



מסמך הערות

הערות התנועה למען איכות השלטון בישראל

לתזכיר חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות

(תיקון מס' 8) התשע"ח-2018



תקציר מנהלים

התנועה קוראת להימנע מביצוע עיקרי התיקונים המופיעים בתזכיר חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8) התשע"ח-2018, עד שיערכו הבדיקות הנדרשות וינתן מענה ראוי לקשיים המפורטים להלן:

1. בחירה במודל של החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה ללא בחינת חלופות אחרות: המודל

הקבוע בחוק לעידוד השקעות הון בתעשייה, אליו מבקש תזכיר החוק המוצע להידמות, נתון לביקורת ציבורית חריפה, ולמחלוקת בין מומחים באשר ליעילותו למשק. לאור ביקורת זו, וחוסר הודאות באשר לאפקטיביות המודל, יש לבצע את הצעדים הבאים:

1.1. ביצוע **בדיקות כלכליות מקיפות** שיבטיחו שאכן מדובר במודל אשר מגשים את תכליות החוק בצורה הטובה ביותר, ונותן "תמורה" להשקעה התקציבית המשמעותית שהוא משית על קופת המדינה.

1.2. יצירת מנגנון שיוודא כי המודל מגשים את תכליות החוק, על ידי **הצבת יעדים מדידים** למקבלי ההטבות, תוך ביצוע בקרה ופיקוח הדוקים.

2. קביעת עקרונות מדיניות פיתוח שנתיים על ידי שר החקלאות: ההוראה המוצעת לפיה

ההטבות מכוח החוק יינתנו לאור מדיניות שנתית שיקבע שר החקלאות עלולה ליצור קשיים במישורים הבאים:

2.1. תכנית שתהא תקפה לטווח של שנה בלבד, לא מאפשרת תכנון מדיניות ארוכת טווח על ידי המשרד, וכן לא תאפשר תכנון לטווח ארוך ותפגע בוודאות ובהסתמכות מצד החקלאים.

2.2. ללא מנגנון סדור של קביעת קריטריונים ונהלים ברורים, בין אם באמצעות חקיקה ראשית ובין אם באמצעות חקיקת משנה, יש חשש שתהא השפעה רבה יותר של חקלאים מענפים בעלי לובי פוליטי חזק יותר, על חשבונם של חקלאים חלשים יותר שאינם בעלי אמצעים וגישה למקבלי ההחלטות.

2.3. על ידי מתן שיקול דעת לשר החקלאות בלבד, לקביעת מדיניות שיש לה השלכות רחב במגוון תחומי פעילות אחרים של הממשלה כגון בינוי, תשתיות, מים, התיישבות, תקשורת וכדומה, נוצר מצב לא סביר לפיו השר קובע עובדות גמורות ומכתוב מדיניות למשרדים אחרים, ללא שניתנה להם האפשרות להביע את דעתם וללא תיאום.

על כן, מומלץ לקבוע מנגנון חלופי אשר במסגרתו עקרונות הפיתוח יקבעו לתקופה ארוכה יותר, בכפוף לקריטריונים ועקרונות מנחים שייקבעו, ויובאו לאישור מליאת הממשלה.

3. הסמכת הממשלה ליצירת מסלולי מענקים מנהליים: ההוראה המסמיכה את הממשלה ליצור

מסלולי מענקים מנהליים אינה תחומה בכל מגבלה שהיא (נושאת או כמותית), ולאור יתרונותיו הפוליטיים והגמישות שבמסלול זה, עלולה להפוך את המסלול המנהלי ל"בור ללא

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



תחתית, ולהשאיר את המסלולים הקבועים בחוק כאבן שאין לה הופכין. הסמכה רחבה זו עלולה לטמון בחובה עלויות תקציביות אדירות, ולכן מומלץ לבצע **חישוב מדויק של העלויות הצפויות**, ובמידת הצורך לעגן חלק מן המסלולים בחקיקה ראשית או לקבוע מגבלה כספית לשימוש בכלי זה.

4. **חשש להפרת מחויבויות בינ"ל של ישראל מתחום דיני הסחר**: תזכיר החוק כולל מספר הסדרים המעלים חשש כבד להפרת המחויבויות של ישראל בתחום דיני הסחר הבינ"ל, ובכלל זאת הפרה פוטנציאלית של **תקרת ההוצאה בתחום החקלאות**, אליה התחייבה ישראל למול ארגון הסחר העולמי, והפרת פוטנציאלית של **התחייבותה של ישראל לארגון לעבור למודל של תמיכות ענפיות בחקלאות**, במקום **תמיכות אישיות**. לשם הימנעות מההשלכות של הפרת מחויבות אלו יש לנקוט בצעדים הבאים:

4.1. לכלול בחוק המוצע מנגנונים שיבטיחו הקצאת הטבות כספיות מכוחו רק בהתאם לאמנות הבינלאומיות שמדינת ישראל היא צד להן, ובכפוף לתקרת ההוצאה אליה היא מחויבת.

4.2. החלפת שיטת התמיכות האישיות בתמיכות ענפיות, בהתאם למחויבותה המפורשת של ישראל בתחום זה.

מצורפת למסמך זה חוות דעת של פרופ' נלי מונין, מומחית לסחר בינ"ל, הכוללת ניתוח מלא של הקשיים שמעורר תזכיר החוק למול מחויבויותיה של ישראל במישור הבינ"ל.



רקע והיסטוריה החקיקתית

1. בשנת 1980 נחקק לראשונה חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (להלן: "חוק לעידוד בחקלאות").¹ החוק נועד לתמוך במגזר החקלאי ומעניק הטבות כלכליות שונות לחקלאים, באופן מקביל למסלולי ההטבות הניתנים מכוח החוק לעידוד השקעות הון למפעלי תעשייה (להלן: "חוק לעידוד בתעשייה", ובהתייחסות לשני החוקים יחד: "חוקי העידוד").²
2. כאמור בתזכיר החוק, החוק לעידוד בחקלאות לא הגשים את מטרתו באופן מלא, ולא היווה הסדר נורמטיבי כולל להקצאת מענקים לחקלאים. בפועל ובמשך שנים, תקציבים והטבות כלכליות לחקלאים ניתנו על ידי משרד החקלאות במסלולים מנהליים כאלה ואחרים, בכפוף להתפתחויות פוליטיות ובהתאם למדיניות המשרד.³
3. מצב דברים זה הביא את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי – פיסקאלי) דאז, עו"ד אבי ליכט, לחבר בשנת 2013 חוות דעת אשר עסקה בקושי הנורמטיבי אשר מעלה השימוש במסלולים מנהליים מכוח סמכותה השיורית של הממשלה, עת קיימת חקיקה ראשית המסדירה את התחום. בחוות דעתו, קבע עו"ד ליכט כי יש לבחון מחדש את המסלולים המנהליים, אשר שימוש בהם ראוי שיישמר למקרים מוגבלים בהיקפים ומעלה קשיים בלתי מבוטלים לאור ההלכה הפסוקה בנושא, וכי "דרך המלך" להענקת מענקים לעידוד השקעות הון צריכה להיות במסגרת החקיקה הרלוונטית או הסמכה מפורשת בחוק.
4. התזכיר המוצע (להלן: "התזכיר" או "תזכיר החוק") מבקש לשנות את החוק לעידוד בחקלאות ולתת מענה לקשיים העולים בחוות הדעת. כך, מציע התזכיר לשנות את מסלולי ההטבות ולהתאימם למודל הקבוע בחוק לעידוד בתעשייה, ועל ידי כך להפכו להסדר מקיף וכולל ביחס למתן הטבות בתחום החקלאות. התזכיר כולל מסלולים המעוגנים בחוק עצמו, וכן הסמכה מפורשת לממשלה להוסיף מסלולים מנהליים, כמענה לחוות הדעת המוזכרת לעיל.

הערה מס' 1: בחירה במודל של החוק לעידוד בתעשייה נעשתה ללא בחינת חלופות אחרות

1. סעיף 1 לתזכיר מבקש לשנות ולהרחיב את מטרות החוק. כך, קובע התזכיר כי החוק נועד לפתח ולבסס את תחום החקלאות כאמצעי לחיזוק ההתיישבות; הביטחון התזונתי והלאומי; קידום יוזמה וצמיחה כלכלית; שימור משאבי טבע וסביבה ושימור ערכי נוף.⁴
2. נראה, שבכדי להגשים מטרות אלו, וכן לעמוד בהוראות הדין ולהטמיע את התיקונים הנדרשים עקב חוות הדעת, מבקש התזכיר להשוות את המודל הכלכלי בחוק לעידוד בחקלאות לזה הקבוע בחוק לעידוד בתעשייה. כך קובעת גם ההודעה לעיתונות שפרסם משרד החקלאות בנושא התזכיר.⁵

¹ חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א-1980.

² חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959.

³ תזכיר חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8), התשע"ח-2018, בעמ' 2.

⁴ סעיף 1 להצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8), התשע"ח-2018 (להלן: "הצעת התיקון").

⁵ נוסח ההודעה: "השינויים העיריים בחוק לעידוד השקעות הם בשלושה נושאים עיקריים. ראשית, השוואת תנאי הטבות המס המוחלות על הייצוא החקלאי לדומה לאלו המוחלות על הייצוא התעשייתי".

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



3. אולם, כידוע, על המודל הכלכלי העומד בבסיס החוק לעידוד בתעשייה נמתחה ביקורת ציבורית קשה, הן בהקשר הטבות המס שקבועות בו והן בהקשר של המענקים הניתנים מכוחו.⁶ הביקורת התמקדה בעובדה שהממשלה לא מבצעת מחקר וניתוח מספק של נתוני הביצוע בכדי לקבוע האם הטבות העתק מכיסו של משלם המסים **אכן מגשימות את התכלית שלשמה הן ניתנות**. כך למשל, יש הגורסים כי חוקי העידוד והמודל העומד בבסיסם רק מזיקים למשק:

”על פי הערכתי המקצועית, ראוי לבטל בהדרגה סבסודים מגזריים ולהמשיך במענקים ובהקלות מס רק באזורי הפיתוח. במשק הפתוח לחלוטין לתחרות בשל יבוא, ראוי שהמדינה תימנע מהעדפה של תחום אחד על משנהו, משום שהדבר גורם לעיוותים כלכליים ולמעורבות פוליטית ובירוקרטית בזבזנית. לכן יש לבטל עידודים ממשלתיים ישירים... חוקי עידוד השקעות.”⁷

יורם גבאי (לשעבר הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר)

4. בשנת 2015, מינה שר האוצר לשעבר יאיר לפיד צוות מיוחד בראשות מנכ"לית המשרד דאז, הגב' יעל אנדרון, בכדי לבחון לעומק את אפקטיביות החוק ואת יעילותו ביחס לעלותו הכבדה (להלן: "צוות אנדרון"). צוות אנדרון קבע במפורש שהמחסור בנתונים לא מאפשר לתת תשובה חד משמעית לשאלת יעילות החוק, וחבריו נקלעו לחילוקי דעות קשים בנושא, אשר הובילו אותם לא להכריע ולהמליץ על שיפור איסוף הנתונים לשם קבלת החלטה בעתיד.⁸ מיותר לציין כי המלצה זו, כמו גם המלצותיו האחרות של הצוות, לא אומצו על ידי הממשלה.

5. קשיים עלו לא רק בטיב המודל, אלא גם בהוצאתו אל הפועל. כך, גם הדרישות המעטות שמעמיד החוק או הגופים הפועלים מכוחו לחברות הזכאיות "בתמורה" להטבות, לא נאכפו כראוי, עד שנוצר מצב שכספי ציבור רבים הוענקו לכל גוף אשר עומד בקריטריונים, תוך פיקוח מינימלי ולא מספק על עמידה בתנאים המזכים, שנועדו לוודא את קידום תכליות החוק. בעניין זה עתרה התנועה לבג"צ (ראה: בג"צ 5093/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מרכז השקעות במשרד הכלכלה), כאשר רק הפנייה להליכים משפטיים הביאה לשיפור הפיקוח, לקביעת נהלים ולהפסקת ההפקרות בכספי הציבור.⁹

6. על כן, ולאור חוסר הודאות (לכל הפחות) באשר לאפקטיביות של המודל הקבוע בחוק לעידוד בתעשייה, נראה כי טרם אימוצו לחוקים נוספים, יש לבצע בדיקות כלכליות מקיפות אשר יבחנו את כלל החלופות האפשריות להגשמת תכליות החוק. נראה, כי אם כבר נעשה תיקון מקיף לחוק לעידוד השקעות בחקלאות, מתחייב כי הנושא יבדק בדקדקנות המתבקשת.

7. בין אם לאחר בדיקה זו יוחלט להשאיר את מודל זה ובין אם לאו, יש לייצר מנגנון שיוודא תוך יישום החוק כי המודל מגשים את תכליתו, על ידי הצבת יעדים מדידים למקבלי ההטבות, תוך ביצוע בקרה ופיקוח צמודים.

⁶ ראה למשל אלי ציפורי "ניתוח מיוחד: המחיר הגבוה של חוק עידוד השקעות הון" גלובס (1.1.2018).

⁷ יורם גבאי כלכלה פוליטית: בין מראית עין כלכלית למציאות כלכלית 330 (2009).

⁸ צוות בדיקה לעניין הטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון דו"ח הצוות 6-8 (15.6.2018).

⁹ בג"ץ 5093/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (פורסם בנבו, 03.11.2013).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הערה מס' 2: קשיים בקביעת עקרונות מדיניות פיתוח שנתיים על ידי שר החקלאות

8. התזכיר מבקש לערוך מספר שינויים בתבחינים ובאופן קבלת ההחלטות באשר לזכאות למענקים מכוחו.
9. ראשית, קובע התזכיר כי שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מינהלת מנהל ההשקעות בחקלאות, יקבע בצו מדי שנה את **עקרונות מדיניות הפיתוח של החקלאות**, בהתאם למטרות החוק ולתקציב המנהלה לאותה השנה.¹⁰ בהתאם לעקרונות שיקבעו מכוח הוראה זו, תקבע המנהלה אילו גורמים חקלאיים יהיו זכאים לקבלת המענקים.¹¹
10. נראה, כי קביעת מדיניות שנתית אשר תשתנה בתקופות כה קצרות, **עלולה לפגוע בוודאות וביציבות המשק**, שכן היא מייצרת קושי משמעותי בפיתוח מדיניות יציבה לטווח ארוך מצד המשרד, ולא מאפשרת הסתמכות ותכנון קדימה מצד החקלאים, אשר עבורם מדובר במקור הכנסה משמעותי מאוד, שבהיעדרו על כל המשק החקלאי לשנות לחלוטין את התנהלותו הכלכלית.
11. יתר על כן, פתיחת המדיניות לשינוי מדי שנה **עלולה לפגוע בקבוצות החקלאים שאינן בעלות לובי פוליטי דומיננטי**, כאשר כל שנה בסמוך למועד פרסום המדיניות החדשה יגיעו "לחזר" אחר השר קבוצות אינטרס אשר יפעילו לחצים פוליטיים, בעוד הקבוצות החלשות יותר יוותרו ללא המשאבים הנדרשים בכדי "להילחם" מדי שנה בשנה עבור כלילת פעילותם ברשימת העקרונות שיפורסמו לצורך קבלת התקצוב. הותרת שיקול הדעת המלא בידי השר, ללא קביעת קריטריונים או שיקולים מנחים, בין אם בחקיקה ראשית ובין אם בחקיקה משנה, טומנת בחובה פוטנציאל להגברת הלחצים מטעם קבוצות אינטרס אלו.
12. לבסוף, מעבר לפגיעה האפשרית בחקלאים, נדמה כי הוראה זו מעלה קשיים גם **בהיבטים הנוגעים לפעילות הממשלה**, הן באשר לפרק הזמן בו תחול אותה מדיניות פיתוח, והן באשר להותרת כלל שיקול הדעת בנושא בידי שר החקלאות בלבד. זאת, לאור ההשפעה הפוטנציאלית של המדיניות שתיקבע על ידי השר על כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.
13. כך למשל, להעדפת ומתן הטבות לסקטור מסוים, עלולות להיות השלכות בתחומים כמו תשתיות, אנרגיה, תחבורה, וכן בתחומים נוספים הנוגעים לתכליות המעוגנות בס' 1 לתזכיר, כמו התיישבות וחינוך. השלכות אלו דורשות תיאום ושיתוף פעולה מצד משרדי ממשלה אחרים, ונראה לא סביר להותיר את כלל השיקול הדעת בתחומים אלו לשר החקלאות בלבד, באופן שייצור הכתבת עובדות גמורות בשטח, כאשר שאר השרים יאלצו לקבלם מבלי שניתנה להם האפשרות להביע את עמדתם בנושא. מהלכים רחבים מעין אלו, שדורשים הירתמות הממשלה כולה, ראוי שיובאו לאישור מליאת הממשלה, במסגרת תכנית אב או לכל הפחות תכנית חומש, שתאפשר תכנון לטווח ארוך.

¹⁰ סעיף 4 להצעת התיקון.

¹¹ שם, בסעיף 9.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



14. על כן, באשר לקביעת עקרונות מדיניות הפיתוח על ידי השר, יש לעמדתנו לייצר מנגנון חלופי, אשר במסגרתו עקרונות מדיניות הפיתוח יקבעו לתקופה ארוכה יותר, תוך קביעה של קריטריונים ושיקולים מנחים, ויובאו לאישור מליאת הממשלה, בכדי לוודא תכנון לטווח ארוך, שיתוף פעולה בין-משרדי ובכדי לאפשר הסתמכות ויציבות מצד החקלאים.

הערה מס' 3: קשיים בהסמכת הממשלה ליצירת מסלולי מענקים מנהליים

15. בסעיף 24 לתזכיר, מוצע לעגן את האפשרות של הממשלה לייצר מסלולי מענקים מנהליים, תוך מתן הסמכה מפורשת לכך.¹² הוראה זו הוספה בכדי להתגבר על הקשיים המשפטיים שעלו בחוות הדעת של עו"ד ליכט המוזכרת לעיל, ולאפשר את פעילות המסלולים המנהליים מכוח סמכות מפורשת ולא מכוח הסמכות השיורית של הממשלה.

16. בעוד שההסכמה החוקית שלעצמה היא צעד נדרש ומשמעותי, נראה כי ההוראה, אשר אינה תחומה בכל מגבלה שהיא (נושאת או כמותית), עלולה לרוקן מתוכן לחלוטין את החוק, כאשר קיימת האפשרות כי הרוב המכריע של המענקים יוסדרו בכלי זה, המעניק גמישות פוליטית משמעותית. שימוש בכלי המנהלי ללא הגבלה עלול להביא למצב לא רצוי לפיו ההסדר הקבוע בחקיקה והמייצג את רצון המחוקק, לא יהיה ההסדר העיקרי שבשימוש, ולהביא להשלכות תקציביות עצומות (ראה להלן הערה 4 בנושא הפרה פוטנציאלית של הסכמי הסחר הבינ"ל אליהם מחויבת ישראל).

17. יצוין, כי התזכיר מציין באופן לאקוני כי העלות התקציבית המוערכת של החוק היא כ-50 מיליון ש"ח בשנה. לא ברור כיצד בוצע החישוב שהביא לעלות זאת, והאם כלל רק את המסלולים הסטטוטוריים או שמא גם את ההוצאות הצפויות מכוח ההסכמה ליצור מספר בלתי מוגבל של מסלולים מנהליים.

18. יוער, כי ככל שהעלות התקציבית תהא גבוהה יותר, מתחדדת הטענה לפיה יש להסדיר את הקריטריונים בחקיקה ראשית, לאור כלל ההסדרים הראשוניים והחובה הקבועה בהלכה הפסוקה לעגן בחוק הסדרים בעלי עלות תקציבית גבוהה.¹³

19. על כן, באשר למסלולים המנהליים, יש לעמדתנו לבצע חישוב מדויק של העלות התקציבית של הפעלת החוק כולל המסלולים המנהליים, ובמידת הצורך, לעגן חלק מן המסלולים בחקיקה ראשית או לחלופין להגביל את האפשרות להשתמש בכלי זה עד תקרה תקציבית מסוימת.

הערה מס' 4: חשש להפרת מחויבויות בינ"ל של ישראל מתחום דיני הסחר

20. תזכיר החוק כולל מספר הסדרים אשר מעלים חשש משמעותי להפרת המחויבויות של ישראל בתחום דיני הסחר הבינ"ל, ובכלל זאת מחויבויות הנוגעות לתקרת ההוצאה בתחום החקלאות

¹² שם, בסעיף 24א.

¹³ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.02.2006), בפס' 43 לפסק דינו של השופט חשין.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ולתחייבות לעבור למודל של תמיכות ענפיות. בעניין זה מצורפת כנספח א' חוות דעת של פרופ' נלי מונין, מומחית לסחר בינ"ל (להלן: "חוות הדעת"), אשר עיקריה מובאים באופן לא ממצה במסמך זה.

21. חשש להפרת ההסכמים הבינ"ל על ידי חריגה מתקרת ההוצאה בתחום החקלאות

21.1. מדינת ישראל התחייבה במסגרת הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי (להלן: "הסכם החקלאות") כי מכלול התמיכות הכספיות שהיא מעניקה למוצרי חקלאות מדי שנה לא יחרוג מתקרה נתונה, בסכום קבוע של \$568,980,000.

21.2. על פי דיווחיה לארגון הסחר העולמי, בשנים האחרונות מדינת ישראל עומדת לכאורה בתקרה זו, אולם חישובינו (המפורטים בחוות דעת נפרדת מטעם פרופ' מונין, שהועברה בימים אלה למשרדי הכלכלה והאוצר, המצורפת כנספח ב') מראים כי למעשה היא חורגת בצורה משמעותית מתקרה זו, תוך הפרת ההסכם, במיוחד עקב הסבסוד הכבד הניתן לענפי החלב, הביצים והפטים. עד היום, משרד החקלאות התגבר על קושי זה באמצעות החרגה של ענף הפטים מהדיווחים הפורמליים לארגון, אך נתונים רשמיים שפורסמו עבור שנת 2017 ביחס לענפי החלב והביצים בלבד, מראים כי לפי המכסות העדכניות, די בסבסוד לענפים אלו (עליהם מדווח משרד החקלאות לארגון דרך קבע) בכדי לקבוע שישראל חורגת מן התקרה ומפרה את ההסכם. כל זאת, כפי שמפורט בחוות הדעת.

21.3. מתן סובסידיות נוספות מכוח החוק יביאו להפרה כמעט ודאית של מחויבויותיה הבינ"ל של ישראל, ועלולים לחשוף את המדינה לתביעות במנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי, ולסנקציות סחר בכלל ענפי התעשייה.

22. חשש להפרת ההסכמים הבינ"ל על ידי קביעת מנגנון תמיכות אישיות

22.1. מדינת ישראל התחייבה בהסכם החקלאות להפחית בהדרגה את התמיכות האישיות (הישירות והעקיפות) לחקלאים ולהמירן בתמיכות ענפיות.

22.2. תמיכות ענפיות הן תמיכות הניתנות לענף חקלאי שלם כדי לקדם אותו ולשפרו, במטרה לייעל אותו, להפוך אותו לתחרותי יותר ולהגדיל את תפוקתו. תמיכה ענפית יכול שתהיה בצורה של הכשרת החקלאים בו לעבודה בשיטות מתקדמות יותר; לשם הטמעת תהליכים מתקדמים פרי מחקר ופיתוח לשיפור הענף; לשם שיפור עמידת הענף בסטנדרטים של איכות הסביבה ועוד. בשונה מתמיכות אישיות, ישירות ועקיפות גם יחד, מהתמיכה הענפית נהנים כלל החקלאים העוסקים בענף ועל כן היא נתפסת כמעוותת פחות מהתמיכות האישיות.

22.3. למרות התחייבות משפטית מפורשת זו, ישראל מתמהמהת בהטמעת השינוי. החוק המוצע עלול לגרום לעיבוי מערך התמיכות האישיות, שהארגון מעוניין לבטל, במקום לצמצמו, באופן שעלול להחמיר את הפרת ההסכם מצד ישראל ולחשוף אותה לסנקציות בינ"ל.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



22.4. מעבר למערכת היחסים בין ישראל וארגון הסחר העולמי, דומה שביטול שיטת התמיכות האישיות המעוותות – ובטווח המידי, לפחות מניעת אפשרות להרחבתה באמצעות החוק המוצע - עולה בקנה אחד עם האינטרס הפנימי הישיר של מדינת ישראל. תמיכות מסוג זה, כפי שמפורט בחוות הדעת, עלולות להביא לעיוותי סחר המנציחים מבנים ריכוזיים, להוות פתח לשחיתות, למנוע התייעלות ולמנוע ירידה ביוקר המחיה.

23. לאור האמור לעיל, יש לעמדתנו לכלול בחוק המוצע מנגנונים שיבטיחו שימוש בו רק בהתאם לאמנות הבינלאומיות שמדינת ישראל היא צד להן, כפי שנעשה למשל בחוק תכנון משק החלב ובחוקים אחרים.¹⁴

למסמך זה מצורפים הנספחים הבאים:

נספח א': חוות דעתה של פרופ' נלי מונין ביחס לתזכיר החוק מיום 3.6.18.

נספח ב': חוות דעתה של פרופ' נלי מונין ביחס להפרות הסכם החקלאות על ידי מדינת ישראל מיום 20.12.17.

מסמך זה נכתב על ידי עו"ד נילי אבן-חן, מנהלת המחלקה הכלכלית בתנועה למען איכות השלטון ומר אור מלכי, רכז המחלקה.

¹⁴ סעיף 3(ב) לחוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011 קובע " שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשאי, בהתייעצות עם השר, להתיר ייבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראל צד לה".