



## מסמך הערות

**בדבר טיוטת הודעת מועצת הצמחים  
(ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק),  
התשע"ח-2017**



## תקציר מנהלים

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

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

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

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

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

## כללי

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



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

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

והנה, ניכר כי ההבנה שקיים צורך בשינוי מערכתי כולל במבנה המועצות באה לידי ביטוי בהחלטה המוקדמת של השר בדבר פירוק המועצה<sup>2</sup> – אשר טוב היה אילו לא היה נסוג ממנה, ובדומה גם בניסיונות שמתקיימים במקביל לפירוק של המועצה לייצור ולשיווק דבש.<sup>3</sup> אל מול ניסיונות אלו אנו עדים, כפי שניתן להסיק מדברי ההסבר,<sup>4</sup> ללחצים מצד הלובי החקלאי – הגורמים איתם מטיבה פעילות המועצה, אשר אינם מעוניינים בשינוי המבנה הנוכחי. הכל מסכימים כי הלובי החקלאי איננו בהכרח מייצג את החקלאים עצמם, ועל כן יש לקחת את עמדתם בעירובן מוגבל. לעמדתנו, על משרד החקלאות לעמוד בלחצים ולפעול בהתאם לאינטרס הציבורי הכולל, המחייב את סגירת המועצות שנכשלו בייצוג האינטרסים של החקלאים, והביאו לפגיעה בצרכן הישראלי. לפיכך, עמדת התנועה היא שצמצום הגידולים עליהם אחראית המועצה הוא **צעד בכיוון הנכון, אך במקביל, על משרד החקלאות להיערך כבר עתה לפירוק המועצה כגוף סטוטורי והפיכתה לוולונטרית**.

## הערות פרטניות

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> וראו הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ד-2014, ה"ח הממשלה 859.

<sup>4</sup> דברי הסבר להודעת מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק), התשע"ח-2017, בעמ' 2.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> מירב ארלוזורב "מרד החקלאים מכה שוב" *The Marker* 30.3.2014

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

<sup>6</sup> תקנה 1(13) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-ז' 2007 (להלן: "תקנות ההיטלים").



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

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

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

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

### המועצה

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

### א. עריכת סקר בקרב המגדלים

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

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

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

<sup>8</sup> תקנה (23) לתקנות ההיטלים.

<sup>9</sup> תקנה 6 לתקנות ההיטלים.

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

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



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

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

## ב. עיגון חובה בחוק לברר את עמדת המגדלים מידי שנה

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

לכן, מציעה התנועה להוסיף סעיף לחוק מועצת הצמחים:

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

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

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

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

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