



יחד, לטובת כולם

כיצד התארגנויות חקלאים
פועלות לטובת הצרכנים?

לירון אמדור



ד"ר לירון אמדור, כלכלנית ואדריכלית נוף, בעלת תואר דוקטור בכלכלת סביבה חקלאית. מומחית לכלכלה חקלאית, אקולוגיה חקלאית ותכנון במגזר הכפרי. חוקרת במכון יסודות ובמכון דש"א (מוזיאון הטבע ע"ש שטיינהרדט, אוניברסיטת תל אביב), מתכננת ומלווה תוכניות מתאר בהיבטים חקלאיים בישראל ובמדינות מתפתחות.

תודות ליאיר ריינמן, לשעבר יו"ר התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים; ד"ר יעל קחל, מנהלת תחום בכירה מחקר כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר; דודו קוכמן, מזכ"ל האיחוד החקלאי; משה בן שחר (טושקו), מנכ"ל מרכז חקלאי העמק; ופלג אוריון, מנהל אגף המשק בתנועת המושבים, **על ליווי הכתיבה ועל ההערות מאירות העיניים לטיטות נייר המדיניות**; לאבשלום וילן, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל ולמולי לויט, מנכ"ל המועצה לענף הלול, **על נתונים תומכים בדברים שנכתבו**.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

תוכן העניינים



עמוד	
6	תקציר
9	פרק 1: מה הבעיה?
10	התארגנויות חקלאים בישראל
14	האינטרס הציבורי
18	המדיניות שנוסחה בעבר
21	הבעיות במדיניות הנוכחית
23	פרק 2: מה רוצים להשיג?
23	מטרת המדיניות המוצעת
24	פרק 3: מה אפשר לעשות?
24	הצעת כלי המדיניות האפשריים
25	ניתוח והערכת כלי המדיניות
29	פרק 4: מה כדאי לעשות?
29	המדיניות המומלצת
31	סיכום
34	נספח 1: קריטריונים לבחינת כלי המדיניות
36	נספח 2: פירוט ניתוח כלי המדיניות
41	מקורות



רשימת האיורים

עמוד

איור 1:

קואופרטיבים וקואופרטיבים חקלאיים בכלכלת העולם, שנת 2017 9

איור 2:

צוואר הבקבוק שבין יצרני המזון לצרכני המזון 11

איור 3:

אחוז המועסקים בחקלאות מתוך כלל המועסקים, מדינות ה-OECD, שנת 2018 13

איור 4:

מספר התארגנויות החקלאים לאורך שנים - ללא התערבות ממשלתית ובעקבות תוכנית התמיכה 20

איור 5:

השוואת כלי המדיניות 28

איור 6:

תוכנית פעולה לעידוד התארגנויות חקלאים - לוח זמנים מוצע 33



בשונה ממה שנהוג לחשוב, האינטרס של כל הציבור הישראלי הוא שהחקלאים יהיו מאורגנים, מכיוון שזו דרך מרכזית לייצב את אספקת המזון, לייעל את הפעילות החקלאית, לחזק את התחרותיות, להבטיח מחירים ברי-השגה ולהגיע לייצור חקלאי סביבתי ובר-קיימא

לחקלאות הישראלית תרומה מהותית לבסיס המזון ולביטחון התזונתי של תושבי המדינה. האתגר של החקלאות בישראל, כמו גם בעולם כולו, הוא חוסר איזון בין החקלאים, רשתות השיווק והצרכנים. בתווך שבין ציבור גדול של חקלאים וצרכנים עומד מספר קטן של רשתות שיווק ותעשיות עיבוד, מה שגורם לכך שהמחירים שהצרכנים משלמים אינם מגיעים ליצרני המזון האמיתיים – החקלאים. הדרך המרכזית להתמודד עם המונופולים של רשתות השיווק ותעשיות המזון, בארץ ובעולם, היא לייצר כוח מאוחד ומאזן מצד החקלאים באמצעות התארגנויות.

בישראל כיום, ההתארגנויות החקלאיות הקיימות נמצאות תחת מתקפה מצד רשויות המדינה, המבקשות לפרק אותן על רקע הטענה, כי הן פוגעות בתחרות ותורמות לעלייה ביוקר המחיה. אולם, בשונה ממה שנהוג לחשוב, האינטרס של כל הציבור הישראלי הוא שהחקלאים יהיו מאורגנים, מכיוון שזו דרך מרכזית לייצב את אספקת המזון, לייעל את הפעילות החקלאית, לחזק את התחרותיות, להבטיח מחירים ברי-השגה ולהגיע לייצור חקלאי סביבתי ובר-קיימא.

חלקים אחרים בשרשרת הייצור ושיווק המזון (כמו תעשיות העיבוד ורשתות השיווק) נהנים מיתרונות לגודל ולכן מאופיינים בריכוזיות. מצב זה חושף חקלאים לא מאורגנים לניצול עקב יחסי כוח לא שוויוניים

בייצור החקלאי אין יתרונות מובהקים לגודל, ולכן מעצם מהותו הוא מאופיין במשקים קטנים רבים. זהו המצב בארץ ובעולם כולו; לעומת זאת, חלקים אחרים בשרשרת הייצור ושיווק המזון (כמו תעשיות העיבוד ורשתות השיווק) נהנים מיתרונות לגודל ולכן מאופיינים בריכוזיות. מצב זה חושף חקלאים לא מאורגנים לניצול עקב יחסי כוח לא שוויוניים. מבחינת החקלאים, ההתארגנות היא תנאי הכרחי לעצם היכולת לעסוק בחקלאות.

**האינטרס של המדינה
הוא לשמור על ריבוי
היצרנים החקלאיים,
כדי לשמור על
התחרותיות. לשם
כך יש לקיים רשתות
ביטחון בדמות
התארגנויות חקלאיות,
המשפרות את כוח
המיקוח של החקלאים
מול המשווקים, מונעות
יציאה של חקלאים
מהענף ופועלות כגורם
מייצב בעת משבר**

חוסר האיזון הקיים בין החקלאים ורשתות השיווק, מביא לשחיקה בהכנסות החקלאים ולפערי תיווך גדולים, שאותם משלם הצרכן. האינטרס של המדינה הוא לשמור על ריבוי היצרנים החקלאיים, כדי לשמור על התחרותיות. לשם כך יש לקיים רשתות ביטחון בדמות התארגנויות חקלאיות, המשפרות את כוח המיקוח של החקלאים מול המשווקים, מונעות יציאה של חקלאים מהענף ופועלות כגורם מייצב בעת משבר.

למעשה, התארגנות חקלאים מאפשרת, לחקלאים ולציבור הישראלי כולו, "ליהנות מכל העולמות": גם מהיתרונות של תחרותיות בין משקים רבים וקטנים וגם מהיתרונות של "המשק הגדול", כגון יעול השימוש בתשתיות, חיסכון בעלויות קבועות, כוח מיקוח בשוק ועוד.

בנייר מדיניות זה אנו בוחנים ארבעה כלי מדיניות אפשריים לקידום התארגנויות חקלאים: (1) ללא התערבות וללא פגיעה - הממשלה אינה מתערבת ואינה מעודדת באופן פעיל התארגנויות של חקלאים, אך גם אינה פוגעת ביכולתם הנוכחית להתארגן; (2) עידוד התארגנויות באמצעות הסברה, ליווי והדרכה מקצועית; (3) מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות ממשלתיות; (4) יצירת מעטפת חקיקתית ומנהלתית, התומכת בהתארגנויות חקלאים, כגון קביעת נהלים למתן היתרים לשותפויות במסגרת חוק ההתיישבות או הרחבת הפטור מהאיסור על הסדרים כובלים גם למוצרים חקלאיים מעובדים.

**מתן עדיפות
להתארגנויות חקלאים
בקבלת תמיכות
ממשלתיות הוא כלי
וולונטרי, המייצר
"פרס" ממשי לחקלאים
שיתארגנו**

לאור ניתוח כלי המדיניות שערכנו, נראה שעל המדיניות המוצעת לשלב כלי מדיניות שונים ולהפעילם במקביל. מתן עדיפות להתארגנויות חקלאים בקבלת תמיכות ממשלתיות הוא כלי וולונטרי, המייצר "פרס" ממשי לחקלאים שיתארגנו. כתנאי מקדים יש להפעיל תוכנית ליווי והדרכה מקצועית, שתסייע בהקמת התארגנויות חדשות (במיוחד של משקים משפחתיים), ותלווה התארגנויות קיימות, כך שהתמיכה הכלכלית תיושם על ידן בדרך הטובה ביותר ותשרת באופן נכון יעדים ציבוריים. כמו כן, יש לשמור על ההתארגנויות הקיימות ולתת אופק להתארגנויות חדשות באמצעות חקיקה תומכת.

**המצב הנוכחי, שבו
נערכים מאמצים לפרק
התארגנויות קיימות ללא
עידוד הקמת התארגנויות
חדשות, פוגע בחקלאים
כמו גם בציבור הישראלי
בכללותו. פעולה משותפת
ומתואמת של הממשלה
והחקלאים חיונית על מנת
לשמר ולחזק את המשקים
החקלאיים בישראל על
כל גווניהם, ואת קיימות
אספקת המזון לכל תושבי
ישראל**

כדי לממש את המדיניות שאנו מציעים יש לערוך בדיקה בכל האגפים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר בדבר התמריצים שבהם ניתן לייצר מתן עדיפות להתארגנויות חקלאים; במקביל יש להפעיל תוכנית הדרכה והסברה להתארגנויות חקלאים, בסיוע מדריכי משרד החקלאות והסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה והתעשייה, ולקדם שינויי חקיקה ונהלים מאפשרים ותומכים.

המצב הנוכחי, שבו נערכים מאמצים לפרק התארגנויות קיימות ללא עידוד הקמת התארגנויות חדשות, פוגע בחקלאים כמו גם בציבור הישראלי בכללותו. פעולה משותפת ומתואמת של הממשלה והחקלאים חיונית על מנת לשמר ולחזק את המשקים החקלאיים בישראל על כל גווניהם, ואת קיימות אספקת המזון לכל תושבי ישראל.

פרק 1

מה הבעיה?

פעילות יצרנית וכלכלית משותפת קיימת משחר ימי האדם, ויש האומרים כי היכולת לשתף פעולה היא תמצית מותר האדם מהבהמה¹. התארגנויות כלכליות במתכונתן המודרנית התפתחו במקביל למהפכה התעשייתית. תחרותיות ושוק חופשי מצד אחד וקואופרציה והתארגנות כלכלית מן הצד השני, הם שני רעיונות וכיווני פעולה שהתפתחו במקביל ואינם מנוגדים ערכית. לאורך השנים, ובמקומות שונים בעולם, נמצאו סוגים שונים של שילובים בין שתי דרכי הפעילות הללו.

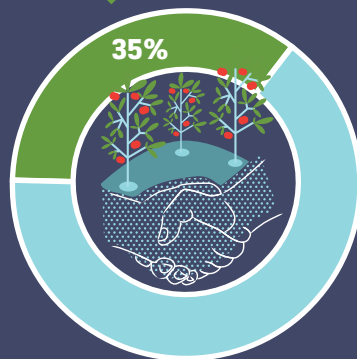
כיום, פעילות שיתופית מאפיינת חלק משמעותי מהכלכלה העולמית. לפי נתוני ה-International Co-operative Alliance, פועלים בעולם כשלושה מיליון קואופרטיבים, המעסיקים כ-10% מהעובדים בעולם². המגזר החקלאי הוא המגזר המוביל בהתארגנות כלכלית: כ-35% מהקואופרטיבים הגדולים בעולם הם חקלאיים³. בישראל, השותפות הכלכלית הייתה אבן יסוד של התנועה הציונית, והתארגנויות שיתופיות רבות בתחומי החקלאות, הצרכנות, הבנקאות, הביטוח ועוד פעלו בעשורים הראשונים למדינה. ברבות השנים, בהשפעת שינוי בתפיסה הציבורית ומעבר לחשיבה אינדיבידואליסטית, הופרט חלק גדול מהן. בעשור האחרון, בין היתר בהשפעת המחאה החברתית של שנת 2011, נעשים ניסיונות לחזור למודל השיתופי.

איור 1: קואופרטיבים וקואופרטיבים חקלאיים בכלכלת העולם, שנת 2017

העובדים בקואופרטיבים מתוך סך כל העובדים בעולם



קואופרטיבים חקלאיים מתוך סך כל הקואופרטיבים בעולם



מקור הנתונים: International Co-operative Alliance

**להתארגנות תרומה
משמעותית במגזר החקלאי
מעצם היותו מאופיין, בארץ
ובעולם, ביחידות ייצור קטנות
רבות, ללא יתרונות מובהקים
לגודל; זאת לעומת חלקים
אחרים בשרשרת הייצור
ושיווק המזון (כמו תעשיות
העיבוד ורשתות השיווק),
המאופיינים בריכוזיות,
מצב החושף חקלאים לא
מאורגנים לניצול עקב יחסי
כוח לא שוויוניים**

להתארגנות תרומה משמעותית במגזר החקלאי מעצם היותו מאופיין, בארץ ובעולם, ביחידות ייצור קטנות רבות, ללא יתרונות מובהקים לגודל⁴; זאת לעומת חלקים אחרים בשרשרת הייצור ושיווק המזון (כמו תעשיות העיבוד ורשתות השיווק), המאופיינים בריכוזיות, מצב החושף חקלאים לא מאורגנים לניצול עקב יחסי כוח לא שוויוניים. מבחינת החקלאים, ההתארגנות היא תנאי הכרחי לעצם היכולת לעסוק בחקלאות.

התארגנויות חקלאים בישראל

בישראל כיום, ההתארגנויות החקלאיות הקיימות נמצאות תחת מתקפה מצד רשויות המדינה, המבקשות לפרק אותן על רקע הטענה כי הן פוגעות בתחרות ותורמות לעלייה ביוקר המחיה.

המתקפה היא בעיקר בהיבט של תחרותיות והגבלים עסקיים, ומתבטאת, למשל, בפירוק "שוברי בר", אגודה שיתופית שעסקה בייבוא חומרי גלם לתערובות למשק החי, בשנת 2012; הדיונים על עתיד התכנון בענף הרפת והרצון לבטל את מכסות החלב; או הצעת חוק המועצה לענף הלול, שמטרתו הייתה לאפשר תיאום בענף הפטם, אך לא קודם מעבר לקריאה טרומית ב-2017. אולם, בשונה ממה שנהוג לחשוב, האינטרס של כל הציבור הישראלי, ולא רק של החקלאים, הוא שהחקלאים יהיו מאורגנים, מכיוון שזו דרך לייצב את אספקת המזון, ליעל את הפעילות החקלאית, לחזק את התחרותיות ולהגיע לייצור סביבתי ובר-קיימא.

**בשונה ממה שנהוג לחשוב,
האינטרס של כל הציבור
הישראלי, ולא רק של
החקלאים, הוא שהחקלאים
יהיו מאורגנים, מכיוון שזו
דרך לייצב את אספקת המזון,
לייעל את הפעילות החקלאית,
לחזק את התחרותיות ולהגיע
לייצור סביבתי ובר-קיימא**

עיקר התארגנויות החקלאים הקיימות בישראל כיום הן במגזר הקיבוצי, שבו היחידות גדולות ומאורגנות. המגזר החקלאי השני בארץ, המגזר המשפחתי (במושבים ובסקטור הפרטי), מאופיין ביחידות ייצור קטנות ומרובות, שאינן מאורגנות ופועלות באופן עצמאי בקנה מידה קטן.

לחקלאות הישראלית תרומה מהותית לבסיס המזון ולביטחון התזונתי של תושבי המדינה. האתגר המרכזי של החקלאים, בישראל ובעולם כולו, הוא כשל השוק, המתבטא בחוסר איזון

בין החקלאים לצינורות השיווק ומביא לאי-יציבות בקרב העוסקים בענף ולפערי תיווך משמעותיים, שבהם נושא הציבור הישראלי בכללותו. אספקת המזון בשוק הישראלי, כמו במרבית המדינות בעולם, מאופיינת בחוסר איזון: בתווך שבין היצרנים הרבים (כ-18,000 חקלאים בישראל⁵) לצרכנים הרבים (כ-9,000,000 אזרחים), עומדים מספר קטן של מתווכים: רשתות שיווק, משווקים סיטונאיים של פירות וירקות (כ-200 בלבד⁶), ותעשיות עיבוד של מוצרי הבשר והחלב (משחטות ומחלבות).

איור 2: צוזאר הבקבוק שבין יצרני המזון לצרכני המזון



מקור הנתונים: מספר החקלאים – הלמ"ס, מפקד החקלאות 2018; מספר הסיטונאים – מבקר המדינה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר 2008; מספר האזרחים – הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018

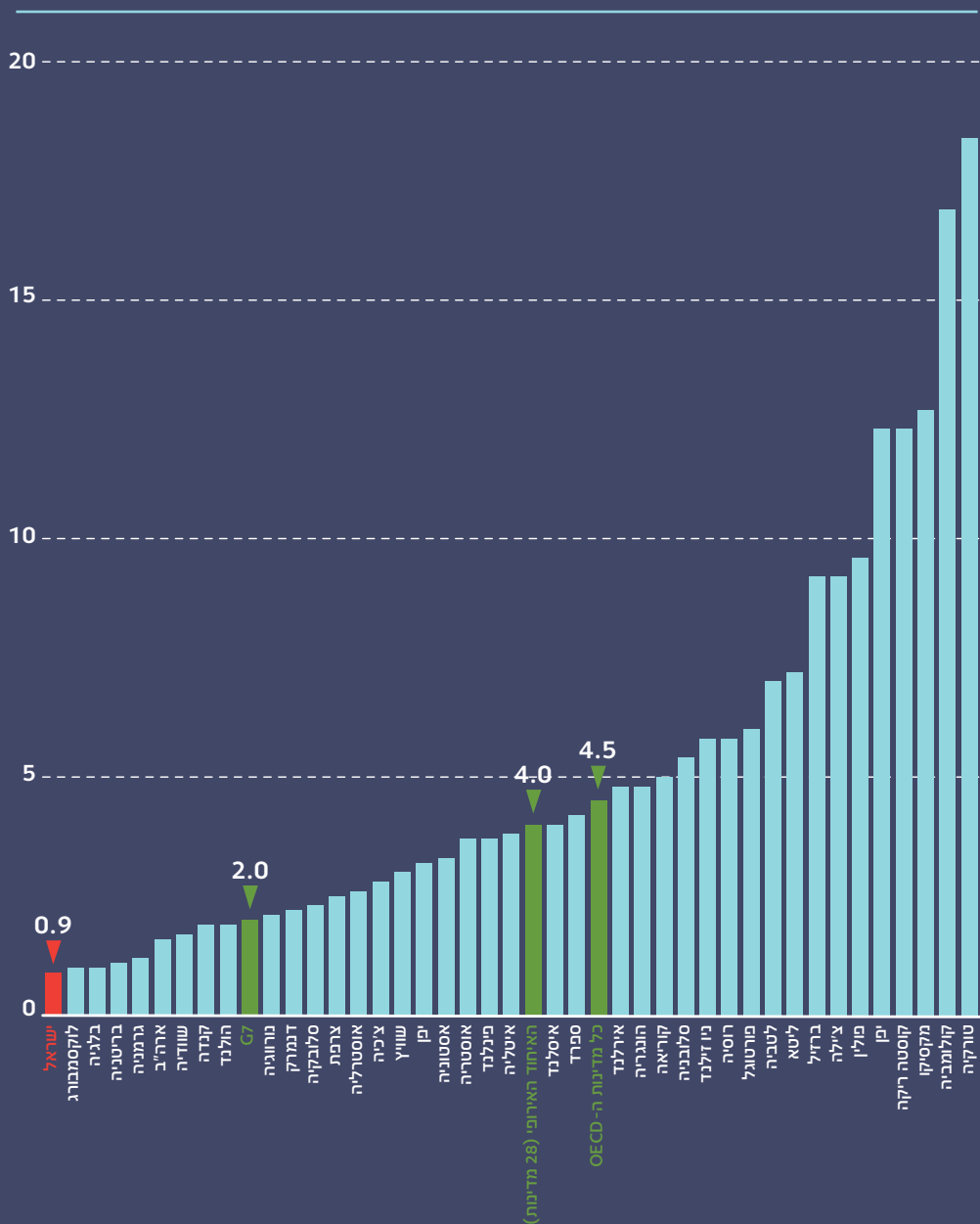
**ההתארגנויות
מאפשרות לשמור
על ריבוי יחידות
ייצור תחרותיות,
לשפר את יכולת
ההתמודדות של
החקלאים עם
הריכוזיות בהמשך
שרשרת השיווק,
לייצב את
ההכנסות לחקלאים
ולמנוע יציאת
חקלאים מהענף**

מצב זה מחליש את כוח העמידה של החקלאים מול גורמי העיבוד והשיווק. הדבר בולט במיוחד במוצרים החקלאיים הטריים (פירות וירקות, ביצים וחלב), שבהם, בגלל חיי מדף קצרים מאוד, לחקלאי כמעט שאין כוח מיקוח (הברירה שלו היא למכור "בכל מחיר" או להשליך את המוצר לפח). כך, החקלאים נאלצים להסתפק במחירים נמוכים (שלעיתים אף אינם מכסים את עלויות הגידול), וחלקם אף נאלצים לצאת מהענף. במצב זה, התחרותיות בענף קטנה, וגורמי העיבוד והשיווק מגדילים את כוחם על חשבון החקלאים (=היצרנים). חשוב להדגיש, כי את המוצרים החקלאיים הטריים חייבים לייצר בחקלאות המקומית, שכן ייבוא שלהם לארץ (שבה הייבוא נעשה ממרחק גדול יחסית) הוא יקר ומורכב, עקב חיי המדף הקצרים.

מספרם של החקלאים בארץ, שעודנו גבוה ביחס לריכוזיות הרבה של גורמי השיווק, הוא למעשה המנוף והתקווה לשינוי המצב הריכוזי הנוכחי בענף המזון. ככל

שייחלש כוחם של החקלאים ומספרם יקטן (כבר כיום, בישראל מספר החקלאים נמוך ביחס למקובל במדינות ה-OECD, ראו איור 3), אנו עלולים להגיע למצב שבו הריכוזיות תאפיין גם את חוליית ייצור המזון, מצב שממנו יהיה קשה לחזור אל שוק תחרותי והוגן. התארגנויות של חקלאים הוא פתרון מאזן למצב זה, מכיוון שההתארגנויות מאפשרות לשמור על ריבוי יחידות ייצור תחרותיות מצד אחד, ומצד שני מאפשרות לשפר את יכולת ההתמודדות של החקלאים עם הריכוזיות בהמשך שרשרת השיווק, תורמות לייצוב ההכנסות לחקלאים ויכולות למנוע יציאת חקלאים מהענף. להתארגנויות חקלאים יש השפעות חיוביות גם בהיבטים של ייעול הייצור, הטמעת טכנולוגיות חדשות, קידום חקלאות סביבתית ועוד, כפי שנציג בהמשך.

איור 3: אחוז המועסקים בחקלאות מתוך כלל המועסקים, מדינות ה-OECD, שנת 2018



מקור הנתונים: stats.oecd.org, נכון ל-14 בינואר 2020

החקלאות היא הכלי המרכזי לאספקת מזון לאוכלוסייה. בהיות המזון מוצר בסיסי, שאי אפשר להתקיים בלעדיו, לאספקתו או להיעדרו השפעה מרחיקת לכת על מעגלים נרחבים של בריאות ותפקוד כלכלי וחברתי. מכיוון שכך, ראוי שיהיה לממשלה עניין לקדם אספקה זמינה של מוצרי מזון, לכל שכבות האוכלוסייה, באיכות טובה ובמחיר בר-השגה.

ראוי שיהיה לממשלה עניין לקדם אספקה זמינה של מוצרי מזון, לכל שכבות האוכלוסייה, באיכות טובה ובמחיר בר-השגה

האינטרס הציבורי הוא לטייב חמישה היבטים של אספקת המזון לציבור:

1. כמות – אספקה יציבה של מזון בהיקף מתאים, בהתאם לגודל האוכלוסייה, ובתמהיל מאוזן ובריא. יש להדגיש, כי אספקת מזון אינה עניין של טעם או אופנה, אלא של צרכים בריאותיים; יש סוגי מזון שיש לצרוך בכמות גדולה יחסית (למשל פירות וירקות ומוצרי חלבון), וסוגי מזון אחרים (כגון סוכר ומלח) שיש להמעיט בצריכתם.
2. מגוון – אספקה של מגוון אבות המזון, הנדרשים לקיום אנושי בריא: פחמימות, חלבונים, שומנים, ויטמינים, מינרלים ועוד. בין היתר, אספקה של מגוון סוגי פירות וירקות היא מפתח לתזונה בריאה ומאוזנת.
3. איכות – טריות, טעם, בטיחות (למשל, ללא חומרי לוואי או שאריות חומרי הדברה), הרכב (למשל אחוז החלבון במוצרי חלב).
4. קיימות סביבתית – החקלאות היא הפעילות האנושית בעלת ההשפעה הגדולה ביותר על משאבי טבע, בפרט מבחינת כמות המים והקרקע שבהם נעשה שימוש. יש לנהל את החקלאות תוך שימוש יעיל ככל האפשר במשאבים והקטנת החשיפה לחומרים מסוכנים (חומרי הדברה למשל).
5. מחיר בר-השגה – בתנאי שוק תחרותי, הנגישות למזון "מתווכת" על ידי מחירו. אם המחיר גבוה, כך שהמזון אינו בהישג ידן של קבוצות נרחבות באוכלוסייה, עצם היצע המזון בכמות מספקת בחנויות הוא חסר משמעות. לפיכך, יש צורך ציבורי להביא לכך שמרבית האוכלוסייה תוכל להרשות לעצמה לקנות ולצרוך את סוגי המזון הבריאים ביותר.

i האינטרסים המתוארים להלן הם אלה של הציבור הכללי. הם אינם בהכרח זהים לאינטרס של החקלאי הבודד, שמטרתו להשיא תועלת כלכלית. לכן נדרשת התערבות ממשלתית, שתביא לתיאום בין האינטרסים של הציבור הכללי לאינטרסים של החקלאי.

התארגנויות של משקים חקלאיים יכולות לתרום לכל היבטי אספקת המזון, ובפרט לייצוב האספקה, איכות המזון, קיימות סביבתית, ייעול הייצור החקלאי והשימוש במשאבי טבע ומחיר בר-השגה

התארגנויות של משקים חקלאיים יכולות לתרום לכל היבטי אספקת המזון, ובפרט לייצוב האספקה, איכות המזון, קיימות סביבתית, ייעול הייצור החקלאי והשימוש במשאבי טבע ומחיר בר-השגה. התארגנויות חקלאים אינן, כמובן, הכלי היחיד להשגת המטרות הללו, אך הן כלי מרכזי וחשוב, כפי שנציג בהמשך.

השפעת התארגנויות חקלאים על ייצוב אספקת המזון

מאפיין מרכזי של הייצור החקלאי הוא ההסתמכות על גורמים טבעיים, שחלקם אינם צפויים (אירועי אקלים קיצוניים), או שהם עונתיים (האקלים במתכונתו השגרתית). כפועל יוצא, אספקת המזון עלולה להיפגע באופן בלתי צפוי, או שהיא אינה יציבה לאורך השנה. מוצרי המזון הטריים הם מוצרים מתכלים, ולא תמיד ניתן לאפסן אותם לאורך זמן. על מנת להביא לאספקה יציבה ומתמשכת של מוצרי מזון עונתיים ומתכלים, למנוע מחסור מצד אחד או עודפים ובזבז מצד שני, יש צורך להביא לתיאום בין היצרניםⁱⁱ. יתר על כן, בחלק מהמוצרים החקלאיים נדרשות השקעות ארוכות טווח, למשל נטיעת מטעים, שפירותיהם ייקטפו רק ארבע עד שש שנים לאחר הנטיעה. במצב כזה, תיאום ענפי, למשל על ידי העברת מידע בין החקלאים על מגמות בנטיעות, יכול למנוע מחסור או בזבז של משאבי טבע, דוגמת תפיסת קרקע לאורך שנים במטעים שהשוק רווי בתוצרתם או אינו מעוניין לקלוט אותה.

התארגנות חקלאים יכולה לתרום לאספקה יציבה של מזון על ידי מחקר שווקים, שיאתר עבור החקלאים את המוצרים הנדרשים החסרים בשוק, או על ידי הקמה משותפת של התשתיות הנדרשות לאפסון התוצרת (למשל בתי קירור או בתי אריזה), שאינם מכפי יכולתו של חקלאי בודד.

על מנת להביא לאספקה יציבה ומתמשכת של מוצרי מזון עונתיים ומתכלים, למנוע מחסור מצד אחד או עודפים ובזבז מצד שני, יש צורך להביא לתיאום בין היצרנים

ⁱⁱ לצורך כך נדרשת התארגנות גדולה, שמאגדת את רוב המגדלים, דוגמת ארגוני המגדלים או מועצות הייצור בענפים השונים.

השפעת התארגנויות חקלאים על איכות המזון וקיימות סביבתית

בעולם, חלק גדול מהתארגנויות החקלאים מתמקדות בשיפור איכות המזון והקיימות הסביבתית של הייצור, וזאת באמצעות מחקר ופיתוח, הדרכה, תיאום פעולות בעלות השפעה סביבתית כגון הדברה, הקמת תשתיות סביבתיות (למשל לטיפול בפסולת חקלאית) וכדומה. פעולות אלו נתמכות בדרך כלל על ידי הממשלות, על בסיס ההנחה שקל יותר לתמרץ ולהניע פעילות חקלאית סביבתית כאשר עובדים באופן מרוכז מול ארגוני חקלאים, מאשר באופן פרטני מול חקלאים בודדים. באיחוד האירופי, 92% מהקואופרטיבים החקלאיים עוסקים בשיפור איכות המוצר החקלאי⁷. האיחוד האירופי מחייב את הקואופרטיבים החקלאיים לעסוק בנושאים סביבתיים כאחד מהתנאים לקבלת סבסוד ממשלתי. התארגנות חקלאים מאפשרת יצירת מותג איכות משותף (לדוגמה "ענבי טליו", התארגנות של חקלאי מושב לכיש, המגדלים ענבים ומשווקים אותם במשותף), וכן קיום ואכיפה של תקני איכות וסטנדרטים משותפים בנושאים בריאותיים וסביבתיים, שההתארגנות לוקחת על עצמה כחלק מיצירת יתרון יחסי למוצריה.

**באיחוד האירופי,
92% מהקואופרטיבים
החקלאיים עוסקים
בשיפור איכות המוצר
החקלאי. האיחוד
האירופי מחייב אותם
לעסוק בנושאים
סביבתיים כאחד
מהתנאים לקבלת
סבסוד ממשלתי**

השפעת התארגנויות חקלאים על מחירי המזון

**לכאורה, הרעיון של
התארגנות סותר את
המגמה של שוק תחרותי
וחופשי, ונראה כאילו הוא
עלול להביא לעליית מחירי
מזון כתוצאה מחיזוק כוח
המיקוח של החקלאים.
אולם התארגנות חקלאים
היא כלי שדווקא מעודד
את היעילות והתחרותיות
של החקלאות**

לכאורה, הרעיון של התארגנות סותר את המגמה של שוק תחרותי וחופשי, ונראה כאילו הוא עלול להביא לעליית מחירי מזון כתוצאה מחיזוק כוח המיקוח של החקלאים. אולם התארגנות חקלאים היא כלי שדווקא מעודד את היעילות והתחרותיות של החקלאות⁸. לדוגמה, סוג נפוץ של התארגנות חקלאים היא התארגנות לטובת שיתוף ברכישת תשומות, בשימוש בכלים ובמתקנים חקלאיים, בהדרכה, במחקר וכדומה. לסוג כזה של שיתוף תרומה משמעותית ליעול הייצור החקלאי, וכפועל יוצא הוא גם יכול לתרום להורדת מחירי המזון. ההתארגנות מאפשרת ניהול סיכונים משותף בין חקלאים רבים, וגם גורם זה מקטין את אי היעילות ויכול לתרום להורדת מחירים.

התארגנות חקלאים יכולה גם לשפר את האיזון בשוק המזון, כך שהחקלאים יקבלו תמורה גבוהה יותר, לאו דווקא על חשבון הצרכן הסופי אלא על חשבון חוליות אחרות בשרשרתⁱⁱⁱ.

התארגנויות החקלאים שומרות על התחרותיות בענף מעצם העובדה שהן מספקות רשת ביטחון, המונעת יציאה של חקלאים מהענף, שומרות על מספר גדול של יחידות ייצור ומונעות ריכוזיות. אי הנכונות לאפשר לחקלאים להיות גורם שווה-משקל בשרשרת הייצור תורמת להיפלטות חקלאים מהעיסוק החקלאי (לצד גורמים נוספים). בהמשך, וכפועל יוצא, בעלי הון כנסיים לייצור החקלאי וגורמים להגברת הריכוזיות גם במקטע זה של השרשרת (לצד הריכוזיות במקטע הסיטונאות, השיווק והקמעונאות). מנקודת מבטו של הציבור, אין משיגים כך חיזוק התחרותיות, אלא להפך. יתר על כן, החקלאים יכולים להתארגן בהיבטים מוגדרים של פעילותם, כאשר בהיבטים אחרים הם שומרים על עצמאות ותחרותיות.

התארגנויות חקלאים בהשוואה לכלי מדיניות אחרים לייצוב אספקת המזון

מדוע התארגנויות חקלאים היא דרך מועדפת לייצוב אספקת המזון בהשוואה לכלי מדיניות אחרים, כגון ייבוא מזון או שינוי מבני של השוק על ידי הגדלת המשקים החקלאיים?

בנוגע לחלופה של ייבוא מזון, נושא זה רחב וחורג מתחום הנייר הנוכחי; עם זאת, ראוי להעלות נקודה למחשבה: כלל לא בטוח שמדובר בחלופה שתביא במשך הזמן להורדת מחירי המזון. בשל מיעוט הסחר עם מדינות גובלות, כלכלת ישראל מאופיינת כ"כלכלת אי". במצב כזה, שבו הייבוא הוא עבור אוכלוסיית ישראל בלבד, צפוי שיפעל מספר מצומצם של יבואנים, ללא תחרות ממשית, כפי שקיים במוצרי צריכה מיובאים אחרים. ניצול כוח השוק של היבואנים המעטים עלול להביא במשך הזמן לעליית מחירים, וזאת בהשוואה למצב של תחרות בין כ-18,000 חקלאים, כפי שקיים בישראל כיום.

באשר לחלופה של התייעלות באמצעות הגדלת המשקים החקלאיים, ראשית יש להבהיר כי התארגנות חקלאים היא אחד הנתיבים המובילים להגדלת המשקים: איחוד

בשל מיעוט הסחר עם מדינות גובלות, כלכלת ישראל מאופיינת כ"כלכלת אי". במצב כזה, שבו הייבוא הוא עבור אוכלוסיית ישראל בלבד, צפוי שיפעל מספר מצומצם של יבואנים, ללא תחרות ממשית, כפי שקיים במוצרי צריכה מיובאים אחרים

ⁱⁱⁱ יש לציין, כי על פי בדיקת משרד החקלאות ומבקר המדינה, הרווח התפעולי בכלל פעילות רשתות השיווק הוא 2.3% ואילו בפירות וירקות הוא 3.6%, כלומר גבוה במידה משמעותית. מכאן שיש מקום לשפר את האיזון בין רווחי החקלאים לרשתות השיווק, מבלי לפגוע במחיר לצרכן. מבקר המדינה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2008. פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך. נדלה מתוך: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/69b/2019-69b-218-Yerakot.pdf>

**התארגנות מאפשרת
"ליהנות מכל העולמות":
גם מהיתרונות של
התחרותיות בין
משקים רבים וקטנים
וגם מהיתרונות של
"המשק הגדול"**

של כמה משקים בדרך של שותפויות, כפי שקיים כיום בגידולי שדה, רפתות ועוד. עם זאת, ראוי לציין כי עצם הטענה שמשקים גדולים הם יעילים יותר נתונה לוויכוח. במחקרים רבים נמצא שלא תמיד יש יתרונות לגודל בחקלאות, לא מבחינה כלכלית ולא בכל הנוגע לשימוש במשאבי טבע וגורמי ייצור (כמות התוצרת המופקת ליחידת שטח, מים, שעת עבודה ועוד)⁹. התארגנות מאפשרת "ליהנות מכל העולמות": גם מהיתרונות של תחרותיות בין משקים רבים וקטנים וגם מהיתרונות של "המשק הגדול", כגון יעול השימוש בתשתיות, חיסכון בעלויות קבועות, כוח מיקוח בשוק ועוד.

**האינטרס של כל
הציבור הישראלי הוא
שהמגזר החקלאי יהיה
מאורגן. לשם כך נדרשת
הממשלה להימנע
מלפגוע בהתארגנויות
הקיימות במגזר הקיבוצי,
ובמקביל לפעול להגדלת
מספר התארגנויות
החקלאים במגזר
המשפחתי הלא-מאורגן**

מכל האמור לעיל, נראה שהאינטרס של כל הציבור הישראלי הוא שהמגזר החקלאי יהיה מאורגן. לשם כך נדרשת הממשלה להימנע מלפגוע בהתארגנויות הקיימות במגזר הקיבוצי, ובמקביל לפעול להגדלת מספר התארגנויות החקלאים במגזר המשפחתי הלא-מאורגן.

השאלות שאיתן אנו מתמודדים בנייר המדיניות הזו הן: מהו האיזון המתאים בין התפיסה השיתופית לתפיסה (הרווחת) של "כוחות השוק" ועידוד תחרות חופשית בחקלאות? מהם הכלים או המנגנונים, היוצרים שיווי משקל מועיל בין החקלאים לגורמים אחרים בשרשרת השיווק? ככל שיש הסכמה על הצורך והזכות להתארגנות חקלאים, מהן גבולותיה? ומהם כלי המדיניות המתאימים ביותר לקידום התארגנויות חקלאים?

המדיניות שנוסחה בעבר

מראשית ימי הציונות פעל המגזר החקלאי העברי במסגרת שותפויות מסוגים שונים: ארגונים כלכליים בבעלות עסקית של החקלאים, ובצדם התארגנויות שמטרתן ייצוג פוליטי של החקלאים. למעשה, כל קיבוץ או מושב היווה עם הקמתו אגודה חקלאית-שיתופית, שמטרתה הייתה לסייע לחקלאים החברים בה לקדם באופן משותף את פעילותם החקלאית.

בנוסף לאגודות חקלאיות-שיתופיות, המארגנות את החקלאים על בסיס גיאוגרפי של מקום מגורים משותף, יש בישראל גם התארגנויות על בסיס ענפי. בחלק גדול מהענפים

החקלאיים היו ישנן מועצות ייצור (שהוקמו על פי חוק) או ארגוני מגדלים (שהוקמו באופן וולונטרי). מועצות הייצור וארגוני מגדלים הם כלי משמעותי במגזר הכפרי והחקלאי. עם זאת, כיום מתקיים ויכוח ציבורי על תפקידם, אופן פעילותם ונחיצותם של חלק מהארגונים (למשל מועצת הצמחים)¹⁰.

ויכוח ציבורי נוסף נוגע לגבולות ההתארגנות החקלאית. לדוגמה, בישראל קיים כיום פטור לחקלאות מהאיסור על הסדרים כובלים, כפי שקיים במדינות רבות אחרות, כולל ארה"ב, האיחוד האירופי ובריטניה¹¹. עם זאת, בחלק מהענפים קיים קושי לממש את הפטור. למשל, בענף הפטם יש קושי להתארגן כתוצאה מריבוי מגדלים והיעדר גוף בעל סמכות לנהל ולאכוף. לאורך שני העשורים האחרונים נערכו ניסיונות רבים לתאם את הפעילות בענף; חלקם לא צלחו בשל חוסר שיתוף פעולה מצד החקלאים וחלקם פורקו ביוזמת המדינה. בדיקות של מועצת הלול הצביעו על כך שהמחירים שקיבלו החקלאים בעקבות ביטול ההסדר בענף ב-2015 אומנם ירדו, אך ירידה זו לא התבטאה במלואה בירידת המחירים לצרכן, שכן פערי התיווך גדלו¹². ב-2017 הוגשה הצעת חוק, המבקשת להתיר למועצת הלול להיות מעורבת בהסדרים בין המגדלים ולהשתמש בסמכויותיה לנהל ולאכוף הסדרים אלו. ההצעה התקבלה בקריאה טרומית, אך לא קודמה מעבר לכך¹³.

השבר הגדול שעבר על המגזר החקלאי באמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 התבטא, בין היתר, באכזבה מהתארגנויות החקלאים ובפירוק חלק מהן (למשל ארגוני הקניות במושבים). חלק אחר מההתארגנויות אומנם שרד משפטית, אך אינו פועל לטובת חיזוק הפעילות החקלאית של חבריו. לדוגמה, מרבית האגודות החקלאיות במושבים אינן עוסקות כיום בפעולות כגון שיווק משותף, טיפול משותף בתוצרת החקלאית, רכישה משותפת של תשומות חקלאיות וכדומה, וזאת למרות שבחלק מהמקרים החברים עוסקים בענפים דומים ופעילות עסקית משותפת היא פועל יוצא מתבקש.

מגזרים חקלאיים מסוימים, למשל המגזר הערבי (המקיף כ-16% מהשטחים החקלאיים המעובדים בישראל), אינם מאופיינים בשיתופיות, גם לא "על הנייר". מצב זה פוגע ביכולת לייעל את החקלאות הערבית ולקדם ממשקי ייצור וצינורות שיווק, שיסייעו למגזר זה מבחינה כלכלית.

מחקר שנערך בשנים 2015-2016¹⁴ בחן כ-35 התארגנויות חקלאיות של משקים משפחתיים בישראל. במחקר נמצא כי התארגנויות חקלאים צומחות בישראל באופן ספונטני לאורך כל השנים. למשל, זוהו עש התארגנויות שהוקמו בעשור שבין 2005-2015, ושלוש התארגנויות שהוקמו בעשור שבין 1995-2004. נתונים אלה ממחישים את הצורך ואת הרצון של חקלאים להקים התארגנויות, כמו גם את המיעוט היחסי של התארגנויות במגזר המשפחתי, המבשילות לכדי פעולה משותפת בהיעדר תמיכה ממשלתית.

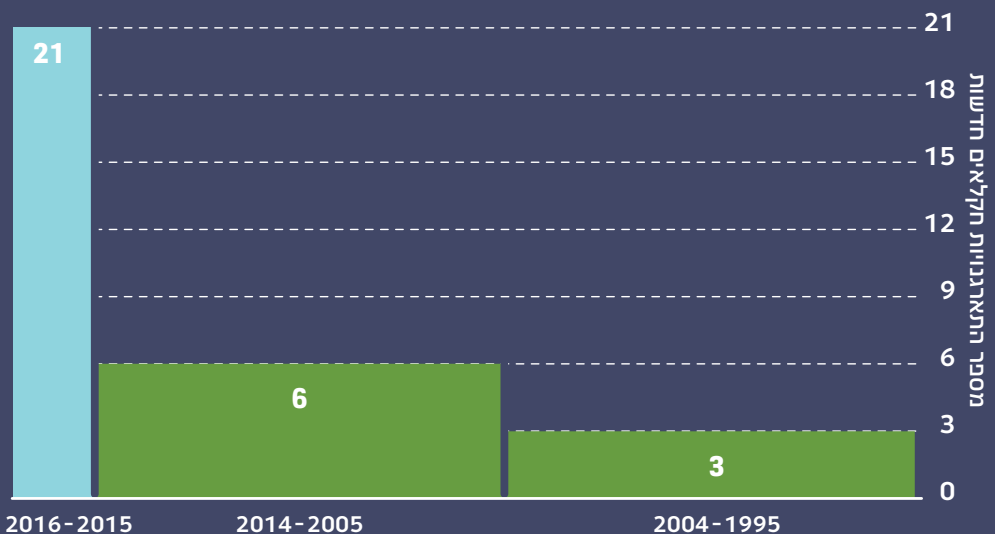
בשנים 2014-2015 פעלה תוכנית ממשלתית לתמיכה בהתארגנויות חקלאים, תחילה בהובלת משרד החקלאות ולאחר מכן כשותפות בין משרד החקלאות למשרד הכלכלה

**בשנים 2015-2014
פעלה תוכנית
ממשלתית לתמיכה
בהתארגנויות חקלאים.
הביקוש לתוכנית
היה גדול, ועשרות
התארגנויות שביקשו
להצטרף נדחו בגלל
מגבלות תקציב.
על אף ההצלחה,
התוכנית הוקפאה
בספטמבר 2016**

באמצעות מעוף (מערך הסיוע וייעוץ לעסקים קטנים ובינוניים של משרד הכלכלה). התוכנית פעלה בשלושה מסלולים: א. גיבוש מכנה משותף בין חקלאים, כהכנה להתארגנות; ב. תמיכה ביצירת התארגנות חקלאית חדשה; ג. ליווי התארגנות קיימת. התוכנית הציעה סיוע בבדיקות היתכנות להקמת ההתארגנות, סיוע משפטי וייעוץ בניהול לצמיחה עסקית ולשיפור כושר התחרות. בשנת 2014 היה סך התמיכה הכולל שני מיליון ש"ח¹⁵, ובשנת 2015 גדלה התמיכה השנתית לארבעה וחצי מיליון ש"ח¹⁶.

במסגרת התוכנית בוצעו מיפויים והוקמו 21 התארגנויות חדשות. כמו כן ניתן ייעוץ וליווי ל-15 התארגנויות קיימות, שבהן חברים כ-800 חקלאים. הביקוש לתוכנית היה גדול, ועשרות התארגנויות שביקשו להצטרף נדחו בגלל מגבלות תקציב. על אף ההצלחה, התוכנית הוקפאה בספטמבר 2016¹⁷.

איור 4: מספר התארגנויות החקלאים לאורך שנים - ללא התערבות ממשלתית ובעקבות תוכנית התמיכה



מקור הנתונים: לשנים 1995-2014, אמדור ועמיתיה 2016; לשנים 2014-2016, צוק-בר ועמיתיו 2016

קשה לאמוד את השפעותיה של התוכנית לאור תקופת הזמן הקצרה שבה בוצעה ומשך הזמן הקצר שעבר מאז הופסקה, אך חשוב לציין את תרומתה (במתכוון או שלא במתכוון) ליעדים שמעבר לתחום הייצור החקלאי, כגון סיוע לפעילות באזורי פריפריה (בתוכנית השתתפו קבוצות חקלאים מהגולן, מבקעת הירדן, מהערבה ומאזורי פריפריה אחרים), לקידום החדשנות (קבוצות המשתתפים עסקו, למשל, בגידולים חדשניים ועתירי ידע, כגון חוחובה או קנאביס רפואי) ולקבוצות בפריפריה החברתית, כגון חקלאים דרוזים ברמת הגולן או אגודה שהוקמה על ידי יוצאי אתיופיה, במטרה לגדל גידולים אפריקאיים, שהם חלק ממסורת העדה. הביקוש הגדול והיקף ההשתתפות הנכבד בתקופת זמן קצרה (כשנתיים בלבד), מצביע על הצורך בתוכנית ועל התועלת שאפשר להפיק ממנה.

הבעיות במדיניות הנוכחית

**המתקפה על
ההתארגנויות הקיימות,
במקביל למחסור
בהתארגנויות של
משקים משפחתיים,
משפיעה באופן ישיר על
מכלול המגזר החקלאי
בישראל ועל הציבור
הישראלי הרחב**

המתקפה על ההתארגנויות הקיימות, במקביל למחסור בהתארגנויות של משקים משפחתיים, משפיעה באופן ישיר על מכלול המגזר החקלאי בישראל (כ-18,000 משקים חקלאיים) ועל הציבור הישראלי הרחב (9 מיליון אזרחים), הצורכים את המזון המיוצר על ידי החקלאות הישראלית. סיוע ממשלתי יכול להניע באופן משמעותי את תהליך ההקמה של התארגנויות חקלאים, ולראיה, במשך השנתיים שבהן פעלה התוכנית הממשלתית לתמיכה בהתארגנויות חקלאים, הוקמו 21 התארגנויות. התוכנית השפיעה גם על חקלאים מקבוצות שאינן מאופיינות בהתארגנויות (חקלאים דרוזים), ואף על אנשים שקודם לכן לא היו מעורבים בפעילות חקלאית כלל (עולי אתיופיה).

**העיסוק הציבורי
בסוגיית ההתארגנות
החקלאית הוא בעיקר
על דרך השלילה: פירוק
המערכות החקלאיות
המאורגנות, וזאת למרות
התועלת הציבורית שלהן**

למרות החשיבות של קידום התארגנויות חקלאים ומעגלי ההשפעה הניכרים של סוגיה זו, נושא זה כמעט שאינו נמצא על סדר היום הציבורי. מאז הקפאת התוכנית הממשלתית, שנגדעה באיבה, נדמה כי הנושא נשכח. הוא אינו מוזכר כלל על ידי קובעי המדיניות בציבור הרחב, וזאת למרות הרצון והעניין של גורמי המקצוע במשרד החקלאות לחזור ולהפעיל את התמיכה בנושא זה. כיום, העיסוק הציבורי בסוגיית ההתארגנות החקלאית הוא בעיקר על דרך השלילה: פירוק המערכות החקלאיות המאורגנות, וזאת למרות התועלת הציבורית שלהן.

מה עלול לקרות אם תימשך המגמה הנוכחית?

כיום, על סדר היום הציבורי עומדת סגירת מועצות הייצור כגופים סטטוטוריים מחייבים והפיכתן לארגוני מגדלים וולונטריים, וכן צמצום הפטור להתארגנויות חקלאים מהאיסור על הסדרים כובלים. ישום הצעדים האלה יקטין את יכולת ההתארגנות של חקלאים. למשל,

חקלאים יוכלו לבחור שלא להשתתף בהתארגנויות ענפיות, שלא לשלם היטלים או שלא להשתתף בפעולות שההתארגנות מעוניינת בהן (למשל הדברה). מצד שני, השינוי לא יבטל לגמרי את יכולת החקלאים להתארגן. למשל, בנוגע למועצות הייצור, גם היום קיימים ארגוני מגדלים וולונטריים (למשל בענף הירקות) לצד מועצות הייצור. בארה"ב, ארגוני המגדלים הם וולונטריים או וולונטריים-למחצה (אחת לכמה שנים מתקיימות בחירות על המשך קיומם, ואם יש רוב, הם הופכים למחייבים)¹⁸. באירופה, ארגוני המגדלים הם קואופרטיבים עסקיים, וגם הם וולונטריים. בנוגע לפטור מהאיסור על הסדרים כובלים, צמצום הפטור ימנע התארגנות ענפית (או גדולה מאוד) לשיווק משותף, אך עדיין ניתן יהיה להתארגן בהתארגנויות קטנות, שכוח השוק שלהן לא ייתפס כמגביל את התחרותיות.

**ככל שיעקר המאמצים
הציבוריים יכוון
לפירוק התארגנויות
קיימות, ללא כל תמיכה
בהקמת התארגנויות
חדשות, יהפכו
החקלאים למבודדים,
חשופים לתחרות
פרועה ול"חסדי"
רשתות השיווק
ותעשיות העיבוד**

עם זאת, שינוי חקיקתי צפוי להקטין את היכולת לרתום התארגנויות חקלאים לטובת ייצור מזון בר-קיימא. במועצות הייצור הסטטוטוריות, למדינה ולאינטרסים הציבוריים יש ייצוג והשפעה, ואילו ארגוני חקלאים וולונטריים עלולים להתרכז באינטרסים הצרים של החקלאים בלבד. צמצום הפטור מהאיסור על הסדרים כובלים עלול להביא לתלות גבוהה מדי של החקלאים במערכות העיבוד והשיווק, לניצול כלכלי של חקלאים קטנים, לסגירת משקים קטנים, לצמצום מגוון הגידולים והתחרותיות בייצור החקלאי ולתופעות נוספות, שאינן מתיישבות עם מערכות מזון בנות-קיימא.

השינויים החקיקתיים הללו הוצעו בשנים האחרונות, אם כי טרם יושמו, מצב המצביע על נטיית הכוחות הפוליטיים, במצב הנוכחי, שלא לתמוך בהם. עם זאת, ככל שיעקר המאמצים הציבוריים יכוון לפירוק התארגנויות קיימות, ללא כל תמיכה בהקמת התארגנויות חדשות, יהפכו החקלאים למבודדים, חשופים לתחרות פרועה ול"חסדי" רשתות השיווק ותעשיות העיבוד; חלק מהחקלאים עלולים לצאת מהענף וגורמי הון ריכוזיים יכנסו במקומם. מצב זה יפגע באספקה הסדירה של תוצרת חקלאית טרייה, איכותית, מגוונת ובת-קיימא. לכל זאת נדרשת תשומת לב ממשלתית הולמת.



פרק 2:

מה רוצים להשיג?

מטרת המדיניות המוצעת

מכל האמור לעיל, עולה שיש לגבש מדיניות חדשה, במטרה לעודד התארגנויות של חקלאים לטובת אספקה יציבה של מזון בהיקף, מגוון, איכות ועילות מיטביים ובמחיר בר-השגה, לייצב באמצעים חקיקתיים את ההתארגנויות הקיימות ואת התמיכה בהן, וכן לעודד התארגנות של משקים חקלאיים משפחתיים, שאינם מאורגנים כיום.



מה אפשר לעשות?

הצעת כלי המדיניות האפשריים

כדי לקדם את המטרה של עידוד התארגנויות של חקלאים לטובת אספקה יציבה של מזון בהיקף, במגוון, באיכות וביעילות מיטביים ובמחיר בר-השגה, ניתן לבחון כלים מהסוגים המפורטים להלן.

1. ללא התערבות וללא פגיעה – הממשלה אינה מתערבת ואינה מעודדת באופן פעיל התארגנויות של חקלאים, אך גם אינה פוגעת ביכולתם הנוכחית להתארגן. המשמעות של כלי מדיניות זה היא, כי התארגנויות חקלאים יצמחו באופן ספונטני בלבד, על בסיס רצונם ופועלם של החקלאים, וללא עידוד ממשלתי אקטיבי. חלק ממדיניות זו הוא שימור המצב החקיקתי הקיים, תוך הימנעות משינוי החוק והסביבה הארגונית באופן שיפגע ביכולתם של חקלאים להתארגן.

2. עידוד התארגנויות באמצעות ליווי והדרכה מקצועית – ליווי הקמת התארגנויות באמצעות כלים תומכים, כגון בדיקות היתכנות לקבוצות המעוניינות בהתארגנות, סיוע ארגוני לבניית אמון בין חברים, עריכת סדנאות שמטרתן לשכנע לפעילות חקלאית משותפת, סיוע משפטי וארגוני בתכנון מבנה ההתארגנות ותחומי פעילותה, סיוע כלכלי בהכנת תוכנית עבודה ותכנון תקציבי וכדומה^{iv}. יש חשיבות להכנה משמעותית ורחבה של החקלאים באמצעות הסברה ושכנוע בדבר התועלות של התארגנות לשם שינוי תפיסות ומיתון חששות. מוצע להפעיל את תוכניות ההכשרה באמצעות פרויקטורים ייעודיים או בסיוע מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, שיציגו את יתרונות ההתארגנות ויתוו לקבוצות חקלאים את דרך ההתקדמות. כלי מדיניות זה דומה עקרונית לכלים שנכללו בתוכנית שהופעלה על ידי משרד החקלאות ומשרד הכלכלה בשנים 2014-2015.

3. מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות ממשלתיות – שילוב העדפה של התארגנויות חקלאים בתוכניות התמיכה הקיימות, כך שיווצר תמריץ ממשי לחקלאים לעבוד יחד. תוכניות התמיכה של משרד החקלאות הן מגוונות, ומוצע כי תיערך בדיקה על ידי צוות המשרד לזיהוי תוכניות התמיכה שבהן ניתן לשלב העדפת התארגנויות חקלאים. למשל, בהקצאת תקציבי מנהלת ההשקעות בחקלאות, הנותנת מענקים או מאשרת הטבות מס להשקעות במשקים חקלאיים, ניתן להציע כי תהיה עדיפות

^{iv} יש תחושה כי מעורבות המדינה בהדרכה העסקית לחקלאים אינה משתווה למעורבותה בהדרכה העסקית בענפי התעשייה והמסחר. מוצע לבחון את הדברים ולגבש מדיניות בהתאם לנדרש.

להתארגנויות חקלאים המעוניינות לקדם השקעות בתשתיות חקלאיות משותפות, כגון בתי אריזה, מרכזי מזון, טיפול בפסולת חקלאית וכיוצא בזה. מרבית תוכניות התמיכה בחקלאות מופעלות על ידי "קולות קוראים", וניתן לקבוע כי התארגנויות חקלאים יקבלו העדפת ניקוד בתהליך השיפוט. יש לשאוף להגיע לכך שבכ-20% מסך התמיכות התקציביות בחקלאות תינתן עדיפות להתארגנויות חקלאים. יש לחדד ולהדגיש, כי הכוונה היא להעדיף התארגנויות חקלאים, אבל לא למנוע את האפשרות של חקלאים בודדים להמשיך ליהנות מהטבות המדינה. כמו כן יש להטמיע בכלי המדיניות אמצעים שיביאו לכך כי מגזרים חקלאיים שאינם נוטים להתארגנות (כגון המגזר המושבי או הפרטי), יהנו מההטבות במידה שווה למגזרים המאורגנים, וזאת על מנת לשמור על הוגנות בחלוקת הטבות המדינה בין המגזרים החקלאיים השונים.

4. שינויים חקיקתיים ומנהלתיים, התומכים בהתארגנויות חקלאים – עריכת שינויים בחקיקה ושינויים מנהלתיים שיקלו על הקמת התארגנויות: הרחבת הפטור על הסדרים כובלים, כך שהוא יתייחס גם למוצרים חקלאיים מעובדים; יצירת נהלים ברורים ושקופים ליישום חוק ההתיישבות; הטמעה של העדפת התארגנויות חקלאים במסגרת עדכון חוק עידוד השקעות הון בחקלאות. שינוי חקיקתי נוסף שייתכן שכדאי לשקול הוא הגבלת היכולת של יצירת אינטגרציות אנכיות "מלמעלה למטה", כלומר, הגבלת יכולתם של משווקים או תעשיות לקבל "בעלות" על משקים חקלאיים ולהכתיב את כל היבטי הייצור בהם. לעומת זאת, יש לעודד אינטגרציות "מלמטה למעלה", כלומר, התארגנויות של חקלאים לטובת עיבוד תוצרת חקלאית או צינורות שיווק.

ניתוח והערכת כלי המדיניות¹

1. ללא התערבות וללא פגיעה – המשמעות של כלי מדיניות זה היא, שיייתכן שחקלאים יתארגנו באופן וולנטרי לפעילות משותפת, אך בקצב איטי למדי (כחמש עד שש התארגנויות חדשות בעשור, כפי שנמצא במחקר מ-2015¹⁹). ייתכן גם שתהליכים של שחיקת המשקים החקלאיים-משפחתיים יתחזקו, יותר ויותר תאגידיים עסקיים ייכנסו לתחום, וכך תקטן מאוד אפשרותם של החקלאים להתארגן באופן ספונטני או להמשיך ולפעול בענף. יתר על כן, כאשר החקלאים מתארגנים באופן ספונטני, ללא התערבות

כאשר החקלאים מתארגנים באופן ספונטני, ללא התערבות המדינה, לא ניתן לכוון את מטרת ההתארגנות. במקרה כזה, ההתארגנות עלולה לשרת באופן צר את האינטרסים של החקלאים, ולאוו דווקא את האינטרסים של הציבור הרחב

^v הקריטריונים לבחינת כלי המדיניות, משקלות הקריטריונים השונים וניתוח מפורט וכמותי של כלי המדיניות מוצגים בנספחים.

המדינה, לא ניתן לכוון את מטרת ההתארגנות. במקרה כזה, ההתארגנות עלולה לשרת באופן צר את האינטרסים של החקלאים, ולא דווקא את האינטרסים של הציבור הרחב. לכן, האינטרס של המדינה הוא להיות מעורבת בצורה מסוימת בהתארגנויות החקלאים. ללא יישום אמצעים להתמודדות עם ההתנגדות החברתית הקיימת במגזר החקלאי לרעיון ההתארגנות, ניתן להניח כי המגזרים שיתארגנו הם אלה המאורגנים ממילא (קיבוצים), ופחות יתארגנו המגזרים המתקשים בהתארגנות, שהם גם הזקוקים לה ביותר (משקים משפחתיים). הישימות הפוליטית והמעשית של מדיניות זו גבוהה, עלותה אפסית, אך גם התועלת ממנה אינה גבוהה, והיא עלולה להביא לנזק בלתי הפיך, שכבר אפשר לראות את ניצונו: צמצום מספר החקלאים וכניסה של בעלי הון לענפים שונים. הציין המשוקלל לכלי מדיניות זה הוא 1.75 מתוך 3.

2. עידוד התארגנויות באמצעות ליווי והדרכה מקצועית – באמצעות ליווי והדרכה

מושכלים ניתן לכוון את פעילותן של התארגנויות קיימות להתמקד בייצור מזון בר-קיימא, או לעודד היווצרותן של התארגנויות חדשות התורמות לנושא. מדובר בכלים מהתחום החברתי והפסיכולוגי, שהממשלה מתקשה בדרך כלל להפעיל כמותם, אך

מכיוון שהמגזר החקלאי חי עדיין את הטראומה של שנות ה-80 של המאה ה-20, נראה כי חובה להפעיל כלים מסוג זה כבסיס לחידוש ההתארגנות החקלאית. כחלק מכלי מדיניות זה, הממשלה מחליטה על תחומי ההתערבות, ויש הכוונה ציבורית של תחומי הפעילות שבהן יעסקו ההתארגנויות ותרומתן ליעדים ציבוריים. תוכניות העידוד יהיו פתוחות לכל קבוצות האוכלוסייה, וצריך יהיה לשלב בהן רכיב של העדפה לטובת משקים משפחתיים ומגזרים שאינם מורגלים בהתארגנות. התוכנית דורשת אומנם תקציבים וכוח אדם, אך מדובר בעלות לא גבוהה יחסית, ובשימוש במערכי הדרכה קיימים (אפשר להסתמך על שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות או על הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה). באמצעות כלי מדיניות זה

ניתן להגיע לתועלות עקיפות חשובות, כגון עידוד היזמות והחדשנות, תמיכה בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, תועלות קהילתיות ועוד. יחס העלות-תועלת הוא גבוה, והציין המשוקלל לכלי מדיניות זה הוא 2.75 מתוך 3.

3. מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות ממשלתיות – כלי מדיניות זה מייצר

תמריץ ברור לחקלאים להתארגן. גם כלי מדיניות זה מאפשר לכוון את מטרות הפעילות של התארגנויות החקלאים, מתוך דגש על מטרות ציבוריות של ייצור מזון בר-קיימא. ניתן להניח כי תמרוץ כלכלי יעודד התגברות על החסמים החברתיים והחששות בתוך

**תמרוץ כלכלי יעודד
התגברות על החסמים
החברתיים והחששות
בתוך המגזר החקלאי
מפני התארגנות**

המגזר החקלאי מפני התארגנות. במדיניות כזו, שבה ה"פרס" גדול, יש חשיבות רבה להטמעה של העדפה לטובת מגזרים הרגילים פחות בהתארגנות, כדי שלא ייווצר מצב שבו המגזרים שמראש מאורגנים יותר יהנו מחלק גדול ולא פרופורציונאלי מהקופה. הציון המשוקלל לכלי מדיניות זה הוא 2.9 מתוך 3.

4. שינויים חקיקתיים ומנהלתיים, התומכים בהתארגנויות

חקלאים – שינויים חקיקתיים ומנהלתיים יכולים לתרום להיווצרות התארגנויות חקלאיות חדשות ולהגן על ההתארגנויות הקיימות. כך, הרחבת הפטור מהאיסור על הסדרים כובלים לעיבוד מוצרים חקלאיים (ובלבד שהעיבוד נעשה על ידי שותפויות בבעלות חקלאים) תוכל לעודד חקלאים להתארגן לטובת עיבוד משותף של מוצרים חקלאיים, ובכך לייצב את אספקת המוצרים החקלאיים ואת הכנסות החקלאים. נהלים ברורים ליישום חוק ההתיישבות יוכלו לקדם שותפויות חקלאיות רצויות ב"מסלול ירוק" וכדומה. עם זאת, כלי המדיניות עלול להתפרש כמתנגש מבחינה תפיסתית עם כיוונים בחשיבה הפוליטית הנוכחית, כגון עידוד התחרותיות, היזמות וחופש העיסוק. לא נראה כי יש חסמים מעשיים לכלי המדיניות (אין צורך בהקצאת תקציב או כוח אדם). יש לציין, שמתנהל ויכוח ציבורי בשאלה האם עלולה להיות לכלי מדיניות זה עלות בדמות העלאת מחירים של מוצרי מזון (יש נתונים לכאן ולכאן), נושא שנלקח בחשבון במסגרת הערכת הקריטריון של עלות-תועלת (שהוערכה כבינונית). הציון המשוקלל לכלי מדיניות זה הוא 1.8 מתוך 3.

חשוב לציין כי לא ניתן להתייחס לכלי המדיניות המוצעים כחליפיים זה לזה, אלא כמשלימים זה את זה. התארגנות חקלאים היא נכונה מבחינה ציבורית, ולפיכך נדרשת העדפה בתמיכות, בצד ליווי והדרכה וחקיקה תומכת.

**הרחבת הפטור
מהאיסור על הסדרים
כובלים לעיבוד מוצרים
חקלאיים (ובלבד
שהעיבוד נעשה על
ידי שותפויות בבעלות
חקלאים) תוכל לעודד
חקלאים להתארגן
לטובת עיבוד משותף
של מוצרים חקלאיים,
ובכך לייצב את
אספקת המוצרים
החקלאיים ואת
הכנסות החקלאים**



חקיקה
תומכת

1.80

העדפה
בתמיכות

2.90

ליווי
והדרכה

2.75

ללא התערבות
וללא פגיעה

1.55

ציון משוקלל



פרק 4:

מה כדאי לעשות?

המדיניות המומלצת

כפי שעולה מניתוח כלי המדיניות שהצגנו, כלי המדיניות המועדף, שקיבל את הציון הגבוה ביותר, הוא מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות ממשלתיות. היתרונות העיקריים של כלי זה הם שהוא מתבסס על תמריצים ולא על רגולציה, והוא אינו מייצר חובה להתארגן, אלא תמריצים שהחקלאי יכול לבחור אם לקבל אותם או לא. כמו כן, הכלי מציע "פרס" ממשי לחקלאים החברים בהתארגנות, בדמות הטבות ותמיכות מדינה מסוגים שונים.

החסרונות שעלולים להיות לכלי מדיניות זה טמונים בצורך לנסח את מנגנוני התמיכה, כך שלא יוצרו הטיות לטובת מגזרים חקלאיים שכבר מאורגנים. במקרה כזה, המגזרים הזקוקים להתארגנות אך אינם מורגלים בה (משקים משפחתיים, כולל במגזר הערבי), יהיו נגישים פחות לתמיכות. אפשר להתמודד עם קושי זה באמצעות ניסוח מתאים של ציוני העדפה במסגרת "קולות קוראים" ממשלתיים, שייתנו עדיפות להתארגנויות של משקים משפחתיים. בנוסף, יש להפעיל במקביל תוכניות של ליווי והדרכה מקצועית להקמה ולפעילות של התארגנויות חקלאים, במיוחד במגזרים ובקבוצות אוכלוסייה פחות מאורגנים. כך יוכשרו קבוצות אלה לטובת התארגנות, שאותה יוכלו למנף באמצעות ההטבות והתמרוץ מצד הממשלה. בנוסף, יש לייצר מעטפת תורמת בדמות חקיקה מאפשרת, התומכת בהתארגנויות חקלאים, הן בהתארגנויות הוותיקות והן בהתארגנויות חדשות.

חשוב לציין, כי המלצות אלה כבר מיושמות באופן חלקי, למשל בחלק מהטבות הממשלה. לדוגמה, תוכניות לחקלאות וסביבה (למשל התוכנית "חקלאות תומכת

היתרונות העיקריים של מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות הם שכלי מדיניות זה מתבסס על תמריצים ולא על רגולציה, והוא אינו מייצר חובה להתארגן, אלא תמריצים שהחקלאי יכול לבחור אם לקבל אותם או לא

יש לקדם תהליך, שבו האגפים השונים במשרד החקלאות בוחנים, כל אחד בתחומו, את מערך התמריצים שעליהם הם אמונים, תוך כדי מציאת דרכים להעדפת התארגנויות חקלאים, במיוחד של משקים משפחתיים, במתן התמריצים

**מומלץ לשלב בין
מכלול כלי המדיניות
שנבחנו: מתן עדיפות
להתארגנויות בקבלת
תמיכות ממשלתיות, סיוע
וליווי מקצועי להקמת
התארגנויות חקלאים
ולתמיכה בהתארגנויות
קיימות וחקיקה תומכת
ומאפשרת**

סביבה") מעדיפות התארגנויות חקלאים בדירוג הבקשות ל"קולות קוראים". עם זאת, ניתן להגדיל באופן משמעותי כיוון פעולה זה. יש לקדם תהליך, שבו האגפים השונים במשרד החקלאות בוחנים, כל אחד בתחומו, את מערך התמריצים שעליהם הם אמונים, תוך כדי מציאת דרכים להעדפת התארגנויות חקלאים, במיוחד של משקים משפחתיים, במתן התמריצים. מוצע להגיע למצב שבו כ-20% מהתמיכות התקציביות של משרד החקלאות מועברות בראש ובראשונה להתארגנויות חקלאים ולא לחקלאים בודדים.

ומה הן התוצאות הצפויות ליישום המדיניות המומלצת? יצירת התארגנויות חדשות,

וכתוצאה מכך גידול במספר התארגנויות החקלאים בישראל. במקביל, הכוונה של התארגנויות קיימות לחיזוק העיסוק בחקלאות (ניתן להניח כי אגודות חקלאיות שיתופיות או ועדות חקלאיות, שכבר קיימות מבחינה פורמלית, יהיו הראשונות לנצל הטבות חקלאיות ייעודיות להתארגנויות. בכך יגדל העיסוק החקלאי של ההתארגנויות הללו, שחלקן חדלו בעשורים האחרונים מפעילות אקטיבית בנושאים חקלאיים).

יכולת המימוש של כלי מדיניות זה היא גבוהה יחסית, שכן מדובר בשינוי אפשרויות המימוש של התקציבים הקיימים, תוך הטיה לטובת התארגנויות חקלאים על פני חקלאים בודדים. מבחינה ארגונית וכלכלית מדובר בשינוי מינורי יחסית, אך משמעותו יכולה להיות גדולה.

כתנאי מקדים יש ליישם תוכנית של ליווי והדרכה מקצועית להתארגנויות חקלאים, חדשות וקיימות, כך שיהיו מספיק התארגנויות פעילות וחזקות, שיוכלו ליהנות מההטבות המוצעות. כמו כן, יש לשמור על חקיקה מאפשרת קיימת ולקדם חקיקה תומכת נוספת, כך שהתארגנויות החקלאים יצמחו על רקע חקיקתי יציב. למעשה, מומלץ לשלב בין מכלול כלי המדיניות שנבחנו: מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות ממשלתיות, סיוע וליווי מקצועי להקמת התארגנויות חקלאים ולתמיכה בהתארגנויות קיימות וחקיקה תומכת ומאפשרת.

**למרות שהאינטרס
הציבורי הוא
שחקלאים יפעלו
בצורה מאורגנת, יעילה
ותומכת, ההתארגנויות
החקלאיות הקיימות
נמצאות תחת מתקפה,
ולא נערכים מאמצים
ציבוריים לעודד
התארגנויות של
משקים משפחתיים**

**נדרשת מדיניות
המשלבת כמה
כלים: מתן עדיפות
להתארגנויות
חקלאים בקבלת
תמיכות ממשלתיות;
הדרכה ושכנוע
להקמת התארגנויות
חדשות; ליווי וסיוע
להתארגנויות קיימות;
ויצירת מעטפת חקיקה
תומכת, המאפשרת
הקמה ופעילות של
התארגנויות חקלאים**

נייר מדיניות זה ביקש להתמודד עם בעיה קיימת: למרות שהאינטרס הציבורי הוא שחקלאים יפעלו בצורה מאורגנת, יעילה ותומכת, ההתארגנויות החקלאיות הקיימות נמצאות תחת מתקפה, ולא נערכים מאמצים ציבוריים לעודד התארגנויות של משקים משפחתיים. מצב זה פוגע בקיימות אספקת המזון לאוכלוסייה בישראל מבחינת הכמות, המגוון והאיכות, וכן ביציבות מחירי המזון.

לאחר בחינה של כלים שונים לעידוד הקמת התארגנויות חקלאים, נמצא כי נדרשת מדיניות המשלבת כמה כלים: מתן עדיפות להתארגנויות חקלאים בקבלת תמיכות ממשלתיות; הדרכה ושכנוע להקמת התארגנויות חדשות; ליווי וסיוע להתארגנויות קיימות; ויצירת מעטפת חקיקה תומכת, המאפשרת הקמה ופעילות של התארגנויות חקלאים. שימוש במכלול הכלים הללו צפוי לעודד באופן משמעותי הקמת התארגנויות חקלאים וולונטריות, כמו גם לתמרץ התארגנויות הקיימות פורמלית, אך אינן פועלות בצורה מיטבית במישור החקלאי, לפעול בצורה יעילה יותר בהיבטים חקלאיים. מעורבות הממשלה ביעדי התמיכות יכולה להביא לכך, שפעילותן של התארגנויות החקלאים תכונן למימוש יעדים של אספקת מזון בת-קיימא בדרכים הרצויות ביותר מבחינה ציבורית.

לשם מימוש המדיניות המוצעת יש לנקוט בצעדים הבאים:

- למנות רפרנט לקידום הפרויקט במשרד החקלאות, שיפעל לקידום המדיניות בכל אגפי המשרד.

- לבחון בכל אגף ומחלקה במשרד החקלאות את מערך התמריצים הקיימים ולזהות את התמריצים שבהם ניתן לייצר מתן עדיפות להתארגנויות חקלאים. יש לשאוף לכך שכ-20% מתמריצי המשרד יכללו רכיב של העדפת התארגנויות חקלאים.

**אחת לתקופה (רצוי
אחת לשנה-שנתיים)
יש לבחון את הישגי
התוכנית: מספר
הבקשות שהוגשו
והתקבלו, פרופיל
ההתארגנויות שפנו
לקבלת תמיכה ופרופיל
ההתארגנויות שקיבלו
תמיכה, המטרות
שתוגמלו ועוד**

■ בתמריצים שזוהו, יש לנסח את אופן קבלת התמריץ, כך שיכלול העדפת התארגנויות. למשל, לנסח מחדש "קולות קוראים", שיטת ניקוד, תנאי סף וכדומה, תוך מתן העדפה להתארגנויות, ובפרט של משקים משפחתיים.

■ לחשוף בפני הציבור החקלאי את הכוונה הכללית לתת עדיפות להתארגנויות חקלאים במערך התמיכה הממשלתית, להבהיר את המטרה של העדפה זו, לקבל משוב מהציבור ולהטמיע את ההערות במידת האפשר.

■ להפעיל באופן מיידי תוכנית הסברה, ליווי והדרכה של התארגנויות חדשות וקיימות. יש להתחיל להפעיל את ההעדפה בתמיכות הכלכליות לאחר תקופת זמן (כשנתיים), שבה קמו התארגנויות במגזר המשפחתי וההתארגנויות במגזר הקיבוצי התייצבו וצמחו. באופן זה

אפשר יהיה גם לעודד שוויוניות במידת ההתארגנות בין המגזרים החקלאיים והוגנות בחלוקת הטבות המדינה.

■ לעגן את החקיקה הקיימת התומכת בהתארגנויות חקלאים, ולהוסיף מעטפת תורמת של חקיקה מאפשרת, כפי שהוצע במסמך זה.

■ להכשיר רפרנטים ייעודיים במחוזות משרד החקלאות, שילוו התארגנויות חקלאים בהגשת בקשות וכן בהיבטים מקצועיים של יצירת ההתארגנות ופעילותה הכלכלית והאדמיניסטרטיבית.

אחת לתקופה (רצוי אחת לשנה-שנתיים) יש לבחון את הישגי התוכנית: מספר הבקשות שהוגשו והתקבלו, פרופיל ההתארגנויות שפנו לקבלת תמיכה ופרופיל ההתארגנויות שקיבלו תמיכה, המטרות שתוגמלו ועוד. יש לרכז נתונים ממכלול האגפים והמחלקות של משרד החקלאות ולערוך ניתוח משווה לאור מטרות התוכנית, ובמיוחד לאור הצורך והרצון לסייע למשקים משפחתיים. על פי הנדרש, יש לערוך התאמות של כלי המדיניות ומרכיבי התוכנית, כך שמטרותיה ימומשו באופן מיטבי.

**על פי הנדרש, יש
לערוך התאמות
של כלי המדיניות
ומרכיבי התוכנית, כך
שמטרותיה ימומשו
באופן מיטבי**

לוח הזמנים המוצע:

- הפעלת תוכנית הסברה, ליווי והדרכה להתארגנויות חדשות וקיימות – 3 חודשים.
 - זיהוי תמריצים שבהם ניתן לשלב מתן עדיפות להתארגנויות חקלאים – 6 חודשים.
 - קידום חקיקה תומכת התארגנויות – 12 חודשים.
 - ניסוח מתאים של אפשרויות קבלת התמריצים, תוך שילוב העדפת התארגנויות חקלאים – 3 חודשים.
 - פרסום לציבור החקלאים והטמעת ההערות המתקבלות – 3 חודשים.
 - הרצה ראשונית של תוכנית העדפה בהטבות מדינה – שנתיים.
 - בחינת הישגי התוכנית בתקופת ההרצה – לאחר שנה מתחילת התוכנית.
- המשך התוכנית, תוך עדכון בהתאם לממצאי בחינת השנה הראשונה, ועריכת בחינה מחודשת אחת לשנתיים.

איור 6: תוכנית פעולה לעידוד התארגנויות חקלאים - לוח זמנים מוצע

מספר חודשים מתחילת יישום																							
24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
הסברה והדרכה להתארגנויות חקלאים - הפעלת התוכנית																					הסברה והדרכה להתארגנויות חקלאים - הכנה		
הפעלה במתכונת הרצה, הפקת לקחים ודיוק התוכנית												ניסוח התמריצים באופן המעדיף התארגנויות			זיהוי התמריצים שבהם ניתן לשלב העדפה להתארגנויות								
<input checked="" type="checkbox"/>												קידום חקיקה תומכת התארגנויות											



קריטריונים לבחינת כלי המדיניות

את כלי המדיניות שהצענו בנייר זה, בחנו באמצעות שמונת הקריטריונים המפורטים להלן. קריטריונים אלה סייעו לנו לבדוק אילו מכלי המדיניות יאפשרו להשיג את מטרת המדיניות בצורה הטובה ביותר:

1. אפקטיביות – עד כמה כלי המדיניות מכוון ומשרת באופן אפקטיבי את המטרות של ייצוב הפעילות החקלאית והכנסות החקלאים, וכן אספקת מזון לציבור בהיקף, במגוון, באיכות וביעילות מיטביים ובמחיר בר-השגה. קריטריון זה יימדד בסולם דרגות איכותני (אפקטיביות נמוכה/בינונית/גבוהה).

2. הוגנות – עד כמה כלי המדיניות פונה באופן שווה למגוון קבוצות חקלאים, ועד כמה הוא מביא לתוצאה שוויונית בין קבוצות שונות של חקלאים. קריטריון זה יימדד בסולם דרגות איכותני (הוגנות נמוכה/בינונית/גבוהה).

3. ישימות חברתית – עד כמה כלי המדיניות מתייחס לרצון של חלק מהחקלאים להתרחק מפעילות יצרנית וכלכלית משותפת וכולל אמצעים שימתנו את ההתנגדות החברתית לשיתופי פעולה. קריטריון זה יימדד בסולם דרגות איכותני: עד כמה המדיניות המוצעת מתייחסת להיבטים חברתיים, כגון יצירת אמון ומחויבות, שהם בבסיס ההתארגנות (במידה רבה/בינונית/מעטה).

4. ישימות פוליטית – עד כמה כלי המדיניות ניתן לביצוע מבחינה פוליטית, לאור יחסי הכוחות בין קובעי המדיניות הצפויים להתנגד לה ובין אלה שאפשר לגייסם לתמוך בה. עד כמה כלי המדיניות הולם את המערכת החוקית והארגונית קיימת, ועד כמה יידרש לשנות חקיקה או מערכת ארגונית קיימת ומבוססת. זהו קריטריון איכותני שניתן להעריכו באמצעות ראיונות עם מקבלי החלטות ונציגי המגזר החקלאי, לאור ניסיונם בהצעת כלי מדיניות לאורך השנים.

5. ישימות מעשית – עד כמה כלי המדיניות ניתן לביצוע מבחינה מעשית, לאור גורמים כגון לוח הזמנים הצפוי, היתכנות טכנולוגית, רמת הידע המקצועי של המעורבים בביצוע, תקציב ורגולציה. גם זהו קריטריון איכותני, הניתן להערכה על בסיס ראיונות עם מקבלי החלטות ונציגי ציבור החקלאים, על סמך ניסיונם בתהליכי קידום מדיניות.

6. השפעות חיוביות עקיפות – עד כמה כלי המדיניות מעודד השפעות חיוביות עקיפות (דוגמת חיזוק הפריפריה הגיאוגרפית או חיזוק החדשנות והיזמות), בנוסף לעידוד פעילות חקלאית ואספקת מזון יעילה ובת-קיימא.

7. עלות-תועלת – על העלות של חלופת המדיניות להיות נמוכה ככל האפשר, מבלי להתפשר על התוצאות. כלומר, על המדיניות להיות מיטבית בהיבטי עלות-תועלת. במידת האפשר, קריטריון זה יימדד במדד כמותי: העלות המשוערת של יישום המדיניות, בהתבסס על פרויקטים שנוסו בעבר, או הערכות מומחים ובעלי תפקידים במערכת הציבורית.

עבור קריטריונים איכותניים יתורגם הערך האיכותני לערכים מספריים (נמוך = 1, בינוני = 2, גבוה = 3).

משקלות הקריטריונים

כדי להגיע לציון אחד לכל אחד מכלי המדיניות, יש לייחס משקל לכל אחד מהקריטריונים שהוצעו, כך שסך המשקלות יגיע ל-100%. הטבלה שלהלן מציגה את משקלות הקריטריונים ונימוק למשקל שנבחר.

טבלת פירוט משקלות הקריטריונים

קריטריון	משקל	נימוק
1. אפקטיביות 	25%	זהו קריטריון מפתח. על כלי המדיניות לשרת באופן הטוב ביותר את היעד של חיזוק פעילות חקלאית לטובת אספקה בת-קיימא של מזון לאוכלוסיית ישראל. לפיכך יש לייחס לקריטריון זה משקל גדול יחסית.
2. הוגנות 	5%	נקודת המוצא היא שכלי המדיניות יתייחסו באופן הוגן לקבוצות החקלאים השונות, ומכאן משקלו הנמוך יחסית של קריטריון זה.
3. ישימות חברתית 	20%	מכיוון שכלי המדיניות שיוצעו הם וולונטריים, עליהם להתיישב עם המערכת החברתית והתפיסות הנורמטיביות הקיימות. תוכניות שלא יכללו רכיב של התייחסות לרמה הנורמטיבית וטראומות העבר, לא יהיו ישימות.
4. ישימות פוליטית 	25%	החקלאות נתונה כיום בדיון ציבורי מתמשך. לאור זאת, יש חשיבות רבה לכוחות המושכים לכיוונים שונים וליכולת לשכנע את מקבלי ההחלטות לאמץ כלי מדיניות מוצעים, וכן למידת המורכבות של השינויים הנדרשים, בין אם שינויי חקיקה ובין אם שינויים במערכת הארגונית.
5. ישימות מעשית 	5%	נראה שקריטריון זה מינורי יחסית, שכן כלי המדיניות אינם כרוכים בפיתוח טכנולוגי, בבסיסי מידע מיוחדים או ברכיבים אחרים, שיכולה להיות להם השפעה משמעותית על הישימות המעשית.
6. השפעות חיוביות עקיפות 	5%	זהו רכיב רצוי, אך לא הכרחי. מכאן המשקל הנמוך יחסית המיוחס לו.
7. עלות-תועלת 	15%	זהו אומנם קריטריון חשוב ביותר בבניית מדיניות ציבורית, אך אפשר לצפות כי מרבית כלי המדיניות שיוצעו יאופיינו בעלות נמוכה יחסית. מכאן המשקל הבינוני המיוחס לקריטריון זה.
סה"כ	100%	



פירוט ניתוח כלי המדיניות

הדירוגים בנספח זה מבוססים על התייעצות עם נציגים מרכזיים של החקלאים בישראל ונציגי משרד החקלאות. סולמות הדירוג לכל הקריטריונים הם 1-3, כאשר 1 = נמוך, 3 = גבוה.








כלי המדיניות	קריטריון	ניתוח	ציון	משקל	ציון משוקלל
1. ללא התערבות וללא פגיעה	אפקטיביות	כאשר החקלאים מתארגנים באופן ספונטני, ללא התערבות המדינה, אי אפשר לכוון את מטרת ההתארגנות, והיא עלולה לשרת באופן צר את האינטרסים של החקלאים ולא דווקא את אלה של הציבור הרחב. האפקטיביות של רתימת ההתארגנות למטרת אספקה בת-קיימא של מזון בינונית.	2	25%	0.5
	הוגנות	אומנם חלופה זו אינה מעדיפה מגזר אחד על פני אחר, אבל גם אינה מפעילה העדפה לטובת מגזרים מאורגנים פחות. ללא מעורבות המדינה, ניתן להניח כי מגזרים שהם ממילא מאורגנים (למשל הקיבוצים) יוכלו להתארגן ביתר קלות בהשוואה למגזרים אחרים (מושבים, פרטי, ערבי), שאינם מאופיינים ברמת התארגנות גבוהה או ביכולת התארגנות גבוהה. ההוגנות של מדיניות זו בינונית.	2	5%	0.1
	ישימות חברתית	המדיניות אינה מציעה כלים להתמודדות עם ההתנגדות החברתית בתוך המגזר החקלאי לרעיון ההתארגנות.	1	20%	0.2
	ישימות פוליטית	מתקיים דיון ציבורי ער בנושא סגירת מועצות הייצור הסטטוטוריות או צמצום הפטור מהאיסור על הסדרים כובלים למגזר החקלאי. לא ברור עד כמה שמירת הסטטוס-קוו הנוכחי ישימה מבחינה פוליטית לאורך זמן.	2	25%	0.5
	ישימות מעשית	מכיוון שאין במדיניות זו התערבות ממשלתית, הישימות המעשית גבוהה.	3	5%	0.15
	השפעות חיוביות עקיפות	אי אפשר להניח כי יהיו השפעות חיוביות עקיפות משמעותיות.	0	5%	0
	עלות-תועלת	העלות הציבורית של המדיניות היא אפסית, אך גם התועלת ממנה נמוכה. לפיכך הציון בינוני.	2	15%	0.3
	ציון משוקלל לכלי המדיניות:				

כלי המדיניות	קריטריון	ניתוח	ציון	משקל	ציון משוקלל
2. עידוד התארגנויות באמצעות ליווי והדרכה מקצועית	אפקטיביות	באמצעות ליווי והדרכה מושכלים ניתן לכוון התארגנויות חקלאים לפעילות רצויה מבחינה ציבורית. מכיוון שהממשלה מחליטה על תחומי ההתערבות, יש הכוונה ציבורית טובה יותר של תחומי הפעילות שבהן יעסקו ההתארגנויות.	3	25%	0.75
	הוגנות	בכפוף לכך שתוכניות העידוד יהיו פתוחות לכל קבוצות האוכלוסייה, ההוגנות של כלי מדיניות זה גבוהה. ניתן לשפר את רמת ההוגנות באמצעות שילוב רכיב של העדפה לקבוצות שאינן מורגלות בהתארגנויות, כגון משקים משפחתיים, כולל במגזר הערבי.	3	5%	0.15
	ישימות חברתית	באמצעות כלי הדרכה וליווי ניתן להתייחס לחשש במגזר החקלאי מרעיון ההתארגנות ולנסות להתגבר על חסמים חברתיים באמצעות ייעוץ ארגוני מתאים.	2	20%	0.4
	ישימות פוליטית	מכיוון שמדובר במדיניות שעלותה התקציבית בינונית, היא איננה מתנגשת עם עקרונות פוליטיים כגון חופש העיסוק ופונה למגוון קהלים וקבוצות, כולל הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, ניתן להניח כי הישימות הפוליטית תהיה גבוהה.	3	25%	0.75
	ישימות מעשית	התוכנית דורשת הקצאת תקציבי מדינה, וכן כוח אדם ומנגנון שיאפשר ליווי התארגנויות החקלאים. מנגנון כזה קיים במשרד הכלכלה, במסגרת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, וכן בשירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות. כך שנראה שהישימות המעשית של כלי מדיניות זה בינונית.	2	5%	0.1
	השפעות חיוביות עקיפות	כלי המדיניות מאפשר להגיע להישגים בתחומים החורגים מהתחום החקלאי, כגון חיזוק קבוצות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, עידוד החדשנות, חיזוק קהילתי וחברתי ועוד.	3	5%	0.15
	עלות-תועלת	עלות התוכנית שהופעלה על ידי משרד החקלאות בשנים 2014-2015 הייתה 4.5 מיליון ש"ח. מומלץ להעלות את תקציב הפרויקט לכ-50 מיליון ש"ח בשנה, בפרט לאור העובדה שמספר בקשות החקלאים שהגיעו לתוכנית היו גבוהות במידה משמעותית ממה שאפשר היה לממן בתקציב שהוקצה לנושא. התועלת הצפויה גבוהה ביחס לעלות.	3	15%	0.45
	ציון משוקלל לכלי המדיניות:				

ציון משוקלל	משקל	ציון	ניתוח	קריטריון	כלי המדיניות
0.75	25%	3	בזכות ההטבה הניתנת על ידי הממשלה, ניתן לשמור על הכוונה טובה של פעילות ההתארגנויות לקראת יעדים ציבוריים.	אפקטיביות	3. מתן עדיפות להתארגנויות בקבלת תמיכות ממשלתיות
0.1	5%	2	בכלי המדיניות יוטמעו אמצעי העדפה לטובת מגזרים שהם פחות מאורגנים או מתקשים להתארגן.	הוגנות	
0.6	20%	3	מהתייעצות עם נציגי החקלאים עולה כי המדיניות המוצעת נתפסת באור חיובי.	ישימות חברתית	
0.75	25%	3	מכיוון שלא מדובר בהגדלת תקציב התמיכה בחקלאות, אלא בשינוי הקריטריונים להעברתו לחקלאים, ניתן להניח כי הישימות הפוליטית של המדיניות המוצעת גבוהה.	ישימות פוליטית	
0.1	5%	2	יהיה צורך במנגנון ממשלתי שיבדוק את ההתארגנויות ויודא שימוש מתאים בכספים שיועברו אליהן.	ישימות מעשית	
0.15	5%	3	באמצעות כלי מדיניות זה ניתן להגיע להשפעות חיוביות מעבר לתרומה לחקלאות, למשל תרומה לחיזוק קבוצות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, חיזוק היבטים קהילתיים, קידום החדשנות, הטמעת טכנולוגיות חדשות ועוד.	השפעות חיוביות עקיפות	
0.45	15%	3	כלי המדיניות אינו כרוך בעלות ציבורית נוספת, והתועלת בו צפויה להיות משמעותית.	עלות-תועלת	
2.9	ציון משוקלל לכלי המדיניות:				

כלי המדיניות	קריטריון	ניתוח	ציון	משקל	ציון משוקלל
4. שינויים חיקתיים ומנהליים, התומכים בהתארגנויות חקלאים	אפקטיביות	שינויים חיקתיים ומנהליים יתרמו להיווצרות התארגנויות חקלאיות חדשות. השאלה היא עד כמה יפעלו התארגנויות חדשות אלה לטובת אינטרסים ציבוריים כלליים. כדי להביא לכך שהתארגנויות החקלאים יתרמו לאספקת מזון בת-קיימא, יש לכוון את מטרת פעילותן, דבר שאי אפשר להשיגו באמצעות שינוי חיקתי בלבד. לפיכך האפקטיביות של מדיניות זו בינונית.	2	25%	0.5
	הוגנות	שינוי חיקתי תומך עלול להביא להתארגנות יתר בענפים חקלאיים, עד כדי הגבלת יכולתם של חקלאים חדשים להיכנס לפעילות בענף. מכאן, ההוגנות בינונית.	2	5%	0.1
	ישימות חברתית	חלק מציבור החקלאים תומך בשינוי חקיקה התומכים בהתארגנות; חלק אחר אינו מעוניין בהם.	2	20%	0.4
	ישימות פוליטית	כלי מדיניות זה עלול להתפרש כמתנגש מבחינת התפיסה עם כיוונים בחשיבה הפוליטית הנוכחית, כגון עידוד התחרותיות, היזמות וחופש העיסוק.	1	25%	0.25
	ישימות מעשית	לא נראה שיש בכלי מדיניות זה מגבלות של תקציב, כוח אדם, לוח זמנים או מגבלות מעשיות אחרות. מכאן, הישימות גבוהה.	3	5%	0.15
	השפעות חיוביות עקיפות	השפעות כלי המדיניות תלויות בהתארגנויות שייוצרו. ההתארגנויות עשויות, למשל, לפעול לקידום חדשנות טכנולוגית (כפי שנעשה בענף החלב), או, לחילופין, להסתמך על כוח השוק שנוצר מעצם ההתארגנות. לפיכך הציון כאן בינוני.	2	5%	0.1
	עלות-תועלת	העלות של כלי מדיניות זה נמוכה, שכן אין צורך בתקציב ציבורי כדי לממשו. עם זאת, עלולות להיות לו עלויות ציבוריות גבוהות, כולל חשש מהעלאת מחירי התוצרת החקלאית. יש בנושא זה נתונים לכאן ולכאן, והציון בינוני.	2	15%	0.3
	ציון משוקלל לכלי המדיניות				

השוואת ארבעת כלי המדיניות על פי קריטריונים

חקיקה תומכת	העדפה בתמיכות	ליווי והדרכה	ללא התערבות וללא פגיעה	כלי קריטריון
2	3	3	2	 אפקטיביות
2	2	3	2	 הוגנות
2	3	2	0	 ישימות חברתית
1	3	3	2	 ישימות פוליטית
3	2	2	3	 ישימות מעשית
2	3	3	0	 השפעות חיוביות עקיפות
2	3	3	2	 עלות-תועלת
1.80	2.90	2.75	1.55	ציון משוקלל

חשוב לציין כי לא ניתן להתייחס לכלי המדיניות המוצעים כחליפיים זה לזה, אלא כמשלימים זה את זה. התארגנות חקלאים היא נכונה מבחינה ציבורית, ולפיכך נדרשת חקיקה תומכת בצד ליווי והדרכה והעדפה בתמיכות.

- 1 ראו, למשל, דיון בתרומתן של היכולת לדבר ולשתף פעולה לקידום האנושות, בספרו של יובל נח הררי "קיצור תולדות האנושות", הוצאת דביר, 2011.
- 2 International Co-operative Alliance. Online at: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures#database-of-cooperative-statistics>
- 3 International Co-operative Alliance. Online at: <https://monitor.coop/en>
- 4 אמדור, ל', צבן, ח', לרמן, צ' ובן שחר, מ', 2012. חיזוק שוק המקרקעין החקלאי בישראל – תכנון ריכוזי לעומת שוק חופשי. מקרקעין, כרך י"א (2), 23-63.
- 5 הלמ"ס, הודעה לתקשורת, 27 מרץ 2019, מפקד החקלאות הארצי הגיע לסימומו. נדלה מתוך: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/104/07_19_104b.pdf
- 6 מבקר המדינה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2008. פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך. נדלה מתוך: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/69b/2019-69b-218-Yerakot.pdf>
- 7 European Commission, 2014. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Provisions Concerning Producer Organizations, Operational Funds, and Operational Programs, in the Fruit and Vegetables Sectors Since the 2007 Reform. Brussels.
- 8 Bijman et al., 2012. Support for Farmers' Cooperatives, Wageningen University.
- 9 אמדור, ל', שחור, ט' ובן שחר, מ', 2016. התארגנות של משקים חקלאיים בישראל – מאפיינים, גורמי הצלחה ואתגרים לעתיד. אופקים בגיאוגרפיה, 90, 130-146; אמדור, ל', שחור, ט' ובן שחר, מ', 2017. המבנה וצורות ההתארגנות של המשקים החקלאיים - העצמה של המשק המשפחתי. נדלה מתוך: https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2017/Pages/haihtargetnut_shel_meshakim_haklaeim.aspx; אמדור, ל', צבן, ח', לרמן, צ' ובן שחר, מ', 2012. חיזוק שוק המקרקעין החקלאי בישראל – תכנון ריכוזי לעומת שוק חופשי. מקרקעין, כרך י"א (2), 23-63. ראו: The Marker, 31.7.2017, משרד החקלאות סוגר את מועצת הצמחים, נדלה מתוך: <https://www.themarker.com/news/macro/1.4302975>; The Marker, 31.7.2017, התאחדות החקלאים דורשת משר החקלאות דיון מחודש על גורל מועצת הצמחים, נדלה מתוך: <https://www.themarker.com/news/macro/1.4304517>

- 10** Reich, A., 2007. The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative Look at the Political Economy of Market Regulation. Texas International Law Journal, 42: 843. Online at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=944389;
- 11** Kachel, Y. and Finkelshtain, I., 2010.. A Comparative Analysis of Antitrust Regulations in the Agricultural Sector in Israel, the US and the EU. Journal of Rural Cooperation, 38(1). 20-54. Online at: <https://ideas.repec.org/a/ags/jlorco/163880.html>
- 12** בדיקות שנערכו על ידי המועצה לענף הלול, ספטמבר 2019.
- 13** הצעת חוק המועצה לענף הלול (תיקון – ויסות הייצור והשיווק של תוצרת הלול), התשע"ז–2017. נדלה מתוך: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2017706>
- 14** אמדור, ל', שחור, ט' ובן שחר, מ', 2016. המבנה וצורות ההתארגנות של המשקים החקלאיים - העצמה של המשק המשפחתי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המדען הראשי. נדלה מתוך: https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2017/Documents/doch.pdf
- 15** משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2014. נוהל תמיכה בהתארגנויות חקלאים 2014-2015; מעוף (ללא תאריך), חקלאים צומחים יחד.
- 16** צוק-בר, א', אוסמן, א' והרשקוביץ, ר', 2016. סיכום פרויקט התארגנות חקלאים, מצגת למנכ"ל משרד החקלאות, סטטוס לספטמבר 2016.
- 17** צוק-בר, א', אוסמן, א' והרשקוביץ, ר', 2016. סיכום פרויקט התארגנות חקלאים, מצגת למנכ"ל משרד החקלאות, סטטוס לספטמבר 2016; משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, 2017. פרויקט התארגנויות חקלאיות 2015-2016, סיכום ביצוע עדכני לחודש מרץ 2017.
- 18** אלקיס, א', גינצבורג, א' וקחל, י', 2014. מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל. משרד החקלאות.
- 19** אמדור, ל', שחור, ט' ובן שחר, מ', 2016. המבנה וצורות ההתארגנות של המשקים החקלאיים - העצמה של המשק המשפחתי. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המדען הראשי. נדלה מתוך: https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2017/Documents/doch.pdf

יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת 2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית - ההתיישבות החקלאית - ובערכים שהיא משרתת, והיא מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית: סולידריות, מעורבות המדינה במשק מתוך אחריותה לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

 [/yesodotorg](https://twitter.com/yesodotorg)

 [/yesodot.org](https://www.facebook.com/yesodot.org)

 [/company/yesodotorg](https://www.linkedin.com/company/yesodotorg)

