



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

**תיקוני חוסרים בחוק לפיקוח על ייצור
הצמח ושיווקו, התשע"א – 2011
(“חוק הסטנדרטים”)**

נובמבר 2017

עורכת: מירית עמרני, מנהלת תחום בכיר סטנדרטים

תוכן עניינים

3 חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות ממשלתית
5 חלק ב – הגדרת תנאי כשירות והדרכה
9 חלק ג – הגדרת כללי בקרה ועקיבות
13 חלק ד – מענה לסוגיות נוספות
18 נספח – מתודולוגיה להכנת הדוח

רקע כללי

ביום 22.10.2014 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 2118 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי". על פי החלטה זו, תהליך הכנת או עדכון רגולציה חדשה חייב לכלול הליך של בחינת רגולציה חדשה, בהתאם למדריך ממשלתי שפורסם על-ידי משרד ראש הממשלה.

הליך "רגולציה חכמה" (RIA) מוודא שהרגולציה הממשלתית תשיג את מטרתה באופן הטוב ביותר, תוך יצירת כמה שפחות עלויות על ממשלה ועל הציבור. בנוסף התהליך נועד כד לצפות את השפעות הרגולציה ולמנוע השלכות לא רצויות.

חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות ממשלתית

א. רקע והאינטרס הציבורי המוגן

1. ייצור ושיווק מזון במדינת ישראל מעוגן, בין היתר, בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשע"ו – 2015 ("חוק המזון"). עם זאת, ייצור של תוצרת חקלאית צמחית טרייה הוחרג מהחקיקה הנ"ל, מתוך הנחת יסוד שהאכסניה המתאימה ביותר לאסדרת ייצור או שיווק צמח הינה בחוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התשע"א-2011 (להלן – החוק), שכאמור קדם לחוק המזון. החוק נמצא בסמכות השירותים להגנת הצומח ולביקורת ("הרגולטור") במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ("משרד החקלאות" או "המשרד").
2. החוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, נחקק במטרה להבטיח ייצור ואספקה של תוצרת חקלאית טרייה מן הצומח המשמשת למאכל אדם, העומדים בתקנים של איכות ובטיחות, באמצעות קביעת נהלים לייצור התוצרת והסדרת מערכת בקרה ופיקוח על כל שלבי ייצורה ושיווקה, והכל לתועלת הצרכנים והיצרנים.
3. החוק והתקנות שיותקנו לפיו, מבקשים להסדיר ולקבוע את דרישות ייצור ושיווק הצמח, החל משלב הגידול, דרך שלב האסיף, האריזה, המיון, הסימון והמכירה. לצורך השגת תכלית זו, קובע החוק שתי רמות של תקנות, האחת – תקנות הנוהל הבסיסי (תנאי מינימום לעניין איכות ובריאות); והאחרת – תקנות הנוהל המשופר (תנאי "פרימיום" שאינם מחייבים).
- תקנות הנוהל הבסיסי- נועדה לעגן את הדרישות המינימליות לייצור הצמח ולשיווקה, הן באשר לרמת הבטיחות המינימלית הנדרשת מתוצרת המשווקת לצרכן, והן באשר לרמות האיכות המינימליות הנדרשות. עוד תקבע התקנה את החובה לסמן את התוצרת, על מנת לייצר שקיפות לצרכן ולאפשר עקיבות שבאמצעותה ניתן יהיה להתחקות אחר מקור התוצרת במקרה של חריגה מהדרישות.
- המשופר- מהווה רמה נוספת על זו הקבועה בתקנות הנוהל הבסיסי, שבמסגרתה יקבעו דרישות מחמירות יותר ביחס לאלו הקבועות בנוהל המשופר, דבר שיאפשר סימון הצמח בסמל המדינה ובסמל גוף הבקרה, המוודא כאמור את התקיימות דרישות אלו, סמלים המעידים על עמידה בדרישות אלו.
4. האינטרס הציבורי שהחוק מבקש להגן עליו הוא בריאות הציבור, מבחינת קביעת רמות מרביות של שאריות כימיות, מיקרוביולוגית וחומרים מסוכנים (מתכות כבדות), מניעת הטעיית הציבור מבחינת עמידה בתנאי איכות, וכן קביעת חובות סימון הצמח לצורך עקיבות ושקיפות.
5. הפיקוח הקבוע כיום בחוק הינו פיקוח ממשלתי. כך, לעניין בקרה קובע החוק כי בקרה על הנוהל הבסיסי תעשה באמצעות המדינה, בעוד שבקרה על הנוהל המשופר תעשה באמצעות גופי בקרה.
6. כיום, ועד שיכנס החוק לתוקפו, מתבצע הפיקוח על תוצרת חקלאית ברמת המכירה בלבד, שם נדגם הצמח לבחינת שאריות חומרים כימיים, מיקרוביולוגיים ומתכות כבדות, דבר המצוי בסמכות משרד הבריאות מתוקף חוק המזון.
7. כיום מוערך היקף העוסקים בשרשרת הייצור החקלאי בכ- 15,000 עוסקים בתחומים השונים (מגדלים, אורזים, משווקים, יבואנים ונקודות מכירה).

8. הערכת היקף השוק לכשהתקנות יותקנו: 6,000 מגדלים, 3,500 בתי אריזה ומיון וכ-2,000 נקודות מכירה. סה"כ עוסקים בשרשרת הייצור החקלאית הנדרשים לעמוד בתנאי החוק: 11,500.
9. החוק כיום קובע כי, בקרה לפי הנוהל הבסיסי תתבצע באמצעות המדינה. לאור כמות המפוקחים העוסקים ביצור ושיווק תוצרת חקלאית טרייה מן הצומח, שכפי שצוין דלעיל, המונה סך של כ-11,500 עוסקים, ולאור העובדה שבקרה אפקטיבית דורשת את ביצועה באופן תדיר ושוטף, לכל הפחות אחת לעונת ייצור המתרחשת לעיתים מספר פעמים במהלך שנה קלנדרית, נדרשת כמות עובדים ייעודית רבה.
- לאור האמור, בהנחה שקיימים 9,500 עוסקים בייצור ושיווק, למעט נקודות מכירה, ובהנחה שקיימות לכל הפחות שתי עונות גידול לכל יצרן במהלך שנה קלנדרית, נדרשות סה"כ כ-19,000 ביקורות בשנה קלנדרית. זאת ועוד, בהנחה שעבור נקודות מכירה נדרשת ביקורת אחת לחצי שנה, נדרשות סה"כ כ-4,000 ביקורות בנקודות מכירה בשנה קלנדרית.
- בהנחה שמבקר מבצע כ-3 ביקורות ביום, במהלך כ-250 ימי עבודה בשנה, יוצא אם כן שמבקר מבצע סה"כ כ-750 ביקורות בשנה. בהינתן נתונים אלו, על מנת לבצע 23,000 ביקורות בשנה על ייצור ושיווק תוצרת חקלאית לאורך כל שרשרת הייצור והשיווק נדרשים סה"כ כ-31 מבקרים.
- יוער לעניין זה כי, המדובר בהנחות מקלות, וכי קליטת כמות כזאת של עובדים אינה אפשרית מבחינה תקציבית. במצב דברים זה, מודל הפיקוח שנבחר הוא באמצעות גופי בקרה שיוסמכו לצורך סיוע למדינה בביצוע פעולות הבקרה.
10. במסגרת גיבוש תקנות הנוהל הבסיסי לפי החוק העיקרי, נמצא שבניסוחו הנוכחי קיימים לאקונוט – משפטיות ומקצועיות – העלולות לפגוע בהגשמת המטרה שלשלמה חוקק מלכתחילה. בפרקים הבאים מתוארות סוגיות אלו, ומוצג הניתוח שנערך ביחס לכל אחת מהן.
11. יצויין שטיוטת התקנות גובשה בין השנים 2012-2016 ופורסמה להערות הציבור בפברואר 2016. תיקון החוק מבוסס על טיוטת התקנות, שגובשו טרם החלת חובת תהליך "רגולציה חכמה" (RIA).

חלק ב – הגדרת תנאי כשירות והדרכה

א. חלופה 0 – המצב הנוכחי

1.א. תיאור המצב הנוכחי

12. החוק לא קובע תנאי כשירות והדרכה מפורטים לגופי הבקרה ולעובדיהם, ומסמיך את השר לקביעת תקנות לעניין זה. תקנות כאמור טרם הותקנו. לאור שהמדובר בהסתייעות המדינה בגופי בקרה פרטיים לצורך ביצוע פעולות בקרה נתקבלה חוות דעת משפטית לפיה עניין זה יעוגן בחקיקה ראשית על מנת למנוע טענות עתידיות בדבר העדר סמכות לקביעת תנאים אלו, ולקידום הוצאה אל הפועל את התקנת תקנות הנוהל הבסיסי, הטעמתן בקרה היצרניים והמשווקים ויישום הקבוע בהן.

13. גופי הבקרה עתידים לעסוק בבקרה לפי הנוהל הבסיסי או לפי הנוהל המשופר. בנוסף, גופי הבקרה כוללים לצורך האמור מנהלים כללים, מנהלים מקצועיים ועובדי שטח, כאשר לעובדים השונים תפקידים שונים – ובהתאם נדרשות מהם מיומנויות שונות.

2.א. תיאור הסיכונים כיום

14. בקיאות מקצועית לא מספקת בחקלאות ובמזון – בקרה על תוצרת חקלאית, עקב האופי המיוחד של הפעילות, השונות הרבה בין סוגי הגידולים, בזמני הגידול, באופי הגידול, בתשומות שמשמשים בהם, בנגעים הפוטנציאליים וכו' מחייבים בקיאות מקצועית של גורמי הפיקוח. אי בקיאות בחקלאות או במזון עלולים להוביל לשגיאות מקצועיות ולהפעלת שיקול דעת מוטעה בעניין הערכת תהליך היצור והשיווק המתאימים עבור כל מקרה ומקרה.

15. בקיאות מקצועית לא מספקת בפיקוח וביקורת על תקני איכות - לב הפעילות הנדרשת הוא ביצוע פיקוח וביקורת, הדורש הכשרה בסיסית בה נקנים עקרונות וניסיון בכדי לפתח מיומנויות. אנו מדברים על בטיחות מזון, ולכן על מנת לוודא כי הפיקוח נעשה על ידי גורם מהימן ומקצועי, על אחת וכמה כשמדובר בפעולה שהופרטה חלקית. חוסר יכולת מקצועית עלול לפגוע ביעילות הפיקוח ובמהימנות הפיקוח. פגיעה שכזאת יכולה להוביל לקבלת החלטות מוטעות של הרגולטור (הנשען על פיקוח זה).

16. פיקוח על היצור והשיווק החקלאי, המתבצע על ידי גופי בקרה פרטיים, שעל תוצאות פעולות הפיקוח שלהם נשען הרגולטור בבואו לקבל החלטות בעניין גורל התוצרת נדרשת להיות מהימנה. אי בקיאות מקצועית בפעילות פיקוח עלולה להוביל לכך שהביקורת לא תהיה מקיפה מספיק, נדרשת מיומנות בזיהוי נקודות קריטיות ויכולת ניתוח שלהם. כך גם קיימת סכנה לאי הבנה בסיסית של הליך היצור והשיווק כאשר אין ידע מקצועי מספיק בחקלאות שעלול לפגום בהערכת פעילותו של המפוקח. מדובר בסיכונים שטרם התממשו כיוון שהחוק עדיין לא נכנס לתוקף.

3.א. עלויות (למשק ולממשלה)

17. אין.

ב. השוואה בין חלופות ובחירה

ב.1. תיאור החלופות

18. ממלאי התפקידים בגופי הבקרה סווגו לארבע קבוצות: מנהל הגוף (מנכ"ל) מנהל אבטחת איכות מקצועי ודרגי השטח – מבקרים ודוגמים. מנהל הגוף הוא דרג ניהולי מובהק שאינו עוסק בעניינים מקצועיים. מנהל אבטחת איכות הוא בעל התפקיד המקצועי הבכיר אשר אחראי על עמידה בהוראות מקצועיות ומהותיות וכן על התווית נהלי העבודה. המבקרים נמצאים בשטח ובודקים שהמגדלים והמשווקים עומדים בדרישות החוק והתקנות. הדוגמים עוסקים בנטילת דוגמאות ובנטילת ראיות (למשל צילום הטובין), ללא הפעלת שיקול דעת או קבלת החלטות.

19. נבחנו שני סוגים של דרישות לגבי כל בעל תפקיד: דרישות לעניין כשירות והשכלה בתחום החקלאות והמזון, ודרישות לעניין כשירות מקצועית בביקורת. לעניין הכשירות והשכלה בתחום החקלאות והמזון נבחנו הדרישות הבאות (לצד כל דרישה מוצגת העלות הכרוכה בעמידה בה):

דרישה	עלות כספית	עלות בזמן עיכוב / המתנה (ימים)
תואר ראשון באגרונומיה	35,000	1,095
תואר שני באגרונומיה	28,000	730
תואר שלישי באגרונומיה	-	1,095
תואר ראשון בתחומים שאינם נוגעים לחקלאות (חקלאות, סביבה, מזון, כלכלה, ניהול, משפטים ורגולציה)	35,000	1,095
עבודה בחקלאות או עיסוק בתוצרת חקלאית משך (עלויות לשנה אחת)	-	365
שנת ניסיון בהדרכת חקלאות צמחית	-	365
שנתיים ניסיון בהדרכת חקלאות צמחית	-	760
שלוש שנות ניסיון בהדרכת חקלאות צמחית	-	1,095
שנת ניסיון כללי בביקורת	-	365
שנתיים ניסיון כללי בביקורת	-	760
שלוש שנות ניסיון כללי בביקורת	-	1,095
שנת ניסיון בביקורת תוצרת חקלאית צמחית	-	365
שנתיים ניסיון בביקורת תוצרת חקלאית צמחית	-	760
שלוש שנות ניסיון בביקורת תוצרת חקלאית צמחית	-	1,095
השתתפות בקורס מקצועי בתחום החקלאות והמזון הצמחי	4,000	365
מעבר בחינה מקצועית בתחום החקלאות והמזון הצמחי	-	30

20. לעניין הכשירות המקצועית בביקורת נבחנו הדרישות הבאות:

דרישה	עלות כספית	עלות בזמן עיכוב / המתנה (ימים)
בחינה מקצועית – פיקוח וביקורת	-	30
תואר ראשון בהבטחת איכות	35,000	1,095
קורס הסכמה בבטיחות מזון	3,000	5
ידע ובקיאות בתקן ISO 9001 (אבטחת איכות כללי)	-	7
ידע ובקיאות בתקן ISO 17065 (התעדת מוצר)	-	7
הסכמה כעורך מבדקים	2,800	3
בקיאות בנוהל הבסיסי של החוק	-	7
שנת ניסיון בביצוע מבדקי איכות	-	365
שנתיים ניסיון בביצוע מבדקי איכות	-	760
שלוש שנות ניסיון בביצוע מבדקי איכות	-	1,095
בקיאות בנהלי הדיגום של הגוף	-	2
בקיאות בנהלי האיכות של הגוף	-	20

2.2. החלופה הנבחרת

21. במטרה לאזן בין הצורך להבטיח כשירות עיוני ומקצועית, לבין העלויות והחסמים שדרישות הכשירות מטילות על העובדים בגופי הבקרה ועל גופי הבקרה עצמם, נבנו ארבע דרגות של דרישות לפי התפקידים. הדרגות נבנו במטרה לאפשר גמישות מרבית לגופי הבקרה ולעובדיהם, וכן לצמצם למינימום את העלויות הכרוכות בכך. הדרישות נבחנו הן בהיבט העלות הכלכלית הישירה שלהן והן בזמן הנדרש לרכישת הכשירות.
22. במסגרת גיבוש הדרישות הובאו בחשבון השיקולים הבאים:
- 22.1. עמידה בדרישות מינימום לעיסוק בתפקיד הנתון;
- 22.2. מזעור העלויות והדרישות על מנת להפחית את הנטל הרגולטורי על המפוקח (הן העובד והן גוף הבקרה);
- 22.3. גמישות: היכן שניתן הוצגו אפשרויות חלופיות על מנת לאפשר גמישות, העסקת עובדים מרקעים מגוונים ושלא לצמצם את מסלול הקבלה באמצעות דרישות פורמליסטיות.
23. להלן מוצג מבנה דרישות הכשירות וההדרכה לפי כל בעל תפקיד.

תפקיד	כשירות בתחום החקלאות והמזון	כשירות מקצועית בביקורת	סה"כ עלות (ימי המתנה)	סה"כ עלות כספית
<u>מנהל הגוף</u>	תואר (לא משנה אם ראשון או שני) ממוסד מוכר עם זיקה לאחד מן הבאים: חקלאות, סביבה, מזון, כלכלה, ניהול, משפטים ורגולציה.	1. ידע בתקן ISO 17065	1,102	35,000 ₪
<u>מנהל הבטחת איכות</u>	עומד באחת החלופות: 1. תואר בחקלאות או בלימודי סביבה; וגם שנת ניסיון בעריכת מבדקי איכות. 2. תואר (לא משנה אם ראשון או שני) ממוסד מוכר עם זיקה לאחד מן הבאים: חקלאות, סביבה, מזון, כלכלה, ניהול, משפטים ורגולציה; וגם שנת ניסיון בעריכת מבדקי איכות חקלאיים.	1. ידע בתקן ISO 17065 2. עורך מבדקים מוסמך 3. בקיאות בנוהל הבסיסי 4. קורס הכשרה בבטיחות מזון	1,482	40,800 ₪
<u>מבקרים</u>	עומד באחת החלופות: 1. שנת ניסיון בעבודה במשק חקלאות צמחית. 2. שנת ניסיון בהדרכת חקלאות צמחית. 3. שנת ניסיון בביקורת תוצרת חקלאית צמחית. 4. תואר בלימודי חקלאות או בלימודי סביבה.	1. בקיאות בנהלי האיכות של הגוף 2. עורך מבדקים מוסמך 3. בקיאות בנוהל הבסיסי	765	5,800 ₪

		4. שנת ניסיון בעריכת מבדקי איכות 5. קורס הכשרה בבטיחות מזון		
7	0 ₪	1. בקיאות בנוהל הבסיסי. 2. בקיאות בנהלי הדיגום של הגוף.	אין	<u>דוגם</u>

24. **סך העלויות למשק.** לפי הערכות צפויים לפעול כ-7 גופי בקרה. כאמור לעיל, נדרשים כמה עשרות פקחים ודוגמים ברמת השטח. נניח שבסך הכל יהיו במדינת ישראל כולה 30 דוגמים ו-40 מבקרים. מדובר בעלויות תקורה במהותן, כיוון שתנאי הכשירות הם תנאי סף חד פעמיים לכל עובד ולא כרוכים בהוצאות שוטפות. עם זאת, אנו מניחים תחלופה של 10% מכוח האדם בשנה ולכן התחשיב תוספת של 10% לעלויות שחושבו.

עלות שנתית קבועה:		עלות חד פעמית:		עלות הכשרה והדרכה לבעל תפקיד אחד		מספר בעלי תפקיד (בארץ)	
הכשרה והדרכה בגין תחלופת 10% מכח אדם		הכשרה והדרכה לבעלי תפקידים מאותו סוג					
ימי המתנה	כסף (₪)	ימי המתנה	כסף (₪)	ימי המתנה	כסף (₪)		
771	24,500 ₪	7,714	245,000 ₪	1,102	35,000 ₪	7	מנהל הגוף
1,037	28,560 ₪	10,374	285,600 ₪	1,482	40,800 ₪	7	מנהל הבטחת איכות
3,60	25,200 ₪	30,600	232,000 ₪	765	5,800 ₪	40	מבקרים
21	-	210	-	7	0 ₪	30	דוגמים

חלק ג – הגדרת כללי בקרה ועקיבות

א. המצב הנוכחי

1. תיאור המצב הנוכחי

25. החוק קובע הוראות לעניין תהליכי הגידול של צמחים (ירקות, פירות, פרי הדר) המשמשים למאכל. החוק גם קובע הוראות לגבי שיווק ואריזה. עם זאת, כיום אין הוראות המבטיחות עקיבות. קרי, אין הוראות המחייבות תיעוד תהליכי ופעולות גידול; אין הוראות המחייבות תיעוד למי נמכרה או ממי נרכשה התוצרת (כדי להתחקות אחר שרשרת האספקה). כמו כן, אין הוראות לגבי חובת גופי אישור ובקרה לתעד פעולות בקרה המבוצעות על-ידם.

26. החוק כפי שמנוסח כיום, אינו מכיל הוראות לעניין שמירת תיעוד לאורך יצור או שיווק התוצרת. לכן כיום לא ניתן לדעת האם מגדל ביצע ריסוסים ודישונים בהתאם להוראות, כי מדובר בפעולות שמתרחשות באופן תדיר ולא ניתן להיות בזמן אמת בכל השדות, המטעים, הפרדסים והחממות. כיום המגדלים לא נדרשים לתעד את הטיפולים (כגון ריסוסים ודישונים) המתבצעים בעת גידול התוצרת ולכן אין דרך לפקח על כך.

27. בנוסף, במקרה שנמצאת הפרה, לא ניתן להתחקות אחר מקור התוצרת כדי לטפל בה ולמנוע את הישנותה. הסיבה לכך היא היעדר עקיבות. עקיבות היא היכולת לאתר ולהתחקות אחר מזון וחומרי הגלם ששימשו לייצורו לאורך כל שרשרת הייצור, הייבוא והאספקה. משטר עקיבות יכול לאפשר לגורמי הפיקוח והאכיפה, לדרוש ממי שמחזיק בתוצרת את פרטי האדם שהעביר לו אותה, לבחון את הפרטים ולהתחקות אחר יתר שרשרת האספקה. כיום העוסקים בייצור, אריזה ושיווק של תוצרת אינם מחוייבים לשמור פרטי מידע על יתר שרשרת האספקה (ממי רכשו את התוצרת או למי מכרו אותה, ולכן לא ניתן להתחקות אחר יתר שרשרת האספקה או מקור התוצרת).

28. סוגיה דומה התעוררה לגבי תיעוד מידע על ידי גופי אישור ובקרה. גופים אלו לא נדרשו לאסוף ולתעד מידע. בהיעדר מידע כמעט ובלתי אפשרי עבור המדינה לבצע פיקוח עליון על פעילותם של גופי האישור והבקרה: האם הם פועלים כנדרש, מה מתכנות הפיקוח, מה היו הממצאים שלהם והאם הם לא מכבידים יתר על המידה על המפוקחים שלהם.

2. תיאור הסיכונים כיום

29. כשל פיקוחי: לא ניתן לדעת מה המקור של צמח ולהתחקות אחר המסלול שעבר. בנוסף, הפיקוח על גופי אישור ובקרה חלקי מאוד כיוון שהם לא נדרשים כיום לתעד פעולות פיקוח ובקרה או לתעד מידע בנושא. לכן לא ניתן להעריך את הפעילות שלהם בשגרה, אלא רק פעולות שמבוצעות במועד הפיקוח.

30. כשל אכיפתי-חקירתי: קושי לאתר ולהעניש מפירים של החוק, כאשר הצמח הפסול נתפס בשלב אחר של שרשרת הייצור והאספקה (למשל הפרה בשלב הגידול והצמח נתפס בשלב השיווק).

31. כשל מניעתי: ניתן לפסול רק תוצרת שנתפסה באתר נקודתי ולא ניתן לפסול את יתר התוצרת שהופצה לאתרים אחרים. כמו כן לא ניתן להורות על recall או להזהיר את הציבור מפני תוצרת בעייתית, שכן לא ניתן לשייך את התוצרת הפסולה למקור או לגורם מוגדר.

32. בהינתן כשלים אלו, לא ניתן לייצר פיקוח ואכיפה אפקטיביים ולכן לא ניתן להגשים את מטרת החוק.

א.3. עלויות (למשק ולממשלה)

33. אין. אין חובה על המפוקחים ואין סמכות לבצע פעולות פיקוח.

ב. בחינת חלופות ובחירה

ב.1. הגדרת הצורך וניסוח חלופות

34. בעת גיבוש הצעת החוק המקורי, מלכתחילה הוחלט שיהיה משטר עקיבות אשר יעוגן בתקנות מכוח החוק. ראו דברי ההסבר להצעת החוק: "החלטה חכ/47 של וועדת שרים לענייני חבר וכלכלה... הורתה לקבוע מסגרת חקיקתית שתתייחס לנושאים אלו: קביעת כללים לפיקוח על הוראות החוק, לרבות קביעת כללי מנגנוני פיקוח, אישור ובקרה, מינוי פקחים או גורמי פיקוח אחרים וקביעת סמכויותיהם, מתן הוראות למגדלים ומשווקים לשם עמידתם בהוראות החוק, קביעת חובות תיעוד ומסירת מידע ומסמכים, קביעת קנסות אזרחיים ועבירות פליליות בשל אי קיום הוראות החוק". מנגנון העקיבות שאול משני מקורות מרכזיים. הראשון הוא החוק להסדרת תוצרת אורגנית, התשס"ה – 2005 ("החוק להסדרת תוצרת אורגנית" או "החוק האורגני"), שנמצא באחריות הרגולטור ועוסק בתחום משיק של פיקוח על תוצרת חקלאית. השני הוא חוק המזון.

35. עם זאת, במסגרת גיבוש התקנות התקבלה חוות דעת משפטית לפיה יש לעגן הוראות אלו בחוק הראשי ולפיכך הנושא מטופל כיום במסגרת תיקון החוק. לכן, יש לעגן את הסמכות הראשית להטלת חובות מסוג זה בחוק ולא בתקנות.

36. מדובר בסוגיה עקרונית של הסמכה להטלת חובות עקיבות. משטר עקיבות הפך מקובל והכרחי בעולם ובישראל בעולם הפיקוח על מוצרי מזון וכיום מדובר בסטנדרט. לכן בוצע ניתוח של העלויות וההשפעות של חובה זו. מראש הוחלט לאפשר לעמוד בחובות העקיבות והבקרה גם באמצעות תיעוד אלקטרוני. נוסח ההסמכה שנבחרה מבוססת על הוראה מן החוק האורגני והתקנות מכוחו.

ב.2. עלויות (למשק ולממשלה)

37. דרישות העקיבות אינן מטילות עלויות על הממשלה. להלן נציג את העלויות הרגולטוריות על הציבור.

38. החובות ועלויותיהן על המגדלים הן (הנחה ששכר לשעת עבודה הוא 100 ₪, עלות מעסיק):

פעולה	זמן נדרש בשעות	מספר חזרות בשנה	סה"כ עלות בשנה
מסירת הודעה על ייצור (רישום כיצור)	1	1 (חד פעמי)	100 ₪
דיווח שנתי – על שינויים	1	1 (רק במקרה של שינוי, אך נלקחה הנחה מחמירה שכל יצרן מבצע שינוי בכל שנה)	100 ₪
תיעוד ביומן פעולות: זריעה/ שתילה, דישון, הדברה, אסיף	0.25	זריעה/ שתילה: 1 דישון: 2 אסיף: 1	350 ₪

	הדברה : 10 (ישנה שונות רבה)		
600 ₪ (זמן עבודה) 1,100 ₪ (תשלום למעבדה)	2	3	דיגום ושליחה לבדיקות מעבדה (עלות עקיפה, אין חובה מפורשת לבצע בדיקת מעבדה)
875 ₪	35	0.25	תיעוד
אין עלות ישירה			שמירת מסמכים

סה"כ עלויות למגדל בשנה : 3,125 ₪.

תחת הנחה שצפויים להיות 6,000 מגדלים מדובר על 18,750,000 ₪ בשנה למשק.

39. החובות ועלויותיהן על המשווקים – בתי אריזה הן (הנחה ששכר לשעת עבודה הוא 100 ₪, עלות מעסיק) :

פעולה	זמן נדרש	מספר חזרות בשנה	סה"כ עלות בשנה
תיעוד ביומן פעולות: קליטת צמחים, ניקוי, שימוש בתכשירים כימיים, הוצאת צמחים, בדיקות מעבדה	0.25	קליטת צמחים : 230 ניקוי : 230 שימוש בתכשירים כימיים : 230 הוצאת צמחים : 230	23,000 ₪
שמירת מסמכים			אין עלות ישירה

סה"כ עלויות לבתי אריזה בשנה : 23,000 ₪.

תחת הנחה שצפויים לפעול כ-4,000 בתי איזה מדובר על 92,000,000 ₪ בשנה למשק.

40. המשווקים (סוחרים העוסקים בשיווק) לא ידרשו בחובות תיעוד, רק בשמירת מסמכים, שלהן אין עלות ישירה.

41. החובות ועלויותיהן על המשווקים – נקודות מכירה הן (הנחה ששכר לשעת עבודה הוא 100 ₪, עלות מעסיק) :

פעולה	זמן נדרש	מספר חזרות בשנה	סה"כ עלות בשנה
תיעוד זמן הצגה של תוצרת בתפוזרת	0.25	460	11,500 ₪
שמירת מסמכים			אין עלות ישירה

סה"כ עלויות לנקודת מכירה בשנה : 11,500 ₪.

תחת הנחה שצפויים לפעול כ-1,500 נקודות מכירות מדובר על 17,250,000 ₪ בשנה למשק.

42. החובות ועלויותיהן על גופי הבקרה הן (הנחה ששכר לשעת עבודה הוא 100 ₪, עלות מעסיק):

פעולה	זמן נדרש	מספר חזרות בשנה	סה"כ עלות בשנה
הכנת מסמכים ונהלים, כן עדכון ותיעוד שלהם. כולל הכנה והגשת דיווח שנתי.	משרה מלאה – מנהל אבטחת איכות	7 (חברות)	28,000 ₪ (עלות מעסיק לבעל תפקיד אחד) 196,000
הפקת דוחות ביקורת על כל פעולת ביקורת	0.5	15,000	57,500 ₪

תחת הנחה שצפויים לפעול כ-7 גופי בקרה בעתיד הנראה לעין מדובר על 253,000 ₪ בשנה למשק.

43. בסה"כ מדובר על עלות שנתית למשק של כ-120 מלש"ח.

44. הוחלט לעגן את מנגנון העקיבות והבקרה.

3.ב. אינטרסים ציבוריים נוספים

45. השפעות כלכליות: פיקוח אפקטיבי על הוראות החוק יאפשר בראש ובראשונה סטנדרטיזציה של רמת התוצרת המשווקת לצרכן. לכך יתרון גדול בשיפור יחסי המסחר בין חקלאים למשווקים של תוצרת טרייה באמצעות שיפור ההומוגניות של התוצרת. בשל פערי כוח בין החקלאים למשווקים, המשווקים לעיתים מנצלים פער זה כדי לפסול סחורה או לשלם תמורה מופחתת עבורה בטענה שאינה באיכות אחידה. ראו טיוטת דוח בחינת רגולציה חדשה "פערי כוח בשיווק פירות וירקות טריים: http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/regulatory_policy/publications/Pages/Regulatory_Report.aspx

46. השפעות חברתיות: פיקוח אפקטיבי על הוראות החוק יבטיח הגנה על האינטרס הציבורי של שמירה על בריאות הציבור, הן מההיבט של המשתמש, קרי שימוש מושכל בתכשירי הדברה על ידי העובדים המיישמים תכשירים אלו במהלך גידול התוצרת, והן מההיבט של צרכני התוצרת תוך הפחתת רמת שאריות חומרי ההדברה בתוצרת. כמו כן פיקוח כאמור בשיטת "מהשדה לצלחת" יבטיח שקיפות מלאה לצרכני התוצרת ויאפשר מניעת הגעת תוצרת לא ראויה לצרכן.

47. השפעות סביבתיות: פיקוח אפקטיבי על הוראות החוק יבטיח שימוש מושכל בתכשירי הדברה ובזבלים לדישון, מניעת מטרדים סביבתיים של ריחות וזבובים כתוצאה משימוש לא מבוקר בזבלים לא מטופלים, כמו גם מניעת זיהום תהום כתוצאה מחלחול וסחף של זבלים המיושמים בקרקע בצורה לא מבוקרת.

חלק ד – מענה לסוגיות נוספות

בפרק זה יוצגו סוגיות נוספות שהתעוררו אגב העבודה על תיקון החוק.

סוגיות אלו מצומצמות בהיקפן והשיקולים שנבחנו מוצגים להן.

א. חבות מקצועית ושיפוי למדינה

1. המצב הנוכחי והבעיה שזוהתה

48. מנגנון הבקרה של החוק מתבסס על גופי אישור ובקרה חיצוניים לרגולטור הממשלתי. משמעות הדבר היא שהרגולטור מסמיך את גופי האישור והבקרה על מנת להסתמך עליהם. פועל יוצא מכך הוא שהרגולטור נושא באחריות להפעלת סמכות שלטונית, על אף שהוא נעזר בגורם אחר לשם הפעלת סמכותו זו.

49. הרגולטור פועל כדי להבטיח שגופי האישור והבקרה יהיו כשירים לבצע את תפקידם וכן מפקח עליהם באופן שוטף (לצורך כך חוזקו מנגנוני תנאי הכשירות וכללי הבקרה והעקביות – ראו לעיל). עם זאת, עדיין קיים סיכון שגופי האישור והבקרה יבצעו טעות בשיקול הדעת או שתתרחש תקלה אחרת שתטיל חבות על הרגולטור.

50. סיכון כזה עלול להתרחש באחד משני תרחישים: תביעה שתוגש ישירות כלפי הרגולטור, או תביעה שתוגש כלפי גוף האישור והבקרה שיצרף את הרגולטור כצד לתביעה (באמצעות "הודעת צד ג").

2. פתרונות אפשריים לבעיה

51. נבחנו שני פתרונות אפשריים לבעיה: הטלת חובת ביטוח או הטלת חובת הפקדת ערבות בנקאית. היקף כיסוי החבות טרם ידוע מכיוון שהסכומים נקבעים על-ידי ענבל – חברת הביטוח הממשלתית ולא עמדו לרשות הרגולטור נתונים על גובה הכיסוי. לכן הניתוח המוצג כאן אינו מתייחס ישירות לגובה החבות. לשם ההמחשה, לפי החוק האורגני נדרש ביטוח חבות מקצועית עם הרחבה לפי המדינה, שלא תפחת מ-250 אלפי ל"ש למקרה יחיד ומינימום 1 מיליון ₪ בשנה.

52. הטלת חובת ביטוח: פתרון זה מבוסס על יישום מוצלח במספר רב של דברי חקיקה ומנגנונים דוגמת החוק האורגני וחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (ראו תיקון 102 לחוק משנת 2013). חובת ביטוח מטילה על הגורם החיצוני להתקשר עם חברת ביטוח בפוליסה שמכתיבה המדינה. הגורם החיצוני רשאי לבחור את הגורם המבטיח והוא נושא בעלות הפוליסה. מחיר הפוליסות של ביטוחים של גופי אישור ובקרה הנדרשים לפי הוראות החוק האורגני עומדים על כ-7,000 ₪ בשנה. בנוסף, הפקת הפוליסה מצריכה טיפול מול חברת הביטוח בהגשת וקבלת מסמכים.

53. הטלת חובת הפקדת ערבות בנקאית: פתרון זה הועלה כהצעה אלטרנטיבית במטרה לחסוך עלויות ועיסוק בירוקרטי לגופי האישור ובקרה. עם זאת, על מנת לאפשר כיסוי חזק באמצעות ערבות יש להפקיד ערבות בנקאית. הפקדת הערבות שקולה להפקדת סכום בגובה הכיסוי תוך מניעה מלעשות בו שימוש. בנוסף לעצם הפקדת הסכום, לערבות הבנקאית עלות של עמלה בגובה אחוזים בודדים מן הסכום (לרוב בין 1% ל-2.5%). היינו, עבור הכיסויים הנדרשים בחוק האורגני נדרש להפקיד את הסכום ולהימנע להשתמש בו וגם לשלם עמלה

בגובה 10,000-25,000 ₪. עלויות פתרון זה עולות משמעותית על העלויות הכרוכות בביטוח, במיוחד לאור ההגבלה לעשות שימוש בכסף.

54. בוצעה בחינה כללית של חלופות אחרות, דוגמת שטר חוב, אך כלים אלו לא מספקים בטוחה חזקה מספיק עבור המדינה ולכן הם נפסלו על הסף.

3.א. הפתרון הנבחר ונימוקים לבחירה בו

55. לפיכך הוחלט להעדיף מנגנון של חובת ביטוח. מנגנון זה מספק למדינה בטוחה טובה ולא מטיל עלויות גבוהות על המפוקחים.

ב. הגדרת מסגרת זמן למתן שירות על-ידי גוף אישור ובקרה

1.ב. המצב הנוכחי והבעיה שזוהתה

56. כאמור החוק טרם נכנס לתוקף. עם זאת, במסגרת הפעלת החוק האורגני, שבוא בעל משטר מקביל ופועל בתחום קרוב, זוהתה בעיה במהירות ורמת השירות בין גופי הבקרה למגדלים המפוקחים על-ידם. בחוק האורגני ובחוק המקורי נקבע שגופי אישור ובקרה ינמקו החלטות לסרב להעניק אישור ליצרנים. הוראות אלו נגזרו הן מהוראות המשפט המנהלי והן על מנת להבטיח שהשירות ינתן ברמה בסיסית.

57. סוגיה שלא הוגדרה בחוק האורגני הוא זמן המענה וזמן הטיפול של גוף בקרה לבקשה של יצרן. עם הזמן התעוררו בעיות בנושא זה – יצרנים היו מגישים בקשות לקבלת היתר או להיבדק על-ידי גוף אישור ובקרה, אך הגוף היה מתעכב במתן התשובה או השירות. עיכובים אלו התרחשו במקרים שונים ובנסיבות פיקוח מגוונות. התוצאה הייתה שהמנגנון הפיקוח הפך לא מספיק יעיל ויצר נטל רגולטורי של זמני המתנה ארוכים עבור היצרנים. חשוב לציין שכאשר מדובר בתוצרת חקלאית לזמן יש משמעות רבה – הן מבחינת עונות הגידול והן מבחינת היות התוצרת מתכלה. זאת בנוסף לערך הכלכלי של זמן בסביבה העסקית.

58. בעת חקיקת החוק אומץ המנגנון של החוק האורגני לעניין נימוק בכתב של החלטות וכו', אך לא עוגנו שינויים מעבר לכך. עתה מתבקש להפיק לקחים מן הניסיון שנצבר בפיקוח על תוצרת אורגנית ולאמץ אותן לתוצרת קונבנציונאלית.

58.1. הפתרון הנבחר ונימוקים לבחירה בו

59. על מנת למנוע מצבים אלו במתן השירות נבחנו אופנים בהם אפשר להבטיח שהיצרנים יקבלו שירות מהיר וללא עיכובים. נבחנו מנגנונים שונים של הגדרת רמת שירות (SLA). נפסלו מנגנונים מורכבים ודיפרנציאליים של SLA מדורג (כל עיכוב מביא להפחתת התמורה, לפי מדרגות קבועות מראש). מנגנונים אלו מתאימים לקביעת בין הצדדים לעסקה ולא כאשר המדינה מטילה פיקוח מקצועי (ולא כלכלי). אלו גם מנגנונים סבוכים שהפעלתם והפיקוח עליהם עלולים ליצור יותר התדיינות ואי וודאות מאשר תועלת לצדדים.

60. לכן הוחלט לקבוע מנגנון פשוט של תשובה תוך 21 יום – גופי האישור והבקרה יחויבו לספק מענה או שירות בתוך 21 יום ממועד הפניה או הבקשה. נבחנה האפשרות שקביעת רף מירבי של 21 יום (או כל רף אחר) תוביל לפגיעה ברמת השירות כיוון שגופי האישור והבקרה לא יעניקו שירות בפרק זמן נמוך מזה. הניסיון בתחום

האורגני מלמד שזמן ההמתנה להחלטה על היתר או שלילת היתר גבוה כמעט תמיד מ-21 יום. לפיכך לא נראה שמנגנון זה צפוי להביא להרעה באיכות השירות הניתן.

ג. הבהרה לעניין תחולת החוק על תוצרת מיובאת

1.ג. המצב הנוכחי והבעיה שזוהתה

61. במסגרת גיבוש התיקון הנוכחי נמצא שקיימת חוסר וודאות משפטית לגבי פרשנות תחולת החוק. מלכתחילה לא הייתה כוונה שתהיה לחוק תחולה אקס-טריטוריאליית מחוץ לישראל. עם זאת, נוסחו הנוכחי של החוק קובע כי יצרן תוצרת נדרש לעמוד בדרישות הנוהל הבסיסי. כך בעצם, תוצרת מיובאת נדרשת להיות מיוצרת בארץ המקור בהתאם לדרישות הנוהל הבסיסי ולהיות מפוקחת על-ידי גוף בקרה מאושר.

62. החוק לא מיועד לחול בחו"ל ואין היתכנות מעשית לבדוק שתוצרת המיוצרת בחו"ל יוצרה לפי דרישות הנוהל הבסיסי. עם זאת, ניתן לפרש את הוראות החוק באופן שייצור חסם שלא יאפשר מכירת תוצרת מיובאת (שכן היא אינה נבדקת שם לפי הרגולציה הישראלית).

2.ג. הפתרון הנבחר ונימוקים לבחירה בו

63. על מנת למנוע פרשנות זו של החוק הוחלט לסייג את תחולת דרישות הנוהל הבסיסי, לעניין שלב הייצור, לשטחי מדינת ישראל בלבד. תיקון זה יבטיח שהוראות החוק לא יחסמו יבוא של תוצרת טרייה. התוצרת המיובאת תהיה מחוייבת לעמוד בהוראות הנוהל הבסיסי רק החל משלב השיווק.

64. לעניין הנוהל המשופר – הוחלט לתקן את החוק כדי לאפשר הכרה בסטנדרטים זרים מקבילים במהותם לנוהל המשופר. בעולם קיימים תקני בריאות ואיכות המבוססים על מנגנוני פיקוח קפדניים מאוד וניתן להישען עליהם ובעצם להתאים את הרגולציה הישראלית לרגולציה הזרה. תיקון זה נועד לאפשר גם לתוצרת מיובאת לקבל סימון ולהימכר לפי הוראות הנוהל המשופר.

65. פתרון זה אינו כרוך בעלויות. הפתרון מבהיר את המצב המשפטי ומסיר אי וודאות שקיימת כיום. הפתרון מסיר חסמים משפטיים ורגולטוריים ומונע פרשנות משפטית לפיה יצרני תוצרת צמחית בחו"ל יהיו כפופים לחוק ולפיקוח ממשלתי של מדינת ישראל במדינות זרות.

ד. יצירת אחידות מול חוק המזון לעניין סמכות לסרב להעניק היתר לייצר או לשווק תוצרת

1.ד. המצב הנוכחי והבעיה שזוהתה

66. כיום החוק קובע שלא יוענק היתר לייצר או לשווק לפי הנוהל המשופר, תוצרת אם המבקש הורשע בעבירה לפי החוק או לפי החוק האורגני או חיקוק אחר שמפאת חומרת העבירה או נסיבותיה הדבר מוצדק.

67. חוק המזון, שנחקק ב-2015 והוא מודרני ומתקדם יותר, קבע הוראה דומה אך מורחבת – לפיה ניתן לסרב להעניק רישיון יצרן (המקביל להיתר לפי החוק דנן) גם אם המבקש הועמד לדין בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה הדבר מוצדק מטעמים של שמירה על בריאות הציבור. קרי, חור המזון מרחיב את העילות לסרב

להעניק היתר כדון גם למצבים בהם המבקש לא הורשע, אלא רק הועמד לדין בעבירה הנוגעת לענייני בריאות הציבור במזון.

68. במסגרת גיבוש התיקון לחוק נמצא שההוראות השונות אינן זהות ויוצרות ארביטראג' רגולטורי ואכיפת שררה שאין לו הצדקה. האחריות לפיקוח בריאות על מוצרי מזון מפוצלת בין משרד החקלאות למשרד הבריאות, וניתן לומר באופן גס כי תחילת מקטעי הייצור והאספקה מפוקחת על-ידי משרד החקלאות, בעוד שמקטעי הייצור המעובד, השיווק והצריכה מפוקחים על-ידי משרד הבריאות. למעשה אותה התוצרת "מחליפה ידיים" בין המשרדים. אחת מן המטרות המרכזיות של חוק המזון הייתה לייצר אחידות ועקביות ברגולציה על שוק המזון בין שני המשרדים כדי למנוע שונות, חפיפות וכפילויות. במקרה זה נמצאה שונות בין המשרדים ונדרש לקבל החלטה במטרתה להבטיח משטר משפטי-רגולטורי אחיד.

69. קיימת בעייתיות בכך שאדם יהיה פסול מלייצר או לשווק מזון לפי חוק המזון שבאחריות משרד הבריאות; אך יוכל לעסוק בייצור או בשיווק תוצרת חקלאית בדרגת איכות "פרימיום" לפי הנוהל המשופר.

2.ד. הפתרון הנבחר ונימוקים לבחירה בו

70. במסגרת דיונים משפטיים ומקצועיים הוחלט לאמץ את הכלל של משרד הבריאות לעניין הרחבת עילת הסירוב להעניק היתר גם למקרים של הגשת כתב אישור בעבירה רלוונטית שמפאת חומרתה ונסיבותיה מצדיקה זאת.

71. עם זאת, נמצא שהכלל שאומץ בחוק המזון הוא כלל רחב מאוד. חוק המזון מתיר למשרד הבריאות לסרב להעניק רישיון יצרן, שהוא הרף הבסיסי, על סמך כתב אישום וללא הרשעה. הוראה זו מעוררת קשיים לעניין חזרת החפות של המבקש, שטרם הוכחה אשמתו, וכן מגבילה את חופש העיסוק. מובן שיש להם גם השלכות כלכליות, כאשר נאשם שטרם הורשע מנוע מלעסוק בייצור או בשיווק תוצרת חקלאית. כאמור, החוק צפוי לחלול על מעל 10,000 גורמים מפוקחים, רובם הגדול עצמאיים ועסקים קטנים ובינוניים.

72. על מנת לחתור לאחידות רגולטורית ולצמצם את הפגיעה בפרט ובזכויותיו, הוחלט לאמץ את הכלל המצוי בחוק המזון רק לעניין הוראות הנוהל המשופר. משמעות הדבר היא הזכות לייצור או לשווק תוצרת לפי הנוהל הבסיסי (שהוא המינימום המחייב משפטית) לא תוגבל ולא תפסל על סמך הגשת כתב אישום פלילי כנגד המבקש. לפי הנוסח הנוכחי של חוק, ייצור או שיווק תוצרת לפי הנוהל הבסיסי יבוצע ללא צורך בקבלת רישיון, היתר או אישור מקדים. הוחלט לשמור על הסדר זה ולא לחרוג ממנו כדי שלא להחמיר יתר על המידה.

73. המשרד מצא כי הפתרון הנכון להתמודד עם סוגייה זו הוא באמצעות פיקוח ואכיפה מוגברים, תוך מיצוי אמצעי הענישה הקבועים בחוק, במטרה להבטיח הרתעה.

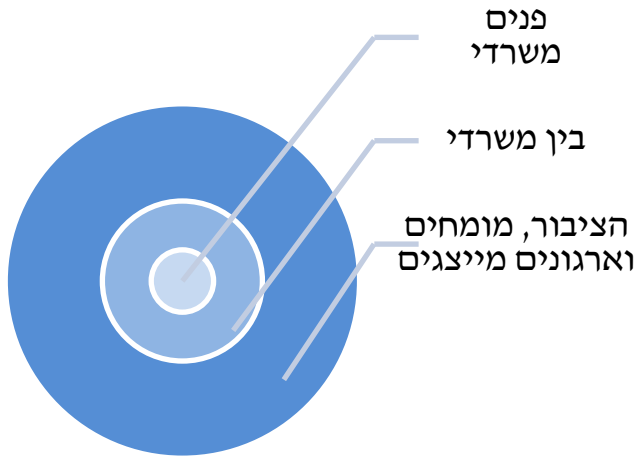
74. הפתרון שנבחר מאזן בין הצורך הבטחת אחידות ושמירה על בריאות הציבור, לבין הנטל הרגולטורי והפגיעה בזכויות הפרט של המבקש.

ה. יצירת אחידות מול החוק האורגני

75. החוק האורגני חל בדומה לחוק על יצרנים של תוצרת חקלאית. מאז חקיקת החוק האורגני עברו למעלה מעשר שנים ונצבר ניסיון, שעליו מבוסס החוק.

76. על מנת להבטיח אחידות בין החוק לבין החוק האורגני, וליישם משטר רגולטורי אחיד ומודרני, הוחלט לאמץ את המנגנונים המפורטים כאן (שמיועד לחול על כל המגדלים) גם על מגדלים של תוצרת אורגנית לפי החוק האורגנית.

77. הנוהל הבסיסי יחול על המגדלים של תוצרת אורגנית כמו על כל המגדלים ולכן חשוב לייצר משטר רגולטורי שלם ואחיד, כדי שלא יחולו על גופי האישור והבקרה או על היצרנים הוראות שונות באופיין. לפיכך הוחלט שכל התיקונים המובאים כאן (למשל דרישות כשירות והגדרת מסגרת זמן למתן שירות) יחולו גם במסגרת החוק להסדרת התוצרת האורגני והתקנות מכוחו. לצורך כך יתוקן החוק ויעשו השינויים הנדרשים בתקנות מכוחו.

זיהוי שחקנים

- השירותים להגנת הצומח ולביקורת
- שירות ההדרכה והמקצוע
- החטיבה לכלכלה, מחקר ואסטרטגיה
- הלשכה המשפטית
- השירותים הווטרינריים
- הרשות לתכנון

פנים משרדי

- משרד הבריאות
- משרד המשפטים
- רשות המים
- המשרד להגנת הסביבה
-

בין משרדי

- מועצת הצמחים
- ארגוני מגדלים
- גופי אישור ובקרה מוסמכים לפי החוק האורגני

**הציבור,
מומחים
וארגונים
מייצגים**

נספח – מתודולוגיה להכנת הדוח

א. תהליך העבודה

1. הגורמים המרכזיים שלקחו חלק בעבודה על גיבוש התיקון הם השירותים להגנת הצומח ולביקורת; החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה; והלשכה המשפטית של משרד החקלאות. כפי שיתואר, בתהליך שותפו וסייעו גורמים נוספים מתוך הממשלה ומחוצה לה.
2. הליך כתיבת תקנות הנוהל הבסיסי לפי החוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו התשע"א - 2011, החל בשנת 2012, מיד לאחר אישור החוק על ידי הכנסת. המטרה היתה לקבוע בתקנות, תנאי יצור, שיווק, סימון ומכירה של תוצרת חקלאית מן הצומח המיועדת למאכל אדם, שיבטיחו לצרכנים בישראל, שהתוצרת הנרכשת על ידם, איכותית ובטוחה, ומיוצרת על פי התפיסה המקובלת בעולם המערבי "מהשדה לצלחת" באמצעות פיקוח ועקיבות. על פי החוק, יקבעו שתי רמות שיאפשרו ייצור, שיווק ומכירה של תוצרת חקלאית מן הצומח, הראשונה – הנוהל הבסיסי, הקובע דרישות מינימליות מחייבות לייצור, שיווק ומכירה כאמור, כאשר הפיקוח על קיומן הוא פיקוח ממשלתי, והשניה היא הנוהל המשופר, הקובע דרישות נוספות וולנטריות, שעמידה בהן יאפשר סימון התוצרת בסמל המדינה, כאשר הפיקוח על קיומן יהיה באמצעות גופי בקרה, בדומה לקבוע בחוק להסדרת תוצרת אורגנית התשס"ה – 2005.
3. כתיבת תקנות הנוהל הבסיסי, התבססה על נוהל "תוצרת בדוקה ומאושרת" שנכתב על ידי השירותים להגנת הצומח ולביקורת ושירות המזון, כנוהל עבודה לרשתות שיווק ונגנזו טרם חוק החוק.
4. מטרת תקנות הנוהל הבסיסי היא קביעת תנאי ייצור לפירות וירקות, קביעת דרישות איכות חיצונית ופנימית מינימליים, אימוץ דרישות בטיחות קיימות מתוקף תקנות הגנת הצומח (הסדר יבוא ומכירה של תכשירים כימיים) התשנ"ה – 1994, תקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה) התשנ"א – 1991, הנחיות שירות המזון לעניין רמות מירביות של מזהמים מיקרוביולוגיים ומתכות כבדות.
5. כמו כן מטרת התקנות כפי שהוגדרה בחוק, הינה הסדרת הסימון והמכירה של התוצרת במטרה לייצור שקיפות לצרכנים ולאפשר עקיבות של התוצרת הנמכרת לצרכן מהמדף בנקודת המכירה ועד החלקה שבה גדל הצמח.
6. טיוטת התקנות הראשונה הועברה בפברואר 2012 להתייעצות עם אנשי שה"מ במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, המהווים הגורם המקצועי לעניין גידול תוצרת חקלאית, למועצת הצמחים (עימם החוק מחייב התייעצות) המאגדת את מירב בעלי העניין מקרב יצרני התוצרת החקלאית הצמחית ולשירות המזון במשרד הבריאות, הגורם האמון על אסדרת הפעילות הקשורה במזון במשרד הבריאות (עימו אנו מחויבים בהסכמה לפי החוק). טיוטת התקנות כללה פרק ייעודי לעניין תיעוד ושמירת מסמכים.
7. המורכבות הכרוכה בגיבוש הדרישות, תוך השגת מטרת החוק לעניין בטיחות ואיכות תוצרת חקלאית מחד גיסא ופגיעה מינימלית בחקלאים (יצרני התוצרת החקלאית) ובמשווקים (מוכרי התוצרת החקלאית) מאידך גיסא, הובילה לכך שהליך גיבוש הטיוטה התארך ולמעשה הסתיים בפברואר 2016, אז גובשה טיוטה סופית, שהועברה לבחינת המחלקה הפלילית במשרד המשפטים ובמקביל הופצה להערות ציבור.

8. באותו שלב המחלקה הפלילית קבעה כי מכיוון שאין סמכות מפורשת בחוק לעניין דרישה לשמירת תיעוד ומסמכים, לא ניתן לקבוע בתקנות פרק של שמירת תיעוד; ויש להעביר פרק זה אל החוק. הורדת הפרק הנ"ל, גרמה לכך שנושא העקיבות, שהוא לב ליבו ומהותו של החוק אינו מתאפשר, וכתוצאה מכך לא יתאפשר פיקוח אפקטיבי על דרישות התקנות. הורדת הפרק גררה התנגדות גורפת לנוסח התקנות כפי שהן מצד שירות המזון והן מצד מועצת הצמחים. שני הגורמים, התנו את הסכמתם לתמיכה בהליך התקנת התקנות רק לאחר שיבוצע תיקון חקיקה ראשית, באמצעותו תוסדר סמכותו של הרגולטור לקבוע דרישה לשמירת תיעוד ומסמכים.
9. במקביל לכתיבת התקנות, בוצעה היערכות ליישום החוק והתקנות מבחינת הכנת תשתית לפיקוח ואכיפה באמצעות בניית מערכת מידע, שבסיס הנתונים שלה יהווה התשתית לבניית תכניות פיקוח מבוססות ניהול סיכונים ובאמצעות גיבוש תכנית לדרישת הקצאת תקני כח אדם נוספים לצורך פיקוח. התוכנית הועברה למנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (בתחילה למר יוסי ישי ולאחר מכן למר רמי כהן) על מנת לקדמה מול נציגי האוצר, ללא הצלחה. אגף תקציבים במשרד האוצר קבע חד משמעית כי תוספת תקנים אינה באה בחשבון, חרף ההכרה בנחיצותו של החוק ועל אף ההבנה כי ללא כ"א שיפקח על יישום החוק אין משמעות לקיומו.
10. ב-24 בספטמבר 2017, ניתנה חוות דעת בעניין הסתייעות בגורמים חוץ ממשלתיים לצורך הליך הנפקת תעודות בריאות, על ידי דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, על פיה, פעולות בקרה, ובתנאי שאינן כוללות סמכויות פיקוח, יכולות להתבצע על ידי גורם חוץ ממשלתי.
11. עקב חוות הדעת כאמור, הוחלט להתחיל בהליך תיקון החוק, לצורך הענקת מקור סמכות לשר שתאפשר הסתייעות בגופי בקרה לצורך ביצוע בקרה על דרישות הנוהל הבסיסי, בנוסף לסמכויות המנויות לעניין הסתייעות בגופי בקרה לצורך בקרה על הוראות הנוהל המשופר.
12. כתיבת הדרישות בתיקון המוצע, התבססה הן על טיוטת התקנות שגובשה ב-2012 ופורסמה בשנת 2016 לציבור (אך בשל הערת משרד המשפטים הוטמעה בחוק ראשית) וכן על דרישות התקנות להסדרת תוצרת אורגנית (גוף אישור ובקרה) התשס"ח – 2008, המיושמות מזה כ-9 שנים, תוך בחינת התאמתם ליישום החוק, תוך בחינת ההתנהלות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר מול גופי האישור והבקרה לאורך שנות יישום התקנות האורגניות, בחינת יכולתם של גופי אישור ובקרה חדשים לעמוד בדרישות הקבועות והתאמת הנטל שיוטל עליהם ותוך מחשבה לאמץ את השינויים שבוצעו גם לטובת התקנות להסדרת תוצרת אורגנית, כך שלא יהיו סתירות בדרישות בבואנו לאשר גופי בקרה.

ב. רשימת מקורות וחומרים

13. הצעת חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו התשע"א – 2011.
14. חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשע"ו – 2015.
15. חוק להסדרת תוצרת אורגנית התשס"ה – 2005.
16. תקנות להסדרת תוצרת אורגנית (גוף אישור ובקרה) התשס"ח – 2008.
17. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (תיקון 102) התשע"ד – 2014.