

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

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 המחייבה במדינה.

בעשורים האחרונים נעשו מאמצים רבים לבטל את מעמדן הסטטוטורי 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 הוגש דו"ח ועדת שאלתיאלי (2006) לבדיקת הצורך בארגון מחדש במועצת הצמחים בו נכתב: "נערמו על שולחננו תלוונות קשות של מגדלים מכל המגזרים והענפים באשר לתפקוד המועצה והתוחלת 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 המחייבה. מטרתו לבחון ולהמליץ, לפי הצורך, על תיקון חוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק), התשל"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 הגון. 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 לולונטרית, 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 הוולונטריים. במקביל, בהתארגנות וולונטרית ותאפשר פרישת מגדלים שלא ימצאו את ההתארגנות החדשה יעילה לצרכיהם.

יתרון נוסף במעבר אל התארגנות וולונטרית היא העובדה כי אפשרות הבחירה שתיתן 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 שחוק מועצת הצמחים מסמך 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 סטטוטורית למילוי תפקידיה הנוכחיים

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.

כך, לדוגמא, ההדברה שמבצעת המועצה לגידולים השונים אינה מצדיקה לשעצמה 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)

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



4. התרבות הניהולית הקלוקלת המאפיינת את המועצה

לאורך השנים נחשפו הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. כך לדוגמה, בועדת שאלתיאלי נמצא כי המועצה פעלה באורח בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007, אז ערכה הועדה את הבדיקה. הועדה 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"ץ,⁸ 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 אגרקסקו. 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 אגרקסקו 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 פיזוריה.

כנטען- המועצה כושלת במילוי חובותיה והתחייבויותיה וביצוע המטרות לשמן הוקמה ביעילות בכך שאינה דואגת לאינטרסים של המגדלים והצרכנים, ואף פוגעת בהם בכך שהיא משתתפת בתיאום מחירים לטובת המשווקים הסיטונאיים. המועצה אף מתנהלת בצורה בזבזנית וגובה את ההיטלים 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 הקלוקלת במועצה שאף הובילה לקריסת אגרקסקו.

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').⁹

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 ובארה"ב הם בעלי אופי וולונטרי, בין בהחלטה על הקמתם ובין בהחלטה בהצטרפות אליהם. בנוסף, ניתן להצביע על קיומה של מגמה עולמית לביטולן של המועצות הסטטוטוריות, ומעבר אל עבר התארגנויות חקלאיות וולונטריות בתמיכת מדינתית.

מסתמן, כי בעוד שמועצת הצמחים מצדיקה את החברות הכפויה בה בטענות בדבר חיוניותה למגדל, ארגוני המגדלים ברחבי העולם ממלאים תפקידים מקבילים לתפקידים אותם ממלאת 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 2007-2006 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. המהלך 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 בהפיכת 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 שאלתיאלי").

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 – האיש שמכתיב את מחירי הירקות" גלובס 12.6.2011.
- ⁵ סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים.
- ⁶ סעיף 8.2 ב להמלצות הועדה.
- ⁷ סעיף 36(א1) 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 ויעל קחל "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השואה לישראל" החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר 2014.
- ¹⁰ שם, בעמ' 3.