

מש/19

כתבתו של משה ליכטמן "שלמה
להב – האיש שמכתיב את מחירי
הירקות" מאתר גלובס מיום

12.06.2011

סגור חלון

גלובס
זירת העסקים של ישראל

שלמה להב - האישי שמכתיב את מחירי הירקות

חשיפת מגזין G: כל מחירי הירקות בארץ, מהחקלאי דרך הסופרמרקט והשוק ועד המקרר שלכם, מוכתבים ע"י שלמה להב ■ נחשו מי מרוויח מזה? ■ להב: "אני הולך הביתה עם מצפון נקי"
משה ליכטמן 12/6/11

קוראים לו שלמה, וכמעט אף אחד בשוק לא יודע מהו שם משפחתו. בכל יום בחמש בבוקר, אחרי לילה של בלגן בשוק הסיטונאי שבין צריפין לרמלה, שלמה יוצא לסיבוב. הוא עובר בין הסיטונאים, חומק בין משאיות מתמרנות למשטחי ארגזים ומלגזות שמתרוצצות בטירוף, ומנסה לא להחליק על חצילים מעוכים ושאר ירקות ופירות שכבר אי-אפשר לזהות על רצפת הג'יפה של השוק. תוך כדי הסיבוב הוא מחלק לסיטונאים טופס למלא. משהו כמו עשר דקות אחר כך הוא מקבל את הטופס חזרה, מקופל היטב.

העסקות בין הסיטונאים למשווקים ולחקלאים נסגרות החל בתשע בערב של היום הקודם ולאורך כל הלילה, לפעמים תוך כדי שהמשאיות מגיעות והמלגזות מתנפלות עליהן כמו דבורים סביב הקן. שלמה, למעשה אחרי המסחר, עובר בין הסיטונאים ואוסף את המספרים - בכמה נמכרו העגבניות, בכמה המלפפונים והפלפלים.

בכל בוקר, עד עלות השחר, שלמה נתון במתקפה של לחצים מכל הכיוונים. חנופות, הערות קטנות, לפעמים גם צעקות. אפשר להבין מאיפה זה מגיע: בסוף היום שלמה הוא האישי שקובע את המחיר הסיטונאי של ירקות טריים בישראל; המחיר שסביבו, בשמחה או בכעס, מתיישר השוק כולו - מהחקלאי, דרך הסופרמרקט ועד מגירת הירקות במקרר שלכם. החקלאים והמשווקים רוצים מחירים גבוהים. סוחר השוק הסיטונאי רוצים בדרך כלל מחירים נמוכים. רשתות השיווק הגדולות ממתינות בצד.

ה"תקליט" של שבע בבוקר

כעסים, לחצים או סתם לילה רגוע - בשעה שבע בבוקר בדיוק מתפרסם פסק הדין במשפט שלמה: אתר האינטרנט של מועצת הצמחים מציג את המחירון הסיטונאי. אינטרנט או לא אינטרנט, בשוק מכנים את המחירון "התקליט", שכן במשך שנים רבות הוא היה הודעה קולית בטלפון שאליו התקשרו חקלאים בכל בוקר.

המחירון מחולק לפי סוגי הירקות וכולל שתי קטגוריות לכל ירק: סוג א' ומובחר, כשהשני גבוה מהראשון בכ-20%. חשיבותו היא בעיקר בירקות הבסיסיים של הסלט, שהם בעלי חיי מדף קצרים - עגבנייה, מלפפון ופלפל.

עד כאן ההיגיון הכלכלי המקובל עדיין תקף איכשהו. מכאן ואילך מדובר בהיגיון אחר שלא תמיד אפשר להבין. כשהמחירון מתפרסם, השוק מתיישר לפיו גם לאחר. כלומר, עסקות שנעשו באמצע הלילה עוברות שינויים ותיקונים בדיעבד, בצעקות בטלפון בין חקלאים, משווקים וסיטונאים. כשלמה שואל לפנות בוקר מה המחיר לקילוגרם מלפפונים, ללא מעט סיטונאים יש אמירה צינית קבועה שהם משמיעים: "מה שאתה תקבע עוד מעט".

שלמה הוא עובד במועצת הצמחים, שהמציאה את המחירון בלחץ החקלאים. הם, בחשדנותם, רצו מחיר אינדיקטיבי, סוג של נקודת ציון לייחוס, וכך זה התנהל במשך שנים. אבל בשנתיים-שלוש האחרונות, מאז שהשוק הסיטונאי יצא מתל אביב לטובת פרויקט מגורים, ובמקביל לתמורות שהתחוללו ברשתות השיווק, השתנה כל אופי סחר הירקות בישראל, והמחירון של שלמה הפך מסתם המלצה ללוי יצחק של הירקות.

טענה אחת של הסיטונאים ראויה למחשבה: את קביעת מחירי הירקות הם מדמים לקביעת מחיר של מניה בדיעבד, אחרי שהמסחר הסתיים, ועל יסוד דיווח של כמה ברוקרים.

הרשתות לא קונות בשוק

רשתות השיווק הגדולות שולטות בכ-50% משוק הירקות והפירות בישראל, בהשוואה לכ-35%-40% מהשוק הסיטונאי. בשל הנפח האדיר, רשתות השיווק הקימו לעצמן מערכי שיווק עצמאיים, והן כמעט

שלא רוכשות בשוק הסיטונאי אלא חותמות על הסכמים ישירים עם חקלאים או עם משווקים גדולים. אם מגיע לשוק הסיטונאי קניין של הרשתות ומחפש נניח גזר, סימן שיש מחסור בגזר, והסיטונאים בשוק מיד מקפיצים את המחיר. ועדיין, גם רשתות השיווק מיישרות קו עם המחירון של שלמה.

את הטענה האחרונה קשה לפעמים לראות על מדפי הסופרמרקטים, ועדיין היא מדויקת. בשנים האחרונות, ככל שמחריפה מלחמת הרשתות, הן משתמשות בירקות יותר ויותר במסגרת מבצעי הזולות, תוך שהן סופגות את הפערים. למשל, הרשת תשלם לחקלאי 2.5 שקלים עבור קילוגרם עגבנייה, כפי שקבע שלמה באותו בוקר, אבל תמכור אותה לעתים ב-45 אגורות לקילוגרם בלבד. יצירת הפסד במוצר אחד כדי למשוך לקוחות ולהרויח על רבים אחרים אינה תרגיל שיווקי חדש. אבל בירקות, שמטבעם מתכלים, זה הרבה יותר משתלם לרשת מאשר במוצרים אחרים. עוד נחזור לזה בהמשך.

עם רשתות השיווק הגדולות אין לשלמה עימותים, אבל מול משווקים וסיטונאים לפעמים הוא קורבן לעוקץ, שלפחות בחלק מהמקרים מבוסס על הפערים בין הרשתות לשוק הסיטונאי. אחד האחרונים היה בפלפל אדום איכותי. משווק מתוחכם שלח למעלה ממאה משטחים לרשתות השיווק. במקביל הוא הציב אצל עשרה סיטונאים בשוק משטח בכל חנות. המשווק התעקש על מחיר של 8 שקלים לקילוגרם בשוק הסיטונאי. זה היה המחיר ששלמה קיבל בסיבוב שלו ולמרות שאותם פלפלים לא נמכרו במשך שבוע היה זה המחיר שנקבע ב"תקליט". כשאנשי הרשתות ראו את התקליט הם קבעו את המחיר בהתאם. המשווק הפסיד עשרה משטחים שנקבו בשוק הסיטונאי אבל הרויח מחיר טוב על 100 אחרים שנמכרו לרשתות. את המחיר שילמו הצרכנים הסופיים.

תרגיל אחר עשו לשלמה כמה משווקים של מלפפונים. הם אספו בסוף שבוע סחורה מחקלאים באזור המשולש, עד שנוצר מחסור בשוק. ביום ראשון לפנות בוקר הם ביקשו בשוק הסיטונאי מחיר נמוך של 2.5 שקלים לקילוגרם על מנת לכסות את עלות התשלום לחקלאים. למחרת, כשעלות הסחורה כוסתה ובשוק עדיין היה מחסור, הם לחצו עם מחיר של 4.7 שקלים לקילוגרם.

אימת הרשתות

השימוש שעושות רשתות השיווק במחירי הפסד עבור ירקות, ככלי לקידום מכירות, מצליח להטריף את כל המעורבים האחרים. לטענתם, הצרכן מרויח בטווח הקצר, בשל המחיר הנמוך, אולם בטווח הארוך יחוסל כל סוג של תחרות - מהירקן השכונתי, דרך המכולת ועד השוק. כל זה מתקשר לעניין התקליט, שבעצם קובע כמעט מלאכותית (וללא יכולת מיקוח לרוכשים הקטנים) את המחירים המשולמים; אותם מחירים, נזכיר שוב, שעליהם הסופרמרקט יכול להפסיד אבל הירקן הזעיר לא. את בעלי האינטרסים שביניהם זה לא משכנע ליותר על התקליט.

שאלו שבע, מנכ"ל איגוד משווקי פירות וירקות: "רשתות השיווק עושות שימוש לא הוגן בירקות ובפירות לצורך קידום מכירות. התחרות הבלתי הוגנת מצד רשתות השיווק הגדולות, שבמסגרתה הן מורידות את מחירי הירקות הרבה מתחת למחירי הקנייה והעלות, גורמת לכך שהחנויות, וכן השווקים לממכר ירקות ופירות, בערים ובשכונות ברחבי ישראל, אינם יכולים להתחרות. זה גורם ליותר ויותר חנויות ושווקים להיסגר, או לצמצם את פעילותם.

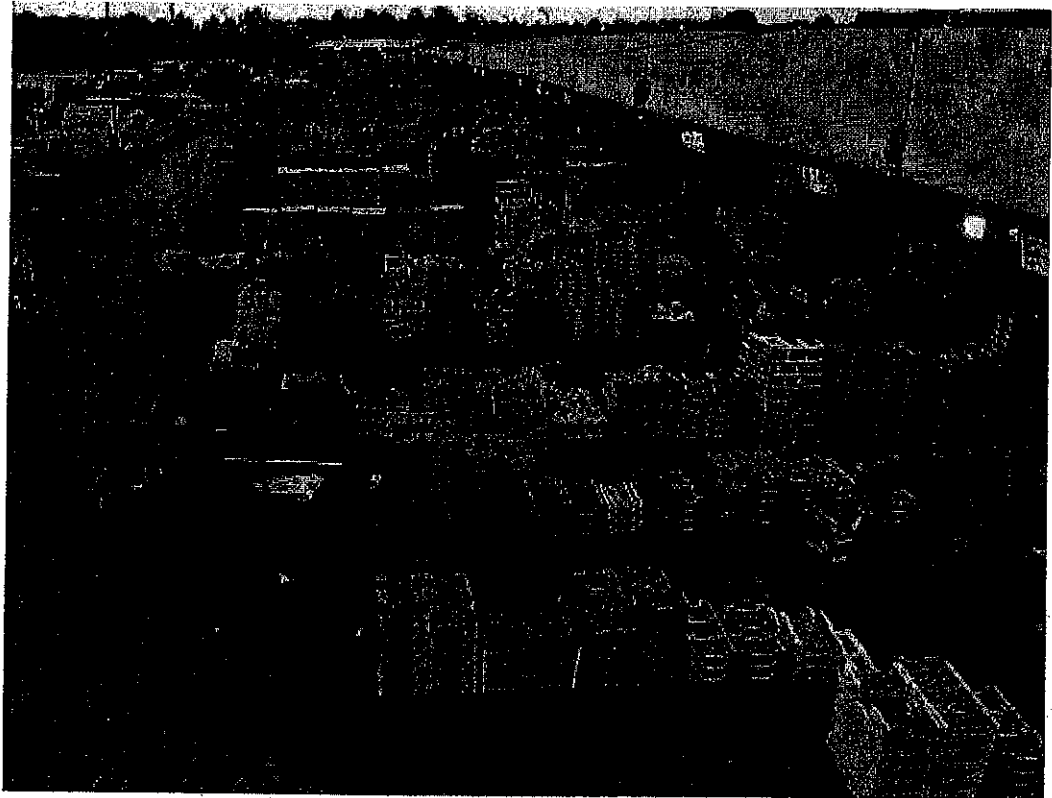
"תחרות בלתי הוגנת זו תביא בתוך כמה שנים למצב שבו תחומי המסחר הסיטונאי והקמעונאי יחוסלו, ורשתות השיווק יהפכו למונופול בלעדי בשיווק ירקות ופירות. לכאורה, בטווח הקצר, הצרכן מרויח מהורדת המחירים, אך בטווח הארוך כולם יפסידו, שכן לאחר חיסול החנויות לממכר ירקות ופירות יכתבו רשתות השיווק את המחיר גם למגדל וגם לצרכן, על כל המשתמע.

"באירופה הבינו כבר מזמן שחייבים לרסן את רשתות השיווק. בכוננתנו לפעול לכך שמדינת ישראל תאמץ את החקיקה הקיימת בעולם בנושא, במטרה למנוע מכירת ירקות ופירות מתחת למחיר הקנייה, לצורך קידום מכירות. העובדה שבאיחוד האירופי וגם בארצות הברית ישנם חוקים שאוסרים מכירות ירקות ופירות מתחת למחירי הקנייה ו/או העלות, מדברת בעד עצמה ומחייבת את מדינת ישראל לחוקק חקיקה דומה לפני שיהיה מאוחר מדי".

"הרשתות יהפכו למונופול"

לסיטונאים יש לא מעט ביקורת על שיטת המחירון, אך הם חוששים שאם ישמיעו אותה בשמם יתנכלו להם. "פרסום מחירון יומי של ירקות פוגע במסחר הסיטונאי ומביא לכך שלא מתקיים מסחר אמיתי וחופשי בירקות בישראל", הם אומרים. "כל המסחר מסתמך על מחירון יומי שמפיצה מועצת הצמחים, מחירון שמופק מסקר אקראי שמבצע סוקר בודד. זה מתנהל כך כי המחירון הוא אינטרס של המגדלים -

ששולטים במועצת הצמחים - ויש להם אינטרס מובהק להעלות את המחירים. התוצאה היא שמסחר אמיתי וחופשי של ממש לא מתקיים בשוק".



טענה אחרת של הסיטונאים נוגעת לשיטה שבה בנוי המחירון. לטענתם, יוצא לא פעם שירקות איכותיים זוכים למחיר נמוך וירקות באיכות ירודה מקבלים במחירון היומי מחיר גבוה ללא הצדקה. "אנחנו יודעים שמגדלים כאלה ואחרים לוחצים על הסוקר להעלות את מחירו של ירק כזה או אחר בגלל האינטרס שיש להם באותו ירק. לא נכון ולא ראוי שכך יתנהלו הדברים, אולם לצערנו כל הניסיונות שעשינו לשכנע את נציגי המגדלים לפרסם את המחירון בדיעבד או להוסיף סוקרים אובייקטיביים - לא צלחו".

החקלאים מצדם לא מתרשמים. מאיר יפרח, מזכיר ארגון מגדלי ירקות, אומר שהתקליט הוא אינדיקציה עבור החקלאים במגע עם הסוחרים. "הסוחרים היו מעדיפים ליצור מצב של עמימות כדי לשפר את כושר המיקוח שלהם, אבל לחקלאי, ובהמשך גם לצרכן, זה לא מצב חיובי". עם זאת, גם יפרח מסכים ש"זה באמת בעייתי שסוקר אחד בשוק אחד יקבע מחיר לכל ירק לפי התרשמות מביקור, אבל כל עוד לא נמצאה דרך אחרת, אמינה יותר, התקליט הוא הרע במיעוטו. אני בעד מחיר אחיד לצורך אינדיקציה, כי בכל אופציה אחרת החקלאי מקבל את המחיר הנמוך, בגלל לחץ הרשתות".

- הרשתות מתקרבות למעמד שבו ישלטו על המחיר לצרכן וגם על המחיר לחקלאי שלך, זה השוק הסיטונאי יתחשל.

יפרח: "זה תהליך שקורה ברחבי העולם, וזה מדאיג מאוד. לצערי, הרשתות, במבצעי ההוזלות שלהן, מתחרות באופן לא הוגן עם הירקנים ומחסלות אותם לאט-לאט. לרשתות יש אלפי מוצרים שבהם הן קורעות את הצרכן, ולכן לא אכפת להן להתחרות במחיר הפסד בירקות. לעומת זה, לירקן בשכונה יש רק כמה עשרות מוצרים. הרשתות צריכות לרדת מהעניין הזה. נראה אותן עושות מבצעים כאלה עם קוקה-קולה".

"מבצעי המכירות הם רעה חולה"

את האיזון בין כלל האינטרסים אמורה לאזן מועצת הצמחים. מנכ"ל המועצה צבי אלון חד-משמעו בהעדפותיו: "במאבק הכוחות יש כיום יתרון לכוח המסחרי מול החקלאי, ויכולת המיקוח של הסיטונאים התעצמה. התקליט נולד כצורך לעדכן מוקדם ככל האפשר את כל הנוגעים בדבר על מחיר ממוצע ועל טווח מחירים, מתוך הנחה שבעיקר היצרנים החקלאים נזקקים לו, כי הם רחוקים מהשוק. עיתי הפרסום בבוקר קריטי מבחינת החקלאים, ונמשיך לפרסם במתכונת הנוכחית".

- לא מפחיד אותך שבהיעדר תחרות חופשית בשוק הרשתות הגדולות יהפכו לעוד יותר דומיננטיות גם מול הצרכן וגם מול החקלאי?

"לא תשמע ממני מילה רעה על הרשתות. הן משקיעות הרבה כסף בשירות לצרכן. הרשתות הן התשובה השיווקית ליצרנים הגדולים, שמחפשים יציבות בהתקשרויות לטווח ארוך, ונוח לעגן הסכמים כאלה לפי המחירון של התקליט. התחזקות הרשתות היא תהליך שמתרחש ברחבי העולם, וגם אצלנו. יש לרשתות מערכת צמודה ועצמאית של רכישות מיצרנים, ובכך הן למעשה מייטרות את השוק הסיטונאי המסורתי".

- אין לך בעיה עם מבצעי המכירות ברשתות?

"מבצעי המכירות הם רעה חולה, והורדות מחירים קיצוניות הן תופעה שמטרידה אותנו מאוד. לכאורה, היצרן החקלאי מקבל תמורה לפי התקליט, אבל באופן מעשי, כשברשתות התוצרת נמכרת במחירים נמוכים מהעלות, כל הסביבה העסקית באותו אזור נפגעת. חנות ירקות ומכולת נשארות עם ירקות ופירות שמאבדים במהירות מערכם, על לא עוול בכפן. בסך-הכול רצו למכור במחיר סביר את מה שקנו בשוק הסיטונאי.

"לגבי חקיקה שאוסרת מחירים מתחת לעלות הקנייה, אנחנו מתלבטים. אין ספק שהמבצעים גורמים לנו נזק, והיינו רוצים שתהיה דרך למנוע את זה. אנחנו שוקלים לעניין את משרד התמ"ת וחברי כנסת, ואנחנו יודעים שמבחינה תדמיתית דרישה לחקיקה כזו תיבחן במאפיינים בעייתיים, כולל תגובות פופוליסטיות".

רמי לוי: "כמו כל בעל בסטה"

שאלות בדבר ריכוזיות הכוח בידי הרשתות, המבצעים וקביעת המחירים בתקליט עמדו במרכז דיון פנימי שערך הירחון "משוב חקלאות" לפני שבועות אחדים. חשיבותו של הדיון הייתה בפתיחות שהפגינו בו הגורמים השונים בשוק. למשל, מנהל תחום ירקות ופירות בשופרסל רני סלע אמר שם ש"אני חושב שלקחת תקליט המבוסס על עבודה של אדם אחד על שוק טקטי, ולגלם את כל נושא מחיר הפירות והירקות - זה מוטעה. אני חושב שצריך לעשות רביזיה בעסק, אחרת המחיר ימשיך לעלות אט-אט, והשווקים הסיטונאיים יצמצמו. צריך למצוא לתקליט פתרון שונה".

עמיתו מקו-אופ רבוע כחול, אלי אזולאי: "כאשר רמי לוי התחיל להוריד מחירים במבצעים אמרתי לחבר'ה, שיינתנו לו שנתיים ומחאו לו כפיים, אבל זה יפגע בחקלאים. כשלחקלאים הייתה אפשרות לומר מילה בנושא - הם לא אמרו אותה. הם רק אמרו שהוא מוזר ירקות בשקל אבל משלם רגיל - אז בינתיים נרווח. עכשיו, כשכולם מתנהגים כך, קמה זעקה. החקלאים, כמו כל המדינה, מחאו כפיים בהתחלה לרשתות הפרטיות, אז עכשיו שלא יתלוננו.

"אני מצדיע לחוק הצרפתי, שלפיו אסור למכור פחות מהמחיר שבו קנית. צריך לעגן בחוק שלא מוכרים בפחות מהמחיר שקנו את הסחורה, ואז אף אחד לא ירגיש דפוק. אנחנו לא המצאנו כלום, כל המערכות בעולם הולכות לאותו כיוון, שקיים כיום בארץ. בהולנד, הרשתות השתלטו על שיווק הירקות כבר לפני עשרים שנה, ובסופו של דבר מי שלא ישלמו לו כמו שצריך - או שייפול או שלא ימכור לך".

רמי לוי, רשת שיווק השקמה: "אין לנו כוונה לפגוע באף אחד - לא בסיטונאים ולא בחקלאים - והמטרה שלנו היא אחת: לתת מחיר זול באיכות ובשירות הטובים ביותר. אנחנו קונים ישירות מהמגדלים במשא ומתן ישיר, ואנחנו גם מממנים גידולים. אנחנו מוכרים במחירים שלנו, כפי שיכול לעשות כל בעל בסטה. השוק הוא חופשי.

"בעניין העלויות - עגבנייה עולה לפעמים שקל, לפעמים 5 שקלים ולפעמים 20 שקל. לגדל עגבנייה עולה לכולם אותו דבר, ומה שקובע זה המצב בשוק. מי קובע מה מחיר העלות? זו בורסה. חקיקה? אנחנו נכבד כל חוק שייטיב עם הצרכן".

"אני הולך הביתה עם מצפון נקי"

שלמה מאוד משתדל לגמור את הסיבוב שלו ברוח טובה. הוא לא מתרגש מההערות על התקליט של אתמול או על התקליט שעומד לצאת. הוא סופג בלי להגיב הערות לגבי הטיה במחירי החציל והקישוא, ואפילו מקשיב בסבלנות למשווק מלפפונים גדול שסוחב אותו הצדה לדיבור צפוף. פה ושם הוא חוסף מבטים והערות מהסוג הפחות סימפטי. יש, לעומת זאת, גם סיטונאים שמקבלים אותו בחיוך.

- מה אתה עונה לטענה שהסקר לא רציני ומוטה לטובת החקלאים?

"זה לא נכון. אני לוקח מחירים אמיתיים, ואני לא מתייחס לכל הטענות האלה. בשוק הסיטונאי יש הרבה אינטרסים. מה שחשוב זה שאני עושה את העבודה שלי בנאמנות, בלי השפעה של אף אחד, והולך הביתה עם מצפון נקי. לא תמיד כולם מרוצים".

אגב, שלמה, הדי-ג'יי של תקליט מחירי הירקות, הוא שלמה להב ממושב רינתיה.

שאר ירקות

- שוק הירקות הטריים מגלגל בשנה, במחירים סיטונאיים, 3.7-4 מיליארד שקל
- שוק הפירות (ללא הדרים) מגלגל בשנה, במחירים סיטונאיים, כ-2.5 מיליארד שקל
- המחירון המומלץ של שלמה לירקות הוא הנתון הבסיסי היומי לפיו נקבע בהמשך מדד הירקות-פירות
- ירקות ופירות הם 3.4% מהסל המשמש לקביעת מדד המחירים לצרכן
- פער התיווך/שיווק של סוחר השוק הסיטונאי מול החקלאי מגיע ל-16%-14% מהמחיר
- כ-20% מהתוצרת בשוק הסיטונאי נרכשים על ידי סוחרים פלסטינים, אבל הם לא מוכנים לקנות בצל, ענבים, מלון ואבטיח. הסיבה: יישובי הבקעה מגדלים אותם, והם חוששים לרכוש תוצרת שגודלה בהתנחלות
- למה אין פירות במחירון של מועצת הצמחים? פירות מאוכסנים בבתי קירור ולכן המסחר בהם פחות מוטה טריות. המגדלים שולטים יותר במחירים ולכן אינם מעוניינים שמחירי הפירות יהיו בתקליט
- היישובים המשפיעים ביותר על מחירי הירקות הבסיסיים הם: עגבנייה - יישובי חבל אשכול (בעיקר ישע, עמיעוז ומבטחים); מלפפון - מושב אחיטוב; פלפל - עין יהב ויישובים בחבל אשכול

מש/20

עמודים רלוונטיים מפרוטוקול
ישיבה מס' 710 של ועדת
הכלכלה של הכנסת ה-18 מיום

03.01.2012

פרוטוקול מס' 710
מישיבת ועדת הכלכלה
יום שלישי, ח' בטבת התשע"ב (3 בינואר 2012), שעה 10:00

סדר היום:

1. מחירי הפירות והירקות

נכחו:

חברי הוועדה:

כרמל שאמה-הכהן – היו"ר
יצחק וקנין – מ"מ היו"ר
רוברט אילטוב
דני דנון
מגלי והבה
גימאל זחאלקה
דב חנין
שי חרמש
רוברט טבייב
מרינה סולודקין
יוליה שמאלוב-ברקוביץ

מוזמנים:

שרת החקלאות ופיתוח הכפר	אורית נוקד
מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר	יוסי ישי
מנהל מחלקת יבוא, משרד החקלאות ופיתוח הכפר	אסף לוי
מנהל תחום אסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר	אורי צוק בר
רפרנטית חקלאות באגף התקציבים, משרד האוצר	מעין נשר
כלכלנית, רשות המסים, משרד האוצר	שירלי אביבי
כלכלן ראשי, רשות ההגבלים העסקיים	שלמה פריזט
עו"ד, רשות ההגבלים העסקיים	עידית פרוים
ראש תחום חקלאות וטביבה, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה	משה ינאי
מנכ"ל, מועצת הצמחים	צבי אלון
מנהל ענף הפירות, מועצת הצמחים	משה ברוקנטל
יו"ר התאחדות האיכרים	דובי אמיתי
מזכיר, ארגון מגדלי הירקות	מאיר יפרח
מזכיר, ארגון מגדלי הירקות	חיים חבלין
יו"ר, השוק הסיטונאי	רענן כהן
מנהל פרוייקטים, השוק הסיטונאי	חי בר און
השוק הסיטונאי	יואב לבאי
מנכ"ל איגוד מגדלי הפרחים, איגוד לשכות המסחר	אברהם דניאל
מזכ"ל האיגוד, איגוד משווקי פירות וירקות, איגוד לשכות המסחר	הרצל קרון
מנכ"ל האיגוד, איגוד משווקי פירות וירקות, איגוד לשכות המסחר	שאול שבע
מנכ"ל המועצה לצרכנות, ארגוני צרכנים	אהוד פלג
מנהל תחום פיתוח וקשרי חוץ, אמון הציבור, ארגוני צרכנים	יגאל אכטנברג
כלכלן, המועצה לצרכנות, ארגוני צרכנים	שלומי דגן
מנהל מחלקת מחקר, אמון הציבור, ארגוני צרכנים	רונן רגב כביר
מנהל חטיבת הירקות והפירות ברשת "מגה", רשתות שיווק	אלי אזולאי

- | | | | |
|---|--|---|--------------|
| - | מנכ"ל ובעלים, רמי לוי שיווק השקמה, רשתות שיווק | - | רמי לוי |
| - | יועץ משפטי, שופר סל, רשתות שיווק | - | ערן מאירי |
| - | מנהל חברת קטיף, שופר סל, רשתות שיווק | - | רן סלע |
| - | משנה בכיר למנכ"ל, שופר סל | - | אלי גידור |
| - | נשיא התאחדות האיכרים, תנועות ההתיישבות | - | דובי אמיתי |
| - | דוברת, התאחדות האיכרים, תנועות ההתיישבות | - | רונה דיוויס |
| - | ועדת המשק של האיחוד החקלאי, תנועות ההתיישבות | - | ירון סולומון |

מנהלת הוועדה:
לאה ורון

קצרנית פרלמנטרית:
יפה קרינצה

מחירי הפירות והירקות

היו"ר כרמל שאמה הכתן:

בוקר טוב, אנחנו פותחים את ישיבת ועדת הכלכלה. על סדר היום מחיר הפירות והירקות, או יותר צרכניות ומזוויות כלכליות בתחרותיות, במרווחי שיווק בתחומי מוצרי חלב, הדלק, שירותים פיננסיים. יוקר המחיה הוא דבר שמעסיק את כולנו ומכביד על רובנו, החברה הישראלית. כולנו היינו עדים, כבוד השרה, למחאה חברתית שהניעו אותה ותדלקו אותו בבסיס מחירי הדיור אבל גם הדברים מסביב תרמו, כמו יוקר מחירי המזון, הוצאות גידול ילדים והוצאות אחרות.

יוקר מחיה הוא לא דבר מוחלט, זה תלוי על איזו שכבה באוכלוסייה מסתכלים. יש שכבה באוכלוסייה שיוקר המחיה שלה מתבטא במיסוי על רכבי יוקרה או במחירי חופשות סקי או מחיר המרצדס; ויש שכבות באוכלוסייה, ואלה השכבות היותר קרובות לליבנו, שיוקר המחיה מבחינתם זה מחירי החלב, מחירי הלהם וכמובן, מחירי הפירות והירקות - דברים שנראים זרים לחלק אחר של האוכלוסייה.

כשמסתכלים על מדד המחירים הכללי לצרכן אומרים שאין שום בעיה במדינת ישראל - הוא עולה 2%-3% כל שנה, היו שנים שהוא אפילו היה שלילי. אבל אם בודקים את מדד המחירים לצרכן בשכבות החלשות יותר, בעשירונים התחתונים, שם מגלים שהמדד השתולל בצורה פראית ועלה בעשרות אחוזים, כי מוצרי היסוד - קמח, סוכר, שמן, חשמל, מים, ארנונה, דיור - כל הדברים הכי בסיסיים, שמהווים את ההוצאה הראשונית של כל משפחה, אצל המשפחות היותר מבוססות ועשירות זוהי הוצאה שולית. אצל השכבות הנמוכות זוהי ההוצאה העיקרית, אם לא כל ההוצאה. כששם זה עולה וקופץ כלפי מעלה וכשלמשלה אין יכולת מענה בטווח מידי לחלק מהחזיתות האלה, אותם אנשים כורעים וקורסים תחת הנטל.

אנחנו עוברים סיגמנט סיגמנט כדי לבחון היכן יש כשל, אולי בענף מסוים יש חברות או חוליה בשרשרת שמרוויחה יתר על המידה, שמנצלת איזשהו כשל שוק, והגענו עכשיו לתחום של פירות וירקות. הפירות והירקות - זה מתחיל מתחום הגידול, החקלאים, דרך השיווק הסיטונאי ועד לרשתות השיווק או לירקן השכונתי. היינו עדים למספר פרסומים בחודשים האחרונים, שמעידים גם על גודל פערי התיווך בענף וגם על המגמה שלהם. גם בבסיס הם עושים רושם שהם גבוהים מדי וגם המגמה נראית כאילו הם עוד לא הגיעה לשיאם. זאת תופעה שלא בריאה לכיסו של הציבור ולא לבריאותו של הציבור - כי מעבר לזה שזה מוצר בסיסי זה מוצר בריא ואנחנו רוצים שהציבור בישראל יצרוך ירקות ופירות - וככל שהמחיר עולה כמובן שהצריכה יורדת, גם במוצרים שהביקוש להם קשה.

כבוד השרה, אני כבר שמעתי כמה התבטאויות שלך בעניין ואני מבין שהמשרד שלך החל לעסוק ולא חיכה רק לנו. הייתי שמח שאת תפתחי את הדיון ולשמוע את הגישה שלך. אחרי שנשמע את כל הצדדים, ואני מניח שיש פה זוויות שונות - חקלאים, רשתות שיווק, חברי כנסת וצרכנים - ננסה לתעל את זה למסלול של תהליך לנסות לשפר את המצב. בבקשה.

אורית נוקד:

בוקר טוב לכולם. אני רוצה לברך אותך, יושב ראש הוועדה, על קיום הדיון. אני חושבת שלאורך החודשים האחרונים הוועדה הוכיחה שהיא קשובה לרחשי הציבור ורלוונטית וערנית למתרחש, גם בזירה החברתית וגם בזירה הצרכנית, ועל כך הברכות שלי לך וכמובן לכל צוות הוועדה - אני מסתכלת עלייך, מנהלת הוועדה, וחסרה לי אתי.

אגיד כמה מילים כלליות, כי משרד החקלאות עבר בתקופה האחרונה שינוי דרמטי, כשהדברים באים לידי ביטוי במגוון של רפורמות בתחומי החברה, הסביבה, הצרכנות והבריאות. הצעדים האלה נעשים במשותף, יחד עם הוועדה. שוב אני רוצה להודות על שיתוף הפעולה ואני מקווה ומאמינה שנצליח לקדם בהמשך את אותם דברים.

בדיון שהתקיים פה בראשית יולי בנושא מחירי החלב עמדת על המחויבות שלנו, כנבחר ציבור, לא להיות אדישים ולפעול לשינוי מהותי של המצב הקיים. הדגשת בדבריך את בעיית הריכוזיות בכל ענפי המזון והדברים נכונים, בהתאמות הרלוונטיות, גם לתחום הפירות והירקות. כמו שהעלייה המתמשכת במחיר מוצרי החלב לא נגרמה בגלל הרפתנים, כך אני אומרת שהעלייה התלולה במחירי הפירות והירקות לא נובעת מהמחירים שאותם מקבלים המגדלים עבור הגידולים השונים. הפער, כפי שקראתם, בין מחירי הפירות והירקות ברמה הקמעונית לבין המחיר לצרכן, עמד בשנת 2011 במוצע על כ-50%. זה נתון

יוסי ישי:

כן.

רענו כהן:

אני לא חושב שהוא יכול לעשות את זה. אנחנו מציעים הצעה אחרת, שאנחנו בונים במסגרת השוק. תהיה מערכת אלקטרונית, כל אחד מדווח בדיוק את המחיר שהוא מוכר וזה מגיע למרכז בקרה. זה יהיה כמו בורסה – פעמיים ביום יודיעו מה המחירים האמיתיים בשוק ואז האנשים יבנו את היכולת שלהם במחירי השוק האמיתיים שמתפרסמים.

קריאה:

בסוף זה היצע וביקוש.

לאה ורון:

אתה לא ברשות דיבור. בבקשה לא לדבר.

רענו כהן:

לכן אני מאמין שהחשיפה הישירה זה הדבר היחידי שנותן יכולת מכירה אמיתית, ישירה, שהציבור יידע באיזה מחיר זה נמכר בשוק ומה הוא צריך לשלם. אין דרך אחרת, כל דרך שאתה מוצא לא יוצרת תמונה מדויקת, נכונה ואמיתית.

שאול שבע:

אני מציע, אדוני היושב ראש, שהדבר הזה יעבור לגוף מקצועי שיודע לעשות את הדברים האלה.

היו"ר כרמל שאמה הכהן:

הלמ"ס מקובל עליכם.

שאול שבע:

כן. גוף מקצועי, אין בעיה. שיבוא, יאסוף מחירי מכירה ולפי זה - - -

היו"ר כרמל שאמה הכהן:

יש פה נציג של הלמ"ס?

משה ינאי:

בוקר טוב, אני ראש תחום חקלאות וסביבה בלמ"ס. יש לנו היסטוריה ארוכה של מדידה של מחירים לסיטונאיים. אבל לפני כן אני רוצה לומר שכדי למדוד את פער התיווך צריך למדוד את המחיר שהחקלאים מקבלים, ואת זה לא נדע אם נמדוד בשווקים מאחר שהפער בין החקלאי לסיטונאי לא נמדד כרגע ולא יודעים את זה.

כיום אנחנו אוספים את הנתונים מהנתונים שנאספים על-ידי מועצת הצמחים, כפי שצוין כאן, אבל גם משרד החקלאות, במקביל, אוסף נתונים בשווקים. המסחר בצריפין לא מהווה את כל הסחר בארץ והוא לא מייצג בהכרח את השווקים האחרים. לכן, אם מודדים רק בצריפין – ונגיד שגם תהיה בורסה בצריפין – זה לא יפתור לנו את כל הבעיה.

פנו אלינו, קבעו אתנו ישיבה אצל השרה בנושא המדידה. עדיין לא פנו אלינו באופן רשמי לביצוע הסקר הזה. כיום הלמ"ס לא ערוך לבצע סקר כזה, נצטרך לעשות התאמות מאוד מורכבות על מנת לאסוף נתונים ברמה יומית. כיום אין לנו אף סקר שאוספים נתונים ברמה יומית, בשעות כה מוקדמות של הבוקר, כי הפעילות בשוק היא בשעות 4:00-5:00 בבוקר, וצריך להעביר את הנתונים ולפרסם אותם. על כל הדברים האלה נדון עם השרה בבוא יום הדין, אבל עדיין אין הסכמה של הלמ"ס לבצע את הסקר. תודה.

מש/21

מכתב המשנה לסטטיסטיקן
הממשלתי מיום 27.04.2014



מדינת ישראל
State of Israel



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
Central Bureau of Statistics
دائرة الإحصاء المركزية

המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי
Associate Government Statistician

כ"ז ניסן תשע"ד
27 אפריל 2014

לכבוד
נילי אבן חן, ע"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר
התנועה למען איכות השלטון בישראל
שלום רב,

הנדון: מהימנות נתוני מחירי הירקות במדדי הלמ"ס

אסמכתא: מכתבך מתאריך 10.4.2014

הסטטיסטיקן הממשלתי ביקשני להשיב לפנייה זו.

נתוני מחירי הירקות נאספים ממועצת הצמחים. מחירים אלה משוקללים עם מחירי הקנייה מהחקלאים ממדגם של משווקי רשתות השיווק על מנת לספק תמונה מלאה של השוק. יודגש כי הלמ"ס מבצעת את ההתאמות הנדרשות במסגרת החישוב, הן מבחינת המרת מחיר מכירה לקמעונאי למחיר לחקאי והן מבחינת המשקלות היחסיים בין הרשתות והשווקים. הנתונים משמשים לצורך חישוב אומדן ערך הקנייה של ירקות מהחקלאים ומתפרסמים ברמה חודשית בלבד ובאיחור של כחודשיים לפחות, למבחר של ירקות. יצוין כי אומדנים אלה, המפורסמים זמן רב לאתר המסחר, אינם משמשים באופן כלשהו לקביעת המחיר הסיטונאי של הירקות ואין להם קשר למחירי הירקות לצרכן הנאספים באמצעות סקר ייעודי בשווקים ובהגויות השונות.

קיום הבדלים קטנים בלבד בין מחירי מועצת הצמחים ומחירי משרד החקלאות, כאשר הנתונים נאספים באופן בלתי תלוי ע"י שני הגופים, מחזק את מעמדם של הנתונים ממקורות אלה. בנוסף כפי שצוין במכתבכם, עסקאות רבות נקבעות על פי מחירון מועצת הצמחים ועל כן סביר להניח שקיים דמיון בין מחירי המחירון לבין המחירים בפועל.

חברת ירקום, חברה פרטית שקמה לאחרונה, נותנת שירותים שונים לסיטונאים בשוק צריפין. אין ערובה לכך כי המחירים שלה מייצגים טוב יותר את המחירים בפועל, מה גם שהלמ"ס אינה יכולה לבסס סדרות ארוכות טווח על נתוני חברה פרטית שעתידיה אינו ידוע. חשוב לציין כי שעת איסוף הנתונים, הזנים שנבחרו לדגימה, איכות הדגימה וכן איכותם של הירקות שנדגמו עשויים להשפיע במידה ניכרת על המחיר המשוקלל לכל ירק.

הלמ"ס רואה חשיבות רבה ברציפות הסדרות הסטטיסטיות שהיא מפרסמת ובה בעת פועלת בשיתוף פעולה עם משרד החקלאות ועם גופים נוספים לשיפור מתמיד של נתוני ערך התוצרת החקלאית הנמכרת ע"י החקלאים בהתאם לשינויים החלים בשווקים ולמידע הזמין העומד לרשותה.

בכבוד רב,

יואל פינקל
המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי

העתקים:
פרופ' דני פפרמן, הסטטיסטיקן הממשלתי ומנהל הלמ"ס
גב' טלי טל, מנהלת אגף בכיר, תשתית כלכלה, כאן
ד"ר משה ינאי, ראש תחום חלקאות וסביבה, כאן

מש/22

טבלאות ההשוואה בין מחירי
הירקות לפי סקר "התקליט"
לבין סקר "ירקום" שנערכו בין
התאריכים 09-16.08.2016 ובין
התאריכים 20.09-03.10.2018

מלפני			
תאריך	ירקום	תקליט (סוג א')	ההפרש בין תקליט לירקום
09/08/2016	3.6	4	10%
10/08/2016	4.5	4.8	6%
11/08/2016	4.3	4.5	4%
14/08/2016	3.3	3.7	11%
15/08/2016	3.6	4	10%
16/08/2016	4	4.5	11%
20.9.2018	4	4.5	11%
25.9.2018	2.7	3.2	16%
26.9.2018	3	3.2	6%
27.9.2018	3.3	3.7	11%
2.10.2018	2.7	3.4	21%
3.10.2018	3.6	3.8	5%

על בסיס משקליות			
תאריך	ירקום	תקליט (סוג א')	ההפרש בין תקליט לירקום
09/08/2016	5.9	6	2%
10/08/2016	6	6	0%
11/08/2016	6.3	6	-5%
14/08/2016	6.2	6.3	2%
15/08/2016	6.8	6.5	-5%
16/08/2016	7.3	7	-4%
20.9.2018	6.9	6	-15%
25.9.2018	6.4	6	-7%
26.9.2018	6.1	5.8	-5%
27.9.2018	6.2	5.8	-7%
2.10.2018	5.6	5.8	3%
3.10.2018	5.7	5.8	2%

תוצר מובחר			
תאריך	ירקום	תקליט (סוג א')	ההפרש בין תקליט לירקום
09/08/2016	2.6	3.4	24%
10/08/2016	2.3	3.4	32%
11/08/2016	2.4	3.4	29%
14/08/2016	2.6	3.4	24%
15/08/2016	2.5	3.4	26%
16/08/2016	2.3	3.4	32%
20.9.2018	3.1	4.7	34%
25.9.2018	3	5	40%
26.9.2018	3	5	40%
27.9.2018	3.2	5	36%
2.10.2018	3.1	5	38%
3.10.2018	3.1	5	38%

תוצר א' - פתח/עוקר			
תאריך	ירקום	תקליט (סוג א')	ההפרש בין תקליט לירקום
09/08/2016	4.1	5.2	21%
10/08/2016	4.3	5.2	17%
11/08/2016	4.2	5.2	19%
14/08/2016	4.6	5.5	16%
15/08/2016	4.8	5.8	17%
16/08/2016	4.2	5.8	28%
20.9.2018	6.5	7	7%
25.9.2018	6.2	7	11%
26.9.2018	5.8	7	17%
27.9.2018	6.5	7	7%
2.10.2018	6.1	7	13%
3.10.2018	6.6	7.5	12%

	D	C	B	A
	קישורים			
	ההפרש בין תקליט לירקום	תקליט (סוג א')	ירקום	תאריך
	17%	7	5.8	09/08/2016
	4%	8	7.7	10/08/2016
	9%	8.5	7.7	11/08/2016
	10%	6	5.4	14/08/2016
	8%	6.5	6	15/08/2016
	11%	7.5	6.7	16/08/2016
	3%	7	6.8	20.9.2018
	14%	6.5	5.6	25.9.2018
	15%	7.5	6.4	26.9.2018
	14%	9	7.7	27.9.2018
	17%	6	5	2.10.2018
	23%	6	4.6	3.10.2018

	D	C	B	A
	כרובות			
	ההפרש בין תקליט לירקום	תקליט (סוג א')	ירקום	תאריך
	30%	5	3.5	09/08/2016
	34%	6.2	4.1	10/08/2016
	38%	6.5	4	11/08/2016
	26%	7.2	5.3	14/08/2016
	26%	7.2	5.3	15/08/2016
	31%	7.5	5.2	16/08/2016
	37%	7	4.4	20.9.2018
	43%	6.5	3.7	25.9.2018
	48%	6.5	3.4	26.9.2018
	46%	7	3.8	27.9.2018
	43%	6	3.4	2.10.2018
	53%	5.5	2.6	3.10.2018

תקופה			
ההפרש בין תקליט לירקום	תקליט (סוג א')	ירקום	תאריך
21%	3.8	3	09/08/2016
24%	3.8	2.9	10/08/2016
23%	4	3.1	11/08/2016
16%	4.5	3.8	14/08/2016
13%	4.5	3.9	15/08/2016
16%	4.5	3.8	16/08/2016
27%	3	2.2	20.9.2018
28%	3.2	2.3	25.9.2018
31%	3.2	2.2	26.9.2018
31%	3.2	2.2	27.9.2018
31%	3.2	2.2	2.10.2018
30%	3	2.1	3.10.2018

תקופה			
ההפרש בין תקליט לירקום	תקליט (סוג א')	ירקום	תאריך
47%	3	1.6	09/08/2016
36%	2.5	1.6	10/08/2016
28%	2.5	1.8	11/08/2016
47%	3	1.6	14/08/2016
47%	3	1.6	15/08/2016
40%	3	1.8	16/08/2016
36%	5	3.2	20.9.2018
36%	5	3.2	25.9.2018
34%	5	3.3	26.9.2018
38%	5	3.1	27.9.2018
34%	5	3.3	2.10.2018
36%	5	3.2	3.10.2018

מש/23

נייר העמדה "מועצות ייצור
ושיווק חקלאיות בארה"ב
ובאיחוד האירופי – השוואה
לישראל, ע"י אבי אלקיס, ד"ר
אורית גינזבורג וד"ר יעל קחל
מהחטיבה למחקר, כלכלה
ואסטרטגיה במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר, ינואר 2014

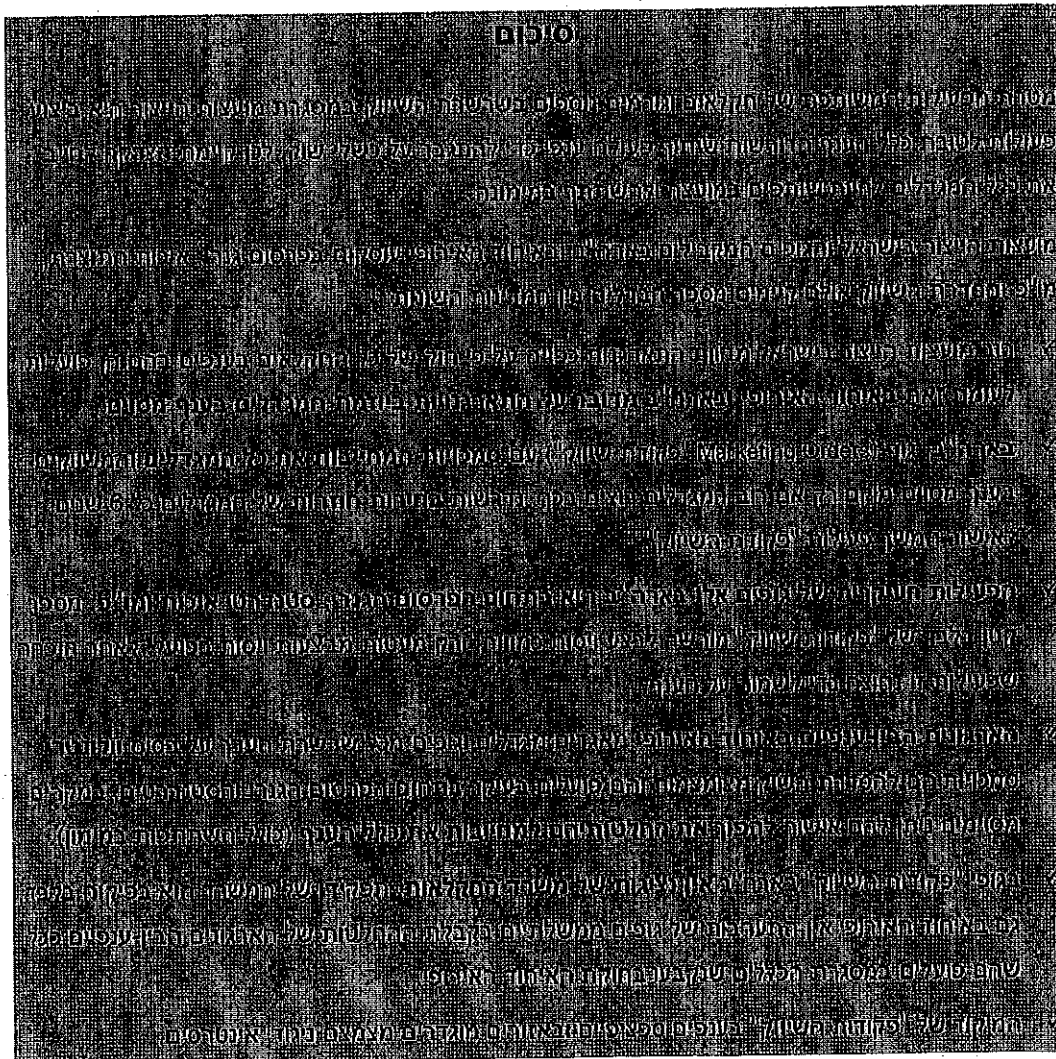


מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב

ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל

אבי אלקיס – מנהל תחום מועצות הייצור, החברות והחברות הממשלתיות
ד"ר אורית גינזבורג, עמיתת תכנית ממשק
ד"ר יעל קהל, מנהלת תחום מחקר, כלכלה ואסטרטגיה

מרץ 2014





מבוא

בעולם קיימות התארגנויות שונות של חקלאים, יכולות להיות התארגנויות וולונטריות (ארגוני מגדלים) או מחייבות (ארגונים סטטוטוריים – מועצות ייצור).¹ האתגרים של שרשרת הייצור והשיווק של התוצרת, כגון קידום מכירות, מחקר ופיתוח, הדברת מזיקים ועוד, הם גורמי מפתח ביצירת התארגנויות אלו. בין בעלי העניין בשרשרת זו קיימים אינטרסים משותפים כמו הפחתת עלויות, שדרוג איכות, ניהול סיכונים ועוד.

פעילות משותפת של חקלאים יכולה להועיל לחקלאים וגם לצרכנים בהיבטים של שמירה על איכות התוצרת המשוקת, הספקה שוטפת ושמירה על מחירים סבירים לצרכן לאורך השנה. אולם להתארגנות המשותפת יש גם מגבלות הנובעות מיחסי גומלין בנושאים של חלוקת ערך, עלויות עסקה ואמון.² פעילות משותפת לא מבוקרת עלולה גם לפגוע ברווחת הצרכן והחקלאי.

בסקירה זו רקע כללי לנושא מועצות הייצור החקלאיות בעולם – הסיבות להקמתן, תפקידן, מבנה וסמכויות, בהשוואה למועצות הייצור בישראל.

מהסקירה עולים מספר הבדלים חשובים בין המועצות וההתארגנויות באיחוד האירופי ובארה"ב למועצות הייצור בישראל:

- א. מועצות הייצור בישראל שהינן סטטוטוריות, מהוות התארגנות כפויה של כל החקלאים בענפים בהם הן פועלות. לעומת זאת באיחוד האירופי ובארה"ב מדובר על התארגנויות ביוזמת המגדלים בענף מסוים. בארה"ב, גוף עם סמכויות להסדרת ענף מסוים מוקם רק אם רוב המגדלים רוצים בכך – במקרה זה הסדרת הענף מחייבת את כל המגדלים והמשווקים. הדרישה לאישור חדש של המגדלים כל כמה שנים מגבירה את התמריץ לפעול לטובת המגדלים בפעילות גופים אלה. הארגונים הבין-ענפיים באיחוד האירופי מאגדים מגדלים וחברות מכל שרשרת הערך אך סמכויותיהם להסדרת השוק מצומצמות והם פועלים בעיקר בתחום הפרסום הגנרי והסטנדרטים.
- ב. במועצות בארה"ב אין נציגות של משרד החקלאות במבנה המועצה. תפקידו של המשרד הוא בפיקוח בלבד.
- ג. מועצות בודדות בלבד בארה"ב עוסקות בוויסות שוק, לאחר הוכחה שפעילות זו נחוצה על מנת לשמור על הענף/הגידול. מרבית המועצות פועלות בתחומים של בקרת איכות, קידום מכירות, מיתוג ומו"פ.

¹ קהל, י. התארגנות וולנטרית וכפויה של חקלאים לפתרון בעיות הקיימות בשיווק תוצרתם, מצגת מקורס שיווק תוצרת חקלאית, תשע"ג.

² Garcia-Alvarez-Coque, J-M. Producer Organizations in the EU: policy issues, ppt. CAL/MAD Workshop 25-26 October, 2007.



מועצות ייצור בארה"ב³

- א. כיום קיימות בארה"ב כ- 30 מועצות ייצור פדרליות לפירות וירקות - (MO) Marketing Orders, ובתרגום חופשי – "פקודות שיווק". כל מועצה עוסקת בגידול מסוים ובאזור גידול מוגדר. בנוסף קיימות 11 "פקודות שיווק" לחלב שפועלות באזורים שונים בארה"ב, ו"פקודות שיווק" הפועלות לפי חוקי המדינות בארה"ב, עם סמכויות מצומצמות יותר.
- ב. על רקע המשבר הכלכלי בארה"ב והמפולת בבורסה בשנים 1929 - 1939 וכחלק מהמאמץ לאושש את ענפי החקלאות, חוקק בשנת 1937 חוק מיוחד המאפשר התארגנות מסודרת של כל החקלאים בענף מסוים, בעיקר לצורך פרסום, מחקר ופיתוח, קביעת סטנדרטים וייסות כמויות.⁴
- ג. המחוקק, בקונגרס, נתן כוח להתארגנות בחקלאות אך גם קבע סייגים. "פקודות השיווק" יכולות לווסת את כמות התוצרת בשוק אך באותה מידה חובה עליהן לשמור על האינטרס של הצרכן כך שהמחיר לא יעלה גבוה ומהר מדי.
- ד. ראוי לציין כי היום מספר קטן יחסית של "פקודות שיווק" מורשה לבצע פעולות ויסות שונות בשווקים, מתוכן מעטות בלבד מבצעות זאת בפועל. מספר "פקודות השיווק" ירד לאורך השנים, מ-46 ב-1989 ל-30 ב-2013.

פעילות המועצות בארה"ב

"פקודות השיווק" הוקמו כדי לאפשר התארגנות של ענפים שלמים באזור מסוים, לביצוע פעולות הדורשות שיתוף פעולה של כל המגדלים ו/או המשווקים, בעיקר כדי להתגבר על כשלי שוק ובעיית "הטרמפיסט" (free rider). בעיה זו קיימת כאשר קבוצה מסוימת נהנית משירות או ממוצר מסוים (כגון פרסום גנרי או מחקר) מבלי שהיא נושאת בעלויות שלו. כשל שוק נובע למשל מהקושי של מגדל בודד לפדות מחיר יותר גבוה עבור תוצרת טעימה יותר, כתוצאה מחוסר היכולת של הצרכן להבחין בקנייה בין תוצרת באיכויות פנימיות שונות.

לכן רוב "פקודות השיווק" בארה"ב עוסקות בתחום הפרסום וקידום המכירות, מ"פ וקביעת סטנדרטים, במטרה להגדיל את הביקוש; לפתח מוצרים חדשים, ולהקטין עלויות הייצור והשיווק. חלק מ"פקודות השיווק" גם עוסק בוויסות כמויות במטרה לאזן בין ביקוש והיצע ולשמור על רווחיות הגידול.



³ המידע נאסף מתוך דו"ח על מועצות ייצור בארה"ב של מרדכי כהן (קדימון) 2002, מצגת שהעביר בכנס "אתגרים בשיווק תוצרת חקלאית" (אוגוסט 2013) ומתוך: קהל, י. ופינקלשטיין, י. 2005. חוקי ההגבלים העסקיים במגזר החקלאי בישראל, ארה"ב ובאיחוד האירופי – ניתוח השוואתי. היחידה לחקר שווקים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ומקורות נוספים המצוינים בהערות השוליים.

⁴ Agricultural Marketing Agreement Act, 1937



שלביום בתהליך הקמה של מועצה (MO – "פקודת שיווק") בארה"ב:

1. דיונים בקרב מגדלים בענף כדי לזהות בעיות משותפות בשיווק ולדון בשאלה האם "פקודת שיווק" יכולה לעזור בפתרון הבעיות.
 2. הפניית בקשה למשרד החקלאות: קבוצה של חקלאים העוסקים באותו ענף חקלאי ומגדלים את אותו הגידול, מפנה בקשה למשרד החקלאות (ל-AMS Agricultural Marketing Service)⁵ להקמת מועצה לשיווק גידול מסוים, באזור גיאוגרפי מוגדר. הבקשה כוללת ציון של הבעיות בהן "פקודת השיווק" אמורה לטפל ואת מידת התמיכה של הענף בבקשה.
 3. בדיקת הבקשה על ידי ה-AMS.
 4. שימוע ציבורי: שופט מכהן כיו"ר השימוע בו מוצגות העמדות של התומכים והמתנגדים, כולל אנשי משרד החקלאות.
 5. המלצה פורמלית של משרד החקלאות, על בסיס הראיות שהוצגו. פרסום ההמלצה ומתן אפשרות להגשת הסתייגויות.
 6. החלטה סופית של משרד החקלאות.
 7. משאל (referendum) על נחיצות המועצה: נדרש רוב של 2/3 מהמגדלים (במספר או בנפח ייצור) להקמה.
 8. בחירות חשאיות של נציגים למועצה.
 9. לאחר 6 שנים: משאל חוזר על המשך פעילות המועצה. המשך פעילות יתאפשר רק ברוב של 2/3 מהמגדלים (קימת אפשרות למשאל מוקדם במידה יש דרישה מרוב החברים)⁶.
- משהוקמה המועצה היא מחייבת את כל המגדלים באזור הגיאוגרפי שנקבע, כולל אלה שהתנגדו או שלא השתתפו בהצבעה, וכן את המתפעלים (Handler - קוטף, ממיין, אורז, משווק – כל פועל בשרשרת הייצור והשיווק שאינו מגדל).
- לכל מועצה יש ועדת נוהל או מועצת מנהלים המורכבת ממגדלים ומתפעלים. הוועדה ממליצה על הוראות היישום הספציפיות של הפקודה בפני מזכיר (שר) החקלאות שצריך לאשר אותן. המועצה אחראית על תפעול ואכיפת הוראות היישום אחרי אישורן על ידי מזכיר החקלאות.
- יחידה מיוחדת במשרד החקלאות (MOAB – Marketing Order Administration Branch) אחראית על הפיקוח של פעילות המועצות. המועצות נמצאות תחת פיקוח הדוק אבל אין נציגות של המשרד במועצה עצמה. משרד החקלאות בוחן את התנהלות המועצות – דו"חות כספיים, תכניות עבודה, תכניות פעולה, שיווק ועמידה בחוק.

⁵ ה-AMS היא יחידה של משרד החקלאות האמריקני אשר פועלות לקדם שיווק הוגן ויעיל של תוצרת חקלאית אמריקאית הכוללת מזון, סיבים וגידולים מיוחדים. <http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/>

⁶ למידע נוסף ראה "Steps to Establish a Marketing Order" באתר ה-AMS.



מימון פעולות המועצות בארה"ב

- א. תשלום היטלים הוא חובה ומוטל על המתפעל/משווק ולא על המגדל, כאשר המשווק מחייב את המגדל. החיוב נעשה לפי היקף הסחורה (לפי תיבה או משקל) שיצאה משער בית האריזה או בית הקירור. חיוב המגדל על ידי המתפעל נעשה בהתאמה, מהיקף ייצור מסוים. גם יבואנים משלמים היטלים אלו והגבייה נעשית דרך רשות המכס האמריקנית שאחר כך מעבירה את הכסף למועצה. על מי שאינו משלם מוטלים קנסות.
- ב. גובה ההיטל והפעילות השנתית הממומנת על ידי המועצה, חייבים לקבל את אישור משרד החקלאות.
- ג. אין למועצות מימון ממשלתי מלבד תקציב ייעודי עבור פיתוח שווקים לייצוא. חברי המועצה אינם זכאים לשכר פרט להוצאות נסיעה.

הבדלים בין המועצות בארה"ב למועצות הייצור בישראל

- א. קיימים מספר הבדלים חשובים בין המועצות בארה"ב למועצות הייצור בישראל (ראה טבלה מס' 1):
הקמת "פקודת שיווק" בארה"ב היא יוזמת המגדלים בענף מסוים, באזור מוגדר ובתנאי שרוב המגדלים רוצים בכך. אחרי אישור "פקודת השיווק" על ידי משרד החקלאות האמריקני היא מחייבת את כל המגדלים והמשווקים בענף.
- ב. אחרי 6 שנים נדרש אישור מחדש של המשך פעילות "פקודת השיווק" על-ידי רוב המגדלים. דרישה זו מהווה תמריץ גדול ל"פקודת השיווק" לפעול בצורה יעילה לטובת המגדלים, ומאפשרת למגדלים לסיים את פעילות "פקודת השיווק" כאשר אינם רואים עוד תועלת בפעילותה.
- ג. בישראל, מחייבים חוקי המועצה את כל המגדלים בענפים הרלוונטיים, כאשר הקמת המועצה הינה בהתאם לחקיקה, ולא כרוכה באישור דמוקרטי חוזר של המגדלים כל מספר שנים. יחד עם זאת, מידי מספר שנים מתקיימות בחירות דמוקרטיות לנציגי היצרנים. מעורבות הממשלה בהקמה או רה-ארגון של מועצה גדולה בהרבה בהשוואה לקיים בארה"ב.
- ד. במועצות בארה"ב אין נציגות של משרד החקלאות במבנה המועצה. תפקידו הוא בפיקוח בלבד. בישראל נציגי הממשלה (חקלאות, אוצר, כלכלה) מכהנים כיושבי ראש, חברי מליאה וחברי הוועד הפועל בכלל המועצות.
- ה. בארה"ב פקודות השיווק ממליצות על הוראות יישום (תקנות) המחייבות אישור של שר החקלאות. רמת הפיקוח על המועצות היא גבוהה. בישראל רמת הפיקוח מתבטאת בעיקר בתקנות שקובע שר החקלאות המנחות את המועצה בפעילותה. במועצת הלול ועדת המכסות מורכבת מרוב של מגדלים, היבט זה מתוקן כיום על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתיקון חקיקה שבתהליך.
- ו. בארה"ב פעולות מתערבות של וויסות שוק קיימות במועצות בודדות בלבד, וזאת רק לאחר הוכחה שפעילות זו נחוצה על מנת לשמור על הענף/הגידול. מרבית המועצות פועלות בתחומים



- 6 -

של סטנדרטי איכות, קידום מכירות, מיתוג ומו"פ. בישראל עיקר הפעילות במועצת הצמחים היא במו"פ, הדברה וביטוח, ובנוסף עוסקת המועצה בקידום מכירות ובקרת איכות. מועצות החלב, הלול והדבש עוסקות גם בתכנון וייסות השוק ופעילות זו מהווה נדבך עיקרי בעיסוקן.

ז. "פקודות השיווק" בארה"ב הם לענף מסוים ולאזור גידול מוגדר, במטרה ליצור התארגנות מגדלים סביב אינטרסים משותפים. בישראל כוללת מועצת הצמחים את כל ענפי הפירות והירקות, ומועצות אחרות (כמו למשל: חלב, לול) מקיפות ענפי משנה שונים. מתן סמכויות לענפים בתוך המועצה (דוגמת שולחנות המגדלים בענפי הפירות) היא דרך להקטין את ניגודי האינטרסים.

טבלה מס' 1: השוואת היבטים שונים של פעילות מקצועית, ארגון ומימון, של מועצות ייצור בארה"ב ובישראל⁷

פעילות מקצועית	ישראל	ארה"ב
קביעת סטנדרטים / בקרת איכות	שולי	משמעותי
פיקוח איכות ואריזה	אין	קיים
בקרת אריזה	חלקי (ביצים, שום ...)	משמעותי
בקרת איכות יבוא	אין	משמעותי
בקרת איכות ייצוא	אין	משמעותי
סימון ומיתוג גנרי	שולי	משמעותי
קידום מכירות	שולי	משמעותי
מו"פ ייצור	משמעותי	שולי
הדרכה בשטח	שולי	אין
בקרה וייסות שוק	חלקי-משמעותי (חלב, ביצים, דבש)	שולי
ניהול מכסות ייצור	חלקי-משמעותי (חלב, ביצים, דבש)	אין
לובינג פוליטי	משמעותי	משמעותי

ארגון וכספים	ישראל	ארה"ב
מרחב פעולה	ארצי	מדינה/ות, מחוז, אזור
תחום פעולה	ענפים ע"פ גידול	גידול, זנים
סיוע להסדרת ביטוח	משמעותי	אין
חקיקה	חוק ותקנות / וולונטרי *	חוק פדרלי
מקור תקציב	היטלי ייצור/ שיווק	היטלי שיווק
סמכות גבייה	חוק מחייב / וולונטרי *	חוק מחייב
תקציב מדינה	משימות מיוחדות	קידום ייצוא
חברי מועצה	נבחרים/ממונים	נבחרים
הקמה/ביטול מועצה	חקיקה	חקיקה ומשאל מגדלים (בכל 6 שנים)
הרכב מועצה	חקלאים, משווקים, תעשייה, ציבור, ממשלה	חקלאים, משווקים, תעשייה, ציבור (ללא נציגי ממשלה)
בקרה ופיקוח ממשלתי	פעילות המועצות מוסדרת ע"י תקנות	הדוק ביותר (פיקוח ע"י נציגי ממשלה)

* ענפי הלול, הצמחים, והבוטנים מאורגנים במועצות סטטוטוריות, בענפי החלב והדבש פועלות מועצות שהן חברות פרטיות עם סמכויות הסדרה על פי חוק, ובענפי הכותנה וגפן היין יש מועצות וולונטריות.

⁷ מקור: מבוסס על קדמון, מ. (2013) הרצאה (ראה הערת שוליים מס' 3), כולל התאמות שנעשו על-ידי מחברי הדו"ח



מועצות הייצור וארגוני המגדלים באיחוד האירופי

- א. המסגרת החוקית לניהול משותף של השווקים החקלאיים באיחוד האירופי מוגדרת בתקנה בשם Single CMO⁸ Regulation (EC) No 1234/2007 (Council Regulation (EC) No 1234/2007). מסגרת זו כוללת סט של חוקים לניהול שווקים חקלאיים, לסטנדרטים בשיווק תוצרת חקלאית ולסחר החקלאי עם האיחוד האירופי⁹.
- ב. בתוך מסגרת זו מוגדרים כללים וסמכויות של ארגונים או התאגדויות של מגדלים וארגונים "בין ענפיים" בענפי הפירות והירקות.¹⁰ האבחנה בין השניים היא:
- **ארגוני מגדלים** (Producer organizations): מורכבים רק ממגדלים. מפתחים תכנית משותפת לייצור ושיווק פירות וירקות, עמידה בדרישות השוק ושיווק משותף. האיחוד האירופי מעודד הקמה של ארגוני מגדלים בענפי הפירות והירקות, במטרה לאפשר ניצול של יתרונות לגודל וחיזוק כוח המיקוח של המגדלים בשרשרת הערך. לצורך עידוד ההתארגנות משתתף האיחוד במימון תוכניות פעולה (Operational Plan) של ארגוני מגדלים.
 - **ארגונים בין ענפיים** (Interbranch organizations): צורת התארגנות הכוללת ענף שלם. אלו ארגונים בהם משתתפים לא רק מגדלים, אלא גם נציגים מהסקטור הכלכלי שקשורים לייצור, סחר ועיבוד מוצרים חקלאיים.¹¹

סמכויות והקמה של ארגוני מגדלים¹²

- א. הארגונים הם ישויות המוכרות בפני החוק ונציגי האיחוד האירופי והם מוקמים ביוזמת המגדלים. הקמת הארגונים מאושרת על ידי השלטון בכפוף לבדיקה שהם עומדים בדרישות מסוימות כגון:
- ההצטרפות לארגון הינה חופשית (וולונטרית).
 - הארגון תורם למטרות הכלליות של מדיניות האיחוד האירופי לפירות וירקות.
 - הארגון מופיה את נחיצותו על ידי ההיקף והיעילות של מתן השירותים המוצעים לחברים.
- ב. קבלת ההחלטות בארגון היא דמוקרטית (רוב ארגוני המגדלים בפועל הם קואופרטיבים).
- ב. מטרת הארגונים היא בעיקר לתמוך בייצור ובשיווק של התוצרת, לעזור בפיתוח של הייצור ולעודד שימוש בממשקי גידול אגרו-סביבתיים. חברי הארגון, אשר הצטרפו לארגון מרצונם ומשלמים את האגרה על בסיס התנדבותי, חייבים להישמע לכללים שנקבעו על ידי הארגון ולשווק את כל התוצרת שלהם דרכו.

⁸ Common Market Organization = CMO

⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/167001_en.htm

¹⁰ מ-2012 מכיר האיחוד האירופי גם בארגוני מגדלים וארגונים בין-ענפיים בענף החלב, במסגרת "חבילה החלב" שמספק לענף החלב כלים להתמודדות עם ביטול משטר המכסות.

¹¹ http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/ibo_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/index_en.htm



- 8 -

- ג. המטרות, היעדים ותכניות הפעולה של הארגונים נבחנים על ידי גורם רלוונטי בשלטון ואלו מחויבים להגיש תכנית עבודה שנתית, תקציב שנתי ודו"ח שנתי על ביצוע התכנית.
- ד. לבקשת ארגון מגדלים המייצג את הענף והמגדלים של מוצר מסוים באזור מסוים, לנציג השלטון יש סמכות לחייב, לתקופה מוגבלת, מגדלים שאינם משתייכים לארגון המגדלים, לפעול ע"פ תקנות הארגון בנושאים של דיווח מידע, בחירת זרעים, מועדי קטיף, איכות וגודל מינימאלי, אריזה, זיהוי מקור המוצר, שמירה על איכות הסביבה, וכללים לפרסום מידע למניעת משברים וניהולם¹³ (מבלי לשלם אגרה).

מימון פעילות ארגוני המגדלים

- א. ארגון מגדלים שקיבל אישור הקמה, יכול לייסד קרן תפעולית (Operational fund) על מנת לממן את תכנית הפעולה שלו. הכסף בקרן מתקבל מהחברים המגדלים המשתייכים לו ומתמיכה כלכלית של האיחוד האירופי (מוגבלת ל-50% מההוצאות, ולמקסימום 4.1% מערך המכירות¹⁴ של ארגון המגדלים). נדרש אישור תכנית הפעולה על-ידי גוף ממשלתי.
- ב. תכניות פעולה כוללות פעולות לשיפור איכות המוצר, פעולות שיווק, פרסום וקידום מכירות ופיתוח שיטות ייצור אורגניות וידידותיות לסביבה (לפחות 10% מהתקציב). מטרתן לשפר את תהליך הייצור והשיווק של תוצרת חקלאית, לעודד יישום של ממשקים אגרו-סביבתיים ועמידה בכללים וסטנדרטים.
- ג. הכספים משמשים גם לטיפול במשברים בשוק ולמניעתם (כגון השמדת עודפים (withdrawals), קטיף של תוצרת לא בשלה להקטנת היבול, פרסום וקד"מ, מימון עלויות אדמיניסטרטיביות להקמת קרנות משותפות).
- ד. באיחוד האירופי ישנם כ-1,500 ארגוני מגדלים¹⁵ המשווקים פירות וירקות בערך של כ-22 מיליארד אירו (2010). נתח השוק של ארגוני המגדלים בסך השיווק של פירות וירקות טריים מגיע לכ-42%, כאשר קיימים הבדלים גדולים ברמת ההתארגנות בין המדינות השונות באיחוד האירופי.¹⁶ גודל המינימום הנדרש לארגון מגדלים (מספר המגדלים וערך התוצרת המשוקת) נקבע על-ידי כל מדינה. תקציב התמיכה של האיחוד האירופי בארגוני מגדלים של פירות וירקות עמד על כ-785 מיליון אירו ב-2011.¹⁷ תמיכה זו מהווה את עיקר התמיכה של האיחוד האירופי בענפי הפירות והירקות.

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/extension-po_en.pdf

¹⁴ החקרה היא 4.6% אם תכנית הפעולה כוללת כלים מוגדרים לטיפול במשברי שוק.

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/policy-reports/slide-shows/aid-regime-2010_en.pdf

¹⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>



ארגונים בין ענפיים (Interbranch organizations) לפירות וירקות באיחוד האירופי

- א. הארגונים הבין ענפיים הם הצורה הקרובה ביותר של התארגנות חקלאים באיחוד האירופי לזו של ההתארגנות במסגרת מועצות הייצור בישראל. התקנה של האיחוד האירופי המסדירה את ארגון השוק המשותף למוצרים חקלאים (Single CMO Regulation) מאפשרת התארגנות שיכולה להקיף ענף שלם. ארגון "בין-ענפי" מורכב מנציגים של פעילויות כלכליות הקשורות לייצור, שיווק ו/או עיבוד של פירות וירקות. תפקידו של הארגון לבצע פעילויות כדי לשפר את המידע והשקיפות על הייצור והשוק, כדי לעזור בשיפור השיווק ובהתאמת הייצור לדרישות השוק, וכדי לקדם ייצור ידידותי לסביבה. ארגונים אלה אינם עוסקים בשיווק או בייצור בפועל. האיחוד האירופי מכיר בארגונים אלה כארגון בין-ענפי כאשר הם מייצגים חלק משמעותי של הייצור באזור בו הם פועלים.
- ב. ארגונים אלו הם בעלי תפקיד חשוב ביצירת קשר ושיתוף פעולה בין כל גורמי שרשרת הערך בענפי הפירות והירקות. יש לארגונים אלו תפקיד מפתח בעידוד הצריכה, קידום ופרסום התוצרת והקשר בין היצרן לצרכן.¹⁸
- ג. ישנם מספר קריטריונים בהם הארגונים הללו צריכים לעמוד על מנת לקבל הכרה מהשלטון:
1. פעילות באזור אחד או יותר במדינה.
 2. מהווים חלק משמעותי מהייצור, מהסחר ב-ו/או העיבוד של תוצרת חקלאית של פירות וירקות, באזור או האזורים המדוברים.
 3. הם מבצעים שתיים או יותר מהפעולות הבאות (לרשימה השלמה ראה הפנייה בהערת השוליים)¹⁹:
 - שיפור ידע ושקיפות של הפעילות בשווקים ובתהליך הייצור.
 - עזרה בהתאמת אופן השיווק של המוצרים (בעיקר באמצעות מחקרים וחקר שווקים).
 - קביעת חוזים סטנדרטיים התואמים את הכללים של האיחוד האירופי.
 - מחקר ופיתוח של מוצרים המותאמים לדרישות השוק ולטעם הצרכנים, בייחוד בהיבטים של איכות המוצר ושמידה על הסביבה.
 - פועלים לצמצום השימוש בחומרי הדברה ובתשומות כימיות הפוגעות בקרקע ובמים.
 - מפתחים כלים לשמירה על איכות התוצרת בכל שלבי הגידול והשיווק.
 - מעודדים ייצור אורגני, מקדמים כינויי מקור ותווי איכות.
 - קביעת כללים אשר ניתן להרחיבם גם למגדלים שאינם חברים בארגון ותואמים את הכללים של האיחוד האירופי (ראה הסבר בהמשך).
 4. הארגון עצמו אינו פועל בייצור או בשיווק של תוצרת חקלאית.
 5. הארגון אינו שותף בהחלטות, או תיאומים שאינם תואמים את כללי האיחוד האירופי.

¹⁸Freshfel: INTERBRANCH ORGANISATIONS IN THE FRUIT AND VEGETABLES SECTOR, 2012
¹⁹http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/ibo_en.pdf



- 10 -

- ד. כיום קיימים 11 ארגונים בין-ענפיים באיחוד האירופי, מהם 5 בספרד ו-3 בצרפת.²⁰ לארגונים אלה יש את הסמכות לקבל החלטות להשגת המטרות הכתובות בתקנה, וחל עליהם פטור מהסדר כובל לצורך מילוי תפקידם.
- ה. ניתן להרחיב החלטות מסוימות של ארגונים בין ענפיים על כל המגדלים ו/או משווקים ו/או מפעלי עיבוד באזור הרלוונטי לתקופת זמן מוגבלת, באישור שלטוני, ובתנאים מסוימים. הכללים עבורם ניתן לבקש הרחבה כוללים מסירת מידע על היקף הייצור המתוכנן, סוגי הזרעים המתאימים לשימוש לשיווק טרי/עיבוד תעשייתי, מועדי קטיף, דרישות מינימום לגודל ואיכות, דרישות אריזה, כללים לשמירת איכות הסביבה, פרסום ותקשורת למניעה וניהול של עודפים.²¹ קיימות מגבלות על סוגי ההחלטות האפשריות, ולא ניתן לבצע פעולות שמבטלות את התחרות בשוק. למשל, לא ניתן לקבוע מחירים או להחליט על חלוקת שווקים. במקרה של הרחבת ההחלטות הגוף השלטוני שאחראי על אישור ההרחבה יכול לחייב גם מגדלים או חברות שאינם חברים בארגון להשתתף בעלויות הפעילות.
- ו. הארגונים הבין-ענפיים פועלים בעיקר בתחומים הבאים: סטנדרטים, איסוף מידע, תקופות שיווק ופרסום גנרי.

בטבלאות שלהלן (טבלה מס' 2 ו-3) מוצגות מספר דוגמאות למועצות בארה"ב ובאיחוד האירופי, הפעילות העיקרית שלהן וגובה התשלום. במועצות בהן ההשתתפות חובה (פקודות שיווק בארה"ב, אחרי שהמגדלים החליטו על הקמתן) התשלום הוא לפי היקף השיווק ומשולם על-ידי המשווקים שמחייבים את המגדלים.

הפעילות של המועצות (Interbranch Organizations) בענפי הפירות והירקות באיחוד האירופי היא וולונטרית אך בהסכמת השלטונות ניתן להפוך כללים מסוימים שלהן למחייבים. כך למשל הפכו שלטונות צרפת תשלום של 0.05% מערך השיווק ל-INTERFEL לתשלום חובה. התשלום מיועד לקידום הצריכה של פירות וירקות, לשיפור האיכות וביקורת האיכות של פירות וירקות, פעולות המטיבות עם כל המגדלים.²²

²⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/interbranch-organisations_en.pdf

²¹ לרשימה השלמה ראה: http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/ibo_en.pdf

²² Note on ext of rules INTERFEL ad valorem contribution 2013 – ראה <http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/extension-of-rules-ibo/extension-of-rules-ibo.zip>



טבלה מס' 2: דוגמאות למועצות ייצור ושיווק בארה"ב

שם המועצה	מדינה	המוצר/המוצרים	המועצה/המועצות	השטח/השטחים (הק"מ)	המועצה/המועצות	המוצר/המוצרים	מדינה
Federal Milk Marketing Orders	ארצות הברית	באזורים שונים בארה"ב: אריזונה, פלורידה...	קביעת מחיר מינימום לרכישת חלב טרי מחקלאים ע"י מחלבות, קביעה ושמירה על תקני איכות, הבטחת ייצור רציף של חלב לציבור הצרכנים ומניעת תנודות במחירים לצרכן		לא	חקיקה	לא
Citrus Administrative Committee	ארצות הברית	1.6 טון	תקנות לדרישות מינימליות לגודל ואיכות לפרי טרי המשווק בפלורידה, סך תקציב של 214 אלף דולר (2013-14)		לא	חקיקה מאפשרת**	לא
Florida Department of Citrus	ארצות הברית	20 טון לתפוזים 32 טון לטון אשכוליות לתעשייה, בעיקר עבור פרסום וקד"מ ומו"פ	חברה ממשלתית במימון המגדלים שעוסקת במו"פ, בקידום מכירות וסטנדרטים. זהו איננו Marketing Order אלא גוף שממלא תפקידים דומים לתפקידי מועצה בישראל (תקציב 2012/13: 55 מיליון דולר).		לא	חקיקה מאפשרת	לא
California Desert Grapes	ארצות הברית	6.6 טון	סטנדרטי איכות ואריזה, מחקר ופיתוח, איסוף מידע מהמגדלים		לא	חקיקה מאפשרת (מורכבת מגדלים, משווקים, נציג ציבור)	לא
Almond Board of California	ארצות הברית	238 טון שקדים מקולפים	בקרה על כמויות שיווק על ידי אחסון - כיום התכנית לא פעילה. בקרת איכות, מחקר ופיתוח, קידום מכירות. תשלום על פרסום והוצאות פרסום של המשווק (תקציב 2012/13: 53 מיליון דולר)		לא	חקיקה מאפשרת. מורכבת מ-5 מגדלים ו-5 משווקים	לא
California Olive Committee	ארצות הברית	76 טון לטון ב-2013, 113 טון ב-2012 (מחיר טון זיתים למאכל: 4,140 ₪)	קובעת דרישות מינימום של איכות וגודל לזיתים טריים ובקופסאות שימורים מיובאים. פעילות מו"פ וקידום מכירות.		לא	חקיקה מאפשרת. מורכבת מ-8 מגדלים משני מחוזות ו-8 משווקים.	לא

* גביית התשלום מהמשווקים/מפעלי תעשייה, תרגום לש"ח על פי שער חליפין של 3.6 ש"ח לדולר (2013).

** החקיקה ל"פקודות השיווק" (Marketing Orders) בארה"ב מאפשרת הקמה של מועצות ומעניקה להן סמכויות אך היוזמה להקמה היא של המגדלים. לאחר החלטה על הקמה של מועצה היא מחייבת את כל המגדלים.



טבלה מס' 3: דוגמאות להתארגנות באיחוד האירופי

שם הארגון	מדינה	תחומי פעולה	תאריך הקמת הארגון	מספר חברים	שם הארגון	מדינה
פירות וירקות	צרפת	INTERFEL - Inter-branch Organization of the Fresh Fruit and Vegetable Industry	90% מהתקציב מגיע מתשלום כל החברות בענף פירות וירקות, מחושב על-פי ערך התוצרת המשווקת (0.05% מערך השיווק).	קידום דיאלוגים והסכמים בין ענפיים לשיפור איכות התוצרת, קידום מוצרים חדשים עבור הצרכן, קידום אבטחת מזון בעיקר עבור הצרכן, לקדם צריכה של פירות וירקות ופרסום התועלות שבתזונה מאוזנת, שמירה על האינטרסים של הענף.	כנ. מערכת כללים קבועה ע"י האיחוד לארגונים בין-ענפיים לפירות וירקות.	ולונטרית. מאגדת את הארגונים המייצגים ברמת הייצור והשיווק הסיטוני וקמעוני. ניתן להפוך החלטות למחייבות לתקופת זמן מוגבלת
דגים	סקוטלנד	Seafood Scotland - Interbranch Organization in the Fisheries Sector	לפתח שווקים יעילים ואחראיים דרך קידום שיתופי פעולה ותכנון בין כל שחקני שרשרת הייצור, לפתח ולחזק תחרותיות ואיכות המוצר, לקדם את שמו של הארגון הדואג לתעשייה שהינה ברית קיימא.	כנ. מערכת כללים קבועה ע"י האיחוד. ארגון "בין-ענפי" לדייג	ולונטרית	
חלב	הולנד	The Dutch Dairyman Board - Association	תשלום חברות לשנה: כ-400 ש"ח (85 אירו)	שיפור כוח המיקוח של הרפתנים בשיווק חלב, מו"מ עם מחלבות, קביעת מחירי מינימום, לובינג פוליטי	לא.	ולונטרי, ארגון של רפתנים

מש/24

מכתבה של המבקשת מיום
24.11.2015 למשיב 1

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ב כסלו, תשע"ו 24/11/2015

סומן: כ-14-12772

לכבוד,

אורי אריאל	משה כחלון	אמיר לוי
שר החקלאות ופיתוח הכפר	שר האוצר	הממונה על התקציבים
<u>משרד החקלאות ופיתוח הכפר</u>	<u>משרד האוצר</u>	<u>משרד האוצר</u>

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הקמת צוות להסדרת התארגנות וולונטרית של מגדלי פירות וירקות

בהתאם להחלטת הממשלה

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

עניינו של מכתב זה בקריאה לשר החקלאות והממונה על התקציבים לקיים את החלטת הממשלה ולהקים בתקדם צוות שיסדיר התארגנות וולונטרית של מגדלי פירות וירקות.

1. ביום 31.7.2015 פרסם שר האוצר את הצעת תקציב המדינה לשנים 2015/16 - שינויים מבניים. בהצעה, הומלץ להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר להקים צוות שיבחן וימליץ לשרים על הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים כך שיסדיר אפשרות להתארגנות וולונטרית של מגדלים העוסקים בענפי הצומח, וזאת בתוך 180 יום.¹

2. ביום 4.8.2015 החליט הקבינט החברתי-כלכלי לאשר את נוסח ההצעה דלעיל; ביום 6.8.2015 החליטה הממשלה להטיל על שר החקלאות ועל הממונה על התקציבים את הקמת הצוות.

3. לפיכך, התנועה קוראת לשר החקלאות ולממונה על התקציבים באוצר להקים בתקדם צוות שיסדיר התארגנות וולונטרית של מגדלי פירות וירקות, כפי שהוטל עליהם בהחלטת הממשלה מיום 6.8.2015; הסדרה זו צפויה להפסיק את יצירת חקרטלים בענף הצומח המביאים להעלאת מחירים, פגיעה בצרכן וגרימת נזק לחקלאים.

4. כן, תבקש התנועה לקבל לידיה את כתב המינוי של הצוות, ובכלל זאת לדעת מתי צפוי לקום הצוות, מי יהיו חבריו, מהו המנדט שיינתן לצוות ומה צפוי להיות המועד לפרסום המלצותיו.

¹ הצעת תקציב המדינה לשנים 2015/16 - שינויים מבניים, משרד האוצר (יולי 2015), בעמ' 20-21.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



5. בנוסף, ולאור המלצת שר האוצר בהצעתו כי הצוות יתייעץ עם נציגים מהמגזר החקלאי במהלך עבודתו, מבקשת התנועה כי הצוות יערוך שימוע ציבורי שקוף, במסגרתו יוכלו כלל בעלי העניין בסוגיה להציג את עמדתם.
6. עקב החשיבות הציבורית העליונה שבהקמת הצוות לאור החיסכון המשמעותי הצפוי לציבור ולחקלאים מהפיכת התארגנות מגדלי הצמחים לוולונטרית- לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

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

אורי קאופמן
מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר
שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
אהוד אדירי, ראש צוות תשתיות, אגף התקציבים, משרד האוצר

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

Date/Time: 24. Nov. 2015 11:39

2)

File No. Mode	Destination	Pg(s)	Result	Page Not Sent
9264 Memory TX	025695344 039485859	P. 2	OK OK	

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

02-537202
 שם המקבלי: שקד
 תפקיד המקבלי: מנהל משרד
 משרד/רשות: מנכ"ל משרד האוצר
 שעה: 12:02
 תאריך: 24/11/15
 שם מבצע אישור: כפקד

התנועה למוען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel - الحركة من اجل جودة الحفالت في اسرائيل



תוקף: ת"ב כספי, חש"מ
 24/11/2015
 סמל: 1772-14

לשכתו		
אזור עור	ענף מילוני	אזור אישור
המבצעים על התקציבים	ש"ר האזור	ש"ר ותקציבות ומחנה הספר
עשירי האזור	עשירי האזור	משלד ותקציבות ומחנה הספר

מבצעי שליטה דר.

חניון: הקמת שווא להסדרת התמריכות ולתקציבות של מעללי קירות וריקות
התחמת לחוללת הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, נחנך "וועדה" חניון לשנת תשס"ה

ענינו על מכתב מן המדינה אשר החקיקאות הממשלית על התקציבות לקיום את חוללת
 הממשלה ולתקצוב המדינה צמח שיטות חוזרות ונשנות ולחלוקתן של מעללי קירות וריקות.

1. ביום 31.7.2015 פרסם ש"ר האזור את חקיקת תמריכות המדינה למשנת 2015/16. שינויים מבניים,
 מבניים ומשפטיים לשו"ל ע"ר ותקציבות ובמסגרת הכפר הכל המפורט על התקציבים באזור האזור
 לתקצוב שווא טיכונס ומשפטי לשו"ל על הצעת לתיקון חוק מועצות התמריכה כך שיסווד אמורות
 להחמת וועדה של מדי"ם ותמריכות המנהל המדינה, וזאת בתוך 180 יום.

2. ביום 4.8.2015 חוללת חקיקות חוזרות-כספית אשר לא עשה התועלת שלפני, ביום 4.8.2015
 חוללת וועדה הממשלתית להסיל על ש"ר ותקציבות ועל המטות על התקציבים את חקיקת הנווח

3. לתיקון חקיקת השווא לש"ר ותקציבות הממשלה על התקציבים במסגרת לתקצוב חוזרת שווא
 משרד התמריכות ולתקציבות של מעללי קירות וריקות, לפי שינויים עלות לחוללת הממשלה
 ביום 6.8.2015, חוללת וועדה הממשלתית את חקיקת המדינה במסגרת חוללת הממשלה לחוללת
 חלוקתן של מעללי קירות וריקות לתקציבות.

4. בועד התמריכה למען איכות השלטון של חוזרת ונשנות, ובכלל זאת חקיקת שווא לש"ר
 חוזרת, ש"ר וע"ר חניון, מנה המדינה שייתכן לחוללת וועדה המדינה למען איכות השלטון.

1. חקיקת חוזרת שווא 2015/16 - חקיקות המדינה, ש"ר חוזרת שווא 2013, חקיקת 20-21
 חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013
 חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013
 חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013, חקיקת חוזרת שווא 2013

03-9485532
 שם המקבלי: שקד
 תפקיד המקבלי: מנהל משרד
 משרד/רשות: מנכ"ל משרד האוצר
 שעה: 12:07
 תאריך: 24/11/15
 שם מבצע אישור: כפקד

Date/Time: 24. Nov. 2015 11:46

File No.	Mode	Destination	Pg (s)	Result	Page Not Sent
9265	Memory TX	025695338	P. 2	OK	

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (עיר)

The Movement for Quality Government in Israel



תאריך: 24/11/2015 ושעה: 11:46
סמך: 11772-14

לכבוד,

אמיר עז	משה ברוך	דודי אריאל
המנכ"ל	שר החינוך	שר החקלאות ומטות ונחל
משרד החינוך	משרד החינוך	משרד החקלאות ומטות ונחל

במצב שלום רב,

הודנוי הקמת צוות למסדרות החקלאות והנוטרית של מגדלי פירות וירקות הולכים להתחילת הממשלה

המש והתקום בעק איכות השלטון בישראל, עיר, (מלך) יחד עם חירש למתן אליכס כדלקמן:

עננו על מסגרת בקריאה לשר החקלאות והנוטרית על התקנת צוות לניהול את חלונות הממשלה ולפקים בהקדם את שיעור הממשלה (לכן קורות של מגדלי פירות וירקות).

1. ביום 21.7.2013 פרסם שר החינוך את הצעת התקנת המסדרות לשינוי 2013/16-שנים מבנים במסגרת הנוהל לחסול על שר החקלאות והנוטרית המכר ועל הממשלה על התקנת צוות החינוך לתקום את שינוי הנוהל על הצעת לניהול חלק מצוות הממשלה כך שישיעור הממשלה לתחזוקת הממשלה של משרד החקלאות והנוטרית, וזאת בתוך 90 יום.

2. ביום 4.8.2013 הודיע הממשלה חקרו-הכללי לשר את טווח הממשלה ומשל, ביום 4.8.2013 החליטה הממשלה לנהל על שר החקלאות ועל הממשלה על התקנת צוות הקמת הממשלה.

3. לכבוד התנועה קומרת על החקלאות והנוטרית על הממשלה במשרד החינוך לממשלה צוות שיעור הממשלה ולנוטרית של מגדלי פירות וירקות, כפי שהציעו ממשלה הממשלה ביום 4.8.2013, והודיעו על הצעת לניהול את חירש והקמת צוות הממשלה החקלאית לחלונות הממשלה במשרד החקלאות והנוטרית.

4. כן מבקש הממשלה לחסל לדיוח את צוות הממשלה של הממשלה ובכלל זאת לדיוח את צוות הממשלה, הממשלה מי קצת חירש, הממשלה שיעור לניהול הממשלה וצוות הממשלה הממשלה הממשלה.

1. הממשלה הממשלה לניהול 2015/16-שנים, הממשלה הממשלה 2015, הממשלה 2015-2016.
 2. דודי אריאל הממשלה 01-5000076
 3. עיר, הממשלה 01-5000076
 4. הממשלה הממשלה 01-5000076
 5. הממשלה הממשלה 01-5000076
 6. הממשלה הממשלה 01-5000076
 7. הממשלה הממשלה 01-5000076
 8. הממשלה הממשלה 01-5000076
 9. הממשלה הממשלה 01-5000076
 10. הממשלה הממשלה 01-5000076
 11. הממשלה הממשלה 01-5000076
 12. הממשלה הממשלה 01-5000076
 13. הממשלה הממשלה 01-5000076
 14. הממשלה הממשלה 01-5000076
 15. הממשלה הממשלה 01-5000076
 16. הממשלה הממשלה 01-5000076
 17. הממשלה הממשלה 01-5000076
 18. הממשלה הממשלה 01-5000076
 19. הממשלה הממשלה 01-5000076
 20. הממשלה הממשלה 01-5000076
 21. הממשלה הממשלה 01-5000076
 22. הממשלה הממשלה 01-5000076
 23. הממשלה הממשלה 01-5000076
 24. הממשלה הממשלה 01-5000076
 25. הממשלה הממשלה 01-5000076
 26. הממשלה הממשלה 01-5000076
 27. הממשלה הממשלה 01-5000076
 28. הממשלה הממשלה 01-5000076
 29. הממשלה הממשלה 01-5000076
 30. הממשלה הממשלה 01-5000076
 31. הממשלה הממשלה 01-5000076
 32. הממשלה הממשלה 01-5000076
 33. הממשלה הממשלה 01-5000076
 34. הממשלה הממשלה 01-5000076
 35. הממשלה הממשלה 01-5000076
 36. הממשלה הממשלה 01-5000076
 37. הממשלה הממשלה 01-5000076
 38. הממשלה הממשלה 01-5000076
 39. הממשלה הממשלה 01-5000076
 40. הממשלה הממשלה 01-5000076
 41. הממשלה הממשלה 01-5000076
 42. הממשלה הממשלה 01-5000076
 43. הממשלה הממשלה 01-5000076
 44. הממשלה הממשלה 01-5000076
 45. הממשלה הממשלה 01-5000076
 46. הממשלה הממשלה 01-5000076
 47. הממשלה הממשלה 01-5000076
 48. הממשלה הממשלה 01-5000076
 49. הממשלה הממשלה 01-5000076
 50. הממשלה הממשלה 01-5000076
 51. הממשלה הממשלה 01-5000076
 52. הממשלה הממשלה 01-5000076
 53. הממשלה הממשלה 01-5000076
 54. הממשלה הממשלה 01-5000076
 55. הממשלה הממשלה 01-5000076
 56. הממשלה הממשלה 01-5000076
 57. הממשלה הממשלה 01-5000076
 58. הממשלה הממשלה 01-5000076
 59. הממשלה הממשלה 01-5000076
 60. הממשלה הממשלה 01-5000076
 61. הממשלה הממשלה 01-5000076
 62. הממשלה הממשלה 01-5000076
 63. הממשלה הממשלה 01-5000076
 64. הממשלה הממשלה 01-5000076
 65. הממשלה הממשלה 01-5000076
 66. הממשלה הממשלה 01-5000076
 67. הממשלה הממשלה 01-5000076
 68. הממשלה הממשלה 01-5000076
 69. הממשלה הממשלה 01-5000076
 70. הממשלה הממשלה 01-5000076
 71. הממשלה הממשלה 01-5000076
 72. הממשלה הממשלה 01-5000076
 73. הממשלה הממשלה 01-5000076
 74. הממשלה הממשלה 01-5000076
 75. הממשלה הממשלה 01-5000076
 76. הממשלה הממשלה 01-5000076
 77. הממשלה הממשלה 01-5000076
 78. הממשלה הממשלה 01-5000076
 79. הממשלה הממשלה 01-5000076
 80. הממשלה הממשלה 01-5000076
 81. הממשלה הממשלה 01-5000076
 82. הממשלה הממשלה 01-5000076
 83. הממשלה הממשלה 01-5000076
 84. הממשלה הממשלה 01-5000076
 85. הממשלה הממשלה 01-5000076
 86. הממשלה הממשלה 01-5000076
 87. הממשלה הממשלה 01-5000076
 88. הממשלה הממשלה 01-5000076
 89. הממשלה הממשלה 01-5000076
 90. הממשלה הממשלה 01-5000076
 91. הממשלה הממשלה 01-5000076
 92. הממשלה הממשלה 01-5000076
 93. הממשלה הממשלה 01-5000076
 94. הממשלה הממשלה 01-5000076
 95. הממשלה הממשלה 01-5000076
 96. הממשלה הממשלה 01-5000076
 97. הממשלה הממשלה 01-5000076
 98. הממשלה הממשלה 01-5000076
 99. הממשלה הממשלה 01-5000076
 100. הממשלה הממשלה 01-5000076

~~02-5317200~~
 שם המקבלי: אריאל
 תפקיד המקבלי: מנהל
 משרד/רשות: משרד החינוך
 שעה: 12:13
 תאריך: 24/11/15
 שם מבצע אישור: רבקה

משרד החינוך

~~02-5317617~~
 שם המקבלי: אריאל
 תפקיד המקבלי: מנהל
 משרד/רשות: משרד החינוך
 שעה: 12:23
 תאריך: 24/11/15
 שם מבצע אישור: רבקה

משרד החינוך

מש/25

מכתבו של סגן הממונה על

התקציבים דאז מיום

25.11.2015

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

י"ג בכסלו התשע"ז
25 בנובמבר 2015
תק. 2015-27043

לכבוד
מר אורי קארפמן
נילי אבן חן, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל

הנרין: הקמת צוות להסדרת התארגנות וולונטרית של מגדלי פירות וירקות בהתאם להחלטת הממשלה

מינוחין: מכתבם היום 24.11.2015

כאמור במכתבכם שבסימוכין, במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2015-2016, התקבלה החלטת ממשלה להקמת צוות שיבחן התארגנות וולונטרית של הקלאים בענפי הצומח. בהתאם להחלטת הממשלה, מינו שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר את חברי הצוות אשר כולל נציגים ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, משרד הכלכלה ומשרד המשפטים.

כתב המינוי מצורף למכתב זה.

עם תום ריוני התקציב לשנים 2015-2016, בתקופה הקרובה יבחן הצוות את הנושא, זאת תוך התייעצות עם הנורמים הרלבנטיים, ויגיש את המלצותיו לשרים. נשמח להמשיך שיתוף הפעולה עם התנועה למען איכות השלטון בישראל גם בנושא שכונדון.

בברכה,

אורי אריאל

סגן הממונה על התקציבים

העתק:

משה כחלון, שר האוצר
אורי אריאל, שר החקלאות ופיתוח הכפר
אמיר לוי, הממונה על התקציבים



שר החקלאות ומיתוח הכפר

חי' חשוון, תשע"ז
21 אוקטובר, 2015

לכבוד,

מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ומיתוח הכפר
מר אמיר לוי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר
מר אורי צוק בר, סמנכ"ל מתקר כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ומיתוח הכפר
מר יאיר שירן, מנהל מינהל תעשיות, משרד הכלכלה
עו"ד שרון דוברסט, יעוץ ותקיקה, משרד המשפטים

שלום רב,

הנוון: מינוי החברים לועדה לבחינת הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-
1973

בתואם להחלטת ממשלה מס' 341 מיום 5.8.2015 אשר עניינה חיזוק מעמד המגדלים להתארגנות בענפי הצומח (להלן: "החלטת הממשלה"), הנכס מתמנים בואת לשמש כחברי הוועדה לבחינת הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "החוק").

תפקידיה של הוועדה יתמקדו בבחינת סוגיית האפשרות והצורך להסדרה של התארגנות וולונטרית של מגדלים העוסקים בענפי הצומח ובמידת הצורך מתן המלצה לשרים לתיקון החוק.

במהלך עבודתה תתייעץ הוועדה עם נציגים ממשרדי ממשלה רלוונטיים וכן נציגים מהמגזר החקלאי.

ככל שהוועדה תידרש לסוגיית בתחום יחסי העבודה ותיעשץ גם עם הממונה על השכר.

החלטות הוועדה יתקבלו פה אחד.

בריונה תתייחס הוועדה, בין היתר, להיבטים הבאים:

1. מהו המתווה הנכון להפיכת מגדלי מין או מינים של צמחים להתארגנות וולונטרית וסטטוטורית, ככל שגדרש.
2. מהו תרכב התארגנות הוולונטרית הנדרש, ככל שתוקם ומה יהיו סמכויותיה ומסגרת פעילותה.
3. כיצד יוגדר ספר הבחורים של התארגנות הוולונטרית ככל שתוקם, מי יהיו בעלי זכות בחירה ובאיזה אופן יתקיימו הבחירות.
4. האם קיים צורך במיצוע משאל חוזר לבחינת הצטרפות של מגדלי כל מין של צמחים להתארגנות או ליציאה ממנה ובאילו מועדים.
5. מהו הרוב הנדרש לקבלת הכרעה לצורך התארגנות וולונטרית.




שר החקלאות ופיתוח הכפר

6. האם ההחלטות שהתקבלו תחייבנה גם מגדלים שהתנגדו להחלטה או שלא השתתפו במשאל, ואיך הנושא יעוגן בתקיקה.
7. מהי כמות המגדלים הנדרשת לשם הקמת ההתארגנות הוולונטרית.
8. מהו אופן מימונה של ההתארגנות הוולונטרית לרבות גביית היטלים וזוכה התמיכה הממשלתית, ככל שתיתכן.
9. מה הפיקוח הממשלתי הנדרש על ההתארגנות הוולונטרית ואיך יעוגן.
10. מהם הצעדים הנדרשים לביטול המועצה הקיימת, ככל שיוחלט על פירוקה או שינויה.

בהתאם להחלטת הממשלה, הוועדה תגיש מסקנותיה בתוך 180 ימים ממועד קבלת ההחלטה. הנוט מאחלים לכם הצלחה בעבודת הוועדה.

בכבוד רב,


משה חלוץ
שר האוצר


אריה יהודה אריסאל
שר החקלאות ופיתוח הכפר

מש/26

המכתב ממשרד החקלאות
ופיתוח הכפר מיום 29.11.2015

Ministry of Agriculture
and Rural Development



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

ליוז' כסליו תשע"ו
29 נובמבר 2015
פנייה מס' 2665

התנועה למען
איכות השלטון בישראל וע"י

30. 11. 2015

ג ת ק ב ל

באמצעות פקס : 02-5000076

לכבוד
הגב' נילי אבן-חן
מר אורי קאופמן
התנועה למען איכות השלטון

שלום רב,

**הנדון: הקמת צוות להסדרת התארגנות וולונטרית של
מגדלי פירות וירקות בהתאם לחלטת הממשלה**
סימוכין: כ-14-12772 מכתבכם לשר החקלאות ופיתוח הכפר מיום 24.11.15

מכתבכם שבסמוך התקבל בלשכת שר החקלאות ופיתוח הכפר, והועבר לחמשך טיפולי למתן מענה. כאמור במכתבכם, במסגרת הונכניות הכלכלית לשנים 2015-2016, התקבלה החלטת ממשלה, שעניינה הקמת צוות לבחינת התארגנות וולונטרית של חקלאים בענפי הפירות והירקות. בהתאם לחלטת הממשלה כאמור, שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר מינו את הצוות (רצ"ב כתב מינוי הצוות). הצוות יכלול את נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נציג משרד האוצר, נציג משרד המשפטים ונציג משרד הכלכלה. בתקופה הקרובה הצוות יחל בעבודתו ויבחן את הנושא, כמו כן, הצוות ישקול לזמן לחתייעצות בכתב או בע"פ גורמים הרלוונטיים לנושא, ויגיש את המלצתו לשרים.

בברכה,
אורי בינה
עוזר המנכ"ל

הערות:

לשכת שר החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת שר האוצר
מר אורי צוק-בר, סמנכ"ל בכיר למחקר, כלכלה ואסטרטגיה
ד"ר אסף לוי, יועץ בכיר למנכ"ל



שר החקלאות ופיתוח הכפר

חי' חשוון, תשע"ו
21 אוקטובר, 2015

לכבוד,

מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר אמיר לוי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר
מר אורי צוק בר, סמנכ"ל מחקר כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר יאיר שירן, מנהל מינהל תעשיית, משרד הכלכלה
עו"ד שרון רוברטס, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: מינוי חבריהם לוועדת לבחינת הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-
1973

בחתום להחלטת ממשלה מס' 341 מיום 5.8.2015 אשר עניינה תזוק מעמד המגדלים בהתארגנויות בענפי הצומח (להלן: "החלטת הממשלה"), הנכס מתמנים בזאת לשמש כחברי הוועדה לבחינת הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "החוק").

תפקידיה של הוועדה יתמקדו בבחינת סוגיית האפשרות והצורך להסדרת של התארגנות וולונטריות של מגדלים העוסקים בענפי הצומח ובמידת הצורך מתן חמלצח לשרים לתיקון החוק.

במהלך עבודתה תתייעץ הוועדה עם נציגים ממשרדי ממשלה רלוונטיים וכן נציגים מחמגור החקלאי.

ככל שהוועדה תידרש לסוגיות בתחום יחסי לעבודה תתייעץ גם עם הממונה על השכר.

החלטות הוועדה יתקבלו פה אחד.

בדינויה תתייחס הוועדה, בין היתר, להיבטים הבאים:

1. מתו המתווה הנכון להפיכת מגדלי מין או מינים של צמחים להתארגנות וולונטרית וסטטוטורית, ככל שנדרש.
2. מתו חרבה ההתארגנות חוולונטרית הנדרש, ככל שתוקם זמח יהיו סמכויותיה ומסגרת פעילותה.
3. כיצד יוגדר ספר הבוחרים של ההתארגנות החולונטרית ככל שתוקם, מי יחיו בעלי זכות בחירה וכאיזה אופן יתקיימו הבחירות.
4. האם קיים צורך בגיוע משאל חוזר לבחינת הצטרפות של מגדלי כל מין של צמחים להתארגנות או ליציאה ממנה ובאילו מועדים.
5. מתו הרוב הנדרש לקבלת הכרעה לצורך התארגנות וולונטרית.



שר החקלאות ופיתוח הכפר

6. האם ההחלטות שהתקבלו תחייבנה גם מגדלים שהתנגדו להחלטה או שלא השתתפו במשאל, ואיך הנושא יעוגן בחקיקה.
7. מנחי כמות המגדלים הנדרשת לשם חקמה ההתארגנות הוולונטרית.
8. מהו אופן מימונה של ההתארגנות הוולונטרית לרבות גביית היטלים וגובה הונמיכה המנושלתית, ככל שיתכן.
9. מה הפיקוח הממשלתי הנדרש על ההתארגנות הוולונטרית ואיך יעוגן.
10. מהם הצעדים הנדרשים לביטול המועצה הקיימת, ככל שיוחלט על פירוקה או שינויה.

בהתאם להחלטת הממשלה, הוועדה תגיש מסקנותיה בתוך 180 ימים ממועד קבלת החלטה. הננו מאחלים לכם הצלחה בעבודת הוועדה.

בכבוד רב,

משה כחלון
שר חקלאות

אורי יהודה אריאל הכהן
שר חקלאות ופיתוח הכפר

מש/27

נייר העמדה והנספחים מטעם
המבקשת, שהוגשו לוועדת בן
אליהו ביום 25.01.16

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נייר עמדה

עבור הצוות לבחינת הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים

התנועה למען איכות השלטון (ע"ר)

התנועה תבקש להופיע ולהשמיע את עמדתה בנושא

ט"ו שבט התשע"ו

25.1.2016

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



תמצית עמדת התנועה

א. כללי

התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה") מברכת את שר האוצר ושר החקלאות על הקמת הצוות הבין משרדי לבחינת ההצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים (להלן: "הצוות"). הקמת הצוות מעידה על הכרה בכשלים החמורים המאפיינים את מבנה התארגנות המגדלים הנוכחית בקרב העוסקים בענפי הצומח במסגרת מועצת הצמחים, אותם נמנה במסמך זה. המבנה הנוכחי פוגע הן בחקלאים והן בצרכנים, ומשפיע על עליית יוקר המחייה במדינה.

בעשורים האחרונים נעשו מאמצים רבים לבטל את מעמדן הסטוטורי של המועצות ולהפוך את החברות בהן לוולונטריות. ועדת צידון המליצה על כך כבר בשנת 1990,¹ רפורמות שנערכו בחוק כשלו, ונדמה כי דבר לא השתנה מאז חוגש דו"ח ועדת שאלתיאלי (2006) לבדיקת הצורך בארגון מחדש במועצת הצמחים בו נכתב: "נערמו על שולחנו תלונות קשות של מגדלים מכל המגזרים והענפים באשר לתפקוד המועצה והתחלת בקיומה. לא ניתן היה עוד להתעלם משוועת המגדלים שנצטרפה לתמונה המצטיירת בדבר חוסר יעילותה של המועצה [...] נוספה התחושה הקשה כי ענייני המועצה מתנהלים בחוסר יעילות וגורמים לנזקים קשים לציבור המגדלים".²

הצוות הוקם מכוח החלטת ממשלה, לטובת המגדלים בענפי הצומח ולאור מאמצי הממשלה להפחתת יוקר המחייה. מטרתו לבחון ולהמליץ, לפי הצורך, על תיקון חוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק), התש"ל"ג-1973 (להלן: "החוק") כך שיסדיר אפשרות להתארגנות וולונטרית של מגדלים. הצוות הוסמך להציע צעדים לביטול המועצה; לעמדת התנועה בשלה השעה להכריע כי המועצה סיימה את תפקידה ההיסטורי, והגיעה העת לפזרה, והכל-מהטעמים להלן.

ב. הטעמים לפיזור מועצת הצמחים לאלתר

לעמדת התנועה, ישנם יתרונות רבים המלווים מעבר אל התארגנות וולונטרית, וחסרונות רבים במודל ההתארגנות הנוכחי. הבעיות שיימנו להלן, מלמדות כי סוג השירותים הניתנים למגדלים אינו מצדיק המשך חיוב המגדלים להשתתפות כפויה במועצה, והתארגנות וולונטרית תשרת בצורה המיטבית הן את המגדלים והן את הצרכנים.

1. המועצה אינה ממלאת אחר חובותיה כלפי המגדלים והצרכנים בין תפקידי המועצה בחוק הצמחים בולטת חובת המועצה כלפי המגדלים וכלפי אוכלוסיית המדינה.³ המועצה נדרשת לפעול לקידום האינטרסים של המגדלים בדמות הבטחת מחיר הוגן. בנוסף, המועצה היא שאמונה על ההגנה על הביטחון התזונתי במחירים נאותים לאוכלוסייה הישראלית. אולם, לעמדת התנועה המועצה איננה ממלאת חובותיה כלפי המגדלים וכלל הציבור, כפי שמעיד בצורה הטובה ביותר "מרד החקלאים", ותרומתה לרווחתם זעומה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בעוד הטעמים ההיסטוריים לשמם הוקמה המועצה- כגון תכנון השוק וניהול השמדת עודפי תוצרת- אינם נחוצים עוד בעת המודרנית והוחלפו במרבית העולם בהתנהלות שוק חופשי, המועצה חורגת מתפקידה ופוגעת במגדלים ובצרכנים כאחד בעודה יוזמת תיאום מחירים.

ודוק, מזה שנים, המועצה מפרסמת סקר מחירים יומי בשווקי הירקות על פיו נקבעים המחירים במדינת ישראל. בפועל, הסקר משפיע על מחירי כל העסקאות במשק.⁴ אולם, לטענת המגדלים, הסקר אינו תורם להבטחת מחיר הוגן למגדלים שכן המחירים הגבוהים שמציגה המועצה, מסייעים למשווקים לטעון לפערי תיווך נמוכים מאלה שקיימים בפועל, בעוד המגדלים מקבלים תמורה פחותה מזו המפורסמת בסקר. יצוין כי הסקר גם אינו תורם להבטחת מחיר הוגן לצרכן, ובפועל משרת תיאום מחירים ברמה הקמעונאית. להרחבה בנושא, ראו נספח א'.

למעשה, "מאבק החקלאים", אשר פרץ בשנת 2007, במסגרתו מסרבים כ-2000 מגדלים לשלם את ההיטלים למועצה מעיד כאלף עדים כי "הלקוח אינו מרוצה"- המגדלים חשים שהמועצה אינה מעניקה להם את השירותים המגיעים להם וכי היטליהם משמשים למימון מנגנון בירוקרטי בזבזני. במוקד המאבק עומדת דרישת "החקלאים המורדים" לוותר על החברות במועצה ולהפכה לוולונטרית, אולם כידוע, חוק מועצת הצמחים כופה על כלל המגדלים חברות במועצה ותשלום ההיטלים בהתאמה.⁵ להרחבה בנושא "מאבק החקלאים", ראו נספח ב'.

חשוב לזכור כי להיטלים הכפויים שגובה המועצה מהמגדלים השפעה ישירה על כיסו של הצרכן. כאשר המגדל מוכר למשווק את תוצרתו, מחיר התוצרת מגלם בתוכו את "פרמיית המועצה". מכירה למשווק במחיר גבוה, משליכה ישירות על המחיר לצרכן.

2. המועצה מתנהלת באופן בזבזני וגובה היטלים באופן בלתי שוויוני

מועצת הצמחים מתנהלת באופן בזבזני, ולא בכדי חשים המגדלים כי היא אינה משרתת את צרכיהם וכי הם אינם מקבלים "תמורה בעד האגרה". בעוד ברחבי העולם עלויות השכר והתפעול נחסכות משום שהמועצות פועלות על בסיס התנדבותי, ובארה"ב לדוגמה חברי המועצה אינם זכאים כלל לשכר, עיון בתקציב 2013 של מועצת הצמחים מגלה כי בשנה זו הוקצו יותר מ-8 מיליון ₪ (!) לעבודת המטה של המועצה.

ועדת שאלתיאלי המליצה על עריכת קיצוץ תקציבי נרחב והפחתה משמעותית במצבת כוח האדם. בוועדה הוערך כי לשם מילוי צרכי המועצה תקציבה ייאמד בכ-40-50 מיליון ₪.⁶ בפועל, כיום ההוצאות המנהליות של המועצה, כעולה מתקציב 2013, הן גבוהות מאוד ומגיעות כדי 16% מתקציב המועצה, כשתקציבה השנתי הכולל עומד על כ-97 מיליון ₪.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



מעבר להתארגנות חקלאית וולונטרית תאפשר את המשך הפעולות שאותן מבצעת המועצה כיום, כאשר התמיכה הממשלתית תוכל לעבור לארגונים הולונטריים. במקביל, בהתארגנות וולונטרית תתאפשר פרישת מגדלים שלא ימצאו את ההתארגנות החדשה יעילה לצרכיהם.

יתרון נוסף במעבר אל התארגנות וולונטרית היא העובדה כי אפשרות בחירה שתינתן באם להשתייך לארגון או לעוזבו תוביל, בנוסף להתייעלות הארגון, גם למיגור הפוליטיזציה במועצה. כך, באמצעות הסרת חובת השתייכות למועצה אחת ריכוזית, תתאפשר הקמה של מגוון ארגונים וולונטריים מבוססי ענף וזאת בהתאם לצרכי ורצונות המגדלים. להרחבה בנושא, ראו נספח ג'.

בנוסף, 75% מתקציב מועצת הצמחים מקורו בהיטלים אשר גובה המועצה מן המגדלים, אך גבייה זו מתבצעת באופן בלתי שוויוני- הקושי המרכזי הוא בגביית "פרמיית המועצה" מן המגדלים בלבד, בעוד שתוק מועצת הצמחים מסמיך את המועצה לגבות היטלים מכל מרכיבי שרשרת הייצור החקלאית, דהיינו - מגדלים, משווקים מורשים ויצואנים.⁷ חוק מועצת הצמחים ביקש לחלק את עול תקצוב המועצה על כתפי כלל הנהנים משירותיה, אך שימוש קבוע ומתמיד בגבייה מפלה מהמגדלים הביא לכך שעול מימון המועצה נופל על כתפיהם בלבד. להרחבה בדבר פרקטיקת הגבייה המפלה, ראו נספח ד'.

3. אין צורך בקיום מועצה סטוטורית למילוי תפקידיה הנוכחיים

פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום, במתכונת הכפויה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. הגם שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח אין למתכונת הכפויה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים אינה מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

כך, לדוגמא, ההדברה שמבצעת המועצה לגידולים השונים אינה מצדיקה לכשעצמה את קיום המועצה, ומעבר להתארגנות וולונטרית תביא לחלוקת נטל פעולת ההדברה בצורה דיפרנציאלית, ובהתאמה שוויונית. להרחבה בעניין זה, ראו נספח ה'.

בנוסף, אין כל יתרון ממשי למימון המחקר והפיתוח מתקציב המועצה, נוכח חלקה השולי במימון המחקר והפיתוח החקלאי בישראל. זאת ועוד, קבלת כספי המימון מהמועצה חושפת את המדינה לסיכון כספי התמלוגים המגיעים לה על חלקה בפיתוח ולפיכך אינו מצדיק את התועלת השולית. מימון וולונטרי של המחקר והפיתוח על בסיס ענפי, מציע מודל יעיל יותר. להרחבה בסוגיה, ראו נספח ו'. לא זו אף זו, גם בתחום הביטוח המועצה איננה מעניקה יתרון מיוחד למגדלים, שכן יתרון הגודל יכול להתקיים גם במתכונת התארגנות וולונטרית- ראו נספח ז'.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



4. התרבות הניהולית הקולקלת המאפיינת את המועצה

לאורך השנים נחשפו הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. כך לדוגמה, בוועדת שאלת-אלי נמצא כי המועצה פעלה באורח בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007, אז ערכה הוועדה את הבדיקה. הוועדה מונה פגמים רבים בהתנהלות המועצה ביניהם אי הקמת ועדת ביקורת; אי הקמת קרן כללית למימון פעולות בין ענפיות; פעילות על פי תקציבים בלתי מאושרים; ופעילות ידועה מראש על פי מימון גירעוני פנימי. עוד התגלה לוועדה כי המועצה, בניגוד להנחיית בג"ץ⁸, לא שמרה על ניהול נפרד של נכסים וכספים של הענפים השונים.

דוגמא מייצגת לכשלים הניהוליים החמורים הרווחים במועצת הצמחים ניתן למצוא בהתנהלות החמורה של נציגיה בחברת אגרסקו. בפעילות מזיקה זו, כפי שהיא מתוארת בהרחבה בנספח ח', יש כדי ללמד כי אין להמשיך ולהפקיד את עתידה החקלאי של מדינת ישראל בידי המועצה. למועצת הצמחים ונציגיה בחברה חלק משמעותי בתהליכים אשר הובילו לקריסתה; למועצתה נתונה הייתה האפשרות המשמעותית ביותר להשפיע על הנעשה בחברה ולהצילה מגורלה, אך נציגי המועצה ניהלו את אגרסקו בחוסר מקצועיות ותוך ניגוד עניינים חמור. בין השאר, כשלו נציגי מועצת הצמחים בכך שעודדו את פעילות החברה תחת מימון דק, לא נתנו מענה לפתיחת שוק הייצוא לתחרות והחליטו לסבסד עסקאות ייצוא והכל- בצורה שהובילה לקריסת החברה.

5. פיזור המועצה מתחייב מכוח העילות המנויות בחוק

סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים מעניק לשר החקלאות ושר הכלכלה את הסמכות לפזר את המועצה, מכוח שלוש עילות חלופיות: המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה; המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה; קיים טעם אחר המצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזור.

כנטען- המועצה כושלת במילוי חובותיה והתחייבויותיה וביצוע המטרות לשמן הוקמה ביעילות בכך שאינה דואגת לאינטרסים של המגדלים והצרכנים, ואף פוגעת בהם בכך שהיא משתפת בתיאום מחירים לטובת המשווקים הסיטונאיים. המועצה אף מתנהלת בצורה בזבזנית וגובה את החיטלים לשם קיומה בצורה שאינה שוויונית. לא זו אף זו, ישנם טעמים נוספים לפיזור המועצה- כגון מודל ההתארגנות הוולונטרית הנפוץ בעולם המערבי והיתרונות הטמונים באימוצו, והתרבות הניהולית הקולקלת במועצה שאף הובילה לקריסת אגרסקו.

ג. מעבר להתארגנות וולונטרית

1. מודל ההתארגנות הוולונטרית הוא המודל המקובל בעולם המערבי

בחודש ינואר 2014 הגישה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עמדה שעניינו "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל" (מצורף כנספח ט').

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)

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



המחקר מצביע על קיומם של הבדלים משמעותיים בין מועצות הייצור בישראל לגופים המקבילים בעולם. ההבדל המרכזי הוא כי בניגוד לאופיין הכופה של מועצות הייצור בישראל, הגופים המקבילים באירופה ובארצות הברית הם בעלי אופי וולונטרי, בין בהחלטה על הקמתם ובין בהחלטה בהצטרפות אליהם. בנוסף, ניתן להצביע על קיומה של מגמה עולמית לביטולן של המועצות הסטוטוריות, ומעבר אל עבר התארגנויות חקלאיות וולונטריות בתמיכת מדינתיות.

מסתמן, כי בעוד שמועצת הצמחים מצדיקה את החברות הכפופה בה בטענות בדבר חיוניותה למגדל, ארגוני המגדלים ברחבי העולם ממלאים תפקידים מקבילים לתפקידים אותם ממלאות המועצה חרף העובדה כי חברות המגדלים בארגונים הללו היא וולונטרית. בדומה לישראל, עיסוקם של ארגוני המגדלים בעולם מתרכז בבקרת איכות, קידום מכירות ומחקר ופיתוח.¹⁰ העובדה כי בעולם מגדלים מתארגנים במתכונת וולונטרית, והמועצות ממלאות תפקיד זהה לתפקידן בארץ, מלמדת כי אין יתרון בהתארגנות כופה על פני וולונטרית, ואולי אף נהפוכו.

יש לזכור כי ישנם תקדימים מוצלחים להוצאת ענפים גידול ממתכונת התארגנות כופה; כבר בשנים 2006-2007 החליט שר החקלאות דאז על הוצאת ענף הפרחים וצמחי הנוי מהמסגרת המאוחדת של מועצת הצמחים, נוכח המסקנה כי השירותים שמקבלים מגדלי הפרחים מהמועצה אינם מצדיקים גביית היטלים מהם. המחלף עבר בשקט יחסי, וביטאה את רצונם של המגדלים בענף צמחי הנוי להיפרד ממועצת הצמחים ומההיטלים הנלווים לחברות בה.

2. המתווה הראוי להפיכת ההתארגנות לוולונטרית

הגם שהיטלי חובה מהווים דרך נוחה מאוד למועצה לממן את פעילותה, גם במתכונת וולונטרית אין מניעה כי המועצה תבצע את התפקידים אותם היא ממלאת כיום. יודגש, כי מקרה המבחן של מועצת צמחי הנוי מלמד כי מעבר מהתארגנות כפויה להתארגנות וולונטרית חייב להיות מלווה בתמיכה מערכתית-ציבורית. לפיכך, וכלקח עבר, תעיר התנועה כי לעמדתה- מלבד הצורך הציבורי בחפיכת מודל ההתארגנות בענף הצמחים לוולונטרית- על משרד החקלאות וגורמי הממשל הרלוונטיים ללוות, לתמוך ולעקוב אחר הליך המעבר להתארגנות וולונטרית בשנים הקרובות בכדי לייעל ולטייב אותו לרווחת המגדלים בענף והצרכנים יחד.

¹ המלצות ועדת ההיגוי למבנה ותפקידים של מועצות הייצור הצמחיות (ירקות, פירות ופרחים).

² סעיפים 1.1-1.2 לועדה לבדיקת הצורך בארגון מחדש במועצת הצמחים (להלן: "ועדת שאלתיאל").

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- ³ סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "החוק").
- ⁴ לפי פרסומים בתקשורת הפך סקר זה במרוצת השנים מ"סתם המלצה" ל "לוי יצחק של הירקות", משה ליכטמן "שלמה להב - האישי שמכתיב את מחירי הירקות" גלובס 12.6.2011.
- ⁵ סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים.
- ⁶ סעיף 28.2 להמלצות הועדה.
- ⁷ סעיף 36(א)(1) לחוק מועצת הצמחים.
- ⁸ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14.
- ⁹ אבי אלקיס, אורית גינזבורג ועל קחל "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השואת לישראל" החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר 2014.
- ¹⁰ שם, בעמ' 3.

מש/28

מכתבו של מנכ"ל משרד
החקלאות מיום 30.07.2017



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

ז' אב תשע"ז
30 יולי 2017
מספר: 00635

לפנהו
מר אורי צוק בר
סמנכ"ל אסטרטגיה, משרד החקלאות
יו"ר מועצת הצמחים

שלום רב,

הנדון: הפנת תיק לסגירת מועצת הצמחים

לבקשת מר מאיר צור-יו"ר התאחדות החקלאית בישראל ומוזכ"ל תנועת המושבים, ולבקשת מר דובי אמיתי נשיא התאחדות האיכרים בישראל וקבלת תלונות חוזרות ונשנות מחקלאים על תפקוד מועצת הצמחים, ולאור מדיניות השר:

מועצת הצמחים תהא גוף וולנטרי של מגדלים וזאת במהלך שנת 2018 (להלן: "סגירת המועצה").

חתחליך יכול להתבצע לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושינוק) תשלי"ג 1973 (להלן: "החוק"), על-די מתן צו להפסקת פעולות המועצה או על-ידי ביטול חוק מועצת הצמחים.

מועצת הצמחים הוקמה לפי סעיף 2 לחוק בכך שהמחוקק קבע "שמקמת בואת מועצה לייצור צמחים ולשינוקם" וקבע את תפקידי המועצה בסעיף 11 ואת סמכויותיה לביצוע תפקודיה, בן השאר, בסעיף 12 לחוק. מאחר והמועצה אינה ממלאת את חובותיה ואינה מבצעת ביעילות את המטרה שלשמה הוקמה וכן, השתנו הנסיבות והמגמות שלשם השגתן הוקמה המועצה.

אשר על כן, אבקשך להכין לוח "גאנטי" להערכות לסגירת מועצת הצמחים בשנת 2018 ולהתייחס לנושאים שהמועצה עוסקת בהם ושהטיפול או התקצוב בעניינם צריך להמשיך מעבר למועד סגירת המועצה.

כמו כן, אבקשך להביא המלצות כאמור בסעיף 69 ד' לחוק, דהיינו, והמלצות "בדבר הלופי פיזור המועצה, דרכי פירעון חובותיה והתחייבויותיה ומימוש זכויותיה ומה יעשה לרכוש המועצה ובעודפי הכספים המוחזקים בידה הכל לפי הצורך".

הנני להזכירך כי חודשיים לפחות לפני תחילת שנת הכספים – על המועצה להגיש לאישור שר החקלאות נשר

האוצר הצעת תקציב של שנת התקציב 2018.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

דרישת השר לפי סעיף 42 לחוק היגנה כי ביחד עם הצעות התקציב לשנת 2018 תוגש גם תחזית של פעולותיה
בשים לב למועד הצפוי לסגירתה.

החלטת זו היגה תואמת את החלטת הממשלה לצמצום הרגולציה, ותואמת בקשת חלק ממגדלי הפירות
והירקות שלטענתם המועצה מתעמרת בהם ואינה ממלאת את חובותיה ואינה מבצעת בעילות את המטרות
שלשמן חוקמה.

אני סמוך ובטוח שהמועצה תשתף פעולה ליישום החלטת זו.


בברכה
שלמה בן-אליהו
תמנהל הכללי
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

העתקים:
חייב אורי יהודה אראל חברון, שר החקלאות ופיתוח הכפר
חייב משה כחלון, שר האוצר
חייב איילת שקד, שרת המשפטים
חייב איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת
מר דובי אמיתי, נשיא התאחדות האיכרים
מר מאיר צור, מזכ"ל תנועת המושבים
מר ניר מאיר, מזכ"ל התנועה הקיבוצית
צוות אסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
התאחדות חקלאי ישראל
מר צבי אלון, מנכ"ל מועצת הצמחים

מש/29

מכתבה של המבקשת מיום

09.11.2017 למשיב 1

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ח חשוון, תשע"ח 09.11.2017
סומן: כ-14-12772

לכבוד

מר אורי אריאל

שר החקלאות

משרד החקלאות

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה לשר החקלאות להורות על סגירת מועצת הצמחים

והפיכתה לגוף וולונטרי של מגדלים במהלך שנת 2018

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

1. בשנים האחרונות מתנהל שיח ציבורי ער בעניין האפשרות לסגירת מועצת הצמחים (להלן: "המועצה"), בעקבות תלונותיהם של חקלאים רבים כי זו אינה ממלאת את תפקידיה כפי שנקבעו בחוק, אינה מבצעת ביעילות את מטרותיה ובסופו של דבר אף פוגעת בהם.
2. לאורך כל התקופה הזו התנועה שבה וקוראת לסגירתה של המועצה לאחר, תוך מעבר להתארגנות וולונטרית של מגדלים, כמקובל בעולם המערבי. זאת, נוכח הכשלים החמורים המאפיינים את מבנה החתארגנות המגדלים הכופה ואת התנהלות המועצה הנוכחית, וכמתחייב לטעמנו מכוח עילות הפירוק המנויות בחוק.¹ לעמדת התנועה, מבנה זה פוגע הן בחקלאים והן בצרכנים, ומשפיע על עליית יוקר המחייה במדינת. טענות התנועה הובאו בפירוט בפני גורמי משרד החקלאות בעבר, ונשמח להרחיב בעניינן ככל שנדרש לכך.
3. וחנה, לאחר תהליך ארוך שכלל הקמת צוות בין-משרדי שישקול את הפיכת המועצה לגוף וולונטרי בעקבות החלטת ממשלה שחתקבלה בעניין,² לפני מספר חודשים, ביום 30.7.17, שיגר מנכ"ל משרד החקלאות, מר שלמה בן-אליהו, מכתב אל יו"ר מועצת הצמחים, מר אורי צוק בר. במכתב, הכריז בן-אליהו על החלטת, שחתקבלה בהתאם למדיניות נכבדי הש,

¹ סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק).

² ייחזק מעמד המגדלים בהתארגנויות בענפי הצומח – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה", החלטת ממשלה מס. 341 מיום 05.08.2015, הממשלה ח-34 בראשות בנימין נתניהו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



לסגור את מועצת הצמחים ולהפוך אותה לגוף וולונטרי של מגדלים במהלך שנת 2018. זאת, בהמשך להחלטת הממשלה לצמצום הרגולציה ולבקשות החוזרות ונשנות של חקלאים רבים.

4. עוד קבע בן-אליהו במכתב כי על יו"ר מועצת הצמחים לחקין לוח זמנים מוערך לסגירת מועצת הצמחים בשנת 2018, תוך התייחסות לנושאים שיש להמשיך הטיפול בהם גם לאחר סגירת המועצה. כמו כן, ביקש ממנו, לפי דרישות החוק, להעביר המלצות בדבר הליכי פיזור המועצה, דרכי הפירעון חובותיה ומימוש זכויותיה וכן בדבר עתיד רכושה.

5. כיוון שהחלטת הסופית בדבר סגירת המועצה נתונה בסמכותך לפי סעיף 69(א) לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973 תוך פרסום צו, אנו מונים אליך כעת בקריאה לתמוך בסגירת מועצת הצמחים ובהפיכתה לגוף וולונטרי של מגדלים כבר במהלך שנת 2018 ולפרסם את הצו האמור.

6. התנועה ערה לכך שבחודשים האחרונים, ומאז פורסמה פניית בן-אליהו למועצת הצמחים ביולי האחרון בפרט, גורמים שונים המעוניינים בהותרת פעילות המועצה על כנה הפעילו עליך ועל גורמים נוספים במשרד החקלאות לחצים רבים על מנת שתחזרו בכס מקביעתכם לפיה יש לסגור את המועצה.

7. עדות לכך נמצאה בהצעה שפורסמה לאחרונה בתקשורת, לפיה יוחרגו מתחום אחריותה של המועצה חלק ממיני הפירות להם היא אחריות כיום, אך היא תוסיף להתקיים³ ואלס, בפעילות המועצה ישנם כשלים אינהרנטיים שגם אם ייפתרו ביחס לחלק מהענפים שיוותרו מתחום אחריותה, נראה שלא ייפתרו ביחס לאלה שיוותרו תחתיה. בנוסף, לא ברור מדוע נבחרו דווקא הענפים הללו כאלה שיחיו מותרים.

8. לכן, נראה כי צמצום פעילות המועצה אינו מהווה צעד מספק, ונדמה שמדובר במעין פשרה שבסופו של דבר לא תטיב עם אף אחד מן הצדדים. לכן, לעמדתנו, תיקון הכשלים המאפיינים את פעולת המועצה לא יתאפשר ללא מעבר מלא להתארגנות וולונטרית.

9. לפיכך, אנו קוראים לשר החקלאות לבחור להשתמש בסמכותו בדרך הראויה ביותר, שהיא הכרזה על סגירת המועצה בהקדם והפיכתה לגוף וולונטרי, באופן שישדר את ציבור החקלאים ויטיב עם ענף החקלאות בכלל. כל זאת, לפי החלטת שר החקלאות בעבר – כעולה ממכתב בן-אליהו שהוזכר לעיל.

³ אורה קורין "הצעה: 60 מיני פירות ייגרעו מתחום אחריותה של מועצת הצמחים" The Marker 7.11.2017

<https://www.themarker.com/news/macro/1.4572854>

רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: من. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * الفاكس: 02-5000076
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)

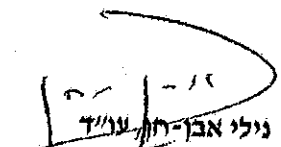
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

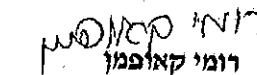


10. בנוסף, בחלוף כשלושה חודשים מאז הכריז בן-אליהו על תחילת ההכנות לסגירת המועצה ובעקבות דרישותיו ממועצת הצמחים כפי שעולה בפנייתו, נבקש לדעת היכן עומדים הדברים כעת; האם תוכנן לוח זמנים מפורט לעניין סגירת המועצה, והאם זו העבירה את המלצותיה כפי שהתבקשה בפנייה.

11. לאור החשיבות הציבורית של הנושא, נודה לתשובתך המחירה.

בכבוד רב,


נילי אבני-חן ע"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר


רמי קארפמן
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה – די"ר אביחי מגדלבלט
מנכ"ל משרד החקלאות – מר שלמה בן-אליהו

מש/30

מסמך ההערות מטעם המבקשת
מיום 30.11.2017



מסמך הערות

בדבר טיוטת החלטה מועצת הצמחים

(לצורה ושינוק) (שינוי התוספת לחוק)

התשע"ח 2017



תקציר מנהלים

התנועה לאיכות השלטון קוראת לפירוק מועצת הצמחים כגוף סטטוטורי שהחברות בו נכפית על העוסקים בחקלאות, ולמעבר להתארגנות וולונטרית של חקלאים ככל שיחפצו בכך. התנועה סבורה כי השינוי המבוקש, במסגרתו יצומצמו מספר הענפים עליהם תפעל המועצה, הוא צעד בכיוון הנכון, אך מבקשת להדגיש כי יש להמשיך ולהיערך לסגירה מוחלטת של המועצה.

בנוסף, מבקשת התנועה להעיר באופן ספציפי לגבי קריטריון מס' 3. הקריטריון המוצע קובע כי ענפים מענפי הפירות, ששיעור משלמי ההיטלים בהם נמוך מ-70%, יגרעו ממועצת הצמחים.

לשיטת התנועה, ראשית, כיוון שתשלום אינו בהכרח מעיד על הבעת עמדה בעד המשך פעילות המועצה, יש להגדיל את השיעור המוצע ל-85%, או לפחות לדרוש עדות לכך שהמשלמים מעוניינים בהמשך פעילות המועצה. ושנית, יש להתאים את הקריטריון כך שיחול על כלל הענפים במועצה, לרבות אלו שאינם יכולים לסרב לתשלום, כיוון שההיטל מנוכה מהם בעת מכירת התוצרת.

בנוסף, לצד הצמצום הנוכחי, יש להוסיף חובה לבירור אקטיבי של רצון כלל החברים במועצה לגבי המשך פעילותה. ראשית, יש לערוך סקר בקרב החקלאים בו ישאלו מי מהם מעוניין להמשיך להיות חבר במועצה, שיערך על ידי גוף בלתי תלוי. ושנית, יש לעגן בחוק המועצה חובה המוטלת על השר לברר את עמדת המגדלים בעניין מידי שנה. הכל, כפי שיפורט להלן.

התנועה לאיכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה") קוראת לפירוק המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: "המועצה"), וסבורה כי זהו המהלך היחיד אשר עשוי לפתור את הכשלים החמורים המאפיינים את מבנה התארגנות המגדלים, הכופה בקרב העוסקים בענפי הצומח במסגרת מועצת הצמחים, אשר פוגע הן בחקלאים והן בצרכנים, ומשפיע על עליית יוקר המחייה בישראל.

כללי

על אף האמור לעיל, צמצום היקף פעילות המועצה באמצעות צמצום מספר הגידולים המופיעים בתוספת לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשלי"ג-1973 (להלן: "החוק"), כמבוקש בטיוטה דנן, הוא בהחלט צעד בכיוון הנכון ועל כך מברכת התנועה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للمراسل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
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)

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

נבקש להדגיש כי גם אם מדובר במהלך חשוב המבטא הכרה בכשלי המועצה, מדובר בכזה שלא ניתן להסתפק בו לטוות הארוך. כפי שהעיד בעבר מחקר שנערך על ידי משרד החקלאות עצמו,¹ אופיין הכופה של מועצות הייצור הישראליות הוא חריג בנוף הבינלאומי. הניסיונות שנעשו בעבר לתקן את קלקלות מועצת הצמחים, ומועצות הייצור החקלאיות בכלל, מעידים על כך כי יש **לחתור לביטול מעמדן הסטוטורי של המועצות ולמעבר להתארגנות ולונטריות של חקלאים**. על כך יעידו מאבקי המגדלים עצמם במועצה, אשר גם כאשר אלו חשים שזו אינה מייצגת אותם, המבנה הנוכחי כופה עליהם להישאר חברים בה ולשלם לה היטלים, ואינו מאפשר להם להקים התאגדות נפרדת אשר תשרת את צרכיהם.

והנה, ניכר כי ההבנה שקיים צורך בשינוי מערכתי כולל במבנה המועצות באה לידי ביטוי בהחלטה המוקדמת של השר בדבר פירוק המועצה² – אשר טוב היה אילו לא היה נסוג ממנה, ובדומה גם בניסיונות שמתקיימים במקביל לפירוק של המועצה לייצור ולשיווק דבש.³ אל מול ניסיונות אלו אנו עדים, כפי שניתן להסיק מדברי ההסבר,⁴ ללחצים מצד הלובי החקלאי – הגורמים איתם מטיבה פעילות המועצה, אשר אינם מעוניינים בשינוי המבנה הנוכחי. הכל מסכימים כי הלובי החקלאי איננו בהכרח מייצג את החקלאים עצמם, ועל כן יש לקחת את עמדתם בעירבון מוגבל. לעמדתנו, על משרד החקלאות לעמוד בלחצים ולפעול בהתאם לאינטרס הציבורי הכולל, המחייב את סגירת המועצות שנכשלו בייצוג האינטרסים של החקלאים, והביאו לפגיעה בצרכן הישראלי. לפיכך, עמדת התנועה היא שצמצום הגידולים עליהם אחראית המועצה הוא **צעד בכיוון הנכון, אך במקביל, על משרד החקלאות להיערך כבר עתה לפירוק המועצה כגוף סטוטורי והפיכתה לולונטרית**.

הערות פרטניות

בצד עמדתה העקרונית, מבקשת התנועה להעיר הערות ספציפיות על נוסח הטיוטה.

1. קריטריון מסי' 3 למחיקת סוגי צמחים מהתוספת (עמ' 3 לדברי ההסבר)

לפי הקריטריון האמור, יגרעו מחברות במועצה מיני פירות אשר אחוז גביית ההיטלים בהן בשנת 2016 היה נמוך משיעור של 70%. לפי דברי ההסבר, סרבנות תשלום ההיטלים בענפים אלו מבטאת התנגדות למועצה והבעת אי אמון בה. חלף זאת, התנועה תציע שתי הצעות:

א. יש להגדיל את אחוז גביית ההיטלים הנדרש כדי להישאר במועצה ל-85%.

התנועה אינה חולקת על כך כי סרבנות לשלם היטלים היא עדות לכך שמגדלי הצמחים בענפים השונים אינם מעוניינים להיות חברים במועצה ואיבדו את אמונם בה כמי

¹ אבי אלקיס, דייר אורית גלנזבורג ודייר יעל קחל מועצות ייצור ושיווק חקלאיות באר"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).

² מכתב משלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות, לאורי צוק בר, סמנכ"ל אסטרטגיה במשרד החקלאות ויו"ר מועצת הצמחים (30.7.2017).

³ וראו הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ד-2014, הי"ח הממשלה 859.

⁴ דברי הסבר להודעות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק), התשע"ח-2017, בעמ' 2.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

שאמורה להיות אמונה על ייצוגם. מאז פרץ "מרד החקלאים" לפני כעשור,⁵ מסרבים אלפי חקלאים לשלם היטלים למועצת הצמחים, והדבר מעיד כאלף עדים על כשל הייצוג של המועצה. עם זאת, חשוב לציין כי **תשלום אינו בהכרח מהווה הסכמה עם דרכה של המועצה או הבעת רצון להיכלל בה כתברים.**

תחילה, מאז החל מרד החקלאים, מנהלת המועצה הליכים משפטיים כנגד חקלאים שמסרבים לשלם היטלים, ואל התנועה הגיעו עדויות גם על כך שהמועצה חילטה למגדלים כספי פיצויים או עיקלה את חשבונותיהם, ובעקבות פעולות אלו הגדירה אותם כ"משלמים". עדויות אלו מעלות חשש להסתמך על נתוני המועצה בחישוב שיעור המשלמים בכל ענף. יתר על כן, סביר כי פעולותיה של המועצה כנגד סרבני התשלומים אף חרתיעו אחרים, שהזדחו עם מאבקם, מלפעול באופן דומה, וכי רבים מחברי המועצה ממשיכים לשלם כיוון שהם חוששים להפר את החוק, ולא כיוון שהם מרוצים מפעילות המועצה.

לפיכך, סבורה התנועה כי לא ניתן להסיק מהנתון של 70% חברים משלמים בענף, כפי שמבקשת הטיוטה לעשות, כי היא עדות מספקת לרצונם בפעילות המועצה. ואולם, קיים קושי בהערכת מניעיהם המדויקים של המשלמים, ובשל הבעייתיות בהסתמכות על נתוני המועצה, מציעה התנועה להעריך כי חלק מהמגדלים משלמים מתוך רצון מהותי בפעילות המועצה, וחלקם משלמים או הוגדרו כך מהסיבות שפורטו לעיל.

על כן, **מוצע לשנות את שיעור גביית ההיטלים שיקבע אילו מינים יגרעו מהתוספת לחוק לשיעור של 85%**. לחלופין, באם מעוניינים להשאיר את השיעור הנוכחי בעינו, יש לדרוש הצגת תמימות של המשלמים האמורים אשר יהוו הצהרה כי הם אכן מעוניינים להמשיך להיות מיוצגים על ידי המועצה.

ב. יש להתאים את הקריטריון גם לענפים האחרים בהם פועלת המועצה.

לצד ענף הפירות, מאגדת המועצה בתוכה גם את ענף הירקות, ענף החדרים וענף הזית (לשעבר מועצת הזיתים). עם זאת, הקריטריון השלישי הותאם לענף הפירות בלבד. מהקריטריון השלישי נובע כי חלק מהסיבות לצמצום פעילות המועצה הוא אי שביעות הרצון שהביעו החקלאים מהאופן בו המועצה מייצגת אותם. לעומת זאת, **לא נעשו ניסיונות דומים לבדוק את אי שביעות הרצון של המגדלים בענפים האחרים**, על אף שראוי לעשות כן.

חשוב להדגיש כי **למגדלי הירקות ופירות ההדר אין למעשה אפשרות לסרב לשלם את היטלי המועצה**, כיוון שההיטל מחושב עבורם לפי משקל,⁶ ונגבה "מעל ראשם" של

⁵ מירב ארלוזורב "מרד החקלאים מכה שוב" The Marker 30.3.2014

<https://www.themarker.com/news/1.2283391>

⁶ תקנה 3(1) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007 (להלן: "תקנות ההיטלים").



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

החקלאים באמצעות המשווקים בעת שמוכר להם החקלאי את תוצרתו.⁷ זאת, בעוד
ההיטל המוטל על מגדלים בענף הפירות מחושב לפי שטח הגידול,⁸ ונגבה מהחקלאי
ישירות על ידי המועצה.⁹

לכן, יש לברר בדרך אחרת מהו שיעור המגדלים אשר אינו מעוניין להמשיך להיות מיוצג
על ידי המועצה, בענפים שאינם יכולים להשמיע את קולם באמצעות סרבנות תשלום.
מוצע לעשות זאת באמצעות החתמת המגדלים על טופס בעת שהם מוכרים את תוצרתם
למשווקים, בו יצהירו האם הם מעוניינים להמשיך את חברותם במועצה.

2. לצד הצמצום הנוכחי, יש לקבוע חובה לבירור אקטיבי של רצון המגדלים בקיום

המועצה

אנו סבורים כי בנוסף לגריעת ענפי הגידול שנבחרו בשלב זה, יש לוודא כי במקביל ייערך בירור
בין כלל המגדלים החברים במועצה באשר לרצונם בהמשך החברות בה. קריטריון מס' 3
בטייטה הנוכחית מהווה תמריץ לסרבנות תשלומים בעתיד למגדלים המתנגדים לפעילות
המועצה, ואף כי איננו מעוניינים להביע עמדה כנגד הסרבנים, דרישה להתנגד באופן אקטיבי
לפעילות המועצה תוך חשיפת החקלאי ל"פעולות נגד" מצידה אינה חפה מבעיות.

א. עריכת סקר בקרב המגדלים

יש לערוך סקר בקרב החקלאים בו ישאלו מי מהם מעוניין להמשיך להיות חבר במועצה
ולא מי מתנגד לה (מנגנון מסוג "opt-in" להבדיל מסוג "opt-out"). יש לזכור בהקשר זה
שעל המועצה, ככזו שהיא חריגה בנוף הבינלאומי ושהמתנגדים לה רבים, מוטלת החובה
להצדיק את המשך קיומה.

כמו כן, יש לוודא כי הגוף העורך את הסקר יהיה גוף בלתי תלוי, ולא המועצה עצמה, בשל
החשש כי המועצה לא תוכל לשקף נאמנה את עמדות החקלאים. העדר הנתונים אודות
הבחירות האחרונות שנערכו במועצה משקף היטב צורך זה:¹⁰ לפי טענת החקלאים
שהועלתה בפני התנועה, רק כ-2% מהמגדלים החברים במועצה הצביעו בבחירות
האחרונות. כאשר פנתה התנועה אל מועצת הצמחים בבקשה לפי חוק חופש המידע,
התשנ"ח-1998 על מנת לוודא את נכונות הדבר, נענתה כי מספר החקלאים שהצביעו
בבחירות אלו כלל אינו מצוי בידי המועצה.¹¹

⁷ "משווק מורשה, יצואן, תעשיין או בית אריזה שקיבל צמחים ממגדל, ינכה את ההיטל מהתמורה שעליו לשלם למגדל
בעד הצמחים שקיבל ויעבירו למועצה"; ראו תקנה 15(1) לתקנות ההיטלים.

⁸ תקנה 3(2) לתקנות ההיטלים.

⁹ תקנה 6 לתקנות ההיטלים.

¹⁰ בהקשר לכך חשוב לציין כי מספר זכויות ההצבעה בבחירות למועצה נקבע בהתאם לתשלום ההיטלים בשלוש השנים
שקדמו ליום הבחירות; ראו סעיף 7(ב) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות
ענפיות), התשס"ו-2006.

¹¹ "אין בידי המועצה מידע כמבוקש", מתוך מכתב מאת אביגיל לוי, הממונה על חופש המידע במועצה לייצור צמחים
ולשיווקם, אל עו"ד נילי אבן חן וגל קויתני מהתנועה למען איכות השלטון (28.2.2017). העתקי התכתובת האמורה
ימסרו לפי דרישה.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

בהתאם, ניתן לבחון עריכת הסקר כחלק מעריכת המפקד החקלאי, אשר עתיד להתבצע בשנת 2018 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.¹² ככל שבתוצאות סקר זה יתברר כי אחוז הנמוך ממחצית מבין החקלאים מעוניין בהמשך פעילות המועצה, יהווה הדבר חיזוק לחובת שר החקלאות להפסיק בצו את פעילות המועצה לפי סמכותו בסעיף 69 לחוק.

ב. עיגון חובה בחוק לברר את עמדת המגדלים מידי שנה

אנו סבורים כי עריכת סקר כאמור באופן חד פעמי אינה מספקת; גם אם בסקר האמור יתברר כי אחוז המעוניינים בפעילות המועצה אינו מצדיק את סגירתה, אין לראות בכך אישור להמשך פעילותה באופן סופי. יש להמשיך ולבחון מידי תקופה את מידת שביעות רצונם של המגדלים מהמועצה, באופן שיהווה אף תמריץ למקבלי ההחלטות בה לייצג את האינטרס של ציבור המגדלים נאמנה.

לכן, מציעה התנועה להוסיף סעיף לחוק מועצת הצמחים:

69(ה) "השר יורה על עריכת בדיקה מידי שנה בדבר שביעות רצון החברים במועצה מפעילותה. היה אחוז המגדלים שהביעו רצון להישאר חברים במועצה נמוך מ-50% מהחברים, יהווה הדבר "טעם אחר" להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזור, כאמור בסעיף קטן (א)(3).

לפי הסעיף המוצע, באחריות שר החקלאות לדאוג לביצוע בדיקה שנתית בדבר רצונם של המגדלים החברים במועצה להישאר חברים בה ולהמשיך את פעילותה, כל עוד תמשיך לפעול כמועצה סטטוטורית. ככל שיתגלה באחת מהבדיקות האמורות כי אחוז המגדלים המעוניינים להישאר חברים במועצה נמוך מ-50%, יהווה הדבר ראיה מספקת להפעלת הסמכות לפי סעיף 69 בחוק, שכותרתו "צו לגבי הפסקת פעולות המועצה".

לסיים, התנועה מבקשת לחזור ולהדגיש כי הצעד היחיד שיפתור את הבעיות בקיום המועצה הוא פירוקה, וקוראת לגורמים הרלוונטיים להיערך לסגירתה המוחלטת של מועצת הצמחים כמועצה סטטוטורית, ולמעבר להתארגנות וולונטרית של חקלאים. ההחלטה לצמצם את פעילות מועצת הצמחים היא אמנם צעד חשוב בכיוון הנכון, אך אינה יכולה להוות סוף פסוק.

מסמך זה נכתב על ידי עו"ד נילי אבן-חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון, וגל קוינר, רכזת המחלקה.

¹² מכתב מאורי יהודה אריאל הכהן, שר החקלאות ופיתוח הכפר, לקארין אלהרר, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה (13.7.2017).

מש/31

מכתב משרד החקלאות מיום

10.12.2017

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הלשכה המשפטית



כ"ב בכסלו, התשע"ח
10 בדצמבר 2017

לכב'

גב' גל קוייתי, רכזת מחלקת כלכלה ומחקר
התנועה למען איכות השלטון בישראל

- באמצעות economic@maq.org.il -

ג.ג.

הנדון: הודעת מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק), התשע"ח – 2017

סימוכין: הערותיכם מיום 03.12.2017

בהמשך להערותיכם שבסימוכין לטיטוט הודעת מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק), התשע"ח- 2017, אשר פורסמה להערות הציבור ביום 09.11.17, מצורף בזאת לעיונכם העתק מסיכום דיון שערך שר החקלאות ופיתוח הכפר באשר להערות הציבור שהונחו בפניו, ושיש בו התייחסות גם להערותיכם שבסימוכין.

בברכה

אורטל אמת, עו"ד
לשכה משפטית

העתק:

ח"כ אורי אריאל יהודה הכהן, שר החקלאות ופיתוח הכפר
מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל המשרד
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית





לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

מייט כטלו תשע"ז
07 דצמבר 2017
מספר : 00156

נושא הדיון: הערות הציבור לטיטת ההודעה בדבר גריעת מינים מהתוספת לחוק מועצת
הצמחים

תאריך הפגישה: 3/12/17

משתתפים: ח"כ אורי אריאל יהודה הכהן – שר החקלאות; שלמה בן אליהו – מנכ"ל משרד החקלאות;
יפעת וייס- ראש מטה שר החקלאות; ישי גוטויליג- יועץ בכיר למנכ"ל.

רקע:

בהמשך לטיטת הצו שפורסמה להערות המועצה והציבור ב- 12/11/17 (לאחר תיקון. גרסה ראשונה
הופצה ב- 5/11/17), ולאחר דיון שהתקיים עם נציגי מועצת הצמחים ב- 30/11/17, מתקיים דיון זה בדבר
כלל הטענות שהועלו בנושא, באמצעים השונים, בעד ונגד טיטת ההודעה.

1. טיעונים שהוצגו בעד גריעת המינים ו/או סגירת המועצה

- 1.1. היטלי המועצה נגבים בצורה לא פרופרציונאלית להצלחה הכלכלית של המגדל, ולכן מהווים נטל גדול ביותר, דווקא על החקלאים שרווחיותם נמוכה יותר.
 - 1.2. בשנת 2017, במדינת ישראל, לא ראוי להטיל מס דווקא על ציבור החקלאים, כאשר האינטרס בפיתוח החקלאים בכלל ופיתוחים ספציפיים כאלה ואחרים בפרט, הוא אינטרס לאומי, ולכן ראוי שהמדינה תממן את פעילות המועצה ולא החקלאים.
 - 1.3. מגדלים שמעוניינים בפעילות מרוכזת יכולים להתאגד באופן וולנטרי, כמקובל בעולם, וכך גם ישמר מנגנון שמייצר חינויות לארגון המגדלים.
 - 1.4. המועצה אינה עושה דבר בתחום טיפול בפערי המחירים והמגדלים כל אחד עומד בפני עצמו מול בתי אריזה /משווקים. יתר על כן, נטען כי למועצה חלק מרכזי ביצירת פערי התיווך, בשל מנגנון קביעת המחירים ב"תקליטי המועצה, שפועל לרעת המגדלים.
 - 1.5. היה ראוי שמשרד החקלאות ישקול גריעת מינים רבים נוספים, בהם החקלאים מביעים חוסר שביעות רצון מפעילות המועצה, ונטענו טענות חמורות כנגד המועצה על אי מילוי תפקידה במסגרת התפקידים המנויים בסעיף 11 לחוק. הערות הציבור נעו בין דרישה לסגירה מלאה של המועצה ועד בקשות ספציפיות לגריעת מינים נוספים שלא הופיעו בטיטת ההודעה.
2. טיעונים שהוצגו נגד גריעת המינים ו/או סגירת המועצה



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

- 2.1. ניתן לייתר את המהלך של סגירת המועצה על ידי ביצוע בשלב ראשון פיילוט להפיכת ענפים מסויימים במועצה לוולנטריים, ובהמשך החלת המהלך על כלל ענפי המועצה.
 - 2.2. המועצה קשורה באופן ישיר לפיתוח מספר זנים חשובים למגדלים, פעילות שממומנת מכספי היטלים.
 - 2.3. המועצה מקיימת פעילות הדברה אזורית אשר משרתת ציבור גדול של מגדלים, הן משלמי היטלים והן כאלה שלא משלמים היטלים.
 - 2.4. בכספי ההיטלים למועצה מממנים ביטוח למגדלים בענף הפירות, ובהיעדר היטלים אלו, לא ירכש ביטוח למגדלים בענף הפירות.
 - 2.5. גביית ההיטלים על ידי המועצה באופן חוקי חשובה, משום שרק כך ניתן לגבות היטלים מכלל החקלאים, ולמנוע תופעות כמו 'free riders', וללא מנגנון חוקי, יהיה קשה ביותר לגרום לכלל המגדלים לרצות להצטרף לארגון אשר גובה היטלים ישירים.
 - 2.6. הקריטריון מוצע לגריעת מינים לפי היקפי הגביה הנמוך מ-70% הינו גבוה מדי, וכמו כן, ספציפית בענף התפוח הנתונים שהופיעו בפני הצוות המקצועי אינם סופיים, ולכן לקבוע על פיהם כי יש לגרוע את ענף התפוח מהמועצה זוהי קביעה לא מקצועית ולא חולמת את הקריטריונים שנקבעו.
- דיון:
3. התייחסות לטיעונים שהוצגו בעד גריעת המינים ו/או סגירת המועצה
 - 3.1. כמענה לכלל הטענות, חלק מהמינים שבהם התנגדות המגדלים עזה יותר, כפי שמורט בטיטות הצו, יגרעו מהמועצה.
 - 3.2. בחלק שלא יגרע, המשרד ישקול בחיוב שינוי שיטת הגביה, ומעבר לגביה לפי יבול, ולא לפי דונם.
 - 3.3. המשרד פועל מול אגף התקציבים באוצר לתקצוב תוספתי למשרד כנגד אובדן ההיטלים של המועצה, מתוך הבנה שפעילות ציבורית צריכה להיות ממומנת על ידי המדינה ולא על ידי קבוצת אזרחים מצומצמת.
 - 3.4. המשרד ישקול בחיוב תיקון חוק מועצת הצמחים כך שתותר פעילות וולנטרית של התארגנות מגדלים.
 - 3.5. מוצע כי יקבע מנגנון של בדיקת אפקטיביות של המהלך לגריעת המינים שבדיון, ובנוסף בעתיד יתקיימו דיונים נוספים, הן לגבי התפוח, והן לגבי מינים נוספים, שלגביהם תתקבל החלטה אם לגרועם בנוסף. לגבי התפוח וגריעת מינים נוספים הדיון יתקיים בעוד שנה, ולגבי כלל המינים שיגרעו בשלב זה, יתקיים דיון בעוד 5 שנים לבדיקת האפקטיביות שבמהלך זה.
 4. התייחסות לטיעונים שהוצגו נגד גריעת המינים ו/או סגירת המועצה
 - 4.1. הצעת מהלך הפיילוט הוצעה במקור על ידי משרד החקלאות, לאחר שנכשלה הוועדה שהוקמה מכוח החלטת הממשלה מיום 5/8/15, כי אב תשע"ה, וגם הצעת הפיילוט זכתה להתנגדות על ידי נציגי משרד האוצר. קצרה היריעה מלהכיל, אך המהלך מפורט בטיטות הצו שפורסם להערות הציבור. בסיכומו של דבר, המהלך כשל בשל היעדר הסכמת הנוגעים בדבר לקדמו.
 - 4.2. פעילות המחקר, המו"פ וההדרכה של המועצה מבוצעות במקביל לפעילות זהה של משרד החקלאות. ללא ספק כל זוג ידיים וזוג עיניים נוספים מיטיבים עם העוסקים בתחום, אך פעילות זו מכוסה ברובה על ידי



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

- משרד החקלאות, ותתגבר בהתאמה. הוגשה בקשה לאוצר לתקצוב מלא באופן שווה לסך גביית החיטלים כך שהמשרד יוכל לתגבר את פעילות הן בהדרכה, הן במחקר והן בהדברה.
- 4.3. מיזמי ההדברה האיזוריים ימשיכו להיות מתופעלים רק בלי 'עמלת התייוך' של המועצה, והמשרד יתקשר מול ארגוני מגדלים אזוריים או מול המגדלים באופן ישיר, לפי העניין.
- 4.4. בחקשר זה התקבלו גם פניות רבות הפוכות הטוענות כי פעילות המועצה בהיבט הדברת מזיקים, התמודדות עם מחלות ומתן מענה לבעיות 'אד-הוק' של החקלאים לוקח בחסר, בלשון המעטה.
- 4.5. בנוגע לרכישת פוליסות ביטוח עבור המגדלים בענף הפירות, ברגע שתיפסק גביית החיטלים, המגדלים יתקשרו באופן ישיר עם קנייט לרכישת פוליסות, כפי שנעשה בענפי גידול אחרים. פעילות זו של המועצה מהווה צינור לגביית כספים, ואין בה ערך מוסף לפעילות המועצה. יתר על כן, פעילות זו של המועצה משרתת רק את האינטרס של המועצה משום שדרכו המועצה גובה חיטלים גם מחקלאים שסירבו לשלם חיטלים. מהפיצויים שהתקבלו במועצה עבור מגדלים אלו, גבתה המועצה את כלל חובותיה. זהו מנגנון שטוב למועצה, אך רע למגדלים.
- 4.6. יוער כי כבר כיום הופנו למשרד פניות של חקלאים וחברות שטוענות שלמועצה ניגוד עניינים בכל נושא מיזמי ההדברה האיזוריים, ובכך מונעת הכשרה של חומרי הדברה חדשים, בשל ניגודי עניינים כאלה ואחרים.
- 4.7. כפיית גביית החיטלים על החקלאים על ידי המועצה מייצרת את הצורך של המועצה להתרענן ולהתחדש. הפיכתה לארגון וולנטרי תכפה על המועצה את הצורך להתרענן ולהתחדש, ולהיות רלוונטית למגדלים, אשר ככל שהתמורה המתקבלת מהתארגנות קולקטיבית מהמועצה תגדל, כך יגדל קהל לקוחותיה שיבחרו לשלם ולהיכנס תחת כנפי המועצה, מבחירתם האישית.
- 4.8. יוער כי כהוכחה בוטה לחוסר רצון המועצה להתרענן ולהתחדש ניתן לציין את התעלמות המועצה מבקשתו של מנכ"ל משרד החקלאות מתאריך 18/09/17, כ"ז אלול תשע"ז, ובה הוא מציע לבחון החלפה של שומרי חספ של המועצות, ודי לחכימא ברמיזא.
- 4.9. בשל ההערות השונות שהועלו בנוגע לנתוני הגביה בענף התפוח בפרט ובכלל הענפים בכלל, ובשל ההערות השונות בדבר הקרטיון שנקבע ל-70%, ובשל העובדה כי מגדלי התפוח שונים בהרכבם ואפיונם ממגדלי מינים אחרים, הוחלט לדחות את התחלטה לגבי ענף התפוח לשנה, ולקיים דיון על מינים נוספים. כאן המקום להוסיף, כי אף אם יתברר כי נתוני הגביה גבוהים מהקרטיון כפי שהוא מופיע בהצעה, נמצא באופן שאינו משתמע לשתי פנים, כי נתוני הגביה אינם משקפים דים את עוצמת ההתנגדות למועצה, משום שחקלאים רבים רשומים כמשלמי חיטלים, אף שהחיטלים עבורם נגבו מכספי פיצויים שמגיעים להם מקנייט, או מתביעות שהוגשו נגדם בבתי משפט.
- 4.10. בנוגע למגדלי הצבר, בשונה מהמינים האחרים שניציגיהם ביקשו גם כן להיגרע מהתוספת לחוק, נמצא שכלל לא הופיעו במסגרת התוספת לחוק מועצת הצמחים ולכן בקשתם היא בבחינת 'התפרצות לדלת פתוחה'. יש לבחון כיצד קרה שהמועצה חייבה לאורך שנים חיטלים מענף שאינו מופיע בתוספת לחוק המועצה.

סיכום:



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

לאחר דיון בהערות הציבור והמלצת המועצה, השר מקבל את מרבית ההערות כמפורט לעיל ורשימת המינים שיגרעו תהיה לפי הפירוט הבא:

1. לא יגרעו מהתוספת לחוק מועצת הצמחים המינים הבאים: תפוח, צתרה תרבותית, סייגית, בצל וולשי.
2. יגרעו מהתוספת לחוק מועצת הצמחים שאר המינים שהופיעו בטיוטה שפורסמה.

שאר החתייחסויות יפורטו במסמך ההחלטה של השר.

רשם: ישי גוטויליג

מש/32

מכתב המבקשת למשיב 1 ולשר

הכלכלה מיום 27.12.2017

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: ט' טבת, תשע"ח 27.12.2017

סומן: כ-14-12772

לכבוד

מר אורי אריאל

שר החקלאות ופיתוח הכפר

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

מר אלי כהן

שר הכלכלה והתעשייה

משרד הכלכלה והתעשייה

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה להפעיל את הסמכות לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים

ולהורות בצו על סגירת המועצה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
חוק מועצת הצמחים קובע כי בהתקיים אחת משלוש עילות, רשאים שר החקלאות ושר הכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להפסיק את פעילות המועצה או לפזרה:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;
2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;
3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזוריה.

לעמדת התנועה, כפי שתפורט במכתב זה, כל העילות החלופיות הללו התקיימו. יתר על כן, בתאריך ה-4.12.2017, במכתב מאת שר החקלאות שנשלח ליו"ר ועדת הכלכלה, הביע השר את עמדתו לפיה אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, ונימק זאת באופן המקיים את כל אחת מהעילות המנויות בחוק. משכך, קמה חובה להפעיל את הסמכות, כיוון שאי-הפעלתה בניסיונות אלו – בהן עמדתו המוצהרת של השר היא כי נתמלאו הנסיבות לפרק את המועצה – תהיה בלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

לפיכך, פונה התנועה אל שר החקלאות ושר הכלכלה לפעול בהתאם למתחייב על פי דין, ולהפעיל את סמכותם לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים – כלומר, לפרק את מועצת הצמחים.

1. המועצה לייצור צמחים ולשיווקם הינה רשות הפועלת מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "מועצת הצמחים" או "המועצה" ו-"חוק מועצת הצמחים" או "החוק", בהתאמה).¹ מועצת הצמחים הוקמה על פי תיקון מס' 6 לחוק מועצת הצמחים, שבוצע במסגרת פרק יא' לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג – 2003 (להלן: "חוק התוכנית הכלכלית").

¹ חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.
רח"י 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



2. במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, **אוחדו ארבע מועצות חקלאיות** – המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, מועצת הפירות, המועצה לצמחי נוי והמועצה לשיווק פרי הדר – למועצה אחת, הלוא היא מועצת הצמחים. בשנת 2010 הוכנסה תחת כנפי המועצה, מועצת הזית, אך המועצה לצמחי נוי הוצאה ממועצת הצמחים בשנת 2007; וזאת מכוח הסמכות הקבועה בסעיפים 69(א) ו-69(ב) לחוק מועצת הצמחים.²

3. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים הוא שמעניק לשרים את הסמכות לפזר את המועצה:

69. (א) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

להפסיק את פעולות המועצה או לפזרה בכל אחד מאלה:

(1) המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

(2) המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

(3) קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורת.

(ב) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

לפזר את המועצה אם לדעתם השתנו הנסיבות והמגמות

שלשם השגתן הוקמה המועצה.

4. כלומר – בסעיף מוענקת לשר החקלאות ולשר הכלכלה הסמכות להפסיק או לפזר בצו את מועצת הצמחים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, **באם השתנו לדעתם הנסיבות והמגמות אשר לשם השגתן הוקמה המועצה**. כאמור, החוק מונה **שלוש עילות חלופיות שבהתקיים אחת מהן, מן הראוי להפעיל את הסמכות, ואלו הן:**

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורת.

5. סעיף 69 המהווה מעין סעיף "השמדה" של מועצת הצמחים, מופיע כבר בנוסח חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: **חוק מועצת הפירות או החוק המקורי**).³

² צו מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (פיזור מועצת הזיתים והכללת ענף זיתי השמן במועצת הצמחים), התשי"ע-2010.
³ חוק מועצת הפירות הוא החוק המקורי אשר על גבי הוכנסו שינויים והתאמות במסגרת תיקון מס' 6 כל שיחול לגבי כלל הענפים, שמו שונה בהתאמה לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



אפשרות פיזורן של מועצות הייצור החקלאיות עלה על דעת המחוקק כבר עם חקיקת החוק המקורי.

6. כפי שיובהר להלן, כל העילות החלופיות המנויות בחוק התקיימו, ולכן נדרש פיזור המועצה. כפי שצפה המחוקק כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, מועצת הצמחים סיימה את תפקידה ההיסטורי ולפיכך דורשת התנועה כי יש לפזרה להקימה מחדש כגוף וולונטרי.

7. רקע לפיזור מועצת הצמחים

7.1. זוהי אינה הפעם הראשונה בה נדון פיזור מועצת הצמחים. עיון בנושא ובמאמצי העבר לתקן את קלקלות מועצת הצמחים מלמד שהספק ביחס לנחיצות מועצות הייצור במתכונתן הכופה ולגבי מידת הרלבנטיות שלהן מקנן בלבבות העוסקים בתחום מועצות הייצור מזה שנים רבות. כך למשל, כבר בשנת 1990 מינה שר החקלאות דאז רפאל איתן את חה"כ יואש צידון לעמוד בראש ועדה לאסטרטגיה חקלאית (להלן: "ועדת צידון"). בחודש דצמבר 1990 הגישה ועדת צידון את המלצותיה, ביניהן:

- (1) יבוטל מעמדו הסטטוטורי של המועצות, יוקמו גופים ציבוריים חליפיים (...); (3) המועצות יפסיקו לתת שירותים ולבצע פעילויות שניתן לבצען במערכות חליפיות על בסיס של קניית שירות בעבור תשלום ישיר (...); (4) למועצה לא תהיה נגיעה כלשהיא למערכת ההתקשרויות בין הגורמים השונים בענף (5) המועצה תיתן חסות לשולחנות מגדלים. השולחנות יאורגנו על בסיס ענפי וולונטרי ויסייעו למועצה בגיבוש המדיניות בענפים ספציפיים (...).

7.2. אולם, חרף אימוץ מסקנות ועדת צידון ע"י השר,⁵ המלצותיה לא הגיעו לכדי מימוש. בהתאם, קשיים בתפקוד המועצה המשיכו להתעורר ולצוף על פני השטח גם בשנים הבאות, כפי שבא לידי ביטוי בפרוץ "מרד החקלאים" בשנת 2007 הנמשך עד היום, במסגרתו מסרבים כ-2000 חקלאים לשלם את ההיטלים הנגבים על ידי מועצת הצמחים וזאת בטענה כי ההיטלים שגובה המועצה גבוהים מדי, וכי לא מוענקת להם כל תמורה שהיא בעבורם,⁶ ומתוך מטרה להפוך את פעילות המועצה לוולונטרית.

⁴ המלצות ועדת ההיגוי למבנה ותפקידים של מועצות הייצור הצמחיות (ירקות, פירות ופרחים), עמ' 150, מתוך דוח הוועדה לאסטרטגיה חקלאית (1990). ההדגשות במסמך זה הוטפו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.
⁵ הוועדה לאסטרטגיה חקלאית בראשותו של יואש צידון אשר המלצותיה אומצו בידי שר החקלאות באפריל 1991; הספר הירוק, קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005, יולי 1999. לקוח מתוך הערת שוליים בדוח מבקר המדינה, דוח שנתי 255 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003, העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה בעמ' 57 הי"ש 29.

⁶ מירב ארלוזורוב "מרד החקלאים מכה שוב" The Marker (2014, 30.03). רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 * العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 * شارع يافا 208، القدس 94383 * Mailing Address: P.O.B. 4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 208 Jaffa St., Jerusalem * 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



7.3. ממידע שהגיע לתנועה עולה כי למרד זה שותפים חקלאים רבים נוספים המתנגדים לפעילות המועצה, אך ממשיכים לשלם את ההיטלים רק מתוך חשש כי זו תתנכל להם ותפתח בהליכים משפטיים כנגדם, וכן מגדלים שהמועצה גובה מהם היטלים דרך רשתות השיווק בעת מכירת התוצרת החקלאית,⁷ כך שאינם יכולים להביע תמיכתם באמצעות הצטרפות למרד.

7.4. יתגר על כן; גם בעבר נעשה שימוש בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים. בשנת 2010 נעשה לראשונה שימוש בסעיף זה, וזאת בכדי להביא לסיום תפקידה של מועצת הזיתים.⁸ מועצת הזיתים הוספה לשלושת הענפים החקלאיים החוסים תחת צילה של מועצת הצמחים.

7.5. הזרז המרכזי להחלטה להפעיל את סעיף 69 לחוק היה דו"ח מבקר המדינה משנת 2010 אשר הצביע על מחזלים חמורים בתפקוד המועצה וחשש לפגיעה בטווח המיזות בהתנהלות העובדים במועצה.⁹ בדו"ח המבקר הודגש כי **לשר החקלאות אחריות מיניסטריאלית** לפעילות מועצת הזיתים, וכי למול הפגמים שנתגלו ביחס לתפקוד המועצה ועובדיה היה מוטל על השר לפעול באופן אקטיבי לתיקונם.¹⁰

7.6. נוכח מבקר המדינה אשר המליץ על ביצוע "שידוד מערכות מקיף" במועצת הזיתים, הפעיל שר החקלאות, בהסכמת שר התמיכה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת את סמכותו מכוח סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים והורה על פיזור מועצת הזיתים. דהיינו, על שר החקלאות מוטלת **האחריות המיניסטריאלית להביא לפיזור מועצת ייצור באם מתקיימת אחת מן העילות המנויות בסעיף 69(א) לחוק מועצת הצמחים.**

7.7. לאור התקיימות עילות הפירוק כפי שיובהר להלן, ניתן לטעון כי פירוק מועצת הזיתים מהווה רק את "הסנונית הראשונה" בטרם תפורק המועצה כליל.

8. התקיימו העילות המצדיקות את פיזור המועצה

⁷ לפי תקי 3 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז-2007, ההיטל בענף הירקות ופירות ההדר יחושב לפי משקל, ואילו בענף הפירות, לפי שטח הגידול. תקי 5 לתקנות אלו קובעת כי "משווק מורשה, יצואן, תעשיין או בית אריזה שקיבל צמחים ממגדל, ינכה את ההיטל מהתמורה שעליו לשלם למגדל בעד הצמחים שקיבל ויעבירו למועצה". כלומר, ממגדלי הירקות ופירות ההדר מנוכה ההיטל בעת מכירת התוצרת החקלאית, ואינם יכולים לטורח לשלם היטלים למעשה.

⁸ מועצת הזיתים היתה תאגיד בעל כשירות משפטית עצמאית שהוקם בצו מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (הקמת מועצת הזיתים), התשלי"ג-1973.

⁹ מבקר המדינה דו"ח שנת 1973. מבקר המדינה דו"ח שנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008 910-875 (2010); ראו גם משה ליכטמן "בינה"ד לעבודה אישר את פיטורי גדי הורוביץ ממועצת הצמחים" גלובס 19.6.2013.

¹⁰ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000853901>. ר"ח יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 * 02-5000076 * العنوان للرسائل: ص. ب. 4207, القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 شارع يافا 208, القدس 94383 * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 * 208 Jaffa St., Jerusalem * 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



8.1. כאמור, תבקש התנועה לטעון כי התקיימו העילות המנויות בחוק המאפשרות את סגירת מועצת הצמחים. מפאת היקף המכתב, יובאו הדברים בקיצור ובתמצית, תוך שהתנועה שומרת את זכותה להרחיב בעניין זה בהמשך.

8.2. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה:

א. סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים מונה את שלל תפקידי המועצה. בין שלל התפקידים בולטת חובת המועצה כלפי המגדלים (סעיף 11(2)) וכלפי אוכלוסיית המדינה (סעיף 11(4)). המועצה נדרשת לפעול לקידום האינטרסים של המגדלים בדמות הבטחת מחיר הוגן. בנוסף, המועצה היא שאמונה על ההגנה על הביטחון התזונתי במחירים נאותים לאוכלוסייה הישראלית. ההסדרה המוטלת על כתפי המועצה מבקשת ממנה להגן על האינטרס הלאומי ועל האינטרסים של המגדלים כאחד. אף על פי כן, מתגלים כשלים במילוי חובות המועצה.

ב. ראשית, פעילות המועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים – וסקר "התקליט" המפורסם על ידה אינו תורם ואולי אף פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. סקר המועצה הוא שמשפיע על מחירי כל העסקאות המבוצעות במשק, ופרסומו אף משפיע רטרואקטיבית על עסקאות שנסגרו עוד טרם פרסומו.¹¹

ג. פרסומים בתקשורת העלו כי מחירי מועצת הצמחים ומשרד החקלאות מנופחים ביחס למחיר האמיתי והם אינם משקפים את מחירי העסקאות בפועל. זאת בהשוואה לסקר המחירים של חברה פרטית בשם ניסן מחשבים בע"מ, המפיקה מחירון בשם "ירקום".¹² סקר התקליט והמחירים המפורסמים בו, משרתים במידה רבה את הרשתות ולא את המגדלים.

ד. מעבר לכך, המחירים המוצגים בסקר "התקליט" אינם משקפים את המחיר שהחקלאי קיבל בתמורה לתוצרתו, כיוון שגם אם היו נכונים, מדובר במחיר לפני שהופחת ממנו ההיטל למועצה, ולפני תשלום ההובלה, דמי האריזה, ו"השמדות התוצרת" המנהלתיות שהמועצה מחייבת את המגדלים לבצע.

ה. עוד יצוין כי הסקר גם אינו תורם להבטחת מחיר הוגן לצרכן. הואיל והסקר אינו מציג את המחירים לצרכן, לא ניתן להצדיקו כמגביר את שקיפות המחירים לצרכנים. משסקר

¹¹ לפי פרסומים בתקשורת הפך סקר זה במרוצת השנים מ"סתם המלצה" ל"לוי יצחק של הירקות", משה ליכטמן "שלמה להב – האיש שמכתיב את מחירי הירקות" גלובס 12.6.2011

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000652708>

¹² משה ליכטמן "הסטיטונאים: משרד החקלאות מנפת מחירי ירקות לטובת החקלאים" גלובס 13.10.2013

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885224>; אורה קורן "מי מייקר את הפירות והירקות?"

משרד החקלאות ומועצת הצמחים "The Marker 27.02.2013

<https://www.themarket.com/consumer/prices/1.1938806>; נורית קדוש "רגע לפני ערב החג: עלייה במחירי

הסטיטונאי של העגבניות" כלכליסט 30.03.2014

<https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3627776,00.html>

רחמי 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

Mailing Address: P.O.B. 4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 208 Jaffa St., Jerusalem

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



התקליט מציג את המחירים הסיטונאים, בפועל הוא משרת את התיאום ברמה הקמעונאית. מעבר לכך, כתוצאה מכך שתמחירים הסיטונאים אינם מדויקים ואינם משקפים את המחיר שקיבל החקלאי, הדבר מסייע לרשתות השיווק ליצור מראית עין של פערי תיווך נמוכים הרבה יותר מאלו הקיימים במציאות.

שנית, פוגעת במגדלים בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי, על אף שמוסמכת המועצה לעשות כן לפי סעיף 36(א)(1) לחוק. גביית ההיטלים מהמגדלים הופרטה הלכה למעשה אל המשווקים המורשים,¹³ ואילו הפכו לשמש מעין "מחלקת גבייה" של המועצה ממגדלי הירקות, מהם נגבה ההיטל לפי משקל התוצרת.¹⁴ קבלת רישיון המסחר הסיטונאי, מותנית בגביית המס על ידם מהמגדלים.¹⁵ בכך שוב נמנעת המועצה מלפעול לטובת הבטחת פונסת המגדלים, ומטילה את מלוא כובד ההיטלים על כתפיהם הצרות.

הקשיים העולים מסקר "התקליט" שמפרסמת המועצה, המאפשרים הצגת מראית עין של פערי תיווך נמוכים המשרתת את המשווקים, בשילוב פונקציית גביית ההיטלים על ידי המשווקים המשרתת את המועצה, עשויים להעיד על מצב של "יד רוחצת יד" בין המועצה למשווקים, בו זה נהנה וזה אינו חסר, ובכך מטילים צל כבד על יכולתה של המועצה לקיים חובתיה.

ח. שלישית, ספק אם המועצה מהווה גוף שהמייצג בפועל את עמדת המגדלים, שכן הקול הניתן לכל מגדל בבחירות למועצה, קשור ישירות לגובה ההיטל שהוא משלם.¹⁶ לפי טענת החקלאים שהועלתה בפני התנועה, רק כ-2% מהמגדלים החברים במועצה הצביעו בבחירות האחרונות. כאשר פנתה התנועה אל מועצת הצמחים בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על מנת לוודא את נכונות הדבר, נענתה כי מספר החקלאים שהצביעו בבחירות אלו כלל אינו מצוי בידי המועצה.¹⁷

ט. רביעית, לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. כך לדוגמה, ועדה לבדיקת הצורך בארגון מחדש במועצת הצמחים (להלן: "ועדת שאלתיאלי") מצאה כי המועצה פעלה באורח

¹³ תקנות 5-6 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז - 2007 ("תקנות שמחון").

¹⁴ תקנה 1(3) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים). זאת בניגוד לאופן הגבייה ממגדלי הפירות, אשר עבורם ההיטל מחושב לפי דונם (ניטח הגידול של מטע שהגיע לגיל ניבוי, שם, תקי 2(3)). בעוד שמגדלי הפירות יכולים שלא להעביר את ההיטלים למועצה מרצונם, למגדלי הירקות אין אפשרות לעשות כן.

¹⁵ מכוח סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק).

¹⁶ תקי 7(ב) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006.

¹⁷ "אין בידי המועצה מידע כמבוקשי", מתוך מכתב מאת אביגיל לוי, הממונה על חופש המידע במועצה לייצור צמחים ולשיווקם, אל עו"ד נילי אבן חן וגל קויתי מהתנועה למען איכות השלטון (28.2.2017). העתקי התכתובת האמורה ימסרו לפי דרישה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007, עת נערכה הבדיקה – למשל, לא הוקמה ועדת ביקורת, נערכה פעילות על פי תקציבים בלתי מאושרים, ובניגוד לחנחיית בג"ץ,¹⁹ לא שמרה המועצה על ניהול נפרד של נכסים וכספים בין הענפים השונים במועצה ויזמה הלוואות צולבות בין הענפים.

י. בנוסף לניהול הבלתי תקין שמתגלה במועצה עצמה, כפי שהתגלה בדוח מיוחד של החוקר הממונה מטעם בית המשפט המחוזי, למועצת הצמחים ונציגייה בחברת אגרוסקו היה חלק משמעותי בתהליכים אשר הובילו לקריסת החברה. למועצת הצמחים הייתה נתונה האפשרות הרבה ביותר להשפיע על הנעשה בחברה ולהצילה מגורלה העגום, כיוון שהחזיקה ב-55.28 ממניות החברה,²⁰ ונציגי המועצה שימשו כדירקטורים בה. נציגי המועצה באגרוסקו ניהלו את החברה בחוסר מקצועיות ותוך ניגוד עניינים חמור.²¹ יש בהתנהלות בלתי תקינה זו ללמד כי אין להמשיך ולהפקיד את עתידה החקלאי של מדינת ישראל בידי המועצה.²²

יא. אי-התקינות ניכרת גם מכך שמיום איחוד המועצה בשנת 2007, מטילה היא על המגדלים היטלים ללא קריטריונים הקבועים בחוק, וזאת מבלי שקיימים כללים ברורים בנושא. העברת הסמכות לגביית היטלים לידי המועצה נחקקה ביום 2.8.2007 במסגרת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז – 2007 (להלן: "תיקון מספר 8").

יב. חצי שנה קודם לחקיקתו של תיקון מס' 8 הותקנו תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז – 2007 (להלן: "תקנות שמחון"), שנועדו לשמש כהוראות מעבר וזאת בכדי לאפשר גביה מחודשת של היטלים על-ידי מועצת הצמחים וזאת עד לכניסת תיקון מספר 8 לתוקף. ראייה לכך ניתן למצוא בהודעת הדברות של משרד החקלאות מיום 12.2.2007:

¹⁸ הועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווקם: פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה דו"ח הוועדה (2006). (להלן: "ועדת שאלתיאל").

¹⁹ בג"ץ 4489/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל פ"ד (נט) 14 (2005).

²⁰ מדינת ישראל החזיקה ב-30.33%; מועצת ענף הלול החזיקה ב-3.30%; התאחדות מגדלי הבקר ב-0.09% ותנובה ב-11% ממניות החברה. התנונים לקוחים מתוך כתב התביעה – בהליך פרק (ת"א) 53253-06-11 אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ נ' בונס נכסים רשמי תל אביב (פורסם בנבו, 7.7.2011).

²¹ מפאת אורך הדברים לא תובא כאן השתלשלות העניינים שהביאה לקריסת אגרוסקו ואת מעורבות מועצת הצמחים בעניין. להרחבה ראו רוי"ת דרור אביב דוח חוקר ממונה מטעם בית המשפט המחוזי בת"א בעניין נסיבות קריסתה של אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (23.6.2013).

²² צוין כי לאחרונה הוגשה תביעה על ידי עובדי אגרוסקו לשעבר בחיפף של 4.8 מיליון ש"ח כנגד מנכ"ל החברה וחברי הדירקטוריון – צבי אלון, מנכ"ל מועצת הצמחים, מאיר יפרה, מנכ"ל ארגון מגדלי ירקות ושמאל לויט, מנכ"ל מועצת הלול. ראו אלה לוי-וינריב "אגרוסקו השתמשה בכסף שקיבלה לעובדים – לפירעון הלוואות" גלובס 21.12.2017 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001216564>.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, القدس 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
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



"ועדת הכספים קיבלה את בקשת שר החקלאות, שלום שמחון, ואישרה את תקנות היטלי מועצת הצמחים, דבר שיאפשר גבייה מחודשת של ההיטלים, שגבייתם נפסקה ביוני בשנה שעברה. התקנות שאושרו נוגעות לתקופת המעבר לשנת 2007 בלבד ומטרתן לאפשר פעילות המועצה והתייעלותה בהתאם לנדרש מהמלצות ועדת שאלתיאל".

ג. אלא שעד מהרה התגלה כי המועצה, על פי הודאתה שלה, אינה מסוגלת לממש את הסמכויות שניתנו לה במסגרת תיקון מס' 23,8 ולפיכך תקנות שמחון הפכו לדרך המלך לגביית היטלים מטעם המועצה עד היום. כלומר, המועצה מטילה היטלים על המגדלים מכוון "הוראת מעבר" ומבלי שנקבעו כללים וקריטריונים ברורים לכך בחוק.

ד. תמישית, התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים. השמדת העודפים היא כלי חריג הנועד לסייע למגדלים לשמור על רווחיות במכירת התוצרת, כאשר מתעורר חשש להיווצרות עודפים אשר עלולים לפגוע במחיר התוצרת בשוק. חובת המועצה לנהל את פינולי העודפים מעוגנת בסעיף 60 לחוק. דו"ח מבקר המדינה²⁴ בנושא מגלה, כי מועצת הצמחים נמנעה מקיום חובותיה בנושא השמדת העודפים "באופן מתמשך לאורך השנים". הדוח מגלה כי המועצה נמנעה מלפנות לשר החקלאות או למנכ"ל המשרד לקבלת היתר להשמדות וכי המועצה אינה פועלת באופן מספק למיצוי האפשרויות לשימוש מועיל בעודפים. הימנעות המועצה מלשקול העברת התוצרת למטרות חסד, מונעת ממנה מלפעול גם לטובת הצרכן הישראלי המוחלש.

טו. שיטת, פעילות המועצה אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים. להיטלים הכפויים שגובה המועצה מהמגדלים השפעה ישירה על כיסו של הצרכן. כאשר המגדל מוכר למשווק את תוצרתו, מחיר התוצרת מגלם בתוכו את "פרמיית המועצה". מכירה למשווק במחיר גבוה, משליכה ישירות על המחיר לצרכן. המחיר הגבוה גורם להקטנת הצריכה ולהקטנת הביקוש מהם, וכך הם נשארים עם עודפים ונאלצים להשמיד אותם.²⁵ בנוסף, גם כשהמגדל מוכר את תוצרתו במחיר זול יותר, כך שהוא אינו מגלם את ההיטלים, המשווק משתמש במחיר הנמוך בכדי להגדיל את פער השיווק, כך שהמגדל אומנם מוכר במחירי הפסד אך המשווק מביא להכבדת יוקר המחייה מאידך.

²³ לטענת מועצת הצמחים, תיקון מס' 8 אינו ניתן כלל ליישום, ולפיכך אין באפשרותה לממש את סמכותה ולקבוע תקנות חדשות, הואיל ואין בידיה הנתונים הנדרשים באשר לפדיון המכירה, אשר על בסיסו עליה לחשב את ההיטל (סעיף 36(א1) בחוק) (ע"א 9208/12 דרור מזרחי נ' מועצת הצמחים, פסקה 14 (12.5.2014)). וכן דברי ההסבר להצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10) התשע"ד-2014 (הצעות חוק הממשלה 871, 09.06.2014).

²⁴ מבקר המדינה דוח שנתי 65 (מאי 2015).

²⁵ לו המועצה היתה ממלאת את חובותיה, היתה הדרכה כיצד להימנע מעודפים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



8.3. המועצה אינה מבצעת ביעילות את מטרותיה:

א. פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפוייה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. הגם שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפוייה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים אינה מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

ב. ראשית, ההדברה שמבצעת המועצה לגידולים השונים אינה מצדיקה כשלעצמה את קיום המועצה, ומעבר להתארגנות וולונטרית תביא לחלוקת נטל פעולת ההדברה בצורה דיפרנציאלית, ובהתאמה שוויונית. המועצה מממנת את פעולות ההדברה במסגרת ההיטלים הנגבים מהמגדלים. אלא שעיקרה המוחלט של ההדברה שעורכת המועצה מתרכז בענף ההדרים. בהתאם, עיקר התקציב שמקצה משרד החקלאות למועצה, אשר בשנת 2013 עמד על 9.8 מיליון, מוקצה להדברה בענף ההדרים. לאור העובדה שהמועצה עוסקת בהדברה בעיקר, אם לא רק, בענף ההדרים, עולה הספק בדבר נחיצות מועצה כלל ענפית לצורך הסדרת הדברה הנדרשת בענף חקלאי אחד בלבד. ספק זה עלה גם במסקנות ועדת שאלתיאלי, שם נאמר כי:

"במידה וענף ההדרים ימשיך לבצע את מערך ההדברה, יהיה צורך לגבות תוספת של 1.0% ממגדלי ההדרים מעבר להיטל המרבי, עבור מטלה זאת".²⁶

ג. בכל ענף חקלאי ההדברה יכולה להיעשות באופן עצמאי, או באופן מאוגד על-ידי ארגון וולונטרי. על מנת להפיג את החשש מפני העדר הדברה מצד חלק מהחקלאים שיגרום לנזק לשאר המגדלים, ולצורך ולשמירה על סטנדרטים הכרחיים ליצוא, ניתן לקבוע בחקיקה חובת הדברה, שתיאכף על-ידי משרד החקלאות.²⁷

ד. שנית, אין כל יתרון ממשי למימון המחקר והפיתוח מתקציב המועצה, נוכח חלקה השולי במימון המחקר והפיתוח החקלאי בישראל. זאת ועוד, קבלת כספי המימון מהמועצה חושפת את המדינה לסיכון כספי התמלוגים המגיעים לה על חלקה בפיתוח ולפיכך אינו מצדיק את התועלת השולית. מימון וולונטרי של המחקר והפיתוח על בסיס ענפי, יחווה מודל יעיל יותר.

ה. מרבית מתוצרי המו"פ מיטיבים עם כלל הציבור,²⁸ ולא רק עם החקלאים; כך שהחלטה להטיל את עלות מימון המו"פ על כתפי המגדלים איננה ברורה מאליה. אף

²⁶ ועדת שאלתיאלי, לעיל ח"ש 18, סעיף 8.7.
²⁷ יש לציין כי יש להתחשב בשיטות הדברה מסוגים שונים, תוך בחינת ובדיקת איכותן וטיבן.
²⁸ המו"פ תורם ליעול החקלאות, ובכך מסייע לרווחת הציבור ולכלכלת המדינה, והשגה המו"פ מתבטאים בין היתר בתוצרת חקלאית באיכות גבוהה, ובכמות מספקת, במשך כל ימות השנה, ובכך מביאים לשורת תועלות לציבור רחב 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 * 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



אם ישנם מחקרים שנדרש להם מימון עצמאי של החקלאים, מעבר למימון המדינת מצד משרד החקלאות, אין הכרח לחייב את כלל המגדלים בענפי הצמחים כולם, להשתתף במימון מו"פ. מרבית תוצרי המחקר הינם ממוקדי תת-ענף, כך שלכל סוג יכול מתבצעים מחקרים נפרדים שרלוונטיים לו. אם כך, הרי שארגונים וולונטריים, מבוססי תתי-ענפים, יוכלו להחליט על מימון מו"פ מטעמם.

1. ספק אם החשש מבעיית הרוכב החופשי מוצדק בנוגע למו"פ ומצדיק עריכת מו"פ מאורגן וכפוי. החשש הוא כי קבוצת מגדלים עשויה ליהנות ממחקר של אחרים משום שהמפתחים לא יוכלו לגבות מחיר גבוה יותר על התוצרת המשופרת שלהם, וזאת כתוצאה מחוסר היכולת של הצרכן לעמוד על איכויות פנימיות שונות של התוצרת. אולם, ישנם תחומי מחקר רבים בהם התוצר ניתן להבחנה ואף למכירה לשאר החקלאים. בנוגע למקרים בהם אכן אין יכולת להבחין בין תוצרי המחקר האיכותיים יותר לבין אלה שלא, הרי שניתן לערוך מחקר משותף במסגרת ארגונים וולונטריים תת-ענפיים, בהסכמת חברי הארגון הנוגע לענף הספציפי.

2. מתכונת וולונטרית עשויה אף לפתור בעיות המתעוררות בחלוקת כספי התמלוגים מתוצרי המחקר והפיתוח. ההשתתפות החלקית של המועצה במימון המחקר והפיתוח יוצרת בעיות, ואף מביאה לפעולה בניגוד לאינטרסים הכלכליים של המדינה. כך אירע בהקשר של זן הקלמנטינה "אורי" אשר פותח על ידי מינהל המחקר החקלאי וולקני בבית דגן בסיוע ענף ההדרים במועצת הצמחים.²⁹ "הסיוע"²⁹ אשר העניקה המועצה למכון הוולקני עלתה ביוקר לקופת המדינה. שיתוף הפעולה האמור הביא לכך שמועצת הצמחים היא שניהלה את רישום הזכויות על הזן החדש באירופה ופעלה לטענת המכון מאחורי גבו וקיפחה את זכויותיו, מה שהביא ליצירת סכסוך בין המכון הוולקני לבין המועצה.³⁰

ת. לעומת זאת, לו נוהלו המחקר והפיתוח בלעדית על ידי משרד החקלאות, התמלוגים היו מועברים לקופת המשרד לצרכי מחקר ופיתוח נוספים בתחום התקלאות. ככל שיערך מחקר ופיתוח על ידי ארגונים וולונטריים או פרטיים, הוא ינוהל באופן עצמאי על ידם, והתמלוגים יועברו לידם.

ט. שלישית, גם בתחום הביטוח המועצה איננה מעניקה יתרון מיוחד למגדלים. יתרון הגודל יכול להתקיים גם במתכונת התארגנות וולונטרית.

המדינה, ביניהן שמירה על מודד המחירים לצרכן, גידול בייצוא, ולשמירת השטחים החקלאיים המעובדים. כעולה מדו"ח הממונה על חוק חופש המידע לשנת 2013, משרד החקלאות, בעמ' 9.
²⁹ המועצה היתה אחראית על ניסוי הזרעים בשטח אצל החקלאים, סייעה בחלק מהתקציב וסייעה בהגדרת יעדים.
³⁰ ראו ידיעות על סכסוך בין מכון וולקני למועצת הצמחים עקב פיצול אחריות ומימון מו"פ בין המשרד למועצה. ענת גורג'י "תככים, מיליוני יורו וקלמנטינות: מהו הסכסוך הגדול שמסעיר את ענף התקלאות?" *The Marker* 2.5.2015 www.themarker.com/markerweek/1.2626211

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



י. נציין, כי במצב החוקי הנוכחי, כאשר מתרחש אירוע ביטוחי המצדיק תשלום תגמולי ביטוח, התגמולים משולמים על-ידי הקרן למועצה שאמורה להעבירם למגדלים, ואינם משולמים למגדלים ישירות.³¹ צורת תשלום זו משרתת את המועצה ומאפשרת לה לגבות היטלים מחקלאים שסירבו לשלם היטלים מתוך כספי הפיצויים המגיעים למגדלים אלו מתוך קופת הביטוח.³²

יא. יצוין עוד כי ממידע שהגיע לתנועה בנושא, סמכות המועצה בעניין הביטוח מאפשרת לה לא רק לשלול פיצויים המגיעים למגדלים, אלא גם להפסיק ולחדש את הביטוח שלהם בקרן לביטוח נזקי הטבע בחקלאות, וזאת ללא ידיעתם או בניגוד לרצונם.

8.4 " טעם אחר שיפורט" – יתרונות ההתארגנות הוולונטרית

א. העובדה כי בעולם, מגדלים מתארגנים במתכונות וולונטריות, תוך שהמועצות השונות ממלאות תפקיד זהה לתפקיד המועצה הישראלית, מלמדת כי אין כל יתרון בחתארגנות כופה על פני וולונטריות, ואולי אף להפך.

ב. בחודש ינואר 2014 הגישה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עמדה שעניינו "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל" (להלן: "נייר העמדה").³³ לנייר העמדה שהוצג רלבנטיות גדולה לסוגיית סגירת המועצה שכן נייר העמדה מהווה דה-פקטו "טעם אחר המצדיק" את סגירתה, כנדרש מכוח סעיף 69(א)(3) לחוק מועצת הצמחים. נייר העמדה מלמד על קיומה של הצדקה מהותית להפסקת פעילותה הכפויה של מועצת הצמחים.

ג. נייר העמדה מצביע על קיומם של הבדלים משמעותיים בין מועצות הייצור בישראל לבין הגופים המקבילים להן מעבר לים. ההבדל המרכזי שהוצג הוא כי בניגוד לאופיין הכופה של מועצות הייצור בישראל, הגופים המקבילים באירופה ובארצות הברית הם בעלי אופי וולונטרי בין בהחלטה על עצם הקמת הגופים ובין בהחלטה באשר לחברות בהם.³⁴ יתרה מזאת, מנייר העמדה עולה, כי ניתן להצביע על קיומה של מגמה עולמית אל עבר ביטולן של המועצות הסטטוטוריות, ומעבר אל עבר התארגנויות חקלאיות וולונטריות על בסיס ענפי, בתמיכת מדינתית.

³¹ בג"ץ 5284/10 ישראלי נ' משרד החקלאות (פורסם בנבו, 12.12.2010).
³² סיכום דיון שערך שר החקלאות ופיתוח הכפר בנושא הערות הציבור לטייוט ההודעה בדבר גרעת מינים מהתוספת לחוק מועצת הצמחים, בעמ' 3. הסיכום צורף למכתב מאת עו"ד אורטל אמת, הלשכה המשפטית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אל גל קויתני, רכזת כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון (10.12.2017).
³³ אבי אלקיס, ד"ר אורית גינזבורג וד"ר יעל קחל מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).
³⁴ עוד עולה מהמחקר, כי המעורבות הממשלתית בפעילותן של מועצות הייצור בישראל היא הגבוהה ביותר מבין השלוש.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ד. בנוסף, כיום פעילות המועצה ממומנת באמצעות היטלים הנגבים מהמגדלים. הגם שהיטלי חובה מהווים דרך נוחה מאוד למועצה לממן את פעילותה, גם במתכונות וולונטריות אין מניעה כי המועצה תבצע את התפקידים אותם היא ממלאת כיום.

ה. יתר על כן, המתכונת הכופה של המועצה מונעת פיקוח יעיל של המדינה על תפקודה, מעבר למתכונת וולונטרית תאפשר לשפר את הפיקוח על פעולותיה.

ו. בישראל, במועצת הצמחים יושבים נציגי מדינה הממונים על ידי השרים (החקלאות, האוצר והכלכלה), והם משמשים בתפקידי יו"ר, חברי מליאה, וחברי הוועד הפועל. אך בכך מתמצה הפיקוח המדינתי. המבנה שנוצר בישראל מהווה קרקע פורייה להתפתחות כשל רגולטורי שעניינו "הרגולטור השבוי", דהיינו הזדהות הגורם המסדיר עם נשוא פיקוחו. פיקוח על ארגונים וולונטריים, קל וחומר ארגונים שהחברות בהם כפויה מחייבת מינוי גורם מפקח אשר איננו מזדהה עם האינטרסים של ציבור המפוקחים, דוגמת הרשות להגבלים עסקיים. בישראל, מזהים גורמי הפיקוח את המועצה כמי שמייצגת את אינטרסי המגדלים. ודוק – בין המגדלים למועצה אין זהות אינטרסים, ומאבק החקלאים מעיד אלף מונים על כך.

9. עדות נוספת להתקיימות העילות – עמדת שר החקלאות

9.1. ביום 4.12.2017 מסר שר החקלאות הודעה ליו"ר ועדת הכלכלה בדבר תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים.³⁵ במסגרת תיקון זה, החליט שר החקלאות לגרוע מהתוספת לחוק מועצת הצמחים חלק מהזנים המנויים בה, בעיקר בענף הפירות – כלומר, לצמצם את היקף פעולתה של המועצה.

9.2. אל הודעה זו צורפו דברי הסבר, בהם הסביר השר את השתלשלות ההליכים שהובילו לתיקון, את הקריטריונים בעזרתם נקבעו הזנים שהוחרגו ואת הטיעונים שעלו בהערות הציבור בעד ונגד התיקון. לקראת סיום דברים אלו, בחר השר להידרש לשאלת ההצדקה להמשך קיומה של המועצה.

9.3. ראשית, ציין את השר את עוצמת התנגדות המגדלים שהובעה כלפי המועצה, אשר מחייבת את המועצה בעריכת חשבון נפש ולתקן דרכיה. לאחר מכן, העלה השר את השאלה "האם לאור חוקי היסוד, יש מקום שבשנת 2017 יכפו על מגדל להיות "תבר" בתאגיד סטטוטורי", במיוחד לאור העובדה שלא מדובר בגידולים בענפים "מתוכננים". על כך מוסיף השר כי באירופה "כמעט ואין תאגיד סטטוטורי כדוגמת מועצת הצמחים בענף שאינו מתוכנן".

³⁵ מכתב מאת שר החקלאות ופיתוח הכפר, אורי יהודה אריאל הכהן, שכותרתו "תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים", אל ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה (4.12.2017).
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
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



9.4. התשובה שנתן השר בהמשך לתהיה זו היא הממחישה את התקיימותן של הנסיבות המחייבות את סגירת המועצה, לעמדתנו. לפיכך, נבקש להביא את הדברים כלשונם:

"ואכן, לטענה שהמועצה אינה מקיימת את תפקידיה כמוגדר בסעיף 11 לחוק – יש בסיס איתן וכשפורטים אף את סמכויותיה לביצוע תפקידיה כמוגדר בסעיף 12 לחוק עולה כי המועצה לא מפעילה את כל סמכויותיה וכי הסמכויות העיקריות שאותן היא מפעילה יכולים להיות מופעלים ע"י משרד החקלאות ביתר יעילות כתקצוב מחקר, ביצוע פעולות הדברה, להיות 'צינור' לתשלום פרמיית ביטוח לקני"ט בצורה מרוכזת ולהעביר דמי ביטוח מקני"ט למגדלים. כל אלו מובילים למסקנה כי אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטורית זו על כנה. לנימוק שיש יתרון לקיום המועצה כמקום למפגש משותף של המגדלים 'בשולחנות' הענפיים – ניתן להסתפק בארגון וולונטרי – כפי שקיים באירופה".³⁶

9.5. מהדברים עולה בבירור כי שר החקלאות עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק: כי היא אינה ממלאת חובותיה (69S(א)(1)); כי היא אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה (69S(א)(2)); ואף כי קיים טעם אחר המצדיק פירוקה (69S(א)(3)), כגון העובדה שניתן להסתפק בארגון וולונטרי חלף המועצה.

9.6. למותר לציין כי עמדת התנועה היא שיש ממש בדברי שר החקלאות, ואכן מתקיימות העילות לסגירת המועצה, כפי שנטען לעיל.

10. סמכות רשות שהופכת לסמכות חובה

10.1. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים נוקט בלשון "רשאי" באשר לסמכות השר להביא לסגירתה של המועצה, דהיינו מעניק לשר החקלאות והכפר ולשר הכלכלה "סמכות שברשות" להביא לסגירת המועצה. אלא שבחלכה הפסוקה נקבע לא פעם כי יש נסיבות בהן סמכות הרשות תהפוך לסמכות שבחובה.³⁷

10.2. באומרנו "סמכות שבחובה" כוונתנו כי על השר מוטלת "החובה" לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר".³⁸ עם זאת, וחשוב לציין זאת בהקשר זה, כי לא בכל מצב הופכת הרשות לחובה, נדרשות נסיבות עובדתיות שבהתקיימן אי הפעלת הסמכות הופכת לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

³⁶ שם, בעמ' 7.
³⁷ בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (1993); בג"ץ 3094/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993); בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 759 (2000).
³⁸ עניין מיטראל, בעמ' 496.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للمراسل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
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



- 10.3. במכתב זה ביקשנו להראות כי התקיימו הנסיבות בהן אי הפעלת הסמכות על ידי השר הופכת לבלתי סבירה. **התנועה ביקשה לטעון כי ביחס למועצת הצמחים, התעוררו נסיבות אשר אינן מאפשרות המשך קיומה.**
- 10.4. בבג"ץ 335/82 למדן נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לו(4) 785 (1982), עמד השופט אור על החובה לפרש את הסמכות שברשות לסמכות שבחובה, חרף הקושי הברור העולה מהוצאת לשון הסעיף מפשרות:
- "לעתים יש מקום לסטות מהנוסח כפשוטו ולפרש הענקת רשות לפעול כמטילה חובה לפעול. כך הוא כשעל-פי מטרת החוק הקובע את הרשות לפעול, ועל-מנת לא לעשות את דבר המחוקק פלסתר או ריק מתוכן או כדי להימנע מפגיעה שהמחוקק בוודאי לא התכוון אליה, ברור הוא שהמחוקק הטיל חובה לפעול, אם כי נקט לשון הענקת רשות לפעול בלבד".³⁹
- 10.5. התנהלותה של מועצת הצמחים אינה מאפשרת להסכין עם המשך קיומה במתכונתה הנוכחית. **הסמכות שברשות הפכה לסמכות שבחובה, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.**
- 10.6. בצעד יוצא דופן יחסית, הכניס המחוקק לתוך מרקם החוק, סעיף "השמדה" המעניק לשר סמכות רחבה להביא לפיזור המועצה. העילות המפורטות בחוק, מתוות לשר את השיקולים אשר עליו לשקול בבואו להסתכל על תפקוד המועצה, תוך הבנה כי ייתכן ובנקודת זמן מסוימת, לא תהיה הצדקה להמשך קיומה. **להבנתנו, התוויית שיקול הדעת באופן ספציפי בסעיף באמצעות העילות השונות, מביאות לכך שבמצב הקיים, הרשות לשקול את פיזור המועצה הפכה לחובה.**
- 10.7. נציין כי בהקשר זה נקבע בפסיקה כי סמכות שברשות עשויה להפוך לסמכות שבחובה רק בנוגע לנסיבות קונקרטיות ולא באופן כללי.⁴⁰ לטענתנו, בנסיבות המתקיימות כיום, קמה **עתה** החובה להפעיל את שיקול הדעת הנתון לשר במסגרת סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים.
11. **סיכום וקריאה להפעלת הסמכות**

³⁹ בג"ץ 335/82 למדן נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לו(4) 785, פסי' 3 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) אור (1982).
⁴⁰ בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הדווחה (22.6.2014).
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@mqq.org.il * Web Site: www.mqq.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- 11.1. על השרים להם ניתנה הסמכות לזכור כל העת כי כל סמכות שלובה באחריות להסדיר כלאות את התחום עליו פרושה הסמכות – וכי אחריות זו מחייבת הפעלת הסמכות שניתנה כאשר הנסיבות מחייבות כן.⁴¹
- 11.2. עמדתו המוצהרת של שר החקלאות כי אין הצדקה לקיום המועצה, וכי הלכה למעשה – תנאי פירוק המועצה התקיימו, אינה מותירה מקום לספק כי הסמכות לפרק בצו את מועצת הצמחים הפכה לסמכות שבחובה, כיוון שאי-הפעלת הסמכות הפכה "בלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין".⁴²
- 11.3. כאשר אחד השרים האמון על הפעלת הסמכות מצהיר קבל עם ועדה כי התקיימו הנסיבות המחייבות הפעלתה, וכאשר הצהרה זו באה אף לאחר התייעצות עם הציבור ושמיעת עמדות שונות בדבר חיוניות המועצה (שהרי טענות הנוגעות לכך עלו הן מהמועצה והן מהמגדלים בהערות על טיוטת התוספת לחוק מועצת הצמחים),⁴³ הרי שאי הפעלת הסמכות מהווה חוסר סבירות קיצוני הזועק לשמים. זאת, ביחוד בצירוף כלל הנסיבות עליהן עמדנו במכתב זה, אשר אינן מותירות מקום לספק כי התקיימו העילות לפירוק המועצה המנויות בחוק.
- 11.4. לפיכך, אנו קוראים לנכבדינו, שר החקלאות ושר הכלכלה, לפעול בהתאם לסמכות שניתנה להם בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים, ולפנות בהתאם לאישור וועדת הכלכלה של הכנסת לשם הפסקת פעולת מועצת הצמחים בצו, כפי שמחייב אותם הדין.

12. נודה לתשובתכם ולטיפולכם המהיר, לשם שקילת המשך צעדינו.

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

בכבוד רב,

גל קויטי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
עו"ד איילת זלדין, ממלאת מקום היועץ המשפטי של משרד הכלכלה
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

⁴¹ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, פס"י 16 לפסק הדין של המשנה לנשיא חשין (פורסם בנבו, 08.05.2006)
⁴² בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, פס"י 17 לפסק הדין של הנשיא שמגר (1993).
⁴³ כפי שמזכיר השר עצמו במכתבו, לעיל הי"ש 35, בעמ' 7.
רח"י 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
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

מש/33

מכתב מנכ"ל משרד החקלאות

מיום 18.03.2018



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

ב' ניסן תשע"ח
18 מרץ 2018
מספר: 00890

לכבוד,

עו"ד נילי אבן חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר
גב' גל קויתי, רכזת מחלקת כלכלה ומחקר
התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון: סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973

סימוכין: פנייתכן מיום 27.12.17

בהמשך לפנייתכן לעניין בקשתכם, שהופנתה, ביו היתר, לשר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן- שר החקלאות ו/או השר), באשר להפעלת סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן- החוק), הריני להשיבכן, כדלקמן-

1. כידוע, מועצת הצמחים היא תאגיד סטטוטורי שתפקידה הסדרת הייצור החקלאי והשיווק של ענף הצמחים. הענפים שבסמכות המועצה מוגדרים על ידי רשימה שבתוספת לחוק. מזה שנים ישנו ויכוח מחותני על ההצדקה לקיומה של מועצת הצמחים ועל נחיצותה כתאגיד סטטוטורי. חלק מהעוסקים בסוגיה סברו כי יש לבטל את מועצת הצמחים. אחרים סברו כי יש להותירה על כנה במתכונת זו או אחרת.
2. שר החקלאות, אשר טובת הייצור החקלאי נגד עיניו, בחר לנקוט במהלך מאונן, אשר בעיקרו של דבר מבוסס על המלצות צוות מקצועי. כך, שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מועצת הצמחים והודעה מוקדמת לוועדת הכלכלה של הכנסת, החליט, במהלך מבוקר וזהיר, להוציא מספר ענפים מסמכותה של מועצת הצמחים. זאת, על מנת לבחון את השלכות שינוי זה על ענפים אלו, ובעתיד, ככל שידרש, לקבל החלטות נוספות בעניין זה.
3. מהלך זה נעשה באמצעות תיקון התוספת לחוק בהודעת מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק), התשע"ח - 2018, אשר פורסמה ונכנסה לתוקף ביום 1.1.2018.
4. התיקון משקף איזון ראוי שמטרתו להבטיח, לעת הזו, את המשך פעילותה של המועצה ביחס למינים בהן היא פועלת באופן מיטבי ומנגד, לצמצם את פעולתה ביחס למינים בהן אין הדבר כך. עוד יובהר כי, המדובר בהחלטה המבוססת על שיקולים מקצועיים, המצויים בתחום סמכותו של שר החקלאות לפי סעיף 62 לחוק הקובע לעניין שינוי התוספת, כי "לאחר התייעצות במועצה והודעה מוקדמת לוועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי השר, בהודעה שתפורסם ברשומות, לשנות את התוספת".
5. זאת ועוד, כפי שפורט במכתבו של שר החקלאות ליו"ר ועדת הכלכלה, ההסדר הקיים בישראל בעניין זה הוא ייחודי למדי, וחלופה אפשרית להסדר זה היא התאגדות וולונטרית. כפי שהבהיר שר החקלאות בפנייתו



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

ליו"ר ועדת הכלכלה, ראוי שמחלך זה ייבחן בעוד חמש שנים, ותוצאותיו יקבעו האם להשיב את הגידולים לתוספת. מן הצד השני, ייתכן ותוצאות מחלך זה יביאו להרתבת המחלך, וגריעה של מינים נוספים מהתוספת. והכל, על בסיס בחינה מקצועית.

6. מן המקובץ דלעיל צא ולמד כי, החלטתו של שר החקלאות לשינוי התוספת נטועה עמוק בשיקול דעתו, והתקבלה אחר התייעצות מלאה עם כל הגורמים הקשורים לעניין, שמיעת עמדתם בכתב ובעל פה, ותוך איזון זהיר בין עמדות שונות ומנוגדות לחלוטין. ההחלטה בדבר גריעת מינים שונים בשלב זה אינה מהווה סוף פסוק, ותוצאותיה יבחנו בהמשך על בסיס בחינה מקצועית.

בברכה
שלמה קצ'אלון
המנהל הכללי
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

העתק:
ח"כ אורי יהודה אריאל הכהן, שר החקלאות ופיתוח הכפר
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית

מש/34

מכתב המבקשת למנכ"ל משרד
החקלאות מיום 25.03.2018

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: ט' ניסן, תשע"ח 25.03.2018
סומן: כ-14-12772

לכבוד

מר אורי אריאל

שר החקלאות ופיתוח הכפר

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה נוספת להפעלת הסמכות בחוק לסגירת מועצת הצמחים

סימוכין: פנייתנו מיום 27.12.17

תשובתכם מיום 18.3.18

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

1. לפני מספר חודשים פנינו אליך בבקשה לעשות שימוש בסמכותך לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מועצת הצמחים") ולהפסיק את פעילות המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: "מועצת הצמחים"). זאת, כיוון שלעמדתנו כל העילות החלופיות בחוק המאפשרות להפסיק את פעילות המועצה מתקיימות (הפנייה מצורפת כנספח א למכתב זה).
2. כך, בין היתר, הצבענו במכתבנו על העובדה כי המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבותיה כיוון שהיא אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים ואף פוגעת במידת מסוימת ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. בנוסף, טענו כי בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות חיטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי פוגעת במגדלים ובכך היא בפועל גמנעת מלפעול לטובת הבטחת פרנסת המגדלים.
3. כמו כן, ציינו כי ישנו ספק אם המועצה אכן מהווה גוף המייצג בפועל את עמדת המגדלים וכי לאורך השנים נחשפו בחקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. נוסף על כך, פירטנו אודות העובדה כי התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים וכן כי פעילותה כלל אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים.
4. לצד זאת, מתקיימת גם החלופה השנייה שבחוק לפיה המועצה אינה מבצעת ביעילות את מטרותיה. לעמדתנו, פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפוייה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. כך, הצגנו מדוע על אף שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפוייה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים לא מצדיקה את החיטלים הנגבים מהם.

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
Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * E-mail: economic@mqq.org.il * Web Site: www.mqq.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



5. במקביל לכל אלה, הצגנו גם את עמדתנו המוצהרת של שר החקלאות אליה נחשפנו לאתרוגה, לפיה הוא עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק. עוד הצבענו על היותה של שר החקלאות בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים לפור את מועצת הצמחים "סמכות חובה" ולא רשות, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.
6. ביום 18.3.18 קיבלנו בתודה את תשובת מנכ"ל משרדך, מר שלמה בן-אליהו, לפנייתנו. אולם, לעמדתנו התשובה אינה מעניקה מענה מספק או כל התייחסות עניינית למרבית הטענות שפרשנו בפניכם במסגרת הפנייה המפורטת לעיל.
7. עוד נציין, כי במכתבכם הדגשתם כי "...התיקון משקף איזון ראוי שמטרתו להבטיח, לעת הזו, את המשך פעילותה של המועצה ביחס למינים בהן היא פועלת באופן מיטבי ומנגד, לצמצם את פעולתה ביחס למינים בהן אין הדבר כך." אולם, להבנתנו הסיבה העיקרית לגריעת מרבית המינים במסגרת תיקון החוק הייתה התנגדות עזה של החקלאים המגדלים אותם להמשיך לפעול תחת פיקוח מועצת הצמחים, ולא פעילות מיטבית של המועצה בעניין המינים הללו.
8. במציאות הקיימת בה אין עוררין על כך שכלל העילות החלופיות בחוק מתקיימות, מדובר בהחלטה תמוחה ביותר. על כן, נבקש לקבל תהרה נוספת והתייחסות מפורטת לטענותינו, הכוללת פירוט אודות הטעמים העומדים בבסיס קבלת התלטות המקצועיות של שר החקלאות שלא להפעיל סמכותו לסגירת מועצת הצמחים בשלב זה.
9. נודה לתשובתכם ולטיפולכם המהיר, לשם שקילת המשך צעדינו.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, ענייד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

רומי קאופמן
רומי קאופמן
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר אלי כהן, שר הכלכלה והתעשייה
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
עו"ד איילת זלדין, ממלאות מקום היועץ המשפטי של משרד הכלכלה
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع جفا 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



תאריך: ט' טבת, תשע"ז 27.12.2017
סומן: כ-14-12772

מר אלי כהן
שר הכלכלה והתעשייה
משרד הכלכלה והתעשייה

לכבוד
מר אורי אריאל
שר החקלאות ופיתוח הכפר
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה להפעיל את הסמכות לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים

ולהורות בצו על סגירת המועצה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
חוק מועצת הצמחים קובע כי בהתקיים אחת משלוש עילות, רשאים שר החקלאות ושר הכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להפסיק את פעילות המועצה או לפזרה:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;
2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;
3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורת.

לעמדת התנועה, כפי שתפורט במכתב זה, כל העילות החלופיות הללו התקיימו. יתר על כן, בתאריך ה-4.12.2017, במכתב מאת שר החקלאות שנשלח ליו"ר ועדת הכלכלה, הביע השר את עמדתו לפיה אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, ונימק זאת באופן המקיים את כל אחת מהעילות המנויות בחוק. משכך, קמה חובה להפעיל את הסמכות, כיוון שאי-הפעלתה בניסבות אלו – בהן עמדתו המוצהרת של השר היא כי נתמלאו הנסיבות לפרק את המועצה – תהיה בלתי סבירה באופן היוודע לשורשו של עניין.
לפיכך, פונה התנועה אל שר החקלאות ושר הכלכלה לפעול בהתאם למתחייב על פי דין, ולהפעיל את סמכותם לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים – כלומר, לפרק את מועצת הצמחים.

1. המועצה לייצור צמחים ולשיווקם הינה רשות הפועלת מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "מועצת הצמחים" או "המועצה" ו-"חוק מועצת הצמחים" או "החוק", בהתאמה).¹ מועצת הצמחים הוקמה על פי תיקון מס' 6 לחוק מועצת הצמחים, שבוצע במסגרת פרק יא' לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה לחשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג – 2003 (להלן: "חוק התוכנית הכלכלית").

¹ חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.
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
Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * E-mail: economic@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



2. במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, אוחדו ארבע מועצות חקלאיות – המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, מועצת הפירות, המועצה לצמחי נוי והמועצה לשיווק פרי חדר – למועצה אחת, כלוא היא מועצת הצמחים. בשנת 2010 הוכנסה תחת כנפי המועצה, מועצת הזית, אך המועצה לצמחי נוי הוצאה ממועצת הצמחים בשנת 2007; וזאת מכוח הסמכות הקבועה בסעיפים 69(א) ו-69(ב) לחוק מועצת הצמחים.²

3. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים הוא שמעניק לשרים את הסמכות לפזר את המועצה:

69. (א) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

לתפסוק את פעולות המועצה או לפזרה בכל אחד מאלח:

(1) המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

(2) המועצה אינה מבצעת בעילות את המטרות שלשמן

הוקמה;

(3) קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי לתצדיק את

הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורה.

(ב) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

לפזר את המועצה אם לדעתם השתנו הנסיבות והמגמות

שלשם השגתן הוקמה המועצה.

4. כלומר – בסעיף מוענקת לשר החקלאות ולשר הכלכלה הסמכות להפסיק או לפזר בצו את מועצת הצמחים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, באם השתנו לדעתם הנסיבות והמגמות אשר לשם השגתן הוקמה המועצה. כאמור, החוק מונה שלוש עילות חלופיות שבהתקיים אחת מהן, מן הראוי להפעיל את הסמכות, ואלו הן:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

2. המועצה אינה מבצעת בעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של

המועצה או את פיזורה.

5. סעיף 69 המהווה מעין סעיף "השמדה" של מועצת הצמחים, מופיע כבר בנוסח חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), תתשל"ג-1973 (להלן: חוק מועצת הפירות או החוק המקורי).³

² צו מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (פיזור מועצת הזיתים) (הכללת ענף זיתי השמן במועצת הצמחים), התש"ע-2010.

³ חוק מועצת הפירות הוא החוק המקורי אשר על גבי הוכנסו שינויים והתאמת במסגרת תיקון מס' 6 כל שיחול לגבי כלל הענפים, שמו שונה בהתאמה לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תתשל"ג-1973.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * الخزان للرسائل: ح.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * 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



אפשרות פיזורן של מועצות הייצור החקלאיות עלה על דעת המחוקק כבר עם תיקוקת החוק המקורי.

6. כפי שזוהה להלן, כל העילות החלופיות המנויות בחוק התקיימו, ולכן נדרש פיזור המועצה. כפי שצפה המחוקק כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, מועצת הצמחים סיימה את תפקידה ההיסטורי ולפיכך דורשת התנועה כי יש לפזרה להקימה מחדש בגוף וולונטרי.

7. רקע לפיזור מועצת הצמחים

7.1. זוהי אינה הפעם הראשונה בה נדון פיזור מועצת הצמחים. עיון בנושא ובמאמצי העבר לתקן את קלקלות מועצת הצמחים מלמד שהספק ביחס לנחיצות מועצות הייצור במתכונתן הנופה ולגבי מידת הרלבנטיות שלהן מקן בלבבות העוסקים בתחום מועצות הייצור מזה שנים רבות. כך למשל, כבר בשנת 1990 מינה שר החקלאות דאז רפאל איתן את הח"כ יואש צידון לעמוד בראש ועדה לאסטרטגיה חקלאית (להלן: "ועדת צידון"). בחודש דצמבר 1990 הגישה ועדת צידון את המלצותיה, ביניהן:

- (1) יבוטל מעמדו הסטטוטורי של המועצות, יוקמו גופים ציבוריים חליפיים (...); (3) המועצות יפסיקו לתת שירותים ולבצע פעילויות שניתן לבצען במערכות חליפיות על בסיס של קניית שירות בעבור תשלום ישיר (...); (4) (...) למועצה לא תהיה נגיעה כלשהיא למערכת ההתקשרויות בין הגורמים השונים בענף (5) המועצה תיתן חסות לשולחנות מגדלים. השולחנות יאורגנו על בסיס ענפי וולונטרי ויסייעו למועצה בגיבוש המדיניות בענפים ספציפיים (...).

7.2. אולם, חרף אימוץ מסקנות ועדת צידון ע"י השר,⁵ המלצותיה לא הגיעו לכדי מימוש. בחתאם, קשיים בתפקוד המועצה המשיכו להתעורר ולצוף על פני השטח גם בשנים הבאות, כפי שבא לידי ביטוי בפרוץ "מרד החקלאים" בשנת 2007 תנמשך עד היום, במסגרתו מסרבים כ-2000 חקלאים לשלם את ההיטלים הנגבים על ידי מועצת הצמחים וזאת בטענה כי ההיטלים שגובה המועצה גבוהים מדי, וכי לא מוענקת להם כל תמורה שהיא בעבורם,⁶ ומתוך מטרה להפוך את פעילות המועצה לוולונטריות.

⁵ המלצות ועדת החינוך למבנה ותפקודים של מועצות הייצור הצמחיות (ירקות, פירות ופרחים), עמ' 150, מתוך דוח הוועדה לאסטרטגיה חקלאית (1990). החלגשות במסמך זה חוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.
⁶ הוועדה לאסטרטגיה חקלאית בראשותו של יואש צידון אשר המלצותיה אומצו בידי שר החקלאות באפריל 1991; חספר הירוק, קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005, יולי 1999. לקוח מתוך הערת שוליים בלוח מבקר המדינה, דוח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונית שנת הכספים 2003, העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה בעמ' 57 חיש 29.

⁷ מירב ארלוזורוב "מרד החקלאים מכה שוב" **The Marker** (30.03.2014).
רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: من. 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@mng.org.il * Web Site: www.mng.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- 7.3. ממידע שהגיע לתנועה עולה כי למרד זה שותפים חקלאים רבים נוספים המתנגדים לפעילות המועצה, אך ממשיכים לשלם את ההיטלים רק מתוך חשש כי זו תתנכל להם ותפתח בהליכים משפטיים כנגדם, וכן מגדלים שהמועצה גובה מהם היטלים דרך רשתות השיווק בעת מכירת התוצרת החקלאית,⁷ כך שאינם יכולים להביע תמיכתם באמצעות הצטרפות למרד.
- 7.4. יתרו על כן, גם בעבר נעשה שימוש בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים. בשנת 2010 נעשה לראשונה שימוש בסעיף זה, וזאת בכדי להביא לסיום תפקידה של מועצת הזיתים.⁸ מועצת הזיתים חוספה לשלושת הענפים החקלאיים החוסים תחת צילה של מועצת הצמחים.
- 7.5. הזרו המרכזי לתחלטה להפעיל את סעיף 69 לחוק היה דו"ח מבקר המדינה משנת 2010 אשר הצביע על מחדלים חמורים בתפקוד המועצה וחשש לפגיעה בטוהר המידות בחתנות העובדים כמועצה.⁹ בדו"ח המבקר הודגש כי **לשר החקלאות אחריות מיניסטרילית** לפעילות מועצת הזיתים, וכי למול הפגמים שנתגלו ביחס לתפקוד המועצה ועובדיה היה **מוטל על השר לפעול באופן אקטיבי לתיקונם.**¹⁰
- 7.6. נוכח מבקר המדינה אשר המליץ על ביצוע "שידוד מערכות מקיף" במועצת הזיתים, הפעיל שר החקלאות, בהסכמת שר התמי"ת ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת את סמכותו מכוח סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים והורה על פיזור של מועצת הזיתים. דחינו, **על שר החקלאות מוטלת האחריות המיניסטרילית להביא לפיזור מועצת זיתים באם מתקיימת אחת מן העילות המנויות בסעיף 69(א) לחוק מועצת הצמחים.**
- 7.7. לאור התקיימות עילות הפירוק כפי שיובהר לחלן, ניתן לטעון כי פירוק מועצת הזיתים מהווה רק את "הסנונית הראשונה" בטרם תפורק המועצה כליל.
8. **התקיימו העילות המצדיקות את פיזור המועצה**

⁷ לפי תקי 3 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז-2007, והיטל בענף הירקות ופירות החדר
החושב לפי משקל, ואילו בענף הפירות, לפי שטח הגידול. תקי 5 לתקנות אלו קובעת כי "משווק מורשה, יצואן, תעשיין
או בית אריזה שקיבל צמחים ממגדל, ינכה את ההיטל מהתמורה שעליו לשלם למגדל בעד הצמחים שקיבל ויעבירו
למועצה". כלומר, ממגדלי הירקות ופירות החדר מנוכה מהיטל בעת מכירת התוצרת החקלאית, ואינם יכולים לשרב
לשלם היטלים למועצה.

⁸ מועצת הזיתים היתה תאגיד בעל כשירות משפטית עצמאית שהוקם בצו מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (חקמת
מועצת הזיתים), התש"ל"ג-1973.

⁹ מבקר המדינה דו"ח שנתי 60 של לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008-875-910 (2010); ראו גם משה
ליכטמן "ביחיד לעבודת אישר את פלטורי גדי תרובץ ממועצת הצמחים" גלובס 19.6.2013

¹⁰ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000853901>

רחי יפ: 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
Mailing Address: P.O.B.4207, Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem *
E-mail: economic@mag.org.il * Web Site: www.mag.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



8.1. כאמור, תבקש התנועה לטעון כי התקיימו העילות המנויות בחוק המאפשרות את סגירת מועצת הצמחים. מפאת היקף המכתב, יובאו הדברים בקיצור ובתמצית, תוך שהתנועה שומרת את זכותה להרחיב בעניין זה בתמשך.

8.2. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה:

א. סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים מונה את שלל תפקידי המועצה. בין שלל התפקידים בולטת חובת המועצה כלפי המגדלים (סעיף 11(2)) וכלפי אוכלוסיית המדינה (סעיף 11(4)). המועצה נדרשת לפעול לקידום האינטרסים של המגדלים בדמות הבטחת מחיר הוגן. בנוסף, המועצה היא שאמונה על ההגנה על הביטחון התזונתי במחירים נאותים לאוכלוסיית ישראל. ההסדרה המוטלת על כתפי המועצה מבקשת ממנה להגן על האינטרס הלאומי ועל האינטרסים של המגדלים כאחד. אף על פי כן, מתגלים כשלים במילוי חובות המועצה.

ב. ראשית, פעילות המועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים – וסקר "התקליט" המפורסם על ידה אינו תורם ואולי אף פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת התקלאית. סקר המועצה הוא שמשפיע על מחירי כל העסקאות המבוצעות במשק, ופרסומו אף משפיע רטרואקטיבית על עסקאות שנסגרו עוד טרם פרסומו.¹¹

ג. פרסומים בתקשורת העלו כי מחירי מועצת הצמחים ומשרד החקלאות מנופחים ביחס למחיר האמיתי וחם אינם משקפים את מחירי העסקאות בפועל. זאת בהשוואה לסקר המחירים של חברה פרטית בשם ניסן מחשבים בע"מ, המפיקה מחירון בשם "ירקום".¹² סקר התקליט והמחירים המפורסמים בו, משרתים במידה רבה את הרשתות ולא את המגדלים.

ד. מעבר לכך, המחירים המוצגים בסקר "התקליט" אינם משקפים את המחיר שהחקלאי קיבל בתמורה לתוצרתו, כיוון שגם אם היו נכונים, מדובר במחיר לפני שהופחת ממנו החיטל למועצה, ולפני תשלום החובלה, דמי האריזה, ו"חשמדות התוצרת" המנחלתיות שהמועצה מחייבת את המגדלים לבצע.

ה. עוד יצוין כי הסקר גם אינו תורם להבטחת מחיר הוגן לצרכן. הואיל והסקר אינו מציג את המחירים לצרכן, לא ניתן להצדיקו כמגביר את שקיפות המחירים לצרכנים. משסקר

11 לפי פרסומים בתקשורת הפך סקר זה במרוצת השנים מ"סתם המלצה" ל"לוי יצחק של הירקות", משה ליכטמן "שלמה לרב – האיש שמכתיב את מחירי הירקות" גלובס 12.6.2011 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000652708>
12 משה ליכטמן "הסיוטאים: משרד החקלאות מנפח מחירי ירקות לטובת החקלאים" גלובס 13.10.2013 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885224>
משרד החקלאות ומועצת הצמחים "The Marker 27.02.2013 https://www.themarker.com/consumer/prices/1_1938806
חסיטונאי של הערבניות" כלכליסט 30.03.2014 https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0_7340_L-3627776_00.html
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
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)

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



התקליט מציג את המחירים הסיטונאים, במזל הוא משרת את התיאום ברמה חקמעונואית. מעבר לכך, כתוצאה מכך שהמחירים הסיטונאים אינם מדויקים ואינם משקפים את המחיר שקיבל החקלאי, הדבר מסייע לרשתות השיווק ליצור מראית עין של פערי תיווך נמוכים הרבה יותר מאלו הקיימים במציאות.

שנית, פוגעת במגדלים כחידת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי, על אף שמוסמכת המועצה לעשות כן לפי סעיף 36(א)(1) לחוק. גביית ההיטלים מהמגדלים הופרטה הלכה למעשה אל המשווקים המורשים,¹³ ואילו הפכו לשמש מעין "מחלקת גבייה" של המועצה ממגדלי הירקות, מהם נגבה ההיטל לפי משקל התוצרת.¹⁴ קבלת רישיון המסחר הסיטונאי, מותנית בגביית המס על ידם מהמגדלים.¹⁵ בכך שוב נמנעת המועצה מלפעול לטובת הבטחת פריסת המגדלים, ומטילה את מלוא כובד ההיטלים על כתפיהם הצרות.

הקשיים העולים מסקר "התקליט" שמפרסמת המועצה, המאפשרים חצנת מראית עין של פערי תיווך נמוכים המשרתת את המשווקים, בשילוב פונקציית גביית ההיטלים על ידי המשווקים המשרתת את המועצה, עשויים להעיד על מצב של "ייד רוחצת יד" בין המועצה למשווקים, בו זה נהנה וזה אינו חסר, ובכך מטילים צל כבד על יכולתה של המועצה לקיים חובותיה.

ח. שלישי, ספק אם המועצה מהווה גוף שהמייצג בפועל את עמדת המגדלים, שכן הקול הניתן לכל מגדל בבחירות למועצה, קשור ישירות לגובה ההיטל שהוא משלם.¹⁶ לפי טענת החקלאים שהועלתה בפני התנועה, רק כ-2% מחמגדלים החברים במועצה הצביעו בבחירות האחרונות. כאשר פנתה התנועה אל מועצת הצמחים בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על מנת לוודא את נכונות הדבר, נענתה כי מספר החקלאים שהצביעו בבחירות אלו כלל אינו מצוי בידי המועצה.¹⁷

ט. רביעית, לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים תוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. כך לדוגמה, ועדה לבדיקת הצורך בארגון מחוזש במועצת הצמחים (להלן: "ועדת שאלתיאלי") מצאה כי המועצה פעלה באורח

¹³ תקנות 5-6 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז - 2007 ("תקנות שמחון").
¹⁴ תקנה 1(3) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים). זאת בניגוד לאופן הגבייה ממגדלי הפירות, אשר עבורם ההיטל מחושב לפי דונם (שיטת הגידול של מטע שהגיע לגיל ניבחי, שם, תקן 3(2)). בעוד שמגדלי הפירות יכולים שלא להעביר את ההיטלים למועצה מרצונם, למגדלי הירקות אין אפשרות לעשות כן.
¹⁵ מכוח סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק).
¹⁶ תקן 7(ב) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ז-2006.
¹⁷ יאין בידי המועצה מידע כמבוקשי, מתוך מכתב מאת אביגיל לוי, הממונה על חופש המידע במועצה לייצור צמחים ולשיווקם, אל עו"ד נילי אבן חן וגל קוייתי מהתנועה למען איכות השלטון (28.2.2017). העתקי התכתובת האמורה ומסרו לפי דרישה.
רח"י יפו 208, ירושלים 94383 * נען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 בקס: 02-5000076
شارع يافا 208 - القدس 94383 * العنوان للرسائل: ح.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



בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007, עת נערכה הבדיקה – למשל, לא הוקמה ועדת ביקורת, נערכה פעילות על פי תקציבים בלתי מאושרים, ובנוסף להנחיית בג"ץ¹⁹ לא שמרה המועצה על ניהול נפרד של נכסים וכספים בין הענפים השונים במועצה ויזמה הלוואות צולבות בין הענפים.

י. בנוסף לניהול הבלתי תקין שמתגלה במועצה עצמה, לפי שהתגלה ברוח מיוחד של החוקר הממונה מטעם בית המשפט המחוזי, למועצת הצמחים ונציגי חברת אגרקסקו היה חלק משמעותי בתהליכים אשר הובילו לקריסת החברה. למועצת הצמחים הייתה נתונה האפשרות הרבה ביותר להשפיע על הנעשה בחברה ולהצילה מגורלה העגום, כיוון שהחזיקה ב-55.28 ממניות החברה,²⁰ ונציגי המועצה שימשו כדירקטורים בה. נציגי המועצה באגרקסקו ניהלו את החברה בחוסר מקצועיות ותוך ניגוד עניינים חמור.²¹ יש בהתנהלות בלתי תקינה זו ללמד כי אין להמשיך ולהפקיד את עתידה החקלאי של מדינת ישראל בידי המועצה.²²

יא. אי-התקינות ניכרת גם מכך שמיום איחוד המועצה בשנת 2007, מטילה היא על המגדלים היטלים ללא קריטריונים הקבועים בחוק, וזאת מבלי שקיימים כללים ברורים בנושא. העברת הסמכות לגביית היטלים לידי המועצה נחקקה ביום 2.8.2007 במסגרת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), חתש"ז – 2007 (להלן: "תיקון מספר 8").

יב. חצי שנה קודם לחקיקתו של תיקון מס' 8 הותקנו תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), חתש"ז – 2007 (להלן: "תקנות שמחון"), שנועדו לשמש כהוראות מעבר וזאת בכדי לאפשר גביה מחדשת של היטלים על-ידי מועצת הצמחים וזאת עד לכניסת תיקון מספר 8 לתוקף. ראיה לכך ניתן למצוא בחודעת הדוברות של משרד החקלאות מיום 12.2.2007:

¹⁸ הועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווקם: פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה דו"ח הוועדה (2006). (להלן: "וועדת שאלתיאלי").

¹⁹ בג"ץ 4489/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל פ"ד נט(2) 14 (2005).

²⁰ מדינת ישראל החזיקה ב-30.33%; מועצת ענף חלול החזיקה ב-3.30%; התאחדות מגדלי הבקר ב-0.09% ותנובת ב-11% ממניות החברה. התונים לקוחים מתוך כתב התביעה – בחלף פרק (תי"א) 11-06-53253 אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ נ' כונס נכסים רשמי תל אביב (פורסם בנבו, 7.7.2011).

²¹ מפאת אורך הדברים לא תובא כאן השתלשלות העניינים שהביאה לקריסת אגרקסקו ואת מעורבות מועצת הצמחים בעניין. להרחבת ראו ר"ח דרור אביב דוח חוקר ממונה מטעם בית המשפט המחוזי בת"א בעניין נסיבות קריסתה של אגרקסקו חברה לייצוא חקלאי בע"מ (23.6.2013).

²² יוצין כי לאחרונה הוגשה תביעה על ידי עובדי אגרקסקו לשעבר בחיוף של 4.8 מיליון ₪ כנגד מנכ"ל החברה וחברי הדירקטוריון – צבי אלון, מנכ"ל מועצת הצמחים, מאיר יפרח, מזכ"ל ארגון מגדלי ירקות ושמואל לויט, מנכ"ל מועצת חלול. ראו אלה לוי-וינריב "אגרקסקו השתמשה בכסף שקיבלה לעובדים – לפירעון הלוואות" גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001216564> 21.12.2017

רח"י ימ" 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شعار يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
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



ייעודת חכמים קיבלה את בקשת שר החקלאות, שלום שמחון, ואישרה את תקנות היטלי מועצת הצמחים, דבר שיאפשר גבייה מחודשת של ההיטלים, שגבייתם נפסקה ביוני בשנה שעברה. התקנות שאושרו נוגעות לתקופת המעבר לשנת 2007 בלבד ומטרתן לאפשר פעילות המועצה והתייעלותה בהתאם לנדרש מהמלצות ועדת שאלתיאלי.

יג. אלא שעד מהרה התגלה כי המועצה, על פי הודאתה שלה, אינה מסוגלת לממש את הסמכויות שניתנו לה במסגרת תיקון מס' 8²³ ולפיכך תקנות שמחון הפכו לדרך המלך לגביית היטלים מטעם המועצה עד היום. כלומר, המועצה מטילה היטלים על המגדלים מכוח "הוראת מעבר" ומבלי שנקבעו כללים וקריטריונים ברורים לכך בחוק.

יד. חמישית, התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים. השמדת העודפים היא כלי תריג הנועד לסייע למגדלים לשמור על רווחיות במכירת התוצרת, כאשר מתעורר חשש להיווצרות עודפים אשר עלולים לפגוע במחיר התוצרת בשוק. חובת המועצה לנחל את פינוי העודפים מעוגנת בסעיף 60 לחוק. דו"ח מבקר המדינה²⁴ בנושא מגלה, כי מועצת הצמחים נמנעה מקיום חובותיה בנושא השמדת העודפים "באופן מתמשך לאורך השנים". הדוח מגלה כי המועצה נמנעה מלפנות לשר החקלאות או למנכ"ל המשרד לקבלת היתר להשמדות וכי המועצה אינה פועלת באופן מספק למיצוי האפשרויות לשמוש מועיל בעודפים. הימנעות המועצה מלשקול העברת התוצרת למטרות חסד, מונעת ממנה מלפעול גם לטובת הצרכן הישראלי המוחלש.

טו. שישית, פעילות המועצה אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים. להיטלים הכפויים שגובה המועצה מהמגדלים השפעה ישירה על כיסו של הצרכן. כאשר המגדל מוכר למשווק את תוצרתו, מחיר התוצרת מגלם בתוכו את "פרמיית המועצה". מכירה למשווק במחיר גבוה, משליכה ישירות על המחיר לצרכן. המחיר הגבוה גורם לחקטנת הצריכה ולחקטנת הביקוש מהם, וכך הם נשארים עם עודפים ונאלצים לחשמיד אותם.²⁵ בנוסף, גם כשהמגדל מוכר את תוצרתו במחיר זול יותר, כך שהוא אינו מגלם את ההיטלים, המשווק משתמש במחיר הנמוך בכדי להגדיל את פער השווק, כך שהמגדל אומנם מוכר במחירי תפסד אך המשווק מביא להכבדת יוקר המחייה מאידך.

²³ לטענת מועצת הצמחים, תיקון מס' 8 אינו ניתן כלל ליישום, ולפיכך אין באפשרותה לממש את סמכותה ולקבוע תקנות חדשות, והאיל זאין בידיה הנתונים הנדרשים באשר לפדיון המכירה, אשר על בסיסו עליה לחשב את תהיטל (סעיף 36(A)(1) בחוק) (ע"א 9208/12 דרור מזרחי נ' מועצת הצמחים, פסקה 14 (12.5.2014)). וכן דברי החסבר להצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10) החשע"י-2014 (הצעות חוק הממשלה 871, 09.06.2014).
²⁴ מבקר המדינה דוח שנתו 165 (מאי 2015).

²⁵ לו המועצה היתה ממלאת את חובותיה, היתה הדרכה כיצד להימנע מעודפים.
רחי יפו 208, ירושלים 94383 * כנר 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
f-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



8.3. המועצה אינה מבצעת ביעילות את מטרותיה:

- א. פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפויה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. הגם שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפויה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. ומת השירותים הניתנת למגדלים אינה מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.
- ב. ראשית, ההדברה שמבצעת המועצה לגידולים השונים אינה מצדיקה כשלעצמה את קיום המועצה, ומעבר להתארגנות וולונטרית תביא לחלוקת נטל פעולת ההדברה בצורה דיפרנציאלית, ובהתאמה שוויונית. המועצה מממנת את פעולת ההדברה במסגרת ההיטלים הנגבים מתמגדלים. אלא שעיקרה המוחלט של ההדברה שעורכת המועצה מתרכז בענף ההדרים. בהתאם, עיקר התקציב שמקצה משרד החקלאות למועצה, אשר בשנת 2013 עמד על 9.8 מיליון, מוקצה להדברה בענף החדרים. לאור העובדה שהמועצה עוסקת בהדברה בעיקר, אם לא רק, בענף החדרים, עולת תספק בדבר נחיצות מועצה כלל ענפית לצורך הסדרת הדברה הנדרשת בענף חקלאי אחד בלבד. ספק זה עלה גם במסקנות ועדת שאלתיאלי, שם נאמר כי:
- "במידה וענף החדרים ימשיך לבצע את מערך ההדברה, יהיה צורך לגבות תוספת של 1.0% ממגדלי החדרים מעבר להיטל המרבי, עבור מטלח זאת".²⁶
- ג. בכל ענף חקלאי ההדברה יכולה לתייעשות באופן עצמאי, או באופן מאוגד על-ידי ארגון וולונטרי. על מנת להפיג את החשש מפני העדר הדברה מצד חלק מהחקלאים שיגרום לנזק לשאר המגדלים, ולצורך ולשמירה על סטנדרטים הכרחיים ליצוא, ניתן לקבוע בחקיקה חובת הדברה, שתיאכף על-ידי משרד החקלאות.²⁷
- ד. שנית, אין כל יתרון ממשי למימון המחקר והפיתוח מתקציב המועצה, נוכח חלקה השולי במימון המחקר והפיתוח החקלאי בישראל. זאת ועוד, קבלת כספי המימון מהמועצה חושפת את המדינה לסיכון כספי התמלוגים המגיעים לה על חלקה בפיתוח ולפיכך אינו מצדיק את התועלת השולית. מימון וולונטרי של המחקר והפיתוח על בסיס ענפי, יחווה מודל יעיל יותר.
- ה. מרבית מתוצרי המו"פ מיטיבים עם כלל הציבור,²⁸ ולא רק עם החקלאים; כך שהחלטה להטיל את עלות מימון המו"פ על כתפי המגדלים איננה ברורה מאלית. אף

²⁶ ועדת שאלתיאלי, לעיל ה"ש 18, סעיף 8. ד.
²⁷ יש לציין כי יש להתחשב בשיטות הדברה מסוגים שונים, תוך בחינת נבדקות איכותן וטיבן.
²⁸ המו"פ תורם ליעול החקלאות, ובכך מסייע לרווחת הציבור ולכלכלת המדינה, הישגי המו"פ מתבטאים בין היתר בתוצרת חקלאית באיכות גבוהה, ובכמות מספקת, במשך כל ימורת השנה, ובכך מביאים לשורת תועלות לציבור רחי ימו 208, ירושלים 94383 - מנע 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



אם ישנם מחקרים שנדרש להם מימון עצמאי של החקלאים, מעבר למימון המדינות מצד משרד החקלאות, אין הכרח לחייב את כלל המגדלים בענמי הצמחים בולם, להשתתף במימון מו"פ. מרבית תוצרי המחקר הינם ממוקדי תת-ענף, כך שלכל סוג יכול מתבצעים מחקרים נפרדים שרלוונטיים לו. אם כך, הרי שארגונים וולונטריים, מבוססי תתי-ענפים, יוכלו להחליט על מימון מו"פ מטעמם.

1. ספק אם החשש מבעיית הרוכב החופשי מוצדק בנוגע למו"פ ומצדיק עריכת מו"פ מאורגן וכפוי. החשש הוא כי קבוצת מגדלים עשויה ליהנות ממחקר של אחרים משום שהמפתחים לא יוכלו לגבות מחיר גבוה יותר על התוצרת המשופרת שלהם, וזאת כתוצאה מחוסר היכולת של הצרכן לעמוד על איכויות פנימיות שונות של התוצרת. אולם, ישנם תחומי מחקר רבים בהם התוצר ניתן לחבחנה ואף למכירה לשאר החקלאים. בנוגע למקרים בהם אין יכולת להבחין בין תוצרי המחקר האיכותניים יותר לבין אלה שלא, הרי שניתן לערוך מחקר משותף במסגרת ארגונים וולונטריים תת-ענפיים, בהסכמת חברי הארגון הנוגע לענף הספציפי.

2. מתכונת וולונטרית עשויה אף לפתור בעיות המתעוררות בחלוקת כספי התמלוגים מתוצרי המחקר והפיתוח. ההשתתפות החלקית של המועצה במימון המחקר והפיתוח יוצרת בעיות, ואף מביאה לפעולה בניגוד לאינטרסים הכלכליים של המדינה. כך אירע בהקשר של זן הקלמנטינה "אורי" אשר פותח על ידי מינהל המחקר החקלאי וולקני בבית דגן בסיוע ענף ההדלים במועצת הצמחים. "חסיוע"²⁹ אשר העניקה המועצה למכון הוולקני עלתה ביקור לקופת המדינה. שיתוף הפעולה האמור הביא לכך שמועצת הצמחים היא שניחלה את רישום הזכויות על הזן החדש באירופה ופעלה לטענת המכון מאחורי גבו וקיפחה את זכויותיו, מה שהביא ליצירת סכסוך בין המכון הוולקני לבין המועצה.³⁰

ח. לעומת זאת, לי נוחלו המחקר והפיתוח בלעדית על ידי משרד החקלאות, התמלוגים היו מועברים לקופת המשרד לצרכי מחקר ופיתוח נוספים בתחום החקלאות. ככל שיערך מחקר ופיתוח על ידי ארגונים וולונטריים או פרטיים, הוא ינוח באופן עצמאי על ידם, והתמלוגים יועברו לידם.

ט. שלישית, גם בתחום הביטוח המועצה איננה מעניקה יתרון מיוחד למגדלים. יתרון הגודל יכול להתקיים גם במתכונת התארגנות וולונטרית.

המדינת, ביניהן שמירה על מדד המחירים לצרכן, גידול ביוצוא, ולשמירת השטחים החקלאיים המעובדים. כעולה מדו"ח הממונה על חוק חופש המידע לשנת 2013, משרד החקלאות, בעמ' 9.

²⁹ המועצה היתה אחראית על ניסוי הזרעים בשטח אצל החקלאים, סיימה בחלק מהתקציב וסייעה בהגדרת יעדים.
³⁰ ראו ידיעות על סכסוך בין מכון וולקני למועצת הצמחים עקב פיצול אחריות ומימון מו"פ בין המשרד למועצה. ענת גיורגי יתככים, מיליוני יורו וקלמנטינות: מהו הסכסוך הגדול שמסעיר את ענף החקלאות? "The Marker" 2.5.2015.

www.themarket.com/markerweek/1.2626211

רח' ימ' 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



י. נציין, כי במצב הרוקי הנוכחי, כאשר מתרחש אירוע ביטוחי המצדיק תשלום תגמולי ביטוח, התגמולים משולמים על-ידי הקרן למועצה שאמורה להעבירם למגדלים, ואינם משולמים למגדלים ישירות.³¹ צורת תשלום זו משרתת את המועצה ומאפשרת לה לגבות היטלים מחקלאים שסירבו לשלם היטלים מתוך כספי הפיצויים המגיעים למגדלים אלו מתוך קופת הביטוח.³²

יא. יצוין עוד כי ממידע שהגיע לתנועה בנושא, סמכות המועצה בעניין הביטוח מאפשרת לה לא רק לשלול פיצויים המגיעים למגדלים, אלא גם להפסיק ולחדש את הביטוח שלהם בקרן לביטוח נזקי הטבע בחקלאות, וזאת ללא ידיעתם או בניגוד לרצונם.

8.4. "טעם אחר שיפורט" – יתרונות ההתארגנות הולונטרית

- א. העובדה כי בעולם, מגדלים מותארגנים במתכונות וולונטריות, תוך שהמועצות השונות ממלאות תפקיד זהה לתפקיד המועצה הישראלית, מלמדת כי אין כל יתרון בהתארגנות כופה על פני וולונטריות, ואולי אף להפך.
- ב. בחודש ינואר 2014 הגישה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עמדה שעניינו "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל" (להלן: "נייר העמדה").³³ לנייר העמדה שהוצג רלבנטיות גדולה לסוגיית סגירת המועצה שכן נייר העמדה מהווה דה-פקטו "טעם אחר המצדיק" את סגירתה, כנדרש מכוח סעיף 69(א3) לחוק מועצת הצמחים. נייר העמדה מלמד על קיומה של הצדקה מהותית להפסקת פעילותה הכפויה של מועצת הצמחים.
- ג. נייר העמדה מצביע על קיומם של הבדלים משמעותיים בין מועצות הייצור בישראל לבין הגופים המקבילים להן מעבר לים. ההבדל המרכזי שהוצג הוא כי בניגוד לאופיין הכופה של מועצות הייצור בישראל, הגופים המקבילים באירופה ובארצות הברית הם בעלי אופי וולונטרי בין בהחלטה על עצם הקמת הגופים ובין בהחלטת באשר לחברות בהם.³⁴ יתרה מזאת, מנייר העמדה עולה, כי ניתן להצביע על קיומה של מגמה עולמית אל עבר ביטולן של המועצות הסטטוטוריות, ומעבר אל עבר התארגנויות חקלאיות וולונטריות על בסיס ענפי, בתמיכת מדינתית.

³¹ בניין 5284/10 ישראלי נ' משרד החקלאות (פורסם בנבו, 12.12.2010).
³² סיכום דיון שערך שר החקלאות ופיתוח הכפר בנושא הערות הציבור לטיטות ההודעה בדבר גריעת מינים מהתוספת לחוק מועצת הצמחים, בעמ' 3. הסיכום צורף למכתב מאת עו"ד אורטל אמת, והלשכה המשפטית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אל גל קוית'י, רכזת כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון (10.12.2017).
³³ אבי אלקיס, די"ר אורית גינזבורג ודי"ר יעל קחל מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (חטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).
³⁴ עוד עולה מהמחקר, כי המעורבות הממשלתית בפעילותן של מועצות הייצור בישראל היא תגובה נלווית מבין תשלום.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ד. בנוסף, כיום פעילות המועצה ממומנת באמצעות היטלים הנגבים מהמגדלים. הגם שהיטלי חובה מחוים דרך נוחה מאוד למועצה לממן את פעילותה, גם במתכונת וולונטרית אין מניעה כי המועצה תבצע את התפקידים אותם היא ממלאת כיום.

ה. יתר על כן, המתכונת הנוכחית של המועצה מונעת פיקוח יעיל של המדינה על תפקודה, מעבר למתכונת וולונטרית תאפשר לשפר את הפיקוח על פעולותיה.

ו. בישראל, במועצת הצמחים יושבים נציגי מדינה הממונים על ידי השרים (החקלאות, האוצר והכלכלה), והם משמשים בתפקידי יו"ר, חברי מליאה, וחברי הוועד הפועל. אך בכך מתמצה המיקוח המדינתי. המבנה שנוצר בישראל מהווה קרקע פורייה להתפתחות **כשל רגולטורי** שעניינו "**הרגולטור השבוני**", דהיינו הזדהות הגורם המסדיר עם נשוא פיקוחו. פיקוח על ארגונים וולונטריים, קל וחומר ארגונים שהחברות בהם כפוייה מחייבת מינוי גורם מפקח אשר איננו מזדהה עם האינטרסים של ציבור המפוקחים, דוגמת חרשות להגבלים עסקיים. בישראל, מזהים גורמי הפיקוח את המועצה כמי שמייצגת את אינטרסי המגדלים. ודוק – בין המגדלים למועצה אין זהות אינטרסים, ומאבק החקלאים מעיד אלף מונים על כך.

9. עדות נוספת להתקיימות העילות – עמדת שר החקלאות

9.1. ביום 4.12.2017 מסר שר החקלאות הודעה לי"ר ועדת הכלכלה בדבר תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים.³⁵ במסגרת תיקון זה, החליט שר החקלאות לגרוע מהתוספת לחוק מועצת הצמחים חלק מהזנים המנויים בה, בעיקר בענף הפירות – כלומר, לצמצם את היקף פעולתה של המועצה.

9.2. אל הודעה זו צורפו דברי הסבר, בהם הסביר השר את השתלשלות התליכים שהובילו לתיקון, את הקריטריונים בעזרתם נקבעו הזנים שחורגו ואת הטיעונים שעלו בהערות הציבור בעד ונגד התיקון. לקראת סיום דברים אלו, בחר השר להידרש לשאלת החצדקה להמשך קיומה של המועצה.

9.3. ראשית, ציין את השר את עוצמת התנגדות המגדלים שהובעה כלפי המועצה, אשר מחייבת את המועצה בעריכת חשבון נפש ולתקן דרכיה. לאחר מכן, העלה השר את השאלה "האם לאור חוקי היסוד, יש מקום שבשנת 2017 יכפו על מגדל להיות "חברי" בתאגיד סטטוטורי", במיוחד לאור העובדה שלא מדובר בגידולים בענפים "מתוכננים". על כך מוסיף השר כי באירופה "כמעט ואין תאגיד סטטוטורי כדוגמת מועצת הצמחים בענף שאינו מתוכנן".

³⁵ מכתב מאת שר החקלאות ופיתוח הכפר, אורי יהודה אריאל הכותן, שכותרתו "תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים", אל ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה (4.12.2017).
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: من. 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: economig@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



9.4. התשובה שנתן השר בהמשך לתהיה זו היא הממחישה את התקיימותן של הנסיבות המחייבות את סגירת המועצה, לעמדתנו. לפיכך, נבקש להביא את הדברים כלשונם:

"ואכן, לטענה שהמועצה אינה מקיימת את תפקידיה כמוגדר בסעיף 11 לחוק – יש בסיס איתן וכשפורטים אף את סמכויותיה לביצוע תפקידיה כמוגדר בסעיף 12 לחוק עולה כי המועצה לא מפעילה את כל סמכויותיה וכי הסמכויות העיקריות שאותן היא מפעילה יכולים להיות מופעלים ע"י משרד החקלאות ביתר יעילות כתקצוב מחקר, ביצוע פעולות הדברה, להיות 'צינור' לתשלום פרמיית ביטוח לקנייט בצורה מרוכזת ולהעביר זמי ביטוח מקנייט למגדלים. כל אלו מובילים למסקנה כי אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטורית זו על כנה. לנימוק שיש יתרון לקיום המועצה כמקום למפגש משותף של המגדלים 'בשולחנות' הענפיים – ניתן להסתפק בארגון וולונטרי – כפי שקיים באירופה".³⁶

9.5. מהדברים עולה בבירור כי שר החקלאות עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק: כי היא אינה ממלאת חובותיה (695(א)(1)); כי היא אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה (695(א)(2)); ואף כי קיים טעם אחר המצדיק פירוקה (695(א)(3), כגון העובדה שניתן להסתפק בארגון וולונטרי חלף המועצה.

9.6. למותר לציין כי עמדת התנועה היא שיש ממש בדברי שר החקלאות, ואכן מתקיימות העילות לסגירת המועצה, כפי שנטען לעיל.

10. סמכות רשות שהופכת לסמכות חובה

10.1. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים נוקט בלשון "רשאי" באשר לסמכות השר להביא לסגירתה של המועצה, דהיינו מעניק לשר החקלאות וחכפר ולשר הכלכלה "סמכות שברשות" להביא לסגירת המועצה. אלא שבחלכה הפסוקה נקבע לא פעם כי יש נסיבות בהן סמכות הרשות תהפוך לסמכות שבחובה.³⁷

10.2. באומרנו "סמכות שבחובה" כוונתנו כי על השר מוטלת "החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר".³⁸ עם זאת, וחשוב לציין זאת בהקשר זה, כי לא בכל מצב הופכת הרשות לחובה, נדרשות נסיבות עובדתיות שבהתקיימן אי הפעלת הסמכות הופכת לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

³⁶ שם, בעמ' 7.

³⁷ בג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (1993); בג"ץ 3094/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993); בג"ץ 2344/98 מבני שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 759 (2000).

³⁸ עניין מישראל, בעמ' 496.
רח' ימני 208, ירושלים 94383 * מען לנכתבים: 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
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



- 10.3. במכתב זה ביקשנו להראות כי התקיימו הנסיבות בהן אי הפעלת הסמכות על ידי חשר הופכת לבלתי סבירה. **התנועה ביקשה לטעון כי ביחס למועצת הצמחים, התעוררו נסיבות אשר אינן מאפשרות המשך קיומה.**
- 10.4. בבג"ץ 335/82 למדן, נ' מנחל אגף המכס והבלו, פ"ד לו(4) 785 (1982), עמד השופט אור על החובה לפרש את הסמכות שברשות לסמכות שבחובה, חרף הקושי הברור העולה מהוצאת לשון הסעיף מפשטה:
- "לעתים יש מקום לסטות מהנוסח כפשוטו ולפרש הענקת רשות לפעול כמטילה חובה לפעול. כך הוא כשעל-פי מטרת החוק הקובע את הרשות לפעול, ועל-מנת לא לעשות את דבר המחוקק פלסטר או ריק מתוכן או כדי להימנע מפגיעה שהמחוקק בוודאי לא התכוון אליה, ברור הוא שהמחוקק הטיל חובה לפעול, אם כי נקט לשון הענקת רשות לפעול בלבד".³⁹
- 10.5. התנהלותה של מועצת הצמחים אינה מאפשרת להסכיף עם המשך קיומה במתכונתה הנוכחית. **הסמכות שברשות הפכה לסמכות שבחובה, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.**
- 10.6. בצעד יוצא דופן יחסית, הכניס המחוקק לתוך מרקם החוק, סעיף "השמדח" המעניק לשר סמכות רחבה להביא לפיזור המועצה. העילות המפורטות בחוק, מתוות לשר את השיקולים אשר עליו לשקול בבואו להסתכל על תפקוד המועצה, תוך הבנת כי ייתכן ובנקודת זמן מסוימת, לא תהיה הצדקה לחמשך קיומה. **להבנתנו, התוויית שיקול הדעת באופן ספציפי בסעיף באמצעות העילות השונות, מביאות לכך שבמצב הקיים, הרשות לשקול את פיזור המועצה הפכה לחובה.**
- 10.7. נציין כי בחקשר זה נקבע בפסיקה כי סמכות שברשות עשויה להפוך לסמכות שבחובה רק בנוגע לנסיבות קונקרטיות ולא באופן כללי.⁴⁰ לטענתנו, בנסיבות המתקיימות כיום, **קמה עתה החובה להפעיל את שיקול הדעת הנתון לשר במסגרת סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים.**
11. **סיכום וקריאה להפעלת הסמכות**

³⁹ בג"ץ 335/82 למדן, נ' מנחל אגף המכס והבלו, פ"ד לו(4) 785, פסי 3 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) אור (1982).
⁴⁰ בג"ץ 1105/06 קז לעובד נ' שר היוזמה (22.6.2014).
רח"י 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



- 11.1. על השרים להם ניתנה הסמכות לזכור כל העת כי כל סמכות שלובה באחריות לחסדיר כיאות את התחום עליו פרושה הסמכות - וכי אחריות זו מחייבת הפעלת הסמכות שניתנה כאשר הנסיבות מחייבות כן.⁴¹
- 11.2. עמדתו המוצהרת של שר החקלאות כי אין הצדקה לקיום המועצה, וכי הלכה למעשה - תנאי פירוק המועצה התקיימו, אינה מותירה מקום לספק כי הסמכות לפרק בצו את מועצת הצמחים הפכה לסמכות שבחובה, כיוון שאי-הפעלת הסמכות הפכה "לבלתי סבירה באופן תיורד לשורשו של עניין".⁴²
- 11.3. כאשר אחד השרים האמון על הפעלת הסמכות מצהיר קבל עם ועדה כי התקיימו הנסיבות המחייבות הפעלתה, וכאשר הצהרה זו באה אף לאחר התייעצות עם הציבור ושמיעת עמדות שונות בדבר חיוניות המועצה (שחרי טענות הנוגעות לכך עלו חן מהמועצה והן מהמגדלים בהערות על טיוטת התוספת לחוק מועצת הצמחים),⁴³ הרי שאי הפעלת הסמכות מהווה חוסר סבירות קיצוני הזועק לשמים. זאת, בייחוד בצירוף כלל הנסיבות עליהן עמדנו במכתב זה, אשר אינו מותיר מקום לספק כי התקיימו העילות לפירוק המועצה המנויות בחוק.
- 11.4. לפיכך, אנו קוראים לנכבדינו, שר החקלאות ושר הכלכלה, לפעול בהתאם לסמכות שניתנה להם בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים, ולפנות בהתאם לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת לשם הפסקת פעולת מועצת הצמחים בצו, כפי שמחייב אותם חדין.

12. נודה לנשובתכם ולטיפולכם המחיר, לשם שקילת המשך צעדינו.

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

בכבוד רב,

גל קוניטי
רבות מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
עו"ד איילת זלדין, ממלאת מקום היועץ המשפטי של משרד הכלכלה
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

⁴¹ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל ותחתון, פסי' 16 לפסק הדין של המשנה לנשיא חשין (פורסם בנבו, 08.05.2006)

⁴² בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(5) 404, פסי' 17 לפסק הדין של הנשיא שמגר (1993).

⁴³ כפי שמוכר השר עצמו במכתבו, לעול ה"ש 35, בעמ' 7.

רח"י יפו 208, ירושלים 94383 - מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • الخزان للرسائل، من ب.د. 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

מש/35א

מכתב המבקשת לשר החקלאות

מיום 06.08.2018

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ד אב, התשע"ח 05.08.2018
סומן: כ-14-12772

לכבוד
מר אורי אריאל
שר החקלאות ופיתוח הכפר

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה נוספת להפעלת הסמכות בחוק לסגירת מועצת הצמחים –

תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 27.12.17

תשובתך מיום 18.3.18

מכתבנו מיום 25.3.18

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

1. מזה מספר שנים שהתנועה עוקבת אחר תפקודה של המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: "מועצת הצמחים") כמי שאמורה לפתח ולקדם את הענפים החקלאים וכן לסייע לחקלאים בביצוע פעילויות מסוימות שאינם יכולים לבצע בעצמם (הדברה מרוכזת, מחקרים, קידום ומכירות ופיתוח שווקים). אולם, כבר תקופה ארוכה אנו חשופים לכך שהמועצה אינה ממלאת את מחויבותיה לחקלאים ואינה מבצעת בעילות את מטרותיה.
2. על כן, ביום 27.12.17 פנינו אליך בבקשה לעשות שימוש בסמכותך לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מועצת הצמחים") ולהפסיק את פעילות מועצת הצמחים. זאת, כיוון שלעמדתנו כל העילות החלופיות בחוק המאפשרות להפסיק את פעילות המועצה – מתקיימות (הפגיה מצורפת כנספח א למכתב זה).
3. כך, בין היתר, הצבענו במכתבנו על הסיבות להתקיימות החלופה הראשונה בחוק לפיה "המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה". ביניתן, העובדה שהמועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים ואף פוגעת במידה מסוימת ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. בנוסף, טענו כי בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי פוגעת במגדלים ובכך היא בפועל נמנעת מלפעול לטובת הבטחת פרנסת המגדלים.
4. כמו כן, ציינו כי ישנו ספק אם המועצה אכן מהווה גוף המייצג בפועל את עמדת המגדלים וכי לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * בוען 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@magg.org.il * Web Site: www.magg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נוסף על כך, פירטנו אודות העובדה כי התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים וכן כי פעילותה כלל אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים.

5. לצד זאת, לעמדתנו מתקיימת גם החלופה השנייה שבחוק לפיה "המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה". לעמדתנו, פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפויה, יתיעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. כך, הצגנו מדוע על אף שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפויה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הגינתים למגדלים לא מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

6. במקביל לכל אלה, הצגנו גם את עמדתך המוצהרת מלפני מספר חודשים, לפיה הנך סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק. עוד הצבענו על היותה של סמכותך לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים לפור את מועצת הצמחים "סמכות חובה" ולא רשות, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.

7. בהקשר זה נציין כי לדאבונו, בינואר 2018 נכנסה לתוקף הודעה על תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים שגרעה מינים מסוימים מהחלת החוק עליהם. אולם, לעמדתנו, כשמועצת הצמחים מתנהלת באופן פוגעני כלפי כמה אלפי חקלאים, גריעה של מספר מועט של מינים מחסותה אינה פותרת את הבעיה ואינה מהווה תחליף להפעלת הסמכות לסגירת המועצה בחתאם לחוק.

8. ביום 18.3.18 קיבלנו בתודה את תשובת מנכ"ל המשרד, מר שלמה בן-אליהו, לפנייתנו. אולם, לעמדתנו התשובה אינה מעניקה מענה מספק או כל התייחסות עניינית למרבית הטענות שפרשנו בפניכם במסגרת הפנייה המפורטת לעיל.

9. לכן, ביום 25.3.18 פנינו אליך בפעם השנייה בקריאה להפעיל את סמכותך שבחוק לפיזור מועצת הצמחים וביקשנו לקבל הבהרה והתייחסות עניינית לטענות שהעלנו. אולם, בחלוף מעל לארבעה חודשים, לא קיבלנו כל תשובה לפנייתנו זו וטענותינו לעניין הצורך בסגירת המועצה טרם נענו.

10. בנוסף, בחודש שעבר התגלתה פעילות לקויה ובלתי חוקית נוספת, המדגישה שוב עד כמה המועצה איננה פועלת כלל לרווחתם של החקלאים וכן מבצעת פעילותה ללא סמכות, על חשבון הפעילויות שלשמן הוקמה בחוק. כך, פורסם כי מועצת הצמחים פעלה בניגוד לחוק תוך שהפקידה כ-30 מיליון ש"ח מכספים שיועדו למחקר ופיתוח בקרנות אישיות של

רח' ימני 208, ירושלים 94383 * מען למוכתבים: 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
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



חקלאים, כשהכספים שכבר הופקדו לא יוחזרו: עוד פורסם כי עמדתו הרשמית של משרד החקלאות היא כי הפעלת קרן החשונלמות איננה מתפקידי המועצה כמוגדר בתוק ועל כן יש להפסיקה.

11. לטיכום, לאור האמור לעיל, עמדתנו היא שהתקיימו כל העילות החלופיות בחוק להפעלת סמכות השר לסגירת מועצת הצמחים (וראו פירוט נוסף בנספח א המצורף). לכן, אנו מבקשים לקבל תשובה עניינית לטענותינו והבהרה מדוע משרד החקלאות אינו פועל לשם פיזור מועצת הצמחים לאלתר. בנוסף, נבקש לדעת מהם הטעמים העומדים בבסיס קבלת החלטתו המקצועית של השר לחזור בו מהצהרתו ולא להפעיל סמכותו בשלב זה. זאת, לשם קבלת החלטה בנוגע להמשך צעדינו המשפטיים.

בכבוד רב,

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

חגית קאופמן
רשות מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

אמינו גזית "לאן נעלמו עשרות מיליוני השקלים שחעבירה מועצת הצמחים לחקלאים" כלכליסט 12.07.18
<https://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3742165,00.html>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * טען 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
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 المنطة في إسرائيل



תאריך: ט' טבת, תשע"ז 27.12.2017

סומן: כ-14-12772

לכבוד

מר אודי אריאל

מר אלי כהן

שר החקלאות ופיתוח הכפר

שר הכלכלה והתעשייה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

משרד הכלכלה והתעשייה

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה להפעיל את הסמכות לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים

ולהורות בצו על סגירת המועצה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") הרינו למנות אליך כדלקמן: חוק מועצת הצמחים קובע כי בהתקיים אחת משלוש עילות, רשאים שר החקלאות ושר הכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להפסיק את פעילות המועצה או לפזרה:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;
2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;
3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזוריה.

לעמדת התנועה, כפי שתפורט במכתב זה, כל העילות החלופיות הללו התקיימו. יתר על כן, בתאריך ה-4.12.2017, במכתב מאת שר החקלאות שנשלח ליו"ר ועדת הכלכלה, הביע השר את עמדתו לפיה אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, ונימק זאת באופן המקיים את כל אחת מהעילות המנויות בחוק. משכך, קמה חובה להפעיל את הסמכות, כיוון שאי-הפעלתה בנסיבות אלו – בהן עמדתו המוצהרת של השר היא כי נתמלאו הנסיבות לפרק את המועצה – תהיה בלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

לפיכך, פונה התנועה אל שר החקלאות ושר הכלכלה לפעול בהתאם למתחייב על פי דין, ולהפעיל את סמכותם לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים – כלומר, לפרק את מועצת הצמחים.

1. המועצה לייצור צמחים ולשיווקם הינה רשות הפועלת מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "מועצת הצמחים" או "המועצה" ו-"חוק מועצת הצמחים" או "החוק", בהתאמה).¹ מועצת הצמחים הוקמה על פי תיקון מס' 6 לחוק מועצת הצמחים, שבוצע במסגרת פרק יא' לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג – 2003 (להלן: "חוק התוכנית הכלכלית").

¹ חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



2. במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, אוחדו ארבע מועצות חקלאיות - המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, מועצת הפירות, המועצה לצמחי נוי והמועצה לשיווק פרי הדר - למועצה אחת, חלוא היא מועצת הצמחים. בשנת 2010 הוכנסה תחת כנפי המועצה, מועצת הזית, אך המועצה לצמחי נוי הוצאה ממועצת הצמחים בשנת 2007; וזאת מכוח הסמכות הקבועה בסעיפים 69(א) ו-69(ב) לחוק מועצת הצמחים.²

3. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים הוא שמעניק לשרים את הסמכות לפזר את המועצה:

69. (א) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

להפסיק את פעולות המועצה או לפזרה בכל אחד מאלה:

(1) המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

(2) המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

(3) קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורת.

(ב) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

לפזר את המועצה אם לדעתם השתנו הנסיבות והמגמות

שלשם השגתן הוקמה המועצה.

4. כלומר - בסעיף מוענקת לשר החקלאות ולשר הכלכלה הסמכות להפסיק או לפזר בצו את מועצת הצמחים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, באם השתנו לדעתם הנסיבות והמגמות אשר לשם השגתן הוקמה המועצה. כאמור, החוק מונה שלוש עילות חלופיות שבהתקיים אחת מהן, מן הראוי להפעיל את הסמכות, ואלו הן:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורת.

5. סעיף 69 המתווה מעין סעיף "השמדה" של מועצת הצמחים, מופיע כבר בנוסח חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: חוק מועצת הפירות או החוק המקורי).³

² צו מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (פיזור מועצת הזיתים והכללת ענף זיתני השמן במועצת הצמחים), התשי"ע-2010.
³ חוק מועצת הפירות הוא החוק המקורי אשר על גבי הוכנסו שינויים והתאמת במסגרת תיקון מס' 6 כל שיתוול לגבי כלל הענפים, שמו שונה בהתאמה לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.
רח"י 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



אפשרות פיזורן של מועצות הייצור החקלאיות עלה על דעת המחוקק כבר עם חקיקת החוק המקורי.

6. כפי שיובהר להלן, כל העילות החלופיות המנויות בחוק התקיימו, ולכן נדרש פיזור המועצה. כפי שצפה המחוקק כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, מועצת הצמחים סיימה את תפקידה ההיסטורי ולפיכך דורשת התנועה כי יש לפזרה להקימה מחדש כגוף וולונטרי.

7. רקע לפיזור מועצת הצמחים

7.1. זוהי אינה הפעם הראשונה בה נדון פיזור מועצת הצמחים. עיון בנושא ובמאמצי העבר לתקן את קלקלות מועצת הצמחים מלמד שהספק ביחס לנחיצות מועצת הייצור במתכונתן הנוכחית ולגבי מידת הרלבנטיות שלהן מקנן בלבבות העוסקים בתחום מועצות הייצור מזה שנים רבות. כך למשל, כבר בשנת 1990 מינה שר החקלאות דאז רפאל איתן את חה"כ יואש צידון לעמוד בראש ועדה לאסטרטגיה חקלאית (להלן: "ועדת צידון"). בתודש דצמבר 1990 הגישה ועדת צידון את המלצותיה, ביניהן:

- (1) יבטל מעמדו הסטטוטורי של המועצות, יוקמו גופים ציבוריים חליפיים (...); (3) המועצות יפסיקו לתת שירותים ולבצע פעילויות שניתן לבצען במערכות חליפיות על בסיס של קניית שירות בעבור תשלום ישיר (...); (4) למועצה לא תהיה נגיעה כלשהיא למערכת ההתקשורת בין הגורמים השונים בענף (5) המועצה תיתן חסות לשולחנות מגדלים. השולחנות יאורגנו על בסיס ענפי וולונטרי ויסייעו למועצה בגיבוש המדיניות בענפים ספציפיים (...).

7.2. אולם, חרף אימוץ מסקנות ועדת צידון ע"י השר,⁵ המלצותיה לא הגיעו לכדי מימוש. בחתום, קשיים בתפקוד המועצה המשיכו להתעורר ולצוף על פני השטח גם בשנים הבאות, כפי שבא לידי ביטוי בפרוץ "מרד החקלאים" בשנת 2007 הנמשך עד היום, במסגרתו מסרבים כ-2000 חקלאים לשלם את החיטלים הנגבים על ידי מועצת הצמחים וזאת בטענה כי החיטלים שגובה המועצה גבוהים מדי, וכי לא מוענקת להם כל תמורה שהיא בעבורם,⁶ ומתוך מטרה להפוך את פעילות המועצה לוולונטרית.

⁵ המלצות ועדת החינוך למבנה ותפקידים של מועצות הייצור הצמחיות (ירקות, פירות ופרחים), עמ' 150, מתוך דוח הוועדה לאסטרטגיה חקלאית (1990). החדגשות במסמך זה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.
⁶ הוועדה לאסטרטגיה חקלאית בראשותו של יואש צידון אשר המלצותיה אומצו בידי שר החקלאות באפריל 1991; הספר הירוק, קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005, יולי 1999. לקוח מתוך הערת שוליים בדוח מבקר המדינה, דוח שנתי 2004 ולחשבונית שנת הכספים 2003, העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה בעמ' 57 הי"ש 29.

⁷ מירב ארלוזורוב "מרד החקלאים מכה שוב" The Marker (30.03.2014).
רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מען למוכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ح.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
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



7.3. ממידע שהגיע לתנועה עולה כי למרד זה שותפים חקלאים רבים נוספים המתנגדים לפעילות המועצה, אך ממשכים לשלם את ההיטלים רק מתוך חשש כי זו תתנבל להם ותפתח בחליכים משפטיים כנגדם, וכן מגדלים שהמועצה גובה מהם היטלים זרף ושתות ושיווק בעת מכירת התוצרת החקלאית,⁷ כך שאינם יכולים להביע תמיכתם באמצעות הצטרפות למרד.

7.4. יתר על כן; גם בעבר נעשה שימוש בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים. בשנת 2010 נעשה לראשונה שימוש בסעיף זה, וזאת בכדי להביא לסיום תפקידה של מועצת הזיתים.⁸ מועצת הזיתים הוספה לשלושת הענפים החקלאיים החיטים תחת צילה של מועצת הצמחים.

7.5. חזרו המרכזי לחלטח להפעיל את סעיף 69 לחוק היה דו"ח מבקר המדינה משנת 2010 אשר הצביע על מחדלים חמורים בתפקוד המועצה וחשש לפגיעה בטוהר המידות בהתנהלות העובדים במועצה.⁹ בדו"ח המבקר תודגש כי **לשר החקלאות אחריות מיניסטרואלית** לפעילות מועצת הזיתים, וכי למול הפגמים שנתגלו ביחס לתפקוד המועצה ועובדיה היה **מוטל על השר לפעול באופן אקטיבי לתיקונם**.¹⁰

7.6. נוכח מבקר המדינה אשר המליץ על ביצוע "שידוד מערכות מקיף" במועצת הזיתים, הפעיל שר החקלאות, בהסכמת שר התמי"ת ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת את סמכותו מכוח סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים וחורה על פיטורה של מועצת הזיתים. דחינו, על שר החקלאות מוטלת **האחריות המיניסטרואלית להביא לפיזור מועצת ייצור באם מתקיימת אחת מן העילות המנויות בסעיף 69(א) לחוק מועצת הצמחים**.

7.7. לאור התקיימות עילות הפירוק כפי שיובהר לחלן, ניתן לטעון כי פירוק מועצת הזיתים מהווה רק את "הסנונית הראשונה" בטרם תפורק המועצה כליל.

8. התקיימו העילות המצדיקות את פיזור המועצה

⁷ לפי תקי 3 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז-2007, החיטל בענף הירקות ופירות החדר יחושב לפי משקל, ואילו בענף הפירות, לפי שטח הנידול. תקי 5 לתקנות אלו קובעת כי "משווק מורשה, יצואן, תעשיין או בית אריזה שקיבל צמחים ממגדל, ינכה את החיטל מהתמורה שעליו לשלם למגדל בעד הצמחים שקיבל ויעבירו למועצה". כלומר, ממגדלי הירקות ופירות תחדר מנוכה החיטל בעת מכירת התוצרת החקלאית, ואינם יכולים לשרב לשלם היטלים למעשה.

⁸ מועצת הזיתים היתה תאגיד בעל כשירות משפטית עצמאית שתוקם בצו מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (חקמת מועצת הזיתים), ה'תשל"ג-1973.

⁹ מבקר המדינה דו"ח שנתי 60 של לשנת 2009 ולחשבונית שנת הכספים 2008-875-910 (2010); ראו גם משת ליכטמן "ביה"ד לעבודת אישר את פיטורי גדי הורוכין ממועצת הצמחים" גלובס 19.6.2013 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000853901>

¹⁰ מבקר המדינה דו"ח שנתי 60 של לשנת 2009 ולחשבונית שנת הכספים 2008, שם, בעמ' 908.
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



8.1. כאמור, תבקש התנועה לטעון כי התקיימו העילות המנויות בחוק המאפשרות את סגירת מועצת הצמחים. מפאת היקף המכתב, יובאו מדברים בקיצור ובתמצית, תוך שהתניעה שומרת את זכותה להרחיב בעניין זה בהמשך.

8.2. המועצה איננה ממלאת חובותיה ותחייבויותיה:

- א. סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים מונה את שלל תפקידי המועצה. בין שלל התפקידים בולטת חובת המועצה כלפי המגדלים (סעיף 11(2)) וכלפי אוכלוסיית המדינה (סעיף 11(4)). המועצה נדרשת לפעול לקידום האינטרסים של המגדלים בדמות הבטחת מחיר הוגן. בנוסף, המועצה היא שאמונה על ההגנה על הביטחון התזונתי במחירים נאותים לאוכלוסייה הישראלית. ההסדרה המוטלת על כתפי המועצה מבקשת ממנה להגן על האינטרס הלאומי ועל האינטרסים של המגדלים כאחד. אף על פי כן, מתגלים כשלים במילוי חובות המועצה.
- ב. ראשית, פעילות המועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים – וסקר "התקליט" המפורסם על ידה אינו תורם ואולי אף פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. סקר המועצה הוא שמשפיע על מחירי כל העסקאות המבוצעות במשק, ופרסומו אף משפיע רטרואקטיבית על עסקאות שנסגרו עוד טרם פרסומו.¹¹
- ג. פרסומים בתקשורת העלו כי מחירי מועצת הצמחים ומשרד החקלאות מנופחים ביחס למחיר האמיתי והם אינם משקפים את מחירי העסקאות בפועל. זאת בחשוואה לסקר המחירים של חברת פרטית בשם ניסן מחשבים בע"מ, המפיקת מחירון בשם "ירקום".¹² סקר התקליט והמחירים המפורסמים בו, משרתים במידה רבה את הורשתות ולא את המגדלים.
- ד. מעבר לכך, המחירים המוצגים בסקר "התקליט" אינם משקפים את המחיר שתחקלאי קיבל בתמורה לתוצרתו, כיוון שגם אם היו נכונים, מדובר במחיר לפני שהופחת ממנו החיסל למועצה, ולפני תשלום החובלה, דמי האריזה, ו"השמדות התוצרת" המנהלתיות שהמועצה מחייבת את המגדלים לבצע.
- ה. עוד יצוין כי הסקר גם אינו תורם להבטחת מחיר הוגן לצרכן. הואיל והסקר אינו מציג את המחירים לצרכן, לא ניתן להצדיקו כמגביר את שקיפות המחירים לצרכנים. משסקר

¹¹ לפי פרסומים בתקשורת הפך סקר זה במרוצת השנים מ"סתם חמלצה" ל"לוי יצחק של הירקות", משה ליכטמן "ישלמח להב – האיש שמכתיב את מחירי הירקות" גלובס 12.6.2011 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000652708>
¹² משה ליכטמן "חסיטומים: משרד החקלאות מנפח מחירי ירקות לטובת החקלאים" גלובס 13.10.2013 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885224>; אורח קורן "מי מייקר את הפירות והירקות? משרד החקלאות ומועצת הצמחים" The Marker 27.02.2013 <https://www.themarket.com/consumer/prices/1.1938806>
חסיטומי של העגביות" כלכליסט 30.03.2014 <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0.7340.L-3627776.00.html>
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: ح.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



התקליט מציג את המחירים הסיטונאים, בפועל הוא משרת את התיאום ברמה הקמעונאית. מעבר לכך, כתוצאה מכך שהמחירים הסיטונאים אינם מדויקים ואינם משקפים את המחיר שקיבל החקלאי, הדבר מסייע לרשתות השיווק ליצור מראית עין של פערי תיווך נמוכים הרבה יותר מאלו הקיימים במציאות.

ג. שנית, פוגעת במגדלים בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשושרת השוק החקלאי, על אף שמוסמכת המועצה לעשות כן לפי סעיף 36(א)(1) לחוק. גביית ההיטלים מהמגדלים הופרטה הלכה למעשה אל המשווקים המורשים,¹³ ואילו הפכו לשמש מעין "מחלקת גבייה" של המועצה ממגדלי הירקות, מהם נגבה ההיטל לפי משקל התוצרת.¹⁴ קבלת רישיון המסחר הסיטונאי, מותנית בגביית המס על ידם מהמגדלים.¹⁵ בכך שוב נמנעת המועצה מלפעול לטובת הבטחת פרנסת המגדלים, ומטילה את מלוא כובד ההיטלים על כתפיהם הצרות.

ד. הקשיים העולים מסקר "התקליט" שמפרטמת המועצה, המאפשרים חצת מראית עין של פערי תיווך נמוכים המשרתת את המשווקים, בשילוב פונקציות גביית ההיטלים על ידי המשווקים המשרתת את המועצה, עשויים לתעיד על מצב של "יד רוחצת יד" בין המועצה למשווקים, בו זה נהנה וזה אינו חסר, ובכך מטילים צל כבד על יכולתה של המועצה לקיים חובותיה.

ה. שלישית, ספק אם המועצה מהווה גוף שהמייצג בפועל את עמדת המגדלים, שכן הקול הניתן לכל מגדל בבחירות למועצה, קשור ישירות לגובה ההיטל שהוא משלם.¹⁶ לפי טענת החקלאים שהועלתה בפני התנועה, רק כ-2% מהמגדלים החברים במועצה הצביעו בבחירות האחרונות. כאשר פנתה התנועה אל מועצת הצמחים בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על מנת לוודא את נכונות הדבר, נענתה כי מספר החקלאים שהצביעו בבחירות אלו כלל אינו מצוי בידי המועצה.¹⁷

ו. רביעית, לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניתול לא תקין מצד המועצה. כך לדוגמה, ועדה לבדיקת הצורך בארגון מחדש במועצת הצמחים (להלן: "ועדת שאלתיאלי") מצאה כי המועצה פעלה באורח

¹³ תקנות 5-6 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז - 2007 ("תקנות שמתוו").
¹⁴ תקנה 1(ג) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים). זאת בניגוד לאופן הגבייה ממגדלי הפירות, אשר עבורם החיטל מחושב לפי דונם (ישטח הגידול של מטע שהגיע לגיל נבחה, שם, תקן 3(2)). בעוד שמגדלי הפירות יכולים שלא להעביר את ההיטלים למועצה מרצונם, למגדלי הירקות אין אפשרות לעשות כן.
¹⁵ מכוח סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק).
¹⁶ תקן 7(ג) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006.
¹⁷ יאין בידי המועצה מידע כמבוקשי, מתוך מכתב מאת אביגיל לוי, הממונה על חופש המידע במועצה לייצור צמחים ולשיווקם, אל עו"ד נילי אבן חן וגל קויטי מחתנועה למען איכות השלטון (28.2.2017). העתקי התכתובת האמורה ימסרו לפי דרישה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007, עת נערכה הבדיקה – למשל, לא הוקמה ועדת ביקורת, נערכה פעילות על פי תקציבים בלתי מאושרים, ובניגוד לחנחיית בג"ץ, לא שמרה המועצה על ניהול נפרד של נכסים וכספים בין הענפים השונים במועצה ויזמה הלוואות צולבות בין הענפים.

בנוסף לניהול הבלתי תקין שמתגלה במועצה עצמה, כפי שהתגלה בדוח מיוחד של החוקר הממונה מטעם בית המשפט המחוזי, למועצת הצמחים ונציגי חברת אגרוסקו היה חלק משמעותי בתהליכים אשר הובילו לקריסת החברה. למועצת הצמחים הייתה נתונה האפשרות הרבה ביותר להשפיע על הניעשה בחברה ולהצילה מגורלה העגום, כיוון שהחזיקה ב-55.28 ממניות החברה, ונציגי המועצה שימשו כדירקטורים בה. נציגי המועצה באגרוסקו ניחלו את החברה בחוסר מקצועיות ותוך ניגוד עניינים חמור. יש בהתנהלות בלתי תקינה זו ללמד כי אין להמשיך ולהפקיד את עתידה החקלאי של מדינת ישראל בידי המועצה.¹⁸

יא. אי-התקינות ניכרת גם מכך שמיום איחוד המועצה בשנת 2007, מטילה היא על המגדלים היטלים ללא קריטריונים הקבועים בחוק, וזאת מבלי שקיימים כללים ברורים בנושא. העברת הסמכות לגביית היטלים לידי המועצה נחקקה ביום 2.8.2007 במסגרת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז – 2007 (להלן: "תיקון מספר 8").

יב. חצי שנה קודם לחקיקתו של תיקון מס' 8 הונקלו תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז – 2007 (להלן: "תקנות שמחון"), שנועדו לשמש כחוראות מעבר וזאת בכדי לאפשר גביה מחודשת של היטלים על-ידי מועצת הצמחים וזאת עד לכניסת תיקון מספר 8 לתוקף. ראוי לכך ניתן למצוא בחודעת הדוברות של משרד החקלאות מיום 12.2.2007:

¹⁸ הוועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווקם: פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה דו"ח הוועדה (2006). (להלן: "ועדת שאלתיאל").

¹⁹ בג"ץ 4489/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל פ"ד (נט) 14 (2005).

²⁰ מדינת ישראל החזיקה ב-30.33%; מועצת ענף הלול החזיקה ב-3.30%; התאחדות מגדלי תבקר ב-0.09% ותנובה ב-11% ממניות החברה. הנתונים לקוחים מתוך כתב התביעה – בחליף פרק (תי"א) 11-06-53253 אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ נ' בונס נכסים רשמי תל אביב (פורסם בגב, 7.7.2011).

²¹ מפאת אורך הדברים לא תובא כאן השתלשלות העניינים שהביאה לקריסת אגרוסקו ואת מעורבות מועצת הצמחים בעניין. להרחבה ראו ר"ת דרור אביב לוח חוקר ממונה מטעם בית המשפט המחוזי בת"א בעניין נסיבות קריסתה של אגרוסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (23.6.2013).

²² צוין כי לאחרונה הוגשה תביעה על ידי עובדי אגרוסקו לשעבר בהיקף של 4.8 מיליון ש"ח כנגד מנכ"ל החברה וחברי הדירקטוריון – צבי אלון, מנכ"ל מועצת הצמחים, מאיר יפרח, מזכ"ל ארגון מגדלי ירקות ושמואל לויט, מנכ"ל מועצת הלול. ראו אלה לוי-וינריב "אגרוסקו השתמשה בכסף שקיבלה לעובדים – לפירעון הלוואות" גלובס 21.12.2017 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001216564>

רח"י 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
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



יועדת הכספים קיבלה את בקשת שר החקלאות, שלום שמחון, ואישרה את תקנות היטלי מועצת הצמחים, דבר שיאפשר גבייה מחודשת של ההיטלים, שגבייתם נפסקה ביוני בשנה שעברה. התקנות שאושרו נוגעות לתקופת המעבר לשנת 2007 בלבד ומטרתן לאפשר פעילות המועצה והתייעלותה בהתאם לגדרש מהמלצות ועדת שאלתיאליי.

ג. אלא שעד מחרה התגלה כי המועצה, על פי הודאתה שלה, אינה מסוגלת לממש את הסמכויות שניתנו לה במסגרת תיקון מס' 8²³ ולפיכך תקנות שמחון הפכו לדרך המלך לגביית היטלים מטעם המועצה עד היום. כלומר, המועצה מטילה היטלים על המגדלים מכוח "הוראת מעבר" ומבלי שנקבעו כללים וקריטריונים ברורים לכך בחוק.

ד. חמישית, התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים. השמדת העודפים היא כלי חריג הנועד לסייע למגדלים לשמור על רווחיות במכירת התוצרת, כאשר מתעורר חשש להיווצרות עודפים אשר עלולים לפגוע במחיר התוצרת בשוק. חובת המועצה לנהל את פינוי העודפים מעוגנת בסעיף 60 לחוק. דו"ח מבקר המדינה²⁴ בנושא מגלה, כי מועצת הצמחים נמנעה מקיום חובותיה בנושא השמדת העודפים "באופן מתמשך לאורך השנים". הדוח מגלה כי המועצה נמנעה מלפנות לשר החקלאות או למגדל המשרד לקבלת היתר להשמדת וכי המועצה אינה פועלת באופן מספק למיצוי האפשרויות לשימוש מועיל בעודפים. הימנעות המועצה מלשקול העברת התוצרת למטרות חסד, מונעת ממנה מלפעול גם לטובת הצרכן הישראלי המוחלש.

ט. שישית, פעילות המועצה אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים. להיטלים הכפויים שגובה המועצה מהמגדלים חשפעה ישירה על כיסו של הצרכן. כאשר המגדל מוכר למשווק את תוצרתו, מחיר התוצרת מגלם בתוכו את "פרמיית המועצה". מכירת למשווק במחיר גבוה, משליכה ישירות על המחיר לצרכן. המחיר הגבוה גורם להקטנת הצריכה ולהקטנת הביקוש מהם, וכך הם נשארים עם עודפים ונאלצים להשמיד אותם.²⁵ בנוסף, גם כשהמגדל מוכר את תוצרתו במחיר זול יותר, כך שהוא אינו מגלם את ההיטלים, המשווק משתמש במחיר הנמוך בכדי להגדיל את פער השיווק, כך שהמגדל אומנם מוכר במחירי הפסד אך המשווק מביא להכבדת יוקר המחייה מאידך.

²³ לטענת מועצת הצמחים, תיקון מס' 8 אינו ניתן כלל ליישום, ולפיכך אין באפשרותה לממש את סמכותה ולקבוע תקנות חדשות, הואיל ואין בידיה תגובות הנדרשים באשר לפדיון המכירה, אשר על בסיסו עליה לחשב את ההיטל (סעיף 36(א1) בחוק) (ע"א 9208/12 דרוז מורחי נ' מועצת הצמחים, פסקה 14 (12.5.2014)). וכן דברי החסבר להצעת חוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק) (תיקון מס' 10) התשע"ד-2014 (הצעות חוק הממשלה 871, 09.06.2014).

²⁴ מבקר המדינה דוח שנתי 165 (מאי 2015).

²⁵ לו המועצה היתה ממלאת את חובותיה, היתה הדרך כפיצוי להימנע מעודפים.

רח"י 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



8.3. תנועה אינה מבצעת ביטול את מטרותיה:

- א. פעולות רבות שמבצעת התנועה כיום כמתכונות הכפופה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. הגם שהתנועה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפופה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים אינה מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.
- ב. ראשית, ההדברה שמבצעת התנועה לגידולים השונים אינה מצדיקה כשלעצמה את קיום התנועה, ומעבר להתארגנות וולונטרית תביא לחלוקת נטל פעולת ההדברה בצורה דיפרנציאלית, ובחתימה שוויונית. התנועה מממנת את פעולת ההדברה במסגרת ההיטלים הנגבים מהמגדלים. אלא שעיקרה המוחלט של ההדברה שעורכת התנועה מתרכז בענף החדרים. בהתאם, עיקר התקציב שמקצה משרד החקלאות לתנועה, אשר בשנת 2013 עמד על 9.8 מיליון, מוקצה להדברה בענף החדרים. לאור העובדה שהתנועה עוסקת בהדברה בעיקר, אם לא רק, בענף החדרים, עולה הספק בדבר נחיצות תנועה כלל ענפית לצורך הסדרת הדברה הנדרשת בענף חקלאי אחד בלבד. ספק זה עלה גם במסקנות ועדת שאלתיאלי, שם נאמר כי:
"במידה וענף החדרים ימשיך לבצע את מערך ההדברה, יהיה צורך לגבות תוספת של 1.0% ממגדלי החדרים מעבר להיטל המרבי, עבור מטלה זאת".²⁶
- ג. בכל ענף חקלאי ההדברה יכולה להיעשות באופן עצמאי, או באופן מאוגד על-ידי ארגון וולונטרי. על מנת לחפיג את החשש מפני העדר הדברה מצד חלק מהחקלאים שיגרום לנוק לשאר המגדלים, ולצורך ולשמירה על סטנדרטים הכרחיים ליצוא, ניתן לקבוע בחקיקה חובת הדברה, שתאכף על-ידי משרד החקלאות.²⁷
- ד. שנית, אין כל יתרון ממשי למימון המחקר והפיתוח מתקציב התנועה, נוכח חלקה השולי במימון המחקר והפיתוח החקלאי בישראל. זאת ועוד, קבלת כספי המימון מהתנועה חושפת את המדינה לסיכון כספי התמלוגים המגיעים לה על חלקה בפיתוח ולפיכך אינו מצדיק את התועלת השולית. מימון וולונטרי של המחקר והפיתוח על בסיס ענפי, יתווה מודל יעיל יותר.
- ה. מרבית מתוצרי המו"פ מיטיבים עם כלל הציבור,²⁸ ולא רק עם החקלאים; כך שהחלטה לחטיל את עלות מימון המו"פ על כתפי המגדלים איננה ברורה מאליה. אף

²⁶ ועדת שאלתיאלי, לעיל הי"ש 18, סעיף 7.8.
²⁷ יש לציין כי יש להתחשב בשיטות הדברה מסוגים שונים, תוך בחינת ובידיקת איכותן וטיבן.
²⁸ המו"פ תורם ליעול החקלאות, ובכך מסייע לרווחת הציבור ולכלכלת המדינה, הישגי המו"פ מתבטאים בין היתר בתוצרת חקלאית באיכות גבוהה, ובכמות מספקת, במשך כל ימות השנה, ובכך מביאים לשרות תועלת לציבור רחב יפה 208, ירושלים 94383 * מען לנכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ح.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



אם ישנם מחקרים שנדרש להם מימון עצמאי של החקלאים, מעבר למימון המדינות מצד משרד החקלאות, אין הכרח לחייב את כלל המגדלים בענפי הצמחים כולם, להשתתף במימון מו"פ. מרבית תוצרי המחקר הינם ממוקדי תת-ענף, כך שלכל סוג יבול מתבצעים מחקרים נפרדים שרלוונטיים לו. אם כך, הרי שארגונים וולונטריים, מבוססי תתי-ענפים, יוכלו להחליט על מימון מו"פ מטעמם.

1. ספק אם החשש מבעיית הרכב החופשי מוצדק בנוגע למו"פ ומצדק עריכת מו"פ מאורגן וכפוי. החשש הוא כי קבוצת מגדלים עשויה ליהנות ממחקר של אחרים משום שהמתחים לא יוכלו לגבות מחיר גבוה יותר על התוצרת המשופרת שלהם, וזאת כתוצאה מחוסר היכולת של הצרכן לעמוד על איכויות פנימיות שונות של התוצרת. אולם, ישנם תחומי מחקר רבים בהם התוצר ניתן להבחנה ואף למכירה לשאר החקלאים. בנוגע למקרים בהם אכן אין יכולת להבחין בין תוצרי המחקר האיכותיים יותר לבין אלה שלא, הרי שניתן לערוך מחקר משותף במסגרת ארגונים וולונטריים תת-ענפיים, בהסכמת חברי הארגון הנוגע לענף הספציפי.

2. מתכונת וולונטרית עשויה אף לפתור בעיות המתעוררות בחלוקת כספי התמלוגים מתוצרי המחקר והפיתוח. ההשתתפות החלקית של המועצה במימון המחקר והפיתוח יוצרת בעיות, ואף מביאה לפעולה בניגוד לאינטרסים הכלכליים של המדינה. כך אירע בהקשר של זן הקלמנטינה "אורי" אשר פותח על ידי מינהל המחקר החקלאי וולקני בבית דגן בסיוע ענף ההדרים במועצת הצמחים. "הסיוע" אשר העניקה המועצה למכון הוולקני עלתה ביוקר לקופת המדינה. שיתוף הפעולה האמור הביא לכך שמועצת הצמחים היא שניהלה את רישום הזכויות על הזן החדש באירופה ופעלה לטענת המכון מאחורי גבו וקיפחה את זכויותיו, מה שהביא ליצירת סכסוך בין המכון הוולקני לבין המועצה.³⁰

ח. לעומת זאת, לו נוחלו המחקר והפיתוח בלעדית על ידי משרד החקלאות, התמלוגים היו מועברים לקופת המשרד לצרכי מחקר ופיתוח נוספים בתחום החקלאות. ככל שיערך מחקר ופיתוח על ידי ארגונים וולונטריים או פרטיים, הוא ינוהל באופן עצמאי על ידם, והתמלוגים יועברו לידם.

ט. שלישית, גם בתחום הביטוח המועצה איננה מעניקה יתרון מיוחד למגדלים. יתרון הגודל יכול להתקיים גם במתכונת התארגנות וולונטרית.

המדינה, ביניהן שמירה על מדד המחירים לצרכן, גידול בייצוא, ולשמירת השטחים החקלאיים המעובדים. כעולה מדו"ח הממונה על חוק חופש המידע לשנת 2013, משרד החקלאות, בעמ' 9.
²⁹ המועצה היתה אחראית על ניסוי הזרעים בשטח אצל החקלאים, סייעת בחלק מתקציב וסייעת בהגדרת יעדים.
³⁰ ראו ידיעות על סכסוך בין מכון וולקני למועצת הצמחים עקב פיצול אתריות ומימון מו"פ בין המשרד למועצה. ענת גורני "תככים", מיליוני יורו וקלמנטינות: מהו הסכסוך הגדול שמסעיר את ענף החקלאות? The Marker 2.5.2015
www.themarket.com/markerweek/1.2626211
רחי 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
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



י. נציין, כי במצב החוקי הנוכחי, כאשר מתרחש אירוע ביטוחי המצדיק תשלום תגמולי ביטוח, התגמולים משולמים על-ידי הקרן למועצה שאמורה להעבירם למגדלים, ואינם משולמים למגדלים ישירות.³¹ צורת תשלום זו משרתת את המועצה ומאפשרת לה לגבות חיטלים מחקלאים שסירבו לשלם חיטלים מתוך כספי הפיצויים המגיעים למגדלים אלו מתוך קופת הביטוח.³²

יא. יצוין עוד כי ממידע שהגיע לתנועה בנושא, סמכות המועצה בעניין הביטוח מאפשרת לה לא רק לשלול פיצויים המגיעים למגדלים, אלא גם להפסיק ולחדש את הביטוח שלהם בקרן לביטוח נזקי הטבע בחקלאות, וזאת ללא ידיעתם או בניגוד לרצונם.

8.4. "טעם אחר שיפורט" – יתרונות ההתארגנות הוולונטרית

- א. העובדה כי בעולם, מגדלים מתארגנים במתכונת וולונטרית, תוך שהמועצות השונות ממלאות תפקיד זהה לתפקיד המועצה הישראלית, מלמדת כי אין כל יתרון בהתארגנות כזו על פני וולונטרית, ואולי אף להפך.
- ב. בחודש ינואר 2014 הגישה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עמדה שעניינו "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל" (להלן: "נייר העמדה").³³ לנייר העמדה שהוצג רלבנטיות גדולה לסוגיית סגירת המועצה שכן נייר העמדה מהווה דה-פקטו "טעם אחר המצדיק" את סגירתה, כנדרש מכוח סעיף 69(א)(3) לחוק מועצת הצמחים. נייר העמדה מלמד על קיומה של הצדקה מהותית להפסקת פעילותה הכפויה של מועצת הצמחים.
- ג. נייר העמדה מצביע על קיומם של הבדלים משמעותיים בין מועצות הייצור בישראל לבין הגופים המקבילים להן מעבר לים. ההבדל המרכזי שהוצג הוא כי בניגוד לאנפיין הכופה של מועצות הייצור בישראל, הגופים המקבילים באירופה ובארצות תברית הם בעלי אופי וולונטרי בין בתחלטה על עצם הקמת הגופים ובין בתחלטה באשר לחברות בהם.³⁴ יתרה מזאת, מנייר העמדה עולה, כי ניתן להצביע על קיומה של מגמה עולמית אל עבר ביטולן של המועצות הסטוטוריות, ומעבר אל עבר התארגנויות חקלאיות וולונטריות על בסיס ענפי, בתמיכת מדינתית.

³¹ בני"ץ 5284/10 ישראלי נ' משרד החקלאות (פורסם בנבו, 12.12.2010).
³² סיכום דיון שערך שר החקלאות ופיתוח הכפר בנושא הערות הציבור לטיוטת החוזה בדבר גריעת מינים מהנוספת לחוק מועצת הצמחים, בעמ' 3. הסיכום צורף למכתב מאת עו"ד אורטל אמת, הלשכה המשפטית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אל גל קוינטי, רכזת כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון (10.12.2017).
³³ אבי אלקיס, ד"ר אורית גיטבורג וד"ר יעל קהל מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).
³⁴ עוד עולה מהמחקר, כי המעורבות הממשלתית בפעילותן של מועצות הייצור בישראל היא הגבוהה ביותר מבין השלוש.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ד. בנוסף, כיום פעילות המועצה ממומנת באמצעות היטלים הנגבים מהמגדלים. הגם שהיטלי חובה מהווים דרך נוחת מאוד למועצה לממן את פעילותה, גם במתכונת וולונטרית אין מניעה כי המועצה תבצע את התפקידים אותם היא ממלאת כיום.

ה. יתר על כן, המתכונת הכופה של המועצה מונעת פיקוח יעיל של המדינה על תפקודה, מעבר למתכונת וולונטרית תאפשר לשפר את הפיקוח על פעולותיה.

ו. בישראל, במועצת הצמחים יושבים נציגי מדינה הממונים על ידי השרים (החקלאות, האוצר והכלכלה), והם משמשים בתפקידי יו"ר, חברי מליאה, וחברי הוועד הפועל. אך בכך מתמצה הפיקוח המדינתי. המבנת שנוצר בישראל מהווה קרקע פורייה להתפתחות כשל רגולטורי שעניינו "הרגולטור השבוי", דהיינו הזדהות הגורם המסדיר עם נושא פיקוחו. פיקוח על ארגונים וולונטריים, קל וחומר ארגונים שתחברות בהם כפויה מחייבת מינוי גורם מפקח אשר איננו מודחה עם האינטרסים של ציבור המפוקחים, דוגמת הרשות להגבלים עסקיים. בישראל, מזהים גורמי הפיקוח את המועצה כמי שמייצגת את אינטרסי המגדלים. ודוק – בין המגדלים למועצת אין זהות אינטרסים, ומאבק החקלאים מעיד אלף מונים על כך.

9. עדות נוספת להתקיימות העילות – עמדת שר החקלאות

9.1. ביום 4.12.2017 מסר שר החקלאות הודעה ליו"ר ועדת הכלכלה בדבר תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים.³⁵ במסגרת תיקון זה, החליט שר החקלאות לגרוע מהתוספת לחוק מועצת הצמחים חלק מחזנים המנויים בה, בעיקר בענף הפירות – כלומר, לצמצם את היקף פעולתה של המועצה.

9.2. אל הודעה זו צורפו דברי הסבר, בהם הסביר השר את השתלשלות ההליכים שהובילו לתיקון, את הקריטריונים בעזרתם נקבעו הזנים שהותרו ואת הטיעונים שעלו בהערות הציבור בעד ונגד התיקון. לקראת סיום דברים אלו, בחר השר להידרש לשאלת תהצדקה להמשך קיומה של המועצה.

9.3. ראשית, ציין את השר את עוצמת התנגדות המגדלים שהובעה כלפי המועצה, אשר מחייבת את המועצה בעריכת חשבון נפש ולתקן דרכיה. לאחר מכן, העלה השר את השאלה "האם לאור חוקי היסוד, יש מקום שבשנת 2017 יכפו על מגדל להיות "חברי" בתאגיד סטוטוטורי", במיוחד לאור העובדה שלא מדובר בגידולים בענפים "מתוכננים". על כך מוסיף השר כי באירופה "כמעט ואין תאגיד סטוטוטורי כדוגמת מועצת הצמחים בענף שאינו מתוכנן".

³⁵ מכתב מאת שר החקלאות ופיתוח חקפר, אורי יהודית אריאל הכחן, שכותרתו "תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים", אל ת"יכ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה (4.12.2017).
רחי 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@mqig.org.il * Web Site: www.mqig.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



9.4. התשובה שנתן השר בהמשך לתחיה זו היא הממחישה את התקיימותן של הנסיבות המוזכרות את סגירת המועצה, לעמדתנו. לפיכך, נבקש לחביא את הדברים כלשונם:

יזאכן, לטענה שהמועצה אינה מקיימת את תפקידיה כמוגדר בסעיף 11 לחוק – יש **בסיס איתן** ולשמרטים אף את סמכויותיה לביצוע תפקידיה כמוגדר בסעיף 12 לחוק עולה כי **המועצה לא מפעילה את כל סמכויותיה** וכי הסמכויות העיקריות שאותן היא מפעילה יכולים להיות מופעלים ע"י **משרד החקלאות ביתר יעילות** כתקצוב מחקר, ביצוע פעולות הדברה, להיות 'צינור' לתשלום פרמיית ביטוח לקנייט בצורה מרוכזת ולהעביר דמי ביטוח מקנייט למגדלים. כל אלו מובילים למסקנה כי **אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטורית זו על כנה**. לנימוק שיש יתרון לקיום המועצה במקום למפגש משותף של המגדלים 'בשולחנות הענפיים' – ניתן להסתפק בארגון וולונטרי – כפי שקיים באירופה.³⁶

9.5. מהדברים עולה בבירור כי **שר החקלאות עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים**, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק: כי היא אינה ממלאת חובותיה (69S(א)(1)); כי היא אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה (69S(א)(2)); ואף כי קיים טעם אחר המצדיק פירוקה (69S(א)(3)), כגון העובדה שניתן להסתפק בארגון וולונטרי חלף המועצה.

9.6. למותר לציין כי עמדת התנועה היא שיש ממש בדברי שר החקלאות, ואכן מתקיימות העילות לסגירת המועצה, כפי שנטען לעיל.

10. סמכות רשות שהופכת לסמכות חובה

10.1. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים נוקט בלשון "רשאי" באשר לסמכות השר לחביא לסגירתה של המועצה, דהיינו מעניק לשר החקלאות והכפר ולשר הכלכלה "סמכות שברשות" לחביא לסגירת המועצה. אלא שבהלכה הפסוקה נקבע לא פעם כי יש נסיבות בהן סמכות הרשות תהפוך לסמכות שבחובה.³⁷

10.2. באומרנו "סמכות שבחובה" כוונתנו כי על השר מוטלת "החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר".³⁸ עם זאת, וחשוב לציין זאת בתקשר זה, כי לא בכל מצב הופכת הרשות לחובה, נדרשות נסיבות עובדתיות שבחוקקיימן אי הפעלת הסמכות הופכת לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

³⁶ שם, בעמ' 7.
³⁷ בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (1993); בג"ץ 3094/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993); בג"ץ 2344/98 מבני שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 759 (2000).

³⁸ עניין מיטראל, בעמ' 496.
רח"י יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارح: 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



- 10.3. במכתב זה ביקשנו לחראות כי התקיימו הנסיבות בהן אי הפעלת הסמכות על ידי השר הופכת לבלתי סבירה. **התנועה ביקשה לטעון כי ביחס למועצת הצמחים, התעוררו נסיבות אשר אינן מאפשרות המשך קיומה.**
- 10.4. בבג"ץ 335/82 למדן נ' מנהל אגף המכס וחבלו, פי"ד לו(4) 785 (1982), עמד השופט אור על החובה לפרש את הסמכות שברשות לסמכות שבחובה, חרף הקושי הברור העולה מהוצאת לשון הסעיף מפורטה:
- "לעתים יש מקום לסטות מהנוסח כפשוטו ולפרש הענקת רשות לפעול כמטילה חובה לפעול. כך הוא כשעל-פי מטרת החוק הקובע את הרשות לפעול, ועל-מנת לא לעשות את דבר המחוקק פלסתר או ריק מתוכן או כדי להימנע מפגיעה שהמחוקק בוודאי לא התכוון אליה, ברור הוא שהמחוקק הטיל חובה לפעול, אם כי נקט לשון הענקת רשות לפעול בלבד".³⁹
- 10.5. התנהלותה של מועצת הצמחים אינה מאפשרת להסכיך עם המשך קיומה במתכונתה הנוכחית. **הסמכות שברשות הפכה לסמכות שבחובה, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.**
- 10.6. בצעד יוצא דופן יחסית, הכניס המחוקק לתוך מרקם החוק, סעיף "השמדה" ומעניק לשר סמכות רחבה להביא לפיזור המועצה. העילות המפורטות בחוק, מתוות לשר את השיקולים אשר עליו לשקול בבואו להסתכל על תפקוד המועצה, תוך הבנה כי ייתכן ובנקודת זמן מסוימת, לא תהיה הצדקה לתמשך קיומה. **להבנתו, התוויית שיקול הדעת באופן ספציפי בסעיף באמצעות העילות השונות, מביאות לכך שבמצב הקיים, הרשות לשקול את פיזור המועצה הפכה לחובה.**
- 10.7. נציין כי בהקשר זה נקבע בפסיקה כי סמכות שברשות עשויה להפוך לסמכות שבחובה רק בנוגע לנסיבות קונקרטיות ולא באופן כללי.⁴⁰ לטענתנו, בנסיבות המתקיימות כיום, קמה **עתה** החובה להפעיל את שיקול הדעת הנתון לשר במסגרת סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים.
11. **סיכום וקריאה להפעלת הסמכות**

³⁹ בג"ץ 335/82 למדן נ' מנהל אגף המכס וחבלו, פי"ד לו(4) 785, פס"ד 3 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) אור (1982).
⁴⁰ בג"ץ 1105/06 קז לעובד נ' שר הרווחה (22.6.2014).
רח"י יפו 208, ירושלים 94383 * טען 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
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



- 11.1. על השרים להם ניתנה הסמכות לזכור כל העת כי כל סמכות שלובה באחריות לחסדיר כיאות את התחום עליו פרושה הסמכות - וכי אחריות זו מחייבת הפעלת הסמכות שניתנה כאשר הנסיבות מחייבות כן.⁴¹
- 11.2. עמדתו המוצהרת של שר החקלאות כי אין הצדקה לקיום המועצה, וכי הלכה למעשה - תנאי פירוק המועצה התקיימו, אינה מותרת מקום לספק כי הסמכות לפרק בצו את מועצת הצמחים הפכה לסמכות שבחובה, כיוון שאי-הפעלת הסמכות הפכה "לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין".⁴²
- 11.3. כאשר אחד השרים האמון על הפעלת הסמכות מצהיר קבל עם ועדה כי התקיימו הנסיבות המחייבות הפעלתה, וכאשר הצהרה זו באה אף לאחר התייעצות עם הציבור ושמייעת עמדות שונות בדבר חיוניות המועצה (שהרי טענות הנוגעות לכך עלו חן מחמועצה וכן מחמגדלים בהערות על טיוטת התוספת לחוק מועצת הצמחים),⁴³ הרי שאי הפעלת הסמכות מהווה חוסר סבירות קיצוני הזועק לשמים. זאת, בייחוד בצירוף כלל הנסיבות עליהן עמדנו במכתב זה, אשר אינו מותרות מקום לספק כי התקיימו העילות לפירוק המועצה המנויות בחוק.
- 11.4. לפיכך, אנו קוראים לנכבדינו, שר החקלאות ושר הכלכלה, לפעול בהתאם לסמכות שניתנה להם בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים, ולפנות בהתאם לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת לשם הפסקת פעולת מועצת הצמחים בצו, כפי שמחייב אותם הדין.

12. נודה לתשובתכם ולטיפולכם המהיר, לשם שקילת המשך צעדינו.

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

בכבוד רב,

גל קונית
רבות מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינתלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
עו"ד איילת זלדין, ממלאת מקום היועץ המשפטי של משרד הכלכלה
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

⁴¹ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, פסי' 16 לפסק הדין של המשנה למשיא חשין (פורסם בנבו, 08.05.2006)
⁴² בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, פסי' 17 לפסק הדין של תנשיא שמגר (1993).
⁴³ כפי שמוזכר דו"ר עצמו במכתבו, לעיל ח"פ 35, בעמ' 7.
רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, القدس 91043 * טלפ. * 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للبريد: 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

מש/35ב

מכתב המבקשת לשר הכלכלה

מיום 06.08.2018

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ה אב, התשע"ח 06.08.2018
סומן: כ-14-12772

לכבוד
מר אלי כהן
שר הכלכלה והתעשייה

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה נוספת להפעלת הסמכות בחוק לסגירת מועצת הצמחים –

תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 27.12.17

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

1. מזה מספר שנים שהתנועה עוקבת אחר תפקודה של המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: "מועצת הצמחים") כמי שאמורה לפתח ולקדם את הענפים החקלאים וכן לסייע לחקלאים בביצוע פעילויות מסוימות שאינם יכולים לבצע בעצמם (הדברה מרוכזת, מחקרים, קידום ומכירות ופיתוח שווקים). אולם, כבר תקופה ארוכה אנו תשופים לכך שהמועצה אינה ממלאת את מחויבותיה לחקלאים ואינה מבצעת ביעילות את מטרותיה.
2. על כן, ביום 27.12.17 פנינו אליך בבקשה לעשות שימוש בסמכותך לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מועצת הצמחים") ולחפסיק את פעילות מועצת הצמחים. זאת, כיוון שלעמדתנו כל העילות החלופיות בחוק המאפשרות להפסיק את פעילות המועצה – מתקיימות (הפנייה מצורפת כנספח א למכתב זה). לפנייה זו לא קיבלנו כל מענה מטעמך.
3. כך, בין היתר, הצבענו במכתבנו על הסיבות להתקיימות החלופה הראשונה בחוק לפיה "המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה". ביניהן, העובדה שהמועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים ואף פוגעת במידה מסוימת ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. בנוסף, טענו כי בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי פוגעת במגדלים ובכך היא בפועל נמנעת מלפעול לטובת הבטחת פרנסת המגדלים.
4. כמו כן, ציינו כי ישנו ספק אם המועצה אכן מהווה גוף המייצג בפועל את עמדת המגדלים וכי לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה.

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



נוסף על כך, פירטנו אודות העובדה כי התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים וכן כי פעילותה כלל אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים.

5. לצד זאת, לעמדתנו מתקיימת גם החלופה השנייה שבחוק לפיה "המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה". לעמדתנו, פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפוייה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. כך, הצגנו מדוע על אף שהמועצה פועלת בתחומי ההדברת, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפוייה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים לא מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

6. במקביל לכל אלה, הצגנו גם את עמדתנו המוצהרת של שר החקלאות מלפני מספר חודשים, לפיה הנו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק. עוד הצבענו על היותה של סמכותך לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים לפזר את מועצת הצמחים "סמכות חובה" ולא רשות, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.

7. בהקשר זה נציין כי לדאבונו, בינואר 2018 נכנסה לתוקף הודעה על תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים שגרעה מינים מסוימים מהחלת החוק עליהם. אולם, לעמדתנו, כשמועצת הצמחים מתנהלת באופן פוגעני כלפי כמה אלפי חקלאים, גריעה של מספר מועט של מינים מחסותה אינה פותרת את הבעיה ואינה מהווה תחליף להפעלת הסמכות לסגירת המועצה בהתאם לחוק.

8. בנוסף, בחודש שעבר התגלתה פעילות לקויה ובלתי חוקית נוספת, המדגישה שוב עד כמה המועצה איננה פועלת כלל לרווחתם של החקלאים וכן מבצעת פעילותה ללא סמכות, על חשבון הפעילויות שלשמן הוקמה בחוק. כך, פורסם כי מועצת הצמחים פעלה בניגוד לחוק תוך שהפקידה כ-30 מיליון ש"ח מכספים שיועדו למחקר ופיתוח בקרנות אישיות של חקלאים, כשהכספים שכבר הופקדו לא יוחזרו. עוד פורסם כי עמדתו הרשמית של משרד החקלאות היא כי הפעלת קרן החשתלמות איננה מתפקידי המועצה כמוגדר בחוק ועל כן יש להפסיקה.

9. לסיכום, לאור האמור לעיל, עמדתנו היא שהתקיימו כל העילות החלופיות בחוק להפעלת סמכות השרים לסגירת מועצת הצמחים (וראו פירוט נוסף בנספח א המצורף). לכן, אנו מבקשים לקבל תשובה עניינית לטענותינו והבחרה מדוע אינך פועל לשם פיזור מועצת

¹ אמיתי גזית "לאן נעלמו עשרות מיליוני השקלים שהעבירה מועצת הצמחים לחקלאים" כלכליסט 12.07.18
<https://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3742165,00.html>


התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



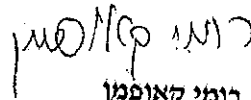
הצמחים לאלתר. זאת, לשם קבלת החלטה בנוגע להמשך צעדינו המשפטיים. נציין כי פנינו במכתב זהה לשר החקלאות ופיתוח הכפר, מר אורי אריאל.

בכבוד רב,



גילוי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר



רוני קאופמן

רבות מחלקת כלכלה ומחקר

מש/36

עמודים רלוונטיים מספר
החוקים 1892, 1.6.2003



רשומות

ספר החוקים

1 ביוני 2003

1892

בסיון התשס"ג

עמוד

386

חוק התכנית לחברות בלבית ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003

תיקונים עיקריים:

- חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2002 - מס' 2
- חוק השרות לפיקוח חקלאי, החשמ"ח-1988 - מס' 2 ומס' 3
- חוק לפיקוח על ייצוא הצמח ומוצריו, התשס"ד-1984 - מס' 4 ומס' 5
- חוק המוצעות למוצרי פירות וירקות וייצור הייצוא, התשל"ג-1973 - מס' 3 ומס' 4
- חוק העבירות המינוחוליות, התשמ"ז-1985 - מס' 3 ומס' 6
- חוק שירות הציבורי (תגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 - מס' 2 ומס' 3
- חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשנ"ד-1963 - מס' 12 ומס' 13
- חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 - מס' 61
- חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 54), התשס"ג-2002
- חוק הבגנות הבגסה, התשמ"א-1980 - מס' 19
- חוק הממונות (הגטות תשלום), התשל"ב-1972 - מס' 6
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 - מס' 22
- פקודת בריאות העם - מס' 17
- חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 - מס' 10
- חוק דהיות שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - מס' 29
- חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002 ו-2003) התשס"ב-2002 - מס' 2
- חוק לעידוד השקעות הון, התשנ"ט-1959 - מס' 57
- חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003 - מס' 6
- פקודת העירויות - מס' 85
- פקודת המוצעות המקומיות - מס' 18
- חוק השרות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 - מס' 4
- חוק משק המזון, התשמ"ו-1996 - מס' 2
- חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000 - מס' 1
- חוק הלונאות לשכר לימוד, התשס"ב-2002 - מס' 2
- חוק הספריות הציבוריות (תיקון), התשס"ב-2002
- חוק הלונאות לדיוור, התשנ"ב-1992 - מס' 10
- חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים) (תיקון מס' 9), התשס"ב-2001
- חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001
- חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 28), התש"ס-2000 - מס' 4
- חוק התכרות הממשלתיות, התשל"ה-1975 - מס' 14
- חוק התקשורת (בזק ושירותים), התשמ"ב-1982 - מס' 28
- חוק התקנים, התשנ"ג-1983 - מס' 6
- חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 - מס' 14
- פקודת מס הבגסה - מס' 134
- חוק מיטוי מקרקעין (שבת, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963 - מס' 52
- חוק אוור טור חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 - מס' 4
- פקודת מס הבגסה (תיקון מס' 52), התשס"ב-2002 - מס' 2
- חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 - מס' 26
- פקודת המכס - מס' 20
- חוק לתיקון מס הכנסה על מסמכים, התשכ"א-1961 - מס' 4
- חוק מוצעת חמירות ייצור ושיווק, התשל"ג-1973 - מס' 6

(43) בסעיף 58 -

- (א) כבודת השוליים, במקום "פירות" יבוא "צמחים";
- (ב) במקום "כללים שנקבעו" יבוא "כללים שקבע השר" ובכל מקום, במקום "פירות" יבוא "צמחים";

(44) בסעיף 60, במקום "פירות" יבוא "צמחים";

(45) סעיף 61 - בטל;

(46) בסעיף 62, במקום "רשאים, השרים" יבוא "רשאי השר";

(47) בסעיף 63, במקום "לפירות" יבוא "לצמחים" ובמקום "הפירות" יבוא "הצמחים";

(48) בסעיף 64 -

(א), בסעיף קטן (א) במקום "לפירות" יבוא "לצמחים" ובכל מקום, במקום "פירות" יבוא "צמחים";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

(א) החליטה המועצה לבטח מגדלים בתאגידים העוסקים כביטוח מפני נזקי טבע, כאמור בסעיף קטן (א), תפעל על פי חוק חוכת המנחיים, התשנ"ב-1992⁶⁰;

(49) בסעיף 69(א) -

(א) ברישית, במקום "אם, לדעתם -" יבוא "ככל אחד מאלה";

(ב) אחרי פסקת משנת (2) יבוא:

"(3) קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזורת";

(50) אחרי סעיף 71 יבוא:

72. בטלים -

- (1) חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959;
- (2) פקודת הפיקוח על פרי ההדר, 1940;
- (3) פקודת שיווק פרי ההדר, 1947;
- (4) פקודת פרי ההדר (פיקוח ושיווק), התשי"ח-1948;
- (5) חוק המועצה לצמחי נוי (ייצור ושיווק) התשל"ו-1976.

ביטול חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, פקודות פרי ההדר וחוק המועצה לצמחי נוי (ייצור ושיווק)

פרק עשירי: איחוד המועצות - הוראות מעבר

73. (א) בפרק זה -

"יום התחילה" - יום 1 בטבת התשס"ד (1 בינואר 2004);
"מגדל ירקות" - מגדל בהגדרתו בחוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959, כנוסחו ערב ביטולו כאמור בסעיף 72(1) (בפרק זה - חוק מועצת הירקות);

הוראות מיוחדות לענין איחוד המועצות

⁶⁰ ס"ת התשנ"ב, עמ' 114; התשס"ג, עמ' 83.

מש/37

עמודים רלוונטיים מדו"ח מבקר
המדינה 65ג ממאי 2015

אבדן מזון -

השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות

תקציר

רקע כללי

בעולם של משאבים הולכים ומתדלדלים ושל אוכלוסייה הולכת וגדלה, המשימה לספק מזון לכל בני האדם הפכה לאחד האתגרים המרכזיים של האנושות. על פי הערכות שונות, 30%-50% מהמזון המיוצר בעולם אובד או מתבזבז מסיבות שונות תוך כדי שרשרת הספקת המזון - מהגידול החקלאי ועד לצרכן הביתי.

לאבדן המזון השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות משמעותיות. בהיבט החברתי-כלכלי המזון אינו מנוצל להזנת נזקקים שידם אינה משגת לשלם עבורו, ואילו עלויות הגידול והייצור היורדות לטמיון עשויות לגרור העלאת מחירים ועקב כך הגדלה של הפערים החברתיים. בהיבט הסביבתי-כלכלי הוא מגלם בזבוז משאבי טבע ותשומות ששימשו לייצור המזון כגון קרקע, מים, כוח אדם, דשנים ודלק, גורם נזקים סביבתיים מיותרים עקב פליטת פחמן דו-חמצני, עקב זיהום מים מדשנים, עקב ירידת איכות הקרקע ובגלל פגיעה במגוון הביולוגי, ולבסוף אי-ניצול המזון מגדיל את כמויות הפסולת המוטמנות בקרקע, ועקב כך את שחרור גז המתאן לאטמוספירה, וכרוך בעלויות שינוע והטמנה.

הצלת מזון היא פתרון מנצח לחברה, לסביבה ולכלכלה. במזון המוצל ניתן להאכיל נזקקים, ובה בעת להפחית את כמויות הפסולת המוטמנות בקרקע ומזיקות לסביבה, וכן להקטין את עלויות הקטיף לחקלאי ואת עלויות הפינוי וההטמנה ליצרני המזון ולמוכרי המזון למיניהם - חקלאים, מפעלי מזון, רשתות שיווק, מלונות, חברות הסעדה, מסעדות ועוד.

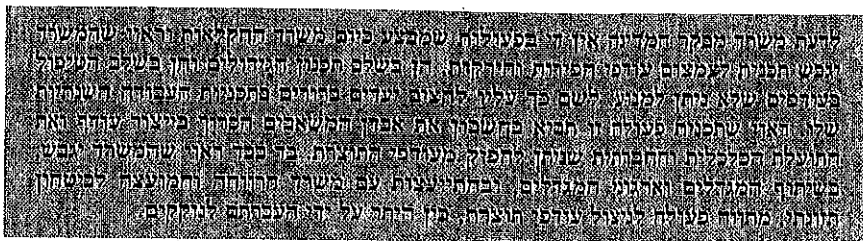
עודפי מזון, משנוצרו, הם משאב שאינו מנוצל כיום עד תומו. כל עוד הם טובים למאכל אדם, ראוי שישמשו להזנת בני אדם בדרכים שונות, אם על ידי ניצולם לייצור מזון תעשייתי ואם על ידי העברתם לנזקקים. מרגע שאינם ראויים למאכל אדם, ניתן להשתמש בהם לחאכלת בעלי חיים, להפקת אנרגיה ולייצור דשן באמצעות קומפוסטציה¹. כל אלה שימושים בעלי ערך כלכלי וחברתי חיובי, להבדיל מהשלכת עודפי המזון לאשפה ומהטמנתם בקרקע, הכרוכות כאמור בנוק כלכלי וסביבתי ניכר.

1 קומפוסטציה - תהליך פירוק טבעי, ביולוגי-ארוכי (בנוכחות אוויר) של חומרים אורגניים (שיירי צמחים ופסולת אורגנית) בתנאים מבוקרים של אוויר, חום ולחות. תוצר התהליך הוא קומפוסט (דשנות) - חוסף אורגני לקרקע.

אבדן תוצרת חקלאות

1. **הפחתת עודפים:** משרד החקלאות לא גיבש תכנית להפחתת עודפי גידול ולצמצום אבדן התוצרת, לרבות על ידי ניצול מיטבי של העודפים. הטיפול השוטף בעודפי תוצרת חקלאית אף לא נמצא באחריות מחלקה כלשהי במשרד החקלאות.
2. **השמדת עודפים שלא כחוק:** סעיף 60 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 קובע כי "לא יושמדו עודפי-צמחים אלא בהיתר מאת השר או המנהל הכללי של משרד החקלאות, והיתר כזה לא יינתן אלא אם שוכנע נותנו כי לא נמצא להם שימוש לכל מטרה מועילה, לרבות מטרת-חסד" - ואולם מועצת הצמחים ומשרד החקלאות אינם מקיימים סעיף זה באופן מתמשך לאורך שנים. מועצת הצמחים אינה נוהגת לפנות לשר או למנכ"ל המשרד לקבלת היתר להשמדת וגם אינה פועלת די למיצוי האפשרויות לשימוש מועיל בעודפים, לרבות הפנייתם לנוקקים.
3. **ההשמדה של תוצרת חקלאית בישראל אינה מוסדרת כיום באופן ברור.** שאלות כמו למי הסמכות להשמיד יכול, אילו מקרים מצדיקים זאת, האם יש לדרוש מהחקלאי להודיע על עודפים המיועדים להשמדה, מהם סדרי העדיפויות לטיפול בעודפים להשמדה ועוד - נותרות כיום ללא מענה.
3. **אבדן תוצרת מטעמי איכות ובטיחות:** חלק מהתוצרת מושמד עקב איכות ירודה או עקב סכנה לבריאות (לדוגמה, שאריות חומרי הדברה מעל השיעור המותר או גילוי מזהם מיקרוביולוגי). באוגוסט 2012 נכנס לתוקף החוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התשע"א-2011 (להלן - חוק הסטנדרטים). החוק נועד להסדיר את גידול התוצרת החקלאית ואת שיווקה על פי תקני בטיחות ואיכות, והסמך את שר החקלאות להתקין תקנות שייצקו בו תוכן, אולם אף שהוכנה טיוטת תקנות הן לא הותקנו עד דצמבר 2014 וכתוצאה מכך החוק אינו מיושם.
- אף שהתופעה של קטיף פירות בוסר (פירות שלא הגיעו לדרגת ההבשלה המזערית) ומכירתם חוזרת על עצמה מדי עונה, פוגעת בחקלאים ובצרכנים וגוררת אבדן תוצרת, משרד החקלאות ומועצת הצמחים לא עשו די במהלך השנים כדי למגרה. בחוק הסטנדרטים ובטיטות התקנות יש ניסיון לטפל בה, אולם גם הוא חלקי וכאמור טרם הושלם.
4. **השמדת תוצרת מטעמי כשרות:** כמויות המוערכות בעשרות אלפי טונות בשנה של פירות וירקות הראויים למאכל אדם, ולעתים אף באיכות גבוהה, מושמדות מטעמי כשרות (תרומות ומעשרות, איסור ערלה, שנת שמיטה), בלי שמשרד החקלאות, מועצת הצמחים, המשרד לשירותי דת או הרח"ר יודעים באילו כמויות ובאיזו איכות של תוצרת מדובר. לא נבחנה על ידי גורמים אלה האפשרות להפנות, בכפוף לדרישות ההלכה, תוצרת זו להאכלת נוקקים, יהודים או לא-יהודים, והיא מופנית, רובה ככולה, להטמנה באתרי פסולת - על כל השלכות החברתיות, הכלכליות והסביבתיות הכרוכות בכך.

בתשובתו מסר המשרד כי הוא עושה כל שבידו להימנע ממצב של עודף חוצרת חקלאית על ידי כך שבכל עונה נאמדים היבולים, ואם קיים חשש לעודף ננקטות פעולות הדרכה שמטרתן לייעל את הייצור ולהימנע מעודף או מחוסר וכן למנוע מצב של הצפת השוק וקריסת מחירים. המשרד הציע כי הוועדות החקלאיות ארגוני המגדלים יפנו בכתב למגדלים ויצביעו על החשיבות שבהעברת העודפים לאוכלוסיות נזקקות.



מועצת הצמחים

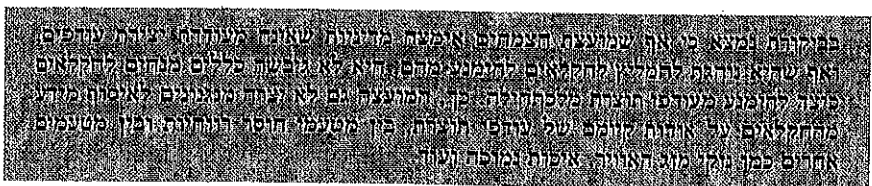
מועצת הצמחים (להלן גם - המועצה) היא תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן - חוק מועצת הצמחים). מטרתה, בין היתר, לדאוג לפיתוחם של ענפי היקרות, הפירות ופרי ההדר ולביסוסם.

אחד מתפקידי המועצה לפי חוק מועצת הצמחים הוא "להבטיח מחיר הוגן למגדלים". החוק האמור קובע גם כי "להבטחת תמורה הוגנת למגדלים בעד צמחים, בהתחשב בתנורות בהוצאות הייצור, במחירי השוק ובציבור הצרכנים, רשאית המועצה לבצע פעולות לוויסות שיווקם של צמחים, לרבות הספקת צמחים לתעשייה וייצוא צמחים, וכן רשאית היא, באישור השר לאחר שנועץ עם שר האוצר, לקבוע דרכים אלה, כולן או מקצתן:

- (1) מחירים מובטחים לפני העונה או בראשיתה או מחירי מינימום מפעם לפעם בתוך העונה;
- (2) תמיכות כספיות;
- (3) קניית עודפים."

במסגרת פעולותיה לסייע לחקלאים לשמור על רווחיות במכירת התוצרת, כאשר מתעורר חשש להיווצרות עודפים אשר עלולים לפגוע במחיר התוצרת בשוק, יש ומועצת הצמחים ממליצה לחקלאים לצמצם את שטחי הגידול, להשמיר זרעים או לדלל את הפרחים דילול מוקדם בטרם נוצרו פירות. יצוין כי התחלטה הסופית על גודל השטחים ועל הכמויות המהוכננות נתונה בידי החקלאים.

מדיניות המועצה היא להמעיט בפיצוי חקלאים על עודפים הפוגעים ברווחיות השיווק, ורק במקרים חריגים היא מאשרת פיצוי עבור השמדה של עודפים.



המועצה מסרה בתשובתה כי היא פועלת לאסוף, לרכז ולהפיץ מידע אמין ככל שניתן לגבי יכולים וכמויות צפויים, וכי ככוונתה להמשיך ולשפר את השירות כפי שעשתה לאחרונה כאשר גייסה, לדבריה, אשת מקצוע לגיבוש תחזיות שוק בתחום הפירות. לגבי גיבוש כללים מנחים כיצד להימנע מעודפים, מסרה המועצה כי היא מתקשה לראות מה עוד ביכולתה לעשות מעבר להנחיות המקצועיות הקבועות שלה.

הדוח משרד מבקר המדינה על המועצה לגבי יכולת גיבוש מידע אמין ככל שניתן לגבי יכולים וכמויות צפויים, וכי ככוונתה להמשיך ולשפר את השירות כפי שעשתה לאחרונה כאשר גייסה, לדבריה, אשת מקצוע לגיבוש תחזיות שוק בתחום הפירות. לגבי גיבוש כללים מנחים כיצד להימנע מעודפים, מסרה המועצה כי היא מתקשה לראות מה עוד ביכולתה לעשות מעבר להנחיות המקצועיות הקבועות שלה.

כימות העודפים

כדי להתמודד באופן מושכל עם בעיית עודפי התוצרת ועם האבדן בתהליכי הגידול והשיווק, לרבות על ידי צמצום עודפים מלכתחילה וניצולם ביעילות מרגע שנוצרו, יש צורך בנחונים על כמויות העודפים ועל סוגיהם, וכן על כמויות התוצרת האובדת בתהליך (הפתחים) ועל הגורמים לכך.

חברה המשוקת לשוק המקומי כמויות ניכרות משוק הפירות (תפוחים, אגסים, דובדבנים, קיווי, אפרסקים ועוד) מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי להערכתה כ-30% מהפירות הגדלים על העצים כלל אינם מגיעים למכירה בשווקים, בין היתר עקב פגיעת מזיקים, עקב איכות נמוכה, עקב אי-עמידה בסטנדרטים של גודל או צורה ועקב התקלקלות חוץ כדי תהליך הקטיפה והמיון.

באפריל 2014, במהלך הכיקורה, מסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לבדוק את הפתחים בשרשרת הגידול והשיווק של הירקות והפירות בשיתוף עם מינהל המחקר החקלאי, אולם ציין כי טרם ננקטו על ידו פעולות לקידום הנושא. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד החקלאות כי סקר פחתים אכן מתבצע על ידו ועתיד להסתיים עד סוף שנת 2014. בסקר נבחנו פחתים של שמונה מיני פירות וירקות עיקריים בארץ בארבעה שלבים שונים - בגידול ובקטיף, בבית האריזה, בשוק הסיטוני וברישחות השיווק.

באמצע ינואר 2015, משרד החקלאות סיים הישגים את סקרת הפחתים

הלמ"ס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חישוב האברנים בין החקלאי למשווק הסיטוני מחייב עריכת סקרים, וכי לצורך כך נדרש להקים מרשם חקלאים שישימש בסיס לסקרי חקלאות. בתשובה ציין כי הלשכה במשא ומתן עם משרד החקלאות לקידום הקמת מרשם כזו כחלק ממפקד חקלאי.

בשנת 2014 הצביע מבקר המדינה על כך שבמשך כמעט 30 שנה לא נעשה מפקד חקלאות בישראל, וכי למרות העובדה שהלמ"ס ומשרדי החקלאות והאוצר הסכימו עוד ב-2009 שיש להתחיל בהתארגנות למפקד, הוא לא נערך עד יולי 2013.⁵¹ מתשובת הלמ"ס עולה כי המפקד לא התבצע גם עד דצמבר 2014.

51 מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), "היבטים בעבודה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", עמ' 233.

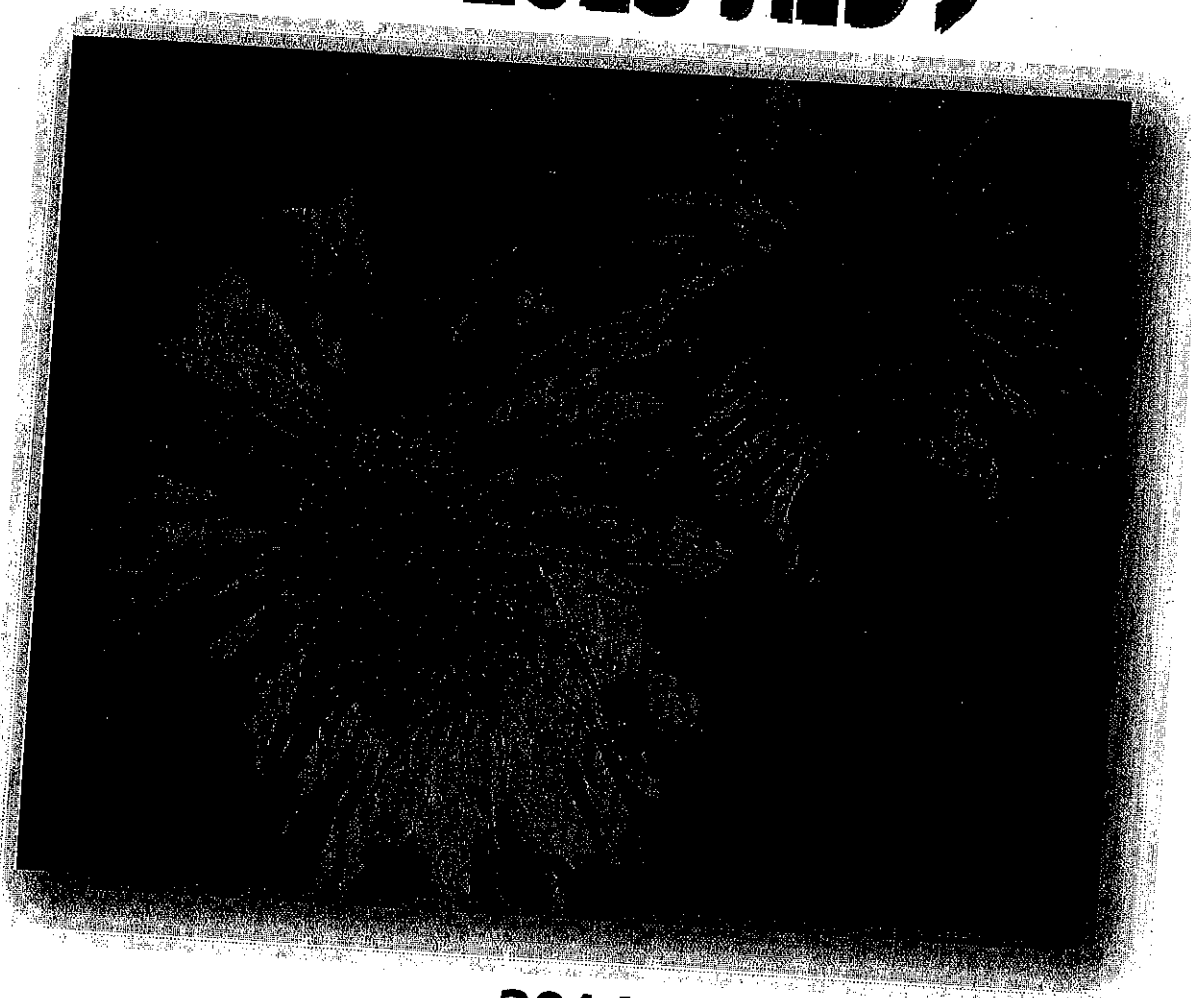
מש/38

עמודים רלוונטיים מדו"ח
הממונה על חוק חופש המידע
במשרד החקלאות לשנת 2013



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הממונה על חוק חופש המידע

דו"ח פעילות המשרד לשנת 2013



יוני 2014

לשכת המדען הראשי 2013

1. המו"פ החקלאי:

המו"פ (מחקר ופיתוח) החקלאי הינו אחד האמצעים החשובים העומדים לרשות חקלאות ישראל בחתמודותה באתגרים המשתנים הניצבים בפניה. תוך גישור על פערי ידע והגברת חדשנות מדעית וטכנולוגיה יישומית, תורם המו"פ ליעול החקלאות ובכך מסייע לתועלת החקלאים לרווחת הציבור ולכלכלת המדינה. הישגי המו"פ מתבטאים בתוצרת חקלאית באיכות גבוהה בכמות מספקת ובמחירים סבירים במשך כל ימות השנה – וכתוצאה מכך לשמירה על מדד המחירים לצרכן, לגידול בייצוא, לפיתוח חקלאות בת קיימא ולשמירת השטחים החקלאיים המעובדים.

תוצאות המחקרים הינן ידע ציבורי העומד לרשות כלל החקלאים והעוסקים במו"פ חקלאי ופתוח לכל (למעט מו"פ עסקי בחקלאות). הידע המפותח במחקרים אלה מופץ ומיושם בעיקר באמצעות מערכות החדרכה החקלאית, המו"פים האזוריים וימי עיון.

תפקיד המו"פ החקלאי לתת מענה לידע החסר לשם השגת מטרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום הבטחת אספקת מזון איכותי לאוכלוסייה, פיתוח ההתיישבות הכפרית ושמירה על חקלאות ידידותית לסביבה ובת-קיימא.

דוגמאות ליעדים מרכזיים בהם עוסק המו"פ החקלאי העכשווי:

- ❖ התאמת החקלאות למצב של דו-קיום ידידותי עם הסביבה והפחתת השימוש בחומרי הדברה.
- ❖ חיטכון בכוח אדם ושיפור יעילות הייצור.
- ❖ התמודדות עם בעיות נקודתיות של ענפי חקלאות השונים באמצעות מיזמי מו"פ בהם הגישה היא לפתרון מקיף וכולל של הבעיות, על ידי שיתוף פעולה של צוותי מחקר בין-תחומיים.
- ❖ פיתוח מוצרים וגידולים חדשים.
- ❖ פיתוח זנים חדשים בגידולים קיימים.
- ❖ שיפור האיכות (טעם, ערך בריאותי, אורך חיי-מדף).
- ❖ העלאת תרונות (העלאת היבול לדונם, גודל הפר).
- ❖ התאמת הגידולים לשימוש במי קולחין ובמים מליחים, ייעול והפחתת השימוש במים שפירים.
- ❖ סיוע בביסוס החקלאות בפריפריה.
- ❖ שימוש בשטחים פתוחים ושימור הקרקע.
- ❖ פיתוח תשתיות מדעיות לאבטחת מובילות טכנולוגית בעתיד.

2. כלים לביצוע מחקר:

מידי שנה מופצים לכל מוסדות המחקר העוסקים במחקר חקלאי "קולות קוראים" במתכונת של מכרז תחרותי לקבלת הצעות מחקר לפתרון הבעיות עמן מתמודדת חקלאות ישראל וזאת כדי לאתר את המחקרים הטובים ביותר שתרומתם תהיה מרבית. בקולות הקוראים מפורטים יעדי המחקר וסדרי עדיפויות לנושאים עבורם זרוש מו"פ. הצעות מחקר מוגשות ע"י האוניברסיטאות, מכוני מחקר ומו"פים אזוריים.

חלק מקרנות המדען עובדות בשיטה דו-שלבית. בשיטה זו מוגשות בעקבות ה"קול הקורא" הצעות מחקר הקדמיות המציגות בקצרה את נושא המחקר המוצע. צוותי ההיגוי בוחרים מכלל ההצעות שהוגשו את הצעות המחקר החיוניות ביותר לחקלאות ישראל. החוקרים של הצעות המחקר שנבחרו בשלב הראשון מוזמנים לכתוב תכניות מחקר מקיפות. תכניות אלה עוברות שיפוט מדעי המסן ומשאיר רק את התוכניות הטובות ביותר מבחינה מדעית. תכניות אלה עוברות לאישור ועדת המכרזים למחקרים ולאחר מכן מקבלות מימון. לתכניות מחקר בעלות ישימות כלכלית מתבצעת גם הערכה כללית ונקבעת תרומתן לחקלאות.

3. להלן פירוט הקרנות השונות:

3.1 קרן המדען הראשי:

זו היא הקרן המרכזית של לשכת המדען הראשי, הפועלת מידי שנה לאישור הצעות מחקר רב-שנתיות, ובמסגרתה פועלים צוותי היגוי בנושאים המועדפים הבאים:

- פרחים
- עצי פרי
- הדורים
- ירקות
- בעלי חיים (כולל מדגה, חקלאות ימית ודבורים)
- ייעול השימוש במים
- הדברה ידידותית לסביבה
- מדעי המזון
- חקלאות אורגנית
- גדיש ושטחים פתוחים
- ביוטכנולוגיה
- כלכלה שיווק ופיתוח הכפר
- מיכון חקלאי

3.2 מו"פ עסקי בחקלאות:

חקרן מופעלת בשיתוף לשכת המדען הראשי במשרד התמי"ת, על פי חוק המו"פ בתעשייה.

מיועדת לחברות ולזומים המעוניינים ליוזם ולנחל מחקר יישומי לפיתוח מוצר ואו טכנולוגיה ליצוא.

הקניין הרוחני המפותח הוא בבעלות של החברות והזומים. ממכירות של המוצר ואו הטכנולוגיה משולמים תמלוגים למדינה בהתאם להיקף המכירות ועד סכום שלא יעלה על היקף התמיכה שניתנה.

3.3 קרנות דו-לאומיות:

לשכת המדען הראשי מפעילה קרנות דו-לאומיות עם איטליה, גרמניה, סין והאיחוד האירופי.

3.4 מיזמים:

בשנת 2012 המשיכה לשכת המדען בהפעלת מיזמים שהחלו בשנתיים הקודמות ומיזמים

חדשים לשם בעיות ממוקדות, כמפורט להלן:

- שינויי אקלים (נוסף נושא הייעור)
- משבר המזון
- הדברת חדקונית הדקל
- ממשק הדברה ומניעה של צהבון הגזר
- בעיות דגה בים התיכון ובכנרת
- פיתוח טכנולוגיות חוסכות ידיים זרות בחקלאות

מרבית המיזמים המתמשכים והחדשים נשאו אופי של מחקר אינטר-תחומי ובין-מוסדי.

3.5 מו"פים אזוריים פריפריאליים:

מיזמי מו"פ אזורי בפריפריה לאורך גבולות המדינה המשותפים לקרן קיימת לישראל (קק"ל), למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לשיתוף פעולה אזורי והחטיבה להתיישבות המתמקדים בפיתוח החקלאות באזורי עדיפות לאומית לאורך גבולות המדינה.

4. מערך בקרת מחקרים:

הלשכה מפעילה מערך בקרת מחקרים שנועד לבדוק את התאמת תוצאות המחקר מול היעדים והמטרות שהוגשו. בהצעת המחקר. המערך עוקב אחר ביצוע המחקר באמצעות דו"חות מחקר (מדעי וכספי) המוגשים לקרן בכתב ובע"פ, ובאמצעות בקרת שטח על ידי נציג הקרן, המגיע לאתרי הניסוי ובודק את התאמת הביצוע לתוכנית המחקר שאושרה, וכן את ההתקדמות שהושגה מראשית המחקר ועד ליום הבקרה.

מערך הבקרה מופקד על העברת הידע מהמחקר לידי המדריכים והחקלאים (בכתב ובע"פ), כולל הפצת דו"חות כתובים של המחקרים בגמר המחקר. בשנה האחרונה הוחל התהליך של פרסום והפצת הדיווחים במדיה האלקטרונית.

החל משנת 2005 הופעלה רמה נוספת של בקרה. מתכונת זאת כוללת ימי דיווח ע"י החוקרים ודיון שנתי במחקרים בחלוקה ענפית. הדיון נערך בעזרת מדענים מומחים לכל ענף המנתחים את תוצאות המחקרים. בדיון משתתפים מדענים, מדריכים וחקלאים. תוצאות הדיונים ישמשו בהמשך את מקבלי ההחלטות. במסגרת דיונים אלה מתגבשות המלצות על התוצאות הניתנות ליישום ועל פערי הידע המחייבים המשך מחקר, ומעקב אחר יישומי המחקרים.

5. תקציבים בשנת 2013

סה"כ תקציבי המחקר לשנת 2013 מסתכמים בכ-80 מיליון ש"ח.