

15/12/2021

-מבלי לפגוע בזכויות-

לכבוד:

מר עודד פורר, שר החקלאות Sarmoag@moag.gov.il
משרד החקלאות moked.sherut@moag.gov.il

מר אביגדור ליברמן, שר האוצר sar@mof.gov.il
משרד האוצר pniot@mof.gov.il

גב תמר זנדברג, השרה להגנת הסביבה sara@svivs.gov.il
המשרד להגנת הסביבה pniot@sviva.gov.il

א.ג.נ.,

הנדון: עצירת "הרפורמה" בחקלאות

בשם מרשותינו, ארגון מגדלי הפירות – אגודה חקלאית ארצית שיתופית בע"מ וארגון מגדלי ירקות אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (להלן: "אמ"פ", "אמ"י" או "הארגונים"), הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

1. כאמור במכתבנו מיום 10.8.2021 אשר זכה עד עתה להתעלמות מוחלטת, ביום 23.07.21 פורסמה על ידי משרדי האוצר והחקלאות התכנית להגברת התחרות בחקלאות המוצעת בטיטות הצעות החלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022 (להלן: "התכנית"/"הרפורמה").

2. במבוא לתכנית צוין כי התכנית הינה, בין היתר, בהמשך להחלטה מס' 3756 מיום 09.10.2011 שעניינה אימוץ המלצות דו"ח הועדה לשינוי כלכלי – חברתי (דו"ח "ועדת טרכטנברג") ולהחלטה מס' 5176 מיום 21.10.2012 שעניינה יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי).

3. ואולם, כפי שהובהר לכם במכתבנו מיום 10.8.2021, בניגוד לתכנית שהוצגה לאישור הממשלה ונידונה עתה בוועדות הכנסת, מסקנותיהם של דוח ועדת טרכטנברג ודוח קדמי, אשר הינם הגורם המקצועי שבחן את סוגיית יוקר המחיה, אינן עולות בקנה אחד ואף מנוגדות להצעה להפחתת המכסים הרוחבית והגורפת על כל הפירות והירקות, כפי שהיא מפורטת בסעיף 22 לפרק החקלאות בתכנית.

האופן בו מוצגים הדברים בפתיח לרפורמה, לפיו הפחתת המכסים הינה אימוץ של המלצות ועדות טרכטנברג וקדמי, אינו אלא מצג שווא המעלה חשש כבד כי מדובר בניסיון בוטה להטעות את הממשלה וחברי הכנסת. יודגש כי העדר תגובת משרדי האוצר והחקלאות למכתבנו מיום 10.8.2021 רק מעצים את סימן השאלה באשר להתנהלותם כאמור לעיל.

4. הפחתת ו/או ביטול מכסים אינה עולה בקנה אחד אף עם עמדת החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, כפי שפורסמה ביום 22.6.2021 (להלן: "החטיבה"). ראה קישור:

https://www.gov.il/he/departments/Units/research_economy_and_strategy

5. חמור מכך, לא זו בלבד שישנו חשש שמשרדי האוצר והחקלאות הטעו את חברי הכנסת והממשלה כאמור לעיל, עתה מתברר כי משרדים אלו הסתירו מחברי הכנסת והממשלה דו"ח נוסף של החטיבה המתייחס ספציפית לרפורמה המוצעת, ממנו עולה כי הרפורמה תביא על החקלאות הישראלית הרס וחורבן במימדים אדירים עד כדי פגיעה חמורה "בתשתית לאומית"

זו.

6. בהתאם לדו"ח שכאמור הוסתר מהממשלה והכנסת עולים הנתונים המדאיגים הבאים:

יבוא מול יצור מקומי:

7. החטיבה מזהירה ואומרת כי עלות הייצור בישראל (עם או בלי החזר הון) גבוהה יותר מעלות הייבוא! ממדינות כמו טורקיה במקרה של עגבניות ותפוחים, ירדן במקרה של מלפפונים, שום במקרה של סין. (עמ' 8, 31). עוד נאמר: "ישראל אינה תחרותית מול יבוא ללא מכס של ירקות ופירות רבים מטורקיה, מצרים, ירדן וסין". ובהמשך: "ביטול מכסים צפוי להוביל לצמצום משמעותי ואף להפסקת גידול של ירקות ופירות מרכזיים (בלתי הפיך במקרים רבים)". (עמ' 8).

ועוד: "חקלאות ישראל אינה תחרותית מול יבוא ללא מכס של ירקות ופירות רבים מטורקיה, מצרים, ירדן וסין. חקלאות טורקיה דינאמית: יש דוגמאות להרחבה משמעותית של הייצור והיצוא בעקבות הזדמנויות שיווקיות (ובעזרה תמיכה ממשלתית) - לכן סביר שחלק מההשפעות של חשיפה ליבוא נגלה רק בטווח הבינוני. (עמ' 13).

עמ' 12 (בטבלה) - עלויות וסיכונים: "ענפי חקלאות רבים יהפכו ללא רווחיים והייצור יפסק או יצומצם מאוד (בלתי הפיך במקרים רבים). הפחתת עלות היבוא לא תועבר לצרכן או תועבר חלקית בלבד - פגיעה בביטחון מזון ותלות בטורקיה, מצרים בירדן באספקת פירות וירקות מרכזיים - פגיעה בכלכלת אזורי הפריפריה".

8. דו"ח החטיבה מזהיר כי טורקיה ומצרים הן מעצמות בייצור ויצוא ירקות ופירות, כאשר "לטורקיה יכולת להגדלת הייצור והיצוא תוך זמן קצר לניצול הזדמנויות שיווקיות". מילים אחרות, הסכנה ברורה ומיידית. בהמשך נכתב: "צפוי שגם בירקות ופירות אחרים הייצור המקומי לא יצליח להתחרות עם עלויות הייצור נמוכות בטורקיה ומצרים". (עלות ייצור בישראל 3.7 ₪ לק"ג, עלות ייבוא מטורקיה 2.5 ₪ לק"ג). (עמ' 39).

- כך, בעוד שרי האוצר והחקלאות פועלים לקידום הרפורמה, ישנו חשש כבד כי האחרונים עושים זאת כאשר עמדת החטיבה עומדת לנגד עיניהם ואומרת את הדברים הבאים:
- א. לחקלאות הישראלית אין סיכוי להתחרות בחקלאות של מדינות הייבוא מהטעם הפשוט שעלות הייצור בישראל (עם או בלי החזר הון) גבוהה יותר מעלות הייבוא.
 - ב. יגרם לחקלאות נזק בלתי הפיך וענפי חקלאות רבים יהפכו ללא רווחיים והייצור יפסק.
 - ג. הפחתת עלות היבוא לא תועבר לצרכן או תועבר חלקית בלבד.
 - ד. לישראל תגרם פגיעה בביטחון המזון ותתפתח תלות בטורקיה, מצרים בירדן באספקת פירות וירקות מרכזיים.
 - ה. תהיה פגיעה בכלכלת אזורי הפריפריה בישראל.

השפעות החשיפה ליבוא

9. החטיבה מזהירה ואומרת את הדבר המטלטל הבא: "המהלך צפוי לפגוע באופן משמעותי בייצור פירות וירקות. לפי אומדן ראשוני שלנו ייצור הירקות והפירות צפוי להצטמצם בכ-40% בטווח הבינוני". בנוסף מזהירה החטיבה כי בעקבות הרפורמה ייפחת שטח החקלאות (ירקות ופירות) מכ 2 מיליון דונם לכ 1 מיליון דונם, יפחת ייצור התוצרת החקלאית מ 3.6 מיליון טון ל 2.2 מיליון טון ובשקלים תהיה ירידה בייצור מ 14.4 ל 8.7 מיליארד שקל. (ראה עמ' 15, 42).
 10. החטיבה ממשיכה: "צפויה פגיעה חמורה בענפי פירות רבים האומדן הראשוני להשפעת היבוא: ירידה של מעל חצי מיליון טון בייצור פירות, צמצום ערך הייצור של מעל 3 מיליארד ₪... "חוסר תחרותיות מול טורקיה ומצרים ענפי מטעים מרכזיים כגון הדריס, ענבים, רימונים, אפרסקים ונקטרינות ככל הנראה לא תחרותיים מול יבוא מטורקיה ומצרים".
 11. יודגש, עפ"י החטיבה - "חישוב אודמן פגיעה לא כולל את כל ענפי הייצור (הפגיעה צפויה להיות גדולה יותר לאור ענפים נוספים שעלולים להיפגע). לגבי תפוזי א הונה שיבוא תפוזי א ממצרים, (ויתכן גם מאירופה בעונת עם יבול גבוה) תפגע גם בכדאיות היצוא, בגלל ניצול של תשתיות כגון תחנות מיון רק בחלק מהשנה".
 12. לא יאומן כי יסופר, בעוד משרדי האוצר והחקלאות "משווקים" לציבור, לכנסת ולממשלה - רפורמה לפיתוח החקלאות ושגשוגה, החטיבה שהיא הדרג המקצועי במשרד החקלאות, האמון על הרפורמה סבורה שהמהלך צפוי לפגוע אנושות בחקלאות הישראלית שהנה "תשתית לאומית" ולהביא עליה הרס וחורבן.
- גלגול לצרכן? ממש לא!**
13. החטיבה חוזרת ואומרת בדו"ח כי עליית מחירי הירקות והפירות בישראל אינה קשורה לחקלאים בישראל. (עמ' 4, 6 ו 16). ועוד: "מחירי ירקות ופירות רבים בישראל אינם יקרים בהשוואה למדינות מפותחות, למעט המחירים של מספר מצומצם של פירות בשנים האחרונות". (קליפים, תפוז, לימון, אשכולית, מנגו, אפרסמון, רימון...) (עמ' 7).

ובהמשך: "לא צפויה העברה מלאה של הירידה בעלות היבוא למחירים לצרכן"..."החשיפה ליבוא של מוצרים שמחירים בחו"ל זול יותר לא מתורגמת באופן אוטומטי לירידת מחירים לצרכן".

החטיבה מוסיפה ואומרת כי לפתיחת הייבוא לא תהיה בהכרח השפעה על המחירים לצרכן וכי "המחירים של מוצרים לצרכן בישראל גבוהים בהשוואה למדינות אחרות, ללא קשר בהכרח למידת ההגנה המכסית עליהם" (עמ' 16).

14. עמדת החטיבה כאמור לעיל מצטרפת לעמדות גורמים שלטוניים נוספים אשר אומרים כי הרפורמה תפגע בחקלאות בצורה אנושה ומאידך, לא תביא עמה בשורה לצרכנים.

הפחתה ניכרת של השימוש במי הקולחין

15. בהתאם לאמור בדו"ח, נראה כי כלל לא נלקחה בחשבון העובדה שהמגזר החקלאי ההולך להצטמצם באופן ניכר עקב הרפורמה, הוא צרכן מרכזי של מי הקולחין בישראל. הווה אומר, הרפורמה תיצור בעיה/מטרד סביבתי בקנה מידה לאומי הואיל והפחתת כמיליון דונם שטחי חקלאות במדינת ישראל, תגרום לכך שלא יהא מי שישתמש במי הקולחין והביוב של התושבים.

16. בהתאם לאמור בדו"ח נכון לעת הזו עם שני מיליון דונם שטחי חקלאות צורכים כ 500 מיליון מלמ"ק מי קולחין, בשנים הבאות עם גידול האוכלוסיה נגיע ל 1,060 מלמ"ק מי קולחין אבל נרד ב 50% שטחים חקלאיים.

17. הנה כי כן, צמצום השטחים החקלאיים יגרום לכך שאזרחי מדינת ישראל יאלצו לשלם סכומי עתק לצורך הקמת והסדרת תשתיות לטיפול במי הקולחין והולכתם לים.

ביטול הגנת הצומח

18. על פי הדו"ח ביטול הגנת הצומח יכול לגרום לנזקים גדולים לחקלאות הישראלית כתוצאה מחדירת מזיקים ומחלות שאינם קיימים כיום בישראל. (עמ' 29).

19. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור מכתב הרשות להגנת הצומח (להלן: "הרשות") מיום 1.8.2021 בו תוקפת הרשות בחריפות את הרפורמה ומציגה אותה כהרסנית וחסרת אחריות ברמה הלאומית. סיכומו של דבר אומרת הרשות כך: "ההשלכות וההשפעות הצפויות על הטבע והחקלאות בישראל בעקבות השינויים המתוכננים, הם:"
(א) חדירה של מזיקים וגורמי מחלה חדשים שהיא אחד האתגרים הכלכליים, החקלאיים והסביבתיים הקשים ביותר שמדינות העולם מתמודדות אתו.
(ב) התמוטטות ענפים חקלאיים ופגיעה קשה היכולת המקומית לייצר מזון.
(ג) פגיעה קשה בצומח בטבע בישראל והפרת האיזון הביולוגי והאקולוגי.

(ד) עלייה ניכרת בשימוש בחומרי הדברה ופגיעה בבריאות הצרכנים והאוכלוסייה הסמוכה לשדות ולמטעים.

(ה) סגירת שווקי ייצוא לתוצרת חקלאית ישראלית בגלל הימצאותם של מזיקים ומחלות הנחשבים כנגעי הסגר במדינות היעד.

(ו) עלויות כלכליות גבוהות לאורך שנים כתוצאה הן מנזק ישיר של מינים פולשים התוקפים תוצרת חקלאית ופוגעים במגוון המינים המקומי, והן מנזק עקיף הנגזר מפעולות ההתמודדות עם הנגעים והאמצעים לבערם, כמו גם מהשפעה שלילית על הייצוא החקלאי.

20. נראה כי אי אפשר להפריז בחומרת הדברים והסכנה הנשקפת למדינת ישראל עקב המהלכים השטחיים, הלא מבוססים ונעדרי התמיכה המקצועית מהגורמים הרלוונטיים של המדינה.

התמיכה הישירה המוצעת במסגרת הרפורמה

21. בהתאם לדו"ח תמיכה ישירה של ₪ 100 לדונם כפי שהוצעה במסגרת הרפורמה אינה מתאימה לענפי חקלאות אינטנסיביים בישראל ויכולה לשפר את הרווחיות של ענפים אקסטנסיביים.

22. "מבנה החקלאות באיחוד האירופי שונה לדוגמה ירקות ופירות מהווים כ- 20% בערך התפוקה באיחוד, בהשוואה לקרוב ל- 50% אצלנו). תמיכות ישירות של כ- ₪ 100 לדונם מהווים כ- 45% - של סך התמיכות התקציביות של האיחוד האירופי לחקלאים (כולל תקציב מדינות). הם משמעותיים מאוד לענפי גז"ש אקסטנסיביים, וגם לענף החלב הנהנה מהתמיכה לשטחי מרעה והמספוא). לענפי הירקות והפירות באיחוד כלי תמיכה נוספים חשובים, כגון התמיכה בהתארגנויות חקלאים וההגנה על גידולים עיקריים באמצעות שיטת ה- entry price) לפני אימוץ כלי תמיכה הכרחי לבחון את התאמתו למטרת המדיניות ולתנאים המקומיים. 100 ₪ לד' אינה תמיכה מתאימה לחקלאות אינטנסיבית אצלנו." (עמ' 14).

23. מהאמור עולה כי עמדת החטיבה בנושא התמיכה הישירה היא כי התמיכה האמורה אינה מתאימה לתנאים המקומיים בישראל. תמיכה בסך של 100 ₪ לדונם אינה כלי תמיכה הולם לחקלאות האינטנסיבית המקומית בתחום הירקות והפירות למשל. מילים אחרות, עבודת ההכנה של הרפורמה לא שקלה כלל את השיקולים המקצועיים הרלוונטיים בכל הקשור לנושא התמיכה הישירה, שהנו נושא מרכזי ברפורמה.

אגף מזיקים והדברה במשרד להגת הסביבה

24. אם לא די באמור עד לעיל, עתה עולה כי גם האגף למזיקים והדברה במשרד הגנת הסביבה מתנגד נחרצות לרפורמה ורואה בה סכנה גדולה זאת במילים עדינות.

עמדת הגורמים המקצועיים ומשמעות אי הצגתה לממשלה, לכנסת וועדותיה

25. מכל האמור לעיל עולה חשש כבד כי משרדי האוצר והחקלאות לא הביאו בפני הממשלה וחברי הכנסת, את עמדת החטיבה, הרשות להגנת הצומח ואגף המזיקים במשרד הגנת הסביבה,

המצביעים כולם על הסכנות הרבות ברפורמה ופוטנציאל ההרס הבלתי הפיך שיש ביכולתה לגרום לחקלאות הישראלית שהנה תשתית לאומית בעלת חשיבות עליונה. ויודגש, עמדות ונתונים אלו אשר עולה חשש כי לא הוצגו כאמור משמיטים את הקרקע תחת הנחות היסוד ברפורמה והתכלית שבבסיסה!!!

26. הדברים חמורים שבעתיים שכן חוסנה של מדינת ישראל נמדד בין היתר בתשתיות הלאומיות שברשותה, והרי, החקלאות בישראל הנה "תשתית לאומית" בעל חשיבות מכרעת לחוסנה וקיומה של מדינת ישראל. תרומתה לביטחון המזון של אזרחי ישראל בזמן משבר ביטחוני, מדיני, אקלימי או משברים אחרים המחייבים סגירת גבולות ובמיוחד נוכח גידול באוכלוסיה אינו מוטל בספק. גם תרומתה לכלכלה, לאיכות הסביבה, הטיפול במי הקולחין, התיירות, התעסוקה בפריפריה, השמירה על השטחים הפתוחים וכד', כל אלו מורים כי אין להשלים עם העובדה שמשרד החקלאות לא העביר והציג עד עתה את עמדת החטיבה, הגנת הצומח ואגף מזיקים כאמור לעיל בפני הממשלה והכנסת.

27. במילים אחרות, נכון למועד כתיבת שורות אלו משרדי האוצר והחקלאות מקדמים רפורמה, תוך שהם מודעים לכך שהגורמים המקצועיים הבכירים ביותר בתחום מטעם המדינה, שוללים אותה והכל מבלי לעדכן בכך את הממשלה וחברי הכנסת.

28. בפסיקת בתי המשפט נקבע פעמים רבות כי **ככל שהפגיעה בזכויות עקב ההחלטה היא רבה יותר, כך על הרשות לבסס את החלטותיה על עובדות, מידע, ראיות מוצקים יותר**. כלל זה הופר בצורה חמורה ביותר בענייננו (ראה למשל בבג"ץ 5240/96 ג'ועמיס ואח' נ' שר הפנים ואח', פורסם בנבו).

29. האמור מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בפגיעה בזכויות יסוד ולעניין זה נאמר כי: **"פגיעה כזאת צריכה להתבסס בדרך כלל על תשתית נתונים מוצקה במיוחד. הנה כך אחר בית המשפט: לגבי שלילת זכויות קיימות, ועל אחת כמה וכמה לגבי שלילתן של זכויות יסוד, לא די בראיות המתפרשות לכאן ולכאן... הנני סבור, כי הראיות הדרושות כדי לשכנע רשות סטטוטורית בקיום הצדק לשלילתה של זכות יסוד, צריכות להיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות... כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות"** (זמיר הסמכות המנהלית, שם, בעמ' 1137).

30. הפגיעה הצפויה במגדלי הפירות והירקות כתוצאה מהפחתה גורפת של המכסים נעשית תוך התעלמות מוחלטת מנתונים קיימים ובניגוד להמלצות הגורמים המקצועיים הן על פי הדו"ח האמור והן על פי דו"ח ועדת קדמי עליו מתיימרת הרפורמה להתבסס. המדובר בפגמים מהותיים ושורשיים אשר בגינם אין לאשר את הפחתת המכסים המוצעת (בעניין זה ראו בג"ץ 1843/93 רפאל פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת ישראל ובג"ץ 788/90 זוהר חוצות בע"מ נ' עיריית רמלה, פורסמו בנבו).

הפרת חובת האמונים של שר החקלאות

31. אי הצגת הדו"ח לרבות עמדת הגורמים המקצועיים כאמור לעיל מהווה נכון לרגע זה הפרת חובת האמון וההגינות של שר החקלאות כלפי הממשלה, הכנסת, וועדות הכנסת, זאת בעיקר כאשר מחד, השר מודע היטב לחומרת הדברים היוצאים מפי החטיבה והרשות להגנת הצומח ומאידך, ממשיך לפעול לקידום הרפורמה שהוציא תחת ידו. מיותר לציין כי פעולה מסוג זה אינה עומדת בכללי ההליך המנהלי ובעקרונות יסוד של מנהל ציבורי ושקיפות.

32. כידוע, מקורו של עקרון השקיפות הוא בתפישת היסוד של המנהל הציבורי כנאמן הציבור אשר כל שבידיו אינו שלו והוא מחזיק בו עבור הציבור.

33. בענייננו, שר החקלאות מודע למסמכים המתוארים לעיל העומדים בסתירה מוחלטת לאופן הצגת הדברים במסגרת התכנית. חובת האמון, ההגינות ותום הלב המוטלת על השר כאיש ציבור כלפי הציבור (הכנסת/וועדות הכנסת) והממשלה מחייבת אותו להעמיד בפני האחרונים נתונים אלו ולגלות לוועדות הכנסת אשר יידונו בתכנית ולממשלה את שבידעתו (בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817).

34. התנהלות משרד החקלאות נוגדת את האמור בסעיף 42(א) לחוק יסוד הממשלה המורה כי: "הממשלה תמסור לכנסת ולוועדותיה מידע על פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן". ובנוסף, אין להתנהלות כפי שתוארה לעיל עולה בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנחיה מס' 3.1001 שעניינה "מסירת מידע על ידי הממשלה לכנסת".

35. תכליתה של חובת הנאמנות להבטיח שהפעולה השלטונית תקדם את טובת הציבור לפיכך פעולה במודע הנוגדת את האינטרס הציבורי וכן פעולה במודע היוצרת סכנה של ממש לפגיעה באינטרס הציבורי מהווה הפרת אמונים.

36. יפים לעניין זה דבריו של השופט גולדברג בבג"צ 2533/97 התנועה לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל ואח':

"ראש-הממשלה ושרי הממשלה הם נאמניו של הציבור, וחובתם למלא באמונה את תפקידם (כאמור בהצהרת האמונים שהם נותנים). המתחייב מכך, כי שר אינו ממלא חובה זו, אם ביוזעין ושלא בתום-לב אינו מגלה לממשלה מידע חיוני שברשותו, לקראת הכרעה בעלת חשיבות עליונה שהיא עומדת לקבלו, שאין ממנה חזרה, או שחזרה ממנה עלולה לגרום נזק לאומי חסר תקנה. בכך שאינו מגלה את המידע החיוני שבידו לפני הכרעה כזאת, משבש הוא את תפקודה התקין של הממשלה, ומגדיל את הסיכוי כי תתקבל החלטה שגויה, אשר עלולה להיות הרת אסון למדינה. אין מקרה כזה נכנס בגדר "קלקולים" בפעולת הממשלה, אלא בפגיעה של ממש בניהול ענייניה של המדינה."

פגיעה מהותית בעקרון השתתפות

37. אי מסירת העמדה המקצועית של החטיבה ברפורמה כה מהותית, על כל ההשלכות הדרמטיות של הרפורמה כפי שאלו מפורטות בדו"ח מובילה למסקנה כי התנהלות משרד החקלאות אינה מאפשרת לחברי הכנסת עמידה בדרישות 'עקרון ההשתתפות', שהוא עקרון יסודי בחקיקה.

38. אי העברת המידע האמור כול הסברים אודות המסמך, מהווה פגיעה קשה וברורה בעיקרון ההשתתפות. למעשה חברי הכנסת כלל אינם יודעים או מבינים את עומק הדברים ואין להם מושג כי מעבר לכך שהפגיעה בחקלאים כלל אינה נחוצה, אלא שהיא בעלת השפעה לאומית מרחיקת לכת על מדינת ישראל ופוגעת באינטרסים של המדינה ובצרכיה בצורה קשה.

39. במקרה דנן על משרד החקלאות לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית בנוגע לרפורמה המוצעת. גיבוש עמדה איננו אקט 'פסיבי' גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושפלת בעד או נגד. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך.

40. לאור האמור לעיל, ככל ומשרד החקלאות לא ימסור באופן מיידי את הדו"ח האמור לחברי הכנסת/ועדות הכנסת לרבות הסברים מנומקים אודותיו, הרי שיהא בכך פגם היורד לשורש ההליך שכן מחברי הכנסת תמנע האפשרות לגבש כל דעה מושכלת במישורים אלו.

הפגיעה הקשה באמון הציבור

41. ידוע הוא כי אמון הציבור הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית ושל המדינה. (ראו לעניין זה: בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, שם בפס' 34, וכן ברע"פ 2660/05 אונגרפלד נ' מדינת ישראל, פס' 1 לפסק הדין).

42. למעשה, משרד החקלאות מסרב לשנות מעמדו וממשיך לשעוט קדימה לעבר אישור רפורמה פוגענית אשר ידוע וברור כי תמיט כליון על ענף החקלאות בארץ, ענף המהווה תשתית לאומית חיונית במובנים רבים.

43. התחושה היא כי המטרה סומנה מראש, תוך רמיסת כל התנגדות לרבות עמדת הגורמים המוסמכים והמקצועיים במשרד החקלאות עצמו ובמשרדים נוספים. זוהי תחושה קשה מנשוא, בעלת פגיעה קשה ביותר באמון הציבור ברשויות השלטון.

חוסר סבירות קיצוני

44. ההחלטה להיצמד לרפורמה ולקדמה תוך התעלמות מוחלטת מהמסקנות והממצאים העולים מדו"ח החטיבה וחמור מכך, העלמתם מעיני הממשלה, הכנסת והציבור, לוקה בחוסר סבירות קיצוני של מקבלי ההחלטות.

45. כלל ידוע הוא כי כל החלטה של רשות מנהלית חייבת להתבסס על הליך יסודי איסוף התשתית הראייתית הרלוונטית להחלטה ומקיף הכולל; בחינתם ועיבודם של הנתונים שנאספו; וסיכום

ההחלטה המנומקת (ראו לעניין זה: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48-50 (1983); דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי 270-269 (2011)).

46. ההקפדה על הליך מנהלי תקין נועדה להבטיח שהחלטת הרשות תתקבל על יסוד כלל הנתונים הרלוונטיים ולאחר בחינה מעמיקה של כל השיקולים השונים. ביצוע תקין של הליך קבלת החלטה מגדיל את הסיכוי שההחלטה תהיה ראויה גם לגופה (ראו: בג"ץ 8467/10 זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פס' 12 (פורסם בנבו, 29.11.2011)).

47. ידוע כי החלטה של רשות מינהלית נדרשת כי תהא סבירה. החלטה שהיא בלתי סבירה באופן קיצוני, כמוה כחריגה מסמכות המחייבת את בטלות ההחלטה, שכן הנחה היא שהמחוקק לא הסמיך את מקבל ההחלטה לקבל החלטות בלתי סבירות בהתבסס על מקור הסמכות. הלכה היא כי בין היתר, סבירותה של החלטה תיבחן על רקע השיקולים שהרשות המינהלית שקלה, והמשקל שנתנה לכל אחד מן השיקולים, עובר לקבלת ההחלטה. ולעניין זה יפים דבריה של כב' השופטת ארבל בבג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה, בפסקה 37:

"חקיקת משנה, ככל מעשה מינהלי, נתונה לביקורת שיפוטית. פסיקת בית משפט זה הגבילה התערבות זו למקרים בהם מתגלה אי סבירות מהותית או קיצונית, וכאשר לא ניתן לתקן את אי הסבירות באופן אחר. יש לזכור כי בית המשפט אינו נכנס בנעליה של הרשות ואינו מחליט במקומה. לפיכך נתון לרשות מתחם סבירות שבתוכו רשאית היא לפעול בהתאם לשיקול דעתה. עם זאת, אם חרגה הרשות ממתחם זה, הרי שתתחייב התערבות שיפוטית [...]. במסגרת בחינת סבירות שיקול דעתה של הרשות המינהלית יש ליתן את הדעת לשאלה האם שקלה הרשות את כלל השיקולים הרלוונטיים; האם לקחה בחשבון את כל הנתונים הצריכים לעניין; והאם נתנה משקל ראוי לכל אחד משיקולים אלו והגיעה לנקודת איזון ראויה".

סיכומו של דבר

48. לאור כל האמור לעיל נבקשכם לעצור לאלתר את קידום הרפורמה כפי שהוצגה והוגשה לממשלה והכנסת בשל כל האמור לעיל. כמו כן נבקשכם להעביר באופן מיידי את דו"ח החטיבה ומכתב הרשות להגנת הצומח (רצ"ב לנוחיותכם) לחברי הכנסת/ועדות הכנסת וכל חברי הממשלה הדנים ברפורמה על מנת שאלו יוכלו להיווכח בסכנות, ההרס והחורבן אליהם תוביל הרפורמה בהתאם לדעת החטיבה. רק כך ניתן יהיה לבחון באופן מקצועי, מקיף וראוי את כל המידע, החומר, הנתונים והשיקולים הרלוונטיים ברפורמה בסדר גודל כזה, תוך קיום דיון בו ייקחו חלק כל הגורמים הרלוונטיים.

49. ככל שלא תפעלו כאמור לעיל, נפעל להגן על זכויות מרשותינו בפני הערכאות המשפטיות הרלוונטיות.

אין באמור במכתבנו זה, מלוותר ו/או מלזנוח כל טענה משפטית העומדת למרשותינו כנגד המדינה.

בכבוד רב,

גיל עוז, עו"ד

עוז, לוטן, עינב ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון

העתקים :

1. מר אביחי מנדלבליט, יועץ משפטי לממשלה
2. המחלקה המשפטית של הכנסת
3. מר בני גנץ, שר הביטחון
4. חה"כ אלון שוסטר, סגן שר הביטחון
5. חה"כ יאיר גולן, סגן שר הכלכלה והתעשייה
6. חה"כ מיכאל ביטון, יו"ר ועדת הכלכלה
7. חה"כ רם בן ברק, יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון (יו"ר השדולה למען החקלאות וביטחון המזון)
8. חה"כ רם שפע, יו"ר השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
9. חה"כ, אוסאמה סעדי, יו"ר השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
10. חה"כ נירה שפק, יו"ר השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
11. חה"כ עמיחי שיקלי, יו"ר השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
12. חה"כ אופיר סופר, השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
13. חה"כ יעל רון בן משה, יושבת-ראש הוועדה המיוחדת לפניית הציבור (השדולה למען החקלאות וביטחון המזון)
14. חה"כ מוזי רז, יו"ר הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל (השדולה למען החקלאות וביטחון המזון)
15. חה"כ ענבר בזק, השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
16. חה"כ מופיד מרעי, השדולה למען החקלאות וביטחון המזון
17. מר אבו וילן, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל
18. מר ניר מאיר, מזכ"ל התנועה הקיבוצית
19. מר עמית יפרח, יו"ר התאחדות חקלאי ישראל ומזכ"ל תנועת המושבים
20. מר שי חגיג', יו"ר מרכז המועצות האזוריות
21. מר דובי אמיתי, יו"ר נשיאות המגזר העסקי והתאחדות האיכרים
22. מר יעקב בכר, יו"ר שולחן הארגונים הכלכליים הקיבוציים

1.8.2021

לכב'

שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר עודד פורר
מנכ"לית משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הגב' נעמה קאופמן-09

**הנדון: הבעת עמדה מקצועית של הנהלת השירותים להגנת הצומח ולביקורת בנוגע
לשינויים הצפויים במתודולוגיה לאישור ייבוא חומר צמחי במסגרת חוק ההסדרים**

אנו עובדי השירותים להגנת הצומח ולביקורת, רואים את עצמנו עובדי מדינה נאמנים ומסורים. אנו בהחלט מודעים לחובתנו לבצע את מדיניות הממשלה והמשרד ומצהירים שכך עשינו בעבר וכך נעשה גם בעתיד, לרבות השתלבות ברפורמות שיש בהן מן התועלת. יחד עם זאת, מתוך אחריות לאומית וציבורית ומתוך יושרה מקצועית, אנו רואים לנכון להסביר ולהתריע מדוע להבנתנו הרפורמה המוצעת במסגרת חוק ההסדרים ובכללה שינויים מהותיים במתודולוגיה לאישור הייבוא של חומר צמחי, מסכנת את החקלאות בארץ, וטומנת בחובה השלכות קשות לטבע ולחקלאות בישראל.

המתודולוגיה של השירותים להגנת הצומח ולביקורת לאישור ייבוא חומר צמחי בכלל ותוצרת טרייה למאכל בפרט, הינה משנה סדורה שנכתבה ועודכנה על ידי אנשי מקצוע מומחים בתחומם ומעוגנת היטב בתקנות ייבוא צמחים שתוקנו במסגרת חוק הגנת הצומח. מתודולוגיה זו, המבוססת על סטנדרטים בינלאומיים המקובלים בתחום, הוצגה לאחרונה בע"פ וגם בכתב להנהלת המשרד החדשה.

**תמצית הליקויים המובנים בשינויים הצפויים והעקרונות המקצועיים שלא יוכלו להתקיים
במצב החדש:**

א. ברירת המחדל המאפשרת ייבוא ללא מגבלה, בניגוד למתודולוגיה הקיימת כיום ובמגמה הפוכה לחלוטין לזו שננקטת ומקובלת בשנים האחרונות ברוב המדינות המתקנות, תאפשר ייבוא לא מבוקר של תוצרת טרייה. ייבוא כזה צפוי, בסבירות גבוהה מאד ועל בסיס דוגמאות אינספור מהעולם, לגרום לחדירה מאסיבית של מזיקים וגורמי מחלות לצמחים המסכנים את הצומח בטבע ובחקלאות בישראל.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר – השרותים להגנת הצומח ולביקורת

הקריה החקלאית ת.ד. 78, בית דגן 50250 טל. 9681500-03 פקס. 9603005-03

- ב. דרישות הייבוא שנועדו להבטיח הגעת משלוחים של תוצרת טרייה נקיה ממזיקים וגורמי מחלות נגזרות מהערכת סיכונים נגעים אשר מתבצעת על מנת לבחון ולאפשר אישור מוצרים חדשים לייבוא. **ללא הערכת הסיכונים, לא תתאפשר קביעה של דרישות הכרחיות בייבוא שמטרתן לצמצם את הסיכון, דוגמת טיפולי הסגר והצהרה של המדינות המייצאות על ניקיון התוצרת ממזיקים וממחלות, דבר המהווה פעולה אלמנטרית המקובלת ברוב מדינות העולם לפני אישור ייבוא. חשוב מאוד להדגיש שהצהרת מדינת המקור על ניקיון המשלוח מנגעים מתייחסת רק לנגעים שנמצאים בארץ המקור ולא נמצאים בישראל ולכן אין משמעות לחתימה על תעודת בריאות ללא פירוט של הצהרות נוספות שנבחנו מראש על ידי הגנת הצומח בישראל.**
- ג. עבודת המפקחים לגילוי מזיקים וגורמי מחלות מבוססת על התראות שנגזרות מהערכת סיכונים, אשר מתבצעת לפני אישור מוצרים חדשים לייבוא. המפקח בודק את התוצרת מתוך היכרות עם הנגעים אשר עלו בהערכת הסיכונים לאותו משלוח, דבר המגביר את יעילות מערך הפיקוח בהיבט הפיטוסניטרי. בדיקת התוצרת על ידי המפקחים הינה חוליה קריטית בשרשרת שמטרתה להבטיח את ניקיון התוצרת ממזיקים ומחלות ולמנוע את חדירת הנגעים לארץ. **לנוכח השינויים הצפויים, עלולה עבודת המפקחים להיות בלתי ממוקדת ובכך גובר במידה ניכרת הסיכון כי תיכנס לישראל תוצרת שאינה חופשית מנגעים קשים.**
- ד. שיטת קבלת החלטות מקצועיות בהתייעצות עם "מומחים חיצוניים מחו"ל" שאינם מכירים את המציאות הקיימת בארץ מבחינת המזיקים וגורמי המחלות הקיימים בארץ ואינם בקיאים בגידולים החקלאיים בישראל, מהווה צעד לא אחראי שפוגע בסמכותם, אחריותם ומקצועיותם של טובי המומחים ובעלי המקצוע בארץ. **חוות דעת אלה, אינם יכולים להוות בשום פנים ואופן תחליף לחוות דעתם של אנשי מקצוע ומומחים בארץ. בנוסף, דרישה להסתמך על חוות דעת כאלה שלא יהיו בנמצא יסרבלו כל תהליך של עדכון דרישות.**

לאור האמור לעיל, ההשלכות וההשפעות הצפויות על הטבע והחקלאות בישראל בעקבות השינויים המתוכננים, הם:

משרד החקלאות ופיתוח הכפר – השירותים להגנת הצומח ולביקורת

הקריה החקלאית ת.ד. 78, בית דגן 50250 טל. 9681500-03 פקס. 9603005-03

- א. חדירה של מזיקים וגורמי מחלה חדשים שהיא אחד האתגרים הכלכליים, החקלאיים והסביבתיים הקשים ביותר שמדינות העולם מתמודדות אתן.
- ב. התמוטטות ענפים חקלאיים ופגיעה קשה ביכולת המקומית לייצר מזון.
- ג. פגיעה קשה בצומח בטבע בישראל והפרת האיזון הביולוגי והאקולוגי.
- ד. עלייה ניכרת בשימוש בחומרי הדברה ופגיעה בבריאות הצרכנים והאוכלוסייה הסמוכה לשדות ולמטעים.
- ה. סגירת שווקי ייצוא לתוצרת חקלאית ישראלית בגלל הימצאותם של מזיקים ומחלות הנחשבים כנגעי הסגר במדינות היעד.
- ו. עלויות כלכליות גבוהות לאורך שנים כתוצאה הן מנזק ישיר של מינים פולשים התוקפים תוצרת חקלאית ופוגעים במגוון המינים המקומי, והן מנזק עקיף הנגרם מפעולות ההתמודדות עם הנגעים ומאמצים לבערם, כמו גם מהשפעה שלילית על הייצוא החקלאי.
- חשוב לציין כי ארגון הבריאות העולמי (FAO) הוציא השנה דו"ח בשם ארגון הגנת הצומח הבינלאומי (IPPC) בו הוא סוקר את השפעות שינויי האקלים הגלובליים על נגעי צמחים (מצורף). שני עמודי התווך המצוינים בדו"ח זה כאמצעים החשובים ביותר בשמירה על החקלאות ועל הצומח הם:**
1. מערכת של הערכת סיכונים ביבוא (PRA).
 2. גוף רגולטורי העוסק ביישום המתודולוגיה להגנת הצומח ובפרט במניעת חדירה של נגעים חדשים.

לאור כל האמור לעיל ולאור האחריות המקצועית, הלאומית והציבורית שמנחה את ההתנהלות שלנו מרגע הקמת היחידה ועד היום, אנו מבקשים להביע את הסתייגותנו המקצועית מהמהלך הקיצוני שהוצע על ידכם במסגרת חוק ההסדרים. אנו חושבים שנכון יהיה לגבש בשיתוף פעולה דרך חלופית שתאפשר, מחד, ייבוא של תוצרת חקלאית טרייה ומאידך להבטיח את הקיום לחקלאות המקומית, ליצוא החקלאי ולטבע הישראלי.

בכבוד רב,

חברי הנהלת השירותים להגנת הצומח ולביקורת