



דו"ח בחינת רגולציה חדשה (RIA) מקוצר

קביעת אמות מידה לחלוקת מים במושב
עובדים או בכפר שיתופי

ינואר 2017

עורכת: חנה טובי, מנהלת תחום מים

תוכן עניינים

3 חלק א' – הגדרת הצורך בהתערבות.
7 חלק ב' – בחירת שיטה רגולטורית
9 חלק ג' – סיכום.
10 נספח – מתודולוגיה להכנת הדוח.

חלק א' – הגדרת הצורך בהתערבות

א. רקע

1. הזכות למים בתעריף חקלאי מתבססת על חוק המים, התשי"ט-1959 ("חוק המים").

סעיף 6 לחוק המים קובע –

"6. כל זכות למים צמודה לאחת ממטרות המים המנויות להלן; בטלה המטרה – פקעה הזכות

למים; ואלה מטרות המים –

(1) צרכי בית;

(2) חקלאות;

(3) תעשייה;

(4) מלאכה, מסחר ושירותים;

(5) שירותים ציבוריים;

(6) שמירה ושיקום של ערכי טבע ונוף, לרבות מעיינות, נחלים ובתי גידול לחים (בחוק זה –

ערכי טבע ונוף)."

סעיף 7 לחוק המים קובע –

"7. לענין חוק זה אין נפקא מינה אם זכות למים נוצרה על פי דין – לרבות חוק זה – או על פי

הסכם או נוהג או באופן אחר, ואם נוצרה לפני תחילתו של חוק זה או אחרי כן."

סעיף 23 לחוק המים קובע –

"23. לא יפיק אדם מים ממקור מים ולא יתפיל מי-ים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה

לאחרים, ולא יספק מים, בין אם הפיקם ממקור מים או התפילם ממי-ים ובין אם קיבלם מספק

אחר – אלא על פי רשיון מאת מנהל הרשות הממשלתית ובהתאם לתנאי הרשיון (להלן – רשיון

הפקה); מתן רשיון הפקה וקביעת התנאים בו ייעשו על פי כללים שקבעה מועצת הרשות

הממשלתית."

2. אם כן, כל זכות למים היא זכות מותנית ועליה להיות צמודה לאחת ממטרות החוק (סעיף 6 לחוק המים) בכל

הנוגע לשימוש במים לצרכים חקלאיים, מותנית הזכות בקיום פעילות חקלאית. חדל החקלאי לקיים פעילות

חקלאית – פקעה זכותו למים בתעריף חקלאי.

3. יש לחדד ולהדגיש כי הזכות הינה לתעריף מים לחקלאות, תעריף הנמוך משמעותית מהתעריף לבית. שלא

כמו בהקצאת מים בתעריף חקלאי, המים לבית אינם בהקצאה ואינם מוגבלים.

4. סעיף 37(ג) לחוק המים קובע כי שר החקלאות ופיתוח הכפר יקבע בתקנות אמות מידה להקצאת מים בידי

רשות המים.

5. מדי שנה מפרסם שר החקלאות ופיתוח הכפר הוראת שעה, הקובעת את אופן חלוקת המים לחקלאות, במסגרת היקף הצריכה המרבית המותרת למטרת חקלאות שקבעה מועצת רשות המים. הקצאת המים לצרכנים נקבעת ברישיונות ההפקה שמנפיקה רשות המים.
6. אגודה שיתופית חקלאית כמשמעה בתקנה 2 לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995, היא אגודה שרשם האגודות השיתופיות סיווג אותה כמושב עובדים או ככפר שיתופי.
7. אגודת מים שיתופית משמשת בפועל כצרכן מים וכספק מים על פי חוק המים. האגודה מקבלת מאת הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן – רשות המים) הקצאה כוללת לחבריה והנה אמונה על החלוקה הפנימית בין החברים אשר עיסוקם בפעילות חקלאית.
8. בהתאם להנחיית רשם האגודות השיתופיות מיום 18.9.2008, נקבע כי אגודה חקלאית שיתופית רשאית, ככל שלא תקבל האסיפה הכללית של האגודה החלטה אחרת, לייחד עד 30% מהמכסה לעיבוד משותף ואת היתרה עליה לחלק באופן שווה בין כל המשקים, והיא רשאית לנייד את חלקו של משק אחד למשק אחר.
9. ההנחייה נועדה להביא לכך שהעברת המים בין חברי האגודה תתבצע דרך האגודה תוך הקצאה בשוויון. אולם ההנחייה עוררה קושי, מכיוון שלא הבחינה בין נחלות פעילות המקיימות חקלאות לכאלה שאינן פעילות.
10. בשנת 2011 הוגשה עתירה לבג"צ (בג"צ 2467/11 שמעון מגן ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'), במסגרתה טענו העותרים, בעלי נחלה במושב תלמי אליהו, מושב עובדים שהינו אגודה שיתופית חקלאית, כי אך חלק מבעלי הנחלות במושב עוסקים בחקלאות אולם האגודה מקבלת את מלוא מכסת המים עקב דיווח לא נכון לרשות המים, ובהמשך מניידת מים מחקלאים לא פעילים לחקלאים פעילים, תוך תשלום פיצוי כספי לחקלאים הלא פעילים עבור השבת מכסות המים.
11. הזכות למים הניתנת בידי אגודה, אף היא זכות מסויגת. אגודה שיתופית חקלאית אינה יכולה להעניק לחבריה זכות שאינה שלה לכתחילה, לכן אינה יכולה להעניק זכויות למים למי שאין עיסוקו בחקלאות ואינה רשאית לתת לו "חלף מים" – קרי, תשלום בגין ויתור על זכות זו..
12. זאת ועוד, סעיף 3 לחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-2967, אוסר העברת מכסת מים לאחר בלא היתר.
13. ביום 27.12.2011 הוציא רשם האגודות השיתופיות, הנחיות באשר לאופן החלוקה באגודות השיתופיות החקלאיות וקבע כי על האגודות לבצע חלוקה שוויונית של המים בין החקלאים הפעילים בלבד, למעט מכסה שתוקצה לעיבוד משותף. עוד נקבע, כי האסיפה הכללית רשאית לקבל החלטה בדבר חלוקה פנימית אחרת ובלבד שלא תהא החלטה מקפחת.
14. בשנת 2012 הוציא רשם האגודות השיתופיות הנחיה דומה להנחיה משנת 2011 בשינוי אחד – בסעיף 11 להנחיה נקבע, כי בהיטען טענת קיפוח בהקצאת המים שקבעה האגודה השיתופית, תובא הטענה לפני ועדה משותפת הכוללת את נציג משרד החקלאות, נציג התנועה המיישבת הרלוונטית ונציג התאחדות חקלאי ישראל. ועדה זו תגבש בתוך שבועיים המלצה אשר תובא לפני הרשם להחלטתו. זאת, בנוסף כמובן, לסעיף הבוררות, ככל שנקבע כזה, בתקנון האגודה הרלוונטית.

15. לאחר שהודיע רשם האגודות השיתופיות כי פתח בחקירה בעניין, נמחקה העתירה לצורך מיצוי ההליכים. בשנת 2015 ניתנה החלטת סגנית רשם האגודות השיתופיות אשר קבעה כי לא נפל פגם בהחלטתה של האגודה.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

16. בהתאם לאמות המידה שקבע המשרד, התאפשרה העברה של חלק מן המכסה בין צרכנים בעלי הקצאה (קרי, בין אגודות או צרכנים חקלאיים פרטיים). קודם לתקנות המים שהותקנו לראשונה בשנת 2011, הועמדה אפשרות זו למן סוף שנת 2008 בהודעה אשר פורסמה לציבור.

17. הניוד הוגבל ל- 30% מההקצאה בלבד, על מנת להביא לכך שהשימוש בכלי זה יצטמצם למקרים השוליים בלבד.

18. תכלית ההוראה לאפשר מיצוי מלא ומיטבי של ההקצאה הכוללת למטרת חקלאות, במיוחד בשנים שבהן ההקצאה נמוכה מאד, עקב המחסור במים. האמצעי של ניוד הקצאה מאפשר להתמודד עם השינויים בכמויות המים להם זקוקים החקלאים משנה לשנה ובמהלך השנה. השונות בכמות הדרושה מדי שנה עשויה להשתנות באופן דרמטי נוכח היקפי הגידולים המשתנים בהתאם לצורכי השוק, שינויי מזג אוויר, פגעי טבע (מחלות ומזיקים, חמסין וכו'). מידע שוטף ומשתנה זה אינו נמצא בידיעת הגורם המקצה, מה גם שהוא עשוי להתברר רק בתקופות מאוחרות בשנה, הרבה לאחר מועד ביצוע ההקצאה. גם המידע בדבר יתרה אפשרית אצל חקלאי פלוני אינו מצוי בידי רשויות המדינה, בייחוד אם נותרת יתרה לקראת סוף התקופה עקב גשמים שהקדימו או מחזור גידול שלא יצא אל הפועל.

19. בשנת 2015 הגישו העותרים עתירה נוספת (בג"צ 5213/15) במסגרתה טענו, בין היתר, כי ההעברה בין חברי אגודות שיתופיות חקלאיות בוצעה בתשלום בין המעביר לנעבר. בנוסף, העלו העותרים טענות כנגד החלטתה של סגנית רשם האגודות השיתופיות מיום 7.7.15. בהתאם, בקשת העותרים כי בית המשפט יורה לשר התשתיות הלאומיות להתקין תקנות אשר "ימנעו ספסרות במימי המדינה" ולחילופין, ככל שיש כאלו, כי בית המשפט יורה למשיבים ליתן טעם מדוע הן אינן נאכפות כדבעי. עוד ביקשו העותרים לאסור על האגודות השיתופיות החקלאיות מלשמש ספקי מים לחבריהן, וזאת לנוכח טענת העותרים כי האגודות מצויות בניגוד עניינים, מאחר שהן מספקות מים לחבריהן.

20. לאור זאת, עדכנו המשיבים, כי בכוונתם לבחון את השאלה המהותית אשר מתעוררת על רקע ההחלטות שהתקבלו.

21. בישיבות שהתקיימו במשרד החקלאות בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, רשם האגודות השיתופיות ורשות המים, הוחלט כי ההסדרה של השימוש במים על ידי המשתמשים החקלאיים במושבי עובדים וכפרים שיתופיים תיעשה באמצעות תיקון לתקנות המים.

22. ביום 13.12.2016 פורסמה באתר משרד החקלאות, טיוטת תקנות המים (אמות מידה להקצאת מים לחקלאות בשנת 2017) (הוראת שעה), התשע"ז – 2016 (להלן – תקנות המים) להערות הציבור.

23. תקנה 16 לטיוטת התקנות שפורסמו קובעת את אמות המידה לחלוקת מים במושבי עובדים או בכפר שיתופי.

24. לאחר בחינת ההערות שהתקבלו נעשו שינויים שונים בתקנות, ניסוחיים בעיקרם, ובכלל זה בתקנה 16 הנ"ל. הסיכון מולו אמורה הרגולציה להתמודד הינו התופעה הפסולה של סחר בהקצאות המים המובילה באופן ישיר להעלאת מחיר גורם הייצור ללא קבלת ערך מוסף כלשהוא למשתמש, וזאת בניגוד למגמה הממשלתית של הוזלת גורמי הייצור לחקלאות. מכיוון שכיום מרבית המושבים מאופיינים בכך שרק כ 10% מחברי המושב הינם חקלאים פעילים, יש למנוע בחקיקה אפשרות להקצות מים לחקלאים לא פעילים ובכך למנוע תשלום בגין השבה של מכסות מים. אגודות שיתופיות חקלאיות יידרשו מעתה לחלק את ההקצאה בהתאם לתמונת הצרכים והיקף עיבוד השטחים על ידי חבריה בפועל, תוך שיוויון.

ג. מטרת הרגולציה

25. התיקון המוצע בתקנה 16 לתקנות המים נועד לקבע את מישור החלוקה בין חברי אגודה קונקרטיית וכן לאסור תשלום בעד מים, מעבר לדמי המים המשולמים בעת הצריכה, וזו לשונה:
26. תכלית התקנה הינה הגשמת התכלית לפיה המים יוקצו לטובת חקלאים פעילים בלבד, כאשר אלו ישאו בעלות המים בלבד (כפי שנגבית על ידי ספק המים) וללא העמסת עלות נוספת. באופן זה לא יתאפשר מתן תשלום לחברי האגודה הלא פעילים בתמורה "לוויתור" על הקצאתם.
27. בנוסף, קובעות תקנות המים כי ניוד של מים בין צרכנים בעלי הקצאה (באופן מוגבל, אשר אינו עולה על 30% מהמכסה) יבוצע רק לאחר שסיפקה האגודה מים לצורך עיבוד שטחיה החקלאיים של האגודה (ר' תקנה 12 לתקנות המים). מטרת המגבלות לשמר את האינטרס הציבורי והאישי בעיבוד האדמות החקלאיות ולהביא לכך שהשימוש בכלי הניוד יצטמצם למקרים השוליים בהם ישנה יתרת מים, ואשר בהם נכון מבחינה משקית כללית לאפשר העברת מים.

ד. סיכום ביניים: הצורך ברגולציה

28. על מנת להשיג את המטרה בוצעו צעדים שינחו ויחייבו את בעלי הזכויות במים לנהוג לפי העקרונות של הימנעות מסחר בזכויות. את הפעולה הנ"ל ניתן לבצע באופן האפקטיבי ביותר באמצעות תקנות המים.

ה. תכליות ויעדים של הרגולציה המוצעת

29. הקצאות המים והכללים (תקנות) בדבר ההקצאה הינם שנתיים וניתן לעדכן אותם מידי שנה. לצורך בחינה של השפעת הרגולציה המוצעת יהיה מקום לבחון את שינוי ההתנהגות בתוך המושבים ואת אפקטיביות השינוי.
30. יעדי הרגולציה - מניעת מכירה של זכויות מים. לקראת סוף שנת 2017 יבוצע מדגם בין ספקי/צרכני מים שהינם אגודות מושביות ובין חברי האגודות עצמם לשם בחינת אפקטיביות החקיקה.

חלק ב' – בחירת שיטה רגולטורית

א. חלופה 1 – הקצאה פרטנית לכל חקלאי

א.1. תיאור החלופה

31. הקצאת המים לכל צרכן פעיל בתוך המושב באופן ישיר, תכביד מאד על פעולת רשות המים ותצריך טיפול באלפי צרכנים (במקום היקף נמוך יחסית) תוך העמסת נטל על הרשות ועל הצרכנים ומניעת גמישות תפעולית בתוך המושב.

א.2. תועלות

32. דיוק מרבי בזהות המשתמשים.

א.3. עומסים (נטל רגולטורי)

33. עומס רגולטורי כבד על הרשות המבצעת, חוסר גמישות בתפעול ברמת המושב.

ב. חלופה 2 – נורמה מחייבת התנהגותית בתוך המושבים שתחייב את המושב וצרכניו

ב.1. תיאור החלופה

34. קביעת כלל מחייב במסגרת תקנות המים שיכתיב למושב מה מותר ומה אסור בחלוקה הפנימית בין הצרכנים כך שהמים יוקצו אך ורק למי שהוא חקלאי פעיל.

ב.2. תועלות

35. פשטות בהפעלה מצד הרשות המבצעת, יכולת גמישות מרבית בתוך המושבים תוך מניעת פתח לסחר בהקצאות.

ב.3. עומסים (נטל רגולטורי)

36. מכיוון שממילא מתקיימת חלוקה בתוך המושב אין כאן נטל נוסף מעבר למצב הקיים.

ב.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

37. השפעות כלכליות:

37.1. במצב זה תימנע ההשפעה השלילית של ייקור גורם היצור וייקור התוצרת החקלאית לציבור בכללותו.

38. השפעות חברתיות:

38.1. מצב בו לא יהיו נהנים (טרמפיסטים) אשר אינם עוסקים בחקלאות וזוכים במים בתעריפי חקלאות.

39. השפעות סביבתיות:

ג. חלופה 3 – המצב הקיים – כל מושב מחלק בעצמו ללא מגבלות

1.ג. תיאור החלופה

40. לתת לכל מושב לבצע את החלוקה לפי ראות עיניו ולדרוש דיווח בדיעבד לרשות על אופן החלוקה.

2.ג. תועלות

41. אי התערבות רגולטורית בחלוקה.

3.ג. עומסים (נטל רגולטורי)

42. אין.

4.ג. אינטרסים ציבוריים נוספים

43. החשש בחלופה זו הינו כי לא יבוצע דיווח אמת ולא תהייה סנקציה מספקת למקרים בהם יתלוננו חברים כי גובים מהם כסף נוסף על המים. לכן חלופה זו הינה חסרת שיניים ובמקרה הטוב תספק את המידע אך לא תפתור את הבעיה.

44. השפעות חברתיות:

44.1. חברי האגודה שאינם חקלאים פעילים יוכלו לקבל רנטה/ תשלום עבור הקצאת מים שאינה בשימוש ומעמיסים עלויות נוספות על החקלאים הפעילים ובכך מעלים את עליות הייצור ואת העלות לצרכן.

45. השפעות סביבתיות:

45.1. במידה והחקלאים הפעילים לא יוכלו לעמוד במחיר המים קיים סיכון ששטחים לא יעובדו.

ד. בחירת שיטה רגולטורית

1.ד. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

46. מבחינת הורדת רגולציה השיטה הראשונה של רישיונות מפורטים היא הכי גרועה אך מבחינת יעילות אכיפה היא הגבוהה ביותר. לעומת זאת השיטה השלישית של יד חופשית לאגודה היא הכי מופחתת רגולציה אך אין בה כלים למניעת הסחר במים. השיטה השנייה, שבה בחרנו, משאירה את רמת הרגולציה כפי שהיא ונותנת מענה, גם אם חלקי למניעת הסחר.

2.ד. השיטה הרגולטורית הנבחרת

47. בחרנו בשיטה של הגדרת המדיניות באופן ברור בתקנות המים. מפורטות הנחיות לאגודה לגבי אופן חלוקת ההקצאות. כמו כן מצוין באופן ברור שאסור לחייב את החקלאים בעלות נוספת. חשוב לציין שבשונה מההנחיות הרשם, בתקנות לא ניתנת אפשרות לאגודה להגיע להחלטה אחרת באסיפה.

א. בחירת תוכן הרגולציה

1.א. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

48. כאשר אנו משווים בין החלופות הן מבחינת הישג היעד והן מבחינת העומס על הצרכנים וההכבדה וחוסר הגמישות נמצא כי החלופה של התקנת תקנות הינה החלופה העדיפה.

חלק ג' – סיכום

49. לאחר בחינת החלופות השונות, ועל מנת להגיע למצב של מניעת סחר במים ושמירה על מחיר המים לחקלאים הפעילים, הוחלט לבחור בתיקון תקנה בתקנות המים. בתקנה מפורטות הנחיות ברורות לאופן חלוקת הקצאת המים של האגודה. מוגדרים הזכאים להקצאת מים וסדר עדיפות בחלוקה. האיסור על גביית תשלום מעבר לעלות המים כתוב בפירוט. לא ניתנת לאגודה אפשרות להגיע באסיפה הכללית להחלטות שונות, דבר שהיה אפשרי במסגרת הנחיית הרשם. מדיניות מפורטת זו אמורה להציב גבולות ברורים לאגודה ולמנוע פגיעה עתידית בחקלאים הפעילים.

נספח – מתודולוגיה להכנת הדו"ח

א. מתודולוגיה, מקורות וחומרים

1. נעשתה בחינה של הנחיות רשם האגודות השיתופיות לאורך השנים, השינויים שבוצעו בניסוח.

ב. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם קבוצות מהציבור

2. מהלך השנים 2015 ו-2016 נערכו דיונים בין כל הגורמים הרלוונטיים: רשם האגודות, רשות המיס, משרד החקלאות, משרד המשפטים, במטרה לבחון חלופות שונות. להבהרת המדיניות הממשלתית לעניין ספרות במים. מהלך הדיונים נבחנו חלופות של קביעת הכללים ברישיון ההפקה (הצעה שנדחתה על ידי רשות המיס) ותיקון הנחיות רשם האגודות השיתופיות (ניסיון שלא צלח). בנוסף, נוסח תקנות המיס הועבר לעיון ב"כ העותרים וב"כ האגודות השיתופיות שבעתירה ובעקבות הערותיהם תוקן נוסח התקנה.