

### חוות דעת מומחה

#### בעניין ערר בנושא היטל ביוב נגד עיריית נס ציונה

#### בבית משפט השלום בנתניה

אני מאיר אמיר, ת.ז. 006488100 נתבקשתי על ידי המשיבה, עיריית נס ציונה, באמצעות בא כוחה עו"ד יצחק ברוש, לחוות דעתי המקצועית והנני נותן בזאת חוות דעת מומחה בעניין הנדון. הנני מצהיר בזאת כי חוות דעת זאת באה במקום עדות בשבועה בבית המשפט ואני מכיר בזאת שלעניין החוק הפלילי, דין חוות דעת זאת, כשהיא חתומה על ידי, כדין עדות בבית המשפט.

#### **אלה פרטי השכלתי**

1972 – בוגר החוגים לכלכלה ופילוסופיה באוניברסיטה העברית בירושלים

1976 – ד"ר לכלכלה באוניברסיטת אילינוי . ארה"ב.

#### **אלה פרטי ניסיוני המקצועי**

1977-1981	מרכז צוות תעשייה, חקלאות, תיירות. אגף התקציבים משרד האוצר
1982-1984	מנהל אגף כלכלה ותכנון. קבוצת הסנה
1985-1989	סמנכ"ל לכספים וכלכלה . חברת תה"ל מהנדסים.
1990-1992	משנה למנהל הרשות לפיתוח ירושלים
1993-2009	מנהל ובעלים של חברה לייעוץ כלכלי המתמחה בתחומי תשתיות מים וביוב, אקולוגיה, ייעוץ עסקי לגופים ציבוריים, פיתוח מודלים כלכליים לתמיכה בקבלת החלטות וייעוץ בפרויקטים של הפרטה. בין לקוחות החברה : משרדי ממשלה (ממ"י, משהב"ש, משרד הבריאות, מפ"י, תמ"ס ומשרד האוצר) עיריות ורשויות מוניציפאליות (רחובות, נס ציונה, יבנה, ירושלים, תל אביב, חיפה, הרצלייה, כפר סבא, קריית עקרון, רמת גן, רמת השרון, ראשון לציון, מזכרת בתיה, תל מונד, קדימה), חברות כלכליות ויזמים פרטיים. החברה מייצעת למנהל לפיתוח תשתיות ביוב מאז הקמתו וביצעה עבודות רבות בנושאי תחשיבי אגרות והיטלי ביוב כולל הכנת חוות דעת מומחה לבית המשפט בנושא היטלי ביוב.
	חוות דעת זאת ניתנת במסגרת תגובה לערר להשבת היטלי ביוב ששולמו על ידי צרפתי ובנין בע"מ וצרפתי שמעון בע"מ בנס ציונה.
	במסגרת חוות דעתי על ידי עורך הדין יצחק ברוש לחוות את דעתי בדבר סבירות שיעורי היטל הביוב המוטלים מכוח חוק העזר לנס ציונה (ביוב) שנטלתי חלק בהכנת תעריפיו.

**להלן חוות דעתי :**

## א. מבוא ורקע לחוות הדעת

בראשית שנת 1997, לפני כשנים עשר שנים, התבקשתי על ידי עיריית נס ציונה אשר עמדה להצטרף לאיגוד ערים לביוב שפלת יהודה (אשי"ב) ולהקים יחד עם העיריית רחובות, יבנה, והמועצות המקומיות קרית עקרון ומזכרת בתיה, פרויקט הולכת שפכי הביוב של הרשויות הללו למכון הטיהור המרכזי של גוש דן, השפד"ן, להכין תכנית כספית של משק הביוב העתידי של נס ציונה כדי להביא לאיזון רב שנתי במערכת הכספית הזאת.

פועל יוצא של תכנית זאת הייתה בדיקת היטלי הביוב ואגרות הביוב בנס ציונה וקביעתן לרמה שתאפשר כסוי עלויות הפיתוח והעלויות השוטפות של מערכת הביוב בנס ציונה.

התוכנית עסקה בחישוב עלויות הקמת מערכת ההולכה לפרויקט השפד"ן, הקמת רשת הביוב העירונית, עלויות תפעול ותחזוקה של מערך החיבור כולל צפי התשלום השוטף לשפד"ן.

התוכנית העריכה גם את העלויות השוטפות של תחזוקה וניהול מערך הביוב בתוך העיר נס ציונה ואת תכנית ההשקעות בפיתוח מערכות תשתית לביוב לעשור השנים הקרוב על סמך צפי הגידול באוכלוסיית העיר, כפי שנחזה באותו מועד.

על בסיס אומדן זה של מערכת ההוצאות וההשקעות בנינו תכנית כספית מאוזנת שמקורות ההכנסה שלה הן תקבולי אגרת הביוב המשולמים מידי חודש על בסיס מדידת צריכת המים של התושבים ובתי העסק ותקבולי היטלי ביוב על בסיס גביית היטל ביוב מבניה חדשה למגורים ועסקים.

**בעקבות המסמך הכלכלי שהשלמנו במרץ 1997 הועלתה אגרת הביוב למשקי בית ב 87.5% (מ 40 אג' למ"ק ל 75 אג' למ"ק) אגרת הביוב לשימושים אחרים הועלתה ב 105% (מ 80 אג' למ"ק ל 164 אג' למ"ק) והיטלי הביוב הועלו ב 25%.**

חוק העזר שונה על פי המלצתנו וקיבל תוקף עם פרסומו ברשומות בחודש נובמבר 1998. גובה היטל הביוב נקבע כאמור על יסוד העבודה הכלכלית שערכתי במרץ 1997.

לפני שאני מתייחס ספציפית, אחת לאחת, לטענות התובעים בערר אציג להלן בדיקה כלכלית מעודכנת של היטל הביוב שערכתי בשנת 2005 לבקשת העירייה, כדי לראות אם יש מקום לשנות את גובה היטל הביוב שלא שונה מאז תוקן בשנת 1998.

על פי מה שנמסר לי עד ידי העירייה, בשנת 2008, שלוש שנים לאחר הבדיקה שהכנתי בשנת 2005 שהמליצה שלא לשנות את היטלי הביוב דאז, הכינה העירייה בדיקה נוספת על ידי הכלכלן אלי כהן ובעקבותיה החל תהליך אישור להיטל חדש, תהליך ששלב האישור הטכני שלו הושלם עם קבלת אישור חברת גיגה (המוסמכת על ידי משרד הפנים לאשר תעריפי אגרות והטלים)

והשלמתו הפורמלית נדחתה כנראה עקב המדיניות הממשלתית החדשה לגבי היטלים והקמת תאגיד מים וביוב.

בפרק הבא, **פרק ב**, אתן סקירה קצרה על שלוש השיטות המקובלות לחישוב תעריפי אגרה והיטל במשק הביוב העירוני ואסביר את המתודולוגיה שבה נקטתי בבואי לחשב בזמנו את אגרת הביוב והיטל הביוב בנס ציונה.

**בפרק ג** אתאר בצורה תמציתית את עיקרי השיטה והתחשיב שבה השתמשתי עת הכנתי את תחשיב האגרה והיטל הביוב בשנת 1997.

**בפרק ד** אתאר את התחשיב שנערך בשנת 2000 עבור עיריית נס ציונה על ידי הכלכלן אלי כהן, שבעקבותיו הועלתה אגרת הביוב בנס ציונה, **כאשר גובה ההיטל לא השתנה**.

**בפרק ה** אציג את התחשיב שערכתי בשנת 2005 לבקשת העירייה, אשר היווה את הבסיס להשארת ההיטל הנוכחי על כנו.

**בפרק ו** נתייחס בפרוטרוט, על פי סדר הופעתן, לכל הטענות שהעלו התובעים בכתב הערר שלהם.

## ב. ניתוח מתודולוגי קצר

קיימות עקרונות שלוש שיטות לחישוב היטל ביוב:

1. שיטת חישוב על פי נתוני "כל הישוב"
  2. שיטת חישוב על פי נתוני "הפיתוח העתידי" או בשמה "שיטת השארית".
  3. שיטת חישוב על פי נתוני "תזרים מזומנים צפוי"
- להלן נסקור בקצרה את עקרונות כל אחת משיטות אלו.

### 1 שיטת חישוב על פי נתוני "כל הישוב"

על פי שיטה זו יש לערוך תחשיב של עלות הקמת מערכת הביוב בישוב מאז הקמתו ועד להשלמת תוכנית המתאר הנמצאת בתוקף. עלות זאת כוללת את מערכות הביוב בתוך הישוב (ביב ציבורי, ביב מאסף, תחנות שאיבה) ומערכות מחוץ לשטח הישוב (קווים מאספים, מכון טיהור, מערכות סילוק קולחים). את החישוב לגבי עלויות עבר עורכים על פי נתוני עלות היסטוריים המשוערכים להיום, במידה ונתונים אלו זמינים, או על ידי הכנת מפרט פיסי של התשתיות הקיימות (אורך צנרת על פי קוטר, תחנות שאיבה וכו') וחישוב העלות על פי מחירי יחידה הידועים כיום. את החישוב לגבי עלויות עתידיות עורכים על פי אומדני המתכנן

אומדן פיסי של מרכיבי המערכת העתידית (אורך הצנרת על פי קוטר, תחנות שאיבה, מתקנים אחרים) ומחירי יחידה הידועים בעת עריכת התחשיב.

לאומדני המתכנן יש להוסיף את עלויות המימון, לציון הפער שבין מועד ביצוע העבודות למועד גביית ההיטלים, עלויות תקורה, עלויות תכנון וניהול, עלויות בצ"מ ומע"מ.

למול אומדן העלויות עורכים את אומדן ההכנסות כדי להביא לאיזון בין ההכנסות וההוצאות. אומדן ההכנסות הוא פועל יוצא של השטח המאושר לבינוי בישוב על פי תוכנית המתאר ושטח הקרקע שעליו נשענת תוכנית הבינוי. מדובר רק בקרקעות שייעודן הוא לבנייה. אלו נתונים שקיימים בכל תוכנית מתאר מאושרת המתווה את פוטנציאל הבניה המכסימלי. (בנס ציונה בשנת 2001 מדובר היה בשטח בנוי של 2,163,440 מ"ר ושטח קרקע של 2,694,217 מ"ר).

נהוג לקחת מקדם מימוש לגבי גביית היטל בעתיד שכן הנסיון מורה כי בשום מקרה לא ניתן להגיע לרמת מימוש של 100% של אחוזי בניה המותרים בתב"ע ולבנוי של כל הקרקעות הזמינות מבחינה תכנונית.

החולשה של שיטה זו שהיא מניחה כי במידה והחישוב מורה על הצורך בהגדלת שיעור ההיטל, ניתן יהיה לגבות את תוספת ההיטל מהתושבים הוותיקים. אפשרות זו היא תיאורטית ואינה מבוססת לחלוטין בהיעדר מערכת גבייה, כפי שקיימת לגבי בניה חדשה שבה תשלום ההיטל הוא תנאי לקבלת היתר בניה. על פי ניסיוננו לא נהוג לגבות תוספת היטל, במועד העלאת שיעורו של היטל הביוב, מהתושבים הוותיקים שכבר שילמו את ההיטל בעבר והדבר אף אינו אפשרי מבחינה משפטית, אם בגביית העבר נכללו כבר מרכיבי ההיטל הנוכחי, שכן, לא ניתן לגבות פעם נוספת בגין מה שכבר שולם על ידי התושבים בעבר.

עקב כך אנו נוהגים בתחשיבי היטל הביוב לחשב את התקבולים מהבניה הקיימת על פי גובה ההיטל הישן ולא מניחים כי ניתן יהיה לגבות את תוספת ההיטל החדש מהיקף הבניה הקיים. בעיה נוספת היא תזמון ההוצאות וההכנסות: לעתים יש פער של שנים בין מועד ההוצאה, תקופת הקמת מערכת תשתיות הביוב, לבין מועד מימוש תוכניות הפיתוח והאכלוס שבו ניתן לגבות את ההיטל. כך למשל מפתחים תשתיות לכל הישוב ואז יתכן שהבינוי נעצר; בונים מכון טיהור על בסיס תחזית גידול אוכלוסייה וזאת לא מתממשת וכתוצאה מכך הרשות נושאת בעלויות מימון ביניים, לפעמים על פני שנים רבות, שלא תמיד נלקחו במלואן בעת עריכת תחשיב ההיטל.

2 שיטת חישוב על פי נתוני "הפיתוח העתידית"

בשיטה זו אין מתייחסים להשקעות עבר ולתקבולי עבר. החישוב נעשה על בסיס אומדן עלויות מפורט להשלמת תוכנית הפיתוח של מערכת הביוב על פי תוכנית המתאר ותוכנית האב לביוב הקיימת ומאידך, אומדן ההכנסות מתבסס רק על התקבולים הצפויים בגין הבניה החדשה. זו שיטת חישוב פשוטה יותר שכן אין היא מחייבת חישוב נתוני עבר רחוקים והיא גם יותר ריאלית מבחינה כספית שכן היא מתייחסת לתקבולים עתידיים שיש מנגנון חוקי, ברור ופשוט כיצד לגבות אותם.

### 3 שיטת חישוב על פי נתוני "תזרים מזומנים צפוי"

שיטה זו רואה לנגד עיניה את מערכת הביוב בכללותה, הכוללת גם את ההוצאות וההכנסות השוטפות ואת מצבת הלוואות וההתחייבויות, ולא רק את מערכת הפיתוח של התשתיות ההסתכלות היא על מערכת זאת כמשק כספי סגור שיש לחשב את גובה אגרות הביוב והיטל הביוב אשר יביאו לאיזון כספי על פני זמן בין ההוצאות להכנסות. זו השיטה הנהוגה בעת הקמת תאגידי מים וביוב שמתאגדים כתאגידי עצמאים שצריכים לשאת את עצמם כלכלית. זו השיטה המועדפת לטעמנו, שכן היא מביאה לאיזון של כלל המערכת ומאפשרת גיוס הון על בסיס קבלת דרוג אשראי בחברות דרוג הנשענות על בסיס תחזית תזרים מזומנים ייחודי של משק המים והביוב כשלעצמו. יש כידוע תחלופה בין גובה היטל הביוב לבין מרכיב ההון באגרת הביוב השוטפת ומשרד הפנים מאפשר לרשות לקבוע את חלוקת נטל ההוצאה בין היטל ביוב למרכיב ההון באגרת ביוב (ראה חוזר המנהל לתקצוב ופיתוח במשרד הפנים לראשי הרשויות מה 7/6/2005 סעיף ב 2) ורק אימוץ שיטה חישוב כוללת זו מאפשר תחשיב ריאלי ומאוזן, ללא חיוב כפול מחד וללא השמטת פרט הוצאה כל שהוא מאידך, כולל התייחסות למצבת הלוואות נוכחית והוצאות מימון עתידיות.



ברור כי כל שלוש השיטות בנויות על אומדני השקעות עתידיות ותקבולים עתידיים, אלו הערכות שעלולות להשתנות על פני זמן או לסטות מהאומדן בעת מימושו בפועל ויש לבצע מעקב שוטף ולהשוות בין התחזיות לבין מה שהושקע בפועל. אומדני השקעות נוטים שלא לשקף את מלוא העלות הריאלית ואומדני תקבולים הם לעיתים אופטימיים מדי ולכן יש לבחון את התחשיבים מעת לעת, דרך קבע.

### ג. עיקרי התחשיב משנת 1997

שיטת התחשיב שעליה התבססנו בעבודתנו משנת 1997 היתה שילוב של שיטת "הפיתוח העתידי" ושיטת "תזרים המזומנים". בעת עריכת התחשיב היו בידנו אומדנים על עלויות הפיתוח של תשתיות הביוב בתוך הישוב לעשר שנים קדימה, (עד לשנת 2008) שהכינה חברת מליון, מתכנן הביוב של נס ציונה, וכן אומדן על שטחי המגורים והתעסוקה שיבנו בעשור זה על בסיס תשתית ביוב חדשה זו.

לפיכך בשלב הראשון בדקנו את עלויות השלמת תכנית הפיתוח של מערכת הביוב ואמדנו את תקבולי היטל הביוב הצפויים על פי גובה ההיטל שהיה נהוג בסוף שנת 1996 בישוב. מצאנו כי התקבולים הצפויים, על פי תוכנית הבנוי החזוייה ועל פי תעריפי ההיטל ששררו אז יאפשרו מימון מלא של השקעות בתשתית הביוב ואף יותירו יתרה חיובית של כ 7.5 מיליון ₪. כמו כן בדקנו את גובה אגרת הביוב.

התברר כי עד למועד עריכת התחשיב שלנו בשנת 1997, היה גובה האגרה 40 אג' למ"ק למשקי בית ו 80 אג' למ"ק לסקטור העסקי.

בתעריפים שהיו אז בחוקי העזר להיטל ביוב ואגרת ביוב לא ניתן היה להגיע לאיזון במערכת. לפיכך הומלץ על ידנו, על מנת להגיע לתזרים כספי מאוזן במשק הביוב של נס ציונה לשנים 1997-2022, להגדיל את ההיטל ב 25%, בהתחשב בעובדה שההיטל כולל גם מרכיב טיהור והולכה ואילו את אגרת הביוב המלצנו לעלות ב 105% לכל השימושים, העלאה שהתחייבה לנוכח תעריף האגרה הנמוך ששרר קודם לכן. בפועל, החליטה מועצת העיר להעלות את האגרה למשקי בית רק ב 87.5% בלבד (מ 40 אג' למ"ק ל 75 אג' למ"ק) ואילו האגרה לשימושים אחרים הועלתה ב 105% בהתאם להמלצתנו. הגרעון שנוצר בתזרים עקב ההעלאה הנמוכה יותר של האגרה לעומת מה שהמלצנו, היה לפי חישובנו כ 6 מיליון ₪. לגרעון זה התווספה תוספת עלות השקעה בתשתיות ביוב של 4.5 מיליון ₪ עד שנת 2008, השקעה שלא הייתה ידועה לנו במועד עריכת התחשיב במרץ 1997 והתחווה לנו רק בחודש יולי 1997. היות ובתחשיב ההיטל, כפי שצינו לעיל, נותר עודף של כ 7.5 מיליון ₪, הועדנו אותו לכסוי הגרעון עקב אי העלאה מספקת של האגרה למשקי בית ועקב התייקרות תוכנית ההשקעות.

חוק העזר הכולל את התעריפים החדשים נכנס לתוקף בסוף שנת 1998.

בטבלה המפורטת בעמוד הבא של חוות דעתנו מוצג תזרים המזומנים של משק הביוב בנס ציונה לשנים 1997-2022 (טבלה 5 במסמך שלנו משנת 1997), המתבסס על שיעורי ההיטל ושיעורי האגרה המוגדלים, והוא מראה על איזון כספי במשק הביוב.

בפועל כאמור נוצר גרעון עקב הערכת חסר של ההשקעות ועדכון אגרה נמוך לעומת מה שנלקח בתחשיב<sup>1</sup>, אבל בסך הכול המסמך שלנו משנת 1997, על בסיס מה שהיה ידוע בעת עריכת התחשיב, הציג מערכת מאוזנת, עם גרעון קטן יחסית

---

<sup>1</sup> בתחשיב ובחוברת דאז הנחנו כי שיעור האגרה יהיה 82 אג' למ"ק אך בפועל הוא הועלה רק ל 75 אג' למ"ק וכן לא נכללה בטבלה תוספת עלות השקעה בתשתיות ביוב של 4.5 מיליון ₪. את שתי הנקודות הללו פרטנו במכתבנו למהנדס העיר מה 27.7.97 שצורף כנספח ו על ידי העותרים.

**דר' מאיר אמיר ושות'**

ייעוץ, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

**Dr. Meir Amir & Co.**

**Economic planning, management & consulting Ltd.**

<b>תזרים מזומנים של הפרויקט - חישוב אגרות היטלים נדרשים (מימון באמצעות העלאת אגרה 105% והיטל ב 25%)</b>															
		<b>הכנסות</b>					<b>הוצאות</b>								
תזרים	תזרים	תזרים	הגדלת	אגרה אחרת	אגרה ביתית	הוצאות	עלות שיקום	עלות תפעול	עלות תפעול	החזר	השקעות	שנה			
מזומנים	מזומנים	מזומנים	היטל	1.64	0.82	מימון	מכרז עירונית	מכרז עירונית	לשפד"ן	תפעול הקו	הלוואה	השקעות	שנה		
מזומנים	כולל מימון	מזומנים	סה"כ	היטל	1.64	0.82	מימון	הוצאות	מכרז עירונית	מכרז עירונית	לשפד"ן	תפעול הקו	הלוואה	השקעות	שנה
1,660,236	1,660,236	1,604,093	2,604,093	618,809	955,136	1,030,148	-56,143	1,000,000	500,000	430,000			70,000	2,000,000	1,997
1,257,208	-403,029	-461,137	2,699,191	623,782	993,341	1,082,068	-58,108	3,160,328	500,000	447,200	1,663,451	374,414	175,263		1,998
862,340	-394,868	-438,870	2,818,413	648,734	1,033,075	1,136,604	-44,002	3,257,283	500,000	465,088	1,741,847	378,769	171,579		1,999
476,598	-385,742	-415,924	2,942,970	674,683	1,074,398	1,193,889	-30,182	3,358,894	500,000	483,692	1,823,976	383,332	167,895		2,000
101,005	-375,593	-392,274	3,073,105	701,670	1,117,374	1,254,061	-16,681	3,465,379	500,000	503,039	1,910,017	388,112	164,211		2,001
-263,356	-364,360	-367,896	3,209,071	729,737	1,162,069	1,317,265	-3,535	3,576,967	500,000	523,161	2,000,160	393,120	160,526		2,002
-620,604	-357,248	-342,763	3,351,134	758,926	1,208,552	1,383,656	14,485	3,693,897	500,000	544,087	2,094,601	398,367	156,842		2,003
-971,587	-350,983	-316,850	3,499,569	789,284	1,256,894	1,453,392	34,133	3,816,420	500,000	565,851	2,193,547	403,864	153,158		2,004
-1,315,154	-343,567	-290,130	3,654,667	820,855	1,307,170	1,526,643	53,437	3,944,797	500,000	588,485	2,297,215	409,623	149,474		2,005
-1,650,060	-334,906	-262,573	3,816,731	853,689	1,359,456	1,603,586	72,333	4,079,304	500,000	612,024	2,405,833	415,657	145,789		2,006
-1,974,965	-324,905	-234,151	3,986,078	887,837	1,413,835	1,684,406	90,753	4,220,229	500,000	636,505	2,519,639	421,980	142,105		2,007
-2,288,422	-313,457	-204,834	4,163,039	923,350	1,470,388	1,769,300	108,623	4,367,873	500,000	661,965	2,638,882	428,605	138,421		2,008
-2,588,876	-300,454	-174,591	4,347,961	960,284	1,529,204	1,858,473	125,863	4,522,552	500,000	688,444	2,763,825	435,546	134,737		2,009
-2,889,455	-300,579	-158,191	4,453,876	979,490	1,559,788	1,914,599	142,388	4,612,067	500,000	702,213	2,839,075	439,726	131,053		2,010
-3,189,976	-300,520	-141,600	4,562,483	999,080	1,590,983	1,972,420	158,920	4,704,083	500,000	716,257	2,916,434	444,024	127,368		2,011
-2,990,242	199,733	375,182	4,673,851	1,019,061	1,622,803	2,031,987	175,449	4,298,669		730,582	2,995,961	448,442	123,684		2,012
-2,762,547	227,695	392,158	4,788,055	1,039,442	1,655,259	2,093,353	164,463	4,395,896		745,194	3,077,718	452,984	120,000		2,013
-2,505,158	257,390	409,330	4,905,168	1,060,231	1,688,364	2,156,572	151,940	4,495,838		760,098	3,161,771	457,654	116,316		2,014
-2,216,242	288,915	426,699	5,025,268	1,081,436	1,722,132	2,221,701	137,784	4,598,569		775,300	3,248,183	462,455	112,632		2,015
-1,893,868	322,374	444,267	5,148,435	1,103,065	1,756,574	2,288,796	121,893	4,704,168		790,806	3,337,024	467,390	108,947		2,016
-1,430,731	463,137	567,300	5,274,749	1,125,126	1,791,706	2,357,918	104,163	4,707,450		806,622	3,428,363	472,465			2,017
-927,834	502,897	581,587	5,404,295	1,147,628	1,827,540	2,429,127	78,690	4,822,708		822,754	3,522,272	477,682			2,018
-382,785	545,048	596,079	5,537,158	1,170,581	1,864,091	2,502,487	51,031	4,941,079		839,209	3,618,824	483,046			2,019
206,939	589,724	610,777	5,673,427	1,193,993	1,901,372	2,578,062	21,053	5,062,650		855,993	3,718,095	488,561			2,020
839,864	632,925	625,682	5,813,191	1,217,872	1,939,400	2,655,919	-7,243	5,187,509		873,113	3,820,164	494,231			2,021
1,510,056	670,192	640,797	5,956,546	1,242,230	1,978,188	2,736,128	-29,395	5,315,749		890,576	3,925,112	500,062			2,022
	1,510,056	3,072,168	111,382,525	24,370,875	38,779,090	48,232,560	1,562,113	108,310,356	7,500,000	17,458,256	69,661,990	10,920,111	2,700,000		סה"כ

רח' לוי יצחק 14 תל אביב 62483

טל: 03-5221857 פקס: 03-5221863

[amirmeir@netvision.net.il](mailto:amirmeir@netvision.net.il)

14 Levi Itzhak St. Tel Aviv 62483

Tel: 03-5221857 Fax: 03-5221863



**ד. עדכון אגרה בשנת 2000**

במהלך שנת 2000, כאשר הושלם פרויקט החיבור לשפד"ן של מערכות הביוב של נס ציונה ורחובות והמערכת עמדה להתחיל לפעול, הגיעה עיריית נס ציונה למסקנה כי היא צריכה לבחון מחדש את גובה אגרת הביוב.

מחד היה ברור כי החיבור לשפד"ן יחייב את העירייה להוצאה גדולה יותר מידי חודש בגין התשלומים עבור טיהור השפכים לתאגיד השפד"ן.

מאידך ההנחה שעמדה בבסיס התחשיב משנת 1997 כי ניתן יהיה לגייס תקבולים מתוך ההכנסות מהיטלי הביוב למימון התשלומים השוטפים לשפד"ן, 20% מסך התקבולים כפי שהונח בתחשיב משנת 1997, לא התממשה וכך הלך ונוצר גירעון במשק הביוב של נס ציונה.

**כבר בשנת 2000 דובר על גירעון של כ 2 מיליון ₪ אשר אמור היה לגדול עד לרמת גירעון**

**מצטבר של 15 מיליון ₪ בשנת 2005.**

על רקע זה נערך התחשיב שהביא להעלאת אגרת הביוב בלבד.

על בסיס מסמך שהכין הכלכלן אלי כהן ביוני 2000 (אגרת ביוב באזור השיפוט של עיריית נס ציונה, תחשיבים כלכליים, גרסה 4 יוני 2000) אושרה העלאת אגרת הביוב למשקי הבית מ 75 אג' ל 175 אג' ואילו אגרת הביוב לשימושים אחרים הועלתה לרמה של 172 אג'.

צעד זה הביא לאיזון במערכת הביוב השוטפת של נס ציונה, כפי שנראה מהטבלה המסכמת המופיעה בעמוד הבא, שנלקחה מהמסמך של אלי כהן משנת 2000.

טבלה מסכמת עדכון אגרת ביוב בשנת 2000						
שנה	הכנסות	הוצאות	תזרים שוטף	ריבית	תזרים כולל ריבית	תזרים מצטבר
1999	3,964,042	4,212,448	- 248,406	- 14,904	- 263,310	- 263,310
2000	4,115,258	4,319,294	- 204,036	- 12,242	- 216,278	- 479,589
2001	4,268,435	4,427,785	- 159,350	- 9,561	- 168,911	- 648,500
2002	4,423,597	4,537,948	- 114,351	- 6,861	- 121,212	- 769,712
2003	4,580,770	4,649,811	- 69,041	- 4,142	- 73,183	- 842,895
2004	4,739,980	4,763,402	- 23,422	- 1,405	- 24,827	- 867,722
2005	4,901,253	4,878,751	22,502	900	23,402	- 844,320
2006	5,064,615	4,995,885	68,730	2,749	71,479	- 772,841
2007	5,230,093	5,114,837	115,256	4,610	119,866	- 652,975
2008	5,397,713	5,235,636	162,077	6,483	168,560	- 484,415
2009	5,567,705	5,358,313	209,392	8,376	217,768	- 266,647
2010	5,739,494	5,482,901	256,593	10,264	266,857	210
2011	5,913,709	5,609,432	304,277	12,171	316,448	316,658
2012	6,090,180	5,737,940	352,240	14,090	366,330	682,987
2013	6,268,934	5,868,547	400,387	16,015	416,402	1,099,390
2014	6,450,000	6,001,020	448,980	17,959	466,939	1,566,329
2015	6,633,409	6,135,663	497,746	19,910	517,656	2,083,985
2016	6,819,189	6,272,422	546,767	21,871	568,638	2,652,623
2017	7,007,373	6,411,334	596,039	23,842	619,881	3,272,503
2018	7,197,989	6,552,436	645,553	25,822	671,375	3,943,878
2019	7,391,069	6,695,768	695,301	27,812	723,113	4,666,991
2020	7,586,645	6,841,368	745,277	29,811	775,088	5,442,079

ה. היטל הביוב הנוכחי, בדיקה כלכלית

ברור כי הצעד של עדכון אגרת הביוב שנעשה במחצית שנת 2000 חייב גם בדיקה כלכלית של גובה היטל הביוב שנקבע בשנת 1997 שכן, אם ההנחות לגבי המערכת השוטפת לא התממשו, היה מקום לבחון מה באשר להנחות לגבי מערך הפיתוח והתקבולים של תשתיות הביוב בתוך הישוב. מהלך בדיקה זה התעכב, עד לשנת 2001, שכן במהלך התקופה שבין עדכון אגרת הביוב ובדיקת היטל הביוב בנס ציונה נערכה על ידי חברת מליון, מתכנתת הביוב של נס ציונה, תכנית אב סטטוטורית לאיסוף וסילוק ביוב בנס ציונה.

התוכנית הושלמה בנובמבר 2001 ואושרה על ידי מהנדס המחוז של משרד הבריאות ביום 11/12/01. זוהי תכנית סטטוטורית מח/ש/293 אשר אושרה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה של מחוז המרכז ב 27/5/02.

על פי מסמך התוכנית (תכנית אב לביוב, דו"ח מתוקן, מ. מלין ושות', נובמבר 2001) ניגשתי לשחזר את הבדיקה הפנימית שנערכה בעיריית נס ציונה במועד זה כדי לראות אם היה צורך לשנות את גובה היטל הביוב בהמשך לתוכנית המעודכנת ולתחשיב המעודכן של אגרת הביוב מיוני 2000.

עלויות פיתוח תשתית ביוב בנס ציונה- תכנית אב 11/01 בש"ח		
74,342,000		צנרת
16,525,999		מתקנים ותשתיות על
500,000		מערכות בקרה
500,000		מחסנים ובתי מלאכה
91,867,999		סך הכל לפני העמסות
	1.075	מימון
	1.05	תקורות ומשפטיות
	1.12	תכנון מדידה ופיקוח
	1.1	בצ"מ
	1.17	מע"מ
	1.627	סך הכל העמסות
149,471,568		סה"כ כולל נילוות

העלויות במחירי נובמבר 2001 של כל מערכת הביוב בנס ציונה שנגזרו מהתחשיב של חברת מלין, בשיטת "כל הישוב", מוצגות בטבלה בראש העמוד. מדובר, אם כך, בהוצאה של 149.5 מיליון ש"ח, הוצאות עבר שכבר בוצעו ותחזית להשקעה עתידית על פי אותם מחירי יחידה מעודכנים למועד נובמבר 2001.

סכום זה צריך להתממן מתקבולי עבר ועתיד של היטלי הביוב בישוב. הבסיס לחיוב היטל הוא גובה ההיטל ליחידת קרקע במ"ר וליחידת בינוי בפועל של מ"ר. הטבלה להלן מציגה את גובה ההיטל הנוכחי בנס ציונה ואת גובה ההיטל בשנת 1998 לפני העלאת ההיטל האחרונה שנכנסה לתוקף ב 11/98.

היטל ביוב למ"ר קרקע ולמ"ר בניה בנס ציונה. תעריף קודם ותעריף נוכחי. ש"ח					
מ"ר קרקע		מ"ר בניה		מ"ר קרקע	
מ"ר קרקע	מ"ר בניה	מ"ר קרקע	מ"ר בניה	מ"ר קרקע	מ"ר בניה
171.1	166.2	171.1	166.2	171.1	166.2
מ"ר קרקע	מ"ר בניה	מ"ר קרקע	מ"ר בניה	מ"ר קרקע	מ"ר בניה
עד 11/98	עד 11/98	עד 11/98	עד 11/98	עד 11/98	עד 11/98
מ 11/98	מ 11/98	מ 11/98	מ 11/98	מ 11/98	מ 11/98
5.26	4.21	5.11	4.088	5.26	4.21
58.64	46.91	56.96	45.568	58.64	46.91
2.21	1.77	2.15	1.72	2.21	1.77
10.85	8.68	10.54	8.432	10.85	8.68
7.47	5.98	7.26	5.808	7.47	5.98
69.49	55.59	67.5	54	69.49	55.59

היות ובסיס החישוב שלנו הוא נובמבר 2001 שבו הושלמה תכנית האב הסטטוטורית לביוב של נס ציונה על ידי חברת מלין, אנו נציג להלן את התחשיב במחירי מועד זה. מעבר לתעריפי היטל ליחידת קרקע וליחידת בינוי, אנו נדרשים לחישוב שטחי הקרקע ושטחי הבניה אשר מימושם מביא ליצירת הכנסות מהיטל ביוב לעיריית נס ציונה.

הבסיס לחישוב שטחי הקרקע ופוטנציאל הבינוי הוא מסמך מספטמבר 2000 שהכין אלי כהן עבור עיריית נס ציונה לצורך קביעת היטלי סלילה ותיעול. (היטלי סלילה ותיעול בשטח השיפוט של עיריית נס ציונה- תחשיבים כלכליים, ספטמבר 2000).  
תמצית שטחי הקרקע והמטראגי לבניה שנגזרו ממסמך זה מוצגים כאן להלן.  
המספרים באשר לבניה בפועל עד שנת 1997 נלקחו מהמסמך שלנו משנת 1997.

שטחי קרקע ופוטנציאל בינוי בנס ציונה במ"ר			
שטחי קרקע לבניה	נבנה עד 1997	בניה עתידית	סך הכל
מגורים	1,575,108	697,634	2,272,742
תעסוקה	172,311	249,164	421,475
סך הכל	1,747,419	946,798	2,694,217
שטחים מבוזבזים ולבניה	נבנה עד 1997	בניה עתידית	סך הכל
מגורים	657,630	1,001,364	1,658,994
תעסוקה	206,232	298,214	504,446
סך הכל	863,862	1,299,578	2,163,440

על בסיס כל המוצג לעיל אנו יכולים לגשת ולחשב את פוטנציאל הגבייה הכולל של היטל הביוב בנס ציונה: עבר, הווה, עתיד, על בסיס ההיטל ששרר עד לתיקון בחוק העזר ב 11/98 ועל בסיס חוק העזר החדש ששונה במועד זה והועלה ב 25%.  
זהו בדיוק התחשיב שאנו עושים בטבלה להלן:

פוטנציאל גביית היטל ביוב בנס ציונה 11/01	
גביה מהיטל קרקע - בניה קיימת	10,448,229
גביה מהיטל קרקע - בניה עתידית	6,368,768
סך הכל גביה מהיטל קרקע	16,816,997
גביה מהיטל בניה - בניה קיימת	48,023,866
גביה מהיטל בניה - בניה עתידית	81,276,992
סך הכל גביה מהיטל בניה	129,300,858
סך הכל תקבולי היטל ביוב	146,117,855

אנו מבחינים בין גביה על פי ההיטל ששרר עד להעלאתו על פי המסמך שלנו משנת 1997, להלן בניה קיימת (שבפועל נכנס לתוקף רק בנובמבר 1998) לבין גביה בתקופה שלאחר העלאת ההיטל, להלן בניה עתידית.  
את הגבייה לאחר שינוי ההיטל ביססנו על פוטנציאל השטחים לפיתוח ובינוי מתוקף תכנית המתאר לשנת 2001.  
מקדם מימוש הבניה העתידית שנלקח בפועל הוא 90%.

## סיכום ביניים

מצב הדברים כפי שנבדק על ידנו באוגוסט 2005 הוא כזה:

עלות הקמת מערכת תשתיות הביוב של נס ציונה נאמדה אז ב 149,471,568 ₪.

פוטנציאל הגבייה משטח הקרקע והשטח הבנוי של תכנית האב בנס ציונה נאמדה אז ב

146,117,855 ₪.

מכאן שרמת ההיטל ששררה בין השנים 1998-2008, עד למועד שבו הוחלט לתקן מחדש את היטל הביוב בנס ציונה, הייתה סבירה ולא היה מקום לערער עליה.

ו. תשובות מפורטות באשר לערר הביוב 2008-2009

למעשה כל הטענות, ההסברים והממצאים העובדתיים ששטחנו כאן, הן כשלעצמן סותרות את הנטען בכתב הערר, שכן הראנו כי התחשיב שערכנו בשנת 1997 נשען על מתודולוגיה מוצקה ועל הנחות סבירות באשר לגידול האוכלוסייה והשטחים הבנויים בעיר. מעבר לכך, אף ערכנו בדיקה מחודשת בשנת 2005 אשר הראתה כי ההנחות שהנחנו אמנם התאמתו ולכן תחשיב ההיטל היה מוצדק לאורך כל התקופה שבה הוא שרר.

אבל ברצוננו, בכל זאת, להתייחס לטענות המעררים ולהפריכן, אחת לאחת.

**טענה מס 1** – התחשיב שלנו המעיט באומדן פוטנציאל הבנוי העתידי בנס ציונה. בפועל נבנות דירות יותר גדולות ממה שחזינו בשנת 1997 ואחוזי הבניה הממוצעים הם גדולים בפועל ממה שלקחנו בתחשיבים שלנו. (עמוד 3 בכתב הערר)

**תשובה** – בחוות הדעת של אלי כהן כבר הופרכה טענה זו. התוכניות שעליהן מתייחסים העותרים הן תוכניות חדשות, רובן נמצאות בשלבי תכנון ורק אחת מבין 12 תוכניות (!) קבלה תוקף. אין לבסס תחשיב כלכלי לגבי גובה היטל על בסיס תוכניות של אושרו. כאשר יאושרו תוכניות אלו, יצטרפו נתוניהן לשאר הנתונים הכוללים המהווים את מאגר המידע הרלבנטי לצורך תחשיב היטל ביוב, והיטל הביוב ישונה בהתאם, על פי מה שיורה התחשיב המעודכן. הבה נבחן את מספר הדירות אשר הנחנו בתחשיב שלנו משנת 1997 שיהיו בנס ציונה בשנת 2008 והשטח הכולל שלהן לעומת הנתונים בפועל כיום (נתוני אמת) שנמסרו לנו על ידי העירייה על פי מאגר הנתונים של מערכת הארנונה העירונית.

השוואה זו מופיעה בטבלה להלן:

השוואה בין מספר יח"ד ושטחם בשנת 2008 - אומדן משנת 1997 למול נתונים בפועל		
שטח בנוי למגורים	מס' יח"ד	
1,131,496	10,402	אומדן לפי מסמך שלנו משנת 1997
1,173,824	10,474	נתוני אמת על פי דו"ח ארנונה של העירייה
3.74%	0.69%	סטיה באחוזים מהאומדן

אנו רואים כי באשר למספר יחידות הדיור "פספסנו" את היעד ב 0.69% בלבד ואילו באשר לסך השטח הבנוי למגורים הפער בין האומדן שלנו למספר למעשה הוא 3.74% בלבד. תחזית ל 11 שנים קדימה שמחטיאה את היעד באחוזים ספורים היא תחזית מדוייקת שכל מסמך כלכלי הצופה פני עתיד יכול להתברך בה.

**טענה מס 2** – היטל הביוב הועלה (בשנת 1998 ע"פ התחשיב משנת 1997) שלא לצורך כדי להביא לכסוי ההוצאות השוטפות במערכת הביוב. (עמוד 4 סעיף 3.4.3 ואילך)

**תשובה** - אנו דוחים טענה זו על הסף. כפי שכבר ציינו במסמך זה (עמוד 5) משרד הפנים מאפשר לרשות לקבוע את חלוקת נטל ההוצאה בין היטל ביוב למרכיב ההון באגרת ביוב (ראה חוזר המנהל לתקצוב ופיתוח במשרד הפנים לראשי הרשויות מה 7/6/2005 סעיף ב 2) ובמקרה של נס ציונה יש להרשאה זו משנה תוקף, שכן, בעלות "השוטפת" של מערכת הביוב בנס ציונה נכלל התשלום למכון הטיהור בשפד"ן. תשלום זה מהווה פיצוי הן על עלויות שוטפות לטיהור ביוב והן פצוי על עלויות הון (של מאות מיליוני ₪) להקמת מתקני ביוב. לכן היה מקום להגדיל את ההיטל כדי לייצר הכנסה שוטפת נוספת, מעבר להכנסה מאגרה, בגין התשלום ההוני הכרוך בטיהור ביוב.

**טענה מס' 3** – בתחשיב שלנו משנת 1997 הורה התחשיב (טבלה 4 בעמוד 10) על עודף של 7.5 מיליון ₪ בין גבייה עתידית ל 10 שנים של היטל ביוב לבין ההשקעות שהוא אמור לממן ועל כן גובה ההיטל שחושב היה גבוה ממה שנדרש. (סעיף 3.6 בכתב הערר ואילך, עמ' 4 ובהמשך נספח ו שהוא מכתבו של הח"מ למהנדס העיר נס ציונה מה 27.7.97 שכבר הוזכר במסמך שלנו בעמוד 7 בהערת שוליים)

**תשובה** – לא ברור לנו כיצד הגיע מכתבנו דן לידי העותרים, מדובר בתכתובת פנימית לקראת הליך אישור האגרה וההיטל במשרד הפנים, עובר להחלטת מועצה. אבל אם היו מגישי הערר טורחים לקרוא את מכתבנו עד תומו (כאמור נספח ז בכתב הערר שצרפו העותקים) הם היו מוצאים בסוף העמוד את המשפט הבא: "כתוצאה מכל זאת (אי הגדלת האגרה ל 82 אג' וגידול בעלויות פיתוח תשתית) אנו נמצאים למעשה במצב של אפשרות לגרעון בעתיד ברמה של 2-3 מיליון ₪ בתזרים המזומנים".

לא עודף, כפי שטוענים העותרים, אלא גרעון, ומכאן שנשמט הבסיס גם על טענה זו.

**טענה מס' 4** – כאן נתלים העותרים באילנות גבוהים, מר אילן פריס ממשרד הפנים, שאת מכתבו למר בני רייך הם מביאים כנספח ז לכתב הערר ומפרטים את טענותיהם בסעיף 3.6.4 ואילך בעמ' 5 לכתב הערר. במכתבו שואל פריס אם מוצדק להעלות את היטל הביוב ב 25% כאשר יש עודף של 5.5 מיליון ₪ בחשבון ההיטל (הכוונה הייתה כנראה ל 7.5 מיליון ₪) וכן הוא שואל מדוע יועלה ההיטל במקום להעלות את האגרה ובכך להכביד על יזמים וקבלנים.

**תשובה** – התכתבויות בין פקידי ממשלה בטרם יאושר חוק העזר החדש אינן דבר יוצא דופן. מותר לשאול שאלות ולהשיג השגות. מה שקובע הוא אם בסופו של דיון, משרד הפנים, שהוא הגורם היחיד המאשר חוקי עזר של רשויות בישראל, אמנם נתן אישור לתיקון חוק העזר כפי שהוגש על ידי עיריית נס ציונה. והתשובה היא כמובן כן.

לעצם שאלתו של פרייס: התשובה היא שלא היה כל עודף בחשבון ההיטל, פריס לא היה מודע לקיומו של מכתבו מה 27.7.97 וכשהוסבר לו הנושא, הסתלק מטענתו. גם לגבי מימון הוצאות באמצעות העלאת ההיטל נתנה תשובה, כפי שפרטנו בתשובתנו לטענה הקודמת ולכן כאמור ניתן האישור על ידי משרד הפנים.

**טענה מס' 5** – חשד לכפל גביה, סעיף 3.7 בעמוד 5 של כתב הערר. התובעים שואלים אם אין כפל גביה בין תחשיב האגרה משנת 2000 ותחשיב ההיטל משנת 1997.

**תשובה** – גם על כך ענינו כבר במסמך זה. תחשיב האגרה משנת 2000 עסק אך ורק בהוצאות והכנסות שוטפות. תחשיב היטל הביוב שהצגנו במסמך זה בפרק ה (עמוד 10 ואילך) מורה כי היטל הביוב, ברמתו הנוכחית, המחושב בשיטת "כל הישוב" אינו מייצר עודף הכנסות לעירייה.

כל שאר טענות העוררים מושבות במסמך של הכלכלן אלי כהן, עורך תחשיב האגרה משנת 2000 אשר מופיע במסמך נפרד.

נראה כי אין מנוס מלקבוע, על בסיס מה שנכתב במסמך זה, ועל בסיס כל מה שנכתב במסמך של אלי כהן, כי דין טענות העותרים להדחות

ובזאת באתי על החתום

מאיר אמיר