

1. בעניין: התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) 580178697
2. יפוח סבלדי, תז 51754349
3. יעקב בלום, ת"ז 051239788

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או נילי אבן-חן ו/או מיקה שינוק-קרסן ו/או
תומר נאורו/או יעל קריב-טייטלבוים ו/או זהר אלטמן-רפאל ו/או שקד בן עמי
מרח' יפו 208 ירושלים
ת.ד. 4207 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

המבקשים

1. ובעניין: ארגון מגדלי הפירות בישראל א.ש 570017236
2. רני ברנס, תז 003529666

ע"י ב"כ גד טיכו ו/או ישי שידלובסקי-אור
ממשרד כספי ושות', מרח' יעבץ 33, תל אביב 6525832
טל': 03-7691000; פקס: 037961001

העותרים

- נ ג ד -

1. שר החקלאות ופיתוח הכפר

על ידי פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)
רחוב צלאח א-דין 31, ירושלים
טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011

2. המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (מועצת הצמחים)

על ידי ב"כ עו"ד שאול פלס
מרח' בלוך 2, תל אביב
טל': 03-5240130; פקס: 03-5237530

המשיבים

בקשה דחופה מטעם המבקשים להצטרף כמשיבים לעתירה

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להורות על צירופם של המבקשים, כמשיבים לעתירה דנן, בהתאם לתקנה 20(ב) לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984, ובדומה להסדר הקבוע בתקנה 24 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, וזאת על מנת להביא בפני בית המשפט הנכבד את התמונה העובדתית והמשפטית הרחבה והמלאה, כפי שהמבקשים רואים אותה

- עובדות וטענות משפטיות שיאפשרו לפסוק ולהכריע ביעילות ובשלמות בכל השאלות הכרוכות בעתירה דנן.

כבר עתה יובהר, כי המבקשים יבהירו כי הם מתנגדים לקבלת העתירה נשוא בקשה זו. קבלת העתירה וביטול החלטת הגריעה, המהווה צעד אחד בדרך לפירוקה של המועצה, תביא לעיכוב בפירוקה של המועצה והמשך הפגיעה החמורה של מועצת הצמחים בחקלאים ובחקלאות בישראל, טענה המגובה בעצומה שעליה חתומים מעל ל-1000 חקלאים במדינת ישראל המצורפת לבקשה דנן.

1. ביום 16/10/18, במענה לפניית המבקשת 1 בהן הובהרו הטעמים לפירוקה לאלתר של מועצת הצמחים, הבהיר מנכ"ל משרד החקלאות כי "לאור הנימוקים שהעליתם במכתבכם שבסמך, הריני לעדכנכם כי שר החקלאות אכן שוקל לנקוט בפעולה המבוקשת ובהתאם לכך יפעל באופן סדור בתקופה הקרובה" (נספח מש/1). נוכח הדברים הנכונים מצאה לנכון המבקשת להביא הדברים בהקדם בפני בית המשפט הנכבד- הכל כפי שיפורט להלן.
2. המבקשת נטלה על עצמה את העיסוק באסדרה של המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן: "מועצת הצמחים") לפני שנים מספר. לאחר בחינה מעמיקה של המציאות הקיימת, העובדתית והמשפטית, הגיעה המבקשת למסקנה כי יש לפעול לסגירתה של מועצת הצמחים, זאת בשל פגיעתה החד-משמעית הן בחקלאות הישראלית, הן בחקלאים והן בציבור הרחב. זאת, בין היתר משעה שמועצת הצמחים פועלת ללא שקיפות, לעתים תוך מצבים של ניגוד עניינים וללא מסד נתונים רלוונטי ביחס לחקלאים אותם היא אמורה לייצג. כל זאת עלול להוביל והוביל בעבר גופים שונים, אלי שחיתות.
3. על כך יש להוסיף כי קיים קונצנזוס נרחב בין החקלאים באשר לאי-נחיצותה של המועצה במקרה הטוב ובאשר לפעילותה הפוגענית במקרה הרע. על כך מעידה עצומה, עליה חתמו למעלה מ-1000 חקלאים הקוראת לפירוקה של המועצה. קריאה ברורה וחד משמעית זו חייבה את המבקשת חובה מוסרית להעמיד בפני בית המשפט הנכבד את קולם של החקלאים, שמאסו בהתנהלותה של מועצת הצמחים ובפגיעתה בהם ובחירותם ואת קולו של הציבור הרחב, אשר נפגע מהתנהלות זו ומשלם יום יום על כך ממיטב כספו.
4. לפיכך, בשנים האחרונות עמלה המבקשת רבות לקידום עמדתה זו, במסדרונות הכנסת והממשלה, לרבות תכתובות מול גורמים שונים במשרד החקלאות.
5. לפני כשבועיים חל מפנה, מפנה שחייב את המבקשת להביא הדברים בפני בית המשפט הנכבד ולבקש להצטרף להליך זה. כאמור, ביום 16.10.2018 זכתה המבקשת לקבל ממנכ"ל משרד החקלאות, בראשו עומד המשיב 1, מענה לפנייתה מיום 5/8/18 (נספח מש/2), בו נמסר כי המשיב 1 נעתר לבקשת המבקשת, וכי על סמך נימוקיה, שוקל הוא לפעול לסגירת מועצת הצמחים באופן סדור בתקופה הקרובה.
6. לאור מענה זה הזדרזה המבקשת להגיש בקשה זו וזאת בכדי להביא את התמונה העובדתית והמשפטית המלאה בפני בית המשפט הנכבד. זאת, משעה שאין עסקינן אך בדיון בהחלטת גריעתם של ענפים מסויימים, אלא בחלק ממהלך רחב הרבה יותר, אשר ראוי שיתקדם ועתיד להביא כבר "בתקופה הקרובה" לסגירת מועצת הצמחים – וכך ראוי שיעשה.

7. המבקשת תטען, כי לאור התשובה שקיבלה אך ביום 16/10/18, לאור ניסיונה ופעילותה הרבה בתחום מועצות הייצור בכלל, ומועצת הצמחים בפרט, וכן לאור רחשי הציבור החקלאי בישראל, שבאים לידי ביטוי בעמדתה שתובא להלן - מהווה היא צד רלוונטי ודרוש להליך דנן, שיש בו כדי לתרום רבות לקבלת הכרעה מבוססת ומושכלת. המבקשת מתחייבת כי לא תגרום כל עיכוב להליך, תעמוד במועדים כפי שיקבע בית המשפט הנכבד, ולא תבקש כל ארכה.

עמדות הצדדים – צריך להתקשר לכל הצדדים ולבקש את תגובתם

ההדגשות בעתירה דנן הינן של הח"מ, אלא אם מצוין אחרת.

א. העילות בדבר צירוף המבקשת כמשיבה לעתירה

1. המבקשים 2-3 הינם חקלאים משתי קצוות הארץ, אשר על אף החשש מפני אימת החלטותיה של מועצת הצמחים, הרגישו שהגיעו מים עד נפש וכי קיומה מקשה על שרידותם הכלכלית כחקלאים ופוגע ביכולתם לעסוק בחקלאות, נוכח קושי זה ניאותרו להיחשף ולהצטרף לבקשה.
2. המבקש 2, יפרח סבלדי, הינו חקלאי המתגורר במושב צופר, מושב עובדים, בערבה התיכונה. הינו חקלאי בצופר משנת 1986. לאורך השנים, גידל מגוון של ירקות ומטע של ענבים. בשנים האחרונות עבר לגידול תמרים. תצהירו המפורט על התנהלותה של מועצת הצמחים מצורף כנספח מש/3 לעתירה זו.
3. המבקש 3, יעקב בלום, הינו חקלאי המתגורר במושבה ראש פינה. הינו חקלאי מזה שנים רבות, אגרונום בוגר הפקולטה לחקלאות ברחובות. בעליו של 500 דונמים מטעי תפוחים, אגסים, נקטרינות, שזיפים ומשמישים. כיהן כחבר בהנהלת ענף הפירות במועצת הצמחים ואף היה חבר במספר שולחנות מגדלים.
4. המבקשת 1 הינה עמותה רשומה כדין, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, עקירת נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.
5. בזרועה הכלכלית, פועלת המבקשת לקידום שיתוף הציבור בהליך קבלת ההחלטות הנוגע לשימוש בכספי הציבור, להגנה על נכסי המדינה ועל הקופה הציבורית, למאבק בכשלים הנובעים מקשרי הון-שלטון, להגברת התחרותיות במשק ועוד.
6. מזה שנים מספר, פועלת המבקשת בנושא מועצת הצמחים. עשרות או מאות מסמכים בנושא מועצת הצמחים הונחו על שולחנה של המבקשת, בין אם לבקשתה ובין אם לבקשת חקלאים מתוסכלים אין ספור. בדומה, וכפי שיפורט להלן בהרחבה (בפרק מיצוי ההליכים), עשרות מסמכים הוציאה המבקשת תחת ידיה לגורמים שונים, בהם המשיב 1 והמשיבה 2, באופן שהפכו את המבקשת, לשיטתה, למומחית בתחום האסדרה של המועצה – אסדרה של המועצה על ידי הממשלה, ואסדרה על ידי המועצה.

7. לאחר עיון מעמיק במסמכים רבים; לאחר השתתפות פעילה בדיונים בכנסת ובפני ועדות מקצועיות; ולאחר בחינת המציאות בשטח; לאחר כל אלו, הגיעה המבקשת למסקנה חד משמעית – על המשיב 1, יחד עם שר הכלכלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להפעיל את סמכותם לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים, ולהביא לסיום פעילותה ולפיזור.
8. ניסיונה הרב של המבקשת בנושא, ומיצובה הן כמקור מידע אובייקטיבי והן ככתובת לחקלאים שחווים על בשרם מדי יום ביומו את פגמיה של המשיבה 2, הופכים את המבקשת לבעלת תרומה משמעותית להליך. המבקשת, מצדה, חשה תחושת מחויבות כלפי הציבור הישראלי כולו, להעמיד בפני בית המשפט הנכבד את מסקנותיה, כמו גם את הבסיס העובדתי שהביאה למסקנות אלו, והכל על מנת שיתאפשר לבית המשפט הנכבד לקבל החלטה מושכלת ומבוססת.
9. לפיכך, תטען המבקשת, כי לאור ניסיונה ופעילותה הרבים בנושא מועצת הצמחים, ולאור התמיכה חסרת התקדים בבקשה זו של למעלה מ-1000 חקלאים ישראלים, מהווה היא צד רלוונטי ודרוש להליך דנן, שיש בו כדי לתרום רבות להחלטת בית המשפט הנכבד, **ועל כן, בהתאם לתקנות 20(ב) לתקנות סדר הדין בבית הדין הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984, וכן בהתאם לתקנה 24 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984, תתכבד היא לבקש מבית המשפט הנכבד לצרפה כמשיבה להליך דנן.**

ב. מבוא

"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 [...] כל אלו מובילים למסקנה כי אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטוטורית זו על כנה ... [וכי] ניתן להסתפק בארגון וולונטרי – כפי שקיים באירופה". [המשיב 1, שר החקלאות, מיום 04.02.2017 עמ' 7, נספח מש/4].

10. בחודשים האחרונים, החקלאות הישראלית כמרקחה. **בצעד אמיץ וחסר תקדים**, החליט שר החקלאות להביא למימוש, בפעם הראשונה, את אשר המליצו ועדות מקצועיות רבות ב-30 השנים האחרונות: צמצום סמכויותיה של מועצת הצמחים. ההחלטה האמורה התקבלה באנחת רווחה על ידי אלפי חקלאים בישראל, שחווים על בשרם מדי יום ביומו את חיבוק הדוב של מועצת הצמחים, ואשר רואים ומבינים היטב את ההשלכות השליליות הכרוכות בהמשך קיומה – הן על החקלאות והן על יוקר המחיה והצרכנים.
11. המהלך הראוי שבו פתח שר החקלאות, הינו מהלך מתבקש. חוות דעת מקצועיות ואובייקטיביות פירטו לאורך השנים, לכל הפחות משנת 1990, כיצד מועצת הצמחים – שאמורה לתרום לפיתוח וביסוס של ענפי החקלאות שתחת סמכותה; להבטיח מחיר הוגן למגדלים ובמקביל מחירים נאותים לאוכלוסייה; לעודד וליזום מחקרים הקשורים לענפים

ולמוצרים החקלאיים; ולנקוט אמצעים להקטנת הוצאות הייצור והשיווק – חדלה כמעט לחלוטין ממעש. תרומתה לחקלאים, למעשה, אינה קיימת.

12. ואולם בעוד שאת חובותיה שבדין היא איננה ממלאת (בין אם בכלל ובין אם באופן יעיל), הרי שאת סמכותה הכופה לגבות את כספי המגדלים המועצה היא מנצלת היטב. מציאות זו, הפוגעת בחופש העיסוק של החקלאים, הביאה רבים מהם לפעול ולדרוש את סגירת המועצה, ואת קולם מבקשת המבקשת להביא בפני בית המשפט הנכבד במסגרת בקשה דנו, **באמצעות הגשת עצומה הקוראת לסגירת מועצת הצמחים, עצומה עליה למעלה מ-1000 חקלאים ישראלים.**

ודוק, התארגנות דומה של חקלאים המעוניינים בהמשך קיומה של המועצה והמשך פעילותם תחתיה- לא מצאנו. זאת, על אף קיומו של שיח ער בנושא בין החקלאים. בנוסף נבקש להדגיש כי אין בידינו את הנתונים המלאים על מספרם של החקלאים במדינת ישראל (זאת, בהעדר כל מענה בהקשר זה מהמועצה עצמה- ועל כך נרחיב בהמשך). אולם, למיטב הבנת וידיעת המבקשים מדובר באלפים בודדים ועל כן כמות החקלאים אשר חתמו על העצומה מהווה חלק לא מבוטל מהם.

העתק העצומה ורשימת החתומים על העצומה מצורף ומסומן **כנספח מש/5**. יובהר כי העצומה מצורפת עם שמם המלא של החותמים ומועד חתימתם אולם ללא כתובות דוא"ל ומספרי טלפון מפאת פרטיותם, עם זאת ככל שבית המשפט ימצא לנכון כי פרטים אלה דרושים - תצרף המבקשת את יתר הפרטים השמורים אצלה.

13. ואכן, לראשונה, שר החקלאות לא רק שמע את קולם והבין את כאבם של החקלאים, הוא גם החליט לחרוג מהקו שהובילו שרי חקלאות לדורותיהם, ובמקום לבצע תיקון קוסמטי בלבד למועצת הצמחים, החליט לפעול לשינוי אמיתי, על ידי קבלת עמדה לפיה יש לסגור את מועצת הצמחים.

14. ואולם, המבקשת נאלצה לחזות בשר החקלאות חוזר בו מעמדתו הראויה, ובמקום לסגור את מועצת הצמחים, החליט אך להחריג גידולים רבים מאחריותה. זאת, קודם למענה מיום 16/10/18 בו שב והצהיר על מחויבותו למהלך לסגירת מועצת הצמחים ולקידומו המהיר. במקביל, ראתה המבקשת כיצד העתירה במסגרת הליך דן מנסה לגדוע באיבה את המהפכה הראויה שהוביל שר החקלאות, מהפכה שהרוב המוחלט של החקלאים קיוו שיביאו בסיומו של יום לסגירה המוחלטת של המועצה, והשבת **החירות לחייהם ולמלאכתם.**

15. לגופו של עניין תטען המבקשת, כי אפשרות זו, לפיה המועצה לא תמלא את חובותיה והתחייבויותיה, שלא תבצע את מטרותיה ביעילות, או שכבר לא יהיה צורך בקיומה, כבר עמדה לנגד עיניהם של המחוקקים עוד במועד הקמת מועצת הפירות (גלגולה הקודם של מועצת הצמחים) בשנת 1973, והיא נקבעה בחוק. במילים אחרות, המחוקק צפה מראש שביום מן הימים מועצת הצמחים תהפוך מיותרת, ועל כן הוא קבע בחוק, במסגרת סעיף 69 לחוק, מנגנון לסגירתה על ידי המשיב 1 ושר הכלכלה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

16. לנוכח כל האמור, במסגרת בקשה זו תטען המבקשת, כי בשל העובדה שישנה חובה כללית בחוק-יסוד: חופש העיסוק להבטיח פגיעה מינימלית בחופש העיסוק כשקיימת תכלית ראויה, ובשל העובדה כי המחוקק בחוק מועצת הצמחים עצמו צפה שיבוא יום והתכלית תאבד

מתוקפה ולכן קבע בחוק סעיף "השמדה", הרי שקמה חובה מוגברת של השר לבחינה עתית של הצורך בהתארגנות הכפויה, ולשר קיימת גם הסמכות לקבוע כי ראוי להפסיקה.

17. לכן, לאור תשובת משרד החקלאות מיום 16/10/18, לאור כך שהשר בעצמו קבע שספק אם כיום ישנו צורך כאמור, ולאור הראיות הנוספות לאורך השנים שהמועצה לא ממלאת את תפקידה לפי החוק, כפי יפורטו להלן, תבקש המבקשת מבית המשפט הנכבד **לדחות את העתירה, ולאפשר לשר החקלאות להשלים את מהלך פירוקה של מועצת הצמחים** ולהמשיך ולפעול לקידום האינטרס הציבורי הרחב, תוך צמצום מידי של **הפגיעה בחופש העיסוק** של החקלאים, ובהמשך – להפעיל את סמכותו לפי סעיף 69 לחוק, סמכות שלשיטת המבקשת הפכה מסמכות שברשות לסמכות שבחובה.

18. כן תבקש המבקשת לדחות את העתירה בהקדם האפשרי, וזאת לאור שוועתם של החקלאים, כפי שתובא במסגרת זו, והפגיעה הבלתי מידתית בחקלאות הישראלית, ובכך לאפשר לשר החקלאות להשלים את מהלך פירוקה של מועצת הצמחים מהר ככל הניתן.

19. הכל – כפי שיפורט להלן.

ג. הרקע העובדתי

1. מועצת הצמחים - כללי

20. מועצת הצמחים, המשיבה 2, הינה כיום תאגיד סטטוטורי ללא כוונות רווח, הפועל מכוח חוק מועצת הצמחים. המועצה היא למעשה אחד מהשרידים האחרונים שנותרו ממועצות הייצור הסטטוטוריות שהיו קיימות בארץ ישראל, עוד טרם קום המדינה. חלק ממועצות הייצור השונות פועלות עוד משנת 1940, ובמסגרתן פעלו ותוכננו מרבית ענפי החקלאות בארץ.

21. תחילה, החקלאים התארגנו, כל ענף בנפרד, על בסיס וולונטרי. עם הזמן, הפכו מועצות הייצור להתארגנות מוסדרת במסגרת חברה פרטית, בה ישבו גם נציגי הממשלה ולעתים נציגי סקטורים משיקים. כשהענף הגיע להיקף גדול מבחינת מספר החקלאים הפועלים בו ולכמות נרחבת של ייצור, במקום אותה חברה פרטית, הוקמה מועצה סטטוטורית, זאת ביוזמה משותפת של החקלאים והממשלה. כל רכוש החברה ונכסיה עברו לידי המועצה.

22. עוד לפני קום המדינה, מקומה של החקלאות ביישוב היהודי בארץ ישראל היה מרכזי ביותר, בעל תפקיד מכריע בפעילות ל"הפרחת השממה", תפיסת קרקעות והגנה על הגבולות, פיתוח כלכלת המדינה שבדרך ועוד. תפיסה זו כמובן ליוותה את המדינה בהקמתה, ובשנים שלאחר מכן שאפה הממשלה להבטיח את כדאיותם הכלכלית של ענפי החקלאות השונים, לבסס רמה מסוימת של עצמאות באספקת מזונות המדינה ולהגן על ענפי חקלאות חלשים.

23. ככלל, הייצור החקלאי נתון בקשיים באופן טבעי מפאת אופיו: תלות באקלים, חשיפה למחלות ולמזיקים, העובדה כי המוצר החקלאי הטרי מתכלה במהירות וכיוצא בזאת. בשל כך, ענף החקלאות חשוף לתנודות חריפות, משנים בעלי עודפי ייצור לשנים שחונות ללא תבואה מספקת. מצבם של החקלאים אינו פשוט גם בגזרת השיווק: עליהם לנסות ולצאת נשכרים,

ולכל הפחות לא מופסדים, גם לאחר התשלום לספקי התשומות החקלאיות ולגורמי השיווק הגדולים.

24. על כן, החקלאי הבודד הרגיש כי הוא זקוק להגנה כיוון שהתקשה להתמודד עם מציאות זו לבדו. אחת הדרכים באמצעותן ניסו החקלאים לפצות על הקשיים הטבעיים שבעיסוקם הוא התארגנות וולונטרית. התארגנות זו מנעה תחרות פנימית ביניהם ואפשרה את עמידתם האיתנה יחדיו, בין היתר לשם איזון עם הספקים והמשווקים החיצוניים.

25. ואולם, לא היה די בכך. עם השנים, ובשל ההסתמכות המכרעת של המדינה עצמה על החקלאות המקומית, החליטה המדינה להתערב התערבות מאסיבית בחקלאות, על מנת להכווין ולהסדיר את הפעילות השוטפת בענפי החקלאות ולמנוע מצב בו הם נשלטים על ידי כוחות השוק בלבד, אשר – כאמור – לרוב לא הטיבו עם החקלאים.

26. ממשלת ישראל, כמו גם המנדט הבריטי, בחרו להסדיר את התחום בעזרת מועצות הייצור הסטטוטוריות שצוינו לעיל, וכך הן הפכו למועצות, אשר נכפה על החקלאים להיות חברים בהן. תכליתן הייתה מחד להבטיח אספקה סדירה של מזון במחירים ראויים לציבור ומאידך להבטיח מחיר הוגן לחקלאים. כך, במהלך השנים נחקקו מספר חוקים להסדרת התארגנויות אלה בחוקים שונים, ובהם: חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מועצת הפירות"), המועצה לצמחי נוי (ייצוא ושיווק), התשל"ו-1976, חוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959, ומספר פקודות המסדירות את הפיקוח והשיווק של פירות החדר (פקודת הפיקוח על פרי החדר, 1940; פקודת שיווק פרי החדר, 1947; ופקודת פרי החדר (פיקוח ושיווק), התש"ח-1948 (להלן: "החוקים הקודמים").

27. מטרת החקיקה הייתה תכנון וויסות המשק החקלאי. לדוגמא, בפרוטוקול הדיון של הכנסת בו אושר חוק מועצת הפירות בשנת 1973 (שלימים הפך לחוק מועצת הצמחים, כפי שיפורט להלן), טען שר החקלאות דאז, חיים גבתי, כי:

"כדי לשמור על ענף הפירות מפני ירידה ניכרת ברווחיות, ומכאן סכנה של עקירת מטעים, נוקט המשרד צעדים מספר: [...]

ד. הבאתו של חוק מועצת הפירות לאישור הכנסת – **דבר אשר יאפשר פיקוח יעיל יותר על הנטיעה והשיווק**."

העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה ה-456 של הכנסת ה-7 מיום 24.7.1973 מצורפים ומסומנים כנספח מש/6.

28. לשם הגשמת ייעודה של המועצה, נקבעו למועצה סמכויות וחובות, אותן ניתן עדיין לראות כיום במסגרת חוק מועצת הצמחים, אשר לשם הנוחות יובאו כלשונן, כקבוע בסעיף 11 לחוק:

"11. אלה תפקידי המועצה:

(1) לפתח, לעודד ולבסס את הענפים, לרבות שיפור שיטות העיבוד, להעלות את פריון העבודה, לתמוך בקיומם של ארגוני מגדלים, לעודד את פעילותם ולשתף עמם פעולה, ולעשות כל פעולה אחרת כיוצא באלה שיש בה כדי לתרום לפיתוחם ולביסוסם של הענפים;

(2) להבטיח מחיר הוגן למגדלים;

(3) לנקוט אמצעים להקטנת הוצאות הייצור והשיווק;

- (4) להבטיח הספקה סדירה של צמחים ובמחירים נאותים לאוכלוסייה ;
- (5) לעודד וליזום מחקרים הקשורים בענפים ובמוצריהם, לרבות מחקרי שווקים, מחקרים בדבר שיטות שיווק ואריזה ומחקרים כיוצא באלה ;
- (6) להסדיר את הייצור ואת השיווק בארץ ובחוץ לארץ של כל מין צמחים ששר החקלאות קבעו בהודעה ברשומות." (ההדגשות של הח"מ).

וכן בסעיף 12(א) לחוק :

"12. (א) המועצה תהיה נציג הענפים כלפי הממשלה ותייעץ לה בכל נושא שהוא בתחום תפקידי המועצה."

29. המועצות הללו היו מוסמכות להחליט לגבי המגדלים אילו פעולות ייצור, שיווק וייצוא של תוצרתם עליהם לבצע, בדגש על תכנון המשק החקלאי. בין היתר, המועצות החליטו על מכסות הפירות והירקות שמותר להביא לשווקים ומועדי הבאתן, קביעת הפירות והירקות המיועדים לייצוא בלבד, הכוונת פירות וירקות לשיווק לתעשייה או למאכל, קביעת מחירי מינימום מובטחים, מתן תמיכות כספיות, קניית עודפים, ועוד. מעבר לכך, המועצות היו מוסמכות לפעול להטלת חובת ביטוח מפני נזקים, הטלת חובה לבצע הדברה, לקבוע דרכי הטיפול בפירות, מיון וסיווג אריזה, הובלה, קירור ועוד.

30. ליבת פעולתן של מועצות אלה היה עיסוק בקביעת **מכסות הייצור, כלומר וויסות השוק** ; מכסות ייצור משמען הגבלות שהממשלה מטילה על היקף הייצור שרשאי לייצר כל חקלאי, על מנת למנוע עודפים בתוצרת ולשמור על רמת המחירים. חוק מועצת הצמחים הגדיר את סמכותו של שר החקלאות לקביעת המכסות הללו ואת השיקולים שעליו לשקול בעת קבלת ההחלטה בעניין ואף קבע כי הוא רשאי לאצול תפקידו זה למועצת הצמחים (ראו : סעיפים 21(ב) ו-22 לחוק מועצת הצמחים). פעילות זו משמעה בפועל פגיעה קשה בחופש העיסוק של החקלאים.

31. ואולם, עם השנים, וביתר שאת החל משנות ה-90, החקלאות בישראל כבר לא הייתה חקלאות בראשית דרכה. במקביל התפתחה ושונתה המדיניות הכלכלית בישראל, במסגרתה נערכו תהליכי הפרטה נרחבים ופתיחת השווקים לייבוא תוצרת חקלאית מחו"ל.

32. בהתאם, בוטלו רבות מפעולות ההתערבות בענפי החקלאות שנקטו לאורך השנים. בין היתר, **חל פיחות משמעותי במשטר התכנון החקלאי ומכסות הייצור**, ענפי חקלאות רבים נפתחו לייצוא ובהתאם גם סמכויות מועצות הייצור – הגופים הסטטוטוריים שהקימה הממשלה למימוש ולפיקוח על מדיניות ההתערבות שלה – הלכו ופחתו.

33. **כך, התפקיד העיקרי של המועצה בעטיו היא הוקמה וקיבלה סמכות כופה – קרי, שמירת המחיר לפי מכסות הייצור — חלף מהעולם לפני שנים רבות עם ביטול מכסות הייצור.**

למרות שינויים אלו במדיניות הכלכלית של מדינת ישראל, וסיום (או הפחתה משמעותית) של התכנון החקלאי "מלמעלה", לא בוצעו תיקונים נדרשים והתאמות בחוק. אכן, במקום להביא לשינוי משמעותי שיסייע לחקלאות הישראלית לשעוט קדימה, פעם אחר פעם בחרו הממשלה והכנסת לבצע שינויים קוסמטיים גרידא, הכל כפי שיפורט בהמשך.

34. תכנית השינויים באה לידי ביטוי בין היתר בדו"ח הוועדה לאסטרטגיה חקלאית בראשו של ח"כ יואש צידון משנת 1990, במסגרתו הציג משרד החקלאות אסטרטגיה לפיתוח החקלאות והמגזר הכפרי בארץ ונקבעו יעדים ומטרות שצריכים להיות מבוצעים, תוך הובלה ופיקוח צמוד של המדינה.

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת צידון מיום 22.7.1990 מצורפים ומסומנים כנספח מש/7.

35. בהתאם, בשנת 2003 התקבלה החלטה לאחד את ארבע מועצות הייצור הצמחיות שהיו קיימות באותה העת – הפירות, ההדרים, הירקות והפרחים – לכדי מועצה אחת. האיחוד נעשה מתוך רצון להביא לייעול ההתנהלות הכלכלית והאדמיניסטרטיבית של מועצות הייצור החקלאיות השונות. ובלשון דברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית, "[המועצות] מבצעות פעילויות דומות באמצעות מנגנונים נפרדים. כפילות זו כרוכה בעלויות מיותרות המוטלות על מגדלי פירות, ירקות וצמחי נוי, כהגדרתם בכל אחד מהחוקים האמורים (להלן – המגדלים). כדי לחסוך בעלויות אלה, מוצע לאחד את המועצות כאמור למועצה אחת שתיקרא מועצת הצמחים..." (וראו: ה"ח הממשלה 25, עמ' 351, כ"ח בניסן התשע"ג, 30 באפריל 2003).

36. ואכן, על פי תיקון מס' 6 לחוק מועצת הצמחים (להלן: "תיקון מס' 6"), 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 התכנית הכלכלית"), החוקים הקודמים בוטלו, וכלל המועצות אוחדו תחת חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973, ששמו שונה לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 – הוא החוק אשר נמצא במוקד העתירה והבקשה דנן. עם שינוי השם, הותאמו גם חלקים מסוימים בתוכנו – לכל אחד מהענפים הצמחיים להם יוחדו מועצות ייצור בעבר, הוקמה ועדה ענפית במסגרת מועצת הצמחים החדשה.

37. להשלמת התמונה יצוין כי לימים, בשנת 2007, הוחלט לגרוע את תחום צמחי נוי ממועצת הצמחים, בהחלטת שר החקלאות לפי סעיף 62 לחוק; ובשנת 2010 הוכנסה מועצת הזית תחת כנפי המועצה, וזאת מכוח הסמכות הקבועה בסעיפים 69(א) ו-69(ב) לחוק מועצת הצמחים (וראו: צו מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (פיזור מועצת הזיתים והכללת ענף זיתי השמן במועצת הצמחים), התש"ע-2010). בנוסף, המועצה אמונה מכוח סעיף 2 לחוק מועצת הצמחים גם על תחומים מסוימים בענף ענבי היין, על אף קיומה של המועצה לגפן היין בישראל (שהינה חברה לתועלת הציבור הפועלת במתכונת וולונטרית).

38. השינויים שנערכו במסגרת תיקון החוק ובעקבות החלטות נוספות המשנות את המבנה הפנימי של המועצה, גרמו לכך שאינטרס המגדלים במסגרת פעילות המועצה נדחק הצידה. בין היתר, שיטת המינוי של נציגי המגדלים למוסדות הניהוליים של המועצה שונתה, כשבפועל בוטל מעמדם של ארגוני המגדלים והחובה בבחירת נציגים מקרב המגדלים עצמם. נוסף על כך, רוב עובדי המועצה עברו לעבוד במסגרת ה"מטה" ורק מעטים נותרו לעבוד במסגרת הענפית בתוך המועצה. כך – רוקנו מתוכן הוועדות הענפיות שמטרתן היה שמירה על הכוח להשמיע קולם של מגדלים בענף מסוים.

39. כפי שנראה להלן, ההיסטוריה של מועצת הצמחים מראה על חוסר שביעות רצון מאופן תפקודה של המועצה לאורך כל השנים. למעשה, מדובר במעין גוף כלאיים – שילוב בין זרוע ממשלתית וגוף אזרחי, הפועל בשמם של החקלאים – אשר מטרתו להסדיר את ענף החקלאות מתוך הבנה שמדובר בענף כלכלי עסקי, אך גם כזה שהיה בו צורך ציבורי רב ולכן למדינה אינטרס בניהולו ובפיקוח עליו.

40. בפועל, המועצה כיום עוסקת בהיקף מצומצם יותר של תחומים. בפרופיל המועצה כפי שהיא מפרסמת באתר האינטרנט שלה, נכתב כי המועצה מבצעת רק תפקידים שהחקלאי אינו יכול לכאורה לבצע בעצמו. בין היתר, היא דואגת לפעילות הדברה נגד מזיקים, לביטוח חקלאים מנזקי טבע, הערכת מחירי הגידולים, לקידום מחקר בנושאים הרלוונטיים לחקלאים ועוד. על עצם השאלה האם המגדלים אינם יכולים לבצע פעילויות אלה באופן יעיל יותר בעצמם תדון המבקשת בהמשך, אולם כבר כאן ניתן לראות כי ספק אם קיימת התאמה בין התפקידים שייעודו לה בעת הקמתה לבין אלה שבעלי התפקידים בה שואפים לבצע היום.

העתק פרופיל המועצה, כפי שמופיע באתר מועצת הצמחים, מיום 10.07.2017 מצורף ומסמך כנספח מש/8.

41. מלבד שוועתם של החקלאים בשטח, כפי שתובא בהמשך, הוכחה נוספת לכך שמדובר בגוף ארכאי ומיושן שמעולם לא נבחן בשנית תפקודו, היא העובדה שתקפותו של סעיף 11 לעיל, המגדיר את תפקידי המועצה, מעולם לא נבחן או תוקן מהותית מאז שנת 1973. זאת, למרות צרכי ומבנה המשק המשתנה.

42. התוצאה – איגוד מקצועי כופה, אשר ייתכן שהיה לו מקום בעבר עת היתה לו סמכות ויסות השוק, אך כיום הפך למוסד שפוגע בחקלאים ובמשק כולו יותר ממה שמסייע להם, כפי שיפורט בהמשך (וראו: עמ' 11 לדו"ח הוועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווקם: פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה (להלן: ועדת שאלתיאלי), אשר הוגש לשר החקלאות ובו נכתב: "מהלך זה, בנוסף להתנהלות המועצה מעת איחודה, העלה ביתר שאת את השאלה האם ובאיזו מידה משרתת המועצה את ענייני המגדלים").

העתק דו"ח ועדת שאלתיאלי, מיום 23.11.2006 מצורף ומסומן כנספח מש/9.

התנהלות כלכלית

43. כך או כך, על מנת שתוכל המועצה למלא את תפקידיה אלו, אשר, כאמור, ספק אם יש בהם צורך, קובע סעיף 12(ב) לחוק מועצת הצמחים כי המועצה מוסמכת לעשות כל פעולה, לפי שיקול דעתה או באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר, לפי העניין.

44. כמו-כן, סעיפים 13, 14 ו-16 לחוק מפרטים סמכויות נוספות, חלקן אף בעלות מרכיב כופה על עבודת החקלאים. כן יצוין כי בין היתר מכוח סעיף 36 לחוק, למועצה סמכות לקבוע היטלים שנתיים שיוטלו על החקלאים, המהווים מעין מס על רווחיהם. וכך, תקציבה השנתי של המועצה, נכון ליולי 2017, עומד על כ-75 מיליון ש"ח.

45. מבחינת הדו"חות הכספיים של מועצת הצמחים לשנים 2015-2016 עולה כי התקציב הגבוה של המועצה בסופו של דבר במרביתו אינו משמש לטובת החקלאים ומנוצל לטובת החקלאים ולקידום הענפים. כך, למשל, עולה כי 20% מסך כל הכנסותיה של המועצה, כ-17 מיליון ש"ח

בשנה, הושקעו בעלות החזקת המטה בלבד. בפעילות זו, הושקע סכום גבוה יותר מהסכום המושקע בביצוע מחקרים הקשורים בענפים השונים מדי שנה – 14 מיליון ₪ בלבד.

העתק הדו"חות הכספיים של המועצה לשנת 2016 מצורף ומסמן כנספח מש/10.

46. בנוסף, 22 מיליון ₪ בשנה מושקעים בפעילות הדברה, כאשר רק כ-5% מהמגדלים – אשר גם משלמים היטל גבוה יותר בהתאם – משתמשים בשירות זה.

47. עינינו הרואות, כי קרוב ל-45% מתקציב המועצה אינו משרת באופן ישיר את מרבית החקלאים, ועל כן – גם כשבוחנים את התנהלותה הכספית של המועצה, ניתן להגיע בנקל למסקנה שתרומתה לחקלאים הינה שולית, ועל כן הותרתה בנוף הישראלי שגויה מיסודה.

הרכב המועצה

48. באשר למבנה והרכב המועצה, בהתאם לסעיף 4 לחוק, חברי מועצת הצמחים ממונים על ידי המשיב 1, הוא שר החקלאות. המועצה תורכב מעד 41 נציגים, מתוכם שלושה הינם נציגי שר החקלאות, נציג אחד מטעם שר הכלכלה ונציג אחד מטעם שר האוצר, והשאר – נציגי ציבור. לפי סעיף 5 לחוק, שר החקלאות ממנה את יו"ר מועצת הצמחים, וסגן יו"ר הוא הנציג שמינה שר הכלכלה.

49. הליך מינוי נציגי המגדלים במועצה (כנציגי ציבור) קבוע בתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק)(דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), התשס"ו-2006 (להלן: "תקנות הבחירות"), ולפי סעיפים 6-7 לתקנות הבחירות, הוא מבוסס על הליך של בחירות. לפי סעיף 7(ב) לתקנות הבחירות, ישנו קשר ישיר בין גובה ההיטל שמשלם המגדל לבין משקל קולו בבחירות, כך שמי שמשלם יותר היטלים – יש לו, הלכה למעשה, יותר קולות.

50. נקודת מוצא זו הינה בעייתית מלכתחילה עבור חקלאים "קטנים", שאינם זוכים להשמיע את קולם כראוי במועצה, ולא ברור מהי ההצדקה לכך שחקלאים הגדולים זוכים לכוח רב יותר. כך או כך, הבעיה טמונה בעובדה נוספת, לפיה רק מי שמשלם את ההיטלים בפועל זוכה לזכויות הצבעה, באופן שמנתק את הקשר מגודל האדמות שמחזיק חקלאי מסוים לבין זכויות הצבעה שלו.

51. על אף חובתה של המועצה בחוק לשתף את החקלאים בהליך הבחירה של נציגיהם – היא, הלכה למעשה, נמנעת מלעשות זאת. בבחירות האחרונות שנערכו למועצה בשנת 2016, למועצת הצמחים לא היה כל מעקב לגבי מספר החקלאים שהצביעו והשפיעו בקולם על מי שהם מעוניינים שיכהן במועצה.

52. ראיה לכך הינה כי המבקשת 1 פנתה למועצה בבקשה לדעת מי הם החקלאים בעלי זכות הבחירה, והמועצה לא ידעה ליתן מענה. בתשובת מועצת הצמחים למבקשת הובהר כי, מספר החקלאים שהצביעו בבחירות אלו כלל אינו מצוי בידי המועצה, או במילותיה: "אין במועצה מידע כמבוקש" (נספח מש/12). שמותיהם וכתובתם של החקלאים, אשר המועצה אמורה לייצג, והם אלה אשר אמורים לבחור נציגים למועצה- אינם בידי המועצה!

53. תשובתה זו של המועצה מעידה כי אין בידי המועצה מידע אודות כלל החקלאים, אולם למעלה מכך, היא מלמדת כי למועצה גם כנראה לא באמת משנה מי הם החקלאים בשטח! כך ממש!

54. נוכח הדברים, ספק אם החקלאים אכן מעורבים בהליך מינוי הנציגים למועצה, ואם הנציגים הללו אכן מחויבים לפעול לטובת החקלאים בסופו של יום. כך, דומה כי לא רק התנהלותם הכלכלית של המועצה זוכה לציון "נכשל", אלא גם יכולתה לפעול לטובת "לקוחותיה", הם החקלאים.

העתק פנייתה של המבקשת למועצת הצמחים מיום 29.12.2016 מצורף ומסומן כנספח מש/11.
העתק תשובתה של מועצת הצמחים מיום 28.02.2017 מצורף ומסומן כנספח מש/12.

הליכי קבלת החלטות במועצה

55. בהקשר זה ובהמשך ישיר לכך, הליך קבלת ההחלטות במועצה גם הוא אינו מטיב עם החקלאים פעמים רבות. דוגמא לכך הינה החלטות הנוגעות לקביעת גובה ההיטלים שנגבים מהחקלאים: אמות מידה ברורות לקביעת גובה ההיטל אינן מופיעות בחוק, והוא מסתמך על החלטת וועדת משנה ענפית שהינה בעלת סמכויות לקביעת גובה ההיטל באותו ענף. אולם, ועדות אלה, שעליהן להיות מוקמות על ידי שר החקלאות, לא הוקמו מעולם.

56. בפועל גובה ההיטלים והחלטות מהותיות נוספות נקבעות על ידי "שולחנות המגדלים". מדובר בפורום הפועל ללא סמכות חוקית, ומבצע את אותם התפקידים שייעדו בחוק לוועדת המשנה הענפיות, ללא הפיקוח והבקרה שיש בוועדות המשנה הענפיות, החוקיות. כך למשל, המינויים לא מתבצעים באופן רשמי, ללא בדיקה מקדמית מספקת, ללא תחלופה ראויה, ובעיקר – **אין בקרה על כך שכלל המידע הנדרש לפי החוק מונח בפני הוועדה טרם קבלת ההחלטה** (וראו: סעיף 36(א)-(א5) לחוק מועצת הצמחים).

57. בפועל, שולחן מגדלים הוא ועדה פנימית מייצגת ללא סמכות חוקית שבה רוב הקולות, כך תטען המבקשת, הוא של בעלי אינטרסים העובדים במועצה בשכר – לעיתים קרובות מדובר בחקלאים המקבלים טובות הנאה כגון משרה במועצה בתמורה לתמיכתם במועצה – אשר מושפעים מהמשווקים הגדולים שקובעים את ההחלטות – כגון גובה ההיטל – מראש, ומבלי שלמגדלים עצמם יש אמירה בנושא. כך, ההחלטה על גובה ההיטל מתקבלת באופן שרירותי, ועל ידי בעלי אינטרסים הפועלים במסווה של "שולחנות המגדלים", כשטובת החקלאים כלל אינה נשמעת.

58. על מנת לקבל החלטה על גובה ההיטל, מקבלי ההחלטה צריכים להיות בקיאים לפי החוק בנתונים לגבי השטחים שבבעלות כל חקלאי, מספר החקלאים הפועלים בכל ענף ועוד. אולם, כאמור, מזה מספר שנים מועצת הצמחים כלל אינה מנהלת מעקב מעין זה ולכן לא ברור על סמך מה מתקבלות ההחלטות בשולחנות המגדלים.

59. בהקשר זה, גם מבקר המדינה מתח ביקורת על כך שלא נערך מפקד חקלאי מאז שנת 1981. המפקד החקלאי הוא פרויקט סטטיסטי שמטרתו לספק נתונים שימשו תשתית לאסדרת תחום החקלאות במדינת ישראל, בין היתר, המפקד עתיד לשקף את מבנה המשקים החקלאיים בישראל והיקפם. ההמלצה הבינלאומית של ארגון ה-FAQ היא לקיים מפקד כזה מדי עשר שנים אך חרף זאת, כאמור, לא התקיים מפקד כזה כבר מעל ל-37 שנים. רק לפני מספר חודשים, בעקבות פניות חוזרות ונשנות מטעם המבקשת 1, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסרה למבקשת 1 כי מפקד כזה עתיד להתבצע במהלך ה-2018. המשמעות היא, שעד כה, לא

הייתה למועצה דרך לבסס את האופן בו חישה את תשלומי ההיטלים על נתונים אמתיים המשקפים את המציאות, כפי שנדרש כאמור בחוק.

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח מבקר המדינה 64 מצורף ומסומן כנספח מש/13.

העתק תשובת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 26.04.2018 מצורף ומסומן כנספח מש/14.

60. על כן, למרות שתכליתה היסודית של מועצת הצמחים – ככל מועצת ייצור שהוקמה בשוק הריכוזי בישראל בעבר – הינה תכנון המשק, או לכל הפחות קידום יעילות בעבודת החקלאים והפחתת העול הכלכלי המוטל עליהם וכתוצאה מכך, הפחתת יוקר המחיה בישראל, הרי שהיא לא עושה כן ונדמה שהמתכונת בה פעלה בעבר אינה רלוונטית עוד.

61. לאור העובדות שהוצגו לעיל ויוצגו בהרחבה בהמשך, קשה שלא לתהות מדוע מועצת הצמחים ממשיכה לפעול כגוף כופה על החקלאים, כאשר נדמה שהיא משרתת טובתם של בעלי אינטרסים הפועלים בשמם של המשווקים ובשם ספקי התשומות החקלאיות בלבד.

62. כפי שתטען המבקשת להלן, לא רק שמועצת הצמחים אינה מגשימה ייעודה, נהפוך הוא – היא נוטלת חלק בהעלאת יוקר המחיה ומגבירה את העול – הן על המגדלים והן על הצרכנים. על כן, אין מנוס מהפסקת פעילותה ופיזור.

2.2. ביקורת קודמת על המועצה ופעולות קודמות לפיזור מועצת הצמחים

63. מועצות הייצור החקלאיות אינן גזירה משמיים, והמבקשת איננה הראשונה שראתה לנכון לפעול לפיזור המועצות ולהפיכתן ממסגרת כופה למסגרת וולונטרית. זה עשורים, פועלת הממשלה פעם אחר פעם לשנות את המעמד והמבנה הסטטוטורי של מועצת הצמחים, ואולם בכל פעם מה שמותיר אותה "בחיים", תטען המבקשת, הוא הלחצים של גורמים אינטרסנטיים, בניגוד למטרות החוק ובניגוד לכל היגיון כלכלי או רגולטורי.

64. כפי שתראה המבקשת עתה, דומה כי מרגע שמחליט נציג כלשהו הרשות המבצעת או נציג אחר לבחון בעיניים אובייקטיביות את המציאות החוקית הקיימת, מגיע הוא בנקל למסקנה המתבקשת – יש להביא לפיזור מועצת הצמחים. זאת, משום שהמועצה לא עומדת בייעוד וביעד שהציב לה המחוקק וכן לפי שעה אין לה כל תכלית – היא לא משרתת את ענפי החקלאות או את החקלאים כלל, אלא נדמה כי היא משרתת את עצמה בלבד. מרגע שנתקבלה ההחלטה העניינית, של נציג זה או אחר, היא נגדעת באיבה ולא מיושמת, וזאת עקב לחצים בלתי-ענייניים.

65. אכן, עיון בנושא ובמאמצי העבר לתקן את קלקלות מועצות הייצור (ובכללן מועצת הצמחים) מלמד שהספק ביחס לנחיצות מועצות הייצור במתכונתן הכופה ולגבי מידת הרלבנטיות שלהן, מקנן בלבבות העוסקים בתחום מועצות הייצור מזה שנים רבות – ממשרד החקלאות עצמו ועד לחקלאים עצמם.

66. כך, כאמור, כבר בשנת 1990 מינה שר החקלאות דאז רפאל איתן את חבר הכנסת יואש צידון לעמוד בראש ועדה לאסטרטגיה כללית של תכנון וארגון במשרד החקלאות (להלן: "ועדת צידון"). בוועדה זו, ביקש שר החקלאות איתן "לבחון את מערכת מועצות הייצור, תפקידיהן,

האלטרנטיבות השונות לארגון הקיים והעלויות שבקיומן, צמצומן, או ביטולן, להסיק מסקנות ולהמליץ על דרכי פעולה". בעקבות זאת, בחודש דצמבר 1990 הגישה ועדת צידון את המלצותיה, בהן:

"(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 (...)" (ראו: עמ' 150 לנספח מש/7, לעיל).

67. כלומר, כבר בעת זו, כלומר פחות משני עשורים לאחר כינונה של המועצה, היא נמצאה באופן חד משמעי כלא רלוונטית על ידי וועדה מקצועית. ברם, חרף אימוץ מסקנות ועדת צידון על ידי שר החקלאות דאז, **המלצותיה לא הגיעו לכדי מימוש**. כך, המשיכו המועצות כסדרן, למרות הביקורת הרבה על תפקודן ועל נחיצותן.

68. ואולם, הכשלים המבניים והתפקודיים כמובן לא חדלו מלתת אותותיהם, ובשנת 2003, כמפורט לעיל, הוחלט על שידוד מערכות מקיף: במסגרת תיקון מס' 6 שינו לכאורה סדרי עולם, הכולל איחוד מרבית מועצות הייצור החקלאיות תחת קורת גג אחת, היא מועצת הצמחים. אולם, גם כאן היה אך שינוי קוסמטי, **שינוי שלא היה בודי**. ראייה לכך היא העובדה שכשלוש שנים לאחר מכן הוקמה ועדה נוספת.

69. כך, הוועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווקם: פעולות, תפקידים, סמכויות, בראשות מנכ"לית המשרד דאז גבי יעל שאלתיאלי (להלן: **"ועדת שאלתיאלי"**) מונתה באוגוסט 2006. ועדת שאלתיאלי קבעה במסגרת הדוח שנמסר מטעמה לשר החקלאות, כי היא מצאה שהמועצה פעלה באורח בלתי תקין מאז כינונה ועד לשנת 2007, עת נערכה הבדיקה. כך למשל, לא הוקמה ועדת ביקורת, נערכה פעילות על פי תקציבים בלתי מאושרים, המועצה לא שמרה על ניהול נפרד של נכסים וכספים בין הענפים השונים במועצה כנדרש ויזמה הלוואות צולבות בין הענפים.

70. נדמה כי על פניו, המועצה כיום ממשיכה להתקיים בעיקר כדי לשרת את עצמה ואת העומדים בראשה.

71. לא זו אף זו, במסגרת דוח שאלתיאלי אף נכתב כי **"בסמוך לאחר שהוקמה הממשלה ולאחר ששר החקלאות שלום שמחון נכנס לתפקידו, בחודש מאי 2006, נערמו על שולחנו תלונות קשות של מגדלים מכל המגזרים והענפים באשר לתפקוד המועצה לייצור צמחים ושיווקם (להלן – מועצת הצמחים) והתוחלת בקיומה. לא ניתן היה עוד להתעלם משוועת המגדלים שנצטרפה לתמונה המצטיירת בדבר חוסר יעילותה של המועצה [...]. המגדלים חשו אפוא כי אין להם כל פתחון פה בניהול ענייניהם הממונים מכספים. לכך נוספה התחושה הקשה כי ענייני המועצה מתנהלים בחוסר יעילות וגורמים לנזקים קשים לציבור המגדלים"** (עמ' 3 לנספח מש/9).

72. דו"ח ועדת שאלתיאלי מצביע על כשלים חמורים בפעילות המועצה, לפיהם מאז ועל אף איחוד ארבע המועצות, מועצת הצמחים לא התייעלה מבחינת שיטות הניהול ודרכי הפעלתה. כך,

למעשה, שהאיחוד לא השיג את מטרת התייעלות השוק ואת מטרת החוק (וראו: עמ' 12 לנספח מש/9). הוועדה הצביעה על כשלים בחלוקת הסמכויות בין גופי המשנה הפועלים במועצה, במבנה המועצה עצמה, בדרכי המינויים ובעיקר – על הצורך בצמצום תפקידי המועצה תוך הותרת השירותים שנותנת למגדלים כאפשרות בלבד, ורק לאלה שמעוניינים בכך.

73. כך, למשל, הוועדה הצביעה על כך שעל אף שישנו צורך במתן כוח וסמכויות לוועדות הענפיות השונות הקיימות במסגרת המועצה (בעת איחוד המועצות למועצת הצמחים, הפכו ארבע המועצות ל"וועדות ענפיות"), הן בפועל בעלות מעמד נחות ועמום ועל כן מאז האיחוד לא התקבלה כל החלטה משמעותית במועצה בתחומים המקצועיים.

74. בהמשך, כתב שר החקלאות ופיתוח הכפר דאז, מר שלום שמחון, ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת, בתחילת שנת 2007:

"על רקע התנהלות המועצה בפרק הזמן שחלף מאז תיקון התשס"ג [תיקון מס' 6 – הח"מ], ומחמת תלונות של ציבור המגדלים, עלה הצורך לבחון באופן מעמיק את תפקוד המועצה ואת הצורך לבצע בה רה-ארגון מקיף. [...] מבדיקת הוועדה עלה, בין היתר, כי על אף איחוד המועצות למועצה אחת, והציפיה להתייעלות ולהפחתת ההיטלים עקב הרפורמה, לא הייתה ירידה משמעותית בהיקף התקציבים ובשיעורי ההיטלים והוצאות המינהל נשארו קבועות ביחס לסה"כ ההוצאות ואף עלו מאז האיחוד".

העתק מכתבו של שר החקלאות ופיתוח הכפר דאז ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת דאז, מיום 25.01.2007, מצ"ב ומסומן כנספח מש/15.

75. עיינו הרואות, כי עדויות מובהקות לחוסר שביעות רצון מהמועצה מצטברות זה קרוב ל-30 שנה, לרבות חוסר שביעות רצון מוחלט מטעם החקלאים עצמם. ודוק, בכל השנים הללו לא נראו בשום 'פורום חקלאי' חקלאים אשר מצדדים בהותרת המועצה על כנה, למעט למי שמכתתים רגליהם במוסדותיה.

76. כך, המועצה ממציאה את עצמה מחדש, בגלגולים שונים, אך הרכיב הכופה שבה לא משתנה בעוד נחיצותה רק הולכת ונחלשת. זאת, על אף כל הוועדות שקמו לאורך כל הדרך, שקבעו נחרצות כי המועצות אינן מתפקדות ואינן מגשימות את מטרתן, ולמרות אמירותיהם הנחרצות של שרי החקלאות לדורותיהם. עיינו הרואות, השנים חולפות, ודבר לא משתנה.

שוועתם של הנפגעים - מאבק החקלאים

77. בראשית הדברים, תתכבד המבקשת להפנות את בית המשפט הנכבד לעצומה שהמבקשת החתימה עליה למעלה מ-1,000 חקלאים ישראלים, הקוראים לסגור את המועצה ולעבור למתכונת וולונטרית, לאלתר. זוהי העדות היחידה שיש לגבי רצון החקלאים עצמם, וזאת לאור כך שהמועצה עצמה לא מספקת נתונים באשר להשתתפות החקלאים בבחירות למועצה (ראו: נספח מש/5, לעיל).

78. עיינו הרואות: המועצה לא מייצגת את האינטרסים של החקלאים אלא רק מכבידה עליהם. מזה עשורים נאבקים החקלאים תחת נטל המועצה, אשר דומה כי חוץ מלשרת את עצמה היא

איננה משרתת איש. בהתאם, קשיים בתפקוד המועצה המשיכו להתעורר ולצוף בעיני הציבור, ובאו בין היתר לידי ביטוי בפרוץ "מרד החקלאים" בשנת 2007 הנמשך עד היום, במסגרתו מסרבים כ-3000 חקלאים (מתוך מספר משוער של כ-4,000 חקלאים בישראל) לשלם את ההיטלים הנגבים על ידי מועצת הצמחים, זאת בטענה כי ההיטלים שגובה המועצה מיותרים, וכי לא מוענקת להם כל תמורה שהיא בעבורם (ראו: סעיפים 9-13 לתצהירו של המבקש 2 בנספח מש/3, לעיל).

79. כן, מבקשים הם להפוך את פעילות המועצה לוולונטרית. יצוין כי מדובר בנתח משמעותי ביותר מכלל החקלאים שאמורים לשלם את ההיטלים למועצה ולקבל את שירותיה – כ-4,000 חקלאים. המספר אינו ידוע בבירור ובימים אלה, עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפקד חקלאי כולל, לאחר שנים רבות שלא התבצע, ובעקבות דרישתה של המשיבה.

80. מאז פרוץ המאבק, פועלת המועצה נגד החקלאים המורדים באמצעות כלים משפטיים. הסמכות הנתונה למועצה לגביית היטלים, מנוצלת על ידה, להשתקת מאבקים. המועצה היא אשר אמורה להעניק שירות למגדלים, אך היקף המאבק מלמד כי "לקוחות המועצה" אינם מוצאים כל תועלת בשירותים המוצעים להם.

81. ה"מרד" מהווה אינדיקציה חריפה לכך כי חייב להתבצע בדיק בית רציני בהקשר לנחיצות קיומה של המועצה. השימוש בכלים משפטיים לתביעת המגדלים אשר נמנעים מלשלם את ההיטלים באופן הצהרתי, מבקש להסתיר את אי התמודדות המועצה עם הטענות המהותיות שמבקשים החקלאים המורדים להציף על פני השטח. החקלאים המורדים בוחרים באופן שיטתי לחשוף את עצמם לסנקציות פליליות וכלכליות, וזאת מתוך מחויבותם העמוקה למטרתם: ניהול עסקיהם בכבוד על ידי הפיכת ההשתתפות במועצה לוולונטרית.

82. במסגרת ניסיונות הידברות בין החקלאים המורדים לבין משרד החקלאות, נערכה סדרה של תשע פגישות בין מנכ"ל משרד החקלאות לבין נציגי החקלאים המורדים. לבקשת מנכ"ל משרד החקלאות, רמי כהן, הגישו נציגי המגדלים מתווה חלופי למועצת הצמחים מטעם המגדלים. במתווה הוצע לצמצם את מספר העובדים במועצה (15 לכל היותר) ולהרחיב את המקורות התקציביים, דהיינו את גביית ההיטלים, כך שיכללו את כלל הגורמים הרלבנטיים לשרשרת הערך של התוצרת החקלאית, דהיינו: המשווקים, הסיטונאים, והשתתפות צרכני הקצה בפעולות נקודתיות בנוסף למגדלים.

העתק מאמרה של מירב ארלוזורוב, "משרד החקלאים מכה שוב: מדוע מרד המסים שמנהל דוגי ישראלי, עשוי לתרום להקטנת יוקר מחירי המזון שלכם?", אתר TheMarker, 30.03.2014, מצורף ומסומן בנספח מש/16.

83. לא למותר לציין, כי המלצות המתווה החלופי לא אומצו על ידי משרד החקלאות, וכי מרד החקלאים מתנהל במלוא עוצמתו כנגד מועצת הצמחים עד עצם היום הזה.

84. וראוי שידגש בנקודת זמן זו, כי גם חקלאים רבים שמשלמים את ההיטלים, עושים זאת בעל כורחם, כך שעצם הגבייה איננו מבטא כיאות את היקף החקלאים שאכן מעוניינים לחסות תחת מועצת הצמחים. על כך תרחיב המבקש בהמשך.

85. עיינו הרואות, כי כבר בתחילת דרכה, המועצה לא עמדה בציפיות ובתכליות החקיקה שהביאו להקמתה, ואין היא זוכה לתמיכת רבים מ"חבריה" החקלאים. אולם פגמים אלו היו אך יריית

הפתיחה לאוזלת ידה של המועצה בהגשמת ייעודה, וחמור מכך – בעמידה בחובות החלות עליה מכל החוק. כל אלו מחייבות, לשיטת המבקשת, את הפעלת סמכות המשיב 1, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

86. ביום 23.06.2013 הוגש דוח חוקר מיוחד, שמונה מטעם בית המשפט המחוזי תל אביב, בדבר התנהלות חברת **אגרקסקו חברה לייצוא חקלאי בע"מ**, התנהלות שהובילה לבסוף לפירוקה הדרמטי (להלן: **"דוח החוקר המיוחד"**). אגרקסקו היתה חברה בבעלות ממשלתית ברובה – למועצות הייצור והשיווק היו 59% מהמניות בה, למדינה 30% ולתנובה 11% מהמניות. החברה הוקמה בעקבות הגידול בייצור החקלאי בישראל והיווצרות עודפי ייצור גדולים, במטרה לטפל בייצוא החקלאי – בין היתר מציאת שווקים לייצוא תוצרת חקלאית ושיווקה, הזמנת התוצרת מהחקלאים, וכן מתן ביקורת על איכות התוצרת המיוצאת.

87. הדוח לא חוסך שבטו ממועצת הצמחים, ומפרט את תרומתה המשמעותית בתהליכים שהובילו לבסוף לקריסת החברה. כמי שהייתה בעלת יותר מ-50% ממניות החברה (ראו: פר"ק (ת"א) 53253-06-11 **אגרקסקו חברה לייצוא חקלאי בע"מ נ' כונס הנכסים הרשמי מחוז תל אביב**, מיום 05.07.2011), הייתה מועצת הצמחים בעלת שליטה במינויים ובאסיפה הכללית.

88. לפי דוח החוקר המיוחד, בניצוחה ובהכוונתה של המועצה, נטלה החברה סיכונים בלתי סבירים בפעילותה, בין היתר בשל מינוי דירקטורים חסרי ניסיון רלוונטי (עסקי ניהול), וזאת תוך שהיא משתמשת בחברה **"ככלי למימוש מטרותיה לסייע למגדלים, תוך ידיעה שאגרקסקו מסבסדת עסקאות, באופן שאינו כלכלי, המסכן את שרידות החברה..."**. אותו סיוע כאמור, בא **"כתחליף למימון אשר נהגה [המועצה] לתת למגדלים... תוך סיכון כספי הנושים"**. כן נקבע בדוח החוקר המיוחד, כי **"חלוקת רווחי החברה למגדלים, למרות הגירעון הגדול בו הייתה מצויה אגרקסקו, הובילה לפעילות אגרקסקו בהון עצמי שלילי"**. זאת, תוך שניתנת העדפה לקבוצות נבחרות ומצומצמות בקרב לקוחותיה המגדלים.

89. סיפור קריסתה של חברת אגרקסקו מפורט כאן, שכן יש בכך כדי להצביע על התנהלותה הכושלת באופן שיטתי של מועצת הצמחים, לפיה מרגע שמפקידים סמכויות בידיה, הרי שהיא מפעילה אותן שלא על פי היגיון כלכלי ובחוסר יעילות משווע. יש בהתנהלות בלתי תקינה זו ללמד כי אין להפקיד את עתידה החקלאי של מדינת ישראל בידי המועצה. (ראו בעיות נוספות עם התנהלותה של אגרקסקו: סעיפים 4-8, 14 לתצהירו של המבקש 2 בנספח מש/3, לעיל).

העתק עמודים רלוונטיים מדוח המבקר המיוחד מצורף ומסומן **כנספח מש/17**. יצוין כי המבקשת לא צירפה את דוח החוקר המיוחד במלואו משום שאורכו עומד על 293 עמודים. לו תתבקש המבקשת מבית המשפט הנכבד לצרף את הדוח במלואו, תעשה כן בחפץ לב ובמהירות.

90. לסיכום, מזה שנים המדינה ערה לחוסר תפקודה של המועצה, לאי-עמידתה ביעדיה וככלל – להעדר הצורך בקיומה במתכונת הנוכחית. לא זו אף זו, פגמים רבים נופלים בהתנהלותה. כל אלו באו לידי ביטוי הן בוועדות שונות שהוקמו אד-הוק לבחינת הנושא, הן בדברי שרי החקלאות לדורותיהם והן בהצבעה **"ברגליים"** של החקלאים. חרף זאת, המועצה נהנית מחסינות לא ברורה, חסינות שהגיעה העת להסירה – לטובת החקלאים, החקלאות והצרכנים בישראל.

ג3. החלטת שר החקלאות – הודעת הגריעה

91. לדאבון המבקשת, חלוף הזמן לא הביא לתיקון דרכי המועצה. בדצמבר 2017 החליט המשיב 1 כי גידולים רבים בענף הפירות ובענף הירקות שתחת אחריותה הכופה של מועצת הצמחים יוצאו מהחוק ומאחריותה, וזאת במסגרת שינויו את התוספת לחוק (וראו: הודעת מועצת הצמחים (ייצור ושיווק)(שינוי התוספת לחוק), התשע"ח-2018, שנכנסה לתוקף ביום 01.01.2018 (להלו: "הודעת הגריעה").

92. הודעתו זו של המשיב 1 לוועדת הכלכלה באה, בין היתר, על רקע פניות רבות של נציגים מטעם המגדלים עצמם, אשר פנו למשרד החקלאות ופיתוח הכפר "בדרישה חד משמעית לפעול לסגירה מלאה או חלקית של מועצת הצמחים" (עמ' 3 לנספח מש/4). כאמור, חקלאים רבים אינם משלמים את ההיטלים המוטלים עליהם, ואולם אחרים שכן משלמים אינם מעוניינים לעשות כן. לא זו אף זו, במסגרת פנייתו לוועדת הכלכלה, עמד המשיב 1 על כישלון המועצה לעמוד בחובותיה, ובלשונו:

"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 [...] כל אלו מובילים למסקנה כי אין סיבה מוצדקת להשאיר מועצה סטטוטורית זו על כנה. לנימוק שיש יתרון לקיום המועצה כמקום למפגש משותף של המגדלים "בשולחנות" הענפיים – ניתן להסתפק בארגון וולונטרי – כפי שקיים באירופה." [עמ' 7 לנספח מש/4].

93. וכך, למעשה, חלף קבלת ההחלטה העניינית היחידה בנסיבות העניין – היא סגירת מועצת הצמחים, גם לשיטתו של המשיב 1 – החליט לבסוף שר החקלאות רק לגרוע חלק ממניי הגידולים מסמכותה הכופה של המועצה. אולם, כיום מבינה המבקשת כי החלטה זו הינה חלק ממהלך רחב האמור להסתיים בעתיד הקרוב ושעניינו, למעשה, סגירתה של מועצת הצמחים- כך כעולה מתשובת משרד החקלאות כפי שנשלחה למבקשת (נספח מש/1).

94. הנה כי כן, כחוט השני, מיום היווסדה ועד ימים אלו, מועצת הצמחים כושלת בתפקידיה, איננה עומדת בחובותיה על פי החוק, ובעיקר – פוגעת בחקלאים ובציבור הרחב, על כך המבקשת תפרט בהמשך. כלל הממצאים מובילים למסקנה כי הצורך במועצה עבר מן העולם, ומכל מקום אין היא ממלאת את החובות המוטלות עליה על פי דין. גם המשיב 1 למעשה חותר לפירוקה ויש לראות את מהלך הגריעה, נשוא עתירה זו, כאבן דרך עד להשלמת מהלך פירוק מועצת הצמחים, אשר כפי שנמסר למבקשת, יושלם בזמן הקרוב באופן סדור (מש/1).

ג4. הפגיעה בחקלאים וביוקר המחיייה של כולנו - סקר "התקליט"

95. כיום, ישנם מספר גופים המבצעים סקרי מחירים בשווקי הירקות הסיטונאיים, בהם משרד החקלאות וסקר שמבוצע בשוק הפרטי ("ירקום"), על מנת לספק לסוחרים ולרשתות השיווק את המחיר "התחרותי". ואולם, המרכזי מבין הסקרים, שעל פיו נקבעים המחירים במדינת ישראל, הינו סקר מועצת הצמחים, המכונה "התקליט".

96. תקליט הירקות הינו מחירון יומי, שאמור להיות מבוסס על נתוני ההיצע והביקוש של הירקות בשוק הסיטונאי. הסקר מבוצע באמצעות נציגי מועצת הצמחים, אשר מסיירים בשוק הסיטונאי ומקבלים מספר נתונים חלקיים מהסיטונאיים, שעל בסיסם מתפרסמים תוצאות סקר "התקליט" בשעה 7:00 בבוקר. אלה אינם משקפים לרוב עסקאות שאכן קרו בפועל. בתוצאות הסקר ניתן לחזות באתר האינטרנט של מועצת הצמחים (בכתובת <http://plants.moonsitesoftware.co.il>) או לחלופין לשמוע הקלטה טלפונית שלהן במספר הטלפון 03-6066360 (ומכאן שמו של הסקר – "התקליט").

97. לשיטת מועצת הצמחים, המדובר בפרסום נתונים, שאינם משפיעים באופן משמעותי על מחירי הירקות בישראל. כך למשל, מועצת הצמחים התייחסה אל הסקר בפרסומים שונים והסבירה כי "מחירון המועצה [...] משמש בסיס למסחר הסיטונאי", וכי "אין אנו קובעים את המחירים כי אם סוקרים אותם [...] ומפרסמים לתועלת גורמי המסחר, השיווק והחקלאים מגדלי הירקות".

העתק כתבתה של אורן קורן, "מי מייקר את הפירות והירקות? משרד החקלאות ומועצת הצמחים" מאתר The Marker מיום 27.02.2013, מצורף ומסומן כנספח מש/18.

98. ברם, בפועל, המחיר המתפרסם במחירון התקליט מהווה לא רק את הבסיס לעסקאות סיטונאיות וקמעונאיות במשק הישראלי, אלא גם משפיע באופן משמעותי על מחירי כל העסקאות המבוצעות במשק ואכן, לפי פרסומים בתקשורת הפך סקר זה במרוצת השנים מהמלצה גרידא אל "לוי יצחק של הירקות". לא זו אף זו, פרסומו אף משפיע באופן רטרואקטיבי על עסקאות שנסגרו בטרם פרסומו.

העתק כתבתו של משה ליכטמן "שלמה להב – האיש שמכתיב את מחירי הירקות" מאתר גלובס מיום 12.06.2011, מצורף ומסומן כנספח מש/19.

99. על מעמדו של התקליט תעיד העובדה שגם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתמשת בנתונים המפורסמים על ידי מועצת הצמחים. כן, במכתב שנשלח לתנועה ביום ה-27.04.2014 מטעם המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי, הבהיר האחרון כי נתוני מחירי הירקות נאספים בין היתר ממועצת הצמחים. כן הובהר במכתב זה קיימים הבדלים "קטנים בלבד" בין סקר מועצת הצמחים לבין סקר משרד החקלאות.

העתק עמ' רלוונטיים מפרוטוקול ישיבה מס' 710 של ועדת הכלכלה של הכנסת ה-18 מיום 03.01.2012, מצורף ומסומן כנספח מש/20.

העתק מכתב המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי מיום 27.04.2014 מצורף ומסומן כנספח מש/21.

100. בפועל, פעילות המועצה בפרסום סקר "התקליט" אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן למגדלים, אלא נראה כי ההיפך הוא הנכון ולמעשה היא פוגעת ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית.

101. כך, המחירים המוצגים בסקר "התקליט" רחוקים מלשקף את המחיר שהחקלאי קיבל בתמורה לתוצרתו, כיוון שגם אם היו נכונים, מדובר במחיר לפני שהופחת ממנו ההיטל למועצה, ולפני תשלום ההובלה, דמי האריזה, ו"השמדות התוצרת" המנהלתיות שהמועצה מחייבת את המגדלים לבצע.

102. ולראיה, מחירי הירקות בסקר שמבוצע בשוק הפרטי ("ירקום") נמוכים בהרבה מהמחירים המפורסמים בסקר "התקליט". "ירקום" היא חברה פרטית שמשקפת היקף עסקאות רב, כ-40% מכלל העסקאות במשק (בניגוד למספר עסקאות בודדות שסוקרת מועצת הצמחים). למשל, מחיר המלפפונים בסקר "התקליט" גבוה בכ-10%-20 מזה שמופיע ב"ירקום"; כך גם בעניין פלפל אדום, עגבניית חממה וקישואים. בגזרת הכרובית, הכרוב הלבן והדלעת המצב קיצוני אף יותר – שם נחזה פער של כ-40% בין מחירי "ירקום" לבין מחירי "התקליט" הגבוהים. ניתן לראות זאת גם בעת האחרונה וגם מהשוואה שנעשתה לפני כשנתיים, אז הפערים בין המחירים היו זהים.

טבלאות השוואה בין מחירי הירקות לפי סקר "התקליט" לבין סקר "ירקום" שנערכו בין התאריכים 09-16.08.2016 ובין התאריכים 20.09-03.10.2018, מצורפות ומסומנות כנספח מש/22.

103. ודוק, הסכום שמקבלים החקלאים נמוך משמעותית מהסכום שנקבע בתקליט, שכן המחירים בתקליט משקפים סחורה "סוג א'", מה שמצד אחד לא בהכרח מאפיין את כל הסחורה של החקלאים, ומצד שני פותח פתח למניפולציות על ידי הקונים (המשווקים), שטוענים כי אין התאמה בין הזן או הסוג המתבקש לבין התוצר החקלאי, ודורשים הורדה של המחירים. בכך, הלכה למעשה, **החקלאים מוכרים את סחורתם במחירים נמוכים יותר ממחירי התקליט**. ואולם, המחיר המוצג כלפי כולי עלמא הינו המחיר הגבוה, מה שמאפשר למשווקים להציג פערי תיווך נמוכים. כך, החקלאים תמיד מוכרים את מרכולתם במחיר נמוך מהמחיר של התקליט, בעוד כל מי שנמצא בהמשך השרשרת משתמש במדד הגבוה, ועליו גוזר או יכול לגזור רווחים נוספים. כל אלו גורמים לעליית מחירים משמעותית. (ראו: סעיפים 15-18 לתצהירו של המבקש 2 בנספח מש/3, לעיל).

104. לכן, מי שנהנים מן הסקר במיוחד הם המשווקים הסיטונאים והקמעונאיים, לרוב על חשבון החקלאים, שכן **המשווקים מסתייעים בו** כדי לטעון לפערי תיווך נמוכים מאלה שקיימים בפועל, בעוד המגדלים מקבלים תמורה פחותה מזו המפורסמת בסקר. לעניין זה יצוין כי אף מועצת הצמחים בעצמה מסרה כי "במועצה מודעים לכך שייטכן שהמחירים מוטים משיקולים אינטרסנטים של הסיטונאים, אך היא אינה קובעת מחירים, אלא מבססת את המחירון על נתונים שנמסרים לה" (ראו נספח מש/18).

105. ואכן, פרסומים בתקשורת (בין היתר זה המצורף כנספח מש/18) העלו כי מחירי מועצת הצמחים ומשרד החקלאות **מנופחים** ביחס למחיר האמתי והם אינם משקפים את מחירי העסקאות בפועל. בנוסף, העובדה כי המחירים בסקר מפורסמים כלפי כולי עלמא, מאפשרת לרשתות השיווק את הגישה למידע על מנת לשפר את עמדותיה – **בניגוד לאינטרס החקלאים**.

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

107. לפיכך, סקר התקליט והמחירים המפורסמים בו, משרתים במידה רבה את רשתות השיווק ולא את המגדלים או את הציבור, בכך לא מקדמת המועצה מחיר הוגן למגדלים או מחיר נאות לקיום הביטחון התזונתי של הציבור.

5. גביית ההיטלים

108. סעיף 36(א)(1) לחוק מקנה למועצת הצמחים סמכות לגבות היטלים ממספר גורמים: מגדלים, משווקים מורשים או יצואנים. מכוח סעיף זה, הותקנו תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק)(היטלים), תשס"ז-2007 (להלן: "התקנות" או "תקנות מועצת הצמחים").

109. בסעיף 3 לתקנות נקבעו שני סוגים של היטלים: הראשון חל על פירות, והוא מחושב לפי שטח הגידול שהגיע לגיל ניבה; השני חל על ירקות ופירות הדר (למעט תותי שדה), לפיו ההיטל מחושב לפי משקל התנובה הנמכרת. בעוד הראשון משולם ישירות מהמגדל למועצה, הרי שהשני נגבה על ידי רשתות השיווק (סעיף 5(1) לתקנות מועצת הצמחים). בכך, גביית ההיטלים מהמגדלים הופרטה הלכה למעשה, והמשווקים המורשים עצמם הם אלו הגובים בעבור מועצת הצמחים את ההיטלים. רשתות השיווק מנכות את מחיר ההיטל מהמחיר המשולם לחקלאי בעבור תבואתו, ומשם הוא מועבר לכיסה של המועצה. בכך, המועצה אינה נדרשת כלל לבצע הליכי גביה בעבור חלק נכבד מהתוצר החקלאי, שכן היא מבוצעת באמצעות המשווקים.

110. בפועל, המועצה גובה היטלים אך ורק מהמגדלים עצמם, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות רשתות השיווק. התנהלות זו פוגעת פגיעה כפולה במגדלים, אלו שהמועצה הוקמה על מנת להגן ולחזק אותם:

111. ראשית, החלטה זו, לפיה המועצה לא מפעילה את סמכותה, או שמפעילה היא אותה באופן לא שוויוני והוגן, מטילה את הנטל הכלכלי אך ורק על כתפיהם. לא בכדי ניתנה למועצה הסמכות להטיל היטלים גם על רשתות השיווק, זאת על מנת לפזר את הנטל הכלכלי בין כלל שרשרת הייצור והשיווק של התוצרת החקלאית. אולם בפועל, המועצה פוגעת בגורמים החלשים ביותר ב"שרשרת המזון", הם החקלאים עצמם.

112. שנית, בכל הנוגע למגדלי הירקות, קיים ניגוד עניינים אינהרנטי במערכת זו, ובמיוחד בקשר בין סקר התקליט לבין מערך גביית ההיטלים. ובמה דברים אמורים? כאמור, רשתות השיווק הפכו לשמש מעין "מחלקת גביה" של מועצת הצמחים ממגדלי הירקות, בהתאם לסמכות שנקבעה להן בתקנות (סעיף 5 לתקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), תשס"ז-2007) בכך, רשתות השיווק קנו לעצמן דריסת רגל משמעותית במועצת הצמחים – שהינה, כאמור, גוף סטטוטורי.

113. היות הגופים הפרטיים (המשווקים) מחלקת הגבייה של מעצת הצמחים, הפכה המועצה להיות קשורה בקשרי עבותות לגופים הפרטיים מה שמעמיד אותה בניגוד אינטרסים משמעותי. במקביל, ברקע ישנן טענות (כמפורט לעיל) בדבר המחירים המנופחים בסקר התקליט, נתונים שמסייעים לרשתות השיווק למכור תוצרת חקלאית ביוקר.

במילים אחרות, גובה המסים הוא גם קובע המחיר. ולהבדיל ממס ערך מוסף, שגם נגבה על ידי גורמים פרטיים עבור המדינה, לרוב המוחלט של החקלאים אין את היכולת לעבור ולמכור

לקונה אחר, זאת בשל מספרם המצומצם של המשווקים, התלות של החקלאים במשווקים שעובדים באותו אזור והעדר תחרות אמיתית ביניהם. וכך, במקום להגן על האינטרס של החקלאים, כל שרואה המועצה לנגד עיניה הם ההיטלים, ולכן היא קבעה, חרף אפשרויות נוספות באמתחתה, כי היא שולחת את זרועה הארוכה – רוכשי התבואה – לבצע את פעילות הגביה. אכן, המדובר בפתרון קל, שאינו דורש מאמץ, אך זה גורר עימו ניגוד עניינים חמור, והכל – על חשבון החקלאים.

114. הקשיים העולים מסקר "התקליט", המאפשר 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, מלבד המגדלים עצמם והציבור הרחב – שגם לא נהנים וגם חסרים. כל אלו **מטילים צל כבד על יכולתה של המועצה לקיים חובותיה בדרך עניינית וללא משוא פנים**.

115. לעניין זה, לנוכח העובדה שמגדלי הירקות (בניגוד למגדלי הפירות) משלמים היטלים באופן כפוי באמצעות רשתות השיווק לפי משקל התנובה ולפי איכותה, ולנוכח העובדה שההחלטה בדבר העסקה נעשית בו ברגע, הרי שאין לחקלאים אפשרות אמיתית לערער על גובה ההיטל המשקל או איכות הייצור, ואין באפשרותם יכולת אמיתית לערער בדיעבד על גובה ההיטל, כפי שניתן לעשות בהליכי גביית מסים אחרים.

116. בנוסף, המועצה מקבלת סכומי עתק מגביית ההיטלים הללו מדי שנה, המהווים החלק הארי מתקציבה השנתי ומקנים לה את כוחה במשק. אולם נראה שאופן קביעת גובה ההיטלים הנה שרירותית ביותר. לפי סעיף 36(א1) לחוק, ההיטלים שתקבע המועצה ינועו בטווח שבין 0.25%-0.8% מסך השיווק במחירים הסיטונאיים של זן או פרי מסוים בשנה מסוימת, בהתבסס על נתוני הלמ"ס.

117. אמנם, פרט לאמת מידה זו, חברי המועצה קובעים בעצמם את האחוז המדויק לפיו יקבע גובה ההיטל על פי ראות עיניהם, כאשר אין שיקולים שבחובתם לשקול או אמות מידה ברורות ושקופות יותר. כמו כן, בקביעתם זו על חברי המועצה להתבסס על נתוני הלמ"ס, שכאמור לעיל אינם מדויקים ומבוססים על נתונים לא מעודכנים שאספה מועצת הצמחים בעצמה. לא זו אף זו, למיטב ידיעת המבקשת, בפועל ההיטלים נקבעים על ידי "שולחנות המגדלים", אותם פורומים נעדרי סמכות חוקית, ולא על ידי ועדות משנה המחזיקות בסמכות מכוח החוק.

118. עינינו הרואות, אופן גביית ההיטלים על ידי המועצה, פוגעת פגיעה אנושה הן במגדלים והן בציבור, באופן שמצד אחד מביא לצמצום יכולת המגדלים למלא את ייעודם, ומצד שני מביא ליוקר מחיה בישראל. **אף בכך לא מקדמת המועצה מחיר הוגן למגדלים או מחיר נאות לקיום הביטחון התזונתי של הציבור**.

6. השוואה בינלאומית – נייר עמדה מטעם משרד החקלאות

119. 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"**).

העתק נייר העמדה "מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל, ע"י אבי אלקיס, ד"ר אורית גינזבורג וד"ר יעל קחל מהחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014, מצורף ומסומן כנספח מש/23.

120. 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:

א. **באירופה** – לפי החוק אשר מסדיר ניהול שווקים חקלאיים, סטנדרטים בשיווק תוצרת חקלאית וסחר חקלאי, יכולים לקום שני סוגי התאגדויות: **האחד הוא ארגון מגדלים**, המורכב ממגדלים שמצטרפים אליו באופן **וולונטרי**, ו**קיומו תלוי בהוכחת נחיצותו** על ידי בחינת ההיקף והיעילות של השירותים המוצעים לחבריו. לבקשת ארגון בתחום ובאזור מסוים, לנציג השלטון יש סמכות לחייב (לתקופה מוגבלת) מגדלים שאינם משתייכים לארגון המגדלים לפעול לפי תקנות הארגון, מבלי לשלם אגרה (נספח מש/23, עמ' 7-8);

השני הוא ארגונים בין ענפיים, הדומה להתארגנות של מועצת הצמחים במדינת ישראל, אשר מורכב מנציגים של פעילויות כלכליות הקשורות לייצור, שיווק ו/או עיבוד של פירות וירקות, אך אינם עוסקים בייצור או בשיווק בפועל. חלק נכבד מייעודם הוא להגביר את השקיפות על הייצור ועל דרישות השוק, לקדם שיתוף פעולה בין כל גורמי השרשרת החקלאית בתחום הירקות והפירות ולחזק את הקשר בין היצרן לצרכן. גם לגבי סוג התאגדות זו, ניתן לקבוע כי החלטות מסוימות שלה תחול על כל המגדלים, המשווקים או מפעיל העיבוד באזור מסוים, לתקופת זמן מוגבלת, באישור שלטוני ובתנאים מסוימים (נספח מש/23, עמ' 9).

ב. **בארצות הברית** – החוק מאפשר התארגנות מסודרת של כל החקלאים בענף מסוים, המכונה "**פקודת שיווק**", בעיקר לצורך פרסום, מחקר ופיתוח, קביעת סטנדרטים וויסות כמויות (תוך חובה לשמור על אינטרס הצרכן, כך שהמחיר לא יעלה גבוה ומהר מדי), זאת בין היתר, על מנת להתמודד עם בעיית הטרמפיסט החופשי.

פקודת שיווק תקום לפי בקשת החקלאים בענף חקלאי מסוים, לאחר שתיבחן על ידי משרד החקלאות האמריקאי ועל ידי קיום שימוע ציבורי בראשות שופט מכהן. עם פרסום ההמלצה מטעם משרד החקלאות להקים פקודת שיווק, יבוצע משאל בין החקלאים בענף, ואם ישנו רוב של 2/3 מהמגדלים, תוקם המועצה – שתחייב את כל המגדלים באזור הגיאוגרפי ובענף הרלוונטי. כל 6 שנים (או קודם לכן, אם ישנה דרישה מרוב החברים) יבוצע משאל חוזר על המשך פעילותה. פקודות השיווק מפוקחות בצורה הדוקה על ידי משרד החקלאות האמריקאי, ללא נציגות מטעמו בהנהלת הארגון.

ג. ההיטלים מוטלים על המשווקים והיבואנים בלבד, כאשר המשווק מחייב את המגדל, הכל לפי היקף הסחורה. גובה ההיטל והפעילות הממומנת על ידי פקודות השיווק, חייבים לקבל את אישור משרד החקלאות, אך הם אינם מקבלים מימון ממשלתי, למעט תקציב

ייעודי עבור פיתוח שווקים לייצוא. כן יצוין כי חברי המועצה אינם זכאים לשכר, פרט להוצאות נסיעה (נספח מש/23, עמ 3-5).

121. בניגוד למועצות הייצור בישראל, שהינן סטטוטוריות וכופות, באיחוד האירופי ובארצות הברית ההתארגנויות מוקמות ביוזמת המגדלים בענף מסוים, לפי שיקול דעתם בלבד. גם אם יש למועצות הייצור מרכיב כופה, הוא זמני בלבד ודורש אישור של גורם שלטוני – ונתון לשינוי לפי שיקול דעתם של רוב המגדלים בענף מסוים (בחירות חוזרות כל 6 שנים לכל היותר).

122. בנוסף, השלטון עוסק בפיקוח בלבד, ואינו מחזיק בנציגים בתוך הארגון החקלאי. כלומר, המעורבות הממשלתית בפעילות מועצות הייצור בישראל היא גבוהה בהשוואה עולמית. משמעות הדברים היא כי ההסדר הקיים בישראל הינו ייחודי למדי בהשוואה לעולם המערבי (וראו: פסי' 56 לתגובה המקדמית מטעם המדינה בעתירת ארגון מגדלי הפירות מיום 18.01.18).

123. המבקשת תטען, כי לא בכדי בכל העולם המערבי – שעמו ראה לנכון משרד החקלאות להשוות את המבנה הרגולטורי של מדינת ישראל – אין אחר ורע להתארגנות הכופה הקיימת בישראל באמצעות מועצת הצמחים. העובדה שבעולם 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.

7.7. עיסוקה של המבקשת 1 לקידום הליכי פירוקה של מועצת הצמחים

124. המבקשת מלווה מזה מספר שנים את סוגיית מועצות הייצור החקלאיות במשק הישראלי, כחלק מהמטרה ששמה לעצמה לטיפול במוקדי הכוח בכלכלה הישראלית, וכחלק ממאבקה לביזור הריכוזיות, אשר מובילים למנהל בלתי תקין, לשחיתות ואף להעלאת יוקר המחיה בישראל. כך גם בעניין מושא עתירה דנן.

125. ביום 24.11.2015 פנתה המבקשת למשיב 1 (ולמשרד האוצר) בקריאה כי יקיים את אשר הוטל עליו במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנים 2015/16 – שינויים מבניים, משרד האוצר (יולי 2015), בעמ' 20-21, ולפי החלטת הממשלה מיום 06.08.2015, ויקים צוות "שיסדיר התארגנויות וולונטריות של מגדלי פירות וירקות". בין היתר, ביקשה המבקשת כי הצוות שיוקם יערוך שימוע ציבורי שקוף, במסגרתו יוכלו כלל בעלי העניין להציג את עמדתם.

העתק מכתבה של המבקשת מיום 24.11.2015 למשיב 1 מצורף ומסומן כנספח מש/24.

126. בימים 25.11.2015 ו-29.11.2015 השיבו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בהתאמה, כי המשיב 1 ושר הכלכלה מינו את חברי הצוות בראשות מנכ"ל משרד החקלאות, מר שלמה בן אליהו, (להלן: "צוות בן אליהו"), וצירפו את כתב המינוי.

העתק מכתבו של סגן הממונה על התקציבים דאז מיום 25.11.2015 מצורף ומסומן כנספח מש/25. העתק המכתב ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר מיום 29.11.2015 מצורף ומסומן כנספח מש/26.

127. לאחר שהוקם צוות בן אליהו כאמור, הגישה המבקשת ביום 25.01.2016 נייר עמדה לעיונו, וכן צרופת נספחים, באמצעותם ביקשה כי הצוות יכריע כי "המועצה סיימה את תפקידה ההיסטורי, והגיעה העת לפזרה", ופירטה בהרחבה את נימוקיה (יפורטו בהרחבה להלן).

ואולם, הוועדה – שקיימה שימועים בפניה בהם הופיעו גופים רבים – לא הצליחה לגבש מסקנות פה אחד כנדרש ממנה, ולכן למעשה לא השלימה את עבודתה.

העתק נייר העמדה והנספחים מטעם המבקשת, שהוגשו לוועדת בן אליהו ביום 25.01.16, מצורף ומסומן כנספח מש/27.

128. ביום 30.07.2017, כתב מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר מכתב ליו"ר מועצת הצמחים, שכותרתו "הכנת תיק לסגירת מועצת הצמחים", בו כתב באופן מפורש ושאינו משתמע לשתים פנים, כי מדיניות השר הינה כי "מועצת הצמחים תהא גוף וולנטרי של מגדלים וזאת במהלך שנת 2018 (להלן: "סגירת המועצה")" [ההדגשה במקור – הח"מ]. בהמשך, קבע כי "מאחר והמועצה אינה ממלאת את חובותיה ואינה מבצעת ביעילות את המטרה שלשמה הוקמה וכן, השתנו הנסיבות והמגמות הנסיבות והמגמות שלשם השגתן הוקמה המועצה". כן פרט מנכ"ל המשרד, כי "החלטה זו הינה תואמת את החלטת הממשלה לצמצום הרגולציה, ותואמת בקשת חלק ממגדלי הפירות והירקות שלטענתם המועצה מתעמרת בהם ואינה ממלאת את חובותיה ואינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה".

העתק מכתבו של מנכ"ל משרד החקלאות מיום 30.07.2017 מצורף ומסומן כנספח מש/28.

129. ביום 09.11.2017 פנתה המבקשת פעם נוספת למשיב 1 וקראה לו – בין היתר בעקבות המכתב האמור מטעם מנכ"ל משרד החקלאות אל יו"ר מועצת הצמחים ובעקבות החלטת השר להחריג מתחום אחריות המועצה חלק ממיני הצמחים, וזאת (על פניו) חלף סגירתה המוחלטת – לתמוך בסגירת מועצת הצמחים ובהפיכתה לגוף וולונטרי. זאת, תוך הפעלת סמכותו הקבועה בסעיף 69 לחוק.

העתק מכתבה של המבקשת מיום 09.11.2017 למשיב 1 מצורף ומסומן כנספח מש/29.

130. בו ביום, פרסם משרד החקלאות טיוטה להודעת מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (שינוי התוספת לחוק), התשע"ח-2017 (עליה עמדה המבקשת לעיל). בסמוך לכך, ביום 30.11.2017, הגישה המבקשת למשרד החקלאות מסמך הערות בדבר טיוטת הודעת השר לשינוי התוספת, בו שבה וחזרה על עמדתה, לפי יש לפרק את מועצת הצמחים, שכן זהו המהלך היחיד שעשוי לפתור את הכשלים החמורים בהתנהלותה. כן ציינה כי יש לערוך בירור בין כלל המגדלים החברים המועצה, באשר לרצונם בהמשך החברות בה.

העתק מסמך ההערות מטעם המבקשת מיום 30.11.2017 מצורף ומסומן כנספח מש/30.

131. בתגובה, ביום 10.12.2017 השיבה הלשכה המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר למבקשת, וצירפה את סיכום הערות הציבור שהוגשו בעניין הטיוטה האמורה לעיל.

העתק מכתב משרד החקלאות מיום 10.12.2017 מצורף ומסומן כנספח מש/31.

132. ביום 27.12.2017 פנתה המבקשת למשיב 1 ולשר הכלכלה וקראה פעם נוספת לבעלי הסמכה להפעיל את סמכותם לפי סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים, ולהורות בצו על סגירת המועצה. במכתבה זה, עמדה המבקשת פעם נוספת בפרטי פרטים על הכשלים שנפלו בהתנהלות מועצת הצמחים, וטענה כי בנסיבות דנן, סמכותם מתפתחת מסמכות רשות לכדי סמכות חובה, וכי עליהם להפעילה כנדרש וכמתחייב בדין.

העתק מכתב המבקשת למשיב 1 ולשר הכלכלה מיום 27.12.2017 מצורף ומסומן כנספח מש/32.

133. ביום 18.3.18 השיב מנכ"ל משרד החקלאות לפניית המבקשת, ומסר כי המשרד החליט להסתפק בעת הזו בהחרגה של חלק ממיני הצמחים מסמכותה הכופה של המועצה, באופן שיאפשר לה להמשיך להתקיים, וכי בהמשך המהלך ייבחן ויוסקו ממנו המסקנות הנדרשות. כן כתב כי מטרת התיקון "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".

העתק מכתב מנכ"ל משרד החקלאות מיום 18.03.2018 מצורף ומסומן כנספח מש/33.

134. בתגובה, השיבה המבקשת ביום 25.03.2018 כי אין במענה זה כדי לתת תשובה מספקת, ועמדה על כך כי הסיבה האמיתית להעדפה של גריעת מיני צמחים ממועצת הצמחים על פני סגירתה המלאה **נובעת** לא בגלל התנהלות ראויה מצד מועצת הצמחים לגבי סוגי הגידולים שנותרו תחת אחריותה, אלא היא בעיקר משקפת את נקודת האיזון בלחצים שהופעלו על משרד החקלאות.

135. לפיכך, נוכח העובדה כי העילות הקבועות בחוק לפיזור המועצה מתקיימות ללא עוררין, ביקשה המבקשת כי משרד החקלאות יבהיר באופן מפורט, מהם הטעמים העומדים בבסיס ההחלטה לבחור בחלופה מצומצמת, חלף סגירת מועצת הצמחים כליל.

העתק מכתב המבקשת למנכ"ל משרד החקלאות מיום 25.03.2018 מצורף ומסומן כנספח מש/34.

136. לאור כך שהמבקשת לא קיבלה כל מענה למכתבה זה, פנתה המבקשת ביום 06.08.2018 פעם נוספת למשיב 1 ולשר הכלכלה, וחזרה וביקשה לדעת מה הטעמים בבסיס החלטתם. בנוסף, צרפה המבקשת למכתבה התייחסות לפרסומים חדשים בדבר התנהלותה הבעייתית של המועצה, לפיהם היא השתמשה בכספי החקלאים שימוש בניגוד לחוק – 30 מיליון ש"ח שהיו אמורים להיות מושקעים במחקר ופיתוח, הופקדו בקרנות השתלמות אישיות של חקלאים. המדובר בסכומי עתק שלא ישובו למטרתם המקורית והחוקית.

העתקי המכתבים מטעם המבקשת למשיב 1 ולשר הכלכלה מיום 06.08.2018 מצורפים ומסומנים כנספחים מש/35א ו-מש/35ב.

137. ביום 16.10.2018 קיבלה המבקשת מענה לפנייתה זו, לפיו לאור הנימוקים שהעלתה המבקשת במכתבה מיום 06.08.18, **שר החקלאות אכן שוקל לנקוט בפעולה המבוקשת ולפעול לסגירת המועצה באופן סדור בתקופה הקרובה.**

138. במקביל, פנתה המבקשת גם בהליך לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988. ביום 29.12.2016 פנתה המבקשת למועצת הצמחים וביקשה לדעת, בין השאר, כמה אנשים הצביעו בבחירות האחרונות למועצת הצמחים, שכן למיטב ידיעתה, רק 2% מהמגדלים ניצלו את זכותם לבחור **(מש/11).**

139. ביום 28.02.2017 קיבלה המבקשת מענה ממועצת הצמחים, לפיו מספר החקלאים שהצביעו בבחירות אלו **כלל אינו מצוי בידי המועצה, או במילותיה: "אין במועצה מידע כמבוקש"**. **(מש/12).**

140. אשר על כן, נוכח העובדה כי מזה זמן רב המבקשת פועלת לפיזור מועצת הצמחים, וכי פנתה פעמים רבות למשיב 1 ולשר הכלכלה, וחרף זאת מועצת הצמחים עודנה קיימת והפגיעה בציבור החקלאים ובציבור הרחב נותרה כשם שהייתה, לא נותר בידי המבקשת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד על מנת להעמיד בפני בית המשפט הנכבד את התשתית העובדתית

המלאה, על מנת שיתיר לשר להמשיך ולפעול לסגירת מועצת הצמחים או למצער לתיקון ליקוייה הרבים מנשוא.

ד. הטיעון המשפטי

141. העתירה מושא הליך דנן מכוונת כנגד החלטתו של שר החקלאות, המשיב 1, להפעיל את סמכותו לפי סעיף 62 לחוק מועצת הצמחים, שעניינה שינוי התוספת של החוק, ובאמצעותה – את היקף הסמכות של המועצה באשר לגידולים השונים.

142. המבקשת תטען, כי לאור הודעתו מיום 16/10/18, החלטתו של שר החקלאות הינה החלטה ראויה ביותר, במיוחד לנוכח התנהלותה של מועצת הצמחים מאז ומעולם, נסיבות שלא ניתן להתעלם מהן. לפיכך, המבקשת תטען כי על ההחלטה להוות אך אבן דרך ראשונה לקראת הפעלת סמכות השר (ושר הכלכלה) לפי סעיף 69 לחוק, והפסקת פעילותה של מועצת הצמחים לחלוטין.

143. כן תטען המבקשת שההחלטה לפי סעיף 62 לחוק, ככל שמהווה היא אך "פיילוט" לקראת המהלך השלם והראוי של סגירת המועצה, הרי שנוכח הזמן שחלף מאז הוחלטה ולאור זעקתם של החקלאים והפגיעה הבלתי-מידתית והיומיומית של מועצת הצמחים בחקלאים, ובחקלאות ובאזרחי מדינת ישראל, יש להסיק מן הפיילוט מסקנות בהקדם, ובהתאם לתשובה מיום 16/10/18 - להשלים את מהלך פירוקה של מועצת הצמחים מוקדם ככל הניתן, על ידי הפעלת סעיף 69 לחוק.

144. על כן, תמקד המבקשת את טענותיה בסעיף 69 לחוק, המקנה למשיב 1 ולשר הכלכלה את הסמכות להפסיק את פעילות מועצת הצמחים או לפזרה, על מנת להעמיד בפני בית המשפט הנכבד את העובדה הברורה – בנסיבות דנן, סמכותם של השרים לפזר את המועצה הפכו מסמכות שברשות לסמכות חובה, ועל כן יש לדחות את העתירה ולהתיר לשר החקלאות לבצע את סגירת המועצה בדרך מהירה, מושכלת, ראויה ונכונה.

145. למעשה, המבקשת תטען, כי בשל העובדה שישנה חובה כללית בחוק-יסוד: חופש העיסוק להבטיח פגיעה מינימלית בחופש העיסוק כשקיימת תכלית ראויה, ובשל העובדה כי המחוקק בחוק מועצת הצמחים עצמו צפה שיבוא יום והתכלית תאבד מתוקפה ולכן קבע בחוק סעיף "השמדה" על ידי השרים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, הרי שקמה חובה מוגברת לבחינה עתית של הצורך בהתארגנות הכפויה. ולכן, לאור כך שהשר בעצמו קבע שספק אם כיום ישנו צורך כאמור, לאור תשובתו מיום 16/10/18 ולאור הראיות הנוספות לאורך השנים שהמועצה לא ממלאת את תפקידה לפי החוק, מתגבשת החובה להורות על פיזור מועצת הצמחים, בין אם על ידי ביטול החוק עצמו ובין אם על ידי הפעלת סעיף ה"השמדה" שבחוק.

146. לפיכך, ראשית, תבחן המבקשת את התשתית הנורמטיבית לפיזור מועצת הצמחים; לאחר מכן תבחן היא את העילות הקבועות בחוק, ראשונה ראשונה ואחרונה – אחרונה; ולבסוף תטען כי סמכות השרים התפתחה ממימד סמכות הרשות לעבר מימד סמכות החובה. לכך תפנה המבקשת עתה.

ד(1). התשתית הנורמטיבית לפיזור מועצת הצמחים

147. סעיף 69 לחוק מועצת הצמחים הוא שמעניק לשר החקלאות ולשר הכלכלה את הסמכות הרחבה 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 פיזוריה.

(ב) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו לפזר את המועצה אם לדעתם השתנו הנסיבות והמגמות שלשם השגמת הוקמה המועצה.

(ג) לא יפעילו השרים את סמכותם לפי סעיף קטן (א) אלא לאחר שניתנה התראה בכתב למועצה והמועצה לא תיקנה דרכה.

(ד) לענין סעיף קטן (א) יקבעו השרים בתקנות הוראות בדבר הליכי פיזור המועצה, דרכי פרעון חובותיה והתחייבויותיה ומימוש זכויותיה, ומה ייעשה ברכוש המועצה ובעדפי הכספים המוחזקים בידה, הכל לפי הצורך.”

148. עינינו הרואות, בפני השרים עומדות 4 עילות אשר מצמיחות את סמכותם להביא להפסקת פעולות המועצה או לפיזור המועצה, שלוש חלופות במסגרת סעיף קטן (א) וחלופה אחת במסגרת סעיף קטן (ב). **בהתקיים כל אחת מן החלופות, רשאים השרים להפעיל סמכותם.**

149. ואכן, אפשרות זו, של אי-עמידת המועצה ביעדים או שיבוא יום בו לא יהיה עוד צורך בעצם קיומה של המועצה הכופה, עמדה לנגד עיניהם של המחוקקים, עוד בעת חקיקתם את החוק המקורי בשנת 1973. כך למעשה, כבר עם הקמת המועצה קבעו במסגרת סעיף 69 לחוק מעין ”מגנון השמדה” של מועצת הצמחים, המקנה למשיב 1 ולשר הכלכלה (באישור ועדת הכלכלה של הכנסת) להפסיק את פעילות המועצה או לפזרה, מטעמים של חוסר יעילות או חוסר הצדקה לקיומה. העובדה כי כבר באותה העת ראה המחוקק במועצות כגוף זמני, מעידה על ההכרה שתרומתן הינה בת-חלוף.

150. לא זו אף זו, במסגרת תיקון מס' 6 לחוק, הפחית המחוקק את הרף הנדרש להפעלת סמכות זו של המשיב 1 ושר הכלכלה, בשני אופנים: ראשית, משקבע ברישא של סעיף א', כי תנאי הסף להפעלת סמכות פיזור המועצה הינם תנאים חלופיים ולא מצטברים. שנית, קבע המחוקק בסעיף 69(א)(3) לחוק מעין סעיף-סל הקובע כי השרים רשאים להפעיל סמכותם אם ”קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזוריה”, קרי שיקול דעת רחב ביותר, שלא היה בידי השרים עובר לתיקון מס' 6.

העתק עמודים רלוונטיים מספר החוקים 1892, 1.6.2003, מצורף ומסומן כנספח מש/36.

151. להשלמת התמונה, תטען המבקשת כי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה (להלן ביחד: ”השרים”) אף מחזיקים באחריות מיניסטריאלית לכשליה המועצה, כמו גם לחובה לתקנם במהירות הראויה. ובמה דברים אמורים?

152. ראשית, המשיב 1 – שר החקלאות – הוא הממנה את חברי מועצת הצמחים (ראו: סעיף 4 לחוק), ובהם שלושה נציגי שר החקלאות, נציג שר הכלכלה ונציג אחד מטעם שר האוצר, כשהשאר נציגי ציבור. שנית, שר החקלאות ממנה את יו"ר מועצת הצמחים, כשסגנו הוא הנציג שמיינה שר הכלכלה (סעיף 5 לחוק). שלישית, סעיף 63 לחוק קובע כי הממשלה רשאית לקבוע (בין אם באופן כללי ובין אם למקרה מסוים) כי המועצה תשמש סוכן שלה, לכל דבר ועניין. ורביעית, כאמור, סמכות השרים להורות על פיזור המועצה. ראו גם: עמ' 50 לנספח מש/17, לעיל.

153. כל אלו מקנים לשרים (ובמיוחד לשר החקלאות) שליטה מלאה – או למצער השפעה מרובה – על הנעשה במועצה. לפיכך, התנהלות המועצה הינה כהתנהלות השרים, וכשליה – כשליהם. ועל כן, ההחלטה שלא לפזר את המועצה מחזקת אף יותר את האחריות המיניסטריאלית של השרים.

154. מכל מקום, המבקשת תטען בפרקים הבאים, כי כל אחת ואחת מן העילות הקבועות בחוק מתקיימות, כך שמתקיימת מסה קריטית של עילות, אשר הופכות את סמכות הרשות המופקדת בידי השרים לסמכות חובה, אשר מחייבת את השרים להורות על פיזור מועצת הצמחים. לכך תפנה המבקשת כעת.

ד(2). חוק מועצת הצמחים - התקיימות העילות הקבועות בסעיף 69 לחוק

155. כאמור, המבקשת תטען כי התקיימו העילות המנויות בחוק, המאפשרות ואף מחייבות את סגירת מועצת הצמחים. המבקשת תבחן את העילות, ראשונה ראשונה ואחרונה – אחרונה.

א) סעיף 69(א)(1) לחוק: המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה

156. סעיף 11 לחוק מועצת הצמחים מונה את שלל תפקידי המועצה. לשם הנוחות, תפרט המבקשת פעם נוספת את התפקידים המפורטים בחוק:

”11. אלה תפקידי המועצה:

- (7) לפתח, לעודד ולבסס את הענפים, לרבות שיפור שיטות העיבוד, להעלות את פריון העבודה, לתמוך בקיומם של ארגוני מגדלים, לעודד את פעילותם ולשתף עמם פעולה, ולעשות כל פעולה אחרת כיוצא באלה שיש בה כדי לתרום לפיתוחם ולביסוסם של הענפים;
- (8) להבטיח מחיר הוגן למגדלים;
- (9) לנקוט אמצעים להקטנת הוצאות הייצור והשיווק;
- (10) להבטיח הספקה סדירה של צמחים ובמחירים נאותים לאוכלוסיה;
- (11) לעודד וליזום מחקרים הקשורים בענפים ובמוצריהם, לרבות מחקרי שווקים, מחקרים בדבר שיטות שיווק ואריזה ומחקרים כיוצא באלה;
- (12) להסדיר את הייצור ואת השיווק בארץ ובחוץ לארץ של כל מין צמחים ששר החקלאות קבעו בהודעה ברשומות.”

157. אף על פי כן, מתגלים כשלים במילוי חובות המועצה, כפי שיפורט עתה.

158. **ראשית**, לפי פירוט תפקידיה דלעיל, ברי כי מועצת הצמחים אמורה, בעיקר, לשרת את המגדלים, בין השאר על ידי הבטחת מחיר הוגן לתבואתם, לסייע בהפחתת הוצאות הייצור והשיווק, לתרום לביסוס הענפים בהם הם עובדים ולקדם מחקרים שישפרו וירחיבו את התוצרים החקלאיים. חרף זאת, החקלאים עצמם – בחלקם הגדול – לא מעוניינים בהמשך קיומה. מציאות זו מהווה אינדיקציה בעלת משקל רב לכך שלתפיסת החקלאים – לקוחותיה העיקריים של המועצה – היא אינה מבצעת את תפקידה.

159. **שנית**, שר החקלאות עצמו אף הוא הגיע למסקנה, כפי שפורט לעיל, כי המועצה אינה ממלאת את חובותיה, וכי היא בוחרת אילו מסמכויותיה להפעיל, ואילו לאו, על אף שבדין לא מוקנה לה כל שיקול דעת לבחור בין החובות השונות. ובלשון המשיב 1:

“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 לקנ”ט בצורה מרוכזת ולהעביר דמי ביטוח מקנ”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” (נספח מש/4, עמ’ 7).

160. על כך אף עמדה המדינה בתגובתה המקדמית במסגרת עתירת ארגון מועצת הפירות, כשכתבה כד:

“כפי שנמצא על ידי הצוות המקצועי, מכלל תפקידי המועצה המפורטים דלעיל, פועלת המועצה במספר תחומים מצומצם, וזאת כפי שעולה מכלל דוברי המועצה, הן מקרב עובדיה והן מקרב החקלאים. תחומים אלו הם הדרכה; פיתוח זנים; ביטוח; הדברה ומחקרים.

“באשר לפעילות המועצה בכל הקשור להדרכה, לפיתוח זנים ולהדברה, התקבלו טענות ועדויות רבות שבמינים אותם החליט השר לגרוע המועצה לא פעלה או פעלה באופן שולי ביותר, כך שאין הצדקה לקיומם כחלק מהתוספת לחוק מועצת הצמחים.

“עוד יוער כי, פעילות זו הינה חלק מליבת העשייה במשרד החקלאות ונמצאת ממילא במנגנונים הקיימים בו.

באשר לפעילות המועצה בנושא הביטוחים, נבהיר כי המועצה אינה גוף ביטוחי או סמכות מקצועית בנושא. תפקידה של המועצה בעניין זה מסתכם בהיותה “צינור” להעברת תשלומים מהמגדלים לחברת הביטוח הממשלתית – הקרן לנזקי טבע.

עוד יוער לעניין זה כי, מנגנון זה אף אפשר למועצה לגבות באופן עקיף היטלים מחקלאים שבחרו לא לשלם היטלים למועצה, וזאת על ידי קיזוז מתגמולי הביטוח בפוליסות שרכשו עבורם.

באשר לפעילות המועצה במחקרים, גם בענפים אלו המועצה מימנה והפעילה מחקלאים בנושא כאשר ברובם ישנו שיתוף

ומימון הדדי של משרד החקלאות. יוער כי, פעילות זו הינה חלק מליבת העשייה במשרד החקלאות ונמצאת במנגנונים הקיימים בו" [פסי' 61 עד 64 לתגובה המקדמית].

161. **שלישית**, לפי פרופיל מועצת הצמחים (נספח מש/8 לעיל), נכון לשנת 2017, עיקר תקציבה מופנה ל-3 סוגי פעילויות: 23 מיליון ש"ח (31% מתקציב המועצה) מועבר לפעילות הדברה מרוכזת של מזיקי הסגר; 18 מיליון ש"ח (24%) מתקציבה מוציאה המועצה על מחקר ופיתוח, הדרכה ופעולות מקצועיות; ו-16 מיליון ש"ח (21%) עבור ביטוח נזקי טבע עבור החקלאים. מלבד זאת, רק 4 מיליון ש"ח (5% מהתקציב) מופנה לקידום מכירות, פיתוח שווקים ומידע, והיתרה – כ-19% – ככל הנראה להוצאות ניהוליות של המועצה. **מכך עולה, שהמועצה אפילו לא מתיימרת להגשים את כלל תכליותיה, אלא היא אף מודה שהיא מתמקדת אך בנושאים מצומצמים אלו, שיכולים להתבצע בנקל וביעילות מרובה יותר (כפי שיפורט להלן) על ידי משרד החקלאות עצמו.**

162. **רביעית**, **גביית ההיטלים רק מהחקלאים מפירה את חובות המועצה לפי סעיפים 11(1) עד 11(3) לחוק**. כפי שפורט בפרק העובדתי, המועצה החליטה (במעשה או במחדל) שלא להפעיל את סמכותה המלאה הקבועה בסעיף 36 לחוק, והיא איננה גובה היטלים מגורמים נוספים בשרשרת השוק החקלאי זולת המגדלים עצמם – לא מהמשווקים ולא מהיצואנים. בכך, מטילה המועצה את כל העלות הכלכלית בקיום המועצה על גביהם של המגדלים, שדווקא פרנסתם אמורה להיות בראש מעיניה. בכך, פוגעת המועצה ביכולת החקלאים לבסס את הענפים ולהעלות את פריון העבודה, ולמעשה פועלת הפוך ממטרתה - מלעודד את פעילות המגדלים. בנוסף, חלוקה הוגנת יותר בתשלום ההיטלים הייתה מביאה למחיר הוגן למגדלים, ולהקטנת הוצאות הייצור והשיווק עבורם.

163. **חמישית**, **באמצעות סקר התקליט מפירה המועצה את חובותיה לפי סעיף 11(2) לחוק**. בין תפקידיה השונים, בולטת חובת המועצה כלפי המגדלים, לפיה המועצה נדרשת לפעול לקידום האינטרסים של המגדלים בדמות הבטחת מחיר הוגן למגדלים. ודוק, פעילות המועצה אינה מקדמת הבטחת מחיר הוגן עבורם. נהפוך הוא, שכן סקר "התקליט" המפורסם על ידה – שהפך במרוצת השנים להיות המחיר המחייב (כאמור לעיל) – אינו תורם ואולי אף פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית. בפרק העובדתי סקרה המבקשת את כישלונותיו של סקר התקליט, ובמיוחד כיצד הוא פוגע ברווחי החקלאים (והן בהוצאות הצרכנים). המרוויחים הגדולים, כאמור, הן רשתות השיווק, שאותן לא הוסמכה מועצת הצמחים לשרת, וזאת על חשבון רווחי החקלאים.

164. **ששית**, **באמצעות גביית ההיטלים ושיתוף הפעולה עם רשתות השיווק מפירה המועצה את חובותיה לפי סעיף 11(4) לחוק ופוגעת פגיעה כפולה בצרכנים**. באשר לאוכלוסייה הרחבה, 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.

165. ואולם, להיטלים הכפויים שגובה המועצה מהמגדלים השפעה ישירה (ושלילית) 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 הביקוש מהם, וכך המגדלים נותרים עם עודפים בידיהם ונאלצים להשמיד אותם (עוד על כך, להלן). בנוסף, גם כשהמגדל מוכר את תוצרתו במחיר זול יותר, כך שהוא אינו מגלם את ההיטלים, המשווק משתמש במחיר הנמוך כדי להגדיל את פער השיווק, כך שהמגדל אומנם מוכר במחירי הפסד אך המשווק מביא להכבדת יוקר המחיה מאידך.

166. בנוסף, העובדה שהמועצה גובה את ההיטלים ממגדלי הירקות באמצעות המשווקים, משרתת את המשווקים באופן מוחלט ופוגעת בצרכנים. הליך הגביה מאפשר למשווקים להציג מראית עין של פערי תיווך נמוכים – ולהותיר את מחירי הירקות גבוהים, באופן שמגביר את יוקר המחיה לאוכלוסייה הישראלית בכללותה. מציאות זו אף מביאה לתפיסה שלילת של האוכלוסייה הכללית את עבודת החקלאים ואת רווחיהם. עינינו הרואות, כי המועצה לא ממלאת את חובותיה כדין, אלא נהפוך הוא – היא מפרה הפרה משמעותית את חובות אלו, ותורמת לפגיעה בפרנסת החקלאים ובמעמדם, ובמקביל – ליוקר המחיה.

167. **שביעית, העובדה כי המועצה כלל לא יודעת כמה מגדלים בעלי זכות הצבעה או כמה מגדלים הצביעו בבחירות האחרונות למועצה, מוכיח כי היא מפרה את חובתה לפי סעיף 11(1) לחוק.** כאמור, חובת מועצת הצמחים לפי סעיף זה לעודד את פעילות המגדלים ולשתף עימם פעולה, ואולם, היא כלל לא מחזיקה בידיה נתונים רלוונטיים ביותר, זאת על פי תשובתה לבקשת חופש המידע מטעם המבקשת. למיטב ידיעת המבקשת, רק כ-2% מהמגדלים החברים במועצה הצביעו בבחירות האחרונות. לפיכך, **ספק רב אם המועצה מהווה גוף שהמייצג בפועל את עמדת המגדלים**, ובהתאם ספק רב אם היא מעודדת שיתוף פעולה בין המועצה למגדלים. התנהלות זו בוודאי שאינה עומדת בקנה אחד עם חובתה לפי סעיף 11(1) לחוק.

168. **ושמינית, התנהלות המועצה ביחס להשמדת תוצרת פוגעת במגדלים מפירה את חובת המועצה לפי סעיפים 11(1), 11(3) ו-11(4).** 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. החוק מאפשר השמדה אך באישור של שר החקלאות או מנכ"ל משרד החקלאות, וזאת רק בתנאי ששוכנעו "כי לא נמצא להם שימוש לכל מטרה מועילה, לרבות מטרת חסד".

169. דו"ח שנתי 65 של מבקר המדינה לשנת 2014 (ממאי 2015) 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 מלקבוע מדיניות בדבר עודפי ייצור ולפעול על פי מדיניות זו, כמו גם להדריך את החקלאים כיצד לפעול, פוגעת ביעילות עבודתם של החקלאים וברווחיהם. בנוסף, העובדה כי המועצה לא שוקלת העברת התוצרת למטרות חסד מונעת ממנה מלפעול גם לטובת הצרכן הישראלי המוחלש – ובכך לסייע לו להגשים את הביטחון התזונתי שלו.

העתק עמודים רלוונטיים מדו"ח מבקר המדינה 65 ממאי 2015 מצורף ומסומן מש/37.

170. **עינינו הרואות, פעם אחר פעם כושלת מועצת הצמחים במילוי תפקידיה הקבועים בחוק, ועל כך יעידו המועצה עצמה, משרד החקלאות ומבקר המדינה. אין כל ספק, כי המועצה לא**

מקיימת את חובותיה שבדין, ובכך – מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 69(א)(1) לחוק, באופן שמתיר ומחייב את פיזור על ידי השרים.

171. טוב עשה משרד החקלאות, כאשר הבהיר בתשובתו למבקשת (נספח מש/1), כי אף הוא סבור שפירוק מועצת הצמחים היא התוצאה המתבקשת, אשר תושג תוך מהלך סדור ובעת הקרובה. ניתן לראות בתשובה זו הבהרה למהלך הגריעה – נשוא עתירה זו, אשר אינו עומד לבדו אלא הינו חלק ממהלך המתבקש הרחב יותר של פירוק המועצה בהקדם.

ב) סעיף 69(א)(2) לחוק: המועצה איננה מבצעת ביעילות את מטרותיה

172. המבקשת תטען, כי פעולות רבות שמבצעת המועצה כיום במתכונת הכפויה, יתייעלו בזכות מעבר למתכונת וולונטרית. הגם שהמועצה פועלת בתחומי ההדברה, המחקר והפיתוח והביטוח (כמפורט בנספח מש/8 לעיל), אין למתכונת הכפויה כל יתרון על פני התארגנות וולונטרית אשר תיכנס לנעליה. רמת השירותים הניתנת למגדלים אינה מצדיקה את ההיטלים הנגבים מהם.

173. **ראשית, סוגיית ההדברה.** הרוב המוחלט של פעילות ההדברה שנעשה במסגרת שירותיה של מועצת הצמחים נעשה בפירות ההדר, פרט לשטחים שוליים באזור הגליל. ודוק, מועצת הצמחים לא מבצעת את ההדברה בעצמה, אלא מהווה אך צינור העברת כספים – מהחקלאים לחברות הריסוס, כשהתקציב לכך מגיע או מהמועצה (כשההיטלים על מגלי פירות ההדר גבוהים במיוחד) ומכספים שמוקצה לעניין על ידי משרד החקלאות.

174. יתר החקלאים מבצעים את פעולות הריסוס בעצמם, על חשבונם, ללא סיועה או התערבותה של מועצת הצמחים. על כן, לאור העובדה שהמועצה עוסקת בהדברה בעיקר, אם לא רק, בענף ההדרים, עולה ספק בדבר נחיצות מועצה כלל ענפית לצורך הסדרת הדברה הנעשית בענף חקלאי אחד בלבד.

175. ודוק, כל ענף חקלאי יכול לבצע את ההדברה הנדרשת לו באופן עצמאי, או באופן מאוגד על-ידי ארגון וולונטרי – מה שעשוי אף להפחית את עלויות ההדברה. במאמר מוסגר יצוין, כי על מנת להפיג את החשש מפני העדר הדברה מצד חלק מהחקלאים שעלול לגרום לנזק לשאר המגדלים, ולצורך ולשמירה על סטנדרטים הכרחיים לייצוא, ניתן לקבוע בחקיקה או בתקנות כללים מחייבים לעניין הדברה, שיאכפו על-ידי משרד החקלאות (תוך התחשבות בשיטות הדברה מסוגים שונים).

176. על כן, ההדברה שמבצעת המועצה אינה מצדיקה כשלעצמה את קיום המועצה, במיוחד לאור העובדה כי היא מהווה אך צינור להעברת כספים מהחקלאים וממשרד החקלאות לחברות הריסוס. דומה כי מעבר להתארגנות וולונטרית לא תפגע במילוי צרכי ההדברה, ואולי אף תייעל את פעולות ההדברה.

177. **שנית, סוגיית המחקר והפיתוח (מו"פ).** המחקר והפיתוח בתחום החקלאות תורם ליעול החקלאות, ובכך מסייע לרווחת הציבור כולו ולכלכלת המדינה. הישגי המו"פ מתבטאים בין היתר בתוצרת חקלאית באיכות גבוהה, ובכמות מספקת, במשך כל ימות השנה, ובכך מביאים לשורת תועלות לציבור המדינה, ביניהן שמירה על מדד המחירים לצרכן, גידול בייצוא,

ולשמירת השטחים החקלאיים המעובדים. לפיכך, **מרבית מתוצרי המו"פ מיטיבים עם כלל הציבור, ולא רק עם החקלאים.**

העתק עמודים רלוונטיים מדו"ח הממונה על חוק חופש המידע במשרד החקלאות לשנת 2013, מצורף ומסומן כנספח מש/38.

178. על כן, ההחלטה להטיל את עלות מימון המו"פ על כתפי המגדלים איננה ברורה מאליה. אף 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 יבול מתבצעים מחקרים נפרדים שרלוונטיים לו. אם כך, **הרי שארגונים וולונטריים, מבוססי תתי-ענפים, יוכלו להחליט על מימון מו"פ מטעמם, במידת הצורך, ולא על דרך של כפיה.**

179. אכן, רבות נטען כי קיים חשש לפיו 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 **(בעיית הרוכב החופשי)**, באופן שמצדיק עריכת מו"פ מאורגן וכפוי. אולם, ישנם תחומי מחקר רבים בהם התוצר ניתן להבחנה ואף למכירה לשאר החקלאים. באשר 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. ברי כי בעיית הרוכב החופשי לא מצדיקה הותרת המצב על כנו.

180. נוסף על כך, 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.**

181. כך אירע בהקשר של זן הקלמנטינה "אורי", אשר פותח על ידי מינהל המחקר החקלאי וולקני בבית דגן בסיוע ענף ההדרים במועצת הצמחים. "הסיוע" אשר העניקה המועצה למכון וולקני (המועצה היתה אחראית על ניסוי הזרעים בשטח אצל החקלאים, סייעה בחלק מהתקציב וסייעה בהגדרת יעדים) **עלתה ביוקר לקופת המדינה.** שיתוף הפעולה האמור הביא לכך שמועצת הצמחים היא שניהלה את רישום הזכויות על הזן החדש באירופה ופעלה (לטענת מכון וולקני) מאחורי גבו, תוך שהיא מקפחת את זכויותיו, מה שהביא ליצירת סכסוך בין מכון וולקני לבין המועצה.

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

183. **על כן, אין כל יתרון ממשי למימון המחקר והפיתוח מתקציב המועצה, נוכח חלקה השולי במימון המחקר והפיתוח החקלאי בישראל (18 מיליון ש"ח כאמור, לעומת 65 מיליון ש"ח ממשרד החקלאות, נכון לשנת 2016).** 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 ונכון יותר – הן עבור המגדלים והן עבור המדינה.

184. **שלישית, סוגיית הביטוח.** תחילה, יש שייטענו כי למועצה כופה יש יתרון לגודל. ואולם, המבקשת תטען כי יתרון הגודל יכול להתקיים גם במתכונת התארגנות וולונטרית, ובעולם תחרותי זו אף תהיה התוצאה, לו יהיו דרישה וצורך בכך.

185. בנוסף, המציאות הקיימת היום פוגעת בזכויות החקלאים. ובמה דברים אמורים? סעיף 64(א) לחוק קובע, כי המועצה רשאית לבטח מגדלים – **בין בהסכמתם ובין שלא** – מפני נזקי טבע, ולחייב את המגדלים בתשלום עבור הביטוח שהקימה עבורם.

186. התשלום מועבר לקרן נזקי טבע (קני"ט), שהינה קרן ממשלתית, כך שהמועצה משמשת מעין סוכן ביטוח, ולא רק זאת – שכן בנסיבות אלו, המועצה היא בעלת הפוליסה, ואם מתרחש אירוע ביטוחי המצדיק תשלום תגמולי ביטוח, משולמים התגמולים על ידי הקרן למועצה (וראו: בג"ץ 5284/10 **ישראלי נ' משרד החקלאות** (פורסם בנבו, 12.12.2010)). למעשה, כופים על החקלאים מי יהיה סוכן הביטוח שלהם, ולכך אין הצדקה.

187. בנוסף, צורת תשלום זו משרתת את המועצה ומאפשרת לה לגבות היטלים מחקלאים שסירבו לשלם היטלים מתוך כספי הפיצויים המגיעים למגדלים אלו מתוך קופת הביטוח. יצוין עוד כי 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.

188. **ברי כי מציאות זו איננה הוגנת, ופוגעת בעצמאותם, ברווחתם וברוחיהם של המגדלים.** על כן, גם בתחום הביטוח המועצה איננה מעניקה יתרון מיוחד למגדלים על פני משטר וולונטרי, אלא להפך – היא פוגעת במגדלים וביעילות הייצור.

189. לסיכום פרק זה, הרי שאין ספק שאין המועצה פועלת ביעילות עת מקדמת היא (אף זאת בספק) את מטרותיה – בכלל הפעילויות העיקריות שמבצעת מועצת הצמחים – וכי התארגנויות וולונטריות תוכלנה לבצע את משימות אלו באופן יעיל יותר, או לכל הפחות הוגן יותר, שבאופן עקיף יביא לקידום היעילות של עבודת החקלאים. לפיכך, תטען המבקשת כי מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 69(א)(2) לחוק, באופן שמתיר ומחייב את פיזור על ידי המשיבים 3-4.

190. גם מטעמים אלה טוב עשה משרד החקלאות, כאשר הבהיר בתשובתו למבקשת (נספח מש/1), כי אף הוא סבור שפירוק מועצת הצמחים היא התוצאה המתבקשת, אשר תושג תוך מהלך סדור ובעת הקרובה. ניתן לראות בתשובה זו הבהרה למהלך הגריעה – נשוא עתירה זו, אשר אינו עומד לבדו אלא הינו חלק ממהלך המתבקש הרחב יותר של פירוק המועצה בהקדם.

ג) סעיף 69(א)(3) לחוק: "טעם אחר שיפורט" – יתרונות ההתארגנות הוולונטרית

191. בפרק 5 לעיל, מפרטת המבקשת את נייר העמדה מטעם משרד החקלאות, הסוקר ומשווה בין מועצות הייצור הישראליות למקבילותיהן בעולם המערבי – אירופה וארצות הברית. המבקשת תטען, כי נייר העמדה – וכמובן תוכנו – מהווה "טעם אחר", המצדיק את סגירת

מועצת הצמחים. זאת, שכן נייר העמדה מלמד על קיומה של **הצדקה מהותית** להפסקת פעילותה **הכפויה** של מועצת הצמחים, זאת בהשוואה למציאות השולטת בעולם.

192. מנייר העמדה עולה, כי הגישה השלטת במדינות המערב הינה **התארגנות וולונטרית** בלבד, שאף אם קיים בה פן כופה, הרי שבסיסו בשיקול דעתם של החקלאים – ולא "כפייה מלמעלה", על ידי הרשות השלטונית. 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. כך למשל, העובדה כי בכל שלב רשאים החקלאים לפרק את מועצת הייצור, מתמרצת אותה לפעול באופן יעיל ומוגבר לטובתם (וראו: נספח מש/23, עמ' 2, בפסקה המסומנת א').

193. 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 – ותגבה מחבריה היטלים למימון פעילותה (תוך פיקוח של משרד החקלאות). ודוק, בארצות הברית, נושאי המשרה במועצות החקלאיות אינם רשאים לקבל שכר (למעט החזר נסיעות), **כך שהעלות המוטלת על החקלאים הינה מראש מופחתת**.

194. יתרה מכך, מבנה המועצה כיום בישראל מוביל לכשל בסיסי ביותר, שאינו מתקיים במדינות שעומן בוצעה ההשוואה בנייר העמדה. ויוסבר. במועצת הצמחים יושבים נציגי מדינה הממונים על ידי שלושה שרי ממשלה (החקלאות, האוצר והכלכלה), והם משמשים בתפקידי יו"ר, סיו"ר, חברי מליאה, וחברי הוועד הפועל. בכך מתמצה הפיקוח המדינתי.

195. המבנה שנוצר בישראל מהווה קרקע פורייה להתפתחות **כשל רגולטורי** שעניינו "הרגולטור השבוי" (Regulatory Capture), דהיינו הזדהות הגורם המסדיר עם נושא פיקוחו. פיקוח על ארגונים וולונטריים, קל וחומר ארגונים שהחברות בהם כפויה, מחייבת מינוי גורם מפקח אשר איננו מזדהה עם האינטרסים של ציבור המפוקחים. בישראל, מזהים גורמי הפיקוח את המועצה כמי שמייצגת את האינטרסי המגדלים. ודוק – בין המגדלים למועצה אין זהות אינטרסים, ומאבק החקלאים מעיד אלף מונים על כך. על כן, **המתכונת בישראל מונעת פיקוח יעיל של המדינה על תפקודה, מעבר למתכונת וולונטרית ועצמאית תאפשר לשפר את הפיקוח על פעולותיה**.

196. לסיכום פרק זה, הרי שקיים טעם אחר, המצדיק את הפסקת פעילות המועצה או פיזור, הוא מבנה מועצות הייצור במדינות מערביות אחרות – המבוסס על משטר וולונטרי, לפי שיקול דעתם של החקלאים עצמם, באופן שמחזק את שיתוף הפעולה בין החקלאים לגוף, ומתמרץ את הארגון לפעול לטובת החקלאים, ותוך פיקוח מוגבר של הרשות השלטונית, ללא חשש מ"שבי רגולטורי". המבקשת תטען, כי מדובר בטעם כבד-משקל, המצדיק הפעלת סעיף 69(א)(3) לחוק.

197. גם מטעמים אלה טוב עשה משרד החקלאות, כאשר הבהיר בתשובתו למבקשת (נספח מש/1), כי אף הוא סבור שפירוק מועצת הצמחים היא התוצאה המתבקשת, אשר תושג תוך מהלך סדור ובעת הקרובה. ניתן לראות בתשובה זו הבהרה למהלך הגריעה – נשוא עתירה

זו, אשר אינו עומד לבדו אלא הינו חלק ממהלך המתבקש הרחב יותר של פירוק המועצה בהקדם.

(ד) סעיף 69(ב) לחוק: אם השרים סבורים כי השתנו הנסיבות והמגמות שלשם השגתן הוקמה

המועצה

198. ביום 4.12.2017, כאמור לעיל, מסר שר החקלאות הודעה ליו"ר ועדת הכלכלה בדבר תיקון התוספת לחוק מועצת הצמחים, היא הודעת הגריעה (נספח מש/4). במסגרת תיקון זה, צמצם למעשה שר החקלאות את היקף פעולתה של המועצה.

199. 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.

200. תחילה, 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".

201. ואולם, התשובה שנתן השר בהמשך לתהייה זו היא הממחישה את התקיימותן של הנסיבות המחייבות את סגירת המועצה, לעמדת המבקשת – ולעמדת שר החקלאות. המבקשת תתכבד להביא את הדברים כלשונם, כפי שצוטטו לעיל:

"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 לקנ"ט בצורה מרוכזת ולהעביר דמי ביטוח מקנ"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" (נספח מש/4, עמ' 7).

202. מהדברים עולה בבירור כי שר החקלאות עצמו סבור כי אין עוד הצדקה לקיום מועצת הצמחים, באופן שמגשים את סעיף 69(ב) לחוק. למעשה, עמדתו של השר אף העונה על כלל עילות הפירוק המנויות בחוק, ביחד ולחוד: המועצה אינה ממלאת חובותיה (69ס(א)(1)); המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה (69ס(א)(2)); ואף כי קיים טעם אחר המצדיק פירוקה (69ס(א)(3)), כגון העובדה שניתן להסתפק בארגון וולונטרי חלף המועצה, כנהוג בעולם.

203. המבקשת תטען כי די דברים מאלפים אלו משתלבים היטב בתשובה של משרד החקלאות למבקשת מיום 16/10/18 ולפיה המשרד יפעל להביא לסגירת מועצת הצמחים.

ד(3). סמכות השרים לפזר את המועצה הופכת לסמכות שבחובה לנוכח חוק-יסוד: חופש העיסוק, המסה הקריטית והפגיעה החמורה בחקלאים בעצם המשך קיום מועצת הצמחים

204. המבקשת תבהיר שתשובת משרד החקלאות אליה מיום 16/10/18 ולפיה מהלך סגירת מועצת הצמחים יושלם באופן סדור בקרוב - אינה אך בגדר גחמה, אלא זוהי חובת השר בהתאם להוראות החוק וביחס לחובת הנאמנות שיש לשר כלפי החקלאים והציבור הרחב.

205. המשיב 1 ושר הכלכלה אמונים על הפעילות התקינה של המשרדים שבראשם הם עומדים, ועל כל הגופים שלהם מוקנית סמכות הפיקוח עליהם, כנגזרת מחובתו לשמירה על האינטרס הציבורי ועל אמון הציבור ברשויות.

206. לשם כך, כאמור, מוקנות להם סמכויות רבות שבשיקול הדעת (סמכויות רשות). המבקשת תטען כי בנסיבות בהן עוסקת העתירה דנו, הסמכות שברשות בדבר סגירת מועצת הצמחים הפכה לסמכות חובה, שאינה מאפשרת כל פעולה אחרת זולת הפעלת הסמכות הקבועה בסעיף 69 לחוק, ולהביא לפיזור מועצת הצמחים לאלתר.

207. אמות המידה לבחינת סוגיית הפיכת הסמכות שברשות לסמכות שבחובה, יהיו אותן אמות המידה המקובלות בפסיקה בעת בחינתן של הפעלת סמכויות סטטוטוריות אחרות, ובהן, בין היתר, סבירות, מידתיות, שרירות או הפליה.

208. יפים לעניין זה דבריו של הנשיא שמגר בבג"ץ התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מ"ז(5) (1993) (פרשת אריה דרעי):

"כפי שצוין כבר בעבר, הרי לצורך העניין שלפנינו, היינו עניין הפעלתו של שיקול-דעת, אין הבדל בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות: בהתקיים התנאים המקדמיים הדורשים הפעלת הסמכות, חייבת הרשות הסטטוטורית לפעול. מכאן כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבישוקול-דעת, ניתן לבחון את הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה, העלולים לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות. משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות שבהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבישוקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה" (פס' 14(א) לפסק דינו של כב' הנשיא שמגר).

ולבסוף מסכם:

”סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה, באופן היורד לשורשו של העניין” (פס' 17 לפסק דינו של כב' הנשיא שמגר).

209. המבקשת תטען כי הפגמים בהתנהלות מועצת הצמחים – **שיורדים לשורשו של עניין – הופכים את סמכות השרים לפזר את המועצה מסמכות שברשות לסמכות שבחובה**. הימנעות מהפעלת חובה זו, בנסיבות אלו, היתה מהווה חוסר סבירות קיצוני.

210. **ראשית, חוק-יסוד: חופש העיסוק מחייב בחינה עתית בלב פתוח ובנפש חפצה של הפגיעה בחופש העיסוק של החקלאים ושל הצורך בהתארגנות סטטוטורית וכופה.**

211. כידוע, **”כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את חופש העיסוק של כל אזרח או תושב”** (סעיף 5 לחוק יסוד: חופש העיסוק). לעניין זה יובהר, כי לאור הוראות סעיף 10 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, הקובע שלא תתקיים שמירת דינים החל ממרץ 2002, הרי שגם חוק מועצת הצמחים עומד למבחן חוקתי, וזאת על אף שחקיקתו נסתיימה טרם חקיקת חוק היסוד (וראו: בג”ץ 4264/02 שותפות המגדלים אעבלין נ’ המועצה המקומית אעבלין, פס’ 10 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקציה (12.12.2006)(להלן: **”פרשת אעבלין”**)).

212. **לפיכך, המשמעות האופרטיבית בנושא דנן של חוק-יסוד: חופש העיסוק, היא שחלה חובה על בעלי הסמכות לבחון באופן עתי את הצורך בקיומה של מועצת הצמחים ואת הפגיעה החמורה הנובעת ממנו לחופש העיסוק.**

213. ואכן, **הפגיעה קיימת**. כאשר מחייבים אדם, המבקש לעסוק בענף החקלאות בישראל, להיכנס תחת חיבוק הדוב של מועצת הצמחים, ולשלם לה היטלים מתוך רווחיו, והכל בניגוד לרצונו, **אין ספק כי מתקיימת פגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק של האזרח.**

214. ודוק, אין המדובר בפגיעה מזערית, כי אם בפגיעה אמתית ומהותית. עמד על כך הנשיא דאז, כב' השופט ברק, בעניין דומה: **”בית-המשפט אינו בוחן זוטי פגיעות. כמובן, מזעריותה של הפגיעה ואופייה כ”זוטי דברים” משתנים מעניין לעניין. בנסיבות העניין נראה לי שלפנינו הפגיעה אינה מזערית. חופש העיסוק של העותר נפגע בצורה משמעותית כאשר מחייבים אותו להיות חבר בלשכה ולשלם לה דמי חבר בלא הסכמתו”** [בג”ץ 2334/02 שטנגר נ’ יושב-ראש הכנסת, פ”ד נח(1) 786, פס’ 7 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (2003) (להלן: **”פרשת שטנגר”**)].

215. **אכן, מרגע שמחליט אזרח לעסוק בגידולו של מין צמח שנמצא תחת תחולת חוק מועצת הצמחים, הרי שבלא הסכמתו הופך הוא להיות חבר במועצת הצמחים ומחויב הוא לשלם לה “דמי חבר”, בדמות ההיטלים (גם אם זו כלל אינה יודעת מיהו והאם ראוי לפנות אליו לצורך קיום בחירות במועצה). ודוק, עצם החובה לשלם את ההיטלים עומדת אף היא באופן עצמאי כגורם המצמצם ומגביל את חופש העיסוק** (וראו: פרשת שטנגר לעיל, פס’ 6 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק).

216. נוסף על כך, העובדה כי מועצת הצמחים מבטחת את החקלאים, בעל כורחם, בביטוח נזקי טבע, או למצער מהווה צינור לגביית הכספים – **באופן שמנוצל לגביית חובות מהחקלאים ללא**

שיקול דעתם וללא מעורבות של ערכאה משפטית בלתי-תלויה – אף היא מצביעה על פגיעה בחופש העיסוק של החקלאים ובחירותם לנהל את עסקיהם כאוות נפשם, בין אם לעצם ביטוח רכושם ובין אם לעצם תשלום החובות.

217. אינדיקציה משמעותית לפגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק הינה **עוצמת המחאה של החקלאים**, אלפים מספרם, המבקשים להסיר מעל כתפיהם את עול מועצת הצמחים, כך שהפגיעה בחופש העיסוק של החקלאים **פורצת את גבולות התחושה הסובייקטיבית והופכת לפגיעה אובייקטיבית ומהותית**. ויודגש – אין בעובדה כי ישנם חקלאים המעוניינים בשירותיה של המועצה כדי לצמצם את הפגיעה, שכן הלכה למעשה הם בוחרים לתמוך בקיומה, על אף שהדרך להתאגדות וולונטרית פתוחה ויכולה להיות פתוחה בפניהם בעתיד. **עצם העדרו של חופש הבחירה הוא זה המביא לפגיעה בחופש העיסוק**.

218. **על כן, תטען המבקשת, כי באופן יישום הוראות החוק על ידי מועצת הצמחים, אין עוד ספק כי קיימת פגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק, כפי שהוא מעוגן בחוק-יסוד: חופש העיסוק**.

219. כן תטען המבקשת, כי מרגע שחוק-יסוד: חופש העיסוק כונן, **יש לבצע בחינה עתית של חקיקה הפוגעת בחופש העיסוק**, לרבות התכליות שלה, ובמיוחד כשהחוק עצמו צופה שתהיה תפוגה לתכלית שלו. כך, יש לבחון בעיניים של המאה ה-21, ולבחון שבעתיים, האם התכלית היא אכן עדיין ראויה. לעניין זה, יודגש כי "לצורך קיומה של תכלית ראויה, נדרש איזון ראוי בין הערך החברתי אותו מבקשים להשיג או עליו מבקשים להגן, לבין מהות הפגיעה בחופש העיסוק. כאשר ההגבלה על חופש העיסוק באה כדי למנוע פגיעה באינטרס ציבורי כללי, אין להסתפק בפגיעה שולית. רק חשש להתרחשותו של נזק ממשי לאינטרס הציבורי הכללי עשוי להוות תכלית ראויה, המצדיקה פגיעה בחופש העיסוק" (פרשת אעבלין, לעיל, פסי' 21 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה).

220. מעבר לנדרש, תטען המבקשת כי הנסיבות השתנו, ועימן – גם מערכת האיזונים השתנתה. אכן, ייתכן שבשנות ה-70 המוקדמות של המאה הקודמת היה צורך בקיומן של מועצות סטטוטוריות, בתקופה בה הייבוא היה פחות מפותח ואזרחי המדינה היו תלויים בייצור עצמי של תנובה חקלאית. ואולם היום, המציאות השתנתה, ובימים בהם הייבוא הפך לחלק אינטגרלי מהתנהלות היום-יומית של המדינה, וההתפתחויות הטכנולוגיות מקימות אפשרויות שבשנות ה-70 היו בלתי נתפסות (לרבות בתחום ההובלה, הקירור, השיווק ועוד), **הרי שהפגיעה באינטרס הציבורי בהעדרה של התארגנות כופה הינה חלשה ביותר, באופן שלא מצדיק את הפגיעה בחופש העיסוק, ובשל כך – התכלית איננה ראויה עוד**.

221. זאת, במיוחד לאור העובדה כי קיימות חלופות פחות פוגעניות, הרווחות בכל העולם המערבי כמפורט לעיל. אכן, בעולם המערבי נהוגה דרך אסדרה אחרת, המאפשרת התארגנות וולונטרית לקידום מטרות זהות, או לכל הפחות סמכות כופה שניתנת לזמן מוגבל, ושמקורו **בהסכמה** של מרבית העוסקים בענף החקלאות המסוים. על כן, הפגיעה של מועצת הצמחים בעלת הסמכות הכופה הינה **אמצעי חמור וחריף ביותר**, שלא בכדי גורר עימו תרעומת בעלת עוצמה כה רבה בקרב החקלאים, ואין ספק כי קיימים הסדרים פוגעניים פחות לחופש העיסוק, אשר גם מגשימים את המטרה באופן יעיל הרבה יותר, וזאת לצד יתרונות רבים נוספים.

222. בנסיבות המתוארות בבקשה דנן, כשיש סיבה או סיבות להפעיל הסמכות המעוגנת בסעיף 69 לחוק, אזי עקרון היסוד המעוגן בחוק-יסוד: חופש העיסוק מטה את הכף לעבר סגירת המועצה או פיזור. במילים אחרות, אם ישנה התלבטות, המבקשת תטען כי הפרשנות הראויה הינה שיש לצמצם את הפגיעה בחופש העיסוק, ומכאן שיש חובה להפעיל את הסמכות.

223. שנית, בנסיבות דנן, בהן קיימת מסה קריטית של כשלים בהתנהלות מועצת הצמחים, באופן שהיא מקיימת את כלל התנאים המעוגנים בסעיף 69 לחוק מועצת הצמחים – כמפורט לעיל;

בהן עצם הפרת מועצת הצמחים את חובותיה פוגעת בשלטון החוק במדינת ישראל;

בהן מועצת הצמחים פוגעת פגיעה קשה בפרנסת מרבית החקלאים בישראל, במציאות חוקתית בהם קיימים חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק (כפי שאף קבע שר החקלאות עצמו);

בהן קיים מרד היטלים בקרב החקלאים מזה מספר שנים;

בהן היא תורמת תרומה משמעותית ליוקר המחיה בישראל, בשל ההיטלים שהיא גובה כשכר למנהליה ועובדיה;

בהן קיימות חלופות אחרות, הנהוגות בכלל העולם המערבי;

בהן שר החקלאות – הגורם השלטוני הרלוונטי – הגיע למסקנה חד משמעית כי מועצת הצמחים אינה מצדיקה את המשך יומה;

בשל כל אלו, מתחייבת הפעלת הסמכות.

224. נוכח כל אלה גם טוב עשה משרד החקלאות, כאשר הבהיר בתשובתו למבקשת (נספח מש/1), כי אף הוא סבור שפירוק מועצת הצמחים היא התוצאה המתבקשת, אשר תושג תוך מהלך סדור ובעת הקרובה. ניתן לראות בתשובה זו הבהרה למהלך הגריעה – נשוא עתירה זו, אשר אינו עומד לבדו אלא הינו חלק ממהלך המתבקש הרחב יותר של פירוק המועצה בהקדם.

225. על כן, בנסיבות דנן, תתכבד המבקשת מבית המשפט הנכבד לדחות את העתירה דנן, וחלף זאת להתיר למשיב 1, שר החקלאות, להמשיך בפועלו המוצדק והראוי לסגירת מועצת הצמחים, ויפה שעה אחת קודם.

ה. סיכום

226. מועצת הצמחים הוקמה בחוק על מנת לשרת מטרה ציבורית נעלה – חיזוק החקלאות בישראל. עוד בעת חקיקת החוק, הכיר המחוקק באפשרות כי יבוא היום בו מועצת הצמחים לא רק שלא תגשים את מטרתה זו, אלא היא אף עלולה לפגוע בייעודה זה. על כן, הפקיד בידי המשיב 1 ובידי שר הכלכלה את הסמכות לפזר את המועצה, למעשה בשל אותה תכלית – חיזוק החקלאות בישראל.

227. והנה, מרגע שנכנסים לעובי הקורה ובוחנים לעומק את התנהלותה של המועצה, בנקל נלמד כי תפקידה ההיסטורי של המועצה הושלם, והותרתה על כנה כעת אך פוגעת לא רק בחקלאות הישראלית, אלא גם בחופש העיסוק של החקלאים. אכן, דיו רבה נשפכה על דוחות וחוות דעת אובייקטיביים, המכירים בכך שהגיעה העת להביא לסגירת מועצת הצמחים, ולעבור למתכונת וולונטרית, אולם בשל נסיבות עלומות – לא צלח הדבר.

228. המבקשת תטען, כי הגיעה העת. דומה כי כלל הכוכבים התיישרו: ציבור רב של חקלאים סבורים כי יש להביא לפיזור המועצה; שר החקלאות הגיע למסקנה האפשרית היחידה כי יש להביא לפיזור המועצה; וכל התנאים הדרושים להפעלת הסמכות לפיזור המועצה מתקיימים כמסה קריטית. **כל אלו מוכיחים, כי הפגיעה הנובעת מיישום חוק מועצת הצמחים הינה חמורה ביותר, ועל כן אין למנוע משר החקלאות לפעול לסגירתה באופן מיידי.**

229. מן הדין ומן הצדק להיעתר לאמור בבקשה זו.

מיקה שינוק-קרטן, עו"ד

נילי אבן חן, עו"ד

ב"כ המבקשת

29/10/2018

כ' בחשוון תשע"ט