

דו"ח הועדה לבחינת מעמדה ותפקידיה של מועצת הצמחים הוגש היום 23/11/06 לשר החקלאות והצג על ידו לפני נציגי החקלאים.

דו"ח הועדה המלא מוצג באתר זה לידיעת הציבור.

שר החקלאות מבקש מציבור החקלאים ומארגוני החקלאים, להביע את עמדתם ביחס לדו"ח וזאת לא יאוחר מיום ד' 29/11/06.

לאחר שילמדו ההערות שיוגשו ביחס לדו"ח הועדה, יקבע שר החקלאות את עמדתו ויפעל ליישום ההמלצות בהקדם.

**ALIZAA@MOAG.GOV.IL : למייל** : אנא הפנו את הערותיכם ותגובותיכם

**או לפקס: 03 – 9485871**

פניות בע"פ לא יענו.



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

**הועדה לבחינת המועצה לייצור  
צמחים ושיווקם:  
פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה**

מוגש לשר החקלאות ופיתוח הכפר

**נובמבר – 2006**

## פרק 1: מבוא

1.1 בסמוך לאחר שהוקמה הממשלה ולאחר ששר החקלאות שלום שמחון נכנס לתפקידו, בחודש מאי 2006, נערמו על שולחנו תלונות קשות של מגדלים מכל המגזרים והענפים באשר לתפקוד המועצה לייצור צמחים ושיווקם (להלן – מועצת הצמחים) והתוחלת בקיומה. לא ניתן היה עוד להתעלם משוועת המגדלים שנצטרפה לתמונה המצטיירת בדבר חוסר יעילותה של המועצה.

1.2 בקרב ציבור החקלאים וארגוניהם עלו טענות קשות לפיהן נוצר נתק הולך וגובר בין המגדלים לבין המועצה. המגדלים שנהנו מאוטונומיה רחבה במסגרת המועצות המקוריות חשו כי אוטונומיה זו נשללה מהם הן כתוצאה מהדחת נציגי ארגוניהם והן כתוצאה משלילת הסמכויות של המועצה והעברתן לשר החקלאות. מעט האוטונומיה שנותרה בפועל התרכזה בניהול הועדות הענפיות במסגרת המועצה. אולם, שינויים אדמיניסטרטיביים שנעשו בתקופת כהונתה של המנהלה הזמנית חיסלו גם את האוטונומיה המצומצמת שנותרה. המגדלים חשו אפוא כי אין להם כל פתחון פה בניהול ענייניהם הממומנים מכספם. לכך נוספה התחושה הקשה כי ענייני המועצה מתנהלים בחוסר יעילות וגורמים לנזקים קשים לציבור המגדלים.

1.3 מעת איחוד מועצות הייצור וכינונה של המנהלה הזמנית המאוחדת, לא התקנה המועצה כל חקיקת משנה. ביום 17.7.2006, מקץ כשלוש שנים לאחר כניסת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973 (להלן – חוק מועצת הצמחים או החוק) לתוקפו, פג תוקפם של כללי המועצות הקודמות לרבות כללי ההיטלים. כך נותרה המועצה ללא כלים לביצוע תפקידיה.

המצב חייב לכאורה קיום בחירות מהירות למוסדות המועצה והתקנה דחופה של חקיקת משנה חדשה לרבות כללי היטלים. אולם, ביצועם של כל אלה, אף אילו היה מתאפשר, עתיד היה לקבע ולהנציח את תפקודה הלקוי של המועצה וחוסר יעילותה. נתברר כי אין מנוס מעריכת בדיקה מעמיקה של מבנה המועצה, תפקידיה וסמכויותיה ובחינת הצורך בעריכת רפורמה מרחיקת לכת בכל הקשור לאלה.

1.4 בהתאם לזאת, קיבלה הממשלה, ביוזמת שר החקלאות, החלטה בדבר הצורך בתיקון חוק מועצת הצמחים, בין היתר, על מנת שתקופת כהונתה של המנהלה הזמנית עד למינוי המוסדות הקבועים של המועצה תוארך עד ליום 1.1.2008 לכל המאוחר. הוגשה לכנסת הצעת חוק ממשלתית שעברה כבר קריאה ראשונה. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמרו, בין היתר, הדברים הבאים:

"ביום 3 באפריל 2006 פורסמו, מכח סעיף 4 לחוק, תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו – 2006 (להלן – התקנות), הקובעות הליך ארוך ומורכב לקיום הבחירות למועצה. לפי התקנות, בחירות ראשונות לחברי המועצה ולחברי הועדות הענפיות יתקיימו לא יאוחר מיום 31 באוקטובר 2006.

מאז כניסתו לתוקף של תיקון התשס"ג, עלו תהיות רבות באשר לנחיצות קיומה של המועצה וייעודה על רקע האופי והמבנה החדש שלה. תיקון תשס"ג צמצם במידה ניכרת את האוטונומיה הרחבה שהיתה למגדלים בניהול והסדרת ענפי החקלאות השונים שכן הוא העביר לשרים את רוב

סמכויות הרגולציה שהיו נתונות בידיהם, בעוד שלמדלים עצמם נותרה אך סמכות המלצה בלבד, בשיבתם במסגרת הועדות הענפיות או המועצה. כמו כן, התיקון לא מסדיר באופן חד וברור את מערך היחסים והסמכויות בין המועצה לוועדות הענפיות. בשל קשיים אלו ואחרים הנוגעים ליישום הרפורמה של תיקון תשס"ג וכן בעקבות פניות חוזרות ונשנות של נציגי המגדלים מכל הענפים המרכיבים את המועצה, מעוניין שר החקלאות ופיתוח הכפר לבחון באופן מעמיק, בשיתוף המועצה ונציגי המגדלים, שאלות בסיסיות הנוגעות למועצת הצמחים.

בחינה כאמור דורשת פרק זמן מסוים ולפיכך מוצע לדחות את מועד הבחירות של החברים הראשונים במועצה מעבר למועדים הקבועים לפי החוק. זאת כדי שאם המסקנה תהיה שיש לשנות את מבנה המועצה או אולי בכלל לפרקה, ניתן יהיה מבעוד מועד לחסוך תהליך ארוך, יקר ואולי מיותר אשר תוצאותיו יקבעו את המבנה הקיים כיום בחוק ויקשו על ביצוע השינויים המתוכננים..."

1.5 במקביל, הנחה שר החקלאות את המנהלת הכללית של המשרד גב' יעל שאלתיאלי לקיים בחינה ראשונית של המצב הקיים במועצה ועבודת המטה הנדרשת לצורך בחינה והיערכות לתהליכי רה ארגון. תוצאות הבדיקה של המנהלת הכללית לימדו כי יש צורך בבחינה מעמיקה של תפקודה של המועצה, תפקידיה, נחיצותם והתאמת ההיטלים, המבנה הארגוני וקשרי הגומלין שלה עם משרד החקלאות וגופי החקלאות הנוגעים לעניין לביצוע תפקידים אלה.

1.6 בעקבות הבחינה הראשונית כאמור הורה שר החקלאות, ביום 1.8.2006, על הקמת ועדה בראשות המנהלת הכללית של המשרד ובהשתתפות נציגי משרד החקלאות במנהלה הזמנית: ה"ה ד"ר מ. כהן (קדמון), צבי אלון ושמחה יודוביץ', גב' חנה פרנקל היועצת המשפטית למשרד החקלאות, נציג האוצר מר אסף מאיר (ואח"כ מחליפו – הרן לביאות), ובהשתתפות מר שלום בלייר, מנכ"ל יקבי רמת הגולן (לשעבר מנכ"ל מועצת הפירות) כנציג ציבור (ראה הנספח לענין כתב המינוי לוועדה).

יוער כי המנדט של הועדה הוארך עקב התמשכות דיוניה כפועל יוצא מהיקף הנושא הנבדק.

הועדה פנתה לכל הגורמים הרלוונטיים, ואף פרסמה הודעה מתאימה בעיתונות, על מנת שכל המעוניין להשמיע עמדתו יביא עצמותיו בפניה. הועדה קיימה 8 ישיבות פתוחות. הביעו את עמדתם בפני הועדה, בכתב או בעל פה, למעלה מ-100 דוברים ונציגים רבים מענף החקלאות בכללותו, החל מנציגי המועצה ובהם מנהל המועצה, נציגי העובדים, חברי המנהלה הזמנית ועובדים מקצועיים, ארגוני מגדלים, נציגי התנועות הקיבוציות וארגוני המושבים, נציגי היצואנים, הסיטונאים, המשווקים והצרכנים, יועצי ביטוח, נציגי הוועדות החקלאיות במועצות האזוריות וגורמים מקצועיים במשרד החקלאות. כמו כן, נשמעו חקלאים שביקשו להביע עמדתם בעל פה בפני הועדה בדבר פעילות המועצה ותרומתה להם, כגון גופים ואנשים נוספים לפי הזמנתה של הועדה אשר ראתה חשיבות בשמיעת עמדתם בנושא. יצוין, שבנוסף הועדה קיבלה עשרות רבות של מכתבים ופניות בכתב (ראה הנספח לענין רשימת המוזמנים).

הועדה אספה את הנתונים הרלוונטיים ובהם דו"חות הכספיים של המועצה, הפרוטוקולים של המנהלה הזמנית המאוחדת, דו"חות ונתונים מקצועיים של הענפים השונים, סטטיסטיקות ונתונים השוואתיים ביחס לתקופות שונות.

על בסיס הממצאים שהועלו וניתוח הנתונים והעמדות השונות ששמעה הוועדה  
בישיבות הפתוחות, קיימה הוועדה מספר דיונים וגיבשה את המלצותיה כפי  
שיפורטו בדו"ח זה.

## פרק 2: תפקידן של מועצות הייצור והרקע לאיחוד

2.1 עניינו של דין וחשבון זה הוא בבחינת המצוי והרצוי ביחס למועצת הצמחים שהוקמה על פי חוק מועצת הצמחים כפי שנחקק במסגרת פרק י"א "החקלאות" בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להגשמת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג – 2003 (להלן – תיקון התשס"ג).

נציג להלן את הרקע, את הסיבות ואת השתלשלות הדברים שהובילה להקמת ועדה זו ולצורך בבחינה שתערוך, במסקנותיה ובהמלצותיה.

2.2 **מועצות ייצור סטטוטוריות קיימות בארץ מאז שנת 1940.** המועצות הוקמו בתהליך אבולוציוני, כפי שהתרחש הדבר במדינות המפותחות הדמוקרטיות. המועצות הוקמו ביזמה משותפת לחקלאים ולממשלה ומתוך הסכמה רחבה בקרב החקלאים. באופן עקרוני ניתן לתאר את התהליך כך: **תחילה התארגנו החקלאים באופן וולונטרי על בסיס ענפי.** לאחר מכן, התארגן כל ענף במסגרת חברה פרטית שהיו בה גם נציגים של הממשלה ולפעמים גם נציגים של סקטורים משיקים. **חברות אלה פעלו על בסיס וולונטרי אך נמסרו להן סמכויות מוגבלות על פי צווים מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח - 1957, לצורך הסדרת עניינים ספציפיים הקשורים בתכנון הייצור.** לבסוף, עת הגיע הענף להיקף נכבד מספיק, הוקמה מועצה סטטוטורית שבאה במקומה של החברה הפרטית. כל רכושה ונכסיה של החברה הפרטית עברו לידי המועצה.

באופן זה, אורגנו מרבית ענפי החקלאות במסגרת מועצות סטטוטוריות: בשנת 1940 הוקמה מועצת ההדרים לפי פקודת הפיקוח על פרי הדר, 1940; בשנת 1959 הוקמה מועצת אגוזי אדמה לפי חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט - 1959; בשנת 1959 הוקמה מועצת הירקות לפי חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט - 1959; בשנת 1963 הוקמה מועצת הלול לפי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ג - 1963; בשנת 1973 הוקמה מועצת הפירות לפי חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג - 1973; בשנת 1976 הוקמה מועצת הפרחים לפי חוק המועצה לצמחי נוי (ייצוא ושיווק), התשל"ז - 1976; בשנת 1976 הוקמה מועצת הזיתים לפי צו מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (הקמת מועצת הזיתים), התשל"ו - 1976.

רק שלושה ענפים - חלב, ענבי יין, דבש - נותרו בשלב האמצעי של התהליך, דהיינו, מאורגנים כחברה פרטית בה יש נציגות לממשלה ולסקטורים המשיקים. יצוין כי בתקנוניהן של כל החברות הללו נקבע במפורש, כי הן תתקיימנה עד להקמת מועצה סטטוטורית שתבוא במקומן.

2.3 המועצות הוקמו על רקע המאפיינים המיוחדים לייצור ולשיווק החקלאי, ולצורך התאמת התשתית החקלאית לצרכי חקלאות מודרנית. ההסדרים נקבעו בהשראת ההסדרים הנוהגים במדינות המערביות המפותחות תוך התאמתם לתנאי הארץ. נעמוד להלן על מאפיינים אלה.

2.4 תחילה יש להתייחס לחקלאות באופן כללי. החקלאות נבדלת מכל המגזרים היצרניים האחרים בשל נתונה הטבעיים ומחמת פיצול הייצור בין יצרנים רבים.

הייצור החקלאי נתון בקשיים מפאת אופיו הביולוגי הטבעי. הוא חשוף לפגעי האקלים, למחלות ולמזיקים. בנוסף, התנובה החקלאית נתונה לכשלים ולתנודות חריפות. פעמים שנוצרים עודפים ופעמים שיבול של עונה שלמה יורד לטימיון.

גם השיווק החקלאי נתון בקשיים גדולים. החקלאים נמצאים בין הפטיש לסדן, בין ספקי התשומות החקלאיות לבין גורמי השיווק. החקלאות נתונה במצב של העדר שיווי משקל בשל העדר סימטריות של השוק בין החקלאות לבין שאר הגורמים בשוק.

לכך יש להוסיף ולהדגיש את אופיו של המוצר החקלאי הטרי אשר קשה לאכסנו והוא מתכלה במהירות (לפי מחקרים שונים 40% מהיבול הנאסף אינם מגיעים לצלחתו של הצרכן), סרוגיות בלתי צפויה ביבולים, גידול מתמיד בשיעור הפריון ולכן ירידה במחירים הגורמת להקטנת ההכנסה הנקיה ליצרן וליציאות מגדלים מהמערכת, מגבלות חמורות של גורמי ייצור – קרקע, מים ועובדים וכן התלות בהם, ועוד.

לענין זה יפים הדברים שאמר חבר כנסת גד יעקבי במליאת הכנסת טרם הקריאה הראשונה של חוק מועצת הפירות:

"אני רוצה להעיר הערות כלליות אחדות על מעמדה של החקלאות, להבדיל מסקטורים אחרים, באשר ליכולתה להתמודד עם תנאי השוק במצבים משתנים. החקלאות, לפי טבעה מוכרת בשוק של קונים וקונה בשוק של מוכרים. מצב זה, שקיים עדיין בארצות בלתי מפותחות בלבד, נובע ממבנה החקלאות וממבנהו של המשק שמחוץ לחקלאות, במיוחד של התעשייה המודרנית.

פיצולו של הייצור החקלאי בין מספר רב של יצרנים, האופי הביולוגי שלו, השיפור המתמיד בשיטות הגידול והעליה בתנובות - אלה יוצרים שפע, ולעיתים גם עודפים, הלוחצים במרכז על השוק, וממילא גורמים לירידת רמת המחירים ורמת הרווחיות של התוצרת החקלאית. מצב זה מערער את שיווי המשקל בין הביקוש להיצע, וממילא יוצר מצב שהחקלאות, כפי שציינתי קודם לכן, מוכרת בשוק של קונים.

מאיך גיסא, ספקי החקלאות, בתחום נכסי ההשקעה, הציוד, חמרי הגלם וגם מוצרי הצריכה, הם בודדים, כלומר מעטים בשוק, ולעיתים אף מונופוליסטיים או מאורגנים בקרטלים" (דברי הכנסת 56, עמ' 845. ראה גם קריאה ראשונה של חוק מועצת הירקות, דברי הכנסת 25 עמ' 691).

2.5 הפועל היוצא הוא כי החקלאי הבודד מצוי בעמדה נחותה מובנית מתוקף התנאים המיוחדים המאפיינים את העיסוק החקלאי. אכן, לפני העידן המודרני לא יכול היה החקלאי להתמודד עם הכוחות הניצבים מולו, ולפיכך, נזקק להגנתם של בעלי הון ובעלי קרקע.

2.6 בעת המודרנית התארגנו החקלאים על מנת שכוחם המאוחד יפצה על חולשתם הטבעית. החקלאים הקימו ארגונים ענפיים, אזוריים וארציים. ארגונים וולונטריים אלה החילו על חבריהם דפוסי פעולה אחידים ומוסכמים ושמשו כנציגיהם ובאי כוחם. דפוסי הפעולה המוסכמים, מנעו תחרות פנימית בין חברי הארגון ואפשרו גיבושם כחטיבה אחת לשם תיאום ביניהם ואיזון עם הכוחות החיצוניים. ארגונים אלה היוו את השדרה המרכזית עליה נשענת החקלאות המודרנית בכל העולם המפותח. גם בישראל הקימו החקלאים ארגונים כאלה, זאת עוד בשנים שלפני קום המדינה.

המדינות הדמוקרטיות המפותחות הכירו בצורך לנקוט מדיניות ותחיקה מיוחדים למגזר החקלאי כדי לאפשר חקלאות מודרנית. כך, בין היתר, פטרו מדינות אלה את המגזר החקלאי מתחולת דיני התחרות. ראה למשל בארצות הברית את התחיקה הנוגעת לעניין בסעיף 17 לפרק 15 של ה-U.S. Code וכן: סעיף 291 לפרק 7 של ה-U.S. Code. גם בישראל ניתן לפעילות החקלאית פטור מתחולת דיני התחרות (ראה סעיף 3 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988).

2.7 עם זאת, התארגנותם של החקלאים ושחרורם מתחולת דיני התחרות לא הספיקו כדי לקיים חקלאות מודרנית. לא היה די בפעילותם של הארגונים, כשלעצמה, כדי למנוע כשלים פנימיים וכדי לאזן כוחם של החקלאים מול גורמי השוק האחרים. זאת, משתי סיבות: פנימית, חקלאים שלא נמנו על הארגון, ניצלו את יתרונות ההתארגנות מבלי לשאת בעולה. תופעה זו ידועה כ- "Free Ridership". חיצונית, לא היה בכוחם של הארגונים להתמודד ביעילות עם גורמי השיווק שהשתכללו והתחזקו בעת המודרנית.

מצב זה חייב התערבותה של המדינה במישורים שונים ובראש ובראשונה לשם הסדרה ממלכתית של הייצור והשיווק החקלאי. הסדרה זו נעשית על פי חוק ותוך שיתוף פעולה בין הממשלה לבין החקלאים. חקיקה מתאימה הותקנה באירופה ובארצות הברית, כבר בשנות ה-50 של המאה הקודמת, והיא מתפתחת, משתכללת ומתעדכנת במרוצת כל השנים ועד ימינו אלה. תחיקה זו שבעבר הייתה מדינתית בלבד הופכת כיום, בתקופת הגלובליזציה, לתחיקה של גושי מדינות כגון התחיקה של ה-OECD ושל האיחוד האירופי.

גם ארגון הסחר העולמי ה-WTO רואה בחקלאות סקטור המחייב קביעת מדיניות שונה וייחודית, אשר המאפיינים שלה עומדים לעיתים בניגוד למדיניות המוצהרת הנשפת של סחר חופשי עולמי.

2.8 דפוס ההסדרה שהתגבש בארץ הוא דפוס המועצות הסטטוטוריות המסדירות את הייצור והשיווק החקלאי במסגרת ממלכתית תוך שיתוף פעולה בין הממשלה לבין החקלאים. המועצות עוסקות, מצד אחד, בוויסות השוק כדי לבלום זעזועים כתוצאה מהתנודות החרפות המאפיינות את הייצור והשיווק החקלאי, ומצד שני, הן עוסקות בהבטחת קיומה של התשתית הדרושה לייצור והשיווק החקלאי כגון מחקר ופיתוח, הדרכה והטמעת הידע, ביטוח מפני נזקי טבע, הדברה, קידום מכירות, סטנדרטיזציה ועוד כיוצא באלה.

התכלית העיקרית של ההסדרה באמצעות המועצות, משלבת את האינטרס הלאומי ואת האינטרס של החקלאים, לאמור, הבטחת אספקה סדירה של מזון במחירים נאותים לאוכלוסייה תוך הבטחת מחיר הוגן לחקלאים. תכלית עיקרית זו גלומה בכל חוקי המועצות (ראה למשל סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים), והיא גלומה גם בחקיקה החקלאית של המדינות הדמוקרטיות המפותחות (ראה למשל, ההחלטה ממרץ 1998 של ועדת השרים לענייני חקלאות של ארגון OECD, וראה למשל אמנת ההקמה של האיחוד האירופי בפרק בו נקבעו יעדי המדיניות החקלאית המשותפת במסגרת ה-CAP (Common Agricultural Policy)).

2.9 על רקע זה, מסיבות אלה ולמטרות האמורות הוקמו מועצות הייצור בישראל. נעמוד להלן, בקצרה, על המאפיינים העיקריים של מועצות הייצור כפי שנקבעו בחקיקה. כדוגמה נציג את חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג – 1973 שהוא החוק המאוחר והמשוכלל ביותר שחוקק בעניין זה ואשר שימש כפלטפורמה לחקיקת חוק מועצת הצמחים, כנוסחו לפני תיקון התשס"ג:



א. תפקידה המרכזי של המועצה הוא להבטיח אספקה סדירה ובמחירים נאותים של פירות לאוכלוסייה תוך הבטחת מחיר הוגן למגדלים (ראה סעיף 11 לחוק).

ב. לצורך ביצוע תפקיד זה ניתנו למועצה סמכויות רחבות במיוחד. המועצה מוסמכת להסדיר את הייצור, השיווק והיצוא של ענף הפירות (ראה: הסמכויות בדבר הייצור סעיף 20 לחוק; הסמכויות ביחס לשיווק סעיפים 26, 29 ו- 30 לחוק; הסמכויות ביחס ליצוא סעיף 34 לחוק).

המועצה מוסמכת לקבוע עבור המגדלים את מכלול הפעולות שעליהם לבצע לצורך הייצור, השיווק והיצוא של תוצרתם והיא מוסמכת לאכוף עליהם ביצוע הוראותיה. מכלול זה מתייחס לשורה ארוכה של עניינים לרבות: הסדרת חומר הריבוי והמשתלות, דרכי הטיפול בפירות, האסיף והקטיף, המיון הסיווג והארזיה, ההחסנה, ההובלה, האיסוס והקירור, אמצעי ההובלה, מכסות פירות שמותר להביא לשווקים ומועדי הבאתם, קביעת פירות המיועדים ליצוא בלבד, חובת הובלה בצירוף תעודות משלוח, הכוונת פירות לשיווק לתעשייה או למאכל, קביעת מחירים מובטחים ומחירי מינימום, מתן הלוואות וקבלתן, מתן תמיכות כספיות וקניית עודפים, הטלת חובת ביטוח מפני נזקי טבע, הטלת חובה לבצע הדברה ועוד ועוד.

ג. את תפקידיה העיקריים מבצעת המועצה על פי כללים שהיא מתקינה בהתאם לסמכותה כחוק (ראה: התקנת כללים בדבר הייצור - סעיף 20 לחוק; התקנת כללים בדבר השיווק - סעיפים 26, 29 ו- 30 לחוק; התקנת כללים בדבר היצוא - סעיף 34 לחוק). הכללים טעונים אישורו של שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה.

ד. את תקציבה מממנת המועצה באמצעות היטלים שהיא מטילה על המגדלים על פי כללים שהיא מתקינה (סעיפים 36 - 39 לחוק).

ה. חברי המועצה הם נציגי הממשלה, נציגי המגדלים, נציגי הצרכנים נציגי יצרני מוצרי פירות ונציגי סוחר פירות. אולם, החוק קובע כי נציגי המגדלים ומספרם יהיו לפחות מחצית חברי המועצה (סעיף 4 לחוק). החלטות המועצה מתקבלות ברוב דעות המצביעים (סעיף 7 (א) לחוק).

ו. נציגי המגדלים במועצה מתמנים על ידי השרים מתוך רשימות שמגישים להם ארגונים שהם לדעת השרים ארגונים יציגים של המגדלים (סעיף 4 (ד) לחוק).

ז. מוסדותיה של המועצה הם: מליאת המועצה, הוועד הפועל, וועדות שהוקמו לכל מין פרי (הידועות כ"שולחנות מגדלים").

2.10 לסיכום: המועצות הוקמו כדי להבטיח אספקה סדירה של מזון במחירים נאותים לאוכלוסייה תוך הבטחת מחיר הוגן למגדלים. לצורך זאת ניתנו להן סמכויות רחבות לשם הסדרת הייצור והשיווק החקלאי. המועצות ממומנות מכספי החקלאים. המועצות מורכבות מנציגי הממשלה, החקלאים וסקטורים משיקים. לנציגי החקלאים רוב במועצות. חלוקת הסמכויות במועצות יצרה מערכת של איזונים ובלמים שהבטיחה כי החקלאים, תוך שיתוף מסויים גם של ארגוניהם, ינהלו את ענייניהם, במימון עצמי, בשיתוף פעולה עם הממשלה ובפיקוחה. במילים אחרות, חוקי המועצות יצרו שיווי משקל בין חקלאים לבין הממשלה שחייב הסכמה כתנאי לפעולה.

2.11 במחצית שנת 2003 תיקון התשס"ג, במסגרתו הפך חוק מועצת הפירות לחוק מועצת הצמחים, חולל שינוי מרחיק לכת בתחום המועצות. הדברים העיקריים שנקבעו בחוק היו:

א. 4 המועצות הצמחיות – הפירות, ההדרים, הירקות והפרחים, אוחדו לכלל מועצה אחת – היא מועצת הצמחים. לכל אחד מהענפים הצמחיים הללו הוקמה, במסגרת מועצת הצמחים, ועדה ענפית והחוק התיר הקמת ועדות משנה לכל מין וזן של צמחים.

ב. הסמכויות להתקין כללים, לרבות הסמכות להתקין כללים בדבר היטלים, הועברו מן המועצה לשר החקלאות. **למועצה נותר בתחום זה תפקיד של גוף מייעץ לשר החקלאות.** הסמכויות שנותרו בתוך המועצה רוכזו בידיה והוועדות הענפיות וועדות המשנה נקבעו כגופים ממליצים בלבד.

ג. המוסדות העליונים של המועצה המאוחדת נותרו המליאה והועד הפועל, אולם, שיטת המינוי של נציגי המגדלים למוסדות אלה שונתה; תחת מינוי נציגים של ארגוני החקלאים נקבעה שיטה ולפיה יבחרו המגדלים עצמם את נציגיהם.

ד. נקבעו הוראות מעבר לעניין מינוי המוסדות; נקבע כי עד ליום 1.1.2004 יכהנו מנהלות זמניות, שימנה שר החקלאות, לכל מועצה, ומאותו מועד ועד לבחירת המוסדות החדשים, תכהן מנהלה זמנית מאוחדת לניהול מועצת הצמחים. נקבע כי הבחירות למוסדות החדשים תתקיימנה עד ליום 31.12.2004 ואולם אם הן לא תתקיימנה עד אז תמשיך המנהלה הזמנית לנהל את המועצה. בבג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ. ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, בו נדונה עתירה כנגד איחוד המועצות, קבע בית המשפט כי הבחירות צריכות להתקיים בתוך תקופה של כשנה כפי שנקבע בחוק.

ה. נקבעו הוראות מעבר לעניין הכללים - חקיקת המשנה של המועצה. נקבע כי הכללים של המועצות שבוטלו יעמדו בתוקפם לתקופה מכסימאלית של שנתיים, דהיינו, עד ליום 31.12.2005. בעקבות הבחירות לכנסת הנוכחית ולאור סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, נדחה מועד זה והועמד על יום 17.7.2006.

2.12 המטרה העיקרית של השינוי בחוק הייתה **ייעול המערכות והקטנת הנטל הכספי המוטל על המגדלים.** אלה דברי ההסבר שניתנו בהצעת החוק:

א. בפתיחת דברי ההסבר נאמרו הדברים הבאים: "מועצת הפירות, מועצת צמחי הנוי ומועצת הירקות, מבצעות פעילויות דומות באמצעות מנגנונים נפרדים. כפילות זו כרוכה בעלויות מיותרות המוטלות על מגדלי פירות, ירקות וצמחי נוי כהגדרתם בכל אחד מהחוקים האמורים (להלן – המגדלים). כדי לחסוך בעלויות אלה, מוצע לאחד את המועצות כאמור למועצה אחת שתיקרא מועצת הצמחים... ולהסדיר את כל ההוראות בענינה במסגרת חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק) התשל"ג - 1973. איחוד זה מהווה שלב שני במהלך שהחל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003)... שבו נקבע כי מועצת הפירות ומועצת פרי ההדר יאוחדו במסגרת חוק מועצת הפירות החל ביום 1.7.2003".

ב. לענין העברת הסמכות להטלת היטלים נאמרו הדברים הבאים: "במטרה להגביר את הפיקוח על היטלים המוטלים על המגדלים ומתוך כוונה לצמצם

ככל שניתן את הוצאות מועצת הצמחים לרבות הוצאות בשל תקורות, מוצע להקנות את הסמכות לקביעת היטלים במועצה לשר החקלאות ופיתוח הכפר בהסכמת שר האוצר. " (עמ' 359 להצעת החוק).

ג. לענין העברת הסמכות לקביעת כללים נאמרו הדברים הבאים: "נוסף על כך, נוכח הנושאים המגוונים שבהם עוסקת מועצת הצמחים, אשר משפיעים, בין השאר, על ציבור המגדלים והצרכנים, מוצע להעביר את הסמכות לקביעת כללים לפעילות המועצה לשר החקלאות ופיתוח הכפר".

ד. לענין מינוי המנהלות הזמניות נאמר כך: "נוכח השינויים הצפויים באופן פעילותן של מועצת הפירות, מועצת הירקות ומועצת צמחי הנוי, ונוכח החשש מפגיעה בפעילותן השוטפת בתקופה שמיום תחילתן של חוק זה עד למינוי חברי מועצת הצמחים לפי סעי' 4 לחוק מועצת הפירות כנוסחו בחוק זה מוצע לקבוע הוראות מיוחדות לתקופה האמורה שלפיהן תנוהל המועצה על ידי מינהלה זמנית...".

ה. לא ניתן הסבר כלשהו לעניין ביטול מעמדם של ארגוני המגדלים והצורך בבחירות מקרב המגדלים עצמם.

2.13. מועצת הצמחים החלה לתפקד ביום 1.1.2004 תחת מנהלה זמנית מאוחדת שמינה שר החקלאות הקודם ישראל כץ. כמנהל בפועל שימש עוזר השר מיכאל איילון. על מינויו של זה מתח מבקר המדינה ביקורת חריפה (דו"ח מס' 55ב'). בסופו של דבר חדל איילון מלשמש כמנהל ובחודש דצמבר 2005 מונה מר חיים פלץ לשמש כמנהל המועצה.

בכל התקופה שחלפה מאז כניסתו לתוקף של חוק מועצת הצמחים ועד היום - לא הותקנה חקיקת משנה כלשהי זולת תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006, העוסקות במינוי חברי המועצה והועדות הענפיות ובבחירת נציגי המגדלים לגופים אלה, שהתפרסמו ביום 3.4.2006. לפי תקנות אלה אמורות היו הבחירות למליאה ולועדות הענפיות להתקיים עד ליום 31.10.2006.

2.14. לאחר רה ארגון מסוים התייצבה מועצת הצמחים על כ- 100 עובדים ועל תקציב שנתי של כ- 120 מיליון ₪. בנוסף, בוצע שינוי אדמיניסטרטיבי מרחיק לכת במועצה. רוב עובדי המועצה עבדו במסגרות הענפיות והיו כפופים למנהלי הענפים. רק מעט עובדים שימשו גם ב"תפקידי רוחב" במסגרת "מטה" המועצה. ואולם, ביוזמת המנהל פלץ, נעשה שינוי וכתוצאה ממנו רוב עובדי המועצה עברו לעבוד במסגרת ה"מטה" ורק מעט עובדים נותרו לעבוד במסגרת הענפית. מצב זה הביא לריקון הוועדות הענפיות מכל תוכן והדגיש את הבעייתיות הקיימת במבנה הנוכחי של המועצה ובמערך סמכויותיה. מהלך זה, בנוסף להתנהלות המועצה מעת איחודה, העלה ביתר שאת את השאלה האם ובאיזו מידה משרתת המועצה את ענייני המגדלים. ברור שאלה זו כפי שעלה מהממצאים להלן הוביל למסקנה כי מתחייבת רפורמה, חקיקתית וארגונית, ביחס למבנה המועצה, תפקידיה וסמכויותיה, הכל כמפורט בהמלצות הועדה המובאות בדו"ח זה.

### פרק 3: ניתוח עבודתה של המועצה המאוחדת,

#### יעילותה והרקע הכלכלי לפעילותה

#### 3.1 ממצאים כלליים

במהלך הבדיקה של הוועדה ובהתאם לדיווחים של המינהלה הזמנית החדשה, התברר כי **המועצה פעלה באורח בלתי תקין**. דוגמאות מובהקות לכך הן:

- א. המועצה לא הקימה ועדת ביקורת;
- ב. המועצה לא הקימה קרן כללית למימון פעולות בין ענפיות;
- ג. המועצה פעלה על פי תקציבים בלתי מאושרים;
- ד. המועצה פעלה מראש על פי מימון גרעוני פנימי;
- ה. בניגוד להוראות החוק ולהנחיית בית המשפט בבג"ץ 4885/03 לענין איחוד המועצות, אשר הדגיש את **הצורך לשמר ניהול נפרד של נכסים וכספים** של הענפים השונים במועצה, בפרט בתקופת כהונתה של המנהלה הזמנית, המועצה **יזמה הלוואות צולבות בין הענפים**. למעשה, תופעה זו התקיימה **במשך כל שנות קיומה של מועצת הצמחים**;

ו. **המועצה ניהלה מערכת כספים לא מסודרת ולא מאורגנת**. רק בסוף חודש אפריל שנת 2006 אושרו הדו"חות הכספיים לשנת 2004 ורק בחודש ספטמבר שנה זו אושרו הדו"חות הכספיים לשנת 2005;

ז. השינוי האדמיניסטרטיבי שבעקבותיו הועברו רוב העובדים מן הענפים ל"מטה" של המועצה, לא זו בלבד שגרמו לנתק בין המועצה לבין המגדלים, אלא שהם גרמו גם לכשלים מקצועיים עקב העדר תיאום בין אנשי המטה למנהלי הענפים.

ח. אולם, מעל לכל, העלו בדיקות **הוועדה כי המועצה כמעט ולא התייעלה כלל בעקבות מעשה האיחוד**, כפי שיפורט להלן.

עולה כי המטרה העיקרית שלשמה חוקק חוק מועצת הצמחים לא הוגשמה. איחוד המועצות לא הביא לכל התייעלות והנטל על המגדלים לא קטן.

#### 3.2 נתונים כלכליים

להלן תמצית של נתונים כלכליים על היקפי הייצור והייצוא של ארבעת הענפים המאוגדים במסגרת המועצה (הנתונים נלקחו מהדו"ח הכלכלי של הרשות לתכנון לשנת 2005):

א. הייצור הכולל של סה"כ ענפי הצומח הגיע להיקף של 11,502 מיליון ₪ ב-2004 ו-11,852 מיליון ₪ ב-2005. מתוך זה היקף הייצור לפי הענפים הנכללים במועצת הצמחים הגיע ל-9,365 מיליון ₪ ו-9,764 מיליון ₪ בהתאמה.

להלן פרוט היקף הייצור לפי ענפים (מיליון ₪):

ענף	2004	2005
ירקות	4,407	4,532
הדרים	785	981
פירות	2,664	2,767
פרחים וצמחי נוי	1,509	1,484
סה"כ	9,365	9,764

בתוך כך הגיע היצוא של ענפים אלה להיקפים הבאים (מיליון \$):

ענף	2004	2005
ירקות	334	332
הדרים	74	97
פירות	101	163
פרחים וצמחי נוי	220	246
סה"כ	729	838

ב. מהטבלאות עולה כי היקף הייצור של 4 הענפים שבמסגרת המועצה מהווה כ-50% מסה"כ הייצור החקלאי הטרי של ישראל וכ-74% מסה"כ היצוא החקלאי הטרי, השנתי. בנוסף לכך מספקים ענפים אלה חומרי גלם לתעשיית המזון, הן לצריכה מקומית והן ליצוא.

בשנים האחרונות מסתמן גידול מתמיד בתפוקה הריאלית של כל הענפים הכלולים במועצה, למרות תלותם ורגישותם לפגעי מזג האוויר, לתנאי הסחר העולמי ולמגבלות גורמי הייצור, וכן תלותם במכסות מים ובכח עבודה מתאים.

### 3.3. יעילות עבודת המועצה

ע"מ לבדוק את יעילות עבודת המועצה, בהשוואה למצב ששרר לפני האיחוד, נערך ניתוח השוואתי של מקורות ושימושים, לפי ענפי המועצה ולפי השנים שלפני ואחרי האיחוד.

ככלל ניתן לומר כי הממצאים מצביעים, באופן מובהק למדי, על כך שאיחוד המועצות לא תרם עד כה, שלוש שנים לאחר האיחוד, לייעול בעבודת המועצה הצמחית, למרות הרושם שנוצר לכאורה לנוכח הקטנת מצבת העובדים של המועצה, בשנים האחרונות.

א. להלן עיקרי הממצאים:

1. עם כינונה של מועצת הצמחים בשנת 2004 לא חל שינוי מהותי בתקציב לעומת המצרף של 4 המועצות שנכללו בה.
2. לא היתה ירידה משמעותית בהיקף התקציבים וההכנסות הצפויות מההיטלים, למעט בשנת 2006.
3. חלק ניכר מהירידה בתקציב המועצה בשנת 2006 מוסבר בירידה מקבילה בפעולות המועצה, כלומר הקטנה בסך היקף השירותים שסיפקה ורק בחלקה בצמצום הוצאות התקורה.
4. חלקן היחסי של הוצאות המינהל עמד בשנים 2002 ו- 2003 (לפני האיחוד) על 27% מתקציב המועצות ואף עלה בשנים 2005 ו- 2006, על חשבון החלק היחסי של הפעולות.
5. הירידה המשמעותית ביותר בתקציבי המועצה חלה בשנת 2006 בענף הפירות, אולם היא ניצבת מול ירידה ניכרת בגבייה לקרן נזקי טבע.

**לסיכום, ממצאים אלה מצביעים על כך שההתייעלות הרצויה במנגנון, בהיטלים ובביצוע המשימות, שהוותה את העילה העיקרית לאיחוד המועצות, לא הושגה.**

ב. להלן ריכוז מקצת מהנתונים, מתוך הניתוח שנערך, בערכים כספיים:

1. תקציב לפי שנים ופעולות עיקריות (במליוני ₪):

מנהל	פעולות	ביטוח	סה"כ	
37	78	21	136	2002
37	82	25	144	2003
36	65	30	132	2004
37	67	30	134	2005
36	66	19	122	2006

הערות: (1) בשנים 2002 ו- 2003 פעלו 4 המועצות בנפרד ולאחר מכן במסגרת המועצה המאוחדת.

(2) למרות האיחוד אין שינוי בהוצאות המנהלה, אך יש ירידה בהיקף השירותים שניתנו ע"י המועצה לציבור החקלאים.

2. תקציב המועצות, בנפרד וביחד (מליוני ₪):

2006	2005	2004	2003	2002	2001	
47.31	44.35	49.16	56.01	49.47	*	ירקות
37.21	55.18	52.34	51.01	49.78	56.27	פירות
27.02	25.76	25.47	26.00	27.88	31.36	הדרים
10.04	8.68	9.77	10.34	9.92	9.79	פרחים
121.62	133.98	136.75	143.36	137.05	*	סה"כ

הערה: עד שנת 2003, כולל, מדובר בתקציב של כל מועצה בנפרד. החל משנת 2004 מדובר בסה"כ הגבייה לפני העברת חלקו של כל ענף לתקורה הרוחבית.

\* אין נתונים על ענף הירקות.

ג. מדדי התייעלות:

כדי לבחון את יעילות האיחוד נעשתה השוואת מדדים בשנים שלפני ואחרי האיחוד. המדדים שנבחרו הם היחס בין הוצאות המנהל לסה"כ התקציב והיחס בין תקציב הפעולות (לא כולל ביטוח) ביחס לתקציב.

להלן עיקרי הממצאים:

יחס מנהל תקציב	יחס פעולות תקציב	
0.27	0.57	2002
0.26	0.57	2003
0.27	0.49	2004
0.26	0.50	2005
0.30	0.54	2006

הערות: (1) הוצאות המנהל נשאו קבועות ביחס לסה"כ ההוצאות ואף עלו מאז האיחוד.

(2) תקציב הפעולות ירד ביחס לסה"כ ההוצאות מאז האיחוד.

**מדדים אלו מצביעים על כך שלמעשה המועצה לא התייעלה מבחינת שיטות הניהול ודרכי הפעלתה, מאז אוחדו 4 המועצות.**

ד. תפוקה, היטלים ושעור ההיטל לפי שנים, לפני ואחרי האיחוד ולפי ענפים (מליוני ₪ ואחוזים בהתאמה):

	2006*	2005	2004	2003	2002	2001	
<b>ירקות</b>							
		4,531	4,350	3,326	3,451	-----	תפוקה לחישוב היטל
42.6		44.7	48.8	51.1	46.6	-----	סה"כ ההיטלים
		1.0	1.1	1.4	1.4	-----	שעור ההיטל
<b>פירות</b>							
		2,603	2,458	2,566	2,272	2,272	תפוקה לחישוב היטל
34.1		52.1	51.0	49.8	44.6	51.9	סה"כ היטלים
		2.0	2.1	2.0	1.7	2.3	שעור ההיטל
<b>הדרים</b>							
		938	743	694	653	718	תפוקה לחישוב היטל
18.7		18.6	15.0	15.7	18.9	18.5	סה"כ ההיטלים
		2.0	2.0	2.3	2.9	2.6	שעור ההיטל
<b>פרחים</b>							
		702	719	661	664	476	תפוקה לחישוב היטל
9.4		10.6	9.5	7.5	7.1	7.3	סה"כ ההיטלים
		1.5	1.3	1.1	1.1	1.5	שעור ההיטל

\* ההיטל לפי תקציב 2006

הערות: שיעור ההיטל בירקות ירד, בפירות לא השתנה, בהדרים ירד במקצת ובפרחים גדל במעט.

ה עובדים ושכ"ע לפי ענפים ושנים, לפני ואחרי האיחוד:

שנה	ירקות	פירות	הדרים	פרחים	סה"כ	שכ"ע (מליוני ₪)
2002	57	48	30	15	150	
2003	53	38	28	15	134	
2004					120	22.01
2005					113	20.24
2006					96	22.09

הערות: לפי נתוני הטבלה ירד מס' העובדים מאז האיחוד ב- 38 איש (28%) מאז 2003. מס' העובדים בשנת 2006 עוגן בהסכם עם ההסתדרות. למרות הירידה במספר העובדים לא נרשמה ירידה בשכ"ע, כנראה בשל עלות פצויי הפיטורים.

### 3.4 סיכום

מהנתונים שהוצגו בטבלאות דלעיל ומנתונים מפורטים יותר המופיעים בניתוח המלא (ראה נספח), עולה כי אף שנעשו מאז האיחוד מאמצים לצמצם את מנגנון המועצה ולייעל את עבודתה, ספק אם הושגה התייעלות משמעותית וספק אם הוגדרה מטרה ברורה. לפיכך החליטה הוועדה להגדיר יעדים ברורים ובני השגה להיקפי התקציב והמנגנון במטרה שהמועצה תוכל למלא את תפקידיה כפי שהוגדרו ע"י הוועדה וכדי שתוכל לספק את השירותים הנדרשים לחקלאים באיכות וביעילות הדרושים.



## פרק 4: סמכויות המועצה

4.1. על אף התהיות הרבות שהועלו בדיוני הוועדה ובקרב גורמים רבים שהשמיעו את עמדתם בפניה, באשר לתכלית ולתועלת שבאיחוד ארבע מועצות הייצור למועצה אחת או לכל הפחות לאופן בו בוצע המהלך, סבורים חברי הוועדה שאת הנעשה אין להשיב וקיומה של מועצה אחת מאוחדת היא עובדה מוגמרת. ואולם, יש להבטיח את עצמאות ארבעת הענפים בתוך המועצה במידת האפשר. לשם כך יש לפעול במסגרת המשפטית והארגונית הקיימת של מועצה אחת, תוך איזון בין האינטרסים הרחביים של כלל המגדלים במועצה – מחד, לבין האינטרסים של הענפים והמינים השונים בתוכם ושמירת עצמאותם – מאידך.

על רקע התנהלות המועצה מעת איחודה ועל פי לקחים שהופקו, שוררת תמימות דעים בקרב באי הוועדה וחבריה כי דרוש שינוי יסודי של מבנה המועצה הנוכחית ומערך סמכויותיה ויש לאמץ מודל של מבנה ענפי עצמאי שיאפשר מתן אוטונומיה מקצועית מלאה לכל ענף בתוך המועצה, בדומה לזה שהיה קיים במועצות ערב איחודן.

בין המטרות שעמדו בבסיס איחודן של ארבע המועצות, העמידה הממשלה את החיסכון למגדלים, התייעלות, יתרון לגודל, שקיפות בהתנהלות המועצות, פיקוח וסדרי מנהל תקינים. כחלק מתהליך האיחוד ושינוי החוק בעקבותיו, התבצעו שני מהלכים אשר לדעתנו אינם הכרחיים לעצם האיחוד ולהגשמת המטרות שעומדות בבסיסו: האחד – העברת סמכויות המועצות לשר החקלאות, והשני – הפיכת הוועדות הענפיות וועדות המשנה בתוך המועצה לגורם ממליץ נטול סמכויות החלטה. הוועדה סבורה שמהלכים אלו שגויים מבחינה מקצועית וחוטאים לעצם מהותה של המועצה, אופייה האוטונומי כמייצגת את ענייני המגדלים, וליחסי הגומלין הראויים בינה לבין הממשלה, כפי שנפרט להלן.

### 4.2. העברת הסמכויות מהמועצות לשר החקלאות

במסגרת חקיקת חוק מועצת הצמחים הועברו רוב רובן של הסמכויות שהיו נתונות לארבע מועצות הייצור אל שר החקלאות. בהעברה כללית של הסמכויות כאמור, "הולאמה", למעשה, המועצה והיא הפכה מעיקרה לגוף מייעץ וממליץ לשרים.

להלן נסקור את עיקרי הסמכויות שהועברו ממועצת הצמחים (ובגלגולה הקודם – מועצת הפירות) לשר החקלאות:

א. הסדרת הגידול של צמחים ובכלל זה – הסדרת ייצורו של חומר ריבוי, פיקוח על משתלות, השבחת הייצור במקומות הגידול של צמחים לשם התאמתו לדרישות השוק, הסדרת אסיף, הובלה והחסנה של צמחים והפיקוח עליהם.

ב. בניית מסד נתונים מהמגדלים, לרבות נתונים פיזיים וכלכליים על הגידולים.

ג. משווקים מורשים – דרכי הרשאתם ותנאי ההרשאה.

ד. הסדרת שיווק הצמחים ובכלל זה – סיווג צמחים וקביעת תקנים לשיווקם (סטנדרטים), דרכי טיפול בצמחים, מיון, אריזה וסימון הצמחים ופיקוח על פעולות אלה, חובת איסום, מכסות שיווק, ייעוד פירות לייצוא/ שוק מקומי, הסדרי הובלה, תעודות משלוח, סדרי הפיקוח על הסחר על כל שלביו, חובת דיווח של משווקים ומגדלים ופיקוח על בתי אריזה.

ה. ויסות שוק - הסדרת הטיפול בעודפי צמחים שאינם ניתנים לשיווק יעיל ותשלום התמורה בעדם למגדלים.

ו. דרכי הטיפול בצמחים המיועדים ליצוא.

ז. תנאים למתן היתר יצוא צמחים ובכלל זה – הכשירות הנדרשת ממבקש, נהלים להגשת הבקשה, בטוחות וערובות, תקופת ההיתר, דיווח ופיקוח עליו.

ח. היטלים על המגדלים, משווקים מורשים או יצואנים, התנאים והדרכים לתשלום ההיטלים וייעודם של כספי ההיטלים ודרכי השימוש בהם.

ט. הסדרת מינויין של ועדות המשנה בכל ענף, תקופת כהונתם, תנאי כשירותם, דרכי בחירתם, סדרי הדיון ונהלי עבודתן.

[סעיפים 10, 20, 26, 27, 29, 30, 31א(ב), 34, ו-36, לחוק מועצת הצמחים]

4.3. הסדרת הגידול, השיווק והייצוא של צמחים, בפרט לעניין ויסות השוק וטיפול

בעודפים, היא ליבת הפעילות של מועצת הצמחים ועיקר מהותה. העברת הסמכות בעניינים אלו לשרים חוטאת לתפקידה של המועצה ומייתרת אותה למעשה. כפי שצוין בדברי המבוא, כל מהותה של מועצת ייצור חקלאית מושתת על הסכמה בין המגדלים, תיאום ושיתוף פעולה ביניהם ובין הממשלה אך לא בדרך של כפייה. מעורבות הממשלה במועצה נדרשת כדי להבטיח שקיפות ופיקוח לעניין התנהלות המועצה והחלטותיה, ואולם אין פיקוח על הסדרת הגידול והשיווק של צמחים משמעו קביעת ההסדרה עצמה. בחוקי ארבע המועצות שבטלו, הפיקוח התבטא באישור של הפעולות או הכללים שקבעו המועצות מכוח סמכויותיהם אלה, על-ידי השר או השרים.

מדובר בעניינים מקצועיים ופרטניים הצריכים להישאר בידי המועצה כגוף אוטונומי מקצועי של המגדלים, בפרט לנוכח העובדה שהוא ממומן כולו מכספם הם ללא תמיכה של הממשלה בו (להבדיל מתמיכה במגדלים באמצעות המועצה כדוג' בתחום ההדברה).

4.4. לאור האמור, אנו ממליצים, ככלל, להשיב הסמכויות האמורות שהועברו אל השרים בחזרה למועצה אשר תעשה שימוש בהן באישור שר החקלאות או השרים לפי העניין. כך הדבר לגבי הסדרת הגידול והשיווק של הצמחים, משווקים מורשים והטיפול בפניו עודפים שאינו כרוך בתמיכה ממשלתית (סע' 30 לחוק). כן יש להרחיב סמכויותיה לעניין הנהלים והפיקוח על היתרי יצוא (סע' 31א(ב) לחוק), תוך השארת הסמכויות המהותיות לעניין עצם מתן ההיתר והשיקולים לנתינתו בידי שר החקלאות.

4.5. לעניין ההיטלים, מדובר בכספי מגדלים ולמטרותיהם הם ולפיכך יש להותיר בידי המועצה, כמי שמגלמת את רצונותיהם, את ההחלטה על מה וכמה יש לגבות מהמגדל. בהיות ההיטל המקור הבלעדי למעשה של הכנסות המועצה וקיומה, יש חשיבות שהסמכות הראשונית בקביעת ההיטלים תהיה בידי המגדלים לפי רצונם, כאשר הפיקוח והבקרה מושגים ע"י אישור שרי החקלאות והאוצר וע"י קביעת מגבלות בחוק על שיעורי ההיטל.

לאור האמור, מוצע לאמץ את המודל שהיה קיים במועצות טרם איחודן תוך השתתותו על העקרונות הבאים:

א. הכללים לעניין ההיטלים ייקבעו על ידי המועצה, באישור שר החקלאות ובהסכמת שר האוצר.

ב. ייקבע בחוק העיקרון שעל ההיטל להיות מוגבל לשיעור מינימום ומכסימום, באחוזים מתוך היקף היצור במחירי שער המשק. שיעורי ההיטל ייקבעו במסגרת הכללים לענין ההיטלים.

ג. ייקבע תהליך ברור ושקוף של קביעת ההיטל בתוך המועצה תוך הגדרת חלקן של הועדה הענפית וועדות המשנה בתהליך כפי שיבואר להלן.

#### 4.6. חלוקת הסמכויות בתוך המועצה

המהלך הנוסף שנעשה במסגרת איחוד המועצות היה הפיכתן של ארבע המועצות ל"ועדות ענפיות", מונח שהיה שמור לוועדות שקמו לכל מין או מספר מינים של פירות (להלן - "שולחנות מגדלים" או "שולחנות") במועצת הפירות, והפיכת השולחנות ל"ועדות משנה". להלכה ולמעשה רוקנו הנהלות הענפים מכל סמכות ממשית ואותן סמכויות מוגבלות שלא עברו לשרים בתיקון התשס"ג, עברו למועצה המאוחדת ואילו הועדות הענפיות הפכו לגורם ממליץ למועצה או לשרים. לא זו בלבד, אלא שנשללה מהוועדות הענפיות כל סמכות בנוגע לשולחנות והשולחנות שהפכו לגורם הממליץ ישירות למועצה או לשר החקלאות (סע' 10א ו-36 לחוק) בלי כל כפיפות או קשרי גומלין בין השולחנות לוועדות הענפיות.

על פי העיקרון המנחה בחוק, המועצה היא המוסמכת להחליט בכל עניין המנוי בחוק והנוגע לענפים או לשולחנות, בין בהמלצה לשרים ובין בדרך של קביעה מחייבת, וזאת ברוב דעות של המצביעים במועצה. מול התפיסה שגולמה בארבע המועצות ערב האיחוד לפיה כל ענף בעל אוטונומיה עצמאית במסגרת המועצה שלו לקבל את החלטותיו, קמה מועצה מאוחדת אשר לה כל הסמכויות (שנותרו בידיה לאחר ההעברה הגורפת של הסמכויות לשר החקלאות) ולא נותרה ולו סמכות אחת של החלטה בידי הענף.

להלן סמכויות הוועדה הענפית וועדת המשנה כגורם ממליץ בלבד לפי החוק:  
הועדה הענפית:

א. החלטה של המועצה "בנושא מיוחד הנוגע לענף מסויים" בניגוד להמלצת הוועדה הענפית של אותו ענף, מחייבת רוב מיוחס של 75% מהמצביעים במועצה. לעניין זה, "נושא מיוחד" הוא אחד מאלה: ביטוח מפני נזקי טבע או אסונות טבע, נכסי הענף, הלוואות, מחקר ופיתוח, פרסום וקידום מכירות. יודגש שרוב מיוחס כאמור לא מבטיח בהכרח שייכללו בו נציגי הוועדה הענפית.

ב. החלטת המועצה הנוגעת לענף מסויים בנוגע לפעולות הדברה והסדרת הייצוא של צמחים לא תתקבל בניגוד להמלצת הוועדה הענפית של אותו ענף. במקרה של מחלוקת יכריע שר החקלאות.

ג. הועדה הענפית תמליץ למועצה בכל הנוגע לפעולות המועצה לגבי אותו ענף ולדרכי ניהול הקרן המיוחדת לאותו ענף.

ד. חובת השר, טרם קביעת ההיטלים, לתת הזדמנות לוועדה הענפית להשמיע את עמדתה.

ועדת המשנה (השולחן):

א. ועדת המשנה תמליץ למועצה בכל הנוגע לפעולות המועצה לגבי אותו מין ולדרכי ניהול הקרן המיוחדת לאותו מין.

ב. חובת השר, טרם קביעת ההיטלים, לתת הזדמנות לועדת המשנה להשמיע את עמדתה.

[סעיפים 7(ה), 10א, 36, 37(א) לחוק]

4.7. לדעת הוועדה יש להקנות כוח וסמכויות לשולחנות והענפים שהינם עמוד השדרה של המועצה ולהגדירן באופן ברור. בשל מעמדם הנחות והעמום של הוועדות הענפיות והשולחנות, מעת איחוד המועצות, לא התקבלו החלטות משמעותיות במועצה בתחומים המקצועיים. תחת מעטה של ניהול רוחבי של המועצה נעשו שינויים ארגוניים, פרסונאליים ומהותיים שנטרלו כל יכולת פעולה מקצועית של הענפים או השולחנות. מצב זה הביא לתת פעילות מבחינה מקצועית ומתוך כך לאי קידום וטיפול בנושאים עקרוניים לענפים כדוגמת איסוף מידע, מו"פ וויסות שוק, ולניצול לא יעיל של התקציב של הוועדות הענפיות.

מבנה המועצה וחלוקת הסמכויות בתוכה צריכים להיגזר מהעובדה שיש צרכים ייחודיים שונים בכל אחד מארבעת הענפים. הבסיס למבנה הרצוי הוא עצמאות מקצועית ופיננסית של כל אחד מארבעת הענפים תוך מתן ביטוי לאינטרסים המשותפים לכלל הענפים מחד, ולאינטרסים הפרטניים של כל שולחן מאידך. לשם כך יש לחזק את מעמדן ומשקלן של הוועדות הענפיות וועדות המשנה והקשרים בינן לבין עצמן ובינן למועצה. לכל "שכבה" במועצה החל מוועדות המשנה, עבור לוועדות הענפיות וכלה במועצה, יש להעניק סמכויות המבטיחות דרגות של אוטונומיה וחופש פעולה בהתאמה תוך פיקוח ובקרה של השכבה מעל.

#### 4.8. תיאור התפקידים המוצע

המועצה:

**מליאת המועצה** תהיה מופקדת על התוויית מדיניות כוללת, בקרה כללית על המועצה, ייצוג כלפי הממסד ואחרים, אישור תקציב ובפרט – קביעת חלקו של כל ענף בתקורה ובפעילות המשותפת לכל הענפים, אישור גובה ההיטלים בהתאם לתקציב, אישור פעולות מיוחדות הנוגעות ליותר מענף אחד ואישור פעולות החורגות מהתקציב.

מעמדו של הוועד הפועל כנציגה המצומצם של המועצה, כפי שקבוע בחוק, יישמר. בהיבט האדמיניסטרטיבי השוטף, על המועצה מוטל לוודא תפקוד נאות של החברים, העובדים והגופים בתוך המועצה, לספק שירותי ניהול ושירותים מקצועיים (משפטי, ראיית חשבון, פרסום, יועץ ביטוחי ויועץ כלכלי) ולתחזק מערכת מידע.

ועדה ענפית:

קבלת החלטות בכל הפעולות הנוגעות לכלל הענף (מו"פ, קד"מ, הדברה וכו'), קביעת התקציב וגובה ההיטל בענף בהתאם ובכפוף למגבלות החוק, קביעת שיטת גביית ההיטל, הפעלת מערכת הגבייה ואחריות על ביצועה בפועל, אישור תקציב ועדת המשנה, בקרה כללית על ועדת המשנה.

ועדת משנה:

קבלת החלטות בכל הפעולות הנוגעות לשולחן המגדלים (מו"פ, קד"מ, הדברה וכו') וקביעת התקציב וגובה ההיטל בשולחן בהתאם ובכפוף למגבלות החוק. סמכות זו תעוגן בכללים לענין ההיטלים.

4.9. מבנה הסמכויות בתוך המועצה ואופן השימוש בהן יהיה כמוצע להלן ויעוגן בחוק ובתקנות לפי הענין, לרבות הכללים לענין ההיטלים:

- א. וועדות המשנה, ככל שקיימות, יקבלו החלטות על הפעולות בנוגע לשולחן ובהתאם יחליטו על גובה התקציב וההיטלים הנגזרים מהן. מסגרת התקציב וההיטלים כאמור יהיו במגבלת תקרת ההיטל שנקבעה, בניכוי מרכיב התקורה ובכפוף לפעולות הרחביות של הענף עליהן תחליט הוועדה הענפית.
- ב. החלטות השולחנות יובאו לאישור הוועדה הענפית אשר תהיה רשאית לדחותן או לשנותן ברוב של 75% לפחות מבין כלל חבריה. הוועדות הענפיות יהיו מוסמכות לקבל החלטות בכל עניין או תפקיד המסור למועצה לפי החוק, בנוגע לענפיהן הן, במגבלת תקרת ההיטל שנקבעה בחוק, בניכוי מרכיב התקורה ובכפוף לפעולות הרחביות עליהן תחליט המועצה, וכן לקבוע את התקציב הנגזר מהפעולות וההיטלים כאמור.
- ג. החלטות הוועדות הענפיות יובאו לאישור המועצה אשר תהיה רשאית לדחותן או לשנותן ברוב של 75% לפחות מבין כלל חבריה. המועצה תהיה מוסמכת לקבל החלטות לענין התקורה ולענין פעולות רחביות המשרתות יותר מענף אחד (במסגרת הקרן הכללית), ובכלל זה אמות המידה לחלוקת ההוצאות, בשני העניינים הללו, בין הענפים השונים.
- ד. המועצה קובעת את ההיטלים ואת התקציב השנתי. ואולם, מעבר לבדיקת נאותות ועמידה בהוראות החוק, המועצה אינה רשאית לשנות את התקציב וההיטלים שקבעו הוועדות הענפיות אלא ככל שנדרש להתאים את התקציב וההיטלים לפעולות הרחביות ולהוצאות התקורה.
- ה. המועצה היא המוסמכת להתקין את הכללים לפי החוק לאחר שקיבלה את המלצות הוועדות הענפיות. המועצה תהיה רשאית לדחותן או לשנותן ברוב של 75% לפחות מבין כלל חבריה.
- ו. המועצה היא המוסמכת להחליט לגבי נכסי המועצה ואולם לא תתקבל במועצה החלטה בנוגע לנכס הקשור או שהיה משוייך לענף מסויים טרם איחוד המועצות, בניגוד להמלצת הוועדה הענפית של אותו ענף אלא ברוב של 75% לפחות מבין כלל חברי המועצה ובאישור שר החקלאות.

בהתאם למוצע לעיל יש לתקן את חוק מועצת הצמחים ולעגן את הסמכויות שהוקנו לכל גוף במועצה כאמור וכן לעגן את קשרי האחריות והבקרה ביניהם.

## פרק 5: מבנה המועצה

5.1. כפי שעולה מחלוקת הסמכויות, מוצע להשאיר את המבנה הפנימי של המועצה, של חלוקה ענפית וחלוקת משנה של שולחנות מגדלים בתוך כל ענף, על כנו. בעניין זה הועלו הצעות שונות בוועדה. הצעה אחת קראה למחיקת השכבה הענפית במועצה כך שהמועצה תנוהל על ידי השולחנות. נקודת המוצא של הצעה זו הייתה שהשולחנות מהווים את הבסיס לפעילות המועצה וזהו המכנה המשותף האמיתי של פעילות המגדלים ולא הענפים, ולעיתים השוני בין שני מינים באותו ענף גדול מהשוני בין שני מינים מענפים שונים. היו הצעות לחלוקה מבנית על בסיס אזורי, מתוך תפיסה שהתמודדות של מגדלים עם המאפיינים האזוריים כמו אקלים, קרקע, מים וכו' מנתיבה שיתוף פעולה וזהות אינטרסים בין מגדלים מאותו אזור בלי קשר לענף או למין שעליו גידוליהם נמנים ולפיכך, התארגנות על בסיס אזורי היא המשמעותית והמועילה ביותר עבור המגדלים.

5.2. לאחר שדנה בהצעות ובאפשרויות השונות, סבורה הוועדה שהמודל הקיים של חלוקה על בסיס ענפי, תוך חלוקה פנימית לשולחנות, הוא המודל הראוי מאחר ונשען על מכנה משותף רחב הנוגע למאפייני החקלאות הצמחית ולהתמודדות עימה ובכך מתיישב עם המהות של מועצת הצמחים. כמו כן, זהו מודל מוכח ומוכר. מנגד, התארגנות על בסיס שולחנות בלבד הינה וולונטרית וצרה: יש ענפים, כדוגמת ענף ההדרים, בהם אין כל משמעות לחלוקה על בסיס שולחנות ויש ענפים בהם קיימים שולחנות רק לגבי חלק מהמינים. כמו כן, לא ברור כיצד יראו יחסי הגומלין והפיקוח בין המועצה לעשרות רבות של שולחנות.

5.3. מבנה המבוסס על התארגנות אזורית הוא זר למהות המועצה כאמור ומכל מקום להתארגנות כזו נמצא מענה במסגרת חוקית מתאימה כדוגמת וועדות חקלאיות במועצות אזוריות. יחד עם זאת לא ניתן להתעלם מכך שלחלק מהבעיות שעיימן מתמודד המגדל יש היבטים אזוריים מובהקים ואותן בעיות יכולות למצוא את פתרונן במסגרת הכלים והפעולות של המועצה.

5.4. בעניין זה אנו מציעים:

ראשית, לאינטרס האזורי, כמו גם לאינטרסים נוספים, יינתן ביטוי בייצוג במועצה, וועדות ענפיות וועדות המשנה, כפי שיפורט להלן בפרק הדין במינויים של חברי המועצה והוועדות.

שנית, לאפשר התארגנות אד הוק בתוך המועצה, החוצה ענפים ומינים, לשם קבלת החלטות הנוגעות לאזור מסוים, במסגרת תקציבית מוגדרת הנגזרת משיעור מסוים מתוך ההיטל. אין המדובר בהקמת גוף נוסף קבוע בתוך המועצה אלא במתן סמכות למגדלים מאזור מסוים, להתכנס לצורך קבלת החלטות על פעולות על בסיס אזורי ולהביאם לאישור המועצה. יצוין שככל שהדבר נוגע להיבט של קביעת ההיטל, הדבר מתיישב עם הוראות החוק לעניין היטלים המאפשרות היטל "מסוייג או מדורג לפי איזורים" (סע' 36(א) לחוק).

5.5. כאמור, קיימת שונות במבנה הפנימי ובדרך התנהלותה של כל וועדה ענפית: בענף הפירות, ככלל, יש התארגנות ממוסדת של מיני הפירות על בסיס של שולחנות מגדלים, בענף הירקות ובענף הפרחים יש התארגנות מצומצמת יותר של שולחנות מגדלים ואילו בענף ההדרים אין כל התארגנות על בסיס שולחנות אלא וועדות מקצועיות לפי מטרות או נושאים שונים אשר בהן ייצוג מכריע למגדלים.

ברור כי צורת ההתארגנות וההתנהלות בתוך כל ענף נגזרת בראש ובראשונה מאופי הגידול וצרכי הענף. לפיכך ממליצה הוועדה, ככלל, להשאיר בידי הועדות הענפיות את ההחלטה בדבר הקמתם של השולחנות, ואילו הכללים לענין ועדות המשנה לרבות הרכבן, מספר חבריהן, תקופת כהונתם, תנאי כשירותם ודרך מינויים (בין בדרך של בחירות ובין בדרך אחרת) ייקבעו על ידי המועצה בהמלצת הוועדה הענפית הנוגעת לענין, ויכול שכללים אלו יהיו שונים מענף לענף.

[לשם הדיוק נציין כי מעת איחוד המועצות ומינויה של המנהלה הזמנית למועצת הצמחים לא מונו וועדות ענפיות על ידי השר ולפיכך גם לא מונו ועדות משנה על ידי הוועדות הענפיות לפי חוק מועצת הצמחים. ככל שאנו משתמשים בביטויים "ועדה ענפית" או "ועדות משנה"/"שולחנות" בתיאור המצב הקיים כיום במועצה, ועל אף שהמועצה מתייחסת אליהם ככאלו, אין המדובר בוועדות שהוקמו לפי החוק אלא בהתארגנויות וולונטריות של המגדלים על בסיס הגופים שהיו קיימים  
ערב האיחוד]

## **פרק 6: הרכב המועצה, הוועדות הענפיות וועדות המשנה ודרכי מינויי**

6.1. אופייה של המועצה כמייצגת את עניינם של המגדלים והמשקפת את ההסכמות ביניהם, מחייב הליך דמוקרטי ושקיפות בבחירת נציגי המגדלים, כמו גם בהחלטות המתקבלות על ידם. יש להבטיח כי בבחירת הנציגים יינתן ייצוג לאינטרסים מרכזיים כמו סוגי הגידולים, היקפי הגידול ואזורי גידול מובהקים. עם זאת, יש להימנע ממצב של יצירת מוקדי כוח המקנים באופן מובנה יתרון למגדלים מסוג מסוים תוך קיפוח המיעוט (לדוג' למגדלים בעלי היקפי גידול משמעותיים או ההפך – מגדלים קטנים שכוחם המספרי גדול, מגדלים מאזור מסוים וכו').

מאחר ועיקר הפעילות של המועצה היא במסגרת הוועדות הענפיות וועדות המשנה, אין מקום לבחירה של נציגי מגדלים ישירות למועצה עצמה אלא יש לבחון מודל בו המגדלים בוחרים את נציגיהם לוועדה הענפית או לוועדת המשנה (השולחנות) או לשתייהן ביחד, שמתוכם נבחרים הנציגים למועצה.

6.2. מודל המושתת על בחירות לשולחנות אשר מהם ייבחרו הנציגים לוועדה הענפית ולמועצה אינו מעשי לדעת הוועדה וזאת לאור האופי הוולונטרי, כאמור, של השולחן המביא לכך שלא ניתן להבטיח קיומם של כל השולחנות אשר בהן ייערכו בחירות. כמו כן, אף אם נכפה בחירות לכל שולחן, יש קושי בשיוך מגדלים מענף הירקות לשולחן מסוים מאחר והגידולים יכולים להשתנות במהלך השנה.

6.3. הוועדה סבורה שיש לאמץ עקרונית מודל של בחירה ענפית אשר מתוכה נבחרים הנציגים למועצה. זהו המודל עליו מושתתות היום תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006, שהותקנו מכוח החוק.

6.4. על פי התקנות האמורות, מס' חברי הוועדה הענפית הוא 20 ובהם 15 נציגי מגדלים, שני עובדי המשרד ושלושה מקרב המשווקים והיצואנים של צמחים באותו ענף. מגדל רשאי לבחור עד עשרה נציגים מתוך רשימת המועמדים באותו ענף. בכל ענף ייבחרו לנציגי המגדלים בוועדה הענפית 15 המועמדים שזכו למספר קולות הגדול ביותר בקרב הענף. מס' נציגי הענף במועצה יהיה לפי המפתח שנקבע בחוק באשר למשקלו הכלכלי של הענף במועצה, ואותם נציגים במועצה יהיו מתוך חברי הוועדה הענפית הנבחרים שקיבלו את מס' הקולות המרבי, אלא אם מועמד שנבחר הודיע על רצונו להיות חבר רק במועצה או רק בוועדה הענפית.

לצורך קביעת ערכם או משקלם של קולות הבוחרים, המודל שנקבע בתקנות נותן ביטוי לשני פרמטרים בלבד: מס' המגדלים באותו ענף ומשקלו הכלכלי של המגדל בענף לפי חלקו היחסי בסך ההיטלים על הענף (תקנה 7(ב)), כאשר למשקל הכלכלי ניתן יחס עודף של 3:2 ביחס למספר המגדלים. כך לשם הדוגמה: בענף בו יש 1000 מגדלים: לכל מגדל יש קול אחד ובנוסף - מס' קולות לפי חלקו היחסי בהיטלים של הענף כפול 1.5. אם חלקו כאמור הוא 1% הוא יהיה זכאי למס' קולות נוסף מתוך 1000 קולות המגדלים לפי שיעור זה, כלומר לעוד עשרה קולות (ביחד 11 קולות) אך מאחר ולמשקל הכלכלי ניתן משקל של אחד וחצי ביחס לזה המספרי, יש לכפול את עשרה הקולות ב-1.5 ונקבל משקל כלכלי של 15 קולות, לכך יש להוסיף קול אחד שיש לו מהיותו מגדל, חישוב זה מביא אותנו ל-16 קולות בסך הכול למגדל באותו ענף לפי הנתונים בדוגמה.



6.5. לדעת הוועדה מודל זה מלבד היותו מורכב וקשה ליישום, מעדיף באופן ברור את המגדלים החזקים בעלי היקף גידול נרחב על פני מגדלים קטנים שחלקם בהיטלים קטן. מצב זה עלול ליצור עיוות בייצוג מגדלים במועצה ובוועדות הענפיות בכך שלא ייתן ביטוי למגדלים קטנים אף אם מספרם הכולל בוועדה הענפית גדול. הוועדה סבורה שאף שיש חשיבות למשקל הכלכלי של המגדל בתוך הענף, תוצאה כזו מחטיאה למטרות המועצה האמורה לאזן בין מכלול האינטרסים של המגדלים ולתת כוח מצרפי לכל המגדלים ובפרט לקטנים שבהם. כמו כן, בניגוד למודל הבחירות במועצה לענף הלול, בתקנות הבחירות האמורות אין ביטוי להיבט האזורי או המגזרי (שיתופי/פרטי).

6.6. על מנת להבטיח ייצוג נאות של מכלול האינטרסים הנוגעים לעניין, שייתכן שחלקם לא יינתן ביטוי במסגרת הבחירות, מציעה הוועדה לאמץ את מודל הבחירות, כקבוע בתקנות, בשינויים הבאים: במקום הנוסחה הקבועה בתקנה 7(ב), לאתר מודל אחר, פשוט וקל ליישום, המאזן באופן שקול בין מספרם של המגדלים לבין משקלם הכלכלי בענף. בנוסף, לאפשר לשר החקלאות למנות עד 3 נציגי מגדלים למועצה ועד 5 נציגי מגדלים לכל אחת מהוועדות הענפיות בנוסף לאלו שנבחרו על ידי המגדלים. סמכות השר תהיה על בסיס שיקולים מוגדרים ובדיעבד לאחר שנוכח, לפי תוצאות הבחירות, כי אין בין כל המגדלים שנבחרו לוועדה ענפית או למועצה, בענף כלשהו, ייצוג לאזור או למגזר אשר מספר המגדלים בו או משקלם הכלכלי, מתוך אותו ענף, גדול, או שקופחו האינטרסים של קבוצת מיעוט מוגדרת. את התנאים להוספת נציגים ניתן לתחום במסגרת שיקולים רחבה או בקריטריונים מדידים.

6.7. כמו כן, כדי להבטיח ייצוג לסקטור החקלאי במובנו הרחב והממוסד, מוצע לשנות את הרכב המועצה כך שמספר חבריה לא יעלה על 45 כאשר למעלה ממחציתם נציגי מגדלים נבחרים. הרכב המועצה יהיה כדלקמן: 25 נציגי מגדלים נבחרים, עד 3 נציגי מגדלים שמונו על ידי השר כדי להבטיח ייצוג נאות כתוצאה מהבחירות כאמור לעיל, 5 נציגי ממשלה, (1 אוצר, 1 תמ"ת ו- 3 חקלאות), 6 נציגי תעשיינים, משווקים ויצואנים של צמחים, 2 נציגי צרכנים ו- 4 נציגי ארגוני חקלאים.

6.8. מהטעמים שנמנו בפרק 5 לעיל וכמוצע שם, אנו ממליצים לתת בידי כל וועדה ענפית את הסמכות למנות את וועדות המשנה וכן לקבוע את מספר חברי וועדת המשנה, תקופת כהונתם, תנאי כשירותם, דרכי מינויים, בין בדרך של בחירות ובין בדרך אחרת, הרכב הוועדה, סדרי דיון ונהלי עבודתה. כללים כאמור ייקבעו על ידי המועצה בהמלצת הוועדה הענפית ובאישור שר החקלאות. בכך מובטח איזון בין שמירת העצמאות והייחוד של הענפים לבין הצורך בפיקוח ובשקיפות על תהליכי המינוי בתוך המועצה.

אין באמור בהמלצה זו כדי לגרוע מסמכות שר החקלאות הקבועה היום בחוק להורות לוועדה ענפית על מינוי וועדת משנה.

## פרק 7: תפקידי המועצה

### 7.1. קריטריונים

הוועדה בחנה את תפקידי ותחומי הפעולה בהם צריכה לעסוק המועצה על פי הקריטריונים הבאים:

- א. הלימה משמעותית בין פעולה מסוימת לבין ההגדרה של מוצר ציבורי.
- ב. פעולה הניתנת כשירות לתועלתם של מירב המגדלים בענף או בשולחן.
- ג. יתרון יחסי בתפעול, ביצוע יעיל ותרומה משמעותית למגדלים.
- ד. שת"פ עם משרד החקלאות או עם גורמים אחרים, בנושאים המקנים למועצה יתרון בשירות למגדלים, או בנושאים שגופים ציבוריים אחרים אינם עוסקים בהם.
- ה. התערבות בנושאים שבהם יכולה המועצה לשפר את מעמד החקלאי כחלק ממערך הייצור והשיווק.

ו. פעולות חלוץ ועידוד (טריגר) בנושאים חדשניים בעלי פוטנציאל רב.

בהתאם לכך חולקו הנושאים השונים לכאלה אשר חשוב להמשיך ולהפעילם במסגרת המועצה, לכאלה אשר יש לשנות את אופן הטיפול בהם, להגבילם או לצמצמם, ולכאלה אשר הועדה סבורה שיש להפסיקם לחלוטין או לבצעם רק כשירות נוסף שימומן בנפרד, שלא במסגרת ההיטלים.

### 7.2. תפקידים

להלן הנושאים בהם דנה הועדה, והמלצותיה בהתאם:

#### א. התערבות בשוק, ויסות וכשלי שוק

ויסות השוק הוא מהתפקידים העיקריים של המועצה. כפי שכבר פורט לעיל, פיצולו של הייצוא החקלאי בין מספר רב של יצרנים, האופי הביולוגי שלו, השיפור המתמיד בשיטות הגידול והעלייה בתנובות – אלה יוצרים שפע, ולעיתים גם עודפי תוצרת בשוק וגורמים לתנודות ולירידת רמת המחירים ורמת הרווחיות של התוצרת החקלאית. מצב זה מערער את שווי המשקל בין הביקוש להיצע בשוק התוצרת החקלאית. מעורבות המועצה בפעילות מסוג זה, בשנים שלאחר איחוד המועצות, הייתה דלה יחסית.

יש לשמר את האפשרות להתערבות בשוק כדי להבטיח מניעת תנודות חריפות מדי בייצור ובשיווק החקלאי, כדי להבטיח אספקה של תוצרת טרייה לאוכלוסייה במחירים סבירים תוך הבטחת תמורה ניאותה למגדלים. מוצע אפוא להותיר בידי המועצה את הסמכויות הנתונות לה בחוק לשם התערבות בשוק לצורך ויסות ומניעת כשלי שוק.

#### ב. ביטוח סיכונים

עד עתה היה מקובל שהמועצה גבתה ושילמה, במסגרת ההיטל, את ביטוח החובה לקרן לנזקי טבע באופן גורף ומחייב.

הועדה ממליצה לבטל את דרך טיפול המועצה בביטוח החובה, באופן מחייב וכחלק מההיטל, כפי שקיים היום.

עם זאת הוועדה ממליצה לאפשר לבצע במרוכז ביטוח חובה עבור שולחן או ענף, ובלבד שיחליטו על כך חברי וועדת המשנה או הוועדה הענפית, לפי הענין, ברוב של 75%, ושעלות הביטוח לא תהיה חלק מההיטל הקבוע והמועצה תגבה אותו כ"צינור" לגבייה והעברת כספים בלבד.

כמו כן מוצע שהמועצה תמשיך לספק שרותי ייעוץ בתחום הביטוח עבור ציבור החקלאים ותסייע במו"מ, כדי להבטיח עבורם פרמיות סבירות, מול הקרן לביטוח נזקי טבע או קרן אחרת שתקבע.

#### ג. אשראי

הוועדה ממליצה שהמועצה תחדל בעקרון מלפעול כספקית אשראי לחקלאים. עם זאת, לנוכח החסמים, המגבלות והמצוקה הקיימים בשוק האשראי לחקלאים, מומלץ לבצע תהליך של צמצום הדרגתי עד לסוף שנת 2008. כן מוצע, שבמהלך השנתיים הבאות יפעלו משרד החקלאות, משרד האוצר והמועצה, ביחד, כדי לאתר מסגרות אשראי חלופיות, שיאפשרו מתן אשראי לחקלאים בהיקף רצוי ובמחיר סביר.

#### ד. מו"פ וקידום טכנולוגי

הוועדה סבורה שלהשתתפות כספית ישירה של החקלאים במאמצי המחקר והפיתוח יש חשיבות רבה. השתתפות תקציבית מקנה להם יכולת להשפיע באופן ישיר ובלתי אמצעי על יעדי המו"פ החקלאי ועל סדרי העדיפות שלו.

עם זאת, יש לכוון את תקציבי המו"פ של המועצה למו"פ יישומי בלבד, תחום בזמן ובתקציב, ולא להשקיע במו"פ בסיסי.

כמו כן, ממליצה הוועדה שההחלטות לגבי כל פרוייקט מחקר ופיתוח יתקבלו במועצה, בשיתוף פעולה עם גורמי מחקר ומקצוע מאנשי המדען הראשי ושה"ם. יש להפסיק את ההסדר הקיים של העברת חלק מההחלטות, שמעל להיקף תקציבי מסוים, מהענפים למסגרת של וועדות המדען הראשי במשרד.

הוועדה ממליצה לתחום את מימון פעילות המו"פ הנעשית במשקי המגדלים בזמן ובתקציב, ולחייב את המגדל להשתתף בחלק מעלות הפרוייקט הנעשה במשקו.

הוועדה ממליצה שהמועצה תסתייע בשרותי ייעוץ חיצוניים למו"פ שיינתנו על ידי איש מקצוע אשר אף יעקוב ויבקר את תוצאות המחקרים וידאג לפרסמם ולהעבירם לכלל המגדלים.

#### ה. הדרכה

הוועדה סבורה שיש להפסיק את מעורבות המועצה בהדרכה בשיטה הקיימת היום, אשר הפכה את המועצה לגוף המשתתף באופן קבוע במימון שרות ההדרכה.

המועצה תשתתף בפעולות הדרכה רק לצורך פעילות מיוחדת, כאשר אין פתרון אחר, לצורך אימוץ והחדרה של גידול, טכנולוגיה או טכניקה חדשים ולא מוכרים או כאשר קיים כשל הדרכה זמני, למשל באזור מרוחק. במקרה כזה תאושר פעולת הדרכה תחומה בזמן, בהיקף ובתקציב ולא תעלה על תקופה מוגבלת שתקבע מראש בתוכנית.

כמו כן תסייע המועצה במימון קורסים בתחומים שונים ובעידוד והדרכה לדור המגדלים הצעיר.

#### 1. מידע

הוועדה סבורה שבשנים האחרונות התרופפו והדלדלו מערכי המידע החקלאי, הן במשרד והן במועצה. מן הראוי שהמועצה תחדש את מערך המידע ותתאימו לצרכי שנות ה-2000, כדי לספק מידע עדכני הן לציבור החקלאים והן לצרכי תכנון וקביעת מדיניות. חקלאות מודרנית מחייבת תשתית מידע שתשרת את כל המגדלים, תסייע להם בקבלת החלטות על תכנון המשק ותהווה מסד נתונים למערכת המוסדית לצורך תכנון וקביעת מדיניות.

מומלץ שיעשה תאום בין מערכות המידע של המועצה לאלו של משרד החקלאות. בהקשר זה נדונו מספר חלופות בהן חובת דווח מקדמית על היקף הנטיעה, הזריעה, יבולים צפויים וכדו'. דווח זה יהווה אסמכתא לנתוני המועצה עבור קנ"ט וכן לתאום עם משרד החקלאות. מוצע, כאמור, לפתח מערכת מתאימה שתקיף את כל ענפי הייצור וכן את ענף השתלנות.

#### 2. שמירת מותגים

מוצע להמשיך לשמור, לטפח ולתחזק, במסגרת המועצה, את המותגים הקיימים לטובת כלל ציבור המגדלים. כמו כן, מוצע שהמועצה תיזום ותסייע ביצירת מותגים נוספים, כגון מותגים אזוריים, שיש בהם כדי לקדם מכירות ולשפר את רווחיות התוצרת החקלאית.

#### ח. שימור וטיפוח חומר גנטי

מומלץ שהמועצה תמשיך לפעול לשימור חומר צמחי גנטי כדי לסייע בטיפוח ושיפור זנים חדשים וקיימים, כולל רישום פטנטים ותחזוקתם.

#### ט. הדברה

פעולת הדברה הנוגעת לציבור חקלאים גדול היא מוצר ציבורי מובהק ויש להמשיך בפעילות זאת כדי למנוע את תופעת "הפרש הבודד", אשר גם נהנה מהכלל וגם עלול לגרום נזק לכלל הציבור.

לפיכך ממליצה הוועדה שהמועצה תמשיך ליזום ולתפעל מערכת הדברה עבור כלל ציבור החקלאים בענפי המטעים כפי שהיה נהוג עד כה.

לגבי המכון להדברה ביולוגית ממליצה הוועדה לשקול שתי חלופות – האחת, השארת המכון וביצוע ההדברה בידי המועצה, והשנייה, העברת המכון לידי מינהל המחקר החקלאי והשארת הביצוע בידי המועצה. העברת המכון למנהל המחקר החקלאי תותנה בכך שמשרד החקלאות ישיג את התקנים והתקציבים הדרושים להפעלתו.

במקרה שיוחלט על העברת המכון מהמועצה למשרד, מוצע שיחתם הסכם בין המשרד למועצה כדי לפצות את ענף ההדרים על השקעותיו במכון, להבטיח את תקינות פעולת המכון ברציפות לפחות ל-10 שנים וכן להקים וועדת היגוי משותפת שתנחה את עבודת המכון ותקבע את סדרי העדיפות לעבודתו השוטפת.

י. קד"ם ופירסום

המועצה תמשיך לפעול בתחומים אלה בנושאים רלבנטיים לכלל המגדלים. פעילות משותפת לכלל המגדלים של מינים ומוצרים דומים, הנה חיונית ותורמת ומהווה מוצר ציבורי מובהק.

יא. סטנדרטים

המועצה תפעל, בתאום עם משרד החקלאות, ליישום סטנדרטים במוצרי חקלאות טריים, לתועלת ציבור היצרנים והצרכנים. קביעת סטנדרטים מחייבים לסיווג תוצרת חקלאית לפי איכות, גודל וכד', פועלים לטובת הצרכנים והיצרנים כאחד והם בגדר מוצר ציבורי.

יב. קשר עם ארגוני המגדלים

מזה עשרות בשנים מאורגנים החקלאים בישראל בארגונים וולונטריים המייצגים ומקדמים את ענייניהם בציבור ובפני רשויות השלטון. התפיסה המקובלת היא שהתארגנויות של חקלאים, לצד המועצות הסטטוטוריות, תורמות לקידום ופיתוח ענפי החקלאות ומשפרות את מצבם של החקלאים, מטעם זה סבורה הוועדה שיש לקדם שיתוף פעולה בין המועצה לבין ארגוני המגדלים ולתת ייצוג לארגונים במועצה כפי שהמליצה בפרק 6 לעיל.

מתפקידיה העיקריים של המועצה, כאמור בסעיף 11(1) לחוק, לפתח, לעודד ולבסס את הענפים. עידוד התארגנויות של חקלאים על ידי המועצה עולה בקנה אחד עם מטרה עיקרית זו.

במסגרת דיוני הוועדה העלו נציגי ארגוני החקלאים בקשתם כי ההסדר שנהג במשך עשרות שנים בין מועצות הייצור לארגונים, לפיו שימשו המועצות צינור להעברת דמי חבר לארגונים, ימשיך להתקיים ובלבד שמגדלים הביעו הסכמתם לכך. כך ייחסך מהארגונים הצורך להקים מנגנוני גבייה נפרדים לעניין זה, דבר שיביא לחיסכון בעלויות וישרת את עניינם של המגדלים. פעולה זו לדעת הוועדה נכללת בגדר תפקיד המועצה לתרום לפיתוחם וביסוסם של הענפים כאמור. עם זאת, מציעה הוועדה, למען הסר ספק, לתקן את החוק כך שיצוין בו במפורש כי בין תפקידי המועצה לקדם ולעודד התארגנות של חקלאים. לצורך כך, מוצע כי שר החקלאות יהיה רשאי לקבוע בכללים מיהו ארגון מגדלים וכן יקבע את התנאים למתן השירות האמור על ידי המועצה.

## פרק 8: תקציבים, היטלים וגבייה

8.1. פעולותיה של המועצה והשירותים שהיא מספקת ממומנים ברובם מכספי ההיטלים שהיא גובה ומקצתם מהכנסות מנכסים ומהשתתפות מזערית של הממשלה. מכאן גם נובעת חשיבותם הרבה של ההיטלים. רבות נטען בעד ונגד גובה ההיטלים ושיטות הגבייה והאכיפה. חלק מהטוענים סבורים שההיטל הקיים מהווה עול כבד על החקלאי ונתח נכבד מהכנסתו. מנגד יש הסבורים שאין מדובר בנטל כבד ובלבד שפעולות המועצה ייעשו ביעילות ויתרמו באופן משמעותי לציבור החקלאים.

אי אפשר להתעלם גם מהעובדה שהיו ציפיות רבות להפחתת ההיטלים עם כינונה של המועצה המאוחדת, ציפיה שהתבדתה (ראה ניתוח בפרק הקודם).

בנוסף לכך הועלו טענות נגד שיטת תעודות המשלוח, מערכת האכיפה, וועדת הקנסות וכו'. הוועדה הקדישה לנושא זה דיונים רבים והיא סבורה שיש חשיבות לחידוש צו ההיטלים, אך במתכונת שונה שתאפשר המשך גבייה אפקטיבית.

### 8.2. לעניין שיעור ההיטל מציעה הוועדה:

א. הוועדה סבורה שיש לשאוף להפחתת תקציבי המועצה באופן משמעותי כך שיענו על המטלות עליהם ממליצה הוועדה, במסגרת עבודתה של המועצה, תוך לקיחה בחשבון של התייעלות במנגנון ושכלול שיטות העבודה.

ב. מאחר ולמועצה יהיו, בשלב הראשון להתארגנותה החדשה, הוצאות רבות הכרוכות בפיצוי עובדים ופעולות התייעלות, יהיה צורך להסתייע בתקציבי ממשלה כסיוע למועצה וכן להסתמך, בשנה הראשונה, על היטלים גבוהים יותר מהמתוכנן, אך עדיין פחותים מאלה שהיו קיימים עד כה (היקף התקציב הדרוש נאמד על ידי המועצה בכ- 50 – 60 מליון ₪ לשנת 2007 (תלוי בהיקף הסיוע הממשלתי) וכ- 40 – 50 מליון ₪ לשנת 2008 ואילך).

ג. כדי לקיים פעולה סבירה של המועצה וללא זעזועים, מחד, ולמנוע מצב של גביית היטלים בשיעור מופרז, מאידך, מציעה הוועדה לקבוע שני היטלים, היטל חובה מזערי והיטל רשות מירבי, כלומר מוגבל בתקרה מירבית. ההיטל המזערי יהיה היטל חובה המיועד לתחזק את המערך התפעולי ומנגנון המועצה ובמידה ויהיו בו יתרות הן ישמשו להקמת קרן כללית, לביצוע מטלות המועצה. קביעת תקרה להיטל רשות מירבי נועדה לשמור על גובה סביר של שיעור היטל, שלא יהווה נטל על שכמם של החקלאים וימנע פעולות חריגות בהיקפן, במסגרת המועצה.

המרווח שבין היטל החובה המזערי לבין היטל הרשות המירבי יהיה מיועד לביצוע המטלות של וועדות המשנה והוועדות הענפיות וגובהו ייקבע על פי שיקול דעתן ובלבד שלא יחרוג מגובה תקרת שיעור ההיטל המירבי.

ד. בהתאם לכך ממליצה הוועדה כי שיעור היטל החובה המזערי יהיה בגובה של 0.25% מההיקף הייצור החקלאי השנתי הצפוי בכל ענף מענפי המועצה, במחירי שער המשק. שיעור ההיטל המירבי יהיה עד תקרה של 0.8% בהתאמה. במידה וענף ההדרים ימשיך לבצע את מערך ההדברה, יהיה צורך לגבות תוספת של 1.0% ממגדלי ההדרים, מעבר להיטל המירבי, עבור מטלה זאת (זאת כל עוד משרד החקלאות ימשיך לתמוך בהדברה בהיקף של 4.5 מליון ₪ בשנה).

בהשוואה לתקציב המועצה בשנת 2006 מדובר בהפחתת היטלים משמעותית בשיעור של עשרות אחוזים, בכל ענף.

בהתאם לכך, לענפים תהיה דרגת חופש לקבל החלטות בטווח של 0.55% מערך הייצור (בין 0.8% ל- 0.25%) אך אינם חייבים, כמובן, לגבות את כל ההיטל המירבי כפי שיאפשרו להם הכללים לענין ההיטלים.

ה. מוקדם לאמוד עדיין את ההיקף המדויק של הכנסות המועצה משיעור ההיטלים המוצע. הערכת הוועדה היא כי ההיטל המזערי בשיעור של 0.25% עשוי להכניס למועצה כ- 15 מליון ₪. באם ייגבה מלוא ההיטל עד לתקרה המירבית של 0.8% צפויה למועצה הכנסה של כ- 50 – 60 מליון ₪, לשנה.

### 8.3 לענין שיטת הגבייה מציעה הוועדה:

א. תעודות המשלוח יהיו תעודות אישיות, שיונפקו או באחריות המגדל או באמצעות המועצה והמגדל יוכל לבחור באחת משתי דרכים אלו וכמו כן תאפשר המועצה תשלום ישיר של ההיטל ע"י המגדל. בנוסף, המועצה תציע נוסח אחיד לתעודות המשלוח שיקל על עבודתה.

ב. בענפים המייצרים את מירב תוצרתם ליצוא או לתעשייה לא צפויה בעיה מיוחדת בגביית ההיטל.

הצפי הוא שיהיה שיתוף פעולה במתכונת הקיימת עם רשתות השיווק הגדולות, יצואנים וסיטונאים.

לפיכך ההנחה היא שבענפי הפרחים, ההדרים, ברוב הפירות ובחלק מהירקות לא צפויה בעיה מיוחדת.

עם זאת, יהיה צורך להגיע להסדר גבייה מתאים עם השווקים הסיטונאיים ובייחוד לגבי ענף הירקות (יצוין כי השווקים הסיטונאיים מטפלים בכ- 45% מסה"כ הירקות הטריים, לא כולל תפוחי אדמה).

ג. הוועדה ממליצה בהקשר זה על התהליך הבא: המגדל ימסור לסיטונאי, עם המשלוח, שני עותקים של תעודת המשלוח (כיום הוא מוסר עותק אחד) אשר אחד מהם ישלח חזרה אליו עם פרוט העסקה ואילו השני ישלח למועצה, כולל ציון חיוב ההיטל.

אחת לחודש יגיש הסיטונאי למועצה את ההיטלים שגבה בצירוף דו"ח הכולל את פרוט הגבייה, רשימת המחויבים ובצירוף העתקים של תעודות המשלוח (הדו"ח יכלול את שם המגדל, סוג הירק, משקל ותשלום).

המועצה תבצע בדיקות מדגמיות בלבד של אימות התעודות והדיווחים ותפעיל מערכת אכיפה במקרה שימצאו חריגות בדיווח.

עוד מוצע שסיטונאי שלא יפעל על פי הכללים הללו יהיה צפוי לענישה לרבות שלילת תעודת סיטונאי מוסמך.

יצוין כי כ- 20% מהתוצרת הטרייה משווקת ישירות מהחקלאי לצרכן הסופי, כגון מסעדות, מלונות וירקניות. לגבי תוצרת המשווקת באופן זה יחויב החקלאי לפעול באמצעות תעודות משלוח שיונפקו ע"י המועצה וישלח לה ישירות את ההיטל.

ד. מאחר ומספר ענפים העלו בקשה לבחון אפשרות לגבייה על בסיס תחשיב של שטח (פירות) או משקל (הדרים וירקות), במקום לפי המחיר, סבורה המועצה כי ניתן לעבור לשיטת תחשיב כאמור ובלבד שתמצא כיעילה וסבירה ושיעשה

בסיס לתחשיב שיהיה תואם ואקואילנטי לערך הפדיון השנתי הצפוי בשער המשק, על פי שיעור ההיטל שייקבע בחוק.

ה. המועצה תפעל ליצירת מערכת תקשורת אלקטרונית בין המגדלים למועצה ובין הסיטונאים למועצה שתאפשר לגבות בעתיד את ההיטל באופן אוטומטי בעת הנפקת המשלוח.

ו. ההחלטות לגבי גביית ההיטל תתקבלנה במסגרת וועדות המשנה (היכן שקיימות) והוועדות הענפיות. השיקול המרכזי הוא טובת כלל הענף. עם זאת, מאחר וקיימים הבדלים בין אזורים וישנן פעולות אזוריות אשר משרתות את כלל או חלק ניכר מהמגדלים, מומלץ לכלול פעילות זאת במסגרת המועצה ולהגבילה להיקף שלא יעלה על 10% מכלל ההיטל שיגבה ע"י חקלאי אותו האזור, באותה השנה. היטל אזורי לא יכלל במסגרת ההיטל הרגיל.

ההחלטה על פעולה אזורית תתקבל ע"י רוב המגדלים באזור המסוים, בסמוך למועד הכנת תקציב המועצה, ותמומן על ידם בלבד. פעולה אזורית תתאפשר, כמובן, רק במסגרת הפעולות המותרות לביצוע על ידי המועצה.

חקלאים שירצו לפעול גם במסגרת אזורית יפנו לשר החקלאות ופיתוח הכפר וזה יקבע את תחומי האזור האמור ובלבד שלא יפחת מתחומה של מועצה אזורית אחת, לפחות.

ז. בתקופת הביניים, במהלך שנת 2007, וכדי לאפשר לכסות את כל המתחייב מצרכי המועצה עד לסיום תהליך הארגון מחדש, מוצע להטיל היטל גבוה יותר בשיעור שיתאים לצרכיה אלה.

ח. בכל מקרה יש לוודא כי למועצה יהיו כלים לגבייה אפקטיבית של ההיטלים, לרבות, במידת הצורך, שימוש בפקודת המיסים (גביה).



## פרק 9: המבנה הארגוני

### 9.1. כללי

הועדה החליטה לבחון את המבנה הארגוני של המועצה על פי הקריטריונים הבאים:

א. המבנה ישונה באופן שיחזיר את מירב סמכויות ההחלטה, המקצוע והטיפול בגביית ההיטלים לארבעת הענפים הפועלים במסגרת המועצה. הנהלת המועצה תטפל בעיקר במתן שרותי רוחב בכספים וכח אדם, בקרה, תאום, פעילות משותפת ומדיניות כוללת.

מבנה זה שונה באופן מהותי מזה הקיים במועצה, מאז איחודה, כאשר מירב הסמכויות וכן כ"א הועברו להנהלה ואילו הענפים דולדלו בהתאם.

בנתוח שנערך לגבי כח האדם הנוכחי התברר כי מתוך 88 עובדי המועצה (ללא 8 עובדי המכון להדברה ביולוגית), 63 עובדים פועלים במסגרת ההנהלה ורק 22 עובדים פועלים במסגרת הענפים. כלומר, מדובר במבנה ריכוזי מאד, מעין פירמידה הפוכה, אשר העביר את מוקד קבלת ההחלטות ועבודת המועצה, הן במסגרת השגרה היום יומית והן במסגרת הפעילות השנתית והרב-שנתית, מהענפים למרכז.

ב. התאמה להיקף הפעילות כנגזר מהמשימות שיוטלו על המועצה.

ג. התייעלות מירבית בשיטת ההיטלים והגבייה, שצורכת כיום כח אדם ומשאבים רבים יחסית.

ד. הורדת הלחץ מהמנגנון הקבוע של המועצה, תוך הסתמכות על שרותי חוץ בנושאים מקצועיים ספציפיים, הדורשים התמחות מיוחדת.

ה. התייעלות מערך המחשוב והחשבונות ע"י איחוד הפעולות וייעולן.

### 9.2. מבנה ארגוני מוצע

א. בהתאם לכך ממליצה הוועדה לצמצם את מנגנון המועצה ולהפחיתו מ- 96 עובדים לכ- 38 עובדים, לא כולל 8 עובדי המכון. לגבי המכון תשקל האפשרות להעבירו למסגרת מנהל המחקר החקלאי זאת בתנאי שמשרד החקלאות יקצה כאמור את התקנים הדרושים, המתאימים לאנשי המכון ואת המשאבים הדרושים להפעלתו.

ב. פרוט המבנה הארגוני:

#### 2.1. הנהלה

לשכת מנכ"ל: מנכ"ל

מזכירה

עוזר-כלכלן

מינהל ומשאבי אנוש 3 עובדים

הנהלת חשבונות 4.5 עובדים

מחשב 3 עובדים

סה"כ הנהלה 13.5 עובדים

## ענפים

### ענף הפירות

רכז אגף הפירות  
מזכירה (  $\frac{1}{2}$  )  
רכז שולחנות מגדלים  
רכז שולחנות+ מו"פ והדרכה  
רכז שתלנות ובית גרעין  
חשב+גביה  
מערכות מידע+גביה  
רכז שטח  
סה"כ 7.5 עובדים

### ענף הירקות

רכז אגף הירקות  
מזכירה (  $\frac{1}{2}$  )  
כלכלן שוק מקומי, מידע ושולחנות  
אגרונום – מו"פ, הדרכה והדברה  
רכז – קד"מ, אשראי, מידע  
סקר שווקים  
אשראי והון חוזר – 2  
גביית היטלים - 2  
סה"כ 9.5 עובדים

### ענף ההדרים

רכז אגף ההדרים  
מזכירה (  $\frac{1}{2}$  )  
מנהל בית גרעין  
כלכלן – מידע וגבייה  
סה"כ 3.5 עובדים

### ענף הפרחים

מנהל אגף הפרחים  
מזכירה (  $\frac{1}{2}$  )  
מטפחים (  $\frac{1}{2}$  )  
גידולים חדשים – כולל קד"מ וקורסים  
כלכלן – כולל ריכוז שולחנות  
חשב – אשראי וגביה  
סה"כ 4 עובדים

### סה"כ עובדים במועצה

הנהלה 14 עובדים  
ענפים 24.5 עובדים  
סה"כ 38.5 עובדים

### שרותים חיצוניים

המועצה תשכור שירותים חיצוניים בתחומים הבאים: ייעוץ משפטי, מבקר פנים, רו"ח, יועץ ביטוח, יועץ מו"פ, קצין בטיחות וכדו'. במידה ויחולו שינויים ברשות לפיקוח חקלאי ייתכן ויהיה צורך בשרותי פיקוח חיצוניים.

### צוות העובדים

בעקבות המלצות הוועדה על שינוי המבנה הארגוני, שיישומן יהיה כרוך בשינויים משמעותיים במצבת כח האדם של המועצה, הוועדה ממליצה שהמנהלה הזמנית תפתח בדיאלוג עם ההסתדרות וועד העובדים כדי להתאים את מבנה המועצה ולהגיע להסכם, תוך התייחסות מתאימה לציבור העובדים ושמירת זכויותיו.

### שכר עבודה

הוועדה מצאה שקיימים במועצה הבדלי שכר, תנאים וחוזי העסקה שונים ומשונים, פרי ההבדלים ההיסטוריים בין המועצות שאוחדו. מאחר וחוזי העסקה הנוכחיים מסתיימים במרץ 2007, ממליצה הוועדה להעביר את כל העובדים לתנאים אחידים במגמה ליצור יתר אחידות לבעלי תפקידים דומים במועצה וכן הסכמי העסקה זהים. בנוסף לכך, בהתאם לחוק המועצה יש לשאוף לפעול להתאמה בין תנאי השכר וחוזי העסקה במועצה לאלה הקיימים בשרות המדינה.

## פרק 10: שונות

### 10.1. נכסי המועצה

המועצה מחזיקה בנכסים שונים, שבחלקם הועברו לרשותה עם איחוד המועצות. בין הנכסים מבנים שונים וכן מניות בחברות שונות כגון אגרסקו וקאל שערכן המדויק לא שוערך.

מוצע לקבוע נהלים ולקבל החלטות שיבטיחו את ניהול נכסי המועצה באופן יעיל שיספק תשואה כלכלית מירבית ובכלל זה יש לבחון את האפשרות למכור או להשכיר נכסים שאין בהם כדי לשרת ישירות את מטרות המועצה ותפקידיה.

### 10.2. שקיפות

החלטות המועצה, פעולותיה והמידע שהיא אוספת, ברבדיה השונים (שולחנות, ענפים ומועצה), צריכים להיות שקופים ובהירים לציבור החקלאים.

מוצע שהמועצה תפרסם את כל המידע הרלבנטי באינטרנט ובדפי מידע מתאימים ותספק תשובות לשאלות של חקלאים, כמובן בכפוף להוראות כל דין.