



דוח מבקר המדינה

מועצות הייצור החקלאיות היבטים תפקודיים ופיננסיים

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מבוא

מועצות הייצור החקלאיות בישראל הן צורת התאגדות של חקלאים. צורת התאגדות מעין זו החלה בשנות הארבעים של המאה העשרים כדי להסדיר את הייצור והשיווק החקלאי על ענפיו השונים. הקמתן של מועצות הייצור נועדה לשם התמודדות עם מגוון אתגרים הנובעים מהמאפיינים הייחודיים שיש למגזר החקלאי: חשיפה קולקטיבית למפגעי אקלים, למחלות ולמזיקים, המשפיעים על התנובה, גורמים לתנודות ביבול ומצריכים שיתוף פעולה בין החקלאים כדי למזער את נזקיהם; היעדר היכולת לאחסן את התוצרת החקלאית לאורך זמן שכן היא מתכלה במהירות; המשאבים הנדרשים לייצור תוצרת חקלאית - כדוגמת קרקע ומים - מוגבלים; הייצור החקלאי מתפצל בין מספר רב של מגדלים אל מול מספר מצומצם יחסית של סיטונאים וקמעונאים, ומצב כזה פוגע בכוחו של המגזר החקלאי.

הקמת מועצות הייצור נועדה להבטיח אספקה סדירה של מזון ותוצרת חקלאית במחירים נאותים לאוכלוסייה לצד הבטחת מחיר הוגן למגדלים. בעשורים האחרונים חלו תמורות בתפקידיהן של מועצות הייצור, כך שבפועל מרביתן עוסקות במתן שירותים לחקלאים - הדרכה, מחקר, איסוף מידע והפצתו וביטוח. נוסף על כך ברבות השנים הלך והצטמצם מספר המועצות הפועלות לצד משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ומשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) בשל תהליכי איחוד וסגירה, כך שנכון למועד הביקורת, מ-14 מועצות ייצור בשלהי שנות השבעים¹ נותרו שבע מועצות הפועלות לצד משרד החקלאות ומשרד הכלכלה - שש מועצות ייצור חקלאיות לייצור ולשיווק של תוצרת חקלאית ומועצה אחת לייצור וליצוא של מוצרי פירות וירקות (מיצי פירות, שימורי פירות וירקות, ירקות קפואים ועוד). מעבר לכך ישנן מועצות ייצור הפועלות כחברות פרטיות².

אלה מועצות הייצור הפועלות לצד משרדי הממשלה נכון לשנת 2023 :

¹ אלה הן 14 מועצות הייצור שהקימה הממשלה או שיש להן סמכות לבצע פעילות שלטונית: מועצת הפיקוח על פרי ההדר; מועצת שיווק פרי הדר; מועצת החלב; מועצת הלול; המועצה לייצור ולשיווק של ירקות; המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה; המועצה לייצור ולשיווק של בקר וצאן לבשר; המועצה לגפן היין; המועצה לייצור ולשיווק של טבק גולמי; המועצה לייצור ולשיווק פירות; המועצה למוצרי פירות וירקות; המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי; מועצת הזיתים; המועצה לייצור ולשיווק של דבש.

² למשל: המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ; המועצה לייצור ולשיווק של פרחים פקעות וצמחי נוי.



תרשים 1: מועצות הייצור הפועלות לצד משרדי ממשלה, 2023



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת.

יצוין כי דוח זה אינו עוסק בפעילותן של מועצת הולד ומועצת החלב, והן נבחנו לאחרונה בדוחות נפרדים של מבקר המדינה שפורסמו במאי 2022 ובמאי 2023 בהתאמה³.

מועצות הייצור הפועלות לצד משרד החקלאות ומשרד הכלכלה פועלות מכוח חוק (להלן - מועצות סטטוטוריות), או כגופים פרטיים בעלי סמכויות שונות, שהמדינה משתתפת בהנהלתם ומפקחת על פעולתם. יש גם תחומי פעילות שמועצות הייצור מבצעות עם משרדי הממשלה יחד, כגון הדברה, מחקר ופיתוח.

משרד החקלאות אחראי לפיקוח ולבקרה על הנושאים המינהליים, הארגוניים והתקציביים בשש מועצות הייצור החקלאיות הפועלות לצדו ובהם קביעת תקציבי המועצות וביצועם, מדיניות השכר, מדיניות הטלת ההיטלים והליכים הנוגעים לבחירתם של חברי הנהלת המועצות. עוד אמון משרד החקלאות על בקרת יישום המדיניות של שר החקלאות במועצות ועל התוויית האסטרטגיה של מועצות הייצור בישראל. כמו כן במקרים שבהם מועצות הייצור מחזיקות בסמכויות שלטוניות, כגון רישוי דבוראים על ידי מועצת הדבש, נציג משרד החקלאות מפקח על התנהלות

³ פעילות מועצת החלב נבחנה בדוח שנתי של מבקר המדינה, **ענף החלב בישראל** (מאי 2023); פעילות המועצה לענף הולד נבחנה בכמה דוחות שנתיים שפורסמו בשנים האחרונות ובהם דוח שנתי של מבקר המדינה, **ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה** (מאי 2022), עמ' 1371; **דוח שנתי 65**, "ענף הולד - היבטים באסדרה, בטיפול ובפיקוח", עמ' 987.



המועצה בכל הנוגע להפעלת סמכויותיה השלטוניות, והוא משמש נציג המשרד לעניין קבלת החלטות מקצועיות בתחום זה.

אחריותו של משרד הכלכלה לפעילות מועצת מוצרי הפירות והירקות וגדרי אחריות זו קבועים בחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

ככלל מועצות הייצור ממומנות מכספי החקלאים (במועצת מוצרי הפירות והירקות - מפעלי התעשייה; ובמועצת גפן היין - חקלאים ויקבים) וכן הממשלה תומכת בחלק מהמועצות באמצעות הקצאת תקציבים שונים לצורך מטרות ספציפיות. בלוח 1 שלהלן פירוט של מרכיבי תקציב המועצות לשנת 2022, כפי שעולה מהדוחות הכספיים לאותה השנה.

לוח 1: סך ההכנסות של מועצות הייצור (באלפי ש"ח) ומקורותיהן, 2022

סך ההכנסות	אחר	תקצוב ממשלתי	תשלומי מגדלים	מועצת הצמחים
89,968	⁴ 12,796 (14%)	12,565 (14%)	64,607 (72%)	
3,616		-	3,616 (100%)	מועצת הדבש
⁶ 2,349		⁵ 170 (7%)	2,179 (93%)	מועצת אגוזי האדמה
1,965	⁷ 377 (19%)	-	1,588 (81%)	מועצת גפן היין
463	⁸ 106 (23%)	-	357 (77%)	מועצת מוצרי הפירות והירקות
98,361	13,279 (13%)	12,735 (13%)	72,347 (74%)	סה"כ

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצות הייצור לשנת הכספים 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי מקורם של כ-14% מתקציב מועצת הצמחים וכ-7% מתקציב מועצת אגוזי האדמה הוא בתמיכות של משרד החקלאות. שאר התקציב שלהן, וכמוהו עיקר תקציבן של המועצות האחרות, מורכב מהשתתפות מגדלים בתקציב המועצה (מועצת אגוזי האדמה), מהכנסות מאגרות רישיון (מועצת הדבש), מדמי חבר (מועצת גפן היין ומועצת מוצרי הפירות והירקות) או מהיטלים (מועצת הצמחים).

בשנים האחרונות עלו בממשלה⁹ ובקרב חלק מציבור המגדלים ספקות בנוגע למבנה ההתאגדות תחת מועצות הייצור; וכן ספקות בנוגע למידת נחיצותן של המועצות והתועלת שהן משיאות לחבריהן ולציבור בכללותו.

להלן פרטים על מועצות הייצור הפועלות לצד משרד החקלאות ומשרד הכלכלה:

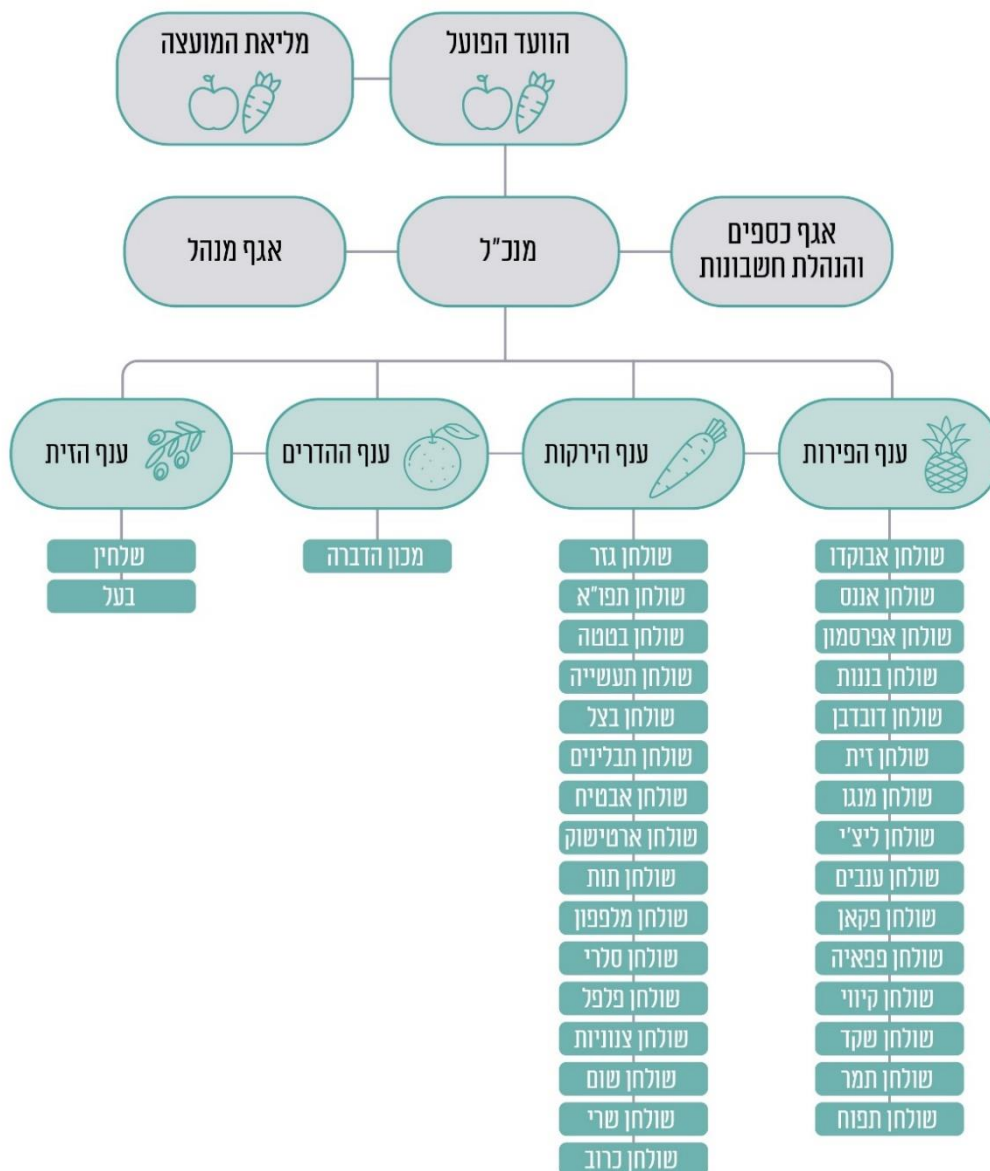
- 4 תמלוגים - 12,098 אלפי ש"ח; שונות - 698 אלפי ש"ח.
- 5 "תמיכת משרד החקלאות ביצוא תוצרת חקלאית".
- 6 יובהר כי להכנסותיה של מועצת אגוזי האדמה בשנת 2022 יש להוסיף את הוצאות השיווק שניכתה המועצה מפדיון התוצרת ששיווקה, ושויין היה 2,506 אלפי ש"ח. בסה"כ הכנסות המועצה בשנה זו הסתכמו ב-4,855 אלפי ש"ח.
- 7 תמלוגים - חומר ריבוי.
- 8 הכנסות מדמי שכירות של שטחים ממשרדי המועצה.
- 9 למשל: בהחלטת הממשלה מספר 213 מיום 1.8.21 הוטל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לבחון ביטול תשלומי החובה למועצת הצמחים והפיכתם לתשלומי רשות; בשנת 2022 ביקש משרד החקלאות את עמדת הציבור בנושא ביטול תשלומי החובה למועצת הצמחים "לאחר שקיבל פניות רבות מחקלאים שתשלומים אלו מהווים נטל כלכלי כבד עליהם"; בטיטות תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024 הוצע לבטל את סמכויות החובה של המועצה ואת תשלומי החובה של החקלאים למועצה.



המועצה לייצור צמחים ולשיווקם

מועצת הצמחים היא תאגיד סטטוטורי הפועל בשם זה מ-2003 מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן - חוק מועצת הצמחים). בשנה זו אוחדו מועצת הפירות, מועצת הירקות ומועצת פירות ההדר לוועדות ענפיות המשויות למועצה, ובאותו מועד שונה גם שמה למועצת הצמחים¹⁰; בשנת 2010 שולבה גם מועצת הזיתים בהיותה ועדה ענפית רביעית¹¹. בסמכות הוועדות הענפיות להמליץ לפני המועצה בכל הנוגע לפעולות המועצה לגבי אותו ענף. תחת כל ועדה ענפית פועלות ועדות משנה המכונות "שולחנות", בחלוקה לפי מינים וסוגים של הצמחים¹². פירוט מבנה מועצת הצמחים בתרשים 2 שלהלן:

תרשים 2: מבנה מועצת הצמחים, 2023



על פי נתוני מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁰ פרק י"א לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

¹¹ צו מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (פיזור מועצת הזיתים והכללת ענף זיתי השמן במועצת הצמחים), התש"ע-2010.

¹² סעיף 10א(ג) לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.



במועצה מכהנים עד 41 חברים, כשלפחות מחציתם נציגי המגדלים מכל ענף, לפי חלקו היחסי במחזור הכספים השנתי. חמישה מבין חברי המועצה הם נציגי הממשלה. המגדלים מכל ענף בוחרים בבחירות את נציגיהם, שממונים בידי שר החקלאות¹³. למועצה ועד פועל (המשמש דירקטוריון המועצה), ובו משתתפים עד 15 איש מחברי המועצה; בוועד הפועל שני נציגים של הממשלה בתפקיד יו"ר המועצה וסגנו ונציג נוסף של הממשלה¹⁴. נכון לשנת 2023 במועצה 65 עובדים בשכר (10 עובדי ענף הירקות; 10 עובדי ענף הפירות; 20 עובדי ענף ההדרים; 4 עובדי ענף הזית; 14 עובדי הנהלת המועצה; ו-7 מדריכי גידול).

על פי פרסומיה, מועצת הצמחים עוסקת בעיקר בייזום ובביצוע הדברה של מזיקים; רכישת ביטוח נזקי טבע עבור החקלאים; מחקר, פיתוח והדרכה; קידום מכירות בארץ ובחו"ל ופיתוח שווקים; ואיסוף נתונים בכל רכיבי שרשרת האספקה, ניתוחם והפצתם לחקלאים ולמשווקים.

הכנסות מועצת הצמחים מגיעות ברובן מהיטלי חובה המוטלים מכוח תקנות (נכון לשנת 2022, כ-72% מסך הכנסותיה)¹⁵, ויתרת הכנסותיה מקורה במשרד החקלאות בסך השווה לכ-14% מהכנסותיה, ובתמלוגים ובהכנסות שונות בשווי של כ-14% מהכנסותיה. הכנסות המועצה לשנת 2022 היו כ-90 מיליון ש"ח. בהתאם לחוק מועצת הצמחים תקציב המועצה מחולק לפרקים תקציביים נפרדים לכל ענף¹⁶; ההכנסות מההיטלים נקבעות על פי סכום ההיטלים המיועדים לגבייה ממגדלי הצמחים המשוויכים לענף. נכון לשנת 2022 הכנסות הענפים היו כדלהלן: ענף הירקות - כ-22.4 מיליון ש"ח; ענף הפירות - כ-22.3 מיליון ש"ח; ענף ההדרים - כ-43.2 מיליון ש"ח; ענף הזית - כ-2 מיליון ש"ח.

המועצה לייצור ולשיווק של דבש

מועצת הדבש התאגדה במקור בשנת 1969, לחברה פרטית מוגבלת בערבות ללא הון מניות, ומנובמבר 2015 היא חברה לתועלת הציבור. בשנת 1977 הוגדרה מועצת הדבש רשות הממונה על יישום הוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן - צו הדבש), ותקנות להשבת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968 (להלן - תקנות הדבורים).

לגידול דבורים חשיבות מכרעת בקיומה של חקלאות בתחום הצומח בישראל בשל הצורך בהאבקה, ומועצת הדבש היא שאחראית לאסדרה של מרעה הדבורים בישראל. על פי משרד החקלאות, כ-20 גידולים חקלאיים שונים, שתפוקתם בשווי של כ-3 מיליארד ש"ח בשנה, תלויים באופן ניכר בהאבקת דבורי הדבש לשם קבלת יבול מסחרי. כמו כן, תפוקת משק הדבש הישראלי למגדלי הדבורים היא כ-81.4 מיליון ש"ח בשנה¹⁷. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בשנת 2022 הייתה תפוקת הדבש בישראל כ-4,500 טונות (כ-37.5 ק"ג בממוצע לכוורת). כמות זו לא סיפקה את כל הביקוש המקומי לדבש בישראל, ולצורך השלמת הפערים יובאו עוד כ-2,000 טונות דבש. עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי בשנת 2022 עלה מחיר הדבש שמקבל יצרן ב-1.4% לעומת 2021, ומחיר הדבש ללקוח עלה ב-3.6% - 19.57 ש"ח בממוצע ל-350 גרם¹⁸.

13 סעיף 4 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

14 סעיף 10 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

15 סעיף 2 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007.

16 סעיף 41(א) לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

17 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "ארץ זבת חלב ודבש: החלב והדבש בישראל - לרגל חג השבועות", 23.5.23.

18 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "ארץ זבת חלב ודבש: החלב והדבש בישראל - לרגל חג השבועות", 23.5.23.



בשל היקפם המוגבל של השטחים המתאימים להצבת מכורות¹⁹ נקבעו כללים ייחודיים לתכנון ולאסדרה של הענף: משנת 1968 חל בישראל איסור על החזקת מכורות²⁰ ועל רעיית דבורים ללא אישור מרעה²¹. בשנת 1969 נקבעו איסורים נוספים על גידול דבורים ועל הפקת דבש למי שאינו בעל רישיון ייצור²².

למועצת הדבש סמכות בלעדית למתן רישיונות ייצור לעיסוק בגידול דבורים או בהפקת דבש²³, הכוללים היתרים להקמת מכורות²⁴ ואישורי מרעה תקופתיים²⁵ (להלן - רישיונות ייצור). לרישיונות הייצור שנותנת המועצה מצורף היתר להחזקה של מכורות, ובו מפורטות נקודות המרעה²⁶ המותרות לדבוראי באופן קבוע או על פי עונות השנה. רישיונות הייצור ניתנים על פי עמידה בדרישת המרחק של 1.5 ק"מ בין נקודות המרעה ובהצבה של עד 40 כוורות לכל היותר בכל נקודה. ערכים אלו נקבעו על בסיס מרחק התעופה הסביר של דבורה וגודל השטח הממוצע בישראל הנדרש למרעה דבורים²⁷.

על פי נתוני מועצת הדבש, נכון לשנת 2023 פזורות ברחבי הארץ כ-120,000 כוורות, והן בבעלותם של כ-600 דבוראים הרשומים במועצה²⁸. כוורות אלה מוצבות בכ-6,000 נקודות מרעה שאישרה המועצה²⁹. בכל שנת כספים, עם הגשת בקשה לקבלה של רישיון ייצור או לחידושו, נדרש מגיש הבקשה לשלם למועצת הדבש אגרה בסך 28 ש"ח בגין רישיון ייצור עבור כל כוורת. בשנת 2022 היו הכנסות המועצה מאגרות רישיון כ-3.6 מיליון ש"ח.

הואיל והמועצה הוקמה לשם קידום ענף המכורות בארץ, היא גם עוסקת בעידוד ובסיוע של פעילות מחקר בענף ייצור הדבש, בחקר מחלות דבורים ושמירה על בריאותן, בטיפול באספקת אמצעי ייצור למגדלים והדרכתם וכן בטיפול ביבוא וביצוא של דבש.

המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה

מועצת אגוזי האדמה היא תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959 (להלן - חוק מועצת אגוזי האדמה)³⁰. המועצה מפקחת על כל ההיבטים של תעשיית ייצור אגוזי האדמה (בוטנים) בישראל לשם ארגון ענף אגוזי האדמה וקידום שיווק התוצרת לחו"ל. על פי חוק מועצת אגוזי האדמה, תפקידיה העיקריים הם עידוד של פיתוח ענף אגוזי האדמה ואסדרתו, תכנון של גידול אגוזי האדמה וריכוז השיווק שלהם³¹.

על פי כללי המועצה חל איסור לייצא אגוזי אדמה שלא באמצעות המועצה³². מגדלי אגוזי אדמה חייבים לשווק את תוצרתם לקבלנים מורשים שהסמיכה המועצה, והם אמונים על מיון ואריזה של אגוזי אדמה על פי הוראותיה; התוצרת המובחרת מיועדת ליצוא. המועצה מתירה לקבלנים המורשים בהיתר כללי או מיוחד לשווק אגוזי אדמה בישראל³³, אם לא דרשה אותם לצורכי יצוא.

19 מכורות היא משק או ענף של גידול דבורים או קבוצת כוורות המוצבות יחד בנקודת מרעה. מתוך האקדמיה ללשון עברית, "דבורים ודבש לקראת ראש השנה", אתר האקדמיה ללשון עברית, 9.9.12.

20 סעיף 2(א) לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

21 סעיף 5 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

22 סעיף 2 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשכ"ט-1969.

23 סעיף 3 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשכ"ט-1969.

24 סעיף 3 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

25 סעיף 6 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

26 נקודת מרעה היא מקום שנועד לפעילות של איסוף הצוף של הדבורים. מתוך האקדמיה ללשון עברית, "דבורים ודבש לקראת ראש השנה", אתר האקדמיה ללשון עברית, 9.9.12.

27 הממוצע מתייחס לפוטנציאל הצוף באזורי המרעה השונים לאורך עונת השנה.

28 נכון לחודש מאי 2023.

29 נכון לחודש מאי 2023.

30 חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

31 דברי הסבר, הצעת חוק המועצה לגידול אגוזי אדמה ושיווקם, התשי"ח-1958.

32 סעיף 2 לכללי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (יצוא אגוזי אדמה), התשכ"ג-1963.

33 סעיף 1 לכללי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (שיווק מקומי), התשמ"ז-1987.



נכון לשנת 2023 הסמיכה המועצה ארבעה קבלנים מורשים. הקבלנים משלמים את התמורה למגדלים הקשורים עימם. עבור התוצרת שיוצאה לחו"ל המגדלים מקבלים תמורה אחידה, והיא אינה מושפעת מהרווחים הכספיים המושגים במכירות התוצרת בכל עסקה ועסקה בנפרד.

מנתוני המועצה עולה כי נכון לשנת 2021, בישראל כ-40 מגדלי אגוזי אדמה. היקף שטחי הגידול הוא כ-27,000 דונם, ומהם מיוצרים כ-15,000 טונות של תוצרת (יבול ממוצע של כ-550 ק"ג לדונם). בשנה זו ייצאה המועצה 6,745 טונות, כ-45% מכלל התוצרת, ושאר התוצרת שווקה בשיווק מקומי. הפדיון עבור התוצרת שיוצאה היה כ-19 מיליון אירו (כ-76 מיליון ש"ח, בהתאם לשער החליפין הממוצע לתקופת היצוא). בהתאם לכללי המועצה, דמי המכר מועברים מהמועצה למגדלים לאחר שניכתה את הוצאותיה השוטפות³⁴. סכום זה היה בשנת 2022 כ-2.2 מיליון ש"ח (כ-3.3% מהפדיון באותה שנה). כמו כן המועצה מנכה מפדיון השיווק של אגוזי האדמה את הוצאות השיווק, כ-2.5 מיליון ש"ח בשנת 2022 (כ-3.7% מהפדיון באותה שנה). בסך הכול ניכתה המועצה כ-4.7 מיליון ש"ח מפדיון השיווק של אגוזי האדמה, והם היו עיקר הכנסותיה בשנת 2022, כ-96% מהן.

נוסף על תהליכי השיווק, מדי שנה בשנה המועצה מקצה כ-30% מתקציבה למחקר בענף ומבצעת פעולות ביקטור³⁵ בשטחי הגידול.

במועצה מכהנים עד 20 חברים, רבע מהם נציגי הממשלה³⁶. כמו כן מכהנים בה נציגי הסוכנות היהודית³⁷, נציגי מגדלים שהם מחצית מהמספר הכולל של חברי המועצה ונציגי משווקים שהם רבע מהמספר הכולל של חברי המועצה³⁸. למועצה ועד פועל שבו מכהנים 12 מחברי המועצה ובהם שני נציגים של הממשלה המכהנים בתפקידי יו"ר המועצה וסגנו ונציג ממשלה נוסף³⁹. נכון לשנת 2023 במועצה פועלים שלושה עובדים בשכר: מנכ"ל, מנהלת יצוא ומשרד ומנהלת כספים.

המועצה לגפן היין בישראל

מועצת גפן היין הוקמה בשנת 1961 כמועצה זמנית, במינניו של שרי הכלכלה והחקלאות דאז, ובשנת 1964 התאגדה לחברה לתועלת הציבור. בהתאם לתקנון ההתאגדות של מועצת גפן היין במועצה מכהנים 38 חברים: 5 נציגים של המדינה, 10 נציגים של היקבים, 3 נציגים שממנה נשיא התאחדות האיכרים (מתוכם אחד על פי שיקול דעתו, אחד על פי המלצת היקב הנמצא בקשרים עסקיים עם מספר הכורמים הגדול ביותר, ואחד מקרב הכורמים המשווקים לאחד היקבים הנותרים), 2 נציגים שממנה מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל (מתוכם כורם אחד לפחות) ו-18 חברים נוספים הממונים מקרב מגדלי כרמים (כורמים) בבחירות הנערכות מדי חמש שנים.

על פי תזכיר ההתאגדות של המועצה מטרותיה בין היתר הן לייצג את כורמי גפן היין והיקבים לפני הממשלה ומוסדותיה; לקדם ולפתח את הרמה המקצועית בענף היין באמצעות ארגון פעולות מחקר, הדרכה וייעוץ; לעודד שיתופי פעולה של הכורמים בינם לבין עצמם ושיתופי פעולה עם היקבים וגורמים אחרים בתעשיית גפן היין; להנחות מקצועית את הכורמים ואת היקבים בדבר הזנים המומלצים לנטיעה; ליזום ולקדם פרסום ושיווק של יין ולקדם את השיווק והצריכה בארץ ובעולם⁴⁰.

אף שהחברות של הכורמים והיקבים במועצת גפן היין איננה חובה אלא וולונטרית, על פי נתוני מועצת היין היא מאגדת ומייצגת למעלה ממחצית מענף היין בישראל. דמי החברות במועצה

34 סעיף 3 לכללי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (חלוקת דמי המכר של אגוזי אדמה), התש"ן-1990.

35 הוספת בקטריות הגורמות לריקבון מהיר לשם זיבול הקרקע. פעולת הביקטור מבוצעת באמצעות הדבקת הזרעים בתרבית של חיידקים המשתתפים בתהליכים כימיים או ביולוגיים. תהליכים אלו משפרים את זמינות החומרים התזונתיים לצמח ואת ההגנה מפני מחלות וכך גם את התוצרת.

36 סעיף 5(א) לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

37 סעיף 5(ב) לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

38 סעיף 8 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

39 סעיף 12 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

40 סעיף 2 לתזכיר ההתאגדות המתוקן של המועצה לגפן היין.



נקבעים בהתאם לשטחי הבציר. על פי תקנון ההתאגדות של המועצה, גם היקבים משלמים למועצה דמי חברות, וכן הם משלמים את דמי החברות של הכורמים שמהם מגיעה תוצרת ענבי היין שמשווק כל יקב. בשנים 2022 ו-2023 היו דמי החבר כ-50 ש"ח (ללא מע"ס) לדונם לבציר. בסך הכול נגבו בשנת 2022 דמי חבר בגובה של כ-1.6 מיליון ש"ח, והם היו לעיקר תקציב המועצה לשנה זו.

המועצה למוצרי פרי הדר, עגבניות ותירס

מוצר פירות וירקות הוא "מוצר המופק מפירות או מירקות והמיועד לאכילה או לשתייה או לייצור מוצרים המיועדים לאכילה או לשתייה, לרבות פירות וירקות מיובשים, מוקפאים, משומרים או מעובדים בכל צורה אחרת, בין בתוספת חומרים אחרים ובין בלעדיהם, ולמעט שמן זית"⁴¹. דהיינו מיצי פירות, שימורים, ירקות מוקפאים וכיוצא באלו, להבדיל מפירות וירקות טריים.

מועצת מוצרי הפירות והירקות היא תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973⁴² (להלן - חוק המועצות למוצרי פירות וירקות), ומכוח צווי המועצות למוצרי פירות וירקות⁴³. למעשה מכוח צווים אלו כוננו שלוש מועצות: המועצה למוצרי עגבניות, המועצה למוצרי פרי הדר והמועצה למוצרי תירס. בפועל המועצות פועלות כיחידה מינהלית אחת עם תקציב משותף. משנחקר החוק פורסם צו כינון למועצה שתוקפו הוגבל בזמן והוא הוארך מעת לעת. בשנת 2011 פורסמו צווי כינון עדכניים למועצה ללא הגבלת זמן.

על פי חוק המועצות למוצרי פירות וירקות וצווי הכינון של המועצות, במועצה מכהנים נציגי יצרנים של מוצרי פירות וירקות בשיעור של לפחות 50% מחבריה; נציגי מגדלי פירות וירקות בשיעור של 15% מחבריה; נציג אחד של היצואנים; ועד שלושה נציגים של הממשלה ובהם ראש המועצה וסגנו⁴⁴. צוין כי החוק קובע את הרכבה המדויק של המועצה למוצרי פרי הדר: 13 חברים שבהם תשעה נציגי יצרנים, שלושה נציגי ממשלה ונציגי היצואנים⁴⁵.

על פי חוק המועצות למוצרי פירות וירקות, תפקידיה של המועצה הם בין היתר תכנון של ייצור המוצרים; תכנון ותיאום של רכישת פירות וירקות ושל חומרים הנחוצים לייצור המוצרים; תכנון וקידום של הליך שיפורם של המוצרים; ביצוע פעולות מחקר לשכלול שיטות ייצור המוצרים, להוזלת ההוצאות של ייצור המוצרים ולהעלאת פריון העבודה; תכנון וקידום של מחקר שווקים ושל פרסום בחוץ לארץ לשם הגברת היצוא; וייעוץ לשר הכלכלה בתחום תפקידיה⁴⁶. החוק מסמך את המועצה לקבוע כללים לאסדרת הייצור והיצוא של מוצרי פירות וירקות⁴⁷, הטעונים אישור של שר הכלכלה ובמקרים מסוימים גם של שר החקלאות⁴⁸.

חוק המועצות למוצרי פירות וירקות והצווים שמכוחם כוננה המועצה מאפשרים לה להטיל על יצרנים ויצואנים היטלים על כל מוצרי העגבניות, התירס או פרי ההדר שייצרו או שיווקו וכן בסמכותה לקבוע מועדים ודרכים לתשלום ההיטלים⁴⁹. ההיטלים טעונים תחילה אישורו של שר האוצר⁵⁰, אך בפועל הם לא הוטלו מיום הקמת המועצה ועד היום. דמי ההשתתפות נגבים אפוא מהיצרנים ומהיצואנים של מוצרי הפירות והירקות באופן וולונטרי. נכון לשנת 2023 משתתפים בתקצוב המועצה 11 מפעלים של תעשיית העיבוד של מוצרי הפירות והירקות; הם משלמים דמי

41 סעיף 1 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

42 חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

43 צו המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (כינון מועצה למוצרי פרי הדר), התשע"א-2011;

צו המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (כינון מועצה למוצרי תירס), התשע"א-2011;

צו המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (כינון מועצה למוצרי עגבניות), התשע"א-2011;

44 סעיף 4(א) לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

45 סעיף 37(א) לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

46 סעיף 19 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

47 סעיף 22 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

48 סעיף 23 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

49 סעיף 55(א) לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

50 סעיף 55(ב) לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.



השתתפות בהתאם לגודלם ולסך יצוא המוצרים על ידם באותה שנה. נכון לשנת 2022 סך דמי ההשתתפות במועצה היה 357,000 ש"ח, 98.8% מתוכם התקבלו מדמי ההשתתפות של שלושה מפעלים. למועצה הכנסות נוספות מהשכרת נכסי משרדים שברשותה, ובסך הכול היו הכנסותיה של המועצה בשנת 2022 כ-463,000 ש"ח.

המועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווק

מועצת החלב הוקמה בשנת 1956 כגוף סטטוטורי בשם "המועצה לייצור ושיווק חלב ותוצרת חלב" (מועצה מייעצת). בשנת 1965 היא הוחלפה בחברה פרטית בשם "המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) בע"מ", ובשנת 2011 שונה מעמדה מחברה פרטית לחברה לתועלת הציבור (חל"ץ). פעילות המועצה מוסדרת בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011. המועצה אחראית לאסדרה של ייצור החלב ושיווקו לציבור, עידוד פעולות לפיתוח ענף החלב, ייזום של פעולות כאלה ומימון. במועצת המנהלים של המועצה מיוצגים גופים הקשורים לענף החלב: חקלאים, יצרנים, מחלבות, צרכנים ומשרדי ממשלה רלוונטיים. בשנת 2021 היה תקציב המועצה כ-63 מיליון ש"ח. תקציבה של מועצת החלב מקורו בהיטלים המושטים על היצרנים ועל המחלבות מכוח חוק תכנון משק החלב⁵¹.

המועצה לענף הלול

מועצת הלול היא מועצה סטטוטורית שהוקמה מכוח חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963. מועצה זו אחראית לתכנון ענף ההטלה ולביצוע היבטים נוספים בענף. על פי מועצת הלול היקף הייצור של ענף הלול (הכולל בין היתר ביצים למאכל, בשר פטם ובשר הודו) נאמד בכ-6.9 מיליארד ש"ח בשנה, ושיעורו כ-20% מסך ייצור התוצרת החקלאית בארץ. בענף כ-3,600 מגדלים פעילים במשקים משפחתיים ובקיבוצים. במועצה מיוצגים כל הגופים הקשורים לענף הלול: המגדלים, המשווקים, הצרכנים, התעשייה ומשרדי הממשלה. מועצת הלול מפעילה גם מעבדות לבריאות העוף ומערך רופאים וטרינרים, המספקים שירות וטרינרי מקיף לכלל מגדלי העופות במדינה. תקציבה של מועצת הלול מקורו בהיטלים המושטים על המגדלים מכוח החוק. בשנת 2020 היה תקציב המועצה כ-125 מיליון ש"ח. כן פועלים בענף ארגונים וולונטריים שונים שבהם מאוגדים חקלאים⁵².

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בעבודתן של חמש מועצות ייצור: מועצת הצמחים, מועצת הדבש, מועצת אגוזי האדמה, מועצת גפן היין ומועצת מוצרי הפירות והירקות (להלן - מועצות הייצור). בדיקות השלמה בוצעו בחודשים אפריל עד מאי 2024. בביקורת נבדקו היבטים רוחביים במועצות הייצור ובהם הדוחות הכספיים, הממשל התאגידי, עדכניות המסד הנורמטיבי, מבנה המועצות והשפעות עקיפות שלהן על יוקר המחיה. כאמור, במסגרת הביקורת לא נבחנה פעילותן של מועצת הלול ומועצת החלב; פעילותן נבחנה בדוחות מבקר מדינה שפורסמו במאי 2022 ובמאי 2023 בהתאמה.

הביקורת נעשתה במועצות הייצור ובמשרד החקלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, ובמשרד הכלכלה.

⁵¹ להרחבה ראו דוח שנתי של מבקר המדינה, **ענף החלב בישראל** (מאי 2023).

⁵² להרחבה ראו דוח שנתי של מבקר המדינה, **ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה** (מאי 2022), עמ' 1371.



היבטים פיננסיים בראי הדוחות הכספיים של מועצות הייצור

דוחות כספיים מספקים מידע על המצב הכספי, הביצועים הכספיים ותזרימי המזומנים של התאגיד. מידע זה יכול לסייע לטווח רחב של משתמשים בקבלת החלטות כלכליות וכן משמש לבחינת התוצאות של ניהול המשאבים שהופקדו בידי ההנהלה. הדוחות מספקים מידע על נכסי התאגיד, התחייבויותיו, הונו, הכנסותיו והוצאותיו (בכלל זה רווחים והפסדים), השקעותיו ותזרימי המזומנים שלו.

על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מדי שנה בשנה התאגיד⁵³ נדרש לערוך דוחות כספיים⁵⁴ בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים ולהגישם לשר הנוגע בדבר ולחשב הכללי במשרד האוצר (בעניין זה - ראו להלן גם בפרק בעניין "ממשל תאגידי במועצות הייצור").

הוצאות הנהלה וכלליות

מערכת שלמה של דוחות כספיים כוללת דוח על הביצוע הכספי⁵⁵ של הישות המדווחת. בדוח נדרשת הישות לדווח על כל פריטי ההכנסה וההוצאה בתקופת הדיווח לפי מהות ההוצאה או מאפיין הפעילות של ההוצאה. אחד ממאפייני הפעילות הוא הוצאות הנהלה וכלליות - הוצאות אדמיניסטרטיביות (מינהליות) שאינן משויכות לפעילות או ליחידה ספציפית, והן משמשות לתפעול הארגון.

בהתאם לנוהל משרד האוצר מאוקטובר 2019 לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב (להלן - נוהל האוצר לתמיכות) - מוסד ציבורי המבקש לקבל תמיכות ממשלתיות נדרש להגביל את שיעור ההוצאות בגין הנהלה וכלליות ביחס לסך ההכנסות שלו⁵⁶. ככלל, ככל שמחזור ההכנסות השנתי גדול יותר, כך קטן השיעור השולי המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות⁵⁷. זאת כדי להבטיח כי מרב המקורות הכספיים של מוסד הציבור מקבל התמיכה, ישמשו לקידום המטרות שלשמן הוא פועל ושעבורן קיבל את התמיכה מתקציב המדינה⁵⁸.

אומנם מועצות הייצור אינן נחשבות מוסד ציבורי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב⁵⁹, אך הואיל ואין אמת מידה אחרת, נוהל האוצר לתמיכות יכול לשמש אמת מידה כללית עבור גופים שנועדו למטרות ציבוריות בכל הנוגע ליחס הראוי שבין הוצאותיהם על תפעולם העצמי ובין הוצאותיהם על קידום המטרות שלשמן הוקמו.

בנוהל ישנה החרגה מסוימת לגופים נתמכים שמחזורם הכספי נמוך מ-600,000 ש"ח, אך זאת בתנאי ששכר המנכ"ל שלהם, נמוך מ-50% מהמחזור הכספי. כאמור, על פי הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות לשנת 2022, מחזור הכספי אומנם היה נמוך מ-600,000 ש"ח, אך שכר המנכ"ל שלה לשנה זו (למשרה חלקית) היה כ-55% ממחזור הכספי.

⁵³ כהגדרתו בסעיף 21 לחוק. מדובר בתאגיד שהוקם בחוק והוא מוסד של המדינה; או שהממשלה משתתפת בתקציבו, במישרין או בעקיפין; או שחבריו וחברי הנהלתו, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי שר.

⁵⁴ לפי סעיף 28א(א) לחוק דוחות כספיים הם (1) דוח על המצב הכספי או מאזן; (2) דוח על הביצוע הכספי או דוח רווח והפסד; (3) דוח על השינויים בנכסים נטו או דוח על השינויים בהון העצמי; (4) דוח על תזרימי המזומנים; (5) ביאורים לדוחות האמורים וביאורים הכוללים את עיקרי המדיניות החשבונאית.

⁵⁵ דוח על הביצוע הכספי מכונה בשמות שונים בתחומי שיפוט שונים והוא כולל דוח על ההכנסות וההוצאות, דוח על ההכנסה, דוח על הפעילויות או דוח רווח והפסד (להלן - דוח על הביצוע הכספי).

⁵⁶ נוהל משרד האוצר לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, אוקטובר 2019, סעיף 5(א).

⁵⁷ סעיף 5 לנוהל משרד האוצר קובע בין היתר כי במחזור הכנסות שנתי של עד 10 מיליון ש"ח, יהיה השיעור השולי המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות - 22% ממחזור ההכנסות השנתי. ביחס למחזור הכנסות בגובה שבין 75 ל-100 מיליון ש"ח נקבע שיעור שולי מרבי של 7.5%.

⁵⁸ הוראת תכ"ס 6.1.3, "הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות", 10.3.22.

⁵⁹ גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה.



כמו כן על פי הוראת תכ"ם בדבר ההגבלה של הוצאות הנהלה וכלליות - הוראה העוסקת בהבניית מתכונת שיקול הדעת לעניין תמיכות במוסדות ציבור הנכללים בהגדרת חוק יסודות התקציב - עבור מוסדות ציבור שבהם עד חמישה עובדים, ועדת התמיכות רשאית להכיר בשיעור כולל של עד 50% משכרו של עובד כחלק מעלות הפעילות, אם השתכנעה כי העובד עוסק במרבית זמנו בפעילות המוסד⁶⁰. מועצות הייצור אינן נחשבות מוסד ציבורי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, ועל כן הוראה זו אינה חלה בהקשר זה. עם זאת, בכל מועצות הייצור, למעט מועצת הצמחים, מועסקים פחות מחמישה עובדים. בהתאם לכך, לצורך חישוב הסבירות של הוצאות הנהלה וכלליות הניח משרד מבקר המדינה הנחה מיטיבה ולפיה העובדים בכל אחת מהמועצות, למעט במועצת הצמחים, עוסקים במרבית זמנם בפעילות המוסד, כך שגם במועצות הייצור הופחתו 50% מהוצאות השכר.

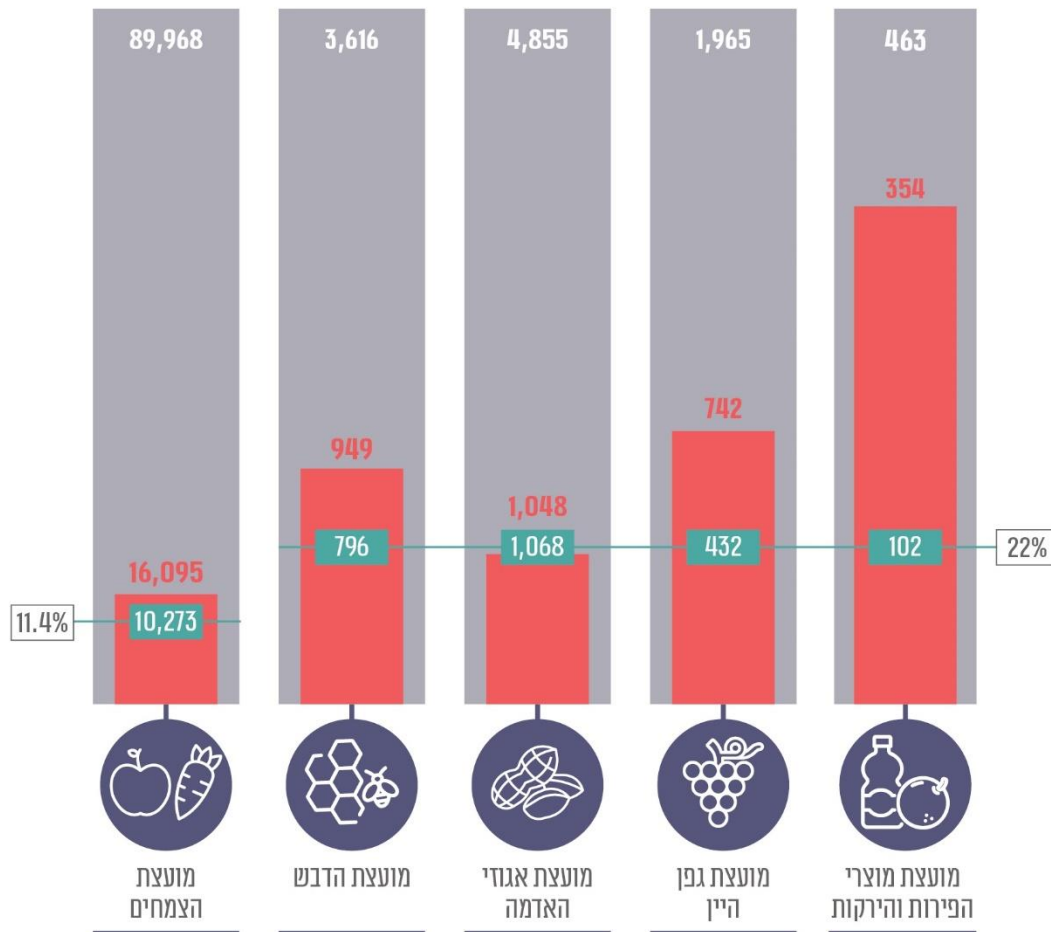
יצוין כי גם בהתאם להנחיות רשות התאגידים, עמותות וחברות לתועלת הציבור המחויבות להציג אישור ניהול תקין⁶¹, עליהן להקפיד כי הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלו על אחוז סביר מסך המחזור השנתי. כאמת המידה לסבירותן של הוצאות הנהלה וכלליות, רשם העמותות מציין את הכללים שנקבעו על ידי החשב הכללי כתנאי למתן תמיכה.

להלן בתרשים 3 נתונים על מחזורי הכספים של מועצות הייצור לשנת 2022, שיעורי ההוצאות המרביים של הנהלה וכלליות כפי שנקבעו בנוהל האוצר לתמיכות, ושיעורן בפועל במועצות הייצור.

⁶⁰ הוראת תכ"ם מספר 6.1.3, "הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות", מרץ 2022, סעיף 2.2.1.1.
⁶¹ החובה להצגת אישור ניהול תקין חלה על גופים הפונים למשרדי הממשלה בבקשה לתמיכה ועל עמותות וחברות לתועלת הציבור הנותנות שירותים למשרדי הממשלה.
 רשות התאגידים, "הנחיות להתנהלות עמותות - בהתאם לחוק העמותות, תש"ס - 1980", דצמבר 2015, עמ' 8.



תרשים 3: הכנסות המועצות (באלפי ש"ח), שיעורן המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות כפי שנקבע בנוהל האוצר לתמיכות ושיעורן בפועל (באלפי ש"ח), 2022



הוצאות הנהלה וכלליות
הסכום המרבי של הוצאות הנהלה והוצאות כלליות, על פי נוהל האוצר לתמיכות*
סה"כ הכנסות

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצות הייצור, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁶².
*סכומי הוצאות הנהלה והוצאות הכלליות חושבו בהתאם לשיעור השולי המרבי של הוצאות אלו ממחזור ההכנסות, כפי שנקבע בנוהל האוצר לתמיכות.

אומנם נוהל האוצר לתמיכות אינו חל על מועצות הייצור, אך אפשר ללמוד ממנו על אמת מידה סבירה לשיעורן של הוצאות הנהלה וכלליות. מהתרשים עולה כי בכל מועצות הייצור, למעט מועצת אגוזי האדמה, שיעור ההוצאות על רכיבי הנהלה וכלליות מההכנסות גבוה מהקבוע בנוהל משרד האוצר לתמיכות: הוצאות הנהלה וכלליות במועצת הצמחים חורגות ב-57% (כ-5.8 מיליון ש"ח) מהקבוע בנוהל; במועצת גפן היין - ב-71.6% (כ-310,000 ש"ח); ובמועצת הדבש - ב-27.9% (כ-153,000 ש"ח). במועצת מוצרי הפירות והירקות הוצאות הנהלה וכלליות הן

⁶² הוצאות הנהלה וכלליות בכל אחת מהמועצות, למעט במועצת הצמחים, חושבו בהתאם להנחה מיטיבה ולפיה העובדים במועצות אלה עוסקים במרבית זמנם בפעילות המוסד. בהתאם לכך, הופחתו 50% מהוצאות השכר במועצות אלו.
כמו כן לצורך הניתוח מיון משרד מבקר המדינה מחדש את סעיפי ההכנסות של מועצת אגוזי האדמה: הכנסות המועצה הוגדרו ככלל הסכומים שמנוכים על ידי המועצה מפדיון השיווק של אגוזי האדמה בטרם העברת דמי המכר למגדלים (השתתפות המגדלים בתקציב המועצה והוצאות השיווק).



בשיעור של 76% מכלל הכנסות המועצה, חריגה של 247% (כ-252,000 ש"ח) מהקבוע בנוהל. יתרה מזו, יצוין כי על פי הדוחות הכספיים הוצאות בגין שכר של המנכ"ל הן כ-55% מכלל הוצאות הנהלה וכלליות.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מסר בתשובתו מחודש ינואר 2024 (להלן - תשובת חשכ"ל) כי מועצות הייצור אינן כפופות לנוהל האוצר לתמיכות, הואיל והן אינן גופים נתמכים.

מועצת גפן היין, בתשובתה מחודש דצמבר 2023 (להלן - תשובת מועצת גפן היין), ומועצת הדבש, בתשובתה מחודש דצמבר 2023 (להלן - תשובת מועצת הדבש), מסרו כי הן אינן מוגדרות מוסד ציבורי על פי נוהל האוצר לתמיכות, והן אינן מקבלות תקציבים או תמיכות ממשרדי הממשלה. עוד מסרו המועצות כי עיקר הוצאות השכר שלהן הן הוצאות ישירות בגין פעילותן, ולכן אין להחשיבן הוצאות הנהלה וכלליות.

בדומה, מועצת מוצרי הפירות והירקות מסרה בתשובתה מחודש ינואר 2024 (להלן - תשובת מועצת מוצרי הפירות והירקות) כי כיוון שהמועצה אינה מקבלת תמיכה כלשהי ממשרדי הממשלה, הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות בנוהל האוצר לתמיכות אינה רלוונטית לפעילותה. לדברי המועצה הוצאות אלה ושיעורן נקבעות על ידי המפעלים המממנים את פעילות המועצה.

מתשובת מועצת הצמחים מינואר 2024 ומתשובתה המשלימה ממאי 2024 (להלן - תשובת מועצת הצמחים) עולה כי היא סבורה שנוהל האוצר לתמיכות אינו יכול לשמש אמת מידה לצורך בחינתן של הוצאות הנהלה וכלליות של המועצה, וזאת בשל הוצאותיה הייחודיות של המועצה בתחום המשפט, הפרסום והמחשוב. כמו כן מסרה מועצת הצמחים בתשובתה כי הוצאותיה על סעיפי הנהלה וכלליות, אשר עמדו בשנת 2011 על כ-19.5 מיליוני ש"ח, הצטמצמו בשנים האחרונות לכ-16 עד 17 מיליוני ש"ח, ומספר עובדי המועצה פחת בעשור האחרון בכ-17% (מכ-70 עובדים ל-58 עובדים). המועצה ציינה כי תמשיך להתייעל ולצמצם הוצאות בגין סעיפי הנהלה וכלליות.

משרד החקלאות מסר בתשובתו מינואר 2024 ובתשובתו המשלימה ממאי 2024 (להלן - תשובת משרד החקלאות) כי פעילות מועצות הייצור "מבוססת על העסקת כוח אדם, הוצאות עבור משימות ופרויקטים" וכי "היקף ההוצאות האמורות משתנה בהתאם לגודלה של המועצה, היקף העובדים בה וכדומה". על פי משרד החקלאות, לנוכח השונות בפעילותן של המועצות אי אפשר לבחון את סבירותן של הוצאות הנהלה וכלליות באמות מידה אחידות כפי שנקבעו בנוהל האוצר לתמיכות, ויש לבחון את סבירות הוצאותיה של כל מועצה בנפרד ללא תלות בסך תקציבה.

משרד מבקר המדינה מציין כי שיעורן השולי של הוצאות הנהלה וכלליות מסכום ההכנסות משקף את יעילותן של גוף מנהלי הפועל שלא למטרות רווח. מכאן החשיבות לבחינת הוצאות הנהלה וכלליות של מועצות הייצור למול אבן בוחן. קיום הפעילות לאורך שנים בהיעדרה של אמת מידה כזו עלולה לפגוע ביכולת להבטיח התנהלות יעילה. לעניין זה אבן הבוחן שחלה על מוסדות ציבור נתמכים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב עשויה להיות רלוונטית גם למועצות הייצור הנדרשות לפעול לתועלת הציבור, הגם שאינן כפופות לנוהל. יצוין כי בנוהל קיימת התייחסות לנסיבות מיוחדות ולמאפיינים שונים של מוסדות הציבור המחייבים הבחנה לגבי השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות, למשל על פי גודל הגופים או היקף עובדיהם, ואלו הובאו בחשבון במסגרת החישוב שבוצע לעיל.

מומלץ לוועד הפועל של מועצת הצמחים, למליאת מועצת מוצרי הפירות והירקות, למועצת המנהלים של מועצת הדבש ולדירקטוריון מועצת גפן היין לתת דעתם על גובהן של הוצאות הנהלה וכלליות במועצות שבאחריותם. כמו כן מומלץ שמשרד החקלאות ומשרד הכלכלה יוודאו שכלל מועצות הייצור מתנהלות ביעילות לשם מימוש תפקידן, תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים שיש לכל אחת מהמועצות בכל הנוגע לביצוע התפקידים שבתחומי אחריותה, וינחו בהתאם את הנהלת המועצות. עוד מומלץ כי משרדי החקלאות והכלכלה יבחנו אסדרה של מגבלה על גובה הוצאות הנהלה וכלליות במועצות הייצור החקלאיות, בדומה לנוהל האוצר לתמיכות.



משרד הכלכלה מסר בתשובתו מחודש ינואר 2024 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי המלצות הביקורת יועברו לדירקטורים מטעמו במועצות הייצור.

נאותות דיווחי המועצות בדוחות הכספיים

תקנות יסודות התקציב⁶³ קובעות כי על תאגיד לערוך את דוחותיו הכספיים לפי כללי החשבונאות המקובלים והתקינה החשבונאית הממשלתית. תקן חשבונאות ממשלתי מספר 1 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית ("הצגת דוחות כספיים") קובע את דרך הצגת הדוחות הכספיים הבסיסית לצורך השוואתם לדוחות כספיים קודמים של הישות החשבונאית או לדוחות כספיים של ישויות אחרות. התקן מפרט דרישות סף לאופן הצגת הדוחות הכספיים ותוכנם והנחיות לגבי מבנה הדוחות.

מועצת מוצרי הפירות והירקות

א- הצגה של נדל"ן להשקעה: נדל"ן להשקעה מוגדר בתקינה החשבונאית הממשלתית כקרע, מבנה או חלק ממבנה המוחזקים לצורך הפקת הכנסות מדמי שכירות או לשם עליית ערך הונית⁶⁴. על פי תקני החשבונאות יכול הדוח על המצב הכספי סעיף שבו יוצג סכום הנדל"ן להשקעה המצוי בידי הישות החשבונאית⁶⁵. עוד קובע התקן כי אם הישות החשבונאית אינה מחזיקה את הנכס לצורכי מסחר והיא אינה מתכוונת למוכרו במהלך מחזור העסקים הרגיל שלה או לממשו בתוך 12 חודשים לאחר תקופת הדיווח - יסווג הנכס כ"נכס לא שוטף"⁶⁶.

בדוחותיה הכספיים לשנים 2020 - 2022 פירטה מועצת מוצרי הפירות והירקות הכנסות מדמי שכירות כמפורט להלן:

לוח 2: הכנסותיה של מועצת מוצרי הפירות והירקות מדמי שכירות, 2020 - 2022 (בש"ח)

2022	2021	2020	הכנסות: דמי שכירות
105,968	122,988	108,409	

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2020 - 2022 ההכנסה הממוצעת של מועצת הפירות והירקות מדמי שכירות הייתה כ- 112,000 ש"ח לשנה. בביאורי הדוחות הוסבר כי מקורה של הכנסה זו בהסכם של המועצה להשכרת שטחים ממשרדיה השוכנים בתל אביב. אף על פי כן בדוחותיה הכספיים של המועצה לא רשומים נכסי משרדים שבבעלותה, ולכן אי אפשר לדעת מה הם הנכסים שעבורם נרשמו הכנסות דמי שכירות.

בביקורת נמצא כי משרדי המועצה המושכרים הם נכסים עירוניים המוחכרים למועצה עד לשנת 2025. על פי תקן חשבונאות ממשלתי מספר 16 של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית ממשלתית ("נדל"ן להשקעה")⁶⁷, נכסים מוחכרים המקיימים את ההגדרה של "נדל"ן להשקעה", יוצגו בדוח על המצב הכספי כנדל"ן להשקעה כמפורט לעיל.

מועצת מוצרי הפירות והירקות מחזיקה במשרדים לצורך הפקת הכנסות מדמי שכירות בלבד, ולפיכך עליה להוסיף לדוחותיה הכספיים הסבר על המשרדים שהיא חוכרת ולזקוף שווי הולם לנכסים אלה.

⁶³ סעיף 2 לתקנות יסודות התקציב (כללי דיווח כספי של תאגיד), התשפ"ג-2023.

⁶⁴ המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, תקן חשבונאות ממשלתי מספר 16 - נדל"ן להשקעה, נובמבר 2007, סעיף 7.

⁶⁵ תקן חשבונאות 1, סעיף 88.

⁶⁶ תקן חשבונאות 1, סעיף 76.

⁶⁷ המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, תקן חשבונאות ממשלתי מספר 16 - נדל"ן להשקעה, נובמבר 2007.



מועצת מוצרי הפירות והירקות מסרה בתשובתה כי היא תבחן אם יש צורך לשנות את הרישום החשבונאי של משרדי המועצה.

מועצת הצמחים

אופן הצגתם של נכסי תמלוגים ושל ההוצאות הכרוכות בהם

בשנת 1980 מנהל המחקר החקלאי (מכון וולקני) שבמשרד החקלאות בשיתוף המועצה לשיווק פרי הדר⁶⁸ - החלו לפתח זן מנדרינות חדש. בשנת 1987 הושלם פיתוחו של הזן "אורי", והוא נחשב לזן איכותי, קל לקילוף וחסר זרעים. ב-2004, בתום פיתוח של פרוטוקול גידול אופטימלי, נרשם הזן כפטנט בארצות הברית, וב-2013 - גם בשוק האירופי. מדינות המבקשות לגדל את הזן בצורה מסחרית משלמות תמלוגים למדינת ישראל תמורת הזיכיון. 25% מהתמלוגים מועברים למועצת הצמחים ו-75% מהתמלוגים מועברים למנהל המחקר החקלאי.

תקן חשבונאות מספר 9 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית⁶⁹ קובע כי הכנסות תמלוגים הנובעות משימוש שעושים אחרים בנכסי הישות החשבונאית, יוכרו כהכנסות על בסיס מצטבר בהתאם למהות ההסכם; הכנסות מוכרות רק כאשר צפוי שההטבות הכלכליות הקשורות לעסקה יזרמו לישות, ויהיה אפשר לאמוד את סכום ההכנסות באופן מהימן. עקרון ההקבלה בין הכנסות להוצאות⁷⁰ קובע כי יש לרשום בדוחות הכספיים את כל ההוצאות בזיקה ישירה לפריטי ההכנסות שבגינן הוצאו, ללא קשר למועד תשלום ההוצאות בפועל. מטרת העיקרון היא להציג בדוח על הביצוע הכספי את הרווח ה"אמיתי" שנוצר לישות מפעולותיה.

בשנים 2020 - 2022 רשמה מועצת הצמחים בדוחותיה הכספיים הכנסות מתמלוגים כ"הכנסות שונות" כמפורט להלן:

לוח 3: הכנסותיה של מועצת הצמחים מתמלוגי זן "אורי" ומתמלוגים אחרים, 2020 - 2022 (באלפי ש"ח)

2022	2021	2020	
5,047	6,961	3,193	תמלוגי "אורי" ⁷¹
7,051	2,127	3,033	תמלוגים אחרים ⁷²
12,098	9,088	6,226	סה"כ

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הדוחות הכספיים, תקופת הזכאות לתמלוגי הזן אורי היא 30 שנים, החל משנת 2015. ממסמכי המועצה עולה שהיא קיבלה תשלום מראש עבור מלוא תקופת הזכאות לתגמולים (30 שנה), ואולם היא החליטה על פריסתם על פני 20 שנה בדוחות הכספיים.

בדוחותיה הכספיים ציינה מועצת הצמחים את ההכנסות מראש עבור תמלוגים מזן אורי כהתחייבויות שוטפות, כמפורט להלן:

לוח 4: הכנסות מראש עבור תמלוגי זן "אורי", 2020 - 2022 (באלפי ש"ח)

2022	2021	2020
18,520	20,064	17,269

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני לוח 4 עולה כי ההכנסה מראש עלתה בין השנים 2020 - 2021 בכ-2.8 מיליון ש"ח וירדה בין השנים 2021 - 2022 בכ-1.5 מיליון ש"ח. עם זאת, על פי לוח 3 לעיל הכנסות המועצה בפועל

⁶⁸ שלימים אוחדה עם מועצת הצמחים, כענף ההדרים.

⁶⁹ המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית, תקן חשבונאות ממשלתי מספר 9 - הכנסות מעסקאות חליפין, יולי 2006, סעיפים 34 - 38.

⁷⁰ המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, מסגרת מושגית לעריכת דוחות כספיים והצגתם, סעיף 95.

⁷¹ בניכוי הוצאות בגין שמירת זכויות.

⁷² מכירת זכויות לשימוש במותג JAFFA בניכוי הוצאות בגין שמירת זכויות.



מתמלוגי הזן עלו בשנים 2020 - 2021 בכ- 3.8 מיליון ש"ח (מ-3,193 אלף ש"ח ל-6,961 אלף ש"ח) וירדו בשנים 2021 - 2022 בכ- 1.9 מיליון ש"ח (מ-6,961 אלף ש"ח ל-5,047 אלף ש"ח).

מועצת הצמחים לא הציגה בנכסיה הרשומים בדוחות הכספיים נכסי מחקר ופיתוח שעבורם התקבלו תגמולים ולא פרסה את ההוצאות בגין נכסים אלה בזיקה להכנסות כמתחייב מעקרון ההקבלה. כמו כן מועצת הצמחים הציגה הכנסות אותן החליטה לפרוס למשך 20 שנה כהתחייבויות שוטפות ולא כהתחייבויות לזמן ארוך כנדרש. בנוסף קיימת אי-הלימה בין נתוני ההכנסות מראש להכנסות בפועל מתמלוגי הזן, אף שתקופת ההפחתה היא ל-20 שנים. עוד נמצא כי יתרת ההכנסות מראש עבור תמלוגים מהזן גדלה לאורך השנים, אף על פי שמהדורות הכספיים אי אפשר לדעת אם נעשו עסקאות אחרות שעבורן התקבלו תמלוגים נוספים.

על מועצת הצמחים לבחון את הצגתם של הנכסים וההתחייבויות הרלוונטיים להכנסות מתמלוגים, ובכלל זה את הוצאות המחקר והפיתוח שהושקעו לצורך פיתוח הנכס המניב למועצה את התמלוגים. כן מוצע להוון רכיבים אלו לנכס ולהפחיתם מההכנסות הצפויות מהנכס ולא להציגם כהוצאה שוטפת.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ממצאי הביקורת בנוגע לאופן הצגתם של נכסי תמלוגים ושל ההוצאות הכרוכות בהם, והיא תפעל לתקנם בדוחות הכספיים לשנת הכספים 2023.

נזילות, חוסן פיננסי ויתרות רווח והפסד

נזילות משקפת את יכולתו של התאגיד לעמוד בכל התחייבויותיו בטווח הקצר, במהלך העסקים הרגיל שלו. חשיבותה היא ביכולתה לחזות מראש אם חברה עלולה להיקלע לבעיה תזרימית בעתיד הנראה לעין. הנזילות הפיננסית של תאגיד נמדדת בכמה דרכים, ובהן בחינת היחס בין הנכסים השוטפים להתחייבויות השוטפות (להלן - היחס השוטף). ככל שהיחס השוטף גדול יותר, רמת הנזילות של התאגיד טובה יותר. ואולם מצב שבו היחס השוטף בתאגיד גדול באופן יחסי, עשוי ללמד על קיומם של משאבים לא מנוצלים או על עודפי הון חוזר ועודפי מזומנים בלי שיש הצדקה כלכלית לכך. אין תשובה חד-משמעית לשאלה מה גודלו הרצוי של היחס השוטף, אך "כלל האצבע" הוא שהיחס השוטף הרצוי הוא בטווח של 1.5 עד 73.

יכולתו של תאגיד לפרוע את התחייבויותיו השוטפות נבחנת גם באמצעות חישוב היחס בין המזומנים, שווי המזומנים והשקעות לזמן קצר להתחייבויות השוטפות (להלן - יחס הנזילות המידי)⁷⁴. יחס זה צפוי להיות קטן מ-1 היות שאין לצפות שתאגיד הפועל כעסק חי, ישמור בידיו אמצעים נזילים שיספיקו בכל עת לפירעון כל התחייבויותיו השוטפות⁷⁵.

החוסן הפיננסי הוא ביטוי לכושר הישרדותו של התאגיד, היכולת שלו להמשיך בפעילותו גם בטווח הארוך ולעמוד בפני שינויים בתנאי השוק ובסיכוני האשראי שלו כפי שיהיו מעת לעת. בחינת החוסן הפיננסי של תאגיד מתבצעת באמצעות בחינה של יחסי המינוף הפיננסי ויחסי כיסוי החוב וכיסוי הריבית⁷⁶. דרגת המינוף הפיננסי של התאגיד גבוהה יותר כאשר משקל ההון במימון סך הנכסים של התאגיד נמוך ומשקל ההתחייבויות גבוה. ככל שדרגת המינוף של התאגיד גבוהה יותר, כך חוסנו הפיננסי נמוך יותר ולהיפך. רמת מינוף גבוהה משקפת סיכון שהתאגיד לא יוכל לפרוע את התחייבויותיו במהלך העסקים הרגיל. אפשר להציג את המינוף הפיננסי בכמה דרכים, ובכלל זה יחס ההתחייבויות לסך הנכסים.

⁷³ יורם עדן ושלומי שוב, **תורת המספרים של עולם העסקים - ניתוח דוחות כספיים והערכת שווי**, מהדורה שנייה, IFRS CONSULTING (2019), עמ' 197.

⁷⁴ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "ביקורת פיננסית: מכון התקנים", עמ' 41.

⁷⁵ **יורם עדן ושלומי שוב** (2019).

⁷⁶ **יורם עדן ושלומי שוב** (2019).



בנוהל האוצר לתמיכות העוסק בעודפי ההון נקבע כי השיעור של יתרת הנכסים נטו של מוסד הציבור המכוונת לשימוש עבור פעילויות שלא יועדו, מתוך מחזור הכנסותיו בשנה שקדמה לשנת התמיכה - לא יעלה על 100%.⁷⁷ כאמור, נוהל זה אינו חל על מועצות הייצור, אך אפשר ללמוד ממנו על היחס הראוי בין ההון העצמי שלהן (יתרת הנכסים נטו) למחזור הכנסותיהן, ובהתאם לכך על שיעור יתרת הנכסים נטו לשימוש עבור פעילויות שלא יועדו.

יתרת הנכסים נטו מושפעת מיתרת הרווח וההפסד של התאגיד - יתרת רווחיו הנקיים בניכוי הפסדיו של התאגיד שנצברו לכל אורך שנות פעילותו. ככלל, על תאגידי הפועלים ללא כוונת רווח להשקיע יתרות כספים שאינם נדרשים באופן מידי לפעילותם השוטפת באופן סולידי בכדי לשמור על ערכם בפעילות הליבה שלהם.⁷⁸

להלן נתונים על רמות הנזילות, על החוסן הפיננסי ועל יתרות רווח והפסד במועצות השונות:

מועצת אגוזי האדמה

תרשים 4: היחס השוטף ויחס הנזילות המיידית של מועצת אגוזי האדמה, 2020 - 2022



על פי הדוחות הכספיים של מועצת אגוזי האדמה לשנים 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי היחס השוטף (היחס בין הנכסים השוטפים להתחייבויות השוטפות) של מועצת אגוזי אדמה בשנים 2020 - 2022 היה כ-1. יחס זה מעיד על רמת נזילות המאפשרת למועצה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות במהלך העסקים הרגיל בלי שתזדקק לממש את נכסיה הקבועים או לגייס הון נוסף. עם זאת, יחס הנזילות המיידי היה במגמת ירידה מ-0.6 בסוף שנת 2020 לכ-0 בסוף שנת 2022. כלומר בסוף שנת 2022 למועצה לא היו כמעט יתרת

⁷⁷ נוהל משרד האוצר, סעיף 7.

⁷⁸ רשות התאגידים, "הנחיות להתנהלות עמותות - בהתאם לחוק העמותות, תש"ס - 1980", דצמבר 2015, עמ' 24.



מזומנים ושווי מזומנים לפריעת התחייבויותיה השוטפות והיא נסמכה בשנה זו על יתרת הלקוחות⁷⁹.

מדוחותיה הכספיים של המועצה עולה כי פערים בתזרים המזומנים הדרוש למימון פעילותיה נוצרים בשל מתן אשראי ללקוחות המועצה (רוכשי אגוזי האדמה). כדי לגשר על פערים אלה המועצה נוטלת אשראי לטווח קצר מתאגידים בנקאיים (כ-9.5 מיליון ש"ח בסוף שנת 2022).

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי מועצות הייצור פועלות על פי תקציב מאושר וקבוע מראש וגובות היטלים בהתאם לו, ולפיכך יחס הנזילות אינו קשור לאופי פעילותן.

מועצת אגוזי האדמה מסרה בתשובתה מינואר 2024 (להלן - תשובת מועצת אגוזי האדמה) כי רמת הנזילות הנמוכה המשתקפת מדוחותיה הכספיים נובעת ממועד סגירת הדוחות. סיומה של שנת הכספים ב-31 לדצמבר בכל שנה אינו חופף למועד הסיום של עונת היצוא של אגוזי אדמה. לדברי המועצה בחלק מהמקרים נשלחת תוצרת ללקוחות בסמוך לתאריך סגירת הדוחות, אך התשלום עבור המשלוח מתקבל בשנת הכספים העוקבת, כלומר ניתן ללקוחות אלה אשראי ארוך. כתוצאה מכך נוצרת יתרת מזומנים קטנה וחוב לקוחות גדול בסמוך למועד עריכת המאזן.

לעניין זה משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד החקלאות ומועצת אגוזי אדמה כי הדוחות הכספיים הם תמונת מצב של נכסי המועצה, התחייבויותיה והונה במועדים המקובלים, כלומר סוף השנה. כאמור, מהדוחות הכספיים עולה כי בתאריכים אלה המועצה לא החזיקה ביתרת מזומנים ושווי מזומנים לפריעת התחייבויותיה השוטפות, אף שהיא פועלת בהתאם לתקציב קבוע מראש.

בלוח 5 שלהלן, מוצג שיעור המינוף הפיננסי של המועצה בשנים 2020 - 2022.

לוח 5: שיעור המינוף הפיננסי (היחס בין התחייבויות לנכסים) של מועצת אגוזי האדמה, 2020 - 2022

מועצת אגוזי האדמה	התחייבויות	נכסים	מינוף פיננסי
2020	7,865	8,863	89%
2021	12,998	14,048	93%
2022	14,008	14,935	94%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצת אגוזי האדמה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור המינוף הפיננסי הממוצע של מועצת אגוזי האדמה בשנים 2020 - 2022 היה כ-92%. זהו שיעור גבוה באופן יחסי, המצביע על חוסן פיננסי נמוך באופן יחסי.

מומלץ למועצת אגוזי האדמה ולמשרד החקלאות לפעול לצמצום של שיעור המינוף הפיננסי של המועצה כדי לשמור על יציבותה הפיננסית ולהימנע ממצב שבו לא תוכל לפרוע את התחייבויותיה במקרה של התממשות הסיכונים.

מועצת הדבש

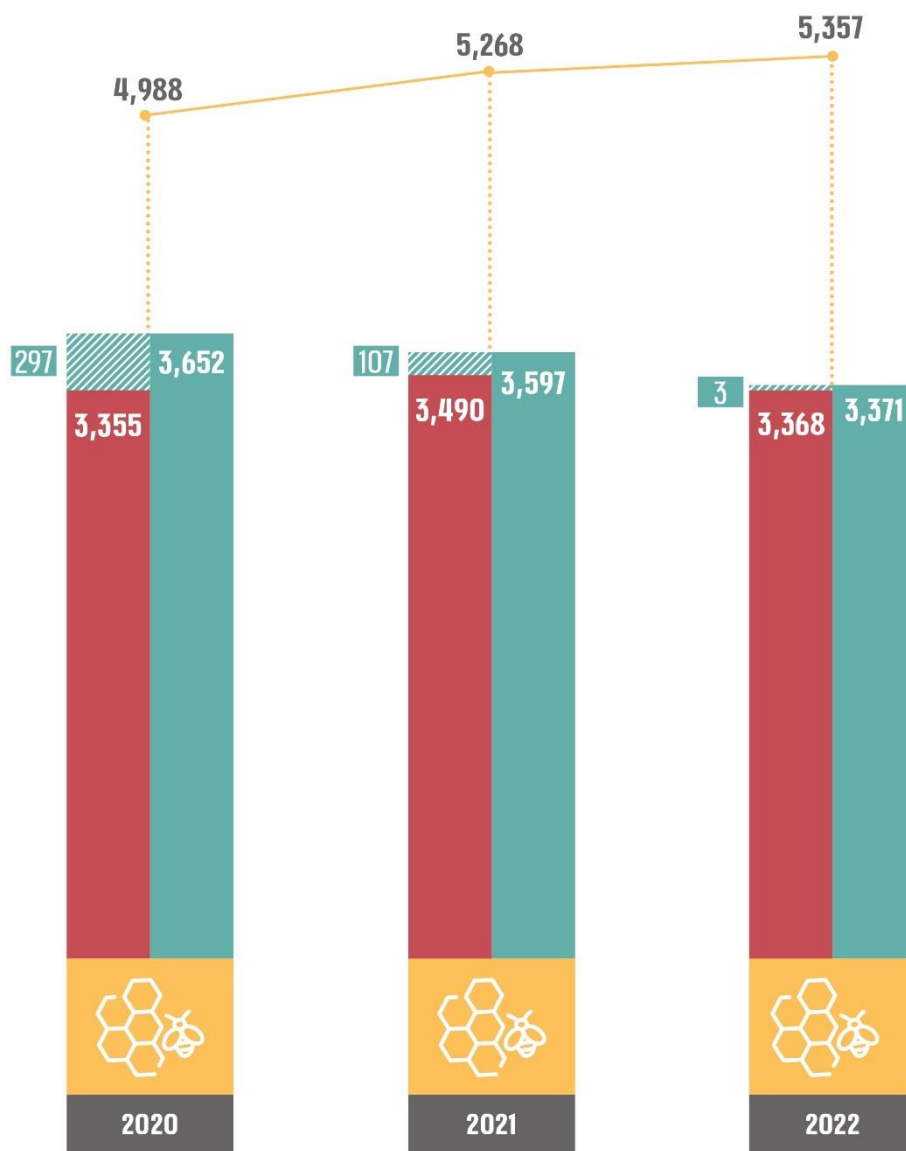
עודפים צבורים ומשאבים לא מנוצלים

בתרשים 5 להלן נתונים על הכנסות מועצת הדבש, הוצאותיה ויתרת הרווח לשנים 2020 - 2022 מתוך דוחות על הביצוע הכספי של המועצה:

⁷⁹ יתרת המזומנים ושווי מזומנים בשנת 2022 היתה כ-0.35 מיליון ש"ח (לעומת כ-3.5 מיליון ש"ח בשנת 2021), יתרת הלקוחות בשנת 2022 היתה כ-13.5 מיליון ש"ח ויתרת חייבים ויתרות חובה עמדה על כ-0.2 מיליון ש"ח. יתרת ההתחייבויות השוטפות בשנת 2022 היתה כ-14 מיליון ש"ח.



תרשים 5: הכנסות המועצה, הוצאותיה ועודפיה הצבורים לשנים 2020 - 2022 (באלפי ש"ח)



■ סה"כ הוצאות ■ סה"כ הכנסות ■ עודפים צבורים בתחילת שנה ■ עודף הכנסות על הוצאות

על פי הדוחות הכספיים של מועצת הדבש, 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי למועצת הדבש יתרת רווחים אשר הלכה וגדלה בשנים 2020 - 2022, ועמדה בתחילת שנת 2022 על כ-5.3 מיליוני ש"ח, סכום הגדול בכ-800 אלף ש"ח מתקציבה השנתי של המועצה לאותה שנה (4.5 מיליוני ש"ח). כמו כן, סכום זה הוא בשיעור של כ-156% ממחזור הכנסות המועצה בשנה זו (כ-3.4 מיליון ש"ח). מקורה של יתרת הרווח בקרן לוויסות שוק הדבש⁸⁰, ששימשה בעבר לפעולות שיווק ואחסון של דבש שטרם נמכר ושאינן מבוצעות כיום. יש

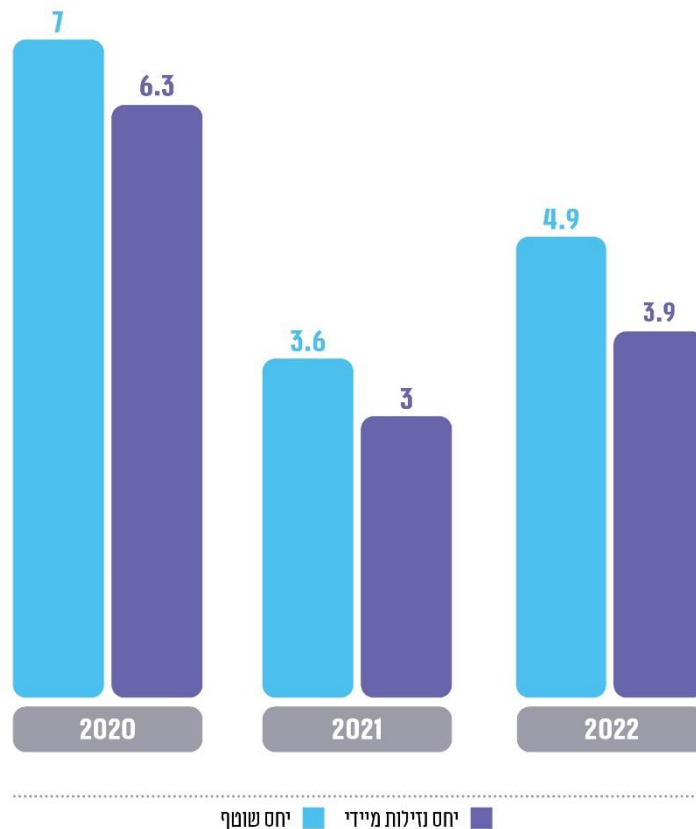
80 כספי הקרן שימשו בעבר בעיקר למימון ביניים לחברת "דבשים" לצורך פעולות שיווק ולאחסון של דבש שטרם נמכר. להרחבה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 49 "המועצה לייצור ולשיווק של דבש" (1999) עמ' 253. חברת דבשים פורקה בשנת 2012.



לציין כי יתרות הרווח של המועצה עלו אף שלאורך השנים גבתה מועצת הדבש עבור אגרות הרישיון סכום הנמוך מהסכום הקבוע בצו הדבש⁸¹.

היחס השוטף ויחס הנזילות המיידית של מועצת הדבש, כפי שנמדדו מתוך דוחותיה הכספיים של המועצה לשנים 2020 - 2022 מוצגים בתרשים 6. הרכב המזומנים ושווי מזומנים של המועצה מוצגים בלוח 6.

תרשים 6: היחס השוטף ויחס הנזילות המיידית של מועצת הדבש, 2020 - 2022



על פי הדוחות הכספיים של מועצת הדבש, 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 6: הרכב מזומנים ושווי מזומנים של מועצת הדבש (באלפי ש"ח), 2020 - 2022

2022	2021	2020	
1,338	1,907	2,011	מזומנים
3,179	3,337	3,107	ניירות ערך
4,517	5,244	5,118	סך הכול מזומנים ושווי מזומנים:

על פי הדוחות הכספיים של מועצת הדבש, 2020 - 2022.

מהתרשים עולה כי בשנים 2020 - 2022 ערכי היחס השוטף ויחס הנזילות המיידית של מועצת הדבש היו גבוהים מאוד ומעבר לנדרש להחזר ההתחייבויות השוטפות. בשנים אלה היחס השוטף היה בין 3.6 ל-7 שמשמעותו שהנכסים השוטפים היו פי 7 מההתחייבויות השוטפות ויחס הנזילות המיידית היה בין 3 ל-6.3. מלוח 6 עולה כי בשנים 2020, 2021 ו-2022 סה"כ המזומנים ושווי

81 סעיף 14 לצו הדבש קובע את שיעורי אגרת רישיונות הייצור ומתעדכן מדי שנה בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן. ואולם, מועצת הדבש גובה אגרה בסכום מופחת מזה הנקבע בצו. כך למשל, שיעור האגרה שנקבע בצו בשנת 2017 היה 39.5 ש"ח לכוורת ואילו המועצה החליטה באותה שנה על גביית אגרה מופחתת בשיעור של 28 ש"ח לכוורת. בשל עליית המדד, שיעור האגרה הקבוע בצו הדבש עודכן בשנת 2023 ל-41.50 ש"ח. למרות זאת, לא העלתה מועצת הדבש את שיעור האגרה הנגבית על ידה.



המזומנים היו כ-5.1 מיליון ש"ח, 5.2 מיליון ש"ח, וכ-4.5 מיליון ש"ח בהתאמה מתוכם כ-3.1 מיליון ש"ח (כ-61%), כ-3.3 מיליון ש"ח (כ-64%) וכ-3.2 מיליון ש"ח (כ-70%) הושקעו בניירות ערך בשנים אלה בהתאמה.

יצוין כי לאורך השנים בחנה מועצת הדבש את השימוש ביתרוניה אך לבסוף לא קיבלה החלטות בנושא, ובה בעת דחתה פעולות שהיו עשויות לתרום לקידום הענף בשל עלותן הגבוהה, כגון ניטור מיקומי כוורות באמצעים טכנולוגיים או ניטור באמצעות הפעלת צוותי פיקוח ייעודיים לנושא זה.

מועצת הדבש היא חברה לתועלת הציבור המנועה מחלוקת רווחים לבעלי המניות; היא אחראית ליישומם ולאכיפתם של חיקוקים שונים, ולכן הכנסותיה אמורות לממן את פעילותה ולממש את יעדיה ולא לייצר רווחים לבעלי המניות. בהיעדר שימוש ביתרות הרווח של המועצה למימון פעילות הליבה שלה, המועצה משקיעה שיעורים גבוהים מיתרת המזומנים ושווי מזומנים שלה בניירות ערך - כ-3.1 מיליון ש"ח (כ-61%), כ-3.3 מיליון ש"ח (כ-64%) וכ-3.2 מיליון ש"ח (כ-70%) בשנים 2020, 2021 ו-2022 בהתאמה, והיא אינה ממצה את אפשרויות הפעולה שלה עבור ענף הדבש וההאבקה, ובכלל זה פעולות בתחום הבקרה והאכיפה, המחקר והפיתוח.

על מועצת הדבש לבחון את המקור ליתרת הרווח הגבוהה שלה ובהתאם לממצאי הבדיקה לגבש תוכנית עבודה לביצוע פעולות והשקעות לטובת שיפור הענף וייעולו. עוד מוצע כי ייבחנו אפשרויות לביצוע יוזמות שיישומן נדחה בעבר בשל עלותן.

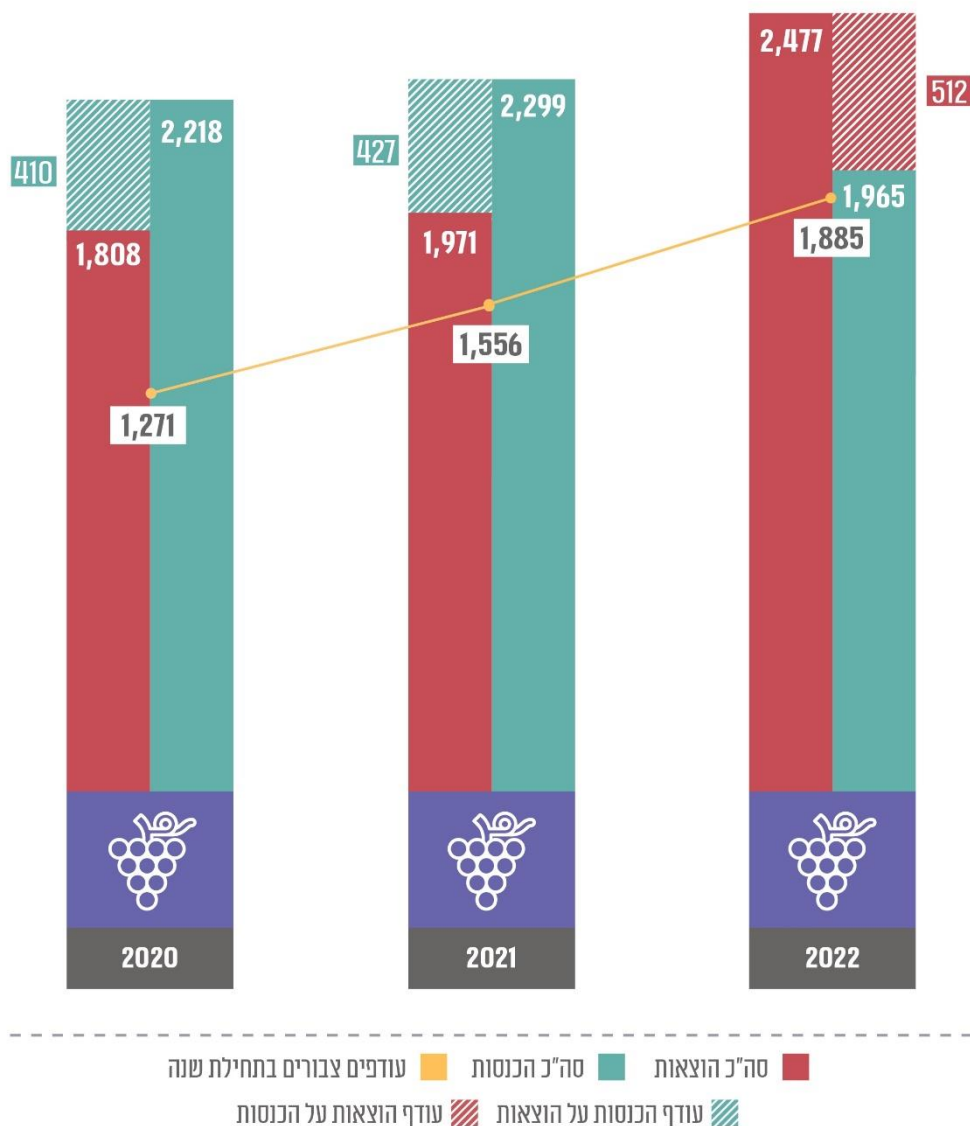
מועצת גפן היין

עודפים צבורים

להלן נתונים לגבי הכנסות מועצת גפן היין, הוצאותיה ויתרת הרווח לשנים 2020 - 2022 מתוך דוחות הרווח והפסד של המועצה:



תרשים 7: הכנסות מועצת גפן היין, הוצאותיה ועודפיה הצבורים לשנים 2020 - 2022 (באלפי ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של מועצת גפן היין לשנים 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי למועצת גפן היין עודף שוטף של כ-18.5% מההכנסה השנתית בכל אחת מהשנים 2020 ו-2021. בשנת 2022 נגרם למועצה הפסד תפעולי של 512,000 ש"ח, כך שבסוף שנה זו הצטמצמו עודפיה הצבורים של המועצה לכ-1.4 מיליון ש"ח.

מועצת גפן היין מסרה בתשובתה כי בכל שנת שמיטה, מדי שבע שנים, הכנסותיה מדמי חברות פוחתות בשל צמצום שטחי הבציר, וכן פוחתות הכנסותיה ממכירת חומר ריבוי בשל מיעוט נטיעות. כך למשל שנת השמיטה האחרונה⁸² גרמה לגירעון של כ-0.5 מיליון ש"ח בהכנסות המועצה. כדי להימנע מגרעונות, בשש השנים הקודמות לשנת השמיטה המועצה מייצרת הכנסות עודפות, והן משמשות אותה בשנת השמיטה.

שנת השמיטה חלה בשנת התשפ"ב - התחילה ב-7.9.21 והסתיימה ב-25.9.22.



עוד מסרה המועצה בתשובתה כי הכנסות המועצה נקבעות בתום תקופת בציר גפן היין ברבעון האחרון של כל שנה, והן מיועדות למימון של פעילות המועצה והתחייבויותיה בתשעת החודשים הראשונים בשנה העוקבת, שבהם אין למועצה הכנסות.

ואולם בביקורת עלה כי בארבע השנים שקדמו לשנת השמיטה (2018 - 2021) צברה המועצה עודפים של כ-1.3 מיליוני ש"ח, שהם פי כ-2.5 מההפסד התפעולי בשנת השמיטה (שחלה בשנים 2021 - 2022). עוד נמצא כי בכל אחת מהשנים 2018 עד 2021 גדלה יתרת העודפים של המועצה והצטבר סכום גבוה מהנדרש למימון פעילותה בשנה העוקבת.

מוצע כי מועצת גפן היין תוודא כי היא גובה דמי חברות שיאפשרו לה לצבור יתרת עודפים לטובת מימון פעילותה בשנת השמיטה, בלי שיתרה זו תחרוג באופן ניכר מהגירעון הצפוי בשנת השמיטה. כמו כן מוצע כי מועצת גפן היין תגבש תוכנית עבודה רב-שנתית להגדלת ההשקעות, והן ישמשו לטיוב פעילות הענף וייעולו באמצעות חלק מעודפיה הצבורים והתאמת סכומי האגרות הנגבים על ידה לצרכיה.

מועצת הצמחים

הכנסות מועצת הצמחים מהיטלים

מהדוחות הכספיים של מועצת הצמחים לשנת 2022 עולה כי בשנה זו הופרשו לחובות אבודים ומסופקים 148,000 ש"ח בגין חייבים שלמועצה ספק לגבי יכולת הגבייה מהם. נכון ליוני 2023, היקף החובות שטרם שולמו למועצה בגין היטלי השנים 2020 - 2022 הוא כ-8.5 מיליון ש"ח (כ-14% מכלל ההיטלים בענפי הפירות והזית בשנים אלה): כ-6.9 מיליון ש"ח בגין היטלים שלא שולמו בענף הפירות (כ-12% מכלל ההיטלים בשנים אלה)⁸³ וכ-1.6 מיליון ש"ח בגין היטלים שלא שולמו בענף הזית (כ-47% מכלל ההיטלים בשנים אלה)⁸⁴. בענפי המועצה האחרים, שבהם גובה ההיטל נקבע על פי משקל התוצרת, שיעור גביית ההיטלים גבוה יותר בשל מנגנון הגבייה המחייב את המשווקים לנכות את ההיטל מהתמורה ששילמו למגדל בעד התוצרת שקיבלו ולהעבירו למועצה. יצוין כי מנגנון גבייה זה אינו כולל גבייה בגין תוצרת ששווקה אך לא דווחה למועצה ("שוק שחור" או מכירה ישירה מהחקלאי לצרכן); והמועצה אינה אומדת את היקף השיווקים שאינם מדווחים לה.

שיעור גביית ההיטלים מושפע מסיבות שונות, ביניהן גם אופן הפעלת מערכת הגבייה. מערך ההיטלים במועצת הצמחים מושתת על אוטונומיה מקצועית שיש לכל ענף במועצה לקבוע לעצמו את גובה ההיטל ושיטת חישובו, ואת אופן ביצוע הגבייה בפועל מהמגדלים באותו הענף⁸⁵. בפועל, מערכת הגבייה של כל ענף מענפי מועצת הצמחים נותרה כשהייתה טרם איחוד המועצות בשנת 2003, ובהתאם לכך מעסיקה מועצת הצמחים צוות גבייה נפרד לכל ענף מענפיה.

בשנת 2006 הקים שר החקלאות ועדה לבחינת תפקידיה וסמכויותיה של מועצת הצמחים, בעקבות תוצאות בדיקה שנערכה במשרד החקלאות לגבי עבודת המטה הנדרשת לצורך הערכות לתהליכי ארגון מחדש במועצה. בדוח הוועדה נכתב כי "יש לוודא כי למועצה יהיו כלים לגבייה אפקטיבית של ההיטלים, לרבות, במידת הצורך, שימוש בפקודת המיסים (גבייה)". פקודה זו מעניקה סמכות לנקיטת אמצעי אכיפה כלפי חייבי היטלים באופן זהה לנקיטתם נגד חייבי מסים, והיא לא הוקנתה למועצת הצמחים.

⁸³ היקף החובות שטרם שולמו בגין שנת 2020 הוא 6.5% מההיטלים בשנה זו; היקף החובות שטרם שולמו בגין שנת 2021 הוא 9.4% מההיטלים בשנה זו; היקף החובות שטרם שולמו בגין שנת 2022 הוא 19.2% מההיטלים בשנה זו.

⁸⁴ היקף החובות שטרם שולמו בגין שנת 2020 הוא 41.2% מההיטלים בשנה זו; היקף החובות שטרם שולמו בגין שנת 2021 הוא 46.8% מההיטלים בשנה זו; היקף החובות שטרם שולמו בגין שנת 2022 הוא 53.8% מההיטלים בשנה זו.

⁸⁵ חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז-2007.



גביית היטל מועצת הצמחים מתבצעת על פי נוהל "ניהול גביית היטלים" משנת 2009. הנוהל מתייחס להליכי גבייה שונים בשלושה מתוך ארבעת ענפי המועצה, שכן באותה העת ענף הזית פעל כמועצה נפרדת. נכון לדצמבר 2023, אין לענף הזית נוהל גבייה.

הליכי הגבייה בכל אחד מענפי המועצה מתבצעים על ידי צוותי עבודה נפרדים כמוצג בלוח 7:

לוח 7: כוח האדם העוסק בגבייה במועצת הצמחים, 2023

ענף	מספר עובדים	היקף משרות מצטבר
פירות	6	2.9
ירקות	3	2.8
הדרים	3	2.1
זית	3	1.7
סה"כ	15	9.5

על פי נתוני מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי במועצת הצמחים פועלים בתחום הגבייה 15 עובדים בהיקף של 9.5 משרות מלאות (כ-15% מכלל כוח העבודה במועצה).

נמצא כי אף שמטרת איחוד כמה ממועצות הייצור השונות למועצת הצמחים בשנת 2003, היתה לייעל את המערכת ולצמצם בהוצאות המטה, מועצת הצמחים מפעילה ארבעה צוותי גבייה שונים, הפועלים בנפרד זה מזה. נוסף על כך, גביית ההיטלים מתבצעת בהתאם לנוהל שנקבע לפני כ-15 שנים ולא עודכן עד למועד הביקורת. הנוהל מעגן הליך גבייה נפרד לכל אחד משלושת ענפי המועצה – הפירות, הירקות וההדרים – אך אינו כולל את הליכי הגבייה בענף הזית, שצורף למועצה בשנת 2010. הפיצול במנגנוני הגבייה גורם לנזק כלכלי שמקורו בכפילות הוצאות השכר של העובדים האמונים על הגבייה בכל ענף ובהתמשכות הליכים מול החייבים, שעשויה היתה להיחסך אם היה מוקם צוות גבייה אחד לכלל המועצה. נכון ליוני 2023, סכום ההיטלים שטרם שולמו למועצת הצמחים עבור השנים 2020 - 2022 היה כ-8.5 מיליון ש"ח, מהם כ-1.6 מיליון ש"ח בגין היטלים שלא שולמו בענף הזית (כמחצית מכלל ההיטלים בשנים אלה).

עוד נמצא כי למרות המלצת הוועדה לבחינת תפקידיה וסמכויותיה של המועצה, שחלקן אומצו על ידי משרד החקלאות בשנת 2007 בתיקון החקיקה שהגיש, הוא לא ערך בדיקה של יעילות הגבייה במועצה ושל אפשרויות השימוש בפקודת המסים (גבייה).

מומלץ כי מועצת הצמחים תפעל לאיחוד וייעול מנגנוני גביית ההיטלים. כן מומלץ כי המועצה ומשרד החקלאות יבחנו אם נדרשת אסדרה שתאפשר גביית חובות למועצת הצמחים בהתאם לפקודת המסים (גבייה), או לחלופין העברת חובות בגין היטלים שחלף המועד הקובע בדיון לתשלומם, למרכז לגביית קנסות, האמון על גביית חובות עבור אוצר המדינה וגופים ציבוריים מסוימים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא מצטרף להמלצה לבחון את הייעול והאיחוד של מערך הגבייה בענפי המועצה השונים, ומציע שמועצת הצמחים תכין תוכנית פעולה מתאימה.

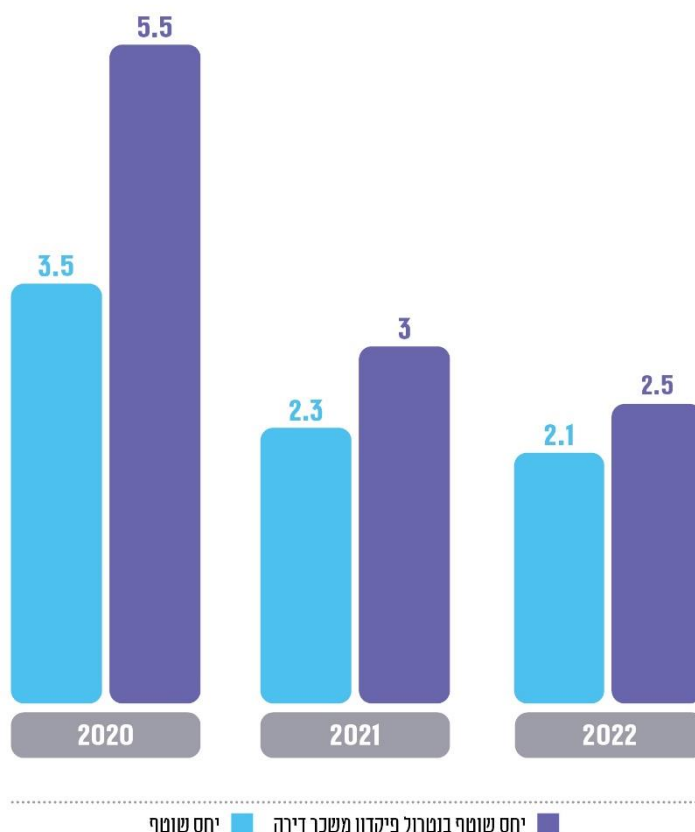
מועצת הצמחים ציינה בתשובתה כי בעבר ניסתה המועצה לאחד את מנגנוני הגבייה של הענפים השונים. בשנת 2010 הוחלט כי בשל השוני בין הענפים בשיטה של תשלום ההיטלים למקורות הגבייה השונים, יהיה ראוי לחזור לשיטה הקודמת; כל ענף ימשיך להעסיק את אנשי הגבייה המנוסים בתחומם, שכן להם היכרות רבה עם הגורמים המשלמים והתמקצעות בהליכי הגבייה הכרוכים בכך. עם זאת המועצה מקבלת על עצמה לשוב ולבחון את נושא איחוד הגבייה.



מועצת מוצרי הפירות והירקות

מהדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות עולה כי היא סיווגה פיקדון בגין שכר דירה על סך 30,000 ש"ח תחת התחייבויות שוטפות ולא תחת התחייבויות לטווח ארוך כנדרש ממהות ההתחייבות. לפיכך בתרשים 8 שלהלן מוצג היחס השוטף של מועצת מוצרי הפירות והירקות לשנים 2020 - 2022, כפי שמוצג בדוחותיה הכספיים, לצד היחס השוטף בנטרול הפיקדון משכר הדירה, ובתרשים 9 שאחריו - יחס הנזילות המידי.

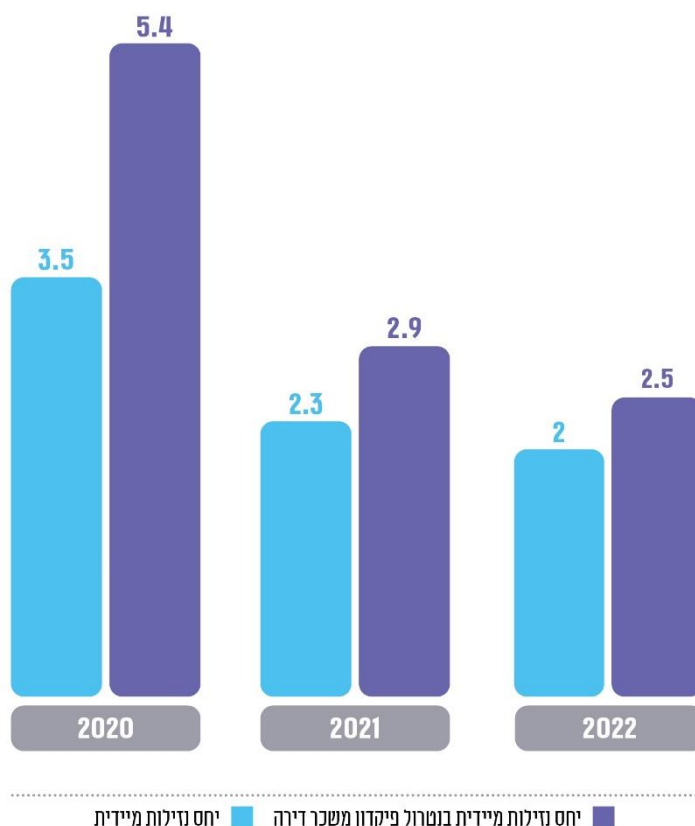
תרשים 8: היחס השוטף של מועצת מוצרי הפירות והירקות, 2020 - 2022



על פי הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות לשנים 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 9: יחס הנזילות המיידית של מועצת מוצרי הפירות והירקות, 2020 - 2022



על פי הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות לשנים 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל עולה כי היחס השוטף הממוצע של מועצת מוצרי הפירות והירקות בשנים 2020 - 2022 היה 2.6 (או 3.7 בנטרול פיקדון משכר הדירה). כן עולה כי יחס הנזילות המיידית גבוה במידה ניכרת ושווה בקירוב ליחס השוטף. נתונים אלה מעידים על החזקתם של עודפי הון חוזר ועודפי מזומנים ללא הצדקה כלכלית וללא כל ייעוד.

על פי חוק המועצות למוצרי פירות וירקות, תפקידי המועצה כוללים בין היתר רכישה מרוכזת של חומרי גלם וחומרי עזר לתעשייה זו, קיום מעבדות לבקרת הטיב ועריכת מחקרים לפיתוח מוצרים.

להלן נתונים לגבי הכנסותיה של מועצת מוצרי הפירות והירקות, הוצאותיה ויתרת הרווח לשנים 2020 - 2022 מתוך דוחות על הביצוע הכספי של המועצה:



תרשים 10: הכנסותיה של מועצת מוצרי הפירות והירקות, הוצאותיה והפסדה התפעולי לשנים 2020 - 2022 (בש"ח)



הכנסות דמי חבר הכנסות דמי שכירות הוצאות הפסד

על פי הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות לשנים 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות, בשנים 2020 - 2022 היו למועצה הפסדים זניחים מפעילות בשיעור של כ-5% מהכנסותיה (כ-20,000 ש"ח בממוצע). עם זאת, האיזון היחסי בין הוצאותיה של המועצה להכנסותיה הושג באמצעות הכנסות פסיביות (דמי שכירות) שאין מקורן בפעילות הליבה של המועצה.

רווחיותה ויעילותה של מועצת מוצרי הפירות והירקות מפעילותה העסקית נבחנת באמצעות הרווח התפעולי, כפי שמופיע בדוח על הביצוע הכספי שלה, והתאמות להכנסות והוצאות שאינן בבסיס הפעילות התפעולית של המועצה. במקרה זה ללא דמי השכירות המשולמים למועצה, שכן הם אינם חלק מפעילות הליבה התפעולית של המועצה.



לוח 8: הרווח התפעולי של מועצת מוצרי הפירות והירקות בש"ח, 2020 - 2022

2022	2021	2020	
357,072	329,731	343,106	הכנסות
105,968	122,988	108,409	דמי חבר ממפעלי תעשייה
			דמי שכירות
480,048	484,970	457,740	הוצאות
-17,008	-32,251	-6,225	הוצאות הנהלה וכלליות
-105,968	-122,988	-108,409	רווח תפעולי
640	-610	-148	ניכוי הכנסות משכירות
			שיערוך יעודה ⁸⁶
-122,336	-155,849	-114,782	רווח תפעולי ללא הכנסות משכירות וללא שיערוך יעודה

על פי הדוחות הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022 נרשם הפסד תפעולי בסך 6,225 ש"ח (2020), 32,251 ש"ח (2021) ו-17,008 ש"ח (2022). ללא הכנסות משכירות ושיערוך יעודה שאינם חלק מפעילות הליבה של המועצה נרשם הפסד גבוה יותר: 114,782 ש"ח בשנת 2020, 155,849 ש"ח בשנת 2021, ו-122,336 ש"ח בשנת 2022. עוד עולה מהלוח כי הגידול בהפסד התפעולי ובהפסד מפעילות הליבה של המועצה נגרם בשנת 2021 בין היתר מירידה בהכנסות מדמי חבר בכ-13,375 ש"ח (ירידה של כ-4%) ומעלייה בהוצאות הנהלה וכלליות בכ-27,230 ש"ח (עלייה של כ-6%).

מועצת מוצרי הפירות והירקות ציינה כי היא אינה חברה עסקית ולפיכך אינה נדרשת לסיים שנת עבודה ברווח, שבגינה יוטל עליה מס. לדברי המועצה כל גירעון שנוצר מכוסה באופן מוחלט על ידי המפעלים החברים בה.

ההפסדים התפעוליים של מועצת מוצרי הפירות והירקות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022 (עם ובלי הכנסות משכירות ושיערוך יעודה) מעידים כי ההכנסות מפעילות הליבה העסקית שלה אינן מספיקות כדי לממן את הוצאותיה השוטפות. מהדוחות הכספיים של המועצה עולה גם כי כל הוצאותיה השוטפות הן הוצאות הנהלה וכלליות, ולמעשה למעלה מעשור אין לה כל פעילות המקדמת את היעדים שעמדו בבסיס הקמתה⁸⁷ או את תפקידיה המפורטים בחוק שמכוחו הוקמה. זאת מלבד איסוף מידע על כמויות הפירות והירקות שעובדו במפעלי התעשייה ושיוצאו על ידי מפעלים אלה⁸⁸.

מוצע כי מועצת מוצרי הפירות והירקות ומשרד הכלכלה יבחנו מהי ההצדקה לתשלום דמי חבר של המפעלים החברים במועצה, הואיל והם משמשים רק לכיסוי הוצאות הנהלה וכלליות, ללא פעילות נוספת המקבלת ביטוי בדוחות הכספיים. כן מוצע שייבחנו אם במצב דברים זה ולנוכח מחזור הפעילות הקטן של המועצה (כ-463,000 ש"ח בשנת 2022), עדיין קיימת הצדקה להמשך פעילותה במתכונתה הנוכחית; בהתאם ייזום משרד הכלכלה תיקון חקיקתי, ככל שהדבר יידרש.

לנוכח כלל הממצאים העולים מניתוח הדוחות הכספיים של מועצות הייצור - לרבות הממצאים בדבר הוצאות הנהלה וכלליות, הנזילות, האיתנות הפיננסית וקיומם של עודפים צבורים - מוצע למשרד החקלאות ולמשרד הכלכלה לפעול לייעול הפעילות הפיננסית של המועצות שבאחריותם. בכלל זה מוצע כי משרדים אלו יבצעו בקרה ויודאו שהמועצות אומנם שומרות על רמות נזילות נאותות, על איתנות פיננסית ועל שימוש בעודפים הצבורים לפעילות הליבה שלהן.

⁸⁶ הערכה מחודשת של הפקדה לקופת הפיצויים כך שיובאו בחשבון שינויי ערך שחלו במהלך התקופה.

⁸⁷ דברי ההסבר לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

⁸⁸ דוחות היצוא הועברו למועצה ממנינה המכס. לאחר החלפה של מערכת היצוא התפעולית במערכת "שער עולמי" בינואר 2023, המועצה אינה מקבלת עוד דוחות אלה. סיכום פגישה עם מנכ"ל מועצת מוצרי הפירות והירקות, 5.3.23.



מחירי פירות וירקות - השפעות עקיפות של תפקידי מועצת הצמחים

ירקות ופירות הם מקור אספקה עיקרי לערכים תזונתיים חיוניים בתזונה הישראלית הממוצעת כגון ויטמין A וויטמין C⁸⁹. על פי נתוני מועצת הצמחים, בשנת 2022 יוצרו ושווקו בישראל כ-1.5 מיליון טונות של ירקות⁹⁰, כ-917,000 טונות של פירות⁹¹ (ללא הדורים) וכ-428,000 טונות של פירות הדר, ובסך הכול כ-2.8 מיליון טונות של תוצרת צמחים. על פי נתוני הלמ"ס, נכון לשנת 2020 אומדן ההוצאה החודשית הממוצעת של משקי בית בישראל על פירות וירקות היה כ-580 ש"ח⁹². בשנת 2021 שיעור ההוצאה על פירות וירקות היה כ-24% מכלל הוצאות המזון הביתיות⁹³, ושיעור ההוצאה על פירות וירקות מייצור מקומי היה כ-87% מכלל ההוצאות הביתיות על פירות וירקות⁹⁴.

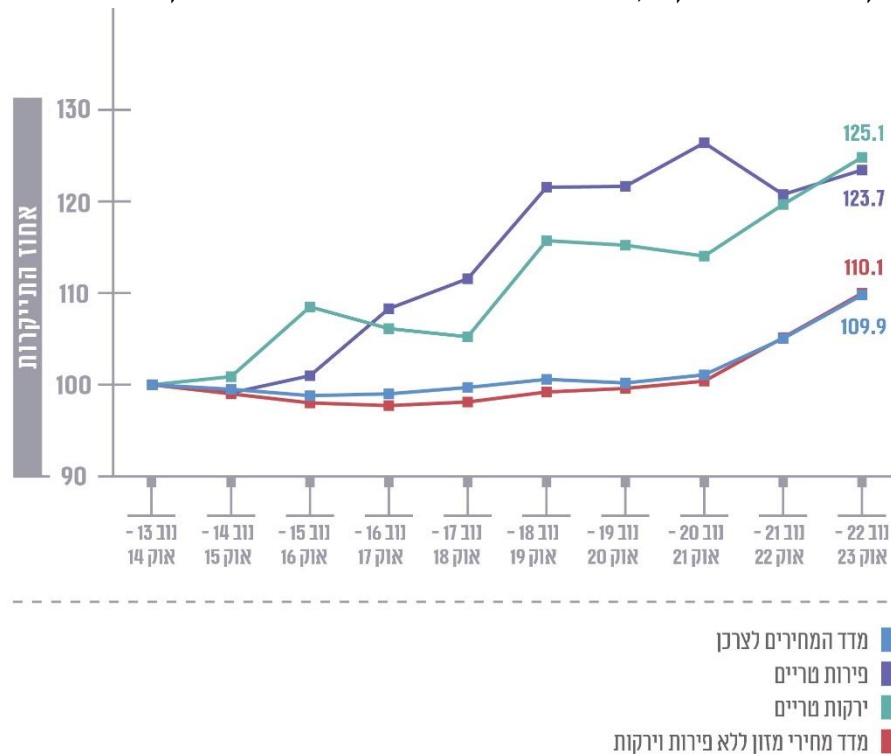
בחוק מועצת הצמחים הוגדרו למועצה שישה תפקידים⁹⁵, ובהם הבטחה של אספקת צמחים סדירה במחירים נאותים לאוכלוסייה⁹⁶ וכן הבטחת מחיר הוגן למגדלים⁹⁷.

בשנים 2014 - 2023 חלה התייקרות במחירי פירות וירקות טריים בישראל. בתרשים 11 שלהלן מוצגות מגמות השינוי במדד המחירים לצרכן, במדד מחירי המזון ללא פירות וירקות, במדד מחירי הפירות ובמדד מחירי הירקות - מנובמבר 2013 עד אוקטובר 2023.

- 89 ירקות מספקים 61% מאספקת ויטמין A ו-46% מאספקת ויטמין C בתזונה הישראלית הממוצעת; פירות מספקים 40% מאספקת ויטמין C בתזונה הישראלית הממוצעת. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מאזן אספקת המזון 2021", 13.12.22, עמ' 3.
- 90 כולל תות שדה.
- 91 ללא זיתים, נתונים מוערכים על פי אומדן מועצת הצמחים.
- 92 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסות והוצאות של משקי בית, "הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בחמישונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית".
- 93 הוצאות על מזון ומשקאות לא-אלכוהוליים.
- 94 פירות וירקות טריים - כ-20%, פירות וירקות מעובדים - כ-4%. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה לצריכה פרטית 2014 - 2021, "הוצאה לצריכה פרטית על מזון, משקאות וטבק, לפי סוג ומקור אספקה", נתוני שנת 2021.
- 95 הוצאות על מזון ומשקאות לא-אלכוהוליים.
- 96 שיעור ההוצאה על פירות וירקות טריים מייצור מקומי הוא כ-90% מכלל ההוצאות הביתיות על פירות וירקות טריים, שיעור ההוצאה על פירות וירקות מעובדים הוא כ-72% מכלל ההוצאות הביתיות על פירות וירקות מעובדים.
- 97 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה לצריכה פרטית 2014 - 2021, "הוצאה לצריכה פרטית על מזון, משקאות וטבק, לפי סוג ומקור אספקה", נתוני שנת 2021.
- 98 פיתוח וביסוס הענפים החקלאיים לרבות שיפור שיטות העיבוד ותמיכה בקיומם של ארגוני מגדלים; הבטחת מחיר הוגן למגדלים; הוזלת הוצאות ייצור ושיווק; הבטחת אספקה סדירה של צמחים ובמחירים נאותים לאוכלוסייה; עידוד וייזום מחקרים הקשורים בענפים ובמוצריהם; אסדרת ייצור ושיווק בארץ ובחוץ לארץ של מיני הצמחים שנקבעו.
- 96 סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.
- 97 סעיף 11(4) לחוק מועצת הצמחים.
- 97 סעיף 11(2) לחוק מועצת הצמחים.



תרשים 11: מדד מחירי פירות וירקות לצרכן בהשוואה למדד המחירים הכללי ולמדד מחירי המזון ללא פירות וירקות, 2013 - 2023 (ממוצע נובמבר 2013 - אוקטובר 2014 = 100)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי מחירי הפירות הטריים לצרכן התייקרו בכ-24% בפרק זמן של עשר שנים, מנובמבר 2013 עד אוקטובר 2023 ומחירי הירקות הטריים לצרכן התייקרו בכ-25%. זאת לעומת התייקרות של כ-10% במדד מחירי המזון ללא פירות וירקות ובמדד המחירים הכללי לצרכן.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי העלייה במדד מחירי הפירות ובמדד מחירי הירקות נובעת משינויים באומדני ההיצע והביקוש ומעלויות גורמי ייצור כגון קרקע, מים, עובדים זרים וביטוח. לדבריו עליות המחירים אינן קשורות לפעילותה של מועצת הצמחים.

ההשפעה הישירה של מועצת הצמחים על מחירי הפירות והירקות

ככלל היטלים המוטלים על מגדלים על פי חוק הופכים לחלק מתשומות הגידול ועשויים להתגלגל למחירי התוצרת החקלאית לצרכן. בביקורת זו נבחנו שיעורי ההיטלים שמועצת הצמחים גובה מכלל המגדלים ומידת השפעתם על מחירי התוצרת.

בהתאם לחוק מועצת הצמחים, שיעור ההיטלים שהמועצה רשאית לגבות נע בין 0.25% ל-8.0% מסך הפדיון לשטח או מהפדיון למשקל התוצרת המשווקת⁹⁸. בביקורת נמצא כי תעריפי ההיטלים שהוטלו בשנת 2022 היו כדלקמן:



לוח 9: תעריפי ההיטלים בענפי מועצת הצמחים (בש"ח), 2022

ענף הפירות	ענף ההדרים	ענף הירקות	תעריף ההיטל (בש"ח)
140 - 30 לדונם	0.01 לקילו תוצרת משווקת	0.092 - 0.0035 לקילו תוצרת משווקת	תעריף ההיטל (בש"ח)
0.02 לקילו תוצרת משווקת ¹⁰⁰	0.01 לקילו תוצרת משווקת	0.01 לקילו תוצרת משווקת ⁹⁹	תעריף ממוצע (בש"ח)
כ-20 מיליון	כ-20 מיליון	כ-22 מיליון	סך הכול היטלים - בש"ח

על פי נתוני מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הטלת החובה לתשלום היטלים היא חיונית לשם הבטחת מימון השירות הציבורי שעליו אמונה המועצה וכי גובה ההיטל נמוך ביחס לתועלתו הציבורית.

נמצא כי תעריף ההיטלים שמועצת הצמחים גובה מהמגדלים הוא כ-2 אגורות לקילו תוצרת משווקת¹⁰¹, ומכאן כי הוא אינו מסביר את העלייה במדד מחירי הפירות ובמדד מחירי הירקות בעשור האחרון, והשפעתם הישירה על היטלים אלה ועל יוקר המחיה בישראל היא זניחה. ואולם לתפקידיה של מועצת הצמחים ואופי פעולתה בשנים האחרונות - ארגון מגדלים מקצועי - השפעות עקיפות על סוגיות אלה, כפי שיפורט להלן.

מימוש תפקידי המועצה - הבטחת מחיר הוגן למגדלים ומחיר נאות לאוכלוסייה

נוסף על תפקידה בהבטחת מחיר נאות לאוכלוסייה, הוגדר בחוק מועצת הצמחים גם תפקידה של המועצה בהבטחת מחיר הוגן למגדלים¹⁰². בין שני התפקידים עלול להיות לעיתים מתח מובנה, שכן ככל שהתמורה המשולמת למגדל גבוהה יותר, כך עלול להתייקר מחיר התוצרת לצרכן.

מועצת הצמחים ציינה בתשובתה כי לשון החוק נקטה ניסוחים מתונים של "מחיר נאות לאוכלוסייה ומחיר הוגן למגדלים" ולא מונחים הופכיים כגון מחיר נמוך לאוכלוסייה ומחיר גבוה למגדלים, ולפיכך אין סתירה בין שני תפקידי המועצה המתוארים לעיל. גם משרד החקלאות ציין בתשובתו כי לעמדתו לא קיימת סתירה בין פעילות המועצות לחיזוק החקלאות לבין טובת הצרכן ואדרבה - ביסוס ופיתוח החקלאות עומדים באופן ישיר לטובת הצרכן. המשרד הוסיף כי מדיניותו היא חיזוק הייצור המקומי כנכס אסטרטגי והגדלת היקף התוצרת הישראלית וזמינותה.

ואולם ממצאי דוח זה מצביעים על שני מקרים מהותיים שבהם עלולה להיווצר סתירה במימוש תפקידיה השונים של מועצת הצמחים, ובשניהם פעלה המועצה באופן המעדיף את האינטרסים של החקלאים מהאינטרס הציבורי של הוזלת התוצרת החקלאית, והכול כמפורט להלן.

⁹⁹ היטלים בסך כ-22 מיליון ש"ח בגין שיווק של כ-1.5 מיליון טונות תוצרת.

¹⁰⁰ היטלים בסך כ-20 מיליון ש"ח. מהתוצרת של כ-460,000 דונמים שבהם גודלו פירות, שווקו להערכת מועצת הצמחים כ-917,000 טונות של תוצרת.

¹⁰¹ היטלים בסך כ-62 מיליון ש"ח בגין שיווק של כ-2.8 מיליון טונות של תוצרת.

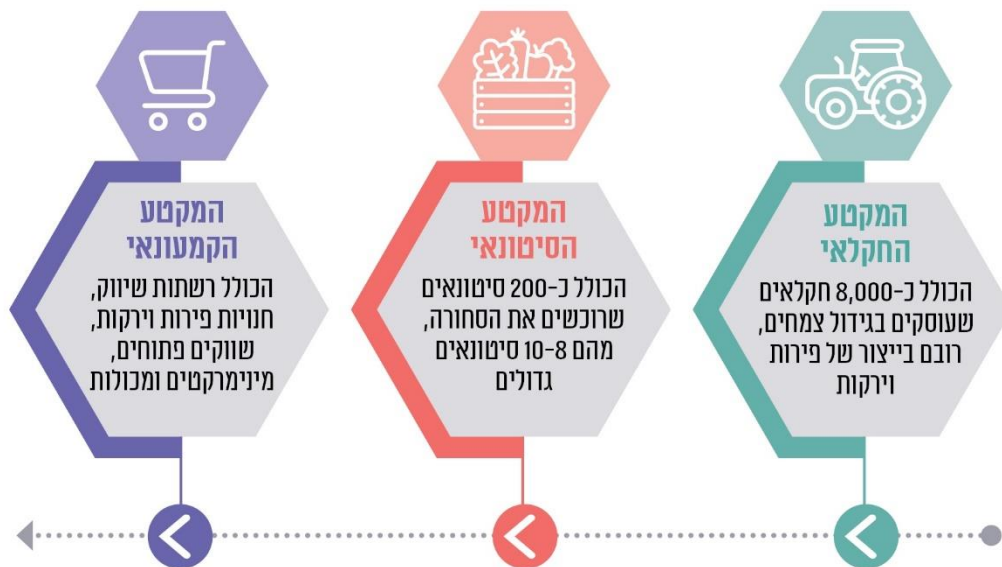
¹⁰² סעיף 11(2) לחוק מועצת הצמחים.



1. מידע על מחירי ירקות

שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים בישראל מורכבת משלושה מקטעים :

תרשים 12 : שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים בישראל



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת.

המקטע החקלאי : הכולל את החקלאים המגדלים את הפירות. נכון לשנת 2019 מקטע זה היה מבוזר מאוד וכלל כ-12,000 חקלאים, מהם כ-8,000 עסקו בגידול צמחים, רובם בייצור של פירות וירקות.

המקטע הסיטונאי : הכולל את הסיטונאים שרוכשים את הסחורה מהחקלאים או מחברות שיווק חקלאי ומוכרים אותה למשווקים. המקטע הסיטונאי כולל על פי הערכות כ-200 סיטונאים, מהם 8 - 10 סיטונאים גדולים האחראים ליותר מ-50% מהפעילות במקטע זה¹⁰³.

המקטע הקמעונאי : הכולל רשתות שיווק, חנויות פירות וירקות, שווקים פתוחים, מינימרקטים ומכולות¹⁰⁴. המקטע הקמעונאי פועל בתחום הפירות והירקות בעיקר באמצעות רכש מהסיטונאים או רכש ישירות מהחקלאים¹⁰⁵.

שרשרת השיווק ויחסי הכוחות בין המקטעים השונים משפיעים על מחירי הפירות והירקות. המבנה הריכוזי במקטע הסיטונאי ובמקטע הקמעונאי בשיווק פירות וירקות טריים, ומנגד - המבנה המבוזר במקטע החקלאי - יוצרים יחסי כוחות לא שווים בין החקלאים למשווקים הגדולים (סיטונאים גדולים ורשתות קמעונאיות הפועלות באמצעות מערך רכש סיטונאי עצמאי). אופי התוצרת החקלאית משפיע גם הוא על כוח המיקוח של החקלאים, מפני שפירות וירקות הם מוצרים מתכלים והחקלאים חייבים למוכרם בזמן קצר "כמעט בכל מחיר". כמו כן חוסר ההומוגניות של התוצרת החקלאית, בד בבד עם היעדר סטנדרטים רשמיים לאיכות, מקשים על ידיעת "מחיר השוק" לפירות וירקות¹⁰⁶.

103 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019** (2019), "פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך", עמ' 1291.

104 שם, עמ' 1290.

105 שם, עמ' 1292.

106 שם, עמ' 1292.

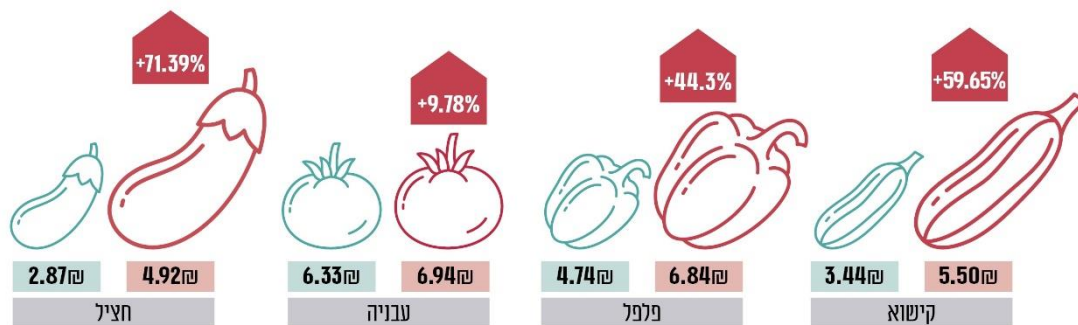


בנסיבות אלה מועצת הצמחים אוספת מדי יום ויום נתונים על מחירי הירקות במקטע הסיטונאי, באמצעות סקירת מחירים שמבצע עובד המועצה בשוק הסיטונאי (להלן - סקר מועצת הצמחים). המועצה מנתחת את הנתונים ומפרסמת אותם, והמידע משמש לקביעתם של תעריפי הפירות והירקות על ידי המקטע החקלאי, המקטע הסיטונאי והמקטע הקמעונאי. כך יכול כל חקלאי לדעת בזמן אמת מהו המחיר הממוצע שמשלמים סיטונאים לכל גידול.

בה בעת גם משרד החקלאות מפעיל סקר יומי למחירי פירות וירקות טריים בשווקים הסיטונאיים, אשר נועד להבטיח מחירים "מאוזנים והוגנים יותר לאורך שרשרת השיווק" (להלן - סקר תוצרת הארץ). מכון פרטי למחקר וסקרים הוא שמבצע את סקר תוצרת הארץ באמצעות צוות סוקרים, המופעל בסבב משמרות, לשם הבטחת אי-תלות בין הסוקר לסיטונאי. חברה חיצונית אחרת מבצעת בקרה על מכון הסקרים. גם ממצאי סקר זה עומדים לרשות הציבור בזמן אמת באתר המרשתת וביישומון ייעודי.

בסקר מועצת הצמחים נסקרים ירקות בלבד, ובסקר תוצרת הארץ נסקרים פירות וירקות. בשני הסקרים קיימת הבחנה בין שתי רמות איכות: מובחר - תוצרת ברמה הגבוהה ביותר, וסוג א' - תוצרת ברמה השנייה באיכותה. בתרשימים שלהלן השוואה של נתוני מחירים ממוצעים של ירקות נבחרים בשנת 2022, כפי שהוצגו בסקר משרד החקלאות ומועצת הצמחים, על פי רמת איכותם.

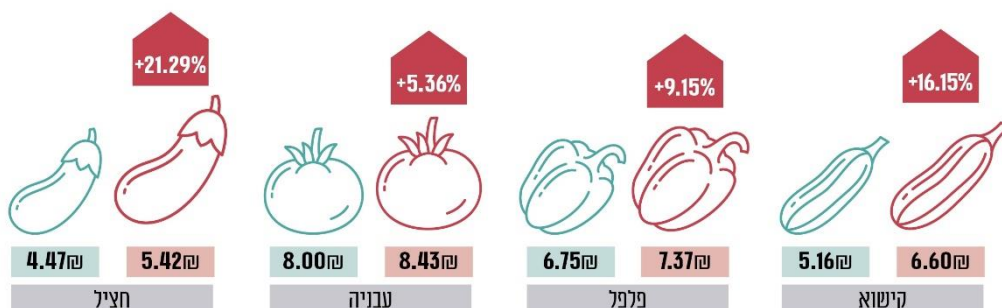
תרשים 13: מחירי ירקות נבחרים (בש"ח לק"ג בשוק הסיטונאי) בסקר מועצת הצמחים ביחס למחיריהם בסקר משרד החקלאות, בממוצע לשנת 2022, איכות סוג א'



■ מועצת הצמחים ■ משרד החקלאות

על פי נתוני סקר מועצת הצמחים ונתוני סקר תוצרת הארץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 14: מחירי ירקות נבחרים (בש"ח לק"ג בשוק הסיטונאי) בסקר מועצת הצמחים בהשוואה למחיריהם בסקר משרד החקלאות, לפי מחיר ממוצע, איכות מובחרת, 2022



■ מועצת הצמחים ■ משרד החקלאות

על פי נתוני סקר מועצת הצמחים ונתוני סקר תוצרת הארץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים לעיל עולה כי מחירי הירקות בסקר של מועצת הצמחים גבוהים באופן עקבי ממחירים בסקר של משרד החקלאות. המחיר הממוצע הכולל של הירקות שנבחנו במסגרת הביקורת בקבוצת האיכות סוג א' בסקר מועצת הצמחים היה גבוה בכ- 32% מהמחיר בסקר משרד החקלאות. בהתאמה, המחיר הממוצע הכולל של הירקות בקבוצת האיכות מסוג מובחר היה גבוה בכ- 10%. כך למשל מחירים של חציל וקישוא המסווגים באיכות סוג א' גבוהים בסקר מועצת הצמחים בכ- 70% ובכ- 60% בהתאמה. גם מחירו של קולורבי המסווג באיכות מובחרת גבוה בכ- 60%.

יצוין כי בוועדת הכלכלה ובוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת¹⁰⁷ ובדוח הביניים של הוועדה לבחינת פערי התיווך במחירי הפירות והירקות ממרץ 2022¹⁰⁸ עלו טענות בדבר אמינות נתוני המועצה. גם במסמך של התאחדות חקלאי ישראל נכתב, בין היתר, כי מחיר סקר מועצת הצמחים בדרך כלל גבוה מדי¹⁰⁹.

במסגרת סקר עקבי שהיא מפרסמת עבור המגדלים, מועצת הצמחים מציגה תעריפי תוצרת במחירים גבוהים יותר מאלו שמפרסם משרד החקלאות, ביחס לירקות טריים. הדבר עשוי לתרום להתייקרות המחיר המגולגל לצרכן. בכך לכאורה פועלת המועצה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפקידה להבטיח אספקה של צמחים במחירים נאותים לאוכלוסייה, והיא אף מעניקה משקל יתר למילוי תפקידה בהבטחת המחיר למגדלים.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי היא סוקרת את השוק מזה כשלושים שנה, ואילו משרד החקלאות עורך את הסקר מטעמו במשך עשר שנים בלבד; עוד הוסיפה כי על אמינות הסקר מטעמה אפשר ללמוד מכך שגם סיטונאים ומגדלים המנהלים את המסחר מחוץ לשוק, נסמכים דווקא עליו ולא על סקר משרד החקלאות, אף שהסקר מבוצע רק בשוק הסיטונאי בצריפין (היקף המסחר בו הוא כ- 15% בלבד מהיקף המסחר הכללי בירקות).

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי ככל שהמחירים בסקר של מועצת הצמחים גבוהים יותר, מובא העניין לידיעת העוסקים בשוק, וכי העסקאות בשוק הירקות מתבצעות תוך הפחתת מחירי הסקר בהתאם להחלטת הגורמים המעורבים במסחר.

על מועצת הצמחים לבחון אם עדיין קיים צורך לערוך סקר נפרד מטעמה על מחירי ירקות טריים בשווקים הסיטונאיים במקום להסתמך על הנתונים שמפרסם משרד החקלאות או על נתונים שיאסוף גורם אובייקטיבי אחר. אם יימצא צורך כאמור, יש לוודא כי הסקר ייערך באופן שיבטיח את מהימנות תוצאותיו.

מועצת הצמחים הוסיפה וציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת ולאחר ששקלה את הנושא, היא קבעה באוקטובר 2023 נוהל מפורט חדש לביצוע הסקר. יצוין כי הנוהל מעגן פעולות שוטפות של מעקב, פיקוח ובקרה שיבוצעו על ידי מנהל ענף הירקות כדי לוודא כי הסקר יבוצע באופן נאות. בעניין זה מסר משרד החקלאות בתשובתו כי במסגרת הנוהל החדש על הסוקר לתעד בפירוט את המידע ולהקפיד לא להתערב בשוק אלא לסקור אותו בלבד.

2. ייצוג ענפי הצמחים מול הרשות המבצעת

לצורך ביצוע תפקידה הוסמכה מועצת הצמחים לייצג את ענפי הצמחים השונים מול הממשלה ולייעץ לה בכל נושא שהוא בתחום תפקידי המועצה¹¹⁰. מועצת הצמחים לדבריה היא ארגון מגדלים שבו החקלאים הם אלו שקובעים את תוכניות העבודה ואת אופן חלוקת התקציב, וכ- 77%

¹⁰⁷ ועדת הכלכלה של הכנסת, "מחירי הפירות והירקות", דיון מתאריך 3.1.22.
ועדת הכלכלה של הכנסת "צרכנות נבונה - טכנולוגיות ליצירת שקיפות במחירי פירות, ירקות ומוצרי צריכה", דיון מתאריך 18.12.17.

¹⁰⁸ הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות וירקות, דוח ביניים, מרץ 2022, עמ' 55.

¹⁰⁹ החקלאות לאן - מדיניות ארוכת טווח בענפי החקלאות, 2016, עמ' 27.

¹¹⁰ סעיף 12(א) לחוק מועצת הצמחים.



ממנו מגיע מהיטלים שמשולמים על ידם. המועצה רואה בפעילותה "אכסניה ציבורית" לפעילות לקידום כלכלי ומקצועי של חקלאים.

בשנים האחרונות קידמו משרדי החקלאות והאוצר רפורמה בתמיכות הממשלתיות בחקלאות ומעבר לתמיכה ישירה לחקלאים. לתפיסת מועצת הצמחים היא פעלה גם בנושא זה מול הרשות המבצעת, בהתאם לתפקידה כארגון המייצג של ענפי הצמחים מול הממשלה.

תמיכות ישירות: תמיכות הניתנות מתקציב המדינה הן כמענקים לחקלאים והן כתמיכה כללית בענף החקלאות (למשל לשם מחקר ופיתוח). הן מגיעות לחקלאי במלואן, מוענקות על פי אמות מידה אובייקטיביות, וסכומיהן מצוינים בתקציב המדינה.

תמיכות עקיפות: תמיכות במחירי השוק של התוצרת החקלאית באמצעות הטלת "מכסי מגן", שנועדו להעלות את מחיר היבוא או באמצעות קביעת מחיר שוק ומכסות. התמיכות העקיפות אינן משולמות מתקציב המדינה אלא מהצרכנים, המשלמים מחירים גבוהים יותר על תוצרת חקלאית; הן אינן מגיעות במלואן לחקלאים אלא נחלקות בין כמה גורמים בשרשרת הערך החקלאי (כגון יבואנים וקמעונאים). התמיכות העקיפות עלולות לגרום לעיוות בהחלטות של החקלאי בנוגע לכמות הייצור ולאופיו ובכך הן עלולות לפגוע ביעילות של הענף ובתחרותיות שלו.¹¹¹

ספרות כלכלית ענפה עוסקת בקשר שבין רמת הפתיחות של הכלכלה לבין קצב האינפלציה במשק. Romer (1993) העלה את ההשערה שיש מתאם שלילי בין השניים - כלומר פתיחות גבוהה מתואמת עם אינפלציה נמוכה - והביא ראיות אמפיריות לכך¹¹². לפי הגדרתו, שיעור היבוא מהתוצר הוא הממד המייצג את רמת הפתיחות של הכלכלה. מנתוני ה-OECD עולה כי בשנת 2020 שיעור יבוא הסחורות מהתוצר בישראל היה כ-17.1% בלבד, והוא השיעור החמישי הנמוך ביותר בקרב 34 מדינות ה-OECD שנבדקו באותה שנה. נכון לשנה זו שיעור ההוצאה לצריכה פרטית של פירות וירקות טריים מיובאים היה כ-9% מתוך כלל ההוצאה לצריכה פרטית של פירות וירקות טריים.

על פי אומדני ה-OECD, בשנת 2021 היה שיעור התמיכות העקיפות 90.7% מסך התמיכות בחקלאים בישראל. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD, שבהן הוא 23.1% בלבד¹¹³. בדוח הסקירה הכלכלי השנתי על ישראל מאפריל 2023, ציינו בארגון ה-OECD כי יש להעדיף את שיטת התמיכות הישירות לחקלאים על פני שיטה של רגולציה והתערבות ממשלתית בתעריפים של תוצרת חקלאית¹¹⁴.

בשנת 2021 החליטה הממשלה לגבש תוכנית להגברת התחרות בחקלאות (להלן - החלטת הממשלה), ובמסגרתה הוצע מתווה למתן תמיכה ישירה לחקלאים בענף הצומח ולהפחתת מכסים¹¹⁵. אומנם מועצת הצמחים הביעה הסכמה כללית למעבר לתמיכה ישירה בחקלאים, אך פעלה מול הממשלה כדי למזער את היקפה, בהתאם לתנאים ודרישות שכללו בין היתר:

1. הלימה בין שיעור הורדת המכס לשיעור התמיכות הישירות.
2. ביצוע הרפורמה רק בגין פירות וירקות שמחיריהם התייקרו בשנים האחרונות והפחתת מכסים דיפרנציאלית על פי שיעור ההתייקרות של המחירים לצרכן עבור פירות וירקות שונים.
3. קביעת שיעור מכס בסיסי למיני הירקות והפירות המיובאים, שיהיה גבוה מהמוצע בהחלטת הממשלה ושעליו יתווספו שיעורים על פי מספר קריטריונים: "אזורי הפריפריה, תרומה

¹¹¹ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 168 (2018), "תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", עמ' 867.

¹¹² Romer, D. (1993). Openness and inflation: theory and evidence. The quarterly journal of economics, 108(4), 869-903.

¹¹³ OECD, "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022" (2022), p. 279, 372.

¹¹⁴ OECD, Economic Surveys - Israel, p. 49.

¹¹⁵ החלטת הממשלה 213, "תוכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה" (1.8.21) החל מעמ' 153.



למגבלת המים, בטחון מזון אנרגטי (בננות, תמר, שקד, אבוקדו וכו'), היקף יבוא בפטור ממכס לפי הסכמי הסחר של ישראל, והיקף היבוא בתנאי המכס הקיימים".

4. הבטחת רווחיות המגדלים.

בלוח 10 שלהלן שיעור הפחתת המכסים על פירות וירקות על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 (להלן - החלטת הממשלה)¹¹⁶ ועל פי עמדת מועצת הצמחים בתגובה להחלטה זו מנובמבר 2021 (להלן - הצעת המועצה).

לוח 10: שיעור הפחתת המכסים על פירות וירקות, על פי היעדים של החלטת הממשלה לשנת 2025 ועל פי עמדת מועצת הצמחים, 2021¹¹⁷

שם הפרי/הירק	החלטת הממשלה	הצעת המועצה	הפרש	נימוק המועצה לגובה ההפחתה
תאנים	100%	60%	40%	פרי שמחירו לצרכן התייקר במידה ניכרת בשנים האחרונות
ענבים	90%	60%	30%	
פפיה	100%	60%	40%	
משמש	90%	60%	30%	
שזיפים	90%	60%	30%	
אפרסמונים	90%	60%	30%	
שסק	100%	60%	40%	
תפוחי אדמה	80%	25%	55%	ירק שעיקר גידולו באזור עדיפות לאומית ומחירו עלה בשנים האחרונות
בצל	70%	25%	45%	
בננות	70%	30%	40%	פרי שמחירו לצרכן התייקר מעט בשנים האחרונות
אבוקדו	100%	30%	70%	
אפרסקים ונקטרינות	90%	30%	60%	
עגבניות	70%	0%	70%	ירק שעיקר גידולו באזור עדיפות לאומית ומחירו ירד או עלה במידה מועטה בשנים האחרונות
שום	100%	0%	100%	
כרוב	90%	0%	90%	
כרובית	90%	0%	90%	
גזר	70%	0%	70%	
סלרי	90%	0%	90%	
פטירות	100%	0%	100%	
קישואים	90%	0%	90%	
שקדים	90%	0%	90%	פרי שעיקר גידולו באזור עדיפות לאומית
תמרים	90%	0%	90%	
לימונים	90%	0%	90%	
תפוחים	70%	0%	70%	
אגסים	70%	0%	70%	
דובדבנים	90%	0%	90%	
קיווי	90%	0%	90%	
ליצי	100%	0%	100%	

על פי החלטת הממשלה וניירות עמדה של מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

116 החלטת הממשלה 213, "תכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה" (1.8.21).
 117 ההשוואה בלוח היא בין מיני פירות וירקות שלגביהם נמצאה התייחסות נקודתית במסמכי מועצת הצמחים. בהחלטת הממשלה הוחלט גם על הפחתת מכסים במינים נוספים.



מהלוח עולה כי ההפרש בשיעורי המכס בין החלטת הממשלה לבין הצעת המועצה היה 68% בממוצע, כאשר בעניין 16 מינים מתוך 28 מינים שהוזכרו בהצעות המועצה, פעלה המועצה לביטול כל הפחתה במכסי המגן.

לא נמצא כי טרם שיגור המלצותיה לממשלה דנה המועצה גם בהשפעה שיש להפחתת שיעור המכסים על המחיר לצרכן ונראה שהתמקדה רק בהשפעתה על החקלאים.

מנתונים אלה עולה שמועצת הצמחים פעלה כדי לשכנע את מקבלי ההחלטות לצמצם את הרפורמה בתמיכות העקיפות בחקלאות. המשך הענקה נרחבת של תמיכות עקיפות מיטיב עם החקלאים (שכן תמיכות עקיפות עשויות לייקר את היבוא של תוצרת מתחרה) ומאפשר להם לקבל את מרב התמורה עבור תוצרתם. מועצת הצמחים עשתה כן בלי לאזן זאת מול ההשפעות של המהלך על המחיר לצרכן אף על פי שמתקוף תפקידה היא גם מחויבת להבטיח מחיר נאות לאוכלוסייה.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי המלצתה ניתנה במסגרת תפקידה הקבועים בחוק ומנימוקים ענייניים. משרד החקלאות מסר בתשובתו כי ראוי שמועצת הצמחים תדאג לרווחת המגדלים, וזאת נוסף על אחריותו של המשרד לעניין זה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין במענה של מועצת הצמחים כדי לפטור אותה מחובתה לאזן בין פעילותה להבטחת מחיר הוגן למגדלים ובין פעילותה במסגרת מילוי תפקידה הנוסף - הבטחה לאספקת צמחים סדירה במחירים נאותים לאוכלוסייה. יישום הגדרת חובה זו שבחוק חייב את מועצת הצמחים לשלב בעבודתה, טרם שיגורה לממשלה, התייחסות מקצועית להשלכות שעשויות להיות לצמצום הרפורמה בתמיכות הממשלתיות על מחירי התוצרת לצרכן.

במרץ 2022 תוקן צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין¹¹⁸. בתיקון נקבע מתווה חמש-שנתי להפחתה הדרגתית ולביטול של מכסים על מוצרי חקלאות שונים¹¹⁹. במסגרת חוק התקציב לשנים 2023 - 2024 התחייב משרד החקלאות להוציא לפועל תוכנית חמש-שנתית להפחתה בשלבים של תמיכות עקיפות בענף הצומח במקביל להענקת תמיכות ישירות לחקלאים¹²⁰. בהתאם לצו תעריף המכס בוצעו בשנים 2022 ו-2023 שתי פעימות של הפחתת מכסים בשבע קבוצות של תוצרת צמחית.

במסגרת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 הוקצו למשרד החקלאות כ-518 מיליון ש"ח לתמיכות ישירות בענף הצומח (כ-270 מיליון ש"ח עבור שנת 2023, וכ-248 מיליון ש"ח עבור שנת 2024). נכון למועד סיכום הביקורת לא נוצלו תקציבים אלה בשל אי-הסכמות בין משרד האוצר למשרד החקלאות.

מהביקורת עלה כי בעשר השנים 2014 - 2022 מחירי התוצרת החקלאית התייקרו מעבר לעליית מדד המחירים הכללי לצרכן: מחירי הפירות התייקרו בכ-24% ומחירי הירקות התייקרו בכ-25%, בעוד מדד המחירים הכללי לצרכן עלה בכ-10% בלבד.

עוד עולה כי למרות המלצות ה-OECD להפחתה של תמיכות עקיפות במקביל להענקת תמיכות ישירות לחקלאים, והתחייבויות משרד החקלאות במסגרת חוק התקציב לשנים 2023 - 2024, טרם נוצלו התקציבים שהוקצו לתמיכות ישירות בענף הצומח בסך 518 מיליון ש"ח והוקפא המשך ביצוע המתווה שנקבע בצו תעריף המכס לאחר ביצוע שתי פעימות ראשונות של הפחתות מכסים בשנים 2022 ו-2023.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי מדיניות המקדמת הפחתת מכסים ומתן תמיכה ישירה לחקלאים בענף הצומח היא בעלת השפעות ארוכות טווח, אולם המדיניות הממשלתית קצרת

¹¹⁸ צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 20 והוראת שעה מס' 14), התשפ"ב-2022 (להלן - צו תעריף המכס).

¹¹⁹ יעדי הממשלה לשנת 2025 נקבעו בצו כשיעורי הפחתת המכסים בשנת 2026.

¹²⁰ הצעת תקציב לשנת הכספים 2023 - 2024, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מרץ 2023, עמ' 10 - 11.



הטווח החריפה את אי הוודאות העומד בפני הנוטעים והרתיעה אותם מלהשקיע בענף המטעים. לדברי המועצה, כתוצאה מכך נוצר מחסור בפירות שהוביל לעליית המחירים בענף הפירות. עמדת המועצה הייתה אפוא כי יש לעגן מדיניות זו בדבר חקיקה שיבטיח כי בחלוף הזמן לא יצטמצמו שיעורי התמיכות הישירות וגם יילך ויפחת שיעור המכסים. לדבריה בפועל הלך ופחת שיעור המכסים, ואילו התמיכות שהובטחו למגדלים לא הועברו. לדברי המועצה נאלצו המגדלים להתמודד עם הפסדים כבדים ללא כל פיצוי.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי מדיניות הפחתת המכסים הופסקה לאחר שתי פעימות לנוכח פגיעה קשה בחקלאות וברציפות התפקודית; מדיניות זו יצרה אי-ודאות וחוסר ביטחון כלכלי בקרב המגדלים, מה שעשוי להשפיע על יכולתם ונכונותם להגדיל את התוצרת החקלאית. לדברי משרד החקלאות גורמים אלה היו עלולים לפגוע בביטחון המזון בישראל ולהביא להאמרת יוקר המחיה. עוד מסר משרד החקלאות כי מדיניותו היא לפעול לחיזוק הייצור המקומי ובכוונתו לערוך בחינה מחודשת של הפחתת המכסים. זאת במסגרת גיבוש תוכנית לאומית לביטחון מזון, שעניינה בין היתר, הערכת הסיכונים לאספקת מזון מיבוא ומייצור מקומי, בהובלתו ובשיתוף עם משרדי ממשלה נוספים.

הקמת מועצות הייצור נועדה להבטיח אספקה סדירה של מזון ותוצרת חקלאית במחירים נאותים לאוכלוסייה לצד הבטחת מחיר הוגן למגדלים. אכן, המשך של הפחתת המכסים ללא הקצאת תמיכות ישירות עלול לחשוף את המגדלים לסיכונים שונים. משכך, על משרד החקלאות ומשרד האוצר להמשיך ולפעול לשיפור תמהיל התמיכות ולקדם מעבר הדרגתי מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בחקלאים בהתאם להמלצות ה-OECD ומשרד מבקר המדינה במשך השנים. הדבר יאפשר הענקת התמיכות באופן ישיר לחקלאים, יתרום לשקיפות בדבר סכומי התמיכות ולחלוקתן בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות ולמטרות ברורות וממוקדות; בכך יצמצם את הסיכונים ואת אי-הוודאות המאפיינים את ענף החקלאות ויחזק את הענף בראייה צופה פני עתיד. מהלך כזה אף יאפשר תמיכה באזורי פריפריה בכלל וביישובי עוטף עזה וקו העימות בצפון בפרט, אזורים שלביסוסם וחיזוקם נודעת חשיבות רבה גם ברמה הלאומית.

ממצאי פרק זה מלמדים כי תפקידי המועצה המעוגנים בחוק - ובהם אחריותה וחובותיה כלפי המגדלים - עשויים לסתור את אחריותה כלפי כלל הציבור. הואיל והמגדלים הם שמפעילים את המועצה ומתקצבים אותה והואיל והמועצה משמשת "ארגון מגדלים" הלכה למעשה, המועצה עלולה להימצא בניגוד עניינים מובנה שבו היא נדרשת להכריע בין שמירה על רווחי המגדלים ובין הוזלתם של מחירי הפירות והירקות לצרכן. מהביקורת עולה כי בשני מקרים שונים, שיש להם השלכות רחבות היקף, נדרשה המועצה לאזן בין שני תפקידיה אלו. בשני המקרים היא בחרה לתת משקל יתר לתפקידה הנוגע להבטחת המחירים למגדלים על פני תפקידה הנוגע להבטחה של אספקת צמחים סדירה במחירים נאותים לכלל האוכלוסייה.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי למועצה אין סמכויות המאפשרות לה להשפיע באופן ישיר על מחירי הסיטונאים והקמעונאים וכי מתוקף תפקידה בהבטחת מחיר הוגן למגדלים עומדים לרשותה כלים המאפשרים לה להשפיע על המחיר למגדל, שהוא כ-40% בלבד מהמחיר לצרכן. לדברי המועצה אין ניגוד עניינים בין תפקידה בעניין זה לתפקידה בהבטחת מחיר נאות לאוכלוסייה, ושילובם נועד להבטיח מחיר סביר לשני הצדדים. עוד נמסר בתשובת המועצה כי פעולותיה להקטנת הוצאות המגדל תורמות גם להבטחת מחיר נאות לצרכן וכי כל פעולותיה של המועצה טעונות אישורו של שר החקלאות, ובמקרים מסוימים גם של שר הכלכלה ושל ועדת הכלכלה של הכנסת. מכאן כי חוק מועצת הצמחים משמר מערכת של איזונים ובלמים אשר מחד גיסא מונעת מהממשלה לכפות רצונה על המגדלים ומאידך גיסא מונעת מהמגדלים לנצל את כוחם לרעה. לדברי המועצה יש בכך משום מנגנון המחייב הגעה להסכמות כתנאי לפעולה, בניגוד למאפייני הפעילות של ארגון מגדלים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי השפעתה הישירה של מועצת הצמחים על מחירי הפירות והירקות אומנם זניחה, אך לפעולותיה בייצוג ענפי הצמחים מול הרשות המבצעת ובאספקת מידע על מחירים - השפעות עקיפות על המחיר לצרכן.



יצוין כי בניגוד לטענת מועצת הצמחים ביצוען של פעולות אלו אינו טעון אישור של שרי החקלאות והכלכלה או אישור של ועדת הכלכלה של הכנסת.

מוצע כי משרד החקלאות, משרד האוצר ומועצת הצמחים יבחנו את מבנה המועצה ותפקידיה וכן יעמדו על היתרונות והחסרונות שבהפעלתה כתאגיד סטטוטורי, הגובה תשלומי חובה, לעומת הפעלתה כארגון מגדלים וולונטרי, המתמקד בהבטחת האינטרסים של המגדלים בלבד. כמו כן על משרד החקלאות ומשרד האוצר ליישם את המתווה למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בחקלאות שנוסף על היתרונות הגלומים בהן כאמור לעיל, יאפשרו ליישם תבחינים לתמיכה מוגברת בחקלאים באזורי פריפריה.

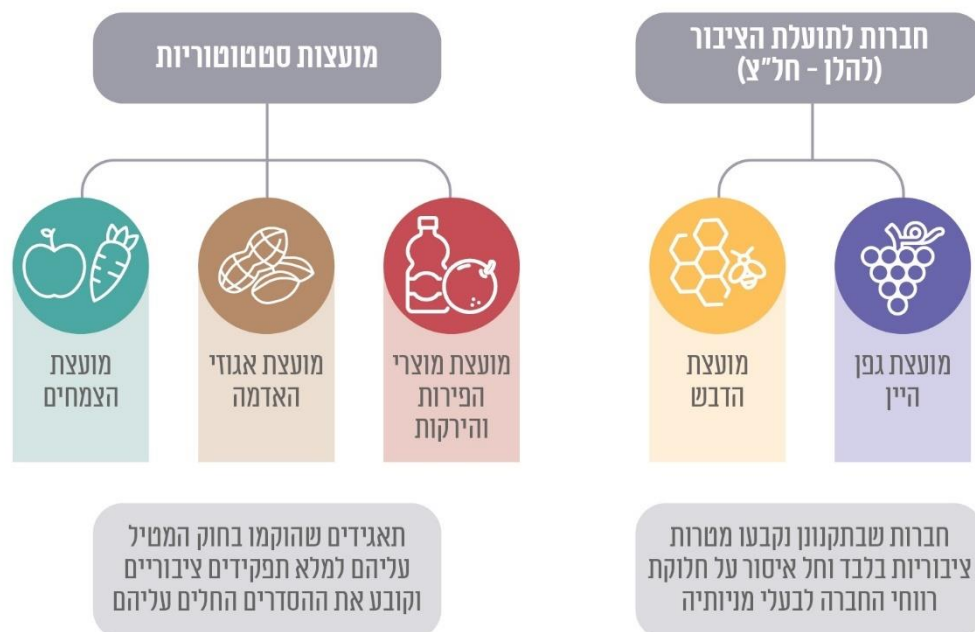
משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הוא תומך בהמלצה ליישום המתווה כאמור.

ממשל תאגידי במועצות הייצור

על פי דוח ועדה ציבורית מקצועית שהוקמה לנושא זה "תאגיד ציבורי" הוא ישות משפטית נפרדת שהוקם בחוק או בחיקוק המטיל עליו למלא תפקידים ציבוריים ולפעול לקידום אינטרסים ציבוריים וקובע את ההסדרים המהותיים והמינהליים החלים עליו¹²¹. על פי דוח אותה ועדה, התאגיד הציבורי הוא חלק מהשירות הציבורי אך אינו משולב לחלוטין במבנה הארגוני של הממשלה, והוא נועד לפעול בריחוק מן הממשלה ובעצמאות תפקודית נפרדת¹²². כפועל יוצא ממילוי תפקידו הציבורי, התאגיד הציבורי משמש נאמן הציבור בביצוע תפקידיו וחלות עליו חובות מתחום המשפט הציבורי. כאמור, מונח זה אינו מוגדר בדין ואינו מחייב.

מועצות הייצור הנבחרות בדוח זה נחלקות לשני סוגים של תאגידים כמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 15: מבנה ההתארגנות התאגידי של מועצות הייצור



בהתאם למסמכי ההקמה של מועצות הייצור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

121 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003.

עם זאת מדובר במידה מוגבלת של עצמאות, שכן התאגיד הציבורי נתון במידה לא מבוטלת להשפעת הממשלה וגורמים שונים בה.

122 דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003, עמ' 10.

**איוש של משרות נציגי הממשלה בדירקטוריון המועצות והשתתפותם בישיבות**

ככלל למועצות הייצור שלושה אורגנים מרכזיים:

- א. האסיפה הכללית¹²³ או מליאת המועצה שחברים בה כלל חברי המועצה (להלן: מליאת המועצה);
- ב. הדירקטוריון, מועצת המנהלים או הוועד הפועל (להלן גם: הדירקטוריון) שחברים בו חלק מחברי המועצה שאינם עובדיה¹²⁴;
- ג. המנהל הכללי המופקד על הניהול השוטף.

בדירקטוריון המועצות חברים נציגי גופים שונים - ובהם גופים ציבוריים ופרטיים הקשורים לפעילותן - וכן נציגי הציבור הרחב או ציבור המשתמשים בשירותים שמעניקות המועצות¹²⁵. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 ("מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים")¹²⁶ נקבע כי יש לייחס חשיבות למינויים של עובדי מדינה לדירקטוריונים בתאגידים ציבוריים. שילובם של עובדי מדינה מקצועיים, הן מקרב המשרדים האחראים (כל משרד והחברות שבאחריותו) והן מקרב משרדים רלוונטיים אחרים, ובראש וראשונה משרד האוצר - הוא כלי חשוב לשמירה על אינטרס הציבור בפעילותן ובהשפעתן של החברות הציבוריות¹²⁷. בהתאם לכך, הדעת נותנת כי חברותם של נציגי הממשלה במועצות הייצור נועדה להביא לפני הדירקטוריון את עמדתו המקצועית של המשרד הממשלתי שבו הם עובדים ואת מדיניות הממשלה¹²⁸.

כאשר נציגי הממשלה חסרים בהרכב הדירקטוריון נפגעת יכולת הפיקוח והבקרה של המדינה על פעילות התאגיד, ולפיכך, מעבר לעצם מינוים, קיימת חשיבות רבה גם להשתתפותם הקבועה של נציגי המדינה בדיוני הדירקטוריון¹²⁹.

ליו"ר הדירקטוריון תפקיד מרכזי בניהול עבודת הדירקטוריון, ובכלל זה קביעת סדר היום בישיבות הדירקטוריון ומתן דגשים והחלטה על סדרי העדיפויות של הדירקטוריון. אי-מינוי של יו"ר דירקטוריון עלול להוביל לפגיעה בעבודת הדירקטוריון, שכן אין גורם האמון על פעילות הפיקוח על התאגיד, על קידום הממשל התאגידי ועל פעולת הדירקטוריון¹³⁰.

בביקורת עלה כי בניגוד לסעיף 4 לחוק מועצת הצמחים, לא מינתה המועצה ועד פועל משנת 2020 והחלטותיה מתקבלות במליאת המועצה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי מליאת המועצה החליטה שלא למנות ועד פועל לצד פעילות ארבע הוועדות הענפיות במועצה, בשל הבירוקרטיה הכרוכה בכך ובשל פעילותן ומשמעותן של הוועדות הענפיות המעוגנות בחוק המועצה. עוד מסר משרד החקלאות כי הוא יבחן את הצורך בתיקון החוק בעניין זה. נוסף על כך ציין משרד החקלאות בתשובתו כי לדעתו יש מקום לבחון את הנחיצות של ועד פועל ואת מבנה המליאה במועצות השונות וגודלה.

¹²³ בחל"ץ בלבד.

¹²⁴ סעיף 4 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

סעיף 23 לתקנות ההתאגדות של המועצה לגפן היין בישראל, 15.10.63.

סעיף 21 לתקנות ההתאגדות של המועצה לייצור ולשיווק של דבש, 21.2.69.

סעיף 4 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

סעיף 5 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

¹²⁵ להרחבה על הרכבי דירקטוריון בתאגידים ציבוריים ראו דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003, עמ' 10.

¹²⁶ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000, "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", עמ' 10.

¹²⁷ עמדה דומה בוטאה בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים בעניין מקרים שבהם המחוקק סבור שיש צורך באיזון אינטרסים.

¹²⁸ ראו דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003, עמ' 91.

¹²⁹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 43.

¹³⁰ להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 41.



בהתאם לחוק מועצת הצמחים חלה חובה על מינוי ועד פועל למועצה. אי-מינויו של ועד פועל כאמור אינו עולה בקנה אחד עם הוראה זו. ואכן, במהלך הביקורת, בחודש נובמבר 2023, מונה ועד פועל למועצת הצמחים.

בהקשר זה ציין משרד הכלכלה בתשובתו כי הוועד הפועל שמונה בנובמבר 2023 כולל 15 חברים, ובהם שלושה נציגי ממשלה לרבות נציגת משרד הכלכלה.

בביקורת נבחן מינויים של נציגי הממשלה בדירקטוריון של מועצת אגוזי האדמה, מועצת גפן היין ומועצת הדבש, וכן מינוי נציגי הממשלה במליאות המועצה של מועצת הצמחים ומועצת מוצרי הפירות והירקות, והיקף השתתפותם בדיונים אלה.

להלן בלוח 11 נתונים בדבר מינויים של נציגי הממשלה בדירקטוריון של מועצת אגוזי האדמה, מועצת גפן היין ומועצת הדבש, וכן בדבר מינוי נציגי הממשלה במליאות המועצה של מועצת הצמחים ומועצת מוצרי הפירות והירקות, והיקף השתתפותם בדיונים אלה.

לוח 11: השוואה בין מספר נציגי הממשלה לפי דין במליאת המועצות ובדירקטוריון המועצות למספרם בפועל והיקף השתתפותם בדיונים, 2020 - 2022

מועצת מוצרי הפירות והירקות	מועצת גפן היין	מועצת אגוזי האדמה	מועצת הדבש	מועצת הצמחים			
13 ¹³⁵	38 ¹³⁴	20 ¹³³	עד 50 ¹³²	עד 41 ¹³¹	לפי דין	מספר החברים	מליאת המועצה
לא מונה	34	19	8	30	בפועל		
3 ¹³⁹	5 ¹³⁸	5 ¹³⁷	עד 6	5 ¹³⁶	לפי דין	מספר נציגי הממשלה	
0	1	4	3	4	בפועל		
3	4	1	-	1	חסרים		
0%	100% ¹⁴¹	63% ¹⁴⁰	44%	40%	השתתפות נציגי הממשלה בישיבות		
אין חובה של מינוי דירקטוריון	18 ¹⁴³	12 ¹⁴²	14	לא מונה דירקטוריון מיולי 2020	לפי דין	מספר החברים	דירקטוריון המועצה
	17	12	13		בפועל		
	2 ¹⁴⁵	3	4 ¹⁴⁴		לפי דין		

- 131 סעיף 4(א) לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.
- 132 על פי סעיף 2(א) בתקנון ההתאגדות של מועצת הדבש. סעיף 5 לתקנון מונה ארבעה גופים שיש להם נציגים במועצה בלי לנקוט במספרם.
- 133 סעיף 1 לתקנות המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (מינוי נציגי הממשלה), התשל"ח-1978.
- 134 סעיף 12 לתקנון התאגדות מתוקן של מועצת גפן היין.
- 135 סעיף 4(א) וסעיף 37 בחוק המועצות למוצרי פירות וירקות.
- 136 בהתאם לסעיף 4 בחוק מועצת הצמחים: שלושה נציגי משרד החקלאות, נציג משרד הכלכלה ונציג משרד האוצר.
- 137 בהתאם לתקנות המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (מינוי נציגי הממשלה), התשל"ח-1978: שלושה נציגי משרד החקלאות, נציג משרד הכלכלה ונציג משרד האוצר.
- 138 סעיף 12 לתקנון התאגדות מתוקן של מועצת גפן היין.
- 139 בהתאם לסעיף 37 בחוק המועצות למוצרי פירות וירקות: נציג משרד הכלכלה (יו"ר), נציג משרד החקלאות (סגן יו"ר) ונציג משרד האוצר.
- 140 שש ישיבות מליאה בשנים 2019 - 2022. היו"ר השתתף בארבע ישיבות; נציגת משרד החקלאות לא השתתפה בשום ישיבה; נציגת משרד הכלכלה השתתפה בכל הישיבות; נציגה נוספת של משרד החקלאות השתתפה בחמש ישיבות.
- 141 נציג אחד (יו"ר המועצה), נכח בארבע ישיבות שהתקיימו בשנים 2019 - 2021.
- 142 סעיף 12 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.
- 143 סעיף 50 לתקנון התאגדות מתוקן של מועצת גפן היין.
- 144 בהתאם לסעיף 21 לתקנות ההתאגדות של מועצת הדבש: שני נציגי משרד החקלאות, נציג משרד הכלכלה ונציג משרד האוצר.
- 145 בהתאם לסעיף 50 לתקנון התאגדות מתוקן של מועצת גפן היין: נציג משרד החקלאות ונציג משרד הכלכלה.



	1481	1473	1463		בפועל	מספר נציגי הממשלה	
	1	0	1		חסרים		
	149100%	42%	58%		השתתפות נציגי הממשלה בישיבות		

על פי מסמכי ההקמה של המועצות, נתוני המועצות ופרוטוקולי המועצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משרד החקלאות, משרד האוצר ומשרד הכלכלה לא מינו תשעה נציגים למליאות המועצות וחמישה נציגים לדירקטוריונים של המועצות (מתוכם שלושה בגין אי-מינוי דירקטוריון למועצת הצמחים), וזאת בניגוד לנדרש בחוק המקים את המועצות או בתקנון ההתאגדות שלהן. עוד עולה כי נציגי הממשלה שמונו השתתפו באופן חלקי בדיוני המועצות בשנים 2020 - 2022. להלן הפרטים:

משרד האוצר: מינה נציג מטעמו למועצת הצמחים בלבד אך הוא לא נכח במליאות המועצה שנערכו בשנים 2020 - 2022. בחודש אוקטובר 2022 מונה נציג המשרד גם למועצת אגוזי האדמה, אך נכון לחודש ספטמבר 2023 הוא לא נכח במליאות המועצה או בישיבות הוועד הפועל. במועצת הדבש ובמועצת מוצרי הפירות והירקות לא מונו נציגים מטעם משרד האוצר למרות האמור במסמכי היסוד של כל אחת מהמועצות.

משרד הכלכלה: מינה נציגים מטעמו למועצת הצמחים, למועצת הדבש ולמועצת אגוזי האדמה. בביקורת עלה כי נציג המשרד במועצת הדבש זומן לישיבת מליאה אחת מתוך תשע ישיבות מליאה ודירקטוריון שנערכו בשנים 2020 - 2022; משרד הכלכלה לא מינה נציג מטעמו למועצת גפן היין על אף האמור בתקנות ההתאגדות של המועצה; כמו כן לא מינה יו"ר למועצת מוצרי הפירות והירקות למרות הוראות חוק המועצות למוצרי פירות וירקות ואף שהמועצה כוננה מכוח צו של שר הכלכלה.

משרד החקלאות מינה יושבי ראש למועצת הדבש, למועצת הצמחים, למועצת גפן היין ולמועצת אגוזי האדמה, אך לא מינה נציג מטעמו למועצת מוצרי הפירות והירקות.

בכל המועצות שנבדקו נציגות משרד החקלאות, משרד הכלכלה ומשרד האוצר למליאת המועצה אינה מלאה, אף שהדבר נדרש בחוק המקים את המועצות או בתקנון ההתאגדות שלהן. בכל המועצות, למעט מועצת אגוזי האדמה, חסרה מצבת המינויים של נציגי המדינה לדירקטוריון, ובסך הכול חסרים חמישה מתוך 12 נציגי ממשלה בדירקטוריונים של המועצות. נכון למאי 2024, במועצת מוצרי הפירות והירקות אף לא מונה יו"ר מטעם משרד הכלכלה כנדרש. כמו כן, למעט במועצת גפן היין שבה השתתפו נציגי המדינה בכל ישיבות הדירקטוריון, שיעור השתתפות נציגי המדינה בישיבות מליאת המועצה והדירקטוריון ביתר מועצות הייצור הוא נמוך - 40% עד 60% מהישיבות בלבד. בכך נפגעת יכולת ההשפעה של משרדי הממשלה על ההחלטות המתקבלות בדירקטוריון ועלול להיפגע גם הפיקוח הציבורי המעוגן במסמכי היסוד של המועצות.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הרכבי הדירקטוריון של המועצות חסרים בעיקר מינויים של נציגי משרד האוצר ומשרד הכלכלה. לדבריו מדי פעם בפעם הוא שולח למשרדים אלו תזכורות בדבר הצורך באיוש נציגיהם במועצות, ולמרות זאת בחלק מהמועצות לא מונו נציגים כאמור. עוד מסר משרד החקלאות כי נציגת משרד הכלכלה במועצת אגוזי האדמה משתתפת בדיונים בתדירות גבוהה. כן מסר משרד החקלאות כי לא מונה נציג המשרד למועצת מוצרי הפירות והירקות בעבר או בהווה כיוון שמדובר במועצה שהיא באחריות משרד הכלכלה ולמשרד החקלאות אין כל נגיעה לפעילותה.

146 מינויים בתוקף: שני נציגי משרד החקלאות ונציג משרד הכלכלה.

147 מינויים בתוקף: שלושה נציגי משרד החקלאות, נציג משרד הכלכלה.

148 מינויים בתוקף: נציג משרד החקלאות.

149 נציג אחד (יו"ר המועצה) נכח בשבע ישיבות מועצת מנהלים שהתקיימו בשנים 2020 - 2022.



מועצת אגוזי האדמה מסרה בתשובתה כי נציג משרד האוצר לא הופיע לשיבות המועצה אף לא פעם אחת.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יבחן מינוי של יו"ר דירקטוריון למועצת הפירות והירקות בהתאם לנדרש. עוד ציין משרד הכלכלה כי לא קיבל ממשרד החקלאות בקשה למינוי דירקטור במועצת גפן היין וכי נציגת משרד הכלכלה במועצת הדבש לא הוזמנה לדיונים במועצה למרות כמה פניות למועצה. המשרד הוסיף כי תוקף המינוי פקע, ולכן הוא יפעל למינוי חדש.

על משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד האוצר והשרים האחראים לפעול לאיוש מלא ולהשתתפות בפועל של נציגי הממשלה בדירקטוריונים ובמליאות של המועצות, כנדרש על פי החוקים המקימים. כמו כן על מועצות הייצור בכלל ועל מועצת הדבש בפרט לוודא כי זימונים לשיבות דירקטוריון ומליאת המועצה נשלחים לכלל נציגי הממשלה בהנהלתן. כך לא יפגעו העבודה השוטפת של מועצות הייצור ויכולת הפיקוח על הנהלותיהן ויישמר הפיקוח הציבורי בפעילות המועצות.

מינויים במועצות הייצור

יו"ר דירקטוריון מועצת הצמחים שמונה על ידי המועצה לממלא מקום המנכ"ל

בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות מינוי של מ"מ מנכ"ל בגופים שהוקמו בחוק טעון אישור הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות שברשות החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים), לפי אמות המידה למינוי מנכ"ל קבוע¹⁵⁰. עם זאת, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אם מילוי המקום לתפקיד המנכ"ל נדרש באופן פתאומי וחריג, רשאי ממלא המקום להתחיל בתפקידו לאחר פנייה לוועדה לבדיקת מינויים אף בטרם הסתיימה בדיקת כשירותו על ידי הוועדה והתקבל אישורה. עוד קובעת ההנחיה, שחלה גם על מינוי זמני של מנכ"ל, כי על השרים לבחון ולהשוות את כושרם ואת תכונותיהם של כמה מועמדים למינוי ולא להסתפק במועמד אחד.

ב-26.7.23 מינה שר החקלאות את יו"ר מועצת הצמחים לתפקידו¹⁵¹. בסמוך לכך, במסגרת ישיבת מליאת מועצת הצמחים מ-7.8.23 הודיע מנכ"ל המועצה דאז על סיום תפקידו לאלתר. באותו המועד החליטה המליאה ברוב קולות על מינוי של יו"ר המועצה כמ"מ המנכ"ל עד למינוי מנכ"ל קבוע.

בהתכתבויות בין משרד החקלאות לבין מועצת הצמחים התגלעו חילוקי דעות בדבר תוקף המינוי ותקינות הליך המינוי. מועצת הצמחים ציינה לפני משרד החקלאות כי שבוע לפני התכנסות המליאה באוגוסט 2023, הודיע המנכ"ל דאז כי ברצונו לסיים את תפקידו לאלתר. עקב זאת, ומאחר שהליך איתורו ומינויו של מנכ"ל חדש צפוי היה להימשך מספר חודשים, וכדי שלא ייווצר ואקום ניהולי, נוצר צורך דחוף במינוי מ"מ מנכ"ל שינהל באופן זמני את ענייניה השוטפים של המועצה עד למינויו של מנכ"ל קבוע. לעומת זאת, משרד החקלאות סבר כי קיים קושי משפטי במינוי האמור, בין היתר בשל העובדה כי מועצת הצמחים לא ביקשה ממשרד החקלאות לפנות לוועדה לבדיקת מינויים בטרם ההצבעה על מינוי מ"מ מנכ"ל במליאת מועצת הצמחים, וממילא לא ניתן למינוי אישור של שר החקלאות, וכי לא הובאה לפני מליאת מועצת הצמחים מועמדותם של מועמדים נוספים לתפקיד זה. משרד החקלאות המליץ למועצת הצמחים לפעול בדחיפות למינוי ועדת איתור למנכ"ל קבוע.

נכון לחודש ינואר 2024 טרם מונתה ועדת איתור למינוי מנכ"ל קבוע למועצת הצמחים. מהתכתבויות בין משרד החקלאות למועצת הצמחים עלה כי לנוכח הקושי המשפטי במינוי יו"ר המועצה למ"מ המנכ"ל, ביקש נציג המועצה להכיר במינויו של היו"ר לתפקיד יו"ר "פעילי". זאת

¹⁵⁰ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000, "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", עמ' 25.

¹⁵¹ ילקוט הפרסומים 11561, "מינוי חברי מועצת הצמחים", 14.8.2023, עמ' 8682.



בהתאם לחוזר "היקף פעילות יו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית" של רשות החברות הממשלתיות (להלן - חוזר היקף פעילות יו"ר)¹⁵². ואולם משרד החקלאות סבר כי חוזר זה אינו חל על תאגידים סטטוטוריים, ומשכך אף הפעילות כ"יו"ר פעיל" אינה מכשירה את המינוי.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי לנוכח הקושי במינוי יו"ר המועצה למ"מ מנכ"ל הוחלט כי "יו"ר המועצה ימלא את התפקיד הניהולי לא כמ"מ מנכ"ל אלא כיו"ר פעיל בחצי משרה". בתאריך 27.12.23 אישרה מליאת המועצה את הגדרת תפקיד יו"ר המועצה כיו"ר פעיל בחצי משרה.

יצוין כי על פי הוראות חוק מועצת הצמחים ובדומה להיבטי היסוד של חלוקת אחריות וסמכות הנגזרות מעקרונות ממשל תאגידי, אין תפקיד יו"ר המועצה כולל בחובו מילוי תפקידי מנהל המועצה גם אם בפועל ולא בכוח אלא אם התקבלה במתכונת הקבועה בחוק, קרי בין היתר קיבלה את אישור השר.

בביקורת עלה כי בהליך מינויו של יו"ר מועצת הצמחים למ"מ מנכ"ל המועצה נפלו פגמים משפטיים: המינוי הוצג על ידי המועצה כבעל תוקף למרות שלא הועבר על ידי המועצה ומשרד החקלאות לאישורה של הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ולא אושר על ידי שר החקלאות אף שחלפו למעלה מארבעה חודשים מאז שהוחלט עליו; לפני מליאת מועצת הצמחים לא הובאה מועמדותם של מועמדים נוספים; ונכון למועד הביקורת באוקטובר 2023, מועצת הצמחים לא מינתה ועדה לאיתור מנכ"ל קבוע.

נוסף על כך מצב שבו במשך כמה חודשים יו"ר המועצה הוא גם מנכ"ל מעורר קושי בהבטחת ממשל תאגידי תקין. נדרשת הפרדה בין תפקיד מנכ"ל המועצה, העוסק בענייניה השוטפים, לבין תפקידו של יו"ר המועצה, גם אם משמש יו"ר פעיל, שכן הוא אמון בין היתר על ביצוע של פיקוח ובקרה אפקטיביים מצד המועצה על ההתנהלות השוטפת. יצוין כי נכון לינואר 2024 טרם מונתה ועדת איתור למינוי מנכ"ל קבוע למועצת הצמחים.

על מועצת הצמחים לפעול לתיקון הפגמים שנפלו בהליך של מינוי מ"מ מנכ"ל המועצה ולקדם ללא דיחוי את פעילותה לאיתור מועמדים למנכ"ל שיובאו להחלטת השר בהתאם להוראות הדין.

מינוי יו"ר דירקטוריון המשמש גם בתפקיד מאסדר במועצת הדבש

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000, מינוי עובדי המדינה כדירקטורים בחברות ממשלתיות או בתאגידים ציבוריים אין בו משום חשש לניגוד עניינים. הדבר תלוי בנסיבות ובעיקר במהות התפקיד בשירות המדינה ובזיקתו לתחומי הפעילות של התאגיד או החברה שבהם מכהן עובד המדינה. עוד נקבע בהנחיה כי אם עובד מדינה הנושא משרה בתאגיד הוא גם בעל סמכות להכריע בענייניו של התאגיד במסגרת מילוי תפקידו בשירות המדינה, מתעורר חשש לניגוד עניינים לגבי העובד, ויש לבחון אם אפשר לקבוע הסדר לגביו, כך שיופג חשש זה¹⁵³.

דירקטור של חברה חב לה חובת אמונים, ומכאן החובה שלו לפעול לטובתה של החברה. על פי חוק החברות חובת האמונים משמעותה שנושא המשרה נדרש להימנע מכל פעולה שיש בה משום ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה למילוי תפקיד אחר שלו¹⁵⁴. לעיתים, במקרים שבהם קיים ניגוד עניינים, אפשר שתתנהל פעילותו של הדירקטור באמצעות הימנעות מהשתתפות והצבעה בעניין המצוי בתחום הניגוד. עם זאת, כאשר ההימנעות הנדרשת היא מפעילות רחבה, בתחום נרחב ומרכזי, נדרשת פסילתו של הדירקטור מהמשך כהונתו, שכן כל חלופה אחרת לא תקיים את מטרות הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים¹⁵⁵.

כאמור, מועצת הדבש היא חברה לתועלת הציבור שעליה חלים כללי ההתנהגות האמורים. עד שנת 2022 שימש יו"ר מועצת הדבש גם סמנכ"ל סחר חוץ במשרד החקלאות. בשנה זו החליט המשרד

152 רשות החברות הממשלתיות, "חוזר היקף פעילות יו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית", 23.12.21.

153 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000, "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", עמ' 29.

154 סעיפים 254 - 255 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

155 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000, "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", עמ' 29.



על חלוקת מכסות דבש בפטור ממכס במסגרת הליך תחרותי, החלטה שבגינה הוחלט על הפסקת כהונתו במועצת הדבש, בהתאם לעמדת הלשכה המשפטית במשרד.

ב-31.5.23 מונה מנהל תחום בכיר שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות במשרד החקלאות (להלן - מנהל תחום מועצות ייצור) לתפקיד יו"ר מועצת הדבש. על פי תיאור תפקידו במשרד החקלאות הוא אמון על מכלול רחב של עיסוקים הנוגעים לפעילות מועצות הייצור ובהם כלל הנושאים המינהליים, הארגוניים והתקציביים במועצות הייצור; מעקב ופיקוח אחר הצעות התקציב השנתי המוגשות לאישורו של שר החקלאות ובדיקתן וכן קיום בקרה אחר התקציב; בקרת מדיניות השכר בתאגידים; קידום חקיקה ראשית, חקיקת משנה וצווים בשיתוף עם הלשכה המשפטית של המשרד ושל התאגידים; קיום בקרה אחר יישום מדיניות השר בתאגידים; פיקוח אחר המדיניות של הטלת ההיטלים בתאגידים; קיום קשר עם ארגוני החקלאים הרלוונטיים.

יצוין כי לנוכח מגוון התפקידים שבהם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים מוסדי ולנוכח מרכזיותם של התפקידים בפעילות נושא התפקיד האמור בדיקטוריון - נדרש לבחון את הסדר ניגודי העניינים של יו"ר המועצה באופן פרטני, וזאת כדי למנוע פעולה מוסדית במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כיו"ר המועצה לתפקידו בשירות המדינה.

עם זאת, במהלך הביקורת, במאי 2023, שלחה הלשכה המשפטית במשרד החקלאות חוות דעת משפטית לשר החקלאות בנוגע למינויו של יו"ר מועצת הדבש. בחוות הדעת נקבע כי לא נמצאו כל זיקה או ניגוד עניינים בין התפקיד של מנהל תחום בכיר שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות בשירות המדינה למינויו ליו"ר מועצת הדבש; כן צוין כי כשירותו לתפקיד יו"ר המועצה נובעת מתפקידו במשרד החקלאות.

מתיאור תפקידו של יו"ר מועצת הדבש במשרד החקלאות עולה כי שלא בהתאם לחוות הדעת האמורה של משרד החקלאות, במסגרת מילוי תפקידו הוא בעל סמכות להכריע בענייניה של מועצת הדבש וגם בענייניהן של מועצות ייצור אחרות; מכאן שקיים פוטנציאל לניגוד עניינים מוסדי בהיקף רחב בין תפקידיו בשירות המדינה למשרתו במועצת הדבש. כך למשל בהיותו יו"ר המועצה הוא אמון על התווית המדיניות של מועצת הדבש, ובתפקידו במשרד החקלאות הוא אמור גם לערוך בקרה אחר יישום המדיניות של השר במועצה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי מנהל תחום מועצות ייצור אינו משמש גורם מאסדר של מועצות הייצור בכלל ושל מועצת הדבש בפרט וכי הוא אינו מחזיק בסמכויות הקבועות בחקיקה בנוגע לפעילותן. משרד החקלאות ציין בתשובתו כי מנהל תחום מועצות ייצור מרכז את הקשר שבין המועצות לגורמי המקצוע במשרד בהיבטים טכניים בלבד, כגון מינויים למועצות וריכוז דוחותיהן הכספיים והתקציביים, ואילו נושא השכר במועצות מבוקר על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר. עוד ציין משרד החקלאות כי שר החקלאות אינו נדרש לאשר את תקציב מועצת הדבש. לדברי משרד החקלאות עמדתה של הלשכה המשפטית במשרד בעניין היעדר ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידו של מנהל תחום מועצות ייצור לכהונתו כיו"ר מועצת הדבש, מבוססת גם על כהונתו כחבר דירקטוריון במועצת הדבש ובמועצות ייצור אחרות בעבר. עוד מסר המשרד כי מנהל תחום מועצות ייצור חתום על הסדר ניגוד עניינים המחייב אותו להימנע מטיפול בנושאים שיש בהם משום ניגוד עניינים וכן עליו להתייעץ עם היועצת המשפטית של המשרד בכל מקרה שבו מתעורר ספק בעניין.

משרד מבקר המדינה מציין כי תפקיד מנהל תחום מועצות ייצור - כפי שמפורטים בתגובת המשרד לעיל - אינם עולים בקנה אחד עם תיאור תפקידו הרשמי שהגדיר המשרד עצמו; הם כוללים כאמור פיקוח ובקרה אחר מדיניותן של מועצות הייצור בנושאים שונים וגם פיקוח ובקרה אחר יישום המדיניות של שר החקלאות במועצות.

מומלץ כי משרד החקלאות, ישוב ויבחן בהיוועצות עם משרד המשפטים, את פוטנציאל ניגודי העניינים המוסדיים בין תפקידו של מנהל תחום בכיר שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות לכהונתו כיו"ר מועצת הדבש ואת האפשרות לקבוע לגביו הסדר המפגי חשש זה. אם יימצא



בבדיקה זו שאי אפשר להסדיר את ניגודי העניינים, יש לפעול לאיזוש המשרה על ידי עובד אחר של משרד החקלאות, שאינו מצוי בחשש לניגוד עניינים מוסדי.

שומרי הסף במועצות

שומרי סף הם בעלי תפקידים בתאגידים ציבוריים, בעלי יכולת וסמכות לפקח על ההתנהלות השוטפת ועל קבלת ההחלטות, להשפיע עליהן ולהתריע על פעולות בניגוד למסגרת הנורמטיבית בתחומי המשפט, החשבונאות, המינהל התקין וכיו"ב¹⁵⁶. בעלי התפקידים הנמנים עם שומרי סף בתאגידים ציבוריים הם היועץ המשפטי, רואה החשבון המבקר והמבקר הפנימי. במועצות הייצור כל שומרי הסף הנ"ל הינם נותני שירותים חיצוניים (שאינם עובדי המועצות), והם מכהנים בתפקידם מתוקף הסכמים עם המועצות.

היועץ המשפטי: תפקידו דומה במהותו לתפקידו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, קרי עליו לסייע להנהלת התאגיד לקדם את מדיניותו בגבולות הדין; מכאן שעליו לשרטט להנהלה את גבולות הדין ולוודא שהתאגיד אינו חורג מסמכויותיו ומדרכי הפעולה שהותוו לו בחוק¹⁵⁷.

רואה החשבון המבקר: תפקידו לבקר את דוחותיו הכספיים של התאגיד ולחוות דעתו עליהם¹⁵⁸. על רואה החשבון המבקר לוודא שלא נעשות טעויות בדיווחי התאגיד, בין שנעשו בשגגה, בעטיים של מעשים או מחדלים כלשהם, ובין שנעשו בכזב¹⁵⁹.

המבקר הפנימי: תפקידו נקבע בחוק הביקורת הפנימית¹⁶⁰ ועיקרו - החובה לקיים ביקורת פנימית בכל גוף ציבורי. על המבקר הפנימי לבדוק את תקינותן של פעולות הגוף הציבורי מבחינת השמירה על החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון והיעילות ומידת מועילותן של פעולות אלו להשגת היעדים שנקבעו.

1. **נמצא כי שלא בהתאם לחוק הביקורת הפנימית המחייב מינוי מבקר פנימי בגוף ציבורי, לא מינתה מועצת מוצרי הפירות והירקות מבקר פנימי כנדרש.**

על מועצת מוצרי הפירות והירקות למנות מבקר פנימי כנדרש.

מועצת מוצרי הפירות והירקות מסרה בתשובתה כי עלות העסקתו של מבקר פנימי עשויה להיות אחוז ניכר מכלל העלויות של פעילות המועצה, ומשכך אינה סבירה.

אי-מינויו של מבקר פנימי על ידי מועצת מוצרי הפירות והירקות מנוגד לחוק הביקורת הפנימית, הקובע כי בכל גוף ציבורי תתבצע ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי ללא תלות בעלות הכספית הנובעת מכך.

2. כדי למנוע שחיקה מקצועית של שומרי הסף, קפיאתם על השמרים או הזדהות יתר שלהם עם הגוף שהם מבקרים, נקבעו כללים שונים המגבילים את תקופת הכהונה שלהם. כך הוגבלה כהונתם של רואי החשבון המבקרים בחברות ממשלתיות¹⁶¹ ושל המבקרים הפנימיים¹⁶² והיועצים המשפטיים במשרדי ממשלה¹⁶³. פרקי הזמן שהוגדרו בכללים ובהמלצות נועדו להבטיח כי כהונתם של שומרי הסף תאפשר להם לפתח את המומחיות הנדרשת ולהגדיל את

¹⁵⁶ Tuch, Andrew F. "Multiple gatekeepers." Virginia Law Review (2010): 1583 - 1672

¹⁵⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 74.

¹⁵⁸ סעיף 154(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

¹⁵⁹ ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221, 445-446 (1996).

¹⁶⁰ סעיף 2 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

¹⁶¹ סעיף 8(א) כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

¹⁶² הנחיות נציב שירות המדינה, "נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", 15.11.2015.

¹⁶³ החלטת הממשלה 4528, "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום" (1.3.09).

החלטת הממשלה 631, "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה" (26.7.09).



ניסיונם ואת היכרותם עם הארגון, ובה בעת תמנע את ההשפעות השליליות למשכי כהונה ארוכים כאמור.

לוח 12: משך הכהונה המרבי של שומרי הסף

יועץ משפטי ¹⁶⁴ במשרד	רואה חשבון מבקר ¹⁶⁵ בחברה	מבקר פנימי ¹⁶⁶ במשרד ממשלתי
ממשלתי	ממשלתי	ממשלתי
שבע שנים	שש שנים ¹⁶⁷	שמונה שנים

יודגש כי מגבלות אלה אינן חלות על מועצות הייצור ועל תאגידים ציבוריים. ואולם המועצה לתאגידים ציבוריים המליצה לקבוע כללים דומים גם לגבי תאגידים אלה בכל הנוגע ליועצים משפטיים שאינם עובדי התאגיד ולרואי החשבון המבקרים¹⁶⁸, ומכאן אפשר ללמוד גם על משך הכהונה המיטבי של שומרי הסף במועצות הייצור. יצוין כי בשנת 2020 המליץ מבקר המדינה למשרד המשפטים, למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר לבחון אפשרות לקבוע הוראות בדבר הגבלתה של תקופת ההתקשרות עם רואה החשבון המבקר ועם היועצים המשפטיים בתאגידים הציבוריים¹⁶⁹.

לוח 13: מספר שנות העבודה של שומרי הסף החיצוניים במועצות הייצור

מספר שנות העבודה			מועצה
יועץ משפטי	מבקר פנימי	רואה חשבון מבקר	
14 (2009)	9 (2014)	17 (2006)	מועצת הצמחים
13 (2010)	19 (2004)	11 (2012)	מועצת הדבש
5 (2018)	16 (2007)	18 (2005)	מועצת אגוזי האדמה
13 (2010)	14 (2009)	18 (2005)	מועצת גפן היין
4 (2019)	לא מונה	18 (2005)	מועצת מוצרי הפירות והירקות

על פי נתוני המועצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי נכון למועד הביקורת כיהנו בתפקידיהם - כנותני שירותים חיצוניים - שומרי הסף במועצות הייצור החקלאיות (יועץ משפטי, רואה חשבון מבקר ומבקר פנימי) במשך תקופה של כ-13 שנים בממוצע. עוד עלה כי לא נקבעה כל הוראה המגבילה את משך כהונתם, וזו יכולה להימשך אף עשורים.

בשל משכי הזמן הארוכים שבהם מכהנים שומרי הסף במועצות הייצור, הם נעשים בעלי מומחיות ובקיאיות רבה בתחומם. עקב כך עשויה להתפתח תלות של מועצות הייצור בהמשך ההתקשרות עם נותני השירותים הללו. בה בעת משכי הזמן הארוכים מעמידים חשש להזדהות יתר של שומרי הסף עם המועצות, שעימן יש להם קשרי עבודה של עשרות שנים, וחשש לפגיעה בעצמאותם המקצועית.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי מנכ"ל המשרד הקים צוות לבחינה של קציבת הכהונה של בעלי תפקידים במועצות הייצור ובכללם שומרי הסף וכי לאחר גיבוש המלצות הצוות יובא הנושא לדיון לפני שר החקלאות ומנכ"ל המשרד. לדברי משרד החקלאות קציבת הכהונה במועצות הסטטוטוריות תדרוש שינויי חקיקה, ואילו קציבת הכהונה במועצות הייצור שאינן סטטוטוריות, תדרוש החלטה של אורגני החברות הרלוונטיים וייתכן כי גם תיקון מסמכי ההתאגדות של החברות.

¹⁶⁴ בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים הוצע להגביל את תקופת המינוי של יועץ משפטי שאינו עובד התאגיד, לתקופת מינוי של שש שנים. דוח המועצה לתאגידים ציבוריים 2003, עמ' 54.

¹⁶⁵ כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

¹⁶⁶ נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, עמ' 11.

¹⁶⁷ רשות החברות הממשלתיות רשאית להאריך את תקופת המינוי האמורה בשנה. כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

¹⁶⁸ דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003, עמ' 54.

¹⁶⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 66 ו-75.



מועצת הדבש ומועצת גפן היין מסרו בתשובותיהן כי הידע המשפטי בתחומי הפעילות של כל אחת מהמועצות מצוי בידי יועץ משפטי אחד. לדבריהן היכרותו של היועץ המשפטי עם המועצה ובקיאיותו בתחומי פעילותה חשובות לשמירה על מינהל תקין וקידום פעילותה ומטרותיה. עוד ציינו המועצות האמורות כי שומרי הסף פועלים על פי המסגרת הנורמטיבית המחייבת אותם וכי באפשרותן לסיים את ההתקשרות עם שומרי הסף, אם אומנם יתגלו פגמים בעבודתם הנגרמים בשל משכי כהונתם.

תפקידם של שומרי הסף הוא להתריע על פעולות בתאגיד שמתבצעות בניגוד למסגרת הנורמטיבית בתחומי המשפט, החשבונאות והמינהל התקין. לשם טיוב פעילותן של המועצות, קידום השוויון בין נותני שירות פוטנציאליים והבטחת אי-תלות של שומרי הסף, מוצע כי המועצות יבחנו אפשרות של הגבלת משך כהונתם של שומרי הסף. כן מוצע למשרד החקלאות ולמשרד הכלכלה האחראים לפעילות המועצות לבחון גיבוש כללים בנוגע למשך כהונתם של שומרי הסף - בין אם עובדי מועצות הייצור ובין אם נותני שירותים חיצוניים.

ועדת הביקורת: תפקידה לשמור על ניהולו התקין והיעיל של התאגיד¹⁷⁰. על פי המסמכים המקימים של מועצות הייצור הסטטוטוריות, קיימת החובה להקים ועדת ביקורת שתפקח על פעולות מנגנון המועצה ועל ביצוע החלטותיה, תבדוק את תקינות פעולותיה ותבצע תפקידי ביקורת אחרים¹⁷¹. חובה זו קיימת גם לגבי מועצות הייצור הפועלות כחברות לתועלת הציבור, מכוח חוק החברות, התשנ"ט-1999¹⁷².

בביקורת עלה כי מועצת מוצרי הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה לא מינו ועדות ביקורת, אף שחובתן לעשות כן בהתאם לחוקים שמכוחם הוקמו. במועצת גפן היין לא התכנסה ועדת הביקורת מאז שנת 2020 בשל שינויים תכופים בהרכבה.

על מועצת מוצרי הפירות והירקות ועל מועצת אגוזי האדמה לפעול למינוי ועדת ביקורת בהתאם לדין. על מועצת גפן היין לפעול לאיזו ועדת הביקורת ולכינוסה.

משרד החקלאות ומועצת אגוזי אדמה עדכנו כי במרץ 2024 אישרה מליאת המועצה את מינויים של שני חברי ועדת ביקורת וכי בעת הקרובה יפעלו למינוי חבר ועדה נוסף, כך שהוועדה תחל את פעילותה.

מועד אישור הדוחות הכספיים

בחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 (להלן - חוק מבקר המדינה), נקבע כי גוף מבוקר ימציא דוח על הכנסותיו והוצאותיו במועד שיקבע המבקר, לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים¹⁷³. הוראה זו חלה על כל מועצות הייצור.

בשנת 2021 תוקן חוק יסודות התקציב¹⁷⁴ ולראשונה נקבע בו כי משנת הכספים 2022 תאגידים שהוקמו בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק והם מוסדות של המדינה או שבהנהלתם נציגים שמינתה הממשלה - יגישו דוחות כספיים מאושרים על אודות השנה הקודמת לשר הנוגע בדבר ולחשב הכללי במשרד האוצר, לא יאוחר מיום 31 במרץ בכל שנה. מכאן כי משנת הכספים 2022 על המועצות שהוקמו לפי חוק (מועצת הצמחים, מועצת אגוזי האדמה ומועצת מוצרי הפירות והירקות) לאשר את דוחותיהן הכספיים עד למועד האמור. החוק קובע כי החשב הכללי רשאי

170 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 9.

171 סעיף 45 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

סעיף 14 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

סעיף 58 לתקנון התאגדות מתוקן של מועצת גפן היין.

סעיף 51 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.

172 סעיף 345ח(א).

173 חוק מבקר המדינה, סעיף 11.

174 דוחות כספיים של תאגיד (תיקון מס' 56), התשפ"ב-2021.



להאריך תקופה זו, לכל המאוחר עד ליום 31 במאי באותה השנה, אם אומנם שוכנע כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת¹⁷⁵. עד כה לא ניתנה ארכה כאמור.

לוח 14: מועדי אישור הדוחות הכספיים של מועצות הייצור, 2020 - 2022

2022		2021		2020		
איחור (בימים) ¹⁷⁸	מועד אישור הדוחות	איחור (בימים) ¹⁷⁷	מועד אישור הדוחות	איחור (בימים) ¹⁷⁶	מועד אישור הדוחות	המועצה
149	27.8.23	53	22.6.22	229	15.12.21	מועצת הצמחים
89	28.6.23	176	23.10.22	219	5.12.21	מועצת מוצרי הפירות והירקות
74	13.7.23	92	31.7.22	114	22.8.21	מועצת הדבש
72	11.7.23	73	12.7.22	82	21.7.21	מועצת גפן היין
59	29.5.23	24	24.5.22	20	20.5.21	מועצת אגוזי האדמה

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מועצות הייצור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי כל מועצות הייצור אישרו באיחור את דוחותיהן הכספיים לשנים 2020 - 2022:
מועצת הצמחים - באיחור של 143 ימים בממוצע; מועצת מוצרי הפירות והירקות - באיחור של 161 ימים בממוצע; מועצת הדבש - באיחור של 95 ימים בממוצע; מועצת גפן היין - באיחור של 75 ימים בממוצע; ומועצת אגוזי האדמה - באיחור של 34 ימים בממוצע.

על הנהלותיהן של מועצות הייצור להקפיד שהדוחות הכספיים יוגשו לא יאוחר מהמועדים שנקבעו בחוק יסודות התקציב ובחוק מבקר המדינה. אם נדרשת ארכה לפרסום הדוחות בשל נסיבות מיוחדות כאמור בחוק יסודות התקציב, על המועצות שהחוק חל בעניינן לפנות לחשב הכללי בבקשה מתאימה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי השאיפה היא לאשר את הדוחות הכספיים במועד, וכי בכל הקשור למועצות שהחוק חל בעניינן, יעשה המשרד מאמצים לאישור דוחותיהן הכספיים בלוחות הזמנים הנדרשים. מועצת אגוזי האדמה מסרה כי תפעל לסיים את עריכת הדוחות הכספיים במועד.

שקיפות ופרסום מידע לציבור

חוק חופש המידע קובע כי רשויות ציבוריות, לרבות תאגידים שהוקמו בחוק, יפרסמו דין וחשבון שיכלול מידע על פעילותן ותחומי אחריותן והסבר על תפקידיהן וסמכויותיהן¹⁷⁹.

¹⁷⁵ חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 28א.

¹⁷⁶ מהמועד 30.4.21, בהתאם לחוק מבקר המדינה.

¹⁷⁷ מהמועד 30.4.22, בהתאם לחוק מבקר המדינה.

¹⁷⁸ עבור מועצת הצמחים, מועצת אגוזי האדמה ומועצת מוצרי הפירות והירקות - מהמועד 31.3.23, בהתאם לחוק יסודות התקציב; עבור מועצת גפן היין ומועצת הדבש - מהמועד 30.4.23, בהתאם לחוק מבקר המדינה.

¹⁷⁹ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעיף 5(א).



הדוחות הכספיים המבוקרים משקפים את מצבו הכספי של התאגיד ואת תוצאות פעילותו. דוחות אלו הם כלי עזר יעיל ושיטתי המשמש מגוון גורמים ובהם משרדי ממשלה, מקבלי החלטות בממשל, גורמים מממנים, ספקים, לקוחות, עובדים, רשויות פיקוח ורבים אחרים¹⁸⁰.

בעקבות תיקון לחוק יסודות התקציב, משנת הכספים 2022 תאגידים שהוקמו בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק והם מוסד של המדינה או שבין היתר בהנהלתם נציגים שמינתה הממשלה - מחויבים לפרסם באתר המרשתת של התאגיד את דוחותיהם הכספיים המאושרים. כמו כן על החשב הכללי לפרסם דוחות אלה באתר המרשתת של משרד האוצר¹⁸¹. בהתאם להגדרת תאגיד בחוק, חובת פרסום הדוחות הכספיים חלה בעניינן של המועצות הסטטוטוריות בלבד.

לציבור זכות לפקח על פעולותיהם של התאגידים הציבוריים, לבחון את מידת יעילותם ולאתר כשלים מבניים וארגוניים¹⁸². שקיפות ציבורית מאפשרת ביקורת אפקטיבית על פעולותיו של תאגיד ציבורי. על פי הנחיות ה-OECD שקיפות של תאגידים ציבוריים היא מפתח לחיזוק המחויבויות של הדירקטוריונים והנהלת התאגיד כלפי הציבור, והיא מאפשרת למדינה (As an informed owner¹⁸³) לקבל תמונת מצב בנוגע לביצועים הפיננסיים והלא-פיננסיים. עוד עולה מההנחיות שהמדינה, בהיותה בעלת עניין בתאגידים הציבוריים, צריכה לוודא כי מדי שנה בשנה מתפרסם במרשתת (באינטרנט) מידע מהותי על כל התאגידים הציבוריים, בכלל זה דוחות כספיים מבוקרים¹⁸⁴. על כן גם מועצות הייצור, אף שאינן כפופות לחקיקה שתוארה לעיל, ראוי כי יפרסמו לציבור מידע מהותי באופן מפורט ושוטף.

הפעילות המתוכננת של התאגידים הציבוריים מובאת בתוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות, והן כלי עזר מרכזי למימוש מדיניות ויעדים בתאגידים. יצוין כי משרדי הממשלה מפרסמים לציבור את תוכניות העבודה שלהם¹⁸⁵. בלוח 15 שלהלן מופיעים הפרסומים של מועצות הייצור לגבי ביצועיהן הפיננסיים ולגבי תוכניות העבודה שלהן:

לוח 15: פרסום מידע באתרי המרשתת של מועצות הייצור

המועצה	דוחות כספיים	תקציב/ ביצוע	תוכנית עבודה
מועצת הצמחים	✓	✓	X
מועצת הדבש	X	X	X
מועצת אגוזי האדמה	X	X	X
מועצת גפן היין	X	X	X
המועצה למוצרי פירות וירקות	X	X	X

על פי המידע באתרי האינטרנט של מועצות הייצור.

מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה מפעילה אתר במרשתת, ומידע על פעילותה ותחומי אחריותה, תפקידיה וסמכויותיה אף אינו מצוי באתר המרשתת של משרד הכלכלה. גם דוחותיה הכספיים של המועצה אינם מפורסמים לציבור.

מועצת אגוזי האדמה מפעילה אתר במרשתת בשפה האנגלית בלבד¹⁸⁶. באתר מופיע מידע בסיסי על המועצה ועל הבוטן הישראלי. כמו כן מופיעים בו פרטי קשר של המועצה. באתר לא מתפרסמים נתוני הדוחות הכספיים, תקציבי המועצה ותוכניות העבודה של המועצה.

180 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 83.

181 סעיף 28א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

182 דוח מבקר המדינה, "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", 2020, עמ' 82.

183 OECD, "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises", p.61.

184 OECD, "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises", p.24, 61.

185 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 84.

186 <https://igb.org.il>



באתר **מועצת הדבש** מידע כללי על פעילות המועצה ועל ענף גידול הדבורים ורדיית הדבש, ובו אפשר לשלוח טפסים מקוונים בבקשות לקבל רישיונות ואישורים שונים. כמו כן מפורסמים באתר נוהלי המועצה.

באתר **מועצת גפן היין** מידע על המועצה, נתונים על הענף, מידע מקצועי, נהלים של גידול וריבוי גפן יין ומאמרים מקצועיים בנושא גידול גפן היין.

מועצת גפן היין ומועצת הדבש שחוק חופש המידע וחוק יסודות התקציב אינם חלים עליהן - אינן מפרסמות באתריהן את דוחותיהן הכספיים. עם זאת הואיל והן חברות לתועלת הציבור, אפשר לקבל דוחות אלה מרשם החברות במשרד המשפטים. שתי המועצות אינן מפרסמות נתוני תקציב מול ביצוע או תוכניות עבודה.

מועצת אגוזי האדמה ומועצת מוצרי הפירות והירקות אינן מפרסמות באתרי המרשתת שלהן מידע על ביצועיהן הפיננסיים והאחרים והן אף אינן מפרסמות לציבור דין וחשבון שנתי בהתאם לחוק חופש המידע. מועצת גפן היין ומועצת הדבש (שחוק חופש המידע אינו חל עליהן אך הן ממלאות תפקידים ציבוריים) אף הן אינן מפרסמות נתונים אלה. גם משרד החקלאות אינו מפרסם באתר המרשתת את הדוחות הכספיים של כלל מועצות הייצור החקלאיות ואת דוחות התקציב מול ביצוע של כל מועצה ומועצה. יצוין כי רקע כללי על מועצות הייצור התפרסם באתר המשרד במהלך הביקורת.

מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה מפעילה כלל אתר במרשתת, ואי אפשר למצוא שום מידע על המועצה באתר משרד הכלכלה או באתר הממשלתי האחדוד (gov.il).

נוסף על כך נכון למועד הביקורת לא פרסם החשב הכללי באתר המרשתת של משרד האוצר את הדוחות הכספיים לשנת 2022 של מועצת מוצרי הפירות והירקות, שלא בהתאם לחוק יסודות התקציב.

בהיעדר מידע על ביצועיהן של המועצות או על פעילותן השוטפת נמנעת מהציבור אפשרות הפיקוח הניתנת לו מכוח שקיפות המידע.

על מועצות הייצור שחוק חופש המידע וחוק יסודות התקציב חלים עליהן לפרסם את דוחותיהן הכספיים של המועצות בהתאם להוראות החוקים הנוגעים לעניין והמינהל התקין. מומלץ גם כי כלל מועצות הייצור והמשרדים הנושאים באחריות לפיקוח על פעולתן - משרדי החקלאות והכלכלה - יפרסמו מידע רחב ככל האפשר על ביצועיהן ופעולותיהן של המועצות, בכלל זה מידע בדבר תקציב המועצות וביצוע, תוכניות העבודה של המועצות ומועד ביצוען המתוכנן. העובדה שעל החקלאים חלה חובת תשלום לחלק מהמועצות, מעניקה משנה תוקף לצורך להקפיד על השקיפות ועל הצגת מלוא המידע הנדרש לחקלאים ולציבור הרחב.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא ינחה את המועצות הסטטוטוריות שבאחריותו לעדכן את אתריהן במרשתת ולפרסם בהם את דוחותיהן הכספיים, תקציבן ונתונים בסיסיים אחרים. מועצת אגוזי האדמה מסרה כי תטפל בפרסום דוחותיה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יפעל מול מועצת מוצרי הפירות והירקות לפרסום המידע כאמור.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי בעקבות הביקורת פורסמו דוחותיה הכספיים של מועצת מוצרי הפירות והירקות באתר המרשתת של החשב הכללי וכי המועצה תונחה לפעול בהתאם לחוקים ולתקנות הנוגעים לתאגידים סטטוטוריים.



עדכניות המסד הנורמטיבי

הנורמות החוקיות המסדירות את פעילותן של מועצות הייצור נחקקו משנות החמישים ועד שנות השמונים של המאה הקודמת, ומשכך לעיתים הן אינן מתיישבות עם הנורמות הרווחות בחברה הישראלית שנים לאחר חיקוקן. ואולם כל עוד הן בתוקף, הן מחייבות את רשויות המדינה לפעול לפיהן. הביקורת בחנה את מידת התאמתם של נורמות וחיקוקים שמכוחם פועלות מועצות הייצור לאופי הפעילות של המועצות כיום ולסביבה הכללית שבה הן פועלות בעת הזו.

זיקת פעילות מועצת הדבש למצב החירום בישראל

סמכותה הבלעדית של מועצת הדבש למתן רישיונות ייצור מעוגנת בצו הדבש, אשר נקבע על ידי שר החקלאות בהתאם להוראות חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח). תחולתו של חוק הפיקוח היא בתקופה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה¹⁸⁷. מצב זה מתקיים בישראל ללא הפסקה מיום הכרזתו, 19 במאי 1948 ועד היום. בעוד חלק מהחוקים התלויים בהכרזה על מצב החירום הם בעלי זיקה ישירה אליו, ונועדו לתת מענה בעת חירום (למשל, חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום, המאפשר לתפוס מקרקעים לצרכים ביטחוניים), ישנם צווים אחרים ובהם צו הדבש - שנועדו להסדיר ענפים כלכליים שונים במשק, ללא זיקה ישירה למצב החירום¹⁸⁸.

בשנת 2009 החליטה הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לקיים פיקוח הדוק יותר על עבודת הממשלה בכל הנוגע לביטול החקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום ובפרט באשר לביטולם של כ-160 צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח¹⁸⁹, ביניהם צו הדבש.

בשנת 2021 קיבלה הממשלה החלטה לפיה על שרי הממשלה לתת עדיפות גבוהה בתוכנית החקיקה המשרדית שבאחריותם לניתוק הזיקה של חקיקה המצויה בתחום סמכותם מההכרזה על מצב חירום, ולקדם חקיקה חלופית, ככל שנדרשת, בהקדם. בהחלטה פורטו החוקים וצווי הפיקוח שיש לפעול לניתוק זיקתם מהכרזה על מצב חירום, ובין היתר הוטל על משרד החקלאות לפעול בנדון בכל הנוגע לצו הדבש¹⁹⁰.

לענף הדבש אין זיקה אמיתית למצב החירום, מלבד צו הדבש המותנה בהכרזה על מצב החירום, ומכאן שהוראות צו הדבש אינן קשורות לתרחישים העשויים להצדיק הכרזה על כך. הזיקה בין אסדרת ענפים כלכליים שונים במשק להמשך ההכרזה על קיומו של מצב חירום היא אילוץ שהעמידה הממשלה בפני הכנסת לצורך חידוש ההכרזה על מצב חירום¹⁹¹. אגב כך, לממשלה מוקנות סמכויות להתקין תקנות שבכוחן לגבור על חקיקת הכנסת רק כדי להימנע מפגיעת תוקפם של החוקים והצווים השונים התלויים במצב החירום.

בעשור האחרון הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק לאסדרת הענף באופן שאינו תלוי במצב החירום, האחרונה שבהן היא הצעת החוק הממשלתית לאסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשפ"ג-2023 (להלן - הצעת החוק הממשלתית)¹⁹². מטרת תיקון החקיקה:

עד שנת 1996, לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תשי"ח-1948. 187
סקירה לקראת דיון בבקשת הממשלה לשוב ולהכריז על מצב חירום, 9.5.2021, סעיף 9. 188
בשנה זו עמדו בתוקף 9 חוקים ו-165 צווים שתוקפם מותנה במצב חירום, מתוכם אוסדרו (נכון למאי 2021) 4 חוקים ו-149 צווים. בסך הכול, נותרו 5 חוקים ו-16 צווים שטעונים אסדרה. 189
החלטת הממשלה מספר 195 - קידום ניתוק הזיקה של חקיקה שתוקפה תלוי בהכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, 1.8.21. 190
ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, "דיון בבקשת הממשלה לשוב ולהכריז על מצב חירום", 9.5.21. 191
בג"ץ 3091/99, האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד הכנסת וממשלת ישראל, 8.5.12, עמ' 5 - 14. 192
החלטת הממשלה מספר 450 - אישור טיוטת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשפ"ג-2023, 7.4.23.



1. להסדיר הצבת כוורות מאוכלסות, לשם הבטחת קיומה של האבקה לגידולים חקלאיים, האבקה רציפה לצמחי בר והגנה על דבורים כערך טבעי, מתוך התחשבות בשמירה על המגוון הביולוגי;

2. להסדיר את הפיקוח על הזנת דבורים ועל הפקת דבש בכוורות מאוכלסות ורדייתו, לשם אספקת דבש איכותי לציבור.

בשנים האחרונות שבה ועלתה על שולחן הכנסת סוגיית האסדרה של ענף הדבש, אך חקיקה בנושא זה לא אושרה. הצעת החוק שהכין משרד החקלאות ואושרה בכנסת בקריאה ראשונה ביוני 2023, מסדירה שורת סוגיות ליבה שאינן מוסדרות במצב החוקי הקיים. מומלץ למשרד החקלאות להוסיף ולפעול לאסדרת ענף הדבש בחקיקה ראשית שאינה תלויה בהכרזה על מצב חירום.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הדיונים בהצעת החוק נקבעו לאוקטובר 2023 ונדחו בשל מלחמת חרבות ברזל. עוד צוין בתשובה כי בכוונת משרד החקלאות להמשיך ולפעול לאסדרת הענף בחקיקה ראשית שאינה תלויה בהכרזה על מצב חירום.

מועצת הדבש מסרה בתשובתה כי אסדרת הענף נדרשת לצורך אספקת שירותי האבקה, שהם מוצר חיוני לציבור, וכי תקנות הדבורים - בניגוד לצו הדבש - תקפות ללא תלות בהכרזה על מצב חירום.

משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם תקנות הדבורים אינן תלויות בהכרזה על מצב חירום במדינה, אך הרשות המבצעת שהוגדרה לצורך יישומן היא הרשות המבצעת כמשמעותה בצו הדבש. מכאן שביטולו של צו הדבש במקרה של סיום מצב החירום במדינה, יביא לביטול סמכותה של מועצת הדבש גם כרשות המבצעת את תקנות הדבורים.

סמכויות חובה של מועצות הייצור

סמכות חובה היא סמכות לביצוע מעשה שכלל לרשות המנהלית אין שיקול דעת אם לעשותו¹⁹³. עם זאת, לרשויות שיקול דעת מסוים בבואן לאכוף סמכויות שניתנו להן במסגרת החוק. אי-אכיפה הוא מצב שבו החוק אינו מקוים באופן קבוע, ללא תגובה של ממש מצד הרשויות¹⁹⁴. אחת הסיבות לאי-אכיפתן של הרשויות את החוקים היא מדיניות שנקבעה בהחלטה רשמית או בתהליך התפתחות של פרקטיקה, המתבססת על דעה רווחת כי החוק מיושן ואינו מתאים למציאות הקיימת ולנורמה השלטת בחברה. במקרים כאלה לא נעשה כל ניסיון לאכוף את הוראות החוק האמורות והוא הופך לאות מתה בספר החוקים¹⁹⁵.

בעשורים האחרונים חל שינוי בתפיסה הרווחת בארץ ובעולם, לפיו יש לקיים שוק תחרותי יותר. בהתאם לתפיסה זו, חלו שינויים משמעותיים בארגון הייצור והשיווק החקלאי, ומעבר מתכנון ריכוזי של הייצור והשיווק להתערבות מעטה יותר של המדינה. להלן כמה דוגמאות לסמכויות חובה של מועצות הייצור הנאכפות באופן חלקי או שאינן נאכפות כלל וספק אם יש מקום להותירן כחלק מהוראות הדין:

1. רישיונות מטעם מועצת הדבש לשיווק דבש ולמכירתו של חומר רבייה

צו הדבש קובע שאדם שלא הורשה להיות "משווק מורשה" מטעם המועצה, לא יוכל להחזיק דבש, לרוכשו או להעבירו¹⁹⁶. בצו נקבעו חובותיו של משווק מורשה, כגון החזקת הדבש לפי מקור הצוף בהתאם להוראות המועצה, החזקת מחסן המבטיח לשיטתה של המועצה אחסנת דבש ללא סכנת

193 יצחק זמיר, "הסמכות המנהלית", משפט וממשל א' (1), 1992, עמ' 85 - 86.

194 מרכז המחקר של הכנסת, מסמך רקע לדיון בנושא: אי אכיפת חוקים (אוקטובר 2001), עמ' 4.

195 מרכז המחקר של הכנסת, מסמך רקע לדיון בנושא: אי אכיפת חוקים (אוקטובר 2001), עמ' 5.

196 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשכ"ט-1969, סעיפים 2 - 5.



קלקול ותנאים נוספים¹⁹⁷. נוסף על כך תקנות הדבורים קובעות איסור על הקמת מכוורות שנועדו לרבייה ולהשבחה של זני מלכות הדבורים (להלן - מכוורת רבייה¹⁹⁸ וטיפוח¹⁹⁹), החזקתן ללא רישיון המועצה ומכירה או רכישה של חומר רבייה שלא יוצר במכוורת רבייה או במכוורת טיפוח²⁰⁰.

על פי נתוני המועצה, נכון לשנת 2019 יותר מ-40 משווקים שונים שיווקו דבש בישראל, אף שבמועצת הדבש רשומים 13 משווקי דבש מורשים בלבד (רק כ-27% מכלל משווקי הדבש הם משווקים מורשים).

בביקורת נמצא כי בפועל אין הבחנה בין משווקים מורשים למשווקים שאינם מורשים בכל הנוגע להליך ייצור הדבש, מכירתו, החזקתו ואחסנתו. יתרה מזו, בישראל קיימות מכוורות רבייה וטיפוח, אך המועצה אינה עוסקת במתן רישיונות להקמתן או להחזקתן, ומשכך לא קיימים רישיונות כנדרש למכוורות רבייה וטיפוח.

יצוין כי הצעת החוק הממשלתית לאסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשפ"ג-2023²⁰¹, אינה כוללת מנגנון רישוי של משווקי דבש ורישוי, הקמה או החזקה של מכוורות רבייה וטיפוח.

כבר בשנת 2014, עם הגשת הצעת חוק ממשלתית קודמת לאסדרת ענף הדבש²⁰², הוחלט שלא לכלול בה את החובות לקבל רישיון לשיווק דבש ורישיון להקמה והחזקה של מכוורות רבייה וטיפוח ומכירתו או רכישתו של חומר רבייה שיוצר בהם, ותפיסה זו אף באה לידי ביטוי בהצעת החוק המתקנת משנת 2023. נוכח האמור, מומלץ כי מועצת הדבש ומשרד החקלאות ימשיכו לקדם את ביטולן של חובות רישוי אלה.

מועצת הדבש מסרה בתשובתה כי היא סבורה שאומנם יש לתקן את הוראות הרישוי של משווקים מורשים בהתאם, אך לא לבטלן כליל, שכן לרישוי משווקים חשיבות בהיבטים שונים.

2. רכישת פרי הדר לתעשייה באמצעות מועצת מוצרי הפירות והירקות

חוק המועצות למוצרי פירות וירקות מסמך את מועצת מוצרי הפירות והירקות ואת שר הכלכלה לקבוע כללים ש"תכליתם להסדיר את הייצור והייצוא של מוצרי פירות וירקות לפי הסוג, המין או כל בחינה אחרת, ואת דרכי היצוא ותנאיו"²⁰³.

בהתאם לכך בשנת 1977 נקבעו תקנות המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (רכישת פרי הדר לתעשייה), התשל"ח-1977 (להלן - תקנות רכישת פרי הדר לתעשייה), ולפיהן "יצרן מוצרי פרי הדר ירכוש פרי הדר לתעשייה באמצעות המועצה בלבד"²⁰⁴.

חוק המועצות למוצרי פירות וירקות חוקק בהתאם לתפיסת המחוקק בשנת 1973, ולפיה היצוא של מוצרים אלה מתבצע בידי משווקים רבים מדי ומביא לידי תחרות פרועה בין היצואנים, כך שכוח ההתחרות של מוצרים אלה בשווקי העולם הולך ונחלש²⁰⁵. ברבות השנים השתנתה תפיסה זו וניתן משקל של ממש להבטחת התחרות והשוק החופשי²⁰⁶.

197 שם, סעיפים 5 - 12.

198 מכוורת שבה מגדלים חומר רבייה שלא לצורך עצמי בלבד.

199 מכוורת שבה משביחים את חומר הרבייה בהליך ברירה של תכונות רצויות של מלכות דבורים (לרוב תפוקת דבש גבוהה, רמת תוקפנות נמוכה ועמידות בפני מחלות), שלא לצורך עצמי בלבד, ומתנהל לגביה רישום המעיד על מוצא גנטי של חומר רבייה.

200 תקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968, סעיפים 8 - 16.

201 הצעת חוק (ממשלתית) להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשפ"ג-2023.

202 הצעת חוק (ממשלתית) להסדרת הצבה של כוורת וייצור דבש, התשע"ד-2014.

203 חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973, סעיפים 22-23.

204 תקנות המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (רכישת פרי הדר לתעשייה), התשל"ח-1977, סעיף 2.

205 דברי הסבר להצעת חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973, עמ' 186.

206 חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (לשעבר חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983).



בביקורת עלה כי מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה עוסקת כלל ברכישה ובמכירה של פירות הדר לתעשייה, וכי הנהלתה של מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה מכירה את תקנות רכישת פרי הדר לתעשייה ואינה אוכפת אותן. אפשר שהתנהלות זו מלמדת על אי-התאמתן של התקנות למציאות החיים בעידן הנוכחי בישראל, מה שגרם להפיכתן לאות מתה.

מוצע כי משרד הכלכלה בהתייעצות עם מועצת מוצרי הפירות והירקות יבחן את נחיצותן של תקנות רכישת פרי הדר לתעשייה ואת התועלת שבהפעלתן אל מול הפגיעה האפשרית בתחרות, וכן יפעלו לביטולן במידת הצורך.

מועצת מוצרי הפירות והירקות מסרה בתשובתה כי היא אינה מתנגדת לצמצום תפקידיה הרחבים המוגדרים כיום ולביטולן של סמכויותיה ברכישה ובמכירה של פירות הדר לתעשייה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא יבחן את נחיצות התקנות, בהתאם לצורכי התעשייה והשוק.

3. היתרי יצוא פירות וירקות מאת מועצת הצמחים

חוק מועצת הצמחים אוסר על יצוא של פירות וירקות ללא היתר יצוא שנתנה המועצה, בזיקה להוראות, לתנאים ולהגבלות שקובע שר החקלאות²⁰⁷. ואולם שר החקלאות מעולם לא קבע הוראות, תנאים והגבלות, ולכן לא הופעלו הסעיפים הרלוונטיים בחוק. בה בעת הוקנתה למשרד החקלאות הסמכות למתן רישיונות יצוא לפי צו יצוא חופשי, התשס"ז-2006²⁰⁸. בשנת 2016 החזיקו יצואנים של פירות וירקות בכ-1,000 רישיונות יצוא, והיקף היצוא של תוצרת טרייה נאמד בכ-3.91 מיליארד ש"ח. מועצת הצמחים שימשה גורם מסייע וממליץ למרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות בהנפקת רישיונות יצוא בהתאם לנוהל "למתן היתר ליצוא פירות, ירקות והדרים"²⁰⁹. בפועל המידע שבידי משרד החקלאות היה מצומצם, שכן לא היה מערך המאפשר לו לבצע בדיקה פרטנית של כל יצואן, ולכן נסמכה החלטתו על המלצתה של מועצת הצמחים.

בשנת 2017, במסגרת תוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, המליץ משרד החקלאות לבטל את החובה של רישיון היצוא והמנגנונים הנלווים אליו. משרד החקלאות העריך כי סך העלויות הישירות למשק²¹⁰ בגין הבירוקרטיה שהייתה כרוכה בהנפקת רישיון יצוא היו כ-2.1 מיליון ש"ח, וכי ביטול החובה היה עשוי לצמצם את העלות לכ-200,000 ש"ח.

בתוכנית העבודה להפחתת הנטל הרגולטורי הוטלה על הלשכה המשפטית במשרד החקלאות משימה לשנת 2017, ועיקרה - העברה לבחינת משרד המשפטים של הצעה לתיקוני חקיקה הנוגעים לביטולה של חובת רישוי היצואנים בחוק מועצת הצמחים. ואכן, במהלך שנת 2022, כחלק מתהליך טיוב ושיפור הרגולציה, בוטלה חובת הרישוי בצו יצוא חופשי, התשפ"ב-2022²¹¹. עם זאת הועלה כי הלשכה המשפטית של משרד החקלאות לא פנתה למשרד המשפטים בעניין התיקון לחוק מועצת הצמחים, וממילא הוא לא תוקן.

הוראת חוק מועצת הצמחים הקובעת איסור על יצוא פירות וירקות ללא היתר יצוא של המועצה, נותרה בעינה חרף ביטול החובה המקבילה של רישוי היצואנים שנקבעה בצו יצוא חופשי. יצוין כי חובה זו כפופה להוראות שר החקלאות אך אלה מעולם לא נקבעו. יתרה מזאת המועצה מוסיפה לפרסם באתר המרשתת שלה את הנוהל "למתן היתר ליצוא פירות, ירקות והדרים" הממוען ל"מעוניינים ברישיון לייצוא", אף שאינה פועלת לפיו ואינה עוסקת בבחינת בקשות להיתרי יצוא של פירות, ירקות והדרים והחלטה בהן.

207 חוק מועצת הצמחים, סעיפים 31 ו-31א.

208 צו יצוא חופשי, התשס"ז-2006.

209 לדברי מועצת הצמחים היא שימשה גורם מסייע וממליץ למרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות בעניין זה עד שנת 2019.

210 לפי תחשיב מצרפי.

211 צו יצוא חופשי, התשפ"ב-2022.



מוצע כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים יפעלו לתיקון חוק מועצת הצמחים בעניין סעיפי החוק המחייבים פנייה למועצה לשם קבלת רישיון יצוא, משעה שהמועצה אינה מעניקה רישיונות יצוא.

4. היתר סחר באגוזי אדמה מקולפים מאת מועצת אגוזי האדמה

כללי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (קילוף אגוזי אדמה), התשכ"ז-1967 (להלן - כללי הקילוף), אוסרים על קילוף אגוזי אדמה בכמות מסחרית ועל סחר באגוזי אדמה מקולפים אלא לפי היתר בכתב מאת המועצה ובהתאם לתנאי ההיתר²¹².

במועד קביעתם נועדו חוק מועצת אגוזי האדמה וכלליו לכוון את התוצרת האיכותית ביותר ליצוא ואת הבררה (השארית) - לשוק המקומי ולעיבוד תעשייתי, וזאת משום ש"הערך המוסף ביצוא בוטנים עולה על 80%"²¹³. בהתאם לכך נקבע כאמור כי על מגדלי אגוזי אדמה למכור את תוצרתם רק לקבלנים מורשים שהסמיכה המועצה ולשווקה בארץ רק במקרים שבהם המועצה לא ייחדה אותה ליצוא. הכללים שקבעה המועצה נועדו למנוע את חדירת התוצרת לשוק המקומי וכפועל יוצא את הקטנת היצוא²¹⁴.

נכון למועד הביקורת, כלל התוצרת החקלאית של אגוזי האדמה מועברת לקבלנים מורשים מטעם המועצה. הם אמונים על ניקוי אגוזי האדמה ועל הפרדתם ומיונם בהתאם להנחיותיה, אך לא על קילופם. בסיום ההליך המועצה קובעת אילו אגוזי אדמה ראויים ליצוא (ממוצע של 6,731 טונות בשנים 2019 - 2021). שאר התוצרת מועברת לשוק המקומי (להערכת המועצה, כ-5,000 - 6,000 טונות בשנה), ושם משווקים בעיקר אגוזי אדמה ללא קליפה.

בעשורים האחרונים חל שינוי בתפיסה הרווחת בארץ ובעולם ועלה הצורך לקיים שוק תחרותי יותר מבעבר. בהתאם לתפיסה זו חלו שינויים ניכרים בארגון של הייצור והשיווק החקלאי, ונעשה מעבר מתכנון ריכוזי של הייצור והשיווק להתערבות מעטה יותר של המדינה. על רקע זה, ולמול סמכויותיה של המועצה להגביל גידול ושיווק של אגוזי אדמה באמצעות חלוקת היתרים ומכסות גידול, נשמעות בשנים האחרונות קריאות בקרב הציבור לסגירת המועצה, ואף הוגשו הצעות חוק בעניין זה²¹⁵. יצוין כי ביטול הסעיפים המעניקים למועצה סמכויות נרחבות להתערבות בשוק המקומי, והתמקדותה ביצוא בלבד, עשויה לרכז את הביקורת הציבורית שהופנתה כלפי המועצה.

בביקורת עלה כי ההוראות בכל הנוגע לכללי הקילוף של אגוזי אדמה אינן מיושמות בפועל. מועצת אגוזי האדמה אינה נותנת היתרים לקילוף אגוזי אדמה ולסחר באגוזי אדמה מקולפים ומשכך אין בעלי היתרים. עוד הועלה כי לאחר מיון והפרדה של אגוזי האדמה הראויים ליצוא, המועצה אינה עוסקת בפיקוח על השוק המקומי, ועל אף האמור בהוראות כללי הקילוף, האיסור על קילוף ושיווק אגוזי אדמה בישראל - לא נאכף.

מוצע כי מועצת אגוזי האדמה באישור משרד הכלכלה ומשרד החקלאות תיבחן את הצורך בביטולם של כללי הקילוף, שהם בבחינת אות מתה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הביקורת וכי הגורמים הרלוונטיים במשרד יבחנו את תיקוני החקיקה הנחוצים לביטול סמכויות שאינן רלוונטיות עוד.

212 כללי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (קילוף אגוזי אדמה), התשכ"ז-1967.

213 דברי הסבר להצעת חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

214 חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959, סעיף 18.

215 הצעת חוק פ/172/25, המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (תיקון - ביטול החוק), התשפ"ג-2022.

הצעת חוק פ/174/25, המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (תיקון - ביטול החוק), התשפ"ג-2022.

עידן ארץ, "חלב, דבש ואפילו אגוזים: המועצות והאנשים שמכתיבים כבר 7 עשורים את יוקר המחיה בישראל", גלובס, 15.7.22. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001418137>.

ינון שלום יתח, "הוועדה למינני בוטנים: הגוף החקלאי הכי מיותר בישראל?", וואלה, 10.2.23.

<https://finance.walla.co.il/item/3557273>



משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא יבצע בדיקה בנושא של מועצת אגוזי האדמה, ובסיומה יתקבלו החלטות לגבי הצורך באסדרה חדשה ובשינויים נדרשים נוספים.

סמכויות רשות של מועצות הייצור

בחקיקים השונים נקבעו למועצות הייצור סמכויות רשות: סמכויות שהמועצות רשאיות להפעיל בדרכים שונות, לפי שיקול דעתן, או להימנע כלל מהפעלתן. סמכויות אלה ניתנו בדרך כלל באמצעות קביעה בחוקי המועצות כי הן רשאיות להתקין תקנות במגוון נושאים לצורך ביצועם, כאשר שיקול הדעת אם להתקין תקנות ומה יהיה תוכן נותר בידי המועצות.²¹⁶

להלן דוגמאות לסמכויות רשות של מועצות הייצור, שלא נעשה בהן שימוש:

1. חוק מועצת הצמחים נחקק בשנת 1973, והוא קובע שאחד מתפקידי המועצה הוא "להסדיר את הייצור והשיווק של התוצרת החקלאית". לפיכך החוק מעניק למועצת הצמחים סמכות רשות לקבוע כללים בנושאים אלה: חובת הצמדה של כל מגדל למשווק מורשה; מכסות לצמחים שמותר להביאם לשווקים ומועדי הבאתם; צמחים שמותר לשווקם בארץ או המיועדים ליצוא בלבד; הסדר להובלת צמחים; הגבלת הובלת צמחים לשווקים בשעות מסוימות; הזמנת צמחים ממשווקים וממגדלים ומסירתם למועצה לשיווק; הסדרי הפיקוח על הסחר בצמחים בכל שלביו; חובה לניהול רישומים ולמסירת דוחות; הכוונת צמחים לשיווק, לתעשייה או למאכל; דרכי הניהול של שווקים סיטונאיים ואופן הפיקוח עליהם ועוד.

סמכויות הרשות שהוקנו למועצת הצמחים עם הקמתה (כמועצת הפירות) בשנת 1973 לקבוע כללים בנושאים רגולטוריים אינן רלוונטיות עוד כיום ואף אינן תואמות את הגדרת תפקידה של המועצה גם על פי הנהלתה שלה. ואכן בפועל, מועצת הצמחים אינה רשות מאסדרת ואינה מפעילה רגולציה או הסדרים מחייבים לתכנון הייצור כגון מכסות ייצור אישיות, ריכוז היצוא או רישוי מגדלים.

עצם קיומן של סמכויות אלה בספר החוקים מייצר חוסר בהירות לגבי תפקידה הנוכחי של מועצת הצמחים.

מוצע כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים ישקלו את ביטולן של סמכויות הרשות שניתנו למועצת הצמחים לקביעת כללים מאסדרים. זאת כדי להתאים את המצב החוקי לאופי פעולתה של המועצה בעת הנוכחית - גוף מקצועי האחראי לפיתוח ולקידום של ענפי הצומח השונים ללא התערבות בפעולות הגידול, ההובלה והשיווק של החקלאים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי יש חשיבות לחלק מסעיפי החוק אף אם לא נעשה בהם שימוש בשנים מסוימות, ואולם הוא מקבל את ההמלצה לבחון את חוקי מועצות הייצור ולעדכן את הנדרש בהם, כדוגמת הקצאת מכסות ייצור וסעיפים נוספים שאינם רלוונטיים עוד לפעילות המועצה.

אף מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי ייתכן שיש מקום לבדיקה כאמור, תוך מתן משקל לכלל השיקולים הרלוונטיים ובתוך כך להשלכות מלחמת חרבות ברזל על החקלאות הישראלית והשינויים שעשויים להתחולל בעקבותיה במדיניות הממשלתית.

2. החברות המממנות את תקציב מועצת מוצרי הפירות והירקות הן חברות גדולות במשק הישראלי העוסקות בייצור משקאות לא-אלכוהוליים מבוססי פרי ומוצרים נוספים גם לשוק המקומי.

על פי המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית של הוועדה לצמצום הריכוזיות, "שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בוחנים את יכולת המיקוח וההשפעה העודפת מול קובעי המדיניות

²¹⁶ יצחק זמיר, "הסמכות המנהלית", משפט וממשל א' (1), 1992, עמ' 86.



שייווצרו לגורם ריכוזי כתוצאה מהרחבת פעילותו בתחומי תשתית חיונית". שיקולים אלה עוסקים גם במקור היכולת לייצר פגיעה בתחרות, הנובע מכוח מיקוח והשפעה כוללת של הגורם הריכוזי כלפי דרג מקבלי ההחלטות.

למועצת מוצרי הפירות והירקות הוקנתה סמכות רשות לקבוע כללים²¹⁷ הטעונים את אישורו של שר הכלכלה בתחומי אסדרת היצוא²¹⁸.

המועצה אינה מוסמכת לפעול בנושא הנמנה עם נושאי תשתית חיונית המפורטים בחוק הריכוזיות, ולכן המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית האמורה אינה חלה עליה, בייחוד שהמועצה אינה פועלת בשוק המקומי. עם זאת, מתודולוגיה זו מלמדת על חשיבות ההפרדה בין קובעי המדיניות לגורם בעל עניין.

מועצת מוצרי הפירות והירקות ציינה כי אינה משפיעה על כוח השוק המקומי בישראל, שכן במהותה היא עוסקת ביצוא המוצרים ולא בשיווקם בישראל.

החוק מקנה למועצה למוצרי הפירות והירקות, הממומנת ומנוהלת על ידי מפעלים תעשייתיים, סמכויות רשות נרחבות; הפעלתן עלולה להגביל את הייצור והשיווק של מוצרים אלה ולפגוע בתחרות, אך בפועל לא נעשה בהן כל שימוש. הפעלת הסמכות לקביעת כללים על ידי המועצה, בהיותה גם גורם הקובע מדיניות וגם גורם מרכזי המייצג בעלי עניין בענף, עלולה להביא לפעילות המוטה לטובת האינטרסים של המפעלים²¹⁹.

לשם הבטחת השוק החופשי והתחרות ההוגנת מוצע כי משרד הכלכלה יבחן אם יש מקום לפעול לביטולן של הוראות החוק המקנות למועצת מוצרי הפירות והירקות סמכויות רגולטוריות לקביעת כללים העלולים להגביל את הייצור והשיווק של מוצרים אלה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא יבצע בדיקה בנושא של מועצת מוצרי הפירות והירקות, ובסיומה יתקבלו החלטות לגבי הצורך באסדרה חדשה ולגבי שינויים נדרשים נוספים.



מהביקורת עולה כי דברי החקיקה המסדירים את פעולתן של מועצות הייצור נקבעו באמצע המאה העשרים ובהיבטים שונים החקיקה נשענת על תפיסה שאינה עדכנית; באותה העת שררה תפיסה חברתית שנתנה משקל רב ביותר לצורכי החקלאים. מאז השתרשה בציבור התפיסה המעניקה חשיבות יתרה לשוק החופשי ולתחרות, והדבר בא לידי ביטוי גם בחקיקת חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. נוכח זאת מוצע כי משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומועצות הייצור - בסיוע משרד המשפטים - יבחנו את מצב הדברים ויזמו קידום של תיקוני חקיקה שיבטיחו כי מועצות הייצור יוסמכו לפעול באופן שיקדם את צורכי החקלאות הישראלית. כל זאת מתוך איזון עם הצורך להבטיח תחרות ושוק חופשי באופן שיקדם את הורדת

217

סעיף 22(א) לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות.

סעיף 2(א) לצו המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (כינון מועצה למוצרי עגבניות), התשע"א-2011.

סעיף 2(א) לצו המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (כינון מועצה למוצרי פרי הדר), התשע"א-2011.

סעיף 2(א) לצו המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא) (כינון מועצה למוצרי תירס), התשע"א-2011.

218

בין היתר בתחומים אלה: אסדרת מכסות כלליות לייצור לשם יצוא; מפתח להשתתפותם של היצרנים ביצוא, שלפיו יימסרו או יימכרו למועצה או ליצואן מוסמך מוצרים ליצוא; מינים, זנים וסוגים של פירות וירקות שמהם בלבד ייוצרו מוצרים ליצוא וקביעת מפרטים של חומרי עזר לשימוש היצרנים או המועצה; קביעת מפרטים של מוצרים ליצוא; רכישת פירות, ירקות וחומרי עזר ואספקתם ליצרנים בריכוז פעולות אלה בידיה או במסירתם לידי אחרים; קביעת מחירי מינימום של מוצרים ליצוא; חיוב יצרנים למסור או למכור מוצרים למועצה או ליצואן; חיוב יצרן לייצר לשם יצוא מוצרים על פי הכללים שנקבעו בעניין סוג, מין, טיב, מועד והיקף או ליחד חלק ממוצרי ליצוא ולטפל בחלק זה בדרך שתורה עליה המועצה.

219

תיאוריית השבי הרגולטורי, מתוך הוועדה לצמצום הריכוזיות, "מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית", 3.3.19, עמ' 5 - 6.



יוקר המחיה בישראל ותוך התחשבות במאפיינים של המשק החקלאי והכלכלה החקלאית בישראל והבנת השפעתם על תפקידן של מועצות הייצור.

משרד הכלכלה מסר כי יבצע בחינה של הנושא, ולאחריה יקבל החלטות בנוגע לצורך באסדרה חדשה כפועל יוצא של בחינה זו.

החלת אסדרת ענף הדבש בשטחי יהודה ושומרון

בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981²²⁰, מופיעה רשימת החוקים הישראליים שהוראותיהם הוחלו, בהתאמות נדרשות, באזור יהודה ושומרון (להלן - יו"ש). צו הדבש ותקנות הדבורים אינם נכללים ברשימת דיני החקלאות המפורטים בצו, ולכן מועצת הדבש ומשרד החקלאות אינם מוסמכים להסדיר את הצבת הכוורות באזורים אלה. כאמור, בהיעדר אסדרה, דבוראים שמכוורותיהם מוצבות ביו"ש אינם רשומים ברשימת הדבוראים החברים במועצה, שכן סמכויותיה אינן חלות ביו"ש. לפיכך כבר בשנת 2011 פנו דבוראים ישראלים למועצת הדבש בבקשה להחיל את החקיקה האמורה גם על ענף גידול הדבש ביו"ש. בשנת 2017 פנתה מועצת הדבש לשר החקלאות דאז בבקשה שיפנה בעניין זה למפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, הגורם המוסמך להחיל את האסדרה הקיימת בענף הדבש גם על יו"ש, אך הנושא לא קודם.

אי-החלתן של הוראות צו הדבש ותקנות הדבורים בדין המקומי ביו"ש עלולה להוביל לצפיפות כוורות ביו"ש ובאזורים הסמוכים ליו"ש וכן לירידה בחוסן של הדבורים ולפגיעה ביכולתן להתמודד עם התפשטות מחלות ומזיקים. עקב כך עלול להצטמצם יכול הדבש ועלולה להיפגע יכולת הדבורים להאבקה. כמו כן בהיעדר אסדרה, דבוראים שמכוורותיהם מוצבות ביו"ש אינם זכאים להימנות עם רשימת הדבוראים החברים במועצה ולקבל ממנה שירותים כגון מחקר ופיתוח, ביטוח, טיפול במזיקים ופיתוחים טכנולוגיים.

מומלץ כי משרד החקלאות, בתיאום עם משרד הביטחון ובהיוועצות עם משרד המשפטים, יבחן את החלת צו הדבש ותקנות הדבורים בתחיקת הביטחון, וכן יבחן אם יש מקום להחלת המדיניות שהוחלה על ענף הדבש בישראל גם בשטחי יו"ש. במסגרת בחינה זו יש להביא בחשבון שהחלת החקיקות בשטחי יו"ש עשויה לאפשר למגדלים שמכוורותיהם באזור זה לקבל שירותים הנחוצים להם וכן לקדם את טובת הענף בכללותו באמצעות מיפוי מהימן של צפיפות הכוורות בסביבה הגיאוגרפית ביו"ש ופיקוח על התנהלות הדבוראים באזור זה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי קיימים קשיים בהחלת החקיקה גם בשטחי יו"ש, אך למרות זאת בכוונתו לבחון את הצורך בהחלת אפשרות זו.

מועצת הדבש מסרה בתשובתה כי היא סבורה שיש להחיל את הוראות צו הדבש ותקנות הדבורים בדין המקומי ביו"ש. לדברי המועצה קיים קושי באסדרה בשטחי יו"ש שבהם שליטה אזרחית ישראלית בלבד, שכן אסדרה שם לא תאפשר למפות את הצבת הכוורות בכלל שטחי יו"ש ולא תמנע חדירת דבורים משטחי יו"ש שבאחריות אזרחית של הרשות הפלסטינית לשטחי המרעה שיאוסדרו.

המינהל האזרחי ביו"ש מסר בתשובתו מינואר 2024 כי הוא אינו מתנגד לקידום חקיקה שתחיל את צו הדבש ותקנות הדבורים בשטחי יו"ש, אם כי להערכתו כמות הדבוראים והנחיצות האקולוגית באזור נמוכות כך שנחיצות האסדרה מועטה. עוד מסר המינהל כי החלת הדין ביו"ש היא מורכבת ומעוררת סוגיות משפטיות שונות, כך שלצורך בחינת תיקוני החקיקה כאמור על משרד החקלאות להעביר בקשה למשרד הביטחון, והוא שיבחן אותה מול הגופים הרלוונטיים.

²²⁰ התקנון נקבע מתוקף צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, במסגרתו הוחלה רשימה של דיני חקלאות על מי שמוקנות לו סמכויות לפי דינים אלה מחוץ ליהודה ושומרון.



המבנה המוסדי של מועצות הייצור החקלאיות וסמכויותיהן

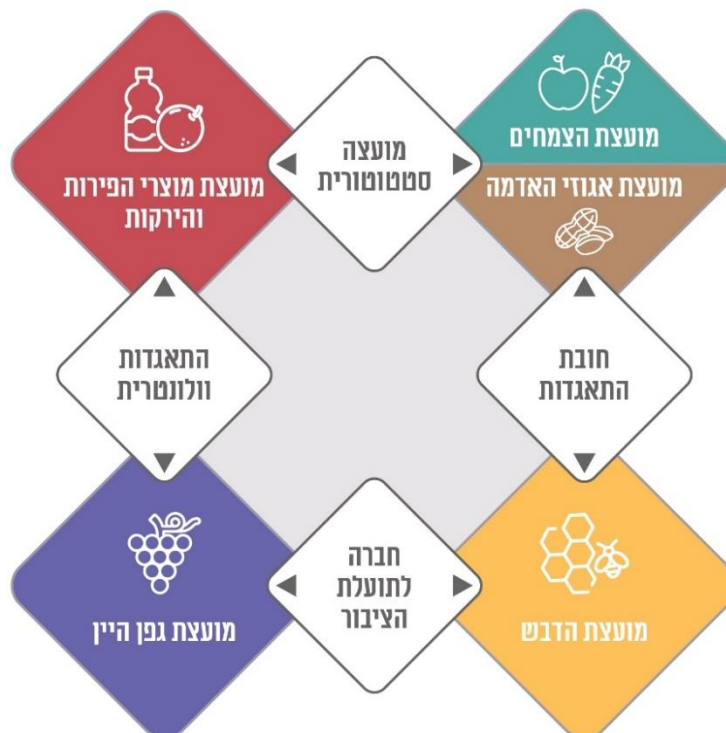
מבנה מועצות הייצור אינו אחיד ומלבד השונות בסמכויותיהן, בתחומי פעילותן ובמידת המעורבות הממשלתית בהן - הן נבדלות בעוד שני מאפיינים מרכזיים:

1. מקור הסמכות שמכוחו הוקמה המועצה - מועצות סטטוטוריות, שהוקמו מכוח חוק ייחודי או חברות לתועלת הציבור שהתאגדו במסגרת פרטית.

2. הזכות לבחור אם להיות חבר במועצה - בחלק מהמועצות מגדלים נדרשים להיות חברים במועצה ולשלם לה היטלי חובה (חברות מנדטוריות); ובחלק מהמועצות החברות היא וולונטרית, המגדלים (או גורמים אחרים רלוונטיים, כגון בעלי יקבים במועצה לגפן היין) בוחרים אם להיות שותפים בהתאגדות ולשלם היטלים אם לאו.

פילוחן של מועצות הייצור על פי המאפיינים השונים מוצג להלן בתרשים 16:

תרשים 16: חובת התאגדות ומסגרת הקמה של מועצות הייצור



על פי מסמכי ההקמה וחקיקי המועצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מועצת הצמחים, מועצת אגוזי האדמה ומועצת מוצרי הפירות והירקות הן מועצות סטטוטוריות, שהוקמו מכוח חוק. החברות במועצת הצמחים ובמועצת אגוזי האדמה מחויבות מתוקף החוק ותקנותיו²²¹, ואילו החברות במועצת מוצרי הפירות והירקות היא וולונטרית. חובת החברות במועצת הצמחים קבועה בתקנות המועצה המחייבות כל מגדל לשלם למועצה היטלים²²², ואילו חובת החברות במועצת אגוזי האדמה נובעת מחוק המועצה המחייב העברה של כל תוצרת אגוזי האדמה למועצה לצורך שיווקה²²³. לעומתן מועצת הדבש ומועצת גפן היין אינן מועצות

²²¹ סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים, התשל"ג-1973; סעיף 2 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007.

²²² סעיף 18 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.

²²³ סעיף 2 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007.

סעיף 18 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959.



סטטוטוריות, אך צו הדבש מחייב הלכה למעשה חברות במועצת הדבש לצורך קבלה של רישיונות ייצור לעיסוק בגידול דבורים ובהפקת דבש²²⁴.

אחת מחירויות הפרט היא הזכות שלא להתאגד. זכות זו היא אחת מזכויות היסוד הבסיסיות במשטר דמוקרטי כפי שנקבעה בפסיקותיו של בית המשפט העליון, צידו השני של המטבע של זכות ההתאגדות²²⁵. גם בהכרזה הבין-לאומית שהתקבלה בעצרת האו"ם בדבר זכויות האדם נקבע כי אין לכפות על אדם השתייכות להתאגדות מסוימת²²⁶. ואולם גם לחירות זו יש מגבלות, והתארגנויות מקצועיות אחדות כדוגמת גילדות מקצועיות וארגוני עובדים שונים - מחייבות חברות בהן²²⁷.

גם בתחום החקלאות חקלאי יחיד אינו יכול לבצע את כל הפעולות, ובפעולות מסוימות נדרש שיתוף פעולה של המגדלים בענף. פעולות כאלה עשויות להיות הדברה נגד מזיק או פולש, קידום מחקר ופיתוח ופרסום המעודד צריכה של ירקות ופירות. במקרים אלו נדרשת התאגדות שאינה וולונטרית כדי להתגבר על בעיית ה"טרמפיסט" (free rider), מצב שבו מגדלים יבחרו לא להיות חברים במועצה ולא לשלם את ההיטלים הכרוכים בכך, וגם ירוויחו מתועלות המועצה כאמור. במקרים כאלה התאגדות וולונטרית מלאה עלולה לאיין את האפשרות לבצע פעולות הנדרשות לשימור, לייעול ולשדרוג של הענפים החקלאיים השונים.

גם כיום מועצת הצמחים מקדמת פעולות פרסום ועידוד צריכת פירות וירקות, מהן נהנים אף הגידולים שאינם חלק מהמועצה. כמו כן, המועצה מבצעת פעולות הדברה בשטחי מגדלים המסרבים לשלם עבור שירותים אלה, וזאת כדי למנוע פגיעה בגידוליהם ובגידולים אחרים. מכאן מסתמן שהמועצה נאלצת להתמודד עם בעיית הטרמפיסט על אף חובת התשלום על פי חוק. כך למשל על פי מסמכי משרד החקלאות בשנים 2022 - 2023 סירבו כמה מגדלים לשלם עבור פעולות הדברה של מזיק שהתגלה בגידולי מנגו באזור עוטף כנרת, אף שנחשב מזיק הסגר²²⁸ במדינות שישאל מייצאת אליהן מנגו, אבוקדו, ליצי ועוד. הואיל והימנעות מפעולות הדברה בשטחיהם של המגדלים היתה עלולה לסכן את יצואם של מיני פירות רבים, ביצעה מועצת הצמחים את פעולות ההדברה ללא כל כיסוי כספי ופנתה למשרד החקלאות בבקשה לפעול מול המגדלים ולבחון פיצוי כספי שלה בגין פעולות אלה.

להלן סקירה השוואתית בנוגע לפעילות של מועצות ייצור בכמה מדינות בעולם והאופן שבו הוחלט ליישב שם את המתח בין שני העקרונות האמורים - החירות שלא להתאגד כנגד הצורך להתמודד עם בעיית הטרמפיסט.

מועצות ייצור חקלאיות בעולם

בעולם קיימים דגמים שונים של מועצות ייצור חקלאיות. אופן ההתאגדות בהן משתנה כתלות במדינות השונות, ולעיתים אף כתלות במועצות הייצור בתוך המדינה, בזיקה לסמכויות של כל מועצה, להרכבה ולהיסטוריה של מועצות הייצור במדינה. להלן דגמים מרכזיים של מועצות ייצור בארה"ב, באיחוד האירופי ובבריטניה:

²²⁴ סעיף 9 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשכ"ט-1969.
²²⁵ ע"א 11771/04 לשכת עורכי הדין בישראל נ' הארגון הבינלאומי של עורכי דין ומשפטנים (פורסם במאגר ממוחשב, 22.1.07).
²²⁶ Article 20, "Universal Declaration of Human Rights", United Nations.
²²⁷ כגון לשכת עוה"ד, מועצת רוה"ח.
²²⁸ מזיק הסגר הוא גוף חי או צומח שעלול לחולל מחלות בצמחים או לגרום להם נזק אחר; הוא עדיין אינו קיים במדינת היעד או טרם התבסס בה והוגדר כך על ידי מדינת היעד.



לוח 16: השוואת דגמים מרכזיים של מועצות ייצור בארה"ב, באיחוד האירופי ובבריטניה
לדגמי מועצות הייצור בישראל

העולם	ישראל	צורת ההתאגדות ומקור הסמכות
ארה"ב (Marketing Orders, להלן - MO) רוב המועצות רשומות כחברות בע"מ. פועלות מכוח חוק מיוחד²²⁹ המאפשר התארגנות מסודרת של כל החקלאים על פי ענף הגידול במדינה כולה או בחלק ממחוזותיה. האיחוד האירופי תקנה מספר 1308/2013 משנת 2013²³⁰ מגדירה כללים וסמכויות של שני סוגי התארגנויות בחקלאות: 1. ארגוני מגדלים (Producer Organizations, להלן - PO) קואופרטיבים, עמותות או חברות פרטיות שבהם יצרנים חקלאיים הם בעלי מניות²³¹. ההתארגנות נדרשת לעמוד בכמה תנאים כדי לקבל הכרה מהמדינה²³². 2. ארגונים בין-ענפיים (Interbranch Organisations, להלן - IBO) במרבית המדינות, עמותות או חברות לתועלת הציבור²³³. ההתארגנות נדרשת לעמוד בכמה תנאים כדי לקבל הכרה מהמדינה²³⁴.	מועצת הצמחים - מועצה סטטוטורית מכוח חוק מועצת הצמחים. מועצת אגוזי האדמה - מועצה סטטוטורית מכוח חוק מועצת אגוזי האדמה. מועצת מוצרי הפירות והירקות - מועצה סטטוטורית מכוח חוק מועצת מוצרי הפירות והירקות. מועצת הדבש - חברה לתועלת הציבור הממונה כרשות מבצעת לצו הדבש. מועצת גפן היין - חברה לתועלת הציבור (להרחבה בעניין זה, ראו להלן).	

229

The Agricultural Marketing Agreement Act

230

Regulation (EU) No. 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 Establishing a Common Organisation of the Markets in Agricultural Products and Repealing Council Regulations (EEC) No. 922/72, (EEC) No. 234/79, (EC) No. 1037/2001 and (EC) No. 1234/2007

Council מסגרת זו החליפה תקנה קודמת שהסדירה את הכללים והסמכויות של ארגוני מגדלים - Regulation (EC) No. 1234/2007.

231

"Producer Organisations - Key facts & findings", European Commission, November 2019

232

התאגדות ביוזמת המגדלים, המורכבת ונשלטת על ידי מגדלים של ענף מוגדר אחד; הגשת תנאי ההכרה בקשה להכרה מהמדינה שבה הוקמה; ביצוע תפקיד אחד לפחות מהתפקידים המוגדרים בתקנת האיחוד האירופי; פעילות המוכוונת למטרות התקנה (מזעור של הוצאות ייצור או פיתוח של תחומי קידום המכירות והשיווק). כמו כן ארגונים אלה נדרשים לעמוד בתקן מינימלי של מספר החברים בהם או של ערך או נפח נדרשים לעמוד גם בתקנות מסוימות ובין היתר לאפשר קבלת החלטות בארגון באופן PO הייצור. ארגוני דמוקרטי.

European Commission, Agriculture and rural development, "Producer and interbranch organisations", 24.7.23

https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en#documents

233

European Commission, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.36. <https://www.rederural.gov.pt/centro-de-recursos/send/14-organizacao-producao/30-study-on-agricultural-interbranch-organisations-in-the-eu>

234

European Commission, Agriculture and rural development, "Producer and interbranch organisations", 24.7.23

https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en#documents

European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.13



בריטניה (Agriculture and Horticulture Development Board, להלן - AHDB) מועצה סטטוטורית מכוח חוק המועצה לפיתוח החקלאות והגינון²³⁵.		
ארה"ב (MO) - פרסום וקידום מכירות; מחקר ופיתוח; קביעת סטנדרטים של אריזה, איכות וגודל²⁴⁰. מספר מצומצם של מועצות עוסקות גם בוויסות כמויות²⁴¹. - שמירה על מחירים נאותים לאוכלוסייה²⁴². האיחוד האירופי PO ריכוז אספקה; שיווק תוצרת באופן משותף; סיוע טכני ולוגיסטי לחקלאים; ניהול איכות ושיתוף ידע²⁴³; ניהול משא ומתן משותף והגדלת כוח המיקוח של החקלאים ותכנון הייצור²⁴⁴. IBO קידום דיאלוג בין הגורמים השונים בשרשרת האספקה של גידולים חקלאיים; קידום שיטות עבודה ושקיפות בענף²⁴⁵; על הארגונים חל איסור לעסוק בייצור, בעיבוד או בסחר וכן לקבוע ולתאם מחירים או לנהל מו"מ לגביהם²⁴⁶.	מועצת הצמחים - ייזום וביצוע הדברה של מזיקים; רכישת ביטוח נזקי טבע עבור החקלאים; מחקר, פיתוח והדרכה; קידום מכירות בארץ ובחו"ל ופיתוח שווקים; איסוף נתונים בכל רכיבי שרשרת האספקה, ניתוחם והפצתם לחקלאים ולמשווקים. מועצת אגוזי האדמה - אסדרת הענף ורכוז השיווק של אגוזי האדמה²³⁶. מועצת מוצרי הפירות והירקות - תכנון וקידום של ייצור וייצוא מוצרי פירות וירקות²³⁷. מועצת הדבש - אסדרת הענף ומתן רישיונות ייצור לעיסוק בגידול דבורים או בהפקת דבש²³⁸. מועצת גפן היין - העלאת הרמה המקצועית ופיריון העבודה בענף היין²³⁹.	סמכויות ותחומי עיסוק מרכזיים
בריטניה (AHDB) קידום של פיתוח ומחקר בענפי החקלאות השונים, של ייצור ושיווק, קביעת סטנדרטים לאיכות סחורה וקידום המידע המסחרי לצרכן, רישום של סימני מסחר, ייעוץ לרשויות השלטון ועוד²⁴⁷.		

- The Agriculture and Horticulture Development Board Order 2008. 235
- דברי הסבר, הצעת חוק המועצה לגידול אגוזי אדמה ושיווקם, התשי"ח-1958. 236
- סעיף 19 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973. 237
- סעיף 3 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשכ"ט-1969. 238
- סעיף 2 לתזכיר ההתאגדות של המועצה לגפן היין. 239
- ד"ר מרדכי כהן (קדמון), "מועצות ייצור בארה"ב (השוואה לישראל)", אוגוסט 2013, עמ' 12. 240
- משרד החקלאות - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל", מרץ 2014, עמ' 3. 241
- משרד החקלאות - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל", מרץ 2014, עמ' 3. 242
- European Commission, "Producer Organisations - Key facts & findings", November 2019, p.3. 243
- European Commission, Agriculture and rural development, "Producer and interbranch organisations", 24.7.23. 244
- https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en#documents 245
- European Commission, Agriculture and rural development, "Producer and interbranch organisations", 24.7.23. 246
- https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en#documents 247
- European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.9
- The Agriculture and Horticulture Development Board Order 2008, Schedule 1 - Functions of the Agriculture and Horticulture Development Board



ארה"ב (MO) גורמים שונים בשרשרת הייצור: מגדלים, קוטפים, ממיינים, אורזים ומשווקים. האיחוד האירופי <u>PO</u> מגדלים בלבד. <u>IBO</u> מגדלים ולפחות גורם אחד נוסף משרשרת האספקה²⁴⁸. בריטניה (AHDB) מגדלים וגורמים נוספים בשרשרת האספקה²⁴⁹.	מגדלים וגורמים נוספים בשרשרת האספקה ונציגי משרדי החקלאות, האוצר והכלכלה.	הרכב
ארה"ב (MO) מועצות פקודות שיווק מוקמות לאחר קיום משאל מגדלים. אם בתוצאות המשאל נרשמת הסכמתם של שני שלישים מהמגדלים באזור, ההשתתפות בהן מחייבת את כלל המגדלים והם נדרשים לשלם אגרה²⁵¹. האיחוד האירופי <u>PO</u> וולונטרית. תשלום דמי חברות הוא תנאי לחברות במועצה. <u>IBO</u> וולונטרית. תשלום דמי חברות הוא תנאי לחברות במועצה. קיימת אפשרות להרחבה של החלטות מסוימות והחלתן על כל המגדלים, המשווקים או מפעלי עיבוד פירות וירקות באזור פעולתם, לתקופת זמן מוגבלת, באישור שלטוני ובתנאים מסוימים. במקרים אלה אף אפשר לחייב גורמים שאינם חברים בארגון להשתתף בעלות הפעילות²⁵². בריטניה (AHDB) חובת תשלום על כלל המגדלים בענפים החקלאיים במועצה²⁵³.	מועצת הצמחים - חובת תשלום היטלים ממגדלי מינים המנויים בתוספת לחוק מועצת הצמחים. מועצת אגוזי האדמה - חובת תשלום המבוצעת באמצעות ניכוי הוצאות המועצה מפדיון שיווק התוצרת, מכוח חוק מועצת אגוזי אדמה. מועצת מוצרי הפירות והירקות - חובת תשלום וולונטרית. על יצרנים ויצואנים המשתתפים במועצה מוטלים היטלים המחושבים בהתאם לערך היצוא של מוצריהם. מועצת הדבש - חובת תשלום לשם קבלת רישיון ייצור מהמועצה. מועצת גפן היין - חובת תשלום דמי חברות הינו תנאי לזכאות לבחור חבר בחברה ותנאי להיבחר כחבר בחברה או לכהן כדירקטור בחברה²⁵⁰.	השתתפות ותשלום
ארה"ב (MO) למשרד החקלאות האמריקאי אין נציגות במועצות ותפקידו לפקח על התנהלותן הפיננסית והשוטפת באמצעות יחידה ייעודית.	משרד החקלאות אחראי לפיקוח ולבקרה על הנושאים המינהליים, הארגוניים והתקציביים במועצות הייצור החקלאיות ובהם קביעת תקציבי המועצות וביצועם, מדיניות	מעורבות, בקרה ופיקוח ממשלתיים

- 248 <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2008/576/schedule/1/made>
European Commission, Agriculture and rural development, "Producer and interbranch organisations", 24.7.23
- 249 https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en#documents
AHDB, "AHDB levy rates agreed for 2022/23", 1.4.22,
<https://ahdb.org.uk/news/ahdb-levy-rates-agreed-for-2022-23#:~:text=Ministers%20have%20also%20agreed%20to,sectors%20from%201%20April%202022>
- 250 סעיף 5 לתקנון ההתאגדות, מועצת גפן היין.
- 251 משרד החקלאות - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל", מרץ 2014, עמ' 5.
- 252 משרד החקלאות - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל", מרץ 2014, עמ' 10.
- 253 Agriculture and Horticulture Development Board (AHDB), "Framework Document", 2018
סעיף 2.2.3.



האיחוד האירופי PO לנציג השלטון הסמכות לחייב לתקופה מוגבלת מגדלים שאינם משתייכים לארגון המגדלים, כך שיפעלו על פי תקנות הארגון, בהתאם לבקשת ארגון מגדלים המייצג את הענף והמגדלים של מוצר מסוים באזור מסוים. עם זאת, אי אפשר לחייב מגדלים להשתתף בהתארגנות ולשלם את ההיטלים.²⁵⁵ IBO משתנים בין מדינות האיחוד ועשויים לכלול פיקוח ובקרה על דוחות פעילות שנתיים ודוחות כספיים²⁵⁶; בקרה בזמן אמת²⁵⁷; האצלת סמכויות לביצוע פעולות רשמיות או אחרות.²⁵⁸	השכר, מדיניות הטלת ההיטלים והליכים הנוגעים לבחירתם של חברי הנהלת המועצות. עוד אמון משרד החקלאות על בקרת יישום המדיניות של שר החקלאות במועצות ועל התוויית האסטרטגיה של מועצות הייצור בישראל²⁵⁴. במקרים שבהם מועצות הייצור מחזיקות בסמכויות שלטוניות, כגון רישוי דבוראים על ידי מועצת הדבש, נציג משרד החקלאות מפקח על התנהלות המועצה בכל הנוגע להפעלת סמכויותיה השלטוניות.	
בריטניה (AHDB) המשרד לענייני סביבה, מזון והמרחב הכפרי אחראי למדיניות הכללית ולמסגרת הכלכלית של המועצה ובכלל זה למינוי חברי הדירקטוריון²⁵⁹; אישור שינויים בשיעורי ההיטלים; מעקב אחר תוכניות עבודה תלת-שנתיות; פיקוח על דוחותיה הכספיים של המועצה; פיקוח כללי על פעולות המועצה; טיפול בבעיות במועצה; מיפוי סיכונים; עדכון המועצה במדיניות הממשלתית ועוד.²⁶⁰		
ארה"ב (MO) היטלי חובה המוטלים על המשווקים ועל היבואנים על פי היקף התוצרת או כמותה²⁶¹. תקציב ממשלתי ייעודי מוקצה עבור פיתוח שווקים ליצוא.	מועצת הצמחים - תשלומי מגדלים (72%); תקצוב ממשלתי (14%); תמלוגים (13%); אחר (1%). מועצת אגוזי האדמה - תשלומי מגדלים (93%); תקצוב ממשלתי (7%);	מקור ההכנסות
האיחוד האירופי PO האיחוד האירופי משתתף ב-50% לכל היותר מההוצאות התפעוליות של הארגונים. במקרים חריגים התמיכה עשויה להגיע גם ל-60%; ממשלות במדינות האיחוד האירופי יכולות לממן חלקים מתקציב המועצות, ובמקרים מסוימים האיחוד	מועצת מוצרי הפירות והירקות - תשלומי יצרנים (77%); דמי שכירות נדל"ן (23%). מועצת הדבש - תשלומי מגדלים (100%).	

- 254 משרד החקלאות, דו"ח פעילות החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה לשנת 2022.
- 255 European Commission, Agriculture and rural development, "Fruit and vegetables", 24.7.23
https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/fruit-and-vegetables_en
- 256 European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.41
- 257 European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.41
- 258 European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.120
- 259 AHDB, "Board and leadership team", 24.7.23, <https://ahdb.org.uk/board-and-leadership-team>
- 260 Agriculture and Horticulture Development Board (AHDB), "Framework Document", 2018
- 261 סעיף 3.
- משרד החקלאות - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל", מרץ 2014, עמ' 4 - 5.



האירופי מעניק החזר בגין הוצאות אלה²⁶²; היטלים המוטלים על המגדלים. IBO דמי חברות²⁶³ (הממשלה מתקצבת את המועצות במעט מדינות²⁶⁴). בריטניה (AHDB) היטלים שמשלמים המגדלים (90%) ומענקים של המדינה (10%)²⁶⁵.	מועצת גפן היין - תשלומי מגדלים ויקבים (100%).	
ארה"ב (MO) משאל מגדלים מדי שש שנים במתכונת דומה למשאל ההקמה. אפשר לערוך משאל מוקדם יותר אם יותר ממחצית מהמגדלים דורשים זאת²⁷⁰.	מועצת הצמחים - שרי החקלאות והכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים להפסיק את פעולות המועצה או לפזרה בכפוף לתנאים המפורטים בחוק.	מנגנוני פירוק וסגירה
האיחוד האירופי PO אין (התאגדות וולונטרית). הכרת האיחוד האירופי בארגון נשללת אם הופרו תנאיה. IBO על ידי המדינה, במקרים שבהם התגלו הפרות של תנאי ההכרה בארגון²⁷¹.	מועצת אגוזי האדמה - תיקון חקיקה בלבד. מועצת מוצרי הפירות והירקות - שר הכלכלה, בהתייעצות עם ועדת הכלכלה, רשאי לפזר את המועצה בכפוף לתנאים המפורטים בחוק.	
בריטניה (AHDB) משאל מגדלים שתוצאותיו מועברות לדיון והכרעה בממשלה. המשאל נערך בעקבות בקשה של 5% או יותר מהמגדלים המשלמים היטלים בענף מסוים²⁷².	מועצת הדבש - פירוק מרצון או על ידי בית משפט²⁶⁶. פירוק מרצון יתבצע בהתאם להחלטה של החברה, שתתקבל בהצבעה בה למדינה מספר קולות כמספר הקולות של יתר החברים בתוספת קול אחד²⁶⁷. שר החקלאות רשאי לבטל את סמכויותיה כרשות המבצעת את הוראות צו הדבש. מועצת גפן היין - פירוק מרצון או על ידי בית משפט²⁶⁸. במקרה של כינון מועצה לענף גפן היין לפי חוק הכנסת ניתן לפרק את החברה בהחלטה רגילה של החברה. בהצבעה על החלטה בדבר פירוק מרצון למדינה מספר קולות כמספר הקולות של יתר החברים בתוספת קול אחד²⁶⁹.	

- European Commission, Agriculture and rural development, "Fruit and vegetables", 24.7.23 ²⁶²
https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/fruit-and-vegetables_en
- European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.118 ²⁶³
- European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.120 ²⁶⁴
- AHDB, "Annual Report and Accounts 2022/2023", p.51 ²⁶⁵
<https://www.gov.il/he/service/liquidation-of-company> ²⁶⁶
- סעיף 41 לתקנות ההתאגדות של מועצת הדבש. ²⁶⁷
<https://www.gov.il/he/service/liquidation-of-company> ²⁶⁸
- סעיף 42 לתקנות ההתאגדות של מועצת גפן היין. ²⁶⁹
- משרד החקלאות - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל", מרץ 2014, עמ' 4. ²⁷⁰
- European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.39 ²⁷¹
- AHDB, "Levy returns portal", 24.7.23, <https://ahdb.org.uk/levy-information> ²⁷²



ארה"ב (MO) ירידה מתמדת: מ-46 מועצות בשנת 1989²⁷⁴ ל-28 מועצות פעילות בלבד²⁷⁵ נכון לשנת 2023.	תהליכי איחוד וסגירה: מ-14 מועצות ייצור בשלהי שנות השבעים²⁷³ נותרו 7 מועצות.	מגמת עלייה או ירידה במספר המועצות
האיחוד האירופי PO עלייה בהכרה בהתארגנויות: בשנים 2011 - 2018 הוכרו כ-1,300 ארגונים חדשים²⁷⁶. IBO עלייה מתמדת. כ-130 כיום לעומת 93 בשנת 2010²⁷⁷.		
בריטניה (AHDB) ירידה. בשנת 2021 הוחלט על סגירתם של ענף תפוחי האדמה וענף הגינון במועצה ועל הפסקת גביית ההיטלים בענפים אלה²⁷⁸.		

מהסקירה לעיל עולה כי ניכרת בעולם המערבי מגמה של מעבר למועצות ייצור חקלאיות וולונטריות בעיקרן, או למועצות סטטוטוריות שהחברות בהן מותנית בהסכמתם של רוב המגדלים של כל ענף. להלן פירוט המגמות המסתמנות:

א. באיחוד האירופי, גוברת המגמה של הקמת מועצות ייצור אשר ההתאגדות בהן היא וולונטרית וכן גדלה ההכרה בהן על ידי ממשלות או על ידי האיחוד האירופי עצמו.

ב. בבריטניה, שם פעלו מועצות הייצור במסגרת סטטוטורית אשר חייבה התאגדות במועצה, אוחדו כמה מועצות יחד ואומצו מנגנונים המאפשרים למגדלים להשפיע באמצעות משאל על ביטול של חובת התשלום ועל חובת חברותם במועצה.

ג. בארה"ב מועצות "פקודות השיווק" מתבססות על חובתם של המגדלים לשלם היטלים רק בענפים שבהם במסגרת משאלים עיתיים קבועים, נרשם רוב של שני שלישים לפחות מהמגדלים, וגם מועצות אלו נמצאות במגמה של צמצום וסגירה.

יש לציין כי אף שמועצות הייצור האירופיות (PO ו-IBO) הן וולונטריות, המוסדות המדינתיים תומכים בהן באמצעות תקציבים ייעודיים וכן הממשלה מעורבת בקביעתן של תוכניות העבודה ושל מטרות הפעילות. כמו כן למועצות אלה מעמד המאפשר להן לפעול מול נציגי הממשל בכל מדינה לצורך קביעה של חובת השתתפות או חובת תשלום אד הוק, חובות החלות על כלל המגדלים בענף מסוים ונועדו לקדם את תוכניות המועצה.

בתשובת מועצת הצמחים נמסר כי המשק הישראלי אינו דומה במאפייניו למשקים באירופה ובארה"ב. כמו כן נמסר כי בדומה למרבית מדינות העולם גם במועצת הצמחים תשלום ההיטלים

²⁷³ אלה הן 14 מועצות הייצור שהקימה הממשלה או שיש להן סמכות לבצע פעילות שלטונית: מועצת הפיקוח על פרי החדר; מועצת שיווק פרי הדר; מועצת החלב; מועצת הלול; המועצה לייצור ולשיווק של ירקות; המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה; המועצה לייצור ולשיווק של בקר וצאן לבשר; המועצה לגפן היין; המועצה לייצור ולשיווק של טבק גולמי; המועצה לייצור ולשיווק פירות; המועצה למוצרי פירות וירקות; המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי; מועצת הזיתים; המועצה לייצור ולשיווק של דבש.

²⁷⁴ ד"ר מרדכי כהן (קדמו), "מועצות ייצור בארה"ב (השוואה לישראל)", אוגוסט 2013, עמ' 9.

²⁷⁵ U.S. Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, "Specialty Crops Marketing Orders & Agreements", 24.7.23 <https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/moa/fv>

²⁷⁶ European Commission, "Producer Organisations - Key facts & findings", November 2019, p.16

²⁷⁷ European Commission, Agriculture and rural development, "Study on agricultural interbranch organisations in the EU", 2016, p.75

²⁷⁸ AHDB, "AHDB levy rates agreed for 2022/23", 1.4.22, <https://ahdb.org.uk/news/ahdb-levy-rates-agreed-for-2022-23#:~:text=Ministers%20have%20also%20agreed%20to,sectors%20from%201%20April%202022>



וההשתתפות הם וולונטריים במהותם ואינם מחייבים, וכן הם נקבעים על פי החלטותיהם של נציגי המגדלים, הנבחרים בבחירות דמוקרטיות אחת לארבע שנים. לדברי המועצה נציגי המגדלים של מין מסוים רשאים להחליט כי לא יבוצעו כל פעולות בגינו ובהתאם לכך לא יוטלו היטלים על מגדליו.

משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם על פי חוק מועצת הצמחים²⁷⁹ המועצה רשאית לקבוע היטלים ואינה חייבת לעשות כן. מכוח סמכות זו תוקנו תקנות²⁸⁰ הקובעות חובת תשלום היטל על כל מגדלי המינים המנויים בתוספת לחוק. בהתאם לחוק מועצת הצמחים²⁸¹, ההיטלים שקבעה המועצה מכוח סמכותה כאמור עומדים על 0.25% לכל הפחות מהפדיון לשטח או מהפדיון למשקל התוצרת המשווקת. מאז הקמת המועצה כל מגדלי המינים שנכללו בתוספת לחוק מועצת הצמחים חויבו בתשלום ההיטלים שנקבעו בתקנות.

כאמור, מבנה מועצות הייצור בישראל אינו אחיד ומלבד השונות בסמכויותיהן, בתחומי פעילותן, ובמידת המעורבות הממשלתית בפעילותן, הן נבדלות גם בשאלת הזכות לבחור אם להיות חבר במועצה. נוכח השינויים שחלו בחקלאות ובכלכלה הישראלית ינותחו להלן סוגיות הקשורות למבנה של שלוש מועצות הייצור שהתאגדות במסגרתן מחויבת מכוחם של חיקוקים שונים (מועצת הצמחים, מועצת הדבש ומועצת אגוזי האדמה) ושל שתי מועצות הייצור שהשתתפות בהן אינה בגדר חובה (מועצת גפן היין ומועצת מוצרי הפירות והירקות):

מועצות ייצור שלהן מסגרת התאגדות מחייבת (מועצות מנדטוריות)

1. מועצת הצמחים

חובת ההתאגדות וההרגותיה

פעולותיה של מועצת הצמחים והשירותים שהיא מספקת ממומנים ברובם מכספי ההיטלים (נכון לשנת 2023, כ-77% מתקציב המועצה). כאמור, המועצה אינה מפעילה רגולציה כלשהי ולמרות זאת ההתאגדות במסגרתה היא חובה החלה מכוח חוק מועצת הצמחים. ואולם בשנת 2018, לפי החלטת שר החקלאות, נגרעו ממועצת הצמחים 11 מיני פירות (שולחנות), הואיל ושיעור גביית ההיטלים מהמגדלים של כל אחד ממינים אלו היה נמוך מ-70%. החלטה זו התקבלה בהתאם לחוק מועצת הצמחים, המאפשר לשר החקלאות לשנות את התוספת לחוק, שבה מפורטים מיני הצמחים שמגדליהם חייבים בתשלום היטלים למועצה וזכאים לשירותיה. השר נימק את ההחלטה, בין היתר, בכך ששיעורי הגבייה הנמוכים הם ביטוי להתנגדותם של מגדלי "שולחנות" אלה לחברות במועצה. השר דאז חתם את החלטתו והדגיש כי ראוי לבחון מהלך זה לאחר חמש שנים, ובהתאם לתוצאות הבחינה לקבוע אם להחזיר למועצה את המינים שנגרעו.

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2021²⁸² הוטל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לבחון את ביטול תשלומי החובה למועצת הצמחים והפיכתם לתשלומי רשות, ובשנת 2022 ביקש משרד החקלאות את עמדות הציבור בנושא לצורך בחינתן וקבלת החלטות. עם זאת, נכון למאי 2024 לא הושלמה בדיקה זו.

בשנת 2018 נגרעו 11 מיני פירות ממועצת הצמחים בשל שיעורי גבייה נמוכים ובהם אגס, אפרסק, משמש, רימון, גויאבה ושסק (נותרו בה 23 מיני פירות כדוגמת מנגו, תפוח, בננה, דובדבן, תמר, ענבי מאכל). המגדלים של פירות אלו אינם חברים עוד במועצה, הם אינם משלמים היטלים, וככלל אינם מקבלים ממנה עוד שירותים. נכון לאוקטובר 2023, אף שחלפו יותר מחמש שנים מגריעת המינים ממועצת הצמחים, משרד החקלאות לא בחן את התוצאות של מהלך זה,

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

280 תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים) התשס"ז-2007.

281 סעיף 36(1א) לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

282 החלטת הממשלה מספר 213 מיום 1.8.21.



ואף לא סיים לבחון את הסוגייה של ביטול תשלומי החובה למועצת הצמחים בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2021.

מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים יחד ינתחו את התוצאות של גריעת 11 המינים ממועצת הצמחים ואף יבחנו את סוגיית הביטול של תשלומי החובה למועצה והשלכותיה על מבנה המועצה ותפקידיה. מומלץ שניתוח זה יכלול בחינה של השינויים שחלו בענפי הגידולים שנגרעו ואת השפעתם של השינויים על התוצרת הצמחית בכל הקשור להיקף המחקר והפיתוח ולהדברה של המינים, ליכולת ההתמודדות עם גופי ביטוח, להשפעה הכללית על החקלאות בישראל, על היצע התוצרת ועל מחירה. ממצאי בחינה זו עשויים לשמש בסיס להחלטות בשאלות של בחינת החזרת כלל מיני הצמחים לטיפול המועצה, הפיכת החברות במועצה לוולונטריות או לחלופין - אפשרות לגריעת מינים נוספים בהתאם לרצון המגדלים בענפים אלה.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי ההשלכות על המינים שהוצאו מהמועצה היו שליליות: לדבריה הופסק המחקר והפיתוח של מינים אלה; כשליש משטחי הגידול אינם מבוטחים או שאינם מעובדים כלל; ובהיעדר הדברה מרוכזת נמנע טיפול במזיקים הפוגעים במינים אלה, והם מתפשטים גם למינים אחרים שמגדליהם נאלצים לממן פעולות הדברה נוספות.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הביקורת ובכוונתו לבצע בחינה מחודשת ומקיפה להשלכות של גריעת המינים ממועצת הצמחים. לדבריו בחינה ראשונית של הדברים העלתה כי אומנם צומצם המחקר בענפים אלה או הופסק לחלוטין. המשרד אף הוסיף כי יש לבחון את היקפי הייצור, מחירי התוצרת וכיו"ב, וזאת בשל היעדר נתוני תחזיות שיווק של מינים אלה מאז גריעתם מהמועצה. משרד החקלאות הוסיף וציין כי לעמדתו לא תוכל המועצה לספק את השירות הציבורי שעליו היא אמונה לכלל הציבור ללא תשלומי ההיטלים.

מנגנוני הגבייה והשלכתיים על ההחרגות מחובת ההתאגדות

כאמור, שיעור גביית ההיטלים היווה קריטריון לגריעתם של מיני פירות ממועצת הצמחים. ואולם, מערך ההיטלים במועצת הצמחים מושתת על אוטונומיה מקצועית - כל ענף במועצה רשאי לקבוע לעצמו את גובה ההיטל ואת שיטת חישובו וכן הוא רשאי לקבוע את אופן ביצוע הגבייה בפועל מהמגדלים בענף²⁸³. בביקורת נמצאו הבדלים בשיעורי הגבייה הנובעים גם משיטות החישוב השונות הנשענות בעיקר על מיהות הגורם המשלם. בענף הירקות ובענף ההדרים נקבע תחשיב ההיטלים לפי משקל התוצרת (היטל בש"ח לטונה משווקת), והגורם המשלם למועצה הוא משווק מורשה, יצואן, תעשיין או בית אריזה שקיבל תוצרת ממגדל; בענף הפירות נקבע תחשיב ההיטלים לפי שטח גידול (היטל בש"ח לדונם מטע), והגורם המשלם למועצה הוא המגדל. בענף הזית ניתנת לכל מגדל האפשרות לבחור את אופן החישוב של ההיטלים למועצה, וכפועל יוצא גם את הגורם שישלם אותם למועצה: אם בחר המגדל לשלם לפי משקל תוצרת, יבצע בית הבד את התשלום, ואם בחר לשלם לפי שטח הגידול, יבצע המגדל עצמו את התשלום.

ההיטלים על פי משקל התוצרת מנוכים על ידי המשווקים מהתמורה המשולמת למגדלים ומועברים למועצה בצירוף רישומים מתאימים ותעודות משלוח²⁸⁴, ואילו גביית ההיטלים על פי שטח נסמכת על גבייה מכל מגדל בנפרד, על פי דיווחיו למועצה על גודל השטח שברשותו²⁸⁵.

לוח 17: גביית ההיטלים בענפיה של מועצת הצמחים, 2022

משולב - בתקנות - לפי משקל התוצרת;	לפי משקל התוצרת	לפי משקל התוצרת	לפי שטח גידול היטל בש"ח לדונם מטע	תחשיב ההיטלים הקבוע בתקנות

283 חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז-2007.

284 סעיף 5 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007.

285 סעיף 6 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007.



הגורם המשלם למועצה	המגדל	היטל בש"ח לטונה משווקת	היטל בש"ח לטונה משווקת	בפועל - כל מגדל בוחר אם לשלם לפי שטח או לפי משקל התוצרת
שיעור גבייה לשנת 2022	80%	100% (בקירוב)	100% (בקירוב)	היטל לפי משקל תוצרת - בית הבד ; היטל לפי שטח גידול - המגדל
				היטל לפי שטח הגידול - 46%

על פי תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007, בעיבוד משרד מבקר המדינה²⁸⁶.

מועצת הצמחים גובה את היטליה מגורמים שונים, בהתאם להחלטת ענפיה: בענף הפירות נגבים ההיטלים מהמגדלים עצמם, בענף הירקות ובענף ההדרים נגבים ההיטלים מהמשווקים ואילו בענף הזית נגבים ההיטלים בהתאם להעדפתו של כל אחד מהמגדלים (מהמגדל או מבית הבד הרוכש ומשווק את התוצרת). מכאן כי בענפי הירקות וההדרים לא ניתן היה לבחון את רצונם או התנגדותם של המגדלים לחברות במועצה על פי שיעורי גביית ההיטלים, שכן הם אינם אחראים לתשלומם ואינם יכולים לבחור אם לשלם.

יתרה מכך, תשלום ההיטלים בענפי הירקות וההדרים מבוסס על דיווחי שיווק של המשווקים. הואיל ותוצרת עשויה להיות משווקת מבלי שתדווח למועצה, היא אינה יכולה לחייב את המגדל בסכום ההיטלים בהתאם להיקפי השיווק בפועל. במקרים אלה המידע לגבי שיעורי אי-הגבייה אינו מצוי בידי מועצת הצמחים. מכאן, כי כאשר גביית ההיטלים מתבצעת מאליה ואינה בשליטת המגדל, לא ניתן למדוד את שיעורי הגבייה כביטוי להתנגדות או לרצון המגדלים בחברות במועצה, באופן דומה לבחינה שנערכה בענף הפירות. לפיכך, מסתמן שבחינת התנגדות המגדלים לחברות במועצה על פי שיעורי גביית ההיטלים אינה מאפשרת הזדמנות שווה לבחינת מדד זה בקרב מגדלי הירקות וההדרים.

מועצת הצמחים מסרה בתשובתה כי ההחלטה לגרוע מינים שבהם שיעורי הגבייה היו נמוכים מ-70% מהתוספת לחוק המועצה, בהיותה מדד לחוסר שביעות רצון המגדלים, הייתה משוללת כל יסוד וזאת מהסיבות הבאות: ראשית, אם שיעורי הגבייה אומנם מעידים על רצונם של המגדלים, הרי שיעור של 70% מעיד על שביעות רצון של רוב המגדלים. שנית, המועצה מתנהלת בהתאם להחלטותיהם של נציגי המגדלים, הנבחרים על ידי ציבור המגדלים באופן דמוקרטי. המועצה הוסיפה וציינה כי גם המגדלים שלא שילמו את היטליהם נהנו מפעולות המועצה אשר מומנו על ידי מגדלים ששילמו את ההיטל כדין. כמו כן מסרה המועצה כי לדידה שאלת שביעות רצונם של המגדלים אינה רלוונטית לעניין גריעתם של מינים מהתוספת לחוק כי המועצה הוקמה בשל האינטרס הציבורי, לאחר שענפי הגידול שמנויים בתוספת לחוק המועצה הגיעו להיקף המסיפק לאסדרה ממלכתית.

מועצת הצמחים הדגישה בתשובתה כי בשנת 2018, בהתאם להחלטת שר החקלאות, נגרעו ממועצת הצמחים לא רק מיני פירות שבהם שיעור גביית ההיטלים היה נמוך מ-70%, אלא גם מיני צמחים אחרים על בסיס תבחינים אחרים²⁸⁷, המשקפים לדבריה את האינטרס הציבורי, ולפיכך היא לא התנגדה לגריעתם.

יצוין כי ארגון מגדלי הפירות הגיש עתירה לבג"ץ בעניין ההחלטה על גריעת מיני הפירות מהתוספת לחוק. בית המשפט העליון דחה את העתירה והביע עמדה כי אומנם חוסר שביעות רצון מובהק של מגדלי מין מסוים מפעילות המועצה יכול להיות שיקול ענייני לצורך קבלת החלטה זו, אך ציין כי קיימים קשיים בביסוס החלטה מינהלית על שיעורי הגבייה. בהקשר זה קבע בית המשפט כי

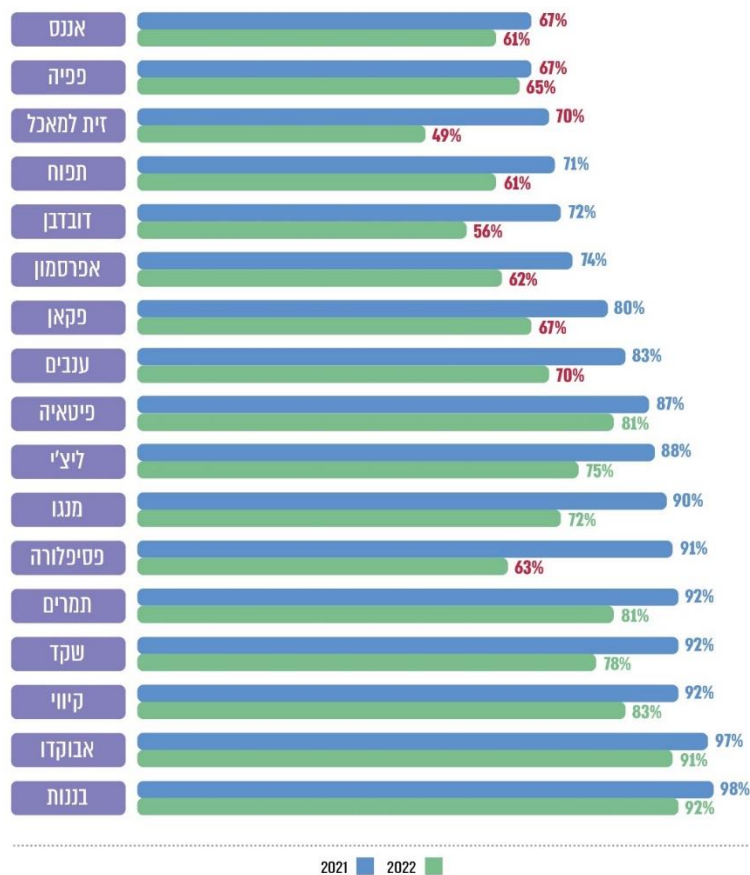
²⁸⁶ תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007.
²⁸⁷ מינים בהם אין גידול בפועל או מינים בהם פעילים פחות מ-10 מגדלים.



"הסתמכות על (נתוני שיעור הגבייה) מגלה טעם לפגם. מדיניות ציבורית ראויה צריכה להתבסס על איסוף נתונים עובדתיים באופן ישיר ושיטתי ולהימנע במידת האפשר מאינדיקציות רופפות שניתן לפרש אותן בדרכים שונות. במישור הערכי ראוי להיזהר גם מפני מראית עין של התחשבות בעבריינים באופן שעלול לעודד סרבנות תשלום מתוך מחשבה שיהיה בכך כדי להשפיע על עיצוב מדיניות בעתיד"²⁸⁸.

למרות האמור בתשובת מועצת הצמחים בדבר התנהלותה בהתאם להחלטות המגדלים, נציגי המגדלים במועצה אינם רשאים לפטור מגדלים מחובת ההשתתפות במועצה ומחובת תשלום ההיטלים, ומכאן כי הבחירות הנערכות מדי ארבע שנים בקרב כלל ציבור המגדלים אינן מעידות על שביעות רצונם הכללי מפעילות המועצה ומחובת תשלום ההיטלים. כך גם מתן השירותים על ידי המועצה למגדלים שאינם משלמים את ההיטלים אינו מעיד בהכרח על שביעות רצון משירותי המועצה.

תרשים 17: שיעורי הגבייה של ההיטלים, על פי מינים בענף הפירות, 2021 - 2022²⁸⁹



על פי נתוני מועצת הצמחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2022 פחתו שיעורי הגבייה בכלל הענפים בכ-10% מממוצע לעומת שנת 2021. באננס ובפפיה שיעור הגבייה בגין היטלי השנים 2021 - 2022 נמוך מ-70%, ובשנת 2022 שיעור הגבייה נמוך מ-70% בעוד שישה מינים. כמו כן במינים אחרים נמצאו שיעורי גבייה גבוהים אך במעט מ-70%. יצוין כי מדובר בנתונים שלא כוללים מינים שנגרעו בשנת 2018 בשל שיעורי גבייה נמוכים.

²⁸⁸ בג"ץ 36/18, ארגון מגדלי הפירות בישראל נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר (פורסם במאגר ממוחשב, 12.11.18).

²⁸⁹ שיעורי הגבייה מתוך סך ההיטלים שהוטלו על כלל המגדלים של המינים המפורטים בתרשים.



יצוין כי נוסף על הסיבות הנזכרות לעיל, שיעור גביית ההיטלים מושפע גם מאופן הפעלת מערכת הגבייה וביצועה בפועל, כאמור לעיל בפרק הדוחות הכספיים.

מנתוני הגבייה של היטלי מועצת הצמחים במועד הביקורת עולה כי לו החליט משרד החקלאות לבחון את התנגדות המגדלים לחברות במועצה על בסיס נתוני הגבייה לשנת 2021, באופן הדומה לבדיקה שנערכה ב-2018, תוצאותיה היו עשויות לגרור גריעתם של שני מיני פירות - פפיה ואננס - שכן נתוני הגבייה שלהם עמדו על 67%. לו החליט משרד החקלאות לבחון את הנתונים של גביית ההיטלים לשנת 2022, תוצאותיה היו עשויות להוביל לגריעתם של שישה מיני פירות נוספים - זית למאכל, תפוח, דובדבן, אפרסמון, פקאן ופסיפלורה - שנתוני הגבייה שלהם עמדו על 61% - 67%. זאת נוסף על 11 מיני הפירות שכבר נגרעו מהמועצה בשנת 2018. מכאן עולה שנוסף על אי-האחידות בבחינת התנגדותם של המגדלים בענפים השונים לחברות במועצה, בחינה זו אף לא נערכה באופן סדור ובפרקי זמן קבועים.

מוצע כי משרד החקלאות, המייעץ לשר החקלאות בדבר גריעת מינים מהמועצה, יבחן אם יש להתנות את הכללתם של מיני צמחים במועצת הצמחים בתמיכתם של מגדליהם בחברות במועצה. ככל שכן, עליו לבסס מנגנונים שיבטיחו הזדמנות שווה לכלל המגדלים להביע עמדתם בנושא, בפרקי זמן קבועים, מנגנונים שאינם תלויים בשיעור הגבייה של ההיטלים. ראוי כי מדיניות משרד החקלאות בעניין התניית החברות במועצה ברצונם או התנגדותם של המגדלים תגובש בהתאם לבחינת השלכותיה של ההחלטה מ-2018 על גריעת המינים מהתוספת לחוק מועצת הצמחים; בכלל זה ראוי לבחון את השפעת ההחלטה על מינים שנגרעו ועל צמחים אחרים, על הציבור בכללותו וכן על ממצאי דוח זה.

2. מועצת הדבש - אסדרתו של ענף גידול הדבורים

א. חובת ההתאגדות במסגרת מועצת הדבש נובעת מייחודיותו של ענף גידול הדבורים בישראל, ענף שבאסדרתו האיסור על גידול דבורים והפקת דבש ללא רישיון ייצור מהמועצה. אגרות הרישיון המשולמות למועצה מספקות את כלל הכנסותיה.

כאמור, בעשור האחרון הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק לאסדרת ענף הדבש. האחרונה שבהן היא הצעת החוק הממשלתית משנת 2023. על פי הצעת החוק הממשלתית מ-2023 סמכויות האסדרה של הענף, שהן עיקר פעילותה של מועצת הדבש, יועברו מהמועצה אל משרד החקלאות²⁹⁰. בהצעת החוק מוצע לקבוע הסדר להכרה ולתמיכה בתאגיד הפועל ללא כוונת רווח לשם קידום עניינם של העוסקים בענף הדבש; כן מוצע לעגן במסגרת החוק את האפשרות לתמוך בפעילות התאגיד בפעולות הנוגעות לקידום הרמה המקצועית בענף ובפעולות הנוגעות לאספקה מרוכזת של אמצעי ייצור לכלל הדבוראים²⁹¹.

בהתאם להצעת החוק הממשלתית לאסדרת ענף הדבש, תאבד מועצת הדבש את הכנסותיה מתשלומי אגרות הרישוי, הכנסות שהן כלל תקציבה, והן יועברו אל משרד החקלאות. בכך עשויה להיפגע גם פעילותה של המועצה לקידום ענף המכוורות בארץ.

לפיכך מוצע כי משרד החקלאות יוודא כי גם בעתיד, וככל שיקודם התיקון החקיקתי, יובטח כי יקודמו פעילויות לטובת ציבור מקבלי השירותים מהמועצה (דבוראים; צרכני שירותי האבקה; ומשווקי הדבש הישראליים) ובהן מחקר בענף ייצור הדבש, מחקר על מחלות דבורים ושמירה על בריאותן, אספקת אמצעי ייצור למגדלים, עריכת הסדרי ביטוח כלליים ובקרה על איכות הדבש המיוצר ומשווק לצרכן.

²⁹⁰ הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשפ"ג-2023, דברי הסבר, עמ' 1042.

²⁹¹ סעיף 37 להצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשפ"ג-2023.



משרד החקלאות מסר בתשובתו כי בהתאם להצעת החוק הוא אמור להיכנס לנעליה של מועצת הדבש, בכלל זה במתן היתרי רעייה לדבוראים, במימון מחקרים בענף הדבש, באספקת אמצעי ייצור למגדלים ועוד.

ב. במועצת תאגיד ציבורי מכהנים נציגי הממשלה ומוסדותיה, ונוסף עליהם גם נציגים מגופים ציבוריים או ארגונים פרטיים, הקשורים לתחום פעילותו, נציגי ציבור, מומחים ונציגי גופים בעלי ידע ומיומנות בתחומי פעילותו של התאגיד. מאפיין זה משקף את העיקרון של שיתוף מגזרים שונים בקביעת מדיניות התאגיד הציבורי. עם זאת, בהרכב זה גלומה גם בעייתיות מובנית: שיתופם של חברי מועצה בעלי אינטרס בגוף הקובע את מדיניות התאגיד, עלול ליצור חשש לניגוד עניינים ובעיות בקיום חובת האמונים המוטלת עליהם כלפי התאגיד.²⁹²

בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית לאסדרת הענף צוין כי קיים קושי משמעותי בביצוע אסדרת ענף הדבש והענקת סמכויות סטטוטוריות לגוף פרטי שאינו חלק ממערכת שלטונית מוגדרת או כזו שכוונה על פי דין. עוד צוין כי עובדיה של מועצת הדבש אינם נחשבים עובדי המדינה או עובדי ציבור מסוג אחר, והם אינם כפופים לתחולת כללי משמעת כלשהם.

למרות זאת, יודגש כי על גוף פרטי שהוענקה לו סמכות מינהלית לפעול בהתאם לדיני המינהל הציבורי. מכאן, כי מועצת הדבש, המוסמכת כאמור להעניק היתרי רעייה, נדרשת לעמוד בדינים אלה.

אף שהיקף התוצרת החקלאית התלויה באופן משמעותי בשירותי ההאבקה של הדבורים מוערך בכ-3 מיליארד ש"ח, אין בדירקטוריון מועצת הדבש ייצוג לחקלאים שלהם נדרשים שירותי האבקה. בביקורת נמצא כי על חברי הנהלת מועצת הדבש נמנים נציגים מהמגזר העסקי (משווקים) ששיעורם 23% מחברי הדירקטוריון, ו-62% מחבריו הם דבוראים שהיינו 85% מחברי הנהלתה הם נציגי גופים בעלי עניין.

חברי דירקטוריון מועצת הדבש לא התבקשו לדווח על זיקותיהם ולחתום על הסדרים למניעת ניגוד עניינים במקרים המתאימים. מומלץ כי משרד החקלאות יבחן אם יש מקום שחברי הדירקטוריון של מועצת הדבש ידווחו על זיקותיהם וינוסחו הסדרים למניעת ניגוד עניינים לפי הצורך. כמו כן מוצע כי המשרד יבחן אם יש מקום לתת ייצוג בדירקטוריון מועצת הדבש גם לחקלאים המשתמשים בשירותי האבקה, שכן להם נגיעה עניינית ישירה לפעילות המועצה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הלשכה המשפטית במשרד, בשיתוף היועץ המשפטי של מועצת הדבש, ייבחנו את הזיקות השונות של חברי דירקטוריון המועצה ויערכו הסדרים למניעת ניגוד עניינים בהתאם לצורך. עוד מסר משרד החקלאות כי העלה לפני הגופים הציבוריים הרשאים למנות חברי דירקטוריון למועצה, את הצורך בייצוג צרכני ההאבקה בדירקטוריון.

3. מועצת אגוזי האדמה

מועצת אגוזי האדמה היא גורם בלעדי בתחום יצוא אגוזי אדמה מישראל. המועצה היא הגורם המוסמך היחיד לניהול הליך השיווק משלב המיון והניקוי של האגוזים עד לקבלת התשלומים וחלוקתם למגדלים. על רקע סמכויות אלה הועלו בשנים האחרונות הצעות חוק לסגירת המועצה²⁹³. תשלומי המגדלים למועצה הם תשלומי חובה, וגביית השתתפות המגדלים בתקציב

²⁹² דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003, עמ' 14.

²⁹³ הצעת חוק פ/172/25, המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (תיקון - ביטול החוק), התשפ"ג-2022. הצעת חוק פ/174/25, המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (תיקון - ביטול החוק), התשפ"ג-2022.



המועצה מבוצעת באמצעות ניכוי הוצאותיה השוטפות של המועצה מהפדיון של שיווק אגוזי האדמה²⁹⁴.

ענף אגוזי האדמה התבסס כענף מוכוון יצוא בשל גודלו הייחודי של הזן "חנוך", טעמו, וצבעו הבהיר המאפשרים למועצת אגוזי האדמה לגבות עבורו מחירים העולים על מחיריהם של אגוזי אדמה שמקורם בארצות אחרות²⁹⁵. לאחר דיסת אגוזי האדמה, נדרשות פעולות של ניקוי ומיון אגוזי האדמה לפי גודל, סוג וצבע, ובהתאם להן המועצה מתווה את ייעוד הסחורה - לשוק המקומי או ליצוא.

פעילותה של מועצת אגוזי אדמה דומה במובנים רבים לפעולתה של המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ (להלן - מועצת הכותנה), שאיננה גוף הנתון לביקורתו של מבקר המדינה. מועצת הכותנה הוקמה בתחילת שנות החמישים והייתה בראשית דרכה חברה ממשלתית, אך בסוף שנות השמונים כבר הפכה לחברה בע"מ, בבעלות המגדלים, והמדינה מחזיקה במניית יסוד²⁹⁶. מבנה ההשתתפות במועצה הוא וולונטרי, אך בפועל, מהקמתה ועד היום, כל יבול הסיבים המיועד לתעשיות הטקסטיל וכל הגרעינים המיועדים להאבסת הפרות ברפת החלב - משווקים רק באמצעותה.

בהיעדר תעשיית טקסטיל בישראל, מועצת הכותנה מייצאת את כל תוצרת הכותנה, בעיקר להודו ולסין. בדומה לפעילות המקדימה לשיווק אגוזי אדמה, טרם שיווק הכותנה נדרשות פעולות ניפוט ומיון. ניפוט הכותנה מתבצע על ידי שתי מנפטות, הכורכות את התוצרת המנופסת בכריכה ייעודית ומעבירות אותה למכון המיון שמפעילה המועצה. במכון המיון נבדקים מרכיבי איכות של הכותנה ונרשם ציונה, ובהתאם לו נקבע מחירה למגדל וללקוח. מכון המיון פעיל רק בתקופת הניפוט, הנמשכת שלושה חודשים בשנה בלבד, ופעולתו אינה מתאימה לגידולים אחרים. על פי מועצת הכותנה, החזקתו כדאית כלכלית רק עבור גורם שירכז את כלל התוצרת הישראלית ויפעל לשיווקה.

בתרשים 18 שלהלן הליך השיווק במועצת אגוזי האדמה (שהחברות בה והתשלום - מחייבים) בהשוואה להליך השיווק במועצת הכותנה (שהחברות בה והתשלום - וולונטריים).

²⁹⁴ סעיף 3 לכללי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה (חלוקת דמי המכר של אגוזי אדמה), התש"ן-1990.

²⁹⁵ דברי הסבר להצעת חוק המועצה לגידול אגוזי אדמה ושיווקם, התשי"ח-1958, עמ' 302.

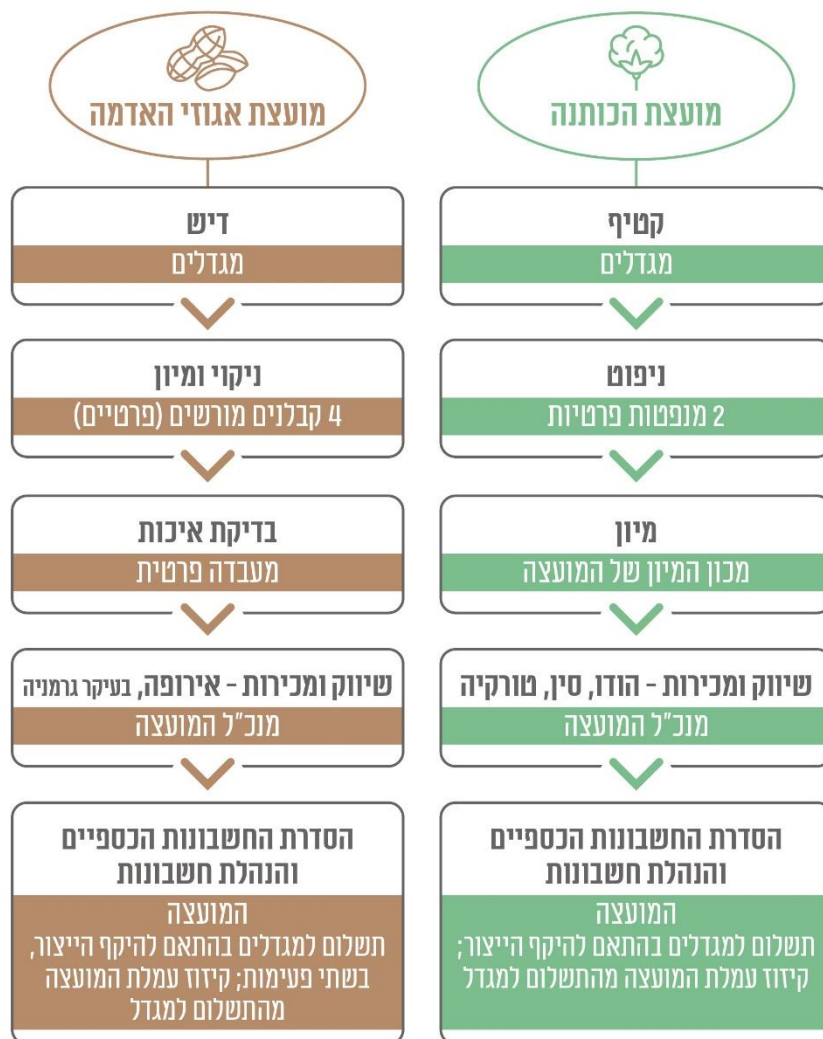
²⁹⁶ מניית יסוד היא מניה המונפקת בדרך כלל למייסדי החברה ונושאת זכויות מיוחדות כגון זכות הצבעה מיוחדת בעלת רוב מיוחס או זכות למינוי דירקטורים בחברה.

הדרה בר-מור, דיני תאגידים, כרך ב', האוניברסיטה הפתוחה, 2007, עמ' 57.

תדפיס רשם החברות, מידע על פרטי חברה "המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ 510150444".



תרשים 18: הליך השיווק במועצת הכותנה ובמועצת אגוזי האדמה והגורמים האחראים



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת.

מהתרשים עולה כי הליך השיווק של אגוזי האדמה שמבצעת מועצת אגוזי האדמה דומה להליך של שיווק הכותנה שמבצעת מועצת הכותנה, מועצה וולונטרית.

בביקורת נמצא כי כל גידולי הכותנה, בדומה לגידול אגוזי האדמה, משווקים לחו"ל רק באמצעות מועצת הכותנה, אף שההתאגדות במועצת הכותנה אינה מחויבת בחוק והיא מבוססת על כדאיותה הכלכלית לכלל המגדלים. ההשוואה בין שתי המועצות מעלה ספק אשר לצורך ולהצדקה בהטלת חובת השתתפות במועצת אגוזי אדמה, וזאת גם על רקע חשיבותו של עקרון התחרות החופשית במשק הישראלי.

משרד החקלאות ומועצת אגוזי האדמה מסרו כי מסגרת ההתאגדות המחייבת של המועצה מאפשרת יצוא ישראלי מרוכז ובכך היא שומרת על תעריף גבוה משל מתחרים ממדינות אחרות בשווקי היעד. לדברי משרד החקלאות, ללא פעילות המועצה יפעלו מגדלים בודדים בניגוד לאינטרס הכללי בענף, והדבר עלול לפגוע בתמורות היצוא של כלל המגדלים ואף לסגירת הענף ליצוא.

עוד מסרה מועצת אגוזי האדמה בתשובתה כי היא אינה מקבלת את ההשוואה למועצת הכותנה. לדידה הליך שיווק הכותנה כרוך בפעילות ייחודית מסוג ניפוט הכותנה ומיונה למדרגי איכות, בשונה מהליך שיווק אגוזי אדמה. כמו כן על פי המועצה המסחר בכותנה מתנהל דרך בורסת



הסחורות והוא מחייב אישור של מכון מיון אחד בלבד למדינה, לעומת הסחר באגוזי אדמה, שבהיעדר אסדרה חוקית אינו מוגבל כלל.

ואולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולות כמה הסתייגויות בנוגע לתשובתה של מועצת אגוזי האדמה: הכותנה המיוצרת בישראל היא כותנה ארוכת סיב, שהסחר בה אינו מנוהל דרך בורסת הסחורות²⁹⁷. עוד עולה כי אין מגבלה רגולטורית על מספר מכוני המיון שרשאים לסווג את מדרגי איכות הכותנה. מיון הכותנה בישראל מתבצע באמצעות מכון מיון אחד בשל כדאיות כלכלית למגדלים ובשל כמויות הכותנה הקטנות המיוצרות בישראל, אך במדינות שבהן מיוצרות כמויות כותנה גדולות - פועלים מספר מכוני מיון מתחרים, לרוב בצמוד למנפסות.

אומנם פעילותה של מועצת הכותנה אינה זהה לחלוטין לפעילות מועצת אגוזי האדמה, אך קיימים מאפיינים דומים בין ענף אגוזי האדמה לענף הכותנה. לכן אפשר שגם התאגדות וולונטרית - אם תביא לכדאיות כלכלית למגדלים - תשיג את מטרות הענף של יצוא אגוזי האדמה, באופן הדומה למצב הקיים כיום, כאשר ההתאגדות במועצת אגוזי האדמה היא מחייבת.

נוכח זאת ונוכח חשיבותו של עקרון התחרות החופשית במשק הישראלי מוצע כי משרד החקלאות יבחן את המשמעויות וההשלכות של ביטול חובת ההשתתפות במועצת אגוזי האדמה והפיכתה למועצה וולונטרית, שתופעל באופן דומה לזה של מועצת הכותנה.

מועצות ייצור ללא מסגרת התאגדות מחייבת (מועצות וולונטריות)

1. מועצת מוצרי הפירות והירקות

מועצת מוצרי הפירות והירקות רשאית להטיל על יצרנים ויצואנים מוסמכים של מוצרי פרי הדר, תירס ועגבניות היטלים הטעונים אישורו של שר האוצר. עם זאת, עד היום לא עשתה המועצה כל שימוש בסמכות זו.

המועצה פועלת בדגם ייחודי של מועצת ייצור סטטוטורית לא-חקלאית. אומנם ברחבי העולם קיימות התאגדויות רבות של גורמים בתעשיית הפירות והירקות המעובדים, הפועלות לקידום ענייניהם של גורמים אלה מול גורמי הממשל, אך התאגדויות אלה אינן נציגות של הממשל ואינן מציגות עצמן ככאלה. לעומתן מעמדה של מועצת מוצרי הפירות והירקות הוא כמעמדו של גורם ממשלתי. כך למשל המועצה הבין-לאומית לעגבניות מעובדות (World Processing Tomato Council), ארגון פרטי ללא כוונות רווח, מאגדת כ-429 מגדלים ומעבדים של עגבניות, ספקים של ציוד חקלאי וציוד עיבוד, ארגונים מקצועיים ללא כוונת רווח, ארגוני מחקר וספקי שירותים נלווים מכל רחבי העולם. גם למועצת מוצרי הפירות והירקות יש נציגות בה, ואולם בשונה מנציגי ארגונים אחרים, נציגי המועצה פועלים כנציגים ממשלתיים מטעם מדינת ישראל.

לשם השוואה, האיגוד האירופי למיצי הפירות (European Fruit Juice Association, להלן - AIJN) הוא ארגון מייצג של תעשיית מיצי הפירות באירופה, הפועל משנת 1962. הארגון מקדם את ענייניהם של כלל הגורמים המעורבים בשרשרת האספקה של מיצי הפירות מול מוסדות האיחוד האירופי ובעלי עניין רלוונטיים אחרים²⁹⁸. AIJN מאגד כ-17 ארגונים המייצגים את תעשיית המיצים במדינות שונות, כולם ארגונים לא-ממשלתיים²⁹⁹.

בביקורת לא נמצאה כל פעילות של מועצת מוצרי הפירות והירקות המחייבת את מעמדה הסטטוטורי. מלבד השתתפות בכנסים בין-לאומיים, בהיותה נציגה רשמית של מדינת ישראל, ומלבד איסוף מידע בכל הנוגע להיקפי היצוא ולכמות הפרי שמעבדים המפעלים החברים במועצה - לא נמצאה כל פעילות אחרת שביצעה המועצה זה יותר מעשור. עוד נמצא בביקורת כי כל

²⁹⁷ בבורסת הסחורות מנוהל סחר בכותנה קצרת סיב, הנפוצה בעולם אך לא בישראל.

²⁹⁸ AIJN - European Fruit Juice Association, "About us", <https://aijn.eu/en/about-us>, 3.9.23

²⁹⁹ AIJN - European Fruit Juice Association, Members, "Our members", <https://aijn.eu/en/members>, 3.9.23



הוצאותיה של המועצה הן הוצאות הנהלה וכלליות. יתרה מזו, החוק שמכוחו היא פועלת מיושן וסעיפיו הנוגעים לייצור המוצרים ולשיפור טיבם, לעידוד וביצוע פעולות מחקר, לתכנון וקידום יצוא המוצרים ולייעוץ לשר הכלכלה בתחום תפקידיה - אינם מיושמים כל עיקר. יתרה מזו, המועצה אינה פועלת בהתאם לכללי הממשל התאגידי התקין.

יצוין כי בשנת 2019 בחנה המועצה את סוגיית תשלום ההיטלים ואת האפשרות לעגן בכללי המועצה את החובה לשלם את ההיטלים (שתחול על כלל המפעלים). עם זאת, בסופו של דבר הוחלט להמשיך לקיים את מסגרת ההשתתפות הוולונטרית במועצה.

מוצע כי משרד הכלכלה יקבע אם יש הצדקה לשינוי המצב החוקי, כך שתימשך פעילותה של מועצת מוצרי פירות וירקות כארגון מייצג בעל עניין הפועל ללא סמכויות רגולטוריות וללא מעורבות ממשלתית בהפעלתו.

מועצת מוצרי הפירות והירקות מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 כי נוסף על הפעולות המתוארות לעיל היא מאפשרת למפעלים החברים בה לפעול יחד לקידום היצוא לשווקים מסוימים. עוד מסרה המועצה כי היא תומכת ביישום המלצותיו של משרד מבקר המדינה להמשך פעילותה כארגון מייצג ללא סמכויות רגולטוריות וללא מעורבות ממשלתית כאמור.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יבחן את המלצת הביקורת.

2. מועצת גפן היין

מועצת גפן היין היא חברה לתועלת הציבור³⁰⁰, ובראשה מכהן נציג שר החקלאות. בניגוד למועצת הדבש היא אינה מחזיקה בסמכויות שלטוניות ואינה רשאית לכפות תשלום היטלים מכלל המגדלים והיקבים.

נכון לשנת 2022 משתתפים במימון המועצה שמונת היקבים הגדולים בישראל³⁰¹, 8 יקבים בינוניים (מתוך כ-16)³⁰², וכ-5 יקבי "בוטיק" ויקבים משפחתיים³⁰³ (מתוך כ-250 יקבים פעילים בישראל). הואיל וההשתתפות במועצה היא וולונטרית, אין ברשות המועצה מידע מדויק לגבי שטחי הכרמים בישראל אך להערכתה בציר גפן היין של היקבים החברים במועצה הוא כ-60% מכלל הבציר בישראל.

מנתונים אלה עולה כי כ-40% מכלל בציר גפן היין בישראל מבוצע על ידי יקבים שאינם חברים במועצה, כך שהלכה למעשה הם נמנים עם תופעת הטרמפיסט ונהנים מחלק משירותי המועצה בלי להשתתף במימונה. להערכת המועצה, היקבים הגדולים בוחרים להתאגד במסגרתה משום שהיא מקדמת נושאים רחבים שעשויים להועיל לכלל הענף בעתיד (כגון תקן יין ישראלי ומפת אזורי יין). היקבים הקטנים לעומתם אינם יכולים להשקיע משאבים ביוזמות שאינן מניבות רווחים בפרק הזמן הקרוב.

עם זאת היקבים הקטנים הם גורם המניע את תעשיית היין הישראלית בשל איכותם ובשל השיח שהם מעוררים בקרב הציבור הרחב, אמצעי התקשורת וגורמים בעלי עניין בנושא היין הישראלי בכלל ובנושא תיירות היין בפרט. בכך הם תורמים גם לקידום ענייניהם של היקבים הגדולים והבינוניים. בהתאם לכך המועצה פועלת בעניינים נקודתיים של היקבים הקטנים, בייחוד בתחום הסדרת יקבי הבוטיק, אף שרובם המכריע אינם שותפים במימונה. כך היקבים הקטנים נהנים משירותי המועצה בלי להשתתף במימונה, וגם היקבים הבינוניים והגדולים עשויים ליהנות מהשפעתה המועילה על ענף היין ועל צמיחתם של היקבים הקטנים.

300 סעיף 5 לתזכיר ההתאגדות של המועצה לגפן היין.

301 יקב גדול הוא יקב שמייצר מעל מיליון ליטר בשנה.

302 יקב בינוני הוא יקב שמייצר מעל 100 אלף ליטר אך פחות ממיליון ליטר בשנה.

303 יקב בוטיק או יקב משפחתי הוא יקב שמייצר מתחת ל-100 אלף ליטר בשנה.



מועצת גפן היין מסרה בתשובתה כי יקבים וכורמים שאינם חברים במועצה ואינם משתתפים בה אומנם נהנים ממרבית פעילותה, אך במקרים מסוימים קיים ערך מוסף ישיר לחברות במועצה, כמו למשל בעריכת הסדרי ביטוח הנוגעים לנזקי מזיקי הסגר.

מועצת גפן היין, וכמותה מועצת הזיתים, הוקמה לפני עשרות שנים, בהתאם לחוק מועצת הצמחים המאפשר לשר החקלאות ולשר הכלכלה להקים לענבי היין וזיתי השמן מועצות נפרדות או לחלופין לכלול את ענבי היין ואת זיתי השמן כענפים נפרדים במועצת הצמחים³⁰⁴. בשנת 2010 פוזרה מועצת הזיתים, וענף זיתי השמן הוכלל במועצת הצמחים³⁰⁵. זאת בשל סיבות שונות ובין היתר בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בהפעלת מנגנון נפרד ומטעמים של יעילות וחסכון. גם מועצות ייצור נוספות הוטמעו כאמור במועצת הצמחים מסיבות אלה ובהן מגדלי גפן המאכל, החברים במועצת הצמחים מאז הקמתה.

נוכח העובדה שהחברות במועצת גפן היין היא וולונטרית ואין לה סמכויות רגולטוריות, השתתפותו של משרד החקלאות בהנהלת המועצה ראויה לבחינה. על משרד החקלאות לבחון אפוא אם אומנם נדרש שינוי בהרכב של הנהלת המועצה, כך שתהיה לגוף פרטי המקדם את ענייניו של ענף גפן היין בלא כל מעורבות ממשלתית.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי יבחן את ההמלצה בהתייעצות עם המועצה. מועצת גפן היין מסרה בתשובתה מדצמבר 2023 כי היא רואה בחיוב את ההמלצה לבחון במשותף עם משרד החקלאות את הסוגייה בעניין שינוי הרכבה של הנהלת המועצה.



בביקורת נמצאה שונות בין מועצות הייצור השונות בכל הנוגע למבנה הארגוני שלהן וסמכויותיהן. תפקודן של מועצות מסוימות אינו מצדיק את הארגון והסמכויות שיש להן. כן נמצא כי בעולם המערבי ניכרת מגמה של מעבר למועצות ייצור חקלאיות וולונטריות בעיקרן או למועצות סטוטוריות שהחברות בהן מותנית בהסכמתם של רוב המגדלים של כל ענף. מצב דברים זה מחייב את משרד החקלאות ומשרד הכלכלה לערוך בחינה וניתוח מקיפים של הנושא כדי לבחון האם יש צורך בשינויים מבניים בתאגידים אלה בהתחשב בסוגיות הנוגעות לכל אחת מהמועצות כדלקמן:

1. ההצדקה לחובה החוקית לשלם למועצת הצמחים נובעת מהצורך להבטיח כי כל המגדלים ישלמו את ההיטלים, אך הועלה כי המועצה אינה מצליחה לפתור את בעיית הטרמפיסט. נוסף על כך שיעורי הגבייה הנמוכים היו בין השיקולים שהביאו את שר החקלאות לגרוע בשנת 2018 כמה מינים מהמועצה, כך שחובת ההתאגדות במסגרת המועצה חלה רק לגבי מגדלים של מיני צמחים מסוימים. למרות העובדה שהשר דאז סבר כי ראוי לבחון מהלך זה לאחר חמש שנים (כלומר בשנת 2023), השלכות מהלך זה טרם נבחנו עד תום הביקורת, דצמבר 2023.

2. מועצת הדבש היא גוף פרטי המחזיק בסמכויות שלטוניות מכוח צווי חירום, ומתוקפן נובעת גם חובת ההתאגדות. במסגרת מאמצי הממשלה לביטול חקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום, מקודמת בימים אלה הצעת חוק ממשלתית המעבירה את אסדרת ענף גידול הדבורים מהמועצה למשרד החקלאות. אם אומנם תאושר הצעת החוק, יועברו למשרד החקלאות התשלומים של אגרת רישיון גידול הדבורים ותשלומי החובה של המגדלים למועצה. בהתאם לכך על משרד החקלאות לבחון מהו אופן ההתאגדות הנכון עבור מועצת הדבש, ואם אומנם נכון לפעול להפיכת המועצה לאיגוד מקצועי הפועל לקידום הרמה המקצועית של חבריה, ללא חברות של משרד החקלאות בהנהלת המועצה.

סעיף 2(ב) לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושייוק), התשל"ג-1973.

304

צו מועצת הצמחים (ייצור ושייוק) (פיזור מועצת הזיתים והכללת ענף זיתי השמן במועצת הצמחים), התש"ע-2010.

305



3. חובת ההתאגדות במועצת אגוזי האדמה נובעת מסמכויותיה הבלעדיות לשיווק אגוזי אדמה. סמכויות אלה ניתנו למועצה כדי לבסס את הענף כמוכחן יצוא ובכך להגדיל את הרווחים בגין התוצרת המשווקת. ואולם אם אומנם קיימת כדאיות כלכלית למגדלים בהתאגדות במסגרת המועצה בשל מיקסום הרווחים ובשל ההליך הייחודי הנדרש לשם שיווק התוצרת, יש להניח כי בדומה לקיים במועצת הכותנה הוולונטרית, יבחרו מרבית המגדלים להתאגד באמצעותה גם ללא חובה מפורשת בחוק. לפיכך מומלץ כי משרד החקלאות בשיתוף מועצת אגוזי האדמה יבחנו אם יש מקום להפוך את ההתאגדות במועצה לוולונטרית.

4. מועצת מוצרי הפירות והירקות - לנוכח ממצאי הביקורת המעידים על ליקויים בתפקוד המועצה בהיבטים פיננסיים ובהיבטי הממשל התאגידי ועל פעילות מועטה של המועצה בתחומי הפעילות שהוגדרו לה בחוק המועצות למוצרי פירות וירקות, מוצע כי משרד הכלכלה יבחן את המשך פעילותה כגוף המייצג את מדינת ישראל ושהמשרד משתתף בהנהלתו; בייחוד רצוי לבחון את האפשרות לבטל סעיפי חוק המאפשרים לה לקבוע בכללים חובה של תשלום היטלים.

5. מועצת גפן היין - מומלץ כי משרד החקלאות יבחן אם נדרש שינוי בהרכבה של הנהלת המועצה, כך שתהיה גוף פרטי המקדם את ענייני ענף גפן היין בלא מעורבות ממשלתית.

סיכום

החל משנות הארבעים של המאה העשרים הוקמו בישראל מועצות ייצור חקלאיות שהוסמכו להתמודד עם אתגרי המגזר החקלאי באמצעות ויסות השוק, קידום היצוא של התוצרת החקלאית והבטחת התשתית הדרושה לייצור ולשיווק החקלאי, בכלל זה מחקר ופיתוח, הדרכה והטמעת הידע, ביטוח מפני נזקי טבע, הדברה, קידום מכירות ועוד. בעשורים האחרונים צומצם מספר מועצות הייצור הפעילות בישראל וחלו תמורות בתפקידיהן.

דוח זה מעלה ליקויים תפקודיים ופיננסיים בהתנהלות מועצות הייצור, הבאים לידי ביטוי בחמישה היבטים שונים:

א. בפן הפיננסי נמצא כי למעט מועצת אגוזי האדמה, הוצאותיהן המינהליות של המועצות גבוהות, והן חורגות מהסביר בתאגידים ציבוריים ובחברות הפועלות ללא מטרות רווח ושמאפייניהן דומים למאפייני המועצות: במועצת הצמחים החרוגה היא ב-57% מהקבוע בנוהל האוצר לתמיכות, נוהל שעשוי להיות מקור השוואה; במועצת גפן היין - ב-71.6%; במועצת הדבש - ב-27.9%; ובמועצת מוצרי הפירות והירקות - ב-247%. עוד נמצא כי מועצת גפן היין צברה יתרת עודפים שחרגה מהנדרש למימון פעילותה השוטפת ופעילותה בשנת השמיטה. כמו כן נכון לשנת 2022 למועצת הדבש עודפים צבורים בסך כ-5.3 מיליוני ש"ח (כ-156% ממחזור הכנסותיה).

ב. בביקורת נבחנו גם השפעות עקיפות של מועצת הצמחים על יוקר המחיה בישראל: נמצא כי להיטלים שגובה מועצת הצמחים מהמגדלים השפעה זניחה על עליית מחירי הפירות והירקות בעשור האחרון, אך לפעולותיה בייצוג ענפי הצמחים מול הממשלה ובאספקת מידע על מחירים השפעות עקיפות על המחיר לצרכן. תפקידי המועצה המעוגנים בחוק - ובהם אחריותה וחובותיה כלפי המגדלים - עשויים לעמוד בסתירה עם אחריותה כלפי כלל הציבור. נמצא כי בסקר שעורכת המועצה עבור המגדלים היא מפרסמת באופן עקבי תעריפי תוצרת במחירים גבוהים יותר בכ-32% בממוצע עבור תוצרת מסוג א' ובכ-10% בממוצע עבור תוצרת מסוג "מובחר" מאלו שמפרסם משרד החקלאות, והדבר עלול להוביל להתייקרות המחיר המגולגל לצרכן. יתרה מזו, המועצה פעלה לשכנע את מקבלי ההחלטות לפעול באופן שייטיב עם החקלאים, תוך שהיא נותנת משקל יתר לתפקידה הנוגע להבטחת המחירים למגדלים על פני תפקידה הנוגע להבטחה של אספקה סדירה של צמחים במחירים נאותים לכלל האוכלוסייה.



בשנת 2020 שיעור יבוא סחורות מהתוצר בישראל היה כ-17.1% בלבד - השיעור החמישי הנמוך ביותר בקרב 34 מדינות ה-OECD שנבדקו באותה שנה. בתשע השנים מ-2014 עד 2022 התייקרו מחירי התוצרת החקלאית מעבר לעליית מדד המחירים הכללי לצרכן: מחירי הפירות התייקרו בכ-24% ומחירי הירקות התייקרו בכ-25%, ואילו מדד המחירים הכללי לצרכן עלה בכ-10% בלבד.

ה-OECD המליץ על הפחתה של תמיכות עקיפות במקביל להענקת תמיכות ישירות לחקלאים. ואכן, בשנים 2022 - 2023 החל הליך של צמצום התמיכות העקיפות ובוצעו שתי פעימות ראשונות של הפחתות מכסים. ואולם במהלך שנת 2023 החליטו משרד החקלאות ומשרד האוצר להקפיא את המשך ביצוע המתווה שנקבע להפחתת התמיכות העקיפות; זאת לאחר שלא הגיעו להסכמות על אופן חלוקת התמיכות הישירות בין החקלאים. כתוצאה מכך נכון לדצמבר 2023 לא נוצלו תקציבי התמיכות הישירות.

ג. בתחום הממשל התאגידי נמצאו מינויים חסרים של נציגי הממשלה במועצות, משכי כהונה ארוכים של שומרי הסף (רו"ח מבקר, יועץ משפטי ומבקר פנים), איחורים באישור הדוחות הכספיים והיעדר שקיפות ציבורית לגבי פעילותן וביצועיהן של המועצות.

ד. בתחום המסד הנורמטיבי שמכוחו פועלות המועצות נמצא שאינו מעודכן, ברובו נחקק בין שנות החמישים לשנות השבעים של המאה העשרים, חלקו הוא בגדר אות מתה וחלקו מייצר חוסר בהירות לגבי המצב החוקי הקיים. עוד נמצאו בביקורת אי-התאמות בין נורמות וחיקוקים שונים שמכוחם פועלות מועצות הייצור ובין אופי הפעילות של המועצות והסביבה הכללית שבה הן פועלות בעת הזו.

ה. בסוגיית המבנה הארגוני והסמכויות שהוענקו למועצות הייצור השונות: בביקורת נמצאה אי-אחידות בין מועצות הייצור השונות, ולא ברור אם קיימת הצדקה עניינית לשונות ביניהן. כן נמצא כי ניכרת בעולם המערבי מגמה של מעבר למועצות ייצור חקלאיות וולונטריות בעיקרן או למועצות סטטוטוריות שהחברות בהן מותנית בעריכת משאל ובהסכמתם של רוב המגדלים של כל ענף, וזאת בניגוד למצב הנהוג בישראל.

צירופם של כלל הליקויים שעלו בדוח זה מחייב את משרד החקלאות - בשיתוף מועצת הצמחים, מועצת הדבש, מועצת אגוזי אדמה, מועצת גפן היין - וכן את משרד הכלכלה - בשיתוף המועצה למוצרי פירות ירקות - לערוך בחינה וניתוח מקיפים בנושא. מומלץ כי במסגרת בחינה זו ייבדקו ביצועיהן הפיננסיים של מועצות הייצור כעולה מדוחותיהן הכספיים; כן ייבחנו ההתאמות הנדרשות במסד הנורמטיבי שמכוחו פועלת כל אחת מהמועצות, מבנה המועצות והמסגרת התאגידית הרצויה בהן וכן תפקידן בעת הנוכחית. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 הודגש גם הצורך הלאומי בביסוס החקלאות בישראל בעיתות שגרה וחירום ובחיזוק הפריפריה והיישובים הסמוכים לגבולות. למועצות הייצור תפקיד ניכר בסיוע לחקלאים ובאספקת תוצרת חקלאית לאוכלוסייה. תוצרי הבחינה של כלל הנושאים האלה יוכלו אפוא לסייע לשר החקלאות, לשר הכלכלה ולגורמים האמורים לקבל החלטות על ייזום אסדרה חדשה בעניין תאגידיים אלה ועל שינויים אחרים, אם יידרשו.

בתשובת משרד החקלאות נמסר כי הוא רואה במועצות הייצור נכס חשוב לעידוד החקלאות ואסדרתה והוא יערוך בחינה מסודרת ומקיפה לסוגיות שעלו בדוח.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי תבוצע על ידו בחינה בנושא של מועצת הפירות והירקות ומועצת אגוזי אדמה, וכפועל יוצא יתקבלו החלטות בנוגע לצורך באסדרה חדשה ושינויים אחרים.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

