

ח' בכסלו, התש"ע
25 נובמבר 2009
סימוכין : 22038009

לכבוד

פרופ' אורי שני

יו"ר מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב

הנדון: הערות להצעה לתיקוני חקיקה בתחומי המים וביוב

1. מבוא
- א. חלקה הארי של ההצעה שבנדון הועברה לעיוננו בעבר, והערות לגביה הועברו לרשות המים ביום 14/11/08 וביום 10/6/09.
- ב. בנוסף להערות בכתב, עמדת עיריית תל אביב ביחס לכללים המוצעים הוצגה בשימועים ציבוריים, ולמרות שמרבית הרשויות המקומיות, התאגידים ואחרים שהשמיעו דעת הביעו עמדה דומה לזו שהוצגה על ידינו, מרבית ההערות לא הוטמעו, בהצעה הנוכחית.
- ג. ההערות נשוא הצעה זו הינן **בנוסף** להערות המפורטות בסעיפים א' –ב' לעיל, המהוות חלק בלתי נפרד מהערותינו. במסמך זה נתייחס לשינויים המוצעים ב"כללי תאגידי מים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב), התש"ע – 2009", וב"כללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב) התש"ע – 2009" (להלן: "הכללים").
- ד. הערותינו, שלעיל ושלהלן, מתבססות על ניסיון מעשי רב שנים בניהול פיננסי ותפעולי של מערכות מים וביוב, עם המורכבות הקיימת בעיר גדולה כמו ת"א- יפו.
- ה. הננו תיקווה כי בעקבות הערותינו תנוסח הצעת תיקון טובה יותר, צודקת יותר ומעשית ליישום.

2. תוספת בלתי סבירה לתעריפים

- א. התעריפים המוצעים והמפורטים בכללים, מביאים להעלאה בלתי סבירה, ובלתי מוצדקת בחיוב המגורים.
- כמבואר בטבלה שלהלן, השינוי המוצע בתעריפי המים והביוב צפוי להביא להעלאה ריאלית בהיקף של עשרות אחוזים בחיובי המים והביוב, כאשר העלאה הגבוהה ביותר הינה בבתי אב בהם מספר נפשות קטן ומדובר בזוגות צעירים ופנסיונרים.

טבלה 1: חיוב באגרות מים וביוב לפי תעריפים קיימים וחדשים (החל מ- 1 ביולי 2010)

1	2	3	4	5	מס' נפשות(*)
561 ₪	1,036 ₪	1,706 ₪	2,452 ₪	3,066 ₪	חיוב לפי תעריפים קיימים
1,003 ₪	1,687 ₪	2,531 ₪	3,374 ₪	4,218 ₪	חיוב לפי תעריפים חדשים - צרכן ותיק
79%	63%	48%	38%	38%	תוספת ב-%
1,081 ₪	1,821 ₪	2,731 ₪	3,642 ₪	4,552 ₪	חיוב לפי תעריפים חדשים - צרכן חדש
93%	76%	60%	49%	48%	תוספת ב-%

(*) התצרוכת לנפש חושבה לפי 72 מ"ק בשנה.

ב. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי של עיריית תל אביב, 69% מבתי האב בעיר מונים 1-2 נפשות, והתוצאה היא כי שיעור ההעלאה הריאלי לבתי האב הקטנים נע בין 60% ל-100% בחיובי אגרות המים והביוב.

ג. ההעלאה הצפויה, בשעור של עשרות אחוזים, בטווח קצר של כחצי שנה בלבד הינה בלתי סבירה:

- 1) תגרום לפגיעה בעיקר באוכלוסיות חלשות, שעבורם מים הינו מוצר חיוני.
- 2) ההעלאה הגבוהה עלולה להוביל לפגיעה בשעורי הגביה של התאגידים והרשויות המקומיות.

3. אגרות הון

א. ההצעה לבטל את ההיטלים הקיימים ולממן את התשתיות באמצעות התעריף השוטף, מכילה בחובה קשיים מרובים, אי צדק, אי שיוויון ותועלתה לא ברורה, מלבד ההטבה הכספית הגדולה ליזמי נדל"ן. לפיכך יש להשאיר את מימון הפיתוח באמצעות היטלים.

ב. ניסיון העבר מראה ומוכיח באופן וודאי כי החיסכון בעלויות הקבלן לא יגיע במלואו, אם בכלל, לצרכנים ולא יתבטא במחיר הדירה.

ג. העברת חיובי היטלי הפיתוח מבעל הנכס למחזיק, יוצרת סתירה לחקיקה ראשית של הכנסת ועומדת בסתירה להגיון שביסוד חוק הביוב.

ד. עפ"י שיטת ההיטל הקיימת כיום, גובה ההיטל מושתת ביחס לשטח הנכס, דבר שיש בו סבירות ומידתיות, שכן מס' יחידות הדיור וגודלן הוא הפרמטר המשפיע על עלות התשתית הנדרשת. מאידך, השיטה המוצעת, מנטרלת את גודל הנכס כפרמטר עיקרי ומעבירה את מרכז הכובד לצריכה בפועל.

הדבר יוצר, עיוות סוציאלי, כאשר משפחה מרובת נפשות המתגוררת בדירה קטנה תחויב בסכומים גדולים במקום בעלי ההון.

- ה. הפער באגרת המים והביוב בין צרכן וותיק לצרכן חדש הינו קטן, אין לו בסיס תחשיבי, ואינו משקף את ההיטלים וההשקעות הנדרשות.
- ו. השיטה החדשה מחייבת הגדרה של שני סוגי צרכנים במערכת הגביה - וותיק וחדש, אשר ביחס לכל אחד מהם יש לנהל מערכת חיוב נפרדת. איש לא בדק את המשמעות של השינוי מבחינת מערכות המחשוב והגביה, למרות שיש לכך משמעויות מהותיות על המערכת, ובודאי עלויות כספיות גבוהות ליישומן והטמעתו.
- ז. קיים קושי ממשי בסיווג ושיוך הצרכנים. כך, למשל, בעת הוספת קומות לבניינים קיימים, הריסת מבנים ובנייתם חדשים תחתם, הוספת חדרים, בניה על פי תמ"א 38, ועובדה זו תחייב, בהכרח, מערכת מסורבלת של פקחים ומינהלה בעירייה, להתדיינות ארוכות מול הצרכנים השונים, ואף בירור מחלוקות בערכאות שיפוטיות.
- ח. הפחת המוכר בתעריף המוצע המחושב לפי ערך כינון, אינו משקף את העלות בפועל, מאחר ואינו כולל מרכיבי עלות רבים נוספים הקשורים בחידוש הצנרת ובעבודה באזורים בנויים, כגון שיטור, הסדרי תנועה, טיפול בתשתיות תת-קרקעיות אחרות, והחזרת המצב לקדמותו. קביעת אגרת הפחת לפי ערך כינון תביא להערכת חסר העומדת על למעלה מ- 35% יחסית לעלות בפועל, ומשכך תגרום, בהכרח, לגרעון כספי אדיר.
- ט. בנוסף להערכת החסר בעלויות המפורט בסעיף ט', עקב גיל מערכות המים והביוב בעיר נדרש היקף השקעות גבוה לחידוש המערכות, אשר אינו מוצא מענה במרכיב הפחת המוכר בשיעור 3.33% בשנה.
- י. מהמקובץ בסעיפים ח' ו-ט' לעיל עולה כי בכללים המוצעים טמון גרעון מובנה במימון חידוש ופיתוח מערכות המים והביוב, אשר יחייב מינוף בשיעורים גבוהים ולא יוכל להיות מאוזן לעולם. ההנחה ביסוד השיטה המוצעת כי התאגיד יוכל לגייס הון זמין בהיקף הנדרש אינה עומדת, לדעתנו, במבחן המציאות.
- יא. החיוב בגין כל תשתיות העירוניות בתל אביב יפו הינו באמצעות היטלי פיתוח. פיתוח כל התשתיות העירוניות מבוצע במשולב ובמקביל, ולכן אין כל הצדקה לקבוע שיטת חיוב לתשתיות מים וביוב השונה לחלוטין מיתר התשתיות העירוניות.

4. אגרות תפעול

- א. התעריפים המוצעים עדיין כוללים מקדם התייעלות משמעותי ביותר וזאת נוכח הקשיחות היחסית בהיקף ההוצאות מחד והמטלות הנדרשות מבחינת היקף ואיכות השירות מאידך.
- ב. חובה לקבוע מנגנון אשר יפצה את התאגיד על הירידה בתצרוכת המים.
- ג. בתאגיד של עיריית ת"א קיימים מרכיבי עלות תפעול ייחודיים שאינם מוצאים את ביטויים בתעריף הנורמטיבי.

5. גינון ציבורי

- התעריף הנוכחי לגינון ציבורי הינו 7.59 ₪ למ"ק. התעריפים החדשים לפי נכס חדש החל מ- 1 ביולי 2009 יהיו ב- 10.25 ₪ למ"ק (כולל מע"מ), דהיינו העלאה של 35% בהשוואה לתעריף הנוכחי. יש להשאיר את התעריף הנוכחי, בשל הסיבות שלהלן:
- א. חסכון בהוצאות גביה – הגינון העירוני מהווה כ- 10% מצריכת המים של העיר תל אביב והחיוב הוא רק של צרכן אחד.
 - ב. חסכון בהוצאות תפעול והון – בניגוד לצרכנים האחרים, האחריות של התאגיד באספקת מים לגינון בפארקים הגדולים הינו עד לכניסה לאזור (עד לראש שטח).
 - ג. שטחם של הפארקים העירוניים הינו גדול ושני הפארקים הגדולים, פארק דרום ופארק הירקון, ששטחם כ- 3,500 דונם, מהווה כ- 45% מהשטחים הירוקים בעיר. פיתוח ואחזקת מערכת המים בתוך הפארקים אינו באחריות התאגיד ולכן ההוצאות לא חלות עליו.
 - ד. הפארקים והשצ"פים העירוניים מהווים משאב התורם לאיכות הסביבה ואיכות החיים בכללותה, ובהתאם יש לעודד את הרשויות לפתחם ולתחזקם ע"י קביעת תעריפים מופחתים. תעריפים גבוהים ייאלצו את הרשויות לצמצם את היקף השטחים הירוקים באופן משמעותי, וקיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה שלא לעשות כן. ברצוננו להדגיש כי ההתייעלות בנושא השקיית גינות ציבוריות נעשתה כבר ע"י קביעת כללי השקייה וקביעת מגבלת כמות מים לנושא.

6. סיווג מבני ציבור

- א. סעיף 1 בכללים לקביעת אגרות (עמ' 2-3) – מציע שיטת חיוב אשר מפלה בין הנכסים הותיקים, שלא שייכים לעירייה המסווגים "כנכס ותיק" ואשר מחויבים בתעריף מופחת בגין ההון, לבין נכסים עירוניים שהגם שהם בני אותם שנים ומחויבים למערכת המים והביוב ולא נכללים בסיווג של "נכס ותיק" ולכן מחויבים בתעריף גבוה יותר בגין ההון.

ב. החרגת נכס עירוני מההגדרה של "נכס ותיק" מביאה לתוצאה בלתי סבירה. לדוגמה נכסי מדינת ישראל שלא חויבו בעבר בהיטלי מים וביוב ואשר מחוברים כבר למערכת המים והביוב נכללים בהגדרה של "נכס ותיק" ולכן נהנים מתעריף מופחת, לעומתם נכס עירוני בעל מאפיינים זהים, שגם הוא מחובר למערכת המים והביוב שבוצעה ע"י הרשות המקומית יסווג לפי ההצעה בכללים החדשים כנכס חדש ויושת עליו תעריף גבוה יותר.

ג. יש לסווג את כל הנכסים בעיר לרבות נכסי עירייה המחוברים למערכת המים והביוב כנכס ותיק.

7. מע"מ (סעיף 3 בתעריפי המים המוצעים לרשויות המקומיות)

א. סעיף קטן (ב) המוצע קובע כי עירייה שמספקת מים ל"עוסק" תפחית מהתשלום הקבוע בכללים סכום שהוא שווה ערך לסכום המע"מ הגלום בחשבון. ומיהו עוסק לעניין זה – מי שהוא עוסק מורשה לפי חוק מע"מ דהיינו מנהל עסק שבו התקיימה צריכת המים.

ב. להוראה זו אין מקבילה שחלה על תאגיד המים שכן התאגיד הינו בעצמו עוסק וממילא הוא מנפיק חשבוניות עבור המים שהוא מספק ומקזז את מס התשומות הגלום בחשבוניות שהוא מקבל מספקיו. לעומת זאת, הרשות המקומית אינה רשאית לקזז את תשומותיה ואם לעומת זאת היא תדרש להפחית את החשבונות שתנפיק לצרכניה העיסקיים יגרם לה "חסרון כיס", שמפלה בינה לבין התאגיד וזאת ללא הצדק חוקי.

ג. מכשלה נוספת הטמונה בסעיף זה, הינה ההפליה בתוך הקבוצה של צרכנים שאינם משתמשים בנכסיהם למגורים ואשר אינה הומוגנית בהיבט דיני המע"מ. בניגוד לעוסקים לעניין מע"מ הזכאים לקזז את עלות המים כשאלו נגבים ע"י תאגיד מים המנפיק חשבונית מס, הרי מלכרי"ם ורשויות מקומיות, אגודי ערים ודומיהם אינם "עוסקים" ואינם רשאים לקזז את חשבונות המים של התאגיד כמס תשומות. לפיכך נוצרת אפליה בין העוסקים לבין כל האחרונים ואפליה זו ראוי לתקן על ידי ביטול הוראות התיקון וחזרה למצב הנורמטיבי, כפי הקיים כיום, על פיו גוף שיכול לקזז את תשומותיו – כמו תאגיד מים – מנפיק חשבוניות לצרכניו העסקיים על הסך הכולל של מחיר המים ואז סכום ההוצאה בחילוף המע"מ, הינה הוצאה עסקית לעניין מיסוי ההכנסות והמע"מ יקוזז כ"תשומות" כאשר התשלום לעירייה כולו יהיה הוצאה לעניין מס הכנסה.

במצב הקיים "הנזק" לעוסק מזערי ואילו אם ימומש השינוי כמוצע, תפגענה העיריות שתקבלנה פחות על אותו מוצר ושתשלמנה יותר בעלויותיהן, בשל העדר זכות לקזז תשומות.

8. פטור מביוב

- א. שיטת החיוב של אגרת ביוב המתייחסת לפטור חלקי למפעלים ומלונות, הינה מסורבלת ובדיקת הבקשות תהיה מסובכת ארוכה ותחייב את ספק המים להקים מערכת בדיקה מקצועית מיוחדת שתבדוק את הפרמטרים המופיעים בכלל 3 (1) (ב).
- ב. סעיף 3 (2) בכללים לקביעת אגרות – הרחבת הפטור הניתן מתשלום אגרת ביוב עבור תצרוכת מים שאינה מגיעה למערכת הביוב למלונות הינה בעייתית ביותר, תביא לדרישה למתן פטור לצרכנים נוספים, כגון: בריכות שחיה, בתי מגורים (עבור שטחי גינון), שתגרום להידיינויות בבתי משפט ולאובדן הכנסות לתאגיד.
- ג. אופן קביעת הכמות המחויבת באגרת ביוב לפי פונקציה מדרגות הינה בעייתית. לדוגמא: צרכן ש – 19% מכמות המים השפירים שלו זורמים למערכת הביוב מחויב לפי 28% מהכמות, לעומת צרכן ש- 21% מכמות המים השפירים שלו זורמים למערכת הביוב מחויב לפי 57% מהכמות. יש לבנות את היקף הכמות המחויבת על בסיס פונקציה רציפה.

9. טיהור שפכים

ת"א-יפו נמנית בין חברות איגודן לתשתיות איכות סביבה שהוא התאגיד האזורי אשר המטפל בהולכה ובטיפול בשפכים של גוש דן (להלן האיגוד). האיגוד הקים ומפתח את קווי הביוב המאספים המחברים את הרשויות המקומיות למט"ש ואת תחנות השאיבה. מערכת ההולכה למט"ש אינה מופיעה בסקר הנכסים של הרשויות המקומיות /תאגידים ועלויותיה אינן נכללות בתעריפים המוצעים. בנוסף האיגוד אמור להקים מערכת לטיפול בבוצה אשר מחייבת בהגדלת העלות בכ- 50%, עלות זו אינה מוצאת את ביטויה בתעריף המוכר בגין טיהור שפכים.

בשל השוונות הגבוהה הקיימת במערכות ההולכה למט"שים יש קושי לקבוע עלות נורמטיבית, ולכן יש להכיר בעלות של מערכת הולכה לכל מט"ש בנפרד.

10. במודל לקביעת התעריף המוכר לביוב לתאגיד של תל אביב "מי אביב", חושבה עלות הטיפול בשפכים לפי "רמת טיפול בסיסית", כאשר בהתאם למידע שנמסר לנו מהאיגוד יש לחשב לפי "רמת טיפול לאיכות לחקלאות". יש לציין שיש לעדכן בהתאם את התעריף המוכר לכל ברשויות המקומיות והתאגידים המזרימים לשפד"ן.

11. סעיפים 23-24 בכללים לקביעת אגרות -

נושא החיוב לפי נפשות הינה בעייתית ועלולה, עלול ליצור "מפלצת בירוקרטית" של דו שיח אין סופי בין האזרח לתאגיד ובין התאגיד למקורות, שבכדי להפעילה יהיה צורך בתשומות רבות נוספות אותן יש לקחת בחשבון בעלויות. התוצאה לעולם לא תהיה "הוגנת" וזאת, לאור העובדה, שהמצב, לעולם, אינו חד ערכי, כמו, לדוגמא, ילדים בצבא, סטודנטים, מעבר דירות, הולדת ילדים, דירות בשכירות וכיו"ב. רצוי לפשט את השיטה על ידי מתן הקצבה לכל יחידת דיור ללא תלות במס' הנפשות המתגוררות בה ומתן הקצבה נוספת רק למשפחות עם 4 או 5 נפשות ומעלה (בדומה לשיטה הקיימת). יש לתקן את סעיף 23 ג' (כללים לחישוב עלויות שירותי מים וביוב) כך שקביעת מינימום הנפשות ליחידת דיור לא יהיה מותנה בדיווח הצרכן.

12. סעיף 33 בכללים לקביעת אגרות – ריבית הפיגורים בגין איחור בתשלום לפי סעיף 124 ח' לחוק המים, תשי"ט, הינה נמוכה מהריבית הנדרשת ותגרום למצבים בהם צרכנים יעדיפו לדחות תשלומים. לחילופין, תחייב השיטה הנהגת 2 מערכות גביה שונות לחלוטין, ולסרבול רב מאוד של מערכת הגביה העירונית כמפורט בהרחבה בסעיף 3 ח' לעיל, יש לקבוע את ריבית הפיגורים לפי ריבית חשכ"ל או לפי ריבית הפיגורים בחוק רשויות מקומיות ריבית והפרשי הצמדה.

13. בעייתיות בריבוי התעריפים – עפ"י השיטה המוצעת נדרש פיצול התעריפים למרכיבים רבים: צרכן חדש מול צרכן ישן, וכמות קיומית לעומת כמות עודפת. הדבר מהווה נטל כבד ביותר הן ברמה המיחשובית ומערכות הגביה שיידרשו לתת מענה טכני לחיוב עפ"י הפיצול הנדרש הנ"ל, והן ברמת ההתנהלות מול התושבים (קבלת מידע על מספר דיירים בכל יחידה, חילופי מחזיקים, עדכון מספר נשפות כל 3 שנים, תלונות צרכנים וכו').

14. אין כל התייחסות לאגרות ייחודיות עבור שירותים מיוחדים הניתנים לצרכן כגון: בדיקת שעון מים, ניתוק וחיבור נכס, הזזת חיבור מים, טיפול בצנרת מים במגרשים פרטיים כאשר הצרכן נמנע מלבצע תיקונים חיוניים בעצמו. יש לאפשר גביית אגרות לשירותים מיוחדים כמפורט לעיל. אי קביעת תעריפים ריאליים בגין שירותים אילו יביא לביקוש מוגבר ולא מוצדק מצד הצרכנים, אשר יעדיפו להתעלם מחובתם ולהשאיר את הטיפול בידי הספק שלא יוכל לגבות את העלויות הריאליות בגין העבודות שיאלץ לבצע.

15. שיטת התעריפים החדשה המוצעת מהווה שינוי מהותי בהשוואה לשיטה הקיימת. בעיר גדולה כמו תל-אביב – יפו נדרשת הערכות בכל התחומים כולל בצד המחשובי, הסברה לצרכנים, הכשרת עובדי הגבייה וכיו'. ניסוח הכללים כפי שהוסכמו מסובך ומורכב ויש לפעול להבהרתם ופישוטם. יש לגבש שיטת תעריפים מוסכמת במושכלת אשר תאשר את הפעלת משק המים הלאומי באופן יעיל וסדיר.

16. עיריית תל אביב - יפו מבקשת לזמן את נציגיה כדי להציג את טענותיהם בעל פה בפני חברי הועדה, בנוסף להערות בכתב המפורטות במכתבנו זה ובמכתבים מיום 14/11/08 ו-10/6/09.

ב ב ר כ ה,

מנחם לייבה
מנכ"ל עיריית ת"א-יפו

העתקים:

מר רון חולדאי, ראש עיריית תל-אביב-יפו
ראשי ערים פורום ה - 15
מר שלמה בוחבוט, יו"ר מרכז השלטון המקומי
מר חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר
מר גבי מימון, מנכ"ל משרד הפנים
מר משה גילצר, גזבר העירייה
מר רון מוסקוביץ, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי
מר איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה- 15
מר דוד ג'קמן, מנכ"ל "מי אביב"
גב' סימה פריימן, ס' גזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה