

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2023



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. התאגידיים 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 התאגידיים במועד תחילת רפורמת התיאגוד, בשנת 2011, שבו היו מאוגדים 52 תאגידיים, 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 אונו - 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

כ-225 מיליוני ש"ח

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

56 תאגידים

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

כ-162 מיליוני ש"ח

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

6.25 מיליארד ש"ח

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

כ-1.7 מיליוני ש"ח

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

2 רשות המים הגדירה "תאגידיים זכאים" כתאגידיים 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 השאים לייעד 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.



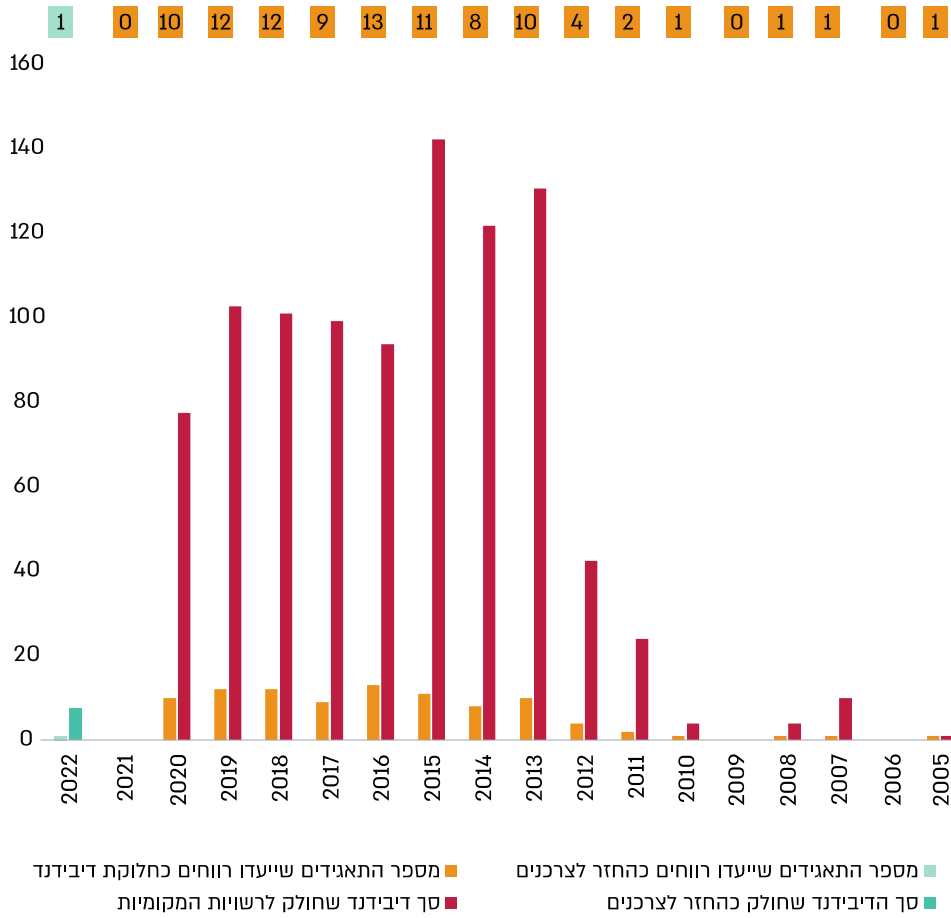
משותפים. מומלץ לשקול את האפשרות כי בצוות הבין-משרדי או בדיונים משותפים אלה ישתתפו, נוסף על נציגי משרדי האוצר והאנרגיה והתשתיות ורשות המים, גם נציגיהם של המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ומש"ם, בדומה לדיונים המתנהלים במועד סיום הביקורת בין רשות המים ומש"ם, בהשתתפות משרד האנרגיה והתשתיות המתעדכן באמצעות 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 התאגידי הנתמכים, ובהם התאגידי 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 התאגידי הזכאים לעצמאות כלכלית, אלא שהפער בינם לבין התאגידי 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 לעומת 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	



תאגידי המים והביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח - ביקורת מעקב

מבוא

עד לחקיקת חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק התאגידים), נשאו הרשויות המקומיות באחריות לניהול משק המים והביוב שבתחום שיפוטן. חוק התאגידים מסדיר את העברת ניהול משק המים והביוב מהרשויות המקומיות לידי חברות ייעודיות שבבעלותן - תאגידי מים וביוב (להלן - רפורמת התיאגוד). נכון למועד סיום ביקורת המעקב, ינואר 2023, חובת התיאגוד חלה על עיריות ומועצות מקומיות אך אינה חלה על מועצות אזוריות.

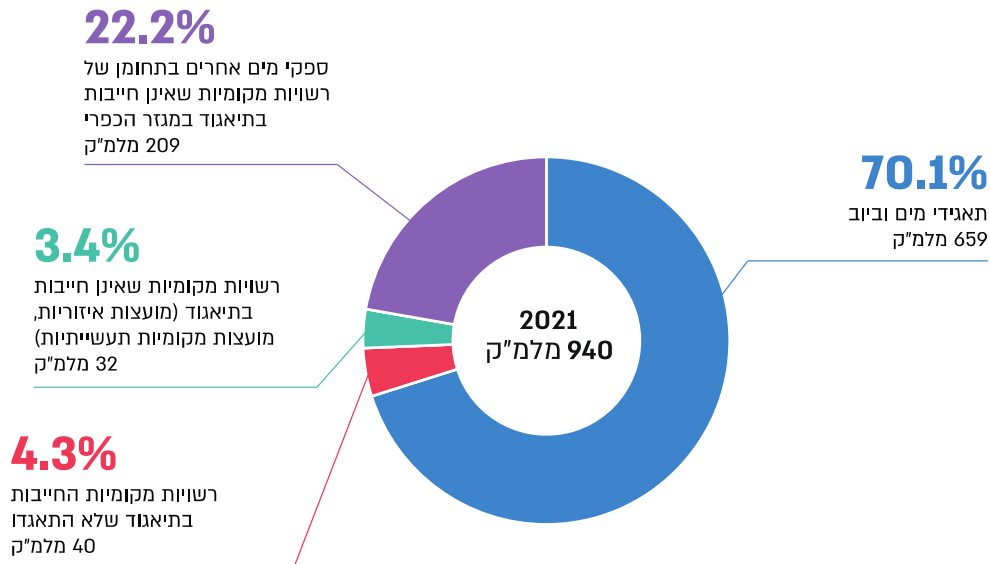
העברת האחריות לניהול משק המים והביוב לידי תאגידי מים וביוב במסגרת רפורמת התיאגוד נועדה לפתור כשלים מבניים שנוצרו בניהול משק המים והביוב ברשויות המקומיות, ובפרט תת-השקעות בתשתיות מים וביוב. זאת, מכיוון שחלק מהרשויות המקומיות הפנו את כספי צרכני המים למימון תחומים מוניציפליים אחרים. התאגידים שהוקמו מספקים שירותי מים וביוב במשק כספי סגור שבו ככלל, ההכנסות מצרכני המים אמורות להיות מופנות למימון מתן שירות ולהשקעה בתשתיות המים והביוב⁶.

בתקופת ביקורת המעקב, ינואר 2023, מתבצעת חלוקת המים בתחום השלטון המקומי באמצעות 56 תאגידי מים וביוב הפועלים בתחומן של 164 רשויות מקומיות, ובכללן 159 רשויות מקומיות בהן הם מספקים שירותי מים (וביוב), 3 רשויות מקומיות שבהן הם מספקים שירותי ביוב בלבד, ו-2 מועצות אזוריות. בנוסף, מתבצעת חלוקת המים בתחום השלטון המקומי באמצעות 23 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שטרם תואגדו, וכן באמצעות מועצות אזוריות ואגודות מים. תרשים 1 להלן מציג את חלוקת המים בתחום השלטון המקומי, בשנת 2018 ובשנת 2021.

6 למעט חריגים כמו חלוקת דיבידנדים מהתאגיד לרשויות המקומיות.



תרשים 1: אספקת המים בתחום השלטון המקומי לצרכני מגורים, 2021 (במלמ"ק)



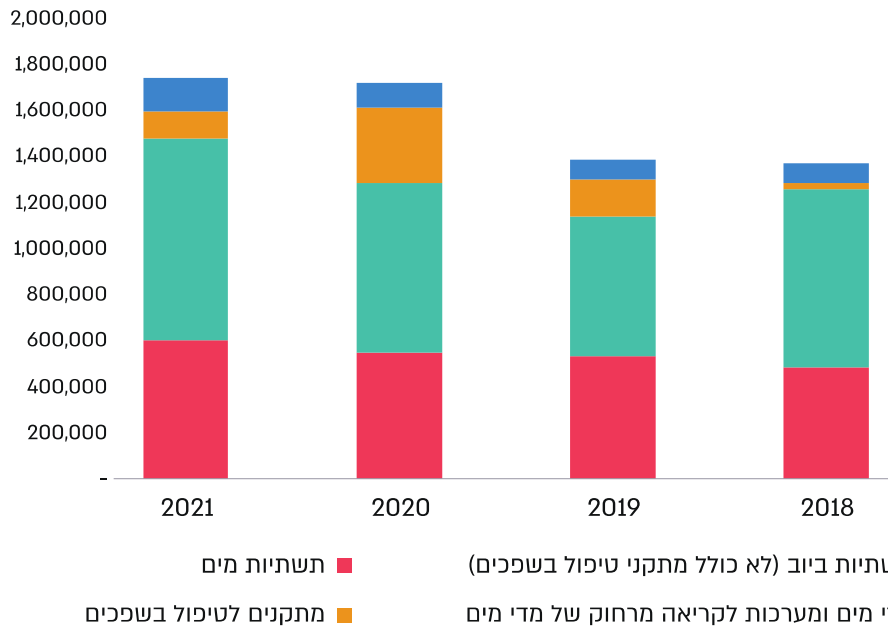
על פי נתוני הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן - רשות המים), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי בשנת 2021 תאגידי המים והביוב סיפקו כ-70% מצריכת המים לצרכני מגורים בתחומי השיפוט של השלטון המקומי. כמו כן, כ-26% מצריכת המים לצרכני מגורים בתחומי השלטון המקומי מסופקת בתחומי שיפוטן של רשויות מקומיות שלא חלה עליהן חובת תיאגוד.

אחת המטרות של רפורמת התיאגוד הייתה שיפור מצב תשתיות המים והביוב באמצעות הגדלת ההשקעות בתשתיות אלה. תרשים 2 מציג את ההשקעות של כלל תאגידי המים והביוב בתשתיות מים וביוב בשנים 2018 – 2021.



תרשים 2: ההשקעות של כלל התאגידים בתשתיות משק המים והביוב, 2018 - 2021 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי סך ההשקעה השנתית של התאגידים בתשתיות משק המים והביוב עלו בין השנים 2018 עד 2021 בכ-27% (מ-1.374 מליארד ש"ח ל-1.748 מליארד ש"ח). והן עומדות במצטבר על כ-6.25 מליארד ש"ח.

באוקטובר 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "תאגידי המים והביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁷. בדוח האמור הושווה בין מצב התאגידים בתחילת רפורמת התיאגוד, בשנת 2011, שבה היו מאוגדים 52 תאגידים, לבין מצבם בשנת 2018, שבה היו 56 תאגידים, לפי מדדים פיננסיים וכמותיים ובהם רווחיות ואיתנות פיננסית, פחת מים, פחת גבייה עלויות תפעול, השקעות, מענקים וסבסוד באמצעות התעריף. כמו כן, נבדקו בין היתר נושאים אלה: הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום, ניתוקי אספקת המים לצרכנים ביתיים, התיאגוד האזורי, כלי בקרה ופיקוח על תאגידים ודיווחי רשות המים לציבור בנושא תאגידי המים והביוב.

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



ממצאי הביקורת הקודמת הצביעו בין היתר על פערים גדולים בין תאגידיים שהוגדרו כתאגידיים זכאים⁸, המשרתים אוכלוסיות מיעוט, לבין התאגידיים האחרים, בין השאר בהיבטים של רוחיות, איתנות פיננסית, פחת מים ופחת גבייה. נמצא כי התאגידיים הזכאים קיבלו "סל סיוע" באמצעות סבסוד צולב בתעריף ומענקים, על מנת שיוכלו לעמוד בנורמות שקבעה רשות המים. אף על פי כן, נכון לשנת 2018 מטרה זו לא הושגה ותאגידיים אלה לא היו מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחנה הפיננסית. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי בשנים 2016 - 2018 הלך וגדל במידה ניכרת מספר התאגידיים שדוחותיהם הכספיים לא פורסמו לציבור באתר המרשתת (האינטרנט) של רשות המים.

נוסף על כך נמצא בביקורת הקודמת, כי עד ינואר 2020 לא יושמה חובת התיאגוד האזורי. מתווי התיאגוד האזורי שהציעה הרשות בשנים 2013 ו-2019 לא יצאו לפועל על אף התמריצים והמענקים שהציעה רשות המים לעידוד התיאגוד האזורי. יתר על כן, במועד סיום הביקורת הקודמת עדיין לא התאגדו 24 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד. בעניין הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום נמצא בביקורת הקודמת כי מנגנון הסיוע הקיים אינו מביא לידי מיצוי את ההטבה שתוקצבה ליישומו - 153 מיליוני ש"ח (כ-60%) מתקציב ההטבה לאוכלוסיות הזכאיות להנחה בתשלום חשבונות המים בשנים 2015 - 2019 לא נוצלו. על אף הנחיית ועדת הכספים ממאי 2017 ואף על פי שרשות המים שלחה למשרד האוצר כבר במאי 2017 הצעה לתיקון התקנות, משרד האוצר לא הגיש לוועדת הכספים הצעת תיקון לתקנות, ומנגנון הסיוע נותר ללא שינוי.

בדוח המעקב הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת (להלן - ביקורת המעקב) בנושאים שיפורטו להלן. הבדיקה נעשתה לגבי התקופה שחלפה מאז הביקורת הקודמת עד ינואר 2023 (להלן - תקופת המעקב).

שינויים והתפתחויות בתקופת המעקב

בתקופת המעקב אירעו שינויים הנוגעים למשק המים. להלן יוצגו כמה מהם.

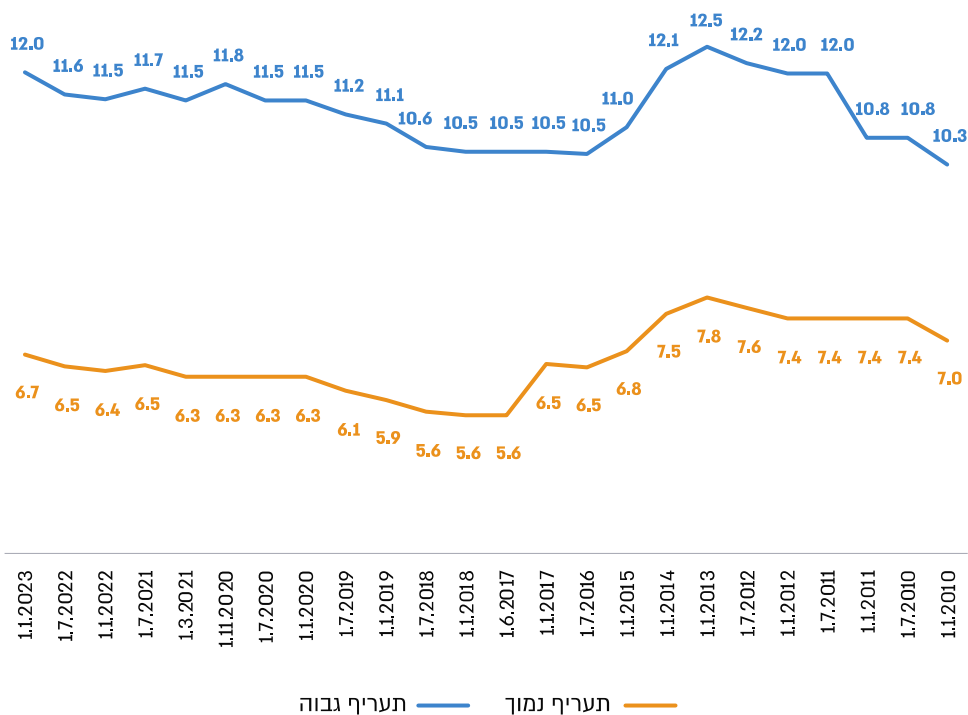
תעריפי המים לצרכני המגורים: צרכנים ביתיים משלמים תעריף נמוך עבור צריכה של כמות מים בסיסית - עד 3.5 מ"ק לכל נפש ולא פחות מ-7 מ"ק ליחידת דיור, ותעריף גבוה עבור צריכה של כל כמות נוספת.

בפרק הזמן שחלף מסוף תקופת הביקורת הקודמת, ינואר 2021, עד ינואר 2023 (להלן - תקופת המעקב) המשיכה מגמת העלייה בתעריפי המים לצרכנים הביתיים. התרשים שלהלן מציג את מגמות השינוי בתעריף הגבוה ובתעריף הנמוך לצרכני המגורים בשנים 2010 - 2023.

8 תאגידיים אלו סווגו כ"תאגידיים זכאים" למענקים ולנורמות מקילות. רשות המים הגדירה "תאגידיים זכאים" כתאגידיים חלשים, בעלי שיעורי פחת מים גבוהים במיוחד, שאינם מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחנה הפיננסית בשנים הראשונות להפעלתם, אשר זכאים למענקים ולנורמות מקילות. ראו להלן בפרק על מדדים פיננסיים וכמותיים בפעילות התאגידיים הזכאים לעזמת כלל התאגידיים.



תרשים 3: תעריפי המים והביוב לצרכן המגורים במחירים שוטפים נומינליים שאינם כוללים מע"ם, 2010 - 2023 (בש"ח למ"ק)



על פי נתוני רשות המים.

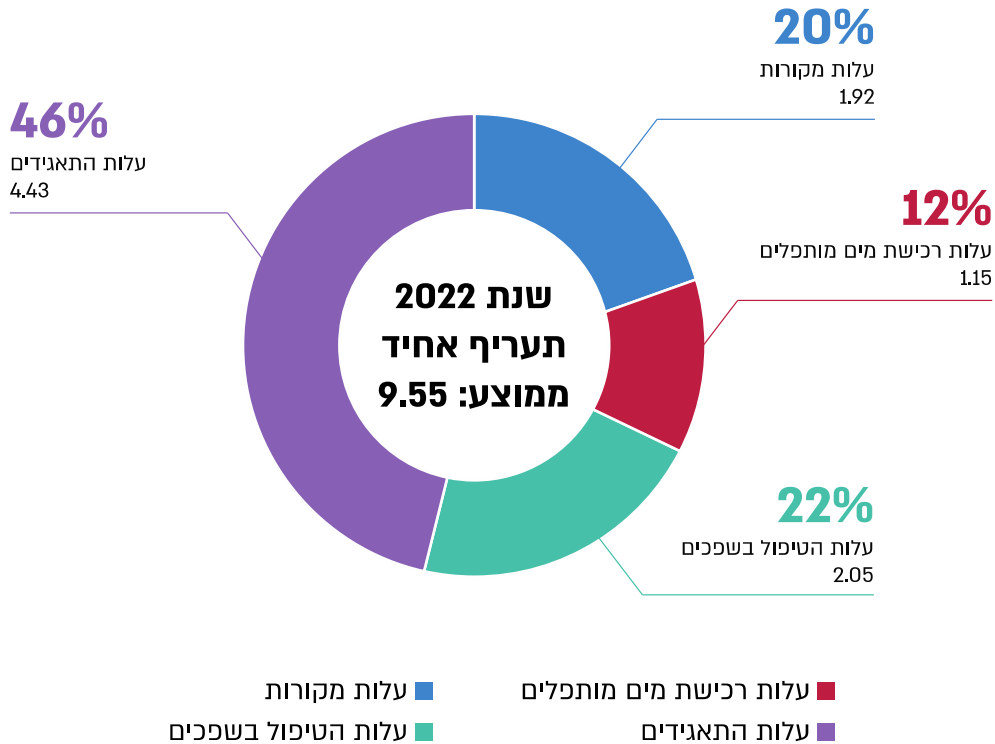
מהתרשים ניתן ללמוד כי במהלך תקופת המעקב מינואר 2020 עד ינואר 2023 חלו עלייה נומינלית של 6% בתעריף הנמוך לצרכן ועלייה נומינלית של 4% בתעריף הגבוה לצרכן⁹.

חלקם של התאגידים בתעריף לצרכני המגורים: התרשים להלן מציג את פילוח מרכיבי התעריף האחיד הממוצע לצרכן בשנת 2022, שהיה ש"ח למ"ק 9.552.

9 בהקשר זה יצוין כי בתקופת המעקב מינואר 2020 עד ינואר 2023 חלה עלייה של כ-8% במדד המחירים הכללי לצרכן (ראו להלן).



תרשים 4: פירוט מרכיבי העלויות בתעריף האחד הממוצע לצרכן הביתי,
2022¹⁰ (בש"ח למ"ק ובאחוזים)¹¹



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת המעקב וכפי שעולה מהתרשים נמצא כי שיעור העלות המוכרת הממוצעת לתאגידים בשנת 2022 הייתה כ-46% מתעריף האחד הממוצע לצרכן המגורים, המהווה עליה של כ-2% ביחס לשיעורה בשנת 2019¹².

השינויים שחלו במדד שירותי המים והביוב לעומת השינויים במדד המחירים לצרכן: התרשים להלן מתאר את השינויים שחלו במדד שירותי המים והביוב לצריכה ביתית בשנים 2000 - 2023 לעומת השינויים במדד המחירים לצרכן.

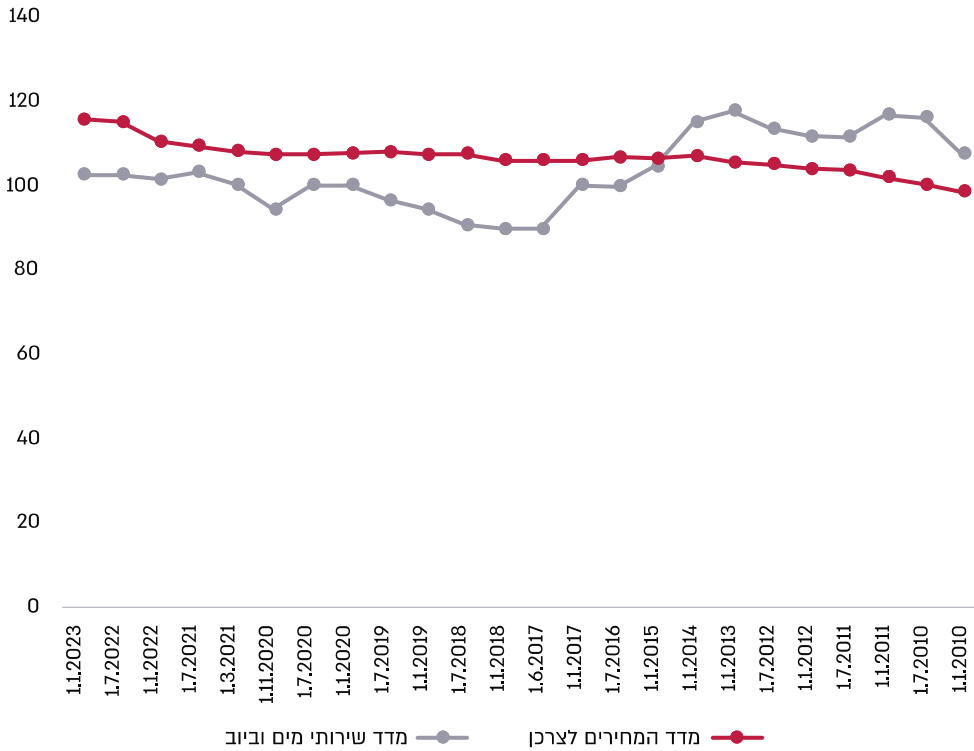
10 נוסף על המרכיבים המוצגים בתרשים, קיימים גם הפרשים משנים קודמות וסבסודים בסך שלילי כולל של 0.08- ש"ח למ"ק.

11 בתעריף המים והביוב לצרכני המגורים נכללים גם מרכיבי הביוב ובהם, נוסף על מרכיב עלויות הטיפול בשפכים, גם מרכיבים הנכללים בעלות התאגידים לרבות מרכיב הון מים וביוב ומרכיב תפעול מים וביוב.

12 בביקורת הקודמת נמצא כי עלות התאגידים בתעריף האחד הממוצע לצרכן המגורים בשנת 2019 עמדה על 4.06 ש"ח למ"ק, שהיווה כ-44% מהתעריף האחד האמור.



תרשים 5: מדד המחירים לצרכן ומדד שירותי מים וביוב לצריכה ביתית, 2023 - 2000



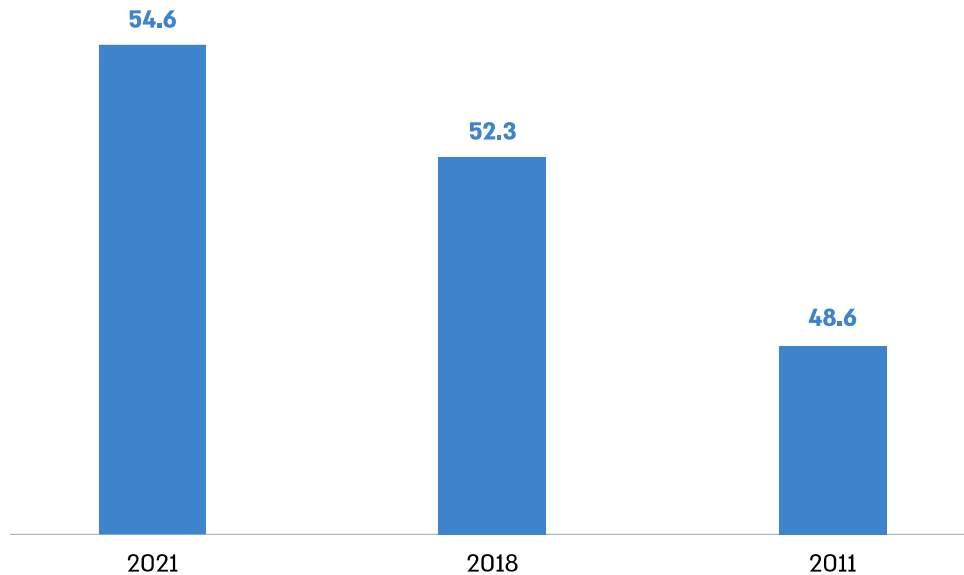
על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2013 עד 2020 חלה מגמת ירידה בשיעור של כ-15% במדד מחירי שירותי המים והביוב, זאת לעומת עלייה מתונה בשיעור של כ-2% במדד המחירים הכללי לצרכן. בתקופת המעקב מינואר 2020 עד ינואר 2023 חלה עלייה של כ-8% במדד המחירים הכללי לצרכן, לעומת עלייה מתונה יותר בשיעור של כ-2% בלבד במדד המחירים לשירותי מים וביוב לצריכה ביתית.

הצריכה השנתית הממוצעת למגורים לנפש: תרשים 5 להלן מציג את השינויים בצריכה השנתית למגורים לנפש, על פי נתוני רשות המים.



תרשים 6: הצריכה השנתית הממוצעת לנפש, 2011, 2018, 2021 (במ"ק)



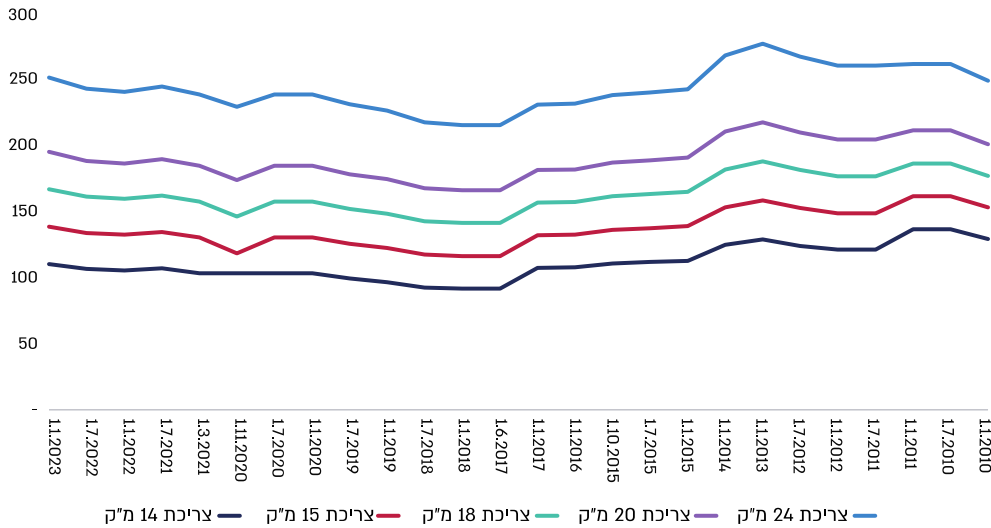
על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במהלך תקופת המעקב הצריכה השנתית למגורים לנפש עלתה משנת 2018 לשנת 2021 בכ-4%.

השינויים בחשבונות המים בתקופת המעקב: חשבונות המים לצרכן הביתי מורכבים ממרכיב מים ומרכיב ביוב. בשנת 2010 בעקבות רפורמת התעריפים חלה עלייה של מעל 30% בתעריף ביחס לתקופה שלפני רפורמת התעריפים. עד שנת 2009 מרכיב הביוב נקבע כמרכיב נפרד בחוקי העזר שקבעו הרשויות המקומיות והוא השתנה מרשות מקומית אחת לאחרת. משנת 2010, בעקבות רפורמת התעריפים, שולב מרכיב הביוב באופן אחיד לכל צרכני המים בתוך תעריף המים. תרשים 7 להלן מציג את השינויים בחשבונות המים הכוללים את מרכיב המים והביוב, מינואר 2010 עד ינואר 2023.



תרשים 7: חשבונות המים החודשיים לצריכה ביתית, 2010 - 2023 (במחירים נומינליים, בש"ח)



על פי נתוני רשות המים.

מהתרשים עולה כי מינואר 2013 עד יוני 2017 חלה ירידה בחשבונות המים ולאחר מכן עד ינואר 2023 חלה מגמת עליה בחשבונות המים לצריכה של 14 מ"ק - 24 מ"ק בחודש.

פעולות הביקורת

בינואר 2023 (להלן - מועד ביקורת המעקב) בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - הרשות או רשות המים), משרד האוצר - אגף תקציבים וארבעה תאגידי מים וביוב בעלי מאפיינים שונים שנבדקו בביקורת הקודמת, ובהם "מי ברק", "נווה מדבר", "מי רמת גן", ו"מי לוד", לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת בסוגיות האלה: תיאגוד אזורי; רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו; דיווחי רשות המים לציבור בנושא תאגידי המים והביוב בהיבטים של פרסום הדוחות הכספיים השנתיים של תאגידי המים והביוב באתר המרשתת של רשות המים ופרסום מידע על תאגידי המים בדוח הפעילות השנתי של רשות המים; מנגנון הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום. ביקורת המעקב הורחבה בנושא מדדים פיננסיים ותפעוליים בפעילות התאגידיים הזכאים לעומת התאגידיים האחרים, בהיבטים של רווחיות, איתנות פיננסית ופחת מים וכן הורחבה בנושא ייעוד רווחים על ידי תאגידי המים; בדיקות השלמה בוצעו במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מש"ם).



חובת התיאגוד

תיאגוד אזורי

התיקון לחוק התאגידיים מאוגוסט 2013 קבע חובה להפעיל את משק המים והביוב בתחומי הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד, באמצעות תאגידיים אזוריים¹³, לפי מפת שיוך שתקבע מועצת רשות המים. מטרת התיאגוד האזורי היא, בין היתר, לצמצם את מספר התאגידיים, להביא לידי התייעלות בניהול משק המים ולמצות את היתרונות לגודל, ובתוך כך להביא להגדלת מקורות המימון העומדים לרשות התאגידי האזורי לשם קידום ההשקעות בתשתיות מים וביוב ולשם שיפור השירות לצרכנים¹⁴.

בעניין זה יצוין כי משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי "הפחתת עלויות משק המים כתוצאה מיישום התיאגוד האזורי מגובה בעבודות כלכליות שנעשו [...] שם נכתב כי מבנה של תאגידיים אזוריים עשוי להביא לחיסכון שנתי בגובה של כ-150 מל"ח, המהווים כ-3% מתעריף המים".

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2019 עדיין לא צומצם מספר התאגידיים; כמו כן, אף שאחד היעדים של רשות המים בביצוע התיאגוד האזורי היה ליצור תאגידיים שיש בהם תמהיל של רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך ורשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה, בפועל עד שנת 2019 רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך התאגדו בעיקר בתאגידיים בעלי מדד כלכלי-חברתי נמוך; כמו כן, מתווי התיאגוד האזורי שהציעה רשות המים בשנים 2013 ו-2019 לא יושמו על אף התמריצים והמענקים שהציעה רשות המים לעידוד תיאגוד אזורי.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי כדי לבצע תיאגוד אזורי כנדרש על פי החוק, נדרשים משרד האוצר, רשות המים, הרשויות המקומיות ומש"ם, לבחון את כלל ההיבטים הנוגעים לכך - היבטי משילות והיבטים פיננסיים, תרבותיים וטופוגרפיים - ולבדוק כיצד ניתן להתגבר על בעיית מצב התשתיות, פחת המים ופחת הגבייה ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, וכיצד להתמודד עם סירובן של הרשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לסבסד את עלויות ההשקעות הנדרשות ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך נוכח ההזנחה רבת השנים. עוד הומלץ כי מפת התיאגוד האזורי שתוצע בהתאמה, תלווה באיתור פתרונות להיבטים אלה. בנוסף, הומלץ לבחון מינוי של גורם מתכלל מטעם הממשלה, שיהיה מעורב אף הוא ביישום הוראות החוק.

דיווח על פעולות לתיקון הליקויים ששלחה רשות המים למשרד מבקר המדינה לדוח מבקר המדינה 71א' מאוקטובר 2020 (להלן - דיווח פעולות תיקון הליקויים), הובאו התייחסויות רשות המים ולפיהם "לאור חוסר ההתקדמות בתהליך, בוחנת רשות המים, יחד עם משרדי משאבי המים, האוצר והפנים, אלטרנטיבות לקידום מתווה חלופי ליישום מדיניות התיאגוד

13 תאגידי אזורי הוא תאגידי המאגד כמה רשויות מקומיות.

14 דיווח הקודם צוין כי לדעת רשות המים, צמצום מספר התאגידיים באמצעות תיאגוד אזורי יביא לחיסכון בעלויות עקב איחוד תאגידיים ולחיסכון בהשקעות בתשתיות מים וביוב באמצעות שיפור כוח המיקוח מול ספקים ושיפור מערך הרכש הטמונים ביתרונות לגודל, ניצול יעיל של תשתיות ומניעת כפילויות, וכן חיסכון בכוח אדם ובתקורות, בין היתר בשל ביטול מערכי הנהלה ומטה כפולים וביטול כפילויות וצמצום במערכי התפעול.



האיזורי [...] לאור ההתנגדות הרחבה מצד הרשויות המקומיות ליישום המהלך, מימושו במתכונת הקיימת מחייב שיתוף פעולה פעיל מצד המשרדים האמורים, בראשם משרד הפנים, שאחראי על הרשויות המקומיות".

מש"ם מסר בדיווח על פעולות תיקון הליקויים כי במחצית השנייה של שנת 2020 התקיים שיח בין משרד משאבי המים, משרד האוצר, רשות המים ומש"ם בנוגע למתווה התיאגוד האזורי, וכי השיח הופסק לאחר פיזור הכנסת ה-23 אולם בכוונתם להמשיכו.

מזכירות הממשלה מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020, כי "ככל שמבקר המדינה מוצא לנכון להמליץ ולבחון מינוי של גורם מתכלל מטעם הממשלה, שיהיה מעורב ביישום הוראות החוק, הנושא נמצא בתחום סמכותם של השרים הנוגעים בדבר, הן בהליך החקיקה והן בהסדרת הליקויים על ידי השרים באמצעות החלטת ממשלה".

בביקורת המעקב נמצא כי במהלך שלוש השנים שעברו מסיום הביקורת הקודמת, בוצעו פעולות והתרחשו התפתחויות בנושא התיאגוד האזורי שהעיקריות שבהן מפורטות בתרשים 8 להלן.



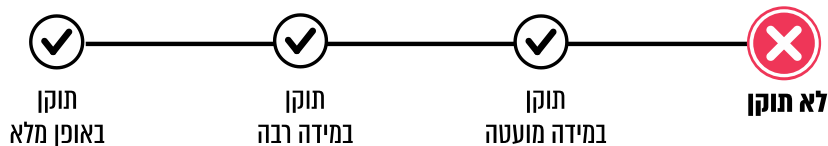
תרשים 8: האירועים וההתפתחויות העיקריות בנושא התיאגוד האזורי בתקופת המעקב





בביקורת הקודמת נמצא כי הוראות החוק בדבר תיאגוד אזורי לא יושמו. בין היתר נמצא כי מספר התאגידים לא צומצם, השויות בדירוג כלכלי-חברתי נמוך התאגדו בעיקר בתאגידים בעלי דירוג חברתי-כלכלי נמוך. בביקורת המעקב נמצא כי על אף שחלפו שלוש שנים ממועד סיום הביקורת הקודמת, ועל אף הפעולות שנעשו כמפורט בתרשים 8 לעיל, התיאגוד האזורי לא יושם בתקופת המעקב, לא הוקמו תאגידים אזוריים לפי מפת השיוך שנקבעה ומספר התאגידים נותר 56.

מידת תיקון הליקוי



אסדרת התיאגוד האזורי בתקופת המעקב במפת השיוך ובקווים המנחים

משרד מבקר המדינה בחן את האסדרה שעשתה רשות המים בתקופת המעקב בנושא התיאגוד האזורי במפת השיוך העדכנית ממאי 2020 ובקווים המנחים שהוציאה הרשות במאי 2021. יצוין כי בדברי ההסבר למפת השיוך לא צורפה בחינה כמותית של העלות מול התועלת בתיאגוד האזורי על פיה. להלן הפרטים.

במאי 2020 פרסמה מועצת הרשות ברשומות הודעה על שיוך הרשויות המקומיות ל-30 תאגידים אזוריים שתחילת תוקפה ב-20.8.20¹⁵ (להלן - מפת השיוך העדכנית).

לאחר פרסום מפת השיוך העדכנית, מהמחצית השנייה של שנת 2020 ובשנת 2021, הוגשו עתירות לבית המשפט העליון בנוגע לחובת התיאגוד האזורי ולמפת השיוך. במסגרת ההליך שבו דן בית המשפט העליון בעתירות¹⁶ (להלן - ההליך בבג"ץ או ההליך) הגישה רשות המים לבית המשפט העליון במאי 2021, מסמך שגיבשה, שכותרתו "קווים מנחים והמלצות ליישום הליכי מיזוג תאגידים" (להלן - הקווים המנחים).

על פי האמור בקווים המנחים, הם כוללים הבהרות "המיועדות לשמש כלי עזר מנחה עבור תאגידי המים והביוב בתהליכי המיזוג לקראת הקמתם של תאגידים אזוריים". הובהר בהם כי "התאגידים רשאים לקדם את המיזוג ולבצע את התיאגוד האזורי, בהתאם להסדרים כלכליים ומשפטיים רצוניים אחרים או נוספים, על בסיס הסכמה, והכל בכפוף למסגרת הרגולטורית המחייבת" שמתווה חוק התאגידים.

15 הודעה בדבר שיוך הרשויות המקומיות בישראל לקבוצות לפי חוק תאגידי מים וביוב, י"פ התש"ף 5819.

16 בג"ץ 4916/20, 4919/20, 4920/20, 4975/20, 4977/20, 4983/20, 4984/20, 4992/20, 4996/20, 5060/20, 5404/20, 4297/21, 1666/21 עיריית יבנה ואחרים נ' הרשות הממשלתית למים וביוב ואחרים.



במסגרת הקווים המנחים התייחסה רשות המים לסוגיות שונות בתיאגוד האזורי, כגון שיעור ההחזקה של בעלי המניות בתאגיד האזורי, הזכויות למינוי חברי הדירקטוריון בתאגיד האזורי, זכויותיהם של נושי התאגיד והשלכות המיזוג על האיתנות הפיננסית של התאגיד האזורי הממוזג, זכויות עובדים, היבטי מיסוי, "סבסוד צולב" בין ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות ונכונותה של הרשות לסייע ביישוב חילוקי דעות בנוגע לתיאגוד האזורי.

בהתייחס לכך שלפי מפת השיוך, רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה למעשה נדרשות לסבסד את עלויות ההזנחה רבת השנים במשק המים והביוב של הרשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך שאיתן הן נדרשות להתאגד, הובהר בקווים המנחים כי בתאגידי האזוריים "מטבע הדברים, ההשקעה השולית תתמקד במקומות בהם התועלת שלה גבוהה יותר". "יחד עם זאת, התאגידי המתמזגים יכולים לקבוע בינם לבין עצמם מנגנונים מוסכמים שיבטיחו שרמת ההשקעה בכל אחת מהרשויות המקומיות הקיימות בתאגיד האזורי לא תפחת מרף שיקבע, וכך שמחד גיסא רמת התשתיות והשירותים בכל הרשויות המקומיות, לכל הפחות, תישמר, ומאידך גיסא, ההשקעה בשיפור התשתיות והשירותים תתמקד בשנים הראשונות ברשויות המקומיות בהן היא תהיה המועילה ביותר". עוד נקבע בקווים המנחים כי "בטווח הזמן הבינוני והארוך, כל בעלות המניות בתאגיד יוכלו ליהנות מפירות ההתייעלות ומהשיפור במדדי הביצוע של התאגיד האזורי". נוסף על כך נקבע בקווים המנחים כי מימון מתקציב המדינה של ההשפעות הנגרמות מפערים במצב משק המים והביוב בין התאגידי המתמזגים אינו תנאי מתלה לביצוע התיאגוד על פי החוק.

יצוין כי משרד מבקר המדינה שאל את הממונה על התאגידיים ברשות המים (להלן - הממונה) אם ישמה המלצת הביקורת הקודמת ולפיה יש לבחון כיצד להתמודד עם סירובן של הרשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לסבסד את עלויות ההשקעה הנדרשות ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך נוכח הזנחה רבת שנים, וכפועל יוצא מכך - כיצד להתמודד עם סירובן להתאגד בתיאגוד אזורי. בהתייחס לשאלה זו ובהתייחס להמלצת הביקורת הקודמת שמתווה התיאגוד האזורי העדכני ילווה בפתרונות להיבטים אלה, השיב הממונה בינואר 2023: "טענת הסבסוד [מצד הרשויות המקומיות] הינה טענה שלא הייתה ואינה מקובלת על רשות המים. הוראות החוק מחייבות הקמת חברות אזוריות. רשות המים נדרשה לתת מענה ליציבותם של התאגידיים ביום שאחרי המיזוג"¹⁷.

בהתייחס לתשובת הממונה על התאגידיים כאמור לעיל, השיב מש"ם למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי "השלטון המקומי לא יוכל לקבל התנערות מעין זו של המדינה מפתרון כשלים מבניים ולאומיים, ולא יוכל להשלים עם הטלת חובות המדינה על כתפי רשויות מקומיות אחרות באמצעות פגיעה ישירה בתושבים שלהן".

בהתייחס לעמדת מש"ם האמורה השיבה רשות המים ביוני 2023 כי הטענה כי הקמת תאגידיים אזוריים תיצור סבסוד של רשויות מקומיות בעלות מדרג חברתי-כלכלי נמוך, בידי רשויות מקומיות במדרג גבוה, או לפגיעה בתושביהן, אינה נכונה. תעריפי המים לכלל הצרכנים בארץ אחידים, והתעריפים לתאגידיים מחושבים על פי עלויותיהם המוכרות, בהתחשב במאפייניהן של הרשויות המקומיות שבתחומם. אין בעצם העובדה שתאגיד מיישם תוכנית השקעות בהתאם לצרכים ההנדסיים ולסדרי העדיפויות, כדי לפגוע או להוריד מאיכות השירות או מרמת התשתיות

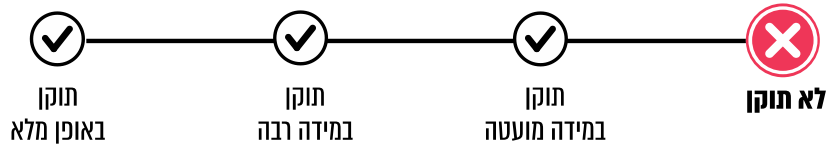
17 עוד מסר הממונה באותו מועד כי "הסוגיה נידונה בהרחבה מול בית המשפט. סוגיות פרטניות קיבלו מענה במסגרת מסמך 'קווים מנחים' [...] ובמענים השונים אשר נשלחו על ידי רשות המים לפניית השונות".



בשטחי הרשויות המקומיות שבתחומו. ביצוע השקעה בתשתית ברשות מקומית מסוימת, לא בא על חשבון השקעות נדרשות ברשויות אחרות החברות בתאגיד. בפרט, לאור זאת שכלל ההשקעה בתשתיות מוכרת לתאגיד בתעריף.

בביקורת הקודמת הומלץ כי לצורך ביצוע תיאגוד אזורי, נדרשים משרד האוצר, רשות המים, הרשויות המקומיות ומש"ם, לבחון את כלל ההיבטים הנוגעים לכך - היבטי משילות והיבטים פיננסיים, תרבותיים וטופוגרפיים. במסגרת הבדיקה הומלץ לבדוק כיצד ניתן להתגבר על בעיית מצב התשתיות, פחת המים ופחת הגבייה ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, וכיצד להתמודד עם סירובן של הרשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לסבסד את עלויות ההשקעות הנדרשות ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך נוכח ההזנחה רבת השנים. עוד הומלץ כי מפת התיאגוד האזורי שתוצע בהתאמה, תלווה באיתור פתרונות להיבטים אלה. בביקורת המעקב נמצא כי המלצות הביקורת הקודמת לעניין מפת השיוך לא יושמו, לא במפת השיוך העדכנית ולא בקווים המנחים, שכללו בין היתר הבהרות והמלצות לגבי דרכי פעולה ביישום התאגוד האזורי המפורט במפת השיוך. בכלל זה לא נכללו במפת השיוך העדכנית או בקווים המנחים פתרונות המתמודדים עם הבעיות הכרוכות במצב התשתיות, פחת המים ופחת הגבייה ברשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. כמו כן לא נכללו פתרונות לאחד החסמים המשמעותיים המעכב את ביצוע התיאגוד האזורי - סירובן של הרשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לסבסד את עלויות ההשקעות הנדרשות במשק המים והביוב ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. התיאגוד האזורי שנקבע במפת השיוך לא יצא לפועל. עוד עלה כי בדברי ההסבר למפת השיוך לא צורפה בחינה כמותית של העלות מול התועלת בתיאגוד האזורי על פיה.

מידת תיקון הליקוי



על משרד האוצר ורשות המים למפות את כלל החסמים ליישום חובת התיאגוד האזורי, ולפעול למימוש פתרונות שיאפשרו את הסרת החסמים.

הדיונים בוועדת הכנסת והמגעים בין רשות המים לרשויות המקומיות

1. באוקטובר 2020, במהלך תקופת המעקב, דנה וועדת הכלכלה של הכנסת (להלן - וועדת הכלכלה) בנושא התיאגוד האזורי, וכן קיימה שני דיונים בינואר 2023. יושבי ראש הוועדות ביקשו מהצדדים, ובייחוד מרשות המים וממש"ם, לנהל משא ומתן זה עם זה כדי להגיע לכלל הסכמות. בדיונים בינואר 2023 החליט יו"ר הוועדה לקדם את הצעת החוק כאמור



לעיל, בד בבד עם המשא ומתן המתנהל בין הצדדים, וכך החליט כי בהמשך ניתן יהיה להוסיף להצעת החוק את השינויים שעליהם יוסכם בין הצדדים¹⁸.

2. בעקבות החלטת בית המשפט העליון בהליך בבג"ץ במאי 2022¹⁹, הוציא ביוני 2022 הממונה על התאגידים מכתב למנכ"ל תאגידי המים ולמנכ"ל הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו, ובו דרש מהם לפעול בהתאם לחובת התיאגוד האזורי. עם זאת, הממונה הודיע כי תאגידי מים ורשויות מקומיות שיקיימו ביניהם שיח ויפנו לממונה "בבעיות קונקרטיים הקשורות בתהליך המיזוג, לא תופעל כנגדם אכיפה בשלב המידי". בעקבות מכתבו קיבל הממונה במחצית השנייה של שנת 2022 פניות מ-27 תאגידים וכן מ"ר פורום מנכ"ל תאגידי המים השיבה על הפניות. הממונה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי נוסף על ההתכתבויות האמורות, התקיימו באותה עת גם דיונים בין רשות המים לבין התאגידים והרשויות המקומיות, כדי לקדם את התיאגוד האזורי.

רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו

חוק התאגידים מחייב רשויות מקומיות שאינן מועצות אזוריות להתאגד בתאגידים שיפעילו את משק המים והביוב עבור תושביהן. הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו נדרשות להתאגד בהתאגדות אזורית עם רשויות מקומיות אחרות על פי מפת השיוך שקובעת רשות המים. מפת השיוך העדכנית, שפורסמה במהלך תקופת המעקב במאי 2020, כמו גם מפות השיוך שהיו בתוקף בתקופת הביקורת הקודמת, מחייבת, בין היתר, רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי²⁰ חזק ובינוני להתאגד עם רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך.

ביקורת הקודמת עלה כי 24 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד על פי חוק התאגידים, לא התאגדו. בהתאם לתיקון לחוק התאגידים מאוגוסט 2013, נאמר כי על רשויות מקומיות אלה להתאגד במסגרת תאגידים אזוריים לפי מפת שיוך שתקבע מועצת רשות המים. כאמור, מפת השיוך העדכנית שקבעה רשות המים פורסמה במאי 2020²¹.

ביקורת המעקב נמצא כי מבין הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד, ג'יסר א-זרקא הייתה הרשות המקומית היחידה שהתאגדה בתקופת המעקב, וכי היא הצטרפה לתאגידי המים והביוב פלגי מוצקין בע"מ בשנת 2021. כלומר, נותרו 23 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו.

יצוין כי בדצמבר 2021 אושרו כללי תאגידי מים וביוב (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשפ"ב 2021 (להלן - כללי הפחתת העיצומים), וממועד תחילת תחולתם, ינואר 2022, רשאית רשות

18 ראו להלן בעניין הליך האסדרה המתקיים לאחר סיום מועד ביקורת המעקב.

19 כאמור בתרשים 8 לעיל.

20 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.

21 ראו: הודעה בדבר שיוך הרשויות המקומות בישראל לקבוצות לפי חוק תאגידי מים וביוב התשס"א - 2011, י"פ 8853, י"ח באייר התשפ"ב, 12.5.2020.



המים בין היתר להטיל עיצומים כספיים מופחתים על רשויות מקומיות שלא קיימו את חובת התיאגוד האזורי²². נוכח הפעולות שבוצעו בתקופת המעקב והאירועים שהתרחשו בה, כמפורט בתרשים 8 לעיל, עד מועד סיום הביקורת רשות המים לא עשתה שימוש בסמכות להטיל עיצומים כספיים לאכיפת חובת התיאגוד על רשויות מקומיות אלה²³.

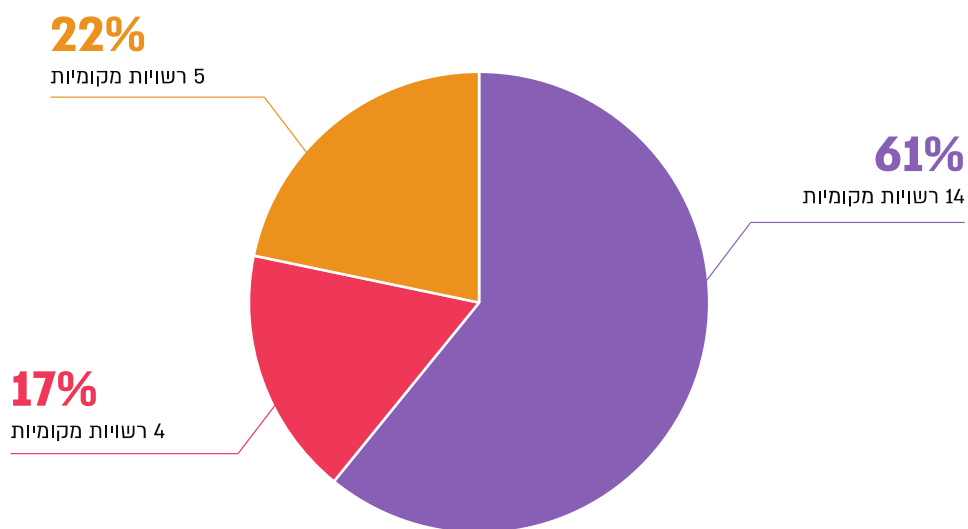
בביקורת המעקב בחן משרד מבקר המדינה מהו שיעור הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו, שהן בעלות מדד חברתי - כלכלי חזק או בינוני, ולכן החסם של פערי תשתיות עלול להיות לעיתים גורם להתנגדותן להצטרפות לתיאגוד אזורי.

נמצא כי המדד החברתי-כלכלי הממוצע של הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו היה 6.3, לעומת 5.2 בכלל הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד. התרשים להלן מציג את הפילוח הדירוג החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות אלה.

22 בחוק תאגידי מים וביוב נקבע כי תחולת הסמכות להטיל עיצומים כספיים תחל לאחר קביעת כללי הפחתת העיצומים.
23 עוד יצוין כי לאחר חלוף מועד ביקורת המעקב התקיימו הליכי אסדרה שבמסגרתם נחקק תיקון מס' 15 לחוק תאגידי מים וביוב שבו נדחה המועד שבו הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו יידרשו להתאגד בתאגידי מים וביוב בהתאם להוראת רשות המים הנכונה ל-1.5.24 ותוקן סכום העיצום הכספי שניתן להטיל על רשות מקומית החייבת בתיאגוד שלא התאגדה (ראו להלן).



תרשים 9: פילוח של מספרן ושיעורן של הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו לפי הדירוג החברתי-הכלכלי²⁴



■ דירוג כלכלי חברתי חלש ■ דירוג חברתי-כלכלי בינוני ■ דירוג חברתי-כלכלי חזק

על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 61% מהרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו הן רשויות מקומיות המסווגות בדירוג חזק ו-78% מהן בדירוגים בינוני וחזק. מאחר שככלל, רשויות מקומיות המסווגות בדירוגים אלה נדרשות על פי מפת השיוך העדכנית שקבעה רשות המים להתאגד עם רשויות מקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך מהן, אחד החסמים להתאגדות הוא הפער הקיים לעיתים בין לבין הרשויות המקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך מבחינת מצב התשתיות, הגבייה ופחת המים. פער זה מעורר התנגדות של הרשויות המקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה ובינוני ובעלות תשתיות במצב טוב, להתאגד עם רשויות מקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך שמצב תשתיותיהן ירוד, מחשש שלפחות בטווח הקצר, הכספים שישלמו צרכני הרשויות החזקות והבינוניות לא ישמשו לפיתוח התשתיות ברשויות המקומיות

²⁴ לצורך קביעת העלות המוכרת סיווגה רשות המים את התאגידים על פי הדירוג הכלכלי-חברתי שקבעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ליישובים שהתאגיד משרת. תאגיד המשרת יישוב או יישובים המדורגים בדירוג 1 - 4 ייחשב תאגיד "חלש" שהוכרו לו עלויות נורמטיביות גבוהות משל יתר התאגידים, ואת בשל המתאם בין הדירוג הכלכלי-חברתי של היישוב למצב התשתיות ומערכת הגבייה בזמן הקמת התאגיד. תאגיד המשרת יישוב או יישובים בדירוג 5 - 6 ייחשב "תאגיד בינוני", ותאגיד המשרת יישובים בדירוג 7 ומעלה ייחשב "תאגיד חזק". ראו: חזור רשות המים - "עדכון נורמות פחת המים ופחת הגבייה בתאגידי המים והביוב", 25.7.13; "דוח הוועדה המייעצת לאסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח למשק המים", פברואר 2019.



שלהם, אלא לצמצום פערי הזנחה רבת שנים שנבעה בין היתר מאכיפת גבייה נמוכה ברשויות המקומיות החלשות שאיתן הן נדרשות להתאגד.

עיריית שדרות והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור השיבו למשרד מבקר המדינה במאי וביוני 2023 כי הן אינן מתואגדות, וזאת מסיבות שאינן תלויות בהן. המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור הוסיפה כי מצב התשתיות שלה "אינו פשוט, לשון המעטה", וכי להערכתה בהתאם לסקר הנכסים הקיים, יש צורך להשקיע "ממון רב" בתשתיות שלה.

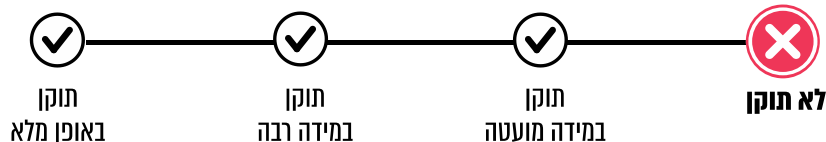
המועצה המקומית עומר ועיריית גבעת שמואל ציינו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ממאי ומיוני 2023 את פערי התשתיות כחסם משמעותי לתיאגוד אזורי. מש"ם ציין בתשובתו מפברואר וממאי 2023 כי המענקים והתמריצים שתקצה המדינה נוכח הפערים בין הרשויות מבחינת מצב משקי המים והביוב הם סוגיה משמעותית ביותר מבחינתו בשיח בנושא התיאגוד האזורי.

בביקורת המעקב נמצא כי הרשות המקומית היחידה שהתאגדה בתקופת המעקב, תוך הצטרפות לתאגיד קיים, הייתה ג'יסר א-זרקא - רשות מקומית בעלת דירוג חברתי כלכלי נמוך. אף אחת מהרשויות המקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה ובינוני החייבות בהתאגדות לא התאגדה בתקופת המעקב.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי בתקופת המעקב התבררו בבית המשפט העליון כמה עתירות הנוגעות בין היתר לחובת ההתאגדות של רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד באמצעות הצטרפות לתאגיד אזורי, וטרם התאגדו²⁵. עוד מסרה רשות המים כי לאחר פסיקת בית המשפט העליון בעניין רוב העתירות ביוני 2022 היא החלה לקדם פגישות אישיות של מנהל רשות המים והממונה על תאגידי המים והביוב (להלן - הממונה) עם כלל ראשי הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו, וזאת כדי לבחון היתכנות לקידום הליכי צירוף לתאגידי אזוריים.

בביקורת הקודמת נמצא כי 24 רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד לא התאגדו. בביקורת המעקב נמצא כי בתקופת המעקב התאגדה, תוך הצטרפות לתאגיד רב-רשותי, רק רשות מקומית אחת החייבת בתיאגוד, שדירוגה במדד החברתי-כלכלי 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.

מידת תיקון הליקוי



25 כמפורט להלן בפרק על התיאגוד האזורי.



מש"ם מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2021 כי הוא מציע כי רשויות מקומיות שמנהלות את משק המים והביוב שלהן כיאות, יהיו רשאיות להקים תאגיד חד-רשותי או לחלופין יהיו פטורות מהקמת תאגיד בכלל. בעניין זה הציע מש"ם שרשות המים תגדיר מדדים כלכליים-הנדסיים שעל פיהן היא תבחן את אופן ניהול משק המים והביוב העירוני של הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו. מש"ם הוסיף בתשובתו ממאי 2023 כי לעמדתו, בצירוף רשויות מקומיות שאינן עומדות במדדים האמורים לתאגידיים אזוריים יש להקפיד על שני עקרונות: האחד - קבלת הסכמה של המתאגדים; והשני - מענקי מדינה שיאפשרו להתמודד עם פערי התשתיות ברשות הנקלטת.

על הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו לפעול בהתאם לחוק ולהתאגד בתאגידי 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 במטרה להביא ליישום הוראות החוק בדבר התאגדותן של רשויות מקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו ובכלל זה כי הם יפעלו לטיפול בפער מבחינת מצב התשתיות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוא "ייקח חלק ככל שיידרש בשיח פנים ממשלתי ויביע במסגרתו את עמדתו".

המועצה המקומית כפר שמריהו השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי היא "פעלה ומוכנה להמשיך לפעול בשיתוף פעולה למציאת פתרונות להסרת חסמים במטרה להביא ליישום הוראות החוק".

ייעוד רווחי תאגידי המים

תאגידי המים רשאים לייעד את רווחיהם לחלוקה כדיבידנדים לרשויות המקומיות או להחזר כספי לצרכניהם. ייעוד רווחים בידי תאגיד כהחזר לצרכנים מוזיל את עלות שירותי המים והביוב לצרכניו. בשונה מכך, ייעוד הרווחים לחלוקת דיבידנדים לרשויות המקומיות מביא להוצאת כספי צרכני המים והביוב למימון צרכים אחרים ומשמש את הרשות המקומית למתן שירות לתושביה בתחומים אחרים.

על פי חוק התאגידיים, החלטות של תאגיד מים וביוב בדבר ייעוד רווחיו לחלוקה טעונות אישור של הממונה, וזאת בכפוף לכללים שתקבע מועצת רשות המים²⁶. עד מאי 2023, הממונה לא היה רשאי לאשר לתאגיד מים וביוב לייעד רווחים לחלוקה לרשויות המקומיות אם התאגיד לא ביצע שלב משלבי ההקמה של תאגיד אזורי בהתאם להוראות החוק. המגבלה האמורה נועדה בין היתר לתמרץ את הרשויות המקומיות לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק להקמת תאגידיים אזוריים ולאפשר הטלת סנקציה על רשויות מקומיות המפרות את החובות המוטלות עליהן על פי החוק. מיגבלה זו חלה עד שבינוי 2023 חוקק תיקון מס' 15 לחוק תאגידי מים וביוב, שביטל את המגבלה האמורה.

26 סעיף 63(א)(5) לחוק התאגידיים, החל על תאגידיים שבשליטת רשות מקומית או רשויות מקומיות. עד מועד הביקורת, ינואר 2023, כל תאגידי המים והביוב היו בשליטת רשות מקומיות או רשויות מקומיות.



בכללי תאגידי מים וביוב (ייעוד רווחים), התשע"ד-2014 (להלן - כללי חלוקת רווחים), שקבעה מועצת הרשות מפורטים התנאים המקדמיים שעל הממונה לבחון לפני שייתן אישור לחלוקת דיבידנדים. תנאים אלה נוגעים בין היתר למצבו של התאגיד ולתוצאות פעילותו. על פי ההסברים שמסר הממונה דאז בישיבת מועצת רשות המים במרץ 2013, בכללי חלוקת רווחים נקבעו קריטריונים שנועדו להבטיח שחלוקת דיבידנדים לבעלי המניות לא תפגע ביציבותם הכלכלית של התאגידיים ולא תגרום לזליגת כספים ממשק המים והביוב המיועדים לעמידה בסטנדרטים שנקבעו בחוק בעניין התאגידיים, ובכלל זה שהתאגיד ביצע בשתי שנות הכספים שקדמו להגשת הבקשה לייעוד רווחים את תוכנית ההשקעות בהיקף שאישר לו הממונה, לכל הפחות²⁷.

עוד נקבע בכללי חלוקת הרווחים כי תאגיד מים וביוב ראשי להחליט, בהסכמת בעלי מניותיו, לחלק את רווחיו באמצעות החזר כספי לצרכניו. החזר יבוצע, ככלל, באופן שווה לכל הצרכנים, ולא לפי היקף צריכת המים של כל צרכן²⁸.

לפני תחילת תחולת כללי חלוקת הרווחים אישר הממונה בשנים 2005 - 2013 ייעוד רווחים בסך כולל של 216 מיליוני ש"ח. ממועד תחילת תחולתם של הכללים האמורים, בשנת 2014, ועד שנת 2020, יכלו התאגידיים לבחור בין חלוקת רווחים כדיבידנדים לרשויות המקומיות לבין החזר צרכני. כל התאגידיים שיעדו רווחים בתקופה זו חילקו אותם כדיבידנדים לרשויות המקומיות.

באוגוסט 2020 החלה תקופת תחולתה של מפת השייך העדכנית שקבעה רשות המים. בהתאם לסעיף 63(א)(5) בחוק התאגידיים עד מאי 2023 נאסר על הממונה לאשר חלוקת רווחים לרשות מקומית שלא השלימה שלב משלבי ההקמה של חברה אזרית, ומאחר ששום רשות מהרשויות המקומיות שהתאגידיים ביקשו לחלק להן דיבידנדים לא פעלה כאמור, לא אישר הממונה חלוקת דיבידנדים לרשויות המקומיות מתוך רווחי התאגידיים בגין השנים 2021 ו-2022. עם זאת, ובהתאם לסמכותו לפי כללי חלוקת רווחים, אפשר הממונה לתאגידיים המעוניינים בכך, לחלק את רווחיהם כהחזר לצרכניהם.

עלה כי בשנים 2014 - 2022 אישר הממונה ייעוד רווחים בסך כולל של כ-745.3 מיליוני ש"ח, מהם כ-737.8 מיליוני ש"ח חולקו כדיבידנדים לרשויות המקומיות בשנים 2013 - 2020 ורק כ-7.5 מיליוני ש"ח (1%) יועדו כהחזר לצרכנים על ידי תאגידי אחד בלבד - מי אונו בשנת 2022.

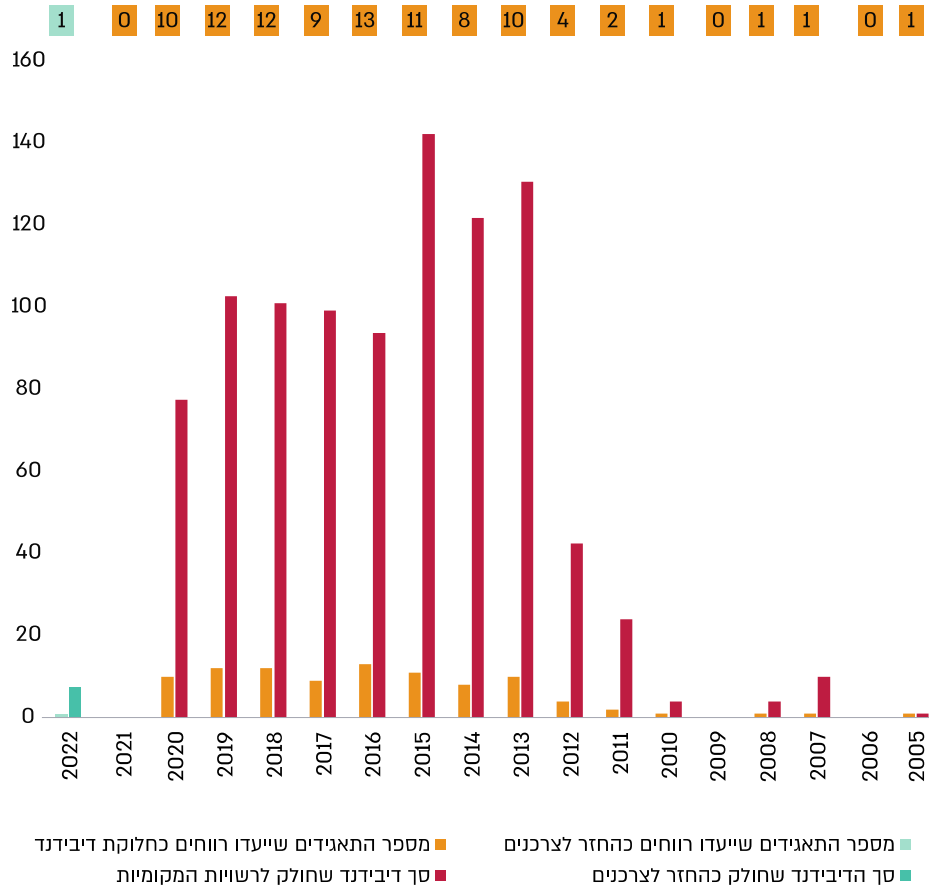
ייעוד רווחי תאגידי המים והביוב לחלוקת דיבידנדים לרשויות המקומיות וכהחזר לצרכנים בשנים 2005 - 2022 מוצג בתרשים להלן.

27 לפי סעיף 2(8) לכללי ייעוד רווחים, לעניין זה, "היקף" - סכום ההשקעה המזערי שאישר הממונה לחברה במסגרת תוכנית ההשקעות לאותן השנים או סכום אחר שאישר הממונה מנימוקים מקצועיים מיוחדים.

28 למעט צרכן מים גדול, הצורך יותר מ-15,000 מ"ק בשנה, אשר על פי הכללים יקבל החזר המחושב באופן שונה.



תרשים 10: הרווחים שתאגידי המים ייעדו לחלוקה כדיבדנדים לרשויות המקומיות וכהחזר לצרכנים (במיליוני ש"ח), ומספר התאגידים שייעדו רווחים למטרות אלה, 2022 - 2005



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשים, חלק מהתאגידים חילקו את רווחיהם כדיבדנדים לרשויות המקומיות עד לשנת 2020. כך, בין השנים 2020-2014 חילקו 8-13 תאגידי דיבידנדים בהיקף שנתי כולל שנע בין כ-80 ל-140 מיליוני ש"ח. עם זאת, בשנים 2021-2022, שבהן לא אושרה חלוקת דיבידנדים לרשויות המקומיות כאמור, לא ייעד שום תאגיד עודפים כהחזר לצרכנים, פרט לתאגיד מי אונו שאישר ייעוד רווחים כהחזר לצרכנים בסך של כ-7.5 מיליוני ש"ח בשנת 2022.

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



תאגיד מי אונו השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוא מאמין ש"מהלך זה מביא לשיפור משמעותי וחיובי" בקשר שבין תאגיד המים לתושב.

רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי בשנת 2023 ולאחר מועד הביקורת תאגיד נוסף קיבל מהממונה אישור לייעוד רווחים להחזר לצרכנים.

עוד השיבה רשות המים למשרד מבקר המדינה כי "הבחירה בין חלוקת דיבידנד או ביצוע החזר צרכני נכנסת בגדר מדיניות מותרת ולגיטימית של הרשויות המקומיות בעלות המניות בתאגיד, שיש שיקולים רבים בצידה".

מש"ם השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוא סבור כי "ההחלטה בדבר השימוש ברווחי התאגידים, ראוי שתישאר בסוברניות המלאה של בעלי המניות בתאגיד - אשר קידמו את מהלכי ההתייעלות [בתאגידים] וכאשר ממילא היתרות הכספיות חוזרות באופן מלא לשימוש ולשירות התושבים".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המים לשקול לקבוע תמריצים לייעוד רווחי תאגידים כהחזר לצרכניהם, או לחילופין תמריצים שיעודדו להשאירם במשק המים כדי שישמשו לביצוע תוכניות פיתוח נוספות, מעבר להיקף של תוכניות שביצוען נדרש על פי הכללים הקיימים לצורך אישור ייעוד הרווחים כדיבידנד או כהחזר צרכני. כך יוכלו התאגידים והרשויות המקומיות להביא תמריצים אלה בחשבון במסגרת כלל השיקולים בבואם להחליט על ייעוד רווחי התאגידים. יישום המלצה זו יאפשר לממש את יעדי רפורמת התיאגוד שנועדה בין היתר לקדם את משק הכספים הסגור בתחום המים והביוב, ולהיטיב עם צרכני המים והביוב.

התיקון לחוק לאחר סיום ביקורת 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; בוטלה המגבלה ולפיה מספר התאגידים האזוריים לא יעלה על 30 ונדחה מועד חובת הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו להתאגד בתאגידי מים וביוב ל-1.5.24.

על פי דברי ההסבר להצעת תיקון החוק, הדחייה של מועדי תחולת חובת ההתאגדות האזורית בשנה וחצי באה על רקע קשיים ביישום חובה זו, והיא נועדה בין היתר: לאפשר "בחינה מעמיקה של עתידם של תאגידי המים והביוב ושל המתווה הראוי לקידום התייעלות במשק המים והביוב"; לבטל את "מצב ההפרה" שבו נמצאות הרשויות המקומיות שאינן פועלות להתאגדות; ולאפשר את ייעוד רווחיהם של תאגידים לחלוקה כדיבידנדים לרשויות מקומיות שאינן פועלות ליישום חובת ההתאגדות האזורית. ביטול המגבלה ולפיה מספר התאגידים האזוריים לא יעלה על 30 נועד, על פי דברי ההסבר, לאפשר גמישות בקביעת מספר התאגידים שיוקמו, נוכח הקשיים ביישום החובה הקיימת.



עוד נקבע בתיקון לחוק, כי מועצת רשות המים "לא תיתן לחברה²⁹ הוראה להצטרף לחברה קיימת, אם שוכנעה כי בשל נסיבות שאינן בשליטת הרשות המקומית וכל עוד מתקיימות אותן נסיבות הדבר אינו אפשרי, וכי הרשות המקומית עשתה כל שביכולתה כדי להצטרף לחברה קיימת, ובכלל זה ההצטרפות לחברה אושרה על ידי מועצת הרשות המקומית". כמו כן נקבע כי הוראת מועצת רשות המים כאמור "טעונה התייעצות עם מנהל מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים; לא העביר מנהל המינהל כאמור את עמדתו בתוך 15 ימי עבודה מיום פניית המועצה אליו, יראו כאילו קויימה חובת ההתייעצות לפי פסקה זו".

כמו כן, בתיקון לחוק בוטלה המגבלה האוסרת על הממונה לאשר לתאגידיים שלא ביצעו שלב משלבי הקמת תאגיד אזורי, ייעוד רווחים לחלוקת דיבידנדים. בנוסף, נקבעו בתיקון לחוק הוראות בעניין עיצום כספי שיהיה הממונה רשאי להטיל על רשויות מקומיות שלא יקיימו את ההוראות בעניין חובת ההתאגדות, ולפיהן ניתן יהיה להטיל עיצומים כספיים בסכום עד 800,000 ש"ח על רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 1 - 5 ובסכום של עד מיליון ש"ח על רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 6 ומעלה.



מש"ם מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2023 כי לדעתו יש לבטל את מגבלת 30 התאגידיים הקבועה בחוק³⁰. עוד הוא מסר כי ביישום התיאגוד האזורי על פי מפת השיוך יש לדעתו חשש "לפגיעה קשה בשירות לתושב"; רשות המים לא בדקה לעומק את משמעויות החלת הרגולציה ועל פי בדיקה שערך מש"ם "הגדלה נוספת של התאגידיים, באמצעות צמצום מספרם, תפגע ביעילות התאגידיים" ואף עלולה לפגוע ביציבות הפיננסית של התאגידיים הנדרשים לממן תאגידיים חלשים מהם. לדעת מש"ם לא זו בלבד שהתיאגוד האזורי לא יביא להפחתת התעריף, אלא יש אף סיכון משמעותי "לליקור דרמטי" של התעריף. עוד הוא סבור כי יש בתאגוד האזורי "ניסיון של משרד האוצר הדוחף את המהלך, להתנער מאחריות לטיפול במשקי מים וביוב ברשויות חלשות, ומהקצאת תקציבים שתיתן מענה לבעיה, תוך הטלת האחריות על משימה לאומית מסוג זה, דווקא על רשויות מקומיות אחרות".

בנוסף מסר מש"ם כי בתקופת המעקב התקיים שיח עם משרדי ממשלה ורשות המים אך הוא לא הבשיל לכלל סיכום בעניין המחלוקת בנושא התיאגוד האזורי.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוא "השקיע במהלך התיאגוד כ-2 מליארד שקלים מאז שנת 2008, וממשיך להשקיע בימים אלו בתשתיות של רשויות במצב סוציו-אקונומי נמוך אשר מצטרפות לתאגיד קיים, זאת בנוסף לתמיכה השנתית שניתנת להקמת תשתיות ביוב בתאגידיים זכאיים ומועצות אזוריות במצב סוציו - אקונומי נמוך".

נוכח המחלוקות בין הצדדים, המשא ומתן המתנהל ביניהם, והתיקון לחוק שנחקק לאחר סיום הביקורת, וכדי לקדם את פתרון הסוגיה, מומלץ כי רשות המים תשקול לבצע בחינה כמותית המלווה בתחשיב מפורט של כלל העלויות הכרוכות בתיאגוד האזורי בכלל, וביישום מפת השיוך העדכנית בפרט, לעומת התועלת שבכך.

29 חברה למתן שירותי מים וביוב, דהיינו, תאגיד מים וביוב.

30 יצוין שתשובת מש"ם נמסרה לפני תיקון מס' 15 לחוק תאגידי מים וביוב.



במסגרת בחינה זו מומלץ להביא בחשבון את העלויות והתועלות בכל הנוגע לפיתוח תשתיות המים ולתחזוקתן, לאיכות השירות, לעלויות פחת מים ופחת גבייה, להוצאות ההנהלה והכלליות, להוצאות שכר בכירים, וכן להביא בחשבון את עלויות מיזוג התאגידיים לרבות עלויות חוות הדעת, עלויות הכנת מסמכי המיזוג והמשא ומתן על תנאיהם, ואת עלויות הטיפול בפערים בין מצב משק המים והביוב בתאגידיים המשרתיים רשויות מקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה ובינוני לבין מצבו בתאגידיים וברשויות מקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך, ובייחוד בתאגידיים הזכאים. עוד מומלץ שרשות המים תפרסם את ממצאי בחינתה כאמור לציבור.

על משרד האוצר, משרד האנרגיה והתשתיות, רשות המים, וכן משרד הפנים, מש"ם, הרשויות המקומיות, ותאגידי המים לשתף פעולה כדי להגיע לפתרון יעיל ומועיל שיאפשר ליישם את חובת התיאגוד האזורי.

משרד האנרגיה והתשתיות השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי "כיום מתקיימות שיחות ודיונים משותפים לעניין התיאגוד במשק המים בין משרד האנרגיה והתשתיות, רשות המים ומש"ם. אנו נמצאים בתהליך שמטרתו לגשר על פערים ולקבל החלטות על בסיס הבנות משותפות [...] ומשרד האנרגיה והתשתיות מתעדכן ביאלוג שמתקיים ומעביר הערות דרך רשות המים".

מדדים פיננסיים ותפעוליים בפעילות התאגידיים הזכאים לעומת כלל התאגידיים

אחת ממטרות רפורמת התאגידיים הייתה להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות.

בביקורת הקודמת משרד מבקר המדינה השווה בין מצב התאגידיים בתחילת רפורמת התיאגוד בשנת 2011 לבין מצבם בשנת 2018, תוך בחינת מדדים פיננסיים וכמותיים ובהם רווחיות, איתנות פיננסית, פחת מים, פחת גבייה, עלויות תפעול, השקעות, מענקים וסבסוד באמצעות התערף. ההשוואה נעשתה לגבי כלל התאגידיים, ובפילוחים שונים שלהם.

בביקורת הקודמת צוין כי רשות המים זיהתה כי בקרב התאגידיים המסווגים כחלשים יש תאגידיים בעלי שיעורי פחת מים ופחת גבייה גבוהים במיוחד, שאינם מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחינה הפיננסית בשנים הראשונות להפעלתם. תאגידיים אלה הוגדרו "תאגידיים זכאים"³¹, והם זכו לסל רחב של כלי סיוע כגון מענקים חד-פעמיים וסבסוד צולב שוטף בתערף. מטרתו של סיוע זה הייתה בין היתר להביא אותם למצב שבו הם יוכלו "לעמוד על הרגליים" ולעמוד בנורמות כגון פחת מים ופחת גבייה. בשנת 2018 היו 11 תאגידיים זכאים.

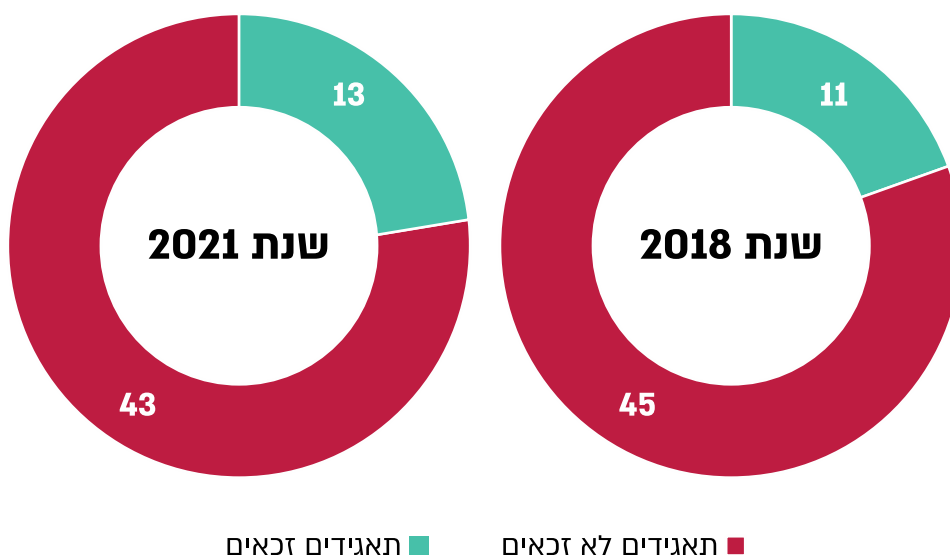
עוד נמצא בביקורת הקודמת כי אף שהתאגידיים הזכאים קיבלו "סל סיוע" באמצעות סבסוד צולב בתערף ומענקים, זאת על מנת שיוכלו להיות עצמאיים כלכלית ולעמוד בנורמות שקבעה רשות המים, נכון לשנת 2018 יעדים אלה לא הושגו.



בהמלצות הביקורת הקודמת נכתב בין היתר שרשות המים תבחן כיצד ניתן להבטיח את איתנותם הפיננסית של התאגידיים הזכאים ולהביאם לכך שיעמדו בנורמות שנקבעו להם. עוד הומלץ שרשות המים תביא לדיון לפני מועצת הרשות הצעות לצעדים שניתן לנקוט לצורך ייעול פעילותם של התאגידיים הזכאים ולכך שיצמצמו את הפערים הניכרים בין התאגידיים הזכאים ליתר התאגידיים, לרבות בעניין פחת המים הגבוה באותם תאגידיים. כמו כן הומלץ כי משרדי האוצר והאנרגייה ורשות המים ישתפו פעולה ביניהם כדי למצוא פתרון לקשיים בהתמודדות עם הסוגיות הייחודיות לתאגידיים החלשים על מנת לחתור לפתרון מערכתי שייתן מענה על תמהיל הבעיות המאפיינות תאגידיים אלה.

בביקורת המעקב נמצא כי במהלך תקופת המעקב, בין השנים 2018 ל-2021, גדל מספר התאגידיים הזכאים מ-11 ל-13. התרשים שלהלן מציג את השינוי במספר התאגידיים הזכאים והלא-זכאים בשנת 2018, שנתונים לגביה הוצגו בביקורת הקודמת, לעומת מספרם בשנת 2021.

תרשימים 11-12: מספר התאגידיים הזכאים והלא-זכאים, 2018 ו-2021



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת המעקב בחן משרד מבקר המדינה את השינויים משנת 2018 עד שנת 2021 בתוצאות פעילותם של התאגידיים הזכאים לעומת התאגידיים הלא-זכאים במדדים של רווחיות, איתנות פיננסית, פחת מים וסבסוד באמצעות התעריף.

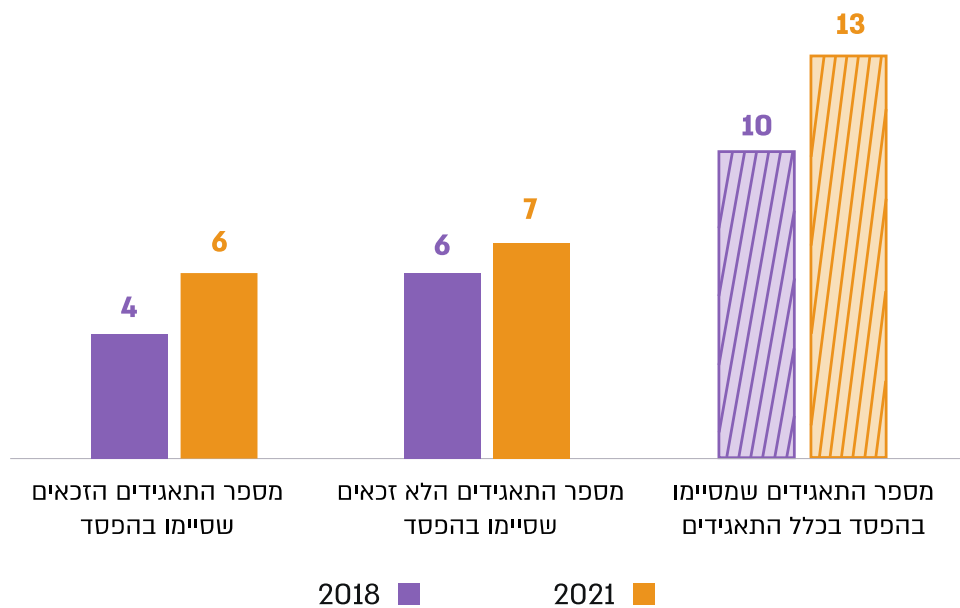


רווחיות ואיתנות פיננסית

רווחיות

בתקופת המעקב עלו ההכנסות השנתיות של כלל התאגידים בכ-25% - מ-4,605 מיליוני ש"ח (בשנת 2018) ל-5,739 מיליוני ש"ח (בשנת 2021). משרד מבקר המדינה השווה בין התאגידים הזכאים והלא-זכאים מבחינת רווחיותם בתקופת המעקב, בין שנת 2018, שנתונים חשבונאיים על תאגידי המים בעניינה הוצגו בביקורת הקודמת, לבין שנת 2021. ממצאי הבדיקה מוצגים בתרשימים שלהלן במדדים של מספר התאגידים שסיימו את השנה בהפסד, רווח שנתי, רווח שנתי ממוצע לתאגיד ורווח שנתי ממוצע לצרכן בתאגיד, ותשואה שנתית ממוצעת על ההכנסה.

תרשים 13: מספר התאגידים הזכאים והלא-זכאים שסיימו בהפסד בשנים 2018 ו-2021³²



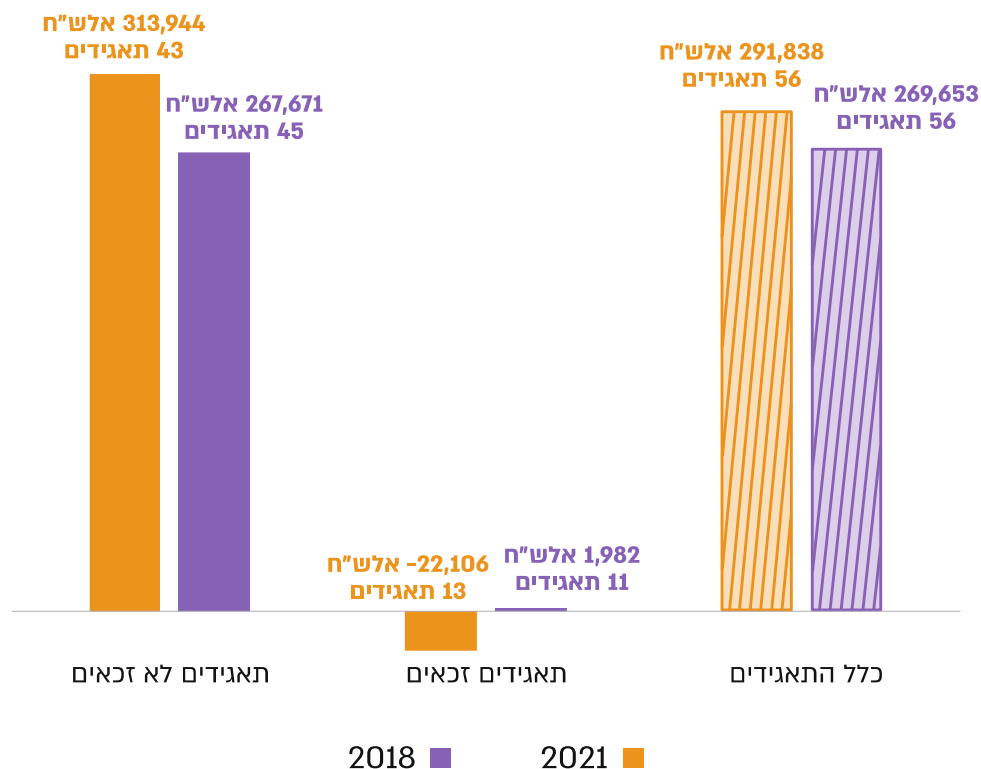
לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר התאגידים שסיימו את שנת הכספים 2021 בהפסד עלה לעומת מספרם בשנת 2018, הן בקרב התאגידים הזכאים (מ-6 ל-7) והן בקרב התאגידים הלא-זכאים (מ-4 ל-6).

32 כאמור, מספרם הכולל של התאגידים הזכאים בשנת 2018 היה 11 תאגידים ובשנת 2021 היה 13 תאגידים. מספרם הכולל של התאגידים הלא זכאים בשנת 2018 היה 45 תאגידים ובשנת 2021 היה 43 תאגידים.



תרשים 14: הרווח השנתי של כלל התאגידים, התאגידים הזכאים והלא-זכאים, 2018 ו-2021 (באלפי ש"ח)

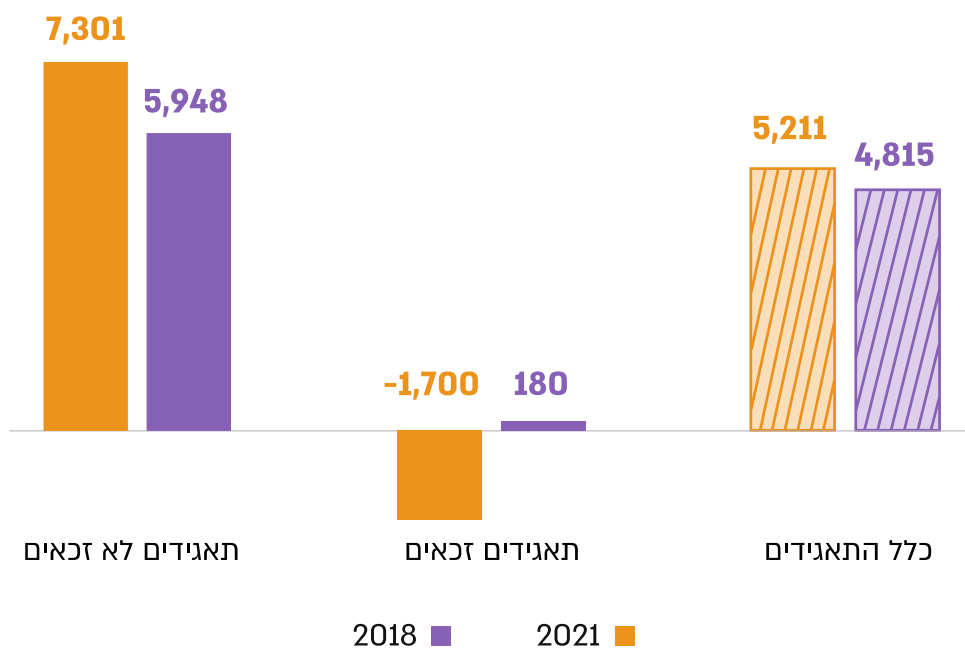


לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בפרק הזמן שבין שנת 2018 לשנת 2021 גדל סך הרווח של כלל התאגידים בכ-8% (מ-269,653 אלפי ש"ח ל-291,838 אלפי ש"ח), וסך הרווח של התאגידים הלא-זכאים גדל בכ-17% (מ-267,671 אלפי ש"ח ל-313,944 אלפי ש"ח), אולם סך הרווח של התאגידים הזכאים פחת והם עברו מרווח (אף שהיה קטן) להפסד (מ-1,982 אלפי ש"ח ל-22,106 אלפי ש"ח).



תרשים 15: הרווח השנתי הממוצע לתאגיד, 2018 ו-2021 (באלפי ש"ח)



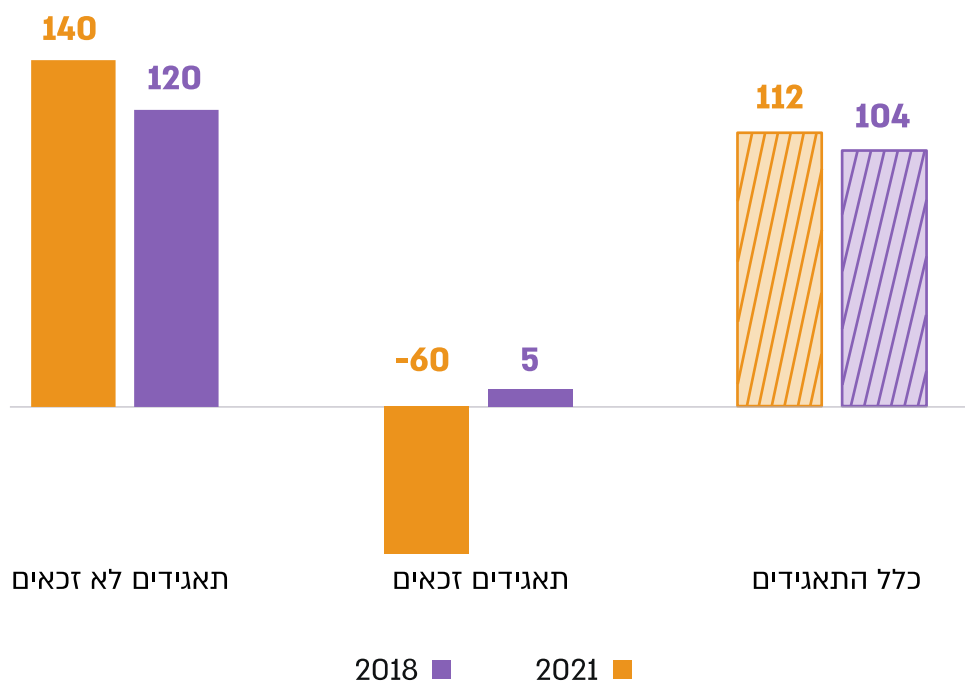
לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף שבפרק הזמן שבין שנת 2018 לשנת 2021 גדל הרווח השנתי הממוצע לתאגיד בקרב כלל התאגידיים בכ-8%, ובקרב התאגידיים הלא-זכאים בכ-23%, הרי שהרווח 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-1,700 אלפי ש"ח.

משרד מבקר המדינה השווה בין תאגידיים זכאים ללא-זכאים מבחינת הרווח הממוצע לצרכן בתאגיד. ממצאי השוואה מוצגים בתרשים להלן.



תרשים 16: הרווח הממוצע לצרכן בתאגיד, 2018 ו-2021 (בש"ח)



לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

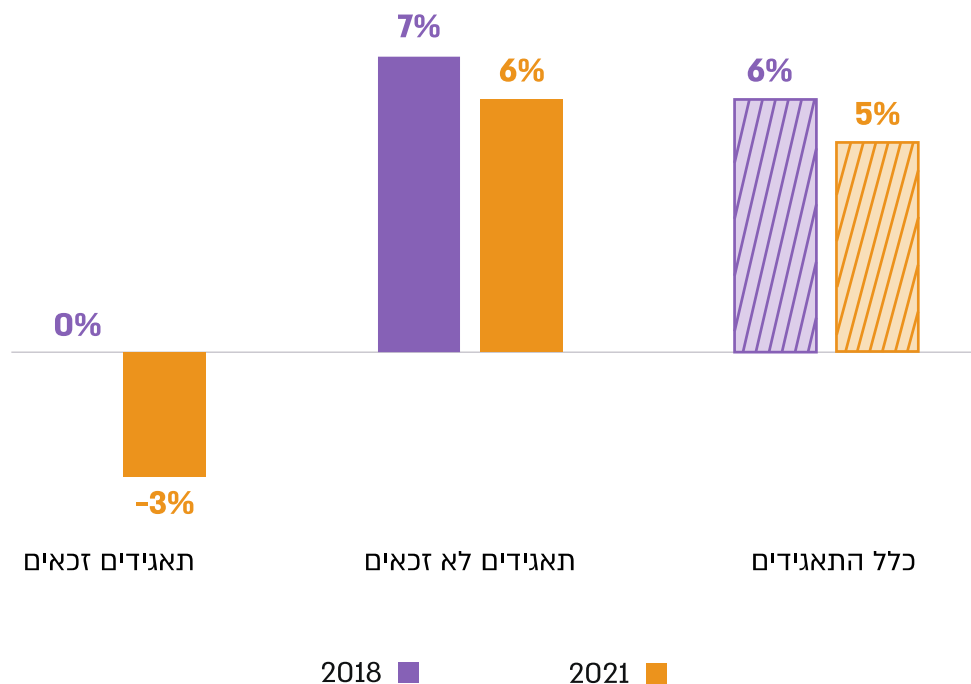
מהתרשים עולה כי אף שהרווח הממוצע לצרכן בתאגיד בקרב כלל התאגידים עלה משנת 2018 לשנת 2021 בכ-8%, ובקרב התאגידים הלא-זכאים עלה בכ-17%, הרי בקרב התאגידים הלא-זכאים עבר הרווח הממוצע לצרכן מרווח להפסד.

מתרשימים 14 ו-15 לעיל עולה כי במדדים של סך הרווח השנתי, רווח שנתי ממוצע לתאגיד ורווח ממוצע לצרכן בתאגיד, לא זו בלבד שהתאגידים הזכאים לא צמצמו בשנים 2018 - 2021 את הפער בינם לבין התאגידים הלא-זכאים, אלא שהם אף הגדילו אותו.

כך, בפרק הזמן שבין שנת 2018 לשנת 2021 גדל סך הרווח של התאגידים הלא-זכאים בכ-17% (מ-267,671 אלפי ש"ח ל-313,944 אלפי ש"ח), אולם סך הרווח של התאגידים הזכאים פחת והם עברו מרווח (אף שהיה קטן) להפסד (מ-1,982 אלפי ש"ח ל-22,106 אלפי ש"ח). בפרק זמן זה גדל הרווח השנתי הממוצע לתאגיד בקרב התאגידים הלא-זכאים בכ-23%, אולם הרווח השנתי הממוצע לתאגיד בקרב התאגידים הזכאים, שהיה כ-180 אלפי ש"ח בשנת 2018, פחת במידה ניכרת, הם עברו מרווח להפסד וסיימו את השנה בהפסד של כ-1,700 אלפי ש"ח. כמו כן, בפרק זמן זה הרווח הממוצע לצרכן בתאגיד בקרב התאגידים הלא-זכאים עלה בכ-17%, אולם בקרב התאגידים הזכאים עבר הרווח הממוצע לצרכן מרווח להפסד.



תרשים 17: שיעור התשואה השנתית הממוצעת על ההכנסה בקרב התאגידים הזכאים והלא-זכאים, 2018 ו-2021



לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שערכי התשואה השנתית הממוצעת של התאגידים הזכאים והלא-זכאים ירדו משנת 2018 לשנת 2021. עם זאת, התשואה השנתית הממוצעת של התאגידים הלא-זכאים ירדה בכ-1% (מ-7% ל-6%), ואילו התשואה השנתית הממוצעת של התאגידים הזכאים ירדה בכ-3% והפכה לשלילית (מ-0% ל-3%).

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי "תאגידי המים והביוב מתאפיינים בשונות גבוהה האחד מהשני והדבר משפיע על רווחיותם". "כך למשל, תאגיד נווה מדבר בדרום הארץ נאלץ להתמודד עם פזורה בלתי חוקית בהיקפים נרחבים אשר משפיעה דרמטית על יכולות הגבייה ומכאן בהקשר ישיר על אחוזי הרווחיות שלו".

עולה אפוא כי בשנים 2018 - 2021 לא זו בלבד שלא צומצם הפער בין התאגידים הזכאים לבין התאגידים הלא-זכאים, אלא שהפער אף גדל במדדי הרווחיות שנבדקו.

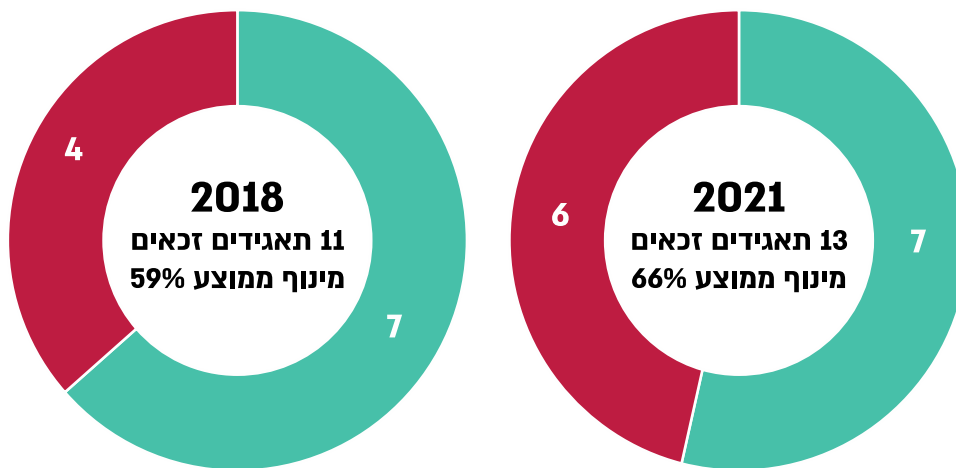


איתנות פיננסית

אחד המדדים שקבעה רשות המים לבחינת איתנותם הפיננסית של התאגידים הוא היחס בין החוב למאזן. באמות המידה הפיננסיות שקבעה מועצת רשות המים לבחינת האיתנות הפיננסית של תאגידים למשל לצורך קבלת פטור מתיאגוד אזורי, או לצורך אישור הלוואות, נמצא כי בין היתר הערך שמשמש לקבלת החלטות לגבי תאגידים הוא יחס מינוף שלא יעלה על 65%.

משרד מבקר המדינה בחן את השינוי בין השנים 2018 ו-2021 ביחס המינוף הממוצע של התאגידים הזכאים ובמספר התאגידים הזכאים שערכי המינוף שלהם עד 65% ומעל 65%.

תרשימים 18 - 19: מספר התאגידים הזכאים שערכי יחס המינוף שלהם עד 65% ומעל 65%, וממוצע ערכי יחס המינוף בקרב התאגידים הזכאים, 2018 ו-2021



■ יחס מינוף עד 65% ■ יחס מינוף מעל 65%

לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי בשנים 2018 - 2021 יחס המינוף הממוצע של התאגידים הזכאים גדל בכ-7%, והמינוף הממוצע של תאגידים אלה בשנת 2021 הגיע ל-66%, שהוא מעל לערך הסף של 65% שקבעה רשות המים כמדד לאיתנות פיננסית בתאגידים. נוסף על כך, מספר התאגידים הזכאים שהמינוף שלהם גדול מ-65% עלה מ-4 ל-6.

עולה אפוא כי על אף הסיוע שניתן לתאגידים הזכאים מתעריף המים ומתקציב המדינה, לא התחזקה איתנותם הפיננסית הבאה לידי ביטוי במינוף הממוצע שלהם, ואף נחלשה במידה ניכרת. המינוף הממוצע שלהם עלה מ-59% בשנת 2018 ל-66% בשנת 2021.



פחת מים

פחת מים הוא הפער בין כמות המים הנרכשת (או מופקת) ומוזרמת למערכת לבין כמות המים שהצרכנים מחויבים בה לצורך תשלום. מקורו של פער זה עשוי להיות דלף במערכת המים, מדידה לא נכונה של צריכת המים או גניבות מים. רשות המים קובעת ומעדכנת מעת לעת את נורמות פחת המים של כל אחד מהתאגידים.

בביקורת הקודמת מצא משרד מבקר המדינה בין היתר כי הן נורמת פחת המים הממוצעת והן פחת המים הממוצע בפועל ירדו בשנים 2011 - 2018. הפערים הגבוהים ביותר בין פחת המים בפועל לנורמת פחת המים נמצאו בתאגידים הזכאים שמשרתים אוכלוסיית מיעוטים. בשנת 2018 היה השיעור הממוצע של פחת המים של התאגידים החלשים (הכוללים תאגידים זכאים ושאינם זכאים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך) גבוה ביותר מפי שניים מאשר ביתר התאגידים. מבדיקת ערכי פחת המים של כלל תאגידי המים והביוב בשנת 2018 עלה כי הערך הגבוה ביותר של פחת המים באותה השנה היה 36%, והוא נרשם בתאגיד "נווה מדבר", שהוא תאגיד זכאי המשרת אוכלוסייה בדואית בדרום.

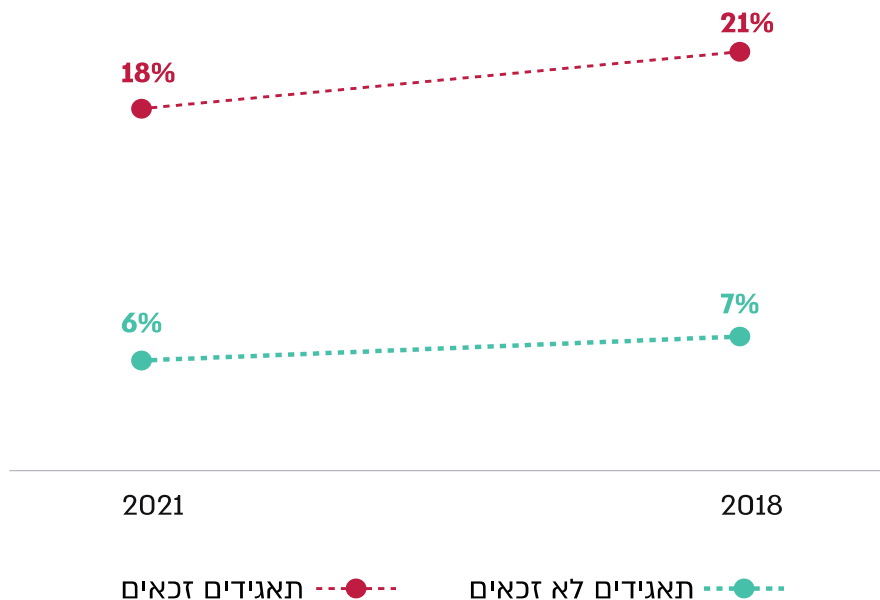
בביקורת הקודמת הומלץ בין היתר כי רשות המים תביא לדיון לפני מועצת הרשות הצעות לצעדים שניתן לנקוט לצורך ייעול פעילותם של התאגידים הזכאים ולכך שיצמצמו את הפערים הניכרים בין התאגידים הזכאים ליתר התאגידים, לרבות בעניין פחת המים הגבוה באותם תאגידים, וכן תעודד את המשך צמצום פחת המים ביתר התאגידים.

דיווח תיקון הליקויים למבקר המדינה: בדוח זה דיווחה רשות המים כי נעשו בתאגידים הזכאים בין היתר פעולות להגברת האכיפה שנועדה לצמצום היקף גניבות מים ומניעת נזק לתשתיות.

בביקורת המעקב בחן משרד מבקר המדינה את השינוי בפחת המים הממוצע של התאגידים הזכאים לעומת יתר התאגידים, בין שנת 2018 לשנת 2021. ממצאי הבדיקה מוצגים בתרשים שלהלן.



תרשים 20: שיעור פחת המים הממוצע בתאגידיים הזכאים והלא-זכאים, 2018 ו-2021



לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

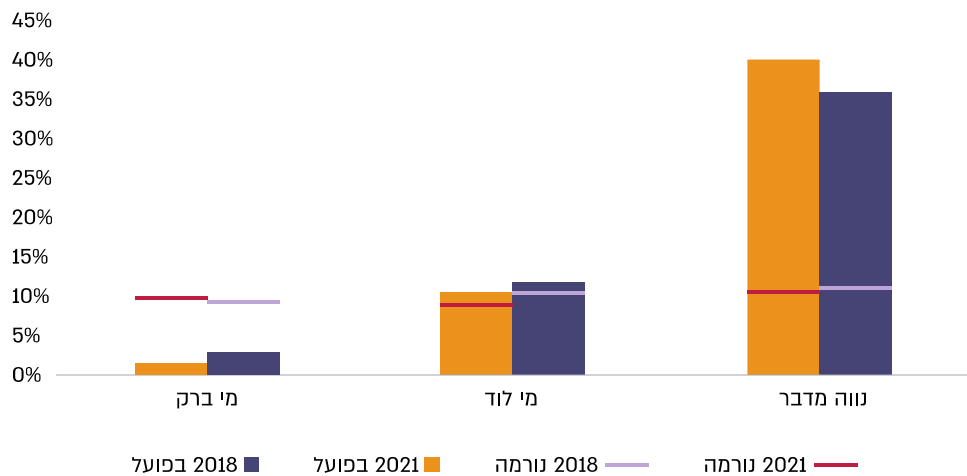
בביקורת הקודמת נמצא כי פחת המים הממוצע היה בשיעור של 21% בתאגידיים הזכאים ו-7% בתאגידיים הלא-זכאים. כפי שעולה מהתרשים, בביקורת המעקב נמצא כי בין השנים 2018 ל-2021 שיעור פחת המים הממוצע ירד הן בתאגידיים הזכאים (מ-21% ל-18%) והן בתאגידיים הלא-זכאים (מ-7% ל-6%), דהיינו בממוצע חל שיפור בשיעורי פחת המים. עם זאת, השיעור הממוצע של הפחת של התאגידיים הזכאים נותר גבוה פי שלושה מאשר בתאגידיים הלא-זכאים.

בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה את פחת המים בשלושה תאגידיים שסווגו על ידי רשות המים כחלשים, בעלי מאפיינים שונים של מגזר ושל כמות הרשויות המקומיות המאוגדות בהם: תאגיד "נווה מדבר" - תאגיד רב-רשותי במגזר הבדואי; תאגיד "מי ברק" - תאגיד חד-רשותי במגזר החרדי; ותאגיד "מי לוד" - תאגיד חד-רשותי המשרת אוכלוסייה מעורבת בעיר בעלת דירוג חברתי-כלכלי נמוך. נמצא כי בתאגיד "מי ברק", שהוא תאגיד חד-רשותי הנותן שירות לאוכלוסייה חרדית בדירוג חברתי-כלכלי 2, ערך פחת המים היה נמוך מהנורמה. בתאגיד "מי לוד", שהוא תאגיד חד-רשותי הנותן שירות למגזר מעורב, השתפרו ערכי הפחת באופן ניכר בשנים 2011 - 2018 והתקרבו לערכי הנורמה. בתאגיד "נווה מדבר", שהוא תאגיד רב-רשותי הנותן שירות למגזר הבדואי, אומנם השתפרו ערכי הפחת, אך הם עדיין חרגו במידה ניכרת מהנורמה.



בביקורת המעקב השווה משרד מבקר המדינה בין פחת המים של התאגידים האמורים בשנים 2018 ו-2021 ובין נורמת פחת המים, המבטאת את העלות המוכרת לתאגידי האמורים בתעריף המים ואת ההפרש ביניהם.

תרשים 21: ממוצע שיעור פחת מים בפועל בקרב שני תאגידי זכאים ותאגיד חלש שאינו זכאי בשנים 2011 ו-2018 לעומת שיעור נורמת פחת המים לשנת 2021



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת המעקב נמצא, כפי שעולה מהתרשים, כי משנת 2018 עד שנת 2021 תאגיד "מי ברק" הקטין עוד יותר את פחת המים שלו והוא עומד מתחת לנורמה שנקבעה לו לשנת 2021. גם תאגיד "מי לוד" שהוא תאגיד זכאי, צמצם את פחת המים שלו בתקופת המעקב. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התאגידי מי ברק ומי לוד, שצמצמו את פחת המים שלהם בין השנים 2018 ל-2021.

עם זאת, בביקורת המעקב עלה כי גם בשנת 2021, כמו בשנת 2018, הערך הגבוה ביותר של פחת המים היה של התאגיד "נווה מדבר", והוא עלה מ-36.1% בשנת 2018 ל-40.3% בשנת 2021.

באוגוסט 2021 פרסם מבקר המדינה דוח על היבטי משילות בנגב³³ (להלן - דוח המשילות). בדוח המשילות המליץ משרד מבקר המדינה בין היתר למשרד לביטחון הפנים ולמשטרת ישראל להגביר את פעילותם בתחום אבטחת תשתיות ובכללן תשתיות מים וביוב, באופן בו תופגן נוכחות קבועה בשטח שעשויה לצמצם במידה ניכרת את כמות החבלות והגניבות, להפחית את עלויות תחזוקת השבר ובהתאם להאיץ את תוכניות הפיתוח.

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 72 א חלק ראשון (אוגוסט 2021), "היבטי משילות בנגב", עמ' 19.



עוד הומלץ כי כלל הגופים הרלבנטיים ובין היתר משרד האוצר ורשות המים, יבחנו עם המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל גיבוש מודל מימוני, לפי הצורך, לתיקצוב הנדרש להקמת היחידה והפעלתה.

בביקורת הנוכחית מסר תאגיד נווה מדבר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי העלייה בפחת המים נבעה בין היתר מהעדר כסף למימון מערך הבקרים שהתאגיד "זקוק לו על מנת לקבל אינפורמציה על השטח, לתעד ולטפל בוונדליזם, גניבות מים וכו'". לפיכך, התאגיד מעסיק בקר אחד במקום מינימום של שלושה בקרים שלדבריו דרוש לו.

התאגיד ציין כי הליכי הגביה שהוא נוקט גורמים "למוטיבציה נוספת לגניבות מים". עוד הוא ציין שהוא הגיש תלונות למשטרה על גניבות מים וונדליזם, וכן "ככלל, המשטרה הודיעה לתאגיד כי אין באפשרותה להקצות משאבים על בסיס קבוע לנושא" וכי לתאגיד אין יכולת "לממן מערך נרחב של שוטרים וניידת [כפי] שהתבקש".

התאגיד מסר כי על מנת שיוכל להתמודד עם הקשיים היחודיים אצלו, ולצמצם את פחת המים שלו, עליו לקבל תמיכה מהמדינה בין היתר באמצעות רשות המים ומשטרת ישראל.

משטרת ישראל השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי מאז הקמת התחנה בשגב שלום לא היו פניות יזומות מתאגיד נווה מדבר לתחנה "לגבי תלונה או פגישת עבודה לגבי תופעה זו". נוסף על כך, על פי נתוני המשטרה בתחנת ערוער, בשנים 2019 - 2022 נפתחו ארבעה תיקים בלבד וכל התיקים האמורים נגזמו. עוד השיבה משטרת ישראל כי "ככל ותוגשנה תלונות תבוצע חקירה וככל שיש ראיות יוגש כתב אישום. ככל ותגיע פנייה להקצאת כוחות שיטור בתחומי עיסוקה של משטרת ישראל, תיבחן הפניה בכפוף להקצאת משאבים ייעודיים לנושא".

משרד מבקר המדינה ממליץ לתאגידי המים נווה מדבר ומי לוד לפעול לעמידה ביעדי נורמות פחת המים העדכניות שקבעה להם רשות המים.

עוד מומלץ כי משרד האוצר, המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל ורשות המים, יפעלו יחד עם תאגיד נווה מדבר לטיפול בגניבות מים וונדליזם על מנת להביא לצמצום פחת המים של התאגיד.

תאגיד המים "נווה מדבר" השיב למשרד מבקר המדינה במאי וביוני 2023 כי הוא "מברך על המלצות המבקר בנוגע לגיבוש צוות המורכב מגורמי מדינה כדי לטפל באופן מערכתי בסוגיות מהותיות אשר התאגיד מתמודד איתן (לרבות נושאים המשפיעים על פחת המים ואכיפה בשטח)", וכי תאגיד המים נווה מדבר "רואה את עצמו חלק בלתי נפרד מצוות זה" וישתף פעולה עם כל גורם "ויהווה שותף פעיל ואקטיבי כדי לגבש מדיניות מתאימה ובוודאי ליישומה בשטח".

מנגנון הסבסוד המובנה בתעריף המים

התאגידיים הזכאים מקבלים מיום הקמתם מימון שוטף באמצעות מנגנון הסבסוד המובנה בתוך תעריפי המים (להלן - מנגנון הסבסוד)³⁴. מנגנון הסבסוד נובע מהעיקרון שלפיו יהיו תעריפי מים וביוב אחידים לכלל הצרכנים הביתיים בכל הארץ, ללא תלות בתאגיד המספק את השירות, והוא

34 נוסף על המענקים שהם מקבלים למיזמים בתחומי תשתיות המים והביוב במימון משרד האוצר.

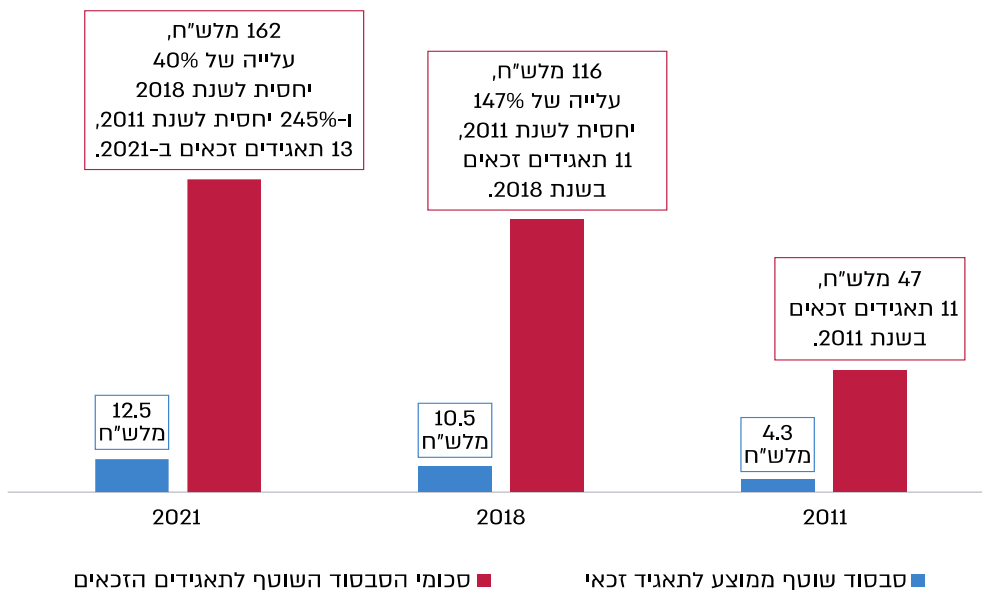


נועד לתת מענה על ההבדלים במצבם של התאגידיים השונים. במסגרת מנגנון הסבסוד תאגידיים חזקים ובינוניים מסבסדים תאגידיים חלשים, ותאגידיים לא-זכאים מסבסדים תאגידיים זכאים.

ביקורת הקודמת נמצא כי סכום הסבסוד הצולב המגולם בתעריף לתאגידיים החלשים הזכאים לשנת 2018 הסתכם בכ-116 מיליוני ש"ח, זאת לעומת כ-47 מיליוני ש"ח בשנת 2011. משרד מבקר המדינה ציין כי על אף הסבסוד שקיבלו התאגידיים הזכאים משנת 2010 נותרו רובם במצב הנזקק לסיוע, וכי תוצאה זו עשויה לנבוע מכך שהסבסוד הצולב פוגע בתמריצי ההתייעלות של תאגידיים אלה³⁵. בביקורת הקודמת הומלץ כי הרשות תקיים בחינה נוספת ותפעל לפיתוח מנגנונים לעידוד תאגידיים להתייעלות ולהשאת רווח, וכי היא תביא את תוצאות הבחינה לדין במועצת הרשות לצורך קבלת החלטה בנושא.

ביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 - 2021, במהלך תקופת המעקב, חלה עלייה של כ-40% בסבסוד השנתי שמקבלים התאגידיים הזכאים מיתר התאגידיים. התרשים שלהלן מציג השוואה בין הסבסוד השוטף שקיבלו התאגידיים הזכאים בתחילת הקמתם בשנת 2011, הסבסוד השוטף שקיבלו בתקופת הביקורת הקודמת בשנת 2018 והסבסוד השוטף שקיבלו בתקופת ביקורת המעקב בשנת 2021.

תרשים 22: סכומי הסבסוד שקיבלו כל התאגידיים הזכאים, 2011, 2018 ו-2021 (במיליוני ש"ח)



לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

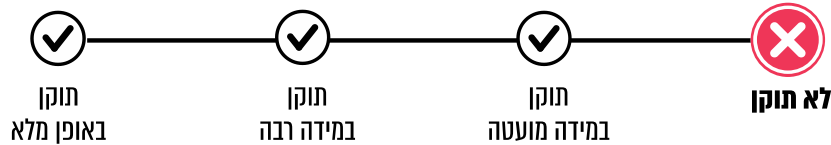
35 במנגנון הסיבסוד הצולב קיימת פגיעה בתמריצי ההתייעלות הן משום שכאשר תאגידיים מתייעלים הם מפסיק לקבל את הסבסוד הצולב, והן מכיוון שפירות ההתייעלות אינם מגולמים במחיר מופחת לצרכני אותו התאגידי, וכך נמנע "לחץ צרכני" על התאגידיים להתייעל יותר.



עולה אפוא כי מנגנון הסבסוד יוצר סיוע שוטף הולך וגדל לתאגידי הזכאים, שגדל מתחילת הקמתם ועד שנת 2021 בכ-245% (מ-47 מלש"ח בשנת 2011 ל-162 מלש"ח בשנת 2021).

בביקורת הקודמת נמצא כי על אף הסבסוד והמענקים שקיבלו התאגידי הזכאים משנת 2010 נותרו רובם במצב הנזקק לסיוע. בביקורת המעקב נמצא כי במהלך תקופת המעקב, לא זו בלבד שמנגנון הסבסוד לא שירת את היעד של קידום התאגידי הזכאים לעצמאות כלכלית, אלא שהפער בינם לבין התאגידי הלא-זכאים גדל במידה ניכרת בהיבטים פיננסיים של רווחיות ואיתנות פיננסית ואף בהיבט התפעולי של פחת מים.

מידת תיקון הליקוי



בביקורת המעקב נמצא כי בדצמבר 2022 מינה מנהל רשות המים צוות היגוי בנושא תמיכות ייחודיות בתאגידי מים וביוב, בראשות מנהל אגף תאגידי ברשות המים, בהשתתפות נציגים של רשות המים ונציגה של אגף תקציבים. מטרת עבודת הצוות היתה "בחיינה של מצבם הפיננסי של התאגידי, תוך התייחסות לכלל מאפייני הפעילות של התאגיד וגיבוש מתווה פעולה לצורך קבלת החלטות בדבר מתן ואופן המענה או התמיכות". על פי כתב המינוי, על הצוות להגיש "הצעה למתווה פעולה פנים משרדי ובין-משרדי, אשר יכלול, בין היתר, המלצה על אופן הפיקוח השוטף על מימוש תכניות הפיתוח וההבראה לתאגידי אלו ולרשויות [מקומיות] הנמצאות בתהליכי תאגוד ולהן חוב לחב' מקורות, וכן למדדי פחת וגבייה". הצוות התבקש להגיש את המלצותיו עד 15.2.23.

הממונה על התאגידי ברשות המים מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי רשות המים "פועלת ללא לאות לקידום משק המים והביוב בכלל התאגידי וכך גם בתאגידי הזכאים אשר כשם כן הם, זכאים לתמיכות מתאימות [...] צוות ההיגוי אשר הוקם נדרש לבחון חלופות וצעדים למתן מענים נוספים, ככל ויידרשו, לתאגידי בעלי רמת מורכבות המחייבת מתן מענה ייחודי - למשל תאגידי המתמודדים עם פחת גביה גבוה בשל צריכות מים על ידי פזורה לא רשומה ביישובים בנגב".

בפברואר 2023 מסר יו"ר הצוות למשרד מבקר המדינה כי ב-13.2.23 הגיש הצוות למנהל רשות המים טיוטה, שטרם גובשה סופית, של סיכום והמלצות, העוסקת בין היתר בתאגידי הזכאים.

מנהל חטיבת הכלכלה ברשות המים מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 בעניין תוצאות פעילותם של התאגידי הזכאים כי "דומה כי לאחר יותר מעשור של פעילות תאגידי אלו וההישגים הלא מספקים שנרשמים בתחום פחת המים ופחת הגביה בתאגידי אלו - האתגר לפעילות זו נמצא, לפחות בחלקו, מחוץ למשק המים. כלומר, למרות השקעת מאמצים ומשאבים רבים של משק המים לסיוע לתאגידי אלו ליצירת שיפור משמעותי בתחומים הנ"ל, ההישגים אינם מספקים ואינם עומדים בקנה אחד עם שאר תאגידי המים. יודגש, כי הישגים אלו לא רק



שלא מרפים את ידיה של רשות המים, אלא מתמרצים אותה להמשיך במיקוד וריכוז מאמצים בתחום זה. לכן, מינה מנהל רשות המים לפני כ-3 חודשים, צוות מיוחד שילווה את הנושא מקרוב, ויסייע ככל האפשר בהמשך צמצום פחת המים ופחת הגביה במשק המים בתאגידים אלו [...]. עם זאת, יש לתת את הדעת לתמונה הכוללת ביישובים אלו: מדובר ביישובים שאינם חזקים מבחינה כלכלית, ובמדדי רווחה שונים כגון אחוז גביית ארנונה וכדומה - נמצאים במקומות נמוכים בדירוג הארצי. כלומר, ייתכן שהציפייה לפיה ביישובים שאינם מצליחים לעמוד בממוצע הארצי בשלל נושאים, אך דווקא בנושא שירותי המים יעמדו בממוצע הארצי - אינה ציפייה ריאלית. לכן, ייתכן ויש לבחון סיוע נוסף, אקסוגני למשק המים, בכדי לגשר על הפערים בין הישגי תאגידים אלו בתחומי פחת המים ופחת הגביה, לבין הסטנדרט הנדרש - כממוצע ארצי".

בביקורת הקודמת הומלץ לגבש תוכנית לשיפור מצבם של התאגידים הזכאים ולהביא לדיון לפני מועצת הרשות הצעות לצעדים שניתן לנקוט לצורך ייעול פעילותם של התאגידים הזכאים וצמצום הפערים הניכרים בינם ליתר התאגידים, לרבות בעניין פחת המים הגבוה באותם תאגידים. עוד הומלץ בביקורת הקודמת שרשות המים תביא לדיון לפני מועצת הרשות הצעות לצעדים שניתן לנקוט לצורך ייעול פעילותם של התאגידים הזכאים וצמצום הפערים הניכרים בין התאגידים הזכאים ליתר התאגידים, לרבות בעניין פחת המים הגבוה באותם תאגידים. בביקורת המעקב נמצא כי עד מועד ביקורת המעקב, ינואר 2023, המלצות אלה לא יושמו, ובמהלך תקופת המעקב לא התקיים במועצת הרשות דיון מעמיק בנושא קידום התאגידים הזכאים לעצמאות כלכלית.

עם זאת, בדצמבר 2022 מינה מנהל רשות המים צוות שיבחן את נושא התאגידים הנתמכים, ובהם התאגידים הזכאים, ובפברואר 2023 הגיש הצוות טיוטה בלתי סופית.

ממסמכי רשות המים עולה כי בדיון שהיה אצל מנהל רשות המים לאחר סיום ביקורת המעקב, במרץ 2023, הציג צוות ההיגוי למנהל רשות המים מצגת ובה "ממצאים ראשוניים והמלצה לתכנית עבודה להמשך". מהמצגת ומסיכום הדיון עולה כי הצוות מצא כי 8 מתוך 13 התאגידים הזכאים נמצאים "בקשיים פיננסיים מהותיים" ובהם תאגידים "שנמצאים במרחק גדול מהנורמה כך שהיא מאבדת את היכולת להיות יעד בר השגה" עבורם. כמו כן הציג הצוות כי "התאגידים החלשים מאוד מתמודדים עם בעיות משילות ואוכלוסיה במצב סוציו אקונומי מהנמוכים במדינה". לדעת הצוות, אתגרים אלה "בחלקם הגדול מהווים מעמסה שלא מתפקיד משק המים לכסות".

בעניין תוכניות ההבראה שנקבעו בעבר לתאגידים הזכאים, הציג הצוות כי "בשנת 2012, חלק מהתאגידים הזכאים נכנסו לתכנית הבראה 5 שנתית. התכנית כללה יעדי ביצוע להשגה ותעריך רכישת המים ממקורות הפחת על מנת לאפשר לתאגיד לעמוד ביעדים שנקבעו לו. מצאנו כי היעדים שנקבעו רחוקים שנות אור ממצב התאגידים בפועל".

בסיכום הדיון הנחה מנהל רשות המים את הצוות להכין אומדן כספי של התקציב הנדרש לייצוב התאגידים החלשים או "את היקף העלות המשוערך על משק המים בעקבות האתגרים של תאגידים אלו, שאינם קשורים באופן בלבדי לפעילות התאגיד אלא לסביבה בה הוא פועל". כמו כן, מנהל הרשות הנחה את חטיבת הממונה "להכין תוכנית תימרוץ של מנכ"לים בתאגידים חלשים מאוד בהתאם לעמידה ביעדים כלכליים והנדסיים שייקבעו". עוד הוחלט כי מנהל הרשות יפנה לאגף התקציבים לעניין מימון התקצוב הנדרש, לאור אתגרי המשילות בתאגידים אלה.



בעקבות הדיון פנה מנהל רשות המים במרץ 2023 לאגף התקציבים במשרד האוצר כאמור, והבהיר כי "עמדת רשות המים היא, כי מדובר בעלויות אקסוגניות למשק המים והביוב ומשכך אין הצדקה, חוקית או כלכלית, להכללת עלויות אלו בתעריף המים והביוב" וכי "נדרש ליישם המנגנון של הבאת מקורות תקציביים חיצוניים למשק המים, ולא להטיל עלויות אלו על כלל צרכני המים והביוב".

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 בהתייחס לעמדת רשות המים כי תעריף המים אינו צריך לשאת בחלק מהוצאות התאגידיים הזכאים וכי נדרשת מעורבות תקציבית, כי לפי עמדת משרד האוצר "משק המים הינו משק כספים סגור, כלומר משק שמימון פעילותו נעשה באמצעות מקורות פנימיים (תעריף המים) ולא דרך תקציב ממשלתי נוסף או סבסוד לתעריף המים. לכן, רשות המים האמונה על משק המים נדרשת למצוא את הפתרונות לתאגידיים הזכאיים בתוך מרחב הכלים הקיים במשק המים [...]".

מש"ם השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי הוא תומך בחיזוק יכולותיהם של התאגידיים הזכאים, ואולם "חיזוק יכולות אלו נדרש להתבצע על ידי המדינה".

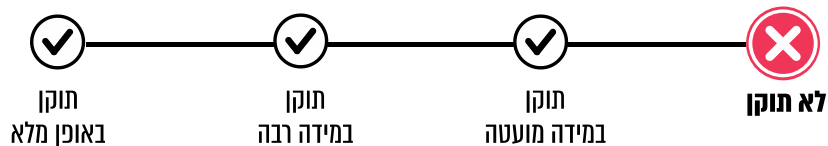
מומלץ כי צוות ההיגוי יגיש למנהל רשות המים דוח המסכם באופן מפורט את עבודתו, ממצאיו ומסקנותיו.

עוד מומלץ כי רשות המים תביא את דוח הצוות בנוסחו הסופי לדיון במועצת הרשות, לצורך קבלת החלטות כדי להביא להגברה ניכרת של העצמאות הכלכלית של התאגידיים הזכאים וצמצום תלותם בסבסוד השוטף. כמו כן מומלץ כי רשות המים תשקול לפרסם לציבור את דוח צוות ההיגוי בנוסחו הסופי ואת התוכנית שעליה הוחלט.

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.

בביקורת המעקב נמצא כי לא גובש פתרון מערכתי כאמור.

מידת תיקון הליקוי





משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו בביקורת הקודמת לשיתוף פעולה בין משרד האוצר, משרד האנרגיה והתשתיות (משרד האנרגיה) ורשות המים בנושא שיפור מצבם של תאגידי 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 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 התאגידי הזכאים מתוך ראייה כוללת המביאה בחשבון את כלל ההיבטים, כדי להביא לכך שתאגידי אלה יפעלו באופן עצמאי מהבחינה הכלכלית, במקום שפעילותם תהיה תלויה יותר ויותר בסבסוד שוטף של תאגידי אחרים באמצעות התערף.

עוד מומלץ כי משרד האוצר ורשות המים, יפעלו באופן פרטני מול כל אחד מהתאגידי הזכאים על מנת להביאם למצב של עצמאות כלכלית, וכי רשות המים בשיתוף המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל יפעלו לטיפול מערכתי בתאגידי זכאים שבהם קיימת סוגייה משמעותית של ונדליזם וגניבות מים.

דיווחי רשות המים לציבור בנושא תאגידי המים והביוב

לפי חוק התאגידיים, תפרסם רשות המים אחת לשנה דוח על פעילותה ועל פעילותם של התאגידיים, כפי שתמצא לנכון. משרד מבקר המדינה בדק בביקורת המעקב את דיווחי רשות המים לציבור בנושא תאגידי המים והביוב בהיבטים של פרסום הדוחות הכספיים השנתיים של התאגידיים באתר המרשתת של רשות המים ושל הדיווח של רשות המים על התאגידיים בדוח השנתי של הרשות, כמפורט להלן.

פרסום הדוחות הכספיים השנתיים של תאגידי המים והביוב באתר המרשתת של רשות המים

חוק התאגידיים³⁶ קובע כי על הרשות לפרסם אחת לשנה דוח על פעילותה ועל פעילותם של התאגידיים, כפי שתמצא לנכון. הרשות מפרסמת את הדוח על פעילותה ועל פעילותם של התאגידיים באתר המרשתת שלה. פרסום הדוחות הכספיים השנתיים של תאגידי המים והביוב באתר המרשתת של רשות המים נועד לאפשר למי שמעוניין בכך גישה נוחה למידע הנוגע לפעילותם של התאגידיים, והוא חשוב במיוחד נוכח העובדה שלא כל התאגידיים מקפידים לפרסם לציבור את דוחותיהם הכספיים באתרים שלהם במרשתת.

36 סעיף 109 לחוק התאגידיים.

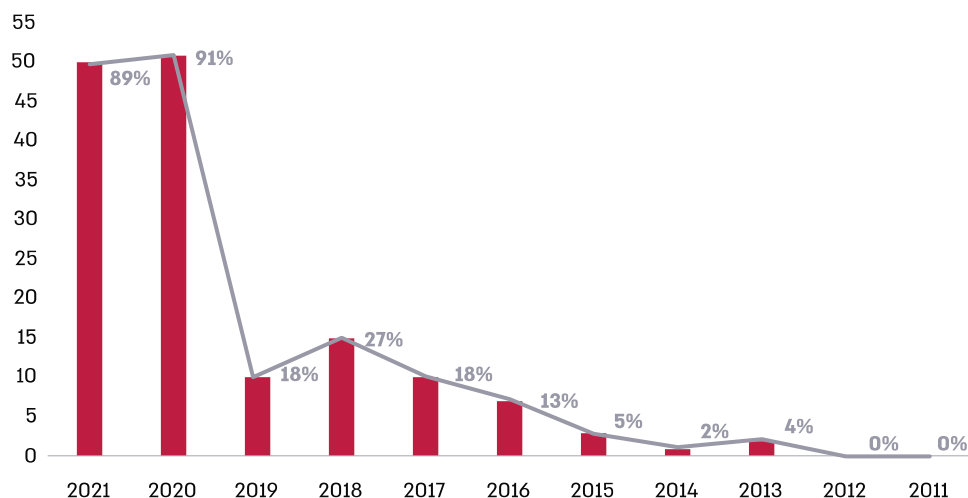


בביקורת הקודמת בחן משרד מבקר המדינה את הדוחות הכספיים השנתיים של התאגידים שפורסמו באתר המרשתת של רשות המים בשנים 2011 - 2018. נמצא כי בשנים 2016 - 2018 גדל במידה ניכרת מספר התאגידים שדוחותיהם הכספיים לא פורסמו לציבור באתר רשות המים. משרד מבקר המדינה העיר לרשות המים כי עליה להקפיד שכל הדוחות הכספיים של התאגידים יפורסמו באתר המרשתת שלה.

בדוח פעולות תיקון הליקויים למבקר המדינה דיווחה רשות המים כי כל התאגידים הגישו לה דוחות כספיים או טיוטות סופיות של דוחות אלה, וכי היא פרסמה את כל הדוחות המאושרים והחתומים, אך נמנעה מפרסום כאשר הדוח טרם נחתם על ידי דירקטוריון בעל קוורום חוקי. עוד ציינה רשות המים כי היא רואה חשיבות רבה ביותר בפרסום מידע זה ובהנגשתו לציבור באופן ברור ושוטף, וכי היא בוחנת את האפשרות לפרסם טיוטת דוח סופית במקרים בהם הדוח הכספי לא נחתם. יצוין כי בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה לרשות לוודא שהדוחות ייחתמו כנדרש.

בביקורת המעקב בחן משרד מבקר המדינה את נושא פרסום הדוחות הכספיים באתר המרשתת של רשות המים. ממצאי הבדיקה³⁷ מוצגים בתרשים שלהלן.

תרשים 23: מספרם ושיעורם של התאגידים שדוחותיהם הכספיים לשנים 2021 - 2022 לא פורסמו באתר רשות המים



■ מספר התאגידים שדוחותיהם הכספיים לא פורסמו באתר רשות המים
 — שיעור התאגידים שדוחותיהם הכספיים לא פורסמו באתר רשות המים

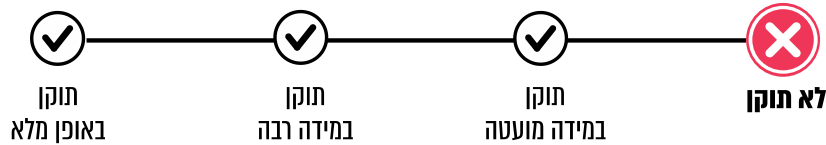
על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

37 הבדיקה נערכה באתר המרשתת בתאריך 1.1.2023.



בביקורת המעקב נמצא, כפי שעולה מהתרשים, כי בין השנים 2019 עד שנת 2021 הליקוי לא תוקן ואף החמיר ומספר התאגידים שדוחותיהם הכספיים לא פורסמו באתר המרשתת של רשות המים גדל, בשנים 2020 ו-2021 בהתאמה, ל-51 ול-50 תאגידים, ששיעורם כ-90% מכלל התאגידים.

מידת תיקון הליקוי



על רשות המים להקפיד על פרסום הדוחות הכספיים של כלל תאגידי המים והביוב באתר המרשתת שלה.

הדיווח על התאגידים במסגרת דוח הפעילות השנתי של רשות המים

בביקורת הקודמת עלה כי בדוח הפעילות השנתי של רשות המים, המפורסם לציבור, מובאת סקירה תמציתית של פעילות יחידת הממונה על התאגידים וכן מצוין בו באילו תאגידים בוצעו ביקורות עומק לבחינת היבטי ממשל תאגידי, אולם אין מפורטים בו ממצאי הביקורות של רשות המים על התאגידים וממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים, ובכלל זה אירועים מהותיים שחלו בתאגידים בתקופת הדוח.

הומלץ כי רשות המים תרחיב במסגרת דוח הפעילות השנתי שלה את המידע המתפרסם בנוגע לתאגידים, ובין היתר תכלול בדוח מידע הנוגע לאירועים מהותיים שחלו בתאגידים בתקופה שבה עוסק הדוח, לרבות מידע על מענקים שהתקבלו, על תוכניות הבראה והתייעלות, על ממצאי הביקורת והבקרה הפנימית של יחידת הממונה על התאגידים ועל ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים, וכן על מספר התקלות היוזמות והלא יוזמות.

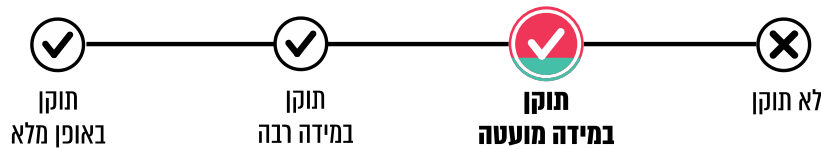
רשות המים השיבה בעניין הביקורת הקודמת כי לדעתה "ממצאי הבקרה הפנימית - לא נועדו, מעצם הגדרתם, להתפרסם בציבור", וכי לגבי הנושאים האחרים היא תבחן את המלצת משרד מבקר המדינה בחיוב, "אל מול חובות הדיווח החלות כבר היום על תאגידים".

בביקורת המעקב נמצא כי בדוחות השנתיים לשנים 2020 ו-2021 הובא פירוט נרחב בנוגע להתקדמות הליך התיאגוד האזורי, אך לא צוינו בהם נתונים הנוגעים למענקים שקיבלו תאגידי מים וביוב בתקופה שבה עוסק הדוח, תוכניות הבראה והתייעלות ונתונים על מספר התקלות היוזמות והלא יוזמות אצל תאגידי המים והביוב בתקופת הדוח.



בביקורת הקודמת הומלץ כי רשות המים תרחיב בדוח הפעילות השנתי שהיא מפרסמת את המידע בנוגע לתאגידיה, ובין היתר תכלול בדוח מידע הנוגע לאירועים מהותיים שחלו בתאגידיה בתקופה שבה עוסק הדוח, לרבות מידע על מענקים שהתקבלו, על תוכניות הבראה והתייעלות, וכן על מספר התקלות היוזמות והלא יוזמות. בביקורת המעקב נמצא כי בתקופת המעקב הרחיבה רשות המים בדוח השנתי שלה את הפירוט בדבר הליך התיאגוד האזורי. אולם רשות המים לא הציגה בדוחותיה השנתיים נתונים הנוגעים למענקים, לתוכניות הבראה והתייעלות, לתקלות יוזמות ולא יוזמות ולאירועים מהותיים אחרים שאירעו בתאגידי המים והביוב בתקופת הדוח.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי רשות המים תשקול להגביר את השקיפות ולפרסם בדוח השנתי שלה נתונים המתייחסים לתאגידיה כגון מענקים, תוכניות הבראה והתייעלות, תקלות יוזמות ולא יוזמות ואירועים מהותיים אחרים.

הטיפול באוכלוסיות ראויות לקידום

מנגנון הסיוע

מים הם מוצר חיוני לקיומו של האדם. לפיכך חשוב שבמסגרת קביעת תעריפי המים לאוכלוסיות ראויות לקידום תינקט גישה שלפיה יש להתחשב בצורכיהן ולסייע להן באופן יעיל ומועיל.

בביקורת הקודמת צוין כי מנגנון הסיוע שנקבע בתקנות תאגידי מים וביוב (אמות מידה ורשימת זכאים להפחתה בתשלום לשנת הכספים 2014), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות ההפחתה), מאפשר הקצאה של 3.5 מ"ק מים לחודש לכל זכאי (להלן - הכמות המוכרת או הכמות הבסיסית) בהתאם לתעריף הבסיסי, נוסף על 3.5 מ"ק מים שכל התושבים זכאים להם בהתאם לתעריף זה, באופן שבסך הכול מוקצית לזכאים כמות של 7 מ"ק מים במחיר המופחת (להלן - ההטבה). מכאן עולה כי על מנת שצרכן יממש את זכאותו להטבה על פי מנגנון הסיוע, עליו לצרוך מים בכמות העולה על 3.5 מ"ק לחודש. צרכן זכאי שאינו עובר את הכמות המוכרת לא ייהנה מההטבה.

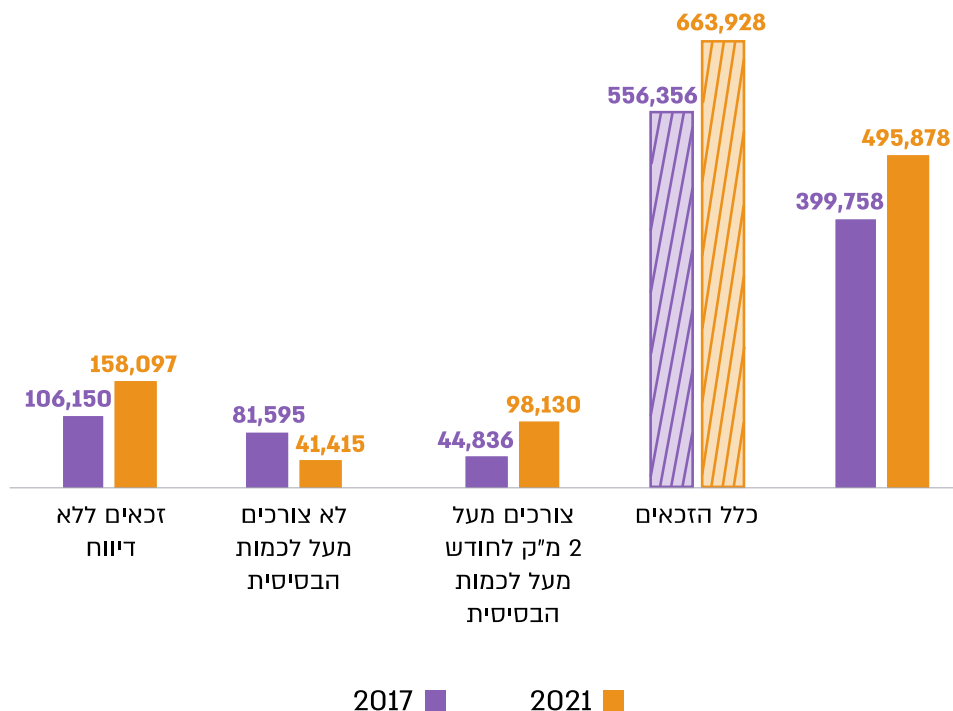


מיצוי זכויות וניצול ההטבה

בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה כי בשנת 2017 כ-20% מהזכאים להטבה מקרב צרכני תאגידי המים (להלן - הזכאים להטבה) כלל לא צרכו מים מעבר לכמות הבסיסית ולכן לא ניצלו את ההטבה, ורק 11% מהזכאים צרכו יותר מ-2 מ"ק לחודש מעבר לכמות הבסיסית. הכמות הממוצעת שניצל צרכן זכאי בתאגידי המים והביוב בשנת 2019 הייתה 0.8 מ"ק מתוך המכסה הנוספת של 3.5 מ"ק שהוקצתה לכל צרכן זכאי להטבה, דהיינו ניצול ממוצע של כ-23% בלבד מההטבה.

בביקורת המעקב בחן משרד מבקר המדינה את השינוי שחל בתקופת המעקב במיצוי הזכויות של הזכאים, באמצעות בחינת השינויים בהתפלגות ניצול ההטבה הממוצעת שניצל צרכן זכאי בתאגידי המים, בשיעור הניצול הממוצע ובסכום התמיכה השנתית הממוצעת שמקבל זכאי להטבה. ההשוואה נעשתה בין הנתונים שהוצגו בביקורת הקודמת של שנת 2017, שבה היו 556,356 זכאים לבין שנת 2021 שבה היו 663,928 זכאים. ממצאי ההשוואה מוצגים בתרשים שלהלן.

תרשים 24: מספר הזכאים שניצלו את ההטבה בשנת 2017 לעומת ניצולם בשנת 2021 מול כלל הזכאים באותן שנים



לפי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הקטגוריה "זכאים ללא דיווח" נוגעת לזכאים שאותרו אך רשות המים אינה מחזיקה בנתונים הנוגעים להיקף ההטבה שניצלו.



** הקטגוריה "כלל הזכאים" מציגה את כלל הזכאים, שלא כולם ניצלו בפועל את ההטבה.

בביקורת המעקב, וכפי שעולה מהתרשים, נמצא כי משנת 2017 עד לשנת 2021 גדל שיעור הניצול של ההטבה בקרב הזכאים בכ-40% (מ-30.1 מיליוני ש"ח ל-42.2 מיליוני ש"ח). שיעור הזכאים שלא ניצלו את ההטבה מכיוון שלא צרכו מים מעבר לכמות הבסיסית פחת בכ-49%. כמו כן, שיעור הזכאים שצרכו יותר מ-2 מ"ק לחודש מעבר לכמות הבסיסית גדל בכ-119%.

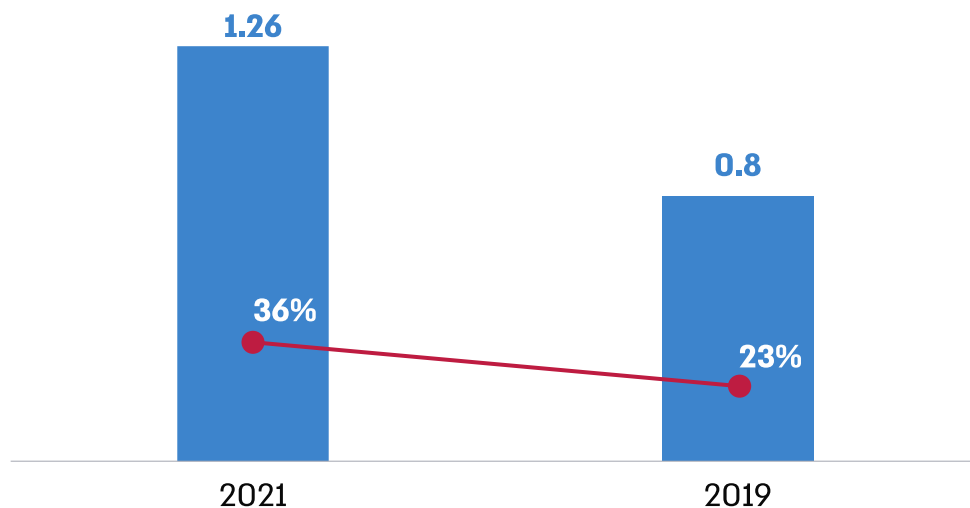
עוד עולה מהתרשימים כי מספר ה"זכאים ללא דיווח", דהיינו, הזכאים שאותרו אך רשות המים אינה מחזיקה בנתונים הנוגעים להיקף ההטבה שניצלו גדל משנת 2017 לשנת 2021 בכ-49%. כמו כן עולה מנתוני רשות המים כי שיעור כלל הזכאים שניצלו את ההטבה עלה בכ-18.5%.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי העדר הנתונים בנוגע להיקף ניצול ההטבה בקרב זכאים אלה עשוי לנבוע מאי-דיווח של תאגידי המים לרשות וכי היא משערת שמדובר בזכאים שלא צרכו מים מעבר לכמות הבסיסית, זכאים שלגביהם לא היה דיווח כלל, או שגיאות טכניות. עוד הסבירה הרשות כי היא מתכננת לשנות את אופן הדיווח במערכת הממוחשבת בשנת 2023 באופן שתאגידי המים יחויבו לדווח לה על הצריכה של כל זכאי, גם אם לא קיבל הטבה, וגם אם התאגיד נתן את ההטבה אך לא דרש החזר מרשות המים, למשל, מכיוון שהסכום ששילם התאגיד לזכאים היה נמוך. עוד מסרה רשות המים כי "שינוי זה מצריך פיתוח תוכנה מיוחד, כך שעלינו לבדוק האם יש תקציב לפיתוח זה".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המים תמשיך לפעול לטיוב הנתונים שהיא מקבלת מתאגידי המים בדבר ניצול ההטבה לזכאים שסווגו כ"זכאים ללא דיווח", אשר מספרם היה מעל 158,000 בשנת 2021. זאת, כדי לפקח על יישום מנגנון הסיוע בידי התאגידים עבור זכאים אלה ולהביא למיצוי זכויותיהם.



תרשים 25: כמות המים הממוצעת שניצל צרכן זכאי בתאגידי המים והביוב ושיעור הניצול הממוצע, 2019 ו-2021



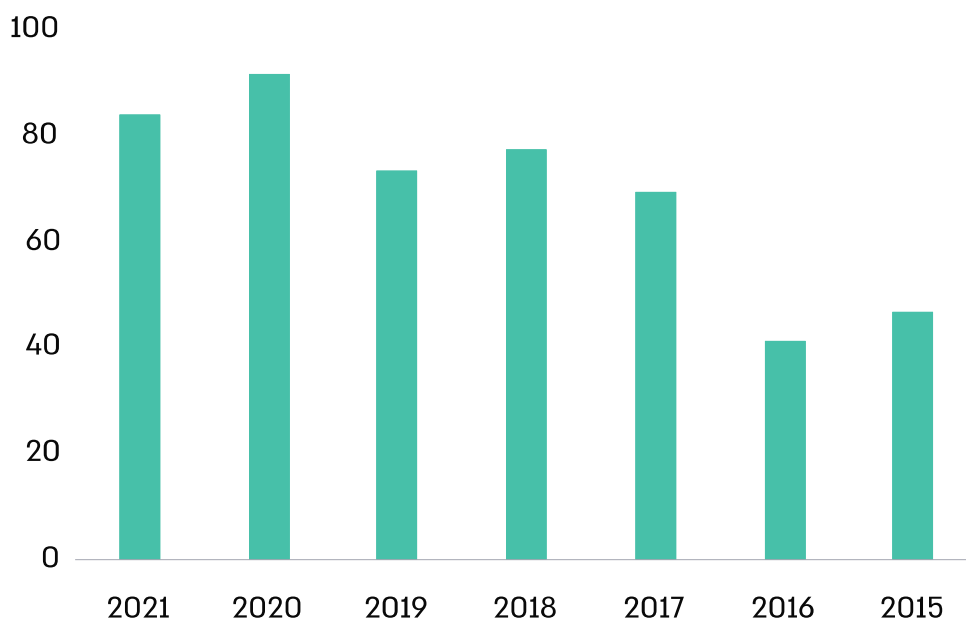
■ הכמות הממוצעת שניצל צרכן זכאי מהמכסה הנוספת (במ"ק)
● שיעור הניצול הממוצע של צרכן זכאי (באחוזים)

על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כמות המים הממוצעת שניצל צרכן זכאי בתאגידי המים והביוב מתוך המכסה הנוספת של 3.5 מ"ק שהוקצתה לכל צרכן זכאי גדלה בשנים 2019 - 2021 ב-57.5%, ושיעור הניצול הממוצע של צרכן זכאי גדל מ-23% ל-36%.



תרשים 26: התמיכה השנתית הממוצעת לזכאי להטבה, 2015 - 2021 (בש"ח)



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בתקופת המעקב מסתמנת מגמת גידול בסכום התמיכה הממוצע לצרכן זכאי, וכי מגמה זו מתאפיינת בתנודות ובשינויים בהתאם לשינויים בצריכה של הזכאים להטבה.

בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה את הניצול הנמוך של ההטבה. בביקורת המעקב נמצא כי משנת 2017 לשנת 2021 ניכרת מגמה של עלייה בשיעור מיצוי הזכויות של הזכאים בהתאם למנגנון ההטבה, הבאה לידי ביטוי בגידול של כ-40% בשיעור ניצול ההטבה בקרב הזכאים, בגידול במספר הזכאים (מ-556,356 ל-663,928), בכמות המים הממוצעת שניצל צרכן זכאי בתאגידי המים והביוב מהמכסה הנוספת של 3.5 מ"ק שהוקצתה לזכאים (גידול בכ-57.5%) וכן בשיעור הניצול הממוצע של צרכן זכאי (גדל מ-23% ל-36%).

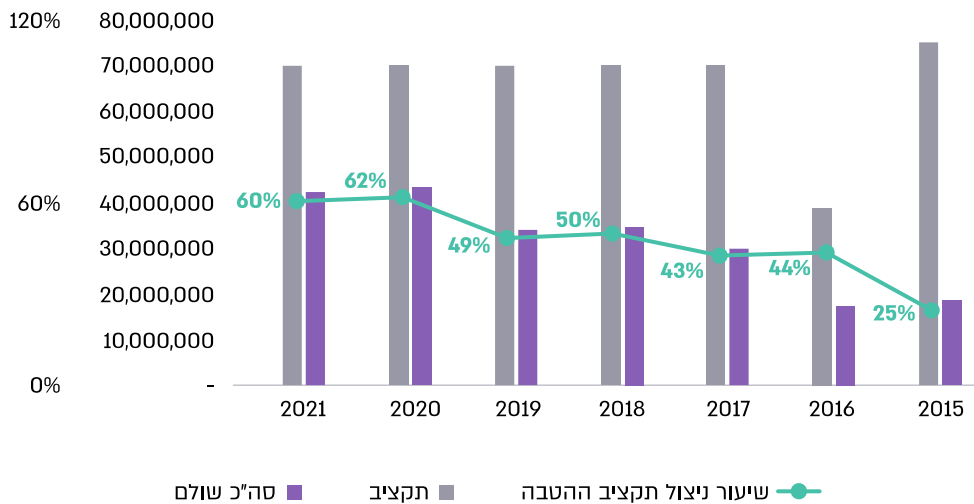
אולם בשל מנגנון הסיוע הקיים, הגידול בשיעור ניצול ההטבה כרוך בגידול בצריכת המים בקרב הזכאים. בכך בא לידי ביטוי תמריץ מובנה במנגנון הסיוע, להגדלת צריכת המים. זאת, אף שהמים הם מוצר במחסור שככלל ראוי היה לעודד את האוכלוסייה לחסוך בו.

בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה כי בשנים 2015 - 2018 לא נוצלו כ-153 מיליוני ש"ח שתוקצבו לצורכי הטבה לאוכלוסיות זכאיות.

בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה את נושא ניצול תקציב ההטבה עד שנת 2021. ממצאי הבדיקה מפורטים בתרשים להלן.



תרשים 27: שיעור ניצול תקציב ההטבה לזכאים, 2015 - 2021

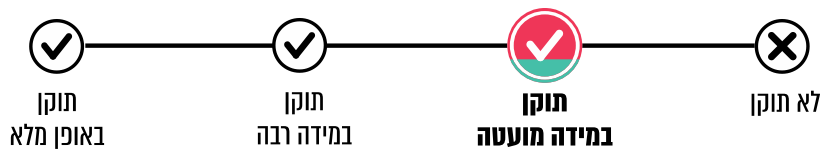


על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת המעקב, כפי שעולה מהתרשים, נמצא כי בשנים 2018 - 2021, שנכללו בתקופת המעקב, גדל שיעור ניצול ההטבה מ-50% בשנת 2018 ל-60% ניצול בשנת 2021.

עם זאת, בשנים 2018-2021 לא נוצל סך של כ-126 מיליוני ש"ח שתוקצבו לצורכי הטבה לאוכלוסיות זכאיות, ובסה"כ ממצאי הביקורת הקודמת וממצאי ביקורת המעקב במצטבר ולפי נתוני משרד האוצר עולה כי משנת 2015 עד לשנת 2021, לא נוצלו כ-225 מיליוני ש"ח מתקציב ההטבה, ששיעורם כ-52% מהתקציב.

מידת תיקון הליקוי



אי-הניצול המשמעותי של ההטבה בידי הזכאים נדון בתקופת המעקב בוועדות הכנסת והועלו בהן הצעות לשנוי מנגנון הסיוע כדי לאפשר ניצול טוב יותר של ההטבה (ראו להלן).



הנחיות ועדות הכנסת בעניין הצורך לשנות את מנגנון הסיוע

בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי ועדת הכספים של הכנסת דנה בשנים 2015 - 2017 כמה פעמים בצורך בשינוי משמעותי במנגנון הסיוע לצרכני המים. כבר בשנת 2015 הוצע בוועדה לשנות את מנגנון הסיוע, ורשות המים מסרה שההצעה תיבחן. בישיבה בשנת 2016 נמסר לוועדה כי רשות המים ומשרד האוצר בוחנים את המנגנון שהוצע בוועדה, ולפיו הצרכנים יקבלו הנחה מהמ"ק הראשון, בדומה לצרכני החשמל, חלף המנגנון הקיים. בישיבת ועדת הכספים ב-17.5.17 נתן יו"ר ועדת הכספים דאז הנחיות מפורטות לקידום השינוי במודל מנגנון הסיוע, ורשות המים התבקשה להציע מודל מתאים בתוך שבועיים.

בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה כי בעקבות הנחיות יו"ר ועדת הכספים פנתה רשות המים למשרד האוצר ב-21.5.17 והציעה טיוטת נוסח תיקון לתקנות ההפחתה, המבוסס על מתווה עקרונות חדש למתן הטבות בעניין אספקת המים, ולפיו כל זכאי על פי התקנות יקבל, מצריכת המ"ק הראשון, הפחתה בחשבון המים עבור מ"ק מים נצרך ללא מרכיב הביוב. באותו היום השיבה נציגת משרד האוצר כי היא מבקשת שרשות המים לא תעביר בעצמה הצעה לתיקון התקנות, וכי הצעה לנוסח תיקון התקנות תוגש בידי משרד האוצר.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי אף שחלפו יותר משנתיים וחצי מהמועד בו הנחתה ועדת הכספים להכין מודל חדש במטרה להביא לתיקון התקנות, ואף על פי שרשות המים שלחה למשרד האוצר כבר במאי 2017 הצעה כאמור, טרם הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים הצעת תיקון לתקנות, ומנגנון הסיוע נותר ללא שינוי.

הומלץ כי משרד האוצר, האמון על הכנת התיקון לתקנות, ורשות המים כגוף המאסדר והמפקח במשק המים, ישלימו את הליך החקיקה לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר ניצול מיטבי של ההטבה על ידי הזכאים לה. עוד הומלץ כי משרד האוצר ורשות המים יבחנו את ההסדר הקיים בכל הנוגע לאוכלוסיות ראויות לקידום ובהתייחס להסדרים בתחומים אחרים, כגון ההסדר בתחום צריכת החשמל הביתית. במסגרת הבחינה האמורה, הומלץ שמשרד האוצר ורשות המים ישקלו גם שילוב של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה.

בתשובתה במסגרת **דיווח פעולות תיקון הליקויים למבקר המדינה** מסרה רשות המים כי המנגנון הקיים הוא מנגנון "לא יעיל אותו צריך להחליף, חלף חתירה למיצוי ההטבה דרך הגברת הצריכה, שתוביל לבזבז מיותר של מים".

בביקורת המעקב הועלה כי ועדת הכלכלה של הכנסת דנה ב-23.2.22 בממצאי הביקורת הקודמת בנושא ניצול הזכאות להטבות בתעריף המים³⁸, וכי במהלך הדיון ציין נציג רשות המים כי מנגנון הסיוע הקיים הוא "מנגנון מורכב ומסובך עם המון בירוקרטיה, עם כסף טוב שהולך למנגנון ולא לצרכנים]... אני כסמנכ"ל רגולציה של רשות המים אומר שזאת רגולציה לא טובה. זאת רגולציה שלא עושה שימוש טוב בכסף". עוד ציין נציג הרשות כי המנגנון הקיים "מקשה על מתן ההטבות".

38 ציין כי בתקופת המעקב נדון מנגנון הסיוע גם בוועדה המיוחדת של הכנסת לפניות הציבור ב-7.6.22. בסיכום הדיון ביקשה יו"ר הוועדה שיתקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת על מנגנון הסיוע.



נציג משרד האוצר מסר באותו דיון שהוא מסכים כי מנגנון הסיוע אינו יעיל, וכי יש בו "תמריץ שלילי לשימוש יתר", אך לדבריו לא הייתה אפשרות לקדם את החלופה.

יו"ר ועדת הכלכלה דאז ציין כי "לא יכול להיות שהדבר הזה חמש שנים באוויר ואם לא היה דוח מבקר המדינה הוא היה ממשיך להיות באוויר [...] חמש שנים אתם אומרים שהמנגנון לא יעיל [...] אז למה לא קורה כלום". עוד ציין: "אני חושב שהעובדה שוועדת כספים עוד בשנת 2017 הנחתה בצורה מאוד ברורה גם את רשות המים וגם את משרד האוצר בדיוק מה צריך לעשות ומאז לא קרה כלום, זה מאוד מאוד חמור".

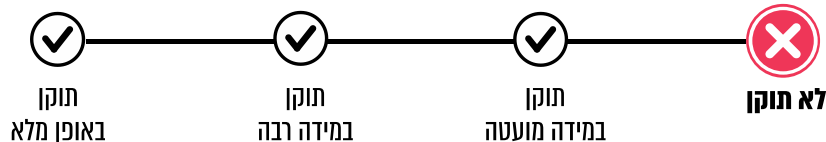
בסכמו את הדיון ביקש יו"ר הוועדה לקבל בתוך שבועיים מאגף תקציבים ומרשות המים הצעות לפתרון, שיביאו לתיקון המנגנון הקיים באחת משתי הדרכים האלה: האחת - להפוך את המנגנון לסבסוד ישיר לאוכלוסיות הזכאיות מהגורם שמשלם להן קצבה. השנייה - לתת את ההנחה בחשבונות המים מהקוב הראשון שהצרכן צורך.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי במרץ 2022 התקיימה פגישה בהשתתפות יו"ר ועדת הכלכלה דאז, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג רשות המים וכי "בפגישה נבחנו אפשרויות לשיפור מנגנון התמיכה אך לא התקבלו החלטות יישומיות". עוד מסרה רשות המים כי בינואר 2023 התקיים שיח בינה לאגף התקציבים במשרד האוצר לגבי אפשרויות שינוי מנגנון התמיכה באוכלוסיות זכאיות.

כמו כן מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי להערכתה העלות של הפעלת מנגנון לאיתור הזכאים להטבה, לתשלום ההטבה לזכאים ולדיווח על ההטבה היא כ-5 מיליוני ש"ח לשנה, סכום שכשליש ממנו ממומן מהתקציב שמקצה המדינה לרשות המים, וכשני שלישים ממנו הם הוצאות של ספקים, הממומנות מתעריף המים.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת הקודמת כי על אף הנחיית ועדת הכספים ממאי 2017 ואף על פי שרשות המים שלחה למשרד האוצר כבר במאי 2017 הצעה לתיקון התקנות, טרם הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים הצעת תיקון לתקנות, ומנגנון הסיוע נותר ללא שינוי. בביקורת הקודמת הומלץ שמשרד האוצר ורשות המים יפעלו להשלמת הליך האסדרה לשינוי מנגנון הסיוע. בביקורת המעקב נמצא שמנגנון הסיוע לא תוקן, ומשרד האוצר טרם 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.

מידת תיקון הליקוי





על משרד האוצר, האמון על הכנת התיקון לתקנות, לפעול לקידום הליך לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר ליזכאים להטבה זו לנצלה באופן יעיל ומועיל.

אוכלוסיית מעוטי היכולת

בביקורת הקודמת צוין כי בתקנות ההפחתה מובאת רשימה של קבוצות האוכלוסייה הזכאיות ליהנות מסיוע, אולם לא נקבעה בהן זכאות להטבה עבור מעוטי יכולת שמתחת לגיל הפרישה. השוואה בין מנגנון הסיוע בתשלום חשבונות המים למנגנון הסיוע בתשלום חשבונות החשמל העלתה כי רוב קבוצות הזכאים נהנות מזכאות למנגנוני הסיוע הן בתשלום עבור צריכת החשמל והן בתשלום עבור צריכת המים. עם זאת, במנגנון הסיוע לצרכני החשמל יש התייחסות לקבוצות זכאים מעוטי יכולת מתחת לגיל הפרישה, ואילו מנגנון הסיוע לצרכני המים אינו נותן מענה לקבוצות אלה.

בביקורת הקודמת הומלץ למשרד האוצר ורשות המים לשקול לכלול קבוצות נוספות של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה, ובכך לאפשר ניצול טוב יותר של התקציב למנגנון הסיוע במשק המים.

בביקורת המעקב הועלה כי בנובמבר 2021 תוקן חוק תאגידי מים וביוב באופן שמחיל בשנים 2022 עד 2025 זכאות לתשלום מופחת לזכאי לגמלה בגיל פרישה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה), גם על אישה תושבת ישראל שמלאו לה 62 שנים ומשולמת לה גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה.

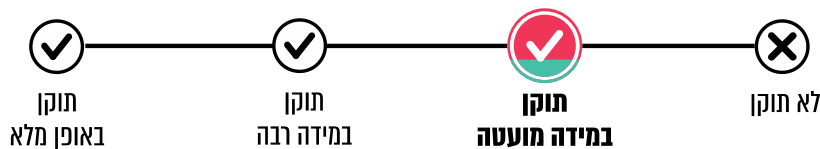
בדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת ב-3.2.22 בממצאי הביקורת הקודמת הנחה יו"ר ועדת הכלכלה דאז את משרד האוצר ורשות המים לגבש בתוך שבועיים הצעות לשינוי במנגנון הסיוע ובין היתר "לבחון קבוצות נוספות שצריכות להיכנס לתוך הזכאות". רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי הדיונים בעניין הסתיימו ללא תוצאות.

בביקורת הקודמת הומלץ לשקול לכלול קבוצות נוספות של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה. במועד ביקורת המעקב, ינואר 2023, נמצא כי, ככלל, ההטבה לעניין תשלום חשבונות המים אינה מוחלת על מעוטי יכולת לפני גיל פרישה מהעבודה או על נשים מתחת לגיל 62 בשנים 2022 - 2025. מכאן שברוב שנות חייהם מעוטי יכולת אינם מקבלים הטבה לעניין תשלום חשבונות המים. זאת בשונה מהטבות הניתנות למעוטי יכולת לאורך שנות חייהם לעניין תשלום חשבונות החשמל.

למעט התיקון לחוק מנובמבר 2021, לא חל בתקופת המעקב שינוי בהכללתן של אוכלוסיות מעוטי יכולת בהטבה לעניין תשלום חשבונות המים. על אף המלצת הביקורת הקודמת והנחיית יו"ר ועדת הכלכלה, לא נמצאו אסמכתאות לכך שמשרד האוצר ורשות המים ביצעו בתקופת המעקב הליך של בחינה מעמיקה בעניין הכללתן של קבוצות אוכלוסיית מעוטי יכולת שאינן נכללות במנגנון הסיוע, והכוללות אוכלוסיות מתחת לגיל פרישה ובשנים 2022-2025 נשים שהן מתחת לגיל 62.



מידת תיקון הליקוי



רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי על פי עמדתה, "הרחבת מעגל הזכאים לאוכלוסיות נוספות, שממילא אינן צורכות כמויות גדולות של מים, לא תסייע להן. הפתרון נעוץ בהעברת התמיכות לזכאים במישרין, ולא באמצעות הנחה בתשלומי המים שמעודדים צריכה לא יעילה ואינם מסייעים בפועל למרבית אוכלוסיית המטרה".

משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו למשרד האוצר לקיים בחינה של האפשרות לכלול קבוצות נוספות של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה, כדי להקל עליהם את הנטל בתשלום חשבונות המים, שהם מוצר צריכה חיוני. זאת בד בבד עם קידום הליך לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר לזכאים להטבה זו לנצלה באופן יעיל ומועיל.



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. הביקורת הקודמת בחנה בין היתר את השגת יעדי הרפורמה.

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 שיעסוק בין היתר בבחינת מצבם של התאגידיים הזכאים. עם זאת, ממצאי ביקורת המעקב מעידים כי הגופים המבוקרים לא תיקנו חלק גדול מהליקויים שעלו בביקורת הקודמת, ובין היתר: 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 להתאגד עם רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך - הפער במצב התשתיות נוכח הזנחה רבת שנים בתחום זה.

על אף השינויים שביצעה רשות המים במפת השיוך, הקווים המנחים שפרסמה, המשא ומתן שהתנהל בתקופת המעקב והדיונים שהתקיימו בוועדת הכלכלה בתקופת המעקב, התיאגוד האזורי לא יצא לפועל. עוד נמצא כי 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 (בפרק הזמן משנת 2018 לשנת 2021 גדל הרווח השנתי הממוצע לתאגיד בקרב התאגידיים הלא-זכאים בכ-23%, ואילו התאגידיים הזכאים עברו מרווח שנתי ממוצע לתאגיד בסך כ-180,000 ש"ח בשנת 2018, להפסד של כ-1,700 אלפי ש"ח) ואיתנות פיננסית (המינוף הממוצע של התעלה מ-59% בשנת 2018 ל-66% בשנת 2021) ואף בהיבט התפעולי של פחת מים (השיעור הממוצע של הפחת של התאגידיים הזכאים נותר גבוה פי שלושה מאשר בתאגידיים הלא-זכאים), ותלותם במימון שוטף מתאגידי מים שאינם זכאים הלכה וגדלה (מ-47 מלש"ח בשנת 2011 ל-162 מלש"ח בשנת 2021). כמו כן, נמצא כי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום אינו יעיל.



מומלץ כי רשות המים תשקול לבחון את עלויות התיאגוד האזורי בכלל, ובמפת השיוך העדכנית בפרט, כנגד התועלת הגלומה בתיאגוד האזורי וכן תבחן הפעלת תמריצים שונים לעידוד התיאגוד האזורי. בחינה כזאת תוכל לשמש כתשומה לקבלת החלטות בנושא התיאגוד האזורי ואופן מימושו, לרבות במסגרת הליכי תיקון החקיקה שהחלו לאחר סיום תקופת ביקורת המעקב. עוד מומלץ כי רשות המים תיישם את המלצת משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת לגבש תוכנית ולהביא לדיון לפני מועצת הרשות הצעות לצעדים שניתן לנקוט לצורך ייעול פעילותם של התאגידיים הזכאים וצמצום הפערים הניכרים בינם ליתר התאגידיים. כן מומלץ כי משרד האוצר, רשות המים, ומרכז השלטון המקומי בישראל (מש"ם) יגבשו פתרון לקשיים בהתמודדות עם הסוגיות הייחודיות לתאגידיים הזכאים על מנת לחתור לפתרון מערכתי שייתן מענה על תמהיל הבעיות המאפיינות תאגידיים אלה, ובכלל זה בתאגידיים שבהם קיימת סוגייה משמעותית של ונדליזם וגניבות מים אף בשיתוף המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל. על משרד האוצר לפעול לתיקון מנגנון הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום לעניין תשלום חשבונות המים ולשקול הוספה של אוכלוסיות מעוטי יכולת נוספות לאוכלוסיית הזכאים לסיוע.

על משרד האוצר, רשות המים ומש"ם לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה.

