

מדינת ישראל  
משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
הלשכה המשפטית



כ"א חשוון, תשע"ט  
30 אוקטובר, 2018

לכבוד  
גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

**הנדון: סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי לייעול ענף הבקר לחלב**

בהמשך לפנייתה של עוה"ד הגר סלקטר ממחלקתך מאתמול, להלן התייחסותי להסכם שבנדון.

**מבוא**

ההסכם שנחתם בליל ה- 28.10.18 בין משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – משרד החקלאות), התאחדות מגדלי הבקר לחלב והתאחדות חקלאי ישראל, הוא הסכם בעל השפעות דרמטיות על ענף החלב. ענף זה, כידוע, פועל במשטר נורמטיבי מורכב המחייב איזונים בין שיקולים שונים, ואשר מעוגן בהסדרים מפורטים לפי חוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 (להלן – החוק או חוק החלב).

ההסכם משנה את פניו של ענף החלב בשנים הבאות: את מנגנון קביעת מחיר החלב הגולמי, את משטר המכסות והעקרונות המרכזיים בו דוגמת המגבלות על ייצור בשותפות, את מנגנוני הוויסות של כמויות החלב במשק המופעלים על ידי מועצת החלב, את האיזון בין הגנה על הייצור המקומי לפתיחת השוק ליבוא ותחרות, את העיקרון בדבר שימור מגוון של סוגי יצרנים, קטנים כגדולים, לצורך ביסוס ופיתוח ההתיישבות, את עיקרון ההגנה על היצרנים והמחלבות כאחד לטובת שימור יכולת הייצור של הענף בתנאים הייחודיים של המשק הישראלי, ועוד.

מכלול הנושאים בהם עוסק ההסכם, הנוגעים לכל ההיבטים של ניהול ענף החלב, עומק השינויים שההסכם מבקש לחולל ביחס להסדרים הקיימים השוררים בענף והאפקט המצטבר של שינויים אלה, עומדים בסתירה מובהקת לתכליותיו של חוק החלב. בשל כך, שינויים מסוג זה ראוי שיבוצעו דרך של תיקון חקיקה ראשית, תוך קיום דיון ציבורי מעמיק במשמעויותיהם ביחס ליצרנים, למחלבות ולציבור, ולא בדרך של הסכם עקרונות או מעשה מנהלי אחר.

נוסח ההסכם לא תואם עם הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות. בפתיח להסכם נקבע כי "הוצאת עקרונות מדיניות אלו לפועל, יבוצעו בהתאם להנחיות המשפטיות של משרדי האוצר והחקלאות ובכפוף לכל דין, באמצעות נוהל או הסכם מפורט, ככל שיידרש". כן נכתב בס' 17 להסכם כי "במידת

הצורך, הלשכות המשפטיות של חקלאות ואוצר יפרסמו הסכם מפורט משפטי על סמך העקרונות המסוכמים בסיכום זה". לעמדתו, אין בהוראות אלה כדי לרפא את הפגמים המשפטיים העמוקים שנפלו בדרך גיבושו של ההסכם או בתוכנו. פגמים אלה אינם פגמים ניסוחיים או פרוצדורליים גרידא. מדובר בפגמים מהותיים שנפלו הן בשלבי ניהול המשא ומתן לגיבוש ההסכם, הן בהתנהלות נציגי המדינה בשעות שקדמו לחתימתו ובפעולות שבוצעו לאחריה, והן בהסדרים המהותיים הנכללים בו, כפי שיפורט להלן.

יובהר, כי סייגים ותנאים אלה שהופיעו בהסכם, מעוררים את השאלה אם אכן נערך במקרה זה הסכם בעל תוקף משפטי מחייב או שמא הצדדים התכוונו לתת לו תוקף מחייב רק לאחר פרסום "הסכם משפטי מפורט" כפי שנכתב בסעיף 17 להסכם. ככל שיימצא שלהסכם העקרונות אין תוקף משפטי מחייב כהסכם, ייתכן ויש לבחון את תוקפו כסוג של הבטחה מנהלית מצד משרד האוצר והחקלאות, בשים לב להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הבטחות מינהליות (הנחייה מס' 1.0004).

### התנהלות בשלב המו"מ ולאחר חתימת ההסכם

1. ההסכם נחתם בסיומם של דיונים אינטנסיביים שנמשכו מספר חודשים. דיונים אלה הובלו על ידי נציגי משרד האוצר, אשר הבהירו במהלכם לצדדים כי בכוונתו של שר האוצר לעשות שימוש בסמכותו לקבוע מכסים על מוצרי חלב מיובאים אם לא יושגו הבנות ויושג הסכם. למעשה, הדיונים התנהלו בצילו של איום מפורש, כי השר יוציא צווים בהם יופחתו שיעורי המכס באופן דרסטי וחד צדדי. דברים אלה נאמרו באופן מפורש במהלך הדיונים על ידי מנכ"ל משרד האוצר ויועץ השר, ואף השתקפו והדהדו בדברי נציגי החקלאים שמסרו לנציגי משרד החקלאות בדיון שהתקיים בערב החתימה על ההסכם, ש"אם לא נחתום היום הסכם, מחר בבוקר יצאו הצווים". עניין זה הפך למנוף ולאמצעי לחץ שגור של נציגי משרד האוצר במהלך הדיונים בימים שקדמו לחתימת ההסכם, שהודיעו לנציגי החקלאים, בכל מקרה בה עלתה התלבטות מצידם בסוגיה שעלתה לדיון, כי "הצווים כבר מוכנים". התנהלות חמורה זו לא רק שאינה מתיישבת עם עקרונות של הגינות ותום לב בניהול משא ומתן אלא חמור מכך - היא עולה כדי עושק וניצול מצוקה של המגזר החקלאי, שנציגיו חשו שאין להם ברירה אלא לחתום על ההסכם, בתנאים אותו הכתיבו נציגי משרד האוצר. אין כל ספק שאיומים אלה אכן השפיעו על נציגי החקלאים שנכחו בדיון ערב החתימה, אשר הודו בפה מלא שלא היו חותמים על ההסכם לולא האיום בהורדת המכסים וכי "עדיף הסכם רע מאשר פתיחת מכסים".

2. ההסכם נחתם לאחר שנוהל דיון כוחני דומה מול נציגי חברת "תנובה", שהגישה עתירה לבג"צ נגד החלטת שר האוצר שלא לחתום על הצו המעלה את מחירי מוצרי החלב שבפיקוח, בניגוד להמלצת ועדת המחירים לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996 (בג"צ 5124/18). יוזכר, שעל אף שהעתירה הוגשה כבר ביום 3.7.18, תגובת המדינה לגוף העתירה לא גובשה עד היום. צו על תנאי הוצא בעתירה ביום 20.9.18 ועל המדינה להגיש תצהיר תשובה לעתירה עד 12.11.18.

במהלך הדיונים שהתקיימו עם נציגי תנובה, במטרה להגיע להסכמות שייתרו את העתירה, הודיע מנכ"ל משרד האוצר לעותרת כי אם לא תמשוך את העתירה יפחית שר האוצר את המכסים על מוצרי חלב מיובאים באופן חד צדדי, בבחינת "הענשת" העותרת וענף החלב כולו על הגשת העתירה. למרות דין ודברים ממושך ולמרות ההתחייבות שניתנה לב"כ תנובה בעניין (מכתב סגנית הממונה על התקציבים מיום 9.7.18, מכתב מנכ"ל משרד החקלאות מיום 18.7.18, מצ"ב) נחתם ההסכם, שיש לו השלכות מרחיקות לכת על ענף החלב ועל המחלבות בכלל זה, ללא שיתוף של נציגי המחלבות ומבלי שנלקחו במאזן השיקולים השפעותיו על המחלבות וזכויותיהן.

בעניין זה אבקש להבהיר כי אין מחלוקת בעניין סמכותו של שר האוצר לפעול להפחתת שיעורי המכסים על מוצרי חלב מיובאים. אלא שהחלטת שר האוצר בעניין זה, ככל החלטה מינהלית אחרת, צריכה להיעשות על יסוד תשתית עובדתית ראויה, מטעמים ענייניים ולאחר בחינת כלל השיקולים. מובן כי מהלך זה, אילו היה ממומש, היה כפוף לכללי המשפט המינהלי ובכללם – החובה לפעול בהגינות ולהחליט רק לאחר ביצוע שימוע ציבורי "בלב פתוח ובנפש חפצה". החלטה זו, אילו היתה מתקבלת, היתה צריכה לעמוד בביקורת של הייעוץ המשפטי של משרד האוצר ושל רשות המיסים וככל שהיתה נתקפת בהליכים משפטיים, גם בביקורת שיפוטית. הפגם שנפל בהתנהלות משרד האוצר בעניין זה, הוא בשימוש בסמכותו של שר האוצר לבצע הפחתת מכסים דרסטית כאמצעי ענישה או כאמצעי להפעלת לחץ במשא ומתן לקראת גיבוש ההסכם, ושלא מטעמים ענייניים. שימוש בסמכות או איום לעשות שימוש בה, בנסיבות אלה, הוא פסול.

3. נציגי מועצת החלב לא נכחו בדיון ערב החתימה על ההסכם ולא צירפו את חתימתם להסכם. יוזכר, כי המועצה היא חברה לתועלת הציבור שתפקידה וסמכויותיה קבועים בפרק ד' לחוק החלב. המועצה משמשת כ"שולחן" המשקף את מכלול האינטרסים בענף החלב, והיא מהווה את המסגרת לקבלת ההחלטות השוטפות בענף, הן בהיבטי המכסות והן בהיבטי ויסות כמויות החלב במשק.

נמסר לי כי אתמול, לאחר חתימת ההסכם, פנה נציג אגף התקציבים למנכ"לית מועצת החלב ודרש(!) ממנה לחתום על ההסכם. זאת, עוד טרם התקיים דיון בדירקטוריון המועצה ולפי שבוצעה בחינה של השלכות ההסכם ביחס למועצה, לתקציבה ולתפקידה השלטוני כמי שמופקדת על יציבות ענף החלב.

4. במהלך הדיונים לא נלקחה בחשבון עמדת הדרגים המקצועיים במשרד החקלאות, המשרד המקצועי בעל המומחיות בתחום, הן לנושא ענף החלב, הן לנושא השקעות הון בחקלאות והן לנושא הפיקוח על המחירים וקביעת מחיר החלב הגולמי. העמדה שקיבלה את ביטויה בהסכם היא עמדתו של אגף התקציבים במשרד האוצר, ובפועל של צוות חקלאות באגף התקציבים שנכנס לתפקידו בהרכב הנוכחי לפני כשנה וחצי, לכל היותר. חלק מהדיונים התקיימו ללא נציגות מקצועית מטעם משרד החקלאות כלל (ראו לדוגמה מכתב מגורמי המקצוע במשרד החקלאות לסגנית הממונה על התקציבים, מיום 26.6.18).

5. בעת כתיבת מסמך זה פורסם בתקשורת כי הוגשה עתירה נגד התאחדות מגדלי הבקר שחתמה על ההסכם כארגון היציג של החקלאים, בטענה כי החתימה על ההסכם בוצעה בניגוד לתקנון ההתאחדות, במחטף ומבלי להתעמק בתוצאות הקשות של ההסכם

(<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001258479>). יש בעתירה זו כדי להעיד על כך שנציגי התאחדות מגדלי הבקר אכן היו נתונים בלחץ לחתום על ההסכם, מבלי שהתקיים דיון סדור במוסדות ההתאחדות. בפרסום אחר נכתב כי "החתימה על ההסכם נערכה תחת לחץ כבד של משרד האוצר" וכי הדיון במועצת ההתאחדות התקיים עוד לפני שהיה ברור האם משרד האוצר מקבל את דרישות הרפתנים (<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5382829,00.html>).

### מתווה הפחתת המכסים

6. בס' 10 להסכם מופיע מתווה הפחתה חד של מכסים החלים על מוצרי חלב מיובאים. מתווה זה מערער את יציבות ההסדרים השוררים בענף ומפר את האיזון המורכב המתקיים היום בין הגנה על הייצור המקומי, בהתאם לתכליות חוק החלב, ובין פתיחת שוק מוצרי החלב לתחרות. כאמור, הפחתת מכסים על יבוא טובין, שהיא בסמכותו של שר האוצר לפי פקודת תעריף המכס והפטורים, 1937, צריכה להתקיים בשים לב למשטר הנורמטיבי הכולל החל בענף החלב ובכפוף לשימוע ציבורי. עוד יובהר, כי מתווה הפחתת המכסים לפי ההסכם אינו מקובל על הדרגים המקצועיים במשרד החקלאות ואינו משקף ביצוע איזון נאות עם עקרון ההגנה על הייצור המקומי הקבוע בסעיף 3(א) לחוק החלב.
7. במהלך הדיונים שהתקיימו לגיבוש ההסכם, לא התקיימו התייעצויות בנפש חפצה עם הציבור המושפע ממתווה הפחתת המכסים: לא עם נציגי מועצת החלב, לא עם נציגי המחלבות ולא עם נציגי החקלאים, אשר כאמור אולצו "להסכים" למתווה תחת לחץ ואיום שמא תתבצע הפחתת מכסים חד צדדית, ללא ההטבות הנלוות להפחתת מכסים במסגרת הסכם.
8. נציגי רשות המיסים לא השתתפו בדיונים על מתווה הפחתת המכסים בהם נכחו נציגי משרד החקלאות, על אף שסוגיות אלה מטופלות ככלל בשיח שוטף ושגרתי ביניהם.
9. ההפחתה החדה ביותר של שיעור המכס אמורה להתבצע עד 1.1.19 (הפחתה של כ- 40% משיעורי המכס כיום). בשנים שלאחר מכן המתווה משקף הפחתה מתונה של אחוזים בודדים בשנה. לעומת זאת, ה"פיצוי" שניתן כנגד הפחתה חדה זו נפרס על פני כל תקופת ההסכם (עד שנת 2025). כך, למעשה, היצרנים והמחלבות אמורים להתמודד עם הפגיעה המשמעותית ביותר כתוצאה מהיישום המידי של מתווה הפחתת המכסים, ללא סיוע של ממש. למחלבות, כאמור- לא ניתן כל סיוע במסגרת ההסכם על אף שגם הן נפגעות ממתווה הפחתת המכסים, וליצרנים – ניתן סיוע חלקי ומאוחר (בהמשך יפורטו הפגמים הנוגעים למתווה המענקים הכלול בהסכם).
10. מתווה הפחתת המכסים אינו כולל מנגנוני בקרה על תוצאות תהליך הפחתת המכסים לאורך השנים או יישום של תהליכי בחינה של השפעתם על הייצור המקומי, ואינו כולל אפשרות של "החזרת הגלגל לאחור", בדרך של דחיית מועד הכניסה לתוקף של הפחתת המכסים. בשים לב למאפייניו הייחודיים של ענף החלב, ולמסגרת המשפטית הייחודית בה הוא פועל בה ניתן משקל משמעותי לשיקול של הגנה על הייצור המקומי, היה ראוי לקבוע

במהלך תקופת המתווה שלבים בהם תתבצע בחינה של השפעת הפחתת המכס על הענף והעוסקים בו, ואפשרות לביטול המהלך אם יתברר כי משמעויותיו חורגות מהצפוי. אמנם, בסעיף 10(ד) להסכם נקבע כי רק אם מחיר המטרה (המחיר לחלב גולמי) יתייקר ב-9 אג', תוקפא באופן חד פעמי בשנת 2026 הורדה נוספת של המכס. אלא, שהמתווה אינו כולל מנגנוני בקרה ובחינה שכאלה בכל שנות המתווה עד שנת 2026. כך שלמעשה, הורדת המכסים המשמעותית ביותר מתבצעת באבחה אחת, והיא תלולה ובלתי הפיכה. זאת כיוון שמקום בו מתווה הפחתת המכסים יוביל לסגירת רפתות ולפרישת יצרנים מייצור חלב, "פיצוי" בדמות מענקים הוא חסר משמעות, שכן לא ניתן יהיה להקים מחדש רפתות שנסגרו.

## השלכות על מועצת החלב

11. כאמור, מנכ"לית מועצת החלב לא חתמה על ההסכם. לא התקיימה התייעצות פורמלית עם המועצה ולא התקיים דיון בדירקטוריון המועצה באשר למתווה המוצע בהסכם.
12. על אף שלכאורה הסדרי התכנון והוויסות הקיימים כיום בענף נותרים ללא שינוי, בפועל משקף ההסכם התערבות, שלא כדין, בניהולה השוטף של המועצה תוך כפייה על המועצה לבצע פעולות שיסכלו את יכולתה לבצע את תפקידיה לפי החוק, ובפרט בנושאים אלה –
  - א. הקצאת תקציב להקמת מתקן לייבוש חלב - בס' 3ד נקבע כי מועצת החלב תקצה בכל שנה מהשנים 2020-2025 תקציב שלא יפחת מ-4 מלש"ח בשנה להקמת מתקן לייבוש חלב. מדובר במתקן שמטרתו לטפל בעודפי חלב שנוצרים כתוצאה בעודפי ייצור עונתיים. ראשית – לא ברור ההיגיון ביצירת עודפי חלב דרך הגברת הייבוא, ובמקביל – חיוב המועצה בהקמת מתקן ייבוש לטיפול בעודפים. מדובר בפעולות סותרות שמבטלות זו את זו, תוך הטלת העלויות על הציבור. שנית, לא בוצעה הערכה כלכלית ולא קיימים נתונים באשר לנחיצותו של מתקן ייבוש נוסף על מתקן הייבוש הקיים היום, ובאשר לעלויות הקמתו ותחזוקתו. מדובר בדרישה חסרת תימוכין מקצועיים ואשר טעונה ליבון ודיון נוסף, הן מול דרגי המקצוע במשרד והן מול המועצה ונציגי המחלבות.
  - ב. בסעיף 9 להסכם נקבע כי מוסכם להמליץ לשר החקלאות לקבוע כי ההיטל המרבי שיוטל על הרפתנים על ידי מועצת החלב יעמוד על 3.8 אג' לליטר חלב. גם כאן, מדובר בקביעה שרירותית שאינה מבוססת בנתונים או בתימוכין מקצועיים כלשהם. לא בוצעה התייעצות עם המועצה ולא נבחנו ההשפעות של גובה ההיטל המוצע על תקציבה ועל התנהלותה. יתרה מכך, כיום מתמודדת המועצה עם עודפי חלב שבהם יש לטפל באמצעות קרן הקרויה "קופת חלב עודף", הממומנת בין היתר מההיטלים. נוכח זאת, נשקלת כיום האפשרות להעלות את ההיטל. אשר על כן, הדרישה להורדת ההיטל על פי ההסכם על פניה, נראית מנותקת מהמציאות. גם סוגיה זו טעונה ליבון ודיון נוסף, מול הדרגים המקצועיים במשרד החקלאות ומול המועצה.
  - ג. בהסכם לא ניתן מענה תקציבי או אחר לטיפול בעודפי הייצור בהם תצטרך לטפל מועצת החלב עם פתיחת הייבוא של מוצרי החלב. כאמור, כיום עודפים אלה ממומנים

מ"קופת חלב עודף" בה מופקדים כספי ההיטלים שמשלמים היצרנים למועצה וכן תשלומים הנובעים מפערי מחיר בין חלב עודף לחלב במכסה. מדובר במנגנון תחשיבי מורכב שיחייב התאמות תקציביות נוכח עודפי הייצור שצפוי שייגרמו לאחר הורדת המכסים. ללא מתן מענה לצורך זה תיכנס המועצה למצב של גרעון תקציבי תוך זמן קצר ולא תוכל לבצע את תפקידיה לפי החוק, תוך סיכול מנגנוני הוויסות אותם היא מפעילה מזה עשרות שנים. יוזכר, כי טיוטת תקנות בעניין ויסות כמויות החלב במשק, אשר כוללת הוראות בעניין מנגנוני התשלום וההתחשבות בגין הטיפול בעודפים וניהול הוויסות נמצאת בשלבים האחרונים של אישור הנוסח על ידי מחלקת חקיקת משנה בייעוץ וחקיקה. ניכר כי בעריכת ההסכם לא ניתנה הדעת לסוגיה, והשלכותיו לא נבחנו כלל בהיבט זה.

### השלכות על משטר המכסות

13. בסעיף 11 להסכם תחת הכותרת "נושאים נוספים" נכללת הוראה בעניין הקמת צוות שיבחן את הצורך לתקן את תקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות), התשע"ד – 2014 באופן שיאפשר גמישות בהקמת שותפויות בין יצרנים, ובכלל זה הגדלת מספר השותפים, הגדלת מרחק בין שותפים והקמה של רפתות חדשות במסגרת שותפות.

14. מצורפת חוות דעתי מיום 7.1.18, המפרטת קשיים משפטיים משמעותיים באשר לסיכום בעניין זה. על פי חוות הדעת, לפני גיבוש הסכמות באשר לתיקון התקנות יש לבצע בדיקה באשר לפוטנציאל השותפויות בין היצרנים הקיימים לפי התקנות בנוסח הנוכחי, המאפשר שותפויות במספר שותפים העולה על שלושה וכן שותפויות בהן במרחקים של עד 60 ק"מ, בתנאים מסוימים. ככל שהנתונים יעלו שיש צורך בהגמשה נוספת של כללי השותפויות, ניתן יהיה לבחון את המידתיות שבהגמשה כזו, בשים לב לכרסום בעיקרון הייצור העצמי ובהצדקות לפגיעה בחופש העיסוק לפי החוק. אין מקום להתחייב לבצע תיקון בתקנות כמוצע לפי ס' 14 לטיוטת ההסכם, לפני שהתבררה די צורכה ההצדקה לכך, ובשים לב לעקרונות שפורטו בחוות הדעת.

15. באשר למכסות יצרנים חדשים, נקבע כי לא תיקבע מכסה ליצרן חדש אלא אם ייצר את מכסתו ברפת חדשה והיקף המכסה ברפת יעלה על 2.1 מיליון ליטר. לשם ההשוואה, היקף המכסה הממוצע כיום בענף החלב הוא כ- 0.7 מיליון ליטר, וגובה המכסות ליצרנים חדשים עומד על 0.6 מיליון ליטר.

קביעה זו בהסכם (יחד עם יתר ההוראות) משקפת למעשה את דמותו של המגזר החקלאי- היצרני בענף החלב בשנים הבאות, שיכלול רפתות גדולות בלבד, כך שיצרנים ברפתות קטנות יאלצו להיכנס לשותפות עם יצרן אחר או לפרוש מהייצור. התועלות הכלכליות הנובעות מכך ברורות, אך המשמעות המעשית היא שכמחצית מהיצרנים הקיימים כיום בענף החלב יחדלו מלעסוק בו, רובם ככולם נמנים על המגזר המושבי. תוצאה מעשית זו, שמשמעותה היא **שינוי דרמטי ובלתי הפיך במאפייניו של ענף החלב**, מחייבת דיון ציבורי מעמיק ואינה יכולה להתבצע בדרך של הסכם שנחתם תחת לחץ, ללא שיתוף גורמי המקצוע במשרד החקלאות וללא דיון מעמיק במשמעויות השינוי מול מועצת החלב והמחלבות.

16. בסעיף 2 להסכם נקבע שהחל משנת 2023 יוקצו 50 מיליון ₪ עבור מענקי פרישה, להשלמה למחיר של 2.3 ₪ לליטר (עבור ליטר מכסה מנויד). הכוונה היא למענק שישולם ליצרנים שיבחרו לפרוש מעיסוק בענף החלב, ויכולים לנייד את מכסתם תמורת תשלום מסוים (נוהל הניוד מעוגן בתקנות מכוח החוק). נקבע, כי ככל שהתמורה בעד הניוד תפחת מ- 2.3 ₪ לליטר מכסה מנויד, ישולמו מענקי השלמה. אלא, שגם מענקים אלה הם בבחינת מעט מדי, מאוחר מדי: עד שנת 2023, ככל שיבוצע ההסכם כלשונו, רוב היצרנים כבר יפרשו מהענף. על כן אין במענקים אלה כדי לספק את האיזון הנדרש לפגיעה ביצרני החלב על פי ההסכם.

17. ההסכם פורץ את עקרון "החומה הסינית" – שעניינו ההפרדה בין מכסות היצרנים המושביים למכסות היצרנים הקיבוציים. עקרון זה מתבטא בהוראת סעיף 12(א) חוק החלב, המונה את השיקולים שיהיה על שר החקלאות לשקול בקביעת אמות המידה לחלוקה ולקביעה של מכסות החלב. מהוראות החוק עולה כי במאזן השיקולים ניתנה עדיפות לשיקול הערכי וההתיישבותי על פני השיקול הכלכלי של יעילות הייצור. השיקול הערכי וההתיישבותי, לו ניתנה הבכורה על פי החוק, הוא המחייב מתן תנאים מתאימים לשרידותם של משקים קטנים, עליהם מיועד להגן עקרון "החומה הסינית". מטרתו היא לשמר את קיומם של היצרנים המושביים הקטנים, ולמנוע את רכישת מכסותיהם על ידי יצרנים גדולים מהמגזר הקיבוצי. עיקרון זה נדון לגופו ועל כל משמעויותיו בדיונים שנערכו בכנסת בהליך חקיקת חוק החלב ובהליכי האישור של תקנות מכוחו. ההסכם משנה עיקרון זה המעוגן בחוק ובתקנות ואשר שורר בענף החלב מזה עשרות שנים, כלאחר יד, ומאפשר מכירת מכסות של יצרנים מושביים שיפרשו מייצור חלב, ליצרנים במגזר הקיבוצי.

#### קביעת מחיר החלב הגולמי ("מחיר המטרה")

18. בסעיף 6 להסכם נקבע כי יש לפעול לתיקונו של חוק החלב כך שתוקפה של הוראת המעבר הקבועה בסעיף 44 לחוק תוארך עד ליום 31.12.2025. לכאורה, מדובר בהישג המשמעותי ביותר עבור המגזר החקלאי, שכן בהוראת המעבר מקובע המנגנון התחשיבי המפורט הקיים כיום לחישוב מחיר המטרה, ושהיה קיים ערב תחילתו של החוק. אלא שלמעשה, בהסכם לא מעוגן המנגנון הקבוע בהוראת המעבר, אלא מנגנון שונה לחלוטין, המשקף שליטה מוחלטת של משרד האוצר בתהליכי קבלת ההחלטות לצורך קביעת מחיר המטרה.

19. בהסכם נקבע, למשל, כי (על אף הארכת הוראת המעבר) שיעור הפיריון הקבוע היום בתקנות, יבוטל. שיעור הפיריון הוא מרכיב מהותי בהסדר שעוגן בהוראת המעבר והוא משקף מרכיב של התייעלות שמצופה מהרפתות לבצע, וכתוצאה ממנו מתבצעת הפחתה קבועה של 2% בשנה ממחיר המטרה. על כן, ביטולו (מתוך כוונה לבצע הפחתה משמעותית יותר של מחיר המטרה) מהווה שינוי של ההסדר שהוחל בתקופת המעבר ולא הארכה שלו.

20. בנוסף, ההסכם קובע בסעיף 6 כי הוועדות המקצועיות המופקדות על קביעת הפרמטרים לעדכון מחיר המטרה לפי ההסדר שעוגן בהוראת המעבר, יהיו בשליטת משרד האוצר, כך שלא ניתן יהיה להעביר כל החלטה בוועדות אלה נגד עמדתו החולקת של נציג משרד האוצר. גם הוראה זו, מהווה למעשה שינוי של ההסדר שהוחל בתקופת המעבר ולא הארכה שלו.

21. יובהר, כי טרם חתימת ההסכם נערך משרד החקלאות לסיומה של תקופת המעבר שנקבעה בס' 44 לחוק לעניין מנגנון קביעת המחירים, ואף הופצה על ידי גורמי המקצוע במשרד טיוטת תקנות לפי הסדר הקבע שלפי ס' 13 לחוק, שיחליפו את ההסדרים שלפי הוראת המעבר. על כן, נדרש הסבר: מה משמעותה ותכליתה של הארכת הוראת המעבר אם למעשה ההסדרים המהותיים שמעוגגים בה אינם נשמרים? בהתאם, יש לבחון האם לצורך יישום ההסדרים על פי ההסכם נדרשת הארכת הוראת המעבר או קביעת הוראות אחרות לפי החוק, ללא צורך בתיקון חקיקה ראשית.

22. בסעיף 6 להסכם נקבע, כי סקר הוצאות ייצור של רפתות ייערך בשנת 2023 בלבד. המשמעות של עריכת סקר הוצאות ייצור היא שנערכת בדיקה אמפירית של עלויות ייצור, במדגם סטטיסטי מייצג של הרפתות, שתוצאותיה משמשות בסיס לקביעת מחיר המטרה לחלב הגולמי אותו יחויבו המחלבות לשלם ליצרנים על פי החוק. למעשה, מדובר בתשתית עובדתית הכרחית לצורך קביעת מחיר המטרה, המהווה חלק מהמתודולגיה המקובלת לקביעת מחירים בפיקוח ממשלתי, ואשר עולה בקנה אחד עם עקרונות יסוד של המשפט המנהלי בדבר קבלת החלטות על יסוד תשתית עובדתית מבוססת. עריכתה של בדיקה זו חשובה שבעתיים כאשר השרידות הכלכלית של הרפתות תלויה בכך. בנסיבות אלה, דחיית עריכת הסקר שהיה אמור להתבצע בשנת 2019, בארבע שנים נוספות, נראית על פניה שרירותית ואינה יכולה להיות מוצדקת בענף בו קיימת שליטה מוחלטת של הממשלה בקביעת המחירים.

23. בסעיף 6 להסכם נקבע מתווה הפחתה מדורג למחיר המטרה בסך כולל של 23 אגורות עד 1.10.2024. בסעיף 6 להסכם מופיעה תכלית הפחתה במחיר המטרה: ביטול ההתייקרות הצפויה של מחיר מוצרי החלב שבפיקוח. בכך נחשף קושי משמעותי נוסף של ההסכם: במסגרת הסכם זה, **החקלאים למעשה אולצו לשאת במימון ההתייקרויות של מחירי מוצרי החלב למחלבות**, אותן התייקרויות בגינן המליצה ועדת המחירים לשר האוצר על העלאת מחירי מוצרי החלב המפוקחים, ושבקשר להחלטתו להימנע מכך הוגשה עתירתה של חברת "תנובה". יוצא אם כן, שעל אף החובה לפעול לעדכון מחירי מוצרי החלב בהלימה להתייקרות במחירי החלב הגולמי לפי סעיף 15 לחוק החלב ובהתאם להמלצת ועדת המחירים, ובמקום לתת מענה ענייני לעתירה שהוגשה בעניין, בחר משרד האוצר לנצל את סמכויותיו השלטוניות כדי להפעיל לחץ על החקלאים ולקבל את "הסכמתם" לשאת במימון ההתייקרות דרך הפחתה של מחיר המטרה.

24. סוגיה נוספת הנוגעת לעניין היא ההימנעות מעיגון מנגנון העדכון האוטומטי של מחירי מוצרי החלב שבפיקוח מחירים, במסגרת ההסכם. מעבר למנגנון עדכון אוטומטי של מחירי מוצרי החלב שבפיקוח מחירים היא מהלך מתבקש, שאף הוצע ל"תנובה" במסגרת הדיונים מולה, כפתרון אפשרי שיוכל להביא למחיקת העתירה. על אף הקונצנזוס בנושא, ובניגוד לעמדת הדרגים המקצועיים במשרד החקלאות, לא כולל ההסכם כל הוראה בעניין זה. הדבר מעורר תהיות וטעון הסבר: כיצד מרכיב משמעותי של המעורבות הממשלתית במשק החלב, שאינו שנוי במחלוקת ונדון לעומק בין הצדדים, נשמט מן ההסכם הרב-שנתי המקיף כל היבט אחר של ניהול ענף החלב?



## מענקים

25. על פי ההסכם, יוקצו 300 מיליון ₪ כולל מע"מ עבור "יצרן מושבי" עבור תכנית פיתוח לרפת המייצרת יותר מ- 2.1 מיליון ליטר לשנה. ביחס לרפתות שגודלן בין 1.2 ל- 2.1 מיליון ליטר בשנה, נקבע כי יוקצה "מענק דיפרנציאלי". יובהר, כי מדובר במונח סתום וחסר משמעות, וכי במנהלת ההשקעות במשרד החקלאות לא קיימים "מענקים דיפרנציאליים". עמדה זו הובהרה על ידי הדרג המקצועי במשרד החקלאות במהלך הדיונים, אולם כאמור, עמדתם לא התקבלה. משמעות הדבר היא שלרפתנים מושביים שמכסותיהם בגודל של 1.2 עד 2.1 מיליון ליטר, לא יינתנו מענקים כלל. מדובר בתוצאה קשה המהווה פגיעה נוספת בקבוצת היצרנים המושביים הקטנים, ללא הצדקה.

26. במהלך גיבוש ההסכם לא ניתנה הדעת לאפשרות ליתן מענקים להשקעות ברפתות חלב על ידי המנהלה להשקעות הון במשרד החקלאות, שלא לפי חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א – 1980 (להלן – חוק עידוד השקעות הון בחקלאות), בשים לב לחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי- פיסקאלי) מיום 11.3.13 בעניין "הענקת מענקים לעידוד השקעות הון מכוח סמכותה השיוויונית של הממשלה". שאלה זו כרוכה גם בשאלת תשלום מע"מ בגין המענקים. מענקים לפי חוק עידוד השקעות הון בחקלאות חבים במע"מ בשיעור אפס. חוסר הבהירות בהסכם מעורר קושי ועלול לחשוף את המדינה לטענה לפיה המענקים שהובטחו במסגרת ההסכם אמורים להינתן מכוח חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, ועל כן אינם חבים במע"מ.

## הפחתת מכסים על יבוא בשר טרי

27. בסעיף 16 להסכם נקבע כי לצמצום פגיעה ברווחת בעלי חיים יוצמצם יבוא בעלי חיים מחו"ל באמצעות הגדלת המכס הקצוב לעגלים מעל 250 ק"ג, וכי על מנת למנוע מחסור יבוטלו כליל המכסים על בשר מצונן, החל משנת 2019. ביטול המכס על בשר מצונן עומד בניגוד להסכם אחר שנערך עם ארגון מגדלי הבקר, וצפוי כי ההחלטה בעניין זה תיתקף על ידו.

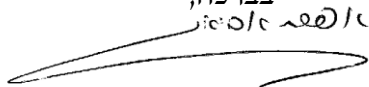
## לסיכום,

מדובר בהסכם רצוף פגמים וכשלים, הן בדרך גיבושו והן בתוכנו. פגם משמעותי נוסף נוגע לכך שלא התקיימה התייעצות ביחס לנוסח ההסכם - לא עם הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות ולמיטב ידיעתי אף לא עם הייעוץ המשפטי של משרד האוצר.

שווי הפעילות החקלאית של ענף החלב הישראלי מוערך בכ- 3 מיליארד ₪. מדובר בהסכם שיש לו משמעויות דרמטיות, חלקן בלתי הפיכות, על ענף זה. על אף חשיבותו הציבורית ומשמעותיותו הכלכליות העמוקות של ההסכם, הוא גובש ללא התייעצות מספקת עם מועצת החלב המופקדת על ריכוז בעלי העניין בענף וללא מעורבות של הייעוץ המשפטי של המשרדים. בנוסף, ההסכמות שהובילו לחתימת ההסכם הושגו תוך הפעלת לחץ כבד ובלתי הוגן על נציגי החקלאים שהיו צד לו.

נראה כי בתהליך גיבוש ההסכם לא ניתן משקל נאות לכלל השיקולים הנוגעים לעניין ולא נשמעה עמדתם של כל בעלי העניין בלב פתוח ובנפש חפצה.

ההסכם נחתם בבהילות, בין היתר על רק הצורך לגבש את תשובת המדינה לבג"צ עד ליום 12.11.18. בנסיבות אלה, נראה שיש צורך לקיים דיון דחוף בעניין ההסכם ומשמעויותיו ביחס לעתירה ובכלל, עד למועד זה.

בברכה,  


**אפרת אביאני**  
**היועצת המשפטית**

העתקים :

מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר

עו"ד רועי שוויקה, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה