

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספחים לנייר העמדה

עבור הצוות לבחינת הצעה לתיקון חוק מועצת הצמחים

התנועה למען איכות השלטון (ע"ר)

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



נספח א' – סקר "התקליט"

1. שירות שהמועצה דווקא כן מספקת, הוא פרסום התקליט. אם כי נבקש להראות כי פרסומו אינו תורם ואולי אף פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. נכון להיום ישנם מספר גופים המבצעים סקרי מחירים בשווקי הירקות הסיטונאיים.¹ המרכזי שבסקרים על פיו נקבעים המחירים במדינת ישראל הוא סקר מועצת הצמחים המכונה "התקליט".²
2. בעוד שמועצת הצמחים התייחסה אל הסקר בפרסומים שונים והסבירה כי "מחירון המועצה [...] משמש בסיס למסחר הסיטונאי".³ עוד באותו פרסום מסרה בתגובתה המועצה כי "אין אנו קובעים את המחירים כי אם סוקרים אותם [...] ומפרסמים לתועלת גורמי המסחר, השיוק והחקלאים מגדלי הירקות".⁴ בפועל, חרף הניסיון למזער את היקף ההשפעה של התקליט, סקר המועצה הוא שמשפיע על מחירי כל העסקאות המבוצעות במשק, ופרסומו אף משפיע רטרואקטיבית על עסקאות שנסגרו עוד טרם פרסומו.⁵
3. על מעמדו המרכזי של התקליט תעיד העובדה שגם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתמשת בנתונים המפורסמים על ידי מועצת הצמחים.⁶ כך, באוגוסט אשתקד פורסם כי המחירון של משרד החקלאות משמש כבסיס למדד מחירי הירקות והפירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁷
4. המחיר המתפרסם במחירון התקליט מהווה את הבסיס לעסקאות סיטונאיות וקמעונאיות במשק הישראלי. היות ולתוצאות הסקר חשופים כולם, הנהנים העיקריים ממנו הם המשווקים הסיטונאים והקמעונאיים. כך מפרסומים בתקשורת עולה, כי מחירי מועצת הצמחים ומשרד החקלאות מנופחים ביחס למחיר האמיתי והם אינם משקפים את מחירי העסקאות בפועל, בהשוואה לסקר המחירים של "ירקום".⁸ בדיקה מהעת האחרונה של פורום קהלת העלתה, כי המחירים במחירון המועצה גבוהים בעשרות אחוזים ממחירון "ירקום" (פערים שנעים בין 18% ל-50%).
5. גם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ציינה כי הסקר של המועצה אינו מדויק דיו, בין היתר עקב העובדה מדובר במדגם אקראי, ומשום שנאספים מחירים מסיטונאים בלבד בעוד עיקר

¹ מועצת הצמחים, משרד החקלאות וסקר שמבוצע בשוק הפרטי.

² הסקר מתפרסם בכל בוקר בשעה 07:00 ובתוצאותיו ניתן לצפות באתר האינטרנט של מועצת הצמחים או לחלופין לשמוע הקלטה טלפונית במספר 03-6066360 (ומכאן שמו של הסקר "התקליט") plants.moonsitesoftware.co.il.

³ "מי מייקר את הפירות והירקות? משרד החקלאות ומועצת הצמחים" The Marker 27.02.2013.

⁴ שם.

⁵ 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.

⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 710 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-18, 10 (30.01.2012).

⁷ משה ליכטמן "בדיקת "גלובס": עגבנייה אחת, שוק אחד - 3 מחירים שונים" גלובס 08.08.2013.

⁸ משה ליכטמן "הסיטונאים: משרד החקלאות מנפח מחירי ירקות לטובת החקלאים" גלובס 13.10.2013, אורה קורן "מי מייקר את הפירות והירקות? משרד החקלאות ומועצת הצמחים" The Marker 27.02.2013.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- המסחר נערך בין מגדלים למשווקים (45% מהמסחר, לעומת 40% בשווקים סיטונאים ו-15% במכירות פרטיות).⁹ עוד נטען על ידי הלשכה כי המועצה מפרסמת מחיר ממוצע ואין התחשבות מספקת באיכויות שונות של התוצר.¹⁰
6. בהקשר זה מעניין לציין, כי בדיון שנערך בוועדת הכלכלה ביום 3.1.2012 שעסק במחירי הפירות והירקות, נידונה סוגיית "סקר התקליט" והוצע כי גוף מקצועי ינהל את הסקר.¹¹ בדיון נטען, כי הסוקר מטעם מועצת הצמחים חסר את ההכשרה המתאימה וכתוצאה מכך המחירים המוצגים אינם משקפים נכונה את המציאות. לעניין זה חשיבות רבה שכן המחירון של משרד החקלאות, המבוסס במידה רבה על סקר התקליט, משמש כבסיס למדד מחירי הירקות והפירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.¹²
7. 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. בעיה נוספת שמקורה במשווקים, היא השימוש במכירת הפירות והירקות לצרכן כמקדם מכירות לשאר הקניות ברשת. הרשתות יכולות לספוג מכירת פירות וירקות במחירי הפסד, שכן רווחיהם נשענים על כלל הפדיון ולא על מוצרים ספציפיים. סקר התקליט והמחירים המפורסמים בו, משרתים במידה רבה את הרשתות ולא את המגדלים. זאת ועוד, המחירים הגבוהים לצרכן מביאים לירידה בצריכת התוצרת החקלאית, הפוגעת אף היא במגדלים.
8. 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 התקליט **מציג את המחירים הסיטונאים**, בפועל הוא **משרת את התיאום ברמה הקמעונאית**.
9. בדיון בוועדת הכלכלה שצוין לעיל, עמד נציג המועצה לצרכנות על בקשת המועצה להנהיג פער **שיווק מרבי**, שיוגדר, יחייב חוקית ויפוקח על-ידי משרד החקלאות. לשיטת המועצה אין די בפרסום המחיר המומלץ לצרכן, אלא נדרש להגן על הצרכנים באמצעות פער שיווק מפוקח. בהתאמה להמלצת המועצה לצרכנות הוגשה לאחרונה הצעת חוק פיקוח על רווחי שיווק בתוצרת חקלאית, התשע"ה-2014 (3.11.2014). בהצעה מוצע להסמיך את שר החקלאות ושר האוצר לקבוע **פיקוח על גובה רווח השיווק המירבי**. עוד מוצע, כי במקום המכירה, יפורסם באופן בולט וברור, המחיר שבו מכר המגדל את התוצרת החקלאית לספק או לעוסק, את הרווח ואת מחירה הכולל של התוצרת החקלאית. חשיפת פערי התיווך תגביר את השקיפות לצרכן, תאפשר לו לעמוד על הפערים ועשויה לעודד גם את הקמעונאים לנהוג בהגינות.

⁹ <http://www.cbs.gov.il/www/haklaut/maz1.pdf>

¹⁰ המלצת הלשכה היא לערוך שינוי בשיטת איסוף המחירים.

¹¹ בדיון הודיע נציג הלמ"ס כי הלשכה איננה ערוכה לבצע סקר מעין זה. ציטוט: " 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 הדיון, אבל **עדיין אין הסכמה של הלמ"ס לבצע את הסקר**".

¹² משה ליכטמן "בדיקת "גלובס": עגבנייה אחת, שוק אחד - 3 מחירים שונים" **גלובס** 08.08.2013.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



10. אומנם תכלית הצעת החוק היא הוזלת מחיר התוצרת החקלאית לצרכן הסופי וזאת במטרה לתרום להורדת יוקר המחיה בישראל,¹³ אלא שלהצעה השלכה נלווית חיובית כלפי ציבור המגדלים אשר יוכלו לצמצם כך את המרווח הגבוה ביניהם לשאר הגורמים בשרשרת השיווק.
11. פרסום סקר התקליט אינו תורם למגדלים וניתן לטעון כי הוא אף פוגע בהם. תפקוד המועצה בהקשר זה איננו מספק ולראיה הצעת החוק שתוארה לעיל המבקשת להתמודד עם פערי השיווק הגדולים שנוצרו בשוק הישראלי. זאת ועוד, החלופה הפרטית – סקר ירקום – מציגה אלטרנטיבה עדיפה למגדלים.

¹³ דברי ההסבר להצעת החוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ב' – "מרד" החקלאים

1. לאחר תיקונו של תיקון מס' 8 פרץ "מרד החקלאים", 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.¹⁴ במוקד המאבק עומדת דרישת "החקלאים המורדים" **לוותר על החברות במועצה**, אולם, כידוע חוק מועצת הצמחים כופה על ככל המגדלים חברות במועצה ותשלום ההיטלים בהתאמה.¹⁵
2. מאז פרוץ המאבק, פועלת המועצה נגד החקלאים המורדים באמצעות כלים משפטיים. הסמכות הנתונה למועצה לגביית היטלים, מנוצלת על ידה, להשתקת מאבקים. המועצה היא אשר אמורה להעניק שירות למגדלים, אך היקף המאבק מלמד כי "לקוחות המועצה" אינם מוצאים כל תועלת בשירותים המוצעים להם. **המרד מהווה אינדיקציה חריפה לצורך כי יתבצע בדיק בית רציני בהקשר לנחיצות קיומה של המועצה**. השימוש בכלים משפטיים לתביעת המגדלים אשר נמנעים מלשלם את ההיטלים באופן הצהרתי, מבקש להסתיר את אי התמודדות המועצה עם הטענות המהותיות שמבקשים החקלאים המורדים להציף על פני השטח. החקלאים המורדים, בוחרים שיטתית, לחשוף את עצמם לסנקציות פליליות וכלכליות וזאת מתוך מחויבותם העמוקה למטרתם, הפיכת ההשתתפות במועצה לווולנטרית.
3. במסגרת ניסיונות הידברות בין החקלאים המורדים לבין משרד החקלאות, נערכה סדרה של תשע פגישות בין מנכ"ל משרד החקלאות לבין נציגי החקלאים המורדים.¹⁶ לבקשת מנכ"ל משרד החקלאות, רמי כהן, הגישו נציגי המגדלים מתווה חלופי למועצת הצמחים מטעם המגדלים.¹⁷ במתווה הוצע לצמצם את מספר העובדים במועצה (15 לכל היותר) ולהרחיב את המקורות התקציביים כך שיכללו את כלל הגורמים הרלבנטיים לשרשרת הערך של התוצרת החקלאית, דהיינו: המשווקים, הסיטונאים, והשתתפות צרכני הקצה בפעולות נקודתיות בנוסף למגדלים. לא למותר לציין, כי המלצות המתווה החלופי לא אומצו על ידי משרד החקלאות, וכי **מרד החקלאים מתנהל במלוא עוצמתו כנגד מועצת הצמחים עד עצם היום הזה**.¹⁸

¹⁴ מירב ארלוזורוב "משרד החקלאים מכה שוב" **The Marker** (30.03.2014).

¹⁵ סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

¹⁶ שיחה עם דוגי ישראלי מיום 18.06.2015.

¹⁷ המתווה הוגש למנכ"ל משרד החקלאות ביום 8.8.13.

¹⁸ במידה ותפקידה ופעילותה של המועצה היו מגשימה את תכלית החקיקה ומשרתת את האינטרסים של המגדלים, סביר להניח כי "מרד החקלאים" המתואר לעיל לא היה נולד. הדבר מהווה דוגמא ניצחת לכך שמודל ההתארגנות הכופה של מועצות הייצור החקלאיות בישראל, אינו משרת בהכרח את האינטרסים של המגדלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



4. לאחרונה, התפתחה מחאת מגדלים נוספת המכונה "מחאת הפלפלים" ובשמה הרשמי "חקלאות חברתית ישירה".¹⁹ מחאת הפלפלים מוחה בעיקר כנגד פערי השיווק המאפיינים את התוצרת החקלאית, ופועלים מתוך תפיסה כי קיימת זהות אינטרסים בין הצרכן למגדל בסוגיה זו. אף שאינה מפנה אצבע מאשימה רשמית כלפי המועצה, ברור כי הניסיון להגיע באופן ישיר אל הצרכן הביתי, נובע מכך שהמגדלים מרגישים שהאינטרסים שלהם כמגדלים קטנים אינם מיוצגים על ידי המועצה בתוך מערך האינטרסים של שוק החקלאות הישראלי.

¹⁹ [/http://directfarming.co.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA](http://directfarming.co.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ג' – ההתנהלות הבזבזנית

1. 75% מתקציב מועצת הצמחים מקורו בהיטלים אשר גובה המועצה מן המגדלים²⁰ וזאת מכוח הסמכות הנתונה לה בסעיף 36 לחוק מועצת הצמחים. חשוב לציין כי ארגוני המגדלים בעולם **מתקיימים אף הם בעיקר באמצעות גביית היטלים**, אלא שבניגוד למועצה הישראלית, בארגוני המגדלים ברחבי העולם קיימים **מנגנוני בקרה פנימית המתבצעת על ידי**, אשר באמצעותם יכולים המגדלים לווסת את הגבייה על פי צרכיהם. המגדלים במידה שהם חשים שההיטלים גבוהים מהתמורה שהארגון מספק, יכולים להתאים את גובה ההיטלים מחדש או לפרוש מהארגון. **מנגנון מעין זה חסר מאוד בישראל**, ולא יקשה להבין את מקור התסכול שהוביל למאבק החקלאים שתואר לעיל.
2. ברחבי העולם עלויות השכר והתפעול נחסכות משום שמדובר בארגונים הפועלים על בסיס התנדבותי. כך לדוגמה בארה"ב **חברי המועצה אינם זכאים כלל לשכר**. לעומת זאת, עיון בתקציב 2013 של מועצת הצמחים מגלה כי בשנה זו הוקצו **יותר מ-8 מיליון ש"ח (!)** רק לעבודת המטה של המועצה.
3. אם נחזור לאחור אל המלצות ועדת יקותיאלי נגלה כי הוועדה המליצה על עריכת קיצוץ תקציבי נרחב והפחתה משמעותית במצבת כוח האדם. בוועדה הוערך כי לשם מילוי צרכי המועצה תקציבה ייאמד בכ-40-50 מיליון ש"ח.²¹ בפועל כיום ההוצאות המנהליות של המועצה, כעולה מתקציב 2013, הן גבוהות מאוד ומגיעות כדי **16% מתקציב המועצה**, ותקציבה השנתי הכולל עומד על כ-97 מיליון ש"ח.
4. תקציבה התפעולי הגבוה של המועצה מצטרף לתחושת המגדלים כי הם אינם מקבלים "תמורה בעד האגרה", וכי כספי ההיטלים משמשים למימון מנגנון בירוקראטי המזין את עצמו.
5. **מעבר להתארגנות חקלאית וולונטרית תאפשר את המשך הפעולות שאותן מבצעת המועצה כיום, כאשר התמיכה הממשלתית תוכל לעבור לארגונים הוולונטריים**. במקביל, יאפשר המעבר להתארגנות וולונטרית, פרישה של המגדלים אשר לא ימצאו את ההתארגנות הוולונטרית כיעילה לצרכיהם.
6. יתרון הנוסף 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 ריכוזיות, תתאפשר הקמה של מגוון ארגונים וולונטריים מבוססי ענף או תתי-ענף וזאת בהתאם לצרכי ורצונות המגדלים.

²⁰ תקציב מועצת הצמחים לשנת 2013, כפי שפורסם באתר האינטרנט של מועצת הצמחים: <http://www.plants.org.il/uploadImages/systemFiles/Takziv2013.pdf>
²¹ סעיף 8.2 בלמלצות הוועדה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ד' – גביית היטלים בלתי שוויונית

12. איחוד ארבע המועצות החקלאיות למועצה אחת בשנת 2003, אכזב את המגדלים אשר ציפו כי כינונה של המועצה המאוחדת יביא להפחתת ההיטלים ולשיפור השירותים הניתנים למגדלים.²² בעקבות האכזבה בקרב המגדלים, הוקמה בשנת 2007 ועדת שאלתיאלי על ידי שר החקלאות דאז שלום שמחון. השר אימץ את מסקנות ועדת שאלתיאלי, ובעקבות האמור, הוחלט על חקיקתו של תיקון מס' 8, ביום 8.2.2007.
13. תיקון מס' 8 ביקש להחזיר את הסמכות לגביית היטלים לידי המועצה, סמכות שהייתה נתונה באותה העת בידי שר החקלאות. כזכור, במסגרת תיקון מס' 6 הועברה הסמכות להתקין תקנות לשר החקלאות, ועדת שאלתיאלי תלתה את אי יכולת הביצוע של המועצה בכך שנשללו ממנה סמכויותיה אלו,²³ ולפיכך תיקון מס' 8 ביקש להחזיר למועצה את כוחה.²⁴
14. בתיקון מס' 8 נקבע, כי על המגדלים יוטל היטל מינימאלי בגובה של 0.25% מסך פדיון המכירה בסיטונאות ואילו ההיטל המרבי שיגבה יהיה עד 0.8% מסך הפדיון.²⁵ הפחתת שיעור ההיטל נועדה תיאורטית להבטיח כי המגדלים יקבלו תמורה בעבור ההיטלים שהם משלמים.²⁶ תיקון מס' 8 הגביל את המועצה בקביעת גובה ההיטלים, והגורם היחיד המוסמך לשנות את שיעורי המינימום והמקסימום של ההיטל, הוא שר החקלאות.²⁷
15. אלא שעד מהרה התגלה כי המועצה, על פי הודאתה שלה, אינה מסוגלת לממש את הסמכויות שניתנו לה במסגרת תיקון מס' 8. לטענת מועצת הצמחים, תיקון מס' 8 אינו ניתן ליישום, ולפיכך אין באפשרותה לממש את סמכותה ולקבוע תקנות חדשות. לטענת המועצה,

²² פרק 8.1 ועדת שאלתיאלי.

²³ המועצה לא ביצעה גביית היטלים מהמגדלים במשך שנת 2006.

²⁴ כחלק מתהליך האיחוד ושינוי החוק בעקבותיו, התבצעו שני מהלכים אשר לדעתנו אינם הכרחיים לעצם האיחוד ולהגשמת המטרות העומדות בבסיסו: האחד - העברת סמכויות המועצות לשר החקלאות והשני - הפיכת הוועדות הענפיות וועדות המשנה בתוך המועצה לגורם ממליץ ונטול סמכויות החלטה. הוועדה סבורה שמהלכים אלו שגויים מבחינה מקצועית וחוטאים לעצם מהותה של המועצה" (ס' 4.1)

²⁵ סעיף 36(א)(1) לחוק מועצת הצמחים

²⁶ בדיונים בוועדות על התיקון אין התייחסות לשאלה איך הגביה תעבוד. הוועדה שהציעה כי ההיטלים ייגבו "מהיקף הייצור החקלאי השנתי הצפוי בכל ענף מענפי המועצה במחירי שער המשק (ועדת שאלתיאלי, 28.2), כתבה כך לעניין הגבייה:

"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, הדרים, ברוב הפירות, ובחלק מהירקות לא צפויה בעיה מיוחדת". עם זאת, יהיה צורך להגיע להסדר גבייה מתאים עם השווקים הסיטונאים ובייחוד לגבי ענף הירקות (יצוין כי השווקים הסיטונאים מטפלים ב-45% מסה"כ הירקות הטריים, לא כולל תפוחי אדמה)... מאחר ומספר ענפים העלו בקשה לבחון אפשרות לגבייה על בסיס תחשיב של שטח (פירות) או משקל (הדרים וירקות) במקום לפי מחיר, סבורה המועצה כי ניתן לעבור לשיטת התחשיב כאמור ובלבד שתמצא כיעילה וסבירה ושייעשה בסיס לתחשיב שיהיה תואם ואקואילנטי לערך הפדיון השנתי הצפוי בשער המשק, על פי שיעור ההיטל שייקבע בחוק" (סעיף 8.3)

²⁷ עוד נציין, כי בתיקון מס' 8 הוסמכה המועצה להטיל היטל מסוג מסוים על מגדלים של מיני צמחים מסוימים, לשם מימון פעולות לגבי אותם מיני צמחים, ובלבד שרוב המגדלים ביקשו זאת (סעיף 2א36)..

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הואיל ואין בידיה הנתונים הנדרשים באשר לפדיון המכירה, אשר על בסיסו נדרשה לחשב את ההיטל.²⁸

16. קיים קושי מהותי בטענת המועצה כי תיקון מס' 8 הוא שמנע ממנה להפעיל את סמכותה לקבוע כללים. ניסיון העבר מלמד כי למעט תקנות שמחון ותיקון התקנות לעניין מינוי חברי מועצה וחברי ועדות ענפיות,²⁹ לא הותקנה כללים על ידי המועצה. מצינו, אם כן, כי הימנעות המועצה מלממש את סמכותה היא תופעה סיסטמית.

17. התיקון עמד לדיון בבית המשפט העליון לאחר חקיקתו, בעתירה שהגישו המגדלים כנגד חוקיותו וחוקתיותו.³⁰ אולם טענות המגדלים בדבר העדר סמכות למועצה לקבוע הסדרים ראשוניים,³¹ וכן בדבר הפגיעה החוקתית בזכות הקניין וחופש העיסוק,³² נדחו על-ידי בג"ץ,³³ אשר קבע כי תיקון מס' 8 תוקן לתכלית ראויה, וכי הפגיעה במגדלים באמצעות מדיניות ההיטלים, ככל שקיימת, היא מידתית ונועדה לקדם תכלית ראויה.

18. כיצד אם כן פעלה המועצה לאחר שגילתה כי אין היא מסוגלת לממש ביעילות את הסמכות שניתנה לה? פתרון לבעיה מצאה המועצה בדמות תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007 (להלן: תקנות שמחון). תקנות שמחון הותקנו לכתחילה רק כהוראות מעבר וזאת עד לכניסתו של תיקון מס' 8 לתוקף, ראיה לטענתנו זו, ניתן למצוא בהודעת הדוברות של משרד החקלאות מיום 12.2.2007:

“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 שאלתיאלי”.

²⁸ בג"ץ מזרחי, פסקה 14; 1. דברי ההסבר להצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10) התשע"ד-2014 (הצעות חוק הממשלה 871, 09.06.2014). לטענת מועצת הצמחים יש קושי בחישוב תקרת ההיטל ורצפת ההיטל בהתאם לסעיף 36(א)(א) לחוק, את התקרה יש לחשב לפי "פדיון במכירה בסיטונאות" (דהיינו יש צורך בנתונים הנוגעים לפדיון האישי של כל מגדל – נתונים שאין בידי הלמ"ס ואף לא בידי המועצה) ולעומת בקביעת גובה ההיטל יש להשתמש במונחי שטח או משקל ולא במונחי הפדיון האישי בפועל. גם המונח עונה קודמת שהסעיף קובע אינו בר-יישום שכן ביחס למינים רבים יש מספר עונות בשנה אשר אינן חופפות בהכרח את השנה הקלנדרית. ומכל מקום הנתונים ביחס לכל שנה מתפרסמים רק במחצית השנה שלאחריה, וקביעת היטלים מחייבת ידיעתם מראש.

²⁹ תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006.

³⁰ בג"ץ 6061/08 דוד ישראלי נ' משרד החקלאות (19.8.2009).

³¹ הטענה היא כי ההיטלים הינם הסדרים ראשוניים באופיים בעלי משמעות מרחיקת לכת על ציבור רחב של אנשים, ולפיכך עומדת הוראת הסעיף בסתירה לעקרון החוקיות, המחייב חקיקת הסדרים ראשוניים בחקיקה ראשית.

³² הסעיף מאפשר להטיל על החקלאים היטל המגיע לעיתים להיקף של עשרות אחוזים מהרווח הנקי שלהם, וכן כי הטלת היטל בגובה אחיד קבוע על כל החקלאים בהתעלם ממצבם הכלכלי ומגובה הכנסותיהם או הפסדיהם באותה שנה ובנוסף למיסים ששילמו.

³³ גם לו פוגעים ההיטלים בזכות הקניין ובחופש העיסוק של העותרים, סעיף 36 מתווה מדיניות היטלים מידתית לטובת קידומה של תכלית ראויה, ולפיכך אינו נוגד את הוראות חוקי היסוד.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



19. תקנות שמחון נועדו לשמש לתקופת מעבר בשנת 2007 וזאת לאחר שהגבייה נפסקה במשך שנת 2006. תקנות שמחון **עוסקות בגביית היטלים מן המגדלים בלבד**. בתקנות מובהרת חובת תשלום היטל המוטלת על מגדלים של צמחים, וכן מוסבר אופן חישוב ההיטל. על-פי התקנות, מחושב ההיטל לפי **משקל הצמחים**, המינים או הזנים המגודלים, או לפי **שטח הגידול** (תקנות 3, 5 ו-6), שיעור ההיטל נקבע בתוספת הראשונה לתקנות ביחס לכל צמח, מין או זן.³⁴

20. ועדת שאלתיאלי שקלה את האפשרות לגבות את ההיטל על בסיס תחשיב של משקל או שטח (כפי שנעשה בתקנות שמחון) אלא שהועדה הדגישה כי במקרה כזה, צריך למצוא שיטת תחשיב "שתמצא **כיעילה וסבירה** ושייעשה בסיס לתחשיב **שיהיה תואם ואקואילנטי לערך הפדיון השנתי** הצפוי בשער המשק, על פי שיעור ההיטל שייקבע בחוק". ודוק, בחוק (תיקון מס' 8) נבחרה במכוון שיטת תחשיב המבוססת על סך פדיון, שיטה אשר מהווה שיטת מיסוי צודקת שכן מאפשרת לקחת בחשבון משתנים כגון גובה הכנסות/הפסדים; שנות עורלה ושמייטה, אסונות ונזקי טבע.

21. **מה שהתחיל כזמני הפך לקבוע**. וכך גם לאחר חקיקת תיקון מס' 8 לחוק מועצת הצמחים, המשיכה המועצה לגבות את ההיטלים בדרכי הגבייה הקודמות, הקבועות בתקנות, שנועדו כזכור להיות תקנות זמניות בלבד. התקנות אושרו על ידי המחוקק מתוך מחשבה שאלו הם פני הדברים, זמניים בלבד.

22. מועצת הצמחים גובה עד היום, היטלים במתווה של תקנות שמחון, וזאת חרף השינוי **במקור הסמכות להטלת ההיטלים ובעיקר חרף השינוי באופן חישובם**.³⁵ גביית ההיטלים על ידי המועצה באמצעות תקנות שמחון, זכתה לאישור בית המשפט העליון. בפסק הדין נקבע כי סעיף 23 לחוק הפרשנות מעגן את דוקטרינת הרצף החקיקתי וקובע כי **התקנות עומדות בתקפן עד שיבוטלו ויוחלפו על-ידי תקנות חדשות**.³⁶ המועצה הצליחה אם כן לזכות באישור בית המשפט לדרכיה, והפכה את תקנות שמחון לדרך המלך לגביית ההיטלים מטעם המועצה עד היום הזה. נציין עם זאת, שבית המשפט השמיע ביקורת על שיהוי המועצה בהתקנת התקנות,³⁷ ונרמז כי ייתכן וניתן לעתור כנגד המועצה ולחייבה בהתקנת כללים.³⁸

³⁴ ע"א מזרחי, פסקה 3.

³⁵ נוכח הגבייה מכוח התקנות, הגישו המגדלים בקשה לתובענה ייצוגית לבית המשפט המחוזי, בטענה כי גביית ההיטלים איננה חוקית מאחר שהתקנות מכוחן היא פועלת, הותקנו על-ידי שר החקלאות שאינו בר הסמכות לגבות היטלים לאחר תיקון מס' 8 לחוק (ת"צ (מרכז) 7411-07-11 **דרור מזרחי נ' מועצת הצמחים** (30.10.2012). התביעה נדחתה והוגש ערעור על ידי דרור מזרחי לבית המשפט העליון.

³⁶ ע"א 9208/12 **דרור מזרחי נ' מועצת הצמחים**, 11-12 (12.5.2014).

³⁷ שם, פסקה 13-14.

³⁸ שם, פסקה 14. "אשר לטענותיו של המערער באשר לכך שהמשיבה לא הפעילה את סמכותה ולא קבעה כללים, הרי שמקומן של טענות אלה אינו בהליך שבו נטען כי התקנות בטלות, אלא, אם בכלל, בהגשת עתירה כנגד המועצה שבה יתבקש לחייבה בהתקנת כללים. לכל הדעות חלף זמן ניכר מאז תחילת החוק המתקן – וכללים – אין. **באמור אין כדי לחוות דעה בשאלה אם יש מקום לחייב את המשיבה בהתקנת כללים**... אילו הוגשה עתירה לחייב התקנת כללים, הרי שחייב להתקין כללים היה נעשה באופן הצופה פני עתיד. על כן גם אם אניח שבהליך משפטי אחר – אילו היה

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



23. תיקון מס' 10 נועד הלכה למעשה לתת מענה לבעיות בהתנהלות המועצה עליהם הצביע בית המשפט בעניין מזרחי. הצעת החוק אף מצטטת את פסיקת בית המשפט בעניין מזרחי ונשענת עליה בכדי להצדיק המשך גביית ההיטלים מכוח תקנות שמחון עד לזמן בו תקבע המועצה כללים חדשים.

הפגם הטמון בגבייה מכוח תקנות שמחון

24. הקושי המרכזי בהפיכת הגבייה מכוח תקנות שמחון לחזות הכול, הוא בגביית "פרמיית המועצה" מן המגדלים בלבד. כך בעוד שחוק מועצת הצמחים מסמך את המועצה לגבות היטלים מכל מרכיבי שרשרת הייצור החקלאית, דהיינו - מגדלים, משווקים מורשים ויצואנים;³⁹ תקנות שמחון עוסקות בגביית היטלים רק מהמגדלים.⁴⁰ חוק מועצת הצמחים ביקש לחלק את עול תקצוב המועצה על כתפי כלל הנהנים משירותיה, אך שימוש קבוע ומתמיד בתקנות שמחון הביא לכך ששוב נופל עול מימון המועצה על כתפי המגדלים בלבד. המועצה טוענת כי חרף ההסמכה בחוק לגבות מהמשווקים והיצואנים, אין מקום לגבייה מעין זו שכן עלות ההיטל תגולגל היישר אל כיס הצרכן.

25. קושי נוסף עליו אנו מבקשים להצביע הוא העובדה שחישוב על פי השטח ולא על פי התפוקה אומנם מקל על הגבייה מצד המועצה, אך הוא אינו נותן משקל לתפוקה של המגדלים. משההיטל נגבה על פי שטח ולא על פי תפוקה, ההיטל הופך הלכה למעשה למס נוסף המוטל על המגדל בהתאם לשטח הקרקע המצוי ברשותו, מבלי לתת את הדעת למאפיינים הייחודיים של המגדלים השונים.

תיקון מס' 10

תיקון מס' 10 הוא ניסיון של המועצה להפוך את הגבייה הנוחה והשרירותית המתאפשרת מכוח תקנות שמחון לדרך המלך. בעוד שתיקון מס' 8 ניסה ליצור שיטת היטלים הוגנת אשר תיקח בחשבון את ההבדלים בין המגדלים השונים, מנסה המועצה לקבע את שיטת החישוב (הנוחה לביצוע) של תקנות שמחון בחקיקה, חרף היותה שיטת חישוב שרירותית ביסודה.

26. כבר בשנת 2013, לאחר פסק הדין בעניין מזרחי, החלה המועצה לעמול על קידום חקיקתו של תיקון נוסף לחוק המועצה, הצעת חוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק) (תיקון מס' 10),

מתבקש סעד שכזה – היתה המועצה מחוייבת להתקין כללים, עדיין אין בכך כדי ליצור עילת תביעה בגין הגבייה שנעשתה לפי הכללים".

³⁹ סעיף 36(א)(1)

⁴⁰ סעיף 2 לתקנות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- התשע"ד-2014 (להלן: **תיקון מס' 10**).⁴¹ במסגרת תיקון מס' 10 מבקשת המועצה לשנות את אופן חישוב ההיטלים, כך שיתאפשר לה להתקין כללים חדשים.
27. נזכור כי תקנות שמחון דיברו במונחי שטח ומשקל, מתוך הבנה כי מדובר בשיטת תחשיב זמנית קלה למדידה ולא בתחשיב קבוע, ואשר באה להסדיר רק את הגביה בשנת 2007. תיקון מס' 10 מבקש לקבע את שיטת התחשיב הזמנית ולהופכה לקבועה. קל להבין מדוע העדיפה המועצה לגבות באמצעות שטח/ משקל. נתוני השטח והמשקל הם נתונים זמינים למועצה, בעוד שאיסוף נתוני האישיים של כל מגדל דורשת השקעה גדולה יותר שכן הנתונים אינם מצויים ברשותה, וזאת על פי הודאתה היא.
28. בתיקון מס' 10 מבקשת המועצה לגבות היטלים על בסיסם של נתונים כלליים ובכך לקעקע את האפשרות של הפיכת ההיטל הנגבה מהמגדלים למס המביא בחשבון את המשתנים השונים בין המגדלים.
29. תיקון מס' 10 נבדל מתקנות שמחון רק בנכונות המועצה להכניס לתוך תחשיב נתונים סטטיסטיים בדבר ממוצע הפדיון השנתי, באמצעות שאיבת נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומנתוניה שלה. המועצה מבקשת לשמר את הגבייה הזמנית אך השרירותיות שנקבעה בתקנות שמחון ומסרבת להכניס לשיטת התחשיב מידע המשקלל את נתוני האישיים של המגדל.
30. במסגרת תיקון מס' 10, מוצע לשנות את סעיף 36 בנוסחו כיום, ולבטל את הצורך של המועצה לקבל את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת לכללים בקביעת הכללים בנוגע להיטלים, כך שיהיה צורך באישורם של שר החקלאות ושר האוצר בלבד.⁴² הנימוק לתיקון זה, כפי שמופיע בהצעת החוק, הוא כי הכפפת מועצת הצמחים בקביעת הכללים להליך אישורים מורכב, עלול להקשות עליה מאד בעדכון כללי ההיטלים.⁴³ לא למותר לציין, כי הנימוק בדבר קושי בעדכון הכללים, בלשון המעטה, אינו משכנע. בוודאי אם משווים את הפיקוח הנרחב המושת על ארגונים חקלאיים וולונטריים בעולם המבקשים לגבות היטלים מחברי ההתארגנות.
31. תיקון מס' 10, באם יתקבל יביא לחיזוק סמכויותיה ועצמאותה של מועצת הצמחים, שכן יקבע בחוק את הגבייה השרירותית. תיקון מס' 10 מבקש לחזק את מועצת הצמחים שכן באמצעותו מתאפשרת המשך הגבייה הכופה של ההיטלים, גביה הנמנעת מלתת משקל לאלמנטים הייחודיים המאפיינים את המגדלים השונים.
1. תיקון מס' 10 המהווה ניסיון תיקון נוסף בשלל שרשרת ניסיונות לתיקון קלקלות המועצה אשר תוארו בהרחבה. על פניו, תיקון מס' 10 מבקש לתקן את בעיות היישום של תיקון מס' 8

⁴¹ החוק פורסם קודם לכן בהצעות חוק הממשלה תשע"ג, בעמ' 134, ופורסם שנית בקובץ הצעות חוק הממשלה 2014, בעמ' 778.

⁴² דברי ההסבר להצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10), התשע"ד-2014, הצעות חוק הממשלה 871, 778 התשע"ד.

⁴³ הצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10), התשע"ד-2014, ה"ח הממשלה 871.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בהן נתקלה המועצה, באמצעות הרחבה נוספת של סמכויותיה. אין מקום להסכים להרחבה נוספת של סמכויות המועצה כאשר עברה של המועצה מלמד כי המועצה אינה מצליחה למלא את תפקידיה באמונה, גם כאשר הסמכות לעשות כן נתונה לה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ה' – הדברה

ההדברה שמבצעת המועצה לגידולים השונים אינה מצדיקה לכשעצמה את קיום המועצה, ומעבר להתארגנות וולונטרית תביא לחלוקת נטל פעולת ההדברה בצורה דיפרנציאלית, ובהתאמה שוויונית.

1. תחת המועצה פועל המכון להדברה ביולוגית והדברת זבוב היס התיכון שעוסק רבות במחקר בתחום. החוק להגנת הצומח מסמיך את שר החקלאות ליזום פעולות הדברה לצרכים שונים.⁴⁴ בפועל, פעולות ההדברה נעשות על-ידי המועצה, כמוסמכות על-ידי השר.⁴⁵ סעיף 13 לחוק עוסק בפעולות הדברה שנעשות על-ידי המועצה. המועצה רשאית ליזום ולבצע פעולות הדברה בשביל מגדלים ועל חשבונם, בהסכמתם או בלא הסכמתם. המועצה מוסמכת לקבוע את דרך חיוב המגדלים בגין פעולות הדברה אלו.

2. בפועל, 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. לראייה, דו"חות כספיים של המועצה לשנים 2011-2013 מגלים כי המועצה הוציא, בממוצע, כ-22.5 מיליון שקלים בשנה על ריסוס, כולם בענף ההדרים בלבד. 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 שאלתיאל, 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".⁴⁶

עולה כי, ועדת שאלתיאל הכירה בכך שהואיל ותקציב ההדברה מופנה כמעט בלעדית אל ענף ההדרים, יש מקום להחיל גבייה דיפרנציאלית בהקשר זה. מתכונת התארגנות וולונטרית תומכת בדיוק במהלך מעין זה, באופן בו ההתארגנות הענפית היא שתממן פעילויות ענפיות התואמות את צרכיה.

3. 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 ולשמירה על סטנדרטים הכרחיים ליצוא, ניתן לקבוע בחקיקה חובת הדברה, שתיאכף על-ידי משרד החקלאות.⁴⁷

⁴⁴ סעיף 1א2 לחוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956.

⁴⁵ סעיף ג2 לחוק הגנת הצומח מתיר לשר להסמיך אדם לבצע את פעולות ההדברה.

⁴⁶ סעיף 8 ד. להמלצות ועדת שאלתיאל

⁴⁷ יש לציין כי יש להתחשב בשיטות הדברה מסוגים שונים, תוך בחינת ובדיקת איכותן וטיבן.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ו' – מחקר ופיתוח

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.

1. המועצה כמעט ולא עוסקת במחקר עצמאי לחלוטין, ומעסיקה מספר מועט של חוקרים משלה. עיקר העיסוק במו"פ נעשה על-ידי משרד החקלאות, שעוסק במו"פ נרחב בנושאים שונים ומגוונים בתחום החקלאות. **מחקרים רבים שהמשרד עורך מתבצעים בשיתוף פעולה עם מועצת הצמחים.**
2. מטרתם של המחקרים כפולה: להעניק פתרונות לצרכים מיידיים כגון איתור מחלות ומזיקים, וכן לפתח ולקדם את תעשיית החקלאות בישראל מבחינות רבות כגון שיפור אמצעי הייצור, השבחה ופיתוח זנים חדשים, פיתוח חומרי הדברה ידידותיים לסביבה ועוד. שיתוף הפעולה של משרד החקלאות עם המועצה בא לידי ביטוי גם מבחינת **מימון המחקר**, שמתבסס על **מימון שולי של המועצה המתוסף למימון שמוקצה על-ידי משרד החקלאות.**
3. קיימים פערים ניכרים בין התקציב הכולל המוקצה למו"פ במשרד החקלאות לבין התקציב המוקצה לכך מטעם המועצה, כאשר **התקציב מטעם משרד החקלאות גבוה בהרבה**. בשנת 2013 מועצת הצמחים הוציאה 12 מיליון ₪ על מחקר ופיתוח, בעוד משרד החקלאות הקצה 80 מיליון ₪ שה"כ למו"פ באותה שנה, היינו רק 13% מכלל התקציב שהוקצה למחקר ופיתוח באותה שנה.⁴⁸ בעוד שתרומת המועצה לתקצוב המחקר היא שולית ביחס לתקציבים שמקצה משרד החקלאות, הנטל התקציבי על קופת המועצה הוא כבד מאוד. הימנעות ממימון המחקר והפיתוח, עשויה להקל במידה רבה על היקפי ההיטלים הנגבים מהמגדלים.
4. **מרבית תוצרי המו"פ מיטיבים עם כלל הציבור**,⁴⁹ ולא רק עם החקלאים; כך שההחלטה להטיל את עלות מימון המו"פ על כתפי המגדלים איננה ברורה מאליה. נבקש לטעון כי **התנהלות תחום המחקר והפיתוח מצדיקה אף היא את המעבר אל התארגנות וולונטרית.**
5. אף אם ישנם מחקרים שנדרש להם מימון עצמאי של החקלאים, מעבר למימון המדינתי 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.**

⁴⁸ דו"ח הממונה על חוק חופש המידע לשנת 2013, משרד החקלאות, בעמ' 11.

⁴⁹ 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 תועלות לציבור 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.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



6. ספק אם החשש מבעיית הרכב 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.

כספי התמלוגים מתוצרי המחקר והפיתוח

7. נכון להיום, מחקר ופיתוח נעשה בידי שני גופים מרכזיים: המדען הראשי ומנהל המחקר החקלאי- מרכז וולקני. המשרד מתפעל קרן מו"פ עסקי בחקלאות, שמטרתה לעודד מחקר עסקי עצמאי בקרב חברות ויזמים המעוניינים ליזום ולנהל מחקר יישומי לפיתוח מוצר ו/או טכנולוגיה ליצוא. הקניין הרוחני המפותח במסגרת מחקרים אלה הוא בבעלות החברות והיזמים. ממכירות המוצר ו/או הטכנולוגיה משולמים תמלוגים למדינה בהתאם להיקף המכירות ועד סכום שלא יעלה על היקף התמיכה שניתנה.

8. מפרשה שנחשפה באחרונה עולה כי ההשתתפות החלקית של המועצה במימון המחקר והפיתוח יוצרת בעיות, ואף מביאה לפעולה בניגוד לאינטרסים הכלכליים של המדינה. כך אירע בהקשר של זן הקלמנטינה "אוריי" אשר פותח על ידי מינהל המחקר החקלאי וולקני בבית דגן בסיוע ענף ההדרים במועצת הצמחים.

9. "הסיוע"⁵⁰ אשר העניקה המועצה למכון הוולקני עלתה ביוקר לקופת המדינה. שיתוף הפעולה האמור הוא שהביא לכך שמועצת הצמחים היא שניהלה את רישום הזכויות על הזן החדש באירופה ופעלה לטענת המכון מאחורי גבו וקיפחה את זכויותיו. נכון להיום, קיימת מחלוקת חריפה בין המכון הוולקני לבין מועצת הצמחים, כאשר לטענת המכון המועצה חתמה על הסכמים מבלי ידיעתו ובכך קיפחה את זכויות המכון לכספי התמלוגים.⁵¹

10. בעיית חלוקת התמלוגים תימנע בזכות מעבר אל מתכונת וולונטרית. לו נוהלו המחקר והפיתוח בלעדית על ידי משרד החקלאות, התמלוגים היו מועברים לקופת המשרד לצרכי מחקר ופיתוח נוספים בתחום החקלאות. ככל שייערך מחקר ופיתוח על ידי ארגונים וולונטריים או פרטיים, הוא ינוהל באופן עצמאי על ידם, והתמלוגים יועברו לידם.

⁵⁰ המועצה היתה אחראית על ניסוי הזרעים בשטח אצל החקלאים, סייעה בחלק מהתקציב וסייעה בהגדרת יעדים.
⁵¹ ראו למשל ידיעות על סכסוך בין מכון וולקני למועצת הצמחים עקב פיצול אחריות ומימון מו"פ בין המשרד למועצה: <http://www.themarker.com/markerweek/1.2626211>.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ז' – ביטוח

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

1. בענפי הצמחים ישנם שלושה סוגי ביטוחים לרשות החקלאים: ביטוח הבטחת הכנסה; ביטוח נזקי טבע; וביטוח אסונות טבע. המדינה מסבסדת את כלל הביטוחים. כך בשנת 2013 משרד החקלאות הקצה 66 מיליון ₪ לטובת סבסוד פרמיות ביטוח נזקי טבע, ותקציב המועצה לפרמיות אלו עמד על 18 מיליון ₪. 48 מיליון ₪ הוקצו לסבסוד פרמיות אסונות טבע, ו-6 מיליון ₪ הוקצו לסבסוד ביטוח הבטחת הכנסה.⁵² המועצה מהווה את הגורם המקשר בין המגדלים לבין קרנות הביטוח. כגורם זה המועצה אחראית על ביצוע ביטוח החובה של המגדלים, הן באסונות טבע והן בנזקי טבע, באמצעות פוליסה קולקטיבית לביטוח בסיסי כנגד אסונות טבע ונזקי טבע, המאגדת את כלל המגדלים. הפוליסה מאפשרת מיצוי היתרון לגודל וניהול מו"מ מרכזי לגיבוש תכנית ביטוח בסיסית לכלל המגדלים.
2. אלא שיתרונות הגודל המוצגים על ידי המועצה כהוכחה לחיוניותה, יכולים להתקיים גם בארגון וולונטרי של המגדלים. 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.⁵³ פעילות זו נעשית תחת סמכות שקובע החוק. חוק מועצת הצמחים קובע כי המועצה רשאית לבטח מגדלים מפני נזקי טבע, בין בהסכמתם ובין בלא הסכמתם, ולצורך כך רשאית לנכות מדמי המכר של צמחים את דמי הביטוח.⁵⁴ לצורך יתרונות "גודל" בהתקשרות עם חברות הביטוח אין צורך במועצה סטטוטורית ודי בארגונים וולונטריים שיחליטו להתקשר עם החברות באופן מאוחד.
3. מעבר לכך, נראה כי חקלאים רבים מעדיפים להתקשר באופן פרטני עם חברות הביטוח ולוותר על היתרונות שבהתאגדות המשותפת, ככל הנראה מכיוון שמרבית דמי הביטוח מסובסדים על-ידי המדינה. כך או כך, פעילות זו אינה יכולה לעמוד כהצדקה בפני עצמה לקיומה של התארגנות כפויה.

⁵² תקציב מועצת הצמחים לשנת 2013, כפי שפורסם באתר המועצה; תקציב תמיכות משרד החקלאות לשנת 2013.

⁵³ בג"ץ 5284/10 דוד ישראלי נ' משרד החקלאות (פורסם בנבו, 12.12.2010).

⁵⁴ סעיף 64 לחוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ח' – אגרסקו

רקע – השתלשלות האירועים שהובילה לקריסת אגרסקו

1. אגרסקו חברה לייצוא חקלאי בע"מ (בפירוק) (להלן: "אגרסקו" או "החברה"), הינה חברה מעורבת כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התש"ה-1975. החברה שלטה במהלך השנים בחלק הארי של שוק יצוא התוצרת החקלאית של מדינת ישראל, ותפסה חלק ניכר של השוק במדינות אירופה.

2. אגרסקו הוקמה בשנת 1956, ועסקה בשיווק וייצוא תוצרת חקלאית טרייה לחו"ל, בעיקר למדינות אירופה. החל משנת 1962 ועד לשנת 1970, הועברו חלק גדול ממניות החברה למועצות הייצור השונות. אגרסקו, הפכה עקב כך לחברה ממשלתית מעורבת, שכן הממשלה אחזה ב-50% ממניות החברה.⁵⁵ המועצה לייצור ולשיווק פירות, המועצה לייצור ושיווק ירקות, המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי והמועצה לענף הלול (היינו מועצת הצמחים למעט ההדרים ומועצת הלול) החזיקו בארבע מניות יסוד, שהקנו למועצות 25% מהזכויות למינוי דירקטורים בחברה,⁵⁶ וכן במניות רגילות של החברה שהקנו כ-30% מזכויות ההצבעה באסיפה הכללית.⁵⁷ החל מסוף שנת 2010, החזיקה מועצת הצמחים ב-55.28% ממניות החברה.⁵⁸ היינו, למועצת הצמחים היתה נתונה מרב סמכות ההשפעה על הנעשה בחברה, ובהתאמה יש לראות בה כאחראית מרכזית לנעשה באגרסקו.

3. עד לכניסת מועצות הייצור לתמונה, תקנון החברה אפשר לחברה לשמור את עודפיה ולחלק לבעלי המניות דיבידנד;⁵⁹ אלא שעם כניסת מועצות הייצור לדירקטוריון החברה, שונה התקנון; בתקנון החדש של חברה תוקנה תקנה 94 שעניינה "אי הפקת רווחים":

⁵⁵ החברה הצהירה בדוחותיה הכספיים בשנת 2003 על שליטת המדינה בה בהתאם להגדרת המונח שליטה בחוק לניירות ערך.

⁵⁶ תנובה ומועצות הייצור המייצגות חקלאים החזיקו 25% ממניותיה, מועצת הצמחים החזיקו 18.75% ממניותיה ומועצת הלול החזיקה 6.15% ממניותיה. החל מחודש דצמבר 2010 וכחלק מהיערכות המדינה להפרטת אגרסקו נחתם הסכם הצבעה בין מדינת ישראל לבין מועצת הצמחים ומועצת הלול, שהחזיקו באותה העת ביחד בכ-90% מזכויות ההצבעה באסיפה הכללית של החברה. בגדרו של הסכם זה נקבע, בין היתר, כי המדינה, מועצת הצמחים ומועצת הלול יצביעו באספות הכלליות של החברה יחדיו באופן מתואם, ובמקרה של חוסר יכולת להגיע להסכמה לגבי ההצבעה יכריע במחלוקת שר החקלאות. משלב זה ועד מועד קריסתה של החברה החזיקה מועצת הצמחים ב-55.28% ממניות החברה, מדינת ישראל החזיקה ב-30.33%; מועצת ענף הלול החזיקה ב-3.30%; התאחדות מגדלי הבקר ב-0.09% ותנובה ב-11% ממניות החברה. נתונים לקוחים מכתב התביעה.

⁵⁷ התאחדות מגדלי הבקר החזיקה אף היא במניות בחברה אך היו אלו מניות הצבעה ולא מניות ניהול.

⁵⁸ מדינת ישראל החזיקה ב-30.33%; מועצת ענף הלול החזיקה ב-3.30%; התאחדות מגדלי הבקר ב-0.09% ותנובה ב-11% ממניות החברה.

⁵⁹ תקנה 31 בתקנון הישן, סעיפים 94-97 ללוח א'.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



"החברה לא תפיק רווחים ובמידה ויוצרו בחברה עודפים מכל סיבה או מקור, ייוספו אלה לתמורה המגיעה לספקי התוצרת החקלאית עבור תוצרתם, כחלק מן התמורה".

במשך השנים אגרקסקו שיווקה את התוצרת החקלאית בהתאם לכללים שנקבעו על ידי בעליה. החברה העבירה את רווחיה ועודפיה למגדלים תוך קידום מטרתה להגדלת היקף הייצוא החקלאי של המדינה.

החלטת מועצות הייצור לסבסד עסקאות הייצוא

4. החל משנות ה-80 של המאה העשרים, החליטו מועצות הייצור, להשית את כל סיכוני הייצוא החקלאי על אגרקסקו. המועצות חייבו את אגרקסקו להבטיח מחירי מינימום למגדלים ולספוג הפסדים, ככל שישנם. כפועל יוצא, עד לשנת 1987, הציגה אגרקסקו מדי שנה את ההפסדים שנוצרו בעסקאות הייצוא כנכס בדוחותיה הכספיים.
5. בשנת 1988, כי המדינה ומועצות הייצור לא יממנו את מלוא הפסדי עסקאות הייצוא אשר סווגו על ידי אגרקסקו כנכסים, הציגה אגרקסקו בדוחותיה הכספיים לשנת 1988, הפסד בסך כ- 33 מליון ש"ח, וגרעון בהון העצמי של כ-16 מליון ש"ח.

אי מתן מענה לפתיחת שוק הייצוא לתחרות

6. עד לשנות התשעים של המאה העשרים הייתה אגרקסקו החברה היחידה המורשה לייצא תוצרת חקלאית לחו"ל (למעט הדרים וחריגים). השינוי במעמדה המונופוליסטי של אגרקסקו החל, בתחילת שנות ה-90, עת קבוצות מגדלים הפעילו לחצים על משרד החקלאות לפתיחת שוק הייצוא החקלאי לתחרות.⁶⁰ במקביל לפתיחת שוק הייצוא לתחרות, צמצמה המדינה את סבסוד עסקאות הייצוא, עד להפסקה מלאה של הסבסוד.
7. חרף פתיחת שוק הייצוא החקלאי לתחרות, לא שונו מטרות החברה בתזכיר ההתאגדות, לא שונה תקנון החברה, לא הוחלפו מערכות המידע, לא הוחלפו מנהליה והחברה המשיכה לפעול באותו אופן להגדלת היקף הייצוא החקלאי של המדינה, חרף ההפסדים הכספיים הניכרים שהמהלך הסב לה.

עידוד פעילות במימון דק

⁶⁰ ביום 8.9.1992, התקבלה החלטת ממשלה מספר 131, לפיה משרד החקלאות יאפשר ייצוא עצמאי בענפי הפירות והירקות שלא באמצעות אגרקסקו, החל מעונת 92-93, ובלבד שמבקש הרישיון לייצוא יוכיח ייצוא של לפחות 30% מסך הכמות המיוצאת של אותו גידול.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



8. במשך השנים, בעלי המניות נמנעו מהזרמת הון עצמי לחברה, והובילו את אגרקסקו לקחת להלוואות חיצוניות מצד בנקים ובעלי אג"ח, התחייבויות אשר **העפילו למימדים של מעל מיליארד ₪**, כל זאת ללא השקעת בעלים מהותית, ולעיתים אף תחת הון עצמי שלילי. **הגדלת היקף הייצוא החקלאי יחד עם הגדלת נפחי התחייבויות החברה**, ללא הזרמת הון מצד בעלי מניות החברה, **הובילו את אגרקסקו לפעול במימון דק** ותוך סיכון גבוה ובלתי סביר של כספי הנושים.

9. להצטברות החובות, התווספו סדרה של הפסדים כספיים נרחבים אשר נבעו משלל אירועים חריגים.⁶¹ חרף הגידול הניכר בהפסדי החברה, מועצות הייצור, באמצעות נציגיהן בדירקטוריון, **לא פיקחו על היקפי התמיכות שנתנה אגרקסקו למגדלים ואף לחצו להגדלת היקף התמיכה שנתנה החברה למגדלים**.

10. המומחה עומד על הפגם העמוק בניהול החברה מצד המועצה ואשר הובילה את החברה לפעול בסיטואציה של **מימון דק**.⁶² מועצות הייצור כשלו מלהבין כי פתיחת שוק הייצוא לתחרות חייבת בהתאמה להביא לשינוי "כללי המשחק". תקנה 97 בתקנון החברה מנעה מהחברה לצבור רווחים והורתה לחלק את הכנסותיה ללא הותרת רווח מפעילותה לעת צרה. **הימנעות המועצות משינוי התקנון הובילה את החברה לפעול במהלך השנים בשוק תחרותי במימון דק**, תוך ביצוע פעולות שאינן כדאיות כלכליות.⁶³ **המועצות הנציחו ביוזעין את דרך התנהלותה הבלתי עסקית של החברה**.

11. בעלי המניות ובראשן מועצות הייצור דרשו מאגרקסקו להתנהל בשוק התחרותי ללא הון עצמי תוך ביצוע פעולות שאינן כדאיות כלכלית. חלוקת הרווחים והעודפים נעשתה ללא הותרת רווח מפעילותה לעת צרה, וזאת בידיעת בעלי המניות.

12. מועצת הצמחים כבעלת המניות המהותית, הייתה מודעת לצורך בחיזוק הון החברה, אך נמנעה מלהזרים הון; מועצות הייצור ביוזעין החצינו את הסיכונים אל נושי החברה,⁶⁴ ובכך

⁶¹ בשנת 2000 שביתת נמלים שהובילה להפסד של 60 מיליון ₪; נוקי קרה ב2008 שהובילו להפסדים של 90 מיליון ₪; בשנת 2009-2010 פגיעה בשירותי תובלה הביאה להפסד של 22.5 מיליון ש"ח

⁶² כמפורט בפרק 23.2 לדוח הממונה

⁶³ סבסוד עסקאות ייצוא של קבוצות המגדלים החלשות (דוגמת מגדלי הפלפלים והעגבניות בערבה) באמצעות הבטחת מחירים; אגרקסקו חילקה מענקים כספיים למגדלים אשר ביצעו השקעות בתשתיות ייצור, המענקים ניתנו בצורה רוחבית לכלל המגדלים וללא תלות ברווחיות העסקה עבור החברה.

⁶⁴ נושאי המשרה בחברה – לרבות המנכ"ל והדירקטוריון – ידעו כי אגרקסקו פועלת תחת הון עצמי נמוך ובאופן מסוכן ואף על פי כן הורו על הרחבת היקף ההשקעות מכספי הנושים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



קידמו פעם נוספת את האינטרסים הצרים של המגדלים, על פני האינטרס של החברה ואינטרס המגדלים הרחב.

קריסת החברה

13. ביום 21.6.2011, על פי בקשת החברה, הורה בית המשפט על מתן צו הקפאת הליכים ומינה לחברה נאמן. במסגרת הבקשה אישרה החברה כי הפעלתה הינה גירעונית והפסדית וכי **סך חובותיה מגיע לכדי 106 מיליון יורו**.⁶⁵ ביום 11.9.2011 מונה רואה החשבון דרור אביב, על-פי החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב כמומחה ממונה מטעם בית המשפט (להלן: **המומחה**). המומחה התבקש לכתוב **דוח שעניינו נסיבות קריסתה של החברה**.

14. בתום **בדיקה מקיפה** מטעם המומחה וצוותו, הוגש ביום 23.6.2013 הוגש דוח המומחה; דוח המומחה מציג **ביקורת נוקבת בחומרתה המצביעה**, בין השאר, על **מעורבות העמוקה של מועצת הצמחים בקריסת החברה**.

חלקן של מועצות הייצור בניהול הבלתי תקין של אגרקסו

15. עיון בדוח המומחה מגלה כי מועצות הייצור מילאו תפקיד גדול בקריסת החברה, וזאת משעודדו את אגרקסו לפעול בצורה בלתי כדאית כלכלית. עדויות לניהול בלתי תקין מצד המועצות שזורות לכל אורך דוח המומחה, ומלמדות כי **ניהול בלתי תקין הוא חלק אינהרנטי מהד.נ.א של מועצת הצמחים**.

16. מועצות הייצור משנכנסו לנעלי המדינה בניהול אגרקסו "ייבאו" לחברה את שולחנות המגדלים בשנות השמונים; נציגי השולחנות שימשו כנציגי המגדלים מכל רחבי הארץ, אשר עבדו מול אגרקסו. כפי במועצות הייצור קיים דפוס פעולה בו שולחנות המגדלים האמורים לייצג את כלל המגדלים בענף, מקדמים דווקא את האינטרסים של המגדלים הגדולים, ולחלופין את המגדלים שהמועצה חפצה ביקרם. את **דפוס פעולה קלוקל זה יובא על ידי המועצה אל תוך חברת אגרקסו**. דוח הממונה עומד על כך ששולחנות המגדלים שימרו את

⁶⁵ לשם השלמת התמונה העובדתית, נציין, כי ביום 30.8.2011 קבע בית המשפט כי אפסו הסיכויים להגיע להסדר וקבע כי על החברה להתפרק, וביום 11.9.2011 נכנסה החברה להליך פירוק. החברה נמכרה ביום 11.10.2011 אישר בית המשפט את מכירת החברה לגורמים פרטיים (קבוצת ביקל ייצוא וסחר בע"מ) במסגרת הליך הפירוק הזמני, ללא הסדר נושים; ובחודש נובמבר 2011, אושרה העסקה על ידי הממונה להגבלים עסקיים. ביום 1.2.2012 ניתן צו פיקוח ועו"ד ד"ר שלמה נס ורו"ח אלי שפיר מונו כמפרקים. ביום 25.5.2015 נחשפה טיוטת כתב תביעה שהגישו המפרקים כנגד המדינה, מועצת הצמחים ומועצת הלול. בכתב התביעה נדרש כי הנתבעות יכסו את יתרת חובות חברת אגרקסו לנושים, יתרת החוב לנושים מוערכת בסכום של כחצי מיליארד שקלים. תביעת המפרקים נשענת בעיקרה על דוח הממונה, שהוזכר לעיל והוגש בחודש יוני 2013.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



התנהלות החברה לטובת המגדלים אותם ייצגו, וניהלו משא ומתן עם החברה לשיפור התמורות לאותם מגדלים.

17. החלטת מועצות הייצור להשית את סיכוני הייצוא החקלאי על אגרקסקו, משהתברר כי המדינה והמועצות לא יממנו את ההפסדים מעסקאות הייצוא נאלצה אגרקסקו להצהיר על הפסדים ניכרים בדוחותיה הכספיים. ודוק, ההפסדים שצברה אגרקסקו בגין עסקאות הייצוא ההפסדיות, היו חובות של המועצות, שכן אגרקסקו שימשה באותן שנים כקבלן של המועצות אל מול המגדלים, כך שהמועצות הן שהיו אמורות לדאוג למימון יתרת הגירעונות. החלטת המועצה להשית את סיכוני הייצוא על אגרקסקו, על אף שנראית כמקדמת לכאורה את טובת המגדלים, תרמה בפועל להגדלת גירעונות אגרקסקו והיותה נדבך נוסף שקידם את התמוטטות החברה.

18. עדות נוספת לניהול הבלתי תקין מצד המועצות, ניתן למצוא בהתנהלותו של **שלמה תירוש**, מנכ"ל מועצת הפרחים דאז, ששימש כדירקטור ומנכ"ל החברה. תירוש על פי דוח המומחה:

"ייצר וניצל את חוסר השקיפות, לצורך הסתרת הפסדי החברה, והורה בחתימתו, לבצע רישומים חלקיים של הפסדי החברה בעסקאות הייצוא שחושבו, תוך התאמת הפסדים הנרשמים, להיקף הרווחים שיצרה החברה ולמצב החברה הצפוי בדוחות הכספיים."⁶⁶

19. זאת ועוד, עיון ברישומי הנהלת החשבונות גילה, כי על פי הוראתו של מנכ"ל אגרקסקו שלמה תירוש, מנכ"ל החברה, **אגרקסקו הסתירה וגלגלה הפסדים בדוחותיה הכספיים שהגיעו עד לשנת 2010, לכ- 80 מליון ש"ח.**"⁶⁷

20. למחדלו של שלמה תירוש, אשר פעל באגרקסקו, כנציג המועצות מתווסף מחדל דירקטוריון החברה, בו ישבו בין השאר נציגי המועצות:

⁶⁶ נציין כי הדירקטוריון אף אישר תשלום פיצויי פרישה בגובה 200% פיצויי הפרישה המוגדלים למנכ"ל אושר למרות מצבה הקשה של החברה. המדינה נחשפה וידעה על המצב הקשה של החברה והפעולות הבלתי תקינות של המנכ"ל הפורש אל מול אישור הדירקטוריון והממונה על השכר לתשלום הפיצויים המוגדלים. תירוש זכה לסך הפיצויים המוגדלים אשר עמד על 1.8 מליון ש"ח (כ- 900 אלף ש"ח מעל לזכאותו).

⁶⁷ דוח הממונה אף מגלה כי המנכ"ל מר שלמה תירוש, אשר ביצע את וויסות הפסדי אגרקסקו, לא הכיר את המדיניות החשבונאית שיושמה לכאורה בחברה, ואשר ניסתה להצדיק לכאורה את פעולותיו, **והודה בחקירתו בדבר הפעולות שנקט לוויסות הפסדי החברה.**

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



"חוסר הפיקוח של דירקטוריון החברה ונציגי רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריון על מר שלמה תירוש, מנכ"ל החברה, לאורך שנים רבות, הוביל לגילוי עומק המצב הקשה באיחור רב".

21. המומחה עומד בהרחבה על השפעת הימצאות נציגי המועצות בתוך החברה. מועצת הצמחים מינתה דירקטורים ללא ניסיון עסקי ניהולי. בנוסף, הדירקטורים, שמונו על ידי מועצות הייצור, שימשו דה-פקטו כנציגי המגדלים באגרסקו, ולפיכך פעלו הדירקטורים במצב של ניגוד עניינים מובנה.⁶⁸ המועצה סיכלה את האפשרות שהדירקטורים בחברה ישמשו כשומרי סף ויפעלו להכוונת החברה בהצלחה, שכן נציגיה השפיעו על החברה ועל קברניטיה לקחת סיכונים בלתי סבירים. קרבתם האישית של הדירקטורים לשולחיהם,⁶⁹ השפיעה על שיקול דעתם בעת קבלת ההחלטות בהן היה עליהם לקדם את האינטרס של אגרסקו על פני אינטרסי המגדלים.⁷⁰ זוהי דוגמה מובהקת להעדפת המועצה אינטרסים צרים וקצרי מועד, ומלמדת על חוסר יכולת המועצה לשוות לנגד עיניה השלכות רוחב והשפעתם בטווח הארוך על האינטרס של ציבור המגדלים אותו היא מתיימרת לייצג. דירקטוריון החברה, ונציגי המועצה בפרט חטאו לחובה המוטלת עליהם כלפי החברה עליה הופקדו.

⁶⁸ הממונה עומד על כך שהיה מידע שלא נמסר לדירקטוריון בשל החשש מניגודי עניינים. דירקטוריון אגרסקו לא נחשף למידע בדבר עומק סבסוד עסקאות הייצוא, בשל החשש, כי העברת המידע למגדלים בדבר רווחיות אגרסקו עליהם, עלולה להוביל לעזיבתם או ללחץ נוסף להגדלת הסכומים המשולמים לאותן קבוצות מגדלים רווחיות. בעקבות נציגויות המגדלים הרבות בחברה אשר מונו על ידי בעלי המניות, נמנע המנכ"ל משקיפות הנתונים הני"ל כלפי דירקטוריון החברה אשר כלל נציגי מגדלים (לקוחות החברה). זאת למרות ששיטת התקצוב הני"ל, הינה מליבת פעילות החברה.

⁶⁹ מר שלמה תירוש – מנכ"ל מועצת הפרחים (1994-1999), בעל חברה לגידול לימונים (לימונים בע"מ), מונה כדירקטור בשנת 1990 מטעם המדינה. מר צבי אלון – סמנכ"ל בכיר לסחר חוץ במשרד החקלאות עד שנת 2009, מנכ"ל מועצת הצמחים, מגדל פרחים ודירקטור מטעם המועצה באגרסקו משנת 2007. מר איתן בן דוד – מזכ"ל תנועת המושבים 2000-2003, מנכ"ל מועצת הירקות 1999-2003 יו"ר מועצת ארגון מגדלי הירקות ודירקטור מטעם מועצת הצמחים 1999-2004 ומטעם תנובה 2005-2011. מר מאיר ירמח – מזכיר ארגון מגדלי הירקות החל מ-1998, בשנת 2004 מונה כדירקטור מטעם מועצת הצמחים. מר אליהו ליש – מגדל אבוקדו, בשנת 1993 מונה כנציג המגדלים במועצת הפירות, מנהל בחברת צמח עד שנת 2003 (תאגיד ייצוא אבוקדו ולקוח של אגרסקו), מונה כדירקטור מטעם תנובה בשנים 2003-2008. מר שמואל (מולי) לויט – מנכ"ל המועצה לענף הלול ודירקטור מטעם המועצה משנת 2007. מר יצחק לידור- יו"ר מועצת הצמחים משנת 2010, החל משנת 2008 יו"ר מועצת הזיתים, מנכ"ל משרד החקלאות בשנים 2001-2003 ויו"ר דירקטוריון אגרסקו מטעם המדינה בשנת 2011.

⁷⁰ החלטת הדירקטוריון לאי הטלת גירעונות החברה על המגדלים, בעוד שעודפי החברה חולקו למגדלים מכוח תקנה 94 לתקנון החברה, לא הועמסו על המגדלים גירעונות החברה. לו היו פועלים כשורה היו הדירקטורים מתוך דאגה לאינטרס החברה, פועלים לצמצום היקפי ייצוא הפסדיים ונמנעים מנטילת סיכונים בעודם פועלים ללא הון עצמי; החלטות לנטילת סיכונים במטרה להגדיל את תמורות המגדלים, ביצוע השקעות תוך כדי נטילת הלוואות והעלאת רמת הסיכון בפעילויות, על מנת להוריד את העלויות שהוטלו על המגדלים ולהגדיל את התמורה המשולמת להם כחלק מחלוקת רווחי ועודפי החברה. רווחים ככל שהיו מפעילויות אלו חולקו על ידי החברה למגדלים, בעוד הפסדים, ככל שהיו, הוטלו על החברה. החלטות אשר התקבלו על ידי הדירקטוריון הושפעו מנוכחות נציגי המגדלים אשר הטו את הכף לקבלת החלטות לטובת המגדלים ועל חשבון החברה, בכל הקשור לחלוקת רווחי החברה למגדלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



22. פגם נוסף בניהול המועצה ניתן לזהות בהתנהגותה בעיצומם של שלבי השקיעה המתקדמים של אגרסקו. כך בחודש מרץ 2011 משגילו מועצות הייצור את עומק מצבה הקשה של החברה, אפשרו לחברה להעמיק את חדלת הפירעון של החברה ולחלק את נכסיה למגדלים.⁷¹ בעלי המניות נמנעו מלקבל דיווחים על היקף הסבסוד שחולק למגדלים ובכך למעשה "עצמו את עיניהם" לנעשה. שוב לכאורה נראה כי נציגי המועצה פעלו בהתאם לטובת המגדלים, בכך שאפשרו סבסוד בסך של כ-100 מיליון ₪ למגדלים מכספי הנושים; אלא שבפועל התמונה מורכבת הרבה יותר, שכן בין נושיה של אגרסקו היו כמובן גם המגדלים.⁷² החלוקה של כספי הסבסוד, באה בהכרח על חשבון החוב שחבה אגרסקו לנושיה ככלל ולנושיה החקלאיים בפרט.

23. גם לאחר פירוקה של חברת אגרסקו לא תמו מחדליה של המועצה, חקלאים רבים טוענים כי המועצה בראשות צבי אלון, אשר כיהן כחבר דירקטוריון באגרסקו לא פעל בצורה מספקת להשבת החובות לחקלאים. עוד נטען על ידי החקלאים כי המועצה הזניחה את נושא השיווק הבינלאומי, ולא פעלה למלא את הואקום שנוצר לאחר סגירת אגרסקו.

מדוח המומחה עולה תמונה קשה בדבר תפקודה הקלוקל של מועצת הצמחים ביחס לניהול חברת אגרסקו. המועצה באופן שיטתי בחרה להסתמך על אגרסקו לשם קידום טובת המגדלים, וזאת בכדי להימנע מלהשקיע כספים משל עצמה. על פניו מצטיירת המועצה כמי שדאגה לטובת המגדלים, אלא שעיון מעמיק בהתנהלות המועצה ונציגיה בחברה מגלים כי פעילות זו נעשתה תוך עצימת עיניים להשלכות הרוחב של פעולותיהם. המועצה הפגינה לאורך כל שלבי מעורבותה סטנדרטים ניהוליים נמוכה, ויש בהתנהלות זו בכדי ללמד כי אין הצדקה להפקדת גורלם של המגדלים בישראל בידיה.

⁷¹ פרק 21.3 לדוח הממונה + כמפורט בפרק 23.5.3 בנושא העמקת חדלות הפירעון על ידי המדינה
⁷² אגרסקו בעצמה הצהירה בבקשה להקפאת הליכים כי לחקלאים מגיעים כ-11 מיליון יורו שצריכים להיות משולמים להם מתוך התשלומים שמעבירים לקוחות החברה (ניתוח "כלכליסט" - דיוני אגרסקו: אינטרס החקלאים כלל לא מיוצג, כלכליסט 12.7.11).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



נספח ט' – מחקר השוואתי בינלאומי

המחקר זמין בקישור מאתר משרד החקלאות:

http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/FF848FA3-43D5-4621-B289-DE7CF759551B/0/hashvaat_moatzot_yetzur.pdf