

## הכנסת העשרים וארבע

יוזמים: חברי הכנסת

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ פ/24/\_\_\_\_\_

### הצעת חוק-יסוד: החקלאות

#### פרק א': מטרות ופרשנות

מטרה 1. חוק-יסוד זה בא לעגן את מעמדה של החקלאות כערך יסוד לאומי ייחודי בעל חשיבות רב-דורית, במטרה לפתח, לעודד ולבסס את ענפי החקלאות למטרות אלה:

(1) הבטחת אספקה זמינה של תוצרת חקלאית ככלי לחיזוק ביטחון המזון של תושבי המדינה;

(2) ביסוס וקידום ההתיישבות והמרחב הכפרי ככלי לחיזוק הביטחון הלאומי והאישי של המדינה ותושביה, לפיזור אוכלוסין ולחיזוק שטחי הספר לאורך גבולותיה של מדינת ישראל;

(3) פיתוח מחקר חקלאי וקידום חדשנות חקלאית;

(4) קידום צמיחה כלכלית באמצעות העצמת הערך הכלכלי שמייצרת החקלאות למשק;

(5) קידום והגנה על ערכי נוף, תרבות, מורשת וסביבה.

הגדרות 2. בחוק-יסוד זה –

”אמצעי יצור” – קרקע, מים, עבודה, הון וביטוח;

”חקלאות” – ביצוע פעולות של עיבוד קרקע, או של ניהול משק חי או צומח, לרבות ייעור, מרעה ומדגה, אשר מבוססים על טיפול ופיתוח של מחזור ביולוגי של צמח או בעל חיים, או שלב במחזור כאמור, תוך עשיית שימוש, בפועל או בכוח, בקרקע, במים, ובכלל זה מי ים, או במשאבי טבע אחרים, וביצוע פעולות נילוות;

”פעולות נלוות” – טיפול, אריזה, איחסון, עיבוד ראשוני, רכש תשומות, שיווק, פיתוח של מוצרים ראשוניים מהחי או מהצומח, טיפול בפסולת חקלאית, או אספקת שירותים אחרים הדרושים לצרכי החקלאות או המבוססים על החי והצומח, ואשר נדרשים לשם הבאת תוצרת חקלאית ללקוח הסופי כשהיא זמינה לשימוש, זאת בין היתר באמצעות שימוש במתקנים ובמשאבים המשמשים לייצורם של מוצרים כאמור, ובכלל זה שירותי תיירות חקלאית וחינוך חקלאי;

”תעשייה חקלאית” – תעשייה בה חומר הגלם העיקרי הוא תוצרת חקלאית טרייה מייצור מקומי;

”השר” – שר החקלאות ופיתוח הכפר.

### **פרק ב': הסדרת החקלאות**

3. הסדרת החקלאות
- הסדרת החקלאות, ובכלל זה מעורבותה של כל רשות מרשויות השלטון בהסדרת החקלאות ובהקצאת אמצעי ייצור, תעשה באופן -
- (1) שיהלום את מעמדה של החקלאות כערך יסוד לאומי;
  - (2) שיבטיח את יציבותה והמשכיותה של הפעילות החקלאית ושל הייצור החקלאי המקומי, לצד מחירים הוגנים לצרכנים;
  - (3) שיבטיח את יציבותה והמשכיותה של התעשייה החקלאית;
  - (4) שיבטיח את כושר התחרות של החקלאות והתעשייה החקלאית כ חקלאות או תעשייה חקלאית זרה.
4. זמינות אמצעי ייצור
- העוסק בחקלאות זכאי להבטחת זמינותם של אמצעי הייצור הדרושים לו בתחום עיסוקו, כמפורט להלן -

- (1) קרקע בייעוד לחקלאות בשטח שלא יפחת מהקבוע כתקן נחלה באיזור הגאוגרפי בו מתגורר העוסק בחקלאות;
- (2) מים באיכות מתאימה ובמחירים סבירים;
- (3) עובדים, לרבות עובדים זרים, בהיקף הולם;
- (4) הסדרי ביטוח נאות לתשלום תגמולי ביטוח בגין נזקי טבע, שלו השתתפות המדינה בדמי הביטוח היא בשיעור הולם;
- (5) מענקים ותמריצים להשקעות הון בחקלאות, לפי חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א - 1980<sup>1</sup>.

5. זכאות להתקשר בהסדרים על אף האמור בחוק התחרות הכלכלית תשמ"ח-1988 ובכל דין, לעוסקים בחקלאות זכות להתקשר ביניהם בהסכמים ובהסדרים בכל ענין הקשור בתיאום, בתכנון או בביצוע הייצור, העיבוד או השיווק - בין במשותף ובין בנפרד - של תוצרת חקלאית, או הפעולות הנלוות בקשר עם תוצרת זו, לשם מניעה או צמצום עודפים בייצור או בשיווק של תוצרת חקלאית ולשם הבטחת תמורה הוגנת למגדלים בעד תוצרתם, ולא יראו בהסכמים ובהסדרים אלה כהסדר כובל, כמשמעו בחוק התחרות הכלכלית.

6. חקלאות משמרת סביבה הקצאת אמצעי ייצור לחקלאות תבוצע, תוך התחשבות בערכי נוף וסביבה ובכלל זה תוך שימור הקרקע ואיכותה, שמירה על שטחים פתוחים, הגנה על מקורות מים ואיכותם וצמצום הפגיעה במגוון הביולוגי וברוחת בעלי חיים.

#### פרק ג': מחקר ופיתוח חקלאי

7. קידום מחקר ופיתוח חקלאי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של החקלאות בהתאם למטרות חוק זה, ותפעל לעידוד, לתמיכה ולסיוע במחקר ופיתוח החקלאות ולקידום חדשנות חקלאית.

#### פרק ד': תכנית לאומית רב שנתית ודיווח

8. תכנית לאומית רב שנתית לחקלאות (א) בתוך שנה מיום תחילתו של חוק זה, יגיש השר לאישור הממשלה תכנית לאומית רב שנתית לקידום מטרותיו של חוק זה, שבה ייכללו, בין השאר, אלה:

<sup>1</sup> ס"ח תשמ"א, עמ' 56.

- (1) יעדים להגדלת כושר הייצור החקלאי לשוק המקומי ולייצוא;
- (2) יעדים להגדלת המגוון בייצור החקלאי מן החי ומן הצומח;
- (3) יעדים לקידום המחקר, הפיתוח והחדשנות בחקלאות;
- (4) יעדים לפיתוח המרחב הכפרי בזיקה לפיתוח החקלא וההתיישבות החקלאית;
- (5) יעדים לקידום החינוך החקלאי והתעסוקה החקלאית;
- (6) יעדים לשימור משאבי הטבע והסביבה המשמשים לחקלא לטובת הדורות הבאים;
- (7) אמצעים לעמידה ביעדים האמורים בפסקאות (1) עד (6), ומדד להשגתם.

(ב) הממשלה תעדכן את התכנית הלאומית הרב שנתית, על פי הצעת השר, לפחות אחת לחמש שנים.

- דיווח לממשלה 9. השר ימסור לממשלה, אחת לשלוש שנים, דוח בעניין –
- (א) מצב החקלאות ופעולות שננקטו לקידום מטרות חוק יסוד זה מאז מסירת הדוח הקודם;
  - (ב) התרומות הציבוריות הישירות והעקיפות של החקלאות למשק, בערכים כלכליים;
  - (ג) תהליכים, שינויים ומגמות במחקר, פיתוח וחדשנות חקלאית, בישראל ובעולם.
- פסקת הגבלה 10. אין פוגעים בזכויות לפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
- נוקשות 11. אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת.
- תיקון חוק התחרות הכלכלית 12. בחוק התחרות הכלכלית תשמ"ח-1988<sup>2</sup>, סעיף 3(4) – בטל.

## ד ב ר י ה ס ב ר

**כללי** החקלאות מאפשרת ביטחון קיומי ומניע כלכלי, מאפשרת אספקת מזון מקומית, תוך

<sup>2</sup> ס"ח תשמ"ח (1258) עמ' 128: ס"ח תשע"ט (2781) עמ' 246

צמצום התלות בגורמים חיצוניים, גם בעיתות של משברים אקלימיים, מדיניים וביטחוניים. לצד תפקידיה המסורתיים של החקלאות לייצור מזון, נלוות לה - בהיבט של פיתוח בר קיימא - תועלות נוספות הכוללות בין היתר שירותי מערכת אקולוגית כגון: שימור שטחים פתוחים, מים וקרקע, נוף ותיירות, תרבות ומורשת התיישבות.

במדינות העולם המפותח ננקטים צעדי מדיניות, שנועדו לתמוך במגזר החקלאי ולחזקו. צעדים אלה נובעים מההכרה בחשיבותה הלאומית של החקלאות ומהרצון למנוע הדרדרות של המגזר הכפרי, זניחת קרקעות, אובדן תעסוקה והשתנות של דמות הנוף החקלאי.

כך למשל, המדיניות החקלאית של ארה"ב מבוססת בעיקרה על חקיקה הפדרלית המתעדכנת כל חמש שנים, שנקראת חוק החקלאות (Farm Bill). כל חוק חקלאות חדש מכיל שינויים, תיקונים או ביטולים לחוק הקבוע (permanent law) ועדכוניים לחוקי חקלאות קודמים. תקציב החוק שעבר ב-2014 כולל 20.9 מיליארד דולר שמוקצים למטרות מוגדרות. 80% מתקציב החוק מוקדש לתכניות הזנה, 8% לתכניות ביטוח חקלאי (crop insurance), 6% לתכניות שימור והגנת הסביבה, 5% למוצרים וסחורות (commodities) ו-1% להוצאות אחרות. בנוסף, בכל המדינות בארה"ב נחקקו חוקים שמטרתם לעגן את "הזכות לעיסוק בחקלאות", לצורך הגנה על העוסקים בחקלאות מפני תביעות מטרדים הנגרמים עקב עיסוק זה. (<http://nationalaglawcenter.org/state-> (compilations/right-to-farm/

חקלאות בת קיימא מבוססת על מערכות חקלאיות המקיימות את משאבי הקרקע והמים שעליהם הן מתבססות, ועל ממשק חקלאי המצמצם ככל שניתן את הפגיעה במגוון הביולוגי ובנופים החקלאיים.

מדיניות של פיתוח בר קיימא כוללת שלושה מרכיבים - קיימות סביבתית, קיימות כלכלית וקיימות חברתית. בכל תחום מסמל הפיתוח בר קיימא אורח חיים ומהות שיכולים להתקיים לאורך זמן תוך השארת מרחב בחירה לדורות הבאים.

"התכנית האסטרטגית לפיתוח בר קיימא של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2009) ומסמך מדיניות התכנון - "החקלאות והכפר בישראל" (2014) הצביעו על התועלות הסביבתיות והנופיות של החקלאות בישראל, כחלק מהיותה חקלאות רב תפקודית, המספקת תועלות ציבוריות מעבר לייצור מזון וסביבה. התכנית האסטרטגית קבעה שורה של כלים לחיזוק התועלות הנוספות של החקלאות בצד שמירה על ערכיה היצרניים והכלכליים.

לשטחים החקלאיים תרומה ומשמעות שחורגת בהרבה מהיעוד המסורתי של אספקת תוצרת חקלאית. תרומותיה הציבוריות של החקלאות נובעות מהתועלות הרב מערכתיות שהיא מספקת בתחומי החברה, התרבות, התיירות, האקולוגיה והסביבה. החקלאים מייצרים בפועל ערכים

אלו מבלי שהם מקבלים על כך כול תמורה. ערכים אלו הם חלק מהמוטיבציה להמשך קיומה של חקלאות משגשגת<sup>3</sup>.

### תרומותיה הציבוריות של החקלאות:

1. **תרומות כלכליות** – בראש ובראשונה ערכם הכלכלי של השטחים החקלאיים לייצור חקלאי, ומגוון רחב של פעילויות כלכליות הבוססות על השטחים הפתוחים: אתרי תיירות, פנאי ונופש. ערך כלכלי שנלווה לנוף הכפרי הפתוח הוא ערך הנכסים הנמצאים בסמיכות ובתצפית אליו: מחקרים רבים הראו שקרבת מבני מגורים לנוף פתוח מעלה את ערכם של הנכסים.
  2. **תרומות מערכתיות - שימור שטחים פתוחים**: השטח החקלאי הפתוח ושטחי המרעה והיער משפיעים לטובה על איכות החיים בסביבתם ומתפקדים כריאות ירוקות ומגדילים בכך את אפשרויות הנופש, הבילוי, התיירות האקולוגית, המגוון הנופי, וכד'. לשימוש החקלאי נודעת חשיבות בשימור השטח הפתוח, הבלתי מבונה. השטחים הפתוחים מאפשרים מעבר חופשי לבני אדם ובעלי חיים במרחב, מספקים מקורות קיום ומחיה למיני בעלי חיים, מאפשרים שימוש בשטח לטיול ונופש, מקטינים את הנזק מזיהום אוויר שמקורו בפליטה מכלי רכב ותועלות נוספות.
  3. **תרומות למשק המים**: לשטחים הפתוחים תפקיד מכריע במשק המים, בשטחים אלו מבוצע עיקר חידור מי הגשם והנגר לאקוויפר מי התהום, ומרבית קידוחי הפקת המים פרוסים בשטחים אלו. שטחים פתוחים מאפשרים חלחול מי גשמים אל מאגרי מי התהום, לעומת שטחים בנויים. שטחים חקלאיים מאפשרים חלחול גדול יותר ביחס לשטח טבעי לא חרוש, ובכך תרומתם להעשרת מי התהום. השטחים הפתוחים מהווים תווך להגנה על אזורי הבינוי מהצפות, היות שביכולתם לתפקד כשטחי הקליטה הזמניים של עודפי הנגר ולקיים בתוכם מאגרי מים מסוגים שונים. השטחים החקלאיים מהווים את רצועות ההגנה סביב פרוזדורי הנחלים, ופשטי הצפה לקליטת והשהיית עודפי נגר עילי בעת אירועי גשם חריגים.
  4. **תרומות סביבתיות**: בנוסף לתפקודם כריאה ירוקה התורמת למאזן החמצן באטמוספירה, לשטחים החקלאיים תפקיד חשוב בהפגת ובהפחתת מטרדים סביבתיים, בקליטת מזהמים ובשיפור איכות האוויר, כחיץ בין שימושים מטרידים (מחצבות, תעשיות חומרים מסוכנים, מכוני טיפול בשפכים וכד') ועוד.
- השטחים החקלאיים הם שטחי הקליטה של תוצרת ממוחזרת של פסולות מעובדות: הפסולת האורגנית, העוברת תהליכי קומפוסטציה, יכולה לחזור לשדה החקלאי כחומר דישון. כך גם בנוגע לבוצות ממכוני טיהור שפכים שיכולים לחזור לשדה החקלאי כדשנים. כך הופך החקלאי חומר שהינו פסולת בכל הקשר אחר – למשאב, ואף יכול ומוכן לשלם עבורו. גזם ופסולת אורגנית יכולים אף הם לשמש לדישון. כל אלו הינם פסולות שאין להם כל שימוש אחר, ואילו בשדה החקלאי הם מהווים משאב יצרני שניתן אף לגבות מחיר עבורו. כך מסייע החקלאי גם לממן את עלויות הטיפול בפסולת עירונית.

<sup>3</sup> צבן ח ואחרים, חקלאות בת קיימא במכלול שמירת ערכם של שטחים פתוחים בישראל. יער גליון 5-6, 2004.

בדומה לפסולת עירונית מוצקה - השטחים החקלאיים מהווים פתרון למרבית הפסולת הנוזלית של מגזר העירוני: קולחין – שהינם שפכים עירוניים שעברו טיהור, משמשים להשקיה בחקלאות. גם בהקשר זה הופך החקלאי חומר שהינו פסולת בכל הקשר אחר – למשאב. החקלאי גם מסייע לממן את עלויות הטיהור במכונני הטיהור, בכך שהוא משלם עבור הקולחין.

הניצול הכלכלי של משאבים שניוניים אלו הוא המנוף להשקעה טכנולוגית וכלכלית בטיובם וטיהורם לאיכות גבוהה שמאפשרת שימוש ללא סיכון לזיהום הסביבה.

5. **תרומות אקולוגיות ושמירה על מגוון ביולוגי**: לשטח פתוח ורציף חשיבות רבה מבחינת קיום מערכות אקולוגיות, בתי גידול ומגוון מינים, המתקיימים גם בשטחים חקלאיים. עם זאת ישנן עדויות מדעיות לכך כי בגידולים מסוימים, ובשיטות עיבוד מסורתיות לחקלאות יש השפעות חיוביות על המגוון הביולוגי. חקלאות מסורתית אקסטנסיבית, הכוללת מרעה, כרמי זיתים וגידולי בעל נוספים, יכולה להעשיר את המגוון הביולוגי, על ידי יצירת גיוון גדול יותר של בתי גידול ושמירה על רציפותם, שימור פוריות הקרקע ומניעת סחיפתה, שמירה על איכות המים, גיוון מקורות המזון לבעלי חיים, מזעור הנזקים הנגרמים כתוצאה משימוש בדשנים וחומרי הדברה כימיים, ועוד<sup>4</sup>. במקומות הללו, הפסקה של העיבוד החקלאי מביאה להפחתה של המגוון הביולוגי, בעקבות צמצום מקורות המזון לבעלי חיים, שינוי תנאי הגידול ואובדן בתי גידול – לאחר שהשדות והמטעים הפכו מכבר לבית הגידול "הטבעי" של אוכלוסיות הצמחים ובעלי החיים.

השטחים החקלאיים היבשתיים מאכלסים מינים רבים של צמחים ובעלי חיים. הנופים החקלאיים מספקים בתי גידול מתאימים יותר לחיות בר וציפורים, מאשר אזורים מיושבים, עירוניים או מפרורים, שבהם הפיתוח הסביבתי יותר אינטנסיבי והשטחים הפתוחים מאד מקוטעים. אזורים חקלאיים משמשים, למעשה, כחיץ בין האזורים הטבעיים לבין האזורים הבנויים, המפותחים באינטנסיביות רבה יותר. אזורי חיץ חקלאיים עשויים לספק מזון, מחסות, ובתי גידול מתאימים לרבייה, לנדידה, ולקישור בין אוכלוסיות של צמחים ובעלי חיים.

6. **תרומות חברתיות**: מערך השטחים החקלאיים בכלל, בתוך ובגבולות המטרופוליניים בפרט, מספק אתנחתא לתושבי הערים והישובים הכפריים ומקום בילוי לפעילויות ספורט, טיול ונופש בשטחים הפתוחים. נגישותם הקרובה למרכזי האוכלוסייה הצפופים הופכים אתרים אלו למבוקשים ביותר. פינות טבע, אתרי מורשת ומוקדי עניין שנמצאים בינות לנוף החקלאי הופכים אבן שואבת לפעילות חקר, לימוד וטיול של מערכות החינוך, תנועות הנוער, קבוצות מטיילים ומשפחות. התפתחות ענפי הספורט בשטחים החקלאיים פתוחים: ריצה, הליכה, רכיבת אופניים ורכיבת סוסים, יוצרת דרישה למסלולים רציפים וארוכים בשטחים

<sup>4</sup> ראו בין היתר: פאר, ג., קרק, ס. ובנימיני, ד. 2006. אזורים חקלאיים בשירות הפרפרים: שימור המגוון הביולוגי בשטחים פתוחים לאורך הגרדיאנט האקלימי בישראל. נקודת חיץ. Gomez JA, Romero P, Giraldez JV and Fereres E. 2004. Experimental assessment of runoff and soil erosion in an olive grove on Vertic soil in southern Spain as affected by soil management. *Soil Use and Management* 20: 426-431.

פתוחים, ובשנים האחרונות תוכננו ובוצעו שבילי אופנים רבים המעידים על הביקושים הגדלים לשימושים אלו.

7. **תרומות תרבותיות**: השטחים הפתוחים הינם משמרי מגוון תצורות הנוף, הטבעי והאנושי, וערכי המורשת של הארץ. בתוכם מקופלים פניה ודמותה של הארץ. בהם נשמרת המורשת התרבותית ובהם חקוקים מאורעות בחיי הארץ והאומה. הנוף הפתוח הוא שמעניק לאתרים הארכיאולוגיים וההיסטוריים את ההקשר הנופי למקום הימצאותם ומדמה באופן הקרוב ביותר את מראה הנוף בעבר ההיסטורי. בהיבט זה השטחים הפתוחים, כחלק מנופי התרבות והרקע שבתוכם נמצאים חלק גדול משרידי העבר מהווים את התשתית הבסיסית ביותר לפיתוח ענף התיירות.

8. **תרומות רב דוריות**: שטח בנוי שוב לא יוכל לתפקד כשטח פתוח. ההסבה של שטח פתוח לבנוי בדרך כלל אינה הפיכה. השטחים הפתוחים הם העתודה לפיתוח העתידי ומילוי צרכיהם ומאוויהם של הדורות הבאים, המרת מינימום שטחים פתוחים לפיתוח ולבנינוי וניצול יעיל של השטחים הפתוחים יעניק לדורות הבאים מרחב אפשרויות רחב ולא יפגע בצרכיהם.

טרם הקמת המדינה שימשה ההתיישבות החקלאית מכשיר להגשת יעדים לאומיים: קליטת גלי עלייה, פתרונות דוור, ייצור מזון, פריסה מרחבית בשטחי ארץ ישראל, ועוד. חלק הארי מתוך יעדים לאומיים אלה רלוונטיים גם כיום, החקלאות מהווה מנוף לקידום יעדים של חיזוק ההתיישבות באזורים מועדפים ולאורך גבולות המדינה, והאמירה המיתולוגית של "במקום בו יעבור התלם האחרון שם יהיה גבולנו" עומדת במלוא תוקפה. אחת מהתועלות המושגות באמצעות קיומם של ענפי החקלאות הינה פיזור אוכלוסייה וקידום כלכלי של הפריפריה, בדגש על הפן התעסוקתי. באזורי פריפריה החקלאות הינה מקור תעסוקה ופרנסה מרכזי המסייע לגיוון ההיצע התעסוקתי עבור התושבים, גם במעגל התעסוקה הראשוני – בחקלאות גופא, וגם במעגלים הנוספים, של הפעולות הנלוות, התעשייה החקלאית והתעשייה הנלווית.

יתר על כן- השטחים החקלאיים הינם תשתית לפעילות נופש ותיירות, שגם לה תרומה לגיוון מקורות התעסוקה. במקרים רבים, התיירות כלכלית יותר מהחקלאות שמתקיימת באותו שטח, כאשר אין ספק שהתיירות לא תתקיים ללא החקלאות התומכת בה.

בנוסף לפעילות תיירותית, פעילות חקלאית יוצרת פעילות כלכלית נלווית במשק בענפים כגון אספקת חומרי גלם, טכנולוגיות, מכשור מתאים, וכו'. פעילות כלכלית זו תלויה במידה רבה בהמשך הקיום של פעילות חקלאית יציבה.

**ערכים ציבוריים אלה אינם משוקללים והחקלאים אינם מתוגמלים בגינם. החברה בכללותה, הדור הנוכחי והדורות הבאים, יוצאת נפסדת. הפסקת קיומה של חקלאות ונטישת שטחי חקלאות עקב חוסר כדאיות כלכלית תביא בעקבותיה לאבדן חלק נכבד מהתרומות הציבוריות ולפגיעה בשורה**



**ארוכה של ערכים קיומיים לחברה** (קפלן מ' ואחרים, חקלאות נופית. חקלאות בת קיימא, נקודת חן, 2011).

אמנם החקלאות עלולה ליצרו מטרדים כגון מטרדי ריח, זיהום בחומרי הדברה, פוטנציאל לסיכון כתוצאה משימוש בקולחין, יצירת סחף קרקע, פסולת חקלאית, קיטוע בתי גידול טבעיים, השפעות נופיות של מבנים חקלאיים ועוד, אך יש לציין שעבודה שנערכה במוסד נאמן בטכניון (צבן וחובי 2004) מצאה שההשפעות השליליות הללו מתקזזות אל מול ההשפעות הציבוריות החיוביות. כך שמאזן ההשפעות הציבוריות של החקלאות הוא חיובי ונאמד בכ- \$73 לדונם.

מגוון התועלות הציבוריות של החקלאות מחייב מציאת איזון בין צרכי הפיתוח לצרכי החקלאות במשק הישראלי. ייחודיותם של נוף תרבות וערכי המורשת של החקלאות ברמה לאומית, מחייבים הגדרת אמצעי שימור, הגנה, עידוד ופיתוח מתאימים לקרקע החקלאית ולעיסוק החקלאי.

**לאור תרומותיה המגוונות והמרובות של החקלאות ושל העיסוק בחקלאות כמתואר לעיל, ונוכח השחיקה במעמדה בשנים האחרונות, המתבטאת בין היתר בהכפפת ערך החקלאות לערכים אחרים, באופן שאינו נותן ביטוי מספק לחשיבותה הלאומית העל דורית של החקלאות, מן הראוי לעגנה בחוק יסוד זה כערך יסוד.**

#### **עיקר 1: סעיפים 3 ו-4**

החקלאות מאופיינת ברמת אי-וודאות קיצונית ביחס לענפים כלכליים אחרים. בכל משלח יד קיים גבול הבלתי נודע, והוא הולך ומועתק במאמצים בלתי פוסקים. במלאכה, בתעשייה, במסחר ובתחומים נוספים של פעילות האדם, נתמעטה תלותם של גורמי הייצור בטבע. ענף הפעילות היחיד שבו כמעט הכל עודנו תלוי בטבע ובמשאביו, הוא החקלאות. גידולים בחממות ומבני הגנה לעופות ולבקר נעשו שכיחים מאוד, אך החקלאות מוסיפה להיות חשופה להשפעות האקלים המשתנה ולפגיעת מזיקים ומחלות. הקשיים והסיכונים עצומים, וכגודל הקושי גודלו של האתגר.

לחקלאות ישראל מאפיינים המייחדים אותה מהחקלאות במקומות אחרים. ישראל מאופיינת באקלים צחיח ובמיעוט בגורמי הייצור הטבעיים של החקלאות: קרקע בהיקף נמוך ובאיכות ירודה יחסית; ומים שמקורותיהם מוגבלים. על אף זאת, השכילה החקלאות בישראל להפוך את המחסור למנוע צמיחה. בזכות המחסור הרב בגורמי ייצור ועל רקע הצורך לספק מזון לתושבי המדינה המתפתחת, הפכה חקלאות ישראל למובילה בידע וטכנולוגיות חקלאיות.

לנחיתות האקלימית של ישראל יש להוסיף את השינויים באקלים וההקצנה בתופעות מזג האוויר, תהליך גלובאלי העשוי להביא להתחממות ולהרעה נוספת ביכולת ייצור המזון של אזורים נרחבים בישראל.

לצורך התגברות על נתוני מוצא אלה, ונוכח חשיבותה של החקלאות, מוצע לקבוע כי לעוסק בחקלאות זכות לתנאים כלכליים נאותים שיבטיחו קיום חקלאית יציבה ובת קיימא. בין אמצעי הייצור המנויים בהצעה מצויים: מים באיכות נאותה, כוח עבודה, ביטוח והון.

## **קרקע:**

הקרקע הינה גורם הייצור החקלאי הראשון במעלה בחקלאות. צמחים גדלים בקרקע, ובעלי החיים רועים בה, או מתקיימים מגידולים הגדלים בקרקע.

משאב הקרקע אינו מתחדש בתוחלת חיים אנושית. היווצרות של קרקע היא איטית, ולוקחת בממוצע 100 – 400 שנים לסנטימטר של שכבת קרקע עליונה. התהליך מתרחש באמצעות האינטראקציה לאורך הזמן של האקלים, טופוגרפיה, קרקע, מיקרו אורגניזמים, צמחים, בעלי חיים, בני אדם, ומינרלים. לעומת זאת, תהליך הכיליון של משאבי הקרקע החקלאית הינו מהיר ביותר. התהליכים הללו כוללים תהליכים פיזיים טבעיים, כמו גם תהליכים מעשי ידי אדם, הכוללים כריתת יערות, שריפות, מרעה, חריש המדלדל את הקרקע או בניית בתים – תהליכים המביאים לסחף קרקע, זיהום קרקעות, ובניה על גבי קרקעות.

ארגון ה-OECD קבע כי הזמינות של משאבי קרקע חקלאית הוא נושא קריטי לסוגיית ביטחון המזון העולמי. קרקעות חקלאיות באיכות גבוהה הן נדירות, ונמצאות באיום של התדרדרות באיכות ואובדן, למשל בעקבות עיור.

## **מים:**

באזור הגיאוגרפי בו נמצאת ישראל כמעט ולא ניתן לקיים חקלאות ללא השקיה. מיעוט המשקעים בישראל, והתפרוסת המקוטבת שלהם לאורך השנה (חורף גשום, קיץ ארוך ויבש) שאינה אופטימאלית לחקלאות, מחייבים להשתמש בהשקיה בהיקפים גדולים יחסית. במיוחד אמור הדבר באזורים הצחיחים (ערבה, חבל הבשור, הר הנגב, בקעת הירדן, עמק הירדן, בית שאן ועוד).

לאורך עשרות שנים התבססה ההשקיה בחקלאות ישראל על מים שפירים. הקצאת המים לחקלאות גדלה בשלושת העשורים הראשונים של המדינה. לאחר מכן צומצמה הקצאת המים במידת מה והרכבה השתנה - כמויות ניכרות של מים שפירים הומרו בקולחים, תהליך הנמשך עד היום.

מאז שנת 2001 חלה עליה מתמדת בשימוש במים שוליים (קולחין ומליחים) בחקלאות, כאשר כיום פחות מ-40% מהמים המשמשים לחקלאות הינם שפירים. לאור המשבר המתמשך במשק המים קוצצו בעשור האחרון מכסות המים לחקלאות בכ-50%.

כמות המים, איכות המים ומחיר המים מהווים גורם משפיע על אופי החקלאות שניתן לקיים ומאפייניה. אינטנסיפיקציה של העיבודים בבתי צמיחה מביאה להגדלת התפוקה החקלאית לכל מנת מים. מסיבה זו, מחיר המים פחות משמעותי בכל הנוגע לגידולים האינטנסיביים יותר. לעומת זאת, חקלאות אקסטנסיבית יותר, חקלאות שטחים פתוחים, רגישה יותר למחיר המים, מכיוון שבדרך כלל מדובר בגידולים רווחיים פחות, בהם התפוקה לכל מנת מים צנועה יחסית. דווקא הגידולים הללו, התופסים שטחים פתוחים ומספקים נוף חקלאי בעל ערכיות גבוהה, רגישים יותר לתנודות בכמות המים.

## **נוח עבודה:**

בשנת 1950 היוו המועסקים בחקלאות כ-17% מכלל המועסקים במשק הישראלי. כבר בשנת 1966 ירד מספרם לפחות מ-13%. מגמת הירידה בהיקף המועסקים בחקלאות נמשכת מאז, כפי שמקובל

בכל המדינות העוברות תהליך של תיעוש ומודרניזציה טכנולוגית. מספר הולך וקטן של עובדים מייצר בהיקפים גדולים וגדלים. לא רק מספר המועסקים קטן, גם הרכבם השתנה: בשנות השישים היה שיעור העובדים השכירים קטן ממחצית המועסקים, ואילו כיום המשק המשפחתי האופייני גדול מבעבר, הוא נשען על קבוצה גדולה יחסית של שכירים, רבים מהם עובדים זרים.

שיעור המועסקים בייצור החקלאי בישראל עומד על כ-1.4% בלבד מסה"כ המועסקים במשק (כ-42,600 איש, עצמאים ושכירים, ללא עובדים זרים; מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2012). עם זאת ההערכה היא כי העובדים המספקים שירותים לחקלאות והמועסקים בעיבוד של תוצרת חקלאית מהווים כ-6.3% מכוח העבודה, כלומר סך כל המתפרנסים מהחקלאות מהווים כ-8.9% מכוח העבודה בישראל (כ-270,000 איש)<sup>5</sup>.

רק כ-21% מהמועסקים בחקלאות, כ-16,000 איש, הינם בעלי משקים עצמאים. כ-33,000 איש, המהווים כ-43% מסך העובדים בחקלאות, הינם עובדים זרים.

### **ביטוח והון :**

בעשורים האחרונים, במקביל לצמצום כוח העבודה בחקלאות, חל גידול בהשקעה ההונית וברכש התשומות הקנויות בחקלאות הישראלית. חשיבות עידוד השקעות ההון בחקלאות הוכרה בין היתר במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א-1980.

ביטוח חקלאי יעיל הוא תנאי הכרחי לקיום ענפי החקלאות. קיומם של סיכוני טבע והאפשרות להתמודד עם הנס שיקולים כבדי משקל שעל העוסקים בחקלאות להתחשב בהם בהחלטה על קיום פעילות חקלאית. הביטוח מסייע לעוסקים בחקלאות לצמצם את אי הוודאות ולייצר תנאים נאותים לפעילות החקלאית.

בשונה מענפים כלכליים אחרים, הביטוח לענף החקלאות לרוב אינו מסופק ע"י השווקים הפיננסיים הפרטיים. ברוב המדינות המתפתחות מנגנון הביטוח החקלאי אינו קיים כלל. לעומת זאת, ברב המדינות המפותחות, הביטוח החקלאי קיים הודות לתמיכה של תקציב המדינה.

בשנים האחרונות הפך הביטוח לאחד הכלים המרכזיים במדיניות התמיכה בחקלאות הישראלית. בעקבות הליברליזציה בכלכלה המקומית ובשווקים הבינלאומיים, המדינה החלה לשנות את מדיניות התמיכה בחקלאות. בשנת 1995 הצטרפה ישראל להסכמי הסחר הבינלאומיים (W.T.O), בהם נקבע כי כל מדינה מתחייבת לצמצם את התמיכות המעוותות באפשריות הסחר הבינלאומי, בשיעורים הנעים בין 10% עד 36%. יחד עם זאת ובכפוף למגבלות מסוימות, הסכמי הסחר מאפשרים למדינה לתמוך בייצור החקלאי באמצעים שונים, שאינם מעוותים את אפשריות הסחר הבינלאומי. אמצעים כגון, תמיכה במימון תכניות ביטוח כנגד נזקי טבע או ביטוח פדיון הם כלים מותרים במסגרת התמיכה ה"ירוקה" (Green Box).

התמיכה באמצעות מנגנון הביטוח מאפשרת למדינה מחד - גמישות בהמשך תמיכתה בחקלאות תוך עמידתה בהתחייבויותיה ע"פ הסכמי הסחר הבינלאומיים, ומאידך - משחררת את המדינה מהצורך לגייס תקציבים לא מתוכננים לפיצוי החקלאים בעקבות אסונות טבע ובכך שומרת על

<sup>5</sup> ספר הזהב לחקלאות ולהתיישבות, 2012

## **עיקר 2: סעיפים 5 ו-10**

הזכות להתארגנות, לתכנון, ולתיאום הפעילות החקלאית: כחלק מהזכות לתנאי ייצור נאותים, המבוססת על ערך של החקלאות, מוצע לקבוע כי – על אף הוראת כל דין - לעוסקים בחקלאות יש זכות להתקשר ביניהם בהסכמים כובלים – כמשמעותם בחוק התחרות הכלכלית תשמ"ח-1988, במסגרתם יקבעו הסדרים ומנגנונים שונים בקשר עם הפעילות החקלאית והפעולות הנלוות לה, (כהגדרתן בחוק זה). בכללו של היתר זה יבואו, בין היתר, הסדרים שמטרתם תיאום או וויסות הייצור, העיבוד או השיווק של תוצרת חקלאית, במטרה למנוע או לצמצם מצב של עודפים בייצור או בשיווק של תוצרת חקלאית ולהבטיח בדרך זו תמורה נאותה לחקלאי בעד תוצרתו. ענפי החקלאות סובלים מנחיתות מובנית, שעיקרה בכך שמעת שהחקלאי זרע/שתל/נטע את החלקה, לא ניתן עוד לעצור את תהליך הגידול – אלא במחיר של אובדן מוחלט של ההשקעה. החקלאי אינו יכול לעצור את "פס הייצור" ממהלכו, ואף אינו יכול "לייצר למדף", והוא תלוי באופן מוחלט בעלות התשומות ובמצב שיהיה בשוק במועד הקטיף והשיווק. נחיתות זו, שעוצמתה רבה במיוחד אצל היצרן החקלאי הבודד, כמו גם התנודתיות המאפיינת את הייצור החקלאי ואת השווקים הקולטים תוצרת זו, מאיימים על היכולת להבטיח אספקה סדירה ויציבה של התוצרת האמורה, אלא אם יתאפשר לחקלאים לתאם ביניהם מהלכים, בין בדרך של תכנון מראש ובין בדרך של שליטה בדיעבדית על הייצור או השיווק. לפיכך, קיים הכרח בהתארגנות ובתכנון הייצור.

הזכות להתארגן ולתכנן את הייצור החקלאי מסוג זה מעוגנת מאז שנים רבות בספר החוקים ביחס למספר ענפים חקלאיים, וכן מוכרת בחקיקת המדינות המפותחות.

עם קבלת הוראה זו, תתייטר הוראה סעיף 3(4) לחוק התחרות הכלכלית, המקנה פטור לפעילות החקלאית, ומשכך קובע **סעיף 10** להצעת החוק את ביטולה של הוראת הפטור הקיימת.

## **עיקר 3: סעיף 6**

חקלאות בת קיימא היא חקלאות משמרת סביבה. לצד תועלותיה, לחקלאות עלולות להיות השפעות שליליות: על שימושי קרקע; על משאבי מים; ועל משאבים אחרים כגון בעלי חיים.

מטרתה של הוראה זו בחוק לכוון את שיקול דעתן של הרשויות בהקצאת גורמי ייצור לחקלאות, לבצע הקצאות אלה תוך הגנה הקבועה בדין על ערכי נוף וסביבה ובכלל זה תוך שימור קרקע ואיכותה, שמירה על שטחים פתוחים, הגנה על מקורות מים ואיכותם וצמצום הפגיעה ברווחת בעלי חיים.

## **עיקר 4: סעיף 7 – מחקר ופיתוח חקלאי**

לצורך שמירה על רווחיותה של החקלאות ועל כושר התחרות שלה בשוקי העולם הכרחי להמשיך ולעסוק במחקר ובפיתוח בתחומי ידע שונים לקידום החקלאות, והסביבה המשיקה לה: מציאת פתרונות למחלות ווירוסים, טכנולוגיות לייעול הייצור, ייעול השימוש במים מושבים, צמצום

הפסולת החקלאית וייעול השימוש בה כמשאב, פיתוח וטיפוח זנים חדשים בעלי תכונות בריאותיות ותזונתיות משופרות, כמו גם באמצעות פיתוח כלים, אפליקציות, וטכנולוגיות מתקדמות.

#### **עיקר 5: סעיפים 8-9**

לצורך מימושו של ערך החקלאות כערך לאומי, נדרשת מדיניות ממשלתית עקיבה וארוכת טווח. תכנית רב שנתית היא מסגרת הדיון הנכונה לסוגיות היסוד של החברה והכלכלה בישראל, ולסוגיות היסוד של החקלאות בישראל כחלק בלתי נפרד מהן. מוצע לקבוע בחוק כי הממשלה תאשר, לפי הצעת שר החקלאות ופיתוח הכפר, תכנית אב לאומית רב שנתית, הכוללת את יעדיה העיקריים בתחום החקלאות. תכנית זו תעודכן אחת לחמש שנים.