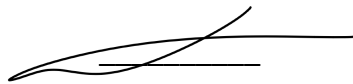


תצהיר

אני הח"מ, עו"ד מאיר רובין ת"ז 039986948, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בכתב כדלקמן:

1. אני משמש בתפקיד מנכ"ל פורום קהלת (ע"ר).
2. אני נותן תצהירי זה כתמיכה לעתירה למתן צו על תנאי המוגשת מטעם פורום קהלת ואח' נגד משרד החקלאות ואח' – בבית המשפט העליון כשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק.
3. האמור בסעיפים 9, 62, 64 ו-67 לעתירה ידוע לי מידיעה אישית.
4. שאר העובדות שבכתב העתירה נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



מאיר רובין
2 במרץ 2021

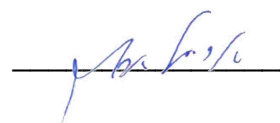
אישור

הריני מאשר, כי ביום 2 במרץ 2021 בשעה 21:55 הופיע לפניי, עו"ד אריאל ארליך מ.ר. 39847, מהכתובת עם ועולמו 8, ירושלים, עו"ד מאיר רובין המוכר לי אישית.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית אשר מתועדת אצלי, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניו והוא מצהיר בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו. לאחר שהוזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.



חתימת המצהיר



חתימת עוה"ד

תצהיר

אני הח"מ, אלעד מלכא ת"ז 036698439, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בכתב כדלקמן:

1. אני משמש בתפקיד מנכ"ל "האינטרס שלנו" (ע"ר).
2. אני נותן תצהירי זה כתמיכה לעתירה למתן צו על תנאי המוגשת מטעם ארגון האינטרס שלנו ואח' נגד משרד החקלאות ואח' – בבית המשפט העליון כשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק.
3. האמור בסעיפים 9, 27 ו-36 לעתירה ידוע לי מידיעה אישית.
4. שאר העובדות שבכתב העתירה נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



אלעד מלכא

תאריך 2.3.21

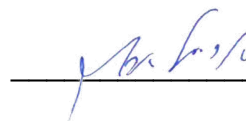
אישור

"הריני מאשר, כי ביום 2.3.21, בשעה 19:45, הופיע לפניי, עו"ד אריאל ארליך מ.ר. 39847, מהכתובת עם ועולמו 8, ירושלים, מר אלעד מלכא המוכר לי אישית.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית אשר מתועדת אצלי, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניו והוא מצהיר בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו. לאחר שהוזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.



חתימת המצהיר



חתימת עוה"ד

טבלת נספחים

א'	העתק העמודים הרלוונטיים מתגובתו המקדמית של המשיב 1 (בג"ץ 1716/20 התאחדות מגדלי הבקר בישראל נ' שר האוצר) מיום 7.4.2020
ב'	העתק העמודים הרלוונטיים מעתירת המשיבה 5 (בג"ץ 1716/20 התאחדות מגדלי הבקר בישראל נ' שר האוצר) מיום 4.3.2020
ג'	העתק החלטת ועדת המכסות מיום 29.12.19
ד'	העתק החלטת ועדת המכסות מיום 1.1.2020
ה'	העתק בקשת חופש המידע של העותר 2 מיום 24.9.2020
ו'	העתק תשובת המשיב 1 לבקשת חופש המידע מיום 24.12.2020
ו'1	העתק דואר אלקטרוני מטעם ד"ר אסף הלוי מיום 10.9.2020
ו'2	העתק מכתב מטעם מנכ"ל משרד החקלאות מיום 10.9.2020
ו'3	העתק מכתב מטעם מנכ"לית מועצת החלב מיום 21.5.2020
ז'	העתק מכתב מנכ"לית מועצת החלב לשר החקלאות מיום 28.10.2019
ז'1	העתק הצעת מועצת החלב למכסות 2020 מיום 12.09.2019
ח'	העתק המלצת ועדת התכנון של מועצת החלב (החלטת ועדת התכנון של מועצת החלב מישיבתה מיום 22.09.20)
ט'	העתק מכתב 1 מטעם העותר 2 מיום 24.9.2020
י'	העתק מכתב 2 מטעם העותר 2 מיום 6.1.2021
יא'	העתק בקשת חופש המידע של העותר 1 מיום 28.7.2017
יב'	העתק מענה לבקשת חופש המידע מטעם המשיב 1 מיום 1.2.2018
יב'1	העתק דברי ההסבר לתקנות משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ג-2013
יב'2	העתק המלצות ועדת בן דוד מיום 3.6.2007
יב'3	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא משק החלב מיום 16.7.2012
יב'4	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא משק החלב מיום 3.12.2013
יג'	העתק העמודים הרלוונטיים ממסקנות הדו"ח לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה מיום 18.7.2012
יד'	העתק טיוטת דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה מיום 20.6.2018
טו'	העתק מכתב 2 מטעם העותר 1 למשיבה 1 מיום 1.7.2018

טז'	העתק מענה למכתב 2 מטעם מנכ"ל משרד החקלאות מיום 17.7.2018
יז'	העתק מכתב מיצוי הליכים שנשלח למשיב 1 מיום 28.10.2020

נספח א'

העתק העמודים הרלוונטיים
מתגובתו המקדמית של המשיב
1 (בג"ץ 1716/20 התאחדות
מגדלי הבקר בישראל נ' שר
האוצר)

מיום 7.4.2020

התאחדות מגדלי הבקר בישראל
ע"י ב"כ ארדינסט, בן נתן טולידאנו ושות', משרד עו"ד
רח' ברקוביץ 4, תל אביב 6423806
טל': 03-7770111 ; פקס: 03-7770101

העותרת בבג"ץ 1716/20

המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) (חל"צ)
ע"י ב"כ עו"ד שאול פלס ואח'
רח' בלוך 2, תל אביב 64161
טל': 03-5240130 ; פקס: 03-5237530

העותרת בבג"ץ 1737/20

והמשיבה בבג"ץ 1716/20

נ ג ד

המשיבים

1. **שר האוצר**
2. **שר החקלאות**
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925059 ; פקס: 02-6467011

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטות כבוד השופט ג' קרא מיום 4.3.20, 5.3.20 ו-5.4.20, מוגשת בזאת תגובתם המקדמית של המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים**) לעתירות.
2. עניינן של העתירות בבקשת העותרות כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטול צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3), התש"ף-2020 (להלן: **הצו**) – המעניק פטור ממכס לייבוא חמאה עד ליום 31.12.20 – אשר נחתם על ידי שר האוצר ביום 26.2.20, והתפרסם ברשומות ביום 3.3.20.
- בד בבד עם הגשת העתירות הגישו העותרות בקשות למתן צווי-ביניים, אשר יתלו את תוקפו של הצו עד להכרעה בעתירה. לחלופין, ביקשו העותרות כי בית המשפט הנכבד יקבע דיון דחוף בעתירות. בהחלטותיו מיום 4.3.20 ומיום 5.3.20 קבע כבוד השופט ג' קרא, בין היתר, "לא מצאתי לנכון ליתן צו ביניים".
3. עמדת המשיבים היא כי דין העתירות להידחות, תוך חיוב העותרות בהוצאות.

כפי שיוסבר להלן בהרחבה, בהתאם לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר ובמשרד הכלכלה, לאור מחסור שהתגלע בשנת 2019 בחמאה שולחנית ובחמאה לתעשייה, ובשל צפי בהמשך המחסור בחמאה בשנת 2020, החליט שר האוצר לחתום על הצו מושא העתירות, המבטל את המכס על ייבוא חמאה לתקופה קצובה של עשרה חודשים – החל מחודש מרץ 2020 ועד סוף חודש דצמבר 2020.

כפי שיפורט להלן, החלטה זו התקבלה, לאחר בחינת כלל התשתית העובדתית הרלוונטית; ולאחר עריכת הליך מנהלי תקין עובר לקבלת ההחלטה. במסגרת זו, נשמעו הערות הציבור עובר לחתימה על הצו, ובכלל זה העותרות בעתירות דנן. מעבר לאמור, במסגרת בחינת הדברים ועובר לחתימת שר האוצר על הצו התקיים הליך סדור ומקצועי בו נשמעו כלל עמדות הגורמים המקצועיים הפנים ממשלתיים ובהם – משרד החקלאות, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: **משרד הכלכלה**), רשות המסים ורשות התחרות. בנוסף, התקיימה התייעצות עם משרד המשפטים בקשר לתיקון הצו בתקופת בחירות.

4. עמדת המשיבים היא כי בהחלטת שר האוצר, אשר זכתה לתמיכת מנכ"ל משרד החקלאות, משרד הכלכלה רשות התחרות ורשות המסים, לא נפל כל פגם המקים עילה להתערבות שיפוטית. ביסודו של הצו מושא העתירות עומדים שיקולי מדיניות כלכלית, שמטרתם למנוע מחסור בחמאה בישראל. בשים לב לשיקול הדעת הרחב הנתון לממשלה בהתוויית מדיניות כלכלית, בהתאם לראייתה את צרכי המדינה והמשק, וכן בשים לב לנסיבות הקונקרטיות שהובילו לתיקון הצו – בלימת המחסור במוצר בסיסי בישראל, באמצעות הוראת שעה התקפה עד ליום 31.12.20 – יטענו המשיבים כי לא נפל כל פגם בתיקון הצו מושא העתירות. לפיכך לעמדת המשיבים, אין כל מקום להתערבות בית המשפט הנכבד בצו מושא העתירות, ודינן להידחות.

5. דרך הילוכנו בתגובה זו תהיה כדלקמן: תחילה נפרט את הרקע הכללי הנוגע לייצור חמאה בישראל והסיבה למחסור בו, וכן את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו; לאחר מכן, נסקור את הרקע העובדתי שעמד בבסיס תיקון הצו; ולבסוף נפרט את עמדת המשיבים ונדון בטענות העולות מן העתירות – תוך שנראה כי דינן של אלה להידחות.

(א) רקע כללי

על החלב וייצור חמאה

6. שוק החלב ומוצריו מצוי בפיקוח הדוק ונתון להסדרה על כלל היבטיו, בכלל זה ייצורו של החלב הגולמי בהתאם למכסות, ויסות כמות החלב וחומרי הגלם החלביים המצויים בשוק, וכן הפיקוח על מחירו של חלב בקר גולמי ושל מספר מוצרי יסוד המיוצרים ממנו, ובכללם החמאה.

פעילות ענף החלב בישראל נחלקת לשלושה מקטעים עיקריים: הראשון, מקטע הרפתות, בהן מיוצר חלב בהתאם למכסות ייצור הנקבעות על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומועצת החלב; השני, מקטע המחלבות, בהן מעובד החלב; השלישי, המקטע הקמעונאי.

7. החלב הגולמי מכיל ארבעה רכיבים: חלבון (בשיעור 3.4% לליטר), שומן (בשיעור 3.8% לליטר), לקטוז ומים. את החלבון מפרידים ומייבשים לצורך ייצור של אבקת חלב, ואת השומן מפרידים וחובצים לחמאה. מעבר לכך, מחלב גולמי מייצרים עוד מוצרי חלב. לחלב הגולמי חיי מדף קצרים, ועל כן החלבון והשומן, שהם בני איסוס (קרי, ניתן לאחסנם לתקופות ממושכות יחסית), מהווים את חומרי הגלם מהם מיוצרים רוב מוצרי החלב.

8. בשנים האחרונות, בהתאם למגמות עולמיות, גדל בישראל הביקוש לשומן מן החי, ובתוך כך, גדל גם הביקוש לחמאה. כמו כן, וכעולה מן העתירות, בישראל הביקוש לשומן גבוה מהביקוש לחלבון (ממנו מייצרים אבקת חלב).

9. יובהר, כי הייצור המקומי יכול בפועל לספק את כמות השומן הנדרשת לצורך מתן מענה לביקוש לחמאה בישראל. עם זאת, בשל העובדה שמ-12 מיליון ליטר חלב גולמי ניתן לייצר 1,000 טון אבקת חלב (חלבון) ו-500 טון חמאה (שומן), הרי שלייצור שומן מהחלב המקומי מתלווה ייצור של אבקת חלב בכמות כפולה. כיוון שהשימושים באבקת החלב מוגבלים ויש לכך פחות ביקוש בישראל, וכן לאור העובדה שעלויות הפינוי של עודפי אבקת החלב גבוהות (10 מלש"ח ל-1,000 טון), וכדי להימנע מייצור עודפי אבקת חלב בשוק המקומי, היקף מכסות הייצור שחולקו היה נמוך מהיקף הייצור הנדרש לחמאה ואף היצרנים המקומיים ייצרו בהיקף נמוך מהיקף המכסה שחולקה להם. משכך, הלכה למעשה, קיים קושי להסתמך על ייצור מקומי בלבד של חמאה בישראל כדי לענות על הביקוש של הצרכנים לחמאה.

משמעות הדברים היא כי לו יצרני החלב בישראל היו מייצרים חלב גולמי בהתאם לביקוש לשומן בלבד, היו נותרים מיליוני ליטרים של חלב גולמי מהם היו מפיקים שומן בלבד, בעוד שהיה נדרש להיפטר מהחלבון שבהם בשל העדר ביקוש. מסיבה זו כאמור, לא מיוצרות בישראל כמויות השומן הנדרשות וכפועל יוצא מכך לא מיוצרות כמויות החמאה הנדרשות. לא למותר לציין, כי כעולה מן העתירות, העותרות בעצמן סברו כי אין מקום לתכנן את הענף לפי הביקוש לשומן בשל העלות הגבוהה אשר תושט על מועצת החלב לפינוי העודפים, ואף לשיטתן יש מקום לייבוא חמאה במקום להגדיל את הייצור המקומי בעצמן.

בנסיבות אלה, מאחר שהייצור המקומי אינו מספק את כמות החמאה הנדרשת, הסתמך התכנון בענף החלב בשנים האחרונות על ייבוא של חמאה מחו"ל, במסגרת מכסות הפטורות ממכס.

10. בהתאם לכך, בשנים האחרונות פרסם משרד הכלכלה הליכים תחרותיים לחלוקת מכסות וולונטרית לייבוא חמאה בפטור ממכס. במסגרת הליכים אלה, זכו היבואנים שהציעו למכור את החמאה לצרכן במחיר הנמוך ביותר, וזאת הן כדי שהפחתת המכס תתבטא במחיר הסופי הצרכן, הן כדי להגן על הייצור המקומי המחויב במחיר הפיקוח. כפי שיפורט בהמשך, במסגרת המכסות שחולקו בחודשים אפריל ונובמבר 2019 נדרשו היבואנים להתחייב למכור את החמאה במחיר שאינו גבוה ממחיר הפיקוח, וזאת בניסיון להבטיח שהפחתת המכס תתבטא במחיר הסופי לצרכן, וכן על מנת שיבואנים שזכו בהליך התחרותי לא יפגעו.

יצוין כי לצד ייבוא חמאה במכסות הפטורות ממכס, ניתן היה גם לייבא חמאה במכס מלא וללא הגבלת כמות, אולם על ייבוא כאמור הוטל מכס בשיעור שנע בין 140% ל-160%.

11. כפי שנפרט בהמשך הדברים, למרות שיעור הניצול הגבוה של המכסות הפטורות ממכס לייבוא חמאה, לא היה זה פתרון משביע רצון לבעיית מחסור החמאה בישראל. משכך, עלה הצורך בצו מושא העתירות. בטרם נפרט את העובדות הפרטניות הצריכות לעניין וההליך שקדם לתיקון הצו, נעמוד בתמצית על המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית.

(ב) המסגרת הנורמטיבית

12. דבר החקיקה המרכזי המסדיר את משק החלב בישראל הוא חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: **חוק משק החלב**). סעיף 1 לחוק קובע את מטרותיו של החוק, כדלקמן:

"מטרותיו של חוק זה הן:
(1) לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל, תוך הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו;
(2) להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו, תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות".

13. סעיף 3 לחוק משק החלב קובע את ייחוד השיווק בישראל, לצד חריג המאפשר ייבוא מחו"ל:

"(א) שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב) או לפי כל דין.
(ב) שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשאי, בהתייעצות עם השר, להתיר ייבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראל צד לה" [ההדגשות שלעיל ומכאן ואילך הוספו על ידי הח"מ].

סעיף 4 לחוק קובע את היקף הייצור הכולל:

"4. (א) השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן – היקף הייצור הכולל), על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם.
(ב) השר רשאי, בצו, לשנות את היקף הייצור הכולל שקבע לפי סעיף קטן (א), במהלך השנה, אם ראה שנוצרו תנאים המצדיקים זאת."

14. סעיף 2 לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 מורה כדלקמן:

"שר התעשייה, המסחר והתיירות (להלן בסעיף זה ובסעיפים 3 עד 6 - שר התעשייה) רשאי לקבוע בצו הוראות שייראו לו מועילות לאיסור או להסדרה של ייבוא טובין בכלל או טובין שפורשו בצו, או שירותים או ידע בכלל או כאלה שפורשו בצו, ייצואם, הובלתם לאורך החוף או הטענתם בכלי שיט המשמש לספנות לצרכי כלי השיט, דרך כלל או לסוגי ענינים מפורשים, ובכפוף לחריגים שייקבעו בצו או מכוחו; צו כאמור (להלן - צו פיקוח) יכול להיות כללי או מסוייג, הכל לפי מבחנים שייראו לשר התעשייה בנסיבות הענין."

נספח ב'

העתק העמודים הרלוונטיים
מעתירת המשיבה 5 (בג"ץ
1716/20 התאחדות מגדלי הבקר
בישראל נ' שר האוצר) מיום
4.3.2020

35. במסגרת הסכם העקרונות, כדי למנוע את העלאת מחירי מוצרי החלב המפוקחים, ביקש משרד האוצר, בין היתר, להפחית את שיעורי המכס ביבוא מוצרי חלב שונים. לצד זאת, הסכים משרד האוצר להעניק ליצרני החלב תמיכות שונות ובכללן – תקציבים לטובת עידוד הקמת רפתות גדולות והרחבת רפתות קיימות, ותקציבים לטובת מענקי פרישה; הוסכם כי מחיר מכסת חלב יעמוד על 2.3 ש"ח לליטר בתקנות עד סוף 2022 מתחילת ההסכם; ועוד.

36. במסגרת ההסכם הסכימו הצדדים על הגדלה של מכסות הייבוא (להבדיל מביטולן המוחלט) וכן על הפחתה בלבד של שיעור המכסים (להבדיל מביטולם המוחלט). כן הוסכם, בין היתר, להמליץ לשר האוצר לתקן את צו תעריף המכס כך שיוגדל היקף המכסה לייבוא חמאה בפטור ממכס (כך שבשנת 2020 יבוא במכסה 4055 (חמאה תעשייתית) יעמוד על 1,750 טון; ואילו יבוא במכסה 4056 (חמאה שולחנית) יעמוד על 1,750 טון).²⁵ עוד הוסכם, כי בשנת 2020 יופחת שיעור המכס בייבוא חמאה (פרט מכס 04.05.2000) מ-140% (במועד חתימת ההסכם) ל-26.78%.

II.ג. על הייצור המקומי וייבוא חמאה

37. הרכיבים העיקריים של חלב גולמי הם חלבון, שומן, לקטוז ומים. שיעור החלבון בחלב גולמי הוא כ-3.5% ושיעור השומן הוא כ-4% (השאר לקטוז ומים). את החלבון מפרידים ומייבשים לצורך ייצור אבקת חלב, ואת השומן מפרידים וחובצים לחמאה.²⁷

38. אבקת החלב והחמאה הם מוצרים בעלי "חיי מדף" ארוכים, ולכן הם משמשים כווסתים של ענף החלב בהתאם לעונתיות. מכיוון שאין הלימה עונתית בין יצור החלב והביקוש למוצרי החלב, עודפי היצע בחודשי החורף משמשים לגישור הפער בחודשי הקיץ.

39. בישראל הביקוש לשומן גבוה מהביקוש לחלבון. כדי לענות על הביקוש לשומן, בשנת 2019 היה על יצרני החלב לייצר 1,560 מיליון ליטרים של חלב גולמי. לעומת זאת, כדי לענות על הביקוש לחלבון, בשנת 2019 היה על יצרני החלב לייצר 1,465 מיליון ליטר של חלב גולמי. לו יצרני החלב היו מייצרים חלב גולמי בהתאם לביקוש לשומן, היו נותרים 95 מיליון ליטר של חלב גולמי, מהם היו מפיקים שומן בלבד, בעוד שהיה נדרש להיפטר מהחלבון שבהם, בשל העדר ביקוש.

40. כדי להימנע מייצור חלבון עודף וצבירת מלאי של אבקת חלבון, תוכנן הענף לייצר חלב גולמי בהתאם לביקוש לחלבון, והביקוש לשומן נענה באמצעות ייבוא של כמויות מדודות של חמאה, במכסות פטורות ממכס. זאת, מכיוון שעלות הפינוי של אבקת חלבון נאמדת ב-10,000 ש"ח לטון. ייצור חלב בהתאם לביקוש לשומן יצריך את פינוי אבקת החלבון בעלות כוללת מוערכת של כ-80,000,000 ש"ח.

41. בהתאם לכך, בשנים האחרונות פרסם משרד הכלכלה הליכים תחרותיים לחלוקת מכסות פטורות ממכס בייבוא חמאה.

²⁵ סעיף 10.ז. להסכם העקרונות.

²⁶ סעיף 10.א. להסכם העקרונות.

²⁷ מלבד זאת, מחלב גולמי מייצרים עוד שלל מוצרי חלב.

42. ביום 7.11.2018 פרסם משרד הכלכלה הליך תחרותי ליבוא מוצרי חמאה שולחנית במכס פטור לשנת 2019. במסגרת ההליך חולקו מכסות יבוא ל-1,150 טון חמאה שולחנית פטורות ממכס. ביום 6.12.2018 פרסם הליך תחרותי ליבוא מוצרי חמאה תעשייתית במכס פטור לשנת 2019. במסגרת ההליך חולקו מכסות יבוא ל-1,150 טון חמאה תעשייתית פטורות ממכס.
- העתק מההליכים התחרותיים שפרסם משרד הכלכלה בימים 7.11.2018 ו-6.12.2018 מצ"ב **כנספח 8** לעתירה.
43. במסגרת ההליך התחרותי לשנת 2019, אילץ משרד הכלכלה את היבואנים למכור את החמאה במחיר המפוקח, וזאת על אף שבתקופה זו האמירו מחירי החמאה העולמית.²⁸
44. בהליך התחרותי ליבוא חמאה שולחנית זכו שני יבואנים במכסות פטורות ממכס, האחד ליבוא 500 טון חמאה והשני לייבוא 250 טון חמאה. היבואנים התחייבו במסגרת ההליך כי המחיר לצרכן של 100 גרם חמאה יעמוד על 3.40 ש"ח.
45. בהליך התחרותי ליבוא חמאה תעשייתית זכו 16 יבואנים שונים במכסות פטורות ממכס ליבוא 1,000 טון חמאה תעשייתית.²⁹ חלק מהיבואנים זכו במכסות פטורות ממכס לצורך שימוש עצמי, והיתר לצורך שיווק לתעשייה.
- העתק מהודעת משרד הכלכלה על הזוכים בהליכים התחרותיים מצ"ב **כנספח 9** לעתירה.
46. ביום 11.4.2019 פרסם משרד הכלכלה עדכון להליכים התחרותיים האמורים. במסגרת העדכון חולקו מכסות נוספות ליבוא חמאה בפטור ממכס. במסגרת ההליך חולקו מכסות **נוספות** פטורות ממכס ליבוא 1,437.5 טון חמאה שולחנית ו-1,650 טון חמאה תעשייתית. במסגרת ההליך המעודכן ליבוא חמאה שולחנית, קבע משרד הכלכלה כי על היבואנים להתחייב כי המחיר לצרכן של 100 גרם חמאה לא יעלה על 3.80 ש"ח (במקום 3.40 ש"ח במכרז הקודם).
- העתק מההליכים התחרותיים העדכניים שפרסם משרד הכלכלה בחודש אפריל 2019 מצ"ב **כנספח 10** לעתירה.
47. בהליך התחרותי המעודכן לשנת 2019 ליבוא חמאה שולחנית זכו 10 חברות במכסות פטורות ממכס ליבוא חמאה. בהליך התחרותי המעודכן לשנת 2019 ליבוא חמאה תעשייתית זכו שוב 16 חברות במכסות פטורות ממכס ליבוא 1,000 טון חמאה תעשייתית.³⁰
- העתק מהודעת משרד הכלכלה על הזוכים בהליכים התחרותיים העדכניים מצ"ב **כנספח 11** לעתירה.
48. ביום 26.11.2019 פרסם משרד הכלכלה הליכים תחרותיים **נוספים** ליבוא 350 טון חמאה שולחנית ו-850 טון חמאה תעשייתית בפטור ממכס (רישיונות היבוא במכרז זה היו תקפים עד ליום 31.12.2019). ביום 10.12.2019 פרסם משרד הכלכלה כי בהליכים הנוספים זכו 6 חברות במכסות פטורות ליבוא חמאה שולחנית ו-7 חברות זכו במכסות פטורות ליבוא חמאה תעשייתית.

²⁸ ראו סעיף 5.1.2.1 להליך התחרותי שפורסם ביום 7.11.2018; נספח 8 לעתירה.

²⁹ משרד הכלכלה לא פרסם את היקף המכסה הפטורה ממכס בה זכתה כל אחת מהחברות או את המחיר בו התחייבו למכור את החמאה.

³⁰ משרד הכלכלה לא פרסם את היקף המכסה הפטורה ממכס בה זכתה כל אחת מהחברות. במסגרת ההליך ליבוא חמאה תעשייתית משרד הכלכלה אף לא פרסם את המחיר בו התחייבו הזוכות למכור את החמאה.

העתק מההליכים התחרותיים העדכניים שפרסם משרד הכלכלה בחודש נובמבר 2019 מצ"ב כנספח 12 לעתירה.

העתק מהודעת משרד הכלכלה על הזוכים בהליכים התחרותיים הנוספים מצ"ב כנספח 13 לעתירה.

49. ביום 3.12.2019 פרסם משרד הכלכלה הליכים תחרותיים ליבוא 2,650 טון חמאה שולחנית ו-2,000 טון חמאה תעשייתית בפטור ממכס **לשנת 2020**. ביום 13.1.2020 פורסמה רשימת הזוכים בהליכים האמורים. במסגרת ההליכים לייבוא חמאה שולחנית, התחייבו היבואנים לייבא 60% מהמכסה שהוקצתה להם עד ליום 31.5.2020, וכן למכור את החמאה במחיר שלא יעלה על 3.94 ש"ח.

העתק מההליכים התחרותיים שפרסם משרד הכלכלה לשנת 2020 מצ"ב כנספח 14 לעתירה.

העתק מהודעת משרד הכלכלה על הזוכים בהליכים התחרותיים לשנת 2020 מצ"ב כנספח 15 לעתירה.

ד.II. האירועים שגרמו לטלטלה בשוק החלב המקומי לאור התנהלות משרד האוצר

50. במחצית השנייה של שנת 2018 אירעו מספר אירועים שגרמו למספר זעזועים בשוק החלב המקומי, וזאת בשל התנהלות משרד האוצר וגרירת הרגליים מצידו בקבלת החלטות מהותיות.

51. בחוק תכנון משק החלב נקבעה תקופת מעבר (משנת 2011 ועד לאוקטובר 2019) בה התעדכן מחיר החלב הגולמי (קרי החלב שנמכר על ידי יצרני החלב, הרפתנים, למחלבות, יצרניות מוצרי החלב) מעת לעת באמצעות מנגנון עדכון אוטומטי; ואילו באותו זמן המחיר של מוצרי החלב שבפיקוח, קרי המוצרים הנמכרים לצרכנים הסופיים, נקבע על-ידי ועדת מחירים שפועלת מכוחו של חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

52. תוצאת הדבר הייתה, בין היתר, שבעוד שמחיר החלב הגולמי ששילמו המחלבות (כגון תנובה וטרה) ליצרני החלב עלה באופן עקבי במהלך השנים 2017 ו-2018 (ממחיר של 193.01 אג' לליטר חלב גולמי ברבעון הראשון של שנת 2017, למחיר של 199.24 אג' ברבעון הראשון של שנת 2018); המחיר של מוצרי החלב שבפיקוח ששילמו הצרכנים למחלבות לא עודכן.

העתקי הודעות משרד החקלאות על המחיר המעודכן ברבעון הראשון לשנת 2017 וברבעון הראשון לשנת 2018 מצורפים כנספח 16 לעתירה.

53. במהלך תקופה זו, ולאור עליית מחיר החלב הגולמי, הגישה תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ("תנובה") בקשה לעדכון המחירים של מוצרי החלב שבפיקוח, וועדת המחירים הפועלת בהתאם לחוק הפיקוח קיבלה את עמדתה, והמליצה על העלאת מחיר מוצרי החלב שבפיקוח בשיעור של 3.4%.

העתק מהמלצת ועדת המחירים מצורף כנספח 17 לעתירה.

54. ואולם, על אף המלצתה של ועדת המחירים, נמנע שר האוצר מלחתום על הצו לעדכון מוצרי החלב המפוקחים. לטענת המחלבות, הימנעותו של שר האוצר מלחתום על צו העלאת מחיר מוצרי החלב שבפיקוח גרמה להן להפסדי עתק, בהיקפים של עשרות מיליוני ש"ח.³¹

³¹ סעיף 55 לעתירת טרה; סעיף 63 לעתירת תנובה.

העתק מעתירת תנובה מצורף **כנספח 25** לעתירה.
העתק מפסק הדין בעתירת תנובה מצורף **כנספח 26** לעתירה.

62. העתירות שהגישו טרה ותנובה, כמו גם הצו על תנאי שניתן בבג"ץ תנובה, הובילו, בסופו של דבר, לחתימה על להסכם העקרונות המתואר לעיל. שר האוצר ביקש להימנע מהצורך להעלות את מחיר מוצרי החלב שבפיקוח, ולפיכך נציגי משרד האוצר היו מוכנים לכלול במסגרת ההסכם הטבות, שעד אותה עת סירבו להן.

63. אלא שכאמור, הסכם העקרונות טרם אושר על ידי הגורמים הרלוונטיים וטרם נכנס לתוקף (בין היתר, כיוון ששינויי חקיקה נדרשים טרם אושרו), **בשל התפזרותה של הכנסת ה-20** (שכאמור עמדה גם בבסיס קבלת עתירת תנובה על ידי בית המשפט הנכבד).

64. האירועים האמורים הובילו לכך שהן יצרני החלב והן המחלבות התנהלו בחוסר ודאות במהלך כשנה, בעוד שמשרד האוצר סרב לנקוט את פעולות המתאימות על מנת להסיר חוסר ודאות זו.

II.ה השתלשלות האירועים שהובילו לחתימה על הצו לתיקון תעריף המכס ופגיות ההתאחדות לגורמים הרלוונטיים עובר לתיקון הצו

65. כאמור, לקראת תחילתה של שנת 2019 פרסם משרד הכלכלה כי שני יבואנים זכו במכסות ליבוא חמאה בפטור ממכס בסך כולל של 750 ק"ג. היבואנים התחייבו כי המחיר לצרכן יעמוד על 3.40 ש"ח ל-100 גרם.

66. אלא שבזמנים האמורים האמיר מחיר החמאה העולמי, באופן שליבואנים לא היה משתלם לייבא חמאה (חרף הפטור ממכס) ולמכור אותה במחיר האמור. לכן בפועל הם לא מימשו את מכסת היבוא שניתנה להם בתחילת שנת 2019.

העתק מתרשים המתאר את השינוי במחיר החמאה העולמי מאתר הסחר העולמי מצ"ב **כנספח 27** לעתירה.

67. עובדה זו אילצה את משרד הכלכלה לחלט ערבויות של מספר יבואנים, בשל כך שלא מכרו את הכמות לה התחייבו במסגרת ההליך התחרותי. כך, למשל, אחד היבואנים לא עמד בהתחייבותו למכור לפחות 80% מהמכסה, ובהתאם לכך משרד הכלכלה החליט לחלט 133 אלף שקל מכספי הערבות של אותו יבואן.

העתק כתבות אודות כוונת משרד הכלכלה לחלט את ערבויות היבואנים מצ"ב **כנספח 28** לעתירה.

68. בהמשך לכך, בחודש אפריל 2019 החליטו משרד האוצר ומשרד הכלכלה לפרסם הליכים תחרותיים נוספים, ולהגדיל את היקף המכסות ליבוא חמאה בפטור ממכס. אלא שגם מהלך זה לא הועיל.

69. **כפי שעולה מעמדתם של הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות**, המחסור שהורגש בשוק בשנת 2019 הוא, בין היתר, תוצאה של חלוקת מכסות **בניגוד להמלצת משרד החקלאות**.³⁴

העתק מכתבו של גלעד אלירז, מנהל תחום בכיר סחר חוץ במשרד החקלאות, לדני טל, מנהל מינהל יבוא במשרד הכלכלה, מיום 28.10.2019 מצ"ב **כנספח 29** לעתירה.

³⁴ ראה סעיפים 9-13 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 30 לעתירה.

העתק מעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, אשר נשלחה ביום 31.12.2019 למנכ"ל משרד החקלאות וליועצת המשפטית של המשרד, מצורף **כנספח 30** לעתירה.

70. ועדת המכסות החליטה לחלק מכסות קטנות ליבואנים רבים, בניגוד להמלצת משרד החקלאות לחלק מספר מצומצם של מכסות ליבואנים גדולים. לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, בשל דרישת הכשרות והעלויות הכרוכות בכך, יש העדפה לייצר וליבא בהיקפים גדולים.³⁵

71. כמו כן, ועדת המכסות החליטה שלא לאפשר למחלבות לקבל מכסות ליבוא חמאה, בניגוד להמלצת משרד החקלאות לאפשר זאת.³⁶ חלוקת מכסות למחלבות הייתה אמורה לתת מענה לביקוש שלהן לשומן, לצורך ייצור מוצרי חלב שונים.

72. סיבה נוספת בגינה הורגש מחסור בחמאה היא הקטנת היקף הייצור המקומי. בהתאם לסעיף 4(א) לחוק תכנון משק החלב, היקף מכסות החלב שיש לחלק בכל שנה, צריך להיקבע בהתאם ל"היקף החזוי של **מלוא הצריכה** של חלבון חלב ומוצרי או של שומן חלב ומוצרי, לפי הגבוה מביניהם". אילו הייתה מקוימת הוראה זו, הרי שייצור החלב המקומי היה מספיק על מנת לעמוד בכל הביקוש לחמאה (שכן המכסה הייתה נקבעת לפי ההיקף החזוי של הצריכה).

73. אלא שבפועל, לנוכח הפער שבין היקף הצריכה החזוי לחלבון חלב לעומת היקף הצריכה החזוי של שומן חלב, ועל מנת שלא ייווצר עודף של חלבון חלב (אשר סילוקו הינו יקר), בשנת 2019 החליטה מועצת החלב להקטין את מכסות החלב לייצור מקומי. כך, כפי שעולה מסעיף 5 למכתב הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות מיום 31.12.2019, בעוד שבשנת 2019 עמד היקף הביקוש הצפוי "לפי שומן" על 1,560 ליטר חלב – בפועל עמדה "המכסה המחולקת" רק על 1,521 ליטר.

74. הדבר הוביל לכך שבשנת 2018 יוצרו 9,217 מיליון טון חמאה, בעוד שבשנת 2019 יוצרו 5,951 מיליון טון בלבד.

75. בחודש אוקטובר 2019 הודיעו גורמים במשרד הכלכלה כי בשל המחסור הנטען בחמאה, בכוונתם לבטל את שיעור המכס בייבוא חמאה באופן גורף.

העתק מכתבו של דני טל, מנהל מינהל יבוא במשרד הכלכלה, לגלעד אלירז, מנהל תחום בכיר סחר חוץ במשרד החקלאות, מיום 28.10.2019 מצ"ב **כנספח 31** לעתירה.

76. במענה למכתב זה השיב מר אלירז ממשרד החקלאות, כי אין כל צורך או הצדקה לבטל את שיעור המכס ביבוא חמאה באופן גורף, שכן המחסור בחמאה שהורגש הוא תוצאה של חלוקת מכסות שגויה של משרד הכלכלה (תשובתו של מר אלירז למר טל צורפה כנספח 29 לעתירה).

77. כדי לעצור את המהלך ההרסני המתוכנן, ביום 6.11.2019 שלחה ההתאחדות (יחד עם התאחדות חקלאי ישראל) מכתב לשר החקלאות ולשר הכלכלה, שבו פירטה את הסיבות למחסור שהורגש בחמאה ואת האופן שבו יש לטפל במחסור. עוד ביקשה ההתאחדות מהשרים להימנע מביטול גורף של שיעור המכס.

העתק מכתב ההתאחדות לשר החקלאות ושר הכלכלה מיום 6.11.2019 מצ"ב **כנספח 32** לעתירה.

³⁵ ראה סעיף 9 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 30 לעתירה.

³⁶ שם.

78. ביום 30.12.2019 שלחה ההתאחדות (יחד עם התאחדות חקלאי ישראל) מכתב לשר האוצר ולמנכ"ל משרד האוצר, בנוסח דומה למכתב שנשלח לשר החקלאות ושר הכלכלה.
העתק מכתב ההתאחדות לשר האוצר ומנכ"ל המשרד מיום 30.12.2019 מצ"ב **כנספת 33** לעתירה.
79. באותו יום הודיע מנכ"ל משרד החקלאות למשרד האוצר כי הוא תומך בהצעה לביטול שיעור המכס בייבוא חמאה ובלבד שזו תהיה בהוראת שעה ולמשך שנה בלבד.
העתק עמדת מנכ"ל משרד החקלאות מיום 30.12.2019 מצ"ב **כנספת 34** לעתירה.
80. ביום 31.12.2019 שלחו הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות מכתב למנכ"ל המשרד שבו פירוט, כאמור, את הפגמים שנפלו באופן חלוקת המכסות ואת הצעתם לפתרון המחסור ("**עמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות**"). גם הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות קראו למנכ"ל המשרד לפעול על מנת לסכל את המהלך האמור (העתק מעמדת הגורמים המקצועיים צורף כנספת 30 לעתירה).
81. ביום 5.1.2020 שלח ד"ר אסף לוי, מנהל אגף בכיר גורמי ייצור במשרד החקלאות, לעו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות, עמדה מקצועית נוספת, בעקבות שיחה שערכו השניים עם עו"ד הגר סלקטר ממשרד המשפטים ("**העמדה הנוספת של הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות**").
העתק מהעמדה הנוספת של הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות מצ"ב **כנספת 35** לעתירה.
82. בעמדה הנוספת עמדו הגורמים המקצועיים על כך, בין היתר, שבניגוד להערכת גורמי המקצוע במשרד האוצר, לפיה הפגיעה האפשרית בענף כתוצאה מביטול שיעור המכס ביבוא חמאה היא כ- 2.5% מסך הייצור המקומי הכולל, היקף הפגיעה **המינימאלי** יהיה 6% מהיקף הייצור המקומי, שכן משרד האוצר לא הביא בחשבון נתונים רבים כדוגמת משך חיי המדף של החמאה וכמות החלבון העודף שמוצר לצורך הפקת שומן.³⁷
83. ביום 5.1.2020 שלחה ההתאחדות מכתב נוסף לשר האוצר, שבו התריעה כי המהלך המתוכנן עלול להוביל לפגיעה אנושה בענף החלב ובעוסקים בו. ההתאחדות חזרה על בקשתה להימנע ממהלך חד צדדי של ביטול גורף של שיעור המכס ביבוא חמאה.
העתק מכתב ההתאחדות לשר האוצר מיום 5.1.2020 מצ"ב **כנספת 36** לעתירה.
84. למיטב ידיעת ההתאחדות, באותו יום התקיים דיון של הגורמים הרלוונטיים אצל המשנה ליועמ"ש (כלכלי), מר מאיר לוי. עמדת המשנה ליועמ"ש הייתה, כי יש לערוך שימוע בטרם תינתן החלטה על ביטול גורף של שיעור המכס ביבוא חמאה.
85. ביום 6.1.2020 פורסמה באתר רשות המיסים טיוטת המתווה לביטול שיעורי המכס ביבוא חמאה ("**טיטוט המתווה**").
העתק מטיטוט המתווה מצ"ב **כנספת 37** לעתירה.

³⁷ סעיף 4 לעמדה הנוספת של הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות.

86. בטיטת המתווה הודיעה רשות המיסים, כי בכוונת משרד האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017 ולבטל באופן גורף את שיעורי המכס ביבוא חמאה,³⁸ בהוראת שעה עד סוף שנת 2020. הרשות הזמינה את מי שיש לו עניין בתיקון האמור לשלוח את הערותיו עד ליום 21.1.2020.
87. ביום 21.1.2020 הגישה ההתאחדות (יחד עם התאחדות חקלאי ישראל) את הערותיה לטיטת המתווה. ההתאחדות טענה כי מהלך זה של תיקון צו תעריף המכס, שמשמעותו היא פתיחת השוק לייבוא חמאה ללא מגבלת כמות ובאופן לא מבוקר, עומד בניגוד לדין, מפר הבטחות שלטוניות קודמות שניתנו להתאחדות והוא עלול להסב נזקים אדירים ובלתי הפיכים לעוסקים בענף החלב.
88. ההתאחדות טענה כי תיקון צו תעריף המכס הינו פעולה בחוסר סבירות מהותי ובחוסר תוס לב קיצוני. עוד טענה ההתאחדות כי קבלת החלטה בסוגיה מהותית ובעלת השפעות מרחיקות לכת בתקופה זו, אינה מתיישבת עם חובתה של ממשלת מעבר לנהוג באיפוק. העתק מהערת ההתאחדות לטיטת המתווה מצ"ב **כנספח 38** לעתירה.
89. ביום 26.1.2020 התקיים דיון בנוכחות נציגי רשות המיסים, משרד האוצר, משרד החקלאות, ומשרד הכלכלה, שבו נבחנו הערות שהעבירו גורמים שונים וכן משרדי הממשלה הרלוונטיים לטיטת המתווה. העתק מסיכום הדיון מצ"ב **כנספח 39** לעתירה.
90. חרף ההתנגדויות המבוססות, ביום 26.2.2020 חתם שר האוצר על הצו לתיקון תעריף המכס, המבטל את המכס בייבוא חמאה.

III הפגמים היסודיים שנפלו בהתנהלות שר האוצר ובהחלטה לתקן את צו

תעריף המכס

91. החלטת שר האוצר לבטל באופן גורף את שיעורי המכס ביבוא חמאה, רצופה פגמים יסודיים המחייבים את בטלותה.
92. **ראשית**, גם לדעת אנשי המקצוע במשרד החקלאות, אשר מכירים היטב את ענף החלב, אין היום כל מחסור בחמאה.
93. כוונת משרד האוצר הייתה להתמודד עם המחסור בחמאה שהתקיים בשוק על ידי ביטול המכס ביבוא חמאה. אלא שכאמור לעיל, אין כל צורך במהלך זה משום שכיום לא קיים מחסור כלשהו במחאה. יתרה מכך, נכון להיום אין כל אינדיקציה שצפוי להיות מחסור בחמאה בשנת 2020 (ולא בכדי לא הוצגו נתונים בקשר לכך).

³⁸ פרטי מכס 04.05.1039 ; 04.05.1099 ; 04.05.2000 ; ו- 04.05.9000.

נספח ג'

העתק החלטת ועדת המכסות

מיום 29.12.19



ועדת המכסות



י' טבת, תש"פ
7 ינואר, 2020
20-19-11

החלטות וועדת המכסות (חלב בקר) בישיבתה מיום 29.12.2019 (ישיבה מספר 16/19)

חברי הועדה: מיכל קראוס, הלל מלכה ואהוד אלפרט
משקיף: פרץ שורק
משתתפים נוספים: אלי ג'ורנו, דורית אשכנזי ועו"ד עילית סקפה לנדאו

להלן הנושאים שהועלו לדיון;

1. אישור פרוטוקול ישיבה מיום 18/12/2019
הפרוטוקול אושר ונחתם על ידי חברי הועדה הנוכחים.
2. הקצאת מכסות לשנת 2020 בהיעדר קביעת היקף הייצור הכולל על ידי שר החקלאות
רקע ודיון בחלופות השונות-

עו"ד עילית סקפה לנדאו - מציגה את הוראות החוק והחלופות האפשריות.

סעיף 4 לחוק **מחייב** את שר החקלאות לקבוע **מדי שנה** את היקף הייצור הכולל לאותה שנה בלבד.

4(א) "השר **יקבע**, בצו, **מדי שנה**, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן - היקף הייצור הכולל), **על פי ההיקף החזוי**....."

חלוקת המכסות הפרטניות ליצרני החלב הינה **בסמכותה הבלעדית** של וועדת המכסות כאשר **סך מכסות החלב שייקבעו ליצרנים לא יעלה על היקף הייצור הכולל לאותה שנה**.

ההנחיות לגבי אופן החלוקה קבועים בתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014 ובתקנות מדיניות פיתוח שנקבעות לחלוקת מכסות בשנה מסוימת בשל שינוי בהיקף הייצור הכולל ביחס לשנה קודמת.

המחוקק נקט בלשון מפורשת של קביעת היקף ייצור מדי שנה, כאשר מדי שנה יש לבצע בחינה של היקף הצריכה החזוי ולקבוע את היקף הייצור הכולל בהתאם. על שר החקלאות לבחון את עמדותיהם והמלצותיהם של הגורמים המקצועיים בענף ולקבל החלטה המבוססת על היקף הצריכה החזוי.

ידוע לוועדה, כי על פי המלצת כלל הגורמים המקצועיים בענף - מחלבות, ממשלה ויצרנים (המלצה שהועברה פה אחד גם בדירקטוריון מועצת החלב והובאה בפני שר החקלאות), יש להפחית את היקף הייצור הכולל בשנת 2020 ב - 58 מיליון ליטר, ביחס להיקף שנקבע בשנת 2019.



ועדת המכסות



להלן החלופות ובחינתן על ידי הוועדה:

חלופה ראשונה - ככל שלא נקבע היקף ייצור שנתי כולל, לא תחולק מכסה ליצרני החלב. על פי חלופה זו, היות וועדת המכסות נסמכת על היקף הייצור הכולל ורשאית לחלק מכסה עד להיקף שנקבע בלבד, הרי שככל שלא נקבע היקף כאמור, היא מנועה מחלוקת מכסה. יחד עם זאת, הוועדה סבורה פה אחד כי לצורך המשך פעילות תקינה של ענף החלב וייצור החלב, ובהתאם לרוח החוק, לא ניתן לקבל חלופה זו שהינה קיצונית ויש בה בכדי לפגוע בצורה שאינה סבירה ביצרני החלב ובענף כולו. יצוין, כי סעיף 8 לחוק, אוסר על אדם לייצר חלב אלא אם נקבעה לו מכסת חלב. כמו כן, תקנה 4 לתקנות המכסות מחייבת את וועדת המכסות לקבוע ליצרני החלב מכסת חלב מדי שנה ואינה מכפיפה את החובה לקביעת היקף הייצור הכולל. במצב שבו לא תקבע מכסת חלב ליצרני החלב, ומעבר לכך שחל על היצרנים איסור לייצר, הרי שהם לא יכולים לתכנן כראוי את ייצור החלב השנתי והמחלבות אינן רשאיות לקלוט מהן חלב וכל ההסדרים בדבר התשלום עבור החלב אינם מתקיימים (מחיר מטרה עבור חלב במכסה בלבד).

חלופה זו פוגעת בצורה בלתי סבירה ביצרני החלב ובהמשך תפקודו התקין של ענף החלב כולו.

הוועדה בחנה שתי חלופות נוספות, עליהן התקיים דיון משותף:

חלופה שנייה - חלוקת מכסה בהתאם למכסה שחולקה ליצרנים בשנת 2019.

חלופה שלישית - חלוקת מכסה מופחתת, בהתאם להמלצת הגורמים המקצועיים, במקדמה. עם קביעת היקף הייצור הכולל, יתבצע תיקון, במידה הצורך, בהתאם. על פי החלופה השנייה, ככל שלא נקבע שינוי מפורש בהיקף הייצור הכולל, הוועדה מתייחסת להיקף הייצור הכולל האחרון שנקבע ומחלקת מכסות בהתאם. על פי החלופה השלישית, וועדת המכסות תחלק מכסות ליצרני החלב בשים לב להמלצת כלל הגורמים המקצועיים, לפיה **יש להפחית את היקף הכולל בשנת 2020 ב - 58 מיליון ליטר, ביחס להיקף שנקבע בשנת 2019**. חלוקת מכסה על פי חלופה זו, תיעשה באופן אחיד מכלל היצרנים במקדמה בלבד, עד לקביעת היקף הייצור הכולל לשנת 2020 וקביעת תקנות מדיניות פיתוח בהתאם לצורך. בשקלול החלופות שהועלו והמצב המשפטי שנוצר ובמטרה למזער את הנזק הצפוי לענף מבוקש להבהיר מספר נקודות:

1. הקצאת מכסות צריכה להיעשות בהתאם להיקף הייצור הכולל של אותה שנה ולא של שנה קודמת. אין חולק כי ההמלצה המקצועית הינה להפחית מכסה ביחס לשנת 2019 ב - 58 מיליון ליטרים וידוע כי קביעת השר צריכה להיות מבוססת על ההמלצות המקצועיות.



ועדת המכסות



2. חלוקת מכסה כמקדמה בהתאם להיקף הייצור שהומלץ לשר החקלאות, מאפשרת ליצרני החלב להתחיל בתכנון שנתי של ייצור החלב, ולשווק חלב בהתאם למכסה זו.

התאמת המכסה בהמשך, בהתאם להיקף הייצור הכולל שייקבע בפועל, אפשרית לשני הכוונים (הפחתה או הגדלה) אך פשוטה יותר ופחות פוגענית, ככל שמדובר בהגדלת מכסה ליצרנים במהלך השנה.

3. קביעת מכסה בהתאם להיקף ייצור של שנת 2019, מבלי לקחת בחשבון את ההמלצות המקצועיות, עשויה להביא לפגיעה קשה ביצרני החלב היות ויש סבירות גבוהה שהוועדה תפחית את מכסתם במהלך השנה.

4. הקצאת מכסה על בסיס היקף ייצור שאינו רלוונטי לשנה הנוכחית, הינה צעד לביטול התכנון מבלי לתקן את החוק היות והיקף הייצור הכולל אינו מבוסס על המצב בפועל אלא על קביעה שהייתה בשנה מסוימת ואינה משקפת את היקף הצריכה החזוי לשנת 2020. במצב זה, הוועדה תמשיך לקבוע מכסה שאינה מבוססת על צרכי הענף עד שלא ניתן יהיה לממן את הפינוי של החלב העודף וקביעת המכסה לא תהיה אפקטיבית.

פרץ שורק - אני ממליץ לפעול על פי החלופה השנייה ולהקצות את המכסה שנקבעה בשנת 2019 בעיקר בשל החשש למחסור בחלב.

מיכל קראוס - על אף שאנו עומדים על כך שיש מקום להפחית את המכסה, קיים חשש כי במידה ולא תתבצע הפחתה כאמור, המהלך של הוועדה ייראה כמחטף ויש חשש מהלאום תקשורתי. על אף שמבחינה מקצועית יש מקום להפחית את המכסה, יש מקום לשקול הקצאת מכסה בהתאם לשנת 2019 ולדרוש את הפחתת המכסה לשנת 2021.

הלל מלכה - מציע לבחון חלופה נוספת ולפיה תתבצע הפחתה של מחצית מההיקף שהומלץ על ידי הגורמים במקצועיים.

דיון - חברי הוועדה מסכימים כי במצב זה, אנו לא מתעלמים מהמלצת הגורמים המקצועיים להפחית את המכסה, אך היות ואין קביעה לגבי מדיניות ההפחתה ואין לנו אלא להוריד בצורה שוויונית מכלל היצרנים, הרי שהפחתת מחצית מההיקף שהומלץ מאפשרת לשר זמן נוסף לקבוע מדיניות הפחתה וכך היקף ההפחתה הוא פחות פוגעני. בנוסף, הפחת חלקית כאמור, מאפשרת הפחתה נוספת באופן פחות פוגעני מאשר הפחתת כל הכמות לאחר מכן.

פרץ שורק - מציע להוציא מכתב לשר החקלאות שבכוונתנו להקצות מכסה מופחתת כמקדמה שהיא נמוכה בכ - 2% מהמכסה שהוקצתה בשנת 2019 במידה ולא ייקבע על ידו היקף הייצור הכולל עד ליום 1/1/20.

אנו נתכנס ביום רביעי הקרוב, 1/1/20, על מנת לקיים דיון נוסף ולאשר את ההחלטה.

מיכל קראוס - מסכימה עם ההצעה להפחתה חלקית, של כ - 2% בלבד. החלטה זו מאזנת את כל השיקולים שנאמרו כאן ואנו ממזערים את הנזק הצפוי ליצרני החלב (בעיקר במגזר המושבי). כמו כן, הפחתה חלקית תאפשר תיקון פחות פוגעני לאחר שייקבע היקף הייצור הכולל על ידי השר.

אהוד אלפרט - בעד הפחתת המכסה כמקדמה בהתאם להמלצת הגורמים המקצועיים כפי שידועים לוועדה. עם זאת, לאור הבעייתיות שהוצגה והעיתוי שבו אנו מצויים, מסכים לקבוע הפחתה חלקית של כ - 2%.



ועדת המכסות



החלטה - יש להוציא מכתב לשר החקלאות על כוונתה של וועדת המכסות להפחית את מכסותיהם של יצרני החלב בכ - 2% שהם מחצית מהיקף ההפחתה שהומלץ על ידי הגורמים המקצועיים, היקף של כ - 29 מיליון ליטרים.

הפחתה זו, תהווה מקדמה עד לקביעתו של השר את היקף הייצור המקומי הכולל לשנת 2020. וועדת המכסות תהיה רשאית לתת ליצרני החלב תוספת מכסה על בסיס מכסתם בשנת 2019 במידה והיקף הייצור הכולל יישאר ללא שינוי וכן תוכל להחליט על הפחתת מכסה נוספת במידה והשר יקבל את המלצת הגורמים המקצועיים להפחתת 58 מיליון ליטרים.

החלטה סופית של הוועדה תתקבל ביום 1/1/20.

נספח ד'

העתק החלטת ועדת המכסות

מיום 1.1.20



ועדת המכסות



י' טבת, תש"פ
7 ינואר, 2020
20-20-11

החלטות וועדת המכסות (חלב בקר) בישיבתה מיום 1.1.2020 (ישיבה מספר 1/20)

חברי הועדה: מיכל קראוס, הלל מלכה ואהוד אלפרט
משקיף: פרץ שורק
משתתפים נוספים: אלי ג'ורנו, דורית אשכנזי ועו"ד עילית סקפה לנדאו

להלן הנושאים שהועלו לדיון;

1. אישור פרוטוקול ישיבה מיום 29/12/2019
הפרוטוקול אושר ונחתם על ידי חברי הועדה הנוכחים.

2. החלטה סופית בעניין הקצאת מכסות 2020

דיון – בהמשך לישיבה קודמת, מיום 29/12/19, שבה נדונו החלופות האפשרויות בהקצאת מכסות ליצרני החלב, היות ולא התקבל צו לגבי קביעת היקף הייצור הכולל ו/או התייחסות כלשהיא לפניית וועדת המכסות לשר החקלאות (במכתב מיום 31/12/19), התכנסה הוועדה על מנת לקבל החלטה סופית לגבי הקצאת המכסות לשנת 2020.

פרץ שורק – לעמדתו, הפחתת מכסה היא טעות. אנחנו נכנסים לסחרור היות ונצטרך לקבל החלטות נוספות על מנת לקבל את כמות החלב הרצויה דרך מדיניות התשלום.

חברי הוועדה – מסכימים פה אחד שעלינו להקצות מכסות ליצרנים והנזק מאי הקצאת מכסה הוא אינו סביר. כמו כן, חברי הוועדה מסכימים פה אחד כי הקצאת מקדמה שהיא הפחתה של 2% מהקצאת המכסות בפועל בשנת 2019, היא הדרך הכי פחות פוגענית בשים לב לכל השיקולים שנשקלו על ידי הוועדה בישיבתה הקודמת והמלצת הגורמים המקצועיים כי יש להפחית את הקצאת המכסות בכ - 4%.

הוועדה בחנה האם עליה לקחת בחשבון שיקולים נוספים בהקצאת המכסה או האם עליה להפחית את המכסה באופן גורף לכלל יצרני החלב.
בין היתר, הועלו שיקולים של שמירה על מכסת בסיס והתחשבות ברכישות מכסה בהליכי העברת מכסות. הוצגה פנייתו של אלון אברהם מעזריה בנושא הפחתת המכסה לשנת 2020.

אהוד אלפרט – לעמדתו, יש מקום להתחשב ברכישות של מכסה על ידי יצרנים כמו שהיה נהוג עד היום בהקצאת תוספות מכסה.

מובהר, כי הפחתת המכסה היא מהמגזר המושבי והקיבוצי **בלבד**, בהתאם ל"חומה הסינית" כפי שבאה לידי ביטוי גם בתקנות מדיניות הפיתוח בשנים קודמות (אין הפחתה מבתי ספר חקלאיים).



ועדת המכסות



החלטה – הוועדה החליטה פה אחד להקצות מכסות אישיות ליצרני החלב בשנת 2020 כמקדמה מופחתת ב – 2% מהמכסה שנקבעה לכל יצרן בשנת 2019, באופן גורף. הוועדה אינה מוצאת שהיא מוסמכת להיכנס לשיקולי מדיניות וזהו תפקידו הבלעדי של שר החקלאות ופיתוח הכפר. מסיבה זו, מדובר בהפחתה שהיא מחצית מההפחתה עליה הומלץ, על מנת לאפשר לשר החקלאות לקבוע את מדיניות הפחתה בהקדם.

3. **בקשה להיתר אומנה של יצרנים חדשים**

מבקשים היתר אומנה לשנת 2020 בהיקף של 2 מיליון ליטרים. מובהר, כי על פי המתווה, אכן השנה השנייה של האומנה היא בהיתר של 2 מיליון ליטרים אך היא כפופה להתקדמות במתווה להקמת הרפת כאשר במקרה זה, טרם נעשתה ההתקדמות היות והיתר הבנייה ניתן בחודש האחרון של שנת 2019. מצרפים תכנית ייצור של רפת רמות מנשה אך אין התקדמות עדיין בבניית הרפת וכן את התכנית השנתית שלהם להקמת הרפת במהלך השנה. **החלטה** – בשלב זה, תינתן להם מכסה לייצור באומנה, בהיקף של מיליון ליטרים לשנת 2020. במידה ויצוגו עד ליום 1/6/2020, התקדמות כפי שהוצגה על ידם בתכנית העבודה או סיום עבודות התשתית להקמת הרפת ולהקמת הסככות, יינתנו להם מיליון ליטרים נוספים לשנת 2020. מבוקש עדכון מצב בחודש אפריל 2020.

4. **בקשה לאומנה - חוו"ד מדריך**

הלל מלכה - ביקר אצל היצרן. לדעתו, במצב שנוצר יש מקום לאשר היתר אומנה.

החלטה - מקבלים ההמלצה ואת הבקשה של היתר להיתר אומנה לשנת 2020.

5. **בקשה להארכת היתר אומנה לשנת 2020**

רקע - קיבל היתר אומנה בשנת 2019.

רצ"ב בקשתו לפיה לאור מצבו הבריאותי (חולה בסרטן) לא יכול לחזור בשלב זה לייצר חלב ולכן מבקש הארכת האומנה בשנה נוספת.

החלטה - לאור מצבו הבריאותי, מאשרים הארכת היתר האומנה לשנת 2020.

6. **המשך הקצאת מכסה זמנית** - המכסה מוקצית באופן זמני החל משנת 2017.

בעקבות פנייתנו אליהם, העבירו תגובתם לפיה המשק עדיין רשום על שם הוריו של בעלה שנפטר ולכן עם פטירתו יש בעייתיות בהעברת הרישום על שמה.

החלטה – בנסיבות המיוחדות שנוצרו מוארך הרישום הזמני בשנה נוספת. יחד עם זאת, הנ"ל מתבקשים להודיע מדי רבעון לגבי מצב הטיפול ויש להבהיר כי רישום זמני מוגבל בזמן.

7. **דיון והחלטה בנושא התקדמות של "יצרנים חדשים"**

נספח ה'

העתק בקשת חופש המידע של
העותר 2 מיום 24.9.2020



תאריך: 24/09/2020 סמוכין: 224588

בקשה לקבלת מידע (לפי חוק חופש המידע התשנ"ח – 1998)

סוג המידע המבוקש

הבקשה לקבלת מידע הינה:

☒ מידע המבוקש על ידי עמותה או ארגון חברתי

☐ מידע המבוקש על ידי גוף מחקר אקדמי

☐ מידע המבוקש על ידי מקבלי קצבה

☐ מידע אישי

☐ מידע חייב בפרסום

☐ מידע בתשלום

יש לצרף אישור ניהול תקין בתוקף מאת הרשם המוסמך

בקשת ניהול תקין.pdf

פרטים אישיים

מעמד המבקש/המבקשת

תאגיד בישראל

מספר ח.פ.

580689131

שם התאגיד

האינטרס שלנו הלובי שלך בכ

פקס

טלפון

054-6588170

מספר רישוי

דואר אלקטרוני

eladm@our-interes.com

מען

מספר בית

רחוב

ישוב

תא דואר

מיקוד

האם הבקשה מוגשת עבור גורם אחר?

☐ כן

☐ לא

הרשות הציבורית ממנה מתבקש המידע

שם הרשות הציבורית

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

שם הממונה

טפסה פרדה

דוא"ל הממונה

Hofesh-hameida@moag.gov.il

טלפון הממונה

03-9485432

פרטי הבקשה

נושא הבקשה

מועצת החלב

תיאור הבקשה

שלום רב,

בהחלטת ועדת המכסות (חלב ובקר) בישיבתה מיום 29.12.2019 נאמר:

"ידוע לוועדה, כי על פי המלצת כלל הגורמים המקצועיים בענף - מחלבות, ממשלה ויצרנים (המלצה שהועברה פה אחד גם בדירקטוריון מועצת החלב והובאה בפני שר החקלאות), יש להפחית את היקף הייצור הכולל בשנת 2020 ב - 58 מיליון ליטר, ביחס להיקף שנקבע בשנת 2019."

אבקש לקבל את אותם המלצות הגורמים המקצועיים בענף - מחלבות, ממשלה ויצרנים עליהם הסתמכה ההחלטה.

לנוחיותך, לינק להחלטה: <https://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2020/01/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%9B%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%9C%D7%91-%D7%91%D7%A7%D7%A8-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%99%D7%91%D7%AA%D7%94-%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%9D-29.12.2019-16.pdf>

צירוף קובץ

לחץ להוספת קובץ

☐ אינני מאשר/מאשרת שפרטי הבקשה יהיו גלויים לצד ג' אם תיערך אליו פניה

תשלום אגרת בקשה (לפי תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999)

☒ הריני מתחייב/מתחייבת לשאת בעלות אגרת טיפול ואגרת הפקה, ככל שיידרש לשם טיפול בבקשתי, עד לסכום של 151 ש"ח

טופס זה מנוסח בלשון זכר אך מתייחס לשני המינים כאחד
מסמך זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות

נספח ו'

העתק תשובת המשיב 1 לבקשת
חופש המידע מיום 24.12.2020

מאת: Hofesh-hameida <Hofesh-hameida@moag.gov.il>

Date: 16:06 ב-24 בדצמ' 2020 יום ה'

Subject: השלמת מענה לבקשת חופש מידע מס' 2985 בנושא: מועצת החלב

To: אלעד מלכא <eladm@our-interes.com>

אלעד שלום,
מתנצל על העיכוב במענה.

מצ"ב החומרים הבאים:

- מסמך היקף יצור חלב לשנת 2020 מלשכת מנכ"ל מיום 10.09.20
- עמדת מנהל אגף בכיר לגורמי ייצור ונייר עמדת מועצת החלב לקביעת היקף הייצור הכולל מיום 21.05.20

בברכה

טפטה

<eladm@our-interes.com> אלעד מלכא: From:

Sent: Wednesday, December 16, 2020 11:55 AM

<Hofesh-hameida@moag.gov.il> Hofesh-hameida: To:

Subject: Re: מענה לבקשת חופש מידע מס' 2985 בנושא: מועצת החלב

עברו כמעט חודשיים, האם יינתן מענה ומתי?

אלעד מלכא, מנכ"ל
האינטרס שלנו הלובי שלך בכנסת.
0546588170

בקרו אותנו באתר, ובפייסבוק
לתרומה הקליקו כאן.

בתאריך יום ד', 2 בדצמ' 2020 ב-19:48 מאת אלעד מלכא <eladm@our-interes.com>:

שלום רב,
עבר למעלה מחודש מאז תגובתי אליכם.

מבקש מענה בהקדם.

אלעד מלכא, מנכ"ל
האינטרס שלנו הלובי שלך בכנסת.

0546588170

בקרו אותנו באתר, ובפייסבוק

לתרומה הקליקו כאן.

האינטרס שלנו

בתאריך יום ג', 1 בדצמ' 2020, 09:09, מאת אלעד מלכא <eladm@our-interes.com>:

?

אלעד מלכא, מנכ"ל
האינטרס שלנו הלובי שלך בכנסת.
0546588170

בקרו אותנו באתר, ובפייסבוק
לתרומה הקליקו כאן.

בתאריך יום ב', 23 בנוב' 2020 ב-8:14 מאת אלעד מלכא <eladm@our-interes.com>:

שלום,
יש חדש?

אלעד מלכא, מנכ"ל
האינטרס שלנו הלובי שלך בכנסת.
0546588170

בקרו אותנו באתר, ובפייסבוק
לתרומה הקליקו כאן.

האינטרס שלנו

בתאריך יום א', 1 בנוב' 2020, 09:53, מאת אלעד מלכא <eladm@our-interes.com>:

שלום רב,
לא קיבלתי מענה בנושא.
אני מזכיר, הבקשה היתה לקבל את החומר המקצועי עליו התבססה ההחלטה. מפרוטוקול ההחלטה עולה שיש כזה.
מה הסטטוס מבחינתכם?

אלעד מלכא, מנכ"ל
האינטרס שלנו הלובי שלך בכנסת.
0546588170

בקרו אותנו באתר, ובפייסבוק
לתרומה הקליקו כאן.

בתאריך יום ה', 22 באוק' 2020 ב-21:40 מאת אלעד מלכא <eladm@our-interes.com>:

אורי שלום,
במחילה לא מדובר במענה לבקשה.

הבקשה היתה לקבלת החומר המקצועי עליו התבססה ההחלטה, זה לא מה ששלחת.

אלעד מלכא, מנכ"ל

האינטרס שלנו הלובי שלך בכנסת.

0546588170

בקרו אותנו [באתר](#), ובפייסבוק

לתרומה הקליקו [כאן](#).

בתאריך יום ה', 22 באוק' 2020 ב-18:12 מאת <Hofesh-hameida@moag.gov.il> Hofesh-hameida

אל: אלעד מלכא, האינטרס שלנו - הלובי שלך, שלום רב

הנדון: מענה לבקשת חופש מידע

לאחר בחינה של בקשתך בנושא: **מועצת החלב**, הריני להשיבך כי:

תחילה אציין כי על אף האמור בבקשה, המלצת המועצה המעודכנת, אשר גם מתוקפת בהמלצת גורמי המקצוע במשרד, עומדת על קיצוץ של 2%, ולא על 4%.

בהתאם לסעיף 8(4) לחוק חופש המידע רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה המידע כאשר הוא **פורסם ועומד לרשות הציבור** או לעיונו,

בין בתשלום ובין שלא בתשלום; ואולם, בדחותה אשר בידיה נוצר המידע. את הבקשה לפי פסקה זו, תודיע הרשות למבקש היכן יוכל לרכוש את המידע המבוקש, לקבלו או לעיין בו.

יחד עם זאת לנוחיותך [קישור לפרסום ברשומות](#).

בברכה,

טפטה פרדה

הממונה על העמדת מידע לציבור

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

Hofesh-hameida@moag.gov.il

טלפון: 03-9485432



cid:image001.jp

From: טפטה פרדה [Tafata farada] **On Behalf Of** Hofesh-hameida

Sent: Tuesday, September 29, 2020 1:04 PM

To: ' ' <eladm@our-interes.com> האינטרס שלנו

Subject: העברה לטיפול - בקשת חופש מידע מס' 2985 בנושא: מועצת החלב

אל: אלעד מלכא, האינטרס שלנו - הלובי שלך

הנדון: העברה לטיפול

שלום,

בקשתך לקבלת מידע בנושא: **מועצת החלב** התקבלה והועברה לטיפול הגורמים המקצועיים במשרד.

ככלל, על הרשות לספק את המידע תוך 30 יום. במקרה הצורך, רשאי הממונה, תוך מתן הודעה מנומקת למבקש, על הארכת המועד למענה לבקשה עד 30 יום נוספים (סה"כ 60 יום).
אעדכן בהמשך הטיפול.

בברכה,

טפסה פרדה

הממונה על העמדת מידע לציבור

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

Hofesh-hameida@moag.gov.il

טלפון: 03-9485432



cid:image001.jp

לפני שתדפיס את ההודעה הזאת, בבקשה חשוב על הסביבה 🌱

Before printing this message, please think about the environment

From: DoNotReply@cio.gov.il

Sent: Thursday, September 24, 2020 5:09 PM

To: Hofesh-hameida

Cc: Bakara-Fo@justice.gov.il

Subject: 224588 -בקשה לקבלת מידע מכח חוק חופש המידע מספר סימוכין: Hofesh-hameida@moag.gov.il

שלום רב,

מצ"ב בקשת חופש מידע שהוגשה לרשות בה הנך ממונה באמצעות שירות הטפסים הממשלתי.

יתכן וקבצים נוספים צורפו לטופס ומופיעים בעמודים לאחריו.

להזכירך, מענה לבקשת חופש מידע יינתן על ידי הרשות לא יאוחר מ-30 יום מקבלת הבקשה.

אין להשיב למייל זה. את אישור קבלת הבקשה יש לשלוח למבקש המידע על פי הפרטים המופיעים בטופס.

לטיפולך נודה.

נספח ו' 1

העתק דואר אלקטרוני מטעם
ד"ר אסף הלוי מיום 10.9.2020

Tafata farada טפטה פרדה

מאת: [Assaf Levy] אסף לוי-גורמי ייצור
נשלח: 11:58 10 ספטמבר 2020
אל: [koral ben ishay] קורל בן ישי; [Yishai Gutwillig] ישי גוטויליג
נושא: חלב
קבצים מצורפים: 00076162.pdf

מצ"ב נייר עמדה של המועצה שמרכז גם את עמדותי

בקצרה, עמדת גורמי המקצוע במשרד ובענף הינה כי יש להפחית את המכסה בכ 2%

ישנה ההסכמה רחבה במועצת החלב באשר לנחיצות הפחתת היקף הייצור הכולל בשנת 2020 (המועצה כידוע מאגדת את כלל בעלי העניין בענף – המגדלים, המחלבות, נציגי הצרכנים והממשלה), יש קונצנזוס והסכמה רחבה בין כלל הגורמים בענף, בדבר הצורך הדחוף לפעול להפחתה של המכסה הארצית הכוללת בשנת 2020.

אסף

בברכה
ד"ר אסף לוי
מנהל אגף בכיר- גורמי ייצור
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
ת.ד. 30 בית דגן 50250
טל: 03-9485333

נספח ו' 2

העתק מכתב מטעם מנכ"ל

משרד החקלאות מיום

10.9.2020



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

כא' באלול תש"פ
10 בספטמבר 2020
מספר: 0146

לכבוד,
מר אלון שוסטר,
שר החקלאות ופיתוח הכפר

א.נ.

שלום רב,

הנדון: היקף יצור חלב לשנת 2020

לאחר שקראתי את המלצת גורמי המקצוע במשרד ואת בקשת מנכ"לית מועצת החלב היוצאת גב' מיכל קראוס, וכאמור קיבלתי הסברים, סבור אני כי אין מניעה ויהיה זה נכון לאשר את צו תכנון החלב וקביעת היקף הייצור המקומי לשנת 2020.
מצ"ב נוסח הצו ועמדת גורמי המקצוע ומועצת החלב.

בברכה,

ד"ר נחום איצקוביץ'
המנהל הכללי
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

העתיקים:

מר גור כץ, רמ"ט שר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
ד"ר אסף לוי, סמנכ"ל גורמי ייצור, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
עו"ד אפרת אביאני, יועמ"ש, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
גב' עופרה לחיאני, יועצת בכירה למנכ"ל, משרד החקלאות
מר ישי גוטויליג, יועץ למנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר

נספח ו' 3

העתק מכתב מטעם מנכ"לית

מועצת החלב מיום 21.5.2020



כ"ז אייר, תש"פ
21 מאי, 2020
20-174-11

ועדת המכסות



לכבוד,

מר אלון שוסטר, שר החקלאות ופיתוח הכפר

א.נ.

הנדון: בקשה לדיון בעניין קביעת היקף הייצור הכולל של חלב לשנת 2020

בהתאם לסעיף 4(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן "החוק") נדרש שר החקלאות ופיתוח הכפר לקבוע, **מדי שנה**, את היקף הייצור הכולל של חלב לאותה שנה. הדיונים בעניין קביעת היקף הייצור הכולל לשנת 2020 החלו עוד בתקופת כהונתו של שר החקלאות מר אורי אריאל ולאחר מכן פנינו בעניין זה גם לראש הממשלה ומ"מ שר החקלאות, מר בנימין נתניהו, וגם לשר החקלאות הפורש מר צחי הנגבי.

לצער הרב, עד היום טרם פורסם הצו הנדרש לקביעת היקף הייצור המקומי לשנת 2020,

כנדרש בחוק.

ועדת מכסות, בהעדר החלטה על צו המכסות לשנת 2020, ובשים לב להמלצת כלל הגורמים המקצועיים להפחית מכסה בהיקף של 4% מהמכסה שחולקה בשנת 2019, החליטה לקבוע מכסות ליצרנים בהפחתה רוחבית של 2% ממכסת 2019. כל הרפתנים נערכו לייצור של המכסה המופחתת, בתוספת הרצועה ומדיניות התשלום לחלב עודף. כמו כן תקציב מועצת החלב נבנה בהתאם להפחתה כאמור, על היקף ייצור של 1.515 מיליארד ליטר.

בבחינת מצב הענף ובהיותנו בפתחו של חודש יוני, הרי שהמלצתנו היא לקבוע את היקף הייצור המקומי בהתאם להפחתה שבוצעה (29 מיליון ליטרים). סה"כ 1.539 מיליארד ליטר חלב בקר. המלצה זו נבחנה בהרחבה בועדת התכנון ואושרה על ידי מועצת המנהלים בתאריך 2.4.2020. **לאור האמור, נבקש כי הצו הקובע את היקף הייצור המקומי לשנת 2020 ייחתם בהקדם בהתאם להמלצה זו.**

נשמח לקיים ישיבה עמך להציג את הנושא.

בברכה,
מיכל קראוס

מנכ"לית מועצת החלב ויו"ר ועדת המכסות

העתק:

ערן אטינגר – יו"ר מועצת החלב
אסף לוי – משרד החקלאות
אפרת אביאני – יועצת משפטית משרד החקלאות
ועדת המכסות

נספח ז'

העתק מכתב מנכ"לית מועצת
החלב לשר החקלאות מיום

28.10.2019



כ"ט תשרי, תש"פ
28 אוקטובר, 2019
19-267-11

לכבוד

אורי יהודה אריאל הכהן
שר החקלאות ופיתוח הכפר

שלום רב,

הנדון: מכסות חלב לשנת 2020

בהמשך למכתבך מיום 2.10.19, להלן התייחסות הדרג המקצועי במועצת החלב לנושא הפחתת המכסה הארצית וקביעת היקף הייצור הכולל לשנת 2020;

1. כפי שהובהר בהרחבה בישיבה שקיימנו, אנו חוזרים ומדגישים את הצורך **בהפחתת** היקף הייצור הכולל לשנת 2020 בהיקף של **58 מיליון ליטרים**.

2. החשיבות בהפחתת המכסה הינה קריטית להמשך תפקודו התקין של הענף וזוהי **המלצה מקצועית גורפת** שניתנה על ידי כלל הגורמים בענף (מחלבות, מגדלי הבקר, מועצת החלב והדרג המקצועי במשרד החקלאות).

אי הפחתת המכסה כמבוקש, תפגע ביכולת של מועצת החלב לווסת את החלב, לטפל בעודפים שייצברו ולהבטיח הלימה בין הביקושים להיצע. אי ההפחתה ימשיך את הפגיעה הקשה, שכבר התרחשה במהלך שנת 2019, ביציבותה הפיננסית של מועצת החלב.

3. קיימת חשיבות עליונה לכך שההחלטה בעניין זה תינתן מוקדם ככל הניתן, לפני תום השנה הנוכחית, כפי שיפורט להלן:

א. היות ומדובר במשק חי, הרי שהפחתת מכסה בהיקף נרחב מצריכה התארגנות מיוחדת וארוכת טווח על ידי המגדלים. עליהם להתכונן לתכנית ייצור מופחתת, לקבל החלטות נדרשות הנוגעות לתכנית ייצור שנתית מופחתת כמו הוצאת פרות, התעברות, התאמת ממשק חליבה וכד' וזאת על מנת שיוכלו להתאים את ייצור החלב למכסה שתקבע להם בפועל ולמזער את הנזקים הכלכליים שלהם מעבר להפחתת המכסה.

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושיווק (חל"צ)

המערך הארצי לבריאות העטין ואיכות החלב (מאל"ה):

ת.ד. 3553 פארק תעשייה קיסריה 3088900
טל: 04-6274477, פקס: 04-6274242
maale@milk.org.il



משרד:

דרך החורש 4, יהוד
ת.ד. 97, יהוד, מיקוד: 5610002
טל: 03-9564750, פקס: 03-9564766
office@milk.org.il
www.milk.org.il



ב. נדרשת הערכות נרחבת של הענף כולו, באמצעות מועצת החלב, על מנת לספק את הצריכה המקומית של חלב לרבות אבקת חלב וחמאה, מחד, ולטפל בעודפי אבקת החלב שנצברים, מנגד.

ג. רק לאחר קביעת היקף המכסה הארצית, מועצת החלב יכולה לקבוע את מדיניות התשלום לייצור חלב מעבר למכסה, לוודא אספקה נדרשת של חמאה ולקבוע את אופן הטיפול במלאים המצטברים של אבקת חלב.

כל דחייה בקבלת ההחלטה תפגע באופן ממשי ביצרני החלב וביכולת שלנו להיערך כראוי לניהול הענף בשנת 2020.

4. באשר לאופן הפחתת המכסה, על אף ההסתייגויות שפורטו בפניך ביחס לעקרונות ההפחתה, הרי שבשל הצורך המיידי בהפחתת המכסה, **אנו נפעל בהתאם לעקרונות שפורטו במכתבך**, ובכלל זה, אי הפחתת מכסה מיצרני חלב שמכסתם נמוכה מ 700,000 ליטרים במגזר המשפחתי ואי הפחתת מכסה מיצרנים שמכסתם נמוכה מ 3.5 מיליון ליטרים במגזר השיתופי.

5. אנו סבורים כי בעת הזו, כאשר מדובר במשבר ממשי המאיים על ענף לחלב, עלינו לנהוג באחריות ולראות את התמונה הכוללת ולפיה אין חולק כי נדרשת הפחתת מכסה מיידית ומשמעותית, כפי שפורט לעיל.

6. לאור האמור, אנו מבקשים כי צו בנוגע להיקף היצור הכולל בשנת 2020 יחתם ויפורסם בהקדם האפשרי.

בכבוד רב,

מיכל קראוס
מנכ"לית מועצת החלב

העתק:

מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר ערן אטינגר, יו"ר מועצת החלב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושיווק (חל"צ)

נספח ז' 1

העתק הצעת מועצת החלב
למכסות 2020 מיום 12.09.2019



הצעת מועצת החלב למכסות 2020

12.9.2019

— אומדן ייצור לשנים 2018 2019 (מיליוני ליטרים) —

		2018	2019	
1	מכסה ברשומות	1568	1,568	
2	מכסה אפקטיבית	1518	1,520	
3	ייצור	1550	1,492	
4	עודף (תת-ביצוע) נטו	32	(50-22)	-28
5	תת-ביצוע ברוטו	-28		-50
6	עודף ביצוע (חלב עודף)	60		22
7	ייצור במכסה	1490	(1520-50)	1,470
8	צריכה עפ"י חלבון	1445		1,445
9	פינוי חלבון	105	(1492-1445)	47

תכנון שנת 2020 בשני תסריטים

במיליוני ליטרים

ללא הקטנה	הקטנת מכסה	
	-58	הקטנת מכסה
1,568	1,510	מכסה ברשומות לאחר הפחתה
1,523	1,465	מכסה אפקטיבית
1,445	1,445	צריכה עפ"י חלבון
32	20	תת ביצוע צפוי
	1,465	מכסה נדרשת ללא פינוי חלבון
1,500	1,500	הערכת כמויות נוזלים נדרשות
9	55	עודף ברוטו
4.5	22	סך גביה לחלב עודף במיליוני ש"ח
55.5	38	תקציב נדרש כולל העברת חלב ואחרות במיליוני ש"ח

המלצות ועדת תכנון מועצת החלב

- ועדת תכנון של מועצת החלב ממליצה על הפחתת מכסה לשנת 2020 בהיקף של 58 מיליון ליטר.
- מדיניות התשלום, רצועות והתמורות ברצועות יקבעו רק לאחר קביעת היקף המכסה לשנת 2020.
- המלצת ועדת תכנון - פתיחת מכסות יבוא חמאה לשנת 2020.

נספח ח'

העתק המלצת ועדת התכנון של
מועצת החלב (החלטת ועדת
התכנון של מועצת החלב
מישיבתה מיום 22.09.20)



דף הבית חשוב לדעת מדיניות התשלום לחלב עודף לשנת 2021 - החלטת ועדת תכנון בישיבתה ב- 22.9.2020

מדיניות התשלום לחלב עודף לשנת 2021 - החלטת ועדת תכנון בישיבתה ב- 22.9.2020

1. להמליץ לשר החקלאות לקבוע כי המכסה הארצית והמכסות הפרטניות בשנת 2021 יהיו ללא שינוי ביחס לשנת 2020 (בתחילת חודש ספטמבר חתם השר על צו המכסות לשנת 2020 בהתאם להמלצת מועצת החלב וועדת המכסות, הורדה של 2% מהמכסה ביחס לשנת 2019 לנוסח הצו [לחץ כאן](#)).
2. לקבוע מדיניות תשלום לחלב עודף שתבטיח בשנת 2021 היקף ייצור של 1,550 מיליון ליטר, גידול של כ-25 מיליון ליטר ביחס ל-2020.
3. מדיניות התשלום לחלב עודף לשנת 2021 שממליצה ועדת תכנון היא (התשלום לחלב עודף באחוזים ממחיר המטרה):

חודשים	עונה	חריגה עד	חריגה מעל
5-10	קיץ	90%	80%
1-4, 11-12	חורף	75%	40%

נקבע כי לאחר שהשר יקבע את היקף המכסה לשנת 2021 תתכנס הוועדה ובמידת הצורך תעדכן את המלצותיה. שאר רכיבי המדיניות לחלב מתוכנן ועודף לרבות מדיניות העברת חלב בין העונות ללא שינוי.

4. ועדת התכנון של המועצה ממליצה לפתוח במסגרת הוראת שעה מכסות י פטורות מכס לייבוא חמאה בהיקף של 3,000 טון חמאה שולחנית ו-3,000 טון חמאה תעשייתית רישיונות היבוא לחמאה תעשייתית יחולקו בהתאם להמלצות המועצה. מדיניות היבוא במסגרת מכסות היא במקום הפתיחה הגורפת בשנת 2020 והיא על מנת לתת פתרון לחוסר בשומן מבלי לערער את התכנון בענף. ההחלטה על מכסות היבוא היא של רשות המיסים במשרד האוצר ונסמכת על המלצות משרד החקלאות. אמות המידה להקצאת רישיונות היבוא בהתאם למכסה וההקצאה בפועל נעשים ע"י ועדת המכסות של משרד הכלכלה.

המלצות ועדת תכנון יובאו לאישור בישיבת מועצת המנהלים הקרובה ולאחר מכן יצאו ההודעות הרשמיות על המדיניות

ועדת התכנון זו ועדה של מועצת החלב העוסקת בתכנון הייצור של חלב בקר, בוועדה חברים נציגי המגדלים, המחלבות, משרד החקלאות והמועצה.

מועצת החלב

סמני את הדף בלייק 28K לייקים

עקבו אחרינו



אתרים שלנו

אתר החלב של ישראל
גורמה זה מה
בשר בקר טרי
ארוחות עשר
מועצת החלב

צרו קשר

דרך החורש 4, ת.ד. 97
יהוד 5610002
office@milk.org.il
טלפון - 03-9564750
פקס - 03-9564766

כללי

מכרזים
שעת חירום
שנתוני מועצת החלב
חלב

נספח ט'

העתק מכתב 1 מטעם העותר 2
מיום 24.9.2020

ו' תשרי תשפ"א
24/09/2020

לכבוד:
ח"כ אלון שוסטר
שר החקלאות ופיתוח הכפר

הנדון: קביעת היקף ייצור כולל בענף החלב בניגוד לחוק

1. על פי חוק תכנון משק החלב, ענף החלב בישראל מתוכנן מראשיתו ועד סופו על ידי המדינה.
2. סעיף 4 (א) לחוק קובע כי:
השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן – היקף הייצור הכולל), על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם.
הסמכות לקבוע את היקף הייצור המקומי הכולל השנתי היא אפוא סמכות שבחובה. החוק אף הנחה במפורש מה השיקול על פיו ייקבע היקף הצריכה – היקף הצריכה החזוי של מוצרי החלבון או השומן על פי הגבוה מביניהם.
3. השר הקודם, מסיבותיו, לא חתם על היקף ייצור כולל לשנה זו.
4. חרף כך, בישיבתה מיום 1.1.2020¹ החליטה ועדת המכסות לקבוע מכסת ייצור עבור כל יצרן ויצרן תוך קיצוץ 2% ממכסתו לשנת 2019.
5. יצויין כי בהינתן קצב גידול אוכלוסייה בשיעור 2% מדובר בקיצוץ ריאלי של 4% בייצור החלב ביחס לשנה קודמת.
6. ביום 10.9.2020 חתמת על "צו תכנון משק החלב (היקף קביעת הייצור המקומי הכולל לשנת 2020) התש"פ – 2020", לפיו סך ייצור חלב הבקר הכולל לשנה זו יעמוד על 1,538 מיליון ליטר. בכך אימצת הלכה למעשה את עמדת ועדת המכסות בהיפוך יוצרות גמור: במקום לקבוע את היקף הייצור השנתי הכולל, כבלת את שיקול הדעת המנהלי הנתון לך למסגרת המכסות שקבעה ועדת המכסות באופן פרטני לכל יצרן ויצרן. כבילת שיקול דעת כזו הינה פסולה.
7. מעבר לכך, כאמור, על השר לקבוע היקף ייצור כולל על בסיס היקף הצריכה החזוי לשומן ולחלבון הגבוה מביניהם. אך לאחרונה הודו העותרים בעתירת התאחדות מגדלי הבקר נגד שר האוצר ושר החקלאות (בג"ץ 1716/20) הודו העותרים כי בכדי לענות על הביקוש לשומן לשנת 2019 יש צורך בייצור 1,560 מיליון ליטרים. עוד הובהר במסגרת העתירה

¹ החלטות ועדת המכסות (חלב ובקר) מיום 1.1.2020 - <https://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2020/01/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%9B%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%9C%D7%91-%D7%91%D7%A7%D7%A8-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%99%D7%91%D7%AA%D7%94-%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%9D-1.1.2020-1.pdf>

- כי בפועל מחולקות המכסות באופן שיתאם דווקא לביקוש לחלבון ולא לביקוש לשומן, זאת כאמור בניגוד לחוק.
8. בהתחשב בקצב הגידול הטבעי באוכלוסייה, העומד על כ- 2% בקירוב, היקף הייצור הכולל לשנת 2020 אמור לעמוד על 1,591 מיליון ליטר לשנת 2020. לאור נתונים אלו החלטתך להפחית את היקף הייצור באופן שתתאם להחלטת ועדת המכסות תמוהה, ומעלה חשש כי היקף הייצור נקבע על פי צריכת החלבון הצפויה, הנמוכה מצריכת השומן הצפויה. החלטה כזו כאמור עומדת בניגוד לחוק.
9. יצויין כי כבר בשנת 2019, לאור העובדה שמועצת החלב הקצתה מכסות ייצור פרטניות בהיקף נמוך מהיקף הייצור הכולל, שרר מחסור חמאה בשוק עד אשר בוטל המכס על ייבוא חמאה לישראל לשנת 2020.
10. יצויין כי סעיף 4 (ב) לחוק תכנון משק החלב מאפשר לך לתקן את היקף הייצור הכולל: השר רשאי, בצו, לשנות את היקף הייצור הכולל שקבע לפי סעיף קטן (א), במהלך השנה, אם ראה שנוצרו תנאים המצדיקים זאת.
11. לאור זאת, יש להגדיל את היקף הייצור הכולל לשנת 2020 כך שיעמוד על 1,591 מיליון ליטרים לפחות.
12. ככל שתבחר שלא להגדיל את היקף הייצור הכולל תוך 10 ימים מיום שליחת מכתב זה, עמותת "האינטרס שלנו – הלובי שלך בכנסת" שומרת לעצמה את הזכות לנקוט באמצעים העומדים לרשותה.

בברכה,

אלעד מלכא, מנכ"ל ומייסד

האינטרס שלנו – הלובי שלך בכנסת

העתקים:

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה.

עו"ד אפרת אביאני, יועמ"ש – משרד החקלאות

נספח י'

העתק מכתב 2 מטעם העותר 2

מיום 6.1.2021

כ"ב טבת תשפ"א
06/01/2021

לכבוד: ח"כ אלון שוסטר
שר החקלאות ופיתוח הכפר

הנדון: אי קביעת היקף ייצור כולל בענף החלב בניגוד לחוק

סימוכין: מכתבי מיום 25.9.2020

שלום רב,

1. בהמשך לפנייתי בעניין מיום 25.9.2020 ועם פרוש שנת 2021 אבקש להפנות את תשומת לבך לחובתך לקבוע היקף ייצור כולל בענף החלב לאלתר. כידוע סעיף 4 (א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 קובע כי:

"השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן – היקף הייצור הכולל), על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם".

הסמכות לקבוע את היקף הייצור המקומי הכולל השנתי היא אפוא סמכות שבחובה. החוק אף הנחה במפורש מה השיקול על פיו ייקבע היקף הצריכה – היקף הצריכה החזוי של מוצרי החלבון או השומן על פי הגבוה מביניהם. למרות זאת, נכון לרגע זה טרם נקבע היקף ייצור כולל על ידך לשנת 2021.

2. ביום 10.9.2020 חתמת על "צו תכנון משק החלב (היקף קביעת הייצור המקומי הכולל לשנת 2020) התש"פ – 2020", לפיו סך ייצור חלב הבקר הכולל לשנה זו יעמוד על 1,538 מיליון ליטר. מדובר למעשה בהפחתת היקף ייצור כולל בשיעור של כ- 2% מההיקף שנקבע לשנת 2019. בנימוקיך בתקשורת תיארת שקבעת את היקף הייצור הכולל בהתאם לביקוש לחלבון ולא בהתאם לביקוש לשומן.¹ יצוין כי בהינתן קצב גידול אוכלוסייה בשיעור 2% מדובר בקיצוץ ריאלי של 4% בייצור החלב ביחס לשנה קודמת.

3. לאור זאת, יש לקבוע לאלתר היקף הייצור הכולל לשנת 2021 בהתאם לביקוש לשומן. ככל שלא יתקבל מענה הולם למכתב זה בתוך 10 ימים מיום שליחת מכתב זה, עמותת "האינטרס שלנו – הלובי שלך בכנסת" שומרת לעצמה את הזכות לנקוט באמצעים העומדים לרשותה.

בברכה,

אלעד מלכא, מנכ"ל ומייסד

האינטרס שלנו – הלובי שלך בכנסת

העתיקים:

ח"כ ישראל כ"ץ, שר האוצר.
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה.
עו"ד אפרת אביאני, יועמ"ש – משרד החקלאות.

¹ לדוגמה, בראיון לריקי ממן מעיתון מקור ראשון מיום 24.12.2020:
<https://www.makorrishon.co.il/news/296331>

נספח יא'

העתק בקשת חופש המידע של
העותר 1 מיום 28.7.2017

ט"ו בתמוז התשע"ח
28 ביולי, 2017
[מספרנו אא377]

לכבוד
עו"ד שלמה בן-אליהו
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הקריה החקלאית, דרך המכבים, ראשון לציון
ת.ד. 30
בית דגן 50250

הנדון: מדיניות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בקשר עם תכנון משק החלב

מכובדי,

1. פורום קהלת למדיניות (ע"ר) הוא מכון מחקר הפועל בירושלים, אשר עוסק במדיניות ציבורית במגוון תחומים של ממשל וכלכלה. בימים אלה אנו עוסקים בין היתר בבחינת תכנון משק החלב בישראל.
2. סוגיית מכסות הייצור ודרך חלוקתן היא מרכזית במאפייניו של משק החלב, ונודעת לה השפעה מכרעת על העיסוק בתחום ועל מחירי החלב. כפי שכבר הזכרנו בהזדמנויות שונות, ההצדקות למדיניות זו נראות בעינינו קלושות. עם זאת, במסגרת פנייה זו נבקש להתמקד במאפיין אחד של משטר המכסות, והוא דרך חלוקת המכסות בין שני המגזרים היצרניים - השיתופיים והמושביים - דרך המוסדרת בתקנות.
3. סעיף 4 לתקנות תכנון משק החלב (מדיניות הפיתוח לשנת 2017 בענף הבקר ובענפי הצאן) (הוראת שעה), תשע"ז-2017 (להלן: סעיף 4), הותקן על-ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר מכוח סמכותו לפי סעיף 38 לחוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011. עניינו של הסעיף בשמירת היחס הקיים בין יצרנים מושביים ליצרנים שיתופיים, והוא מורה כך:
"בפעולותיה לפי פרק זה תשמור ועדת המכסות על יחס קבוע בין סך כל מכסותיהם של היצרנים המושביים לסך כל מכסותיהם של היצרנים השיתופיים, כמפורט להלן:
(1) סך כל מכסותיהם של היצרנים המושביים – 42% מהיקף הייצור הכולל;
(2) סך כל מכסותיהם של היצרנים השיתופיים – 58% מהיקף הייצור הכולל.
4. סעיף 4 משמר חיץ מוחלט, "חומה סינית" בלשון הרפתנים, בין מכסות הקיבוצים למכסות המושבים. חיץ זה מונע ניווד יעיל של מכסות; מנציח ומעמיק את כשלי השוק שיוצרת אסדרת משק החלב הישראלית זה שנים רבות; ועומד בניגוד לתהליכי התייעלות, כגון הרפורמה האחרונה במשק זה ("מתווה לוקר").
5. ועדת קדמי, שישבה על המדוכה ופרסמה את מסקנותיה בשנת 2012, זיהתה את חלוקת המכסות בדרך זו כאחד מכשלי השוק במקטע הרפת (זאת מבלי להמעיט בערכם של כשלי שוק במקטעים נוספים על שרשרת הערך):

"מערך חלוקת המכסות וניוד המכסות אינו מונע ממטרות התייעלות בענף אלא ממטרות אחרות שבעיקרן עומדת מטרת פיזור התיישבות ושמירה על החלוקה הקבועה בין המושבים לקיבוצים בסך יצור החלב (מושבים 42% וקיבוצים 58%). לפיכך, החסמים על התרחבות רפת אשר מפעילים משרד החקלאות ומועצת החלב בניוד, בחלוקת מכסות וביצירת שותפויות מקשים על מיצוי יתרונות לגודל והתייעלות הענף."

(סעיף 6 בעמ' 29 לדוח הוועדה).

6. על רקע זה, בולטת חסרונה של כל התייחסות לטעמים שעמדו ביסוד ההחלטה להתקין את סעיף 4. בדומה לכך, לא מצאנו תיעוד לקיומו של דיון הבוחן - על סמך עובדות רלוונטיות כמובן - את העמדות המנוגדות מזה ומזה אשר התקיים על-ידי השר או נציגו.

7. לפיכך, נבקש לקבל את כל המידע הרלוונטי שעמד לנגד עיני השר בעת גיבוש התשתית העובדתית שהובילה לעיצוב סעיף 4 בגרסתו הנוכחית . כמו-כן, נבקש לקבל את כל התיעוד, ככל שישנו, בדבר שיקולים רלוונטיים שהנחו את השר בעת קבלת ההחלטה ושעל בסיסו הותקנה תקנה 4. בנוסף לאלו נבקש לקבל כל פרוטוקול של דיון, שימוע, או ישיבה שבהם נבחנו העובדות והשיקולים הללו.

8. במידת הצורך, אנא ראה סעיף 7 למכתבנו זה כבקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 המוגשת על-ידי עמותת הפטורה מאגרת חופש מידע בהתאם לסעיף 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999.

9. נודה להתייחסותך בהקדם.

בברכה,

חיים-צבי יגר, עו"ד	אריאל ארליך, עו"ד
--------------------	-------------------

העתק

הממונה על חופש המידע במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

נספח יב'

העתק מענה לבקשת חופש
המידע מטעם המשיב 1 מיום
1.2.2018

מדינת ישראל

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הנהלה, הממונה על חוק חופש המידע

ט"ז שבט תשע"ח
1/2/2018

לכבוד
אריאל ארליך, עו"ד
חיים-צבי יגר, עו"ד
פורום קהלת למדיניות, ע"ר
עם ועולמו 8, ירושלים

באמצעות דוא"ל: office@kohelet.org.il

**הנדון: בקשת מידע אודות מדיניות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בקשר עם תכנון משק החלב,
לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998**
סימוכין: פנייתכם מיום 18.7.2017

הריני מאשרת את קבלת מכתבכם שבסימוכין ומתכבדת להשיבכם כדלקמן:

1. מצ"ב מכתבו של שר החקלאות ופיתוח הכפר ליו"ר ועדת הכלכלה בכנסת, מיום 8.2.17, בדבר דפוסי התכנון בענף הבקר לחלב.

2. עמדת השר, התבססה על עמדתם של גורמי המקצוע במשרד, המתוארת במסמך מאת הרשות לתכנון- גורמי ייצור במשרד, בעניין חלוקת תוספת המכסה בענף חלב הבקר והצאן לשנת 2017, מעודכן ליום 10.11.16. לפי מסמך זה, זו החלוקה המקובלת בענף ומשקפת את מדיניות המשרד. חלוקה זו משקפת את מדיניות המשרד לאורך השנים כעיקרון יסודי של התכנון בענף החלב, כעולה מהמסמכים הבאים והמקורות הבאים:

א. המלצות הצוות לגיבוש דפוסי התכנון בענף הבקר לחלב לשנים 2008-2012 (ראו סעיף 3 להמלצות הצוות המצ"ב).

ב. באשר לחלוקת המכסות בשנים קודמות, ראו סעיף 12(א)(1) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011:

" 12. (א) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין מכסות חלב, ובין השאר בעניינים אלה:
(1) עקרונות כלליים ודרכים לקביעת אמות מידה לחלוקה ולקביעה של מכסות חלב ליצרנים קיימים ולמבקשי מכסות חדשים, ובכלל זה הגבלה על קביעת מכסה ליצרן בשל אי-עמידה בהוראות לפי חוק זה, ובלבד שחלוקת המכסות תיעשה על בסיס חלוקת המכסות בשנים הקודמות, לשם השגת מטרות חוק זה ועל פי שיקולים נוספים לרבות פריסת ההתיישבות ופיתוח הכפר וצמצום פערי מכסות בין יצרנים; "

מדינת ישראל

משרד החקלאות ופתוח הכפר

הנהלה, הממונה על חוק חופש המידע

ג. עוד ראו את תקנה 2 לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד-2014 (להלן - "התקנות"), הקובעת כך:

" 2. קביעת מכסות חלב ליצרנים, שינוין, העברתן, התנאתן בתנאים וכל פעולה אחרת בקשר אליהן, תיעשה על ידי ועדת המכסות לפי תקנות אלה, תקנות מדיניות הפיתוח והמטרות שלהן:

(1) שמירה על כושר הייצור של משק החלב, במטרה להבטיח אספקה סדירה לציבור של חלב ומוצרים, במחיר סביר;

(2) חיזוק האוכלוסייה החקלאית באזורי הפריפריה ובמרחב הכפרי ושימור העיסוק בייצור החלב כעוגן כלכלי משמעותי בפיתוח המרחב הכפרי ככלל, ובאזורי עדיפות לאומית בפרט;

(3) חיזוק היצרנים, צמצום פערים בגודל המכסות ועידודם להתייעל;

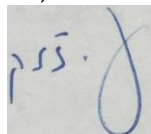
(4) שמירה על מגוון יצרנים; לעניין זה ייקבעו מכסות נפרדות ליצרנים יחידים, ליצרנים שיתופיים, לבתי ספר ולמכוני מחקר חקלאיים, בשים לב לשמירה על האיזון בין סוגי המשקים כאמור. "

ד. מצ"ב דברי ההסבר לתקנות, הכוללות התייחסות למדיניות זו.

ה. מצ"ב פרוטוקולי הדיונים בכנסת בעניין התקנות, מיום 16.7.12 ומיום 3.12.13, בהם הוסברה מדיניות זו על ידי נציגי המשרד.

3. פנייתכם להבהרות, בדבר אופן חלוקת מכסות החלב של שנת 2018 בין המגזר השיתופי והמושבי (באחוזים), נבדקת ע"י הגורמים המקצועיים במשרד. נעשה ככל שביכולתנו על מנת להשיב בהקדם האפשרי לשאלתכם זו.

בכבוד רב,



עליזה ז'ק
ממונה על חוק חופש המידע

העתק:
הגב' אפרת אביאני, היועצת המשפטית



נספח יב' 1

העתק דברי ההסבר לתקנות
משק החלב (קביעת מכסות
חלב), התשע"ג-2013

דברי הסבר לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ג - 2013.

מדובר בתקנות לעניין מכסות חלב, המסדירות את הנושאים המנויים בסעיף 12(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן – החוק), שזו לשונו:

12. (א) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין מכסות חלב, ובין השאר בעניינים אלה:

- (1) עקרונות כלליים ודרכים לקביעת אמות מידה לחלוקה ולקביעה של מכסות חלב ליצרנים קיימים ולמבקשי מכסות חדשים, ובכלל זה הגבלה על קביעת מכסה ליצרן בשל אי-עמידה בהוראות לפי חוק זה, ובלבד שחלוקת המכסות תיעשה על בסיס חלוקת המכסות בשנים הקודמות, לשם השגת מטרות חוק זה ועל פי שיקולים נוספים לרבות פריסת ההתיישבות ופיתוח הכפר וצמצום פערי מכסות בין יצרנים;
- (2) הוראות לעניין קביעת מכסת חלב משתנה לפי תקופות השנה, ושינוי מכסה במהלך השנה;
- (3) ביטול של מכסות חלב שנקבעו, העברת מכסות בין יצרנים, לרבות המגנונים להעברה ולקביעת התמורה שתשולם בעבור ההעברה;
- (4) אמות מידה והגבלות על הקמת שותפויות בין יצרנים, ובכלל זה הגבלות על מספר השותפים בהן, מרחק גאוגרפי בין משקיהם וגודל מכסותיהם;
- (5) הגבלות על הפסקה זמנית או קבועה של ייצור חלב;
- (6) המניין החוקי של ועדת המכסות ודרכי עבודתה, לרבות דרכים לטעון לפנייה לפי הוראות סעיף 7(ז);
- (7) דרכי מסירת הודעות, לרבות הודעות ליצרנים בעניין קביעת מכסותיהם;
- (8) קביעת חובות דיווח של מועצת החלב וועדת המכסות לשר.

כל ההסדרים המוצעים בתקנות מיושמים בפועל ויושמו לאורך השנים במסגרת נהלי עבודה של מנהל המכסות לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז – 1967 (להלן – צו החלב), ולכן הן משקפות נהלי עבודה קיימים ואין צורך בתקופת התארגנות לקראת החלתם. נא תשומת הלב גם לס' 43 לחוק שעניינו הוראת מעבר ורציפות עד להתקנת תקנות לפי החוק.

פרק א: הגדרות

להגדרות – "יצרן יחיד" ו"יצרן שיתופי": מדובר בהגדרות הקיימות בפועל בנהלי מנהל המכסות לפי צו החלב, ומטרתן לייצר את האבחנה בין סוגי יצרנים, כאשר לרוב מכסותיהם של היצרנים היחידים קטנות משמעותית מאלה של היצרנים השיתופיים.

להגדרת "מדיניות הפיתוח": מדיניות הפיתוח צריכה לכלול הנחיות וקריטריונים לחלוקת תוספת מכסה כוללת או לגריעת מכסות בשנים בהן היתה הפחתה במכסה הכוללת וכן אמות מידה לאישור יצרנים חדשים. מדיניות זו תעוגן בתקנות נפרדות, מעת לעת.

להגדרת "מכסת בסיס" – מדובר בנקודת ייחוס נורמטיבית שעתידה להיקבע מדי שנה בהתאם למכסות שיחולקו באותה שנה. מכסת הבסיס היא שונה ליצרן יחיד וליצרן שיתופי. מכסת הבסיס היא מעין רף נורמטיבי אליו מתייחסים בעת חלוקת המכסות, ואינה מייצגת בהכרח את המכסה הממוצעת או את המכסה המינימלית. ההגדרה מבוססת, בין היתר, על דיוניה של ועדה ייעודית לנושא אשר מונתה על ידי שר החקלאות לאחר סיום הדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת לגבי החוק.

פרק ב: קביעת מכסות וחלוקתן

בפרק נקבעים העקרונות לחלוקת המכסות האישיות ליצרני החלב.

בתקנה 5 נקבע העיקרון לפיו כל יצרן מקבל ראשית את מכסתו בשנה הקודמת, למעט אם חלה הפחתה במכסה הארצית הכללית. תקנה 5(3) קובעת את העקרונות לחלוקת תוספת המכסה, והיא מבוססת על המלצות ועדה שמונתה לקביעת עקרונות לנושא זה בשנת 2008. בין העקרונות החשובים – חיזוק היצרנים הקיימים ותוספת מכסה ליצרנים קטנים, בהתאם למטרה של צמצום פערים בין יצרנים (ס' 12(א)(1) לחוק), **ושמירת היחס הקיים בין יצרנים יחידים ליצרנים שיתופיים,**

במטרה לאפשר פיזור אמצעי הייצור בין מגוון סוגי היצרנים באופן הולם ושוויוני.

תקנה 6 קובעת את המקרים בהם תופחת מכסתו האישית של יצרן לעומת מכסתו בשנה הקודמת. גם ההוראה בעניין זה מבוססת על נהלי מנהל המכסות לפי צו החלב אשר פורסמו כראוי לציבור היצרנים ואף מיושמים בפועל.

תקנה 7 – המנעות מחידוש מכסה במקרה של יצרן שחדל לחלוטין מייצור חלב, לאחר שניתנה לו הזדמנות לפדות את מכסתו במסגרת הליך נידוד מכסות שמנוהל על ידי המועצה. יצוין כי בשנים האחרונות נוהלו מספר הליכי נידוד, אך בשל הכוונה לבחון מחדש את מודל הפעולה בעניין זה לא נכלל בתקנות אלה פרק בעניין נידוד מכסות.

במסגרת נידוד מכסה רשאי יצרן לקבל תמורה כספית בעד פדיון מכסתו, מדובר בהיבט קנייני – אישי ייחודי של המכסה שהוכר בפסיקת בית המשפט העליון.

תקנה 9, בעניין מתן הודעות מוקדמות ליצרנים על מכסותיהם הצפויות, אף היא מבוססת על הסדר הנוהג בפועל, וזאת כדי להבטיח ודאות מסוימת ליצרנים אף אם התהליך להקצאת המכסות השנתיות לא הסתיים עד לתחילת השנה.

פרק ג: קביעת מכסות ליצרנים חדשים

הפרק קובע את האופן בו יוכלו יצרנים חדשים לקבל מכסת חלב, בהתאם להוראות החוק (ס' 12(א)(1) – "מבקשי מכסות חדשים"). פרק זה מבוסס על נהלי העבודה המיושמים בפועל בשנים האחרונות על ידי משרד החקלאות ומועצת החלב לעניין הכרה ביצרנים חדשים.

לתקנות 13 עד 15- שלביות בהקצאת המכסה: עקרון זה נקבע לאחר שנמצא כי יצרנים שהוקצתה להם מכסת חלב לא ניצלו את זמן ההתארגנות שניתן להם לצורך הקמת מתקני גידול וחליבה, ובפועל השכירו את מכסותיהם ולא עסקו בייצור חלב. מטרת ההוראה לעקוב אחר התקדמות היצרן בהקמת המבנים המתאימים, כדי להבטיח שיעסוק בפועל בייצור חלב בסופו של תהליך ההקמה. עד להקמת מבני המשק והגידול בפועל היצרן החדש יהיה רשאי לייצר את מכסתו במשקו של יצרן אחר לפי סעיף 7(ה)(1) לחוק ("מי שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה").

לתקנה 15(א) – היצרנים שבמשקיהם תיוצר מכסת החלב של היצרן החדש צריכים להיות יצרנים שמשקיהם סמוכים למקום מגוריו של היצרן החדש על מנת לאפשר תהליך של למידה והכרת המקצוע.

פרק ד: שותפויות לייצור חלב

פרק זה עוסק בשותפויות בין יצרנים, אשר מהוות חריג לעקרון הייצור העצמי של החלב על ידי היצרן. החריג קבוע בסעיף 7(ה)(2) לחוק. עיקר מטרתו של הפרק להקנות לוועדת המכסות כלים להתרשם מאמינותה של השותפות בין היצרנים, כדי לקיים את הוראת החוק לפיה על ועדת המכסות לקבוע שתנאי השותפות מבטיחים שכל אחד מהיצרנים השותפים בה יעסוק בפועל בייצור חלב ושאינן בהם כדי לפגוע ביישומן של מטרות החוק או של הוראות לפיו. בהתאם לעיקרון זה, נקבעה בתקנות הגבלה על מספר השותפים (תקנה 18), הגבלה על מרחק בין משק השותפים ועל שותפויות בין סוגים שונים של יצרנים (תקנה 19), וכן הוראות שונות שצריכות להיכלל בהסכם השותפות המובא לאישור ועדת המכסות (תקנה 20).

בנוסף עוסק הפרק בשימוש משותף של שני יצרנים או יותר במכון חליבה אחד. ההסדר מבוסס על הפרקטיקה הנוהגת לפיה במקרים מסוימים מבקשים יצרנים שמשקיהם סמוכים זה לזה לעשות שימוש משותף במכון חליבה אחד. המגבלות שנקבעות בתקנות על הסדרים אלה מטרתן להבטיח שעל אף השימוש במכון חליבה המצוי במשקו של אחר, היצרן שאין לו מכון חליבה במשקו עדיין עוסק בפועל בייצור חלב בהתאם לעקרון הייצור העצמי שנקבע בחוק. גם בעניין זה נקבעו הוראות לעניין ההסכם והתנאים שצריכים להכלל בו, וחובות דיווח שונות, בדומה להסדרים הקיימים לגבי שותפויות בין יצרנים.

פרק ה: ייצור חלב במשקו של יצרן אחר בשל נסיבות משקיות או אישיות חריגות

פרק זה עוסק באחד המקרים המנויים בחריג לפי סעיף 7(ה)(1) לחוק, של יצרן שמנוע מלייצר חלב במשקו בשל נסיבות משקיות או אישיות חריגות אחרות (ולא ביצרן שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה). בדומה להוראות האחרות בתקנות, מטרתן של ההוראות בפרק זה להבטיח שיייצור חלב במסגרת חריג זה תיעשה רק במקרים המתאימים ולא תורחב מעבר לנדרש.

תקנה 30 - מכסתו של היצרן המעביר תחולק למנות אשר ייוצרו על ידי מספר יצרנים מקבלים, שאינם בהכרח סמוכים למשקו של היצרן המעביר, משום שאין במקרה זה היבט של חונכות בין היצרנים כמו במקרה של יצרן חדש. חלוקת המכסה למנות מטרתה להבטיח שהמכסה המועברת תחולק בין נהנים רבים ככל האפשר, וכן שלא יידרשו השקעות ניכרות מצדם של היצרנים המקבלים לשם ייצור מנת המכסה הנוספת (כגון הרחבת מתקני הגידול ורכישת מקנה נוסף).

תקנה 31 - מנת המכסה תועבר ליצרן מקבל לשנה אחת בלבד כדי להבטיח חלוקה הוגנת של מנת המכסה בין יצרנים רבים ככל האפשר.

תקנה 32 – בתקנות נקבע המחיר ליצרן המעביר בגין העברת מכסתו בשיעור שאינו עולה על 10% מהמחיר המזערי לליטר חלב, המייצג את השווי הנכון של מכסתו ללא הוצאות על מתקני גידול ומקנה. לא ראוי לקבוע שווי גבוה ממחיר זה כדי לא לתמרץ יצרנים להעביר את מכסותיהם מבלי שיעסקו בפועל בייצור חלב.

פרק ו: הוראות מיוחדות

תקנה 35 - מטרתה של הוראה זו למנוע התאגדות בין מי שהיו יכולים לקבל מכסת חלב באופן אישי, על מנת לא לעקוף את ההוראות בעניין שותפויות. ככלל, תותר הקצאת מכסת חלב לאגודה שיתופית שחבריה הם יחידים רק אם מדובר בקיבוץ, משום שבקיבוץ לא ניתן להקצות את מכסת החלב לכל אחד מחברי האגודה בנפרד, כיוון שהמשק הוא משק משותף.

תקנה 36 - הוראות בעניין פטירת יצרן וההסדרים בתקופת המעבר מפטירתו ועד שיוסדרו זכויותיו של יצרן חליפי במשקו או עד לביטול המכסה.

תקנה 37 – מטפלת במצב בו יצרן מוכר את משקו במלואו, על כל ציודו ומתקניו. במצב זה תותר העברה אישית של מכסתו יחד עם המשק, למי שרכש את משקו ואת המקנה שבתוכו ואשר "נכנס לנעליו" לעניין ייצור חלב לפי המכסה.

תקנה 38 - עוסקת במקרה מיוחד של "משקי בוטיק", הקיימים בענפי הצאן בלבד. גם במקרה זה ההסדר והתנאים הקבועים בתקנה מבוססים על פרקטיקה נוהגת בתחום ענפי הצאן מזה עשור. מטרת ההוראה לאפשר ייצור חלב צאן בכמויות קטנות לצורך שיווק מוצרי חלב ממחלבה הפועלת במשק עצמו.

תקנה 39 - עניינה בהסדר הנוהג כיום במועצה לפיו במצב בו יצרן מבקש להעמיד לטובת נושהו את דמי פדיון מכסתו, כערובה לחובו, רושמת המועצה את הודעתו בעניין זה, ומודיעה על כך לנושה בטרם אישור העברת המכסה ליצרן אחר. במסגרת התקנות ייושם הסדר זה על ידי ועדת המכסות.

פרק ז: שונות

הוראות בעניין סדרי עבודתה של ועדת המכסות, ערר על החלטותיה, חובות דיווח שונות ופירוט העבירות.

נספח יב' 2

העתק המלצות ועדת בן דוד

מיום 3.6.2007

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה

יז' בסיון, התשס"ז
03 ביוני, 2007

המלצות הצוות לגיבוש דפוסי התכנון בענף הבקר לחלב לשנים 2008 - 2012

1. **(א) מספר היצרנים בענף -** אוכלוסית יצרני החלב נקבעה למעשה במהלך תקופת הרפורמה (1999 – 2007) בהתאם להשקעות שביצע כל יצרן במשקו עפ"י דרישות ונהלי הרפורמה. סביר להניח כי ציבור היצרנים שהתאימו את משקי החלב שלהם לדרישות המשרד לאיכות הסביבה ורובם אף השקיעו בהגדלת יחידות הייצור, עשו זאת מתוך מחשבה להתמיד בענף לפחות לטווח של ה - 5 - 10 השנים הקרובות. מומלץ, שלא להתערב מינהלית בשנוי מספר יחידות הייצור הללו אם כי וכפי שיפורט בהמשך, מומלץ לשמר את זכות קיומה של הרפת המשפחתית והשיתופית במפת יצרני החלב. מבחינת מספר המשקים שעד לסוף 2007 ישלימו השקעותיהם במסגרת הרפורמה, ניתן להניח כי אוכלוסית הרפתות במדינת ישראל תתיצב כדלקמן:

מספר רפתות משפחתיות כ - 750

מספר רפתות שיתופיות כ - 166

מספר בתי ספר חקלאיים כ - 16

מספר הרפתות שכל הנראה תסגרנה במהלך שנת 2007 - 2009 (והכוונה לכאלה שלא ממש יסדירו את תשתית הייצור שלהן) מוערך בכ-100 רפתות ולכן סביר שמכסות רפתות אלו יינודו בשנים הבאות. מומלץ כי הניוד ככל שיהיה, יתבצע על פי העקרונות שיפורטו בהמשך.

(ב) כניסת יצרנים חדשים לענף תהיה סלקטיבית גם לאור תנאי הסף הגבוהים הנדרשים להקמת רפת חדשה, וגם בשל העובדה כי, לאחר תקופת הרפורמה המגמה העיקרית צריכה להתמקד בחיזוק היצרנים הקיימים תוך מתן עידוד ברור להפנמת יתרונות לגודל והגדלת יעילות הייצור/ הקטנת העלויות. מגמה זו תחזק את כושר התחרות של הרפת הישראלית מול המגמה העולמית של צמצום מתמשך בהגבלות הסחר. שמירת כושר התחרות של הרפת הישראלית הממוצעת עולה גם בקנה אחד עם הצורך לחזק את מגמות הפריסה ההתישבותית לאזורים פריפריאליים ולשמר ענפים כדוגמת הרפת שיהוו עוגן כלכלי משמעותי בפיתוח המרחב הכפרי כולו. מומלץ לאפשר כניסת יצרנים חדשים לענף זאת רק במקרה של הגדלת המכסה הארצית עקב הגדלת הצריכה, וכפי שיפורט בהמשך. מומלץ שיצרנים חדשים, אם יאושרו, יחויבו בהקמת רפת עצמאית בבעלותם ו/או באחזקתם הבלעדית ולא תותר מראש הצטרפות לרפתות קיימות. זכאותם של היצרנים החדשים תיקבע בהתאם לקוי מדיניות בנושא שיקבעו ע"י שר החקלאות ובהתאם למדיניות פיתוח ודרוג אזורי עדיפות שיקבעו מעת לעת ע"י המשרד (ולאחר התייעצות עם מועצת החלב), ומתוקף היותו השר הממונה על חוק תכנון משק החלב.

לגבי רפתות משפחתיות מומלץ כי כניסת יצרנים חדשים תהיה רק לכאלה שיעסקו בייצור חלב כעיסוק עיקרי ומתוך כוונה להגדיל את מספר התושבים ביישוב ושהוכיחו כי רכשו השכלה בסיסית בנושא רפת וגידול בעלי חיים.

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה

בהקצאת מכסות ייצור חדשות, תוענק ליצרן 75% ממכסת המינימום כפי שתקבע בכל מגזר מעת לעת, והיצרן החדש ידרש להשלים את השאר במסגרת תהליך ניוד מכסות ומאמצעיו. כניסת יצרנים חדשים תתאפשר רק לאחר שיוחזרו קיצוצי המכסות שבוצעו משנת 2002, כפי להיקף של 1.2 מילארד ליטר.

מומלץ לשמר את ההפרדה המגזרית בין הסקטור השיתופי למשפחתי באשר לכניסת יצרנים חדשים לענף לפי מפתח של: רפת שיתופית חדשה אחת שוות ערך ל 7 רפתות משפחתיות חדשות. מפתח זה נקבע, על פי היחס בין גודל הרפת המינימלית בכל אחד מהמגזרים, כפי שיפורטו בהמשך.

2. גודל הרפת הרצויה

(א) רפת משפחתית - גודל הרפת המשפחתית המינימלית יהיה כזה שיאפשר השתכרות מלאה לבעל הרפת (יצרן חלב כמשמעו בחוק תכנון משק החלב) והשתכרות חלקית של 50% לבן ממשיך ולפי הנוסחה:

$$\frac{450 \text{ יע"ב} / \text{שנה} \times \text{תנובה ממוצעת} / \text{לפרה}}{\text{מספר יע"ב} / \text{פרה}}$$

ובאופן שההזדקקות לעובדים זרים תהיה מינימלית, אם בכלל.

לפי סקר רווחיות הרפת לשנת 2005, גודל רפת כזו הינו **410 אלף ליטר**. בהקצאת תוספות למכסות הייצור תינתן עדיפות להשלמת למכסות המינימום כפי שיפורט בהמשך.

מכסת המקסימום לרפת משפחתית בודדת תיקבע לפי גודל הרפת המינימלית $3.0 \times 1.2 =$ מליון ליטר.

מכסת המקסימום לרפת משפחתית בודדת (מכסת ייצור אחת) תיגדל באופן שוטף על פי שיעור הגדלת המכסה הארצית, לאחר שזו תגיע ל - 2.1 מיליארד ליטר, ו/או בהתאם לשינויים שיחולו בממצאי סקרי הרווחיות.

לגבי רפתות משפחתיות ושיתופיות המתבססות על חליבה רובוטית מכסות המינימום והמקסימום יקבעו לאחר ביצוע סקר מקיף אודות מספר הרפתות הללו ובאופן שישקף את המתבקש מממשק הייצור ברפת כזו, כולל מדיניות תוספת מכסה במשקים אלו, לאחר הגעתם למכסה המתאימה למספר יחידות הרובוט במשק.

מומלץ להתיר גם בעתיד שותפויות במשק המשפחתי אך רק בין יצרנים מאותו ישוב וזאת כדי להבטיח עמידה בהגדרת "יצרן" כמשמעותו ב"חוק תכנון משק החלב". במקרים חריגים (רפת בודדת ביישוב) תתאפשר שותפות בין יצרן בודד ביישוב לבין יצרן / יצרנים ביישוב שכן ובמרחק שלא עולה על 10 ק"מ בין המושבים. מס. היצרנים ברפת משפחתית משותפת לא יעלה על שלושה וגודל מכסתה יוגבל לגובה מכסת המינימום $6 \times$.

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה

(ב) רפת שיתופית - גודל מכסת הרפת השיתופית המינימלית תהיה 3.25 מליון ליטר והמקסימלית תהיה גדולה ב – 50% מן הגודל המינימלי. גודל מכסת הרפת המקסימלית יעלה באופן שוטף על פי שיעור עליית מכסות הייצור לאחר ההשלמה ל – 1.2 מליארד ליטר.

כבמשק המשפחתי, תינתן עדיפות להשלמת מכסות המינימום לרפתות שיתופיות כפי שיפורט בהמשך.

שותפויות חדשות בסקטור השיתופי לא תותרנה בעתיד גם ובעיקר בשל העובדה שמרכיב העבודה העצמית בקיבוצים הולך ויורד מסקר לסקר על ההשלכות מכך לגבי הגדרת "יצרן". יחד עם זאת, ובמקרים חריגים ביותר ובעיקר בשים לב לקירבה גאוגרפית בין 2 או שלושה משקים יובאו בקשות להקמת שותפויות לדיון בפני צוות שיכלול את הסמנכ"ל לייצור, מנהל המכסות ונציג התאחדות מגדלי בקר לחלב. החלטות הצוות יתקבלו תוך נימוקים שירשמו.

3. התפלגות המכסות והייצור בין המגזרים

מתוך שאיפה לשימור מעמדה של הרפת המשפחתית כיחידת ייצור בת קיימא והצורך להבטיח רווחיותה גם בעתיד, מומלץ לשמר בשלב זה את האיזון הקיים בין המגזרים הן באשר להקצאת תוספת מכסה (עקב הגדלת הצריכה), הן באשר לכניסת יצרנים חדשים (כפי שכבר צויין לעיל) והן באשר לניוד מכסות בגין פרישת יצרנים. לשם כך מומלץ כדלקמן:

(א) תוספות מכסה

80% מכל תוספת מכסה בעתיד (לאחר השלמת קיצוץ המכסות לכלל היצרנים לרמה המתבקשת מהיקף מכסה ארצי של 1.2 מליארד ליטר) יחולקו באופן פרופורציונלי שווה בין בעלי המכסות הקיימים. 20% מתוספת המכסות תוקצה למטרות הבאות: השלמה למכסות מינימום, מתן מענה למדיניות פיתוח הענף כפי שתיקבע מעת לעת ע"י שר החקלאות (ולאחר התיעצות עם מועצת החלב) ולהקצאת מכסות ליצרנים חדשים. כל זאת, כאמור, תוך שימור האיזון הקיים בין המגזרים.

(ב) ניוד מכסות

ניוד המכסות יוגבל לניוד בתוך כל מגזר. לא תתאפשר קניית מכסה מעבר למכסות המקסימום בכל אחד מהמגזרים למעט במקרים בהם יצרן בשותפות רוכש את מכסת שותפו/ שותפיו שפרשו. לנושא מנגנון הניוד ודרך קביעת מחיר הניוד הוכן מסמך מרכז (מצ"ב). נציגי התאחדות מגדלי בקר מתנגדים לשיטה המוצעת. כל יצרן שמנייד מכסתו יהיה חייב לפרוש מן הענף ולסגור את רפת החלב.

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה

4. **רפתות באומנה** - הזכות למעבר ביצוע המכסה באומנה נקבעה על מנת לתת פיתרון לבעלי המכסות המצויים באופן זמני במצב של חוסר יכולת לנהל באופן עצמאי, סדיר ומלא את ייצור החלב במשקם – וזאת מסיבות בריאותיות בעיקר. כמו כן מיועד הסדר אומנה לאפשר כניסה הדרגתית של יצרן חלב חדש למעגל הייצור. בשנים האחרונות, ובמיוחד בתקופת הרפורמה, הפך הסדר האומנה במקרים רבים למסלול העוקף את נוהל ניוד מכסות כפי שנקבע ע"י מנהל המכסות. הצוות נדרש לדון בנושא ולהלן המלצותיו:

4.1 אישור אומנות בעתיד

מומלץ לשמר גם בעתיד את מנגנון האומנה על פי הכללים הבאים:

(א) תקופת האומנה תימשך לכל היותר שנתיים ללא אפשרות הארכה למעט במקרים חריגים שיאושרו לגופם.

(ב) האומנה תאושר רק לבעלי מכסות שהסדירו את הרפת שלהם מבחינת דרישות המשרד לאיכ"ס וכללי הרפורמה.

(ג) מכסת היצרן העובר זמנית לאומנה תתחלק ל- 4 יצרנים פעילים לפחות וזאת כדי למנוע ככל הניתן, יצירת תנאים שיעודדו השארת המכסה באופן קבוע ברפת המאמנת. עדיפות תינתן בראש ובראשונה ליצרנים באותו הישוב ובעדיפות שנייה ליצרנים מאותה מועצה אזורית.

(ד) לא תינתן בשום צורה עדיפות ברכישת מכסות ליצרנים שאצלם התבצעה האומנה.

4.2 פתרון בעית האומנות הקיימות

נכון לכתיבת דו"ח זה ישנן 17 רפתות משפחתיות שמתבצעות אצלן הסדר אומנה עבור 18 רפתנים. רוב הסדרי האומנה הללו אמורים להסתיים בסוף שנת 2007. רוב רובם של הסדרי האומנה מתבצעים ברפתות יחידות (בניגוד להמלצת הצוות כי בעתיד מכסה באומנה תתחלק על לפחות 4 רפתות).

למרות שכל בעלי הרפתות המאמנות חתמו על התחייבות שבסיום תקופת האומנה לא תהיינה להם שום תביעות באשר לקבלת קדימות בכל הקשור לרכישת המכסה, ממליץ הצוות באופן חריג וחד פעמי לאפשר לכל בעלי הרפתות אצלן התבצעו הסדרי האומנה לרכוש מקצת ממכסת החלב שהתבצעה אצלם בהיקף של עד 50% ממכסה זו או 250 אלף ליטר - הנמוך מבין השניים וזאת בהליך הניוד שיקבע.

4.3 לגבי ביצוע אומנה בין בעלי מכסות מ- 2 מגזרים הצוות בדיעה כי לאור ההמלצה על המשך הפרדה בין המגזרים בכל ההיבטים הקשורים להתנהלות מסגרת התכנון, יש לשמר הפרדה זו גם באשר לאומנות.

מוצע כי מדיניות ההפרדה בין המגזרים תיבחן מחדש לאחר שהיקף הייצור הממוצע ברפת המשפחתית יגיע ל- 750 אלף ליטר / ליצרן.

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה

5. טווח ההתקשרות בין יצרני חלב למחלבות

על פי צו החלב, רשאי כל יצרן להודיע פעם בשנה למנהל המכסות על רצונו לעבור למחלבה קולטת. בעקבות הרפורמה ברפת שבמהלכה התרחבו הקשרים בין יצרנים למחלבות מעבר לקשר הפשוט של ספק וקולט במובן זה שמחלבות העמידו לרשות החקלאים הקשורים עימן הלואות משלימות למענקי משרד החקלאות - נוצר פוטנציאל (כפוי או מרצון) להתקשרות יצרנים עם מחלבות לטווחי זמן שמעבר לשנה. הועדה גם רשמה לפנייה את המהלכים והעלויות שהמחלבות נוקטות ונושאות בהן בהתאמה, על מנת לשמר ולטפח את הקשרים בין היצרן לבינן כמו גם הדאגה מצדן להחזר השקעות שביצעו בגין תחזית אודות היקפי החלב שתיכננו לקלוט. על רקע זה נוצרו חיכוכים ומתחים בין המחלבות באופן שהגיע עד כדי איום ממשי על משטר המכסות ועל אופן ניהול שוטף של הענף ע"י מועצת החלב. במהלך דיון שהתקיים אצל שר החקלאות בנושא עקרונות חוק החלב סוכם כי משך ההתקשרות המקסימלית בין יצרן למחלבה יהיה שלוש שנים. מומלץ כי בהסכם ההתקשרות יוכנס סעיף המאפשר לכל אחד מן הצדדים תחנת יציאה אחת במהלך תקופת ההתקשרות כנגד פיצוי מוסכם, והשלמת ההתחייבויות הכספיות. כמו כן מומלץ לבחון בעתיד, ובהקשר של תיקון חוק תכנון משק החלב, את האפשרות להתנות התקשרויות בין מחלבה ליצרנים חדשים בהלימה בין היקפי השיווק ומגוון המוצרים של המחלבה (ובהתפלגות השיווק העונתית), לסך מכסות החלב של היצרנים הקשורים עימה.

חברי הועדה:

איציק בן דוד – יו"ר
סמנכ"ל לייצור וכלכלה

ד"ר ישראל פלמנבאום
מנהל אגף בעלי חיים, שה"מ

תניב רופא
סגנית מנהל הרשות לתכנון

אפרים עזרא - מנהל ספר העדר
התאחדות מגדלי בקר לחלב

מאיר בראון - מזכיר
התאחדות מגדלי בקר לחלב

רוני משה
מנהל מחלקת תכנון - מועצת החלב

לירון תמיר
כלכלן - מועצת החלב

נספח יב' 3

העתק העמודים הרלוונטיים
מפרוטוקול ועדת הכלכלה של
הכנסת בנושא משק החלב מיום
16.7.2012

איתי עצמון:

תוכלי לחזור שוב על מה שאתם מציעים במקום מה שכתוב?

אפרת אביאני:

"בפסקת משנה זו, "מכסת יעד" - - -

איתי עצמון:

אמרנו 105%.

אפרת אביאני:

זה לא בדיוק 5%. "היקף מכסה הגבוה ב-5% מהיקף המכסה הממוצע".

חמד עמאר:

למה אתם לא הולכים למספרים לפי מה שקבע השר? אומרים שבחוק השר התחייב על - - -

איתי עצמון:

לא, זאת הגדרה כללית. המספרים הספציפיים יקבעו בתקנות מדיניות הפיתוח.

אפרת אביאני:

אנחנו קובעים את הנוסחה, והמספרים יקבעו בתקנות השנתיות.

תניב רופא:

זה יוצא בדיוק 550. זה מה שקבעה הוועדה.

אפרת אביאני:

5% מעל המכסה הממוצעת, שנקבעה - - -

איתי עצמון:

המכסה השנתית הממוצעת שנקבעה לאותו סוג של יצרן?

אפרת אביאני:

של אותם יצרנים.

איתי עצמון:

- - - של אותם יצרנים?

אפרת אביאני:

מאותו סוג של יצרנים. זה לא שהיא נקבעה, זה תחשיב. בעצם, זו דרך אחרת להגיד 550.

חמד עמאר:

לא התייחסתם לבקר והצאן. ביקשו להוסיף.

תניב רופא:**ל"חומה הסינית", מה שנקרא.****איתי עצמון:****מה זה "החומה הסינית".****יעקב בכר:**

"החומה הסינית" – ההפרדה בין הסקטור המשפחתי לסקטור הקיבוצי, על מנת לשמור על איזונים בתוך המערכת, וזה נע בהסכמות 50, 60, 70 שנה.

אפרת אביאני:

אבל רק בבקר.

יעקב בכר:

התפיסה הבסיסית היא לא לאפשר – אני אומר את זה עכשיו בתור קיבוצניק, אומנם אני אישית קיבוצניק, כך אני מזכיר של האגודה – לא לאפשר לחזקים להשתלט על כלל הענף. לא ל"טייקוניה".

תניב רופא:

מה שנקרא "החומה הסינית" – משרד החקלאות עומד מאחוריה. היא מאפשרת קיומם בשלום של שני הסקטורים – גם השיתופי וגם המשפחתי. פירוק "החומה הסינית" עלול לייצר סחף של מכסות שיעברו מהמשק המשפחתי למשק השיתופי, ואנחנו כמובן לא רוצים את זה. חשוב לנו מאוד מגוון היצרנים. אבל יש לציין שכל השנים "החומה הסינית" הזאת היתה אך ורק בענף הבקר. זה יצר שתי סקאלות של ייצור. יש ייצור שהוא ייצור משפחתי, שהוא בין 400,000 למיליון ליטר. זה הייצור המשפחתי. ויש ייצור שיתופי, שהוא בסקאלה אחרת לגמרי. הוא בסקאלה של בין שלושה מיליון ל-12 מיליון בקיצון.

ולכן מאוד חשוב לשמור על ההפרדה הזאת בין שני הסקטורים, כי הם לא ברי תחרות. בעוד שבשני הענפים האחרים – עיזים וכבשים – מעולם לא היתה "חומה סינית". וגם אנחנו מוצאים שאין הפרדה בין הגדלים, בין השיתופי למשפחתי. זאת אומרת, בכבשים ובעיזים יש משפחתיים קטנים ומשפחתיים גדולים, שלפעמים אף עולים על המכסה של הסקטור השיתופי. הסקטור השיתופי הוא איפשהו באמצע. בכבשים ובעיזים, הם באמת בעשירון העליון, אבל יש גם משפחתיים שהם באותה הסקאלה. לכן היעדר ההבחנה המוחלטת בין שני הסקטורים והעניין הזה שמעולם לא היתה שם "חומה סינית", גורמת לכך שאנחנו לא רוצים להחיל אותה עכשיו. מה גם שאין איזון בין הכמויות במשפחתי ובשיתופי, נכון להיום, בשני הענפים האלה, אז אין סיבה להחיל את זה – צילום מצב של היום.

איתי עצמון:

אני רק רוצה לחדד יותר את העיקרון שאתם מציעים כאן בפסקה (4), כתוב כאן: "תוספות מכסה ליצרנים בענף הבקר, לפי פסקה (3)" – זה צריך להיות ייקבעו – "ככל הניתן תוך שמירה על היחס בין יצרנים יחידים לבין יצרנים שיתופיים". יחס – בהתייחס למה?

תניב רופא:

ליחס הקיים היום.

אפרת אביאני:

יחס המכסות או יחס המספרים?

תניב רופא:

יחס המכסות.

איתי עצמון:

יחס המכסות?

תניב רופא:

לא היצרנים, המכסות.

איתי עצמון:

ואז הסיפה – מה הרלוונטיות שלה?

אפרת אביאני:

זה בעצם חזרה על הסיפה, נכון?

איתי עצמון:

תוכלי לחזור מה יהיה הנוסח עכשיו של פסקה (4)?

אפרת אביאני:

"תוספות מכסה ליצרנים בענף הבקר, לפי פסקה (3), ייקבעו ככל הניתן תוך שמירה על היחס בין היקפי במכסות של יצרנים יחידים לבין אלה של יצרנים שיתופיים". או על היחס הקיים.

איתי עצמון:

היחס הקיים. אוקיי, ואז הסיפה החל מהמילים "ועל חלקו היחסי" נמחקת.

אפרת אביאני:

הסיפה החל מהמילים "ועל חלקו היחסי" תימחק.

היו"ר יואל חסון:

קודם כל, אני ממליץ באופן עקרוני, תנסו לבוא קצת יותר מוכנים לדיון. יכולנו לבוא אליכם ולעזור לכם בניסוח אולי. הוא בטוח היה - - -

איתי עצמון:

ישבנו איתם.

אפרת אביאני:

באנו מוכנים ומתואמים.

היו"ר יואל חסון:

יכולנו לחסוך המון זמן אם לא היה פה - - -

איתי עצמון:

אנחנו קיימנו ישיבה ממושכת היום, ומספר שיחות טלפון בשבוע שעבר. השתדלנו לבוא מוכנים.

היו"ר יואל חסון:

עדיין.

איתי עצמון:

נספח יב' 4

העתק העמודים הרלוונטיים
מפרוטוקול ועדת הכלכלה של
הכנסת בנושא משק החלב מיום
3.12.2013

תניב רופא:

קודם כול, מי שמוביל את כל המהלכים הוא משרד החקלאות. ועדת המכסות פועלת לפי הנחיות של משרד החקלאות והיא לא פועלת בחלל ריק. זה אחת.

שתיים, כפי שאמר חבר הכנסת וקנין, המדיניות צריכה להיות הגדלת הקטנים, והיא בפועל הגדלת הקטנים.

סריאה:

היא לא.

היו"ר אבישי ברוורמן:

אף אחד לא יפריע פה. פה זה עדיין דמוקרטיה. זה יכול להשתנות מהר מאוד, אבל כרגע מותר פה לכל אחד לדבר.

תניב רופא:

רק בשנה האחרונה גדלו אלה שהיו במכסות המינימליות, של 410,000 ליטר, ל-500,000 ליטר.

יצחק וקנין:

הם גדלו על חשבון אלו שהוצאתם החוצה.

תניב רופא:

נכון, אבל הם גדלו.

יצחק וקנין:

לא על חשבון התוספות. אני חקלאי כמוכם. יש לי מכסות ביצים, וגם אצלנו מתחיל הסיבוב הזה. האמינו לי, אני מכיר את העסק הזה. בסוף יהיו פה טייקונים, קיבוצים, ונגמר הסיפור. תגמרו את זה עם הקיבוצים וזה הכול. קחו את המושבים, תנו להם פיצוי ותגמרו את העסק.

תניב רופא:

רק אשלים ואגיד שמשנת 2008 המדיניות ברורה מאוד, להגדיל את הקטנים. אם אני לא טועה, ב-2008 המכסה המינימלית עמדה על כ-220,000 ליטר והיום אנחנו מדברים על 500,000 ליטר. זה קפיצה של 50%, והכול בגלל הסעיף שאומר - -

היו"ר אבישי ברוורמן:

הבנתי.

יצחק וקנין:

קפיצה של 50% לעומת הטייקון, זה מה שאת אומרת? כולנו הבנו שבצורה הזאת החקלאי הקטן לא יוכל להסתדר. אני זוכר את הבכי של אותם חקלאים שסגרו את משקיהם, שאמרו: חבר'ה, אנחנו לא יכולים יותר. הם צעקו, והבנו שיש פה בעיה. אבל חבר'ה, אם לא תהיה מגמה ברורה לתת לקטנים האלה לגדול כל מתווה לוקר לא שווה כלום.

היו"ר אבישי ברוורמן:

תודה חבר הכנסת וקנין. מר דרורי, בעצם הדוגמה שלי, לנו בממוצע יש שיער יפה ביחד. אני לוקח את הדוגמה של עירא גור אריה, כאדם צעיר שרוצה להמשיך, ומייצר 700,000 ליטר, ואנחנו רוצים שהוא יתפתח, אנחנו לא רוצים שהוא ילך הביתה. החשש שלו, שלמרות הכוונות הטובות שלכם ומערכת התמריצים, שהוא יצטרך ללכת הביתה והגדולים יגדלו עוד יותר. אנחנו רוצים להשאיר חלק מן הבינוניים,

כי אחת הבעיות במדינת ישראל, שהיא הפכה להיות מדינה מאוד אי-שוויונית, מאוד-מאוד ריכוזית, היא המדינה הענייה ביותר במערב, יש בה בעיות ריכוזיות קשות ואנחנו מעוניינים. הטענה, גם של חבר הכנסת וקנין, שזה יביא להורדת מחירים – לא ברור לי אם זה נכון. אנחנו עוד נפתח ב-9 בדצמבר את ועדת יוקר המחיה. מר דרורי, בבקשה.

שייקה דרורי:

אנסה ב-30 שניות לעשות קצת סדר. ראשית, נושא השותפויות, אם זה גורם לריכוזיות או לא – עוד לא הגענו לזה.

נושא מתווה לוקר, למעשה מחולק, כמו כל דבר בצה"ל, לשלושה חלקים. יש את אלה שעד 700,000 ליטר, מושבניקים מעל 700,000 ליטר, וקיבוצניקים. את הקיבוצניקים נשים רגע בצד.

היו"ר אבישי ברוורמן:

הם גדולים.

שייקה דרורי:

המושבניקים, נקבע במתווה לוקר שמי שמעל 700,000 ליטר, או בשותפות, שרוצה למכור, ויש מי שרוצים למכור, צריך קונים. בשביל למכור צריך גם קונים. מכיוון שהמדינה התערבה ונותנת בחינם למשקים הקטנים, כמעט בחינם, ב-20 אגורות, אבל המחיר האחר הוא 2.80 שקלים, נוצר מצב שאין קונים. לכן התערבנו בזה ואמרנו עכשיו שמי שיקנה, מי שרוצה לקנות במחיר של 2.30 שקלים לפחות, בשביל שאלה שעוזבים, מגיע להם. המדינה תיתן לצערי לא כסף, כי זה קצת קשה אבל לא נגיע לזה, כי זאת היתה ההצעה שלנו, אלא תיתן מכסה, זאת אומרת, עוד 25%. כולם יכולים לקנות, גם עירא גור אריה. נכון שמצד אחד הוא מקבל מן המדינה, וקיבל מכסות ב-20 אגורות. זה קצת יותר מושך ממכסה ב-2.30 שקלים. זה ברור, כלכלה פשוטה.

העלינו, כפי שהוא אמר, את האפשרות למגדלים לקנות יותר מכסה בגלל שיש מעט מגדלים שרוצים לקנות. זאת אומרת, יש היום בסך הכול 150 מגדלים של יותר מ-700,000 ליטר. אנחנו מקווים שיהיו יותר, אבל זה אוכלוסייה קטנה שיכולה לקנות מכסות. לכן זה העניין.

לגבי אופן החלוקה - -

היו"ר אבישי ברוורמן:

מר דרורי, כשאתה מסתכל כרגע ונניח לומד שאין אינטרסים זרים, ואתה אומר: מערכת התמריצים הזאת לא עוברת את התהליך הטבעי של הזיגזג הישראלי. אתה מסתכל בעוד 5, 6, 7 שנים. איזה שיווי משקל אתה רואה בשוק החלב? מה יקרה בתהליך הטבעי?

שייקה דרורי:

זה תלוי מאוד במדיניות הממשלתית ותלוי מאוד בשותפויות.

היו"ר אבישי ברוורמן:

זאת אומרת, הסעיף של השותפויות יהיה סעיף קרדינלי בהגדרות שלנו האם גור אריה יחיה או ימות. אני מתכוון לא פיזית.

שייקה דרורי:

האם תהיה זכות לרפת של עירא גור אריה להתקיים או לא.

אפרת אביאני:

אני יכולה להשלים. בעצם יש פה שיקולים מגוונים. יש פה גם את העיקרון של שמירה על מגוון יצרנים. זה אומר שאנחנו רוצים גם שיהיו לנו תקנים. יש פה גם את העיקרון של שרידות האוכלוסייה החקלאית כעוגן כלכלי וכהתיישבות.

היו"ר אבישי ברוורמן:

זה כתוב, זה בסדר. אני מדבר על הביצוע עכשיו.

אפרת אביאני:

יש פה ערוב של שיקולים, שחלקם סותרים. החוכמה היא לאזן את השיקולים.

היו"ר אבישי ברוורמן:

אנחנו רוצים לראות את התמריצים. עו"ד עצמון, היתה לך הערה, וראיתי שלמר אליהו היתה הערה.

איתי עצמון:

יש לי שתי שאלות. שאלה אחת לגבי הרישה של תקנה 2, לגבי התיבה "שוועדת המכסות הוסמכה לגביה". האם יש צורך בתיבה הזאת?

אפרת אביאני:

לא, אפשר למחוק אותה.

איתי עצמון:

ושאלה נוספת לשיקול דעתם של חברי הכנסת, האם בפסקה (4) – "שמירה על מגוון יצרנים" – אתם מבקשים להתייחס גם ספציפית ליצרנים קטנים, "בכלל זה יצרנים קטנים"?

היו"ר אבישי ברוורמן:

אני כבר חשבתי שכאשר אנחנו מדברים על יצרן קטן כבר מסתכלים על עמית. הקטנים-קטנים כבר נעלמו. נכון?

איתי עצמון:

באופן יחסי.

היו"ר אבישי ברוורמן:

אז נקרא לזה קטן-בינוני, בינוני-קטן, אני לא יודע.

תניב רופא:

יצרן של 500,000 ליטר היום נקרא יצרן קטן.

שייקה דרורי:

ההגדרה של "קטן" – דרך אגב, באופן אישי אני לא אוהב לקרוא לו "יצרן קטן", כי היצרן הוא גדול וחשוב, אבל בכל אופן כך החליטו. אבל הקטן כל הזמן יצטרך לגדול לכיוון המיליון ליטר.

היו"ר אבישי ברוורמן:

הגודל של הקטן הוא הגדרה יחסית.

יצחק וקנין:

כנראה צריך לעשות לו ברית מילה עוד פעם כדי שיהיה כתוב "זה הקטן גדול יהיה"...

קריאה:

נעשה את זה ללא ברית.

רחמים אליהו:

יש כאן איזו הסתרה, רב המוסתר על הנגלה, גם מבחינת משרד החקלאות וגם מבחינת מועצת החלב. הם רק לא מספרים שהגידול הטבעי ב-2013, שהיה 30 מיליון ליטר, לא ניתן לקטנים. זה ניתן לגדולים, לאלה שמייצרים יותר מ-700,000 ליטרים, בחינם. הקטנים קנו ב-20 אגורות, אבל הגדולים קיבלו את זה בחינם. רפתן קטן קיבל בשתי מנות, כל פעם 45,000 ליטר, ואילו רפתן גדול קיבל בבת אחת 90,000 ליטר בחינם. את זה הם לא מגלים. למה?

היו"ר אבישי ברוורמן:

זה מוזר. מה אתם אומרים? שאלה יפה.

יצחק וקנין:

הוא אומר, היו שנים שהניווט של המערכת הזאת היה לכיוון אחד בלבד, לכיוון הגדולים, הגדולים.

היו"ר אבישי ברוורמן:

זאת אומרת, היו שרים שזאת היתה הכוונה שלהם.

יצחק וקנין:

זה הלך לכיוון אחד, האמן לי.

היו"ר אבישי ברוורמן:

אנחנו כבר לא נחזור לעבר כי אם נתייחס לעבר עוד ידברו פה על ז'בוטינסקי וכדומה.

רחמים אליהו:

רוצים להמשיך עם זה.

איתי עצמון:

אני רוצה להבין מה ההחלטה לגבי פסקה 2(4) מכיוון שכאשר אני קורא את ההמשך שלה: "לעניין זה ייקבעו מכסות נפרדות ליצרנים יחידים, ליצרנים שיתופיים, לבתי ספר ולמכוני מחקר חקלאיים" אני מבין שזה הפירוש כאשר אתם מדברים על מגוון יצרנים?

אפרת אביאני:

כן, אלה הסוגים.

איתי עצמון:

כלומר, אין כאן התייחסות ליצרנים קטנים באופן יחסי. הפירוט בעצם מדבר על המגוון. המגוון הוא הפירוט שנקבע בסיפה.

אפרת אביאני:

מה שמתחבא מאחורי העיקרון הזה הוא מה שמוכר בתור "עיקרון החומה הסינית", שבעצם יש חלקים שהיסטורית מיועדים למגזר המושבי וחלק אחר שהיסטורית מיועד למגזר הקיבוצי. על זה אנחנו רוצים שוועדת המכסות תשמור, שלא תהיה דיפוזיה בין החלקים האלה. אפשר לסטות בתנאים מסוימים, אבל זה העיקרון.

היו"ר אבישי ברוורמן:

זה מקובל.

איתי עצמון:

אז בעצם אין התייחסות ליצרנים קטנים, זאת המשמעות.

אפרת אביאני:

לא מעבר לזה.

איתי עצמון:

לא בעקרונות.

היו"ר אבישי ברוורמן:

רק הערה לתקנה הזאת לפני שנמשיך בהקראה, בבקשה.

מיכאל דוד:

הזכיר שייקה דרורי לגבי הקנייה, את מחיר מכסה. נכון, אנחנו שילמנו 20 אגורות על כל ליטר מכסה. כרפתן קטן כך שילמתי. אבל למעשה קצב הגדילה שלנו הוא אדיר, כי אנחנו שילמנו על קנייה של פרות, במקרה שלי, פלוס-מינוס 10 פרות זה 100,000 שקל, על בנייה של סככה, ותוסיף הוצאות לאלה שאין להם מכון חליבה. ההשקעות כאן הן בקנה מידה כזה.

היו"ר אבישי ברוורמן:

זה ברור לחלוטין, זה לא רק המחיר עבור הגדלת המכסה כפי שצוין מר דרורי, אלא כל ההשקעות הנדרשות.

מיכאל דוד:

ברשותכם, חברי עירא גור אריה יכול לגדול עד 700,000 ליטר. במשק שלי ניתן לגדול עד 600,000 ליטר. מה אני עושה אז?

היו"ר אבישי ברוורמן:

תיכף נתייחס לזה.

מיכאל דוד:

אין לי שטח נוסף. אני רוצה להישאר רפתן, אבל אין לי שטח, מבחינה טכנית. ואני לא היחיד.

היו"ר אבישי ברוורמן:

השאלה של מר מיכאל דוד היא זאת: אני לא יכול להגיע לייצור של 700,000 ליטר. אני צריך למכור, או אני יכול להתקיים?

שייקה דרורי:

ראשית, אני חוזר לשאלתך לגבי מה שיקרה בעוד 5 שנים. כן, יש בעיה במשקים מסוימים, ואפילו רבים למדי, לא רובם אבל יש, שהנחלה נגמרת באיזה מקום. פה יש שתי אפשרויות. אלה באמת בעיות עם רשות מקרקעי ישראל, שאומרים: בחלק מן המקומות תוציאו החוצה. זאת בעיה קשה מאוד וכמעט לא כלכלית, להוציא החוצה. לבנות רפת היום מן ההתחלה זה לא כלכלי. אפשרות שנייה היא לעשות שותפות אמת במקום.

נספח יג'

העתק העמודים הרלוונטיים
ממסקנות הדו"ח לבדיקת
התחרותיות והמחירים בשוק
מוצרי המזון והצריכה מיום

18.7.2012

המלצות צוות המשנה לנושא משק החלב

במהלך עבודתו, עמד צוות המשנה לנושא משק החלב על שורה של כשלים אשר מאפיינים את כל שרשרת הערך- ממקטע הרפתות, מקטע המחלבות, שהן יצרניות מוצרי החלב, והמקטע הקמעונאי.

יש לציין כי רוב ענפי שוק המזון מאופיינים בקיומם של המקטעים התעשייתיים והקמעונאיים וכי המלצות ועדת המזון על צוותיה השונים, שפורטו לעיל, נוגעות לתעשיית המזון בכללה. לפיכך, על אף שצוות החלב עסק בעבודתו בצעדים שיש לנקוט על מנת להביא לירידת מחירי מוצרי החלב בכל המקטעים, הרי שמקטע הרפתות הינו ייחודי למשק החלב ולפיכך המלצות הצוות מתמקדות בו. ההמלצות אשר מובאות בדו"ח הצוות הכולל, הנוגעות לשאר המקטעים ייושמו כמובן גם עבור שוק החלב. יצוין כי חלק מההמלצות אינן מקובלות על נציגי משרד החקלאות.

להלן הכשלים אשר עמדה עליהן הועדה:

א.

מקטע הרפת:

1. ישנו פער גדול בין היעילות ביצור של הרפתות היעילות לרפתות הלא יעילות. פער זה מצביע על קיומם של שוליים רחבים ולא יעילים בענף.
2. מערך התכנון בשוק יצור החלב הגולמי בישראל הינו חריג ברמת השליטה שלו ביצור בהשוואה לעולם. המערך אינו מספק תמריצים אמיתיים להתייעלות בשוק ומקבע את מבנה השוק כך שאין גמישות להתייעלות בטווח הקצר. קביעת מחיר המטרה, כמחיר הממוצע של כלל הרפתות במשק, אשר לוקח בחשבון גם רפתות לא יעילות, מהווה תמריץ לחוסר יעילות.
3. אופן פריסת הרפתות ברחבי הארץ מונעת משיקולי פריסת התיישבות ותעסוקה בפריפריה. כך נוצר מצב שיש מספר רב מאוד של רפתות (קרוב ל-1000) אשר חלק לא מבוטל מתוכן לא ממצה יתרונות לגודל ולא מייצר באופן יעיל.
4. אופן עריכת סקר הרפת וקביעת המחיר מהווים תמריץ לניפוח עלויות הרפתות המשתתפות בסקר. מעורבותה של מועצת החלב ונציגי המגדלים בעריכת ופיקוח על הסקר ועל עדכון המחיר מטים את המחיר למעלה לטובת היצרנים. לדוגמא, מרכיב העלות של שכר ליום עבודה, המחושב על פי חלוקת שכר עבודה במספר ימי העבודה בחודש, מחושב על פי חלוקה ב-19 ימי עבודה. מספר ימי העבודה בחודש אשר על פיהם מחושב שכר ליום עבודה בביטוח לאומי הינם 25 ימי עבודה בחודש, במקומות אחרים

מקובל לחשב לפי 22 ימי עבודה בחודש, אולם 19 יום הינו מספר נמוך אשר מעלה את עלות השכר ליום עבודה.

5. המדדים אליהם מוצמד מחיר המטרה הינם רבים מאוד והועדה לא זיהתה בכך כל צורך אמיתי, חלק מהמדדים אינם מדדי למ"ס בלתי תלויים אלא מבוססים על מחירונים המפורסמים ומעודכנים באמצעות החקלאים. נוהל העדכון, המעוגן בתקנות מכח חוק החלב, אינו מאפשר מעקב שקוף ובהיר אחרי עדכון המחיר.
6. מערך חלוקת המכסות וניוד המכסות אינו מונע ממטרות התייעלות בענף אלא ממטרות אחרות שבעיקרן עומדת מטרת פיזור התיישבות ושמירה על החלוקה הקבועה בין המושבים לקיבוצים בסך יצור החלב (מושבים 42% וקיבוצים 58%). לפיכך, החסמים על התרחבות רפת אשר מפעילים משרד החקלאות ומועצת החלב בניוד, בחלוקת מכסות וביצירת שותפויות מקשים על מיצוי יתרונות לגודל והתייעלות הענף.
7. על אף השיפור בתנובת החלב לרפת בעקבות הרפורמה ברפת, יש מקום רב להתייעלות. בחלק קטן מהרפתות ישנה תופעה של תת ביצוע- יצור כמות פחותה מגודל המכסה המוקצה, אשר הינו מתמשך ונכון לטפל בו.
8. חוק החלב אשר נכנס לתוקפו באוקטובר 2011 מקבע את אופן התכנון בענף, ולא מאפשר פתח לשינויים בכיוון של תחרות אף בשולי הייצור.
9. מועצת החלב גובה היטל של כ-5 אגורות לכל ליטר חלב. אין צורך בכל התקציב הנצבר במועצה על מנת לבצע את הפעילויות החיוניות התומכות בענף והמועצה מבצעת גם פעילויות שאינן בליבת תפקידיה, בכספי היטלים שמתגלגלים בסופו של דבר על היצרן, המחלבה והצרכן, כגון פעילויות שיווק גנרי בהיקפים הולכים וגדלים ועיסוק במחקרים בעוד ישנם תקציבים ממשלתיים ניכרים המוקדשים למחקרים בתחומי החקלאות.
10. עלויות המזון לבהמות הינן מרכיב חשוב בעלות ייצור החלב הגולמי. ככל שישנם רווחים עודפים בשוק זה הם משפיעים על עלויות ייצור החלב וגם על עלויות יצור כל מוצרי משק החי (דגים, עופות, בקר). יש לבחון שווקים אלו ולפעול על מנת להקל על שרשרת הייצור.
11. ישנו פטור מאיסור על הסדר כובל במקטע היצרני, כך שגם אם תיכנס אפשרות לתחרות בין היצרנים, כל עוד אין רסן תחרותי חיצוני כגון יבוא, היצרנים יוכלו להמשיך לתכנן את השוק ולתאם ביניהם כמויות ומחירים באופן שלא יאפשר תחרות.

נספח יד'

העתק טיוטת דו"ח המועצה
הלאומית לכלכלה מיום

20.6.2018



תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים

הקדמה

בחינת התפתחות מחירי המזון בשנים האחרונות בישראל בהשוואה למחירי המזון באירופה שערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר באפריל האחרון (להלן: "סקירת האוצר") הצביעה על כך שמחירי המזון נמוכים כיום בכ-5.5% ביחס לשיאים שנרשמו ב-2013 ו-2015, כאשר בשנתיים האחרונות נשמרת בישראל יציבות מחירים בעוד שבמדינות אירופה שב-OECD נרשמת עליה.¹ יתרה מכך, סקירת האוצר מראה כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "למ"ס") ירידת מדד מחירי המזון אינה נובעת משינויים בקטגוריית מזון מסוימת או במספר מצומצם של קטגוריות אלא מקיפה את מרבית קטגוריות המזון.

עם זאת, על אף ירידת המחירים בקטגוריות המזון השונות ומגמות המחיר השונות של מוצרי המזון בישראל ובאירופה, עדיין קיימים פערי מחירים משמעותיים בין ישראל לאירופה, ובפרט במוצרי החלב. על פי נתוני ה-OECD, רמת מחירי מוצרי החלב והביצים בישראל הייתה גבוהה בשנת 2014 בכ-130% מממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי וזוהי הקטגוריה בה נרשם פער המחירים הגבוה ביותר, מלבד משקאות אלכוהוליים.²

כדי לבחון את פער המחירים המדויק בין ישראל לאירופה יש לשקלל מספר גורמים נוספים. ראשית, יש לשקלל את מגמות המחירים בשנים שעברו מאז סקירת ה-OECD. כפי שצוין לעיל, בין ינואר 2014 ועד אפריל 2018 חלה ירידת מחירים בחלב ומוצרי ישראל אשר הסתכמה בכ-12%.³ לעומת זאת, באירופה חלה עליית מחירים של כ-2%.⁴ שנית, יש לשקלל את הפער האובייקטיבי בעלות הזנת הפרות אשר נעשה בישראל בעיקר באמצעות מספוא, לבין אירופה, בה עלויות ההזנה נמוכות יותר בשל אפשרויות מרעה. על פי נתוני משרד החקלאות, פער זה מסתכם, לכל היותר, בעלות עודפת של כ-40% ממחיר המטרה.⁵ שלישית, קיימים פערי מע"מ בין ישראל

¹ ראו: http://mof.gov.il/chiefecon/economyandresearch/doclib/skiracalcalit_20180429.pdf

² ראו השוואת מחירים, מתוקנת כוח קנייה לשנת 2014: <https://stats.oecd.org>

³ ראו קוד מדד 120230 בטבלת הלמ"ס: http://www.cbs.gov.il/www/price_new/a5_2_h.pdf

⁴ Eurostat, Harmonized Index of Consumer Prices: Milk, Cheese, and Eggs for European Union (28 countries) [CP0114EU28M086NEST], retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/CP0114EU28M086NEST>, June 17, 2018.

⁵ מחיר המטרה הוא מחיר רכישת החלב מהרפתות על ידי המחלבות – ראו הרחבה בהמשך מסמך זה בחלק ה' הדן במבנה התכנון בישראל. להשוואת מבנה עלויות הייצור, ראו שקף 6 בעבודתה של ד"ר יעל קחל ממשרד החקלאות:

למדינות אירופה ביחס למוצרי מזון. מדינות שונות באיחוד האירופי נוקטות במדיניות מע"מ דיפרנציאלי כאשר מוצרי מזון לרוב זוכים לשיעור מע"מ מופחת העומד על כ-5% עד 15%.⁶ לאחר שקלול שלוש גורמים מסבירים אלו נותר פער מחירים של לפחות 25%-40% בין ישראל לאיחוד האירופי שאינו מוסבר. פער מחירים זה, סביר שנובע מחוסר יעילות או תחרות לאורך שרשרת הערך.⁷ לאור העובדה כי סך הוצאות משקי הבית בישראל על מוצרי חלב עולה על 10 מיליארד ש"ח בשנה, פער זה מתורגם לעלות עודפת של מיליארדי שקלים בשנה המושתת על הציבור.⁸

ייצור החלב בישראל מתבצע ברפתות בשני מגזרי ייצור שונים: המגזר השיתופי, הכולל קיבוצים ומושבים שיתופיים המהווה כ-60% מהיקף הייצור, והמגזר המשפחתי, הכולל מושבים שאינם שיתופיים המהווה כ-40% מהיקף הייצור.⁹ על פי נתוני מועצת החלב, מספר הפרות ברפת במגזר השיתופי הוא פי 4.5 מרפת במגזר המשפחתי והיקף הייצור הממוצע לרפת במגזר השיתופי עומד על כ-5.5 מיליון ליטר בשנה, בעוד שבמגזר המשפחתי היקף הייצור עומד על כמיליון ליטר בלבד.¹⁰ יתרה מכך, סקר רווחיות ענף הרפת שבחן את נתוני 2015 מצא כי רובן המוחלט של הרפתות במגזר המשפחתי הפסדיות בעוד שבמגזר השיתופי רק 5% מהרפתות הן הפסדיות. כמו כן, הסקר מצא היא עלויות המזון ברפתות במגזר המשפחתי גבוהה בכ-10% מרפתות במגזר השיתופי.¹¹ ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם נתוני מועצת החלב לפיהם קיימת ירידה של כ-30% במספר הרפתות במגזר המשפחתי בעשור האחרון, מלמעלה מ-800 לפחות מ-600, בעוד שמספר הרפתות במגזר השיתופי נשמר יציב באותה תקופה ברמה של כ-160 רפתות.

לפיכך, לאור חלקן הגבוה של רפתות המגזר המשפחתי בייצור החלב בישראל ויעילותן הנמוכה יחסית המובילה לעליה במחירי החלב הגולמי, יש מקום לבחון אפשרויות שונות לצמצום המתכונת הנוכחית של פעילות זו. המשכו של מסמך זה כולל סקירה קצרה של מבנה התכנון הנוכחי במשק החלב בישראל, סקירה של הנעשה באירופה, סקירה קצרה של הצעת מתווה משרד האוצר והצעה לשינויים אפשריים.

http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/PublishingImage/Pages/agrisupport/The%20Dairy%20Sector%20in%20Israel.pdf
ראו: ⁶

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

⁷ כמו כן, יתכנו שינויים ביחסי כוח הקנייה בתקופה הנבחנת, אך אין אפשרות לשקלל שינויים אלו בניתוח זה בשל מורכבותם. ניתוח מקיף של ה-OECD בתחום צפוי להתפרסם בשנת 2020.

⁸ ראו פרק 4 בדוח רשות ההגבלים העסקיים:

http://www.antitrust.gov.il/files/34421/%D7%93%D7%95%D7%97_%D7%90%D7%A7%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%99_%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf

⁹ קיים ייצור זניח בבתי ספר חקלאיים.

¹⁰ ראו את שנתון מועצת החלב לשנת 2017: <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/05/%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%9F-2017.pdf>

¹¹ ראו טבלאות 16 ו-17 בסקר: [http://www.iff.co.il/wp-content/uploads/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%AA-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2015-%D7%91%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9B%D7%AA-%D7%A6%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%A8-](http://www.iff.co.il/wp-content/uploads/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%AA-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2015-%D7%91%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9B%D7%AA-%D7%A6%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%A8-1.pdf)

[1.pdf](http://www.iff.co.il/wp-content/uploads/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%AA-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2015-%D7%91%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9B%D7%AA-%D7%A6%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%A8-1.pdf)

תיאור מבנה התכנון בישראל

תכנון משק החלב מתבצע לאורך כל שרשרת הערך ומתבסס בעיקר על חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011¹² (להלן: "חוק התכנון"), חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996¹³ (להלן: "חוק הפיקוח") וחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014¹⁴ (להלן: "חוק המזון"). להלן יפורטו מרכיבי התכנון השונים על פי הסעיפים המתאימים בחוקים הרלוונטיים.

הקצאת סך המכסות העומדות לחלוקה – חוק התכנון

על פי סעיף 4(א), שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: "השר") קובע "את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים..."

הקצאת מכסות בין רפתות – חוק התכנון

על פי סעיף 7א, חלוקת המכסות בין הרפתות תתבצע על ידי ועדת מכסות בה חברים שלושה נציגים – מנכ"ל מועצת החלב ושני נציגי השר. כמו כן, סעיף 7ד קובע כי לא תיקבע מכסת חלב לתאגיד (מלבד אגודה שיתופית שחבריה הם יחידים). יש להדגיש כי סעיף 7ו קובע כי מכסת חלב אינה ניתנת להעברה אלא על פי הוראות של השר אשר דורשות את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בנוסף, על פי סעיף 10, בעת מכירת מכסה יחול מס של 10% על המוכר.

יש לציין כי חלוקת מכסות הייצור שומרת על יחס היסטורי קבוע של 42-58 לטובת רפתות במגזר השיתופי (קייבוצים) לעומת רפתות במגזר המשפחתי (מושבים).¹⁵

הקמת רפתות חדשות – חוק התכנון

על פי סעיף 8, לא ניתן להקים רפת חדשה ולייצר חלב ללא אישור וקבלת מכסות מועדת המכסות. על פי סעיף 7ג, ניתן לקבוע מכסת חלב רק לבעל מקנה שנמצא במשקו וכי הוא מתגורר ביישוב בו נמצא המקנה דרך קבע. כלומר, בפועל, כמעט בלתי אפשרי להקים רפת חדשה.

מכירת חלב למחלבות – חוק התכנון

קביעת מחיר המכירה של חלב בקר במכסה למחלבות מעוגנת בסעיף 13ב(1) הקובעת כי שר האוצר והשר יקבעו את המחיר המזערי שעל המחלבה לשלם ליצרן ("מחיר המטרה"). מחיר המטרה נקבע לפי סקר עלויות ברפתות השונות המבוצע אחת לשנתיים ועדכונים רבעוניים מבוצעים על בסיס שינויים במחירי התשומות.¹⁶

¹² ראו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/500_477.htm.

¹³ ראו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P193_006.htm.

¹⁴ ראו: https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2447.pdf.

¹⁵ ראו התייחסות לכך בחלק הסיכום.

¹⁶ ראו תקנות חישוב מחיר המטרה: <http://www.icba.org.il/articles/0355/0355.2011.09.pdf>, והסבר קצר

באתר מועצת החלב: <http://milk.org.il/%D7%9E%D7%9B%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8-%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%94>.

מכירת מוצרי חלב לקמעונאים – חוק המזון

שלוש המחלבות הגדולות, תנובה, שטראוס וטרה, הן "ספק מזון גדול" על פי הגדרת חוק המזון.¹⁷ לפיכך נאסר על מחלבות אלה להתערב במגוון החלטות של הקמעונאי: במחיר לצרכן שגובה הקמעונאי עבור מוצרי ספקים אחרים (סעיף 5),¹⁸ בסידור המדפים ברשתות הקמעונאיות (סעיף 7),¹⁹ ברכישות, יעדי רכישה ותנאים מסחריים של מוצרי ספקים אחרים. כמו כן, נאסר אפשרות של תמחור אסור וקשירה אסורה (סעיף 8).²⁰

פיקוח על מחירי מוצרי חלב – חוק הפיקוח

כיום, קיים ועדת פיקוח מחירים המשותפת למשרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מפקחת על מספר מוצרי חלב: חלב טרי (1% ו-3% שומן, בקרטון ושקית), אשל, גיל, שמנת חמוצה, שמנת מתוקה, חמאה, גבינת עמק, גבינת גלבוע וגבינה לבנה 5%.

מכס ומכסות יבוא

כיום, כמעט ולא מתקיים יבוא לישראל של מוצרי חלב סופיים ועיקר היבוא הוא של חומרי גלם חלביים.²¹ על פי שנתון מועצת החלב, בשנת 2017 סך הייבוא לישראל של מוצרי חלב וחומרי גלם חלביים היה שקול לכ-19% מהייצור המקומי, במונחי חלב גולמי. עם זאת, יש להדגיש כי חלק משמעותי מהיקף היבוא של חומרי הגלם החלביים משמש את תעשיית הגלידות והשוקולד וכלל אינו מגיע למחלבות מקומיות.

היבוא לישראל, הן של חומרי גלם חלביים והן של מוצרים סופיים, מתקיים ברובו במסגרת מכסות יבוא פטורות ממכס שכן המכס על המוצרים השונים הוא אפקטיבי ומונע יבוא. מכסות היבוא בפטור מחולקות על ידי ועדת מכסות במשרד הכלכלה.²²

תיאור המצב באירופה²³

מנגנוני התמיכה של האיחוד האירופי במקטע הרפתות השתנו לא מעט לאורך השנים. הטבלה הבאה מתארת נקודות זמן בהן התרחשו שינויים מהותיים באופן התמיכה של מדינות אירופה והאיחוד האירופי במקטע יצרני החלב:

¹⁷ מחזור מכירות לקמעונאים של מעל 300 מיליון ₪. כלל היקף מכירותיה של מחלבת גד, הרביעית בגודלה בענף החלב, אמנם עולה על רף זה, אך מכירותיה לקמעונאים בלבד אינן עולות עליו.

¹⁸ העדר האיסור עבור ספקים קטנים אינו הופך פעולה זו ללגיטימית, שכן היא עשויה להוות הסדר כובל על פי חוק ההגבלים העסקיים, צשמ"ח-1988.

¹⁹ כיום ספקים גדולים יכולים לעסוק בסידור מדפים, ובלבד שהסידור נעשה בהתאם לפלנוגרמה שתכנן הקמעונאי.

²⁰ מהות איסור זה היא למנוע מחיר שולי שלילי בעקבות הנחות כמות רטרואקטיביות או מתן בונוסים מבוססי יעדי מכירות.

²¹ הסיבה להיעדר יבוא של מוצרים סופיים נובע בעיקר מאורך חיי מדף מצומצם יחסית של מרבית מוצרי החלב. יש לציין כי בשנים האחרונות חל גידול בהיקף מכסות היבוא הפטורות ממכס של גבינות קשות וחמאה,

בהתאם להמלצות ועדת צוות אנדורן, באופן אשר הוביל לירידת מחירים לצרכן. ראו:

²² <http://mof.gov.il/Releases/Pages/shuk.aspx>

²³ https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/import_quotas_effect_prices

חלק זה מבוסס על סקירה שנערכה עבור מועצת החלב באוקטובר 2017 על ידי חברת צנובר.

שנה	אירוע
עד שנות ה-80	החלת "מחיר התערבות" – הבטחת מחיר לרכישה של אבקת חלב וחמאה לצורך אחסון ומכירה עתידית על ידי המדינה.
1984	החלת מנגנון מכסות, הורדת מחיר ההתערבות ומתן תגמול לייצוא
שנות ה-90	החלת תמיכות ישירות בחקלאים
1998	תחילת דיון על ביטול מנגנון המכסות
1999	הורדת מחיר ההתערבות ב-15%
סקר 2003	הורדת מחיר ההתערבות ב-10% וקביעת יעד לביטול המכסות ב-2015
סקר 2008	החלת מנגנון "נחיתה רכה" – הגדלת המכסות ב-1% בשנה (בפועל גדל ב-2% בשנה בשל מזג אוויר קשה בניו-זילנד שצמצם ייצור במדינה)
2010-2011	סך הייצור באירופה 6% מתחת למכסה. מחיר מכסה יורד מ-60 סנט (2005) ל-19 סנט (2011)
סקר 2012	הגבלת גודל קואופרציות ייצור ל-33% מסך הייצור בכל מדינה או 3.5% מסך הייצור האירופי. הגדלת כוח הרפתנים מול המחלבות (אפשרויות תיאום, הגדרת תנאי מסחר וכו').
סקר 2013	זוהתה מגמה של מעבר ייצור לרפתות גדולות מאד באזורים מסוימים. בעקבות ההשקעות, בזמני משבר סך הייצור גדל באופן שמוביל לירידת מחירים חדה יותר.
2014-2015	בעקבות תנודתיות מחיר גדולה נמצא שהתמיכה הישירות אינן מספיקות. נקבעה חבילת סיוע של חצי מיליארד יורו לפתיחת שווקים חדשים.
2016	הקמת צוות משימה לשווקים חקלאיים : בין מסקנות הצוות – פיתוח שווקי חוזים עתידיים ועיגון אפשרות לשיתוף פעולה ותיאום של רפתנים. במקביל, מתן תמריצים ממשלתיים לצמצום ייצור. ²⁴

כפי שעולה מהטבלה לעיל, לא קיים כיום באירופה מנגנון מכסות ייצור ולא קיים מנגנון מחיר מטרה כפי שקיים בישראל אלא קיימת רשת הגנה מסוימת בדמות רכישת מוצרי ביניים במקביל לתמיכות ישירות.

תהליך ביטול המכסות, אשר החל בפועל כבר בשנת 2003, יצר יתירות והוביל לכך שמכסות הייצור חדלו להיות מגבלה אפקטיבית. לאור זאת, אין זה מפתיע כי חלה ירידה משמעותית במחיר המכסות. במקביל לכך, תהליך הליברליזציה במקטע הייצור הוביל להתעצמות של מחלבות גדולות באזורים המתאימים ביותר לייצור חלב על חשבון מחלבות אחרות עד לשלב בו נקבעו מגבלות גודל על רפתות.

עם זאת, מן הסקירה עולה כי תהליך הליברליזציה שהתרחש באירופה הוביל לחוסר יציבות בשל החשיפה הגבוהה של היצרנים האירופאים לשוק החלב העולמי. בהקשר זה יש לציין כי אירופה ככלל אחראית לכ-50% מסך ייצוא מוצרי החלב בעולם, ללא תלות במשטר המכסות, בעוד שישראל מתפקדת כמשק סגור יחסית עם ייצוא בהיקף זניח וייבוא בהיקף נמוך.²⁵

²⁴ סך צמצום הייצור המקסימלי עומד על כ-8%-7%, ראו:

<https://www.agriculture.gov.ie/farmingsectors/dairy/voluntarysupplymanagementschemeforthedairysector>
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu--i-raw-milk-deliveries_en.pdf

²⁵ לתיאור היקף ייצוא מוצרי חלב ממדינות שונות בעולם ראו: <http://www.worldstopexports.com/top-milk-exporting-countries>

לבסוף, ניתן לראות כי על אף גודלן המשמעותי של הרפתות באירופה, הליך ביטול המכסות הוביל לפגיעה ביחסי הכוחות בין לבין המחלבות ונדרשה התערבות מצד המחוקק לצורך הגנה עליהן בתקנות.

סקירת מתווה האוצר

על מנת להביא להורדת מחיר המטרה ובהמשך לירידה במחירי מוצרי החלב הסופיים לצרכנים סוכמו מספר עקרונות מדיניות בין אגף התקציבים במשרד האוצר והדרג המקצועי במשרד החקלאות שמטרתם לבצע תכנית התייעלות מואצת במקטע הרפתות אשר בסופה תפוקת הרפת השנתית המינימלית תעמוד על 1.5 מיליון ליטר במקום כ-400 אלף ליטר כיום.²⁶

במסגרת המתווה יועמד לרשות מנהלת ההשקעות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר תקציב של 400 מיליון ₪ בשנים 2020-2025, כולל, לצורך ההשקעות הנדרשות. תקציב זה יחולק ביחס של 1-3 לטובת המגזר המשפחתי.²⁷ במקביל, תתבצע הפחתה הדרגתית של מחיר המטרה ב-23 אגורות ב-10 פעימות חצי שנתיות לאורך התקופה כאשר הראשונה באפריל 2020 והאחרונה באוקטובר 2024. כמו כן, יתקיים סקר הוצאות ב-2023 שתוצאותיו ייושמו החל מינואר 2025. המשך קביעת מחיר המטרה יתקיים על בסיס סקר הוצאות שיכלול רפתות המייצרות לפחות 1.5 מיליון ליטר בשנה.

עקרונות נוספים בהסכם כוללים הפחתה הדרגתית של שיעורי המכס הנהוגים על מוצרי חלב מיובאים (חלב, שמנת, מי גבינה, יוגורט וגבינות) וכן הגדלה של היקפי מכסות היבוא בפטור ממכס למוצרי החלב שצוינו לעיל וכן לאבקת חלב וחמאה; בחינת אפשרות להקלה ברגולציה של הקמת ואיחוד רפתות; בחינת שינוי מנגנון הקצאת עובדים זרים בענף הרפת.

יש להדגיש כי מתווה זה טרם אושר.

סיכום והמלצות

במסמך זה תואר פער מחירים משמעותי בין ישראל ואירופה, העומד על למעלה מ-25%, אינו מוסבר על ידי פערי מע"מ או עלויות חומרי גלם, ומיוחס ברובו לפערי יעילות ותחרות. כמו כן, תואר פער משמעותי ביעילות ייצור החלב בישראל בין רפתות השייכות למגזר השיתופי (קיבוצים) ולאלו השייכות למגזר המשפחתי (מושבים). לבסוף, נסקר מהלך ביטול מכסות ייצור החלב באירופה אשר הוביל להתעצמות של רפתות גדולות באזורים המתאימים יותר להפקת חלב ולגידול בהשקעות.

לפני שתוצג המלצת המועצה הלאומית לכלכלה (להלן: "המועצה"), יש לציין כי מתווה משרד האוצר אמנם צפוי להביא להתייעלות מסוימת במקטע הרפתות ולירידה מובנית במחיר המטרה אך הוא שומר ומקבע את העיוותים הנובעים ממנגנון המכסות והמכסים. בפרט, מתקבע המשך התמיכה ברפתות המאופיינות ביעילות נמוכה, הן בשל גודלן והן בשל מיקומן באזורים

²⁶ ראו עמוד 27 בשנתון מועצת החלב לשנת 2017.

²⁷ יודגש כי כעשירית מההשקעות עשויות להיות מופנות לרפתות אשר יגדילו את כושר הייצור שלהן למעל 1 מיליון ליטר אך פחות מ-1.5 מיליון. כמו כן, כרבע מההשקעות יכולות לשמש לצורך פרישת רפתות מהענף.

גיאוגרפיים שאינם אופטימליים לייצור חלב וכתוצאה מכך נשמר המחיר הגבוה לצרכן והפגיעה בהיקף המוצרים ובמגוון הזמין לו.

עמדת המועצה היא כי יש ליעל את הליך ייצור החלב בישראל על ידי ליברליזציה מלאה של משק החלב וביטול התמיכות עקיפות, בדמות מכסות ייצור ומכסים. מהלך זה צפוי להשפיע לחיוב על המשק במספר אופנים. ראשית, הסטה של הייצור מרפתות קטנות לרפתות גדולות, המאופיינות בתפוקה גבוהה יותר לפרה ועלות ייצור נמוכה יותר תוביל לירידה במחיר המטרה ובמחיר לצרכן. שנית, ביטול הקשר שבין התמיכה לכמות הייצור צפוי לצמצם את גודל העיוות בענף ואת הפגיעה המתמשכת ברווחת הצרכן. לבסוף, פתיחת המשק לייבוא חופשי תעודד תחרות לייצור המקומי, תוריד מחירים, תשפר את איכות המוצרים ותגדיל את המגוון הזמין לצרכן.

נקודה נוספת אשר יש לציין כאשר נבחנת סוגיית ליברליזציה במשק החלב היא חלוקת הייצור בין המגזר השיתופי והמגזר המשפחתי, כפי שנכתב בדו"ח ועדת קדמי בשנת 2011:²⁸

"מערך חלוקת המכסות וניוד המכסות אינו מונע ממטרות התייעלות בענף אלא ממטרות אחרות שבעיקרן עומדת מטרת פיזור התיישבות ושמירה על החלוקה הקבועה בין המושבים לקיבוצים בסך ייצור החלב (מושבים 42% וקיבוצים 58%). לפיכך, החסמים על התרחבות רפת אשר מפעילים משרד החקלאות ומועצת החלב בניוד, בחלוקת מכסות וביצירת שותפויות מקשים על מיצוי יתרונות לגודל והתייעלות הענף."

כלומר, ביטול החלוקה ההיסטורית בין מושבים לקיבוצים, אשר תתאפשר בעקבות ליברליזציה במשק החלב, תוביל לייצור חופשי ויעיל יותר של חלב ללא תלות במכסות ומחיר מטרה. עם זאת, לאור תכליות נוספות שמקיימת ההתיישבות החקלאית, המועצה סבורה כי יש מקום לעגן תמיכה להתיישבות באזורי עוטף עזה וגבול הצפון.

לפיכך, כדי להביא לליברליזציה מבוקרת, הצעת המועצה כוללת מספר עקרונות בסיסיים אשר שומרים על ההסכמות המרכזיות הנוגעות לסך התקציב ופרק הזמן המוקדש למהלך שהושגו בין משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר:

1. בשנת 2025 יבוטלו כלל מכסות ייצור החלב ולא תוטל כל מגבלה על ייצור חלב. כמו כן, יבוטל מחיר המטרה ויבוטלו כלל המכסים על יבוא מוצרי חלב וחומרי גלם חלביים.
2. התקציב בסך 400 מיליון ₪ שיועד לשנים 2020-2025 לצורך התייעלות יוקצה לרכישת מכסות מבעלי רפתות אשר יבקשו לפרש מהענף. התשלום עבור רכישה יהיה קבוע ובלתי תלוי בהיקף המכסה הנרכשת, ובלבד שתימכר כלל המכסה של הרפת. מטרת מנגנון זה היא לעודד יציאה של רפתות קטנות ולא יעילות מהענף תמורת תשלום הוגן. לא תתאפשר פרישה בתשלום לאחר שנת 2023.
3. את המכסות הנרכשות תעמיד המדינה למכירה, במכרז או בכל דרך אחרת, כאשר התמורה תשמש לרכישת מכסות נוספות בלבד.
4. יקבע תקציב תמיכה שנתי וקבוע לרפתות אשר בשנת 2025 יהיו באזורי עוטף עזה וגבול הצפון.²⁹

²⁸ ראו:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/food_products_prices_kedmi_report_2012/he/kedmi-report2012.012.pdf

5. יישמרו מנגנוני הורדת מחיר המטרה והמכסים בתקופת הביניים בהתאם למתווה שהוסכם בין משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

כמו כן, יש להבטיח במסגרת הליך הליברליזציה כי נבנים אמצעי הגנה אחרים על הרפתנים מפני פערי הכוחות ביחסים המסחריים ביניהם למחלבות. אמצעים אלו כוללים, בין היתר, הגדרה ומיסוד של אופן ההתקשרות בין רפתות ומחלבות והרחבת סמכויות מועצת החלב להתערבות בסכסוכים עסקיים בין רפתנים ומחלבות על רקע זה, הקמת מתקן ייבוש נוסף לשימוש הרפתנים לצורך ויסות כמויות וכן תיקון והתקנת תקנות, ככל הנדרש, לצורך הקלה ומתן גמישות לאיחוד רפתות.³⁰

לבסוף, בסיום התהליך, מוצע כי תיערך בחינה מחדש של המחירים המפוקחים לצרכן לאחר סקירת עלויות הייצור במקטע הרפתות והמחלבות.

²⁹ כתלות במספר הרפתות העונות על קריטריון זה, ניתן לשקול להקצות את הסכום הנדרש מסך התקציב המיועד למהלך או לחילופין מן התקבולים ממכירת המכסות לרפתות הקיימות.

³⁰ מתקן ייבוש חלב משמש לויסות כמויות חלב בין עונות השנה (בחורף תנובת החלב של הפרות עולה לעומת הקיץ), ימות השבוע (בשבתות המחלבות אינן עובדות) וחגי ישראל (בחלק מהחגים המחלבות אינן עובדות). בתהליך הייבוש חלב גולמי הופך לאבקת חלב, מי גבינה וחמאה הניתנים לאחסון למשכי זמן ארוכים בעוד שחלב גולמי צריך להיות מפוסטר ומעובד תוך מספר שעות. יש לציין כי על אף שתוצרים אלו זהים בהרכבם לחלב גולמי, לא ניתן להתבסס עליהם בלבד לצורך ייצור מוצרי החלב שכן הדבר יוביל לשינוי משמעותי בטעם המוצר. בישראל קיימים כיום שני מתקני ייבוש, שניהם בבעלותה של תנובה. בשיחות עבר עם מועצת החלב, משרד החקלאות ומשרד האוצר נטען כי קיימת כבר כיום דרישה למתקן ייבוש נוסף.

נספח טו'

העתק מכתב 2 מטעם העותר 1
למשיבה 1 מיום 1.7.2018



י"ח בתמוז התשע"ח

1 ביולי 2018

[מספרנו אא412]

לכבוד

עו"ד שלמה בן-אליהו

מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הקריה החקלאית, דרך המכבים, ראשון לציון

ת.ד. 30

בית דגן 50250

בדוא"ל: shlomobe@moag.gov.il

הנדון: מדיניות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתכנון משק החלב

סימוכין: מכתבנו מיום 18.07.17

מכובדי,

1. ביום 18.07.17 (כ"ד בתמוז התשע"ז), פנינו אליך בבקשה לקבל את התייחסותך לעניין הטעמים שעמדו בבסיס ההחלטה להתקין את תקנה 4 לתקנות תכנון משק החלב (מדיניות הפיתוח לשנת 2017 בענף הבקר ובענפי הצאן) (הוראת שעה), תשע"ז 2017. בד-בבד, ביקשנו לקבל כל מידע רלוונטי לפי חוק חופש המידע.

2. כפי שפורט במכתבנו שבנידון, תקנה 4 משמרת חיץ מוחלט בחלוקת מכסות חלב בקר בין המגזר המושבי (42% מהיקף הייצור הכולל) למגזר השיתופי (58% מהיקף הייצור הכולל). הסדר זה, אשר מכונה בפי הרפתנים "חומה סינית", מונע ניווד יעיל של מכסות; מנציח ומעמיק את כשלי השוק שיוצרת אסדרת משק החלב הישראלי זה שנים רבות; ועומד בניגוד לתהליכי התייעלות ולניסיונות לרפורמה במשק החלב.

3. במכתב תשובה לפנייתנו מיום 01.02.18, ט"ז שבט תשע"ח, צירפה גב' עליזה ז'ק, הממונה על חופש המידע במשרדך, מקורות עיקריים אשר עומדים בבסיס החלוקה בין המגזרים. הסימוכין שהביאה מצביעים על ההצדקה העקרונית לחלוקה: שימור הסדר היסטורי בין המגזרים והגנה על יצרנים במגזר המשפחתי. אנו מודים לכם על מסירת המידע - ברם, בטעם כללי זה אין כדי לבסס תשתית עובדתית לחלוקה היחסית שנקבעה בין המגזרים בתקנות ולאופן בו היא מיושמת.

4. כמו כן, לא קיבלנו מענה ביחס לעמדת השר בנידון.

5. בנוסף לאמור במכתב הנ"ל, נבקש להזכיר כי לאחרונה, ביום 20.06.18, ז' בתמוז תשע"ח, פורסמה טיוטה של המלצות המועצה הלאומית לכלכלה בדבר שינוי תכנון משק החלב בישראל. מסמך זה מבקר את "החומה הסינית", תוך שקובע בין היתר כי:

"מספר הפרות במגזר השיתופי הוא פי 4.5 מרפת במגזר המשפחתי והיקף הייצור הממוצע לרפת במגזר השיתופי עומד על כ-5.5 מיליון ליטר בשנה, בעוד שהמגזר השיתופי עומד על כמיליון ליטר בלבד. יתרה מכך, סקר רווחיות ענף הרפת שבחן את נתוני 2015 מצא כי רובן המוחלט של הרפתות הן הפסדיות. כמו כן, הסקר מצא כי עלות המזון ברפתות במגזר המשפחתי גבוה בכ-10% מרפתות במגזר השיתופי...."

יעילותה של הרפת השיתופית עולה אפוא בהרבה על זו של הרפת המושבית. חלוקה מלאכותית בין המגזרים, אשר משמרת יחס קבוע שאינו משקף את יכולת הייצור של הרפתנים, פוגעת ביעילות במשק וגוררת מחיר גבוה לצרכן.

6. בהתחשב בהמלצות אלה, אשר קובעות כי יש מקום לבחון אפשרויות שונות לצמצום המתכונת הנוכחית של פעילות זו; ובהתאם למטרה של הסרת חסמים, שמירה על האינטרס הציבורי וקידום היעילות במשק החלב – נבקש לשוב ולשאול בדבר טעמו של הסדר זה וצידוקו; ככל שאין טעמים מוצקים לחלוקה בין המגזרים כפי שנקבעה, הרי שיש לבטלה.

7. נודה לך אם תוכל להציג בפנינו בהקדם את הנתונים המקצועיים שעמדו לנגד עיני שר החקלאות בעת גיבוש התשתית שהובילה לחלוקה, או כל הצדקה עניינית אחרת המחייבת את שימורה של החלוקה האמורה לטובת הציבור.

בברכה,

אריאל ארליך, ע"ד
פורום קהלת

שלומית קפלן
פורום קהלת

העתק:

הממונה על חופש המידע במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

נספח טז'

העתק מענה למכתב 2 מטעם
מנכ"ל משרד החקלאות מיום

17.7.2018



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director-General

ה' אב תשע"ח
17 יולי 2018
מספר : 00976

לכבוד
עו"ד אריאל ארליך
הגב' שלומית קפלן
פורום קהלת

הנדון: מדיניות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתכנון משק החלב
סימוכין מכתבכם מיום 01/07/2018

אכן קיבלתי את מכתבכם בדבר האפשרות לביטול 'החומה הסינית' מתאריך 18/07/17, ואף הפניתי אותו למזכ"ל התנועה הקיבוצית מר ניר מאיר ולמזכ"ל תנועת המושבים מר מאיר צור, ביום 09/07/17 והמצורף בזה.

אין לי ספק שחלוקת תוספת המכסות לחלב לפי שיטת 'החומה הסינית' פחות כלכלית ושיוויונית, ואף מנוגדת למדיניות משרד החקלאות. מדיניות המשרד הינה לחזק בעיקר את המשק המשפחתי, וישובים חדשים בעדיפות לפריפריה ולכן, מן הראוי היה שכל התוספת הרוחבית למכסה הכוללת תחולק בעיקר למגזר המשפחתי, ובעידוד איחוד הרפתות הקטנות על מנת להביא את 'הרפת המושבית' שבמגזר הכפרי לרמה של 'רפתות גדולות', שרווחיותם מוכחת אל מול הרפתות הקטנות.

בברכה,

שלמה בן-אליהו
המנהל הכללי
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

העתיקים:

ח"כ אורי יהודה אריאל הכהן, שר החקלאות ופיתוח הכפר
צוות אסטרטגיה, משרד החקלאות
גב' עדי חכמון, סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר ערן אטינגר, יו"ר מועצת החלב
גב' מיכל קראוס, מנכ"לית מועצת החלב
התאחדות חקלאי ישראל

נספח יז'

העתק מכתב מיצוי הליכים

שנשלח למשיב 1 מיום

28.10.2020



28 באוקטובר 2020

י' במרחשוון תשפ"א

[מספרנו 622א]

לכבוד
ד"ר נחום איצקוביץ
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הקריה החקלאית, דרך המכבים, ראשון לציון
ת.ד. 30
בית דגן 50250

בדוא"ל: mankal@moag.gov.il

הנדון: מדיניות משרדך בתחום החלב – חלוקת מכסות הייצור בין מגזרים ("החומה הסינית")

סימוכין: מכתבינו מיום 18.07.17, ומיום 01.07.18

מכובדי,

- ביום 18.07.17 וביום 01.07.18, פנינו אל משרדך בבקשה לקבל מידע רלוונטי בנוגע לטעמים שעמדו בבסיס ההסדר המכונה "החומה הסינית" (להלן: 'ההסדר'). כפי שפורט במכתבינו שבנידון – הסדר זה משמר חיץ מוחלט בין המגזר המושבי למגזר השיתופי בחלוקת מכסות חלב בקר. חלוקה זו מתבצעת באופן שבו 58% מהיקף הייצור הכולל מוקצה למגזר השיתופי ו-42% מוקצה למגזר המושבי.
- הסדר זה, שאינו מעוגן בדבר חקיקה, יוצר חלוקה מלאכותית שאינה עומדת בהלימה עם כוחות השוק הטבעיים. הוא מונע נידוע יעיל של מכסות; מנציח ומעמיק את כשלי השוק שיוצרת אסדרת משק החלב הישראלי זה שנים רבות; ועומד בניגוד לתהליכי התייעלות ולניסיונות רפורמה במשק החלב.
- ביום 01.02.18 נשלח מכתב תשובה לפנייתנו מטעם הגב' עליזה זז'ק, הממונה על חופש המידע במשרדך. המכתב מציג את המקורות העיקריים העומדים לכאורה מאחורי ההסדר שבנידון. סימוכין אלה מצביעים על ההצדקה העקרונית לחלוקה (סמכות כללית של השר, שימור הסדר היסטורי בין המגזרים והגנה על יצרנים במגזר המשפחתי), אך לא מצביעים על הצדקה עובדתית, מגובה בנתונים, ביחס לאחוז היחסי שהוקצה לכל מגזר (מושבי או שיתופי) במסגרת ההסדר.
- נבקש להזכירך כי ביום 20.06.18 פורסמה המלצת המועצה הלאומית לכלכלה בדבר שינוי תכנון משק החלב בישראל. מסמך זה מבקר את ההסדר "החומה הסינית", תוך שקובע בין היתר:

"מספר הפרות במגזר השיתופי הוא פי 4.5 מרפת במגזר המשפחתי והיקף הייצור הממוצע לרפת במגזר השיתופי עומד על כ-5.5 מיליון ליטר בשנה, בעוד שהמגזר המושבי עומד על כמיליון ליטר בלבד. יתרה מכך, סקר רווחיות ענף הרפת שבחן את נתוני 2015 מצא כי רובן המוחלט של הרפתות הן הפסדיות. כמו כן, הסקר מצא כי עלות המזון ברפתות במגזר המשפחתי גבוהה בכ-10% מרפתות במגזר השיתופי...."

יעילותה של הרפת השיתופית עולה אפוא בהרבה על זו של הרפת המושבית – החלוקה המתוכננת שהסדר זה כופה פוגעת ביעילות המשק וגוררת בהכרח מחיר גבוה יותר לצרכן.

5. ביום 18.07.18 נשלח אלינו מכתב תשובה בנדון מטעם מנכ"ל משרד החקלאות דאז, מר שלמה בן-אליהו. לדבריו, הסדר "החומה הסינית" אכן סותר את מדיניותו המוצהרת של המשרד:

"אין לי ספק שחלוקת תוספת המכסות לחלב לפי שיטת 'החומה הסינית' פחות כלכלית ושיוויונית, ואף מנוגדת למדיניות משרד החקלאות. מדיניות המשרד הינה לחזק בעיקר את המשק המשפחתי, וישובים חדשים בעדיפות לפריפריה ולכן, מן הראוי היה שכל התוספת הרוחבית למכסה הכוללת תחולק בעיקר למגזר המשפחתי, ובעידוד איחוד הרפתות הקטנות על מנת להביא את 'הרפת המושבית' שבמגזר הכפרי לרמה של 'רפתות גדולות', שרווחיותם מוכחת אל מול הרפתות הקטנות".

6. בהתחשב בהמלצות לעיל, אשר קובעות כי יש מקום לבחון אפשרויות שונות לצמצום המתכונת הנוכחית של פעילות זו; ובהתאם למטרה של הסרת חסמים, שמירה על האינטרס הציבורי, הגנה על חופש העיסוק וקידום היעילות במשק החלב – נבקש לשוב ולשאול בדבר טעמיו של הסדר זה וצידוקיהם על בסיס עובדתי.

7. נבקשך אפוא להציג בפנינו בהקדם את הנתונים והאסמכתאות שעמדו לנגד עיני שר החקלאות בעת גיבוש התשתית העובדתית להסדר: את המידע המקצועי והכלכלי שעליו מושתת ההסדר; את החישוב שלפיו נקבע אחוז המכסות היחסי המוקצה לכל מגזר; וכיצד חלוקה זו משרתת את טובת הצרכן.

8. למען הסדר הטוב נבהיר כי מכתב זה ישמש מכתב מיצוי הליכים, שכן אנו שוקלים בכובד ראש פנייה לערכאות בנושא זה.

בברכה,

אריאל ארליך, עו"ד
פורום קהלת

שלומית קפלן
פורום קהלת

ייפוי כוח

פורום קהלת (ע"ר) 580553915 ("הפורום") מייפה בזה את כוחם של עו"ד אריאל ארליך ו/או עו"ד אביעד בקשי ו/או עו"ד מאיר רובין ו/או עו"ד אהרן גרבר ו/או עו"ד מאיר בוחניק ו/או אביטל בן-שלמה או מי מטעמם ("באי הכוח") לעתור בשמו לבית המשפט העליון בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק או לבתי המשפט לעניינים מנהליים או לכל ערכאה אחרת בישראל לפי העניין, בכל עניין ובכל עת ולעשות את כל הדרוש לניהול עתירות אלו באופן המועיל ביותר לפי שיקול דעתם. מבלי לגרוע מכלליות האמור, באי הכוח יהיו רשאים להצטרף לעתירות קיימות ולעשות כל פעולה אחרת הנדרשת לדעתם לצורך ניהול ראוי של העתירות הנזכרות.

ייפוי כוח זה יפקע ביום 1 בינואר 2022, למעט הליכים שנפתחו עד למועד זה.

ועל כך באנו על החתום ביום י"ב באדר תשפ"א, 24 בפברואר 2021,



משה קופל, יו"ר פורום קהלת

פורום קהלת ע"ר
580553915



מאיר רובין, מנכ"ל פורום קהלת

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8 ירושלים
משרד 026312720

office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

- מחלקת ליטיגציה -



ייפוי כוח

האינטרס שלנו (ע"ר) מייפה בזה את כוחם של עו"ד אריאל ארליך/עו"ד מאיר בוחניק או מי מטעמם לעתור בשמי, לפנות בשמי לערכאות משפטיות שונות בנושא משק החלב בישראל ובפרט לגבי היקף וחלוקת המכסות במשק החלב, לפי שיקול דעתם. ייפוי כוח זה תקף לכל העניינים היוצאים והקשורים להליכים אלו, לרבות בקשת מידע, ייצוג מול הרשויות וכן כל צורך נוסף הנוגע לנושא זה.

ועל כך באתי על החתום ביום 2.3.21

האינטרס שלנו -
חלובי שלך בכנסת
ע"ר 580689131

יורג באוס 

הנני מאשר/ת את חתימת מרשי
