

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ה אייר, תשע"ה 14/05/2015
סומן: כ-14-12772

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש ממשלת ישראל
משרד ראש הממשלה

נכבדי שלום רב,

הנדון: דרישה לעריכת מפקד חקלאי

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

פנייה זו עניינה קריאה לכבודו להפעיל את סמכותו הקבועה בפקודת הסטטיסטיקה, ולהורות על קיום מפקד חקלאי נרחב. זאת, על רקע העובדה שמפקד חקלאי לא נערך בישראל במהלך 30 השנים האחרונות – על אף נחיצותו הרבה.

מפקד חקלאי הוא פרויקט סטטיסטי רחב ומקיף, אשר נועד לספק "נקודת עוגן" מהימנה לנתונים שוטפים בתחום החקלאות. מפקד חקלאי ישקף את מבנה המשקים החקלאיים בישראל והיקפם, ויהווה מסגרת עדכנית לדגימת נתונים ייעודיים מהגורמים היצרניים.

כיום אין בנמצא תשתית נתונים עדכנית ומהימנה בתחום החקלאות, וזו הקיימת מתאפיינת בסתירות ובאי דיוקים. על כן, ישנו צורך ציבורי מהותי בעריכת מפקד חקלאי, אשר יאפשר, בין היתר, לשקף את המחיר שמקבל החקלאי על תוצרתו. זאת, לאור העובדה כי אין כיום בנמצא ולו גורם אחד אשר משקף את מחיר היצרן (החקלאי) של ירקות ופירות בישראל בצורה מהימנה, דבר אשר פוגע באופן קריטי ביכולת לבחון ולבקור את פערי התיווך בישראל.

רקע

1. ירקות ופירות מהווים לכל הדעות מוצרים בסיסיים ביותר בכל בית בישראל, ונצרכים באופן קבוע ושוטף. עם זאת, רב הנסתר על הגלוי באשר לגורמים המרכיבים את המחיר אותו הצרכן משלם עבורם, וגם מי שיחפש בשקידה ראויה לא יצליח לעמוד על פערי התיווך המדויקים של התוצרת החקלאית. זאת, משום שחלק רב מהנתונים הנדרשים לצורך חישוב פערים אלו אינם בנמצא כלל.

2. שרשרת התיווך בעולם החקלאות הישראלית מורכבת מארבע חוליות: היצרן החקלאי, השווקים הסיטונאיים, השווקים הקמעונאיים והצרכן. ואולם, את נתונייה של החוליה הראשונה בשרשרת אין איש בודק.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תמונת המצב בישראל

3. מבדיקה שערכה התנועה בחודשים האחרונים, עולה כי אף גורם במדינה אינו סוקר ובוחר מהו בדיוק הרווח אותו מקבלים החקלאים עבור הירקות והפירות פרי עמלם. מתסור בנתונים אלו הופך את בדיקת פערי התיווך בישראל לבלתי אפשרית, ומותיר ערפל כבד בנוגע לשאלת הרווח של הרשתות הקמעונאיות.
4. כפי שעולה ממידע המפורסם באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס"), מספקת האחרונה נתונים בתחום החקלאות בהסתמך על נתונים המתקבלים מהגופים הבאים: מועצות ייצור, ארגונים ותאגידים ענפיים, סיטונאי ירקות ופירות, יצואנים, מפעלי תעשייה ובתי מטבחים.¹ כלומר, הלמ"ס נסמכת על נתונים המתקבלים מכלל הגורמים בשרשרת התיווך - למעט החקלאים עצמם.
5. נייר שהוציא מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדבר מחירי הפירות והירקות בישראל ובמדינות אירופה, מדגיש את היעדר הנתונים האמור. כאשר מבקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לעמוד על הפער הסיטונאי, קרי, הפער בין המחיר שבו הסיטונאים מוכרים את התוצרת, לבין המחיר המשולם לחקלאי, נוכח הקורא לדעת כי **חישוב פער זה מבוסס על הערכה בדבר העמלה הסיטונאית, הערכה שנתן סמנכ"ל ומנהל אגף במנהל מועצת הצמחים, בשיחת טלפון (!)**.²
6. עמדת התנועה היא כי לא יעלה על הדעת כי במדינת ישראל אין נתונים אלו **בנמצא**, בפרט לאור המחאה החברתית של קיץ 2011, אשר העלתה על נס את המאבק ביוקר המחייב. מחאה זו, כידוע, זכתה להתייחסות נרחבת שבמרכזה החלטת הממשלה מספר 4191 מיום 29.1.12 אשר בחרה לאמץ את המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג").
7. דברים אלו מתחדדים על רקע הביקורת הקשה של מבקר המדינה בנושא, לפיה חסר כיום מידע אמין ומדויק על פעילות ענף החקלאות:

" במשך כמעט 30 שנה לא נעשה מפקד חקלאות בישראל, ולכן חסר היום מידע מהימן, עדכני ומלא על פעילותו של הענף. הלמ"ס ומשרדי האוצר והחקלאות הסכימו עוד ב-2009 שיש להתחיל בהתארגנות למפקד, אולם עד יולי 2013 הוא לא נערך."³

¹ http://www.cbs.gov.il/publications12/agriculture_q201103/pdf/intro_h.pdf

² אילנית בר מחירי הפירות והירקות בישראל ובמדינות אירופה הערת שוליים מס' 16 בעמ' 6 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2012).

³ מבקר המדינה **דוח שנתי 164**, 233 (2014).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



וכן הוסיף וקבע כי:

"על פי הלמ"ס המידע הקיים בידיה, המבוסס על קובצי נתונים שהיא מקבלת ולא על מפקד, חסר ולעתים אינו מדויק: [...] הדיווחים הם סובייקטיביים ונועדו למטרות שונות [...] נתונים לגבי מחירי תוצרת חקלאית נאספים בידי משרד החקלאות ובידי מועצת הצמחים שלא באמצעות שיטות סטטיסטיות מקובלות; הלמ"ס מצאה סתירות בין קובצי הנתונים השונים שהעבירו אליה כמה ספקי נתונים."⁴

8. נדגיש כי במסגרת מפקד חקלאי יאספו הנתונים שיהוו תשתית לביצוע סקרים ייעודיים בקרב יצרני פירות וירקות לחישוב כמויות ומחירים. סקרים אלו יאפשרו לפזר את הערפל אודות הרווח שגוזרות רשתות שונות על התוצרת החקלאית מלקוחותיהם, ולתת בידי הצרכנים מידע אשר יאפשר להם לקבל החלטה מושכלת באשר להתנהלותם. לצד זאת, מפקד חקלאי יאפשר לאסוף נתונים שימשו קרקע מוצקה שעל בסיסה ניתן יהיה לנקוט בצעדי מדיניות ולקדם שינוי חקיקתי אשר יובילו, בסופו של יום, לטיפול בבעיית פערי התיווך ולצמצום יוקר המחייב בתחום המזון בישראל.

9. בהקשר זה נוסף כי על פי הסטטיסטיקן הממשלתי, ההמלצות הבינלאומיות של ארגון ה-FAO קובעות כי יש לערוך מפקד חקלאי מדי 10 שנים.

המסגרת הנורמטיבית

10. לאור כל האמור, אנו קוראים לך להפעיל סמכותך מכוח סעיפים 6 ו-7 לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ולפעול לאלתר לקיומו של מפקד חקלאי נרחב אשר ישקף נאמנה את מצב ענף החקלאות הישראלי.

11. אכן, לשון הפקודה קובעת כי ראש הממשלה "רשאי" להפעיל סמכות זו, אך הלכה ידועה היא שאין בכך כדי לפטור שקילת הסמכות:

"המרחק בין סמכות חובה לבין סמכות רשות לעניין התקנתה של נורמה כללית אינו רב כלל ועיקר. בשני המקרים חייבת הרשות לשקול בדבר, ואינה יכולה להימנע ממעשה בלא מחשבה תחילה."⁵

⁴ שם, בעמ' 248.

⁵ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו(3) 29 (1983).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בהתאם לכך ציין הפרופ' יצחק זמיר:

"הפירוש של סמכות מסוימת וסיווגה כסמכות-רשות או כסמכות-חובה תלוי לא רק בלשון החוק המעניק את הסמכות, אלא הוא תלוי גם בכוונת החוק, קרי, במהות הסמכות ובנסיבות העניין".⁶

12. עוד נציין כי סעיף 11 לחוק הפרשנות קובע:

"הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".⁷

13. עמדת התנועה היא כי אי הפעלתה של סמכות זו משך תקופה העולה על 30 שנים, נוכח ההשלכות השליליות של אי הפעלתה, כפי שהוצגו, עולה כדי חוסר סבירות קיצוני ועל כן יש לפעול לקיומו של מפקד חקלאי לאלתר.

14. עוד נציין כי התנועה פנתה אל הסטיסטיקן הממשלתי, פרופ' דני פפרמן, ביום 2.11.2014 בדרישה כי ידאג לקדם קיומו של מפקד חקלאי. בתשובתו מיום זה, ציין פרופ' פפרמן כי הלמ"ס פועלת זה מספר שנים מול משרד החקלאות וגורמים נוספים על מנת לבצע מפקד חקלאי בישראל, וכי היא תלויה במשרד החקלאות ומשרד האוצר למימון פעולות המפקד. בעקבות תשובה זו, פנתה התנועה אל שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר ביום 4.12.2014 בדרישה כי יפעלו כדי לקיים מפקד חקלאי, פנייה אשר לא זכתה לכל מענה.

15. לאור החשיבות הציבורית העליונה של הנושא ולשם שקילת המשך צעדינו, נודה לתשובתך המהירה.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

הגר סלקטר
מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מבקר המדינה, השופט (בדימוס) יוסף שפירא.

⁶ יצחק זמיר "הסמכות המנהלית" משפט וממשל א 81, 87 (תשנ"ב).

⁷ חוק הפרשנות, התשמ"א-1981.