

28 בדצמבר, 2014

לכבוד

מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב

בפקס: 03-6369750

שלום רב,

הנדון: טיוטת כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ה-

2014 – עמדת אגודה לזכויות האזרח בישראל

1. בפתח הדברים, **אנו מברכים על השינויים העקרוניים שהוכנסו בטיטת כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ה-2014 (להלן: "טיטת הכללים")** וקבלת עמדת האגודה לזכויות האזרח בשורה של נושאים עקרוניים, בהם: החזרת שיקול הדעת בדבר ניתוק צרכנים חסרי אמצעים כלכליים לידי גוף ציבורי – רשות המים; איסור ניתוק ממים עד לבירור מצבו של הצרכן ברשות המים; הגדלת החוב שבגיננו ישקל ניתוק ל-1000 שקלים לפחות; פרסום החלטות רשות המים; קביעת חובת דיווח של התאגידיים על מספר הניתוקים, משכם וכיו"ב; קביעת אי ניתוק בחגים, כולל לא יהודים; ועוד. עם זאת, נבקש לעמוד על כמה אי בהירויות עקרוניות העולות מטיטת הכללים ועל כמה עקרונות יסוד שנעדרים מן המסמך.

א. ניתוק צרכנים ממים – כורח או מדיניות הניתנת לשינוי?

2. ראשית, נחזור ונבהיר כי עמדתנו העקרונית הינה שיש להותיר תמיד כמות מינימאלית של **אספקת מים לכל אדם**, כולל מי שיוגדר כ"סרבן תשלום", לאור כך שהמים הם זכות יסוד, הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד, מהזכות לבריאות ומעקרון השוויון, ובלעדיהם ישנו חשש ממשי לפגיעה בבריאות האדם. לפיכך, מדיניות שתשקף את הכרת החברה בישראל בזכות היסוד למים, צריכה **לאסור על ניתוק מוחלט של צרכנים מאספקת מים**. מדיניות כזו אף נכונה מטעמים של שמירת זכות הציבור לבריאות ולמניעת מחלות.

3. על כן, אנו שבים ומציעים לאמץ מדינות שתאסור ניתוק או צמצום אספקת מים, ותקבע כי **תאגידי המים יגבו את חובות המים בדרכים חלופיות, כגון הליכים משפטיים או הליכי הוצל"פ**. 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, ניו זילנד, אוסטרליה, בלגיה, ספרד, אירלנד, לוקסמבורג, נורבגיה, בריטניה, שוודיה, שוויץ ואוקראינה. אנו סבורים כי זו המדיניות הראויה לאור חשיבותה של זכות היסוד למים ולאור כך שבפני התאגידיים עומדים, כאמור, אמצעים אחרים לגביית החוב.

4. לכל הפחות, יש לחייב צמצום אספקת מים במקום ניתוק. בטיטת הכללים הקודמת, נקבע כי אם קיים בידי התאגיד אמצעי המאפשר פעולת צמצום במקום ניתוק, תנקוט החברה בפעולת צמצום עד לכמות הבסיסית (העומדת כיום על 3.5 קוב לנפש לחודש), וזאת למשך שתי תקופות חיוב, אחריהן תבצע החברה פעולת ניתוק. **בטיטת הכללים הנוכחית נפקד מקומו של אמצעי זה. אנו סבורים כי יש להחזירו, ולחייב את הועדה המייעצת לקבוע צמצום אספקת מים במקום ניתוק מוחלט, בכל מקרה בו פעולה כזו אפשרית. כך, ניתן לקבוע בסעיף 7 לטיטת הכללים כי גם אם צרכן ימצא כ"סרבן תשלום", תוגבל אספקת המים אליו באופן מידתי וסוציאלי למשך מספר שעות בכל יום, באופן הולך וגובר, עד למינימום של אספקת 4 קוב מים לאדם בחודש.**

ב. קריטריונים להחלטה על ניתוק או צמצום אספקת מים

5. כאמור בפתח הדברים, אנו מברכים על העברת ההחלטה על ניתוק מאספקת מים מידי תאגידי המים לידי מנהל רשות המים, בהמלצת הועדה המייעצת. יחד עם זאת, הופתענו כי מטיוטת הכללים נעדרים קריטריונים על פי הם אמורה הועדה המייעצת להחליט אם הצרכן הוא סרבן תשלום או אם לאו. כדי לקיים את עקרון השוויון ולמנוע שרירותיות ואפליה, אנו מציעים כי ייקבעו קריטריונים מפורטים להחלטה לעניין זה: למשל, מבחני הכנסה ביחס למספר הנפשות בבית האב (והשוו לעניין זה: [אמות המידה שנקבעו לשם הערכת יכולתו הכלכלית של אדם לשלם את מסי הארנונה](#), עמ' 58-59), וקריטריונים נוספים, כולל רפואיים ואחרים.

6. **כן יש לקבוע חזקות כי צרכנים מסוימים אינם סרבני תשלום**, לדוגמא: אם הם מקבלי גמלת הבטחת הכנסה (בגילאי הכנסה וזקנים), קצבת סיעוד, קצבת זקנה לנכים ומזונות; זכאים לכמות מים מוכרת כפולה; מתגוררים עמם בנכס קטינים שטרם מלאו להם 18 שנים; הוכרו על ידי ראש ההוצאה לפועל כחייבים מוגבלים באמצעים; הוכרו על ידי בית משפט כזכאים להסדר תשלום או פטור במסגרת הליכי פשיטת רגל; בעלי 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.

7. לשם כך, יש להוסיף סעיף מיוחד לטיטת הכללים או כחלק מסעיף 14 לטיטת הכללים.

8. כמו כן, מוצע כי החברה תוכל לפנות בקשה לניתוק צרכן למנהל רשות המים רק אם הצרכן לא שילם את חשבון המים האחרון, בנוסף לתנאי שהוא לא שילם בעד 2 תקופות חיוב רצופות או 3 תקופות חיוב לסירוגין מתוך 6 תקופות חיוב אחרונות. תשלום החשבון האחרון מעיד כי הצרכן עושה מאמץ לתשלום ואינו בעל מוסר תשלומים ירוד, ועל כן אין

רציונל לנתקו ממים, כפי שא מפורט בדברי ההסבר לסעיף 7 לטיוטת הכללים. לשם כך, מוצע לתקן את סעיף 7(א)(2) לטיוטת הכללים ולהוסיף בסופו: "...אלא אם כן שילם את חשבון המים האחרון שנשלח אליו".

ג. הרכב הועדה המייעצת לראש רשות המים

9. בסעיף 10 לטיוטת הכללים נקבע הרכבה של הועדה המייעצת לראש רשות המים, אולם לא מצוין מי יוכל להתקבל כ"מומחה בתחום השירותים החברתיים" או כ"נציג בעל ניסיון בתחום כלכלת המשפחה" וכו'. לאור חשיבות ההחלטות שיתקבלו בוועדה, מן הראוי לא להותיר עניין זה ליד המקרה, אלא לקבוע כי המומחים יבואו מן השירות הציבורי ולא מן המגזר הפרטי, וכן יש להבהיר כי הם יהיו עובדי רשות המים, וממנה בלבד יקבלו את שכרם, על מנת שלא להימצא בניגוד אינטרסים ועניינים, כאמור בסעיף 11 לטיוטת הכללים. ברי גם כי מומחה מן השוק הפרטי אינו בעל הידע, המומחיות והאחריות הקיימים בשירות הציבורי, ולא סביר כי בנושא זה רגיש כאספקת זכות יסוד הדבר יקבע על ידי גורם שעשויים להיות לו קשרים ואינטרסים כלכליים, אשר יטו את החלטתו.

ד. מעורבות רשויות שונות ולשכת הרווחה העירונית בתהליך החלטה

10. בטיטת הכללים לא מוטלת שום אחריות על התאגיד או על הועדה המייעצת לברר את מצבו של החייב מול המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, ההוצאה לפועל וכד'. אנו בעמדה כי יש להטיל את נטל הבירור מול הגופים האמורים על התאגיד או על הועדה המייעצת. בירור זה הוא חשוב ביותר כי הוא יכול לחסוך צורך לבקש חוות דעת מלשכות הרווחה העירונית, וניתן לכלול אותו בסעיף 7 לטיוטת הכללים. אם מי שיצרך להביא את האישורים מהרשויות השונות הוא הצרכן חסר האמצעים הכלכליים, יתכן מאד כי הנטל יהיה קשה מנשוא, במיוחד בהתחשב בקשיים ובחסמים הבירוקרטיים ובעומסים המוטלים על שירותי הרווחה, והקושי גם כיום להגיע למימוש הזכויות בתחום זה.

11. 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 לאג'נדה 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.**

12. בנוסף, בסעיף 7(8) לטיוטת הכללים נקבע כי תאגיד המים יצטרך לשלוח הודעה למחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית על העברת בקשה לניתוק צרכן ממים לרשות המים, ונאמר כי זכותה של המחלקה להעביר תזכיר, אולם אין היא חייבת לעשות זאת. **אנו רואים**

קושי בכך, כי כל לשכת רווחה תחליט בעצמה מתי היא תכתוב תסקיר ומתי לא. ברי כי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות, אשר מכירות מקרוב את התושבים החיים במצוקה כלכלית קשה ומורגלות בהערכת מצבם הכלכלי לשם קביעת זכאות להנחות ולסיוע מסוגים שונים, חייבות להיות מעורבות בהליך זה, ולא ניתן להשאיר את הדבר ליד המקרה.

13. לאור העומס המוטל כיום על לשכות הרווחה, אנו רואים חשיבות בהגדרת חזקות לגבי אוכלוסיות שלא ינותקו ממים, שלגביהן לא יהיה צורך בחוות דעת של לשכת הרווחה, אלא ייאסר ניתוק על פי בדיקה מול המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, ההוצאה לפועל וכד'. במקביל, יש צורך לחייב את לשכת הרווחה לבדוק משפחות שאינן נכנסות לקטגוריות אלו, אך עדיין שריות במצוקה קשה שמצדיקה גביית החוב באמצעים אחרים מניתוק. בהתאם לכך, יש לשנות את סעיף 8(ב) לטיוטת הכללים ולקבוע כי **המנהל הכללי יחליט על ניתוק צרכן ביתי רק לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים מהרשויות השונות שצוינו לעיל ולאחר קבלת תזכיר לשכת הרווחה**. ברי כי כל הטלת תפקיד על לשכות הרווחה צריכה להתבצע בתיאום ובאישור הגורמים האמונים על כך במשרד הרווחה ובשלטון המקומי, כולל הסכם לגבי הקצאת כוח האדם הדרוש לשם כך.

ה. זכות טיעון

14. מטיוטת הכללים נעדרת החובה למתן זכות טיעון לצרכן שעניינו מובא בפני הועדה המייעצת. יש לקבוע מפורשות בסעיף 14 לטיוטת הכללים כי **לצרכן יש זכות להופיע בפני הועדה המייעצת, וכי הוא רשאי להיות מלווה או מיוצג באמצעות מיופה כוח**. דבר זה נדרש עקב מאפייני האוכלוסייה האמורה ועל מנת לאפשר סיוע של בן משפחה, חבר, עובד סוציאלי, מתנדב בארגון סיוע וכדומה למי שמתקשה לייצג את ענינו בעצמו.

15. כמו כן, יש לקבוע אפשרות למתן הודעה טלפונית בדבר קושי להגיע לדיון בוועדה ותיאום מועד חלופי, ולפרסם את מספר הטלפון על גבי טופס ההזמנה לוועדה. אפשרות זו חיונית עקב מאפייני האוכלוסייה ועקב כך שאי הגעה לוועדה במועד שולל את זכותו של צרכן לבקש הגנה מפני ניתוק מים.

ו. הסדר תשלומים ולהיכני הגבייה

16. טיוטת הכללים אינה כוללת התייחסות להסדרי תשלומים ולהליכי הגבייה. ידוע לנו כי סעיף 32 לכללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה), תשע"א-2011 קובע כי התאגיד יכול לפרוס תשלומים לתקופה ארוכה מ-12 חודשים בהתאם למצבו הכלכלי של הצרכן. אולם, מעדויות של צרכנים מרחבי הארץ שהגיעו לידינו עולה כי במקרים רבים תאגידי המים קובעים מינימום של תשלום חודשי, העומד עד 150-200 שקלים לחוב עצמו, כשבנוסף הצרכן אמור לשלם

את החשבון השוטף, שעומד על מאות שקלים. הסדר כזה אינו מתחשב בכך שהצרכנים ששרויים במצוקה כלכלית קשה אינם יכולים לעמוד בכך.

17. על כן, אנו בדעה כי יש לשנות את הכללים ולאפשר הסדר תשלום חודשי של החוב שיהיה נמוך הרבה יותר, ויגיע לעשרות שקלים בודדים בלבד. ככל שתאגיד המים יבקש לקבוע הסדר תשלום גבוה יותר, יש לקבוע מעורבות של הועדה המייעצת 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. בהתאם לכך, מוצע להוסיף לסעיף 14 לטיוטת הכללים חיוב לבדיקת הועדה את נושא זה, כולל לאפשר במסגרת זו גם הפחתת חוב.

18. כמו כן, אנו בדעה כי 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. על כן, אנו בדעה כי כבר בסעיף 4 לטיוטת הכללים יש להוסיף איסור לגביה מנהלית, ולפעולה רק באמצעים משפטיים ובאמצעות הועדה המייעצת.

ז. זכות ערעור

19. מטיוטת הכללים נעדרת האפשרות לערער על החלטת מנהל רשות המים. ברי מבחינה משפטית, כי על החלטתו ניתן להגיש עתירה לבג"צ, אולם מן הראוי לציין זאת בסעיף 16 לטיוטת הכללים, ואף לחייב ליידע את הצרכן על אפשרותו לערער בהודעה שנשלחת לצרכן לפי סעיף 17 לטיוטת הכללים.

ח. חובת דיווח

20. בסעיף 31(ד) לטיוטת הכללים נקבע כי מנהל רשות המים ידווח לוועדת הכלכלה פעם בשנה על מספר הבקשות לוועדה המייעצת שאושרו על ידו. על מנת לאפשר מעקב פרלמנטרי על הנושא, מוצע להרחיב את חובת הדיווח הזו לפעמיים בשנה, וגם למספר הפעולות שבוצעו בפועל לניתוק מים, כולל סטטיסטיקות לגבי משך הניתוקים שבוצעו בכל חודש.

ט. מנגנוני אכיפה

21. טיוטת הכללים אינה כוללת מנגנון אכיפה כלפי תאגידי המים. הפרטת משק המים דורשת, כי לכל הפחות יוגדר מנגנון פיקוח בעל שיניים ואפקטיבי, אשר יכריח את תאגידי המים לנהוג בהתאם לנורמות שיקבעו. על כן, יש לקבוע סנקציות כלכליות כלפי תאגידי שמפריים חובות שונות שמוטלות עליהם מכוח הכללים, ואפשרות להחלפת ראש תאגיד במקרים שהפרות אלו חוזרות ונשנות.

ט. תחולה

22. טיוטת הכללים אמורה לחול על תאגידי המים, אולם לא על רשויות מקומיות ומועצות אזוריות שלא נכנסו למשטר התאגידי. מובן כי יש לאחד את הנורמות בנושא זה, ולהחיל את הכללים שיתקבלו על כל ספקי המים באשר הם.

נודה לשקילת הצעותינו שלעיל. כן נבקש להופיע בפני רשות המים או מועצתה כדי שנוכל להציג בפירוט את עמדתנו ולהרחיב בנושאים בהם תבקשו להתמקד.

בברכה,

עו"ד טלי ניר

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות

העתקים

מר אלכסנדר קושניר, מנכ"ל ויו"ר המועצה, רשות המים, בפקס: 03-6369750
מר אפי דביר, מנהל מינהל המים והממונה על התאגידיים, רשות המים, בפקס: 03-5164955
גב' תמי שור, סמנכ"לית אסדרה, רשות המים, בפקס: 03-7605658
עו"ד חנה פרנקל, היועצת המשפטית, רשות המים, בפקס: 03-7605736
עו"ד זמר בלונדהיים, הייעוץ המשפטי, משרד המשפטים, בפקס: 02-6467032
מר שעה 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