

12 בנובמבר, 2014

לכבוד

חברי ועדת הכלכלה של הכנסת

שלום רב,

הנדון: הפסקת ניתוקי המים לחייבים – חקיקה דחופה נדרשת

1. לקראת ישיבת הועדה ביום 17.11.14 בנושא מניעת ניתוקי מים לחייבים, אנו שבים וקוראים לכם להפסיק את ניתוקי המים לחייבים כאמצעי לגביית חובות ולהבטיח את זכות היסוד למים לכל בית בישראל.
2. בשנים האחרונות פועלת האגודה לזכויות האזרח להפסקת ניתוקי המים לחייבים שידם אינה משגת לשלם את חשבונות המים הגבוהים. כידוע לכם, רשות המים הגישה לפני כשנה לועדה טיוטת כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ג-2013, אולם הועדה דחתה את הנוסח לאחר שהיה ברור כי נעדרים ממנו כמה עקרונות יסוד ואיזונים ההכרחיים לשמירת זכויות האדם.
3. לקראת הדיון, ומשטרם פורסמה טיוטה חדשה לכללים, נבקש לעמוד על ההסדרים הנדרשים כדי להבטיח את הפסקת הניתוקים וכן גביית חובות הוגנת על ידי תאגידי המים.

להלן תמצית ההסדרים הנדרשים:

- א. צורך דחוף לקבוע כללים אחרי 13 שנים, כי מדי חודש מנותקות מאספקת מים אלפי משפחות שאינן יכולות לשלם את חשבונות המים הגבוהים.
- ב. זכות יסוד למים מחייבת איסור בחקיקה של ניתוקי מים (לכל היותר, ניתן לאפשר צמצום האספקה). את החובות יש לגבות בדרכים חלופיות כמקובל במדינות רבות במערב.
- ג. לחילופין בלבד, יש להבטיח שאוכלוסיות מסוימות יהיו חסינות מניתוקי מים – מעבר לאוכלוסיות שכבר הוסכם עליהם (מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ומזונות, נפגעי פוליו וגזזת, ניצולי שואה, אסירי ציון, מקבלי גמלת ניידות, קצבת נכות מלאה, גמלת סיעוד, קצבת זקנה לנכים, קצבת ילד נכה, בעל נכות רפואית של 80% ומעלה), יש להוסיף גם - עניים עפ"י פרמטרים שיקבעו, משפחות עם ילדים, מוגבל באמצעים של ההוצל"פ, זכאי להסדר תשלום או פטור בפשיטת רגל, בעל נכות רפואית של 70% ומעלה.
- ד. החלטות הנוגעות לקביעת סטטוס הצרכן מבחינה כלכלית, הסדרי תשלום, הסדרי גביה וצמצום אספקת מים חייבות להיוותר בידי רשויות ציבוריות, כגון הרשות המקומית, בשיתוף גורמי רווחה ציבוריים.

- ה. יש לקבוע קריטריונים ברורים ואחדים להחלטות אלו (כגון, מצב רפואי, הרכב משפחה, הכנסה וכיוצ"ב).
- ו. נטל בדיקת מצב החייב ופניה לגוף שיקבע לקביעת סטטוס החייב – חייב להיות על תאגיד המים, ולא על הצרכן עצמו.
- ז. יש לאסור על שימוש בהליכי גביה מנהליים ובעיקולים לגביית החוב, ולחייב לעשות זאת באמצעות הליכים משפטיים וההוצאה לפועל בלבד.
- ח. יש להעמיד את גובה הסכום במינימאלי לניתוק על 1000 ₪.
- ט. יש לחייב להתאים את הסדר התשלום ליכולותיו של הצרכן.
- י. יש לקבוע מנגנון פיקוח על התאגידים הכולל ערר, דיווח, סנקציות במקרים שלא עומדים בכללים וכיוצ"ב.

להלן התייחסות מפורטת להסדרים הנדרשים:

א. הצורך הדחוף בקביעת הכללים וניתוקי המים בשטח

4. ראשית, ברצוננו להדגיש את הצורך הדחוף בקביעת הכללים, שקביעתם מתמהמהת מזה **13 שנים**. חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 קבע, כי מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב תקבע כללים אלו בתוך חצי שנה מיום חקיקת החוק, וכי תאגידי המים והביוב לא יהיו רשאים לנתק צרכנים מאספקת מים, אלא לפי כללים אלה (סעיפים 39 ו-146 לחוק).
5. **למרבה הצער, עד עתה טרם נקבעו הכללים, והתוצאה היא שבשטח תאגידי המים מנתקים מדי יום משפחות רבות מאספקת מים, ללא סמכות וללא בסיס חוקי**. למעשה, בפועל כל תאגיד קובע בעצמו את המדיניות שלו בנושא, וכך מתבצעים כל שנה עשרות אלפי ניתוקים מאספקת מים, ללא כל כללים, פיקוח ושקיפות. משפחות רבות אשר אינן מסוגלות לשלם את חשבונות המים הגבוהים מנותקות מאספקת המים ללא התייחסות למצבן הסוציאלי וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולתן. התוצאה היא פגיעה חמורה ביותר בחייהם ובבריאותם של תושבים רבים. האגודה לזכויות האזרח עתרה בראשית 2013 לבג"ץ (בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות להפסיק לנתק את המים לבתים, עד לקביעת כללים בנושא [\(בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב\)](#)), אולם עד עתה טרם התקיים דיון בעתירה.

ב. הצורך בחקיקה שתאסור ניתוק צרכנים ממים

6. מכיוון שהמים הם זכות יסוד, הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד, מהזכות לבריאות ומעקרון השוויון, ובלעדיהם ישנו חשש ממשי לפגיעה בבריאות האדם, אנו סבורים כי יש להותיר תמיד כמות מינימאלית של אספקת מים לכל אדם. לפיכך, **מדיניות שתשקף את הכרת החברה בישראל בזכות היסוד למים, צריכה לאסור על ניתוק מוחלט של צרכנים**

מאספקת מים. בהקשר זה יצוין, כי ניתוק מאספקת מים עלול אף לפגוע בבריאות הציבור כיוון שבמקרה של התפרצות נגיף (כמו התפרצות נגיף הפוליו לאחרונה), לא ניתן להבטיח כי בידי האוכלוסייה כולה האמצעי הראשון במעלה לצמצום ההידבקות בנגיף – שטיפת ידיים. לכן, גם מטעמים של שמירת זכות הציבור לבריאות ולמניעת מחלות יש למנוע את השימוש באמצעי הקיצוני של ניתוק אספקת מים.

7. על כן, לעמדת האגודה לזכויות האזרח **יש לאמץ מדינות שתאסור על ניתוק או צמצום אספקת מים, ותקבע כי תאגידי המים יגבו את חובות המים בדרכים חלופיות, כגון הליכים משפטיים או הליכי הוצאה לפועל.** הצעה זו מבוססת על מדיניות מדינות רבות במערב, האוסרות באופן גורף כל ניתוק או צמצום של אספקת מים לבתים פרטיים. מדיניות זו קיימת, בין היתר, בארגנטינה, מקסיקו, ניו זילנד, ברזיל, אוסטרליה, הולנד, ספרד, בריטניה, אירלנד, אוסטרליה, לוקסמבורג, נורבגיה, שוודיה, שווייץ, הונגריה ואוקראינה. אנו סבורים כי מדיניות זו היא ראויה ביותר לאור חשיבותה של זכות היסוד למים ולאור כך שבפני התאגידי עומדים כאמור אמצעים אחרים לגביית החוב.

8. **לחלופין, מוצע להגביל את צמצום אספקת המים באופן מידתי וסוציאלי למשך מספר שעות בכל יום,** באופן הולך וגובר, עד למינימום של אספקת 4 קוב מים לאדם בחודש. לכלל זה יש לקבוע חריגים, שיהיו חסינים מפני צמצום אספקת מים, בהם נכים, חולים סיעודיים או בעלי מצב בריאותי כרוני פיסיו או נפשי, המחייב שימוש מוגבר במים (על פי אישור רפואי). לצורך כך, **יש להטיל על תאגידי המים חובה לרכוש את הטכנולוגיה המתאימה לצמצום אספקת מים, ועד אז יש לאסור עליהם לנתק מאספקת מים.** איזון זה ישקף את הכרת המדינה בזכות היסוד למים בצד חובת התושב לשלם את חשבון המים שהוא צורך.

9. **ככל שיוחלט לחזור לרעיון של קביעת אוכלוסיות חסינות מפני ניתוקי מים, יש להרחיב את הרשימה שהוצעה בטיטת הכללים בשנה שעברה לקטגוריות נוספות של צרכנים, אשר ברור שמצבם הכלכלי קשה או שניתוק המים יהווה עבורם פגיעה קשה מבחינה בריאותית או נפשית, לפי הרשימה שלהלן:**

(1) **צרכן שמצבו הכלכלי קשה, אף על פי שאינו מקבלת קצבת הבטחת הכנסה, על פי פרמטרים של הכנסה שייקבעו מראש.** לקטגוריה זו נכנסים עובדים אשר מרוויחים שכר המינימום ופחות ממנו, והכנסתם אינה מאפשרת קיום בכבוד ועמידה במחירי המים הגבוהים. **לא יתכן כי אותם "עובדים עניים", אשר יוצאים לעבודה למרות השכר הנמוך במקום לקבל קצבאות, יופלו לעומת מקבלי קצבאות, כשהכנסתם זומה.** על כן, מוצע לקבוע מדרג הכנסה המזכה בחסינות בדומה להנחיות משרד הפנים לועדות הנחות בארנונה ברשויות המקומיות, המורות על הנחות לפי מדרגות הכנסה: **אמות המידה שנקבעו לשם הערכת יכולתו הכלכלית של אדם לשלם את**

מסי הארנונה, עמ' 58-59).

(2) **צרכן שעמו מתגוררים קטינים שטרם מלאו להם 18 שנים.** ניתוק מאספקת מים משפיע באופן מיוחד על ילדים, בהיותם פגיעים ביותר בשל אי בגרותם הפיזית והנפשית, הגורמת לכך כי הם זקוקים לביטחון ולהשגחה מיוחדים במהלך גידולם. זכותם של ילדים לתנאי חיים הולמים הוכרה באופן מיוחד באמנה לזכויות הילד משנת 1989, שישראל אישרה ב-1991. האמנה מחייבת את המדינות החתומות להבטיח את הישרדות הילד והתפתחותו, את זכותם של ילדים ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר ואת זכותם לרמת חיים ההולמת את התפתחותם ללא הפליה משום סוג שהוא, כולל מוצא חברתי או רכוש של הילד או של הוריו (סעיפים 2, 6, 24 ו-27). התחייבויות אלו, החלות על ישראל, וההכרה בהשפעה הקשה - פיזית ונפשית - על ילדים שבתיהם מנותקים מאספקת מים, מחייבות את הרשויות בישראל לאסור באופן מוחלט לנתק ילדים ממים, אפילו הוריהם נמנעים מלשלם את חשבונות המים. בהקשר זה יוער, כי **ההצעה הנוכחית מפלה אמהות גרושות שמקבלות מזונות באופן פרטי ולא דרך המדינה** (כולל אמהות שבני זוגן אינם משלמים מזונות אך לא פנו לקבלת סיוע מהמדינה), כיוון שלרשימת החסינים מניתוק הוכנסו רק מקבלות מזונות מהמדינה. איסור ניתוק ילדים יפתור הפליה זו.

(3) **צרכן שהוכר על ידי ראש הוצאה לפועל כחייב מוגבל באמצעים.**

(4) **צרכן שהוכר על ידי בית משפט כזכאי להסדר תשלום או פטור במסגרת הליכי פשיטת רגל.** לגבי שני האחרונים נקבע בטיטת הכלכלים בסעיף 9(ב) כי כשיגיעו צרכנים אלו לוועדת החריגים של התאגיד, חזקה כי הם שרויים במצוקה כלכלית קשה. אנו מבקשים להפוך את הנטל, ולאסור על ניתוקם, כשלתאגיד יש אפשרות לערער על כך לוועדת הערר ברשות המים, כאמור לעיל.

(5) **צרכן בעל נכות רפואית בשיעור של 70% לפחות,** לפי הוראות סעיף 208 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש] תשנ"ה-1995, או בשיעור של 40% לפחות בהתאם למבחנים המנויים בפרטים 33 או 91 שברשימת הליקויים כמשמעותה בתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (קביעת אחוזי נכות רפואית, מינוי ועדות לעררים והוראות שונות), התשמ"ד-1984.

ג. הגוף המחליט על הגבלת אספקת מים

10. החלטות הנוגעות לקביעת סטטוס הצרכן מבחינה כלכלית, הסדרי תשלום, הסדרי גביה וצמצום אספקת מים חייבות להיות בידי רשויות ציבוריות, כגון הרשות המקומית, שכן היא הגוף הציבורי האמון על רווחת התושב. זאת להבדיל מתאגיד המים, שאינו גוף שאמון על רווחת התושבים ויש לו אינטרסים כלכליים ואחרים, המתנגשים לעתים עם הצרכים סוציאליים. איננו מתנגדים לכך שאת הפעולה הטכנית של ניתוק המים יבצעו תאגידי המים, אך אנו מתנגדים לכך שהם יקבלו החלטות באשר לניתוק החייבים וההסדרים הנערכים להם לתשלום החוב. החלטות אלו צריכות להישאר בידי גוף ציבורי בעל

אוריינטציה סוציאלית, כמו לשכות הרווחה ברשויות המקומיות, אשר מכירות מקרוב את התושבים החיים במצוקה כלכלית קשה ומורגלות בהערכת מצבן הכלכלי של המשפחות שבטיפולן לשם קביעת זכאותן להנחות ולסיוע מסוגים שונים.

11. יצוין, כי טרם תיאגוד משק המים, על פי נוהל משרד הפנים, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2004, שכותרתו: "נוהל הפעלת הסמכות לנתק מים", היה על אגף המים ברשות המקומית להיוועץ עם אגף הרווחה ברשות, וניתוק המים הותנה בכך שאגף הרווחה לא מצא מצוקה חריגה של התושב (לעמדת רשות המים, נוהל זה חל כיום גם על התאגידים, אולם ממידע שאספנו עולה כי לא כל תאגידי המים מקיימים אותו).

ד. בירור מצב הצרכן המצוי במצוקה כלכלית – נטל הבדיקה והקריטריונים להחלטה

12. יש להטיל את נטל הבירור על התאגיד ולא להטיל את האחריות לבקשה על החייב. משמעות הדבר היא כי על התאגיד תוטל החובה לברר את הסטטוס של החייב עם הגוף הציבורי שיקבע לשם כך בנהל מסודר, בין אם מדובר במוסד לביטוח לאומי או בגוף ציבורי אחר.

13. הטלת הנטל על החייבים עשוי להיות קשה מנשוא עבור צרכנים מעוטי אמצעים כלכליים רבים, במיוחד בהתחשב בקשיים ובחסמים הבירוקרטיים ובעומסים המוטלים על שירותי הרווחה, והקושי גם כיום להגיע למימוש הזכויות בתחום זה. יודגש כי דווקא אנשים החיים בעוני הם המתקשים ביותר בהתמודדות עם מנגנונים בירוקרטיים, ופעמים רבות מוותרים על זכויותיהם בגלל הקושי להתמודד עמם (להרחבה בעניין זה ראו: נטע זיו, משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאגינדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני, עלי משפט ד' תשס"ה; דפנה ברק-ארז, מזיהוי עוול לסעד משפטי: בעקבות Naming, Blaming, Claming, מעשי משפט ג', 2010). על כן, נדרשת מדיניות שמתחשבת בקשיים האמורים ולא מטילה על חסרי אמצעים כלכליים נטל של הליכים בירוקרטיים שברור מראש שלא יוכלו לעמוד בו.

14. לבדיקת מצבו של החייב יש לקבוע קריטריונים מפורטים ואחידים לכל הארץ, שעל פיהם ישקלו נסיבות דומות בתאגידים עירוניים שונים. באופן זה ניתן יהיה לקיים את עקרון השוויון ולמנוע שרירותיות ואפליה. לפיכך, אנו מציעים כי ייקבעו הנחיות מפורטות יותר בעניין זה: למשל, מבחני הכנסה ביחס למספר הנפשות בבית האב וקריטריונים נוספים, שיצדיקו הוראה על אי ניתוק (בדומה לנוהל לגבי הנחה בארנונה שהוזכר לעיל). כמו כן, יש לחייב את הועדה להתייעץ עם מומחה רפואי ביחס למקרים בהם מבוקש אי ניתוק על רקע של סיבות רפואיות.

ה. ביטול הליכי גביה מנהליים

15. ככלל יש להימנע מנקיטת הליכים על פי פקודת המסים (גביה) לצרכנים מעוטי יכולת.

כידוע, פקודה מנדטורית זו מעניקה סמכויות מרחיקות לכת לרשויות ציבוריות, בהן עיקול מטלטלי החייב, ולגישתנו כאשר מדובר בזכות היסוד למים וצרכן מועט יכולת אין מקום לנקוט באמצעים דרקוניים אלה, אלא להגיע עמו להסדר תשלומים שבו הוא יכול לעמוד. בכל מקרה, אין מקום להכללת השימוש בפקודת המסים (גביה) בכללי הגבלת אספקת המים.

16. לעמדתנו, כאמור, יש לקבוע כי לפני פניה לאפיק של הגבלת אספקת מים, ועדיף כתחליף לו, יש לחייב את תאגידי המים לנקוט בהליכי הוצאה לפועל או הליכים משפטיים לגביית חובות המים. כאמור בפתיחה, אלו אמצעים מאוזנים יותר, בהם ניתן מקום לשקילת מצבו הכלכלי של הצרכן, מה שהכרחי כאשר מדובר במקרים של צרכנים החיים בעוני, ועדיף כמובן על פני אמצעים שמדרדרים את מצבו עוד יותר כעיקולים או ניתוק אספקת מים.

ז. גובה הסכום המזערי לניתוק והסדר תשלומים

17. נבקש להעמיד את גובה הסכום המזערי – אשר בהתקיים חוב עבור אספקת שירותי מים וביוב העולה עליו, רשאית החברה לבצע פעולת ניתוק – על 1,000 שקלים.

18. יש לחייב את תאגידי המים לקבוע הסדרי תשלום בהתאם ליכולותיו הממשיות של הצרכן והצהרתו בעניין, גם אם מדובר בתשלום חודשי של עשרות שקלים בודדים בלבד. ככל שתאגיד המים יבקש לקבוע הסדר תשלום גבוה יותר, יש לקבוע מעורבות של לשכת הרווחה גם בעניין זה, במובן זה שהיא תבחן את מצבו הכלכלי של הצרכן ותקבע מהו הסכום החודשי שביכולתו של הצרכן לשלם (חוב + שוטף), והאם היא ממליצה במקרים חמורים על הפחתת חוב, ללא פירוט אשר יחשוף את החייב לפגיעה בפרטיותו.

ז. פיקוח ואכיפה מטעם רשות המים

19. יש לייסד מנגנון אכיפה כלפי תאגידי המים, אשר יכלול הליך ערר, חובת הדיווח, וצעדים אקטיביים שבהם רשות המים תהיה מחויבת לנקוט כדי לאכוף את הכללים על תאגידי המים – הן ביחס להליך ההטמעה והן ביחס לאכיפה השוטפת. הפרטת משק המים דורשת כי לכל הפחות יוגדר מנגנון פיקוח בעל שיניים ואפקטיבי, אשר יכריח את תאגידי המים לנהוג בהתאם לנורמות שיקבעו על ידי המחוקק. כן כדאי לקבוע סנקציות כלכליות כלפי תאגידי המים שחובות שונות שמוטלות עליהם מכוח הכללים, ואפשרות להחלפת ראש תאגיד במקרים שהפרות אלו חוזרות ונישנות.

סיכום

20. לאור הדברים שפורטו לעיל ויסודיותה של הזכות למים, עמדתנו היא כי יש לקבוע בכללים איסור על צמצום אספקת מים, למעט במקרים יוצאי הדופן בהם לצרכן ישנם אמצעים אך הוא בוחר שלא לשלם. בכל מקרה, צמצום אספקת מים אינו יכול להיעשות כאשר לחייב אין כל אמצעים לשלם את חובו והוא נענש על כך, הלכה למעשה, במניעת אספקת מים.



21. יודגש, כי העברת הסמכות לספק שירותים ומצרכים מרשויות המדינה לגוף תאגידי אינה פותרת את המדינה מאחריותה להבטיח את הנגישות של כלל הציבור לשירותים ומצרכים אלו, אלא להיפך, היא מטילה עליה חובה מוגברת להבטיח נגישות זו. על כן, מוצע כי החלטות הנוגעות לקביעת יכולתו הכלכלית של הצרכן, הסדר תשלומים, צמצום אספקת מים וכיו"ב יתקבלו על ידי רשויות ציבוריות בלבד ולא על ידי תאגידי המים והביוב העירוניים.

בברכה,

עו"ד טלי ניר

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות

העתקים

מר סילבן שלום, שר האנרגיה והמים, במייל
מר מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים, במייל
עו"ד יערה למברגר ועו"ד זמר בלונדהיים, הייעוץ המשפטי, משרד המשפטים, בפקס: 02-6467032
מר אלכסנדר קושניר, מנכ"ל ויו"ר המועצה, רשות המים, בפקס: 03-6369750
מר ישראל עינב, מנהל מינהל המים והממונה על התאגידים, רשות המים, בפקס: 03-5164955
גב' תמי שור, סמנכ"לית הסדרה, רשות המים, בפקס: 03-7605658
עו"ד יסמין סהר, הלשכה המשפטית, רשות המים, בפקס: 03-7605736
גב' הילה גיל, רשות המים, במייל
מר שעייה קרפ, מנכ"ל מעיינות הדרום ויו"ר פורום תאגידי המים והביוב, במייל
מר שלמה בוחבוט, יו"ר מרכז השלטון המקומי, בפקס: 03-6844201
מר שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, בפקס: 03-6844201
גב' אסא בן יוסף, יו"ר ארגוני מנהלי הרווחה, מרכז השלטון המקומי, במייל