

הערות על קביעת התעריפים

אפתח ביסודות, בחוק, ואמשיך לתחומים אחרים.

החוק

מועצת רשות המים קובעת בכללים תעריפים למים שמספקת חברת מקורות ולשירותים של תאגידי המים והביוב. כן קובעת המועצה היטלי הפקה. על פי החוק, המועצה עצמאית בפעולתה; היטלי ההפקה נקבעים באישור ועדת הכספים של הכנסת.

העצמאות של מועצת הרשות ספגה ביקורת רבה בשנה האחרונה, חברי כנסת בוועדות אחדות הביעו חוסר שביעות רצון ושר התשתיות מנסה לגמד את המועצה. בעתיד הקרוב סביר שהביקורת תהיה קלה יותר, אם בכלל, מפני שעתה חלף מעל ראשנו גל עליות המחירים הגדולות. בשנים הבאות צפוי שמחירי המים למשקי הבית יעלו בקצב איטי: מצד אחד הרחבת ההפקה של מים מותפלים תגרום לגידול בעלות ובתעריפים; אך מצד שני, העלייה הצפויה במחירי המים לחקלאות תקטין את התמיכה של המגזר העירוני ותמתן את עליית המחירים למשקי הבית. אמנם יש גם גורמי עלות אחרים שעוד עלולים להפגיע, אבל ספק אם נראה עליית מחירים של 30 – 40 אחוזים כפי שהייתה השנה. ואם לא תהייה, המים לא יהיו בכותרות ולא על הכוונת של חברי הכנסת.

אך גם ללא לחץ ציבורי צריך לחשוב על היסודות. אני שותף לדעה שעצמאות מועצת רשות המים רחבה מדי, היא מקנה לעובדי ציבור שלא נבחרו, אמנם בכירים, כוח להחליט בתחומים שצריכים להיות באחריותם של נבחרים שעומדים מדי תקופה לשיפוט הציבור. על כן נראה לי שכדאי לנצל את התקופה השקטה יחסית בכדי למסד הסדרים ברורים. לדעתי, החוק צריך לקבוע מסגרת, את גבולות הגזרה שבה תפעל מועצת רשות המים. מסגרת כזו אולי תקשה על מועצת הרשות אבל היא גם תגן עליה מפני התקפות כמו אלו שהיו בעבר: "מה אתם מרשים לעצמכם?"

התחומים שהחוק צריך להגדיר הם:

כיסוי עלויות;

תמיכה צולבת בין צרכני מקורות ובין תאגידי עירוניים;

מדרגות מחירים;

עקרונות קביעת היטלי ההפקה.

אחריות המאסדר (הרגולטור)

בסיסית, המאסדר אחראי להספקת השירות החיוני באמינות, לאורך זמן ובמחירים מתאימים. האחריות שלו היא על כל המכלול ולא רק על היבט אחד שלו. על כן המאסדר שקובע תעריפים הוא גם זה שמפקח על טיב השירות, תעריפים והשקעות (שלא תהיינה רבות מדי אך גם שלא תהיינה השקעות חסר). למשל, מועצת רשות המים (ובמקרים קיצוניים גם הממשלה) צריכה לקחת על עצמה את האחריות להחליט על גורל הקו החמישי לירושלים מתוך התחשבות בצרכים, אך גם בעלות הגבוהה ובביטוייה בתעריף. בדומה לכך, מועצת הרשות צריכה להמליץ לממשלה על תוכנית התפלה בהתחשב בכל הצרכים ובהשפעה על התעריפים.

אמנת שירות

צרכני המים נושאים בתעריפים. בתמורה הם מקבלים שירותי מים וביוב; איכות וקיימות השירותים צריכים להיות מוגדרים באמנת שירות מפורשת וברורה. לתאגידים כבר נכתבה אמנה במועצת התאגידים עליה השלום ומקורות התחייבה בהסכם העלויות להכין אמנה, עוד לפני שנים רבות.

מועצת רשות המים תנסח או תקבל ותאשר אמנות שירות לתאגידים ולמקורות.

עקרון העלות

תעריפי המים צריכים להיקבע לפי העלות והאיכות ולא לפי זהות המשתמש (אני מתכוון כאן לעלות ממוצעת ומתעלם להיום מההבחנה החשובה בין ממוצעת לשולית). למעשה משק המים נע בכיוון הזה, מחירי המים השפירים של מקורות לחקלאות יקודמו בהדרגה לעלות הממוצעת של ההספקה למגזר. לפי שברירי המידע שזלגו, נמצא שהעלות לחקלאות זהה לעלות ההספקה למגזר העירוני. אם כך, גם המחירים הממוצעים יושוו.

רצוי שהחוק יקבע את עקרון העלות ביחס למחירי מקורות כשם שהחוק קבע כך למחירים בתאגידים.

כאשר יושוו המחירים לחקלאות ולעיר אפשר יהיה גם לנסות לבטל מועדפים אחרים; למשל, מים למקוואות.

שוויון והיטלים

בתעריפי המים יש שוויון, אך לא בכל תחום. מחירי המים למגורים בתאגידים אחידים, מחירי מקורות לחקלאים הם אותם המחירים (מדרגות) בכל מקום לבד מיוצאים מן הכלל אחדים; במיוחד עמק בית שאן. האחרים

משלמים היטלי הפקה שאמורים לשקף את ערך הנדירות של המים במקומות ובתקופות. אולם הרושם שמתקבל בהסתכלות בהיטלים הוא שיש ביניהם הבדלים גדולים שלא מוסברים בהפרשים בערך הנדירות.

רשות המים תכין הערכה כתובה ומפורטת של ערך הנדירות של המים במקומות ותציג אותה למוצת הרשות ולציבור.

יציבות

התעריפים נקבעים לעתיד ועל כן קביעתם נשענת על תחזיות של העלויות והצריכה הצפויות. אלה תמיד תהיינה מוטעות, טעויות קטנות או גדולות. בקביעת התעריפים צריך להיכלל מנגנון ברור וידוע מראש של תיקון הטעות. באנגליה, למשל, המחירים נקבעים אחת לחמש שנים וחברות המים יודעות שלקראת כל קביעה של מחירים הן תתבקשנה להציג סיכומים והשגות. וכך היו באנגליה תקופות בהן המחירים ירדו, כי החברות עשו רווחים נאים, והיו תקופות בהן המחירים עלו, לכיסוי מחסורים כספיים.

מועצת רשות המים צריכה לקבוע הסדרים ברורים, קבועים וידועים מראש של בדיקת העלויות והתעריפים.

עלות מנהלית

ליישום הסדרים וכללים יש עלות. דוגמה פשוטה, מחירי המדרגות בתאגידים: משקי בית צריכים לדווח על מספר הנפשות והתאגידים צריכים לנהל רישום. ייתכן ש-80% מהמקרים פשוטים וברורים, אבל האחרים יגרמו לעלות גבוהה: צריך יהיה לעקוב אחרי משפחות גדולות וקטנות, צריך לדווח על כל פטירה, בן משפחה שעובר לעיר אחרת יידרש להוכיח ששמו הורד מרשימת התושבים בעיר המקור, צריך יהיה למצוא פתרון לסטודנטים שבאים לעיר לימודיהם לחלק מהשנה, ועוד. בכל אלה יש עלות לתושבים ועלות לתאגיד. גם את העלות לתאגיד יכסו התושבים, מפני שהיא חלק מעלות התפעול.

על רשות המים להכין הערכה מפורטת של העלות הכרוכה במשטר מחירי המדרגות. הן העלות מצד התאגידים ומשקי הבית והן העלות מצד התאגידים ומקורות.

למעשה, בתחום אחד מועצת רשות המים הכירה בעלות המנהלית וניסתה להקטין. התחום הזה הוא חיוב מים לגינון פרטי באגרת ביוב. המועצה בטלה את הפטור של מי הגינון הפרטי מאגרת הביוב ובכך חסכה את הטורח לטפל בנפרד במי הבית ומי הגינון. אבל הטורח הזה פעוט: ההפרדה היא לפי השטח ושטח הגינה נמדד ומדווח יחד עם כל תוכניות הבית בזמן הבנייה. התוכניות הללו משתנות אחת לדור או שניים. בכדי לחסוך טורח פעוט מועצת רשות המים פגעה יחסית באנשים שגרים בבתי צמודי קרקע ויש להם גינות (גם אני ביניהם).

רשות המים תכין הערכה של העלות שנחסכה עקב ביטול הפטור.

תחום נוסף שבו יש להכין הערכה מסודרת של העלויות המנהליות היא הספקת המים למשקי בית בחקלאות ובמיוחד ביישובים המתוכננים. יש אפשרות שבעוד שנים אחדות, כאשר מחיר מקורות עבור משקי בית יהיה דומה למחיר מקורות לחקלאות, לא יהיה צורך במדי מים נפרדים למשקי בית ביישובים חקלאיים ורשות המים לא תצטרך לעסוק בפרשה הזו ותוכל להימנע מהעלויות המנהליות שקשורות בה. המועצות האזוריות, ספקיות שירותי הביוב, תקבענה בעצמן את בסיס החיוב עבור שירותים אלה.

בינתיים, רשות המים תכין הערכת העלות של הטיפול במים למשקי בית במגזר החקלאי.

הערה: ממשלת הולנד הייתה ערה לעלות המנהלית והחליטה לפני שנים אחדות לבדוק את כל התקנות בספרי החוקים במטרה לצמצם תוך ארבע שנים את העלויות המנהליות ב-25 אחוזים. זו אולי מטרה יומרנית מדי. אבל צריך ליצור הכרה בעלויות הללו ולבדוק אותן לפחות עם כל תקנה חדשה. כך נעשה עתה באנגליה.

עלות הנכסים והיטלי הפיתוח

השיטה של היטלי הפיתוח מעלה קושי בסיסי, כיצד תכנסנה העלויות של חידוש הנכסים בבוא יומם? לעומת זאת, לתאגידים כואב לוותר על ההיטלים. הנימוקים שראיתי בעניין הזה לא היו שלמים. למשל, התאגידים טוענים לאפליה לטובה של בנייני משרדים שיהיו משוחררים מהיטלי פיתוח וישתמשו בכמויות מים קטנות. רשות המים משיבה שהמשרדים לא ייהנו ממדרגת המחיר הראשונה. אך אין הצגה כמותית של הנימוקים לכאן ולשם. כפי שאני מבין, היטלי הפיתוח בוטלו עקרונית אבל נשארו מעשית – בינתיים.

רשות המים תכין ניתוח מלא של חלופות המימון של עלות הנכסים, כולל את התוכניות לגבי "היטלים נורמטיביים" למקרה שיוחלט עליהם. כך יוכלו הן התאגידים והן מועצת הרשות לדעת מה עומד בפניהם.

הון עצמי

לחברות השירותים, מקורות והתאגידים, צריך להיות הון עצמי בנפח מספיק ותפקידו של המאסדר הוא לפקח שלא ירדו מערך ההון העצמי הזה. ההון העצמי הוא שיאפשר לחברות לספוג טעויות בהכנת התעריפים או

שינויים בלתי צפויים אחרים ולהמשיך בפעולה תקינה עד למועד שייבקע מראש ובו תיערך בחינת התעריפים החדשה.

תמריצים, רווחים והפסדים

בשיטת התמחור הקיימת אין למקורות ולתאגידים עניין ברור וחד בהתייעלות פעולתן. במונח התייעלות הכוונה שלי רחבה; לדוגמה, קריאת מונים מרחוק, תפיסת מי נגר, התפשטות תחומי אחריות לגינות ציבוריות או מערכות של בתים גבוהים, ועוד.

ההסדר הקיים מדכא התייעלות. תאגיד שיתיעל יזכה כנראה למכתב תודה ובו יודיע לו מנהל רשות המים על גידול בתשלומים שעליו להעביר למקורות. אכן שאלת הרווחים שנובעים מהתייעלות קשה; אבל אפשר ללמוד מאנגליה. שם, אם חברה מצליחה להתייעל ולהקטין עלויות, היא רשאית לקטוף רווחים במשך חמש שנים. תיאום התעריף לרמת העלויות החדשה (זו שירדה בעקבות התייעלות) יהיה רק אחרי חמש שנים. עקרון הבסיס הוא הרצון לפעול בדומה לשוק תחרותי: בשוק כזה, אם חברה מצליחה לחדש ולהרוויח, יעשו מתחריה דברים דומים ולאחר תקופה מסוימת, הם יכרסמו ברווחים. כאן המאסדר "מכרסם" ברווחים. אך הדברים צריכים להיות ברורים וידועים מראש.

מקורות והתאגידים אינם בבעלות פרטית וכביכול אין להם עניין בצבירת רווחים. על כן הם יוכלו להחליט בעצמם אם לשמור את הרווחים בידם (ולהגדיל את ההון העצמי) או להוריד מחירים לצרכנים. תאגיד שיוריד מחירים, ואפילו בסכום קטן, יזכה לתמיכה ציבורית ולהבנה לצרכיו ביום סגריר.

אינני מציע סימטריה ביחס להפסדים. מקורות והתאגידים לא יוכלו להעלות מחירים, בגלל הפסדים, לפני מועד קביעת התעריפים החדש (שבו המאסדר יקבע מחירים בהתחשב בהתפתחויות).

מחירי תקרה

הדין בסעיף הקודם מעלה את האפשרות שהתעריפים ייקבעו כמחירים מקסימאליים, מקורות או תאגידים שירצו בכך יוכלו לגבות תעריפים נמוכים יותר. כך נהוג במקומות רבים.

תורה שבכתב

רשות המים ומועצת הרשות פתרו את בעיות התעריפים כפי שעלו, כך היה הכרח לעשות. אולם עתה יש להכין ספר מסודר שבו יוצגו כל השיקולים בעד וכנגד תעריפים מסוימים. החוברת "רפורמה..." (ינואר 2010) שנמצאת באתר הרשות היא התחלה מצוינת, עתה תורחב. למשל, יוצג דיון מפורט בטרונות ובחסרונות של מחירים אחידים, זהים לתאגידים, או מחירים ייחודיים לכל תאגיד.

עם הפנים לציבור

הציבור משלם לפי התעריפים וכבר נאמר שהוא צריך לקבל שירותים איכותיים, אולם הוא גם צריך לקבל מידע. ולרשות המים מותר גם להתגאות בהישגיה; למשל, בעת שמציגים את הבחורה שמתקלפת אפשר גם להציג תמונות של מתקני ההתפלה שפועלים וזה שבבנייה. לקראת עליית התעריפים הגדולה צריך היה לפרסם הודעות לציבור שצפויה עליית מחירים וסיבותיה הן ... אף כי המחירים כבר עלו, אפשר עדיין לפרסם הסבר.

אין צורך לומר שאמנות השירות צריכות להיות מוצבות באתר הרשות ובצורה זמינה ונוחה.

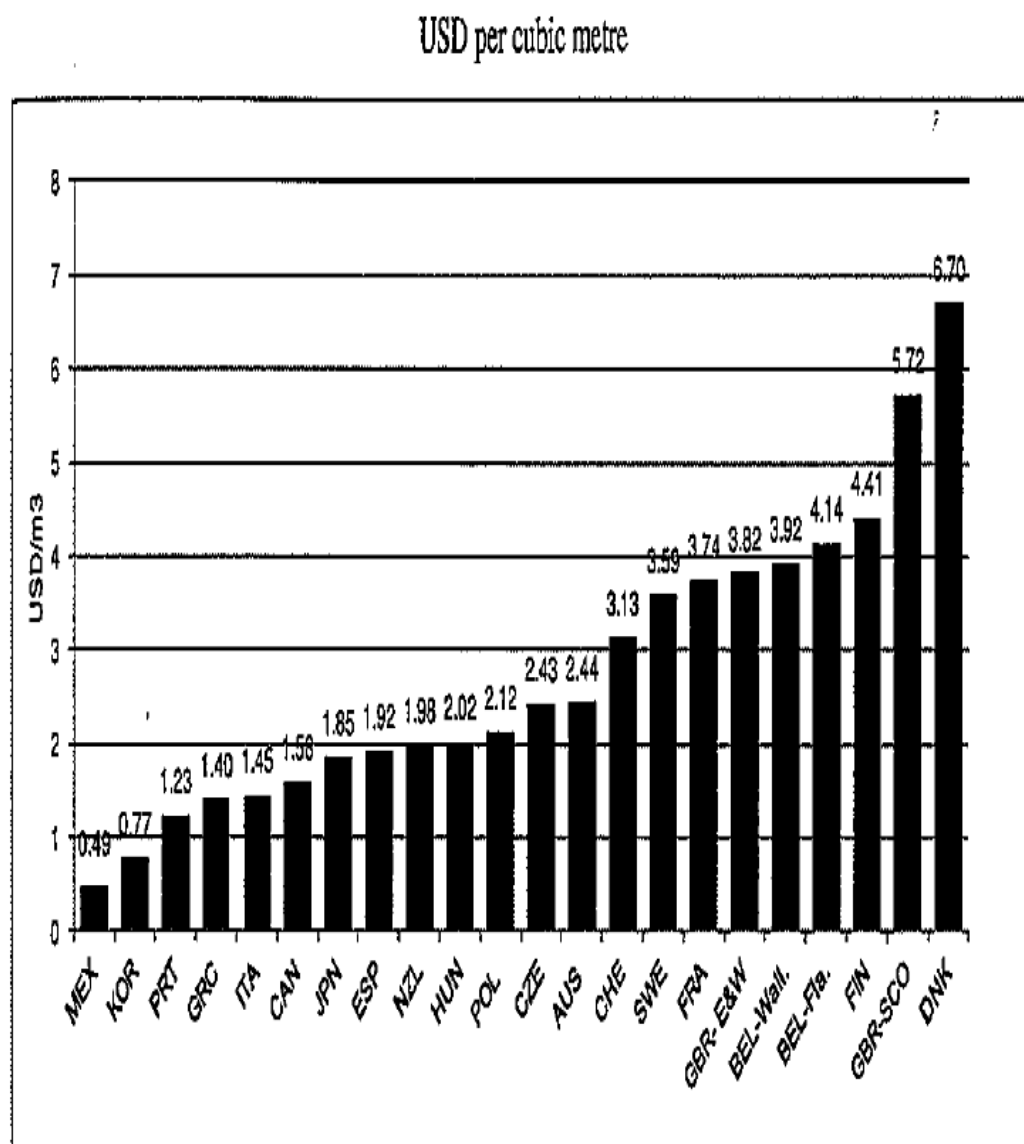
באתר רשות המים מוצבים דפי אקסל ובהם נתונים על עלות המים בתאגידים. אולם הדפים אינם ידידותיים, לא הצלחתי להבין כיצד חושבו העלויות. רשות המים תכין ותפרסם הצגה ברורה של העלויות המוכרות לכל אחד מהתאגידים. דבר זה חשוב במיוחד לאור העובדה שבין התאגידים יש תמיכות צולבות ניכרות, צרכני תאגידים אחדים תומכים בהספקת המים בתאגידים אחרים.

תחום אחר הוא עלות ההספקה של מי מקורות לחקלאות. עניין זה נמצא בבדיקה כבר יותר משלוש שנים. עתה עלו המחירים לענף אך חישוב עלות ההספקה לא פורסם. לדעתי, או שהערכת העלות תפורסם מיידית, או שעליית המחירים תיעצר.

דברים אחרים שצריך לפרסם הוזכרו בדוח ועדת החקירה הזכורה לטוב. אבל לא אוכל להתאפק מלהעיר על ההדפסה של המסמכים החדשים – עם רווחים קטנים וגדולים בין המלים ולעתים גם בתוך המלים עצמן (למשל, חוברת הרפורמה, ינואר 2010, ע' 3). הזה יחס רציני לעבודה ולציבור?

תם ולא נשלם.

Figure 2.1. Unit price of water supply and sanitation services to households, including taxes, in OECD countries, 2008



Source: OECD estimates based on country replies to the OECD 2007-08 Survey when available, or public sources validated by the countries.

בתאגידים (בדולר למ"ק): לכמות מוכרת 2.24, לכמות נוספת 3.24, בממוצע 2.74 (לפי שער חליפין של 3.85 ש"ח לדולר).