

הוכן עבר כתב העת הנדסת מים, נוזלים והשקיה

יואב כסלו
29.3.2005

אוד השמש

בכנס של האגודה הישראלית להתפלה שהתקיים בראשית חודש מרץ מסר איש נציבות המים שבימים אלה נשקלת רפורמה במחירים, הן במחירי המים לחקלאות והן למגזר העירוני. אמנם שמעתי כבר לפני הכנס על שינויים צפויים אך איני מכיר את הפרטים. חיפשתי באתרים של נציבות המים והתאחדות חקלאי ישראל ולא מצאתי דבר. אפשר להניח שגם החקלאים אינם יודעים מה מתבשל בעניינם וכמוהם גם הציבור כולו, משלם המסים, חי באפלה. לעומת זאת, עיקרון גדול בארצות דוברות אנגלית הוא אוד השמש, הכול גלוי. להדגמה אמסור כאן תיאור של תהליך קביעת המחירים בסידני שבאוסטרליה. הגעתי לחומר זה בעבודתי בוועדה המייעצת לעניין התעריפים בתאגידיים למים וביוב שקמים עתה ברשויות המקומיות (הרפורמה במחירים שהוזכרה לעיל היא ביחס לתעריפי 'מקורות' ואולי גם היטלי הפקה, לא בתחום ההתייחסות של הוועדה).

מים בסידני

סידני נמצאת במדינת ניו-סאוס-וויילס והיא העיר הגדולה ביותר באוסטרליה. מזה כעשר שנים, פועל בסידני תאגיד מים וביוב (Sydney Water) דומה לתאגידיים החדשים שלנו. התאגיד הוא בבעלות המדינה ומספק מים ושירותי ביוב לאוכלוסייה בת 4.5 מיליון תושבים. בבעלות המדינה נמצאת גם "רשות המאגרים של סידני" שתופסת מים בסכרים ומוכרת אותם לתאגיד סידני ולתאגידיים אחרים, קטנים יותר. התאגידיים הם חברות נפרדות והם נמצאים בפיקוח של רשות כלכלית: "בית הדין העצמאי למחירים והסדרה של מדינת ניו-סאוס-וויילס" (IPART). בית הדין הוא המפקח, הרגולטור הכלכלי, של משק הגז, המים, החשמל והתחבורה במדינה וחבריו ממונים מטעם ראש הממשלה של המדינה.

במגזר המים מפקח בית הדין על ארבע חברות עירוניות ועל רשות המאגרים. הדיונים משולבים, אך ההחלטות ניתנות ומפורסמות בנפרד לכל חברה (תאגיד). כאן אתייחס לתעריפים של תאגיד סידני שנקבעו לתקופת השנתיים שמן ה-1 ביולי 2003 ועד ל-30 ביוני 2005.

מסמך הנושאים

ככהנה לדיונים הוציא בית הדין מסמך נושאים (Issue Paper) ובו פירוט העניינים שייבחנו לקראת ההחלטה על המחירים. בדף הפותח של החוברת (גם באינטרנט) נמסרת הזמנה לחברות המים ולציבור לשלוח תגובות לשאלות שבית הדין מעלה. לוח הזמנים לפעולת בית הדין פורסם במסמך והוא:

יוני 2002, פרסום מסמך הנושאים
 30 בספטמבר 2002, מועד אחרון לתגובות חברות המים
 15 בנובמבר 2002, מועד אחרון לתגובות הציבור
 דצמבר 2002, שימוע ציבורי
 מאי 2003, הדוח הסופי.

המסמך עצמו נפתח בסקירה קצרה של חמש החברות שבפיקוח בית הדין ואחריה מתואר מבנה ההסדרה הציבורית של המגזר עליה ממונים ארבעה גופים:
 בית הדין העצמאי למחירים והסדרה, אחראי על קביעת המחירים וההיטלים למיניהם ובקרת הפעולה של החברות בהתאם לרשיונות שהוצאו להן;
 משרד הקרקע ושימור המים של המדינה, אחראי על שימור משאבי המים, הפקה, נחלים וכו'.

הרשות להגנת הסביבה, אחראית בעיקר לתחומי השפכים והקולחים ומוציאה רשיונות למפעלי טיהור וסילוק. היא שומרת שקולחים לא יזהמו מים במקורותיהם; משרד הבריאות, אחראי לאיכות וביטחון מי השתייה.

החוק מטיל על בית הדין לבדוק 15 היבטים של פעולת החברות ורשימת ההיבטים מצוטטת במלואה במסמך הנושאים. אפשר לאסוף אותה לארבע קבוצות:
 שמירה על הצרכנים מפני המונופולים והבטחת איכות ואמינות השירות;
 יעילות כלכלית במתן השירות;
 יציבות פיננסית של החברות;
 איכות הסביבה.
 בית הדין יחזור לרשימה הזו בדוח הסופי.

בית הדין מפנה לחברות ולציבור שורה של שאלות ולכל אחת מהן מוגשת הקדמה שמציגה את הבעיה שביסוד השאלה ונתונים שמאירים אותה. ארשום כאן את השאלות, ואקדים הסבר קצר משותף לכולן.

חברות המים הן מונופולים בתחומים שבהם הן פועלות ועל כן הן כפופות לרשיונות שמכתיבים רמות שירות, דיווח לציבור ושמירת הסביבה. הבעיה המרכזית בהסדרת הפעולה של מונופולים ספקי שירות לציבור היא, שמצד אחד המונופולים צריכים לספק את השירות ביעילות ובמחירים נמוכים ככל שאפשר, ומצד שני ההסדרה צריכה לשמור על היציבות של החברות כך שאמנם תוכלנה לספק את השירות לאורך זמן. כאמור, חברות המים הן בבעלות המדינה, הן מעבירות למדינה רווחים והמדינה נושאת בהפסדים, אם נוצרים. אולם המפקח, בית הדין, מתייחס אליהן כאילו היו חברות פרטיות. אין הנחות לחברות בבעלות המדינה.

בהצגה פשוטה, קביעת המחירים נעשית בשני שלבים: א. אומדן העלות של הספקת המים, היא מכונה העלות המוכרת והפדיון הכולל שעל החברות לאסוף בגבייה צריך לכסות את העלות הזו; ב. חלוקת העלות המוכרת לכמות המים שתסופק קובעת את המחיר המותר (המקסימלי) למ"ק. הקשיים באומדן העלות קשורים בעיקר לנכסים היצרניים. בעלות המוכרת נכלל פחת על הנכסים ותשואה (רווחים) עבור ההון העצמי של בעלי החברה. לבעלים עשוי, על כן, להיות כדאי להשקיע כמה שיותר—הפחת יכוסה במחירים המאושרים והתשואה תגדל (באנגלית התופעה נקראת "ציפוי בזהב"—ספקי שירותים ציבוריים רוכשים ציוד רב ויקר מזה שהיו רוכשים אילו פעלו בתנאי תחרות). גם שאלת הפחת אינה פשוטה, מה האורך האמיתי של חיי הנכס? ושאלה קשורה, מה התשואה שיש להכיר בה לבעלי ההון בחברה? הקשיים הללו ישתקפו בשאלות שבית הדין מציב במסמך הנושאים.

שאלות אחרות נובעות מבעיות הספקת המים לאזור. המקורות הקיימים כבר מנוצלים עד תום ובסידני נהוגים עתה איסורים על שימוש "בזבזני" במים; למשל, אסור להשקות גינות בהמטרה. הערכות מלמדות שעלות מים נוספים תהיה גבוהה. המדיניות המתבקשת היא, על כן, לנצל את הקיים ביעילות מרבית לפני הפנייה למקורות יקרים. בית הדין מתלבט בשאלת המחירים: האם להעלות המחירים לצרכנים בעיר תהיה השפעה משמעותית על הצריכה? האם כדאי לעבור מהשיטה שנהוגה עתה, של מחיר אחיד, לשיטת מחירי מדרגות—הן בתעריפים למשקי הבית והן בתעריף לפיו משלמות החברות העירוניות לרשות המאגרים? (כאן משתקפת דאגה מוכרת לקורא הישראלי: הטענה שהעירויות מעוניינות בצריכת מים רבה ולא בחיסכון).

להלן השאלות. במסמך הנושאים הן מוצגות, להבלטה, במסגרות ובגופן מיוחד. כיצד יוכל בית הדין לאמוד את נכונות הצרכנים לשלם עבור שיפורים בשירות? מה היא הדרך הטובה ביותר ליצור לחברות תמריצים לספק שירותים ביעילות מרבית?

האם החברות מפעילות את הנכסים וכוח האדם שלהן ביעילות? היש מקום לשיפור הפעילות?

מה צורכי ההשקעות של החברות ומה צפויות להיות התרומות של ההשקעות אם תתבצענה?

מה התשואה שראוי שהחברות תקבלנה על ההון העצמי (ששייך למדינה)? כיצד יש לחשב את ערך הנכסים היצרניים של החברות? מה התכונות של הביקוש למים שבית הדין צריך להניח בקביעת המחירים? האם מדיניות המחירים יכולה להשפיע באופן משמעותי על צריכת המים? האם יש מקום לקביעת מחירי מדרגות למים לצרכנים בערים או למים שרשות המאגרים מוכרת לתאגידי העירוניים?

היש מקום לקביעת מחירים מיוחדים לשפכים למפעלי תעשייה?

למותר לציין שהשאלות קשות ולא לכולן יש תשובות ברורות ויחידות. בית הדין מציג את לבטיו ומבקש סיוע.

מסמכים אחרים

בית הדין מזמין מדי פעם בחינות של היבטים שונים של פעולות התאגידים שבפיקוחו. לקראת קביעת המחירים, בנוסף לקריאה לתגובות מהציבור, הזמין בית הדין במיוחד שתי עבודות מחברות יעוץ. האחת בדקה את ההשקעות והפעולות השוטפות בתאגיד סידני; העבודה האחרת בדקה עבור בית הדין הצעה של התאגיד לקבוע מחירים מיוחדים לשפכים תעשייתיים. הדוחות של חברות הייעוץ נמסרו לתאגיד להערות והם נמצאים באתר האינטרנט של בית הדין.

בנוסף לאלה עומד לרשות בית הדין והציבור כולו המידע שמפרסם התאגיד עצמו. הוא מוציא מדי שנה דוח כללי שמתאר את פעולות התאגיד בשנה שחלפה (האחרון הוא עבור שנת 2004) ומצורפים אליו דוח כספי מפורט ודוחות בענייני ההשפעה על הסביבה ואיכות המים. כל אלה נמצאים בספריות ציבוריות ומוגשים באתר האינטרנט של התאגיד. באתר הזה נמצאים גם הדוחות של השנים הקודמות ושורה של פרסומים; ביניהם, דוח איכות מים יומי ושנתי ומערכת החוקים והתקנות שבמסגרתה פועל התאגיד. המחירים וההיטלים שהתאגיד גובה מפורסמים לידיעת הצרכנים במקום אחר באתר.

הדוח הסופי

בית הדין קיבל 30 תגובות על שאלותיו, רובן מגופים ציבוריים—ארגוני צרכנים וסביבה ורשויות מקומיות—וקיים את הדיון הציבורי שהובטח. הדוח יצא במועדו, מאי 2003.

הדוח נפתח בהסברת שיטת העבודה של בית הדין כפי שתוארה לעיל. כן נמסרו השמות של שלושת חברי בית הדין שישבו בקביעת המחירים לתאגיד סידני. הפרק הכמותי הראשון הציג את העלויות המוכרות והשיפורים (החסכון) שהתאגיד נדרש להראות בשנים הקרובות. מחשבון העלויות נובעים המחירים (תשלום שנתי קבוע של 1,348 ש"ח עבור מים, ביוב ותיעול, פלוס מחיר אחיד של 3.04 ש"ח למ"ק; המחיר הממוצע למשק בית אופייני הוא 6 ש"ח למ"ק). המחירים הללו גבוהים במקצת ממחירי התקופה הקודמת והדוח מסביר את הצורך בהתייקרות ומנתח את השפעתה על קבוצות תושבים—לפי רמת הכנסה, גודל משק בית וכו'.

בסידני נהוגים גם היטלי פיתוח והתקשרות למערכות המים והביוב. בית הדין אינו קובע את ההיטלים עצמם אלא את העקרונות: א. ההיטלים יהיו מיוחדים למקומות וישקפו את עלות התשתית בכל אחד מאזורי העיר (44 אזורי מים ו-34 אזורי ביוב); ב. תאגיד סידני יפרסם לכל אזור את חישוב עלות התשתית ואת ההיטלים הנובעים.

לציבור תינתן ההזדמנות להשיג על החישובים ובית הדין קבע ופרסם מנגנון של ערעורים ובירורים עד להחלטה הסופית. ואמנם אפשר למצוא באתר התאגיד מפות האזורים ורשימות ההיטלים.

הדוח נסגר ברשימת 15 ההיבטים שבית הדין חייב בבדיקתם וליד כל סעיף נרשם מה עשה והחליט בית הדין בעניין.

אצלנו

קביעת המחירים אינה השאלה היחידה שעומדת בפני משק המים שלנו. נציג הנציבות הזכיר גם השקעות בטיהור והשבה, והיו דוברים אחרים בכנס ההתפלה שערכו על שיטת ההתקשרות עם המתפילים או על דרישות האיכות שמייקרות את המים המותפלים. אלה דוגמאות לעניינים שיש להם השפעה על הציבור—חקלאים, משקי בית, תעשיינים, משלמי מסים וסתם מתעניינים. באוסטרליה ובאנגליה הדיונים פתוחים, ההתלבטות גלויה והמידע זמין. אצלנו, המידע המודפס מצומצם ואינו זמין לציבור הרחב, ל'מקורות' אתר ילדותי ובאתר נציבות המים אין מידע. אומרים לי שזה ישתנה. יש ממי ללמוד—אם רוצים.

מסמכים שהוזכרו

IPART, Review of Metropolitan Water Agency Policies, Issue Paper, June 2002, 34 pages.

_____, Sydney water Corporation, Prices of Water, Wastewater and Stormwater Services, from 1 July 2003 to 30 June 2005, 82 pages.

Sydney Water, Annual Report, 2004, 56 pages.

_____, Financial Report, 62 pages.

קישורים

בית הדין העצמאי

Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales,

www.ipart.nsw.gov.au

תאגיד סידני

Sydney Water Corporation, www.sydneywater.com.au