

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ט כסלו, תשע"ז 29/12/2016

סומן: כ-16-15146

לכבוד

ח"כ איילת שקד

שרת המשפטים

משרד המשפטים

נכבדתי שלום רב,

## הנדון: קריאה שלא לאשר את הצעת החוק להארכת תוקפו של חוק

### הגליל בוועדת השרים לענייני חקיקה - דחוף

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

מכתב זה עניינו בקריאה דחופה לשרת המשפטים להתנגד לאישור הצעת החוק להארכת תוקף הסובסידיות מכוח חוק הגליל בעשר שנים נוספות, עד לשנת 2027, אשר צפויה לעלות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה כבר ביום ראשון הקרוב, ה-1.1.2017. הארכת תוקף החוק עשויה להשפיע על היקף התמיכות הכולל שמעניקה המדינה, באופן המעלה חשש כבד להפרת הסכמי הסחר העולמיים שישראל חתומה עליהם – הפרה העלולה לחשוף את ישראל לסנקציות במישור הבינלאומי. בנוסף, ביקורות שנערכו ביחס לסובסידיות האמורות גילו כשלים רבים במנגנון העברת הכספים באופן הפוגע בזכויות החקלאים ובמטרת החוק – ולכן, גם אם יוחלט שלא להתחשב במשמעויות הבינלאומיות שהוזכרו, אין להאריך את החוק במתכונתו הנוכחית.

#### א. הרקע לפנייה

1. חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק הגליל") קובע הסדר לפיו מועברים תשלומי סובסידיה, תמיכות, לחקלאים בענף הלול, מגדלי פטמים וביצי מאכל, בעלי מכסות ייצור לפי החוק לפני שנת 2007 או מכוח החלטת ממשלה קודמת, המתגוררים ביישובי הגליל שנבחרו ומנויים בתוספת לחוק (להלן: "הסובסידיות"). תשלומי הסובסידיות מועברים אל הזכאים דרך המועצה לענף הלול (להלן: "מועצת הלול"). מועד פקיעת תוקפן של הסובסידיות מכוח חוק הגליל, נכון למועד שליחת מכתב זה, מתוארך לשנת 2017.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> סעיף 2(א1) לחוק הגליל.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



2. לפני שלושה ימים, ביום ה-26.12.2016, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית להארכת תוקף תשלומי הסובסידיות לפרק זמן של **עשר שנים** – **עד לשנת 2027**.<sup>2</sup> מסדר היום של ועדת השרי לענייני חקיקה עולה כי הצעת החוק צפויה לעלות לדיון בוועדה **ביום א' הקרוב, ה-1.1.2017**.

הצעת החוק מצורפת, למען הנוחות, ומסומנת **כנספח א'**.

3. **כפי שיפורט להלן, הארכת החוק במתכונתו הנוכחית – כפי שמבקשת הצעת החוק לעשות – צפויה להעמיד את ישראל במצב בו היא מפרה הסכמים בינלאומיים עליהם היא חתומה ולחשוף אותה לסנקציות במישור הבינלאומי, ואף צפויה להמשיך ולפגוע בקופה הציבורית ובחקלאים עליהם מבקש החוק להגן.**

**ב. אין להאריך את תוקף תשלומי הסובסידיות, באשר הן מהוות הפרה של הסכמים בינלאומיים עליהם חתומה ישראל**

4. הארכת תוקף תשלומי הסובסידיות עומדת, על פניו, בניגוד להוראות הסכמי הסחר העולמיים שישאל חתומה עליהם מתוקף חברותה בארגון הסחר העולמי, ה-WTO (להלן: "ההסכמים").

5. במסגרת החברות בארגון זה התחייבה המדינה להפחית את התמיכות שזו מעניקה בתחום החקלאות ("תמיכות פנים")<sup>3</sup> – וביניהן, התמיכות מכוח חוק הגליל. תמיכות אלו מהוות תמיכות אסורות מכוח ההסכמים, כיוון שהן מוענקות באופן עקיף, באמצעות מכסי מגן ותכנון, ובכך נחשבות מעוותות סחר וייצור<sup>4</sup> – ולא באופן ישיר,<sup>5</sup> באמצעות תמיכות מסוג המאושר על ידי ארגון הסחר העולמי, שהשפעתן על הסחר נחשבת לשולית.<sup>6</sup>

6. יצוין כי מכוח חוק הגליל מעניקה המדינה סובסידיות בהיקף של כ-105 מיליון ש"ח לשנה<sup>7</sup> – ועל כן ודאי שחוק זה משפיע על היקף התמיכות הכולל המוענק על ידי המדינה בתחום החקלאות. כיוון שהצעת החוק מבקשת להאריך את המתן הסובסידיה לפרק זמן של 10

<sup>2</sup> הצעת חוק הגליל (תיקון – הארכת הסובסידיה לייצור ביצי מאכל ופטימים), התשע"ז-2016, פ/3628/20.

<sup>3</sup> פרק 6 לחסכם ה-WTO בנושא חקלאות.

<sup>4</sup> דו"ח ארגון ה-OECD מדיניות חקלאית לשנת 2015: ניטור והערכה של מדיניות (תרגום לעברית ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר).

<sup>5</sup> מירב ארלוזורוב "לממשלת ישראל אין ביצים" **The Marker** (18.4.2016).

<sup>6</sup> גלעד נתן "התאמת התמיכות בתקציב החקלאות בישראל לתמיכות הניתנות במדינות המפותחות" **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** 3 (18.10.2007); התמיכות ה"ירוקות" המותרות מפורטות בנספח 2 של הסכם ה-WTO בנושא חקלאות.

<sup>7</sup> משרד מבקר המדינה **דוח שנתי 1005 ג65** (2015).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



**שנים, ודאי כי יש בה כדי להשפיע על מדיניות התמיכה של ישראל בשנים הבאות, ובהתאם  
– על אי-עמידתה בדרישות ההסכמים.**

7. על פי פרסומים, מאז שנת 2011 ישראל אינה מדווחת לארגון הסחר העולמי על היקף התמיכות שלה, כנדרש, וזאת ככל הנראה כיוון שההיקף הנוכחי חצה את התקרה שישראל התחייבה לה במסגרת ההסכמים.<sup>8</sup> ככל שיש אמת בפרסום זה, הרי שישראל עלולה להיות חשופה לסנקציות במישור הבינלאומי בשל הפרת ההסכמים.

8. זאת ועוד: לפי פרסומים, במשרד החקלאות גובש מסמך ובו הצעה לרפורמה כוללת במשטר התמיכות הנוכחי, ולמעבר לתמיכות העולות בקנה אחד עם התחייבויות ישראל לארגון הסחר העולמי.<sup>9</sup> הארכת מתן הסובסידיות לתקופה של עשר שנים נוספות אינה עולה בקנה אחד עם הרפורמה המתוכננת, וצפויה להוריד לטמיון את העבודה שהושקעה בהכנתה (לפחות ככל שהדברים אמורים בתמיכות מכוח חוק הגליל).

9. יצוין, כי התנועה פנתה אל היועץ המשפטי לממשלה ביום 10.8.2016 בקריאה לעריכת חוות דעת בנושא הפרת הסכמי הסחר העולמיים על ידי התמיכות בחקלאות, וזאת בטרם הארכת תוקפו הצפויה של חוק הגליל. תשובה עניינית לפניית התנועה טרם התקבלה מטעם היועץ המשפטי לממשלה עד למועד שליחת מכתב זה.

10. למען הסדר הטוב, נציין כי אין בכוונתנו להביע התנגדות באשר לטעמים שהוזכרו בדברי ההסבר להצעת החוק, שעניינם חשיבות התמיכה בחקלאים באזור הצפון. הסכמי הסחר העולמיים, כפי שהוזכר במכתבנו המקורי, אינם שוללים כל תמיכה באשר היא, ובהחלט מאפשרים דרכי תמיכה אחרות ("יכולות" או "ירוקות") שהשפעתן על הסחר נחשבת לשולית.<sup>10</sup> אך לעמדתנו, ככל שהממשלה מעוניינת לתמוך בחקלאים אלו – עליה לשקול דרכי תמיכה חלופיות אשר יעלו בקנה אחד עם מחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל, ולכל הפחות עליה לקבל החלטה בעניין זה כאשר ברשותה המידע המלא וחוות דעת משפטית לעניין השלכות האפשריות של החלטה.

11. דא עקא, להצעת החוק אשר תידון ביום ראשון הקרוב בוועדת השרים לענייני חקיקה לא צורפה כל חוות דעת משפטית באשר למשמעויות של הארכת מתן הסובסידיה בהיבט הבינלאומי, מידע בדבר השלכות האפשריות של הפרת ההסכמים או התייחסות לסנקציות העוללות להיות מוטלות בעקבות הפרה כזו – נושאים אלו כלל לא צוינו ולא הוזכרו בדברי ההסבר להצעה.

<sup>8</sup> מירב ארלוזורוב, לעיל הי"ש 5.

<sup>9</sup> משה ליכטמן "אלה יעדי המסמך שהניע את הרפורמה הגדולה בחקלאות" גלובס (23.2.2016).

<sup>10</sup> גלעד נתן, לעיל הי"ש 6.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



12. קיימת חשיבות עליונה לכך שלא יוחלט על אישור הצעת החוק בטרם נסקלו בנוכח ראש ההשלכות האפשריות של הארכת מתן הסובסידיות בראי מדיניות התמיכות הכוללת בחקלאות הישראלית, ותוך שקילת התאמתה לדרישות הסכמי הסחר העולמיים עליהם ישראל חתומה.

ג. אין להאריך את תוקף הסובסידיות מאחר שיישום חוק הגליל לוקה בכשלים רבים ועמוקים  
הוא אינו משרת את מטרתו

13. נוסף על האמור עד כה, ובמנותק מטענתנו בדבר הפרה צפויה של ההסכמים – נבקש לטעון כי אין להאריך את תוקפו של חוק הגליל בשל סיבות נוספות. זאת, נוכח כשלים שונים שנתגלו בדוחות ביקורת שונים ביחס להעברת הכספים מכוח החוק וביחס למנגנון שנבחר לשם כך.<sup>11</sup> האמור בדוחות הביקורת האמורים מעורר חשש ממשי שהתכלית שלשמה נחקק חוק הגליל – חיזוק וסיוע לחקלאים ביישובי הצפון – אינה באה לידי ביטוי בפועל, לצד חשש לבזבז כספי ציבור עקב היעדר מנגנון פיקוח הולם בחוק.

14. בתמצית, מנגנון תשלומי הסובסידיות שנקבע בחוק הגליל,<sup>12</sup> קובע כי הן יועברו למגדלים דרך מועצת הלול; אך דוחות הביקורת האמורים מצביעים על כך שמנגנון זה לוקה בניגודי עניינים אינהרנטיים, אינו מיושם ואינו מפקח כראוי ופוגע בזכויות המגדלים ובקופה הציבורית. בין היתר, 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. לצד זאת, נראה כי מגדלים אחרים, שעל פניו אינם זכאים להטבה כיוון שאינם מתגוררים באזורים המוגדרים בחוק, מקבלים אותה בפועל, שלא כדין.

15. התנועה פנתה בעניין זה אל שר החקלאות ושר האוצר באפריל האחרון, והתריעה מפני הכשלים האמורים, עת פורסם על הכוונה להאריך את תוקפו של החוק.

מכתב התנועה לשרים בו מובאות טענותינו בפירוט מצורף ומסומן כנספח ב'.

16. לאור האמור, נמצא כי החוק במתכונתו הנוכחית אינו משרת את מטרתו ואין להאריך את תוקפו. ככל שיוחלט להאריך את תוקפו – אין לעשות כן מבלי שישונה מנגנון תשלומי הסובסידיה וללא בדיקה מחדשת של הסוגיות שהועלו בדוחות הביקורת ויישום המלצותיהם.

<sup>11</sup> הדברים פורטו הן בדוח ביקורת מטעם אגף החשב הכללי במשרד האוצר (יחידת הביקורת, משרד האוצר – אגף החשב הכללי דוח ביקורת החשבות משרד החקלאות – 2014 (2014)) והן בדוח ביקורת של מבקר המדינה (לעיל הי"ש (7)).

<sup>12</sup> וכן בתקנות הגליל (תשלום סובסידיות לבעלי מכסות), תשנ"ח-1998.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ד. סיכום

17. התנועה קוראת שלא להאריך את תוקף מתן הסובסידיות מכוח חוק הגליל, מבלי שתישקל הסתירה בין הארכה זו לבין התחייבויותיה הבינלאומיות של ישראל והסנקציות האפשריות שהפרה בתחום עלולה לגרור עמה.
18. לצד זאת, אין לאשר את החוק במתכונתו הנוכחית, מבלי ששונה מנגנון תשלומי הסובסידיות ומבלי שתיערך בדיקה מחדשת של הכשלים הרבים שנמצאו בדוחות הביקורת, כך שהחוק יגשים את מטרתו – סיוע לחקלאים היושבים בגבול הצפון.
19. אשר על כן, אנו קוראים לגברתי, שרת המשפטים, להתנגד להארכת תוקף החוק מן הטעמים המפורטים לעיל.
20. נוכח העובדה שהצעת החוק נמצאת על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה כבר ביום ראשון הקרוב, נודה להעברת המידע שהובא בפנייתנו אל שאר חברי ועדת השרים.
21. לטיפולך ולתגובתך המהירים, נודה.

  
איתמר שחר, עו"ד  
מחלקת כלכלה ומחקר

בכבוד רב,

  
גל קוניטי  
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתקים:

ח"כ משה כחלון, שר האוצר

ח"כ אורי אריאל, שר החקלאות

עו"ד אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

רו"ח מיכל עבאדי-בויאנג'ו, החשבת הכללית

השופט (בדימ') יוסף שפירא, מבקר המדינה



## הכנסת העשרים

יוזמת: חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון

3628/20/פ

הצעת חוק הגליל (תיקון – הארכת הסובסידיה לייצור ביצי מאכל ופטימים), התשע"ז-2016

- תיקון סעיף 1 1. בחוק הגליל, התשמ"ח-1988<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, במקום ההגדרה "השרים" יבוא:
- "השרים" – שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה;".
- תיקון סעיף 2 2. בסעיף 2(ד1)א לחוק העיקרי, במקום "2017" יבוא "2027".

### דברי הסבר

חוק הגליל, התשמ"ח-1988, קובע כי יש לתת עדיפות לקיום משק הלול והפטם במרום הגליל, הן בהיבט של השלמה למכסות מינימליות בענף ההטלה והן בהיבט של מתן סובסידיה בייצור לבעלי המכסות. מטרתו של חוק זה היא לחזק ולסייע לחקלאים היושבים בקו העימות בגבול הצפון, הנתונים לתקופות של סכנה ביטחונית, היעדר הבטחת תעסוקה, קשיים כלכליים קיומיים ועלויות גבוהות בקיום ענף הלול בשל מיקומם הגאוגרפי. תשלומי הסובסידיה מכוח החוק הינם עד לשנת 2017. ישנה חשיבות אדירה לפיתוח וקידום הגליל, צמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בין הפריפריה למרכז ואף בכך לקדם את השוויון בין האזרחים ובעלי העסקים. לפיכך, בהצעת חוק זו מוצע להאריך את מתן התמיכה והסובסידיה לבעלי המכסות בענף ההטלה והפטם לעשר שנים נוספות, עד לשנת 2027. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת יצחק וקנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/3627).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ו בכסלו התשע"ז – 26.12.16

<sup>1</sup> ס"ח התשמ"ח, עמ' 22.

7

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ב ניסן, תשע"ו 20/04/2016

סומן: כ-14-13958

לכבוד  
מר משה כחלון  
שר האוצר  
משרד האוצר

מר אורי אריאל  
שר החקלאות ופיתוח הכפר  
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 העברה 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 בשל נוסף בפעולות מועצות הייצור החקלאיות, אשר מתכונתן הכפויה צריכה הייתה כבר לעבור מן העולם.

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](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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.<sup>1</sup> זאת כאשר בטרם ההארכה המסתמנת, הסובסידיות הניתנות מכוח החוק עתידות להיפסק בשנת 2017.<sup>2</sup>
2. התכלית שלשמה נתקק 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.<sup>3</sup>
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.

<sup>1</sup> אילנית חיות "משרדי האוצר והחקלאות מתקפלים: מכסות הביצים יישמרו" גלובס (2016.4.17); אורה קורן "הדיל הלילי בין משרד החקלאות לחקלאים: הלולנים יקבלו יותר ממיליארד שקל – ויוותרו על 6 אגורות ממחירה של כל ביצה" The Marker (2016.4.18); שירות כלכליסט "הושגו הסכמות בין האוצר למגדלי הביצים: המכסות יישמרו ל-15 השנים הקרובות" כלכליסט (2016.4.17).  
<sup>2</sup> ס' 2(ד)(א1) לחוק הגליל.  
<sup>3</sup> 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)

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



8. הליקויים החמורים במנגנון העברת כספי הסובסידיה הנוכחי ובממשק 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 למחויבות 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.<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup>

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 תוקפו 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**.

<sup>4</sup> יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 149 (1996)

<sup>5</sup> שם, בעמ' 353-354.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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 **נופות לוולונטריות**, כמקובל בעולם, ובהתאם, גם להפסיק את פעולתן בוויסות השוק ובניהול מכסות.<sup>6</sup>

15. שורת הליקויים שנמצאו בממשק בין משרד החקלאות למועצת הלול, בהעברת מכסות ייצור הביצים או כספי הסובסידיה, ממחויבים 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 בפקוח** על העברת כספי הסובסידיה מכוח חוק הגליל, **חוסר בפקוח** של חשבות משרד החקלאות על האגף לתכנון כלכלי ועל מועצת הלול,<sup>7</sup> ובכלל זאת טעויות בחישוב תעריפי הסובסידיה.<sup>8</sup>

17. בחישוב תעריפי הסובסידיה, למעשה, נתגלו טעויות חישוב **בכל אחד מהרבעונים שנבדקו**,<sup>9</sup> 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.

<sup>6</sup> כפי שממליץ מחקר שנכתב במשרד החקלאות עצמו. ראו אבי אלקיס, דייר אורית גינזבורג ודייר יעל קתל מועצות ייצור ושיוק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (החטיבת למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).

<sup>7</sup> דוח הביקורת, לעיל ח"ש 3, בעמ' 21.

<sup>8</sup> שם, בעמ' 21–25.

<sup>9</sup> כל אחד מהרבעונים בין השנים 2011–2013. שם, בעמ' 22.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



18. יתר על כן, בעניין העברת הסובסידיה, נמצא כי כלל אין הסכם בנמצא בין משרד החקלאות למועצת הלול בנושא זה,<sup>10</sup> וזאת למרות שמועצת הלול היא האמונה על העברת כספי הסובסידיה,<sup>11</sup> 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;<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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,<sup>14</sup> וכן שמבצעים המשווקים עבור המגדלים.<sup>15</sup> כתוצאה מכך, נמצא כי האגף לתכנון כלכלי למעשה אינו יודע האם כל מגדל מקבל בפועל את הסכום המגיע לו.<sup>16</sup>

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

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

<sup>10</sup> שם, בעמ' 28.

<sup>11</sup> תקי' 3 לתקנות הגליל.

<sup>12</sup> דוח הביקורת, לעיל הי"ש 3, בעמ' 28.

<sup>13</sup> שם, בעמ' 30.

<sup>14</sup> שם.

<sup>15</sup> שם, בעמ' 32, 35.

<sup>16</sup> שם, בעמ' 32.

<sup>17</sup> משרד מבקר המדינה דוח שנתי ג65 1006 (2015). (להלן: "דוח מבקר המדינה").

<sup>18</sup> 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".<sup>19</sup>

## 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 תבצע 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.

<sup>19</sup> שם, בעמ' 1009.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



25. בצד דרישתנו, וללא כל קשר לשינוי החוק או הארכתו, תומרת 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 החטבה 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 ממש<sup>20</sup>;

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;<sup>21</sup>

26. לעמדת התנועה, נוכח תמונת המצב העגומה שהוצעה לעיל, בדיקה ערכנית 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.<sup>22</sup> חשיבות הבדיקה מתחדדת נוכח

<sup>20</sup> דוח הביקורת, לעיל הי"ש 3, בעמ' 21.

<sup>21</sup> שם, בעמ' 26.

<sup>22</sup> אורה קורן, לעיל הי"ש 1.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



עלויות יישום חוק הגליל, המוערכות בכ- 105 מליון ש"ח לשנה מהקופה הציבורית.<sup>23</sup> 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.

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

גל קויטי  
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

הצתק:

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

<sup>23</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל הייש 17, בעמ' 1005.