



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

השינוי במחיר המים וחיובו במס ערך מוסף על ידי תאגידי המים העירוניים

מוגש לוועדת הכספים

"הוי כָּל-צָמָא לָכוּ לַמַּיִם..."
(ישעיהו פרק ז'ה, א')

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

ג' בתמוז תש"ע

כתיבה: אילן ביטון, כלכלן

15 ביוני, 2010

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה מוגש לבקשת חה"כ משה גפני, יו"ר וועדת הכספים, ובו נתונים על משק המים, השינוי במחיר המים בשנים האחרונות וסוגיית חיוב מחיר המים במס ערך מוסף על ידי תאגידי המים העירוניים.

1. מבוא¹

משק המים בישראל מצוי במשבר מזה שנים רבות, עקב ניהול כושל של הגורמים שהיו מופקדים על ניהולו. החל משנת 2001 נעשים ניסיונות להביא לאסדרה (רגולציה) יעילה של משק המים באמצעות חקיקה, רפורמות בגופי הרגולציה ושינויים באופן קביעת תעריפי המים. הפיקוח וההסדרה של משק המים והביוב כוללים את הגדרת המשאבים לצורך הספקת מים למטרות השונות של המשק וניהול הצריכה, וכן את הפיקוח על הגופים הפועלים במשק זה כגון חברת מקורות, התאגידים האזוריים, האגודות האזוריות ומפעלי ההתפלה.

1.1. אסדרה וחקיקה במשק המים

עקב ריבוי הרשויות שעסקו בתחומי הפקת המים, חלוקתם ואסדרת הפעילות במשק זה, לא התאפשרה ראייה וחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח בתכנון משק המים. בעשור האחרון, עקב תחושת משבר חמורה והתראות על סכנת זיהום של מי התהום ועל ירידה בשלושת מאגרי המים של המדינה (הכנרת, אקוויפר החר ואקוויפר החוף) מתחת לקווים האדומים שנקבעו, בוצעו מספר מהלכים לאסדרת משק המים כפי שיפורט להלן:

- **הקמת ועדת חקירה פרלמנטארית - ב-27 ביוני 2001 הוקמה ועדת חקירה פרלמנטארית "לחקירה ומציאת פתרונות למשבר במשק המים".** המלצתה העיקרית של הוועדה הייתה **להפוך את נציבות המים לרשות עצמאית ומקצועית**, שתהא אחראית להסדרת הפקת המים, חלוקתם וקביעת התעריפים למגזרים השונים.
- **הקמת תאגידי מים - בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001** הוחלט על רפורמה בתחום המים ברשויות המקומיות, על פיה יוקמו תאגידי מים שינהלו את משק המים העירוני ביתר יעילות.
- **מינוי ועדת גרונאו -** בשנת 2004 מינתה הרשות לשירותים ציבוריים - מים וביוב (הגוף הרגולטורי שהיה באותה העת אחראי לקביעת כללי תעריפי המים) **ועדה לבחינת כללים לחישוב העלויות "המוכרות" לשירותי המים והביוב במגזר העירוני.** המלצות הוועדה, שהוגשו ביולי 2005, לא יושמו, בין היתר בשל השינוי המבני שתוכנן במשק המים, שעיקרו הקמת רשות ממשלתית למים וביוב שתהא אחראית על מכלול הפעילויות במשק זה ובחן גם קביעת כללי תעריפי המים והתעריפים לתאגידיים.
- **הקמת הרשות הממשלתית למים וביוב -** בינואר 2007 הוקמה הרשות הממשלתית למים ולביוב בעקבות אישור חוק ההסדרים לשנת 2006.² הקמתה נבעה ממסקנות ועדת החקירה הפרלמנטארית ומהרצון ליצור גוף בעל ראייה כוללת וארוכת טווח של צרכי משק המים, שביכולתו לנהל ולפקח בצורה הנכונה והיעילה ביותר את משק המים בישראל.
- **הרפורמה בתעריפי המים והביוב -** כפי שיפורט בהמשך, ב-1 בינואר 2010 נכנסו לתוקפם כללי תעריפים ותעריפים לחברת מקורות ולתאגידי המים והביוב העירוניים. כללי התעריפים החדשים בוססו על עקרון העלות והינם פרי עבודה ממושכת של ועדת היגוי מקצועית שהתבססה בעבודתה על המלצות **ועדת גרונאו**, תוך התאמת ההמלצות השונות לשינויים שהתרחשו במשק.
- **ועדת חקירה ממלכתית** בראשות השופט פרופ' דן ביין, אשר הגישה את המלצותיה בחודש מרס 2010.

¹ דו"ח ועדת החקירה הפרלמנטארית בנושא משק המים, יוני 2002; דו"ח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים, מרס 2010.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006 - סקירה תמציתית, פרק ט"ו: הרפורמה במשק מים, אתי וייסבלאי, עמי צדיק, מאי 2006.



2. המים בישראל

בישראל שלושה מקורות עיקריים לאספקת מים, הכנרת, האקוויפרים ומקורות חלופיים כגון מי קולחין, מי שיטפונות ומים מותפלים. בטבלה 1 פירוט מקורות המים בישראל לפי מקור הפקתם והגורם המפיק.

טבלה 1 – מקורות המים בישראל לפי מקור ההפקה (במיליוני קוב)³

שיעור	כמות	מקור הפקת המים	
		מקורות מים	מקורות אחרים
63.4%	747	בארות	מקורות מים
	224	המוביל הארצי	
	194	מים עיליים	
	229	מי קולחין	
36.6%	682	מפיקים אחרים	מקורות אחרים
	123	התפלת מים	
100%	2,199.00	סה"כ	

מנתוני הטבלה עולה, כי כ-63.4% מסך היצע המים מופק על ידי חברת מקורות. בשנת 2007 היוו המים המותפלים כ-5.6% מסך הכמות המופקת. טבלה 2 מפרטת את צריכת המים בישראל על-פי ייעוד השימוש.

טבלה 2 – צריכת המים בישראל לפי ייעוד השימוש בשנת 2008 (במיליוני קוב)⁴

ייעוד	חקלאי	תעשייתי	עירוני*	סה"כ
במיליוני קוב	1121.4	120.9	758.5	2000.8
באחוזים	56%	6%	38%	100%

* צריכה עירונית - כוללת צריכה למגורים, לחינוך וספורט, לגינון ציבורי, לבנייה, לבתי מלון, למסחר ומלאכה ועוד.

3. תאגידי המים⁵

חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, הסמיך את הרשויות המקומיות "להקים, לפי חוק זה, חברות לשירות ציבורי, שתפקידן העיקרי יהיה לתת שירותי מים וביוב בתחומיהן...". מטרת הקמת התאגידים כפי שעולה מדברי החוק הינן: הבטחת רמת שירות נאותה בתחום שירותי המים והביוב, הבטחת ייעוד ההכנסות לצורך השקעה במערכות המים והביוב, גיוס הון ושיתוף משקיעים פרטיים, ניהול עסקי מקצועי ויעיל, עידוד התחרות במתן שירותים, עידוד החיסכון במים ושמירה על מקורות המים. נכון לחודש אפריל 2010 פעלו ברשויות המקומיות 44 תאגידי מים. 26 מן התאגידים הללו הוקמו עד לסוף שנת 2008, 12 הוקמו במהלך 2009 ו-6 נוספים הוקמו בתחילת 2010. טבלה 3 להלן מפרטת את רשימת תאגידי המים שפעלו נכון לתאריך זה.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, לוח 21.5 - הפקה וצריכה של מים.

⁴ רשות המים, חטיבת האסדרה, אתר האינטרנט, צריכת מים לפי מטרות 1996 – 2008 (מיליוני קוב), ספטמבר 2009, תאריך כניסה 19 באפריל 2010. הצריכה העירונית כוללת גם את העסקים והמוסדות בעיר וכן את שימושי הרשות המקומית.

⁵ דו"ח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים, מרס 2010, כניסה בתאריך: 27 במאי 2010, באתר האינטרנט: <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/doc/sofi.pdf>



טבלה 3 – תאגידי מים פעילים⁶

רשויות מקומיות החברות בתאגיד	תושבים (באלפים)	התאגיד		רשויות מקומיות החברות בתאגיד	תושבים (באלפים)	התאגיד	
אילת	60	עין-נטפים	23	ירושלים	809	הגיתחון	1
בועיינה-נוג'ידאת, דבורייה, טורעאן, כפר-כנא, משהד, שיבלי	59	כפרי גליל תחתון	24	תל אביב-יפו	480	מי אביבים	2
אבן יהודה, כפר-יונה, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד	58	מעיינות השרון	25	חיפה	265	מי כרמל	3
קרית-אתא	55	מעיינות - אתא	26	ראשון לציון	241	מניב	4
קרית-גת	52	מי קרית-גת	27	אשדוד	224	יובלים אשדוד	5
חצור, צפת, טובא- זנגריא, גוש-חלב, יסוד המעלה	51	פלג הגליל	28	חולון, אזור	203	מי-שיקמה	6
כרמיאל	50	עין הכרמים	29	חולון, אזור	203	מי-שיקמה	7
טבריה, יבניאל	49	מי-רקת טבריה	30	נתניה	201	מי-נתניה	8
קרית מוצקין	44	פלגי מוצקין	31	בני-ברק	158	מי-ברק	9
מעלות, שלומי, כסרא סמייע, כפר ורדים	42	מעיינות זיו	32	נצרת, איכסאל, יפיע, עילוט, ריינה	123	הרי-נצרת	10
רמת-השרון	42	שרונים	33	אעבלין, בסמת- טבעון, זרזיר, טמרה, כאבול, כפר-מנדא, שעב, שפרעם	119	סובב שפרעם	11
ראש העין	39	עין אפק	34	בת ים	157	מי בת-ים	12
יבנה	35	מי יבנה	35	אום אל-פאחס, בסמה, כפר-קרא, ערעה	101	מי-עירון	13
אל-שגור, דיר-חנא, נחף, עראבה, סכנין	96	מי-גליל	36	חדרה	83	מי-חדרה	14
רהט	45	מי-רהט	37	רעננה	80	מי רעננה	15
נס-ציונה	34	מי-ציונה	38	נצרת-עלית, מגדל העמק	78	מי-נע	16
הרצליה	96	מי הרצליה	39	בית שמש	76	מי בית שמש	17
הוד השרון	47	מי הוד השרון	40	קרית ביאליק	36	מי קרית ביאליק	18
אבו סנאן, ג'דידה מכר, ג'וליס, כפר יאסיף, ירכא	58	אל-עין	41	עכו	46	מי עכו	19
קרית-שמונה, מטולה, קצרין	33	התנור	42	לוד	75	מי-לוד	20
אריאל, קרני-שומרון	25	יובלים בשומרון	43	באר שבע	199	מי שבע	21
רמלה	69	תמ"ר	44	מודיעין	66	מי-מודיעין	22
סה"כ תושבים (באלפים) 5,164							

⁶ רוי"ח אפי דביר, מנהל אגף תאגידי מים וביוב, רשות המים, דוא"ל, 14 במרץ 2010; רבקה אפרת, מחלקת כלכלה, רשות המים, דוא"ל, 11 באפריל 2010.



מנתוני טבלה 3 עולה כי נכון לחודש אפריל 2010 כ-5.2 מיליון תושבים, המתגוררים ב-88 רשויות מקומיות מקבלים את שירותי המים והביוב מתאגידי מים. חמישה תאגידי נוספים אשר נמצאים בשלבי הקמה מתקדמים, עתידים לספק שירותי מים וביוב לכ-305 אלף תושבים נוספים המתגוררים ב-14 ישובים. כמו כן כ-191 אלף תושבים נוספים, המתגוררים ב-22 ישובים, עתידים להצטרף בחודשים הקרובים לתאגידי מים קיימים. מנתונים אלה עולה כי עד סוף שנת 2010 יקבלו כ-5.7 מיליון מתושבי ישראל את שירותי המים והביוב מתאגידי המים העירוניים. אוכלוסייה זו מהווה כ-83.4% מכלל האוכלוסייה העירונית בישראל.⁷

4. השינוי בתעריפי המים⁸

4.1. השינוי במחיר המים בעשור האחרון

עד לינואר 2007 מחיר המים לשימושים השונים נקבע על-ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הפנים בהסכמת שר האוצר וועדות הכספים והכלכלה של הכנסת. בסעיף 44 (70) בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, הועברה הסמכות לקביעת מחיר המים לכלל הצרכנים והשימושים, לידי מועצת הרשות. עם זאת, בתקופה שמינואר 2007 ועד ליוני 2011 נקבעים תעריפי המים לחקלאות באישור שרי החקלאות ופיתוח הכפר, התשתיות הלאומיות והאוצר.⁹

עדכון תעריפי המים מבוצע עפ"י מנגנון הצמדה, שקבוע בסעיף 112א לחוק המים התשי"ט-1959, ומבוסס על "סל קובע", המורכב משינוי בשלושה מרכיבים: המדד הכללי (50%), מדד השכר (15%), ותעריפי החשמל (35%). העדכון נעשה כאשר שיעור השינוי ב"סל הקובע" מגיע ל-3.5% או תוך 6 חודשים מיום העדכון הקודם (לפי הקודם מבין השניים). טבלה 4 להלן מפרטת את השינוי במדד מחירי המים בפועל בעשור האחרון ביחס למרכיבי ה"סל הקובע": מדד המחירים לצרכן, מחירי החשמל והשכר הממוצע במשק.

טבלה 4 - השינוי בעשור האחרון בשיעור עליית מדד מחיר המים לצרכנים לעומת מרכיבי ה"סל הקובע"¹⁰

תקופה	מחיר המים לצרכן	מדד מחירים לצרכן	מחיר החשמל	שכר ממוצע
ינואר 2000 עד אפריל 2010	+92.1%	+22.9%	+34.8%	+17.1%
ינואר 2007 עד אפריל 2010	+52.8%	+11.7%	-0.1%	+4.2%

מנתוני הטבלה עולה כי מדד מחיר המים עלה בעשור האחרון בשיעור חד של 92.1%, הגבוה ביחס למרכיבי ה"סל הקובע" – עלייה בשיעור של 22.9% במדד המחירים לצרכן, עלייה בשיעור של 34.8% במחיר החשמל ועלייה בשיעור של 17.1% בשכר הממוצע השנתי במשק. ניתוח השינוי במחיר מאז ינואר 2007, לאחר שסמכות קביעת המחירים הועברה למועצת המים, מעלה כי מדד מחיר המים עלה בתקופה זו בשיעור חד של 52.8%, לעומת עלייה בשיעור של 11.7% במדד המחירים לצרכן, ירידה בשיעור של 0.1% במחיר החשמל ועלייה בשיעור של 4.2% בשכר הממוצע במשק.

ניתן להסביר את העלייה במחיר המים מאז חודש ינואר 2007, מעל לעלייה במרכיבי ה"סל הקובע", במדיניות רשות המים לבסס את מחיר המים על עקרון העלות (בעיקר לאור הגידול בשימוש בהתפלת מים), וכן גם להביא להקטנת הצריכה העירונית. אולם, בשל ביקוש קשיח למים בכמות ראשונית נראה כי מטרה זו טרם הושגה.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקירה דמוגרפית לישראל לשנת 2008, הודעה לעיתונות מיום 16 בדצמבר 2009.

⁸ רשות המים, דברי הסבר לתיקון כללי תעריפים – חלק כללי, אתר האינטרנט, כניסה: 13 ביוני 2010.

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006 - סקירה תמציתית, פרק ט"ו: הרפורמה במשק מים, אתר וייסבלאי, עמי צדיק, מאי 2006.

¹⁰ מדדי מחירים: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, אתר האינטרנט, מדד המחירים לצרכן – כללי; שם, מדד המחירים לצרכן, לפי קבוצות צריכה ראשיות ומשניות-מים, כניסה: 14 ביוני 2010. שכר ממוצע: שכר שנתי ממוצע בשנת 2009 לעומת 2000 ו-2006, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 12.29 - שכר ממוצע למשרת שכיר, שנים שונות.



4.2. השינוי בחודש ינואר 2010

ב-1 בינואר 2010 נכנסו לתוקפם תעריפי המים החדשים. הרפורמה בתעריפי המים והביוב הינה פועל יוצא של החלטת הממשלה והכנסת, לקבוע את מחיר שירותי המים והביוב על פי העיקרון, בו מחירי המים ישקפו ככל שניתן את עלותם. טרם יישום הרפורמה לא היה קשר הדוק בין תעריפי המים והביוב לבין עלותם. מצב זה הביא לכך, שנוצר מחסור במקורות למימון ההשקעה בתשתיות המים. כללי המים החדשים התבססו בעיקר על מסקנותיה של ועדת גרונאו שפורסמו בשנת 2005. תעריף המים כולל שני מרכיבים עיקריים:

- עלות חברת מקורות, שכוללת את עלויות הפקת המים, פיתוח מפעלי מים ופיתוח ותשתיות.
- עלות תאגיד המים או הרשות המקומית.

בנוסף לעקרון העלות המוכרת, קרי כיסוי עלויות ספקי המים, נקבע גם עיקרון "האמבטיה" שנועד להבטיח ככל האפשר, **תעריפי מים וביוב אחידים בכל הארץ**. במסגרת הרפורמה נקבעה לצרכנים הביתיים כמות בסיסית של 2.5 קוב לנפש לחודש, שמעבר לה ייגבה תעריף גבוה יותר לכל קוב נוסף. טבלה 5 מפרטת את תעריפי המים, ליום 1 בינואר 2010, המסופקים על ידי תאגידי המים (טרם ההעלאה הצפויה בתעריפי המים ב-1 ביולי 2010).

טבלה 5 – תעריפי המים לצרכני תאגידי המים על פי ייעוד השימוש (בש"ח, למטר מעוקב)¹¹

ייעוד השימוש	סוג התעריף	ללא מע"מ	כולל מע"מ
צריכה ביתית	עד 2.5 מ"ק לחודש לנפש מוכרת*	6.988	8.106
	מעל 2.5 מ"ק לחודש לנפש מוכרת	10.299	11.947
תעשייה	כמות בהקצאה	3.835	4.449
	כמות נחרגת עד 8%	4.794	5.561
	כמות נחרגת העולה על 8%	5.753	6.673
חקלאות	כמות א	1.612	1.869
	כמות ב	1.856	2.153
	כמות ג	2.353	2.729
	כמות נחרגת עד 8%	2.882	3.343
	כמות נחרגת העולה על 8%	3.411	3.957

* קיימת כמות מזערית של 5 מ"ק לחודש ליחידת דיור (חיוב מינימאלי של כ-40 ש"ח).

תעריפי המים והביוב המצוינים בטבלה לעיל הינם לאחר העלאה ממוצעת של כ-25%, שבוצעה ב-1 בינואר 2010. הכוונה המקורית של רשות המים היתה להעלות את מחיר המים בינואר 2010 בשיעור של 40%, אולם לאחר דיונים וקבלת תגובות בנושא, לרבות דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-11 בנובמבר 2009,¹² החליטה הרשות על העלאה מדורגת בכמה פעימות: 25% ב-1 ינואר 2010, כ-14% ב-1 ביולי 2010 ובכ-2% ב-1 בינואר 2011.

4.3. השינוי בחודש יולי 2010

ירידה בתעריפי החשמל, בין היתר בחודש פברואר 2010, בשיעור של כ-11.7%, הביאה לירידה של כ-5% במדד "הסל הקובע" (ראו לעיל בסעיף 4.1). ירידת מחירי החשמל מובילה להפחתת תעריפי המים, שכן עלות החשמל

¹¹ רשות המים, **טבלאות תעריפי מים מיום 1 בינואר 2010**, אתר האינטרנט, כניסה: 3 במאי 2010.

¹² ועדת הכלכלה של הכנסת, **המדיניות בנושא הקצאת מים וקביעת תעריפי המים**, פרוטוקול, 11 בנובמבר 2009.



מהווה, כאמור, 35% מהרכב ה"סל הקובע". הצורך בהפחתה זו, יחד עם ההעלאה המתוכננת ל-1 ביולי 2010, הביאו את רשות המים לפרסם הצעת תיקון כלכלי התעריפים, שעיקרו מיתון העלייה החדה הצפויה בתעריפי המים. טבלה 6 להלן מפרטת את תעריפי המים והביוב בתאגידי המים (ללא מע"מ) מיום 1 בינואר 2010, את השינוי שתוכנן להתבצע ביום 1 ביולי 2010 ואת התעריפים החדשים המוצעים על ידי רשות המים למועד זה.

טבלה 6 - תעריפי המים והביוב מ-1 בינואר 2010 והשינוי המתוכנן ביום 1 ביולי 2007 (בש"ח לקוב, ללא מע"מ)¹³

שיעור השינוי	תעריף מוצע חדש ל- 1/7/2010	שיעור השינוי	תעריף מתוכנן מקורי ל- 1/7/2010	תעריף נוכחי מיום 1/1/2010	ייעוד השימוש
6.5%	7.44	16.8%	8.163	6.988	צריכה ביתית עד 2.5 מ"ק לנפש
4.4%	10.755	11.4%	11.47	10.299	צריכה ביתית מעל 2.5 מ"ק לנפש
9.8%	7.947	16.2%	8.409	7.238	גינון ציבורי
9.8%	4.212	16.2%	4.456	3.835	תעשייה
63.7%	1.768	86.9%	2.018	1.08	מחיר ממוצע מקורות - תעריף נמוך
16.9%	4.768	23.0%	5.018	4.08	מחיר ממוצע מקורות - תעריף גבוה

מנתוני הטבלה עולה כי על-פי הצעתה החדשה של רשות המים, יעמוד שיעור עליית התעריף לצריכה ביתית ביום 1 ביולי 2010, על כ-6.5% (במסגרת המכסה הבסיסית של 2.5 מ"ק לנפש), לעומת שיעור עלייה מתוכנן של כ-16.8%. טבלה 7 מפרטת את התפלגות רכיבי העלות השונים במחיר המים והביוב.

טבלה 7 - התפלגות רכיבי תעריף המים בשנת 2010¹⁴

המשקל מסך התעריף	רכיב התשומה
21%	תשומת המים - תעריף מקורות
13%	המרכיב ההוני - מים וביוב
19%	עלויות תפעול מים וביוב
13%	עלויות טיפול בשפכים
20%	פחת מים ופחת גביה
14%	מס ערך מוסף
100%	סך-הכול

מנתוני הטבלה עולה כי החלק הארי של עלות המים הסופית לצרכן, אינו בגין עלות הפקת המים, אלא בגין יתר המרכיבים, כגון עלות החלוקה ללקוחות, עלויות הטיפול בביוב ועלות מס הערך המוסף.

¹³ רשות המים, דברי הסבר לתיקון כלכלי תעריפים – חלק כללי, אתר האינטרנט, כניסה: 13 ביוני 2010.

¹⁴ מבקר המדינה, חוות דעת מבקר המדינה בנושא: קביעת מחיר המים, דצמבר 2009.



5. מס ערך מוסף על שירותי מים וביוב

5.1. סיווג תאגידי המים כ"עוסק" לצורך מע"מ

כאמור לעיל, חויבו הרשויות המקומיות על-פי סעיף 3(א) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן החוק), להקים חברה לשם ביצוע "פעילות חיונית" של רשות מקומית אחת או מספר רשויות יחד. כן קובע הסעיף בחוק, כי העברת פעילות המים והביוב של רשות מקומית תיעשה אך ורק לתאגיד שהוקם על פי חוק זה. **סעיף 8 לחוק** זה קובע את אופן ההעברה של עובדים, נכסים, זכויות והתחייבויות מן הרשות המקומית לתאגיד החדש שהוקם.

בחוק מע"מ¹⁵ מוגדר "עוסק" כמי ש"מוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו, ובלבד שאינו מלכ"ר או מוסד כספי...". רשויות מקומיות, שסיפקו שירותי מים וביוב טרם הקמת התאגידים, וחלקן שמספק שירותים אלה גם כיום, מסווגות בפרק ההגדרות בחוק מע"מ, כמלכ"ר ציבורי (מוסד ציבורי ללא כוונת רווח), בהתאם לחלופה 1 להגדרת מלכ"ר: "המדינה, רשות מקומית או איגוד ערים".

רשות המיסים בישראל,¹⁶ רואה בתאגידי המים שהוקמו "עוסקים" לעניין חבות הדיווח במע"מ. קביעת הסיווג כמלכ"ר או כ"עוסק" הינה בסמכותו של מנהל מע"מ, אך המבחנים לקביעת הסיווג נידונו בין היתר בפסקת בית המשפט העליון בפרשת "בשערייך ירושלים".¹⁷ להלן ששת המבחנים שהוזכרו בפסק הדין:

- האם מטרתו של הגוף הינה לשם הפקת רווחים והאם יתרות הכספים שנותרות מחולקות.
- האם נקבע במסמכי התאגדותו של הגוף, כי נכסיו והכנסותיו ישמשו למטרותיו בלבד.
- האם גירעונות הגוף ממומנים מתקציב ממשלתי, ממוסדות ציבור או מתרומה של יחידים.
- האם פעילות הגוף אינה עסקית ואינה מהווה גורם תחרותי ומפלה לעסקים אחרים.
- האם קיימת הצדקה לשינוי רישום או שניתן להסתפק בהפרדה מינהלית וארגונית ברשות המקומית.
- האם קיימת פגיעה שאינה מוצדקת בהכנסות המדינה כתוצאה מהקמתו.

על אף שרשות מקומית מוגדרת כמלכ"ר, **סעיף 58 לחוק מע"מ מאפשר למנהל מע"מ, לרשום אותה כ"עוסק"** לעניין חלק מפעילותה, אם מצא שמהות הפעילות או חלקה קרוב יותר לפעילותו של עסק: "**המנהל רשאי, לפי בקשת מי שנמנה עם סוג פלוני של חייבי מס או ביוזמת עצמו, לרשום אותו כנמנה עם סוג אחר, הן לכל עיסוקיו או פעילויות והן למקצתם, אם ראה שמהותם קרובה יותר לסוג האחר**". כאמור, מנהל מע"מ קבע את סיווג תאגידי המים כ"עוסקים" לעניין מס ערך מוסף.

5.2. מרכיב המע"מ במחיר המים¹⁸

מנתוני טבלה 4 לעיל, ניתן לראות כי תאגידי המים גובים מס ערך מוסף מלקוחותיהם. לקוחות תאגידי המים נחלקים ל"עוסקים", משקי בית ומלכ"רים. להלן כמה השלכות מהמעבר לתאגידיים:

- הקמת תאגידי המים והביוב הביאה לעליית מחירי המים בשיעור מס ערך מוסף שעומד כיום על 16%. למעשה, בפעולת התאגוד נוסף מס חדש על מחיר המים שלא היה קיים קודם לכן. מס זה מהווה שיעור של כ-13.8% ממחיר המים (הכולל מע"מ).

¹⁵ חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, פרק א': הגדרות, הגדרת "עוסק".

¹⁶ רשות המיסים בישראל, אגף המכס והמע"מ, רמי מזרחי, דוא"ל מיום 2 במאי 2010.

¹⁷ בית המשפט העליון, ע"א 767/87, עמותת בשערייך ירושלים נ' מנהל מכס ומע"מ, 13 בנובמבר 1990.

¹⁸ ראו הערה 8 לעיל.



- עליית המחיר ל"עוסקים" ברשויות בהן פועל תאגיד מים, בגין החיוב במע"מ מקוזזת על ידם, שכן ה"עוסקים" רשאים לקזז את מע"מ התשומות ששולם על ידם, כנגד מע"מ העסקאות אותו גבו מלקוחותיהם.
- לקוחות משקי הבית והמלכ"רים בתחומי הרשויות, בהן פועל תאגיד מים, משלמים אף הם מע"מ בגין שירותי המים והביוב, אך מנגד אינם יכולים לקזזו, שכן הם אינם "עוסקים" ולכן הם נאלצים לשלם מחיר גבוה מהמחיר אותו שילמו טרם יישום התאגוד.
- רשויות מקומיות, שאינן מאוגדות (לא פועל בתחומן תאגיד מים) אינן אמורות לחייב במס ערך מוסף את לקוחותיהן, לאור הגדרתן כמלכ"ר על פי חוק מס ערך מוסף. למרות זאת, בשל מדיניות האחדת התעריפים שנקבעה לכלל צרכני המים במשק, גובות כיום הרשויות המקומיות בגין **צריכת מים** (ללא החיוב בגין שירותי ביוב) מחיר זהה לזה הנגבה על ידי תאגידי המים, הכולל חיוב נוסף בגובה סכום המע"מ (16%). מצב זה עשוי להיות זמני ומוגבל בהיקפו, לאור תהליך התאגוד המואץ של יתר הרשויות המקומיות שטרם העבירו את פעילות מחלקות המים שלהן לתאגיד מים.

5.3. גביית המע"מ על ידי תאגידי המים

תאגידי המים הפועלים כ"עוסקים" גובים מלקוחותיהם מס ערך מוסף (מע"מ עסקאות) אך מנגד רשאים הם לקזז את מס הערך המוסף אותו שילמו (מע"מ תשומות) בגין עלות רכישת המים, הוצאותיהם השוטפות והשקעתם בתשתיות. מכאן עולה כי בכל חודש על התאגידי להעביר לרשות המיסים סכום בגובה מכפלת שיעור מס הערך המוסף (16%) בסכום עסקאותיהם ומנגד הן מקוזזות מסך זה את סכום מס התשומות ששולם על ידן, קרי מכפלת שיעור מס הערך המוסף (16%) בסכום הוצאותיהן המוכרות על ידי רשות המיסים לצורך זה. טבלה 8 להלן, מפרטת את סכום העסקאות של תאגידי המים שפעלו בשנים 2005-2009, את סכום מע"מ העסקאות שנגבה על ידם ואת מס התשומות שהם קיזזו כנגדו.

טבלה 8 – נתוני העסקאות והמע"מ של תאגידי המים בשנים 2005 – 2009 (במיליוני ש"ח)¹⁹

שנה	סה"כ עסקאות	מע"מ עסקאות	מע"מ תשומות	פער	פער באחוזים
2005	776	130	79	51	6.6%
2006	921	135	91	44	4.8%
2007	1,067	153	106	47	4.4%
2008	1,492	218	167	51	3.4%
2009	1,837	279	217	63	3.4%
סה"כ	7,110	1,094	795	299	

מנתוני הטבלה עולה כי היקף עסקאות תאגידי המים הסתכם בשנת 2009 בסך של כ-1.84 מיליארד ש"ח. הגידול העיקבי בהיקפי הפעילות משקף את הגידול במספר תאגידי המים שפעלו בכל שנה ובמספר צרכני המים והביוב של התאגידיים. כן עולה מהנתונים כי סכום מס הערך המוסף שהועבר בפועל על ידי תאגידי המים לרשות המיסים הסתכם בשנת 2009 על סך של כ-63 מיליון ש"ח המהווים כ-3.4% מסך היקף עסקאותיהם, ובחישוב מצטבר סך כולל של כ-299 מיליון ש"ח בשנים 2005 – 2009.

¹⁹ רשות המיסים בישראל, אגף המכס והמע"מ, רמי מזרחי, דוא"ל מיום 2 במאי 2010.



הגידול החד במשקל המים המותפלים (אשר עלותם גבוהה יחסית) מסך צריכת המים בישראל מביא לצורך בהשקעות ניכרות בתשתיות. מימון השקעות אלו יכול להיעשות במימון תקציבי או באמצעות העלאת מחיר המים והטלת מע"מ על מחיר המים. לבחירה באפשרות השנייה קיימות השפעות לגבי מבנה מערכת המס בישראל, שכן **מביאה להגדלת מרכיב המיסוי הרגרסיבי מסך נטל המס.**

למערכת המיסוי עשויה להיות השפעה רבה על הפער החברתי בישראל. שיעורי המס הפרוגרסיביים (כמו מס הכנסה ומס חברות) לעומת שיעורי המס הרגרסיביים (כמו מע"מ ומס קנייה) עשויים להשפיע על הפער החברתי. טבלה 9 להלן מפרטת את ההכנסות ממסים כחלק מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD.

טבלה 9 – שיעור ההכנסות ממסים מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD, 2007²⁰

סוג המס	ישראל	OECD	הפרש
מסים ישירים	19.6%	23.0%	+3.4%
ביטוח לאומי שכירים	3.6%	3.3%	-0.3%
ביטוח לאומי מעסיקים	1.5%	5.0%	+3.5%
מסים עקיפים	17.4%	10.3%	-7.1%
נטל מס כולל	37.0%	33.3%	-3.7%

השוואת הרכב המסים בישראל לזה של ממוצע המדינות המפותחות מלמדת כי מערכת המס בישראל רגרסיבית לעומת הממוצע במדינות המפותחות.

טבלה 10 להלן מפרטת את סך ההוצאה החודשית של משק בית לצריכת מים.

טבלה 10 – הוצאה חודשית של משק בית לצריכת מים (שנת 2008, בש"ח)²¹

עשירון הכנסה	משק בית ממוצע	עשירון 1	עשירון 10	יחס עשירונים
הוצאה כוללת למשק בית	12,342	7,582	21,058	2.78
הוצאת מים למשק בית	114	104	138	1.33
משקל מים למשק בית	0.9%	1.4%	0.7%	

כפי שעולה מהנתונים בטבלה לעיל, ההוצאה החודשית למשק בית בשנת 2008 עמדה על כ-114 ש"ח, המהווים כ-0.9% מסך ההוצאה החודשית של משק בית. אולם, משקל ההוצאה למים במשק בית בעשירון הנמוך עומד על 1.4% הגבוה פי שניים ממשקל ההוצאה של משק בית מהעשירון הגבוה. כמו כן, יחס העשירונים (היחס בין הוצאה בעשירון הגבוה להוצאה בעשירון הנמוך) בסך ההוצאה של משק בית עמד על כ-2.78, לעומת יחס של 1.33 בהוצאה של משק בית למים – נתון המעיד על המשקל הגבוה של הוצאה למים בעשירון הנמוך. נתונים אלו יכולים ללמד כי הביקוש למנת מים ראשונית הינו קשיח, ועל-כן ניתן לצפות כי העלאת מחיר לא תביא לירידת משמעותית בכמות המים הראשונית לשימוש משק בית. המשמעות היא כי **העלאת מחיר המים למשקי בית וחיובו במע"מ הינה רגרסיבית בהשפעתה על התחלקות ההכנסות.** ניתן להניח כי העלאת מחיר המים מאז 2008, בעיקר בכמות המים הראשונית, הביאה להגדלת הפער ביחס העשירונים בין סך ההוצאה להוצאה למים.

²⁰ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2008, פרק כ' – השוואות בין-לאומיות, 31 בדצמבר 2009. ממוצע משוקלל של מדינות ה-OECD פרט לציכיה, הונגריה, סלובקיה ופולין.

²¹ במשק בית ממוצע יש 3.3 נפשות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי בית 2008, טבלה 1.1 – הוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים), בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, דואל, אורה מאיר, 18 בינואר 2010.



5.4. צריכת מים על ידי משקי הבית²²

הממוצע השנתי לצריכת מים למגורים בעיריות ובמועצות המקומיות, עמד בשנת 2008 על כ-59.4 מ"ק (מטר מעוקב) לנפש. ברשויות המקומיות בעלות רמה סוציו-אקונומית גבוהה (8 עד 10 באשכולות הדרוג של הלמ"ס), כגון הרצלייה, אילת ורמת השרון, נרשמה צריכה גבוהה יותר, שעמדה על ממוצע של כ-90 מ"ק לנפש, וברשויות המקומיות המאופיינות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה (1 עד 3 בדרוג) עמדה צריכת המים למגורים על ממוצע שנתי של כ-36 מ"ק לנפש. על האוכלוסיות החלשות, בהן צריכת המים הממוצעת לנפש היא הנמוכה ביותר, נמנות בעיקר מועצות מקומיות במגזר הערבי וכן רשויות מקומיות יהודיות המאופיינות באוכלוסייה חרדית.

כאמור, צריכת המים הממוצעת לשנה הינה כ-60 מ"ק לנפש, כלומר כ-5 מ"ק לנפש לתקופה של חודש. כמות המים בה משלמים משקי הבית תעריף בסיסי, עומדת על כ-2.5 מ"ק לחודש בלבד (8.63 ש"ח למ"ק), ומעבר לכמות זאת מחויב משק הבית בתעריף הגבוה (12.47 ש"ח).²³ מכאן, שמשפחה בת 5 נפשות צורכת כמות מים שנתית ממוצעת של כ-300 מ"ק, כאשר מחציתה תחויב במחיר הבסיסי ומחציתה תחויב במחיר הגבוה. מן האמור עולה שעלות המים והביוב השנתית הממוצעת למשפחה בת 5 נפשות תעמוד על כ-3,165 ש"ח (150 מ"ק לפי המחיר הבסיסי ו-150 מ"ק נוספים לפי המחיר הגבוה) או על כ-264 ש"ח לחודש.

מחיר המים כולל כיום, כאמור, מס ערך מוסף או תשלום בגובה זהה בשיעור 16%, המהווים כ-13.8% מסך החיוב בגין שירותי ביוב. מכאן עולה כי סכום מס הערך המוסף למשפחה בת 5 נפשות עומד על סך של כ-36 ש"ח לחודש ובחישוב שנתי על סך של כ-437 ש"ח.

5.5. תשלום על-ידי משפחות גדולות²⁴

ממחקר שפרסמו חוקרים באוניברסיטה העברית²⁵ עולה כי בהתייחסות למשק המים במדינות המפותחות חל שינוי יסודי עם השנים. בעבר, ההתייחסות אל המים הייתה כאל "מוצר יסודי" שסופק במחירים נמוכים לכל תושב. כמו כן התקיימו אף מודלים שגרסו כי מעבר לכמות מים ראשונית, יש לספק את יתרת המים בתעריף הולך ויורד (DBT - Decreasing block tariffs).

עם השנים, הלכה והשתרשה ההכרה כי המים הם מוצר במחסור. לפיכך החלו מדינות מפותחות רבות לעבור למבנה תעריפים מורכב הכולל הקצאת כמות מים ראשונית במחיר נמוך, וכמות חורגת המסופקת במחיר גבוה יותר. ישראל הייתה מהחלוצות ליישם מודל זה (IBT - Increasing block tariffs), כאשר הכמות הבסיסית המסופקת במחיר נמוך, מושפעת ממספר הנפשות במשק הבית, ואינה אחידה לכל משק בית.

העלאת ניכרת במחיר המים לצריכה עודפת (קרי, במכסת המים במחיר הגבוה) **דורשת ניטור ובקרה טובים יותר, כדי לוודא שמשפחות ברוכות ילדים אכן ישלמו עבור מנת המים הראשונית את המחיר הנמוך לפי כמות הנפשות במשפחה**, שאם לא כן הן תשלמנה, שלא במתכוון, על פי התעריף הגבוה אף בגין חלק מהמכסה הבסיסית. יצוין כי הזכאות לתשלום מופחת תלויה בהודעה על מספר הנפשות במשק הבית, דבר שעשוי לפגוע בקבוצות אוכלוסייה המודעות פחות לזכויותיהן. יש לציין כי בקרה נוספת זו עשויה לדרוש משאבים מנהליים של תאגידי המים ומחלקות המים ברשויות המקומיות.

²² לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, הרשויות המקומיות בישראל 2008, 28 באפריל 2010.

²³ תעריפי המים והביוב שנלקחו לצורך אומדן זה הינם המחירים המוצעים על ידי רשות המים (כולל מע"מ), לחיוב החל מיום 1 ביולי 2010 כפי שמפורט בטבלה 5 לעיל.

²⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **היטל מחסור במים – ניתוח והשלכות**, יהודה תמר, מאי 2009.

²⁵ Momi Dahan and Udi Nisan, Unintended consequences of increasing block tariffs pricing policy in urban water, The Hebrew University of Jerusalem.

