

מהספר הלבן לגישה ההולנדית—התייעצות הממשלה הבריטית בציבור

ההצעה להקמת הרשות הממשלתית החדשה למים הוכנה ללא שיתוף הציבור והוגשה בחוק ההסדרים שמצורף לתקציב שנת 2006; כלומר, אפילו מהכנסת מבקשת ממשלת ישראל למנוע דיון יסודי בשינויים המוצעים. החשאיות, החיפזון והכוחניות הללו רחוקים מהנהלים שהתגבשו ומתגבשים בארצות אחרות. לנו צריך להיות עניין מיוחד בנעשה בפרלמנט הבריטי הן מפני שהוא "אם הפרלמנטים" ובו נאספים ההלכה והמעשה הדמוקרטיים מזה דורות והן מפני שלקראת התאגוד של משק המים העירוני שלנו למדנו בעניין את הניסיון שהצטבר בהפרטת משק המים באנגליה (ובוילס).

ספרים לבנים וירוקים

הפרלמנט הבריטי נבחר בבחירות אזוריות ולכן סביר שלחבריו תהיה משמעת סיעתית מעטה מאשר לחברי הכנסת שלנו ושתהיה שם מודעות רבה לצורך שהממשלה תמסור לחברי הבית ולאזרחים, לבוחרים באזורים, מידע על תוכניותיה וכוונותיה. כך התפתחה בבריטניה מסורת הדיווח והתייעצות; ושם המסורת קובעת. בשנים האחרונות—אולי בעקבות הגברת המעורבות הממשלתית בהשראת האיחוד האירופי, ואולי בזכות הטלוויזיה והאינטרנט—העמיקו הדיווח הממשלתי לפרלמנט ולציבור הרחב והבסיס המסורתי צמח למבנה מוסדי וכמעט מחייב. במאמר הזה אסקור את התפתחות התייעצות של הממשלה הבריטית בציבור ואדגים בחקיקה ותיקינה מתחום המים.

במשך שנים רבות נהגה הממשלה הבריטית למסור על התוכניות שלה או על הכוונה לחוקק חוקים בספרים לבנים—חוברות שכריכתן לבנה. שלושה ספרים כאלה פורסמו על ארץ ישראל בזמן שלטון המנדט הבריטי; הידוע הוא הספר של שנת 1939 שבישר על המדיניות של צמצום העלייה היהודית ואפשרות רכישת הקרקע בארץ. לפני כארבעים שנה החלה הממשלה הבריטית להוציא גם ספרים ירוקים; מטרתם היא להציג מחשבות ראשונות, תוכניות, חלופות לבחינה והזמנת תגובות מהציבור. הספר הלבן נועד להצהרה סופית על המדיניות לפני הגשת החוק לפרלמנט.

הפרטת משק המים

לקראת הפרטת משק המים באנגליה ולבקשת הממשלה הכין פרופ' ליטלצ'ילד—מי שהיה הרוח החיה מאחורי הפרטת השירותים הציבוריים בחשמל, טלפון, גז ותעופה—הצעת עקרונות להפרטת משק המים. ייתכן שפרסום מאמרו נתפס כתחליף להגשת ספר ירוק. בשנת 1986 הוציאה הממשלה ספר לבן ובו נמסרה הצעת החוק שנכתבה ברוח הדברים של ליטלצ'ילד. ההצעה זכתה לביקורת; במיוחד, באשר לפיה האחריות על משאבי המים באזורים תהיה בידי החברות הפרטיות שתקומנה. על אף שהתוכניות כבר התגבשו לספר לבן ועל אף שהשלטון היה של אשת הברזל, מרגרט טאצ'ר, הממשלה הבריטית נענתה והזמינה הערכה של

* הפקולטה לחקלאות, רחובות. הסתייעתי במקורות אליהם הפנו נחום בן אליא, ראובן לסטר וכרמית פנטון. נאוה חרובי וניר כהן העירו לטייטה קודמת של המאמר.

הביקורת מחברת ייעוץ. זו המליצה על הקמה של **נציבות נהרות** ממשלתית—מקבילה לנציבות המים שלנו—שבידה תהיה האחריות השלטונית על משאבי המים ושמירתם והיא תבקר בעניינים אלה את פעולת החברות הפרטיות. לאחר פרסום הדוח הזה הוגש לפרלמנט חוק המים שקבע את ההפרטה ואת הקמת הנציבות; החוק עבר בשנת 1989 (כמו אצלנו, חוקים חדשים הם בדרך כלל שינויים בחוקים קיימים ותיקון חוק המים נעשה במשולב עם תיקונים בחוקים קרובים; למשל, חוקי סביבה או בריאות). לימים התרחבה נציבות הנהרות והיא עתה **נציבות הסביבה**, התרחבות שמשקפת את אופי מקורות המים באנגליה שרובם נהרות והפיקוח עליהם הוא גם פיקוח על שמירת ערכי הטבע, הנופש ודרכי המים. הנציבות כפופה ל**משרד הסביבה, המזון והכפר**.

על אף שביחס לחוק המים הממשלה התחשבה בתגובה חיצונית, כנראה שבתחומים אחרים היתה נסיגה בנכונות להתייעץ. מוסד מחקר עצמאי יצא בשנת 1992 בביקורת על התדרדרות הספר הלבן המסורתי שבמקרים רבים הפך, לפי הביקורת, ממסמך עבודה לחוברת פרסומת מודפסת על נייר כרומו לתפארת הממשלה ומדיניותה. גם הביקורת הזו נפלה על אוזניים קשובות והממשלה הקימה מחלקה מיוחדת לשיפור ההסדרה ולידה ועדה ציבורית להסדרה טובה. בהמשך יצא **שולחן ערוך** (Code of Practice) להתייעצות עם הציבור הרחב¹. **השולחן הערוך** אינו מחייב, אך הוא נפתח במכתב מאת ראש הממשלה שמעניק לו משקל מיוחד. הוא מפרט שישה עקרונות; כגון, יש להקפיד על כך שגם קבוצות שלא מגיעות לאינטרנט תוכלנה להשתתף, יש להשיב לכל ההערות, ורצוי למנות בכל משרד אדם שיקפיד על התייעצות ראויה. העקרונות הללו יושמו בהכנה של חוק המים של שנת 2003.

חוק המים של 2003

לאחר עלייתה לשלטון בשנת 1997, כנסה ממשלת הלייבור "פסגת מים" ובדיוניה הסתבר שהסדרת משאבי המים והטבע, שנעשתה אז לפי חוקים "עתיקים", לא עמדה עוד בצרכי הזמן. מסקנות המפגש הניעו צעדי תכנון שהתגלגלו והתרחבו עד שהתגבשו בשנת 2003 לחוק מים חדש. בעת ההכנה של החוק יצאו מסמכים רבים על היבטים שונים של הרפורמה שהתפתחה; אציין שלושה. הראשון היה מסמך התייעצות שהתמקד בשאלת הפיקוח והעלה גם אפשרות של סחר ברשיונות והיטל הפקה שישקף את ערך הנדירות של המים. למסמך זה הגיעו 205 הערות. הממשלה הגיבה בהתייחסות מפורטת לכל ההערות שקבלה וכן גם מסרה שלאור הדברים ששמעה היא תיזום מחקר על ההיטלים והסחר. בתוך כך התרחבה הצעת החוק והיא כללה עתה גם שינויים בהסדרה הכלכלית והקמת מועצות צרכנים עצמאיות באזורים של חברות המים הפרטיות. התוספות הללו עם הנוסח המלא של הצעת החוק החדשה נכללו במסמך התייעצות אחרון משנת 2001. זה היה ספר בן 118 עמודים ובראשו מכתב מאת השר הממונה והזמנה חוזרת להערות ותגובות. הפעם התקבלו 150 הערות והממשלה התייחסה גם אל אלה במפורט. רק לאחר מכן הוגשה ההצעה לפרלמנט; החוק עבר בשנת 2003. עם הצעת החוק הוגשה לפרלמנט גם **הערכה של השפעת ההסדרה** ובה נוספו נדבכים חדשים במסורת המתפתחת של דיווח והתייעצות הממשלה בציבור; ביניהם יבוא מהולנד.

גם ממשלת הולנד הקדישה ומקדישה מאמצים רבים לשיפור הליכי החקיקה והתקינה; גם היא כנראה בתגובה לשטף התקנות של האיחוד האירופי. נקודת המוצא של הגישה ההולנדית היא שלחוקים ולתקנות יש עלות; עלות אפשר למדוד; ומה שמדיד אפשר לשנות. העלות היא עלות האכיפה במוסדות הממשלתיים, עלות הקיום של החוקים והתקנות ועלות הניירת והדיווח. על כן קבעה הממשלה ההולנדית שכל חוק או תקנה חדשה ילוו באומדן של העלות בממשלה ובגופים עליהם מוטל החוק החדש. העלות הזו יכולה להיות שלילית—כלומר

¹ היועץ המשפטי שלנו הוציא הנחיות להתייעצות, אך רק ביחס לתקנות (חקיקת משנה). איני יודע באיזו מידה הן מיושמות.

להיפך לתועלת—בביטול תקנות או בהחלפה של חוק מסורבל ויקר. ממשלת הולנד קבעה לעצמה מטרה: לצמצם את העלות של החוקים והתקנות ב-25% תוך ארבע שנים. הועדה הציבורית הבריטית להסדרה טובה בחנה את השיטה ההולנדית והמליצה לממשלתה לאמצה. **בהערכה של השפעת ההסדרה** שולבה הגישה ההולנדית עוד בטרם נכתבו המלצות הועדה.

ההערכה מרכבת משלושה חלקים. בחלק הראשון נסקרים סעיפי החוק החדש (השינויים בחוק הקודם) ומוסברת כוונתו; למשל, בסעיף רשיונות ההפקה המרכיבים העיקריים של ההסדרה החדשה הם: לעבור—משיטה של רשיונות שאינם מוגבלים בזמן—לרשיונות לחמש שנים; לבטל את הצורך ברשיון למי שמפיק פחות מ-20 מ"ק ליום; להתיר סחר ברשיונות². המטרה של השינויים הללו היא לחזק את **נציבות הסביבה** וליעל את פעילותה; כך הותר על הרשיון לכמויות קטנות ישחרר 20,000 מתוך 48,000 מפיקים מורשים ויקטין את עול הטיפול המנהלי. אמנם המסמך חוזר מדי פעם על "קשה להעריך בתחום זה", אך בכל זאת נמסרים אומדנים כספיים רבים והם מפורטים לפי עלות המנהל, העלות לספקים והעלות לצרכנים.

בחלק השני **ההערכה** מפרטת את ההשפעה הסביבתית של החוק המוצע; כגון, על שימור מים, זיהום ממכרות פחם, והשימוש בקולחים. החלק השלישי של **ההערכה** מוקדש לשאלת השוויוניות. בחלק זה מסבירה **ההערכה**, בין השאר, שרוב המפיקים הקטנים, שאצלם יבוטל עתה הצורך ברשיונות, הם חקלאים שמשתמשים במים במשקיהם ועל כן הביטול לא יפגע בצרכני המים האחרים. כן מודגשים בחלק הזה החיוב של הפעילים במים, הן הגופים הממשלתיים והן החברות הפרטיות, לשקיפות מלאה ולשיתוף הציבור. מוסברת גם החשיבות של הקמת מועצות הצרכנים ומובטח שלפי החוק כל המינויים לתפקידים יעשו כהלכה.

חוק המים החדש, של 2003, מופעל בהדרגה. בימים אלה עוסק משרד הסביבה, המזון והכפר בניסוח תקנות; האחרונות שבהן, תקנות לפיהן תוטל על חברות המים חובת ההכנה של תוכניות ארוכות טווח ומאזני מים רב-שנתיים. באתר האינטרנט של המשרד יש עתה הפנייה למסמך ההתייעצות שנערך לפי ההנחיות של המחלקה להסדרה טובה, כולל הערכות של עלויות ותועלות לפי הגישה ההולנדית ושאלות מפורטות לציבור על התקנות המוצעות. לקוראים נתנו 12 שבועות מיום פרסום המסמך ללימוד ותגובות—**כהמלצת השולחן הערוך**.

הערות סיכום

החקיקה וההתייעצות של הממשלה הבריטית הולכת ומתפתחת. יש משרדי ממשלה שממשיכים להוציא את הספרים המסורתיים הירוקים והלבנים ויש שהחליפו אותם במסמכי התייעצות "מודרניים". אלה שראיתי נכתבו בתשומת לב רבה ויש בהם הקפדה על פרטים והסברים. עם זאת הם ארוכים (לאינטרנט אין עלות הדפסה ונייר); לא תמיד ההסברים ענייניים; הכותבים אינם מצליחים לשמור על הכלל "ההלך זר ולא פיר"; והקריאה מייגעת. סביר שהדברים עוד ישתנו; אך גם עתה, מפה לשם הוא כמרחק מזרח ממערב. קריאת החומר הבריטי, על אף חולשותיו, היא חגיגה לדמוקרטיה; ולקוראים שהגיעו עד כאן, מצורפת ברכה של שמחות—בקרב אצלכם.

מקורות נבחרים

ההצגה היא לפי סדר הדברים במאמר.

² כזכור, בהתייעצות הראשונה ביקשה הממשלה לשקול, כאמצעים כלכליים בהסדרה, הן סחר והן היטלי הפקה שישקפו את ערך הנדירות של המים. האפשרות לסחור ברשיונות שולבה בחוק, הפעלת משטר ההיטלים שנשקל נדחתה. כיום יש היטל הפקה באנגליה ובוויילס אך מטרתו היא רק לכסות את העלות המנהלית של נציבות הסביבה בפעולתה בתחום המים.

על הסדרת משק המים שלנו
 כסלו, יואב, 2005, "קווים לדמותה של רשות המים החדשה", הנדסת מים, נוזלים והשקיה, גיליון 41: 19-10.

כסלו, יואב, 2006, "ההסדרה הכלכלית של שני משקי המים שלנו", מים והשקיה, גיליון 474: 20-14.

ארצות הברית והתאמה לישראל
 גלפי, מרשה, 1997, "התקנת תקנות מנהליות בישראל בדרך של משא ומתן (Reg-Neg)", מחקרי משפט, י"ד:
 95-57.

התייעצות באיחוד האירופי
http://ec.europa.eu/comm/governance/docs/comm_standards_en.pdf

החקיקה הבריטית
 Zander, Michael, 2004, The Law-Making Process, 6th ed, Cambridge.

הפרטת משק המים באנגליה ובוויילס
<http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/privatisationhistory>

משרד המים (הרגולטור)
<http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/RegulatingCompanies>

חוק המים של 2003
<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/water/legislation/default.htm>

הועדה הציבורית להסדרה הטובה
<http://www.brc.gov.uk/>

ההתייעצות משרדי הממשלה
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code/index.asp>

ישראל
 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, חקיקת משנה: נוהל והנחיות 60.012, תשמ"ו 1985, הנחייה 13.2,
 התייעצות עם גופים מעוניינים שלא מכוח החוק.

הגישה ההולנדית
http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_ITEM=1FB1E52BE6E74675B3C6AC5F1A6F01A5X1X40260X07