

23 בדצמבר, 2020

לכבוד :
 מר אסי מסינג, עו"ד
 היועץ המשפטי למשרד האוצר
 משרד האוצר
רחוב קפלן 1, ירושלים 9195015

א.נ.,

הנדון: מכתב שר האוצר לשר החקלאות נושא תאריך 22.12.2020

בשם מרשתי, תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ("תנובה"), אני פונה אליכם כך :

1. היום (23.12.2020) הובא לידיעת מרשתי מכתב שר האוצר, מר ישראל כ"ץ, אל שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר אלון שוסטר ("שר החקלאות"), נושא תאריך 22.12.2020 ומוכתר במלים "'מדיניות ייצור מקומי ויבוא חלב'" (להלן: "מסמך המדיניות").
2. **מסמך המדיניות הוא פסול בכל מובן אפשרי.**
3. מסמך המדיניות נחתם באישון לילה, בד בבד עם פיזור הכנסת, כאשר ברור שקיימת זיקה הדוקה בינו לבין מערכת הבחירות שבפתח; הוא נחתם לאחר שלמיטב ידיעתה של תנובה, משא ומתן ממושך בין נציגי האוצר לבין נציגים (חלקיים) של ענף החלב לא צלח וכאקט חד צדדי (גם מטעם זה ברורה הזיקה בינו לבין מערכת הבחירות); הוא נועד לעקוף שינוי שיש לבצע בחקיקה ראשית; הוא נחתם לאחר שהוכרה זכותה של תנובה להישמע (הן כיוון שהיא עלולה להיפגע והן על מנת שהתשתית העובדתית שביסוד ה"מדיניות" תהיה מלאה) אך פגישה עימה (שנקבעה ביום 22.12.2020 בשעה 14:00 לאותו היום בשעה 20:00) בוטלה, חצי שעה לאחר השעה הייעודה לתחילתה, באמתלה של התחייבויות קודמות.
4. בנסיבות אלה מסמך המדיניות נעשה על יסוד תשתית עובדתית חלקית כאשר לשיקולים הרלבנטיים לא ניתן המשקל הראוי להם. מסמך המדיניות מתעלם, או למצער מעניק משקל נמוך ביותר, לשיקולים העומדים ביסוד חוק תכנון משק החלב ("חוק תכנון משק החלב") וכן, לתעשיית החלב, לביטחון המזון של אזרחי מדינת ישראל ולביטחון התעסוקתי של אזרחי הפריפריה. מסמך המדיניות, ואין מנוס מלומר את הדברים כמות שהם - הוא כלכלת בחירות פסולה.
5. הכל כפי שיפורט להלן.

משק החלב - משק מתוכנן

6. חוק תכנון משק החלב אשר מטרתו, כאמור בסעיף 1 לו, היא "לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל, תוך הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו" וכן, "להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצרים, תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות" קובע כי: "שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב) או לפי כל דין...".
7. בהתאמה, ועל מנת שניתן יהיה ליישם את מטרת חוק תכנון משק החלב, משק החלב, על כל מקטעיו, מוסדר. כך, היקף הייצור הכולל של חלב, מוסדר באמצעות צווים של שר החקלאות; מכסות חלב ליצרנים מסויימים, מוסדרות באמצעות וועדת המכסות; המחירים שעל מחלבות לשלם ליצרנים והמחירים לחומרי גלם חלביים ולשירותי ייבוש וחיבוץ, קבועים אף הם וחל איסור מכירה ורכישה שלא במחיר שנקבע

רח' הארבעה 30 (מגדלי הארבעה, המגדל הדרומי, קומה 8), תל-אביב 6473926

30 Ha'arba'a St. (Ha'arba'a Towers, Southern Tower, 8th floor), Tel-Aviv 6473926, Israel

טל': +972-3-9595060 | פקס: +972-3-9595080 | WWW.GACO.CO.IL | OFFICE@GACO.CO.IL

וחלק ניכר ממחירי מוצרי החלב מפוקחים.

8. למרות כל אלה נציגי האוצר מנסים, מזה זמן רב, לפתוח את משק החלב לייבוא של מוצרי חלב ובכך לבטל דה פקטו את תכנון משק החלב בישראל.

הפרת חובת השימוע וזכות הטיעון של תנובה

9. הנסיון האחרון נעשה באמצעות משא ומתן לעריכת הסכם בין משרד האוצר לבין נציגי חקלאים. משא ומתן, אשר למיטב ידיעת תנובה, נמשך מזה תקופה, מבלי שעמדת מי מנציגי תעשיית ענף החלב, ובפרט עמדתה של תנובה, נשמעה בו.

10. לאחר שהתפרסם, ביום חמישי (17.12.2020) כי: "במסגרת דיונים שהתקיימו בין משרד האוצר, משרד החקלאות ונציגי ענף החלב הושגו הבנות לגבי ייצור החלב בשוק המקומי והיבוא לשנים הבאות. נקבעו עקרונות המדיניות ע"י שר האוצר, לענף החלב בצד הייצור המקומי ובצד היבוא, אשר מבוססים על הורדת יוקר המחיה, צמצום בירוקרטיה וזאת תוך שמירה על החקלאות הישראלית, ומתן וודאות לענף החלב", ביום ראשון (20.12.2020) מנכ"ל תנובה, מר אייל מליס, פנה אל מ"מ מנכ"ל משרד האוצר ומ"מ הממונה על אגף התקציבים בדרישה כי גם עמדת תעשיית החלב תשמע במסגרת המשא ומתן האמור.

11. זכותה של תנובה להישמע בטרם הגעה להבנות לגבי ייצור החלב בשוק המקומי והייבוא - היא בסיסית. היא נגזרת מחובתם של נציגי משרד האוצר להליך הוגן (המחייבת גם מתן זכות טיעון לכל מי שעלול להיפגע וגם שמיעה ללא משוא פנים), מהחובה שההבנות יהיו מבוססות על תשתית עובדתית מלאה (המביאה בחשבון את מכלול השיקולים ומעניקה לכל שיקול את משקלו הנכון) ומחובתה להגינות.

"כנגד חובת שימוע המוטלת על הרשות המנהלית, כלפי אדם שעלול להיפגע מההחלטתה, עומדת זכות טיעון המוקנית לאותו אדם. כלל השימוע קובע, בקיצור נמרץ, כי רשות מנהלית לא תפעיל סמכות באופן שיש בו כדי לפגוע באדם לפני שנתנה לאותו אדם הזדמנות נאותה להשמיע בפניה את טענותיו". יצחק זמיר הסמכות המנהלית 1147 (מהדורה שניה, 2011)

"מבחינת הרשות המנהלית, המידע והשיקולים המוצגים על ידי מי שנוגע בדבר משלימים את תשתית הנתונים, מבהירים את הבעיה שהרשות צריכה להכריע בה, מצגיגים את התמונה מזווית שונה ולכן גם עשויים לשפר את ההחלטה". יצחק זמיר הסמכות המנהלית 1148 (מהדורה שניה, 2011).

12. זכותה של תנובה להישמע, בטרם הגעה להבנות, לגבי ייצור החלב בשוק המקומי והייבוא, לשנים הבאות, הוכרה כבר על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר במכתב מאת מנהלו הכללי מיום 16.7.2018. אז, במענה לדרישתה של תנובה לקחת חלק בדיונים לגיבוש מתווה לענף החלב, השיב משרד החקלאות: "אתם צודקים, נעשתה טעות שלא שותפתם עד כה".

13. ואכן, גם נציגי משרד האוצר הכירו (בדיעבד) בכך שפגעו בזכותה של תנובה להישמע, וממילא סיכלו את האפשרות להגיע למתווה על יסוד תשתית נתונים מלאה.

14. לכן, ביום 22.12.2020 בשעה 14:00, או בסמוך לכך, הודיעו לנציגי תנובה בעל פה כי הם מוזמנים לפגישת היוועדות חזותית עם נציגי משרד האוצר אשר תערך בשעה 20:00. נציגי משרד האוצר לא מסרו לתנובה מה הוא נושא הפגישה, מה הם השיקולים שנסקלו עד לאותו מועד, מה הן עיקרי ההסכמות או המחלוקת במסגרת המשא ומתן. כלום. בקשתה של תנובה לקבל את טיוטת ההסכם המתגבש - לא נענתה.

15. כבר מכך ברור שגם אילו הייתה מתקיימת הפגישה הייעודה (וכפי שיפורט מייד, היא לא התקיימה), היא אינה מקיימת את חובת השימוע ואינה מממשת את זכות הטיעון שהרי:

"מכאן צומחת חובה של הרשות, המזמינה אדם לשימוע, לצרף הודעה על נושא השימוע. בהודעה זאת הרשות אמורה לציין, במידה שמתחייב מנסיבות המקרה, מה העובדות או השיקולים שהעלו את הנושא על סדר היום שלה, מה

ההחלטה שהיא עשויה לקבל ומדוע" יצחק זמיר הסמכות המנהלית 1175 (מהדורה שניה, 2011).

"מזכות הטיעון הנתונה לאדם להעלות טענותיו בפני רשות מנהלית העומדת להחליט בעניינו נגזרת באופן סביר הזכות לעיין במסמכים המשמשים את הרשות לצורך החלטתה... בלעדי זכות העיון זכות הטיעון לעולם לא תהא שלמה. ובלעדי זכות הטיעון - החלטתה של הרשות המנהלית עלולה שלא להיות שלמה וללקות בפגם". יצחק זמיר הסמכות המנהלית 1176 (מהדורה שניה, 2011).

16. כך או כך, משהפגישה לא החלה במועדה, בשעה 16: 20 הודיעו נציגי האוצר כי הם מתעכבים. בשעה 29: 20 הודיעו נציגי משרד האוצר כי הם עסוקים בהתחייבויות קודמות וביקשו לדחות את הפגישה ליום המחרת (23.12.2020). הפגישה בוטלה.

מסמך המדיניות - מנוגד לדין

17. והנה, לאחר שביום 22.12.2020, בשעה 11: 20 ובשעה בשעה 21: 30 נדונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט הצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א-2020, ובשעה 23: 00 פורסמה הודעה לתקשורת ולפיה ועדת החוקה אישרה פה אחד לקריאות שנייה ושלישית את הוראת השעה לניהול הבחירות לכנסת ה-24, ובחצות יו"ר הכנסת, ח"כ יריב לוין, הכריז על פיזור הכנסת, היום (23.12.2020) בשעות הבוקר התקבל בתנובה מסמך המדיניות.

18. מסמך המדיניות, כך כפי הבנתה של תנובה, הוא תוצאה מיידיית של חוסר הצלחת המשא ומתן בין האוצר לבין נציגי החקלאים. משכשל המשא ומתן האמור בחר משרד האוצר, רגע לפני פיזור הכנסת (ואולי רגע אחרי) לכפות, באופן חד צדדי, את שאיפותיו בדבר ביטול תכנון משק החלב באמצעות מסמך המדיניות.

19. במסמך המדיניות נכתב, בין היתר, כי "תקודם הצעת חוק ממשלתית המאריכה את מנגנון קביעת מחיר המטרה בשלוש שנים עם אופציה להארכה בשנתיים נוספות", כי יותקן "צו מכס שבמסגרתו ייקבע היקף מכסות לייבוא מוצרי חלב בפטור ממכס בהיקף שהוא שווה ערך ל- 15 מליון ליטרים חלב", כי ייקבע היקף מכסות פטורות ממכס לייבוא מוצרי חלב וכי יינתן פטור ממכס על יוגורטים ומעדנים ועל גבינות של עד 5% שומן לתקופה של עד שנת 2023.

20. הדין הוא, כי ממשלה ערב בחירות מוגבלת בפעולות שונות. עמד על כך היועץ המשפטי לממשלה בהנחיה 1.1904 שכותרתה: "הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך פעילות בחירות" ("הנחיית היועמ"ש") בה נקבע כי:

"ככל שקרב מועדן של הבחירות נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש - ולו מבחינת מראית פני הדברים - לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות... ככל, יש להימנע, ממתן הבטחות מינהליות. הוראה זו חלה ביתר שאת בתקופת בחירות... יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים באופן קונקרטי מכח תפקידו הממלכתי הנוכחי [של השר]".

21. ואכן, קיימת תמימות דעים כי "בתקופת ערב בחירות לעולם יחולו ההגבלות בדבר מינויים שאינם הכרחיים והחלטות בעלות השלכות רחב... כן חלות המגבלות בדבר הקצאת משאבים לא הכרחית המעלה חשש מפני 'כלכלת בחירות'" (ר', בין היתר, ש. שטרית הממשלה: הרשות המבצעת, 2018 בעמ' 538 - 536).

22. עמד על כך בית המשפט העליון בעניין וייס (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל (פורסם בפד"י, 2001) ובעניין בג"צ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 21.03.2006, פסקה 3 לפסק דינו של כב' הש' גרוניס):

"בתקופת בחירות ושעה שמכהנת ממשלת מעבר חייבים הגורמים השלטוניים לגלות איפוק בהפעלת סמכויותיהם [...] על כן, ניתן בהחלט להבין הנחיה

שהוציא היועץ לפיה על הממשלה והשרים להימנע מקבלת החלטות שאינן נכללות בגדר ניהול שוטף ואשר יש בהן משום רפורמה במדיניות או שינויים בסדרי עדיפויות בעלי השלכה תקציבית משמעותית. ההנחיה האמורה יכולה להסביר מדוע אין זה מן הראוי, על פי השקפת היועץ, כי הממשלה תידרש לנושא שינוי סל הבריאות זמן קצר לפני מועד הבחירות".

23. בענייננו, ברור, גם על פי כותרתו, כי מסמך המדיניות אינו עוסק ב"ניהול שוטף" אלא הוא "רפורמה במדיניות". הוא מהווה שינוי מהותי של מדיניות קיימת מזה שנים, שאף מעוגנת בחקיקה ראשית. מסמך המדיניות הוא בעל השלכות רחב משמעותיות. הוא קובע את עתיד משק החלב לשלוש (אם לא) לחמש השנים הקרובות. הוא כובל את שיקול דעתם השלטוני של הממשלה, שר האוצר ושר החקלאות שייבחרו, לכשייבחרו. מסמך כזה לא יכול להיות מונפק בד בבד עם פיזור של הכנסת וההחלטה על בחירות. שהרי לא ניתן להימנע מהתחושה שמדובר ב"כלכלת בחירות" פסולה.

24. נוכח הפרת חובת השימוע של תנובה, המועד בו נעשה מסמך המדיניות, העובדה כי הוא מקפל שינוי מדיניות בעל השלכות רחב תקציביות משמעותיות לטווח ארוך - אתה מתבקש להורות לגורמים הנוגעים בדבר, ובפרט לנציגי משרדך, כי עליהם לחזור בהם ממסמך המדיניות ולהודיע על ביטולו.

בכבוד רב ומזכרכה,

 גליה כהן, עו"ד

העתקים : מר ערן יעקב, מ"מ מנכ"ל משרד האוצר, משרד האוצר
 מר יוגב גרדוס, מ"מ הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 גב' עדי חכמון, סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 ד"ר נחום איצקוביץ', מנכ"ל משרד החקלאות, משרד החקלאות
 עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית, משרד החקלאות
 מר איציק שניידר, מנכ"ל מועצת החלב
 מר ליאור שמחה, מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר בישראל