

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: ט' ניסן, תשע"ח 25.03.2018

סומן: כ-14-12772

לכבוד

מר אורי אדיאל

שר החקלאות ופיתוח הכפר

נכבדיי שלום רב,

הנדון: קריאה נוספת להפעלת הסמכות בחוק לסגירת מועצת הצמחים

סימוכין: פנייתנו מיום 27.12.17

תשובתכם מיום 18.3.18

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

1. לפני מספר חודשים פנינו אליך בבקשה לעשות שימוש בסמכותך לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מועצת הצמחים") ולהפסיק את פעילות המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: "מועצת הצמחים"). זאת, כיוון שלעמדתנו כל העילות החלופיות בחוק המאפשרות להפסיק את פעילות המועצה מתקיימות (הפנייה מצורפת כנספח א למכתב זה).

2. כך, בין היתר, הצבענו במכתבנו על העובדה כי המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה כיוון שהיא אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים ואף פוגעת במידה מסוימת ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. בנוסף, טענו כי בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי פוגעת במגדלים ובכך היא בפועל נמנעת מלפעול לטובת הבטחת פרנסת המגדלים.

3. כמו כן, ציינו כי ישנו ספק אם המועצה אכן מהווה גוף המייצג בפועל את עמדת המגדלים וכי לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. נוסף על כך, פירטנו אודות העובדה כי התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים וכן כי פעילותה כלל אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים.

4. לצד זאת, מתקיימת גם החלופה השנייה שבחוק לפיה המועצה אינה מבצעת ביעילות את מטרותיה. לעמדתנו, פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפויה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. כך, הצגנו מדוע על אף שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפויה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים לא מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



5. במקביל לכל אלה, הצגנו גם את עמדתנו המוצהרת של שר החקלאות אליה נחשפנו לאחרונה, לפיה הוא עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק. עוד הצבענו על היותה של סמכותו של שר החקלאות בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים לפזר את מועצת הצמחים "סמכות חובה" ולא רשות, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.

6. ביום 18.3.18 קיבלנו בתודה את תשובת מנכ"ל משרדך, מר שלמה בן-אליהו, לפנייתנו. אולם, לעמדתנו התשובה אינה מעניקה מענה מספק או כל התייחסות עניינית למרבית הטענות שפרשנו בפניכם במסגרת הפנייה המפורטת לעיל.

7. עוד נציין, כי במכתבכם הדגשתם כי "...התיקון משקף איזון ראוי שמטרתו להבטיח, לעת הזו, את המשך פעילותה של המועצה ביחס למינים בהן היא פועלת באופן מיטבי ומנגד, לצמצם את פעולתה ביחס למינים בהן אין הדבר כך." אולם, להבנתנו הסיבה העיקרית לגריעת מרבית המינים במסגרת תיקון החוק הייתה התנגדות עזה של החקלאים המגדלים אותם להמשיך לפעול תחת פיקוח מועצת הצמחים, ולא פעילות מיטבית של המועצה בעניין המינים הללו.

8. במציאות הקיימת בה אין עוררין על כך שכלל העילות החלופיות בחוק מתקיימות, מדובר בהחלטה תמוהה ביותר. על כן, נבקש לקבל הבהרה נוספת והתייחסות מפורטת לטענותינו, הכוללת פירוט אודות הטעמים העומדים בבסיס קבלת החלטתו המקצועית של שר החקלאות שלא להפעיל סמכותו לסגירת מועצת הצמחים בשלב זה.

9. נודה לתשובתכם ולטיפולכם המהיר, לשם שקילת המשך צעדינו.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה/ומחקר

ר' יואל קאופמן
רומי קאופמן
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר אלי כהן, שר הכלכלה והתעשייה
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
עו"ד איילת זלדין, ממלאת מקום היועץ המשפטי של משרד הכלכלה
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: ט' טבת, תשע"ח 27.12.2017

סומן: כ-14-12772

לכבוד

מר אלי כהן

מר אורי אריאל

שר הכלכלה והתעשייה

שר החקלאות ופיתוח הכפר

משרד הכלכלה והתעשייה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה להפעיל את הסמכות לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים

ולהורות בצו על סגירת המועצה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
חוק מועצת הצמחים קובע כי בהתקיים אחת משלוש עילות, רשאים שר החקלאות ושר הכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להפסיק את פעילות המועצה או לפזרה:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;
2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;
3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזוריה.

לעמדת התנועה, כפי שתפורט במכתב זה, כל העילות החלופיות הללו התקיימו. יתר על כן, בתאריך ה-4.12.2017, במכתב מאת שר החקלאות שנשלח ליו"ר ועדת הכלכלה, הביע השר את עמדתו לפיה אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, ונימק זאת באופן המקיים את כל אחת מהעילות המנויות בחוק. משכך, קמה חובה להפעיל את הסמכות, כיוון שאי-הפעלתה בנסיבות אלו – בהן עמדתו המוצהרת של השר היא כי נתמלאו הנסיבות לפרק את המועצה – תהיה בלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

לפיכך, פונה התנועה אל שר החקלאות ושר הכלכלה לפעול בהתאם למתחייב על פי דין, ולהפעיל את סמכותם לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים – כלומר, לפרק את מועצת הצמחים.

1. המועצה לייצור צמחים ולשיווקם הינה רשות הפועלת מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "מועצת הצמחים" או "המועצה" ו-"חוק מועצת הצמחים" או "החוק", בהתאמה).¹ מועצת הצמחים הוקמה על פי תיקון מס' 6 לחוק מועצת הצמחים, שבוצע במסגרת פרק יא' לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג – 2003 (להלן: "חוק התוכנית הכלכלית").

¹ חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



2. במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, אוחדו ארבע מועצות חקלאיות – המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, מועצת הפירות, המועצה לצמחי נוי והמועצה לשיווק פרי הדר – למועצה אחת, הלוא היא מועצת הצמחים. בשנת 2010 הוכנסה תחת כנפי המועצה, מועצת הזית, אך המועצה לצמחי נוי הוצאה ממועצת הצמחים בשנת 2007; וזאת מכוח הסמכות הקבועה בסעיפים 69(א) ו-69(ב) לחוק מועצת הצמחים.²

3. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים הוא שמעניק לשרים את הסמכות לפזר את המועצה:

69. (א) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

להפסיק את פעולות המועצה או לפזרה בכל אחד מאלה:

(1) המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

(2) המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

(3) קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזור.

(ב) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו

לפזר את המועצה אם לדעתם השתנו הנסיבות והמגמות

שלשם השגתן הוקמה המועצה.

4. כלומר – בסעיף מוענקת לשר החקלאות ולשר הכלכלה הסמכות להפסיק או לפזר בצו את מועצת הצמחים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, באם השתנו לדעתם הנסיבות והמגמות אשר לשם השגתן הוקמה המועצה. כאמור, החוק מונה שלוש עילות חלופיות שבהתקיים אחת מהן, מן הראוי להפעיל את הסמכות, ואלו הן:

1. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;

2. המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

3. קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזור.

5. סעיף 69 המהווה מעין סעיף "השמדה" של מועצת הצמחים, מופיע כבר בנוסח חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: חוק מועצת הפירות או החוק המקורי).³

² צו מועצת הצמחים (ייצור ושיווק)(פיזור מועצת הזיתים והכללת ענף זיתי השמן במועצת הצמחים), התשי"ע-2010.
³ חוק מועצת הפירות הוא החוק המקורי אשר על גבי הוכנסו שינויים והתאמות במסגרת תיקון מס' 6 כל שיחול לגבי כלל הענפים, שמו שונה בהתאמה לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



אפשרות פיזורן של מועצות הייצור החקלאיות עלה על דעת המחוקק כבר עם חקיקת החוק המקורי.

6. כפי שיובהר להלן, כל העילות החלופיות המנויות בחוק התקיימו, ולכן נדרש פיזור המועצה. כפי שצפה המחוקק כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, מועצת הצמחים סיימה את תפקידה ההיסטורי ולפיכך דורשת התנועה כי יש לפזרה להקימה מחדש כגוף וולונטרי.

7. רקע לפיזור מועצת הצמחים

7.1. זוהי אינה הפעם הראשונה בה נדון פיזור מועצת הצמחים. עיון בנושא ובמאמצי העבר לתקן את קלקלות מועצת הצמחים מלמד שהספק ביחס לנחיצות מועצות הייצור במתכונתן הכופה ולגבי מידת הרלבנטיות שלהן מקנן בלבבות העוסקים בתחום מועצות הייצור מזה שנים רבות. כך למשל, כבר בשנת 1990 מינה שר החקלאות דאז רפאל איתן את חה"כ יואש צידון לעמוד בראש ועדה לאסטרטגיה חקלאית (להלן: "ועדת צידון"). בחודש דצמבר 1990 הגישה ועדת צידון את המלצותיה, ביניהן:

(1) יבוטל מעמדן הסטטוטורי של המועצות, יוקמו גופים ציבוריים חליפיים (...); (3) המועצות יפסיקו לתת שירותים ולבצע פעילויות שניתן לבצען במערכות חליפיות על בסיס של קניית שירות בעבור תשלום ישיר (...); (4) למועצה לא תהיה נגיעה כלשהיא למערכת ההתקשרויות בין הגורמים השונים בענף (5) המועצה תיתן חסות לשולחנות מגדלים. השולחנות יאורגנו על בסיס ענפי וולונטרי ויסייעו למועצה בגיבוש המדיניות בענפים ספציפיים (...).⁴

7.2. אולם, חרף אימוץ מסקנות ועדת צידון ע"י השר,⁵ המלצותיה לא הגיעו לכדי מימוש. בהתאם, קשיים בתפקוד המועצה המשיכו להתעורר ולצוף על פני השטח גם בשנים הבאות, כפי שבא לידי ביטוי בפרוץ "מרד החקלאים" בשנת 2007 הנמשך עד היום, במסגרתו מסרבים כ-2000 חקלאים לשלם את ההיטלים הנגבים על ידי מועצת הצמחים וזאת בטענה כי ההיטלים שגובה המועצה גבוהים מדי, וכי לא מוענקת להם כל תמורה שהיא בעבורם,⁶ ומתוך מטרה להפוך את פעילות המועצה לוולונטרית.

⁴ המלצות ועדת ההיגוי למבנה ותפקידי של מועצות הייצור הצמחיות (ירקות, פירות ופרחים), עמ' 150, מתוך דוח הוועדה לאסטרטגיה חקלאית (1990). ההדגשות במסמך זה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.

⁵ הוועדה לאסטרטגיה חקלאית בראשותו של יואש צידון אשר המלצותיה אומצו בידי שר החקלאות באפריל 1991; הספר הירוק, קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005, יולי 1999. לקוח מתוך הערת שוליים בדוח מבקר המדינה, דוח שנתי 2004 ולחשבונית שנת הכספים 2003, העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה בעמ' 57 הי"ש 29.

⁶ מירב ארלוזורוב "מרד החקלאים מכה שוב" The Marker (30.03.2014).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



7.3. ממידע שהגיע לתנועה עולה כי למרד זה שותפים חקלאים רבים נוספים המתנגדים לפעילות המועצה, אך ממשיכים לשלם את ההיטלים רק מתוך חשש כי זו תתכלל להם ותפתח בהליכים משפטיים כנגדם, וכן מגדלים שהמועצה גובה מהם היטלים דרך רשתות השיווק בעת מכירת התוצרת החקלאית,⁷ כך שאינם יכולים להביע תמיכתם באמצעות הצטרפות למרד.

7.4. יתר על כן; גם בעבר נעשה שימוש בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים. בשנת 2010 נעשה לראשונה שימוש בסעיף זה, וזאת בכדי להביא לסיום תפקידה של מועצת הזיתים.⁸ מועצת הזיתים הוספה לשלושת הענפים החקלאיים החוסים תחת צילה של מועצת הצמחים.

7.5. הזרז המרכזי להחלטה להפעיל את סעיף 69 לחוק היה דו"ח מבקר המדינה משנת 2010 אשר הצביע על מחדלים חמורים בתפקוד המועצה וחשש לפגיעה בטוהר המידות בהתנהלות העובדים במועצה.⁹ בדו"ח המבקר הודגש כי **לשר החקלאות אחריות מיניסטריאלית** לפעילות מועצת הזיתים, וכי למול הפגמים שנתגלו ביחס לתפקוד המועצה ועובדיה היה **מוטל על השר לפעול באופן אקטיבי לתיקונם.**¹⁰

7.6. נוכח מבקר המדינה אשר המליץ על ביצוע "שידוד מערכות מקיף" במועצת הזיתים, הפעיל שר החקלאות, בהסכמת שר התמ"ת ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת את סמכותו מכוח סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים והורה על פיזור מועצת הזיתים. דהיינו, **על שר החקלאות מוטלת האחריות המיניסטריאלית להביא לפיזור מועצת ייצור באם מתקיימת אחת מן העילות המנויות בסעיף 69(א) לחוק מועצת הצמחים.**

7.7. לאור התקיימות עילות הפירוק כפי שיובהר לחלן, ניתן לטעון כי פירוק מועצת הזיתים מהווה רק את "הסנונית הראשונה" בטרם תפורק המועצה כליל.

8. התקיימו העילות המצדיקות את פיזור המועצה

⁷ לפי תקי 3 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז-2007, החיטל בענף הירקות ופירות החדר יחושב לפי משקל, ואילו בענף הפירות, לפי שטח הגידול. תקי 5 לתקנות אלו קובעת כי "משווק מורשה, יצואן, תעשיין או בית אריזה שקיבל צמחים ממגדל, ינכה את ההיטל מהתמורה שעליו לשלם למגדל בעד הצמחים שקיבל ויעבירו למועצה". כלומר, ממגדלי הירקות ופירות החדר מנוכה ההיטל בעת מכירת התוצרת החקלאית, ואינם יכולים לסרב לשלם היטלים למועצה.

⁸ מועצת הזיתים היתה תאגיד בעל כשירות משפטית עצמאית שהוקם בצו מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (הקמת מועצת הזיתים), התשל"ג-1973.

⁹ מבקר המדינה דו"ח שנתי 660 של לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008 910-875 (2010); ראו גם משה ליכטמן "ביה"ד לעבודה אישר את פלטורי גדי הרובץ ממועצת הצמחים" גלובס 19.6.2013 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000853901>

¹⁰ מבקר המדינה דו"ח שנתי 660 של לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, שם, בעמ' 908. רחיי יפו 208, ירושלים 94383 * מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



8.1. כאמור, תבקש התנועה לטעון כי התקיימו העילות המנויות בחוק המאפשרות את סגירת מועצת הצמחים. מפאת היקף המכתב, יובאו הדברים בקיצור ובתמצית, תוך שהתנועה שומרת את זכותה להרחיב בעניין זה בהמשך.

8.2. המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה:

א. סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים מונה את שלל תפקידי המועצה. בין שלל התפקידים בולטת חובת המועצה כלפי המגדלים (סעיף 11(2)) וכלפי אוכלוסיית המדינה (סעיף 11(4)). המועצה נדרשת לפעול לקידום האינטרסים של המגדלים בדמות הבטחת מחיר הוגן, בנוסף, המועצה היא שאמונה על ההגנה על הביטחון התזונתי במחירים נאותים לאוכלוסייה הישראלית. ההסדרה המוטלת על כתפי המועצה מבקשת ממנה להגן על האינטרס הלאומי ועל האינטרסים של המגדלים כאחד. אף על פי כן, מתגלים כשלים במילוי חובות המועצה.

ב. ראשית, פעילות המועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים – וסקר "התקליט" המפורסם על ידה אינו תורם ואולי אף פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. סקר המועצה הוא שמשיע על מחירי כל העסקאות המבוצעות במשק, ופרסומו אף משפיע רטרואקטיבית על עסקאות שנסגרו עוד טרם פרסומו.¹¹

ג. פרסומים בתקשורת העלו כי מחירי מועצת הצמחים ומשרד החקלאות מנופחים ביחס למחיר האמיתי והם אינם משקפים את מחירי העסקאות בפועל. זאת בהשוואה לסקר המחירים של חברה פרטית בשם ניסן מחשבים בע"מ, המפיקה מחירון בשם "ירקום".¹² סקר התקליט והמחירים המפורסמים בו, משרתים במידה רבה את הרשתות ולא את המגדלים.

ד. מעבר לכך, המחירים המוצגים בסקר "התקליט" אינם משקפים את המחיר שהחקלאי קיבל בתמורה לתוצרתו, כיוון שגם אם היו נכונים, מדובר במחיר לפני שהופחת ממנו החיטל למועצה, ולפני תשלום ההובלה, דמי האריזה, ו"השמדות התוצרת" המנהלתיות שהמועצה מחייבת את המגדלים לבצע.

ה. עוד יצוין כי הסקר גם אינו תורם להבטחת מחיר הוגן לצרכן. הואיל והסקר אינו מציג את המחירים לצרכן, לא ניתן להצדיקו כמגביר את שקיפות המחירים לצרכנים. משסקר

¹¹ לפי פרסומים בתקשורת הפך סקר זה במרוצת השנים מ"סתם המלצה" ל"לוי יצחק של הירקות", משה ליכטמן "שלמה להב – האיש שמכתיב את מחירי הירקות" גלובס 12.6.2011. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000652708>

¹² משה ליכטמן "הסיטונאים: משרד החקלאות מנפח מחירי ירקות לטובת החקלאים" גלובס 13.10.2013; אורח קורן "מי מייקר את הפירות והירקות? משרד החקלאות ומועצת הצמחים" The Marker 27.02.2013. <https://www.themarker.com/consumer/prices/1.1938806>

הסיטונאי של העגבניות" כלכליסט 30.03.2014. <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3627776,00.html>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207, Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



התקליט מציג את המחירים הסיטונאים, בפועל הוא משרת את התיאום ברמה הקמעונאית. מעבר לכך, כתוצאה מכך שהמחירים הסיטונאים אינם מדויקים ואינם משקפים את המחיר שקיבל החקלאי, הדבר מסייע לרשתות השיווק ליצור מראית עין של פערי תיווך נמוכים הרבה יותר מאלו הקיימים במציאות.

ו. שנית, פוגעת במגדלים בחירת מועצת הצמחים שלא לגבות היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי, על אף שמוסמכת המועצה לעשות כן לפי סעיף 36(א)(1) לחוק. גביית ההיטלים מהמגדלים הופרטה הלכה למעשה אל המשווקים המורשים,¹³ ואילו הפכו לשמש מעין "מחלקת גביה" של המועצה ממגדלי הירקות, מהם נגבה ההיטל לפי משקל התוצרת.¹⁴ קבלת רישיון המסחר הסיטונאי, מותנית בגביית המס על ידם מהמגדלים.¹⁵ בכך שוב נמנעת המועצה מלפעול לטובת הבטחת פרנסת המגדלים, ומטילה את מלוא כובד ההיטלים על כתפיהם הצרות.

ז. הקשיים העולים מסקר "התקליט" שמפרסמת המועצה, המאפשרים הצגת מראית עין של פערי תיווך נמוכים המשרתת את המשווקים, בשילוב פונקציית גביית ההיטלים על ידי המשווקים המשרתת את המועצה, עשויים להעיד על מצב של "יד רוחצת יד" בין המועצה למשווקים, בו זה נהנה וזה אינו חסר, ובכך מטילים צל כבד על יכולתה של המועצה לקיים חובותיה.

ח. שלישית, ספק אם המועצה מהווה גוף שהמייצג בפועל את עמדת המגדלים, שכן הקול הניתן לכל מגדל בבחירות למועצה, קשור ישירות לגובה ההיטל שהוא משלם.¹⁶ לפי טענת החקלאים שהועלתה בפני התנועה, רק כ-2% מהמגדלים החברים במועצה הצביעו בבחירות האחרונות. כאשר פנתה התנועה אל מועצת הצמחים בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על מנת לוודא את נכונות הדבר, נענתה כי מספר החקלאים שהצביעו בבחירות אלו כלל אינו מצוי בידי המועצה.¹⁷

ט. רבעית, לאורך השנים נחשפו בהקשרים שונים הוכחות המצביעות על ניהול לא תקין מצד המועצה. כך לדוגמה, ועדה לבדיקת הצורך בארגון מחדש במועצת הצמחים (להלן: "ועדת שאלתאלי") מצאה כי המועצה פעלה באורח

¹³ תקנות 5-6 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז – 2007 ("תקנות שמחוי").

¹⁴ תקנה 1(3) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים). זאת בניגוד לאופן הגבייה ממגדלי הפירות, אשר עבורם ההיטל מחושב לפי דונם ("שיטת הגידול של מטע שהגיע לגיל ניהוי", שם, תקן 2(2)). בעוד שמגדלי הפירות יכולים שלא להעביר את ההיטלים למועצה מרצונם, למגדלי הירקות אין אפשרות לעשות כן.

¹⁵ מכוח סעיף 36 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק).

¹⁶ תקן 7(ב) לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי שיווק) מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006.

¹⁷ "אין בידי המועצה מידע כמבוקש", מתוך מכתב מאת אביגיל לוי, הממונה על חופש המידע במועצה לייצור צמחים ולשיווקם, אל עו"ד נילי אבן חן וגל קויטי מהתנועה למען איכות השלטון (28.2.2017). העתקי התכתובת האמורה ימסרו לפי דרישה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007,¹⁸ עת נערכה הבדיקה – למשל, לא הוקמה ועדת ביקורת, נערכה פעילות על פי תקציבים בלתי מאושרים, ובניגוד להנחיית בג"ץ,¹⁹ לא שמרה המועצה על ניהול נפרד של נכסים וכספים בין הענפים השונים במועצה ויזמה הלוואות צולבות בין הענפים.

בנוסף לניהול הבלתי תקין שמתגלה במועצה עצמה, כפי שהתגלה בדוח מיוחד של החוקר הממונה מטעם בית המשפט המחוזי, **למועצת הצמחים ונציגייה בחברת אגרקסקו היה חלק משמעותי בתהליכים אשר הובילו לקריסת החברה. למועצת הצמחים הייתה נתונה האפשרות הרבה ביותר להשפיע על הנעשה בחברה ולהצילה מגורלה העגום, כיוון שהחזיקה ב-55.28 ממניות החברה,²⁰ ונציגי המועצה שימשו כדירקטורים בה. נציגי המועצה באגרקסקו ניהלו את החברה בחוסר מקצועיות ותוך ניגוד עניינים חמור.²¹ יש בהתנהלות בלתי תקינה זו ללמד כי אין להמשיך ולהפקיד את עתידה החקלאי של מדינת ישראל בידי המועצה.²²**

א. אי-התקינות ניכרת גם מכך שמיום איחוד המועצה בשנת 2007, מטילה היא על המגדלים היטלים ללא קריטריונים הקבועים בחוק, וזאת מבלי שקיימים כללים ברורים בנושא. העברת הסמכות לגביית היטלים לידי המועצה נחקקה ביום 2.8.2007 במסגרת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז – 2007 (להלן: "תיקון מספר 8").

ב. חצי שנה קודם לחקיקתו של תיקון מס' 8 הותקנו תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז – 2007 (להלן: "תקנות שמחון"), שנועדו לשמש כהוראות מעבר וזאת בכדי לאפשר גביה מחודשת של היטלים על-ידי מועצת הצמחים וזאת עד לכניסת תיקון מספר 8 לתוקף. ראיה לכך ניתן למצוא בהודעת הדוברות של משרד החקלאות מיום 12.2.2007:

¹⁸ הועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווקם: פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה דו"ח הוועדה (2006). (להלן: "ועדת שאלתיאלי").

¹⁹ בג"ץ 4489/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל פ"ד נט(2) 14 (2005)

²⁰ מדינת ישראל החזיקה ב-30.33%; מועצת ענף הלול החזיקה ב-3.30%; התאחדות מגדלי הבקר ב-0.09% ותנובה ב-11% ממניות החברה. הנתונים לקוחים מתוך כתב התביעה – בחליף פרק (תי"א) 11-06-53253 אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ נ' כונס נכסים רשמי תל אביב (פורסם בנבו, 7.7.2011).

²¹ מפאת אורך הדברים לא תובא כאן השתלשלות העניינים שהביאה לקריסת אגרקסקו ואת מעורבות מועצת הצמחים בעניין. להרחבה ראו רו"ח דרור אביב דוח חוקר ממונה מטעם בית המשפט המחוזי בת"א בעניין נסיבות קריסתה של אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (23.6.2013).

²² יצוין כי לאחרונה הוגשה תביעה על ידי עובדי אגרקסקו לשעבר בהיקף של 4.8 מיליון ₪ כנגד מנכ"ל החברה וחברי הדירקטוריון – צבי אלון, מנכ"ל מועצת הצמחים, מאיר יפרח, מנכ"ל ארגון מגדלי ירקות ושמואל לויט, מנכ"ל מועצת הלול. ראו אלה לוי-וינריב "אגרקסקו השתמשה בכסף שקיבלה לעובדים – לפירעון הלוואות" גלובס 21.12.2017 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001216564>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, القدس 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



יועדת הכספים קיבלה את בקשת שר החקלאות, שלום שמחון, ואישרה את תקנות היטלי מועצת הצמחים, דבר שיאפשר גבייה מחודשת של ההיטלים, שגבייתם נפסקה ביוני בשנה שעברה. התקנות שאושרו נוגעות לתקופת המעבר לשנת 2007 בלבד ומטרנן לאפשר פעילות המועצה והתייעלותה בהתאם לנדרש מהמלצות ועדת שאלתיאליו.

ג. אלא שעד מהרה התגלה כי המועצה, על פי הודאתה שלה, אינה מסוגלת לממש את הסמכויות שניתנו לה במסגרת תיקון מס' 8²³, ולפיכך תקנות שמחון הפכו לדרך המלך לגביית היטלים מטעם המועצה עד היום. כלומר, המועצה מטילה היטלים על המגדלים מכוח "הודאת מעבר" ומבלי שנקבעו כללים וקריטריונים ברורים לכך בחוק.

יד. חמישית, התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים. השמדת העודפים היא כלי חריג הנועד לסייע למגדלים לשמור על רווחיות במכירת התוצרת, כאשר מתעורר חשש להיווצרות עודפים אשר עלולים לפגוע במחיר התוצרת בשוק. חובת המועצה לנהל את פינוי העודפים מעוגנת בסעיף 60 לחוק. דו"ח מבקר המדינה²⁴ בנושא מגלה, כי מועצת הצמחים נמנעה מקיום חובותיה בנושא השמדת העודפים "באופן מתמשך לאורך השנים". הדוח מגלה כי המועצה נמנעה מלפנות לשר החקלאות או למנכ"ל המשרד לקבלת היתר להשמדות וכי המועצה אינה פועלת באופן מספק למיצוי האפשרויות לשימוש מועיל בעודפים. הימנעות המועצה מלשקול העברת התוצרת למטרות חסד, מונעת ממנה מלפעול גם לטובת הצרכן הישראלי המוחלש.

טו. שישיית, פעילות המועצה אינה מקדמת מחיר הוגן לצרכנים. להיטלים הכפויים שגובה המועצה מהמגדלים השפעה ישירה על כיסו של הצרכן. כאשר המגדל מוכר למשווק את תוצרתו, מחיר התוצרת מגלם בתוכו את "פרמיית המועצה". מכירה למשווק במחיר גבוה, משליכה ישירות על המחיר לצרכן. המחיר הגבוה גורם להקטנת הצריכה ולהקטנת תביקוש מהם, וכך הם נשארים עם עודפים ונאלצים להשמיד אותם.²⁵ בנוסף, גם כשהמגדל מוכר את תוצרתו במחיר זול יותר, כך שהוא אינו מגלם את ההיטלים, המשווק משתמש במחיר הנמוך בכדי להגדיל את פער השיווק, כך שהמגדל אומנם מוכר במחירי הפסד אך המשווק מביא להכבדת יוקר המחייה מאידך.

²³ לטענת מועצת הצמחים, תיקון מס' 8 אינו ניתן כלל ליישום, ולפיכך אין באפשרותה לממש את סמכותה ולקבוע תקנות חדשות, הואיל ואין בידיה הנתונים הנדרשים באשר לפדיון המכירה, אשר על בסיסו עליה לחשב את ההיטל (סעיף 36(א)(1) בחוק) (ע"מ 9208/12 דרור מזרחי נ' מועצת הצמחים, פסקה 14 (12.5.2014)). וכן דברי החסבר להצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10) התשע"ד-2014 (הצעות חוק הממשלה 871, 09.06.2014).

²⁴ מבקר המדינה דוח שנתי 165 (מאי 2015).

²⁵ לו המועצה היתה ממלאת את חובותיה, היתה הדרכה כיצד להימנע מעודפים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



8.3. המועצה אינה מבצעת ביעילות את מטרותיה:

א. פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפוייה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. הגם שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח, אין למתכונת הכפוייה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים אינה מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

ב. ראשית, ההדברה שמבצעת המועצה לגידולים השונים אינה מצדיקה כשלעצמה את קיום המועצה, ומעבר להתארגנות וולונטרית תביא לחלוקת נטל פעולת ההדברה בצורה דיפרנציאלית, ובהתאמה שוויונית. המועצה מממנת את פעולת ההדברה במסגרת ההיטלים הנגבים מהמגדלים. אלא שעיקרה המוחלט של ההדברה שעורכת המועצה מתרכז בענף ההדרים. בהתאם, עיקר התקציב שמקצה משרד החקלאות למועצה, אשר בשנת 2013 עמד על 9.8 מיליון, מוקצה להדברה בענף ההדרים. לאור העובדה שהמועצה עוסקת בהדברה בעיקר, אם לא רק, בענף ההדרים, עולה הספק בדבר נחיצות מועצה כלל ענפית לצורך הסדרת הדברה הנדרשת בענף חקלאי אחד בלבד. ספק זה עלה גם במסקנות ועדת שאלתיאלי, שם נאמר כי:

"במידה וענף ההדרים ימשיך לבצע את מערך ההדברה, יהיה צורך לגבות תוספת של 1.0% ממגדלי ההדרים מעבר להיטל המרבי, עבור מטלה זאת".²⁶

ג. בכל ענף חקלאי ההדברה יכולה להיעשות באופן עצמאי, או באופן מאוגד על-ידי ארגון וולונטרי. על מנת להפיג את החשש מפני העדר הדברה מצד חלק מהחקלאים שיגרום לנזק לשאר המגדלים, ולצורך ולשמירה על סטנדרטים הכרחיים ליצוא, ניתן לקבוע בתקיקה חובת הדברה, שתיאכף על-ידי משרד החקלאות.²⁷

ד. שנית, אין כל יתרון ממשי למימון המחקר והפיתוח מתקציב המועצה, נוכח חלקה השולי במימון המחקר והפיתוח החקלאי בישראל. זאת ועוד, קבלת כספי המימון מהמועצה חושפת את המדינה לסיכון כספי התמלוגים המגיעים לה על חלקה בפיתוח ולפיכך אינו מצדיק את התועלת השולית. מימון וולונטרי של המחקר והפיתוח על בסיס ענפי, יהווה מודל יעיל יותר.

ה. מרבית מתוצרי המו"פ מיטיבים עם כלל הציבור,²⁸ ולא רק עם החקלאים; כך שהחלטה להטיל את עלות מימון המו"פ על כתפי המגדלים איננה ברורה מאליה. אף

²⁶ ועדת שאלתיאלי, לעיל ה"ש 18, סעיף 8.8.

²⁷ יש לציין כי יש להתחשב בשיטות הדברה מסוגים שונים, תוך בחינת ובדיקת איכותן וטיבן.
²⁸ המו"פ תורם ליעול החקלאות, ובכך מסייע לרווחת הציבור ולכלכלת המדינה, הישגי המו"פ מתבטאים בין היתר בתוצרת חקלאית באיכות גבוהה, ובכמות מספקת, במשך כל ימות השנה, ובכך מביאים לשורת תועלות לציבור רחב ימיה. ירושלים 94383 * כנען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



אם ישנם מחקרים שנדרש להם מימון עצמאי של החקלאים, מעבר למימון המדינתי מצד משרד החקלאות, אין הכרח לחייב את כלל המגדלים בענפי הצמחים כולם, להשתתף במימון מו"פ. מרבית תוצרי המחקר הינם ממוקדי תת-ענף, כך שלכל סוג יכול מתבצעים מחקרים נפרדים שרלוונטיים לו. אם כך, הרי שארגונים וולונטריים, מבוססי תתי-ענפים, יוכלו להחליט על מימון מו"פ מטעמם.

ז. ספק אם החשש מבעיית הרכב החופשי מוצדק בנוגע למו"פ ומצדיק עריכת מו"פ מאורגן וכפוי. החשש הוא כי קבוצת מגדלים עשויה ליהנות ממחקר של אחרים משום שהמפתחים לא יוכלו לגבות מחיר גבוה יותר על התוצרת המשופרת שלהם, וזאת כתוצאה מחוסר היכולת של הצרכן לעמוד על איכויות פנימיות שונות של התוצרת. אולם, ישנם תחומי מחקר רבים בהם התוצר ניתן להבחנה ואף למכירה לשאר החקלאים. בנוגע למקרים בהם אכן אין יכולת להבחין בין תוצרי המחקר האיכותיים יותר לבין אלה שלא, הרי שניתן לערוך מחקר משותף במסגרת ארגונים וולונטריים תת-ענפיים, בהסכמת חברי הארגון הנוגע לענף הספציפי.

ז. מתכונת וולונטרית עשויה אף לפתור בעיות המתעוררות בחלוקת כספי התמלוגים מתוצרי המחקר והפיתוח. ההשתתפות החלקית של המועצה במימון המחקר והפיתוח יוצרת בעיות, ואף מביאה לפעולה בניגוד לאינטרסים הכלכליים של המדינה. כך אירע בהקשר של זן הקלמנטינה "אוריי" אשר פותח על ידי מינהל המחקר החקלאי וולקני בבית דגן בסיוע ענף ההדרים במועצת הצמחים. "הסיוע"²⁹ אשר העניקה המועצה למכון הוולקני עלתה ביוקר לקופת המדינה. שיתוף הפעולה האמור הביא לכך שמועצת הצמחים היא שניהלה את רישום הזכויות על הזן החדש באירופה ופעלה לטענת המכון מאחורי גבו וקיפחה את זכויותיו, מה שהביא ליצירת סכסוך בין המכון הוולקני לבין המועצה.³⁰

ח. לעומת זאת, לו נוהלו המחקר והפיתוח בלעדית על ידי משרד החקלאות, התמלוגים היו מועברים לקופת המשרד לצרכי מתקר ופיתוח נוספים בתחום החקלאות. ככל שיערך מחקר ופיתוח על ידי ארגונים וולונטריים או פרטיים, הוא ינוהל באופן עצמאי על ידם, והתמלוגים יועברו לידם.

ט. שלישית, גם בתחום הביטוח המועצה איננה מעניקה יתרון מיוחד למגדלים. יתרון הגודל יכול להתקיים גם במתכונת התארגנות וולונטרית.

המדינה, ביניהן שמירה על מדד המחירים לצרכן, גידול בייצוא, ולשמירת השטחים החקלאיים המעובדים. כעולה מדו"ח הממונה על חוק חופש המידע לשנת 2013, משרד החקלאות, בעמ' 9.

²⁹ המועצה היתה אחראית על ניסוי הזרעים בשטח אצל החקלאים, סיעה בחלק מהתקציב וסיעה בהגדרת יעדים. ³⁰ ראו ידיעות על סכסוך בין מכון וולקני למועצת הצמחים עקב פיצול אחריות ומימון מו"פ בין המשרד למועצה. ענת גורגי "תככים, מיליוני יורו וקלמנטינות: מהו הסכסוך הגדול שמשעיר את ענף החקלאות?" *The Marker* 2.5.2015 www.themarker.com/markerweek/1.2626211

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



י. נציין, כי במצב החוקי הנוכחי, כאשר מתרחש אירוע ביטוחי המצדיק תשלום תגמולי ביטוח, התגמולים משולמים על-ידי הקרן למועצה שאמורה להעבירם למגדלים, ואינם משולמים למגדלים ישירות.³¹ צורת תשלום זו משרתת את המועצה ומאפשרת לה לגבות היטלים מחקלאים שסירבו לשלם היטלים מתוך כספי הפיצויים המגיעים למגדלים אלו מתוך קופת הביטוח.³²

יא. יצוין עוד כי ממידע שהגיע לתנועה בנושא, סמכות המועצה בעניין הביטוח מאפשרת לה לא רק לשלול פיצויים המגיעים למגדלים, אלא גם להפסיק ולחדש את הביטוח שלהם בקרן לביטוח נזקי הטבע בחקלאות, וזאת ללא ידיעתם או בניגוד לרצונם.

8.4. "טעם אחר שיפורט" – יתרונות ההתארגנות הוולונטרית

א. העובדה כי בעולם, מגדלים מתארגנים במתכונת וולונטרית, תוך שהמועצות השונות ממלאות תפקיד זהה לתפקיד המועצה הישראלית, מלמדת כי אין כל יתרון בהתארגנות כופה על פני וולונטרית, ואולי אף להפך.

ב. בחודש ינואר 2014 הגישה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עמדה שעניינו "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל" (להלן: "נייר העמדה").³³ לנייר העמדה שהוצג רלבנטיות גדולה לסוגיית סגירת המועצה שכן נייר העמדה מהווה דה-פקטו "טעם אחר המצדיק" את סגירתה, כנדרש מכוח סעיף 69(א)(3) לחוק מועצת הצמחים. נייר העמדה מלמד על קיומה של הצדקה מהותית להפסקת פעילותה הכפויה של מועצת הצמחים.

ג. נייר העמדה מצביע על קיומם של הבדלים משמעותיים בין מועצות הייצור בישראל לבין הגופים המקבילים להן מעבר לים. ההבדל המרכזי שהוצג הוא כי בניגוד לאופיין הכופה של מועצות הייצור בישראל, הגופים המקבילים באירופה ובארצות הברית הם בעלי אופי וולונטרי בין בהחלטה על עצם הקמת הגופים ובין בהחלטה באשר לחברות בהם.³⁴ יתרה מזאת, מנייר העמדה עולה, כי ניתן להצביע על קיומה של מגמה עולמית אל עבר ביטולן של המועצות הסטטוטוריות, ומעבר אל עבר התארגנויות חקלאיות וולונטריות על בסיס ענפי, בתמיכת מדינתית.

³¹ בניין 5284/10 ישראלי נ' משרד החקלאות (פורסם בנבו, 12.12.2010).
³² סיכום דיון שערך שר החקלאות ופיתוח הכפר בנושא הערות הציבור לטיטות ההודעה בדבר גרעת מינים מהתוספת לחוק מועצת הצמחים, בעמ' 3. הסיכום צורף למכתב מאת עו"ד אורטל אמת, הלשכה המשפטית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אל גל קויתני, רכזת כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון (10.12.2017).
³³ אבי אלקיס, דייר ארית גינזבורג ודייר יעל קחל מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014).
³⁴ עוד עולה מהמחקר, כי המעורבות הממשלתית בפעילותן של מועצות הייצור בישראל היא הגבוהה ביותר מבין השלוש.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ד. בנוסף, כיום פעילות המועצה ממומנת באמצעות היטלים הנגבים מהמגדלים. הגם שהיטלי חובה מהווים דרך נוחה מאוד למועצה לממן את פעילותה, גם במתכונת וולונטרית אין מניעה כי המועצה תבצע את התפקידים אותם היא ממלאת כיום.

ה. יתר על כן, המתכונת הכופה של המועצה מונעת פיקוח יעיל של המדינה על תפקודה, מעבר למתכונת וולונטרית תאפשר לשפר את הפיקוח על פעולותיה.

ו. בישראל, במועצת הצמחים יושבים נציגי מדינה הממונים על ידי השרים (החקלאות, האוצר והכלכלה), והם משמשים בתפקידי יו"ר, חברי מליאה, וחברי הוועד הפועל. אך בכך מתמצה הפיקוח המדינתי. המבנה שנוצר בישראל מהווה קרקע פורייה להתפתחות כשל רגולטורי שעניינו "הרגולטור השבוי", דהיינו הזדהות הגורם המסדיר עם נשוא פיקוחו. פיקוח על ארגונים וולונטריים, קל וחומר ארגונים שהחברות בהם כפויה מחייבת מינוי גורם מפקח אשר איננו מזדהה עם האינטרסים של ציבור המפוקחים, דוגמת הרשות להגבלים עסקיים. בישראל, מזהים גורמי הפיקוח את המועצה כמי שמייצגת את אינטרסי המגדלים. ודוק – בין המגדלים למועצה אין זהות אינטרסים, ומאבק החקלאים מעיד אלף מונים על כך.

9. עדות נוספת להתקיימות העילות – עמדת שר החקלאות

9.1. ביום 4.12.2017 מסר שר החקלאות הודעה ליו"ר ועדת הכלכלה בדבר תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים.³⁵ במסגרת תיקון זה, החליט שר החקלאות לגרוע מהתוספת לחוק מועצת הצמחים חלק מהזנים המנויים בה, בעיקר בענף הפירות – כלומר, לצמצם את היקף פעולתה של המועצה.

9.2. אל הודעה זו צורפו דברי הסבר, בהם הסביר השר את השתלשלות ההליכים שהובילו לתיקון, את הקריטריונים בעזרתם נקבעו הזנים שהוחרגו ואת הטיעונים שעלו בהערות הציבור בעד ונגד התיקון. לקראת סיום דברים אלו, בחר השר להידרש לשאלת ההצדקה להמשך קיומה של המועצה.

9.3. ראשית, ציין את השר את עוצמת התנגדות המגדלים שהובעה כלפי המועצה, אשר מחייבת את המועצה בעריכת חשבון נפש ולתקן דרכיה. לאחר מכן, העלה השר את השאלה "האם לאור חוקי היסוד, יש מקום שבשנת 2017 יכפו על מגדל להיות "חבר" בתאגיד סטטוטורי", במיוחד לאור העובדה שלא מדובר בגידולים בענפים "מתוכננים". על כך מוסיף השר כי באירופה "כמעט ואין תאגיד סטטוטורי כדוגמת מועצת הצמחים בענף שאינו מתוכנן".

³⁵ מכתב מאת שר החקלאות ופיתוח הכפר, אורי יהודה אריאל הכחן, שכותרתו "תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים", אל ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה (4.12.2017).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



9.4. התשובה שנתן השר בהמשך לתהיה זו היא הממחישה את התקיימותן של הנסיבות המחייבות את סגירת המועצה, לעמדתנו. לפיכך, נבקש להביא את הדברים כלשונם:

"ואכן, לטענה שהמועצה אינה מקיימת את תפקידיה כמוגדר בסעיף 11 לחוק – יש בסיס איתן וכשפורטים אף את סמכויותיה לביצוע תפקידיה כמוגדר בסעיף 12 לחוק עולה כי המועצה לא מפעילה את כל סמכויותיה וכי הסמכויות העיקריות שאותן היא מפעילה יכולים להיות מופעלים ע"י משרד החקלאות ביתר יעילות כתקצוב מחקר, ביצוע פעולות הדברה, להיות 'צינור' לתשלום פרמיית ביטוח לקני"ט בצורה מרוכזת ולהעביר דמי ביטוח מקני"ט למגדלים. כל אלו מובילים למסקנה כי אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטורית זו על כנה. לנימוק שיש יתרון לקיום המועצה כמקום למפגש משותף של המגדלים 'בשולחנות' הענפיים – ניתן להסתפק בארגון וולונטרי – כפי שקיים באירופה".³⁶

9.5. מהדברים עולה בבירור כי שר החקלאות עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, למעשה, באופן העונה על עילות הפירוק המנויות בחוק: כי היא אינה ממלאת חובותיה (69S(א)(1)); כי היא אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה (69S(א)(2)); ואף כי קיים טעם אחר המצדיק פירוקה (69S(א)(3), כגון העובדה שניתן להסתפק בארגון וולונטרי חלף המועצה.

9.6. למותר לציין כי עמדת התנועה היא שיש ממש בדברי שר החקלאות, ואכן מתקיימות העילות לסגירת המועצה, כפי שנטען לעיל.

10. סמכות רשות שהופכת לסמכות חובה

10.1. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים נוקט בלשון "רשאי" באשר לסמכות השר להביא לסגירתה של המועצה, דהיינו מעניק לשר החקלאות והכפר ולשר הכלכלה "סמכות שברשות" להביא לסגירת המועצה. אלא שבהלכה הפסוקה נקבע לא פעם כי יש נסיבות בהן סמכות הרשות תהפוך לסמכות שבחובה.³⁷

10.2. באומרנו "סמכות שבחובה" כוונתנו כי על השר מוטלת "החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר".³⁸ עם זאת, וחשוב לציין זאת בחקשר זה, כי לא בכל מצב הופכת הרשות לחובה, נדרשות נסיבות עובדתיות שבהתקיימן אי הפעלת הסמכות הופכת לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

³⁶ שם, בעמ' 7.

³⁷ בג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496 (1993); בג"ץ 3094/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993); בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 759 (2000).
³⁸ עניין מישראל, בעמ' 496.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



10.3. במכתב זה ביקשנו להראות כי התקיימו הנסיבות בהן אי הפעלת הסמכות על ידי השר הופכת לבלתי סבירה. התנועה ביקשה לטעון כי ביחס למועצת הצמחים, התעוררו נסיבות אשר אינן מאפשרות המשך קיומה.

10.4. בבג"ץ 335/82 למדן נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לו(4) 785 (1982), עמד השופט אור על החובה לפרש את הסמכות שברשות לסמכות שבחובה, חרף הקושי הברור העולה מהוצאת לשון הסעיף מפשוטה:

"לעתים יש מקום לסטות מהנוסח כפשוטו ולפרש הענקת רשות לפעול כמטילה חובה לפעול. כך הוא כשעל-פי מטרת החוק הקובע את הרשות לפעול, ועל-מנת לא לעשות את דבר המחוקק פלסתר או ריק מתוכן או כדי להימנע מפגיעה שהמחוקק בוודאי לא התכוון אליה, ברור הוא שהמחוקק הטיל חובה לפעול, אם כי נקט לשון הענקת רשות לפעול בלבד".³⁹

10.5. התנהלותה של מועצת הצמחים אינה מאפשרת להסכין עם המשך קיומה במתכונתה הנוכחית. הסמכות שברשות הפכה לסמכות שבחובה, נוכח הצטברות הנסיבות החמורות המלמדות כי המועצה אינה משרתת את המגדלים ואינה משרתת את הציבור ופעילותה אף פוגעת בהם.

10.6. בצעד יוצא דופן יחסית, הכניס המחוקק לתוך מרקם החוק, סעיף "השמדה" המעניק לשר סמכות רחבה להביא לפיזור המועצה. העילות המפורטות בחוק, מתוות לשר את השיקולים אשר עליו לשקול בבואו להסתכל על תפקוד המועצה, תוך הבנה כי ייתכן ובנקודת זמן מסוימת, לא תהיה הצדקה להמשך קיומה. להבנתנו, התוויית שיקול הדעת באופן ספציפי בסעיף באמצעות העילות השונות, מביאות לכך שבמצב הקיים, הרשות לשקול את פיזור המועצה הפכה לחובה.

10.7. נציין כי בהקשר זה נקבע בפסיקה כי סמכות שברשות עשויה להפוך לסמכות שבחובה רק בנוגע לנסיבות קונקרטיות ולא באופן כללי.⁴⁰ לטענתנו, בנסיבות המתקיימות כיום, קמה עתה החובה להפעיל את שיקול הדעת הנתון לשר במסגרת סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים.

11. סיכום וקריאה להפעלת הסמכות

³⁹ בג"ץ 335/82 למדן נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לו(4) 785, פס" 3 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) אור (1982).
⁴⁰ בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (22.6.2014).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



11.1. על השרים להם ניתנה הסמכות לזכור כל העת כי כל סמכות שלובה באחריות להסדיר כיאות את התחום עליו פרושה הסמכות – וכי אחריות זו מחייבת הפעלת הסמכות שניתנה כאשר הנסיבות מחייבות כן.⁴¹

11.2. עמדתו המוצהרת של שר החקלאות כי אין הצדקה לקיום המועצה, וכי הלכה למעשה – תנאי פירוק המועצה התקיימו, אינה מותירה מקום לספק כי הסמכות לפרק בצו את מועצת הצמחים הפכה לסמכות שבחובה, כיוון שאי-הפעלת הסמכות הפכה "לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין".⁴²

11.3. כאשר אחד השרים האמון על הפעלת הסמכות מצהיר קבל עם ועדה כי התקיימו הנסיבות המחייבות הפעלתה, וכאשר הצהרה זו באה אף לאחר התייעצות עם הציבור ושמיעת עמדות שונות בדבר חיוניות המועצה (שהרי טענות הנוגעות לכך עלו הן מהמועצה והן מהמגדלים בהערות על טיוטת התוספת לחוק מועצת הצמחים),⁴³ הרי שאי הפעלת הסמכות מהווה חוסר סבירות קיצוני הזועק לשמים. זאת, בייחוד בצירוף כלל הנסיבות עליהן עמדנו במכתב זה, אשר אינן מותירות מקום לספק כי התקיימו העילות לפירוק המועצה המנויות בחוק.

11.4. לפיכך, אנו קוראים לנכבדינו, שר החקלאות ושר הכלכלה, לפעול בהתאם לסמכות שניתנה להם בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים, ולפנות בהתאם לאישור וועדת הכלכלה של הכנסת לשם הפסקת פעולת מועצת הצמחים בצו, כפי שמחייב אותם הדין.

12. נודה לתשובתכם ולטיפולכם המהיר, לשם שקילת המשך צעדינו.

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

בכבוד רב,

גל קויטי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי)
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות
עו"ד איילת זלדין, ממלאת מקום היועץ המשפטי של משרד הכלכלה
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

⁴¹ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, פסי' 16 לפסק הדין של המשנה לנשיא חשין (פורסם בנבו, 08.05.2006)

⁴² בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, פסי' 17 לפסק הדין של הנשיא שמגר (1993).

⁴³ כפי שמזכיר השר עצמו במכתבו, לעיל הי"ש 35, בעמ' 7.