

26 במאי, 2011

לכבוד

מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב

בפקס: 03-6369750

שלום רב,

הנדון: שינוי תעריפי המים – חוות דעת האגודה לזכויות האזרח לשימוע הציבורי

האגודה לזכויות האזרח בישראל מתכבדת להגיש את עמדתה בדבר הכוונה לערוך שינויים בכללי המים ובכללי תאגידי מים וביוב, כך שיערך שינוי בתעריפי המים והביוב כדלקמן:

1. **תעריפי המים והביוב, שנקבעו ע"י מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב, הם תעריפים פסולים, שכן הם מותירים את מחירי המים והביוב גבוהים מדי – מן הגבוהים בעולם, והרחק מהישג ידם של ציבורים גדלים והולכים בחברה הישראלית. המחירים המוצעים משמרים את המחיר והתפיסה הקיימים, המציבים את המים כמוצר צריכה אקסלוסיבי ולא כזכות יסוד. מחירים אלו מטילים על הציבור את העלויות הנלוות למשק המים, שאינן קשורות לעלות המים בפועל, ואין בהם מנגנון הנחות או התחשבות אחרת בצרכנים מעוטי אמצעים.**

2. **על מועצת רשות המים והביוב מוטלות האחריות והחובה לדאוג לחלוקה צודקת של משאב המים בקרב הציבור כולו ולהגן על מימוש הזכות למים כלפי כל אדם בלא הפליה. זאת במיוחד נוכח ייחודיות המים כמצרך יסוד, אשר חובה, כי כמות בסיסית ממנו, החיונית לקיום בכבוד תהא נגישה לכל. כפי שיוסבר להלן, קביעת התעריפים הנוכחית חוטאת לחובות אלו.**

3. **המסמך שלהלן כולל סקירה של הזכות למים, תיאור המצב בישראל וכן המלצות בדבר המדיניות הראויה למחירי המים בישראל.**

זכות היסוד למים

4. **בראשית הדברים, אנו מבקשים להזכיר את יסודיותה של הזכות למים בחברה הישראלית ובמשפטה. חוק המים, התשי"ט-1959 קובע בסעיף 1 כי: "מקורות המים הם קניין הציבור, נתונים לשליטת המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ופיתוח הארץ". וסעיף 3 לחוק מעגן את הזכות לקבל מים: "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה".**

5. הפסיקה הישראלית הכירה בזכות למים כזכות בסיסית ויסודית, הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד, מהזכות לבריאות ומעקרון השוויון. בית המשפט העליון עמד על חשיבות זכות זו ועל חובתה של המדינה להגן על הזכות ולממשה כלפי כל תושב:

"... הנחת הבסיס בחוק היא כי לכל אדם זכות לקבל מים בעבור תשלום. לדברים אלה, שהובהרו בעניין כפר פינס וצוטטו לעיל, תחולה רחבה על כל "תושבי המדינה" ואין הם מוגבלים ליחסי אגודה שיתופית-חברים... לא אכחד: האפשרות שאדם או משפחות ינותקו ממים מעוררת רתיעה ראשונית. **בלי מים - אין חיים**. קל יותר להסכין, למשל, עם ניתוק קו טלפון בגין אי-תשלום." (ע"א 7262/00 פוריה כפר עבודה נ' לוי, פ"ד נו (3) 899, 909-910) (ההדגשה אינה במקור).

6. בהקשר זה יצוין, כי **הקשר בין בריאות וחיים ברמה נאותה לבין אספקה סדירה של מים נקיים הינו מובהק, ונובע מהקשר הסיבתי שבין העדרם של מים נקיים למחלות ולהפרעות גופניות**. שכן, ללא מים אין חיים וכאשר איכות המים או כמותם נמוכה, לא ניתן לקיים חיים בריאים. כך, למשל, מראים נתונים השוואתיים בינלאומיים קשר הדוק בין נגישות למים לבין שיעור תמותת תינוקות.

7. מדינת ישראל אף התחייבה לכבד את זכותם למים של תושביה ולהבטיח להם אספקת מים סדירה בשורה של אמנות בינלאומיות עליהן היא חתמה, בהן האמנה בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות (סעיפים 11-12) והאמנה לזכויות הילד (סעיף 24 לאמנה). בכך דומה ישראל למדינות רבות בעולם, שהכירו בחוקיהן בזכות לאספקת מים נקיים, כגון: ארה"ב, מדינות אירופה, ברזיל, ארגנטינה, דרום אפריקה, הודו, נפאל ואתיופיה.

העלייה במחירי המים

8. כידוע לכם, ההחלטה להפסיק בבת אחת ובאופן מוחלט את סבסוד מחירי המים ולקבוע את מחירים בהתאם לעלותם התקבלה על ידי הממשלה בראשותו של מר אהוד אולמרט ביום 12.8.07 (החלטת ממשלה מס' 2184). **בהחלטה זו נקבע כי תופסק התמיכה הממשלתית למשק המים, שעמדה אז על סך של 415 מיליוני שקלים לשנה**. כן נקבע, כי מועצת רשות המים תקבע תעריפי מים חדשים, אך ככל שתהיה עלייה בתעריף המים לצרכן הביתי היא תתבצע באופן מדורג החל מינואר 2009. בסופו של דבר, בוצעה העלייה במחירי המים החל מראשית שנת 2010.

9. **לפי הערכת רשות המים, התעריפים החדשים, שנכנסו לתוקף במהלך מדורג מאז תחילת 2010, ייקרו את תעריפי המים לצרכן הביתי ב-40-50% (דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, עמ' 307)**. הסיבה המרכזית לכך היא החלטת הממשלה על הפסקת סבסוד המים, והכנסת כלל העלויות של משק המים

למחיר לצרכן, כולל עלות רכישת מים מותפלים, מפעלי פיתוח למים וביצוע הסכמים מדיניים בתחום המים עם ירדן והרשות הפלסטינית.

10. **גורם נוסף לעלייה במחיר היא העברת תפעול משק המים לתאגידי המים והביוב.** שכן, החזקת מערך בירוקרטי של עשרות תאגידי מים וביוב עולה כסף רב כמו גם העובדה שבנוסף לתעריפים שגובים התאגידיים נוסף מע"מ בסך 16% ומיסים נוספים, שאינם מוכנסים למחירי המים ברשויות המקומיות, שמנהלות בעצמן את מערכת המים. למחירי המים הגבוהים תרמה גם ההחלטה להותיר מחירים מופחתים לעסקים בענפי התיירות, התעשייה והחקלאות.

11. **כידוע, תעריפי המים והביוב ברשויות המקומיות עד סוף שנת 2009 היו כדלקמן:**

מדרוג	כמות	תעריף המים	אומדן תעריף מים וביוב**
תעריף א	8 מ"ק ראשוניים לחודש*	3.901 ₪ למ"ק	כ-6.4 ₪ למ"ק
תעריף ב	8 מ"ק נוספים	5.449 ₪ למ"ק	כ-7.9 ₪ למ"ק
תעריף ג	כל כמות נוספת	7.585 ₪ למ"ק	כ-10 ₪ למ"ק

*למשפחות גדולות הורחב תעריף א' ב-3 מ"ק לחודש לכל נפש מעל 4 נפשות.

**לא היתה אחידות בתעריפי הביוב בין הרשויות המקומיות, אך בממוצע עמד התעריף על כ-2.5 ₪ למ"ק מים שנצרך.

(דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, עמ' 300; נתוני רשות המים)

תעריפי המים והביוב הנוכחיים הנגבים על ידי תאגידי המים והביוב הם כדלקמן:

תעריף א	2.5 מ"ק ראשוניים לחודש לאדם (ולפחות 5 מ"ק למשק בית)	8.63 ₪ למ"ק
תעריף ב	כל כמות נוספת	12.48 ₪ למ"ק

*למשפחות המונות מעל שתי נפשות - תעריף א' ב-2.5 מ"ק לחודש לכל נפש נוספת (אתר רשות המים)

12. כפי שניתן לראות, הרפורמה בתעריפי המים הביאה לצמצום דרסטי בכמות המים לצריכה בתעריף א' (מ-8 ל-2.5 מ"ק), והעלתה משמעותית את מחיר תעריף זה ואת תעריף ב'. באופן יחסי, העלייה במחיר תעריף א' הייתה גדולה יותר מהעלייה במחיר תעריף ב'. משמעות הדבר היא שאזרחים ששומרים על משמעת מים נאלצים לשלם יחסית יותר מאשר אלו שצורכים יותר מים.

13. העלאת המחיר היתה לא ראויה גם מבחינה זו שהוטלו על הציבור עלויות שאינן קשורות בצריכת המים על ידי הצרכן, כגון אספקת מים למדינות שכנות, מפעלי פיתוח מים לאזורי עדיפות לאומית וכו'. מן הראוי היה כי אלו ימומנו מתקציב המדינה ולא יוטלו בצורה לא פרוגרסיבית על האזרחים.

14. מנתוני רשות המים לשנים האחרונות עולה כי הצריכה הממוצעת לנפש למגורים לחודש עומדת על 4.5-5.5 מ"ק לנפש לחודש. מכאן ברור כי **הצמצום שנעשה בכמות המים לצריכה בתעריף א' הנמוך היה בעייתי מאד, כיוון שלא הותיר די מים לצריכה הבסיסית ביותר של האדם.**

15. העלייה החדה במחירי המים הביאה לכך כי תושבים רבים אינם מסוגלים לשלם את חשבונות המים הגבוהים. מתלונות שהגיעו אלינו, עולה כי **המצוקה חוצה אוכלוסיות וגילאים וכוללת פגיעה גם במשפחות ויחידים ממעמד הביניים. המצוקה קשה במיוחד בקרב משפחות ויחידים המתקיימים מהכנסה נמוכה, קשישים ואנשים בעלי מוגבלויות.**

ההצעה הנוכחית לשינוי התעריפים

16. **השינוי המוצע כעת בתעריפי המים אינו משנה באופן משמעותי את חשבון המים לצרכנים, והוא מותיר את מחירם יקר להחריד.**

ההצעה הנוכחית לתעריפי המים והביוב:

תעריף א	3.5 מ"ק ראשונים לחודש לאדם (ולפחות 7 מ"ק למשק בית)	8.63 ₪ למ"ק
תעריף ב	כל כמות נוספת	13.89 ₪ למ"ק

17. בנוסף לכך, מוצע כי הצריכה העירונית של רשויות מקומיות תעמוד על תעריף ממוצע של 11.3 ₪ למ"ק במקום על התעריף הגבוה. המשמעות הדבר היא שתשלומי הרשויות המקומיות יפחתו. מכיוון שהרשויות המקומיות ידועות כבזבזניות מים, עולה השאלה מדוע היה צורך ביצירת עוד מדרגת מחיר המיוחדת להן, שאינה יוצרת תמריץ לחסכון במים. מדוע התמריצים לצרכן הפרטי ולצרכן הציבורי צריכים להיות שונים?

18. באשר למחירי המים לצרכן הביתי, לכאורה, יש לברך על העלאת כמות המים לצריכה בתעריף א', אולם יש לזכור הצריכה הממוצעת היא עדיין גבוהה יותר (4.5-5.5 מ"ק לנפש לחודש) ומכאן ברי כי הרוב המכריע של הציבור לא יוכל להסתפק בצריכת מים בתעריף זה בלבד. יתרה מזאת, עם העלאת הכמות בתעריף א' מגיעה גם העלאה משמעותית של תעריף ב', המעמיד אותו על כ-14 שקלים לקוב.

19. **מכיוון שהצריכה הממוצעת היא עדיין גבוהה יותר באופן משמעותי מהצריכה בתעריף א', משמעות השינוי המוצע היא שמרביתם של חשבונות המים בישראל לא יקטנו אלא דווקא יגדלו. למעשה, רק לצורכים פחות משישה קוב לחודש המחיר ירד בשקלים בודדים בלבד, כפי שניתן לראות בטבלה הבאה:**

דוגמאות לסך חשבונות המים – לפני ואחרי השינוי המוצע

חישוב עלויות לפי המחירים הנוכחיים

סך לתשלום	תשלום על גבוה	תשלום על נמוך	סך צריכה בתעריף גבוה	סך צריכה בתעריף נמוך	סך צריכה משפחתית לחודש במ"ק	נפשות
80.59	37.44	43.15	3	5	8	2
105.55	62.4	43.15	5	5	10	2
142.99	99.84	43.15	8	5	13	2
211.1	124.8	86.3	10	10	20	4
460.7	374.4	86.3	30	10	40	4
691.05	561.6	129.45	45	15	60	6

חישוב עלויות לפי המחירים המוצעים

הפרש מתשלום קודם	סך לתשלום	תשלום על גבוה	תשלום על נמוך	סך צריכה בתעריף גבוה	סך צריכה בתעריף נמוך	סך צריכה משפחתית לחודש במ"ק	נפשות
-6.29	74.3	13.89	60.41	1	7	8	2
-3.47	102.08	41.67	60.41	3	7	10	2
0.76	143.75	83.34	60.41	6	7	13	2
-6.94	204.16	83.34	120.82	6	14	20	4
21.26	481.96	361.14	120.82	26	14	40	4
31.89	722.94	541.71	181.23	39	21	60	6

20. אם כן, מתברר כי ההצעה הנוכחית אינה מטיבה את מצבו של הציבור בישראל והוא ימשיך לשלם מחירים גבוהים מדי עבור זכות היסוד למים. משמעות הדבר היא שהמדיניות הממשלתית בתחום מחירי המים ממשיכה לפגוע בציבור פעמיים: בכמות המותרת לצריכה במחיר נמוך ובתעריפים הגבוהים של המים.

21. מדיניות זו פוגעת באופן קשה בזכותו של הציבור לאספקת מים נאותה, באפשרותו לקיים חיים בכבוד ועשויה לעלות לכדי פגיעה בבריאות הציבור. לא זו אף זו, שהצגת השינוי המוצע כהוזלת מחירי המים היא זריית חול בעיני הציבור, משום שאין בה הוזלה אמיתית של חשבונות המים לרובו המוחלט של הציבור.

יקרים יחסית לעולם

22. מחירי המים גבוהים לא רק באופן סובייקטיבי לציבור בישראל אלא גם באופן אובייקטיבי, בהשוואה בינלאומית. כפי שאפשר ללמוד מן הטבלה מטה, מחירי המים בישראל הם מן הגבוהים בעולם.

השוואת מחירי המים בעולם, בדולרים ארה"ב:

מחיר בדולרים	מדינה	עיר
חינם	אירלנד	דבלין
0.03	ליסבון	פורטוגל
0.05	סוריה	דמשק

0.17	הודו	בנגלור
0.31	סין	
0.33	ניגריה	
0.41	מקסיקו	גוודלחרה
0.45	איטליה	רומא
0.56	שוודיה	מלמו
0.63	צ'ילה	סנטיאגו
0.72	מרוקו	קזבלנקה
0.75	ארה"ב	יוסטון
0.79	איטליה	פלרמו
0.8	דרום אפריקה	קייפטאון
0.84	מדריד	ספרד
0.91	יון	אתונה
0.92	ברזיל	סאו פאולו
1.03	טורקיה	אנטליה
1.04	ארה"ב	וושנינגטון
1.07	יפן	אוסקה
1.21	ארה"ב	לוס אנג'לס
1.28	בריטניה	לונדון
1.38	יוון	אדנה
1.44	ניו זילנד	אוקלנד
1.52	אסטוניה	טאלין
1.8	צרפת	ניס
1.87	אוסטרליה	סידני
2.05	קנדה	טורונטו
3.22	ישראל	ירושלים
3.22	גרמניה	ברלין
4.11	צרפת	פריז

לקוח מתוך :

2010 World Tariffs Map, The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, available at http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php

המדיניות הראויה למחירי המים

23. לאור כל האמור לעיל, ברור כי קביעת התעריפים הנוכחית חוטאת לחובת המועצה לדאוג לחלוקה צודקת של משאב המים ושירותי הביוב בקרב הציבור כולו, ולחובתה להגן על מימוש הזכות למים כלפי כל אדם בלא הפליה. זאת במיוחד נוכח ייחודיות המים כמצרך יסוד, אשר חובה, כי כמות בסיסית ממנו, החיונית לקיום בכבוד תהא נגישה לכל.

24. מחיר המים מגלם היום שורה של ארוכה של עלויות, בהם עלות החזקה של מספר עצום של תאגידי מים וביוב, העומד כיום על 54 תאגידיים - על כל המנגנון הבירוקרטי היקר הכרוך בכך, מיסים שונים המוטלים על התאגידיים, עלות רכישת מים מותפלים ועלויות חריגות נוספות. ההחלטה להשית את כל העלויות האלו על הציבור העלתה משמעותית את מחיר המים והפכה אותו למוצר צריכה אקסקלוסיבי, שרבים מתקשים לעמוד בו.

25. לאור כך, יש לשקול מחדש את "עקרון העלות" של מחירי המים ולפעול לגיבוש מדיניות אחרת בתחום מחירי המים. יש לשקול מחדש את ההחלטה על הפסקת סבסוד המים באופן מוחלט ובבת אחת, כפי שנעשה, ולשקול אפשרויות נוספות. לכל הפחות יש להוריד את העלויות הנלוות ממחירי המים.

26. בכל מקרה, יש להביא לכך כי ניתן יהיה לצרוך מים ברמה המינימאלית הנדרשת לקיומו של אדם במחיר סביר. גם אם מבקשים לעודד צריכת מים מופחתת, ברי לאור נתוני הצריכה כי כמות של 3.5 מ"ק לחודש בתעריף הנמוך אינה יכולה להספיק לצרכי האוכלוסייה.

27. על כן, יש להגדיל את כמות המים הניתנים לצריכה בתעריף א' - כך שיהיה מדובר בכמות הולמת לאדם המבקש לחסוך במים. מוצע כי כמות זו לא תפחת מ-4.5 מ"ק לנפש לחודש, בהתאם לחישוביו והמלצתו של פרופ' יורם אבנימלך, לשעבר המדען הראשי המשרד להגנת הסביבה וחבר ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, המצ"ב למכתב זה.

28. כמו כן, יש להקטין את עלותו של תעריף א' באופן משמעותי - כך שהכמות המוצעת בתעריף הנמוך תהיה מספקת ואפשרית מבחינת הצרכן החסכן. במקרה כזה, ניתן יהיה להשית תעריף גבוה על צריכה שאינה חסכונית, ויהיה בכך משום האיזון הנדרש בתנאי משק המים הישראלי.

29. בנוסף, מוצע לפעול להנהגת הנחות משמעותיות לאוכלוסיות מוחלשות: מקבלי הבטחת הכנסה, חד הוריות, אנשים עם מוגבלויות, קשישים, ניצולי שואה וכו', כפי שמקובל גם לגבי תעריפי חברת החשמל, מיסי עירייה ועוד.

30. כמו כן, יש להבטיח אספקת מים בכמות מינימאלית גם למשפחות אשר אינן יכולות לעמוד במחירי המים. כאמור בחוות דעתו של פרופ' אבנימלך המצ"ב, ניתן להגביל במקרים כאלה את צריכת המים לכמות מזערית של 2.5 קוב לנפש לחודש, תוך שימוש במנגנוני הפחתת זרם הנהוגים בעולם, והודעה למשפחות כי במקרה של חריגה תנותק אספקת המים.

31. בכך ניתן יהיה לאמץ את המלצתה של ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, כי "עלויות חריגות – כגון אלה שנגרמות עקב הסכמים מדיניים – לא תכוסינה בתעריפי המים. התעריפים למשקי בית יהיו מדורגים כך שתובטח לכל משפחה כמות בסיסית במחיר נמוך... אם יוחלט לכסות חלק מהעלות בתמיכה מתקציב המדינה, תקבע מועצת רשות המים את התעריפים בהתחשב בתמיכה זו" (פרק ההמלצות, עמ' כ"ז לדוח הוועדה).

32. חלוקה צודקת של משאב המים יכולה להתבצע בדרכים שונות, כגון באמצעות קביעת תעריף א' נמוך ברמת מחירי 2009 בכמות מספקת שלא תפחת מ-4.5 מ"ק לנפש לחודש, באמצעות קביעת תעריף אחיד נמוך בכל הארץ ובמקביל מתן סובסידיה ממשלתית

לתאגידי המים הפועלים באזורים בהם עלויות השירות גבוהות יותר, באמצעות תמחור פרוגרסיבי אשר ישקלל נתונים סוציו-אקונומיים של אוכלוסיית הצרכנים ועוד.

33. **על מועצת רשות המים ועל ממשלת ישראל מוטלת האחריות לבחור את הדרך שתחזיר לציבור את הזכות הבסיסית למים במהירות האפשרית.** רק באמצעות רביזה משמעותית במדיניות בתחום זה תובטח הגנה אמיתית על זכות היסוד של כולנו למים ותינתן לכולנו האפשרות לקיום בכבוד שאנו זכאים לו.

סיכום והמלצות

34. לפני סיום, נבקש להזכיר את הדגש המיוחד ששם בית המשפט העליון על חובת המדינה להבטיח כי תושבי המדינה לא יחיו במחסור קיומי, אשר כוללת גם את החובה להבטיח מי שתייה ותנאי תברואה נסבלים:

"...מחובת המדינה על-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן" למעוטי-האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית." (בג"צ עמותת מחויבות הנ"ל, פסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק).

35. כפי שעולה מהנתונים שלעיל, ההצעה הנוכחית לשינוי תעריפי המים והביוב אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של המדינה להבטיח את זכותם היסודית של תושביה לאספקת מים סדירה, המותאמת לכל כיס. על מנת לשוב ולאפשר לכלל תושבי ישראל נגישות למים במחיר סביר מוצע:

- א. לשקול מחדש את ההחלטה על הפסקה כוללת ומיידית של סבסוד משק המים.
- ב. לפעול לקביעת כמות מים מספקת בתעריף נמוך, שיהיו ריאליים מבחינת הצרכים הביתיים של הצרכן החסכן ויכולתו הכלכלית.
- ג. להגדיר מיהן האוכלוסיות הנזקקות לכמות מים גדולה יותר ולפעול לקביעת הנחה משמעותית במחיר המים לאוכלוסיות אלה ולאוכלוסיות מוחלשות אחרות, כך שהתעריפים יהלמו את צרכיהם ויכולתם, ולעייגונם בחוק או בתקנות מכוחו.
- ד. לקבוע כמות מינימאלית לצריכה ביתית שתיתן גם לצרכנים שאינם עומדים בתשלומי חשבונות המים, מתוך הכרה במים כזכות יסוד.

36. נודה לשקילת עמדתנו ונבקש להופיע בפני מועצת רשות המים כדי שנוכל להציג בפירוט את עמדתנו ולהרחיב בנושאים בהם תבקש המועצה להתמקד.

בברכה,

עו"ד טלי ניר

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות

העתק

מר יובל שטייניץ, שר האוצר, בפקס : 02-5635769

מר אלי ישי, שר הפנים, בפקס : 02-5666376

מר עוזי לנדאו, שר התשתיות, בפקס : 02-5006715

חברי ועדת הכלכלה של הכנסת, באמצעות המייל