

**חוות דעת כלכלית – בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד חברת ימים – תאגיד המים והביוב  
של קרית ים בע"מ באשר להיטל הביוב שהוא גובה ואופן חישובו**

שמי ד"ר מאיר אמיר, ת.ז. 006488100, יועץ כלכלי.

אני הבעלים של חברת ד"ר מאיר אמיר ושות' בע"מ, חברה לייעוץ כלכלי הפועלת משנת 1992.  
כתובת החברה: רחוב ויזל 21, תל אביב.

נתבקשתי על ידי עו"ד אבי גולדהמר, לחוות דעתי במסגרת הליך בקשה לאישור תובענה  
ייצוגית שהוגשה על ידי מר רמי ווסקובויניק (להלן התובע) נגד חברת ימים, תאגיד המים  
והביוב של קרית ים (להלן המשיב או התאגיד). התביעה מתבררת בבית המשפט המחוזי  
בחיפה, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, אצל כבוד השופט יגאל גריל, סגן נשיא בית  
המשפט.

לטענת התובע, נפלו פגמים בחישוב היטל הביוב שלפיו מחייב התאגיד את צרכני המים שלו  
כאשר הם נדרשים לשלם היטל ביוב בעת הוצאת היתרי בניה.

לאחר שהוסרה אחת משלוש עילות התביעה במהלך המשפט<sup>1</sup> נותרו שתי עילות: העילה האחת  
היא טענת התובע כי אופן חישוב ההצמדה של היטל הביוב הוא שגוי ולכן התאגיד גובה גביית  
יתר בעת שהוא גובה את היטלי הביוב, והשניה היא כי קיימת כפילות בין גביית היטל הביוב  
לגביית אגרת הביוב בכל הנוגע לסעיף מכון טיהור המופיע בין סעיפי היטל הביוב ומשולם גם  
במסגרת האגרה השוטפת.

במסגרת הבקשה לאישור התובענה הייצוגית צרפו עורכי הדין מטעם התובע חוות דעת מומחה  
שנכתבה על ידי רואה החשבון ערן הוכהויזר (להלן המומחה).

חוות דעתי להלן היא, בעיקרה, תשובה לחוות דעתו של המומחה מטעם התובע.

חוות דעתו של המומחה עוסקת רק בסוגיית ההצמדה של תעריף היטל הביוב של התאגיד. כפי  
שאראה בחוות דעתי להלן, חוות הדעת של המומחה מטעם התובע, שעיקרה בדיקה טכנית  
בלבד של חישובי הצמדה מתוך קריאה של חוק העזר בנושא הצמדה הנוהג בקרית ים, נעדרת  
דיון בנסיבות ובהקשר שבהן נערכו התיקונים לחוק העזר בנושא הצמדה בקרית ים, בראשית  
שנות ה-80 של המאה הקודמת, לפני למעלה מ-30 שנה.

דיון בסוגיה כלכלית מן העבר הרחוק ללא דיון בהקשר ובנסיבות, הוא לעתים דיון חלקי שאינו  
פורש את התמונה בשלמותה.

<sup>1</sup> הטענה לפיה התאגיד גובה כפל מע"מ בעת החיוב בהיטל ביוב

מאידך, באשר לחישובים הטכניים שעשה המומחה, אראה כי בטעות יסודם ואין הם עולים בקנה אחד עם חוק העזר לביוב וחוקי העזר להצמדה למדד, עם מטרותיהם ועם הוראותיהם. לכן לדעתי לא היה מלכתחילה כל בסיס לעילת תביעה זו, עילת שיטת הצמדת תעריף היטל הביוב, העומדת במרכזה של הבקשה. בהמשך אביע גם את דעתי ככלכלן לגבי העילה השניה, טענת כפל החיוב בסעיף מכון טיהור בהיטל הביוב ובאגרת הביוב.

אני נותן חוות דעתי זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי היטב שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות בשבועה שנתתי בבית המשפט.

#### ואלה פרטי השכלתי:

1972 – תואר בוגר בכלכלה ופילוסופיה. האוניברסיטה העברית בירושלים.

1976 – תואר ד"ר בכלכלה. אוניברסיטת אילינוי ארה"ב.

#### ניסיוני המקצועי ותפקידים שמלאתי מאז השלמת לימודי:

1978-1982- כלכלן בכיר במשרד האוצר. מרכז צוות באגף התקציבים בנושאי תעשייה, חקלאות, ותיירות. חבר מועצת המנהלים של מפעלי ים המלח, פוספטים בנגב, מועצות ייצור חקלאיות והחברה הממשלתית לתיירות. תפקיד אחרון באוצר: הממונה על הסובסידיות.

1982-1984- סמנכ"ל לכלכלה ותכנון. קבוצת הביטוח הסנה.

1985- יועץ כלכלי למנהל המועצה לשיווק פרי הדר.

1986-1989- סמנכ"ל לכספים וכלכלה. תה"ל מהנדסים. בין היתר אחראי על המחלקה הכלכלית שמנתה כ- 10 כלכלנים בעלי תואר שני ושלישי שעבדו בעיקר בחו"ל בפרויקטים של הבנק העולמי.

1990-1992- משנה למנהל הרשות לפיתוח ירושלים. אחראי על גיוס הון, ניהול פרויקטים אורבנים, הקמת מכון טיהור לשפכים וקרן הון סיכון, חממות מדע תעשיתיות ועשרות פרויקטים נוספים.

1992-2015- בעלים של חברה לייעוץ כלכלי. החברה ביצעה למעלה מ- 400 פרויקטים כלכליים מיום הקמתה, כולם בוצעו אישית על ידי הח"מ. החברה עוסקת בהערכות שווי, הכנת תוכניות עסקיות, ליווי וניתוח פיננסי, מתן חוות דעת מומחה לבתי משפט ומוסדות בוררות, בחינות מקרו של ענפי משק וכדאיות פרויקטים בחו"ל.

רשימת פרויקטים שבוצעו בשנים האחרונות, כולל קבצי PDF של עשרות פרויקטים וחות דעת שהוגשו לבית המשפט, ניתן למצוא באתר החברה: [www.meiramir.co.il](http://www.meiramir.co.il)

**להלן רשימה חלקית של חוות דעת מומחה שכתבתי בשנים האחרונות:**

1. חוות דעת למשרד האוצר – מכרז למתן שירותים גריאטריים. יחד עם ירום אריאב (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר).
2. חוות דעת לאיגוד חברות הביטוח. תעריפי אשפוז סיעודי ותכניות ביטוח הוצאות רפואיות יחד עם פרופסור אביה ספיבק (לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל).
3. חוות דעת מומחה בודק לבית המשפט המחוזי בבאר שבע לפי הזמנת בית המשפט. בדיקת הסכם הפשרה בתביעה ייצוגית נגד החברה המרכזית למשקאות בע"מ (קוקה קולה).
4. חוות דעת מומחה בתביעה נגזרת נגד הדירקטורים בדיסקונט השקעות בגין השקעתם הכושלת בעיתון מעריב (חוות הדעת מומנה על ידי הרשות לניירות ערך).
5. חוות דעת מומחה למשכן לבוררות ופתרון סכסוכים ע"פ הזמנת השופט בדימוס בועז אוקון, בקשר עם הליך בוררות בין חברת ניטרון מקבוצת שיכון ובינוי לחברה להשבת קולחים חדרה.
6. חוות דעת מומחה לבית המשפט המחוזי בתל אביב בהקשר של תביעת נאמני האג"ח של בזק נגד מנהלי החברה בגין חלוקת דיבידנדים שלא מרווח.
7. חוות דעת מטעם התובעים בתביעה ייצוגית נגד תנובה בקשר למחיר הקוטג'. (חוות הדעת מומנה על ידי משרד המשפטים).
8. חוות דעת מומחה בקשר לתביעה נגזרת נגד הדירקטורים בחברת חבס בגין חלוקת דיבידנדים (חוות הדעת המליצה נגד הגשת תביעה).
9. חוות דעת כלכלית לאיגוד חברי הבורסה שאינם בנקים (ברוקרים פרטיים). יחד עם ירום אריאב.
10. חוות דעת מומחה לבית המשפט השלום בתל אביב בקשר לתביעה שעניינה זכויות חכירה בגוש הגדול בת"א.

11. חוות דעת מומחה בבוררות שהתנהלה במשכן לבוררות ופתרון סכסוכים אצל השופט ורדי זילר ז"ל – תביעה של חברת מעגן התפלה נגד חברת GES מקבוצת גרנית הכרמל.
12. חוות דעת עבור המפרקים של חברת קווי אשראי באשר לעסקות חברות הנפט שנעשו בשנים 1995-97 (ישראלמקו, אקוויטל, יואל).
13. חוות דעת עבור ההסתדרות וועדי העובדים בנמלים בחיפה ואשדוד, שהוגשה לבית הדין הארצי לעבודה, באשר לרפורמת הנמלים המתוכננת והשפעתה על שכרם ותנאי העסקתם של עובדי הנמלים (יחד עם פרופסור אביה ספיבק).
14. חוות דעת מומחה בתביעה ייצוגית נגד חברת בתי הזיקוק בע"מ בגין הצגה חלקית ומטעה במאזניה ובהודעותיה לבורסה של עסקות אשראי ספקים חריגות שנעשו בשנים 2012-2013.
15. חוות דעת לחברת חישולי כרמל, חברת בת של תאגיד UTC האמריקאי, בקשר לשומת מס שהושתה על החברה על ידי מס הכנסה.
16. חוות דעת למשרד האוצר על הארגון מחדש של ענף המחצבות בישראל. (בשיתוף עם חברת פז הנדסה וכלכלה)
17. שתי חוות דעת שהוגשו לבית הדין לעבודה בתל אביב שעוסקות בזכויות של עובדים שפרשו מהחברה לקבלת תמורה על עבודתם וזכותם להמשיך ולפעול באותו תחום עיסוק
18. חוות דעת שהוגשה לבית המשפט המחוזי בירושלים במסגרת בקשה לאישור תביעה נגזרת מצד אחד מבעלי המניות בחברת מלון שלום בע"מ
19. חוות דעת מומחה לתאגיד המים והביוב של נס ציונה באשר לטענה של כפל גביה בין סעיף מכון טיהור בהיטל הביוב לבין מרכיב ההון באגרה השוטפת
20. חוות דעת מומחה לעיריית אשדוד לצורך חישוב היטל השבחה על תחנה לדחיסת גז טבעי שהקימה חברת דלק באזור התעשייה הצפוני בעיר

**חוות דעת זאת מתבססת על המסמכים כמפורט להלן:**

- מסמך הבקשה לאישור תובענה ייצוגית מטעם התובע על נספחיו, כולל חוות דעת של המומחה מטעמו
- תגובה לבקשה מטעם המשיב על נספחיה

- תשובה לתגובה מטעם התובע
- תגובות רשות המים לכתב התביעה מתוקף פניית בית המשפט
- הודעת עדכון מטעם התאגיד
- תגובת המבקש להודעת העדכון
- תגובת רשות המים להודעת העדכון
- נתונים על שיעורי עליית המחירים בשנים ובחודשים שונים שנלקחו מאתרי האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל
- מחשבון לחישוב מקדמי הצמדה המופיע באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- חוקי העזר של קרית ים. (הצמדת תעריפי אגרות והיטלים בשנים 1982, 1983, 1984
- חוק העזר להיטל ביוב בקרית ים מיוני 1983

מבנה חוות הדעת יהיה כדלקמן:

- בפרק א** ניתן סקירה תמציתית על התפתחות האינפלציה בישראל בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת תוך התמקדות בשנים 1982-84 שבהן ארעו הארועים הנמצאים בליבת הדיון בבקשה להלן
- בפרק ב** נעסוק בשינויים בחוק העזר העוסק בהצמדה למדד בקרית ים בשנים 1982-84 והרלבנטיות שלהם לדיון כאן
- בפרק ג** נציג את חישוביו של המומחה מטעם התובע ונבהיר מהן הטעויות והכשלים שנפלו בהן, טעויות שהביאו אותו למסקנות שגויות שעליהן נשענת הבקשה לאישור תובענה ייצוגית
- בפרק ד** נחוה את דעתנו באשר לסוגיית כפל הגביה לכאורה בסעיף מכון טיהור בתעריף היטל הביוב, בהקשר לעמדת רשות המים בנדון
- בפרק ה** נביא דברי סיכום לחוות דעתנו.

## פרק א' – האינפלציה בישראל בשנים 1976-86. סקירה תמציתית

1. השנים שבאו בעקבות מלחמת יום כיפור מכונות על ידי כלכלנים העוסקים בכלכלת ישראל "העשור האבוד". אלו היו שנים של עצירת הגידול בתוצר, משברים תכופים וגרעונות בתקציב המדינה ובמאזן התשלומים ומעל הכל, אלו היו שנות האינפלציה הדוהרת.

2. זה היה עשור של עליית מחירים חסרת תקדים במשק הישראלי, כפי שניתן לראות מהטבלה להלן:

| עליית המדד 1976-86 |              |
|--------------------|--------------|
| שנה                | עליית מחירים |
| 1976               | 38.0%        |
| 1977               | 42.5%        |
| 1978               | 48.1%        |
| 1979               | 111.4%       |
| 1980               | 133.0%       |
| 1981               | 101.5%       |
| 1982               | 131.5%       |
| 1983               | 190.7%       |
| 1984               | 444.9%       |
| 1985               | 185.2%       |
| 1986               | 19.6%        |

3. בתוך עשור עלו המחירים פי למעלה מ-3000! והמשק בכללו התקשה לתפקד בסביבה כאוטית ובלתי יציבה<sup>2</sup>. בסביבה כזאת חלק גדול מהמשאבים מוסטים מפעילות כלכלית ריאלית, של ייצור מוצרים ושרותים ברי קימא, לפעילות פיננסית במטרה לשמור על ערך השכר, ההכנסות השוטפות, החסכונות והתקבולים.

4. בתוך מספר שנים נמחקו התחייבויות בלתי צמודות של עסקים ומשקי בית (משכנתאות בעיקר) ומי שלא ידע להתאים את עצמו לסביבת המחירים המשתנים כמעט מדי יום, לא יכול היה לשרוד כלכלית.

5. בסביבה כזאת הנטייה היא לחפש עוגן פיננסי יציב שיקבע את ערך המטבע, את המחיר הריאלי של העסקה ושל התקבול בצידה. בשנים אלו חלק גדול מהעסקות קובעו בדולרים, מעין עוגן של מטבע יציב או שקובעו למדד המחירים לצרכן, כאשר כל תקבול או תעריף הוגדר כשהוא צמוד למדד בסיס כל שהוא, המדד הידוע ביום העסקה, המדד בגין החודש שבו בוצעה העסקה או כל מדד אחר שנקבע והוגדר.

<sup>2</sup> המשק חזר לשיעור אינפלציה דו ספרתית נמוכה רק לאחר תכנית היצוב מיולי 1985 שהביאה באחת להורדת האינפלציה.

6. על מנת לשמור על ערכם הריאלי של התקבולים, למשל הכנסות של רשויות מקומיות מאגרות והיטלים המשתלמים מדי חודש או נפרשים על פני השנה, היה צורך להצמיד אותן למדד בסיס כל שהוא, כדי להבטיח את ערכם הריאלי במועד הגביה. לכן הקביעה עליה מבוססת חוות דעתו של המומחה מטעם התובע, לפיה גובה היטל הביוב היה 300 שקלים ישנים ביוני 1983 איננה קביעה שאפשר לצאת ממנה כנקודת מוצא; השאלה שצריכה להישאל היא לאיזה מדד היו אותם 300 שקלים ישנים צמודים.
7. כדי לשמור על ערכם הריאלי של תקבוליהם היה על הרשויות לתקן את חוקי העזר שלהם, החוקים הקובעים את הצמדת התקבולים למדד הכללי, כדי שערכם הנומינלי של האגרות וההטלים יעלה מדי חודש בגובה עליית המדד, עם פרסום המדד החודשי ב- 15 לכל חודש.
8. הדברים היו חמורים במיוחד בשנים 84-1982, השנים שבהן עוסקת הבקשה שלפנינו, כאשר קצב עליית המחירים עוד גבר ובתוך שלוש שנים עלו המחירים פי 36 לערך<sup>3</sup>. הנה הטבלה המציינת את עליית המחירים החודשית בשלוש שנים אלו:

| שעור עליית המדד לפי חודשים בשנים 1982-1984 |          |                 |          |                 |          |            |
|--|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|------------|
| 1984                                       |          | 1983            |          | 1982            |          |            |
| עלית מחיר בחודש                            | המדד     | עלית מחיר בחודש | המדד     | עלית מחיר בחודש | המדד     | חודש       |
| 14.92%                                     | 1.072288 | 8.48%           | 0.348211 | 8.32%           | 0.150185 | ינואר      |
| 11.97%                                     | 1.200633 | 6.07%           | 0.369342 | 5.70%           | 0.158742 | פברואר     |
| 10.67%                                     | 1.328695 | 5.64%           | 0.390189 | 5.06%           | 0.166778 | מרץ        |
| 20.60%                                     | 1.602404 | 13.27%          | 0.441953 | 10.66%          | 0.184553 | אפריל      |
| 14.30%                                     | 1.831488 | 5.52%           | 0.466346 | 6.22%           | 0.19604  | מאי        |
| 13.35%                                     | 2.076077 | 3.60%           | 0.483127 | 6.03%           | 0.207858 | יוני       |
| 12.35%                                     | 2.332484 | 6.25%           | 0.513335 | 9.21%           | 0.227004 | יולי       |
| 16.47%                                     | 2.716717 | 7.16%           | 0.550113 | 7.87%           | 0.244873 | אוגוסט     |
| 21.37%                                     | 3.297274 | 8.99%           | 0.59956  | 7.59%           | 0.263451 | ספטמבר     |
| 24.34%                                     | 4.099776 | 21.07%          | 0.725873 | 8.40%           | 0.285575 | אוקטובר    |
| 19.54%                                     | 4.900954 | 15.17%          | 0.836018 | 6.49%           | 0.304106 | נובמבר     |
| 3.74%                                      | 5.084089 | 11.61%          | 0.933069 | 5.55%           | 0.320982 | דצמבר      |
| 15.30%                                     |          | 9.40%           |          | 7.26%           |          | מוצע חודשי |
| 444.90%                                    |          | 190.70%         |          | 131.50%         |          | מצטבר שנתי |

9. במציאות ששררה באותן שלוש שנים, כאשר מדד המחירים לצרכן עלה במוצע מדי חודש ביותר מ- 10%, ברור היה כי על הרשויות היה להצמיד את כל תקבוליהן למדד המחירים הכללי **מדי חודש**, כדי להמנע מספיגת הפסדים ריאליים משמעותיים. הדבר התחייב כבר בשנת 1979, השנה הראשונה למדד תלת ספרתי של 111.4%. כאשר המחירים עולים בשנה ב- 100% הגביה השנתית יורדת ריאלית בכ- 25% אם לא

<sup>3</sup> גידול בשלוש שנים של כ- 3500% לעומת 3.5% בשלוש השנים האחרונות

מצמידים את התקבולים החודשיים למדד. הפסד של 25% מהתקבולים יכול למוטט כל חברה עסקית וכל רשות מקומית ואמנם חברות רבות הגיעו עדי משבר חמור בשנים אלו וחלקן אף סיימו את חייהן הכלכליים.

10. התגובה המאוחרת למציאות זו של אינפלציה דוהרת היתה הרת אסון בכל הרשויות, כולל כמובן בקרית ים שבה ימוקד דיוננו להלן

### **פרק ב – תיקון חוקי העזר בקרית ים בשנים 1982-84**

#### ספטמבר 1982

11. התייעוד המוקדם ביותר הנמצא בידנו באשר להצמדת תקבולי עיריית קרית ים מאגרות והיטלים למדד המחירים לצרכן הוא מספטמבר 1982 שבו נקבעו הוראות באשר להצמדה חצי שנתית של כל האגרות וההטלים שגובה העיריה. (סביר להניח כי לפני מועד זה היתה נהוגה הצמדה שנתית של התעריפים אך אין לנו אסמכתה לכך). הוראות אלו נקבעו במסגרת חוק העזר העירוני. חוק העזר נחתם על ידי ראש העירייה דאז, מר בנימין שנל ב-10 באוגוסט 1982 והוא קיבל תוקף עם פרסום חתימתו ברשומות על ידי שר הפנים דאז, מר יוסף בורג ב-30 לספטמבר 1982, משמע 50 יום לאחר חתימת ראש העיר. הנה הוא החלק הרלבנטי<sup>4</sup> לחוק עזר זה:

<sup>4</sup> חוק העזר בשלמותו מופיע בנספח 5 לכתב התביעה



### חוק עזר לקריית ים (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריאות, מהקינה מנעצח עיריית קריית ים חוק עזר זה:

1. בנוק עזר זה — גרירה

"מדד" — מדד המחירים לצרכן שמרשמה הלישנה המרכזית לסטטיסטיקה;  
"העירייה" — עיריית קריית ים.

2. (א) סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האזורים, לפי הענין, שהוטלו בחוקי העזר של העירייה הנקובים בחוספת, ידעלו לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד היסודי כלהלן:

(1) ב-1 באפריל של שנה פלונית, אם עלה המדד לחודש ינואר של אותה שנה, שיראו אותו כמדד החדש, לעומת המדד לחודש יולי שקדם לו, שיראו אותו כמדד היסודי;

(2) ב-1 באוקטובר של שנה פלונית, אם עלה המדד לחודש יולי של אותה שנה, שיראו אותו כמדד החדש, לעומת המדד לחודש ינואר שקדם לו, שיראו אותו כמדד היסודי.

(ב) סכום מוגדל כאמור בסעיף קטן (א) יעוגל לאגורה התדשה השלמה הקרובה ביותר.

12. החוק מציין כי כל האגרות וההטלים יעודכנו פעמיים בשנה, ב-1 באוקטובר

וב-1 לאפריל על פי עליית המדד בחצי השנה הקודמת: ההעלאה באוקטובר על פי עליית המדד בין ינואר ויולי לאותה שנה והעליה באפריל על פי עליית המחירים בין יולי בשנה הקודמת לינואר של אותה שנה.

13. לענייננו כאן יש לתת את הדעת לשתי נקודות מפתח באשר לחוק עזר זה: כאשר מתבצעת

העלאת המחיר באוקטובר היא מחושבת רטרואקטיבית החל מינואר של אותה שנה ומדד ינואר מהווה את המדד היסודי, כפי שמצוין בסעיף 2 (א) (1) ובסעיף 2 (א) (2) לחוק העזר.

במונחים כלכליים משמעות הדבר היא כי תעריף שנקבע נאמר בחודש יוני של שנה מסוימת, למשל שנת 1983, הוא צמוד למדד הבסיס, המדד היסודי של חודש ינואר של אותה שנה, 1983 במקרה שלנו.

14. הנקודה השניה הראויה כאן לציון היא כי תיקון התעריף, התאמתו לעליית המחירים

בחצי השנה הקודמת, נעשה בפיגור של שלושה חודשים: משמע כאשר נעשה התיקון באוקטובר הוא כלל את עליית המחירים בחודשים ינואר עד יולי של אותה שנה והוא לא

דר' מאיר אמיר ושות'  
ייזום, תכנון, ניהול  
וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.  
Economic planning, management  
& consulting Ltd

כלל את עליית המחירים בחודשים יולי, אוגוסט וספטמבר<sup>5</sup> של אותה שנה.

תיקון חוק העזר בדצמבר 1983

15. כעבור שנה לערך ב 23 לספטמבר 1983, חותם ראש העירייה על תיקון לאותו חוק עזר<sup>6</sup> ובו נקבע כי עדכוני המדד, שהתבצעו עד אז כזכור פעמיים בשנה, יתבצעו מעתה ארבע פעמים בשנה: באפריל ביולי באוקטובר ובינואר, שוב בפיגור של שלושה חודשים, כפי שהוסבר בסעיף הקודם. הפעם מתעכבת חתימת השר כשלושה חודשים וחוק העזר נכנס לתוקף עם פרסומו ברשומות רק ב- 27 לדצמבר של שנת 1983.

16. הנה כי כן נדרשה העירייה לשנה כדי להפנים את מציאות האינפלציה של שנת 1982 ושנת 1983 כדי לבצע את התיקון בחוק העזר שהביא לעדכון רבעוני לעומת עדכון חצי שנתי.

17. ועל כך נאמר כי הדבר נעשה "מעט מדי ומאוחר מדי" שכן כבר כמה שנים קודם לכן על העירייה היה לעבור לעדכון תעריפים חודשי וסכומים רבים שלא נגבו בערכם הריאלי עקב כך, ירדו לטמיון וחסרו בקופת העירייה<sup>7</sup>.

חיקוק חוק עזר חדש להצמדה למדד בשנת 1984

18. כחודשיים לאחר חתימת השר וכניסתו לתוקף של חוק העזר בסוף דצמבר 1983, ב- 29 בפברואר 1984, מזדרזת העירייה לחוקק חוק עזר חדש להצמדה למדד<sup>8</sup>, המצמיד את כל האגרות וההטלים בקרית ים למדד המחירים המתפרסם מדי חודש כאשר תיקון המחירים יעשה **מדי חודש בחודשו**.

19. התיקון נחתם על ידי שר הפנים חודש לאחר מכן, ב- 29 למרץ 1984.

<sup>5</sup> מדד ספטמבר המתפרסם ב 15.10 כלל לא היה ידוע אז  
<sup>6</sup> תיקון חוק העזר במלואו מופיע בנספח 6 של כתב התביעה  
<sup>7</sup> כאמור כבר בשנת 1979 נרשם מדד תלת ספרתי של 111.4%  
<sup>8</sup> נספח 7 לכתב התביעה

20. הנה הקטע הרלבנטי בתיקון זה :

## חוק עזר לקרית ים (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984

פרסום : חש"מ 219, תשמ"ד (29.3.1984), עמ' 391

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות, מתקינה מועצת עיריית קרית ים חוק עזר זה :

### הגדרות

1. בחוק עזר זה -  
"מדד" - מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;  
"העירייה" - עיריית קרית ים.

### הצמדה למדד

2. (א) סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, לפי הענין, שפורטו בחוקי העזר של העירייה הנקובים בתוספת, יועלו ב-1 בכל חודש (להלן - יום ההעלאה) לפי שיעור עליית המדד, מן המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה הקודם, עד המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה.  
(ב) סכום מוגדל כאמור בסעיף קטן (א) יעוגל לשקל השלם הקרוב.

### ביטול

3. חוק עזר לקרית ים (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982 - בטל.

### הוראת מעבר

4. על אף האמור בסעיף 2(א), ההעלאה שתבצע ב-1 בחודש שלאחר פרסום חוק עזר זה (להלן - יום ההעלאה הראשון), תהיה לפי שיעור עליית המדד מן המדד שפורסם לחודש ינואר 1984 עד המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה הראשון.

21. הוראות המעבר מקבעות את מדד הבסיס של החוק, מדד היסוד, לחודש ינואר 1984.

היות וראש העיר חתם על תיקון חוק העזר ב-29.2.94 הוא הניח כי חתימת השר תבוא, אל נכון, לאחר 1.4.84 כך שחוק העזר הקודם יביא לעדכון ההיטל ב-1 באפריל 1984 על פי מדדי המחירים של החודשים אוקטובר, נובמבר, דצמבר של שנת 1983 ומכאן ואילך יוצמדו ההיטלים למדד ינואר 1984 ובכך תישמר רציפות המדדים וישמר ערכם הריאלי של כל האגרות וההיטלים בקרית ים. לא ניתן לייחס לראש העיר או לעירייה שום הנחה אחרת. שכן – לא יעלה על הדעת כי העירייה, שממהרת לעדכן את חוקי העזר שלה כדי "לרדוף" אחר המדדים המשתוללים, תתכוון דווקא ל"אבד" כמה מדדים בדרך. בפועל עלה מדד המחירים לצרכן בשלושה חודשים אלו ב-55.6% וברור כי כוונת חוק העזר היתה לקבוע את מדד הבסיס בינואר 1984 **לאחר** עדכון תעריפי כלל האגרות וההיטלים בקרית ים על פי עליית המחירים ברביע האחרון של שנת 1983, אותם 55.6% שצוינו לעיל. הקדמת פרסום חוק העזר בשלושה ימים לא אמורה היתה להקטין את הכנסות העירייה, מאז ועד היום, ב-36%<sup>9</sup> ולא אמורה היתה לפגוע בעקרון שמירת רצף המדדים

<sup>9</sup> מבחינה מתמטית אי העלאת התעריפים ב-55.6% כנדרש מקטינה את תקבולי העירייה, מכאן ולהבא, ב-36%.

ושמירת התעריף בערכו הריאלי, העיקרון שעמד בבסיס חוק העזר.

### **פרק ג- קריאה ביקורתית בחוות דעתו של רואה חשבון ערן הוכהויזר.**

22. בחוות דעתו של המומחה נפלו מספר טעויות ולהלן נציג את חוות דעתו תוך הסבר על הטעויות המופיעות בה.

23. טעותו הראשונה של המומחה היא סברתו כי גובה היטל הביוב בקרית ים ב- 30.7.13 היה 76.62 ש"ח למ"ר בניה ולא היא.

גובה היטל הביוב היה 90.41 ₪. שהרי אם לא היה מוקם התאגיד היתה העירייה ממשיכה וגובה את ההיטל, כפי שהיא הצמידה אותו מאז נעשה התיקון האחרון להיטל ביוני 1983 ולכן גובה ההיטל, הרלבנטי להשוואה ולחישובים שעושה המומחה, הוא 90.4 ₪ למ"ר בנוי. העובדה שהתאגיד מפריש מסכום זה 18% לצורך מע"מ מהיותו עוסק מורשה, לא משנה את העובדה שגובה ההיטל כיום הוא 90.4 ₪ על בסיס חוק העזר משנת 1983. זה גם הסכום שבו חויב התובע ושאר הדיירים בבית המשותף, אזרחים מן השורה ולא עוסקים מורשים<sup>10</sup>.

24. טעותו השניה של המומחה היא כאשר חישב את גובה ההיטל לשיטתו "בגישה הריאלית" (שמירת ערכו הריאלי של הסכום כדבריו)<sup>11</sup>, הוא חשב שמדד הבסיס לחישוב ההיטל, שעמד ביוני 1983 על 0.3 ₪ (300 שקלים ישנים) צריך להיות מדד יוני 1983.

25. זה בפרוש לא נכון.

26. כפי שהראנו, חוק העזר של קרית ים שהיה בתוקף אז, לאחר התיקון הראשון מספטמבר 1982 קבע כי העדכון בחודש אוקטובר יהיה על בסיס המדד לחודש ינואר לאותה שנה. הטעות של המומחה היא שהוא השמיט את חמשת המדדים של החודשים ינואר, פברואר, מרץ, אפריל, מאי לשנת 1983 וכך הגיע למספר שהוא נוקב בו 65 ₪. חוק העזר אמנם נכנס לתוקף ביוני 1983 אולם הוא התבסס על תחשיב כלכלי שנערך חודשים מספר לפני כן. התחשיב, כמו כל תחשיב כלכלי, נערך על בסיס העלויות שהיו ידועות בעת עריכת התחשיב. לכן את המספר של 300 ₪ יש להביא למחירים ששררו בעת עריכת התחשיב, מחירי ינואר 1983, כפי שקבע חוק העזר.

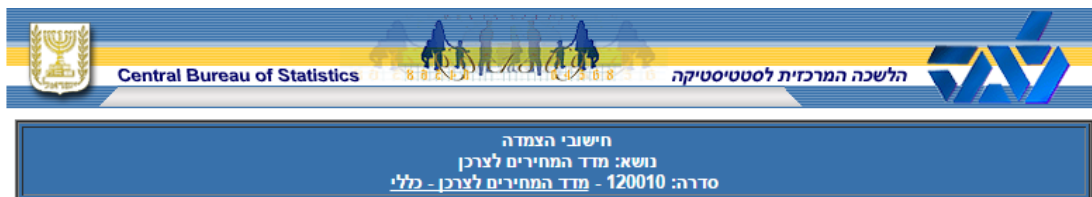
<sup>10</sup> אמנם עוסקים מורשים מרוויחים ממצב דברים חדש זה אך עניין זה אין לו כל רלבנטיות לתביעה שלפנינו  
<sup>11</sup> נספח 8 לכתב התביעה, עמוד 5 סעיף ב

27. המספר הנכון הוא 87.7 שם כפי שעולה מהתחשיב שנעשה במחשבון של הלמ"ס.

### נספח ב'

### חישוב היטל הביוב לאחר הצמדה

ינואר 1983 – יוני 2013



ערך ב-16/7/2013 (בשקלים חדשים)

87.7

ערך ב-16/2/1983 (בשקלים חדשים)

0.3

#### המדדים הרלוונטיים:

| אחוז שינוי | מקדם קשר  | יוני 2013 | ינואר 1983 | הבסיס           |
|------------|-----------|-----------|------------|-----------------|
| 29,132.62  | 2,115.201 | 101.8     | 736.6      | מוצע 100.0=1980 |

#### המדדים לפי בסיס ספטמבר 1951=100.0:

33,910,208.54 116,001.28

28. הפער המזערי בין גובה ההיטל בפועל, 90.4 שם לגובה ההיטל הריאלי שחושב לעיל, 87.7

שם, נובע מעיגולי סכומים שבוצעו במהלך עשרות השנים בהן הוצמד התעריף.

29. הטעות השלישית של המומחה היא בחישוב גובה ההיטל על פי קריאתו את חוק העזר

ממרץ 1984. על פי הבנתו של המומחה<sup>12</sup>, בגלל שהחוק נכנס לתוקף ב-29.3.84, ולא ב-

1.4.84, על עיריית קרית ים היה לוותר על העלאת המחירים שארעה ברביע האחרון של

שנת 1983 שלה היתה זכאית מתוקף חוק העזר ששרר עד ל-29.3.84.

30. זו כמובן גישה אבסורדית, מעין "יקוב הדין את ההר". הרשות תוותר על 36%

מהכנסותיה מאותו מועד, מרץ 1984 ועד עצם היום הזה, בגלל ששר הפנים הקדים את

חתימתו הצפויה על חוק העזר בשלושה ימים, כפי שלא עשה בשני התיקונים הקודמים

לחוק העזר, כפי שסקרנו בפרק הקודם. זוהי כמובן גישה חסרת כל היגיון, שיש לדחות

אותה. הרי ברור שחוק העזר שתוקן במרץ 1984 נועד לשמור על ערכם הריאלי של תקבולי

העירייה, (כל תקבולי העירייה ולא רק היטל הביוב) מדי חודש בחודשו, והוא לא נועד

<sup>12</sup> ראה עמוד 4 בחלק התחתון בחוות דעתו, נספח 8 לכתב התביעה

לצורך "ויתור" של העירייה על שלושה מדדים שיחד הצטברו ל- 55.6%. העירייה לא התכוונה מעולם "לוותר" על מדדי ההתייקרות הללו, זו לא היתה כוונתה, ספק אם יש לה סמכות לכך ולכן כל טענת "הויתור" לכאורה היא בטעות יסודה.

31. אגב, גם בחישובו זה של המומחה נפלה טעות. משום מה הוא חשב שעתוי כניסת חוק העזר אמור היה לגרום לרשות "לוותר" כלשונו שני מדדים, של חודש נובמבר ושל חודש דצמבר של שנת 1983. אך בשיטת העדכון הרבעוני שהיתה נהוגה עד לכניסת חוק העזר החדש לנושא הצמדה לתוקף, העדכון היה תמיד בגין שלושה חודשים.

### **פרק ד – הערות לגבי טענת כפל הגביה בהיטל בגין סעיף מכון טיהור**

32. נושא כפל הגביה לכאורה בין היטל הביוב, הכולל רכיב מכון טיהור, לבין אגרת הביוב השוטפת, הנגבית מדי חודש על פי צריכת המים בפועל, הכוללת גם תשלום בגין שרותים שוטפים של טיהור שפכים וגם רכיב ההון בגין ההשקעה במתקני טיהור השפכים, עלה על הפרק בתביעות רבות שהוגשו לאחר תחילת פעולתם של תאגידי המים והביוב בראשית שנת 2010.

33. במועד זה רשות המים היא שקבעה את דרך קביעת תעריפי אגרות המים והביוב שרשאי כל תאגיד לגבות החל ממועד זה: היא שקבעה את הכללים והיא שמפקחת על הוצאתם לפועל. הרשות היתה גם הגורם שהתיר לכל התאגידיים, אמנם בהוראת שעה, להמשיך ולגבות את היטלי הביוב, כפי שהיו נהוגים בכל רשות ורשות, בטרם הקמת התאגידיים.

34. על רקע דברים אלו עמדת רשות המיס כפי שהוגשה לבית המשפט היא לדעתנו תמוהה, שלא לאמור מיתממת. הנה הקטע הרלבנטי בעמדת רשות המיס שהוגשה לבית המשפט<sup>13</sup>.
14. לעמדתנו, שעה שהסתבר כי מדובר בפועל ב"כפל גבייה", לא ניתן להמשיך ולגבות מצרכנים תעריף **ביוב הכולל את התשלום לאיגוד ערים חיפה ובמקביל להמשיך ולגבות את רכיב "מכון טיהור" שבחוקי העזר.**
15. יחד עם זאת יאמר כי בהתאם למצב החוקי דהיום, **התאגיד אינו מוסמך לשנות את חוקי העזר בעצמו.** זאת מאחר שהינו גוף הכפוף לרגולציה ותעריפים שנקבעו עבורו ומאחר שהגבייה בהתאם לחוקי העזר נעשית בהתאם להוראות השעה.
16. ברם, עם גילוי החשד לכפל גבייה, יש לפנות לרשות המיס ולהתריע בפניה על כפל הגבייה לכאורה הקיים בתעריף. חובה על תאגיד מים, כגוף ציבורי, המחויב למנוע אי-חוקיות שנתקל בה, לברר נושא זה עם הרגולטור המופקד על פעולתו ולבקש עמדה והכרעה בנושא הנדון. **אי ההסמכה כאמור גם אינה מייתרת את הצורך בבחינה פרטנית של תקינות כל תעריף שמבוקש המשך גבייתו, קל וחומר אם נודע לתאגיד על טענות נגד חוקיות קביעתו של אותו תעריף.** פניה כאמור היתה מביאה את הנושא לידיעת מועצת הרשות, אשר תפקידה לבחון תיקון המצב במסגרת סמכויותיה לפי דין לצורך הפסקת כפל הגבייה באמצעים שיראו לה כמתאימים לנסיבות.
17. פנייה כאמור, יכול התאגיד לבצע גם כיום על רקע ההליך המשפטי המתנהל ופנייתו תובא בפני מועצת הרשות.
35. על עמדה זו של הרשות יש לנו מספר הערות, בפן הכלכלי.
36. ראשית, הרשות היא זו שקבעה לכל תאגיד את מבנה אגרת הביוב החדשה שלו והיא היתה מודעת לכך שאגרה זו כוללת גם תשלומים בגין טיהור שפכים, תשלומים שוטפים ותשלומים הוניים, ולכן היה עליה לשיטתה לפנות לכל התאגידים, עם כניסת התעריפים החדשים לפועל בינואר 2010 או אף לפני כן, לבצע בדיקה ולהתאים את היטלי הביוב שלהם למציאות החדשה, שבה תשלומי מכון הטיהור נכללים כבר באגרה השוטפת.
37. שנית, הרשות היא זאת שמימנה לכל התאגידים, עובר להקמתם, עריכת מפקד נכסים כדי לחשב את עלויות הפחת והריבית שלהם בתעריף האגרה השוטף, והיא היתה מודעת לכך, שהרי היא בחנה כל מפקד לגופו באופן מפורט, כי בנכסי תאגידים רבים נכללים גם נכסי מכון הטיהור שמגולמים כעת באגרה, ולכן נדרשת התאמה של גובה היטל הביוב כדי למנוע כפל גביה.
38. שלישית, הרשות היתה צריכה להיות מודעת לכך שבמעבר מרשות מוניציפאלית למבנה של חברה בע"מ שהיא עוסק מורשה, כל התקבולים של התאגיד מהיטל ביוב פוחתים ב-

<sup>13</sup> עמוד 5 במסמך עמדה משלימה של רשות המיס שהוגש לבית המשפט

18% כאשר הוצאותיו לא יורדות באותו שיעור, עקב הוצאות עצמיות שאינן כוללות רכיב מע"מ בר נכוי ולכן התאגיד התחיל את פעולתו בנקודת התחלה נמוכה יותר בסעיף היטל הביוב לעומת הרשות עקב מעמדו כעוסק מורשה החייב בתשלום מע"מ

39. רביעית, בחינת "חדש" לכפל גביה בין אגרה להיטל ביוב אינה בדיקה טריוויאלית. היא

מחייבת למעשה חישוב מחדש של היטל הביוב שנועד בעיקרו לממן פיתוח קווי ביוב פנימיים, קווי הולכה ותחנות סניקה ולא רק מכון טיהור. בדיקה כזו צריכה לאמוד את ההכנסות מהיטל ביוב לתקופה של 20 שנה ומעלה, לעומת ההשקעות הנדרשות במשק הביוב בתקופה זו.

בדיקה כזאת לו נערכה יתכן והיתה מורה כי יש צורך להעלות את היטל הביוב, למרות שהופחתה ממנו ההשקעה במכון טיהור.

40. ספק אם הרשות היתה מאשרת צעד כזה של העלאת היטל ביוב ולכן פניה לבצע בדיקה על תנאי, בתנאי שלא תסתיים בדרישה להעלאת היטל הביוב, כחמש שנים לאחר הקמת התאגידים, היא פניה בידיים לא נקיות.

41. ולסיום: בקרית ים נקבע היטל הביוב לאחרונה בשנת 1983 ומאז לא נבדק ולא הועלה ריאלית. הדעת נותנת כי יש עליה ריאלית בתחום זה לאורך השנים. דרישת משרד הפנים היא לבדוק את גובה ההיטל מדי שלוש עד ארבע שנים ובכל הבדיקות הידועות לנו, כל בדיקה כזאת מסתיימת בהעלאה ריאלית של ההיטל.

42. עדות לכך מצאנו בסקירת מצבו של תאגיד ימים כיום הגובה כ- 400 אלף ₪ דמי היטל ביוב בשנה כאשר הוא נדרש לממן בהקדם קו הולכת ביוב בהיקף של 19 מיליון ₪, כמעט פי 50 מהתקבול השנתי ולא מדובר בהכרח בהשקעה היחידה שהתאגיד עומד בפניה בתחום הביוב.

43. לאור כל זאת אנו חושבים כי טענת כפל הגביה בשנים 2010-2015 אין לה בסיס עובדתי ואין לה היגיון כלכלי.

### פרק ה – סוף דבר

44. מדובר בבקשה שנשענת על חישוב כלכלי שגוי שעשה המומחה מטעם התובע, כאשר חשב בטעות כי תעריף היטל הביוב של קרית ים, התעריף האחרון שהתפרסם ביוני 1983, היה צמד למדד חודש יוני 1983. אבל זו טעות עובדתית, שלא ניתן לחלוק עליה, שכן חוק העזר ששרר אז, מספטמבר 1982, קבע בצורה מפורשת כי בעת תיקון התעריף באוקטובר, בסיס העדכון יהיה המדד של חודש ינואר.



דר' מאיר אמיר ושות'  
ייזום, תכנון, ניהול  
וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.  
Economic planning, management  
& consulting Ltd

**45.** גם בגישה השניה שהציע המומחה, יישום הוראות חוק העזר להצמדה ממרץ 1984, טעה המומחה לדעתנו כאשר גרס שפרסום חוק העזר ברשומות שלושה ימים לפני מועד העדכון על פי חוק העזר שקדם לו, מצדיק מניעה של העלאת התעריף כנדרש ב- 55.6%. זו טענה דווקנית, נוקדנית וחסרת כל היגיון כלכלי בעליל.

**46.** צריך גם לציין כי הנחתה של עיריית קרית ים במרץ 1984, כי עד למועד אישור חוק העזר החדש תוכל לעדכן את התעריפים ששררו מתוקף חוק העזר שהיה קיים בפועל, היתה הנחה סבירה. זאת לאור המועד שחלף בין חתימת ראש העיריה על חוק העזר לבין פרסומו ברשומות, בשני העדכונים הקודמים של חוק העזר בשנים 1982 ו-1983.

ובזאת באתי על החתום

מאיר אמיר

3 פברואר 2015