

סוגיות הנוגעות לשנת השמיטה התשס"ח

תקציר

שנת שמיטה היא השנה השביעית במחזור של שבע שנים המונהגת רק בארץ ישראל, ובה מוטלות, לפי ההלכה היהודית, הגבלות, בין היתר, על מערכות הייצור החקלאיות ועל שיווק התוצרת החקלאית.

הממשלה הקציבה 103 מיליון ש"ח למימון ההיערכות לשנת השמיטה התשס"ח (ספטמבר 2007-ספטמבר 2008): 97 מיליון ש"ח תוקצבו בתקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) למימון תמיכה בחקלאים ולמימון תמיכה במוסדות ובמכונים המטפלים בעניינים הנוגעים לשנת שמיטה; ושישה מיליון ש"ח תוקצבו בתקציב משרד ראש הממשלה למימון התחייבויות הרבנות הראשית (להלן - הרה"ר) לטיפול במתן היתר לעבודת הקרקע והמסחר בשנת השמיטה באמצעות מכירת הקרקע לנכרי (להלן - היתר מכירה).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2008 בדק משרד מבקר המדינה במשרד לשירותי דת, ברה"ר, במשרד החקלאות ובאגף התקציבים במשרד האוצר את הנושאים האלה: מסגרת התקציב והמעקב אחר ביצועו, אופן ביצוע מדיניות הרה"ר בנושא השמיטה, היערכותם של המשרדים האמורים לשנת השמיטה - קביעת נהלים וקריטריונים לחלוקת התמיכות ומועדי תשלומן, ומחירי תוצרת למהדרין בשנת השמיטה.

עיקרי הממצאים

הביקורת העלתה כי אף שהסכום שהוקצב לשנת השמיטה התשס"ח היה גדול פי ארבעה מהסכום שהוקצב לשנת השמיטה הקודמת, להצעת ההחלטה על סכום התקציב לשנת השמיטה לא צורפו מסמכי רקע הכוללים תחשיבים כלכליים שיש להביא בחשבון במסגרת קביעת הסכומים שהוקצו לכל נושא במסגרת התקנות הייעודיות.

בשנת השמיטה התשס"ח החליטה מועצת הרה"ר, שלא לפי מדיניות הרה"ר לדורותיה, לצמצם את הטיפול בהיתר המכירה, וכחלופה הקימה, לראשונה מטעמה, מערך של אוצר בית דין¹. הקמתו של אוצר בית הדין לא אושרה בממשלה או במסגרת רשמית אחרת ולא תוקצבה, ופעילותו מומנה מהתקציב שיועד לטיפול בהיתר מכירה; הרה"ר אישרה התקשרות עם חברה פרטית בתור ספק יחיד לביצוע פרויקט השמיטה בלא שנערכה מבעוד מועד לפרסום מכרז לבחירת החברה.

1 אוצר בית דין הוא ארגון שנועד לטפל בצרכיה של אוכלוסייה המקפידה על תוצרת שמיטה למהדרין, ותפקידו להסדיר את הטיפול בתוצרת החקלאית של שנת השמיטה החל בשלב גידולה וכלה בשלב חלוקתה לאוכלוסייה.

משרד החקלאות והמשרד לשירותי דת לא נערכו מבעוד מועד לשנת השמיטה ולכן הקריטריונים למתן התמיכות פורסמו במהלך שנת השמיטה ובסופה, והדבר גרם לעיכוב בהעברת התמיכות לזכאים ולפגיעה ביכולתם של משרדים אלה לבצע בקרה על העמידה בקריטריונים למתן התמיכות.

סקר מחירים שעשה משרד מבקר המדינה העלה כי מחירי התוצרת למהדרין גבוהים בכ-66% בממוצע ממחירי אותה תוצרת שנמכרת לפי היתר מכירה, וכי אף שניתנו תמיכות לחקלאים המשווקים תוצרת למהדרין והטבות מס ליבואני תוצרת חקלאית, לא הובטח שמחירי התוצרת יהיו דומים למחירי השוק לצרכן.

סיכום והמלצות

אף שהמועד שבו חלה שנת שמיטה ידוע מראש, לא נערכו הגורמים הנוגעים בדבר מבעוד מועד לקראת שנת שמיטה. יצוין כי במרס 2008 אימצה הכנסת גישה דומה וחוקקה את חוק ועדת שמיטה ממלכתית, התשס"ח-2008. ועדת השמיטה תסייע למדינת ישראל בהיערכות לקראת שנת השמיטה בתשע"ה (2014-2015) ובשנות השמיטה שאחריה.

כדי למנוע בזבוז כספים או מחסור במשאבים כספיים, על הממשלה לקבל מידע מקיף על ההצעה המובאת לאישורה, ובכלל זה תחשיבים כלכליים וניתוח השפעות כלכליות ומשקיות. ראוי לבדוק את האפשרות להיערך מבעוד מועד ליצירת מקורות קיום בשנת השמיטה לחקלאים המעוניינים בכך והזכאים לתמיכות, כדי שיהיה אפשר לצמצם את התקציב המיועד לתמיכות.

על הרבנות הראשית לפעול לתכנון ולתקצוב של ההיערכות הנדרשת לשנת שמיטה ולביצועה מבעוד מועד, שבמסגרתם ייקבעו הגוף המבצע, אופן הביצוע, לוחות זמנים ונהלים; כמו כן עליה לגבש פתרונות לסוגיות הלכתיות ומשפטיות בנושא ולספק לחקלאים מידע כולל על האפשרויות העומדות בפניהם ועל ההסדרים הנהוגים בשנת השמיטה. כמו כן בהתחשב בכך שהרבנות הראשית שינתה את המדיניות שהייתה נהוגה ממועד הקמת המדינה ושעליה הסתמכו חקלאים וצרכנים והפעילה לראשונה אוצר בית דין מטעמה; ושאוצרות בית דין פרטיים כבר פועלים וממלאים לכאורה את צורכי האוכלוסייה שמקפידה לצרוך תוצרת למהדרין, היה עליה לבחון על פי כללי מינהל תקין אם מהיבטים מינהליים ועל פי שיקולים כלכליים נחוץ להקים אוצר בית דין שכזה.

על משרד החקלאות והמשרד לשירותי דת לקבוע לקראת שנת השמיטה נהלים וקריטריונים למתן תמיכות כדי לצמצם פגיעה אפשרית בחלוקת התמיכות, וכדי שיהיה אפשר לעשות בקרה בזמן אמת על הנתונים שצוינו בבקשות לתמיכה.

על משרד החקלאות לדאוג לכך שהתמיכה תינתן רק לחקלאים שמשווקים את תוצרתם באמצעות מערך שיווק של אוצר בית דין ושהכנסותיהם מהתוצרת לא כיסו את הוצאות הייצור. כמו כן, ראוי שוועדת השמיטה הממלכתית תיתן את דעתה על הפערים הגדולים בין מחירי התוצרת למהדרין ובין מחירי השוק, כדי שגם ציבור צרכני המהדרין יוכל לקנות תוצרת במחירים דומים למחירי השוק.



מבוא

שנת שמיטה היא השנה השביעית במחזור של שבע שנים המונהגת רק בארץ ישראל, ובה מוטלות, לפי ההלכה היהודית, הגבלות על מערכות הייצור החקלאיות ועל שיווק התוצרת החקלאית.

1. בשנת התרמ"ב (1882), עם חידוש היישוב היהודי בארץ ישראל והקמת המושבות היהודיות שהתפרנסו מחקלאות, התעורר חשש שמא שנת שמיטה תרע את מצבן הכלכלי של המושבות ותגרום לקריסתן ולדלדולן מהבחינה הכלכלית והחברתית. לכן החליטו רבני היישוב להתיר את עבודת הקרקע והמסחר בשנת השמיטה באמצעות מכירת הקרקע לנכרי (להלן - היתר מכירה).

היתר המכירה אומץ בידי הרבנות הראשית (להלן - הרה"ר) לדורותיה, ויישמו במישור הארצי כלל הדרכה לחקלאים שמעוניינים בהיתר מכירה, מכירת הקרקע לנכרי ומתן אישור לחקלאים בדבר מכירת קרקעותיהם. לצורכי קיום מצוות השמיטה ויישום הסדר היתר המכירה נחקק חוק עסקאות במקרקעין (קיום מצוות שמיטה), התשל"ט-1979, ומכוחו הותקנו תקנות עסקאות במקרקעין (קיום מצוות שמיטה), התשל"ט-1979. על פי התקנות, האישור לביצוע עסקת מקרקעין לצורך קיום מצוות שמיטה ניתן על ידי מועצת הרה"ר או על ידי מי שהיא הסמיכה לכך. בשנת התשס"ח מכה הרה"ר קרקעות של כ-6,000 חקלאים שהיו מעוניינים להצטרף להסדר היתר מכירה.

יש פוסקים שמצדדים בהיתר מכירה והתירו לחקלאים לפעול לפיו הלכה למעשה, ויש השוללים אותו והסבורים שאינו תקף כלל ושיש לקיים את מצוות השמיטה בשיטות אחרות, כמו גידול תוצרת על מצע מנותק מהקרקע או במסגרת אוצר בית דין². יצוין כי ההחלטה אם לקיים את מצוות השמיטה וכיצד לעשות כן נתונה בידי החקלאי, ואחד השיקולים שלפיהם מתקבלת החלטתו האמורה היא רמת הכשרות של השוק שאליו הוא משווק את תוצרתו החקלאית.

המגזר הצרכני נחלק לצרכנים המקפידים לצרוך תוצרת המותאמת להגבלות של שנת שמיטה ולצרכנים שאינם מקפידים על כך. חלק מהציבור שמקפיד על שנת שמיטה מסתמך על תוצרת שגודלה לפי היתר מכירה, המשוקת בחנויות וברשתות שיווק בעלי כשרות רגילה וחלקו, הנאמד בכ-15% מכלל הצרכנים³, לא הכיר בפתרון זה ואימץ פתרונות אחרים, ובהם צריכת תוצרת מיובאת או תוצרת שגודלה בפיקוח אוצר בית דין המשוקת בחנויות וברשתות שיווק בעלי כשרות למהדרין.

2. במרס 2008 התקבל בכנסת חוק ועדת שמיטה ממלכתית, התשס"ח-2008, שנועד לסייע למדינת ישראל להיערך לקראת שנות השמיטה הבאות. בחוק נקבע ששר החקלאות ופיתוח הכפר ימנה את הוועדה הראשונה עד סוף נובמבר 2008. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "על פי ההלכה היהודית, קיום מצוות השמיטה מצריך הכנה מדוקדקת בכמה תחומים, ובעיקר בתחום הכלכלי ובתחום החקלאי. כיום העיסוק בשמיטה וההכנות לקראת השמיטה נעשים במהלך השנה שלפניה, ולעתים רק בחלקה. הצעת החוק המתפרסמת בזה נועדה לקבוע מנגנון לתכנון ולביצוע של ההכנות הנדרשות לקראת השמיטה מראש, ולא רק סמוך לשנת השמיטה".

3. במרס 2007, בד בבד עם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, החליטה הממשלה להקצות 103 מיליון ש"ח למימון ההיערכות לשנת השמיטה התשס"ח. ביולי 2007 החליטה הממשלה להקצות במסגרת התקציב סכום לתמיכה במוסדות לימוד ובמכונים העוסקים בנושאי שמיטה, באמצעות הפחתת הסכומים המוקצים לתחומים אחרים באופן שסכום התקציב הכולל לא יחרוג מ-103 מיליון ש"ח. בהחלטות הממשלה נקבע כי 97 מיליון ש"ח יתוקצבו בתקציב משרד

2 אוצר בית דין הוא ארגון שנועד לטפל בצרכיה של אוכלוסייה המקפידה על תוצרת שמיטה למהדרין, ותפקידו להסדיר את הטיפול בתוצרת החקלאית של שנת השמיטה החל בשלב גידולה וכלה בשלב חלוקתה לאוכלוסייה.

3 כפי שצוין בדברי ההסבר להחלטת הממשלה.

החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) למתן תמיכות שונות לחקלאים, לשתלנים ולמכונים; ושישה מיליון ש"ח יתוקצבו בתקציב משרד ראש הממשלה לטיפול בהיתר מכירה. באפריל 2007 מינו מר שלום שמחון, שר החקלאות, ומר יצחק כהן, השר במשרד ראש הממשלה (בינואר 2008 הוא מונה לשר לשירותי דת), צוות עבודה בראשות משרד החקלאות, ובו נציגים של אגף התקציבים שבמשרד האוצר ושל הרה"ר, והוא קבע את הנהלים והקריטריונים למתן התמיכות האמורות מתקציב משרד החקלאות ואת היקפן של התמיכות. חברי הצוות נחלקו לארבעה צוותי משנה, ונקבע כי כל צוות משנה אחראי לטיפול בחלק מהנושאים שתוקצבו לפי החלטת הממשלה. הנהלים למתן התמיכות השונות פורסמו במהלך שנת השמיטה התשס"ח ובסופה.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2008 בדק משרד מבקר המדינה במשרד לשירותי דת, ברה"ר, במשרד החקלאות ובאגף התקציבים במשרד האוצר את הנושאים האלה: מסגרת התקציב והמעקב אחר ביצועו, אופן ביצוע מדיניות הרה"ר בנושא השמיטה, היערכותם של המשרדים האמורים לשנת השמיטה - קביעת נהלים וקריטריונים לחלוקת התמיכות ומועדי תשלומן, ומחירי תוצרת למהדרין בשנת השמיטה.

התקציב להיערכות לשנת השמיטה התשס"ח

1. בוועדת הכספים של הכנסת מיוני 2007 שדנה בעניין שנת השמיטה, דיווח מר שלום שמחון, שר החקלאות, שכיהן כשר החקלאות גם בשנת השמיטה הקודמת, כי "בשמיטה הקודמת מדינת ישראל העמידה כ-15 מיליון שקל ואחר כך גדל הסכום לכ-27 מיליון שקל במאמץ ובלחץ". התוספת נדרשה בשל הפסדים שנגרמו לחקלאים באותה שנת שמיטה.

לעומת זאת, לשנת השמיטה התשס"ח הקצתה הממשלה 103 מיליון ש"ח, סכום הגדול פי ארבעה מהתקציב לשנת השמיטה הקודמת (לרבות התוספת), למרות שבמשך השנים עלה מדד המחירים לצרכן בכ-17% בלבד⁴.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הצעת ההחלטה להקצות 103 מיליון ש"ח להיערכות לשנת השמיטה התשס"ח. ממסמכים שהמציאה מזכירות הממשלה למשרד מבקר המדינה ומבירור באגף התקציבים במשרד האוצר עולה כי ההחלטה לא צורפו מסמכי רקע ותחשיבים כלכליים שלפיהם אמור להיקבע סכום ההקצאה לכל נושא במסגרת התקנות הייעודיות; גם לא נמצא ניתוח של ההשפעות הכלכליות והמשקיות שעלולות להיות בשנת השמיטה בשל הצורך, למשל, לספק תוצרת למהדרין לאוכלוסייה המקפידה על כך.

אגף התקציבים הסביר בתשובתו מדצמבר 2008 כי "הצעת ההחלטה בנושא אושרה על ידי ממשלת ישראל... ואגף התקציבים תקצב את התוכנית בהתאם להחלטה האמורה".

ראוי לציין שכבר בדוח 53ב⁵ נאמר כי עבודת המטה של משרדי הממשלה ושל מזכירות הממשלה נועדה לאפשר לממשלה לקבל מידע מקיף על ההצעה המועלת לפנייה, כדי שההחלטה שתתקבל תתבסס על מידע נאות, המקיף את הנושא, הקשיים שהוא מעורר והעמדות השונות בעניינו.

4 לפי מחשבון לחישוב הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן שמתפרסם באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, עמ' 5 ואילך.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה אין לדעת על מה התבססה ההחלטה על היקף התקציב לנושא השמיטה, שכאמור גדול פי ארבעה מהסכום שהועמד לשנת השמיטה הקודמת, ואי-אפשר לוודא שהיה באפשרותה של הממשלה לקבל את ההחלטה המקצועית והמיטבית בנושא זה.

3. להלן יפורטו התחומים שתוקצבו במסגרת תקנות ייעודיות, הסכומים שהוקצו לשם כך מהתקציב האמור וניצולם:

ניצול התקציב		הסכומים שהוקצו		התחום המתוקצב בתקנות ייעודיות בתקציבי משרד החקלאות וראש הממשלה
באחוזים	במיליוני ש"ח	באחוזים	במיליוני ש"ח	
38.80	9.70	24.27	25.0	תמיכה בחקלאים משבתי משקים
4.23	0.74	16.99	17.5	תמיכה במגדלי החיטה
17.13	2.57	14.56	15.0	תמיכה במשתלות עצי פרי
23.45	2.58	10.68	11.0	תמיכה בהסבת בתי צמיחה למצע מנותק במגזר היהודי
53.50	5.35	9.71	10.0	תמיכה במוסדות לימוד ובמכונים העוסקים בשנת השמיטה
0.00	0.00	8.74	9.0	אוצר בית הדין - רשת ביטחון ושיווק תוצרת בהשגחה הלכתית
9.80	0.49	4.85	5.0	תמיכה בהקמת בתי צמיחה במגזר הלא-יהודי
0.00	0.00	3.88	4.0	מימון פער הוצאות איסום של השנה "השישית"*
56.00	0.28	0.49	0.5	הוצאות מינהלה והפעלת בקרה ופיקוח על כספי התמיכה
** 22.38	21.71	94.17	97.0	סה"כ במשרד החקלאות
67.67	4.06	5.83	6.0	בתקציב משרד ראש הממשלה למימון התחייבויות הרה"ר לטיפול על פי היתר מכירה
*** 25.02	25.77	100.00	103.0	סה"כ

* אחסון של תוצרת מהשנה השישית המיועדת לצריכה בחלק מהשנה השביעית.
 ** הניצול הכולל של התחומים שתוקצבו מסך תקציב משרד החקלאות להיערכות לשנת השמיטה התשס"ח.
 *** הניצול הכולל של משרד החקלאות ושל הרה"ר מסך התקציב להיערכות לשנת השמיטה התשס"ח.

מהטבלה עולה כי עד תום שנת השמיטה (ספטמבר 2008) נוצלו רק כ-25% מהתקציב הכולל: כ-67.7% בתקציב משרד ראש הממשלה למימון התחייבויות הרה"ר לטיפול על פי היתר מכירה וכ-22.4% מתקציב משרד החקלאות.

4. כאמור, עד תום שנת השמיטה התשס"ח נוצלו 25% מהתקציב בלבד. הועלה כי שיעורו הקטן של הניצול מקורו, בין היתר, בפרסום מאוחר של הקריטריונים לקבלת התמיכות (ראו להלן בפרק הדן בתמיכות מתקציב משרד החקלאות), שבגיננו שולם חלק ניכר מהתקציב רק בשנה שלאחר מכן.

בתשובתו של משרד החקלאות מדצמבר 2008 נאמר כי הוא מעריך שעד תום שנת 2009 ינוצלו מתקציב כספי השמיטה כ-72 מיליון ש"ח, בכלל זה מלוא התקציב שיועד לרה"ר. הערכת משרד החקלאות מתבססת על כך שבמהלך שנת 2009 תשולם יתרת התמיכה למשבתי משקים ותסתכם ב-16 מיליון ש"ח, שהתמיכה לבעלי משתלות עצי פרי תסתכם ב-15 מיליון ש"ח ושהתמיכה בגין איסום תוצרת מהשנה השישית תסתכם ב-670,000 ש"ח (בדצמבר 2008 טרם שולמה התמיכה). כמו כן, משרד החקלאות הגדיל את ההקצאה לשני תחומים על ידי העברת סכומים מתקנה לתקנה כמפורט להלן: התמיכה לחקלאים שפעלו במסגרת אוצר בית דין תסתכם ב-12 מיליון ש"ח (במועד סיום הביקורת טרם התקבל אישור ועדת הכספים של הכנסת להגדלת הסכום) והתמיכה במוסדות לימוד ובמכונים העוסקים בשנת השמיטה תסתכם ב-15 מיליון ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי לפי אומדן של משרד החקלאות, שיעור התקציב שינוצל למימון ההיערכות לשנת השמיטה מכלל התקציב שיועד לצורך כך יהיה כ-70%, לאחר העברת כספים מתחום לתחום.

5. היקף התמיכות למיניהן שהוקצו לחקלאים נקבע בהתבסס על הצורך להעמיד לרשותם אמצעי קיום בשנת השמיטה. כדי שיהיה אפשר לצמצם את התקציב המיועד לתמיכות, יש לבחון את האפשרות שמשרד החקלאות, בתיאום עם משרד האוצר והחקלאים, ייערכו מבעוד מועד ליצירת מקורות קיום בשנת השמיטה לחקלאים המעוניינים בכך והזכאים לתמיכות, בדומה לקרן ביטוח שמטרתה לפצות חקלאים על פגיעה של נזקי טבע. קרן הביטוח היא חברה ממשלתית שבבעלות הממשלה והחקלאים, והממשלה משתתפת בשיעורים שונים במימון פרמיית הביטוח שמשלמים החקלאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרך קבלת ההחלטות בנושא התקציב ושיעור ניצולו מעידים שקביעת התקציב לא התבססה על הצרכים הממשיים, והדבר עלול לגרום להוצאות מופרזות מכאן ולמחסור מכאן.

מדיניות הרה"ר בשנת השמיטה התשס"ח

היתר מכירה

1. בשנת השמיטה הקודמת (התשס"א) טיפלה הרה"ר בנושא היתר מכירה, בראשות מנהל המחלקה למצוות התלויות בארץ, שעוסקת בפיקוח ובמתן פתרונות הלכתיים בנושאים הנוגעים למצוות התלויות בארץ. באותה שנה החלה הרה"ר להיערך לשנת השמיטה במאי 2000, ארבעה חודשים לפני תחילת שנת השמיטה, ללא תוספת תקציב מיוחדת לביצוע פרויקט היתר מכירה, ובסיוע של רבנים מקומיים ושל מושבים, קיבוצים ומתנדבים. ההיערכות כללה פרסום חוברות הסברה בנושא השמיטה, פנייה לחקלאים והדרכתם, התקשרות עם חקלאים המעוניינים בהיתר מכירה, מכירת הקרקע לנכרי ומתן אישור לחקלאים בדבר מכירת קרקעותיהם.

לעומת זאת, מחזור שהפיצה הרה"ר בינואר 2007 לרבני ישראל עולה כי מועצת הרה"ר (להלן - המועצה) החליטה בישיבתה בנובמבר 2006, שלא כמדיניות הרה"ר לדורותיה, כי "בשנת השמיטה הקרובה ייעשה מאמץ גדול לצמצם את ההסתמכות על היתר המכירה למינימום האפשרי ולהפעילו רק במקרים בהם יתברר שיש חשש לפגיעה במערכת הכשרות הארצית או בשעת דחק גדולה מבחינת פרנסת החקלאים ומבחינת החשש לנטישת החקלאות ע"י החקלאים היהודים".

2. באותה ישיבה מינתה המועצה את הרב זאב וייטמן (הממונה מטעם הרה"ר על מתן הכשרות בתנוכה) ליו"ר ועדת השמיטה ולאחראי לארגון השמיטה מטעם הרה"ר לקראת שנת השמיטה התשס"ח. הרב וייטמן פעל על פי מדיניותה המוצהרת של הרה"ר, דהיינו לצמצום הטיפול בהיתר המכירה.

באפריל 2007, בעקבות בקשתו של הראשון לציון, הרב שלמה משה עמר, מינתה המועצה את הרב אברהם יוסף (הרב הראשי של העיר חולון) ליו"ר נוסף של הוועדה. מפרוטוקול המועצה עולה כי מינויו של הרב יוסף נועד לקדם את נושא היתר המכירה לטובת הציבור המסתמך על הסדר זה.

באוגוסט 2007 נקבעה חלוקת התפקידים בין שני היו"רים של ועדת השמיטה: הרב יוסף יטפל בנושא היתר המכירה של מטעים שתוצרתם מיועדת ליצוא ושל חיטה, מספוא ופרחים ובהיתר המכירה של תוצרת מכל אזור הערבה, בכלל זה ירקות; הרב וייטמן ימשיך לטפל בנושא היתר המכירה של הירקות והקטניות וכן ימשיך לקדם את הסכמי אוצר בית דין של הרה"ר בנוגע למטעים וליקבים. במסגרת הטיפול בנושא היתר המכירה נתנו הרבנים לחקלאים אישור בדבר מכירת קרקעותיהם לנכרי.

3. בדצמבר 2007 מסרה מחלקת הייעוץ והחקיקה האזרחית במשרד המשפטים לנציבות שירות המדינה, לבקשתה, חוות דעת משפטית בעניין ההסמכה להנפיק אישורים לחקלאים מטעם הרה"ר, שניתנה לרב וייטמן ולרב יוסף אף שאינם עובדי מדינה. לפי חוות הדעת, מי שאינו עובד ציבור "אינו יכול, לכאורה, להפעיל את הסמכות השלטונית של מתן אישורים על ביצוע עסקאות במקרקעין המוענקים על פי דין הואיל ומדובר במעשה שלטוני לכל דבר ועניין. פתרון מוצע לקושי זה, הינו שאישורים בדבר עסקאות במקרקעין יינתנו אך ורק על-ידי הרב יוסף המכהן אף כרב העיר חולון".

לאחר מתן חוות הדעת ובהתאם לאמור בה, רק הרב יוסף המשיך לטפל בנושא היתר המכירה ומתן אישורים לחקלאים. יצוין כי לפני שניתנה חוות הדעת האמורה, הרב וייטמן והצוות שבראשותו התקשרו בחוזה עם כ-1,700 חקלאים מגדלי ירקות שהיו מעוניינים בהיתר מכירה, שקרקעותיהם נמכרו לנכרי בשלושה מועדים בחודשים ספטמבר ודצמבר 2007.

בתשובתו של הרב וייטמן מדצמבר 2008 נאמר כי "הצורך שלי להפעיל כביכול 'סמכות שלטונית' נבע מתוך העובדה שפקידי הציבור ברבנות באגף הכשרות החליטו לפעול בניגוד לגורמים הממונים עליהם ולא לטפל בהיתר המכירה ובשמיטה ושלא להפעיל את הסמכות השלטונית שהם היו אמורים וחייבים להפעילה ואף לא לשתף פעולה איתנו - אנשי השטח - ולהוציא בשם הרבנות הראשית את האישורים הנדרשים".

לדעת משרד מבקר המדינה היה על הרה"ר להיוועץ מבעוד מועד במחלקת הייעוץ והחקיקה האזרחית במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה בנוגע לבחירת יו"ר ועדת שמיטה שיהיה בעל סמכות לאשר ביצוע עסקה במקרקעין.

4. לבג"ץ הוגשו שתי עתירות⁶ נגד מדיניות מועצת הרה"ר בדבר צמצום היקף הטיפול בהיתר מכירה, שלא כמדיניות הרה"ר לדורותיה: (א) עתירה נגד קביעת מועצת הרה"ר מאוגוסט 2007 כי כל רב מקומי רשאי להכריע, על פי השקפת עולמו, אם לתת תעודות כשרות לתוצרת חקלאית שגודלה לפי היתר מכירה; (ב) עתירה נגד החלטות של המועצה הדתית בירושלים ושל רב העיר הרצלייה, ולפיהן אסור לשווק תוצרת שגודלה בהסתמך על היתר מכירה.

6 בג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ ואח' נ' מועצת הרה"ר לישראל, ועדת השמיטה שע"י מועצת הרה"ר לישראל ואח', תקדין; בג"ץ 7628/07 המועצה לייצור צמחים ולשיווקם והתאחדות חקלאי ישראל נ' מועצת הרה"ר לישראל, ועדת השמיטה שליד מועצת הרה"ר לישראל ואח', תקדין.

בפסק הדין שניתן ב-23.10.07 פסל בג"ץ את החלטות מועצת הרה"ר וקבע כי ביישובים שהרב המקומי שלהם אינו מוכן לתת תעודות כשרות המבוססות על היתר מכירה, על הרה"ר למנות רב אחר שיעניק את התעודות האמורות.

בפסק הדין הוזכרה, בין היתר, תשובתו של הרב אליהו בקשי דורון שהיה הראשון לציון הרב הראשי לישראל בשנת השמיטה הקודמת, בדבר היסוד להיתר מכירה בשנת השמיטה תשס"א⁷, ובה נאמר כי "ההבדל היסודי בין הרבנות הראשית לשאר הוועדות העוסקות בשמיטה, שלנגד עיניה לא רק ציבור שומרי שמיטה כהלכתה, שיש לדאוג לצרכיהם בפירות וירקות כשרים למהדרין לשומרי שביעית, ולא רק החקלאים גיבורי כוח עושי דברו [משבתי משקים]...לנגד עיניה כלל ציבור החקלאים בארץ, וביניהם דתיים ומסורתיים רבים המבקשים שלא להיכשל בעוון שבת הארץ, ומאידיך אינם יכולים לשמור שמיטה כהלכתה ולהשבית את הארץ".

בפסק הדין צוין גם כי "החלטה בדבר מדיניות - קל וחומר החלטה המשנה מדיניות - צריכה להיעשות בהליך מינהלי ראוי... במקרה שלפנינו איננו יודעים איזה סוג דיון התקיים בהחלטה זו, ואילו נתונים, בדבר הנוק הצפוי לחקלאים ולצרכנים משינוי המדיניות, הובאו בפני חברי מועצת הרה"ר. בדיון מסוג זה על הגוף המינהלי לשוות לנגד עיניו את השיקולים הכבדים שהיו כל השנים לנגד עיני הרה"ר לדורותיה, ואת ההשלכות האפשריות של שינוי המדיניות ויתכן שיש חובה לשמוע גורמים המייצגים את האינטרסים הנפגעים כמו נציגי הממסד החקלאי ונציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר".

בעקבות פסיקת בג"ץ החליטה מועצת הרה"ר בשיבתה ב-1.11.07 להסמיך ארבעה רבנים⁸ שייתנו תעודות כשרות ביישובים שרב העיר אינו מוכן לתת כשרות בשל השימוש בתוצרת של היתר מכירה וביישובים שייקבעו לכל אחד מהם.

הקמת מערך אוצר בית דין של הרה"ר

אוצר בית דין הוא ארגון המסדיר את הטיפול בתוצרת החקלאית של שנת שמיטה, בעיקר פירות האילן ותוצרתם, החל בשלב גידולה וכלה בשלב שיווקה לאוכלוסייה. הטיפול במסגרת זו מונע מהחקלאים השבתה מלאה של המטעים ומאפשר צריכת תוצרת של גידול מקומי. אוצר בית דין מאפשר לחקלאים להתפרנס בשנת שמיטה כשכיריו, העושים בשטחי הגידול שלהם רק את הנחוץ והמותר בשנת השמיטה, ומשלם להם את הוצאות הייצור בלבד. בשנת התשס"ח פעלו בארץ חמישה אוצרות בית דין פרטיים.

1. בשל מדיניות הרה"ר בדבר צמצום השימוש בהיתר מכירה, הקימה הרה"ר בשנת התשס"ח, לראשונה מטעמה, מערך של אוצר בית דין. הרה"ר מינתה את הרב וייטמן לראש צוות העובדים שיועסק במערך זה נוסף על תפקידו כיו"ר ועדת השמיטה.

אף על פי שהגורמים הרשמיים ברה"ר הם שקבעו את ההנחיה בדבר הקמת אוצר בית דין, הקמתו והפעלתו לא נדונו, לא אושרו ולא תוקצבו בידי הממשלה או במסגרת רשמית אחרת.

7 כפי שהיא מובאת בספר שאלות ותשובות בניין אב ד', עמודים רע"ו-רע"ז.

8 הרב שאר ישוב כהן - רבה של חיפה; הרב דב ליאור - רבה של קריית ארבע; הרב אברהם יוסף - רבה של חולון; והרב יוסף הראל - רב מטה יהודה.

2. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה נכתב כי "רוב החקלאים נזקקים להיתר-המכירה באשר השבתת כל קרקעות היהודים איננה ראלית בשלב זה. מההיבט החקלאי (שמירה על הקרקעות) ומההיבט השיווקי בארץ ובחו"ל". מכאן שמדיניות הרה"ר ולפיה יש לצמצם את השימוש בהיתר מכירה, שבהתבסס עליה הוקם אוצר בית דין, לא עלתה בקנה אחד עם החלטת הממשלה בדבר היתר המכירה. עוד התברר כי התקציב שיועד למימון הטיפול בהיתר מכירה שימש למעשה גם למימון הפעלת אוצר בית הדין של הרה"ר, אף שכאמור בהחלטת הממשלה לא נאמר דבר על הקמת אוצר בית דין ממלכתי ונקבע במפורש כי התקציב מיועד ל"טיפול עפ"י היתר מכירה".

בתשובת מנכ"ל הרה"ר מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה נאמר שהמטרה של החלטת הממשלה הייתה "לתת לחקלאים ולצרונים פתרון כולל לתקציבי הפעילות לשנת השמיטה. הרבנות הראשית לישראל המופקדת על הצדדים ההלכתיים והכשרותיים - והיא הקובעת את דרכי הפעולה - החליטה לפעול בשני המסלולים במקביל". בתשובתו מדצמבר 2008 הסביר ראש לשכת הרב הראשי לישראל הרב מצגר כי "בעבר פתרון הרבנות הראשית היה באמצעות היתר מכירה ועל כן הטיפול בכלל החקלאים מכונה בתקציב 'היתר מכירה' אך הרבנות היא הסמכות המחליטה מהו הפתרון ההלכתי המתאים לכל חקלאי".

החלטת הרה"ר להפעיל לראשונה אוצר בית דין מטעמה מבטאת מדיניות של צמצום השימוש בהיתר מכירה, שאינה מתיישבת עם מדיניותה של הרה"ר לדורותיה. לדעת משרד מבקר המדינה בהתחשב בכך שאוצרות בית דין פרטיים כבר פועלים ואף ממלאים לכאורה את צורכי האוכלוסייה שמקפידה לצרוך תוצרת למהדרין; ובהתחשב בכך שהחקלאים והצרונים הסתמכו על מדיניות היתר המכירה שהייתה מקובלת ממועד הקמת המדינה, היה על הרה"ר, שהיא גוף ממלכתי הפועל בתחום הדתי והרוחני והאחראי בין היתר לפיקוח ולמתן שירותי הדת היהודיים, לבחון על פי כללי מינהל תקין אם מהיבטים מינהליים ועל פי שיקולים כלכליים נחוץ להקים אוצר בית דין שכזה.

יצוין כי אף שהרה"ר החליטה לשנות את מדיניותה בדבר צמצום היתר המכירה לפני שתקבל את ההחלטה בעניין התקציב לשנת שמיטה, שינוי זה לא הובא לפני הממשלה על אף חשיבותו וממילא לא נדון ולא קיבל ביטוי בדברי ההסבר להצעת ההחלטה של הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, לקראת הדיון על התקציב היה מקום להביא לידיעת הממשלה את דבר השינוי האמור ואת השפעותיו ותוצאותיו.

3. מתשובתו של הרב וייטמן עולה כי הרה"ר הבטיחה לחקלאים שיצטרפו למערך אוצר בית הדין שלה שיהיה אפשר לשווק את תוצרתם גם במקומות שבהם משווקים תוצרת לפי היתר מכירה. אולם בפועל חקלאים אלה חויבו לחתום גם על היתר מכירה "כדי לאפשר את כניסת תוצרתם לשווקים ולרשתות השיווק".

מהאמור עולה כי התוצרת שגודלה בפיקוח אוצר בית דין של הרה"ר ובמימון תקציב השמיטה נמכרה בשוק החופשי ולא רק למי שצורך תוצרת למהדרין (ראו להלן בפרק "תמיכה בחקלאים שתוצרתם משווקת באמצעות אוצר בית דין").

מינוי חברה פרטית לביצוע פרויקט השמיטה

לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), "המדינה כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו", למעט התקשרויות הפטורות מחובת מכרז שמפורטות בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

כאמור, לקראת שנת השמיטה התשס"ח החליטה הרה"ר להקים ועדת שמיטה. מנכ"ל הרה"ר הסביר למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן היה למצוא ברה"ר עובדים פנויים שיוכלו לקבל עליהם גם את הפרויקט המורכב של שנת השמיטה, ולכן החליטה הרה"ר לשכור את שירותיה של חברה פרטית לביצוע פרויקט השמיטה.

בנובמבר 2006 פרסמה הרה"ר בקשה לקבלת מידע (R.F.I.)⁹ בנושא מתן שירותי ייעוץ וניהול בעניין מצוות התלויות בארץ לקראת שנת השמיטה התשס"ח ובמהלכה. לפי הבקשה החברות שיגישו הצעות נדרשות להעסיק צוות בעל ניסיון בפיקוח על חקלאים, שבראשו יעמוד רב מנחה שיידרש להכין תכנית עבודה לאופן ביצוע המכירה ולהגישו לאישור הרה"ר; ההצעה תכלול הסדר למכירת קרקעות של חקלאים, וכן נהלים והנחיות; החברה נדרשת להדריך חקלאים בנוגע לפעולות שמותר ושסוּר לבצע לקראת שנת השמיטה ובמהלכה ולעסוק בכל הנוגע להיתר המכירה ולמגעים עם משרד החקלאות, עם מינהל מקרקעי ישראל ועם ארגוני המגדלים, וכן להכין בסיס מידע ממוחשב ובו נתונים על החקלאים שיצטרפו להסדר.

1. חברת כוח אדם (להלן - החברה) הגישה הצעה למתן השירותים האמורים. בינואר 2007 החליטה ועדת מכרזים של הרה"ר להתקשר עם החברה בפטור ממכרז, בשל היותה ספק יחיד לפרויקט השמיטה. בפברואר 2007 חתמה הרה"ר עם החברה על חוזה שתוקפו פברואר 2007 עד ספטמבר 2007 בסכום כולל של 1.6 מיליון ש"ח.

בישיבה בנושא מכרז להכנה ותפעול של שנת שמיטה שכינס מנכ"ל הרה"ר ביוני 2007 (כשישה חודשים לאחר שנבחרה החברה), הוחלט שהרה"ר "תצא באופן מיידי במכרז פומבי שתוקפו יהיה לשנתיים לחברה שתבצע את תפעול מכלול פרויקט השמיטה".

למרות ההחלטה לקיים מכרז פומבי החליטה הרה"ר, באישור סגן החשב של משרד ראש הממשלה, להמשיך ולהעסיק את החברה בפטור ממכרז, ובמהלך שנת השמיטה אף הוארכה שלוש פעמים תקופת החוזה עמה. בפעם השלישית נקבע כי החוזה עם החברה יהיה תקף עד תום שנת 2008, והתוספת שקיבלה החברה בעד הפעלת הפרויקט מספטמבר 2007 עד סוף שנת 2008 הייתה כ-4.9 מיליון ש"ח.

בתשובתו של סגן החשב של משרד ראש הממשלה מדצמבר 2008 נאמר כי מאחר שרק החברה הגישה הצעה, ונוכח "לוחות הזמנים הקצרים וכן המלצת גורמי המקצוע ומנכ"ל הרבנות כי מדובר בספק יחיד בנסיבות העניין הוחלט כי אין תועלת בעריכת מכרז, לכן עפ"י הוראות חוק חובת המכרזים הוגשה המלצה לוועדת הפטור בחשכ"ל שאישרה את הבקשה... העילה החוקית הינה סעיף 3(4)-המשך התקשרות מטעמי יעילות וחיסכון בתנאים זהים או מיטיבים למזמין העבודה... וכן את לוחות הזמנים הקצרים".

9 Request For Information - בקשה לקבלת מידע מגופים העוסקים בתחום המבוקש. המידע נועד לסייע למבקש להגדיר את צרכיו לפני שיתקשר עם גופים המספקים את השירות הנדרש. את הבקשה אפשר לפרסם בתפוצה כללית או להפיצה רק בקרב גופים המתמחים בתחום הנדון.

בתשובתו הסביר מנכ"ל הרה"ר כי "עקב רגישותו ומורכבותו של נושא השמיטה לא ניתן היה להתחיל בהערכות בטרם תקבל מועצת הרבנות הראשית החלטות בנדון". בתשובתו הודיע ראש לשכת הרב מצגר: "... כי הערכות מוקדמת ככל שתהיה תתרום לייעול המערכת ואנו נערכים כבר בזמן הקרוב לקיים ישיבה... כדי להסיק מסקנות ייעול לשמיטה הבעל"ט".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמועד שבו חלה שנת שמיטה ידוע מראש, היה על הרה"ר להיערך מבעוד מועד לטיפול בכל הכרוך בה ולקבוע נהלים ולוחות זמנים לצורך כך, ובכלל זה היה עליה לדון באופן הביצוע של פרויקט השמיטה ולקבל החלטות בנושא. אילו החליטה הרה"ר להתקשר עם חברה פרטית שתטפל עבורה בפרויקט, היה עליה לקבוע מראש לפי אילו קריטריונים תיבחר החברה ולהגדיר את אופן ביצוע הפרויקט, כדי שהיא תוכל להיערך לפרסום מכרז לבחירת החברה, כמתחייב מחוק חובת המכרזים.

2. החברה מינתה את הרב זאב וייטמן לראש צוות העובדים בפרויקט. כאמור, כבר קודם לכן החליטה הרה"ר למנות את הרב וייטמן ליו"ר ועדת השמיטה, ובמצב הדברים האמור הוא נדרש לשמש הגורם המנחה והמפקח בכל הנוגע לפרויקט השמיטה מהבחינה ההלכתית והמינהלתית גם יחד.

לדעת משרד מבקר המדינה יש חשש שאיחוד תפקיד יו"ר ועדת שמיטה עם תפקיד רב מנחה עלול לפגוע בפיקוח ובבקרה המינהלתית, וראוי לשקול ביצוע הפרדה בין התפקידים האמורים כל אימת שיוחלט שגוף פרטי יבצע את פרויקט השמיטה, באופן שהפיקוח המינהלתי על עבודתו של הגוף הפרטי יישאר בידי הרה"ר.



לדעת משרד מבקר המדינה, על הרבנות הראשית להיערך לשנת השמיטה בפרק הזמן שבין שנות השמיטה, ובכלל זה עליה להכין את התשתית לשנת השמיטה ולגבש פתרונות לסוגיות הלכתיות. סביר להניח שאם הרה"ר תיערך כראוי לשנת השמיטה יהיה אפשר לשלב בתפקידי המחלקה למצוות התלויות בארץ את הטיפול בנושא השמיטה, בין השאר כדי שיהיה אפשר לנצל את הידע והניסיון של עובדי המחלקה ולהשתמש במאגרי המידע המשמשים את המחלקה. הדבר יאפשר לצמצם את עלויות ביצוע הפרויקט בעתיד. כאמור לעיל, במרס 2008 אימצה הכנסת גישה דומה וחוקקה את חוק ועדת שמיטה ממלכתית, התשס"ח-2008, וקבעה כי תפקידה של הוועדה הוא לסייע בהיערכות מדינת ישראל לקראת שנת שמיטה.

תמיכות מתקציב משרד החקלאות

כאמור, 97 מיליון ש"ח (כ-94%) מהתקציב בסך 103 מיליון ש"ח שיועד למימון שנת השמיטה תוקצבו בתקציב משרד החקלאות. משרד מבקר המדינה בדק את אופן החלוקה של תמיכות בסכום כולל של עשרה מיליון שהוקצו למוסדות לימוד ולמכונים העוסקים בשנת השמיטה, ואת אופן חלוקתן של תמיכות בסכום כולל של תשעה מיליון ש"ח שהוקצו לחקלאים המשוקים את תוצרתם

באמצעות אוצר בית הדין. כאמור, בסוף שנת השמיטה התשס"ח החליט משרד החקלאות להגדיל את ההקצאה לשני התחומים האמורים באמצעות העברת סכומים מתקנות ייעודיות אחרות שתוקצבו בהחלטת הממשלה, כמפורט להלן: סכום התמיכה לחקלאים שפעלו במסגרת אוצר בית דין יהיה 12 מיליון ש"ח (במועד סיום הביקורת טרם התקבל אישור ועדת הכספים של הכנסת להגדלת הסכום), וסכום התמיכה במוסדות לימוד ובמכונים העוסקים בשנת השמיטה יהיה 15 מיליון ש"ח.

תמיכה במוסדות לימוד ובמכונים

1. כאמור, ביולי 2007 החליטה הממשלה להקצות במסגרת התקציב סכום לתמיכה במוסדות לימוד ובמכונים העוסקים בנושאי שמיטה. שר החקלאות והשר במשרד לשירותי דת מינו צוות משנה בראשות המשרד לשירותי דת (להלן - ועדת תמיכות) והוא קבע את הנהלים והקריטריונים למתן התמיכות האמורות ולפיקוח על חלוקתם. בסמוך למועד קבלת ההחלטה על מתן תמיכות למוסדות לימוד ולכוללים, החלה ועדת התמיכות לגבש את מבחני התמיכה.

2. לפי הוראות סעיף 6.2 בנוהל החשכ"ל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדין בהם, יש לפרסם הודעה בדבר האפשרות להגיש בקשות לתמיכה עד 15 בנובמבר בשנה הקודמת לשנה שעברה מוצעת התמיכה. כלומר, התאריך האחרון להגשת הבקשות לתמיכות האמורות היה 15.11.07.

מאחר שבמועד שנקבע בנוהל טרם פורסמו המבחנים לקבלת התמיכה, ניתנה ארכה לפרסום ההודעה עד לסוף ינואר 2008. המבחנים פורסמו ברשומות ב-18.12.07, באיחור של כחודש ימים, וההודעה פורסמה יומיים לאחר מכן.

3. התמיכה שיועדה למוסדות לימוד ולמכונים חולקה לשלושה סוגי מוסדות: (א) שבעה מיליון ש"ח הוקצו למוסדות לימוד המפעילים מסגרת לימודית המיועדת לחקלאים שומרי שמיטה; (ב) 2.5 מיליון ש"ח הוקצו למכונים העוסקים בפעילות הכנה והדרכה לקראת שנת שמיטה ובמהלכה; (ג) חצי מיליון ש"ח הוקצו למוסדות לימוד המקיימים מבחני הלכה ארציים בנושא שנת שמיטה.

(א) תמיכה במוסדות לימוד: במסגרת מבחני הזכאות לתמיכה במוסדות הלימוד נקבעו קריטריונים ותנאי סף ובכללם נוכחות של 75% מתלמידי המוסד בשתיים משלוש ביקורות שיעשה המשרד לשירותי דת; במסגרת הלימודית שהמוסד מפעיל לומדים 15 תלמידים לפחות, וביישובים קטנים במועצות אזוריות - לא פחות מעשרה תלמידים; לכל תלמיד במוסד יש אישור מטעם הרשות לתכנון של משרד החקלאות כי הוא חקלאי שומר שביעית. עמידה בכל הקריטריונים המפורטים במבחנים מזכה את המוסד בסכום מרבי של 1,000 ש"ח עבור כל תלמיד, לפחות מחצית הסכום תינתן לתלמיד כמענק חודשי אחיד, והיקפו של אותו מענק לתלמיד לא יעלה על 500 ש"ח לחודש.

שתי עמותות המפעילות מוסדות לימוד הגישו בקשה לתמיכה, אולם רק אחת מהן עמדה בתנאי הסף לקבלת התמיכה. העמותה הפעילה מסגרת לימודים ב-55 כוללים לחקלאים שומרי שמיטה. ביוני ובאוגוסט 2008 אישרה ועדת התמיכות לשלם ל-34 כוללים סך של כ-3.8 מיליון ש"ח. 21 הכוללים האחרים נפסלו מכיוון שלא עמדו בתנאי הסף שנקבעו במבחני התמיכה, ובכלל זה מספר התלמידים הלומדים בכלל או מספר שעות הלימוד ביום.

מאחר שהמבכונים פורסמו רק כשלושה חודשים לאחר תחילת שנת השמיטה, החל המשרד לשירותי דת לעשות ביקורת על נוכחות התלמידים רק בפברואר 2008, כחמישה חודשים לאחר תחילת שנת השמיטה. בשל כך נאלצה ועדת התמיכות לאשר למוסדות הלימוד תמיכה בדיעבד לשנת 2007 ובלבד שהם הציגו דוחות כספיים ומאזנים לשנת 2007 והוכיחו, בין היתר, שהם קיימו פעילות בשנת 2007 ועמדו בתנאים האחרים המפורטים בנוהל.

(ב) תמיכה במכונים: כאמור, הוקצבו 2.5 מיליון ש"ח לשם תמיכה במכונים העוסקים בהכנה ובהדרכה לקראת שנת השמיטה התשס"ח ובמהלכה. ועדת התמיכות החליטה שחצי מהתקציב יוקצה לשנת 2007 וחצי לשנת 2008, דהיינו המכונים יקבלו 1.25 מיליון ש"ח לכל שנה.

בנוהל התמיכה במכונים נקבע, בין היתר, כי על המכון להציג דוחות על פעולות הכנה והדרכה שביצע לקראת שנת השמיטה ובמהלכה כמפורט בנוהל. שיעורי התקציב שיוקצו לסוגי הפעילות השונים נקבעו בנוהל. היקף התמיכה במוסד שעמד בכל המבכונים הוא סך כל הסכומים שצבר המוסד עבור ביצועו של כל אחד מסוגי הפעילות בנפרד.

בסוף דצמבר 2007 הגישו שישה מכונים בקשות תמיכה לשנים 2007 ו-2008. רק ביוני 2008 אישרה ועדת התמיכות את הבקשות לשנת 2007 של ארבעה מהם, שעמדו בדרישות הנוהל. בספטמבר 2008 הועברו התמיכות בסכום כולל של 1.25 מיליון ש"ח לחשבונות הבנק של המכונים.

מאחר שהנוהל פורסם רק כשלושה חודשים לאחר תחילת שנת השמיטה, נאלצה ועדת התמיכות לאשר תמיכה בדיעבד לשנת 2007 ובתנאי שהמכונים הוכיחו שהם עמדו בתנאים המפורטים בנוהל, ובכלל זה קיום פעולות הכנה והדרכה בשנת 2007.

לדעת משרד מבקר המדינה, היערכות מבעוד מועד לטיפול בעניין התמיכות וקביעת המבכונים לחלוקתן לפני תחילת שנת שמיטה היו מאפשרות לעשות בקרה בזמן אמת על הנתונים שצוינו בבקשות לתמיכה (כגון נוכחות התלמידים, מועדי הלימוד, קיום הדרכות), לקבל מבעוד מועד אישור מהרשות לתכנון ולתת את התמיכות זמן סביר לאחר תחילת שנת השמיטה.

תמיכה בחקלאים שתוצרתם משווקת באמצעות אוצר בית דין

בשנת התשס"ח פעלו חמישה אוצרות בית דין פרטיים ואוצר בית דין של הרה"ר. לפי נתונים שמסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, ארבעה אוצרות בית דין פרטיים משווקים את התוצרת של החקלאים באמצעות המערך הלוגיסטי שלהם ומשלמים לחקלאים עבור התוצרת על פי הסכם ביניהם; ואוצר בית דין פרטי אחר וזה של הרה"ר מאפשרים לחקלאים לשווק את תוצרתם למשווקים שאתם הם עברו בשנים הקודמות ולקבל את התמורה ישירות מהמשווקים.

1. יש שהכנסותיו השנתיות של חקלאי הפועל במסגרת אוצר בית דין קטנות מהכנסותיו בשנים אחרות מהסיבות האלה: בשלב הגידול - יש סוגי מטעים שאוצר בית דין מחייב את החקלאי הפועל במסגרתו לעשות בהם פעולות מסוימות המגדילות את הוצאות הייצור לעומת הוצאות הייצור בשנה אחרת. בשלב השיווק - משום שהוא משווק לפי הנחיית אוצר בית דין הקובע את התמורה שהחקלאי זכאי לה ואת יעדי השיווק.

2. חקלאים המשווקים את תוצרתם באמצעות אוצר בית דין זכאים לתמיכה ממשלתית שנועדה לעודד גידול פירות וירקות במסגרת אוצר בית דין ולסייע בכיסוי הוצאותיהם על גידול התוצרת. הסכום שהוקצה לתמיכה בחקלאים שתוצרתם משווקת באמצעות אוצר בית דין בשנת השמיטה התשס"ח הוא תשעה מיליון ש"ח, והוא נכלל בתקציב משרד החקלאות (כאמור, בכוונת משרד החקלאות להגדיל את ההקצאה ל-12 מיליון ש"ח ובמועד סיום הביקורת טרם התקבל אישור ועדת הכספים להגדלת הסכום).

רק בספטמבר 2008, לקראת סיום שנת השמיטה, פורסמו המבחנים למתן התמיכה האמורה. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2008, עדיין לא שולמה התמיכה לחקלאים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משום שהנוהל פורסם רק בסוף שנת השמיטה התשס"ח עלול להיגרם חסרון כיס לחקלאים שאוצר בית הדין לא עמד בתשלום עלויות ייצור התוצרת שלהם או עלול להיגרם גירעון בקופת אוצר בית הדין שכבר שילם את עלויות הייצור במהלך שנת השמיטה.

בנוהל התמיכה נקבעו שני תעריפי תמיכה, בהתאם לשני סוגי אוצרות בית הדין האמורים: (א) חקלאים המשווקים את תוצרתם רק באמצעות אוצר בית הדין זכאים לתמיכה בהתאם להוצאות הייצור העודפות¹⁰ של הגידולים שדיווחו עליהם ולפי מספר הדונמים שבהם גידלו את תוצרתם; ולתמיכה נוספת כשיעור 3% מהוצאות הייצור השוטפות¹¹ של טון תוצרת ששיווקו בשנת השמיטה, לפי אישור בית דין. (ב) חקלאים שמשווקים ישירות למשווקים זכאים לתמיכה בהתאם להוצאות הייצור העודפות של חמישה סוגי גידולים המפורטים בנוהל שעליהם דיווחו ולפי מספר הדונמים שבהם גידלו את תוצרתם.

3. מהפרוטוקול של ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת מאוגוסט 2008 בעניין שנת שמיטה עולה שכספי התמיכה יועדו לשמש רשת ביטחון לחקלאים שזדקקו לה, דהיינו למי שאוצר בית הדין שילם לו בעד תוצרתו פחות מהמחיר שהתחייב לשלם, משום שכמות התוצרת הייתה קטנה מהמשוער או שאיכות התוצרת הייתה ירודה, וכיו"ב.

המכון למצוות התלויות בארץ מפעיל את אחד מאוצרות בית הדין הגדולים בארץ והוא משווק את התוצרת של החקלאים. לדברי ראש המכון, יש חקלאים שההכנסות של אוצר בית הדין מתוצרתם לא הספיקו למימון עלויות הייצור שלהם, ולעומתם יש חקלאים שההכנסות מתוצרתם היו גבוהות מהעלויות ולפיכך הוחזרו להם מלוא עלויות הייצור, כפי שהתחייב כלפיהם אוצר בית הדין, והפרש הכנסותיהם הועבר לחקלאים שהיה להם גירעון.

השיטה שבה נוהגים מקצת מאוצרות בית הדין מאפשרת לחקלאים לשווק את תוצרתם ולקבל את תמורתה מהמשווקים, ולפיכך נבצר מאוצר בית הדין לפקח על ההכנסות משיווק התוצרת. חקלאים אלה יכולים לכאורה למכור את תוצרתם במחיר השוק באופן שהכנסותיהם לא ייפגעו אף שהם פעלו במסגרת אוצר בית דין. לפי הנוהל הנהוג, הקובע שכל החקלאים זכאים לתמיכה, גם אלה שהרוויחו ממכירת תוצרתם נהנים מכספי התמיכה, אף שהיא נועדה לשמש רשת ביטחון לחקלאים שהיה להם גירעון עקב שיווק התוצרת באמצעות אוצר בית דין.

10 הוצאות ייצור נוספות שמקורן בהנחיית הרבנים ובפרוטוקול הגידול המיוחד של שנת השמיטה ושחושבו בידי מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע של משרד החקלאות.

11 הוצאות ייצור שוטפות לטון בשנת ניבה רגילה, לרבות עבודה עצמית ללא החזר הון, לפי תחשיבים של משרד החקלאות.

משרד החקלאות הסביר בתשובתו את השיקולים שהנחו בקביעת נהל זה: "על מנת שלא לגרוע מאחריותם של אוצרות בית הדין להוצאות החקלאי, התמיכה הוסבה לתשלום קבוע וידוע מראש [ההדגשה במקור] לכל החקלאים ואוצרות בית הדין".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתאם להחלטת ועדת הכספים יש לתת תמיכה רק לחקלאים שמשווקים באמצעות מערך שיווק של אוצר בית דין שמפקח על הכמויות ועל המחיר המשולם בעד התוצרת שההכנסות מהתוצרת שלהם לא כיסו את הוצאות הייצור.

4. משרד מבקר המדינה בדק אם יש חקלאים שהצטרפו לשני ההסדרים (אוצר בית דין והיתר מכירה) בעת ובעונה אחת. במסגרת הבדיקה נעשתה השוואה בין רשימת החקלאים הפועלים במסגרת אוצר בית הדין של הרה"ר ובין רשימת החקלאים הפועלים במסגרת היתר מכירה, המעודכנות לאוגוסט 2008.

נמצא כי 46 (כ-9%) מהחקלאים הרשומים במערך אוצר בית הדין של הרה"ר הצטרפו גם להסדר היתר מכירה של הרב יוסף לצורך שיווק סוג אחד של גידול בחלקות אחדות בשטח כולל של כ-2,900 דונם.

התברר שכל אחד משני יושבי הראש של ועדת השמיטה, הרב וייטמן והרב יוסף, ניהל מאגר מידע נפרד שכולל את שמות החקלאים שהצטרפו להסדר היתר מכירה או אוצר בית דין שבתחום סמכותו, את מקום מושבם ואת סוג הגידול הנכלל בהסדר. אולם לא היה מאגר משותף של נתונים ולא נעשתה הצלבה בין הנתונים. אמנם בחודשים הראשונים לפעילותם של השניים בוועדת השמיטה הם מסרו זה לזה דיווחים בנושא ומאגרי המידע עודכנו, אולם עקב חילוקי דעות הלכתיים נותק הקשר ביניהם והעברת המידע פסקה. הפיצול בין מאגרי המידע והיעדר הצלבה בין הנתונים פגמו בזרימת המידע ובמעקב אחר החקלאים שהצטרפו להסדרים של הרה"ר. הפיצול אפשר לחקלאים שרצו בכך להצטרף לשני ההסדרים ולקבל אישורים המקנים להם את הזכות לקבל תמיכה של המדינה בחקלאים שבמסגרת אוצר בית דין ונוסף על כך להפיק רווחים משיווק בשוק החופשי כמקובל אצל חקלאים הפועלים במסגרת היתר מכירה.

משרד החקלאות הסביר בתשובתו כי חלק מאוצרות בית הדין מאפשרים הצטרפות לשני ההסדרים ולכן "מצאנו לנכון לאפשר מתן תמיכה גם במקרים בהם לא כל התוצרת משווקת לאוצר בית הדין, והכללנו זאת בנהל שפורסם", ולפיכך החקלאים האמורים זכאים לתמיכה בגין ההוצאות העודפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרה"ר לדאוג שתהיה מערכת אחת של נתונים על החקלאים או לעשות הצלבה בין שתי מערכות הנתונים, כדי שיהיה אפשר לעשות בקרה ולמנוע מחקלאים הפועלים במסגרת אוצר בית דין של הרה"ר להצטרף גם להסדר היתר מכירה לצורך שיווק של אותו סוג גידול ולקבל תמיכה שאינם זכאים לה.

מחירי ירקות ופירות בשנת השמיטה

כדי לבדוק את השפעת שנת שמיטה על המחירים שהצרכן משלם בעד התוצרת החקלאית, השווה משרד מבקר המדינה בין 26.6.08 ל-16.9.08 את מחיריהם של 19 מיני ירקות ופירות (להלן - הסל שנדגם) שנמכרו בארבע רשתות שיווק בירושלים: שתי רשתות שמוכרות תוצרת שמיטה למהדרין (יכול מחו"ל, תוצרת של נכרי ובאמצעות אוצר בית דין) ושתי רשתות המוכרות תוצרת לפי היתר

מכירה. נמצא שהמחיר הממוצע של הסל שנדגם ברשתות המהדרין יקר בכ-66% ממחירו ברשתות המוכרות תוצרת לפי היתר מכירה; פער המחירים בין המוצרים הגיע ל-176%.¹² להלן דוגמאות לפערי המחירים: תפוחי אדמה - 98%, בצל - 125%, גזר - 140% ואבטיח - 176%.

משרד החקלאות דואג לאספקת תוצרת המתאימה לדרישות הציבור המקפיד על שמיטה למהדרין על ידי מתן תמיכה לחקלאים המשווקים את תוצרתם באמצעות מערך של אוצר בית דין כאמור לעיל, וכן על ידי מתן פטור ממכס על יבוא תוצרת חקלאית מחו"ל. היה צפוי שהסיוע הכספי יביא לידי כך שהמחיר לצרכן של תוצרת מיבוא ושל תוצרת המשווקת באמצעות אוצרות בית דין יהיה דומה למחיר השוק לצרכן, אך כאמור מחיר התוצרת למהדרין היה יקר בכ-66% ממחירי השוק לצרכן.

יצוין שלפי דירוג של נתונים דמוגרפיים ושל רמת חיים ביישובים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישובים שבהם שיעור גדול של צרכני תוצרת למהדרין מדורגים במקומות נמוכים¹³ בדירוג חברתי-כלכלי. למשל בירושלים שיעור המשפחות אשר להן ארבעה ילדים ויותר הוא כ-32% (גם ביתר היישובים שבהם מתגוררת בעיקר אוכלוסייה חרדית הצורכת תוצרת מהדרין שיעור המשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר הוא 22%-56%). מכאן שהציבור האמור, שרובו במעמד חברתי-כלכלי נמוך, נאלץ לקנות פירות וירקות בשנת שמיטה במחירים יקרים יותר ממחירי תוצרת שמשווקת לפי היתר מכירה. אפשר להניח שהמחיר הגבוה של התוצרת השפיע על הרגלי צריכת המזון של צרכני המהדרין והם צרכו פחות פירות וירקות בשנת השמיטה התשס"ח.

בתשובתו הסביר משרד החקלאות כי "למשרד אין יכולת לשלוט על מחיר מכירה לצרכן".

לפי מידע שמסרה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חנויות שנמכרת בהן תוצרת למהדרין כלולות במדגם לחישוב מדד המחירים לצרכן, ולכן ייתכן שהמחירים הגבוהים של התוצרת המשווקת בהן השפיעה גם על מדד המחירים לצרכן ולדבר זה יש השפעות מקרו-כלכליות על כלל המשק.

יצוין כי בעניין מחיר תוצרת שמשווקת באמצעות אוצר בית דין בשנת שמיטה כתב הרב זאב וייטמן בספרו "לקראת שמיטה ממלכתית במדינת ישראל" כי הרב אלישיב, "המנחה באופן שוטף ופוסק באופן תדיר בהלכות אלו לאוצרות בית הדין הפונים אליו, עומד על כך שבכל תנאי המחיר לצרכן יהיה נמוך יותר מאשר מחיר השוק המקובל. נימוקו הוא, שאם לא כך, אין בית הדין פועל מאומה לטובת הציבור... לדעתו, לציבור אין כל צורך ותועלת בבית דין שמטפל בפירות הפקר למען הציבור, אך ההוצאות שהוא גובה עבור טיפולו בפירות אלו גבוהות יותר מאשר מחירים של פירות שמורים שאינם הפקר בשוק הרגיל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שניתנות תמיכות לחקלאים והטבות מס ליבואני תוצרת חקלאית, ראוי שמחיר תוצרת המהדרין שנמכרת לציבור ברשתות השיווק ובחנויות יהיה דומה ככל האפשר למחיר השוק. כדי שגם ציבור צרכני המהדרין יוכל לקנות תוצרת במחירים דומים למחירי השוק, ראוי כי ועדת השמיטה הממלכתית תיתן את דעתה על הפערים הגדולים בין המחירים.

12 יצוין שנמצא מוצר אחד שמחירו ברשתות המהדרין היה נמוך ב-9% ממחירו ברשתות המוכרות לפי היתר מכירה.

13 היישובים בישראל מסווגים לעשרה אשכולות (קבוצות יישובים) לפי מצבם החברתי-כלכלי, בסדר עולה (דהיינו יישובים מאשכול 1 מצבם החברתי-כלכלי הוא הגרוע ביותר, ויישובים מאשכול 10 - מצבם הטוב ביותר). ירושלים מדורגת באשכול 4 ולהלן יפורט הדירוג של יתר היישובים שנבדקו: אלעד - אשכול 2, ביתר עילית - אשכול 1, בני ברק - אשכול 2, יבנאל - אשכול 4, מודיעין עילית - אשכול 2, נתיבות - אשכול 3, עמנואל - אשכול 2, צפת - אשכול 4 ורכסים - אשכול 2.

סיכום

אף שהמועד שבו חלה שנת שמיטה ידוע מראש, לא נערכו הגורמים הנוגעים בדבר מבעוד מועד לקראת שנת שמיטה. יצוין כי במרס 2008 אימצה הכנסת גישה דומה וחוקקה את חוק ועדת שמיטה ממלכתית, התשס"ח-2008. ועדת השמיטה תסייע למדינת ישראל בהיערכות לקראת שנת השמיטה בתשע"ה (2014-2015), ובשנות השמיטה שאחריה.

הממשלה הקציבה 103 מיליון ש"ח למימון ההיערכות לשנת השמיטה התשס"ח (ספטמבר 2007-ספטמבר 2008) שתוקצב בתקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר ובתקציב משרד ראש הממשלה למימון התחייבויות הרבנות הראשית.

לצורך קביעת תקציב המבוסס על הצרכים הממשיים, יש להציג לממשלה מידע מלא על ההצעה המובאת לאישורה, ובכלל זה תחשיבים כלכליים וניתוח של השפעות כלכליות ומשקיות, וכן פרטים על שינויים אפשריים במדיניות הכשרות שהיו ידועים באותה עת.

על הרבנות הראשית לפעול לתכנון ולתקצוב ההיערכות הנדרשת לשנת שמיטה ולביצועה מבעוד מועד, שבמסגרתם ייקבעו הגוף המבצע, אופן הביצוע, לוחות זמנים ונהלים; עליה לגבש פתרונות לסוגיות הלכתיות ומשפטיות בנושא, ולספק לחקלאים מידע כולל על האפשרויות העומדות בפניהם ועל ההסדרים הנהוגים בשנת השמיטה.

כמו כן בהתחשב בכך שהרבנות הראשית שינתה את המדיניות שהייתה נהוגה ממועד הקמת המדינה ושעליה הסתמכו חקלאים וצרכנים והפעילה לראשונה אוצר בית דין מטעמה; ושאוצרות בית דין פרטיים כבר פועלים וממלאים לכאורה את צורכי האוכלוסייה שמקפידה לצרוך תוצרת למהדרין, היה עליה לבחון על פי כללי מינהל תקין אם מהיבטים מינהליים ועל פי שיקולים כלכליים נחוץ להקים אוצר בית דין שכזה.

על משרד החקלאות והמשרד לשירותי דת לקבוע לקראת שנת השמיטה נהלים וקריטריונים למתן תמיכות, כדי לצמצם פגיעה אפשרית בחלוקת התמיכות, וכדי שיהיה אפשר לעשות בקרה בזמן אמת על הנתונים שצוינו בבקשות התמיכה.

על משרד החקלאות לדאוג לכך שהתמיכה תינתן רק לחקלאים שמשווקים את תוצרתם באמצעות מערך שיווק של אוצר בית דין שהכנסות מהתוצרת שלהם לא כיסו את הוצאות הייצור. כמו כן, ראוי שוועדת השמיטה הממלכתית תיתן את דעתה על הפערים הגדולים בין מחירי התוצרת למהדרין ובין מחירי השוק, כדי שגם ציבור צרכני המהדרין יוכל לקנות תוצרת במחירים דומים למחירי השוק.

