

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ)

ירושלים: י"א אב תשע"ה
27 יולי 2015
תיקנו: 803-05-2015-000024
סימוכין: 803-99-2015-042454

לכבוד:

אורי אריאל, שר החקלאות ופיתוח הכפר

שלום רב,

הנדון: שר החקלאות אורי אריאל - חוות דעת למניעת ניגוד עניינים

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136; להלן – הכללים), נדרש שר למסור הודעה בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים, ועליו לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. על רקע המידע שמסרת עם כניסתך לתפקיד, אפרט להלן – על דעת היועץ המשפטי לממשלה – את חוות דעתי בנושאים הרלוונטיים.

אזכיר כי עניינים נוספים נדונו בתקופת כהונתך כשר הבינוי, ואף כי עקרוניתה של חוות הדעת הוסכמו, לא הבשילו הדיונים בנושא לכדי חוות דעת סופית. כיוון שאותם עניינים עשויים להיות רלוונטיים גם לתפקידך הנוכחי, נציין את השתלשלות הדברים ואת ההכרעה הרלוונטית גם בעניינים אלו.

רקע - תקופת כהונתך כשר הבינוי

זכויות בירושה בקשר למקרקעין – קיבוץ טירת צבי

1. ביום 27.1.2014, הודעת ליועץ המשפטי של משרד הבינוי על החלטת קיבוץ טירת צבי, שבו התגוררו הורידך עד לפטירתם, להעניק זכויות כספיות ליורשים של מי שהיו חברי הקיבוץ בתקופות שנקבעו, במסגרת של "שיוך הוני". עניין זה נבדק על ידינו בתיאום עם היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל, ובחוות דעת מיום 25.3.2014, נקבע כי:

- א. עד לחתימת הסכם התשלומים בין הקיבוץ והיורשים, עליך להימנע לחלוטין מעיסוק בנושא שיוך דירות בקיבוצים.
- ב. לאחר אישור מצידנו של נוסח ההסכם המוצע בינך ובין יתר היורשים לבין הקיבוץ, ולאחר שתחתום על ההסכם ותפעל לפיו – תוכל לשוב ולעסוק בנושא זה.

ג. בכל מקרה, כל עוד מתקבלים כספים מן מקיבוץ טירת צבי, יהיה עליך להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים בעקיפין או במישרין לקיבוץ עצמו; בנוסף, יהיה עליך לדווח למבקר המדינה באופן שוטף על קבלת הכספים.

2. במהלך חודש מאי 2014, הועבר לאישורנו נוסח ההסכם, ואישורנו (בשינוי קל שנדרש על ידינו) שההסכם אכן מסדיר באופן סופי את סוגיית השיוך ההוני. עוד הובהר כי נדרשת התחייבות מטעם השר לעדכן את היועץ המשפטי של משרדו אם יתקיים המקרה החרוג שבו יחליט הקיבוץ על הקפאת התשלומים או על עיכובם. ביום 29.7.2014, העברת לידי היועץ המשפטי של משרדך את ההסכם (שנחתם עוד ביום 25.6.2014), בצירוף הודעה שבה ציינת כי תעדכן את היועץ המשפטי למשרדך במקרה של הקפאה או עיכוב הכספים המגיעים לך לפי ההסכם.

3. כיוון שכך, התברר באופן סופי כי החלטות בעניין שיוך דירות בקיבוצים, בהתאם להחלטה מס' 1155 של מועצת מקרקעי ישראל, או בהמשך לאותה החלטה – לא ישפיעו באופן כזה או אחר על זכויותיך האישיות בהיותך יורש של חבר הקיבוץ (וזאת בכפוף לסייגים ולתנאים שנקבעו בחוות הדעת מיום 25.3.2014), כמו גם על זכויותיו של אחיך שאף הם שותפים להסכם בין לבין הקיבוץ. יחד עם זאת, כיוון שאתה זכאי לקבל תשלומים שוטפים מן הקיבוץ, יהיה עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים במישרין לקיבוץ טירת צבי.

זכויות בירושה בקשר למקרקעין – קיבוץ מעגן מיכאל

4. במקביל, בעקבות פניות שהתקבלו בנושא, ביקשנו לברר אם נובעת בעיה דומה בהקשר של בת זוגך, גב' [REDACTED], שהיא בת לחברי קיבוץ מעגן מיכאל. בבירורים שנערכו בנושא, התברר כי מעגן מיכאל הוא קיבוץ שיתופי, והוא לא קיבל החלטה על שיוך דירות לחברים, אך צוין כי סטטוס זה עשוי להשתנות בעתיד. עוד צוין כי לאחר פטירת אביה של בת זוגך, ביום 1.5.2005, שולמו לה וליתר היורשים סכומי כסף בשיעור כולל של כמעט 300 אלף ש"ח, על פי החלטות הקיבוץ בעניין חסכון והורשה, והועברו לידינו מסמכים המתייחסים לכך.

5. בהקשר זה, ציינו כי לא נראה שיש ממש בטענה שחברי קיבוץ שעזבו או שנפטרו, זכאים להשתתף באופן כלשהו בהסדר עתידי של שיוך נכסים, בנסיבות שבהן שולמו לאותם חברים דמי עזיבה, או סכומים הוניים אחרים מעין אלו שצוינו כאן. על יסוד אותם תשלומים, ניתן להניח שעזיבתם של חברי הקיבוץ (הן במקרה של עזיבה והן במקרה של פטירה) היא עזיבה מלאה, ואין לאותם חברים לשעבר או יורשיהם טענות נוספות בקשר להון הקיבוץ או לנכסיו. עוד הובהר כי אביה של בת זוגך נפטר ביום 1.5.2005, ולפיכך הוא לא היה חבר הקיבוץ במועד הקובע המצוין בהחלטה מס' 1155 (שעשוי להיחשב מועד קובע לעניין שיוך נכסים במקרה של החלטה עתידית, לפי הפרשנות הרחבה יותר של החלטה).

6. על רקע טעמים אלה, הובהר שאין לבת זוגך זכויות קנייניות או זכויות אחרות בגין היותה יורשת של חבר קיבוץ, ואף לא עשויות להיות לה זכויות כאלה בעתיד. במצב דברים זה, סוכם שניתן להסתפק בהודעת הוויתור ההצהרתית, כפי שאכן עשתה בת זוגך בהמלצתנו, באופן שמבהיר (אף מעבר לנדרש) כי לא תעלה טענה מסוג זה בעתיד.
7. ביום 29.7.2014 העברת הודעה מאת בת זוגך בה היא מוותרת במפורש על זכות עתידית אשר תנבע מהחלטה על שיוך דירות בקיבוץ, ככל שתקבל החלטה כזו. ההודעה ניתנה בהמלצתנו, למען הסר ספק, שכן בנסיבות המתוארות לא אמורה להיות לבת זוגך וליתר היורשים זכות קניינית במקרה של שיוך דירות בקיבוץ. אם בכל זאת יתברר כי בעתיד תוענק זכות שכזו בנוגע ליתר היורשים שלא חתמו על כתב ויתור, מובן כי יהיה עליך לדווח על כך לאלתר אל הח"מ.

תמיכה של קק"ל בעמותת ירוק עכשיו

8. טענה אחרת לניגוד עניינים נסובה על כספי תמיכות שהעניקה קק"ל לעמותת "ירוק-עכשיו", שאותה מנהלת בתך, גבי [REDACTED]. המידע שנמסר לנו הוא כדלהלן: העמותה פנתה אל קק"ל בבקשה לקבלת תמיכה בחודש נובמבר 2012, קודם שהתמנתה בתך לתפקיד מנכ"לית העמותה, וקודם שמונית לתפקיד שר הבינוי והשיכון; בקשת התמיכה אושרה על ידי קק"ל בחודש יולי 2013, לאחר שנכנסת לתפקיד שר הבינוי והשיכון, ולאחר שמונתה בתך למנכ"לית העמותה. סך התמיכה שאושר עבור העמותה הינו 350 אלף ש"ח. עוד הבהרת כי לא פנית אל קק"ל לקידום העמותה, וכי התמיכה בקק"ל נעשתה ללא ידיעתך וללא מעורבותך. הובהר כי מתוך הסכום שאישרה קק"ל כתמיכה בעמותה, קיבלה העמותה ביום 28.4.2014 את מחצית הסכום (175 אלף ש"ח), והיתרה טרם התקבלה.
9. ביום 13.8.2014 נמסר לעיוננו מכתב מאת עמותת ירוק עכשיו (ללא תאריך), בו מודיעה העמותה לקק"ל כי היא מוותרת על יתרת כספי התמיכה, וזאת על מנת למנוע לזות שפתיים ופגיעה בעמותה ובך.
10. נקדים ונציין כי נושא זה נדון ולובן בהרחבה בינינו, וכי מסקנתנו הייתה שעליך להימנע מלטפל בעניינים שיש להם השפעה מהותית על קק"ל, שהינם מעבר להחלטות המתקבלות באופן שוטף, וזאת לתקופה של שנה מיום הודעת הוויתור של העמותה. בהתאם לכך, אף הודעתי לך שעליך להימנע מלעסוק בנושאים מהותיים שעמדו על הפרק. למען הסדר הטוב, נציין להלן את השיקולים הנוגעים לעניין.
11. אין צורך לומר כי שר אשר קיבל כספים מגורם אחר, ללא תמורה, עשוי בהכרח לנטות לטובתו ולמצער עלולה להיווצר מראית עין של נטיה כזו, והוא מצוי בניגוד עניינים אם יש בידיו סמכות או אחריות ביחס לאותו גורם. בהסדרים הנערכים למניעת ניגוד עניינים, מקובל לקבוע תקופה של 'צינון', אשר במהלכה ניתן להניח כי בעל הסמכות עלול לנטות לטובת נותן הכספים או שתהיה מראית עין חזקה לנטיה כזו, ועליו להימנע מטיפול

בעניינים הנוגעים לאותו גורם; משך התקופה משתנה ממקרה למקרה, ויש לקבוע אותו בשים לב למכלול נסיבות העניין.

12. קביעה זו נכונה במידה רבה אף במקום שבו קרוב משפחה מדרגה ראשונה של השר מקבל כספים מגורם שיש לו סמכות לגביו, וכמו בענייננו – היא עשויה להיות רלוונטית אף במקום שבו הכספים אינם ניתנים לשימוש האישי של בעל הסמכות או קרובו, אלא למטרה ציבורית, במסגרת פעילות של עמותה. מקום שבו בעל סמכות נדרש לקבל החלטות בעניין מי שיכול להשפיע, לטוב ולרע, בעניין מהותי לקרובו, הוא עשוי להימצא בניגוד עניינים.

13. כך בענייננו, בשים לב להיקף התמיכה שאישרה קק"ל לעמותה, העולה על תקציבה הכולל של העמותה בשנים קודמות, ניתן להניח שקבלת התמיכה מקק"ל הייתה בגדר עניין מהותי עבור בתך, שכן היא היוותה קפיצת מדרגה משמעותית עבור העמותה שאותה היא מנהלת (אם כי לפי בירורים שנערכו לבקשתנו, עולה כי לא נערך שינוי בהיקף משרתה או בשכרה של המנהלת).

14. התמיכה אמנם התבקשה במועד שבו לא הייתה זיקה בין העמותה ובין שר הבינוי והשיכון, אך הכרעת קק"ל להיענות בחיוב לבקשה נעשתה לאחר שזיקה זו התרקמה. בהקשר זה, יש להזכיר כי המבחן להתקיימותו של חשש לניגוד עניינים הוא אובייקטיבי – השאלה היא האם בעיני האדם הסביר, המכיר ויודע את נסיבות העניין, מתעורר חשש לניגוד עניינים; אין צורך להעריך את כוונותיהם של הצדדים, ואף אין דרך לדעת ולברר האם ההחלטות התקבלו באופן ענייני, או באופן שמושפע מהזיקה האישית.

15. כיוון שכך, אנו מניחים שאין בכוונתם של כל המעורבים לנצל לרעה את הזיקה. עם זאת, בנסיבות המתוארות, החלטה של קק"ל לתמוך בעמותה התקבלה במצב דברים שבו המתבונן מן הצד עשוי לחשוש שהתמיכה נועדה להיטיב עם בתך, ובכך, בעקיפין, להיטיב עמך, כשר המופקד על תחומי העיסוק של קק"ל. אשר על כן, נקודת המוצא הייתה שהחלטה של קק"ל להעניק תמיכה לעמותה, מעוררת חשש לניגוד עניינים בתחום האחריות שלך כשר כלפי קק"ל. כאמור לעיל, מכך נגזרה גם הקביעה שעליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לקק"ל במישרין, או שיש להם השפעה מהותית על קק"ל, לתקופה שתיקבע.

16. השאלה המרכזית שעמדה לדיון בהקשר זה היא מה המשקל שיש לייחס להודעת הוויתור של העמותה על כספי התמיכה הנותרים. כמתואר לעיל, החשש לניגוד עניינים נובע מן החשש המצטייר בעיני המתבונן, כאילו קק"ל ביקשה להיטיב, בעקיפין, עמך; העובדה שהעמותה ביקשה בריש גלי לדחות את יתרת התמיכה, לא העלתה או הורידה מכוונותיה הנחזות של קק"ל, אשר העניקה תמיכה לעמותה שאותה מנהלת בתך ולא ביקשה מעולם לחזור בה מאישור התמיכה וניתן אף לראות בה, במשתמע, אישור לחשש לניגוד עניינים.

17. בהתחשב בשיקולים האמורים לעיל, ובהתחשב גם בהודעת הוויתור והשלכותיה, מצאנו לנכון לקבוע באורח כללי כי עליך להימנע מטיפול בעניינים הנוגעים למעמד קק"ל, או

בעניינים אחרים שיש להם השפעה משמעותית על קק"ל, שהינם מעבר להחלטות המתקבלות באופן שוטף, וזאת לתקופה של שנה מיום הודעת הווייתור. להלן נפרוט את משמעות הדברים בהתייחס לעניינים ספציפיים העשויים להיות רלוונטיים בכהונתך כשר החקלאות ופיתוח הכפר בתקופה הקרובה.

קרובי משפחה בתחום החקלאות

18. עם כניסתך למשרד החקלאות, על בסיס שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים, העברת לנו מידע על העניינים הבאים הנוגעים לקרובי משפחתך:

- א. אחותך גבי [REDACTED], ובעלה, הם חברים באגודה השיתופית החקלאית כפר יובל, בעלי מכסת הטלה אישית, ומגדלים בשטח ההטלה מטעי נשירים והדרים.
- ב. אחותך, גבי [REDACTED], ובעלה, הם חברי הקיבוץ מעלה גלבע. ענפי החקלאות של הקיבוץ הם בתחום הגד"ש, בענף הפטימים, וכן מכסת חלב ורפת לחלב.
- ג. בתך, גבי [REDACTED], וחתנך, מר [REDACTED], מתגוררים ביישוב הקהילתי קשת. ביישוב קשת קיימת אגודה שיתופית חקלאית, אולם כמו מרבית תושבי הישוב, גם בתך וחתנך אינם חברים בה. חתנך מועסק על ידי האגודה השיתופית החקלאית במעמד שכיר, בענף המטעים. כמו כן, למושב קשת מכסת חלב ורפת לחלב.

ניתוח משפטי

19. ביישובים שבהם מתגוררים קרובי המשפחה שצוינו ישנו קשר לתחומי פעילות חקלאיים שונים. תחומי הפעילות שבהם חשש לניגוד עניינים מתעורר באופן מיוחד הם בענפים החקלאיים המתוכננים – ענף החלב וענף ההטלה – שבהם ישנה רגולציה הדוקה של המשרד והגבלת התוצרת באמצעות מכסות.

20. הן בענף ההטלה והן בענף החלב, נדרש המשרד לפעילות רגולטורית שוטפת, המצויה בסמכות השר. כך למשל, בענף החלב, בהתאם לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011, נדרש השר לקבוע בכל שנה, בצו, את היקף הייצור המקומי הכולל של החלב; הקצאת מכסות החלב בכל שנה, בהתאם לסכום הכולל שנקבע, נתונה לאחריות ועדת מכסות – ועדה מקצועית משותפת למועצת החלב ולעובדי המשרד. ככל שהייתה בשנה מסוימת תוספת או גריעה מהמכסה הארצית הכוללת, אופן חלוקת התוספת או הגריעה בין יצרני החלב נקבע בתקנות שבסמכות שר החקלאות ופיתוח הכפר (תקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד – 2014).

21. מתכונת דומה קיימת גם בענף ההטלה – בהתאם לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 השר קובע בכל שנה את גודל משק הלול הארצי, וועדת מכסות (שרובה מורכב מנציגי המגדלים) קובעת את המכסות האישיות; בנוסף, בענף ההטלה, השר קובע בכל שנה גם עקרונות כלליים לקביעת המכסות האישיות.

22. לצד זאת, עשוי המשרד להידרש גם לשינויים מערכתיים ולרפורמות, באופן שחורג מהרגולציה השוטפת, והדוגמה לכך היא בענף ההטלה, בו מתגבשת בשנים האחרונות רפורמה משמעותית. על קצה המזלג, נציין כי הרפורמה מתייחסת למצב שבו חלק גדול מלולי ההטלה אינם עומדים בסטנדרטים תברואתיים ואינם בעלי רישיון לפי חוק רישוי עסקים, וההנחה היא שיינתנו מענקים עבור הקמת לולים חדשים או עבור שדרוג לולים קיימים; במסגרת זו, נדרשת המדינה לקבוע גם את הסטנדרטים של רווחת התרנגולות המטילות, והיא תידרש בהמשך לקבוע את התנאים למתן המענקים. הלכה למעשה, הרפורמה עשויה לשנות את פני ענף ההטלה, ואילוצים שייקבעו במסגרתה ישפיעו על עתיד עסקיהם של חלק מהמגדלים.

23. אשר לאינטרס האישי של קרוביך בענף ההטלה וענף החלב, יש להבחין בין המקרים השונים שצוינו לעיל. על פי בירורים שנערכו לבקשתנו, ניתן להצביע על הנתונים הבאים:

א. בענף ההטלה: לשנת 2015 נקבעה לאחותך מכסה אישית של 574 אלף ביצים בשנה, מתוך מכסה ארצית כוללת של 2,050 מיליון ביצי מאכל בשנה (שיעור של 0.028% מהמכסה הארצית הכוללת). מכסה זו מזכה את בעליה גם בתשלומי סובסידיה מכוח חוק הגליל, התשמ"ח-1988.

ב. בענף החלב: נכון ל-2015, לקיבוץ מעלה גלבעה נקבעה מכסה של כ-3.5 מיליון ליטר חלב בשנה, ולאגודה השיתופית חקלאית קשת נקבעה מכסה של כ-3.14 מיליון ליטר חלב, אותם היא מייצרת במסגרת שותפות עם קיבוץ תל קציר, שאף הוא בעל מכסה בהיקף של כ-3.34 מיליון ליטר (הנתונים מאתר מועצת החלב). מכסות פרטניות אלה מהוות כ-0.48% מתוך היקף הייצור הארצי הכולל, העומד על 1,376 מיליון ליטר חלב בשנה (צו תכנון משק החלב (קביעת היקף הייצור המקומי הכולל לשנת 2015), התשע"ד-2014).

24. לצד זאת, יש לתת את הדעת גם לאופי הזיקה ולריחוק הזיקה. במושב קשת, חרף המכסה הגדולה שצוינה, הזיקה נובעת ממקום המגורים של בתך, בסמוך למקום מושבה של האגודה השיתופית החקלאית, וכן בקשר של העסקת חתנד כשכיר, בתחום שאינו נוגע לעניין. בקיבוץ מעלה גלבעה אחותך היא חברת קיבוץ, אך זיקתה האישית והכספית לאינטרס של הקיבוץ בגין הרפת היא רק חלק קטן מהאינטרס של כלל חברי הקיבוץ. בענף ההטלה, הזיקה היא חזקה יותר, שכן אחותך היא בעלת מכסת ביצים באופן אישי (אם כי גם בהקשר זה יש לקחת בחשבון את העובדה שמדובר בקרבת משפחה בלבד, וכן את גודל המכסה ואת שיעורה למול המכסה הארצית – פחות מפרומיל).

25. אשר לענף החלב, אם בוחנים את סך כל האינטרסים האישיים שיש לך באמצעות קרוביך בתחום החלב, הניתן לומר כי מדובר בזיקה קלה וחלקית. כך, בכל הנוגע להחלטות שוטפות, שבהן מעורבות המשרד ואף מעורבותך האישית היא בהקשר כללי ועקרוני, תוך אפשרות להשפעה מינורית לכל היותר על יצרן חלב מסוים – לא נראה שיש צורך לנקוט צעדים למניעת ניגוד עניינים. אם יתעוררו בעתיד עניינים שלגביהם הפעילות בתחום משק החלב תצריך שינויים מהותיים, או שיתעוררו עניינים אחרים שיש להם השפעה מהותית על האינטרסים של יצרני החלב, או שיתעוררו עניינים שיש להם השפעה מיוחדת על קרובי משפחתך – יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות מתאימות.

26. אשר לענף ההטלה, כפי שצוין לעיל, לאחותך יש אינטרס אישי בעניין. אשר על כן, בכל הנוגע לרפורמה בענף ההטלה – עליך להימנע לחלוטין מהטיפול ברפורמה או בקידומה. לצורך כך, יש להעביר לשר אחר את הסמכויות הנתונות לך כשר החקלאות ופיתוח הכפר בעניינים אלה. מקובל עלינו כי עניינים אלו יטופלו על ידי מנכ"ל המשרד, אשר יתייעץ בנושאים אלה עם השר שאליו יועברו הסמכויות בעניין זה.

27. לצד זאת, בכל הנוגע להחלטות השוטפות שבהן המשרד מעורב, הובהר כי מדובר בהחלטות עקרוניות וכלליות, שהאפשרות להשפיע באמצעותם על מגדל ביצים מסוים היא מינורית. על רקע האינטרס האישי של אחותך בעניין זה, ניתן לקבוע באורח כללי כי במקרה הרגיל אין כל צורך לנקוט צעדים למניעת ניגוד עניינים, וכי רק במקרה שבו תבקש לסטות מהמלצת הדרג המקצועי במשרדך, תידרש מעורבות של סגנית היועצת המשפטית של המשרד (היועצת המשפטית של המשרד מנועה מעיסוק בתחום זה, נוכח אינטרס אישי של בני משפחתה בענף), אשר תוודא כי אין בסטייה המוצעת השפעה מיוחדת ופסולה על אינטרסים של אחותך; במידת הצורך, תתייעץ סגנית היועצת המשפטית של משרדך עם הח"מ.

28. לצורך יישום עקרונות אלה נתייחס להלן לסמכויות השונות המסורות לך בענף ההטלה, בהתייחס לאופן קביעת ההסדרים בכל אחד מהעניינים, ובשים לב להשפעה האפשרית של מעורבותך על אותם עניינים:

א. קביעה שנתית של מכסות למגדלי ביצים: בהתאם לסעיף 31 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן – החוק), קובע השר מדי שנה בתקנות מכסה ארצית להטלה ועקרונות לקביעת מכסות חדשות. לתקנות אלו יש את הפוטנציאל הגבוה ביותר להשפעה על אחות השר, כיוון שכרוכה בהן קביעה פוזיטיבית של גובה המכסות והתנאים לקבלתן. עם זאת, יש לציין כי ניסיון העבר מלמד שההוראות הכלליות בתקנות חוזרות על עצמן לאורך השנים, והשינויים הן בשוליים. למעשה, הקביעה החוזרת מדי שנה היא שבעל מכסה בשנה נתונה יקבל את אותה מכסה גם בשנה שלאחריה, בתנאים שלרוב אינם נתונים לשינויים, והשינויים בתקנות בין השנים נוגעים בנקודות משניות, בקשר עם המכסות התוספתיות וסדרי העדיפויות המשתנים בהקשר זה כגון הטבות למגדלים ששדרגו את הלולים לכאלו שעומדים בדרישות רישוי עסקים ורווחת מטילות והטבות למגדלים שוויתרו על שטחי עיבוד לטובת הקמת מתחמים להקמת לולים בהם; הטבות אלו גובשו אמנם בזיקה למטרותיה של הרפורמה, אך לא השתנו בשנים האחרונות בהם הרפורמה מוקפאת. מובן כי בשלב מאוחר יותר, תקנות המכסות עשויות להוות הפלטפורמה לביצוע הרפורמה, שכן בתקנות שייקבעו לאחר הרפורמה, קבלת המכסה עשויה להיות מותנית בתנאים חדשים.

בנסיבות אלה, יש לקבוע כי התקנת תקנות המכסות אינה מעוררת חשש לניגוד עניינים, כל עוד היא נעשית במתכונת הנוכחית. אם ייערכו שינויים במתכונת תקנות המכסות השנתיות, אזי תידרש התייעצות עם סגנית היועצת המשפטית של משרדך; אם סגנית היועצת המשפטית של משרדך תקבע שמדובר בשינויים טכניים, שאין להם השפעה מהותית על אחותך, או שהיא תקבע, באישור הח"מ, שמדובר בשינויים מהותיים אך אין להם השפעה מהותית על אחותך, אין מניעה שתטפל בתקנות בהתאם להמלצת גורמי המקצוע. אם יתברר כי התקנות מוצעות במתכונת שונה, שיש בה השפעה מהותית על אחותך, או שמתבקש להחיל באמצעותן את הרפורמה, אזי יהיה צורך להעביר את הסמכות להתקין את התקנות לשר אחר.

ב. קביעת מכסה מזערית: בהתאם לסעיף 34(ב) לחוק, שר החקלאות ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאים לקבוע, בהודעה שתפורסם ברשומות, מכסה מרבית ומכסה מזערית לגבי כל מין של תוצרת הלול, ומשקבעו כך לא תהיה מכסה אישית ניתנת להעברה, אם יהיה בהעברה כדי להגדיל את מכסתו האישית של הנעבר מעל למכסה המרבית או להקטין את מכסתו האישית של המעביר מתחת למכסה המזערית שנקבעו כאמור.

עוד בתקופת כהונתו של שר החקלאות הקודם, מר יאיר שמיר, הוביל המשרד מהלך לקביעת מכסה מזערית בענף ההטלה, כך שתקבע מכסה מזערית של ביצים בהיקף של 500,000 ביצי מאכל למגדל, ואולם הליך ההיוועצות עם משרד האוצר טרם הושלם. טיוטת התקנות הועברה על ידך ללשכת שר האוצר, ולאחר מכן צפויה הטיוטה לעבור לוועדת הכספים.

הצורך בקביעת מכסה מזערית נובע מההבנה כי יצור מכסה בהיקף הנמוך ממנימום מסוים לוקה ביעילות נמוכה. לפי חישובי גורמי המקצוע במשרד ובמועצה לענף הלול, יחידת הייצור הכלכלית הבסיסית לעניין זה עומדת על 500,000 ביצים. הדבר מתיישב גם עם היקף המכסה הנקבעת ליצרנים חדשים מכוח תקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2015), התשע"ה-2015. למעשה, הקביעה הנוכחית של המכסה המזערית בהיקף האמור נקבעה משיקולים מקצועיים, ללא מעורבות של השר, תוך מעורבות של שר נוסף ושל ועדת הכספים בכנסת. בהינתן העובדות האלה, אין מניעה שתפעיל את סמכויותך על פי המלצות גורמי המקצוע במשרד, תוך מעורבות של סגנית היועצת המשפטית של המשרד במקרה של סטיה מאותן המלצות, כאמור לעיל.

ג. קביעת תקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר הטלת היטלים על תוצרת הלול). התש"ס-2000: לפי סעיף 50 לחוק המועצה לענף הלול, השר רשאי לחייב מגדלים או קבלנים מורשים, לרבות משווקים בתשלום היטלים בגין הטיפול של המועצה בענף, בתקנות. לכאורה, כל החלטה שהשר מקבל בעניין זה עשויה להשפיע באופן ישיר או עקיף על אחותו. יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי התיקונים מתבססים על ניתוח כלכלי של גורמי מקצוע, וכי ברוב המקרים, הבקשה לתיקון הנה ביוזמת המועצה, הנהנית מאותם היטלים. יש להזכיר כי התקנת תקנות אלה, ככל שתידרשנה לגבי ביצי מאכל, מחייבת הסכמת שר האוצר ושמיעת המועצה. לאור האמור, נראה שאין מניעה שתפעיל את סמכותך בעניין זה, על פי המלצת גורמי המקצוע, תוך מעורבות של סגנית היועצת המשפטית של המשרד במקרה של סטיה מאותן המלצות, כאמור לעיל.

ד. תיקון תקנות המועצה לענף הלול (אגרת שירותים), התשע"ד-2013: בהתאם לסעיף 50א לחוק, השר רשאי לקבוע אגרות בתקנות. האגרות הקבועות היום בתקנות נוגעות לבדיקות מעבדה ולפיקוח בבתי שחיטה לעופות (האגרה מהסוג השני לא רלבנטית ליצרני ביצי מאכל). האגרות מהסוג הראשון מבוססות על דוחות כלכליים לגבי עלויות בדיקה במעבדה. נכון למועד זה עומד על הפרק תיקון התקנות, הנדרש על רקע הוספת בדיקה חדשה, והוא מקודם ביוזמת המועצה עוד מתקופתו של השר הקודם; כאמור התיקון מבוסס על ניתוח מקצועי של עלויות הבדיקה, ובהתאם, לא צפוי להיות פתח לשיקולים מיוחדים אחרים. גם בעניין זה, יש לזכור כי ההחלטה מתקבלת בהסכמת שר האוצר. לאור האמור, נראה שאין מניעה שתפעיל את סמכותך בעניין זה, על פי המלצת גורמי המקצוע, תוך מעורבות של סגנית היועצת המשפטית של המשרד במקרה של סטייה מאותן המלצות, כאמור לעיל.

ה. תקנות מכוח חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, בכל הנוגע להגנה על תרנגולות מטילות: מזה מספר שנים, המשרד פועל לקידום תקנות בנוגע לאופן אחזקת תרנגולות מטילות בלולים. על פי צו ביניים שניתן בבג"ץ 7154/09 עמותת אנונימוס ואח' נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר ואח', במסגרת עתירה שעודה תלויה ועומדת, קידום הרפורמה כרוך בהתקנת תקנות אלה, שעתידות לקבוע סטנדרטים משמעותיים לגודל הלולים ולאופן הפעלתם, תוך שינוי ממשי מהמצב הקיים. אמנם, נוסח התקנות שהונח על שולחן ועדת החינוך בכנסת הקודמת לא צפוי להשתנות (למעט סעיפים הנוגעים למועד התחילה בהוראות מסוימות), אך התקנת התקנות כפופה לכך שיימצאו מקורות תקציביים מתאימים, בתיאום עם משרד האוצר. למעשה, על פי המסתמן כעת, התקנות עשויות להיות מאושרות בנוסח הנוכחי שלא טופל על ידיך, ולפיכך אין מניעה שתחתום עליהן בנוסח הנוכחי. ככל שיעלה הצורך לשנות מהמתווה הנוכחי, יש לפעול בתיאום עם הח"מ על מנת לבחון האם יש צורך להעביר את הסמכות בעניין זה לשר אחר.

1. תיקונים בצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים של ביצי מאכל), התשס"ט-2008: קביעת מחיר מירבי הנה בסמכות שר החקלאות ופיתוח הכפר ביחד עם שר האוצר, ולאחר שהתקבלה המלצה של ועדת מחירים או לאחר שקוימה התייעצות אתה, לפי העניין. ועדת המחירים היא ועדה המורכבת מאנשי מקצוע ממשרד האוצר וממשרד החקלאות, המבססים המלצתם על נתונים וניתוחים כלכליים. במידה שמי מהשרים מבקש לסטות מהמלצת ועדת המחירים (וסטיה כזו מתרחשת מעת לעת), עליו לנמק זאת בכתב. בהקשר זה, יש להבהיר כי המחיר שנקבע בצו הוא מחיר מירבי לצרכן ולקמעונאי ולא מחיר ליצרן. בשונה מענף החלב, בענף ההטלה אין מנגנון לקביעת מחיר מטרה למגדל, כך שהקביעה אינה מתייחסת באופן ישיר להכנסות שיהיו למגדל עצמו (אם כי ועדת המחירים לוקחת בחשבון תחשיבי עלות שהיא עורכת, המתייחסים גם לעלות הייצור, ושינויים בתעריף עשויים להתגלגל גם אל היצרן, במידה שלא ניתן לשער מראש). על רקע ההליך המקצועי הנערך בעניין זה, והשקיפות במקרה של סטיה מהמלצות של אותו הליך, נראה שאין מניעה שתפעיל את סמכותך בעניין זה, תוך מעורבות של סגנית היועצת המשפטית של המשרד במקרה של סטיה מאותן המלצות, כאמור לעיל.

29. כמו כן, נבקש כי תוודא שמנכ"ל משרדך וסגנית היועצת המשפטית של משרדך ימסרו לידינו עדכון אם יתחוללו שינויים באופן הטיפול השוטף של המשרד בהקצאת מכסות או בהשפעה אחרת על יצרני הביצים – בין אם בשל הרפורמה ובין אם בשל שינויים אחרים שיתחוללו בענף. ככל שיתחולל שינוי באופי הטיפול השוטף של המשרד במכסות בענף, נבחן את הצורך לערוך שינוי בהסדר שצוין לעיל.

30. נוסף על כל האמור לעיל, נבקש להזכיר כי ניגוד עניינים עלול להתעורר גם בעניינים מסוימים הנוגעים לקיבוץ או מושב מסויים שיש לך זיקה אליו. אשר על כן, יהיה עליך להימנע מלטפל גם בעניינים הנוגעים במישרין לקיבוץ מעלה גלבו, לכפר יובל ולמושב קשת. כמו כן, לגבי יישובים אלה, וכן בקיבוץ טירת צבי שנזכר לעיל, יש להימנע גם מקבלת החלטות שיש להן השפעה מיוחדת או ספציפית עליהם, גם אם אינם נזכרים במפורש בהחלטה. ככל שיתעורר צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטריאלי בעניינים אלו, יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות מתאימות.

טיפול בעניינים הנוגעים לק"ל

31. כאמור לעיל, כבר הובהר בעבר כי עליך להימנע מלטפל או מלהיות מעורב בכל דרך אחרת בעניין עניין הנוגע למעמד קק"ל, וזאת עד שתחלוף שנה ממועד קבלת הודעת הויתור. בכלל זה, כפי שהובהר עוד בעבר, עליך להימנע בתקופה זו מלהיות מעורב בדיונים ובהחלטות העשויים להידרש עקב הודעתה של קק"ל על רצונה שלא להאריך את האמנה בינה ובין המדינה, וכאמור לעיל, בכל עניין שיש לו השפעה מהותית על קק"ל או על מעמדה.

בהתאם למידע שנמסר מפי גורמי המקצוע במשרדך העוסקים בתחומים המשיקים לפעילות קק"ל, נכון למועד זה הנושאים הבאים המצויים כעת בטיפול אנשי המשרד הם נושאים המוגדרים ככאלה שיש להם השפעה מהותית על קק"ל או על מעמדה, ולכן עליך להימנע מלטפל בהם:

א. דיונים בקשר להיערכות להתמודדות עם הודעתה של קק"ל על רצונה שלא להאריך את האמנה בינה ובין המדינה, על כל המשתמע מהדבר מבחינת משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

ב. טיוטת הצעה להקים מועצת יער ציבורית שתתווה את מדיניות הייעור בישראל (טיוטה שהופצה להערות על ידי המשרד בחודש מאי 2014).

ככל שיתעורר נושא נוסף, עד ליום 12.8.15, מועד חלוף שנה, ממועד קבלת הודעת הוויתור, שיש לו השפעה מהותית על קק"ל או מעמדה, יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות מתאימות.

32. לצד זאת, יובהר כי אין מניעה שתעסוק בעניינים הבאים, שלא עשויים להיקשר למעמד קק"ל או להשפיע עליה באופן מהותי:

א. תיאום מול קק"ל בנושא המשך הפעילות של קק"ל באכיפת פקודת היערות בתחומי הערים. בעניין זה, הובהר כי יש צורך חיוני לשאת ולתת מול קק"ל בדבר המשך הטיפול בעניינים אלה, טיפול שאותו מתכוונת קק"ל להפסיק (ללא קשר לדיונים העקרוניים בנושא האמנה). מקובל עלינו כי אין בנושא נקודתי זה בכדי להשפיע מהותית על קק"ל או על מעמדה.

ב. הגשת תקנות היערות לאישור הוועדה הרלוונטית בכנסת, בהתאם להמלצות גורמי המקצוע. אמנם, לפי האמנה במתכונתה הנוכחית, האחריות על היערות מסורה לקק"ל, ולשינויים בחקיקת המשנה בנושא זה עשויה להיות השפעה מסוימת על פעילותה של קק"ל. עם זאת, מקובל עלינו כי השינויים בתקנות, כפי שגובשו על ידי הגורמים המקצועיים ובתיאום עם משרד המשפטים, נוגעים דווקא למישורים רגולטוריים של הפעלת סמכויות פקידי היערות, ואין להם השפעה מהותית על קק"ל כגוף. ככל שתבקש לסטות מהמלצת הגורמים המקצועיים טרם העברת התקנות לכנסת, הדברים ייבחנו באופן פרטני על ידי היועצת המשפטית של משרדך בתיאום עם הח"מ.

ג. פרויקטים אחרים שבהם המשרד מטפל מול קק"ל באופן שוטף, שאין בהם כדי להשפיע על מעמד קק"ל ולא גלומה בהם השפעה מהותית על קק"ל. בעניינים כאלה, שלא פורטו לעיל, ניתן יהיה לטפל רק באישור הח"מ, לאחר שתמסור אל היועצת המשפטית של משרדך הודעה על נסיבות העניין.

33. מקובל עלינו כי עניינים הנוגעים לקק"ל שמהם עליך להימנע יטופלו, בתקופה זו, על ידי מנכ"ל המשרד, וככל שיתעורר הכרח לקבל החלטה בדרג מיניסטריאלי בתקופה זו – יפנה המנכ"ל אל הח"מ לקבלת הנחיות מתאימות.

סיכום

34. למען הסדר הטוב, נחזור באופן מרוכז על המגבלות המוטלות עליך לפי חוות דעת זו לצורך מניעת ניגוד עניינים:

א. עד לתאריך 12.8.2015, עליך להימנע מלטפל או מלהיות מעורב בכל דרך אחרת, בכל עניין הנוגע למעמד קק"ל ובכל עניין שיש לו השפעה מהותית על קק"ל, רבות החלטות והדיונים שיידרשו עקב הודעת קק"ל על רצונה שלא להאריך את האמנה בינה ובין המדינה. ניתן לטפל בעניינים שצוינו שבהם אין השפעה מהותית על קק"ל או על מעמדה, כמפורט לעיל.

ב. סמכויותיך כשר החקלאות ופיתוח הכפר, בכל הנוגע לרפורמה בענף ההטלה, תועברנה לשר אחר. אין מניעה שתפעיל את סמכויותיך בטיפול בענף ההטלה בעניינים השוטפים, ואולם אם תבקש לסטות מהמלצות הדרג המקצועי במשרד, תידרש מעורבות של סגנית היועצת המשפטית של משרדך.

ג. ככל שיתעוררו עניינים אחרים שיש להם השפעה מהותית על ענף ההטלה או על ענף החלב, יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות.

ד. עליך להימנע מלטפל או מלהיות מעורב בכל דרך אחרת, בכל עניין הנוגע במישרין ליישובים הבאים: קיבוץ טירת צבי, קיבוץ מעלה גלבוע, מושב קשת וכפר יובל, ככל שאלו יתעוררו. כמו כן, ככל שיתעוררו עניינים כלליים, שיש להם השפעה מיוחדת או קונקרטית על אחד מהישובים האמורים לעיל, יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות מתאימות.

35. במקרים שצוינו לעיל, ככל שיתעורר צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטריאלי, וכן בכל מקרה של ספק ביישום חוות דעת זו, או בכל מקרה שיתעורר חשש אחר לניגוד עניינים – יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות מתאימות.

בברכה
דינור גלבוע

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

אפרת אביאני, היועצת המשפטית, משרד החקלאות ופיתוח הכפר