



## תעריפי המים והביוב בישראל - תשלום "מס" או "מחיר"?

טו"ד טל קדש

דווקא בימים שבהם אזרחי המדינה מתבשרים על כך שתעריפי המים צפויים לרדת, בין היתר עקב הכוונה לסגור את תאגידי המים העירוניים, נדונה והוכרעה בבית המשפט העליון סוגיה הנוגעת במישרין לסיווגם של תשלומי המים, ובאם הינם בגדר מס או בגדר מחיר. לשאלה זו משמעות רבה, שכן התשובה משליכה במישרין על האופן שבו ניתן לשנות את תעריפי המים והביוב, אם תוך אישור הכנסת וועדותיה, או שמא תוך הקניית סמכות ישירה לרשות המים והביוב לעשות כן, מבלי להיזקק לרשות המחוקקת.

ב-1 בינואר, 2010, נכנסה לתוקפה רפורמת משק המים והביוב, כהמשכו של תהליך ארוך ומורכב לשינוי מבנה משק המים, אשר ביסודו תיקון לחוק תאגידי מים וביוב (תשס"א-2001), אשר ערך שינוי מבני במשקי המים והביוב בישראל, בין היתר, באמצעות העברת משקים אלה לאחריותם של תאגידי פרטיים תחת הרשויות המקומיות.

בנוסף, בוצעה רפורמה בניהול משק המים והביוב הארצי בדרך של הקמת רשות ממשלתית למים ולביוב, ובראשה מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב, אשר תפקידה לרכז את הסמכויות הרגולטוריות והניהוליות בתחום אחריותה של הרשות.

לפני ביצוע הרפורמה, הסמכות לקבוע את מחירי המים והביוב הייתה נתונה לשרים הרלוונטיים (האוצר, התשתיות, הפנים והחקלאות), שהייתה טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת. לעומת זאת, לאחר הרפורמה, סמכות זו הועברה לרשות למים ולביוב, המורכבת משישה נציגי ממשלה בכירים ושני נציגי ציבור הממונים על-ידי הממשלה, זאת ללא צורך באישור מאת שר זה או אחר או מאת הוועדה לענייני כספים בכנסת.

### החלטת בית המשפט העליון

בינואר 2014, ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, במספר עתירות שעסקו בהיבטים שונים של התשלום

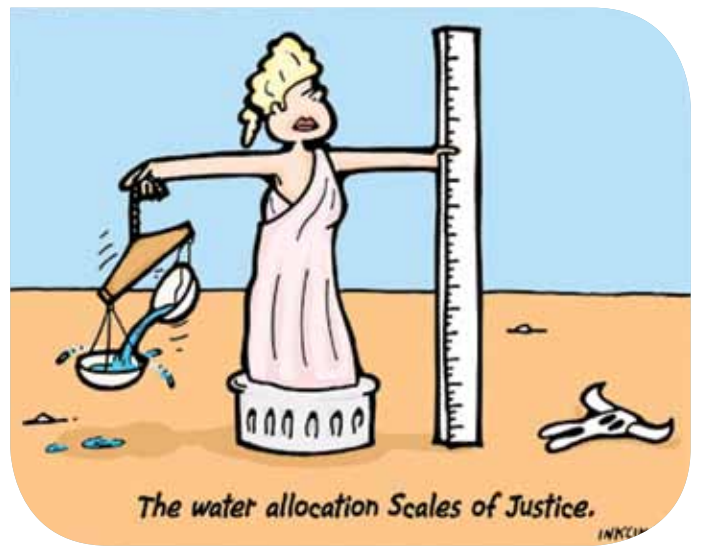
כיצד ישלסווג את תעריפי המים והביוב בישראל? האם הסדובר בתשלום חובה, או שמא במחיר המשולם כפי שמשולמת תמורה בגין סצרך? מהן ההשלכות של סיווג תשלומי המים והביוב על הצרכנים? טו"ד טל קדש על פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בעקבות הרפורמה במים ובביוב



\*טו"ד טל קדש, מייצג בתי מלון ומפעלי תעשייה בתחום המים והשפכים, מומחה במיסוי מוניציפאלי (ארנונה, מים, הזרמת מי שפכים, אגרות והיטלי פיתוח) ובמשפט מנהלי.  
טל: 07-72000000 | Email: Tal@km-law.co.il

## מכשור מדעי למדידות מים

מעבדות | איכות הסביבה | חקלאות  
תעשיות | בריכות וספא



בעבור מים וביוב, ובעיקר בשאלה המרכזית שבה יידון מאמר זה והינה: האם תעריפי המים והביוב במדינת ישראל הם בגדר מחיר או בגדר תשלום חובה שהינו תשלום מס?

לשאלה זו משמעות רבה, שכן באם תשלום מים וביוב הינם בגדר תשלום חובה, כלומר מס, המשמעות הינה כי על פי סעיף 1(ב') לחוק יסוד משק המדינה, הכנסת היא זו שצריכה לאשר שינוי בתעריפים של תשלום מסוג "מסים, מלוות חובה, תשלומי חובה אחרים ואגרות". לעומת זאת, היה ותעריפי המים הינם בגדר "מחיר", לנוכח מאפייני המוצר והשירות, הרי שבמקרה זה, תיוותר הסמכות לשינוי תעריפי המים בידי רשות המים והביוב, וזאת ללא צורך בהתערבות או אישור של הכנסת, אישורי שרים או ועדה מועדות הכנסת.

בקובעו כי תעריפי המים הינם בגדר מחיר המושתת על מאפייני התמורה והרצון החופשי, נשען בית המשפט העליון, באופן מצטבר הן על לשון החקיקה והן על שינוי תפיסתי קונספטואלי, כדלהלן:

**לשון החקיקה:** חוק תאגידי המים וביוב וחוק המים (תשי"ט-1959) הסמיכו מפורשות את רשות המים והביוב, לקבוע את התמורה בעד המים והביוב. בנוסף על כך קבע בית המשפט, סעיף 102 (ב) לחוק תאגידי המים קובע כי "כל מחיר ישקף, ככל האפשר, את עלות השירות שלו הוא נקבע". לשון הסעיף, אשר נוקטת במונח "מחיר" והמציינת כי זה ייקבע בהתאם לעלות השירות, מצביעה על כך שכונת המחוקק הינה כי תעריפי המים הם בגדר "מחיר" ולא בגדר "תשלום מס".

**שינוי תפיסת המחוקק את סיווג המים:** עצם נטילת הסמכות לקבוע את מחיר המים מידי רשויות מקומיות והעברתו לידי הרשות המים והביוב, נבעה בעיקרה משיקולים פרקטיים, אשר בעיקרם הרצון לקבוע מנגנון גמיש שהתנהלותו אינה מונעת משיקולים שונים, ביניהם פוליטיים, המעכבים יכולת להגיב לשינויים בעלויות השונות המרכיבות את עלות המים.

על מנת להכריע מהו הסיווג הנכון של תעריפי המים, עמד בית המשפט העליון על המאפיינים של סוגי התשלומים השונים:

**"מס"** - "תשלום שאדם משלם דרך כפיה לרשות ציבורית מבלי לקבל תמורה ישירה בעד כספו". כלומר, בכל הקשור למס, הרי שאין קשר בין התמורה מאת הרשות לעצם התשלום שנדרש האזרח/ הנישום לשלם.

- פוטומטרים
- מדי pH/ORP
- מדי מוליכות
- קייטים
- מערכות טיטריציה
- אלקטרודות ISE
- סטטרים
- מדי עכירות
- מולטי פרמטר
- מדי טמפרטורה
- מערכלים
- קונטרולרים
- תמיסות

לפרטים נוספים - אנדראה טיברג  
טלפון: 08-6237984 | נייד: 052-3211142  
E-mail: a.tyberg@medent.co.il  
www.medent.co.il

ככל האפשר את עלות השירות שלו הוא נקבע, ומכאן נפסק כי קיימת זיקה בין התשלום לשירותי המים והביוב במדינת ישראל.

לאור זאת בדעת רוב, פסק בית המשפט העליון, כי התמורה המשולמת בעד מים הינה "מחיר" ולא "מס", כאשר התוצאה האופרטיבית של פסק הדין הינה כי רשות המים והביוב היא זו שרשאית לקבוע את התמורה הנגבית בעד המים, וכי אין צורך באישור של וועדה בכנסת למחיר שנקבע על ידי רשות המים והביוב.

### הציבור הרחב מטיל סקפטיות בתועלת

רצון המחוקק לייעל את מנגנון קביעת עלות המים בא לידי ביטוי בהעברת הסמכות לקביעת מחיר המים לידי גוף קטן ומקצועי, בדמות שר הפנים בתיאום עם שר האוצר, וקיבל את צורתו הסופית בהעברת הסמכות כאמור לידי רשות המים והביוב, דבר המעיד על שינוי תפיסתי של המחוקק את סיווג המים.

בדיעבד, הציבור הרחב מטיל סקפטיות בתועלת אשר הניבה הרפורמה אשר הפריטה לכאורה את משטר המים, וזאת לנוכח עליית מחירי המים והתנהלות אשר העשירה את קופת התאגידים, דבר אשר עתיד להוביל ל"סגירת הברז", קרי לסגירת תאגידי המים ולצמצום סמכויותיהם, כפי שמצאי ועדת בלינקוב (ואולם סוגיה זו אינה בתחום רשימה זו).

עם זאת, עד שנעבור למשטר מים אחר, הסמכות לשנות את התעריפים, כאמור ברשימה זו, נותרה בידי התאגידים עצמם, לאור מסקנת בית המשפט העליון כי המדובר בתשלום מסוג "מחיר".

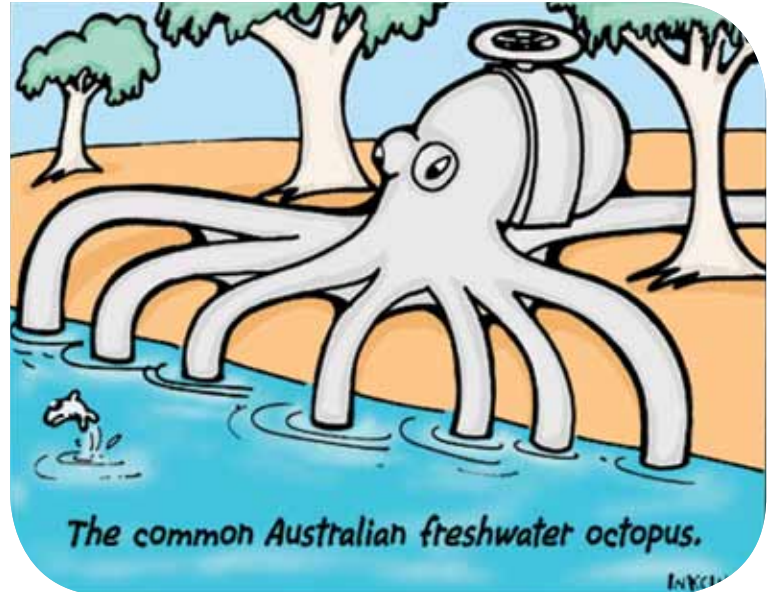
### הליכי גבייה מצד תאגידי המים

שאלה נוספת שיש לדון בה, על מנת להשלים התמונה נשוא רשימה זו, היא במשמעות הליכי הגבייה המנהלית שבהם נוקטים תאגידי המים, על מנת לגבות תשלומי מים וביוב, אשר נפסק שהינם בגדר "מחיר" ולא "מס". שאלה זו לא נדונה בפסק הדין, אך סבורני שהיא קשורה בקשר אדוק לתוצאת פסק הדין.

פקודת המסים (גביה), חלה על תשלומי חובה ומיסים אך לא על "מחיר", ועל כן יש לסבור לכאורה כי אין אפשרות חוקית מצד התאגידים לנקוט בהליכי גבייה כנגד סרבני תשלום מים וביוב, ואולם סעיף 39, לחוק תאגידי מים וביוב (תשס"א-2001) - (להלן: "חוק תאגידי מים וביוב"), יצר הסדר על פיו ניתנה לתאגידי הסמכות לנקוט בהליכי גבייה מנהלית כאילו היו תעריפי המים "מס" כמשמעותו בפקודת המסים גבייה.

המחוקק מצא לנכון להותיר בידי תאגידי המים והביוב, כח רב עוצמה לנקוט בהליכי גבייה מנהלית כנגד אזרחים, על אף העובדה שתעריפים אלו על פי פסיקת בית המשפט העליון, אינם מהווים מס, כי אם תמורה ומחיר, בגין שירות בסיסי המסופק על ידי רשות המים לאזרחים.

במצב הדברים הקיים, התאגידים שמפעילים שיקול-דעת עסקי של רווח והפסד, מחזיקים בסמכויות ענישה של ממש. באופן חסר תקדים, עשוי אזרח בישראל להיות חשוף לקנסות העולים לעתים מיליוני שקלים בשנה. לשם המחשת האמור, יש ליתן את הדעת לקנסות המושתים על מפעלים המזרימים שפכי תעשייה מכוח כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המוזרמים למערכת הביוב) (תשע"ד-2014). לגבי חיובים אלה, קיימת לעיתים התחושה יותר המדובר בחיובים דרקונים, בין היתר לאור העובדה, כי הינם תלויי נקודת דיגום והשפעת ערכים המותרים להזרמה המשתנים



במשפחת תשלומי החובה מצויה גם "אגרה" - המשולמת כידוע גם עקב שירות מסוים, "למשל, הוצאת תעודת לידה, מתן רישיון או ניהול משפט". כלומר, יש קשר ישיר בין התשלום למתן השירות, אלמלא תשלום אגרה, לא יכול האזרח לקבל את השירות. על אף זאת, אגרה אינה מהווה "תמורה"

שאלה נוספת שיש לדון בה, על מנת להשלים התמונה נשוא רשימה זו, היא בכשמות הליכי הגבייה המנהלית שבהם נוקטים תאגידי המים, על מנת לגבות תשלומי מים וביוב, אשר נפסק שהינם בגדר "מחיר" ולא "מס". שאלה זו לא נדונה בפסק הדין, אך סבורני שהיא קשורה בקשר אדוק לתוצאת פסק הדין


ישירה לשירות במובן הקלאסי או המסחרי, שכן אין לרוב קורלציה בין ערך השירות לגובה האגרה, והם למעשה אינם תלויים זה בזה.

"מחיר" - לעומת זאת, הינו "תשלום (לרשות או לגורם פרטי כלשהו) הניתן בתמורה לשירות או סחורה שמקבל הפרט. הוא משקף את ערכו של מה שניתן לפרט ומבטא את כוחות השוק והסכמת הצדדים".

התמורה המשולמת עבור מים, מאופיינת בהיותה תמורה מידית וישירה, בהיותה ריאלית ביחס ישיר החל משלב עלות רכישתה ממקורות ועד לאספקתה לתושבים (בתוספת רווח סביר לתאגיד המספק את המים לתושבים). בסעיף 102 (ב') לחוק תאגידי המים נקבע כי: "כל מחיר ישקף,

באופן דינאמי, דבר שלא מונע מאת התאגידים לאיים בנקיטת הליכי גבייה, חרף הגשת השגות ועררים, מצד מפעלי תעשייה ובתי מלון.

הותרת כוח רב עוצמה בידי התאגידים כנגד סרבני התשלום, יכול להיות מתקבל על הדעת בנסיבות מסוימות בלבד, ועולה בקנה אחד עם הליכי גבייה מנהלית לגביית תשלומי חובה ומיסים של רשויות אכיפת החוק למשל לגביית חוב ארנונה, אך לא בכל מחיר ולא בכל מקרה, כפי שפורט בנוגע להזרמת מי שפכים וקנסות המוטלים על ידי התאגיד, באין מפריע.

יש לציין, כי בתי משפט כבר פסקו לא אחת בשעה שהמדובר בחיובים שנויים במחלוקת, חיובים חשודים שלגביהם אמורה להידלק נורה אדומה לרשות המקומית, אין לנקוט בהליכי גבייה מנהלית ועל הרשות למצות זכויותיה, להתכבד ולהגיש תביעה לבית המשפט. האמור עולה באופן מסוים עם סעיף 2 אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה) (תש"ס-2000), ואולם אכרזה זו, חלה על תשלומי חובה לרשויות המקומיות, וכידוע תאגידי המים, לכאורה, אינם חוסים תחת הרשויות המקומיות, מאז החלת הרפורמה במשק המים. 

עצם נטילת הסמכות לקבוע את מחיר המים סידי רשויות מקומיות והעברתו לידי הרשות המים והכיוב, נכטה בעיקרה חשיקולים פרקטיים, אשר בעיקרם הרצון לקבוע סנגון גמיש שהתנהלותו אינה מונעת חשיקולים שונים, ביניהם פוליטיים, המרכיבים יכולת להגיב לשינויים בעלויות השונות המרכיבות את עלות המים



## החוג לניהול משאבי טבע וסביבה מציע תכניות לימודים ייחודיות ללימודי תואר שני ושלישי

### תכנית עם התמחות בניהול קיימות בסביבה בנוייה

תכנית חדשה וייחודית המציעה בסיס ידע מוצק וכלים יישומיים בתכנון וניהול של סביבות בנויות ומקיימות

- בתכניות מוצעים מסלולים של תיזה או פרוייקט
- הלימודים מתקיימים בימי חמישי ושישי

### Global Green Mba

תכנית בינלאומית בשפה האנגלית, משותפת לחוג למנהל עסקים ולחוג לניהול משאבי טבע וסביבה. תכנית ייחודית וחדשנית (בימים שני ושישי) המשלבת קורסים מתחום מנהל עסקים יחד עם קורסים בנושאי קיימות וניהול סביבה

Please contact e-mail: [mba@univ.haifa.ac.il](mailto:mba@univ.haifa.ac.il)

### תכנית לתואר שני – ניהול משאבי טבע וסביבה

תכנית רב תחומית לתואר שני בנושא קיימות, המשלבת נושאים ממדעי החברה, הטבע, ניהול ומשפטים. התכנית מגוונת, מרתקת ומשלבת חוקרים מהאקדמיה עם מומחים מהשטח. מטרת התכנית היא להכשיר כח אדם ברמה אקדמית ומקצועית גבוהה לשם התמודדות עם פתרונות לבעיות ניהוליות ויישומיות בקביעת מדיניות וקבלת החלטות בתחומי הקיימות.

### תכנית עם התמחות בניהול ומדיניות אנרגיה

התכנית משלבת קורסים ייחודיים בנושאי אנרגיה וסביבה, תוך התמקדות בניהול קיימות במשק האנרגיה, כגון: אנרגיות חלופיות והתייעלות אנרגטית בישראל ובעולם.

- מיקום החוג 71 בעולם לשנת 2012-13 על פי דירוג Eduniversal Masters Ranking • אפשרות למלגות למצטיינים
- מוסמכי החוג משולבים בעמדות מפתח בגופים ציבוריים ופרטיים העוסקים בנושאי סביבה ובאקדמיה

לפרטים נוספים: [nrem@univ.haifa.ac.il](mailto:nrem@univ.haifa.ac.il) | [nrem.haifa.ac.il](https://www.facebook.com/nrem.haifa.ac.il) | טלפון: 04-8249919 | פקס: 04-8249971 | ובמייל: [nrem@univ.haifa.ac.il](mailto:nrem@univ.haifa.ac.il)