



נייר עמדה

תגובה לפרסום תזכיר המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק)
(תיקון מס' 16), התשע"ד-2014

מוגש ע"י התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר):

תקציר

מחקר משרד החקלאות בדבר מועצות הייצור

זה לא מכבר הוציא משרד החקלאות תחת ידו מחקר משווה מקיף הנוגע למועצות ייצור במדינות אירופה ובארה"ב, בהשוואה לישראל.¹ המחקר הדגיש כי ההבדל המרכזי נוגע לכך שאופיין של מועצות הייצור החקלאיות באירופה ובארה"ב הוא בעיקרו וולונטרי (אם בהחלטה על הקמת הגוף ואם בהחלטה להצטרף אליו), להבדיל מאופייה הכופה של התארגנות מועצות הייצור בישראל. עוד עלה מהמחקר כי המעורבות הממשלתית בפעילותן של מועצות הייצור בישראל היא הגבוהה ביותר מבין השלוש.²

כמו כן, עולה מהמחקר כי בזמן שפעילותן המקצועית של מועצות הייצור האמריקאיות מתרכזת בעיקר בקביעת סטנדרטים, בקרת איכות, פיקוח איכות ואריזה, פעילותן של מועצות הייצור

¹ אבי אלקיס, ד"ר אורית גינזבורג וד"ר יעל קחל קחל מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).

² שם, בעמ' 2.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הישראליות היא שולית ביותר בהיבטים אלו, ואילו פעילויות כגון מו"פ ייצור, וויסות שוק וניהול מכסות (בחלב, דבש וביצים) ולובינג פוליטי, הינן הפעילויות המשמעותיות ביותר.³

באירופה ובארה"ב ישנה דרישה לאישורה מחדש של ההתארגנות בכל תקופת זמן קצובה,⁴ מה שעומד בניגוד לתפיסה המוצעת בתזכיר החוק: התזכיר מתעלם מממצאי המחקר ומבקש לקבע את אופייה הכופה של ההתארגנות, בניגוד מוחלט למגמה העולמית וללא כל הסבר המניח את הדעת בעניין.

חברות וולונטריות במועצות ייצור חקלאיות מחייבת את האחרונות להצדיק את פעולותיהן ואת קיומן, בין היתר באמצעות מתן שירותים המתאימים לצרכיהם של מגדלים, קטנים כגדולים. אולם, מרגע שאופיין הכופה מעוגן בחוק, אין הכרח שהמועצה תפעל בצורה שתשרת את האינטרסים עליהם היא אמונה. כך גם מתריע המחקר וקובע כי פעילות משותפת של חקלאים עשויה אמנם להועיל במידת מה, אך פעילות משותפת לא מבוקרת עלולה להוביל להיווצרות עיוותי שוק ובכך לפגוע בצרכן ובחקלאים.⁵

ונדגיש, אף שמשرد החקלאות הוא אשר הוציא מחקר מקיף זה תחת ידו בראשית 2014, הרי שהוא עצמו מתעלם מממצאיו ומבקש לעגן הסדר חוקי במגמה הפוכה לו.

אופיו של תזכיר החוק ביחס למחקר

לענף הלול השפעה על כיסם של הצרכנים בישראל, ומכאן שכאשר נעשה שינוי כה מקיף בדבר החקיקה המסדיר את פעילותו, ראוי כי השינוי יהא מבוסס על מחקר מעמיק המוכיח בצורה טובה את הטענות אותן הוא מבקש לעגן, ובראשן הנחת המוצא לפיה נדרשת פעולה של וויסות השוק על ידי המועצה.

לצערנו דומה כי מעל לכל תזכיר החוק מתעלם מהמחקר המרכזי שנעשה בעניין, וטורח לבסס ולהעמיק את מעמדה של המועצה לענף הלול.

³ ראה לעיל ה"ש 1, בעמ' 6.

⁴ ראה לעיל ה"ש 1, בעמ' 5.

⁵ ראה לעיל ה"ש 1, בעמ' 2.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



קשיים מרכזיים העולים מתזכיר החוק

קושי ראשון, נוגע לעובדה שהתזכיר מציין מפורשות כי חלו שינויים משמעותיים בענף הלול בשנים האחרונות, ובכללם התייעלות בממשקי הייצור והשיווק, מה שלא מתיישב עם העובדה שתזכיר החוק מבקש להגביר את הוויסות ולהעצים את הסדרת השוק. משרד החקלאות מציין במחקרו כי מועצות ייצור נועדו ליצור שיתוף פעולה ענפי כדי להתגבר על כשלי שוק.⁶ על כן סבורה התנועה כי ראוי לבחון בצורה מעמיקה את התנהלות הענף, למפות ולהגדיר במדויק את כשלי השוק הנוגעים לו ולטפל בהם באופן מדויק ומתוחם, בשאיפה שהיקף ההתערבות הנדרש למענה על הכשלים שיזוהו יהא מינימאלי ככל הניתן. ברי כי הרחבת התערבות שלא לצורך עלולה לפגוע קשות בתחרות בענף ובצרכניו, ומכאן שהיא צריכה להיעשות במשורה ולאחר בחינה מדוקדקת של הכשלים.

קושי שני, נוגע למבנה של מועצת ענף הלול, כגוף המחזיק בסמכויות פיקוח אף שיושבים בו מפוקחים. בהקשר זה חשוב לציין כי תזכיר החוק מנוגד למגמה שמוביל משרד החקלאות במסגרת הרפורמה בענף הדבש. בסקטור זה זיהה המשרד את ניגוד העניינים המובנה שבהענקת סמכויות פיקוח לגוף בו יושב רוב מקרב המפוקחים עצמם, ומשכך מקדם הצעה אשר מעבירה את סמכויות הפיקוח מידיה של המועצה אל ידיו של משרד החקלאות. ישנה דרך לנטרל ניגוד עניינים זה (כפי שיפורט להלן) וראוי כי התזכיר יוביל לשינוי בהתאם.

קושי שלישי, נוגע בצורך בוויסות התוצרת בענף הלול. לאור הידיעה כי רוב מועצות הייצור בעולם אינן מתעסקות בוויסות, וגם כאשר ישנו ויסות הרי שהוא נעשה במשורה, לא ברור על מה מתבססים כותבי התזכיר בהניחם כי ישנו צורך מהותי בוויסות.⁷ מעבר לכך, גם אם יש צורך בוויסות – משום שמדובר בכלי דורסני שיש להשתמש בו אך כאשר ישנו כשל שוק חמור שאינו ניתן לפתרון בדרך אחרת – הרי לא ברור מהי מידת הויסות ההכרחית לענף זה.

קושי רביעי, נוגע לכפילות שבין מועצת ענף הלול לבין הצורך בהכרה בארגוני מגדלים. כאמור, מראש עולה קושי בכך שבגוף המחזיק בסמכויות פיקוח יושבים רוב מקרב ציבור המגדלים. אולם, אם נניח קושי זה בצד ונותיר את מועצת הלול על כנה, נראה שלא ברור מהו הצורך בהכרה בארגוני מגדלים. תזכיר החוק קובע כי למעלה ממחצית חברי המועצה יהיו מגדלים, ומכאן שהם מהווים נציגות מכובדת למגדלים באשר הם.

⁶ ראה לעיל ה"ש 1, בעמ' 2-3.

⁷ ראה לעיל ה"ש 1, בעמ' 1.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הקדמה

מעל לדפוס ההתארגנות הכפוי במסגרת המועצה לענף הלול, אליו התנועה מתנגדת נחרצות ואשר סותר באופן ישיר את המגמה העולמית כאמור, נבקש, מבלי לגרוע מהאמור לעיל לעמוד בנייר עמדה זה על הקשיים העולים מתזכיר החוק. ההערות מופיעות לפי סדר הסעיפים ולא ע"פ חשיבותן.

כיוון שהמידע בדבר התזכיר פורסם לציבור כאשר הוא נוקט בשלושה סוגי מספור – "עיקרים" שהינם מספור של דברי ההסבר, מספור סעיפי החוק העיקרי (החוק בנוסחו כיום) ומספור סעיפי תזכיר החוק – בראשית כל התייחסות נציין את המספור הרלוונטי לשלושת המקורות.

עיקר 1 – סעיף 1 לחוק העיקרי, סעיף 1 לתזכיר החוק

הגדרת "חומר רביה"

תזכיר החוק מבקש להרחיב את ההגדרה של "חומר רבייה" ולהוסיף לה את ההגדרה "פריגית" – תרנגולת בגיל שעד חמישה חודשים, לרבות אפרוח בן יומו.

התנועה מתנגדת להרחבה זו. במקום לצמצם את הפעילויות המוסדרות בחוק, וכן לאור העובדה שבדברי ההסבר לתזכיר החוק מציינים מפורשות שחלה התייעלות בממשקי הייצור והשיווק,⁸ בוחר התזכיר להרחיב את האפשרות למנוע את הסחר בחומר הרבייה (בהתאם לאמור בסעיפים 38 עד 40 לחוק העיקרי) ולהגביל בכך את חופש העיסוק – מבלי שרשם כל נימוק ממשי שיסביר הרחבה זו.

הגדרת "ארגון מגדלים" – ראה התייחסות בסעיפים 2 ו-17 להלן.⁹

עיקר 2 – סעיף 3 לחוק העיקרי, סעיף 2 לתזכיר החוק

תמיכת מועצת ענף הלול בארגוני מגדלים

תזכיר החוק מבקש להוסיף את סעיף 3(9) לחוק העיקרי, ובכך להוסיף על תפקידיה של המועצה את התמיכה בארגוני מגדלים, את עידודם ואת שיתוף הפעולה עמם. כמו כן מבקש התזכיר להגדיר, לצורך סעיף זה העוסק בתפקידי המועצה, כי ארגון מגדלים יהא ארגון שלפחות שליש מכלל המגדלים של תוצרת הלול הודיעו למועצה בכתב כי הם מעוניינים שהיא תסייע לפעילותו.

⁸ עמ' 2 לתזכיר חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 16), התשע"ד-2014.
⁹ עמ' 3 לתזכיר חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 16), התשע"ד-2014.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



התנועה סבורה כי התלות התקציבית של ארגון המגדלים במועצת הלול אינה ראויה, ומעבר לכך – מיותרת. ככל שמועצת ענף הלול תישאר על כנה ותמשיך להחזיק בסמכויות פיקוח (דבר שהתנועה מתנגדת לו), אזי שניתן להניח שהיא מייצגת את האינטרסים של המגדלים ומכאן שאין צורך בתמיכה בארגוניהם החיצוניים לה.

עיקר 4 – סעיף 5-10 לחוק העיקרי, סעיף 4 לתזכיר החוק

צמצום מספר חברי המועצה ושינוי הרכבה

בעיקר זה מבקש תזכיר החוק לצמצם את מספר חברי המועצה ממספר הנע בין 40 ל-50 כיום, ל-23 חברים בלבד, וכן לשנות את הרכב המועצה: לפי סעיף 4 לתזכיר החוק יוסף לחוק העיקרי סעיף 4 לפיו תורכב המועצה מ-5 נציגי ממשלה, 12 – נציגי מגדלים, 4 – נציגי סיטונאים, 1 – נציג קמעונאים ו-1 נציג צרכנים.

התנועה תומכת בצמצום מספר חברי המועצה, אך סבורה כי ההרכב המוצע אינו מאוזן ולא מבטיח את האינטרס הציבורי בהתנהלותה של המועצה. ההרכב המוצע בתזכיר לא מאוזן בין בעלי האינטרסים הכלכליים בענף הלול לבין האינטרס הציבורי הצרכני, ועל כן יש לדאוג להפחתה במספר נציגי המגדלים כך שמספרם לא יעלה על אחד-עשר (11), וכן לדאוג להגדלת נפח נציגי הצרכנים בצורה משמעותית כך שיהיו לפחות חמישה (5) נציגי צרכנים בהרכב המועצה.

הצורך להגדיל את מספר נציגי המגדלים נובע מפוטנציאל ניגוד העניינים הקיים בגוף קולגיאלי מסוג זה. נציגי המגדלים הם גורמים מפוקחים בעלי אינטרס כלכלי, אשר עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים מול תפקידם בהליך קבלת ההחלטות של מועצת ענף הלול, כגוף מפקח. עם זאת, הגבלת מספרם בגוף קולגיאלי מוכרת בספרות כפתרון שעשוי לסייע בנטרול פוטנציאל ניגוד עניינים זה.¹⁰ בענייננו, אף אם מכירים בחשיבות ייצוגם, ביושבם בגוף מפקח שראוי שיפעל בצורה עצמאית, אין לאפשר מצב בו נציגי המגדלים מהווים רוב מקרב חברי המועצה.

¹⁰ טנה שפיץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה 178-179 (2013).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



עיקר 5 – סעיף 16 לחוק העיקרי, סעיף 6 לתזכיר החוק

סעיף 16 לחוק העיקרי קובע כי "תקופת כהונתם של נציגי הציבור היא שלוש שנים, אולם הם יוסיפו לכהן עד שיתמנו נציגי הציבור לתקופת הכהונה החדשה, ובלבד שלא יוסיפו לכהן כך לתקופה העולה על שלושה חדשים", ואילו סעיף 6 לתזכיר החוק מבקש להאריך תקופה זו בשלושה חודשים נוספים ולהחילה על כלל חברי המועצה

התנועה מתנגדת להארכת המועד המוצעת, שכן לא ברור מדוע לא יערכו הנוגעים בדבר מראש ובהתאם להוראות החוק, וידאגו למינוי בזמן של נציגים חדשים. מעבר לכך, התנועה רואה בהחלת הגבלת תקופת הכהונה על כלל חברי המועצה צעד מבורך.

עיקר 6 – סעיף 17 לחוק העיקרי, סעיף 7 לתזכיר החוק

מינוי חוזר של חבר במועצה ("מינוי שנית")

סעיף זה מאפשר לנציגי הציבור לשוב ולהתמנות באותה הדרך הקבועה בחוק, לכהונה נוספת.

התנועה סבורה שכדי להבטיח את טוהר המידות בפעילות המועצה ולמנוע ריכוז כוח בידי שחקנים חוזרים, ראוי להגביל את מינויו של חבר מועצה שכהן בשתי כהונות באופן לפיו כהונה שלישית תיעשה מטעמים מיוחדים בלבד, ומעבר לכך תיאסר כל כהונה נוספת.

עיקר 8 – סעיף 20 לחוק העיקרי, סעיף 10 לתזכיר החוק

קבלת החלטות בהיעדר מניין חוקי לישיבת המועצה

סעיף 20(א) לחוק העיקרי קובע כי המניין החוקי לישיבות המועצה הוא מחצית חבריה וביניהם לפחות שניים מנציגי הממשלה. סעיף 20(ב) לחוק העיקרי קובע כי כאשר אין מניין חוקי מחמת היעדרם של נציגי ממשלה, תידחה הישיבה בשבוע ימים.

תזכיר החוק מבקש לשנות את סעיף 20(ב) לחוק העיקרי כך שבמידה שלא נכח מנין חוקי בישיבת המועצה כעבור מחצית השעה לאחר המועד שנקבע לה, יהיה שליש חברי המועצה כשביניהם לפחות נציג ממשלה אחד מנין חוקי.

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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



התנועה מתנגדת לתיקון זה, שכן הוא יוצר פתח להעברת החלטות שנויות במחלוקת תוך ניצול רגעי של נוכחות זלילה בישיבות המועצה. לכן ראוי כי החלטות בנוכחות חלקית יתקבלו כאשר ישנו נציג ציבור המייצג את האינטרס הצרכני וכן לפחות שני נציגי ממשלה.

עיקר 9 – הוספת סעיף 23 לחוק העיקרי, סעיף 13 לתזכיר החוק

תזכיר החוק מבקש להעניק גמול והחזר הוצאות לחברי מועצה שאינם עובדי מדינה, בניגוד למצב הנוכחי.

התנועה סבורה שאין צורך ממשי ביצירת תמריץ לנציגי המגדלים, ועל כן לא נדרש להעניק להם גמול מעבר להחזר הוצאות נסיעה. על היושבים כחברי מועצה להתמקד בקבלת החלטות שטייב עם האינטרס הציבורי הכללי ועם המגדלים, ועל כן ראוי לנטרל את ההטבות הכלכליות שעשויות לצמוח מכהונה זו על מנת שלא ייווצר מערך תמריצים מעוות לאורו יפעלו חברי המועצה. בהקשר זה ראוי לציין כי במחקר משרד החקלאות בנוגע למועצות הייצור בארה"ב צוין כי חברי המועצות אינם זכאים לשכר, פרט להוצאות נסיעה.¹¹

עיקר 12 – סעיף 28 לחוק העיקרי, סעיף 17 לתזכיר החוק

סעיף 17 לתזכיר החוק קובע כי המועצה תמנה מבין חבריה ועדת ביקורת, שבה שלושה עד חמישה חברים, שאחד מהם הוא עובד מדינה.

התנועה סבורה שכדי לשמור על איזון אינטרסים ובקרה אפקטיבית בפעילותה של ועדת הביקורת ראוי לקבוע כי בהרכב הועדה (אם כאשר היא מונה שלושה חברים ואם כאשר חמישה), יהיה רוב המורכב מנציגי הממשלה והצרכנים.

¹¹ ראה לעיל הי"ש 1, בעמ' 5.



עיקר 14 – הוספת סעיף 30 לחוק העיקרי, סעיף 19 לתזכיר החוק

הסדר ניגוד עניינים

תזכיר החוק מציע כי סעיף 30 יוסף לחוק העיקרי, ויקבע הסדר מפורט למניעת לניגודי עניינים של חבר מועצה, חבר ועדת המכסות או עובד המועצה.

ככלל התנועה רואה בהוספת הסדר למניעת ניגוד עניינים צעד מבורך, אולם במסגרת המבנה הנוכחי של מועצת ענף הלול הרי שאין בדבר כל הגיון, וזאת משום שהמועצה כגוף מפקח על פעילות הענף מורכבת ברובה מנציגים שהינם מפוקחים בעצמם – נציגי המגדלים.

כפי שצוין לעיל בעיקר 4, נציגי המגדלים הם גורמים מפוקחים בעלי אינטרס כלכלי, אשר עשוי להציבם בניגוד עניינים מול תפקידם בהליך קבלת ההחלטות של מועצת ענף הלול, כגוף מפקח. עם זאת, הגבלת מספר הנציגים בגוף קולגיאלי מוכרת כפתרון שעשוי לסייע בנטרול פוטנציאל ניגוד עניינים זה.¹² בענייננו, אף אם מכירים בחשיבות ייצוגם, ביושבם בגוף מפקח שראוי שיפעל באופן עצמאי, אין לאפשר מצב בו נציגי המגדלים מהווים רוב מקרב חברי המועצה.

עיקר 15 – סעיף 31 לחוק העיקרי, סעיף 20 לתזכיר החוק

קביעת גודל משק ומכסות ייצור

סעיף 31(2) לחוק המקורי קובע כי "השר [...] רשאי לקבוע [...] מידי שנה [...] עקרונות לקביעת מכסות ייצור ושיווק אישיות לביצים, לביצי דגירה או לבשר עוף במסגרת המכסה הארצית...". כמו כן מבקש התזכיר להסמיך את השר לקבוע בתקנות הוראות הנוגעות לגידול משותף בענפי ההטלה והפיטום, באמצעות מכסות.¹³

התנועה סבורה כי אין להותיר את סעיף 31(2) על כנו, ואין לאפשר את התוספת שמבקש התזכיר לעגן, שכן קביעת המכסות רלוונטית כיום לביצים בלבד. התנועה סבורה כי הותרת הסעיף על כנו והרחבת המכסות כך שיחולו על דבר מה פרט לביצים, יש בהן רגרסיה ופעולה הפוכה למגמה בריאה של התנהלות שוק חופשי בהיעדר כשל שוק המחייב הסדרה, ולכן יש להימנע מכך. לאור העובדה שהתערבות בהתנהלות השוק עשויה להיות פוגענית למדי, ראוי שתיעשה עבודת תשתית

¹² טנה שפניץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה 178-179 (2013).

¹³ סעיף 20 לתזכיר חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק)(תיקון מס' 16), התשע"ד-2014, וכן דברי ההסבר המובאים בעמ' 6 לתזכיר זה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



מקיפה העומדת על הצורך בכינון מנגנוני המכסות, ובכל מקרה ראוי ששימוש בכלי זה יעשה במשורה.

עיקר 16 – סעיפים 32-33 לחוק העיקרי, סעיפים 21-22 לתזכיר החוק

חברי ועדת המכסות

תזכיר החוק מבקש לקבוע כי בראש ועדת המכסות, אשר תפקידה לקבוע מכסות ייצור אישיות למגדלים, ישב מנהלה הכללית של מועצת ענף הלול – מי שעשוי להיות נציג המגדלים בעצמם (שכן המנהל הכללית ממונה על ידי המועצה, המורכבת מרוב של מגדלים).

התנועה מתנגדת נחרצות להיותו של מנכ"ל המועצה, או כל מגדל שהוא חבר מועצה, יושב הראש או חבר בוועדת המכסות. לא יעלה על הדעת כי בראש הגוף האחראי לקביעת המכסות, שלה השפעה ישירה על חופש העיסוק של מגדל פלוני בענף, ישב מי שאינו עצמאי ומנוטרל מהשפעת אינטרסים צרים. בדברי ההסבר לתזכיר החוק צוין כי בשינוי הרכב הוועדה תבוא לידי ביטוי התפיסה לפיה הוועדה היא גורם מקצועי שלטוני, אובייקטיבי ועצמאי, אך כהונתו של מנכ"ל המועצה כיו"ר ועדת המכסות מנטרלת זאת לחלוטין.

התנועה מציעה כי נציג מבין עובדי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ישב בראשה של הוועדה, וכחבר נוסף יצורף איש סגל אקדמי בכיר ממוסד להשכלה גבוהה, בעל השכלה בתחום הרלוונטי, שאינו עובד הארגון היציג או בעל תפקיד בו.

"משקיף"

עוד באותו הסעיף מציע תזכיר החוק כי "נציג של ארגון מגדלים ישמש משקיף בוועדת המכסות ויוזמן להשתתף בדיוניה; היו מספר ארגוני מגדלים, רשאי השר להורות על מינוי נציג של כל ארגון מגדלים כמשקיף בוועדת המכסות לתקופות קצרות, ובלבד שבכל תקופה לא ישמש כמשקיף יותר מנציג אחד."

עמדת התנועה היא כי אין זה ראוי שיהא לוועדת המכסות משקיף מטעם הארגון היציג שבוודאי יהיה בדעתו כדי להשפיע על הוועדה, אף אם הוא אינו לוקח חלק בהצבעות על החלטותיה. יש לאפשר לארגונים העוסקים בעניין להשמיע את עמדתם, אך בשלב הדיונים בקביעת המכסות לא ראוי כי ישב משקיף בעל ניגוד עניינים אינהרנטי בישיבות הוועדה. לחלופין, ואם לא תתקבל ההצעה, יש לאפשר לכלל הנציגים מהארגונים היציגים להשקיף במקביל על דיוני הוועדה.

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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



הוספת משקיף מטעם הארגון היציג מעקרת מהשורש את הניסיון ליצור בתזכיר החוק הסדר חדש המבטא תפיסה לפיה הועדה היא גורם מקצועי ואובייקטיבי הפועל באופן עצמאי.

עמדת התנועה	הרכב ועדת המכסות המוצע
יושב ראש ועדת המכסות – עובד משרד החקלאות.	יושב ראש ועדת המכסות - מנהלה הכללי של מועצת ענף הלול.
שני חברי ועדה – עובד משרד החקלאות וכן איש סגל אקדמי בכיר בתחום הרלוונטי שאינו עובד הארגון היציג או בעל תפקיד בו.	שני חברי ועדה - עובדי משרד החקלאות.
לא יעלה על הדעת כי נציג מטעם הארגון היציג יהא משקיף בישיבות הוועדה, לאור ניגוד העניינים המובנה. לחלופין יש לאפשר דיון פתוח לנציגי כל ארגוני המגדלים במקביל.	משקיף מטעם הארגון היציג

חברי ועדת הערר

בסעיף 22(ב) לתזכיר החוק נקבע כי בוועדת הערר, בת שלושה חברים, יישב נציג מתוך רשימה שיגיש הארגון היציג של המגדלים.

עמדת התנועה היא כי בדומה לוועדת המכסות, אף בוועדת הערר ישב נציג ציבור שהוא איש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה, ובעל השכלה בתחום רלוונטי, שאינו עובד הארגון היציג או בעל תפקיד בו.

אנו סבורים כי אין זה ראוי שארגון יציג, גוף שהוא במהותו פוליטי ואמון על אינטרסים של חלק מהמגדלים, יישב בוועדת ערר על החלטות המקצות משאב מצומצם ומשפיעות באופן ישיר על חופש העיסוק. הנציג מתוך הארגון היציג עתיד, לפי הצעת החוק, להוות שליש מוועדת הערר ובדרך הטבע תהא לו השפעה לא מבוטלת על פעילותה, וודאי לאור ניסיונו (שכן סביר להניח שיהיה מגדל בעצמו).

מנסחיו של תזכיר החוק מצאו לנכון שלא להכניס לוועדת המכסות נציג של הארגון היציג, בניסיון לשמור על היותה גוף אובייקטיבי ומקצועי (שנכשל בעקבות הצבת מנכ"ל המועצה כיו"ר הועדה) – היעלה על הדעת כי נציג זה ישב בוועדת הערר על החלטותיה של ועדת המכסות?

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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



דרישה זו מנטרלת את הניסיון ליצור גוף שהינו גורם מקצועי ואובייקטיבי הפועל באופן עצמאי. מה הטעם בניסיון ליצירת ועדת מכסות אובייקטיבית, כאשר ועדת הערר היושבת מעליה מורכבת כוללת נציג בעל אינטרס?

ועדת הערר היא הערכאה העליונה על החלטות ועדת המכסות, ועל כן ראוי כי ישב בה איש אקדמיה אשר יהא אמון על האינטרס הציבורי והמקצועי בהחלטותיה, לצידם של מי שכשיר להיות שופט שלום,¹⁴ אשר יהא אמון על ההיבט השיפוטי, ולצד נציג משרד החקלאות אשר יהא אמון על אינטרס המדינה. כמו כן יש לציין כי חשוב שנציג משרד החקלאות היושב בוועדת הערר לא יהא זה היושב בוועדת המכסות, שכן אין זה ראוי שאותו הגורם ישב בערכאת ערר על החלטותיו שלו.

עמדת התנועה	הרכב ועדת הערר לפי סעיף 16
התנועה תומכת בכך	מי שכשיר להיות שופט של בית משפט שלום
יש לוודא שימונה אדם אחר מזה שמונה לוועדת המכסות.	חבר שימונה שר החקלאות מבין עובדי משרדו
התנועה מתנגדת באופן נחרץ לחברותו של נציג מטעם הארגון היציג. לעמדת התנועה יש לקבוע כי ייבחר איש סגל אקדמי בכיר לכהן בוועדת הערר, כפי שנקבע בוועדת ההיתרים עצמה.	חבר שימונה שר החקלאות מתוך רשימה שהגיש לו הארגון היציג

עיקר 17 – סעיף 34 לחוק העיקרי, סעיף 23(4) לתזכיר החוק

העברת מכסות

למיטב הבנתנו המכסות מתפקדות כיום כרישיון ארוך-טווח הניתן למכירה או השכרה בתנאים מסוימים. התנועה סבורה כי התפתחות המסחר בין בעלי המכסות דורשת חשיבה מחודשת בהיותה למעשה חלוקה של משאב מוגבל. עוד נציין כי יש לבחון האם ראוי לאפשר מסחר במכסות ולמי, וכן לבחון כיצד ניתן להבטיח שגם מגדלים חדשים יזכו להזדמנות לעסוק בתחום. לאור ההשלכות הישירות על הזכות החוקתית לחופש העיסוק דומה כי דרושה עבודה תשתית מעמיקה ורצינית בהקשרים אלו.

¹⁴ סעיף 16(ב)(1) להצעת החוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נבקש לציין כי בהקשר זה המידע המצוי ברשותנו מוגבל ולכן נבקש להוסיף התייחסות לעניין זה ככל שיתגלה מידע רלוונטי נוסף.

עיקר 23 – סעיף 52 לחוק העיקרי, סעיף 36 לתזכיר החוק

תמיכה במחירי תוצרת

סעיף 52 לחוק העיקרי קובע שהמועצה רשאית להבטיח למגדלים תמורה הוגנת בעד תוצרת הלול, בין היתר, על ידי קביעת מחירים מובטחים או מחירי מינימום לתוצרת, תמיכות כספיות וכן קניית עודפים.

סעיף 36 לתזכיר החוק מבקש להוסיף אמצעי נוסף להבטחת תמורה הוגנת למגדלים והוא: "התקשרות בהסכמים עם מגדלים ומשווקים של תוצרת לול לשם מניעה או צמצום עודפים בייצור ובשיווק של תוצרת לול מעובדת, בהתחשב בצורך למניעת פגיעה בצרכנים".

דברי ההסבר לתזכיר צוין כי תכליתה של ההוראה היא לעגן את הפעולות אותן מבצעת המועצה מאז ומתמיד מכוח הוראה זו, החוסה תחת הפטור הקבוע בסעיף 3(1) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בהיותן הסדר שכל כבילותיו נקבעו על פי דין.

אולם, דומה כי בסעיף זה מבקש תזכיר החוק לעקוף את התיקון האחרון בחוק ההגבלים העסקיים, מבלי כל נימוק ממשי לכך ובצורה שעשויה לפגוע באופן קשה בתחרות בענף ובמחירי התוצרת לצרכנים.

התיקון האחרון לחוק ההגבלים העסקיים קובע בסעיף 3(4) כי "לא ייחשבו כהסדרים כובלים ההסדרים הבאים [...] הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק של תוצרת חקלאית מגידול מקומי מסוגים אלה: [...] עופות [...]; הוראה זו לא תחול על מוצרים שיוצרו מתוצרת חקלאית כאמור...".

סעיף 52 לחוק המקורי אכן מאפשר קניית עודפי תוצרת הלול, אך אין מדובר בתוצרת מעובדת, והניסיון להכניס פעולה זו במזכרת תזכיר החוק תוך היתלות בסעיף 3(1) לחוק ההגבלים העסקיים, הוא פשוטו כמשמעו ניסיון בוטה לעקוף הוראת חוק ספציפית שביקשה מפורשות להחריג את התוצרת המעובדת מתחולת הפטור החקלאי, וזאת לאור העובדה שאין היא עונה על

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הרציונאל העומד בבסיס הפטור עצמו, והוא הגנה על ציבור החקלאים ותוצרתם.¹⁵ זאת ועוד, הדעה המקובלת בספרות היא שככלל יש לפרש את הוראות הפטור בצמצום, ואף מכך מתעלם התזכיר נחרצות.¹⁶

מחקר משרד החקלאות קובע כי במדינות העולם שנחקרו ישנו מספר קטן בלבד של "פקודות שיווק" המרשות לבצע וויסות כמויות, ובפועל רק מיעוט קטן אכן מבצע ויסות, וזאת רק במידה שהוכח כי וויסות כזה אכן נחוץ כדי לשמור על הענף.¹⁷ יותר מכך, שימוש בכלי הוויסות הולך ומצטמצם באופן בולט לאורך השנים.¹⁸ על כן סבורה התנועה כי התוספת שמציע תזכיר החוק היא פוגענית וחסרה בנימוק משמעותי שיבסס נטילת צעד זה, המנוגד כל-כך למגמה העולמית ולשינוי החקיקתי בחוק ההגבלים העסקיים.

עיקר 24 – סעיף 53 לחוק העיקרי, סעיף 37 לתזכיר החוק

כללים בעניין שיווק

סעיף 53 לחוק המקורי קובע כי " [...] מגדל או קבלן מורשה של תוצרת הלול [...] יהיה רשאי להשתחרר מהצמדה כאמור ולהיצמד לקבלן מורשה אחר על ידי מתן הודעה למועצה ששים ימים מראש, או בתום תקופת הצמדה כאמור שעליה הסכימו בכתב המגדל והקבלן המורשה אם אינה עולה על שנה אחת".

תזכיר החוק מבקש לעגן חובת הצמדה של כל מגדל לקבלן מורשה לתקופה של 4 שנים לפחות, ולבטל את האפשרות הקיימת היום להשתחרר מהצמדה זו במידה ומגדל אינו מרוצה משירותי המשווק איתנו התקשר.

התנועה מתנגדת לשינוי זה שכן דומה כי מדובר בפגיעה קשה בחופש ההתקשרות שבין מגדלים למשווקים, אשר הנימוק לה ("התיקון המוצע נדרש לאור המציאות הכלכלית השוררת בענף, בפרט בשלוחת ההטלה, שכן במסגרת ההתקשרויות בין המגדלים לקבלנים המורשים נקבעים, לעתים תכופות, הסדרי מימון, כאלה ואחרים, למשך תקופת חיי הלהקה (כ- 28 חודשים), ונדרשת

¹⁵ ורד דשא "הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים: מחקר השוואתי והרהורים על היקף תחולת הפטור" הפרקליט נא 349 (תשע"א).

¹⁶ שם, 351.

¹⁷ ראה לעיל הי"ש 1, בעמ' 1-2.

¹⁸ ראה לעיל הי"ש 1, בעמ' 3.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הסכמה על תקופת הצמדה ארוכה יותר מזו המותרת כיום..¹⁹ עמום ולא משכנע. התנהלות כלכלית בריאה תאפשר חופש התקשרות כאמור, ולכן אנו תומכים בהותרת סעיף 53 לחוק העיקרי בנוסחו המקורי.

סיכום

ישראל חריגה בנוף המדינות המערביות בכך שאופי ההתארגנות החקלאית בה הוא כפוי, ואינו פרי של צורך העולה מהשטח. מעבר לכך שתזכיר החוק אינו מפנים את המגמה העולמית בדבר אופיין הוולונטרי של מועצות ייצור, הוא אף סובל מקשיים רבים שפורטו לאורך מסמך זה.

אנו סבורים כי על מנסחי תזכיר החוק לנצל את ההזדמנות שנקרתה בפניהם ולדאוג שעיצובו של ההסדר המתגבש יטיב עם ציבור הצרכנים ועם ציבור המגדלים כאחד, ויכונן שינוי שיהא בו כדי לשפר את המצב המשפטי הקיים בענף זה.

¹⁹ עמ' 9 לתזכיר חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק)(תיקון מס' 16), התשע"ד-2014.