

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ב ניסן, תשע"ו 20/04/2016

סומן: כ-14-13958

לכבוד

מר משה כחלון

מר אורי אריאל

שר האוצר

שר החקלאות ופיתוח הכפר

משרד האוצר

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

שלום רב,

הנדון: הסכם בין משרדי הממשלה לחקלאים – ענף ההטלה

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

לאור שורת ליקויים חמורה שנמצאה בהעברת הסובסידיות במשק הלול מכוח חוק הגליל, התנועה קוראת לשרים שלא להאריך את תוקפו של חוק הגליל ואת ההסדר הקבוע בתקנותיו במתכונתו הנוכחית. לעמדת התנועה, יש להפסיק להעביר את הסובסידיה דרך מועצת הלול ולמצוא את הדרך החוקית להעבירה ישירות למגדלים.

כפי שיוצג להלן, ממצאים חמורים שנתגלו באמצעות שתי ביקורות שנערכו על ידי יחידת הביקורת במשרד האוצר ועל ידי מבקר המדינה, על יישום החוק, מגלים כי החוק אינו מיושם כראוי בשל קיומו של מנגנון העברת סובסידיה רווי ליקויים מהותיים, היוצר פגיעה ממשית בחקלאים הזכאים לתמיכה.

בד בבד, התנועה קוראת להפסקת השימוש במנגנון ההעברה הנוכחי עד אשר יתבררו ויתוקנו כשלים אלו ובייחוד לאור כך שעלות יישום החוק מוערכת בכ-105 מליון ש"ח לשנה מהקופה הציבורית.

התנועה אף מבקשת להצביע על כך שהתמונה העגומה המשתקפת מממצאי הדוחות הינה כשל נוסף בפעולת מועצות הייצור החקלאיות, אשר מתכונתן הכפויה צריכה הייתה כבר לעבור מן העולם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



1. לאחרונה, פורסם בתקשורת כי משרד האוצר ומשרד החקלאות קרובים לחתימת הסכם עם החקלאים בענף ההטלה שבמשק הלול, לפיו, בין היתר, מכסות ייצור הביצים הקיימות יישמרו וכן יוארך תוקפו של חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק הגליל"), במסגרתו מקבלים החקלאים תושבי היישובים הזכאים לכך סובסידיה בעבור ייצור הביצים.¹ זאת כאשר בטרם ההארכה המסתמנת, הסובסידיות הניתנות מכוח החוק עתידות להיפסק בשנת 2017.²
2. התכלית שלשמה נחקק חוק הגליל הייתה חיזוק וסיוע לחקלאים היושבים בקו העימות בגבול הצפון, חקלאים אשר נמצאים באיום בטחוני מתמיד, ובשל מיקומם הגיאוגרפי מתמודדים עם קשיים ועלויות גדולות בענף הלול.
3. במטרה להעניק את הסיוע האמור, נקבעו מכסות אישיות לייצור ביצי מאכל ופטמים לאותם החקלאים תושבי היישובים וכן סובסידיות עבור כל יחידה, שנקבעו על פי שיעור מעלות הייצור.³
4. מהממצאים שיוצגו מסתמן כי למרבה הצער, במתכונתו הנוכחית של החוק, קיים חשש ממשי שתכלית זו אינה באה לידי ביטוי בפועל.
5. בעוד שהחוק מגדיר את הזכאות לקבלת הכספים, הרי שתקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות הגליל" או "התקנות") מגדירות את אופן העברת התשלום.
6. סעיף 3 לתקנות קובע כי הסובסידיה תשולם לבעלי המכסות על ידי המועצה לענף הלול (להלן: "מועצת הלול" או "המועצה"), ולעיתים, גם דרך המועצה אל משווק התוצרת ורק לאחר מכן אל המגדל.
7. אולם, בשל שורת ליקויים ארוכה, אשר תפורט להלן, התשלום לא בהכרח מגיע, בסופה של שרשרת הגורמים המתווכים, אל המגדלים הזכאים לו.

¹ אילנית חיות "משרדי האוצר והחקלאות מתקפלים: מכסות הביצים יישמרו" גלובס (17.4.2016); אורה קורן "הדיל הלילי בין משרד החקלאות לחקלאים: הלולנים יקבלו יותר ממיליארד שקל – ויוותרו על 6 אגורות ממחירה של כל ביצה" The Marker (18.4.2016); שירות כלכליסט "הושגו הסכמות בין האוצר למגדלי הביצים: המכסות יישמרו ל-15 השנים הקרובות" כלכליסט (17.4.2016).

² סי' 2(ד1) (א) לחוק הגליל.

³ יחידת הביקורת, משרד האוצר – אגף החשב הכללי "דוח ביקורת החשבות משרד החקלאות – 2014", 7 (יולי 2014) (להלן: "דוח הביקורת").

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



8. הליקויים החמורים במנגנון העברת כספי הסובסידיה הנוכחי ובמשק בין משרד החקלאות למועצת הלול מצביעים על **כשלון ביישום החוק**. מבלי להביע עמדה לגבי תוכנו של החוק (אשר ככל הנראה אף קיים חשש כבד כי הוא עומד בסתירה למתויבות המדינה להסכמי הסחר הבינלאומיים אשר היא חתומה עליהם), ניכר מהביקורת שנערכה (אשר תפורט בהמשך) כי החוק אינו מיושם כראוי, כאשר **הסדר העברת הסובסידיה הקבוע בתקנות מאיין את מטרת ומהות החוק**.
9. מטרת התקנת תקנות, ככלל, היא להביא לידי ביצועו והגשמתו של החוק שמכוחו הן מותקנות. התקנות נועדו לסייע בידי הרשות להפעיל את הסמכות שנקבעה בחוק.⁴ ההוראה להתקין תקנות מכוח חוק מסוים "מקנה לשר את הסמכות הנדרשת כדי להבטיח ביצוע תקין ויעיל של החוק [...] מסמיכה את השר לקבוע בתקנות הסדרים משניים לביצוע ההסדרים הראשוניים שנקבעו בחוק עצמו".⁵
10. כאמור, וכפי שיובהר להלן, לא זאת בלבד שתקנות הגליל אינן מקנות ביצוע תקין ויעיל של החוק, אלא שאינן מאפשרות, למעשה, הגשמת תכליתו.
11. כפי שיפורט, נוצר מצב אבסורדי בו המגדלים הזכאים להטבות לא בהכרח מקבלים את מלוא הסכום לו הם זכאים, אם בעקבות טעויות בחישוב בהעברת כספי הסובסידיה למועצה, או בשל קיזוזים שמבצעת המועצה או המשווקים בכספים המיועדים למגדלים, בניגוד לחוק.
12. מאידך, נראה כי מגדלים אחרים, שאינם זכאים להטבה כיוון שאינם מתגוררים באזורים המוגדרים בחוק, מקבלים אותה בפועל.
13. נוכח הממצאים החמורים שנתגלו בביקורות שנערכו על יישום החוק, התנועה קוראת לשרים לתת את דעתם לנושא, בטרם ימליצו על הארכת תקופתו של החוק ובטרם ייחתם ההסכם בין משרדי הממשלה למגדלי הביצים שיקבע זאת. **התנועה קוראת לשרים לבצע את השינוי הנדרש בתקנות, כך שיתבצע מעבר למנגנון מימון חלופי, באופן בו לא תתבצע העברת התשלומים דרך המועצה**.

⁴ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א 149 (1996)

⁵ שם, בעמ' 353-354.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



14. נוסף על כך ובהקשר ישיר לדברים האמורים, התנועה תבקש להעיר ולטעון כי הליקויים החמורים אשר יפורטו להלן מהווים **עדות נוספת לכישלון מועצות הייצור החקלאיות**. יצוין, כי התנועה הביעה את עמדתה **פעמים רבות**, ובהקשרים שונים, לפיה **יש להפוך את מועצות הייצור החקלאיות ממועצות כופות לולונטריות**, כמקובל בעולם, ובהתאם, גם להפסיק את פעולתן בוויסות השוק ובניהול מכסות.⁶

15. שורת הליקויים שנמצאו בממשק בין משרד החקלאות למועצת הלול, בהעברת מכסות ייצור הביצים או כספי הסובסידיה, ממחישים ומדגישים ביתר שאת את **ההכרח** לבטל את אופיין הכופה של מועצות הייצור. הכשל ביישום החוק על ידי מועצת הלול אך מוסיף לתמונה העגומה הכוללת, המצביעה על כך שפעולת מועצות הייצור הכופות מביאה **לכישלון** שאינו מזדמן, אלא עקבי.

תקציר ממצאי דוחות הביקורת

16. בחודש יולי 2014 פרסמה יחידת הביקורת במשרד האוצר – אגף החשב הכללי דוח שכותרתו "ביקורת בנושא סובסידיות במשרד החקלאות". בגדרו של דוח זה נבדקו בין היתר הסובסידיות בענף ההטלה, בין השנים 2011–2013 (להלן: "**דוח הביקורת**"). הדוח העלה מספר רב של **ממצאים מדאיגים**, ובכללם **חוסר בפיקוח** על העברת כספי הסובסידיה מכוח חוק הגליל, **חוסר בפיקוח** של חשבות משרד החקלאות על האגף לתכנון כלכלי ועל מועצת הלול,⁷ ובכלל זאת טעויות בחישוב תעריפי הסובסידיה.⁸

17. בחישוב תעריפי הסובסידיה, למעשה, נתגלו טעויות חישוב **בכל אחד מהרבעונים שנבדקו**,⁹ לעיתים בעודף לזכות החקלאים ולעיתים בחסר, לרעתם. כך למשל, נמצא כי ברבעון האחרון של שנת 2013 סכום הסובסידיה שהיה צריך להיות מוענק לחקלאים הינו כ-17,430,693 ש"ח, בעוד שהסכום הכולל שהוענק בפועל היה כ-17,337,699 ש"ח. לפיכך, נמצא חסר של כ-92,994 ש"ח: מדובר בסכום כסף אשר לולא טעות החישוב, היה מתקבל על ידי החקלאים, הזכאים לו כחוק.

⁶ כפי שממליץ מחקר שנכתב במשרד החקלאות עצמו. ראו אבי אלקיס, ד"ר אורית גינבורג וד"ר יעל קהל **מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל** (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).

⁷ דוח הביקורת, לעיל הי"ש 3, בעמ' 21.

⁸ שם, בעמ' 21–25.

⁹ כל אחד מהרבעונים בין השנים 2011–2013. שם, בעמ' 22.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



18. יתר על כן, בעניין העברת הסובסידיה, נמצא כי כלל אין הסכם בנמצא בין משרד החקלאות למועצת הלול בנושא זה,¹⁰ וזאת למרות שמועצת הלול היא האמונה על העברת כספי הסובסידיה,¹¹ ועל אף שמדובר בהעברה לא מבוטלת, כאשר עלות הסובסידיה מוערכת בכ- 105 מליון ש"ח לשנה; כי כספי הסובסידיה עוברים באופן שונה מהקבוע בנהלי משרד החקלאות ובתקנות הגליל במקרים בהם קיים מגדל ראשי, כך שלעיתים הסובסידיה עוברת דרכו אל המגדל הפרטי – מעבר של ארבע "ידיים" עד לקבלת התשלום על ידי המגדל זכאי לו;¹² וכי לא מתקיים פיקוח על העברת הסובסידיות מהמועצה ומהמשווקים אל המגדלים בפועל. כך למשל, משרד החקלאות כלל אינו דורש לקבל מהמועצה אישורי העברה למגדלים עבור הכספים שמעביר הוא למועצה.¹³

19. בנוסף, בהמשך לחוסר הפיקוח על העברת הסובסידיות, התגלה חוסר התאמה בין סכום הכסף המועבר ממשרד החקלאות לצורך הסובסידיה אל מועצת הלול, לבין סכום הכסף המועבר בפועל מהמועצה אל המשווקים ומהמשווקים אל המגדלים. מקורו של החוסר הוא קיזוזים (שאינם בהכרח קשורים לסובסידיה, אלא מקורם בקשרים עסקיים בין הגורמים המתווכים למגדלים) שמבצעת המועצה עבור משווקים,¹⁴ וכן שמבצעים המשווקים עבור המגדלים.¹⁵ כתוצאה מכך, נמצא כי האגף לתכנון כלכלי למעשה אינו יודע האם כל מגדל מקבל בפועל את הסכום המגיע לו.¹⁶

20. בהמשך לדוח הביקורת, הדוח השנתי (ג65) של מבקר המדינה לשנת 2015 (להלן: "דוח המבקר") התייחס לממצאיו, בקביעתו כי "ממצאי דוח החשב"ל עולים ליקויים מהותיים בתחומים רבים. לפיכך על משרד החקלאות לסיים בדחיפות את כלל הפעולות שהתחייב לבצע בעקבות הדוח".¹⁷

21. בנוסף, מצא דוח המבקר כי למשרד החקלאות או למועצת הלול אין בקרה על העברת מכסות הייצור לביצי מאכל.¹⁸ בדוח האמור נכתב כי מטרת הקצאת המכסות היא לעודד התיישבות

¹⁰ שם, בעמ' 28.

¹¹ תקי' 3 לתקנות הגליל.

¹² דוח הביקורת, לעיל הייש 3, בעמ' 28.

¹³ שם, בעמ' 30.

¹⁴ שם.

¹⁵ שם, בעמ' 32, 35.

¹⁶ שם, בעמ' 32.

¹⁷ משרד מבקר המדינה דוח שנתי ג65 1006 (2015). (להלן: "דוח מבקר המדינה").

¹⁸ שם, בעמ' 1008.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



באזורי עדיפות לאומית, אך באין בקרה על המחזיק במכסה בפועל, לא ניתן להבטיח כי תכלית זו מתקיימת. לעניין זה קבע דוח המבקר כי "מן הראוי שהמשרד ינהל מעקב מקיף אחר השינויים בבעלויות, השכירויות והשותפויות של בעלי המכסות, שיאפשר לדעת למי שייכת המכסה ולמי הושכרה ולקבוע הוראות שונות בנושא [...] היות שלמכסת הטלה יש שווי כלכלי ניכר והיות שהיא נועדה לתת אמצעי ייצור למתיישב באזור עדיפות לאומית, מן הראוי שהמשרד יבחן גם כיצד ניתן לשייך את המכסה לנחלה, כך שיזכה להטבה זו רק מי שיחזיק בפועל בנחלה באזור עדיפות לאומית".¹⁹

השינויים הנדרשים

22. נוכח הליקויים החמורים שתוארו, אשר נתגלו באופן העברת הסובסידיות בפועל, על ידי מועצת הלול והמשווקים, וכן קשיי משרד החקלאות לפקח על העברה זו, **נתכבד לפנות אל כבודכם ולדרוש כי בטרם חתימה על ההסכם או ההחלטה על הארכת תוקף הזכאות לסובסידיה בחוק הגליל, ישונה אופן העברת הסובסידיה הקבוע בתקנות**, כך שזו תתבצע באמצעות מנגנון חלופי בצורה **ישירה**, ממשרד החקלאות אל המגדלים, וללא התערבות מועצת הלול או גורמים חיצוניים אחרים.

23. המצב הנוכחי, אשר כאמור, מעוגן בתקנה 3 לתקנות הגליל, יוצר עיוות באופן העברת הסובסידיה, כאשר סובסידיה שאמורה הייתה להיות ישירה מוענקת בפועל באמצעות גורמים מתווכים. כך נוצר מנגנון העברת כספים שהינו עקיף, בלתי יעיל וללא שקיפות. אותו מנגנון עקיף חוטא למטרת הקמתו – הוא מעקר את תכלית הסובסידיה הישירה ויתרונותיה, וחמור מכך, המנגנון העקיף יוצר בפועל, כפי שהוצג לעיל, פגיעה בזכויותיהם של המגדלים המתגוררים ביישובי עדיפות לאומית, הזכאים לקבלת המכסות מכוח חוק הגליל.

24. כאמור, הפגיעה בזכויות המגדלים הזכאים לתמיכות בחוק הגליל אינה תיאורטית אלא מוחשית ומתבטאת היטב בנתונים שהוצגו בדוחות הביקורת. הארכת החוק במתכונתו הנוכחית אינה משרתת את מטרת החוק או את המגדלים שלשמן נחקק, ולמעשה, כפי שהוצג, פוגעת בזכויותיהם.

¹⁹ שם, בעמ' 1009.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



25. בצד דרישתנו, וללא כל קשר לשינוי החוק או הארכתו, חומרת הממצאים מחייבת כי תיערך בדיקה מחודשת של הסוגיות שהועלו בדוח הביקורת ובדוח המבקר, וכן יישום המלצות הדוחות האמורים, ובפרט לעניין הנושאים כדלקמן:

א. יש להבטיח כי יתקיים פיקוח בידי משרד החקלאות על העברת הסובסידיות בפועל, באמצעות דרישת אישורי תשלום מתאימים מהמועצה; בתוך כך, יש לוודא התאמה בין סכום הכסף המוקצה למגדל לבין סכום הכסף המתקבל על ידו בפועל. באין התאמה, יש לקבוע סנקציות מתאימות שיוטלו על הגוף המעביר את הכספים (מועצת הלול ו/או המשווקים);

ב. יש לקיים מעקב על העברת המכסות בין המגדלים, על מנת לוודא כי ההטבה משרתת את מטרתה ומגיעה אל המגדלים המתגוררים באזורים המוגדרים בחוק בלבד, כאמור בדוח המבקר.

ג. קיומו של הסכם בין משרד החקלאות למועצת הלול לעניין העברת הסובסידיה, כאמור בסעיף 11 למכתבנו, ופרסומו של הסכם זה;

ד. קיומו של פיקוח ראוי של חשבות משרד החקלאות על האגף לתכנון כלכלי ועל מועצת הלול, כאמור בסעיף 9 למכתבנו. בנוסף, יש לוודא כי לא יהיה מדובר בבדיקה טכנית בלבד, כמעין "חותמת גומי", אלא בביקורת של ממש²⁰;

ה. עדכון תעריפי הסובסידיה כנדרש בתקנות הגליל, כולל הקפדה על הזנת המדדים הנכונים המתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קביעת אמות מידה רלוונטיות לעלויות שעל בסיסן מחושב תעריף הסובסידיה, וכן בקרה נוספת ובלתי תלויה על החישוב שהתבצע;²¹

26. לעמדת התנועה, נוכח תמונת המצב העגומה שהוצעה לעיל, בדיקה עדכנית של יעילות ההסדר במתכונתו הנוכחית, וכן מעקב אחר תיקון הליקויים שנתגלו בדוחות האמורים הינם הכרחיים בטרם חתימה על כל הסכם להסדרת הענף, ובייחוד כאשר ההסכם עתיד להסדיר את הענף לתקופה ארוכה של כ-15 שנה, לפי הפרסומים.²² חשיבות הבדיקה מתחדדת נוכח

²⁰ דוח הביקורת, לעיל הי"ש 3, בעמ' 21.

²¹ שם, בעמ' 26.

²² אורה קורן, לעיל הי"ש 1.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



עלויות יישום חוק הגליל, המוערכות בכ-105 מליון ש"ח לשנה מהקופה הציבורית.²³ הדעת נותנת כי יש לוודא שהעברת סכום כסף משמעותי מעין זה תיעשה כראוי, ובעבור המטרות שלשמן הוקצו הכספים.

27. לאור חשיבותם הציבורית הרבה של הדברים, ונוכח הפרסומים לפיהם ההסכם האמור עתיד להיחתם בימים הקרובים, לתגובתכם המהירה, נודה.

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

בכבוד רב,

גל קויתי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר בנימין נתניהו, שר הכלכלה והתעשייה וראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק הגליל.

²³ זורח מבקר המדינה, לעיל הי"ש 17, בעמ' 1005.

1)
2)

Date/Time: 20. Apr. 2016 12:29

File No.	Mode	Destination	Pg(s)	Result	Page Not Sent
1326	Memory TX	025695335 039485835 026662908	P. 8	OK OK OK	

Reason for error
 E. 1) Hang up or line fail
 E. 2) Busy
 E. 3) No answer
 E. 4) No facsimile connection
 E. 5) Exceeded max. E-mail size

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
 The Movement for Quality Government in Israel



תאריך: ייבנטק, השעיני 20/04/2016
 סוכן: 13958-14

לכבוד
 מר משה כולון
 שר התאוצר
 משרד התאוצר
 שם רח

סוכן: 03-9485800
 שם המקבלי: חנן
 תפקיד המקבלי: מנכ"ל
 משרד/רשות: על התאוצר
 שעה: 13:0
 תאריך: 20/4/16
 שם מבצע אישור: רבקה

02-6662252
 שם המקבלי: חנן
 תפקיד המקבלי: מנכ"ל
 משרד/רשות: על התאוצר
 שעה: 13:10
 תאריך: 20/4/16
 שם מבצע אישור: רבקה

הודון: הסכם בין משרדי הממשלה לחקלאים - ענף החטלה

כשם ותנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, להלן: "התנועה") הרינו לפגוש אליכם בדלפקן:

לאור שדונו ליקויים חמורים שנמצאו בהעברת הטובטיניה במשך השלל מכה חק הגליל, התנועה קוראת לשרים שלא להוציא את חוקם של חוק הגליל ואת ההסדר הקבוע בתקנותיו במחוזות הנוכחיים. לעשות התנועה, יש להפסיק להעביר את הטובטיניה דרך מעצת חלת ולמסור את הדרך החוקית להעביר ששירות למגדלים.

בני שיוצג להלן, המצויים המורים שנוגלו באמצעות שתי ביקורת שערכנו על ידי יחידת הביקורת במשרד התאוצר ועל ידי מבקר המדינה, על יישום החוק, מכלים כי החוק אינו מיושם כראוי בשל קיומו של סגנון העברת טובטינית וחי ליקויים מהותיים, הוצרי פגיעת ממשית בחקלאים ומצבים לתמיכה.

בד בבד, נאמנה קוראת לתפסיק השימוש במגנון החצברות המוכחי עד אשר יתברר ותוקמו כשלים אלו וביחוד לאור כך ששירות יישום החוק מוערכת כ-105 מיליון ש"ח לשנת מתקומה הציבורי.

התנועה אף מבקשת להצביע על כך שההסדרה העומה המשוקמת ממוצאי חרדות תינה בשל נושא במעלה מעצמות הייעוד החקלאיות, אשר נמכתתן הסכמת צריכה להיות מני לעבור מן העולם.

סוכן: 02-5217440
 שם המקבלי: אבנאל
 תפקיד המקבלי: מנכ"ל
 משרד/רשות: על התאוצר
 שעה: 13:11
 תאריך: 20/4/16
 שם מבצע אישור: רבקה