

ירושלים, י"ח אייר תשפ"ה

16 מאי 2025

לכבוד

ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעת חוק החקלאות, התשפ"ג-2023 (פ/2152/52)

אני מתכבדת להגיש את ההתנגדות של הממונה על התכרורות (להלן **הממונה**) להצעת חוק החקלאות התשפ"ג-2023 (להלן **הצעת החוק**). בקצרה ייאמר כי הצעת החוק תפגע בתכרורות בענפי החקלאות השונים, ובכך תעלה את מחירי התוצרת החקלאית מן הצומח ומן החי, ותאמיר את יוקר המחיה בישראל. משכך, מוצע למצוא דרכים חלופיות לתמוך במגזר החקלאי, שלא בדרך של פגיעה בתכרורות והעלאת מחירי התוצרת החקלאית לצרכנים שתביא לפגיעה באוכלוסיות המוחלשות ביותר. והכול כפי שיורחב:

1. סעיף 5 להצעת החוק מאפשר לחקלאים לבצע תיאום מלא ביחס לתוצרת החקלאית – או במילים אחרות – לבצע קרטל מלא ביחס לכל תוצרת חקלאית, מכל סוג. ייאמר, שכבר עתה, חוק התכרורות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **החוק**), כולל בסעיף 3(4) פטור מהאיסור לערוך הסדר כובל הנוגע למוצרי חקלאות. כך שכבר היום אין איסור על חקלאים להתאגד לקרטל ולתאם ביניהם מחירים וכמויות של תוצרת חקלאית כגון – פירות, ירקות, ביצים, חלב, בשר ועוד. אך הפטור הקיים כיום בחוק, מצומצם במידה מסויימת מזה הקיים בהצעה הנוכחית. הממונה על התכרורות סבורה כי יש לצמצם אף את הפטור הקיים בסעיף 3(4) לחוק התכרורות הכלכלית (**הפטור החקלאי**), ובוודאי שאין להרחיבו, כמוצע בהצעת החוק.

2. סעיף 5 להצעת החוק קובע כדלקמן:

"על אף האמור בחוק התכרורות הכלכלית, התשמ"ח-1988, חקלאים רשאים להתקשר ביניהם בהסכמים לתיאום או לתכנון הייצור של תוצרת חקלאית וביצוע פעולות נלוות לשם מניעת עודפים ביצור ובשיווק של תוצרת חקלאית או לשם צמצום, וכן לשם הבטחת תמורה הוגנת למגדלים בעד תוצרתם; לא יראו בהסכמים כאמור הסדר כובל כמשמעותו בסעיף 2 לחוק התכרורות הכלכלית, התמש"ח-1988"

3. זוהי הגדרה הרבה יותר רחבה מזו שקיימת נכון להיום בפטור החקלאי.

4. הפטור החקלאי, הקבוע כבר היום בחוק התכרורות, מאפשר לחקלאים להתקשר ביניהם בהסכמים לתיאום או לתכנון הייצור של תוצרת חקלאית ולתאם את המחיר הסיטונאי של התוצרת, בדומה למוצע בהצעת החוק.

5. ההבדל העיקרי בין הפטור הקיים כבר בחוק היום לבין הצעת החוק העולה לדיון הוא שהפטור הקיים מיועד רק לחקלאים ורק לחקלאות. לפיכך, הפטור החקלאי הקיים אינו

חל על הסדרים כובלים שחלק מחבריהם אינם חקלאים או שאינם נוגעים לתוצרת חקלאית בלבד.

ואולם, בהצעת החוק המונח "חקלאות" מוגדר באופן רחב מאוד וכולל גם כל "פעולה נלווית" לפעולה החקלאית עצמה. "חקלאי", לפי ההצעה, הוא כל מי שעוסק ב"חקלאות" במובנה הרחב כאמור. הנה כי כן, הצעת החוק מאפשרת לא רק לחקלאים עצמם לבצע תיאומי מחירים, אלא גם לכל מי שעוסק בפעולות נלוות לפעילות החקלאית.

6. יתרה מכך, הפטור החקלאי הקיים מאפשר ביצוע קרטלים לגידול ושיווק תוצרת חקלאית. ואולם, הקרטלים המותרים על פי הצעת החוק הנדונה הם לא רק קרטלים לשם גידול ושיווק, אלא גם לשם הבטחת תמורה הוגנת לחקלאים.

7. לא זו אף זו, הממשלה הנוכחית העבירה לפני כשנתיים רפורמה אשר צמצמה את האפשרות לבצע תיאומים בענף הפטס. בקליפת אגוז, נציין כי מדובר ברפורמה שצמצמה את האפשרות של מגדלי פטס המחזיקים גם במשחטה לתאם את הכמויות והמחירים של הפטס עם מגדלים מתחרים שאינם מחזיקים באותה משחטה. הצעת החוק הנוכחית מתעלמת לחלוטין מאותה רפורמה, ולמעשה מבטלת אותה.

8. כאמור, תיאום וביסוס קרטלים (הסדרים כובלים), כפי שמוצע בסעיף זה, יפגע קשות בצרכן המקומי. מדובר בריקון מתוכן, הלכה למעשה, של כל תחרות בין גורמים שונים בענף החקלאות, ובכלל זאת בין משווקים ואף סיטונאים של תוצרת חקלאית. המשמעות של האפשרות לצמצם כמויות היא העלאת מחיר עבור הצרכנים. הכמויות הנמכרות יצומצמו והמחירים יעלו, באופן בלתי תלוי באיכות המוצרים. בהתאם נפגע התמריץ של החקלאי להשקיע ביעול או שיפור הייצור באופן שיאפשר לו להציע מחירים נמוכים יותר, איכות טובה יותר, כמות גדולה יותר או מגוון רחב יותר. כמו כן, קיים חשש גם להעלאת חסמי כניסה - חקלאים חדשים אשר יבקשו להצטרף לשוק יתקלו בקשיים שיוצבו על ידי הצדדים להסדר.

9. ודוק: אין בכך שמחירי חלק מהמוצרים החקלאיים מופקחים כדי לרפא את הפגיעה הנגרמת כתוצאה מהיעדר התחרות. מעבר למחיר, הצעת החוק עלולה להוביל בסבירות גבוהה לפגיעה ביעילות, באיכות המוצרים, במגוון ועוד. מעבר לכך, גם הליך הפיקוח על מחירים ובפרט, אופן קביעת המחיר המפוקח, המושפע מעלויות התשומות שבחלק מהמקרים מיוצרות על ידי תאגידים המוחזקים על ידי אותם חקלאים (כמו מחיר תערובות המזון לפטס, בקר, דגים) מאיין כשלעצמו את התמריצים של החקלאים להתייעל.

10. סיכומם של דברים עד כה – הצעת החוק צפויה להוביל לעליית מחירי תוצרת חקלאית, על סוגיה השונים, לציבור במדינת ישראל. מוצרים אלו משמשים לצריכה ישירה, אך גם משמשים כתשומה וחומר גלם במוצרי מזון מעובדים, כך שגם מחירים של אלו צפוי לעלות בעקבות עליית מחיר המוצרים החקלאיים. במובן זה, השפעתה של הצעת החוק על יוקר המחיה חולשת כמעט על כל תחום המזון, אם לא על כולו.

11. ככל שמבקשת המדינה להבטיח לחקלאים ודאות, יציבות כלכלית וביטחון בהתמודדות עם האתגרים הכלכליים שניצבים בפניהם (בין אם בעקבות מלחמת חרבות ברזל ובין אם לאו), יש להעדיף, סיוע למגזר החקלאי באופן של תמיכה ישירה, שכן הוא עדיף במספר היבטים:
12. ראשית, תמיכה ישירה מסייעת לתעשייה המקומית להשתפר ולהתחרות מול הייבוא, בלי להסיר מעליה את הלחץ התחרותי, שהוא כשלעצמו מוביל להתייעלות לחדשנות, לשיפור האיכות ולהורדת המחיר לצרכן.
13. שנית, ככלל, תכנון באמצעות מכסות פוגע ביעילות ולכן הוא בבחינת עלות המוטלת על הציבור וביטולו צפוי להגדיל את הרווחה הכוללת במשק.
14. שלישית, תמיכה ישירה מאפשרת לכמת את היקף התמיכה שניתנת ואף למקד אותה באוכלוסיות הזקוקות ביותר לסיוע. לעומת זאת, העלות של תכנון השוק, על כל רכיביו, נסתרת מהעין כך שאין אפשרות לקבל החלטות מושכלות בעניין סדרי העדיפויות של הממשלה באיזון בין אינטרסים שונים.
15. רביעית, העלויות בגין חסימת התחרות מוטלות על הצרכנים, בדרך של האמרת יוקר המחיה, ובכך מהוות מס גרסיבי (מס אשר מטיל נטל כבד יותר על בעלי הכנסה נמוכה, אשר צריכת מוצרי בסיס היא חלק גדול יותר מסך עלויותיהם). אין כל הצדקה שהתמיכה שראוי שהמדינה תיתן למגזר החקלאי תבוא דווקא על חשבונם של החלשים ביותר, בדרך של ייקור עלויות מוצרי הבסיס.
16. לסיכום דברים אלה, הרחבת הפטור החקלאי עלולה להביא לפגיעה חמורה בצרכן הישראלי, להאמיר את יוקר המחיה, תוך פגיעה בתחרות ובציבור. חלף זאת, יש לסייע לחקלאות המקומית ככלל ולחקלאי הצפון והנגב המערבי בפרט בדרך של תמיכה ישירה, השקעות בפיתוח והנגשת ידע וטכנולוגיה רלוונטית שתגדיל פריון ואיכות ומתן פתרונות לקשיי גיוס כוח עבודה, חלף מתן פתרונות שעניינם מניעת התחרות, שאת מחירם ישלם הציבור כולו.