כי משרד האוצר יבחן את האפשרות לכלול קבוצות נוספות של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה, כדי להקל עליהם את נטל תשלום חשבונות המים, בהיותם של המים מוצר צריכה חיוני. זאת, בד בבד עם קידום הליך לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר לזכאים להטבה זו לנצלה באופן יעיל ומועיל. 



הרווחים שתאגידי המים ייעדו לחלוקה כדיבידנדים לרשויות המקומיות וכהחזר לצרכנים (במיליוני ש"ח), ומספר התאגידים שייעדו רווחים למטרות אלה, 2022 - 2005



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

העברת האחריות לניהול משק המים והביוב לידי תאגידי מים וביוב במסגרת רפורמת התיאגוד נועדה בין היתר לפתור כשלים מבניים שנוצרו בניהול משק המים והביוב ברשויות המקומיות ולהבטיח רמת שירות נאותה וניהול עסקי ומקצועי. בביקורת הקודמת נבחנה בין היתר השגת יעדי הרפורמה.

ביקורת המעקב העלתה כי מאז סיום הביקורת הקודמת חלו שיפורים בנושאים מעטים שנבדקו בביקורת הקודמת. בין היתר, רשות מקומית אחת החייבת בתיאגוד התאגדה, ומנהל רשות המים מינה בדצמבר 2022 צוות לבחינת מצבם של התאגידיים הנתמכים, ובהם התאגידיים הזכאים. עם זאת, ממצאי ביקורת המעקב מעידים כי הגופים המבוקרים לא תיקנו חלק גדול מהליקויים שעלו בביקורת הקודמת, ובין היתר: התיאגוד האזורי לא יצא לפועל; 23 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד לא התאגדו; לא יושמה המלצת משרד מבקר המדינה לפעול להסרת חסם משמעותי, שעורר התנגדות ברשויות המקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי חזק ובינוני והפחית את נכונותן להתאגד עם רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך - הפער בין רשויות אלה מבחינת מצב התשתיות נוכח הזנחה רבת שנים בתחום זה ברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי נמוך; על אף הסבסוד השוטף הממומן מתעריפי המים והמענקים הממומנים מתקציב המדינה, לא זו בלבד שלא הושג היעד של הבאת התאגידיים הזכאים לעצמאות כלכלית, אלא שהפער בינם לבין התאגידיים הלא-זכאים גדל במידה ניכרת בהיבטים של רווחיות ואיתנות פיננסית ואף בהיבט התפעולי של פחת מים, ותלותם במימון שוטף מתאגידי מים שאינם זכאים הלכה וגדלה (מ-47 מיליוני ש"ח בשנת 2011 ל-162 מיליוני ש"ח בשנת 2021). כמו כן, נמצא כי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום אינו יעיל.

על משרד האוצר, רשות המים ומרכז השלטון המקומי בישראל לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
			←	הוראות החוק בדבר תיאגוד אזורי לא יושמו. מספר התאגידיים לא צומצם	התיאגוד האזורי
			←	מפות השיוך שפרסמה רשות המים לא יושמו	
			←	24 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד לא התאגדו (בתקופת המעקב התאגדה רשות מקומית אחת בלבד)	רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו
			←	על אף הסבסוד והמענקים שקיבלו התאגידיים הזכאים משנת 2010 נותרו רובם במצב הנזקק לסיוע	מדדים פיננסיים ותפעוליים בפעילות התאגידיים הזכאים לעזמת הלא-זכאים
			←	בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה כי משרדי האוצר והאנרגיה ורשות המים ישתפו פעולה ביניהם כדי לגבש פתרון בעניין הקשיים בהתמודדות עם הסוגיות הייחודיות לתאגידיים הזכאים, על מנת לחתור לפתרון מערכתי שייתן מענה על תמהיל הבעיות המאפיינות תאגידיים אלה	
			←	פרסום הדוחות הכספיים השנתיים של תאגידי המים והביוב באתר המרשתת של רשות המים	דיווחי רשות המים לציבור בנושא תאגידי המים והביוב
		←		הדיווח על התאגידיים במסגרת דוח הפעילות השנתי של רשות המים	
		←		מיצוי זכויות וניצול ההטבה	הטיפול באוכלוסיות ראויות לקידום
			←	אי-יישום הנחיות ועדות הכנסת בעניין הצורך לשנות את מנגנון הסיוע	
			←	אוכלוסיית ראויות לקידום	

