

## יחסים תאגידיים על פי חוק תאגידי מים וביוב עם הרשות המ�סדת

מאთ

### עו"ד גידי פרישטיק\*

- .1 רקע.
- .2 תכלית החוק.
- .3 יחס הרשות המקומית והתאגיד - התңשיות בלתי נמנעת של אינטראסים.
- .4 מינוי דירקטוריים וחובת נאמנותם.
- .5 הרשות המקומית כנותנת שירותים לתאגיד (שירותי גביה, מוקד והצבת עובדים).
- .6 התאגיד כנותן שירותים לרשות המקומית (תיעול, ניקוז, השבה וגביה חבות עבר).
- .7 הסכמים משותפים עם צדי ג' (מכרזים משותפים, פוליסות ביטוח).
- .8 "השבת המצב לקדמותו".
- .9 החזר הלוואת בעליים וחלוקת דיונידים.
- .10 פירוק תאגיד כושל.
- .11 סיכום.

### .1 רקע

קיים פעילים ברחבי הארץ כ-40 תאגידים שהוקמו על פי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן "תאגידיים" ו-"החוק" בהתאם). תאגידים אלה מספקים מים לרוב תושבי המדינה ולא ירחק היום בו כמעט כל תושבי המדינה קיבלו את מימיהם מהתאגידים אלו.

החוק אשר חולל רפורמה של ממש במקרים הירוניים קרע, למעשה, את השלטון המקומי לשניים.

בעוד שהערים ממשיכות לטפל בנושאים מסורתיים דוגמת חינוך, רווחה, אספקת שירותי פינוי אשפה, תאורת רחובות והנדסה ועוד, משקי המים והביוב הועברו מטיפול הערים לטיפולן של חברות עסקיות בעלות משק כספים סגור.

\*עו"ד גידי פרישטיק הינו שותף במשרד לעוה"ד מיתר ליקוורניק גבע & לשם ברנדווין.  
תודה לעזה"ד ציון, היוש המשפטני ליחידת הממונה על התאגידיים, ולגבי אורית פר על העורותיהם וכן לעזה"ד אורנה גוטברג מלמד, מנהלת מחלקה בכירה ביחידת הממונה על התאגידיים על לבון סוגיות מסוות.

החוק ניסה להבטיח, בשורת הוראות בחוק עליה נועד בהמשך, שכיסים המגביאים אגרות והיטלים בגין מים וביוב אכן יגיעו בפועל למשקים אלו, יישמשו אך ורק לתפעול ולפיתוח משקים אלו ולא יונצלו לצרכים אחרים של הרשות המקומית. נראה, כי ביחס הכוונות שבין התאגיד לרשויות המקומיות נטפס הרាជון כדמות החלטה יותר, אשר טעונה הגנה על ידי הוראות חוק שונות, שמטרתן להציג חומה בין פעילותה העסקית של הרשות המקומית לבין זו של התאגיד.

החוק קובל, כי עם תחילת פעילות התאגיד, הרשות המקומית "משוחררת מחשיבותה לאספקת שירותים ושירותי ביוב... וינטלו ממנה סמכותה על פי כל דין בכל הנוגע לאספקת הטלה ולגבייה של תשומת חובה בקשר אליהם; ואולם אין בכך כדי לגועם מחשיבות הרשות המקומית בעלות מניות בחברה"<sup>1</sup> (סעיף 139(א) לחוק).

## 2. **תכלית החוק**

אם תכליתה של חברת רגילה היא "לפעול על פי שיקולים עסקיים להשתתפות רוחה"<sup>2</sup>, הרי שלגביה התאגיד, המחוקק הגדר שורת מטרות ספציפיות זואות בחוק המוחזק לתאגידי מים וביוב (Lex Specialis):

1. נראה, כי הכוונה לחובות הקבועות המוטלות על בעלי מניות בחברה על פי סעיפים 192 ו-193 לחוק החברות, התשנ"ט-1999:

"**192. חובות בעלי מניות**

בעל מניה ינаг בהפעלות צכויותיו ובמילוי חובתו כלפי החברה וככלפי בעלי המניות האחרים בתום לב ובדרך מקובלת, ויימנע מיניצול לרעה של כוחו בחברה בין השאר, בהצבעתו באסיפה הכלכלית ובאסיפות סוג, בעניינים האלה:

- (1) שינוי התקנון.
- (2) הגדלת הון המניות הרשות.
- (3) מיזוג.
- (4) אישור פועלות ועסקאות הטענות אישור.
- (5) האספה הכלכלית...

**193. חובת בעל שליטה וכח הכרעה לפועל בהגנות**

א. על המפורטים להן מוטלת החובה לפעול בהגינות כלפי החברה:

- (1) בעל השליטה בחברה.
- (2) בעל מניות הייעוד הצבעתו יכוליע באופןין החלטת אסיפה כללית או אסיפת סוג של החברה.
- (3) בעל מניה שלפי הוראות התקנון יש לו כח למנות או למנוע מינוי של נושא משרה בחברה או כח אחר כלפי החברה".

סעיף 11(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999. יזכיר, כי גם על פי סעיף זה, ניתן להביא בחשבון במסגרת השיקולים העסקיים גם את "ינויו של הציבור".

הדגמה הקורובה ביותר לסוג חברה בה המטרות אינן אך השאת רוחה היא החברה המשותפת: "חברה ממשותית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוגגת לפועל חברה לא-משותפת, זולת אם קבועה לה הממשלה, באישור הוועדה, שיקולי פעולה אחרים"; סעיף 4(א) 3 לחוק החברות הממשלות, התשל"ה-1975.

על חובת הנאמנות בחברות ממשלתיות ראו אלון גרט "חובות צוות של חברות ממשלתיות להחלטות הממשלה?" *תאגידיים* כרך ב/6 (דצמבר 2005) 107.

א) מטרותיו של חוק זה :

- (1) להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סביריים ובלא הפליה, בתחום השירותים והቢוב;
  - (2) להבטיח ייעוד של הכנסות ממון שירותים אספקת מים וביוב לצורכי השקעות במערכות המים והቢוב, הפעלתן וממן השירותים;
  - (3) לאפשר גiros הון להשקעות במשק המים והቢוב, ושיתוף השקיעים פרטיים בעלות ובחלוקת הרווחים;
  - (4) להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והቢוב ברשות המקומיות;
  - (5) לעודד חיסכון במים ובמשאבים אחרים, שימירה על מקורות המים, בריאות הציבור, איכות הסביבה ורכמי טבע ונוף ומניעת זיהום הים והנחלים, ככל שהדברים נובעים משיק חם המים והቢוב;
  - (6) לעודד תחרות במתן שירותים הקשורים במשק המים והቢוב.
- (ב) לשם השגת מטרות החוק יוסמכו הרשותות המקומיות להקים, לפי חוק זה, חברות לשירות ציבורי, שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותים מים וביוב בתחוםיהן.

הצבת תכילת חוקית ייחודית לתאגידיים אלו הולידה יוצר מיוחד בדייני החברות בישראל. בתאגידיים אלו, "השתתפות רוחחים" הינה אך מטרה משנה, אם בכלל, למטרות ייעודיות, מוגדרות ספציפית, דוגמת אבטחת רמת שירות, איכות ואמינות, וכן הבטחת ייעוד הכנסות לצורכי השקעות במערכות המים והቢוב.

3. **יחסיו הרשות המקומית והתאגיד - התנשאות בלתי נמנעת של אינטרסים**

נראה, כי יחסי העירייה והתאגיד אמורים להיות מושתטים על מתח מבנה.

מצד אחד, הרשותות וגוברות העירייה אמורים למקסם את מקורות ההכנסה של הרשות ולמעט, ככל הניתן, בהזאתותה על מנת לשמר על איזון תקציבי.<sup>3</sup>

מאידך, על התאגיד לשמור על עצמאותו ולודאו היטב, שכן משק הכספי סגור, שלא دولפים ממנו, בנסיבות שונות, כספים לרשות המקומית ושהוא עומד בדרישת

3. ראו למשל, הגדרת תפקידו של גובר העירייה על פי סעיף 17ג(א) לפקודת עיריות: "... וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא יווצר גירושו שוטף...". (הדגשות המחבר).

החוק: "להבטיח ייעוד של הרכבות ממתן שירותים אספקת מים וביבר לצורך השקיוט במערכות המים והביבר הפעלתן ומתן שירותים".<sup>4</sup>

בשונה מתאגידים עירוניים אחרים, המקומיים על פי פקודת הערים ומחוזים, הלכה למעשה, זרוע ארוכה של הרשות, תאגידי מים וביבר מצויים על שמירת עצמאו.

בחני הימים-יום עבודות העירייה מiska לעבודת התאגיד במקומות רבים, שבhem המתח המבנה עלול להביא למחלקות של ממש. לכן, מוגשת דמותו של השחקן השלישי בתמונה, הלא הרגולטור - הממונה על תאגידי המים והביבר, אשר לו מוקנות סמכויות בחקוק לפיקח על יחסיו הרשות והתאגיד.<sup>5</sup>

#### 4. מינוי דירקטוריים וחובת נאמנותם

##### 4.1 כל עוד התאגיד הינו בשליטת העירייה,chia זו הממנה את הדירקטוריים.

על דירקטוריים אלו לעמוד בדרישות הכלירות של סעיף 16 לחוק החברות המשלתיות, התשל"ה-1975. דרישות הכלירות (השכלה ולונטיית, ניסיון עסקי וכן) מציבות בראש הרשות רף איקוס ממשי בבעו למונות דירקטוריים לתאגיד. כל עוד החברה הינה בשליטת הרשות המקומית, מס' 63 חבירי הדירקטוריון יהיה לפחות חמישה ולא יותר מתשעה, ומתוכם לא יותר מאשר שלושים חברי מועצת הרשות ועובדיה. שאר הדירקטוריים ממונעים מקרב הציבור (סעיף 63(א) לחקוק).

לצד האיסור הכללי הקבוע בחוק על ניגוד עניינים בין עיסוקיו האחרים של הדירקטור ובין עיסוקיו בתאגיד, מצא המחוק נסוכו לקבוע מפורשת, כי "כהונתו של אדם כחבר מועצה או כעובד של רשות מקומית שהיא בעלת אמצעי שליטה בחברה, לא תיחס כ诩ת ניגוד עניינים כאמור".<sup>6</sup>

אף על פי כן, הממונה על התאגידים קבע שורת נושא תפקידים שאינם יכולים להתמנות לכהונת דירקטור מפרק חברי מועצת הרשות ועובדיה.<sup>7</sup>

.4 סעיף 1(א)(2) לחקוק.

.5 החוק מפנה לממונה שורה ארוכה של סמכויות אכיפה ופיקוח על התאגידים.

סעיף 11 לחוק קבע, שככל הסכם בין הרשות לתאגיד מחייב את אישור הממונה. מדובר בעסקאות העברת זכויות בנכסים תעשייתיים, השאלה עובדים, מתן שירותים גביה ושירותי מוקד. כמו כן, על הממונה לאשר את קצב ותנאי החזר הלוואות הבעים על ידי התאגיד. סעיף 63 לחקוק קבע את סמכות הממונה לעניין ייעוד רווחי החברה ותשלים דיבידנד לבעלים (הרשות המקומית).

.6 סעיף 60(ב) לחקוק.

.7 ראו התקנון המומלץ על ידי הממונה ובו איסור מינוי ראש הרשות, גבר ויושם משפט של הרשות כדירקטוריים בתאגיד.

בין השאר, ראש הרשות וצובר הרשות אינם ממונעים בשגרה כדירקטורים בתאגיד, וזאת תוך פרשנות לפיה ניגוד העניינים אינו רק מעטם חבורותם במועצת העיר או עבדותם בעירייה, כי אם נכון הטעקיד המיחד אותו הם נושאים ואשר בו גלום ניגוד עניינים מובנה לכבודת דירקטור בתאגיד.

דומה, כי אכן אין טעם במשמעותו של מושג דוגמת גוזר,<sup>8</sup> אשר מנהל את ענייניה הכספיים של העירייה ואשר הגדרת תפקido דורשת מקרים הכנות לקובת העירייה, לכחן בתאגיד כדירקטור שאחראי, בין השאר, על כך שימוש המים והביוב ניהול כمشק סגור.

4.2 חובת הנאמנות של דירקטורים בתאגידיים עירוניים שונה בתכלית מחובבת הדירקטורים בתאגיד על פי החוק.

פקודת העיריות קובעת בסעיף 249א חריג מיוחד לחובבת הנאמנות של דירקטורים, אשר בשוגרה נתונה לחברה עצמה בלבד:

"**פעלה העירייה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249 (30) והוקמה חברה, عمותה, אגודה שיתופית, או אגדה אחרת שטרורהה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, יש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח החכבה בתאגיד כאמור (להלן - תאגיד עירוני), יהלו הוראות אלה:**

...  
(2) חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; **חובת האמון שהם חברים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד;**"  
(הדגשות המחבר)

חריג זה לחובבת הנאמנות בחברות עירניות הקומות מכוח פקודת העיריות, לא נקבע בתאגידיים המקומיים מכוח חוק תאגידים מים וביוב ומילא, חובה הנאמנות של הדירקטורים הינה לתאגיד בלבד, גם עת נוצר קונפליקט בין הרשות המקומית לתאגיד.

בדברי ההסביר לסעיף 7 לחוק (אי תחולות פקודת העיריות) נאמר כי:

"**הואיל ועל החברה יכול חוק מיוחד זה אשר בכמה עניינים אינו עולה בקנה אחד עם הכללים הרוגלים החליטם על חברות עירניות, מוצע לקבוע כי הוראות פקודת העיריות לא יהלו על החברה, ובמיוחד הוראות סעיפים 249א ו-170א לפוקה.**

**סעיף 249א לפוקה קבוע כי בתאגיד עירוני חובת האמון שנציגי העירייה בו חברים לעירייה לעולם עדיפה על חובתם כלפי התאגיד וכי**

.8. שונה הדבר בתאגיד רב-רשוני, שם ניתן למונט גוזר כדירקטור תוך הנחה שיתקיים בתאגיד שכזה פיקוח ואיזון הדדיים בין הדירקטורים לחברה.

תנאי מוקדם לכך הוא, שמיד עם הקמתו, יdag התאגיד לחיבור כל המוסדות בעיר, כמו גם שטחי הגינון הציבוריי, למדדי מים תקינים אשר ישקפו מדדיות של <sup>10</sup>etricotot hamim shel ha'irah behikf' mala'.

## 6.2 שירותים נוספים

התאגיד יכול לתת לרשות שירותים נוספים בתור "קבלי". כך, לדוגמה, יש רשותות שימצאו לנכון שלא להציג צוות עובדים לטיפול בנושא תיעול מי גשמי או לתחזוק פרוייקט להשבת מי קולחים וכיו"ב. במקרים אלו, ובאישור מראש של הממונה, התאגיד יבצע עבור הרשות המקומית עבודות כ"קבלי".

לעתים תחפוץ הרשות המקומית "למכורי" לתאגיד את החבות ההיסטוריים של תושבי העיר בגין משקי המים והבוב, וזאת ערב הקמתו של התאגיד, על מנת שלא יהיה שני גופים שעיסקו בגבייה חבות מים ובוב. במצב זה, התאגיד מספק שירותי גביה לרשות.

מן השירותים מהסוגים הנ"ל יהיה על פי חזזה כתוב וההתקשרות הינה בוגדר "עסקה" המחייבת את אישורו המוקדם של הממונה על התאגידיים, כאמור בסעיף 26 לחוק.

אף במקרים אלו, הממונה יבחן את נחיצות ההתקשרות: האם יש סיבה אמיתית לחרוג מהאיסור הכללי של התקשרות בין הרשות לתאגיד, והאם התמורה שהtagid גבוהה על פי טוות ההסכם הינה ריאלית ולא מקפתת את התאגיד.

## 7. הסכמים משולשים עם צדי ג'

לעתים, הפרקטיקה עלולה להביא לסייעות בינם לבין רשות הסכם משולש בין העירייה, התאגיד וצד שלישי.

<sup>10</sup> דוגמה לΖΕΒ גדי בו התאגיד הוא וזה המשלים לעירייה, הינה השתת ושלומי ארונונה שעל התאגיד לשלים לעירייה. עירייה יעליה תשלח תוך מספר שבועות מיום הקמת התאגיד, חשבו ארונונה לתאגיד ובו פירוט חיבורים בגין כל החטיחים והנכסיים המוחקים על ידי התאגיד. אף כאן, על התאגיד לוודא, שחייב הארונונה אינם "מננו עוקף" באמצעות הרשות המקומית גבוהה מהtagid כספים יתר על המידה, תוך הנחה שהtagid לא עירור על חיוני יתר אלו כנגד עלי מנויותיו.

סיווג מתקני המים והבוב במסגרות צווי הארונונה יקבע את היקפי התשלומים, יחד עם מדדיות שטחי המתקנים שהועברו לתאגיד. תאגיד סביר לבחן שני פרמטרים אלו בקפידה הרבה, על מנת למנוע את תשלומו.

על נכסים מקרקעין המשמשים את tagidi המים והבוב רוא גדי פרישטיק "רכישת זכויות בקרקעי מינהל לטובת תשתיות מים ובוב" מקרקעין כרך ז/ג (מאי 2008) .77

המומנה, מצדיו, יבחן טוויות הסכמים אלו בקפידה על מנת לוודא, שההתמורה שהעירייה תקבל עבור שירותים אלו לא תהא מוגזמת. כך, למשל, עבור שירותים הגבייה מקובל לגבות 3%-4% מכלל התקבולים ולא מעבר לכך. עלות שירותים מוקד תיבחן לרוב על פי מפתח קריאות יחסית בין הקריאות שעוניין משקי המים והביוב ובין שאר הקריאות וכיו"ב.

תשומת לב מיוחדת ניתנת להסכם הצבת העובדים. הסכם זה מעניק לתאגיד את הזכות לשאול העובדים מהעירייה. בדרך כלל מדובר בעובדים אשר החזיקו את משק המים והביוב או שעסקו בגביית חשבונות מים וביוב.

הדבר מקנה יציבות, במיוחד בתקופת המעבר של משקים אלו מהעירייה לתאגיד, אולם עלול לשמש את העירייה להעברת העובדים שאינם נחוצים לה לתאגיד, תוך שההתאגיד נושא בעלות העסקתם.

## 6. התאגיד בנוטן שירותים לרשות המקומית

### 6.1 שירותים מים וביוב

crcnnit עיקריות וגדולה של התאגיד הינה הרשות המקומית. לעיתים, אף מדובר בצריכן הגודל ביותר של התאגיד. העירייה מקבלת שירותים מים וביוב בגין כל נכסיה ברחבי העיר. אלו יכולים להיות משרדי העירייה, מוסדות חינוך, תרבות, בתים נטש, מסגדים, מקומות ועוד. בנוסף, שטחי הגינון העירוניים מושקים במים אותם מספק לרוב התאגיד. מדובר בחזיבים כספיים ניכרים מדי חודש, שעד להקמת התאגיד, העירייה לא "שילמה לעצמה" סכומים אלו ועתה לראשונה יוכלו ייכללו בתקציבה.

מצב עדין זה עלול לשמש כרנרב ל"הסדרים" וללחצים, שאינם עומדים בקנה אחד עם הציפייה מהתאגיד, שהרי קשה לבעל המניות לציר מצב בו התאגיד יפעיל כגדוד אמצעי גבייה מינהליים או נוהל ניטוקי מים.

התאגיד מחויב לשוויוניות ולהיעדר אפליה בין כל CRCNN, אפילו אם אחד הcrcnnits הינו, במקרה, בעל מנויותיו.

תשומי העירייה באורך מלא ושוטף יכולים לשמש "נייר لكمוס" לעצמות התאגיד ולרצינותו.

曩גי העירייה שהם חברי המועצה יבחרו כך שיישמו יחסית הכוחות של הסיעות במועצה. הוראות אלה אינן מתאימות לתאגיד אשר אמר לפועל על בסיס עסקי".

דומה, כי עובדה זו היא המקפלת בחובה את אותו מתח מוגנה עליו עדמו בראשית הדברים, שכן החלטות הדירקטוריון והחברים בו אמורות לשקלל אך את טובת התאגיד וקידום מטרותיו, ואין אמורות לשקלל את טובת הרשות המקומית, על אף שהיא בעלת המניות בתאגיד.

## 5. הרשות המקומית כוננת שירותים לתאגיד

החוק, אשר שאף להפרדה מקסימלית בין הרשות המקומית לתאגיד, קבע שורת הוראות והגבלות ייחודיות הנוגעות לעסקאות בין גופים אלו.

נקבע, כי בשלוש השנים הראשונות להקמת החברה, היא לא תרכוש "שירותים מأت הרשות המקומית שבתחום היא פועלת, ולא מעשה עמן עסקאות, לרבות שאילת עובדים, אלא אישור מיוחד של הממונה, שיינתן לתקופות שלא ילו על שנתיים בכל פעם" (סעיף 26(א) ו-(ב) לחוק).<sup>9</sup>

עד כמה חוץ החוק למנוע עסקאות בין הרשות לתאגיד, ניתן ללמידה מההורה החריגגה בנוף דין החוזים, לפיו אף ניטلت סמכותו של בית המשפט להתערב בביטולתה של עסקה שכזו: "עסקה שנעשתה בגין הוראות מיוחד זה - בטלת, ולביית המשפט לא תהיה סמכות לפי סעיף 21 לחוק החוזים (חלק כללי)" (סעיף 26(א) לחוק).

בפועל, עם הקמת תאגיד חדש, מתקש, לרוב, כי העירייה תפעיל את מערכ גביה תקופת-מה עד שיפרסם התאגיד מכزو גביה והקבלן הזוכה יחל בעבודתו.

כמו כן, ישנו היגיון רב בהפעלת מוקד עירוני אחד, אשר ייתן מענה משך שעوت היממה לכל התושבים. لكن, המערכת החסכנית בין הרשות לתאגיד, הנלוות להקמת התאגיד, כוללת לרוב הסכמי מתן שירותי גביה ומוקד והינה נבדקת ומושורת מלכתחילה על ידי הממונה.

.9. בדברי ההסבר לחוק בעניין סעיף 26 נאמר, כי:  
"כדי להבטיח את הניתוק בין הרשות המקומית לבין החברה ולמנוע סבסוד צולב בין שירותי המים והבובב לבין שאר השירותים המוניציפליים, יש למנוע עד כמה שאפשר רכישת שירותי מأت הרשות המקומית על ידי החברה ועשיית עסקאות ביןיהם. עם זאת בתקופה הראשונה להקמת החברה נראה כי יהיה צורך בתפקידים מסוימים במקומות יישובם בשירותי מחשוב וגביה של הרשות המקומית ושאלות עובדים. לבן מוצע כי במשך שלוש שנים מתחילת פעילות החברה (ראת המדרה "תקופה ראשונה, שבסעיף 1) ייקבעו ברישון סוג העסקאות המותרות ותנאייהן. ולאחר מכן כל התקשרות בין החברה לבין הרשות המקומית תהיה מוגבלת בזמן וטונה אישור מיוחד של הממונה".

כך, למשל, בעת שדרוג רחוב במלול עבודות הכלול הן עבודות ריצוף ואספלט והן עבודות החלפת צנרת וביוב, הגיוני לבדוק את אפשרות לעריכת עבודות משותפות אשר יזילו את הפROYיקט, ייעל את העבודה, יקצרו את מישכה וימנו מטרד מושך יותר על המידה מהתושבי האזר.

או דוגמה אחרת - בעת שהעירייה עורכת פוליסת ביטוח או מאריכה את תוקפה, ניתן, כאמור פרימה שליטה, להוסיף את התאגיד ומתקנו לפוליסה זו (או הפוך).

אף הסכמים אלו הינם בגדר "עסקה" בין התאגיד לעירייה וטעונים את אישור הממונה.

ممונה סביר לבחון بنفس חפצה בקשوت אלו, תוך התחקות אחר גורמי העסקה וכדיותה לתאגיד.

#### **8. ביצוע עבודות הנדסיות על חשבונ התאגיד וסוגיות "השבת המצב לקדמותו"**

8.1 סיטואציה תדירה הגורמת למתח בין הרשות לתאגיד היא ביצוע עבודות הנדסיות על ידי התאגיד ודרישת העירייה ל"השבת המצב לקדמותו". החשש הנה, שהעירייה, מஹסرك תקציבי, תעמיד על התאגיד בהזדמנות זו, עבודות הנדסיות שאין מעוניינו של התאגיד. נתאר מספר תרחישים.

א. התאגיד חף להחליף בחלק מרוח' הרצל את צנרת המים והביוב הישנה. העירייה מודיעה, כי תאשר את ביצוע העבודות רק אם בסימון יוחלף האספלט שברחוב בריצוף אבני משתלבות (יקיר יותר).

ב. כמו א', רק שהעירייה דורשת שהריצוף באמצעות אבני משתלבות ישטרע על פני כל רחוב הרצל וכן שהזדמנות זו תחולף כל מערכת תאורת הרחוב ברחוב הרצל.

ג. העירייה היא שמחילה לשדרג את רחוב הרצל ולהחליף את האספלט בריצוף באבני משתלבות.

בhzדמנות זו שי"מזהים את כל הכביש", היא מבקשת מהתאגיד להחליף את צנרת המים והביוב על אף שביצוע עבודות אלו אינו כולל בתוכנית העבודה של התאגיד לאותה השנה.

ד. כמו ג', רק שהעירייה דורשת, כי התאגיד ישא ב-50% מעליות כלל העבודות, בעוד שחלוקת האמיטי של עבודות המים והביוב הוא רק 20% מכלל העבודות.

ה. העירייה דורשת, כי התאגיד יבנה כייר מרכזית בעיר על חשבונו.

1. כמו ה', אולם העיריה מסכימה, כי הכיכר ייקרא "כיכר התאגידי" להגברת המוניטין של התאגידי וכי ישולב בו אלמנט מים להדגשת ייחודה.

8.2 על מנת להציג מתחדשה משפטית רואיה לתרחישים אלו, יש להזכיר כי העיסוקים המותרים לתאגידי הם אלו הקבועים בחוק ומצוינים ברישון התאגידי. סעיף 22 לחוק קובל כלהלן:

"א) חברה לא תעסוק, במישרין או בעקיפין, אלא בפעולות חינונית ובפעולות נוספות בתחום החברה. הכול לפि הדרישונות שניתנו לה לפי חוק זה, וכן בפעולות נלוות הקשורות במישרין בפעולות כאמור.

ב) התעוורר ספק או מחלוקת אם העיסוק מותר לה, יקבע הממונה אם העיסוק מותר לה, ורשאי הוא להנתנו את העיסוק בשינוי תנאי הרישון או בתנאים אחרים שיקבע."

8.3 כמו כן, יש להזכיר, כי סעיף 1(א)(2) לחוק קובל כמפורט מרכזיות, כי הקמת התאגידי הינה "להבטיח ייעוד של ההכנסות מתן שירותים ומיבוב לצורך השקעותמערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים".

מילא ברור, שעבודות של פניהן אין קשרות בצורה כלשהי במשק המים והביוב, אסורות לביצוע על ידי התאגידי מחוסר סמכות לבצע עבודות אלו.

#### 8.4 "מבחן חברת החשמל"

על מנת להתמודד עם התרחישים הנ"ל ניתן להשתמש ב"מבחן חברת החשמל".

על פי מבחן זה נבדוק, למשל, את גורלה של חברת החשמל לרשות המקומית להחלפת קו חשמל הטמון ברוח' הרצל. גם במקרה זה יהיה צורך באישור הרשות המקומית "לפתח את הרחוב" על מנת להחליף תשתיות. בהחלטת יתכן, שהעירייה תבקש מחברת החשמל "להחזיר את המצב לקדמותו" ולסגור את הכביש, לאו דווקא באספלט אלא בΡΙΖΟΥΒ' אבן משלבת, וכחלק ממדיניות חדשה של העירייה לגבי איזור רח' הרצל. מאידך, קשה לשער שהעירייה תדרוש מחברת החשמל להחליף בהזדמנויות זו את הΡΙΖΟΥΒ' ברוחובו. עוד יותר קשה לתאר מצב בו העירייה תבקש מחברת החשמל, בנוספ', להחליף את התאורה ברוחוב.

"מבחן חברת החשמל" יוצא כМОבן מנוקדות הנחה, שהtagידי הינו גוף תשתיתי-עסקי לכל דבר ועניין, כמו גם בזכ, חברות הסלולאר, חברות הגז, הcablimים וכו', ואינו אמור להעניק לרשות מקומית, בעלות מניותיו, "הטבה" כלשהי נוספת מעבר לביצוע מטלותיו על פי חוק (МОבן, כי "מבחן חברת החשמל" אינו מותמך אך בהסדר המוחיד שיש לרשות עם חברת החשמל דווקא. אם חברת תשתיות אחרת מחייבת ב"השבת מצב לקדמותו" בנסיבות הנראות לרשות, לגיטימי כי הרשות תדרוש מהtagידי דווקא מתקנות זו).

ולצמצום משמעותם ביכולתו העתידית<sup>11</sup>, לגיס בנוסף הון זר, למשל לטובת פרויקטי תשתיות מים וביווב בהיקפים גדולים.

הקדמת החוזר הלואת הבעלים דורשת את הסכמת התאגיד ואישור הממונה. לאישור הממונה נזקעת חשיבות מיוחדת בעת אישור פירעון מיידי לתאגיד חדש. בשלב זה של הקמת התאגיד, לרוב אין עדין דירקטוריון פעיל, וההגנה על האינטרסים של התאגיד שטרם נולד מוטלת על כתפי הממונה.

כך או אחרת, עת דנים בהקדמת החוזר חוב הבעלים, על הדירקטורים בתאגיד ועל הממונה לוודא, כי תזרים המזומנים של התאגיד יאפשרו חן תפעול שוטף (ובכלל זאת תקציב פעולות דוחפות או שאין מוגנות) והן ביצוע עבוזות פיתוח בהיקף הנדרש על פיnelly רשות המים.

אישור בקשה הרשות להקדמת החוזר הלואת בעלים, באופן שימנע מההתאגיד פעילות כלשיי מפעיליו החדשנות, עלול להביא להחטאת מטרת הקמת התאגיד. מאידך, במצב בו התאגיד עומד במשמעותו יכול אף להקדם החוזר חוב הלואת בעלים, אין מניעה עקרונית מהקדמת החוזר חוב, פעולה שביקירה, מבחינת התאגיד, הינה אך החלפת חוב ( לרשות המקומית) בחוות (לבנק).

## 9.2 חלוקת דיבידנדים

שונה הדבר מהותית עת אנו דנים בחלוקת דיבידנדים מההתאגיד לעיריה.

במצב בו בעל המניות (קרי: הרשות המקומית) יילץ על חלוקת דיבידנדים נוכח איגנותו של התאגיד ועודפי מזומנים שהצטברו בידו, יבוא לידי ביטוי הקונפליקט שיוצרת הוראת החוק לפיה מטרת החוק (ومמילא החברות המקומיות מכוחו) הינה הבטחת רמת שירות והשקעות במערכות המים והבוב - נושאים שהגדירה תמיד ניתן לשפר על ידי השקעת כספים נוספת.

המתה המובנה עליו עמדנו בראשית דברינו, אמרו לבוא, אם כן, לידי ביטוי מיוחד בסיטואציה של דרישת חלוקת דיבידנדים מההתאגיד לבני מניותיו (הרשות המקומית). דירקטוריון החברה אשר ידוע בעניין, אמרו לשים אל ליבו את מצב התאגיד וחוסנו, כמו גם עמידה בדי הטעול השוטף ויעדי הפיתוח טרם חלוקת דיבידנדים. הרשות המקומית, מטבע הדברים, תנסה לקדם, בדרךים העומדות לפניה, חלוקת דיבידנדים שמשמעותה הקפת העיריה המדולדת.

---

11. ראו חוזר הממונה על תאגידי מים וביווב ברשותות המקומיות מיום 15.6.05, בדבר "הוראות להסכם העברת נכסים".

" מבחן חברת החשמל" עלול להתרבר לעיתים כ מבחן נוקשה יתר על המידה. מותן גמישות אפשרי בעיקר אם בנסיבות העניין תימצא בפועל השדרוג המיעודת זיקה כלשהי למשק המים והביוב.

נכיר מצב בו התאגיד כבר מזומנים בהיקף ניכר חרף יישום מלא תוכניות השקעותיו וחידוש הצנרת כולה. במצב זה, במקרה שההתאגיד יפריש לרשות המקומית, בעלת מנויותיו, דיבידנדים בגין ישולם מס, יתכן שבדאי לאמץ פרשנות מקילה יותר באשר למושגי "השבת המצב לקדמותו". כזכור, תוכניות התאגיד, כפי שהוגדרו ספציפיות בחוק, הינו ביצוע עבודות משק מים וביוב ולא רק "השתת רוחחים". בכל מקרה, יש לוודא, כי לביצוע העבודות קשור ממשי למשק המים והביוב, "אם במישרין ואם בעקיפין".

## 9. החזר הלוואה בעליים וחלוקת דיבידנדים

### 9.1 החזר הלוואה בעליים

עם הקמתו מקבל התאגיד מהרשאות את כל זכויותיו בנכסי משקי המים והביוב של הרשות. בתמורה לנכסים אלו חב התאגיד לרשות 30% מערך הכינון של סך שווי הנכסים המועברים (ובהתאגיד אזרוי או ברשות בהם מעל 250 אלף תושבים - אף 40%).

חוב זה של התאגיד לרשות הינו בגדר חוב הלוואה בעליים אשר אמוריה, בדרך כלל, להיפרע תוך 15 שנה.

רשויות רבות מבקשות, כי התאגיד יגייס הון חיצוני על מנת להקדים ולהחזיר לרשות את סכום ההלוואה, כולה או מಕצתה. ישן רשויות אשר מבקשות כי התאגיד יגייס הון זה מיד עם הקמתו וחיבור התאגיד לעשרות כן יופיע אף בחסכמי הממשלה.

מבחינת הרשות, מדובר בהכנסה מיידית, לעתים בסכומים של מיליון וארבע מאות מיליון ש"ח.

זו את יש לדעת. ישן רשויות אשר ניתוקן משקי המים והביוב מחריף את מצבן הכלכלי. במיוחד היה הדבר נכון בשנים עברו, בהן רשויות שהפיקו מים מבארות בשטחן הרווחתו סכומים ניכרים - סכומים שהופנו למטרות שאינן קשורות למשק המים והביוב (בשנים האחרונות, עם שינוי התיעורף למים אלו, הכספיות פוחתת והולכת).

מבחינת התאגיד, מדובר בנטילת הלוואה מלאה פחות ידידותי (בנק במקום עיריה). יותר מכך, נטילת הלוואה חיצונית תביא לשבעוד נכסיו החברה.

המומנה מחייב לשלב בתקוני התאגידיים הוראה מפורשת בדבר חלוקת דיבידנדים,<sup>12</sup> לפיה כל החלטה בעניין זה דורשת את אישורו המוקדם ובכתב.

יודגש, אין איסור גורף מטעם המומנה על חלוקת דיבידנדים מהתאגיד לבני מניותיו, ואף ישן הוראות מטעם המומנה ומשרד הפנים לרשות מקומית לקבלת דיבידנד מהתאגיד בדבר אופן הוצאה כספים אלו.<sup>13</sup>

חרף כל זאת, דומה כי אישור חלוקת דיבידנד-Amor להינתן אך במקרים מובהקים וקיצוניים בהם סיום התאגיד את כל תוכניות עובdotו, הן בתפעול השוטף והן בעבודות פיתוח, ונותר עם כבר מזומנים משמעותיים. כך למשל, הדעת נותנת, כי אם התאגיד לא עמד בדרישות לתחילה של לפחות 3% מסך צנרת המים והbijob משך כל שנה בשנים האחרונות, אין מקום להקצת דיבידנד לבני המניות. באופן דומה, אם עומדים על הפרק פרויקטיים של פיתוח בהיקף משמעותי, ועל התאגיד להקצות משאבים לטובת מיזמים עתידיים אלו, נראה כי אין מקום לאישור דיבידנד.

## 10. מנהל מיוחד פירוק וכינוס נכסים התאגידיים

על מנת הפרדה בין העירייה לבין התאגיד ייעדו הלि�כי פירוק התאגיד שכשל.

התאגיד כזה אינו מחוץ על פתיח הרשות המקומית אשר יסודה אותו, אלא הדמות הפעילה בתפעולו ואב בחיסולו של התאגיד כושל הינו המומנה על התאגידיים, אשר אף רשאי למנות לו מנהל מיוחד (סעיף 117 לחוק).

נתמנה מנהל מיוחד לחברה, "לא ניתן בית המשפט, כל עוד מינוי המנהל המיוחד בתקפו, צו לפירוק או לכינוס נכסים של החברה" (סעיף 122(א) לחוק).

הוראות חוק אלו שומנות את הקרקע מתחת לרגלי העיריות הטוענות, לעיתים, שמדובר בגופים התלויים על צווארון (וממילא הדבר מתייר להן התרבות בענייניהם). גם אם התאגיד כשל, אין משך המים והbijob חוזר לעיריה.

## 11. סיכום

תאגיד מים וביבוב הינו תאגיד ייחודי בנוף דיני החברות בישראל.

מטרותיו מוגדרות בחוק ואני מתחומות בהשאת רוחחים גרידא. הוא אינו תאגיד עירוני ובניגוד לו, חובת הנאמנות של כל הדירקטורים בו הינה לתאגיד דוקא ולא לבני מניותיו, הרשות המקומית. "בעיית הנציג" במקרה של התאגיד, מקבלת משנה

.12. ראו "הנחיות להכנת תקנון התאגידות לחברות מים וביבוב" מטעם המומנה על התאגידי מים וביבוב, מיום 5.9.05.

.13. ראו "הוראות להסכם העברת נכסים" מטעם המומנה על תאגידי מים וביבוב, מיום 15.6.05.

תיקף בהשואה לחברות אחרות, נוכח התפיסה השגوية של רשותות מוניציפליות שונות לפיה, התאגיד מהוות מעין "מחלקה פינימית" שלה, מקום שעל פי דין מדובר בחברה המהווה אישיות משפטית נפרדת, שחוותת הנאמנות של הדירקטוריים בה, נתונה אך לתאגיד. נראה, כי ישנו רשותות הסבורות, בטעות, כי החorig הקבוע בפקודת הערים, לפיו חובת הנאמנות של דירקטוריים מטעמו לרשות גוברת על חובת הנאמנות לחברת העירונית, חל גם לגבי תאגידי מים וביוב - ולא כך הדבר. הוראות החוק וסמכויות שניתנו לרגולטור מיעדות, בנוסף, ליצור חץ יהודי בין התאגיד לרשות המקימה.

תאגידי המים והbijob הינם הגוףם אליהם עבר, בשנים אלו, ניהול משקי המים והbijob, בעיקר במזרע העירוני. נוכח התיעישות חלק ארי מתשתיות משקים אלו ואי חידושן על ידי רשותות שונות Mach, והចורך המידי בשדרוגן מאידך, נראה כי אכן נדרשת רפורמה מקיפה בתחום זה. ימים יגידו אם הוראות החוק הייחודיות בעניין תאגידי מים וbijob אכן מצדיקות את מטרתן.