

15 בפברואר, 2001

לכבוד

חברי ועדת הכלכלה של הכנסת

באמצעות המייל

שלום רב,

**הנדון: מדיניות הממשלה במשק המים – הפרת הזכות היסודית למים**

1. אנו פונים אליכם בעקבות שורה ארוכה של תלונות שהגיעו למשרדינו בעניין מדיניות הממשלה במשק המים, אשר הפכה את המים למצרך יקר וגרמה לכך שתושבים רבים אינם עומדים בנטל מחירי המים המאמירים. **אנו קוראים לכם לפעול לשינוי היחס למים ממוצר צריכה לזכות יסוד, לקביעת מחירי מים המאמצים גישה זו, ולהסדרת משק המים והאפשרות לניתוק צרכנים ממים בהתאם לכך.**

**זכות היסוד למים**

2. בראשית הדברים, אנו מבקשים להזכיר את יסודיותה של הזכות למים בחברה הישראלית ובמשפט. חוק המים, התשי"ט-1959 קובע בסעיף 1 כי:

**"מקורות המים הם קניין הציבור, נתונים לשליטת המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ופיתוח הארץ".**

3. וסעיף 3 לחוק מעגן את הזכות לקבל מים:

**"כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה".**

4. הפסיקה הישראלית הכירה בזכות למים כזכות בסיסית ויסודית, הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד, מהזכות לבריאות ומעקרון השוויון. בית המשפט העליון עמד על חשיבות זכות זו ועל חובתה של המדינה להגן על הזכות ולממשה כלפי כל תושב:

**"... הנחת הבסיס בחוק היא כי לכל אדם זכות לקבל מים בעבור תשלום.**

לדברים אלה, שהובהרו בעניין כפר פינס וצוטטו לעיל, תחולה רחבה על

כל "תושבי המדינה" ואין הם מוגבלים ליחסי אגודה שיתופית-חברים...

לא אכחד: האפשרות שאדם או משפחות ינותקו ממים מעוררת רתיעה

ראשונית. **בלי מים - אין חיים.** קל יותר להסכין, למשל, עם ניתוק קו

טלפון בגין אי-תשלום. " (ע"א 7262/00 פוריה כפר עבודה נ' לוג, פ"ד נו (3) 899,

910-909) (ההדגשה אינה במקור).

5. בהקשר זה יצוין, כי הקשר בין בריאות וחיים ברמה נאותה לבין אספקה סדירה של מים נקיים הינו מובהק ונובע מהקשר הסיבתי שבין העדרם של מים נקיים למחלות ולהפרעות גופניות. שכן, ללא מים אין חיים וכאשר איכות המים או כמותם נמוכה, לא ניתן לקיים חיים בריאים. כך, למשל, מראים נתונים השוואתיים בינלאומיים קשר הדוק בין נגישות למים לבין שיעור תמותת תינוקות.
6. מדינת ישראל אף התחייבה לכבד את זכותם למים של תושביה ולהבטיח להם אספקת מים סדירה בשורה של אמנות בינלאומיות עליהן היא חתמה, בהן האמנה בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות (סעיפים 11-12) והאמנה לזכויות הילד (סעיף 24 לאמנה). בכך דומה ישראל למדינות רבות בעולם, שהכירו בחוקיהן בזכות לאספקת מים נקיים, כגון: ארה"ב, מדינות אירופה, ברזיל, ארגנטינה, דרום אפריקה, הודו, נפאל ואתיופיה.

#### מחירי המים

7. העלייה במחירי המים נעשתה באופן מדורג החל מ-1 בינואר 2010, כאשר נכנסו לתוקפם כללי תעריפים למים ותעריפים חדשים המבוססים על עקרון העלות. **את ההחלטה להפסיק בבת אחת ובאופן מוחלט את סבסוד מחירי המים ולקבוע את מחירם בהתאם לעלותם קיבלה הממשלה בראשותו של מר אהוד אולמרט שנתיים וחצי קודם לכן, ביום 12.8.07 בהחלטת ממשלה מס' 2184.**
8. בהחלטה זו נקבע כי תופסק התמיכה הממשלתית למשק המים, שעמדה אז על סך של 415 מיליוני שקלים לשנה. כן נקבע, כי מועצת רשות המים תקבע תעריפי מים חדשים, אך ככל שתהיה עליה בתעריף המים לצרכן הביתי היא תתבצע באופן מדורג החל מינואר 2009. בסופו של דבר, בוצעה העליה במחירי המים החל מראשית שנת 2010.
9. לפי הערכת רשות המים, התעריפים החדשים, שנכנסו לתוקף במהלך מדורג מאז תחילת 2010, ייקרו את תעריפי המים ב-40-50% (דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, עמ' 307). הסיבה המרכזית לכך היא החלטת הממשלה על הפסקת סבסוד המים, והכנסת כלל העלויות של משק המים למחיר לצרכן, כולל עלות רכישת מים מותפלים ועלות ביצוע הסכמים מדיניים בתחום המים עם ירדן והרשות הפלסטינית.
10. גורם נוסף לעלייה במחיר היא העברת תפעול משק המים לתאגידי המים והביוב. שכן, לתעריפים שגובים התאגידים נוסף מע"מ בסך 16%, שאינו מוכנס למחירי המים ברשויות המקומיות, שמנהלות בעצמן את מערכת המים. נבהיר רק, כי החוק מחייב את כלל הרשויות המקומיות לייסד תאגידי מים וביוב, ולמעשה רשויות שטרם עשו זאת הן בשלב זה בבחינת מפרות חוק.

11. לשם השוואה, עד סוף שנת 2009 היו תעריפי המים כדלקמן :

תעריף א	8 מ"ק ראשונים לחודש	3.901 ₪ למ"ק
תעריף ב	8 מ"ק נוספים	5.449 ₪ למ"ק
תעריף ג	כל כמות נוספת	7.585 ₪ למ"ק

למשפחות גדולות הורחב תעריף א' ב-3 מ"ק לחודש לכל נפש מעל 4 נפשות.

(דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, עמ' 300)

בעוד תעריפי המים הנגבים על ידי תאגידי המים והביוב כיום הם כדלקמן :

תעריף א	2.5 מ"ק ראשונים לחודש לאדם (ולפחות 5 מ"ק למשק בית) – ראש המשלה הודיע בשבוע שעבר כי כמות זו תגדל ל-3.5 מ"ק לאדם	8.63 ₪ למ"ק
תעריף ב	כל כמות נוספת	12.48 ₪ למ"ק

למשפחות המונות מעל שתי נפשות - תעריף א' ב-2.5 מ"ק לחודש (וכנראה בהמשך 3.5 מ"ק) לכל

נפש נוספת. ([אתר רשות המים](#))

12. כפי שניתן לראות, הרפורמה בתעריפי המים הביאה לצמצום דרסטי בכמות המים לצריכה

בתעריף א' (מ-8 ל-2.5 מ"ק), והעלתה משמעותית את מחיר תעריף זה ואת תעריף ב'. באופן יחסי, העלייה במחיר תעריף א' הייתה גדולה יותר מהעלייה במחיר תעריף ב'. משמעות הדבר היא שאזרחים ששומרים על משמעת מים נאלצים לשלם יחסית יותר מאשר אלו שצורכים יותר מים.

13. הצמצום בכמות המים לצריכה בתעריף א' הנמוך הוא בעייתי ביותר, כיוון שהוא אינו מותיר די

מים לצריכה הבסיסית ביותר של האדם. מנתוני רשות המים עולה כי הצריכה הממוצעת לנפש בשנת 2009, שהיתה מצומצמת יחסית לשנים קודמות, עמדה על 90.6 מ"ק לנפש לשנה, שהם 7.55 מ"ק לנפש לחודש. גם אם מבקשים לעודד צריכת מים מופחתת, ברי כי כמות של 2.5 מ"ק לחודש בתעריף הנמוך אינה יכולה להספיק לצרכי האוכלוסייה.

14. מהאמור לעיל ברור, כי מדיניות המשלה בתחום מחירי המים פוגעת בציבור פעמיים: בכמות

המותרת לצריכה במחיר נמוך ובתעריפים הגבוהים של המים. מדיניות זו פוגעת באופן קשה בזכותו של הציבור לאספקת מים נאותה, באפשרותו לקיים חיים בכבוד ועשויה לעלות לכדי פגיעה בבריאות הציבור.

15. אשר על כן, יש לפעול לגיבוש מדיניות אחרת בתחום מחירי המים. יש להעלות לדיון מחודש את

ההחלטה על הפסקת סבסוד המים באופן מוחלט ובבת אחת, כפי שנעשה, ולשקול אפשרויות נוספות. בכל מקרה, יש להביא לכך כי ניתן יהיה לצרוך מים ברמה המינימאלית הנדרשת לקיומו של אדם במחיר סביר. לשם כך, יש :

א. להגדיל את כמות המים הניתנים לצריכה בתעריף א' - כך שיהיה מדובר בכמות הולמת לאדם המבקש לחסוך במים. מוצע כי כמות זו לא תפחת מ-4.5 מ"ק לנפש לחודש, בהתאם להמלצתו של פרופ' יורם אבנימלך, לשעבר המדען הראשי המשרד להגנת הסביבה וחבר ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, המצ"ב למכתב זה.

ב. להקטין את עלותו של תעריף א' באופן משמעותי - כך שהכמות המוצעת בתעריף הנמוך תהיה מספקת ואפשרית מבחינת הצרכן החסכן. במקרה כזה, ניתן יהיה להשית תעריף גבוה על צריכה שאינה חסכונית, ויהיה בכך משום האיזון הנדרש למשק המים שנקלע לקשיים בשל האקלים השחון של ישראל.

16. מוצע עוד לאמץ את המלצתה של ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, כי "עלויות חריגות – כגון אלה שנגרמות עקב הסכמים מדיניים – לא תכוסנה בתעריפי המים. התעריפים למשקי בית יהיו מדורגים כך שתובטח לכל משפחה כמות בסיסית במחיר נמוך... אם יוחלט לכסות חלק מהעלות בתמיכה מתקציב המדינה, תקבע מועצת רשות המים את התעריפים בהתחשב בתמיכה זו" (פרק ההמלצות, עמ' כ"ז לדוח הוועדה).

17. בנוסף, מוצע לפעול להנהגת הנחות משמעותיות לאוכלוסיות מוחלשות: מקבלי הבטחת הכנסה, אנשים עם מוגבלויות, קשישים, ניצולי שואה וכו', כפי שמקובל גם לגבי תעריפי חברת החשמל. יצוין כי ראש הממשלה הכריז בשבוע שעבר כי יינתנו תעריפים מיוחדים לאנשים עם מוגבלויות, אולם יש להרחיב את קבוצת מקבלי ההטבה גם לאוכלוסיות שנמנו מעלה ולוודא כי ההנחות יהיו משמעותיות.

#### ניתוק חייבים מאספקת מים

18. העלייה החדה במחירי המים הביאה לכך כי תושבים רבים אינם מסוגלים לשלם את חשבונות המים הגבוהים. מתלונות שהגיעו אלינו, עולה כי המצוקה חוצה אוכלוסיות וגילאים וכוללת פגיעה גם במשפחות ויחידים ממעמד הביניים. המצוקה קשה במיוחד בקרב משפחות ויחידים המתקיימים מהכנסה נמוכה, קשישים ואנשים בעלי מוגבלויות.

19. במקרים בהם מתקשים הצרכנים לשלם את חשבונות המים, מנותקת אספקת המים לבתים ללא התייחסות למצב סוציאלי חריג וללא אפשרות אמיתית להשיג על כך או לפרוס תשלומים בהתאם ליכולת הצרכן. בעבר, כאשר אספקת המים נעשתה על ידי הרשויות המקומיות, הן היו מחויבות לעריכת הסדרי תשלומים עם חייבים ויכלו לנתקם מאספקת מים רק במקרים בהם התושבים סירבו להסדר תשלומים. לפי נוהל של משרד הפנים משנת 2004, ניתן היה לנתק אספקת מים רק במקרה של חוב של למעלה מ-300 שקלים, לאחר חודשיים של התראות, ובתנאי שלא התקבלה חוות דעת של אגף הרווחה על מצוקה חריגה של התושב.

20. תאגידי המים והביוב העירוניים אינם רואים עצמם מחויבים לנוהל זה ומנתקים צרכנים מאספקת מים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם החוק: חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 קובע, כי מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב תקבע "את המקרים והתנאים שבהם רשאית

חברה להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן או למקרקעין", וכי תאגידי המים והביוב לא יהיו רשאים לנתק צרכנים מאספקת מים, אלא לפי כללים אלה (סעיפים 39 ו-146 לחוק). **עד היום טרם נקבעו כללים מטעם רשות המים לעניין זה**, ועל כן לא ברור לפי אלו קריטריונים פועלים תאגידי המים לניתוק אספקת מים מתושבים.

21. התנהלות תאגידי המים בנושא ניתוק חייבים מאספקת מים מהווה פגיעה חמורה בזכות היסוד למים כמו גם בשלטון החוק. לא ברור מדוע רשות המים טרם התקינה כללים בעניין זה, ופנייתנו אליהם לקבלת מידע על כך טרם נענתה. יחד עם זאת, **ברי כי התאגידיים אינם יכולים לעשות דין לעצמם ולפגוע באופן כל כך יסודי בחייהם ובבריאותם של תושבים שידם אינה משגת לשלם את מחירי המים הגבוהים**.

22. על רשות המים להזדרז ולקבוע כללים מנחים בנושא זה. מכיוון שהמים אינם מצרך ככל המצרכים - אלא משאב שבלעדיו לא ניתן לקיים משק בית והעדרו מהווה סכנה חמורה לבריאות - **יש לקבוע כי לא ניתן יהיה לנתק מאספקת מים, אלא במקרים יוצאי דופן בהם לצרכן ישנם אמצעים אך הוא בוחר שלא לשלם**. לשם כך ניתן להתוות כללים בדומה לנוהל משרד הפנים או בדומה לכללי חוק ההוצאה לפועל, המחייבים לערוך לחייב חקירת יכולת ופריסת תשלומים. בכל מקרה, ניתוק מים בהיותם מצרך יסוד ואמצעי מרכזי למימוש הזכות לבריאות אינו יכול להיעשות כאשר לחייב אין כל אמצעים לשלם את חובו והוא נענש על כך, הלכה למעשה, במניעת אספקת מים.

23. יודגש, כי העברת הסמכות לספק שירותים ומצרכים מן המדינה לגוף פרטי אינה פותרת את המדינה מאחריותה להבטיח את הנגישות של כלל הציבור לשירותים ומצרכים אלו, אלא להיפך, היא מטילה עליה חובה מוגברת להבטיח נגישות זו. לאור כך, **הבטחת הנגישות למים, בהיותם אמצעי מרכזי להבטחת זכות היסוד לבריאות ולקיום בכבוד, היא חובה ראשונה במעלה המוטלת על המדינה, גם כשאלו מסופקים על ידי ספק פרטי**.

#### תאגידי מים וביוב – סוגיות נוספות להכרעה

24. מסקירת הפגיעות בזכות היסוד למים עד עתה, עולה כי הקמתם של תאגידי המים והביוב הביאה לעליית מחירים ולהתנהלות שאינה חוקית ואינה ראויה בנושאי ניתוקי המים. **דומה כי בהקמתם של תאגידיים אלו לא נלקחו בחשבון מכלול השפעת התאגוד על צרכני המים וזכויותיהם**. בנוסף לנושאים שהוזכרו, מעורר התאגוד שאלות משמעותיות נוספות:

א. הפסדי התאגידיים ופשיטת רגל – החוק קובע כי במקרה שבו תאגיד המים אינו עומד בהתחייבויותיו ניתן יהיה לפרק את החברה. עולה השאלה **מה יעלה בגורל משק המים העירוני במקרה של פירוק התאגיד? מי יבטיח את זכותם של התושבים לאספקת מים סדירה? שהרי לתאגיד עשוי להיות משתלם כלכלית להביא את התאגיד לפשיטת רגל במקרים מסוימים (למשל, אחרי שנגרפו רווחים ושולמו משכורות גבוהות במיוחד ונכנסו**

לחובות), ומי שיפסיד יהיה אך ורק הציבור. איך מונעים מצב כזה? כיצד יכוסו חובות של תאגיד הנובעים מניהול כושל?

ב. רווחי התאגידים – על פי החוק, רווחי התאגידים ישמשו להשקעה במערכות המים והביוב העירוניות ולהשקעות במשק המים והביוב. **במקרים בהם ישנם רווחים עודפים, הרשות המקומית יכולה לעשות בהם שימוש למתן שירותים אחרים לתושביה, רק לאחר שהיא מושכת את הרווחים כדיבידנד ומשלמת על כך מס לאוצר המדינה.** מכיוון שמדובר בכספי התושבים, מדוע יש צורך בתשלום נוסף לאוצר המדינה כדי לעשות שימוש ציבורי ברווחים?

### סיכום והמלצות

25. לפני סיום, נבקש להזכיר את הדגש המיוחד ששם בית המשפט העליון על חובת המדינה להבטיח כי תושבי המדינה לא יחיו במחסור קיומי, אשר כוללת גם את החובה להבטיח מי שתייה ותנאי תברואה נסבלים:

”ניתן להניח, אפוא, לענייננו – בלא לקבוע מסמרות בדבר – כי מחובת המדינה על-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח ”רשת מגן” למעוטי-האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית.” (בג”צ עמותת מחויבות הנ”ל, פסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק) (ההדגשה אינה במקור).

26. כפי שעולה מהנתונים שנפרסו בפניה זו, מדיניות הממשלה הנוכחית אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של המדינה להבטיח את זכותם היסודית של תושביה לאספקת מים סדירה המותאמת לכל כיס. על מנת לשוב ולאפשר לכלל תושבי ישראל נגישות למים במחיר סביר מוצע:

- א. לשקול מחדש את ההחלטה על הפסקה כוללת ומיידית של סבסוד משק המים.
- ב. לפעול לקביעת כמות מים מספקת בתעריף נמוך, שיהיו ריאליים מבחינת הצרכים הביתיים והיכולת הכלכלית של כלל הציבור.
- ג. להגדיר מיהן האוכלוסיות הנזקקות לכמות מים גדולה יותר ולפעול לקביעת הנחה משמעותית במחיר המים לאוכלוסיות אלה ולאוכלוסיות מוחלשות אחרות, כך שהתעריפים יהלמו את צרכיהם ויכולתם, ולעגנם בחוק או בתקנות מכוחו.
- ד. על רשות המים לקבוע באופן המיידני ביותר כללים לניתוק אספקת מים, בהם יקבע כי ניתן יהיה לנתק רק במקרים קיצוניים בהם מסרב תושב בעל אמצעים לשלם את חשבונו, בניגוד למקרים בהם אין ביכולתו לשלם את חובו, שאז יש לקבוע הסדר פריסת תשלומים.

ה. לערוך דיון מחודש במבנה הנוכחי של המשק המים ובסוגיות השונות שטרם הוסדרו כדי להבטיח שתאגוד משק המים לא יפגע בזכות הבסיסית למים של כלל התושבים.  
בברכה,

עו"ד טלי ניר

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות