

בג"ץ 1716/20

בג"ץ 1737/20

בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

פורום קהלת (ע"ר) 580553915

ע"י ב"כ עו"ד מאיר בוחניק או עו"ד אריאל ארליך

או עו"ד אפרת סונא

מרח' עם ועולמו 8 בירושלים

טל' 02-6312720 ; פקס 02-6312724

נייד 052-7065522 ; mbuchnick@kohelet.org.il

המבקש להצטרף כידיד בית המשפט

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

המשיבה בבג"ץ 1716/20

נגד

1. שר האוצר

2. שר החקלאות

ע"י פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טל' : 073-3925059 ; פקס : 02-6467011

המשיבים

## בקשה להצטרף להליך במעמד של ידיד בית המשפט – פורום קהלת

פורום קהלת (להלן – הפורום) מתכבד לבקש מבית המשפט הנכבד להצטרף להליך כ'ידיד בית המשפט'. הפורום יבקש לפרוס בפני בית המשפט בתמצית רקע כלכלי באשר לשורשיו של 'המחסור בחמאה' נושא ההליך. על בסיס מצע זה יבקש הפורום להתייחס בקצרה להחלטת המשיבים לבטל את המכס על ייבוא החמאה ולטענות העותרות נגד ביטול המכס. בייחוד יבקש הפורום להתייחס לטענת העותרות כי ביטול המכס יביא לפגיעה במשק החלב ובמטרות חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011.

## א. המבקש – פורום קהלת

1. פורום קהלת הוא עמותה ציבורית שהוקמה בראשית שנת 2012 על-ידי אנשי ציבור ואקדמיה מתחומי המשפט הציבורי, מדע המדינה והכלכלה. הפורום פועל לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, לקידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל, ולעיון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. בתחום חירות הפרט ויישום עקרונות השוק החופשי פועל הפורום לביטול רגולציה בלתי יעילה וחסימים הפוגעים בעקרונות אלו וברוחות הציבור ללא הצדקה. במסגרת זו הפורום עוסק בנושא תכנון משק החקלאות בישראל, ותכנון משק החלב בפרט. ד"ר אשר מאיר, שתצהירו מצורף לבקשה זו, חקר את הנושא ופרסם מספר פרסומים בנושא. בנוסף לכך היה הפורום שותף למספר הליכים משפטיים בתחום תכנון המשק החקלאי, ובכלל זה הליכים בפני בית משפט נכבד זה.

הפורום אינו מפלגתי ואינו נתמך על ידי ישות מדינתית כלשהי ולא על-ידי בעלי עניין אישי בתחומי עיסוקו.

## ב. הבקשה להצטרפות כידיד בית משפט

2. בהתאם למסורת הפסיקה של בית המשפט הנכבד בסוגיית צירוף צדדים להליכים כ"ידידי בית המשפט", בחינת בקשה להצטרפות כ-ידיד בית משפט תיעשה בעיקר לאור "מידת התרומה הפוטנציאלית הגלומה בצירוף המבוקש אל מול החשש שצירוף כאמור יפגע ביעילות הדיון, בצדדים ובזכויותיהם" (ע"פ 111/99 שוורץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד (2) 241 (2000)). הללו – התרומה מצד אחד והחשש לפגיעה ביעילות הדיון מאידך – נפרטו למבחני משנה (בלתי ממצים) בפסק הדין המנחה בעניין קוזלי (מ"ח 7929/96 קוזלי ואח' נ' מדינת-ישראל, פ"ד נג(1) 529 (1999)).
3. להכרעה בעתירה דנן, אם תהיה כזו, עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת בעניין עתידו של משק המזון בישראל ויוקר המחיה. הפורום מבקש אפוא לשמש שליח ציבור, כדי להעלות לפני בית המשפט הנכבד טענות מתחום מומחיותו ועיסוקו.
4. עיקר תרומתנו לדיון תהיה בעניינים הבאים:
- א. נבהיר את משמעות המונח 'מחסור' העומד במוקד המחלוקת בין הצדדים, וכיצד ניתן לקבוע האם אכן קיים מחסור במשק החמאה.
- ב. נציג את מבנה התכנון הרגולטורי במשק החלב בכלל, ובמשק החמאה בפרט, ונבהיר תוך ניתוח כלכלי כיצד מבנה זה הביא למחסור בחמאה מתוצרת מקומית.
- ג. נבהיר מדוע הטלת המכס על ייבוא החמאה וקביעת מכסות ייבוא בפורטור ממכס מונעות את פתרון המחסור, ונראה כי ביטול המכס צפוי לסייע בפתרון הבעיה.
- ד. נראה באמצעות ניתוח כלכלי כיצד ביטול המכס עשוי להשפיע לטובה לא רק על זמינות החמאה ומחירה אלא גם על ייעול, ביסוס ופיתוח משק החלב כולו ובכך להגשים את מטרות החוק.

5. לאור כל זאת נראה כי הצטרפותו של הפורום כ'ידיד בית משפט' תתרום לייעולו של הדיון ותסייע לבית המשפט הנכבד לקבל את מלא התמונה הרלוונטית לסוגיה שעליו להכריע לגביה – מבחינה מקצועית, תיאורטית, עובדתית ומשפטית.

6. מבחינת העיתוי להגשת בקשה זו, יבקש הפורום להדגיש כי מיד לאחר שהוגשו העתירות נערך להגיש בקשת הצטרפות זו. הכנת הבקשה בפועל נעשתה לאחר שהוגשה תגובת המדינה ותגובת העותרות לתגובת המדינה וזאת כדי לוודא שהפורום לא יחזור ללא צורך על דברים שנאמרו ולמנוע הכבדה מיותרת על ההליך. הואיל ומדובר במסמך קצר, ועל רקע חשיבות הנושא והשלכותיו על כלל משקי הבית בישראל, דומה שלא תהיה כל הכבדה על הדיון בצירופו של הפורום.

#### ג. עמדות הצדדים בנוגע לבקשת הצטרפות

7. מב"כ המועצה לענף החלב בישראל, עו"ד שאול פלס, נמסר כי: "מועצת החלב, מתנגדת לבקשה והיא תגיש את נימוקיה ישירות לבית המשפט ככל שהוא יורה לה לעשות כן".  
ב"כ התאחדות מגדלי הבקר, עו"ד ניר נורדן, הודיע כי: "ההתאחדות מתנגדת לבקשה, וכי לנוכח העובדה שטיוטת הבקשה הועברה אליה רק לפני שעות בודדות, הרי שהיא תגיש את נימוקי ההתנגדות שלה במישרין לבית המשפט, ככל שבית המשפט יורה לה לעשות כן". לשם הבהירות, נציין כי המבקשים פנו להתאחדות מגדלי הבקר למעלה מ-24 קודם להגשת הבקשה.  
מב"כ המשיבים, עו"ד מוריה פרימן, נמסר כי: "בשים לב להחלטת כב' השופט ג' קרא מיום 4.5.20 כי בקשה של עמותה אחרת להצטרפות כידידת בית המשפט הנכבד תידון בפני הרכב, בשלב זה, יבקשו המשיבים להותיר את העניין לשיקול דעת בית המשפט הנכבד".

#### ד. לסיכום

8. שמיעת טענות הפורום תסייע לבית המשפט לבחון את טענות הצדדים, ולאזן איזון נכון המתחשב בכלל ההיבטים הרלוונטיים, ובפרט לאור משקלם של השיקולים הכלכליים העומדים במוקד המחלוקת בין הצדדים. בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא לאפשר לפורום להציג את טענותיו, לצרף את עיקרי הטענות הנלווים לבקשה זו לתיק העתירה, ולאפשר לפורום לטעון את טענותיו גם בדיון בעל-פה.

תצהירו של ד"ר אשר מאיר, ראש המחלקה הכלכלית בפורום קהלת, מצורף לאימות הפרטים שבבקשה זו. כתב הטענות יצורף כנספח לבקשה זו, לנוחות בית המשפט הנכבד.

**יהא זה נכון ומועיל אפוא להיעתר לבקשה; ואף מן הדיון לעשות כן.**

אריאל ארליך, עו"ד

מאיר בוחניק, עו"ד

ב"כ פורום קהלת

ירושלים,

כ"ז באייר, תש"פ

21 במאי, 2020

## עיקרי טיעון מטעם פורום קהלת (המבקש להצטרף כידיד בית משפט)

### א. מבוא

9. עניינו של הליך זה הוא בהחלטת השר לבטל את המכס על החמאה המיובאת (בהוראת שעה). טיעוני הצדדים עוסקים בחלקם הגדול בסוגיית המחסור בחמאה – האם ישנו, כיצד נוצר, כיצד ניתן לפתרו, וכיצד ישליך הדבר על כלל משק החלב בישראל.

### עיקרי-טיעון אלו יתייחסו בקצרה לנקודות הבאות:

- א. נבהיר מה משמעות המונח 'מחסור' וכיצד ניתן לקבוע אם קיים מחסור בחמאה.
- ב. נציג בתמצית את הקשר בין מבנה משק החלב בישראל והמחסור בחמאה שחווה ישראל לאחרונה.
- ג. נבהיר מדוע ביטול המכס צפוי להביא להגדלת זמינות החמאה, יציבות באספקתה והבטחת מחיר נאות ליצרנים, למחלבות ולצרכנים.
- ד. נראה כי שינוי קטן זה צפוי אף לתרום תרומה גדולה לשאר מטרות החוק ובכלל זה ייעול, פיתוח וביסוס משק החלב בישראל.

### ב. תמצית הרקע לעתירות

10. הרקע העובדתי הוצג בהרחבה הן בעתירות והן בתגובת המדינה, ולפיכך נסתפק במספר עובדות קצרות הנדרשות לעניין: ביום 26.2.2020 חתם שר האוצר על צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3), התש"ף-2020. צו זה מעניק פטור ממכס לייבוא חמאה עד ליום 31.12.2020. ההחלטה לחתום על צו זה הגיעה לאור מחסור חמור בחמאה שהורגש בישראל במשך שנת 2019.

קודם לקבלת ההחלטה על ביטול המכס על ייבוא חמאה ביקש משרד האוצר לפתור את המחסור באמצעות הגדלת מכסות הייבוא הפטורות ממכס. על אף שמכסות הייבוא הוגדלו מספר פעמים, ניסיונות אלו לא צלחו והמחסור בחמאה לא בא לקיצו. בעקבות זאת, ובשל החשש שהמחסור ימשך גם בשנת 2020, החליטו המשיבים לבחון את ביטול המכס על ייבוא החמאה. ביום 6.1.2020 פרסמה רשות המסים הודעה בדבר כוונתה להורות על "ביטול שיעורי המכס בייבוא חמאה"<sup>1</sup>. בתום הליכי שימוע והתייעצות פנימית בקרב המשיבים חתם שר האוצר על הצו.

נגד הצו עתרו העותרות דנן. בתמצית, בבסיס העתירות עומדות הטענות כי אין למעשה מחסור בחמאה; כי ההחלטה על ביטול המכסות אינה מידתית ואינה נשענת על תשתית עובדתית מספקת; כי ההחלטה מנוגדת להסכם העקרונות שחתמו המשיבים עם העותרות; וכי ההחלטה פסולה כיוון שהתקבלה על ידי ממשלת מעבר.

בנוסף לכך טוענות העותרות כי החלטה סותרת את מטרותיו המרכזיות של חוק תכנון משק החלב וכי היא עתידה לפגוע בשוק החלב המקומי. **הפורום יבקש למקד את טיעונו בהפרכת טענות אחרונות אלו.** אדרבה, כפי שנבקש להראות, ביטול המכס עתיד לתרום למטרות העומדות בבסיס החוק ובכלל זה

<sup>1</sup> הודעה זו צורפה כנספח 37 בבג"ץ 1716/20.

אספקה סדירה של מוצרי חלב במחירים נאותים. כמו כן עתידה ההחלטה להקדיש לחיוב על ייעול, פיתוח וביסוס משק החלב בישראל.

### ג. האם יש מחסור בחמאה בשוק?

11. בבסיס ההליך עומדת מחלוקת בנוגע לשאלת קיומו של מחסור בחמאה בישראל. קודם שנצלול אל ניתוחה הכלכלי והמשפטי של הסוגיה נבקש לעמוד על משמעותו של המונח 'מחסור'. על פניו המונח 'מחסור' מתייחס לכמות מצויה של מוצר הנמוכה ממדד כלשהו. ביחס לחמאה ניתן למשל לדבר על כמות חמאה שנופלת מהכמות הבסיסית הנדרשת לאדם ממוצע; כמות חמאה הנופלת מזו הנדרשת כדי לספק הרגלי הצריכה; או כמות החמאה שנופלת מהכמות שציבור הצרכנים נכון לצרוך במחיר נתון.

12. לדעתנו קשה לקבוע מהו 'הצורך הבסיסי' של בן אדם לחמאה, וספק אם נתון כזה הוא בכלל בעל משמעות. אולם, ניתן להתייחס לשתי ההגדרות האחרונות – זמינות שנופלת מהיקף הרגלי הצריכה, וזמינות שנופלת מהכמות שאנשים מעוניינים לצרוך בהינתן המחיר המפוקח. מספר התושבים, כמו גם ההכנסה לנפש בישראל גדלים משנה לשנה בצורה עקבית, ולכן אך צפוי שהביקוש לחמאה יגדל אף הוא בצורה עקבית. ואכן, עיון בסקרי הוצאות משקי בית לשנים 2015-2018 (סקר 2019 טרם פורסם), מלמד שסך ההוצאות על חמאה גדל בכל אחת מן השנים (בממוצע בכ- 6% בשנה). אך משק החמאה המתוכנן אינו מדביק את הביקוש הגדל – כפי שאפשר להתרשם מסעיף 29 לתגובת המדינה, הייצור המקומי של חמאה ירד בשנת 2018, והמשיך לרדת בשנת 2019. אף הכמות הכוללת של החמאה הזמינה (כולל ייבוא) למספר הולך וגדל של תושבים ירדה בכל אחת מן השנים האלו.

גם בהתייחס למדד הביקוש לחמאה במחיר המפוקח ניתן לראות כי קיים מחסור – המחיר המפוקח של חמאה רגילה בישראל לצרכן הוא 3.94 ש"ח ל-100 גרם. כפי שנראה להלן גם היום **הכמות שהציבור מעוניין לרכוש במחיר זה עולה על הכמות שמשתלם ליצרנים מקומיים ליצור** בתנאי המשק המתוכנן הנוכחי.

13. סיכומו של עניין, אין ספק כי היה ועודנו קיים מחסור בחמאה בישראל. מחסור זה התרחש למרות שקיימים מקורות זמינים הן לסיפוקה של צריכת ההרגל והן לסיפוקו של הביקוש. מקורו של המחסור הוא במשטר תכנון מסורבל שאינו מאפשר למשק למלא את ההרגלים והצרכים, למרות שביכולתם לעשות כן. לתכנון זה והשלכותיו על משק החלב נבקש להקדיש את הפרק הבא.

### ד. התכנון הישראלי בשוק החלב

14. לא כל רגולציה הגורמת למחסור היא פסולה. יש ושיקולים חשובים ומוצדקים, לדעת המדינה או הרשות, מאלצים אותן לכפות מצב של מחסור בשוק. כך למשל יכולה המדינה לסבור כי יש להגביל את כניסתם של עובדים זרים לישראל, על אף הביקוש הרב לידדים פועלות, בשל אינטרסים מדיניים אחרים. רגולציה פסולה היא רגולציה שפגיעתה בשוק וברוחות האזרחים עולה על התועלת שיש בה למטרות שלשמן נוצרה (או שהיא כלל אינה משרתת אותן).

במסגרת טיעוננו נבקש להראות כי זהו המקרה שלפנינו – שוק החלב בכלל, ושוק החמאה בפרט, רווי בהתערבות רגולטורית. התערבות זו יוצאת דופן בהיקפה וידיה שלוחות אל כל שלב מייצור החמאה –

החל מחליבת הפרה ועד לקניית החמאה על ידי הצרכנים. התערבות זו לא די שאיננה מביאה לתוצאות שלשמן נועדה, היא גם פוגעת באותם האינטרסים שעליהם היא מבקשת להגן בהתאם למטרות החוק – פיתוח, ייעול וביסוס משק החלב בישראל, והבטחת אספקה סדירה של חלב ומוצרים.

15. התכנון הפתלתל במשק החלב הוא מחזורי. מידי שנה שר החקלאות נדרש לחזות את מלוא צריכת החלב ומוצרים הצפויה בקרב אזרחי ישראל ולקבוע בהתאם את היקף הייצור הכולל, שהוא היקף ייצור החלב המקומי השנתי.<sup>2</sup> דרישה זו משונה היא, שכן למעשה השר אינו חוזה אלא **מכתיב** את כמות הצריכה. הכמות שהוא יאפשר לייצר, היא הכמות שתהיה זמינה לצרכן והיא – באופן שאינו מפתיע – תהיה גם שיעור הצריכה של הייצור המקומי. כל כמות של חלב שהשר יחזה, תקלע 'בולי'. מדובר בלא יותר מאשר תרגיל עקר של הגבלת כמות כדי להטיב עם קבוצה מצומצמת של היצרנים בשרשרת ייצור החלב ומוצרים. **נציין כבר כעת כי לו היה היקף הייצור הכולל של החלב גדול יותר, ממילא היה מוסת חלק מהיקף זה באורח טבעי לייצור חמאה. זמינות גבוהה יותר של חלב היתה גם מורידה את עלות ייצור שומן החלב ומעלה את כדאיותו, (אף ללא כל שינוי במחירה המפוקח של החמאה) וכך מגדילה את כמות ייצור החמאה. די היה בכך כדי להקל במידה מסויימת על מצוקת מחסור החמאה בישראל.**

16. השלב הבא בתכנון המשק הוא חלוקת המכסות ליצרנים על ידי וועדת המכסות. סך המכסות האלו אינו יכול לעלות על היקף הייצור הכולל, אך לכאורה יכולות להיות נמוכות ממנו.<sup>3</sup> כלומר, גם אחרי ששר החקלאות הגביל את כמות הייצור, בידי וועדת המכסות לווסת את הייצור ולהגבילו עוד. עצם קיומן של המכסות פוגע ביעילות הייצור ומעלה את עלותו. בכל משק חלב לעולם תהייה רפתות יעילות יותר ויעילות פחות. כאשר מוטלת על רפת יעילה תקרת ייצור, היא לא תוכל להגדיל את הייצור ולהביא בכך לידי ביטוי את היתרון שלה בייצור וכך להוריד את עלות הייצור בכלל הענף.

בנוסף לכך, חלוקת המכסות ללא תלות ביעילות הרפתות שמקבלות את המכסה, והגבלת המסחר במכסות בין הרפתות,<sup>4</sup> מסכלת את התמריץ של רפתות להפוך יעילות יותר.

17. השלב הבא הוא מכירת החלב הגולמי למחלבות. בתנאי שוק פתוחים, היו הרפתות מתחרות זו בזו והיו שואפות לייעל את ייצור החלב כדי להציע את מרכולתן למחלבות במחירים תחרותיים. אלא שתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), תשע"ב-2012, קובעות כי ועדת ההיגוי שהוקמה על פי התקנות תקבע מחיר מינימום רבעוני שמחוייבות המחלבות לשלם עבור ליטר חלב גולמי. שיטת חישוב המחיר סבוכה למדי, אולם די בכך שנציין כי בבסיסה עומד חישוב העלות הממוצעת של ייצור החלב בכלל הרפתות. ברור מאילוי ששיטת חישוב כזו מנטרלת למעשה את אילוץ הרפתות להתייעל מעבר למחיר הממוצע. בהינתן שהמחיר הרבעוני גבוה ממחיר הייצור ברפתות שאינן יעילות, התחרות בין היצרנים והאילוץ להתייעלות נמוכים.

18. **השלב הבא, והחשוב ביותר לענייננו הוא ייצור החמאה ושאר מוצרי החלב.** בין הצדדים שוררת הסכמה כי בשלב זה טמון שורש המחסור בחמאה. העותרים והמשיבים מסכימים שקיים ביקוש גבוה יותר

<sup>2</sup> סעיף 4(א) לחוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011 (להלן: 'החוק').

<sup>3</sup> סעיף 7(ב) לחוק.

<sup>4</sup> סעיף 7(ו) לחוק.

למוצרי השומן של החלב מאשר למוצרי החלבון. לאור ההיצע העודף של מוצרי החלבון והעלות היקרה של סילוקו, נקבע היקף ייצור החלב על פי הביקוש לחלבון. הפער בין הביקוש העודף לבין הייצור המקומי סופק עד כה באמצעות ייבוא שומן חלב מחו"ל על פי מכסות.

19. בכל הכבוד, על אף ההסכמה ששוררת בין הצדדים בנוגע להסבר זה, כדאי להתעכב ולתהות על קנקנו. ההפרדה המושגית שיצרו הצדדים בין הביקוש לשומן ובין הביקוש לחלבון היא מלאכותית. ליצרן יהיה כדאי להפריד את חלב למרכיביו אך ורק אם המחיר הכולל שיקבל על התוצרת המופרדת יעלה על המחיר שהוא נדרש לשלם עבור החלב שאינו נפרד ועלויות הייצור. שוק מוצרי החלב למיניהם מגיע לאיזון כאשר שלשת המחירים האלו – מחיר החלב, מחיר השומן, ומחיר החלבון (או סילוקו) – עומדים ביחס שהופך את שתי חלופות ייצור אלה (מכירת החלב או הפרדתו לרכיביו) לשוות ערך מבחינת המחלבה. אם במחירים הצפויים, היקף צריכת החלבון נמוך מהיקף צריכת השומן, או שמחיר סילוק עודפי החלבון גבוהים, הדבר יבוא לידי ביטוי בהעלאת מחירי השומן, אחרת לא ישתלם לייצרן לייצר. איזון כזה קיים כמעט בכל העולם ולאורך כמעט כל ההיסטוריה של מוצרי חלב, בת אלפי שנים. ביחס לגודל המשק הישראלי, יש למעשה ביקוש אין סופי הן לחמאה והן לחלבון שנשאר, ורכיבים אלו נסחרים בבורסות העולם בכמויות אדירות, ובמחירים משתנים מרגע לרגע, לפי תנאי השוק העולמי. כיצד אפוא נוצר בישראל הפער שבין הביקוש לשומן ובין זה לחלבון?

20. שלא במפתיע פתרון התעלומה טמון בידיה של הרגולציה. צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים) התשע"ט-2019, קובע מחיר מירבי שבו רשאויות המחלבות למכור את החמאה שייצרו, כלומר את השומן. קביעת מחיר מירבי אינה מאפשרת ליצרן לגלם במחיר החמאה את מלוא עלויות ייצור או סילוק החלבון.

**כלומר, הפער המלאכותי בין הביקוש למוצרי שומן ובין כדאיות ייצורו במחיר המפוקח, הוא סיבת המחסור בשומן תוצרת הארץ שעליו מצביעים הצדדים.** את הפתרון למחסור זה ביקשה המדינה לייבא מחו"ל.

#### **ה. וחוזר חלילה – מחיר הרגולציה על היבוא**

21. הצבענו על העובדה שלפחות חלק ממחסור החמאה מייצור מקומי הוא פועל יוצא של משטר התכנון ושל מכסות הייצור ומחיר החמאה המפוקח בפרט. בהינתן מחסור מלאכותי זה, ייבוא החמאה יכול היה להיות פתרון אלגנטי לפער שבין כדאיות ייצור שומן ובין הביקוש הגדל לחמאה. המחיר המפוקח נמוך אמנם ביחס לכדאיות הייצור בישראל, אולם יש מדינות אחרות שמצליחות לייצר שומן חלב בעלויות נמוכות דיון כדי שישתלם לייבא מהן חמאה. לכן גם במחיר המפוקח יש כדאיות לייבוא שומן חלב שיספק את הביקוש לשומן חלב במחיר המפוקח.

22. אלא שבד-בבד עם פתיחת המשק לייבוא החליטו משרד הכלכלה והאוצר לייצא את התכנון, על כשלו וקשלוניותו, גם אל שוק הייבוא. שר האוצר קבע תעריף מכס לחמאה. כמו כן קבע שר האוצר מכסות מירביות של ייבוא חמאה מחו"ל בפטור ממכס. מכסות אלו מחולקות על ידי ועדת המכסות למייבאים שונים. כמו בנוגע לייצור החלב, גם ביחס לייבוא קיומן של המכסות מסכל למעשה את היתרון ליעילות

ומפחית את התמריץ של המייבאים להתייעל ולהתחרות זה בזה. בכך הן מייקרות את המוצר ומצמצמות את זמינותו.

23. קביעת מכסות יוצרת דילמה נוספת בנוגע לחלוקתן. צעד מאולץ זה מחייב את הרשות לנקוט צעד מאולץ נוסף, קרי, למצוא את האיזון שבין חלוקה יעילה לשחקנים בעלי ניסיון בייבוא ובין החשש מיצירת אוליגופול ומניעת כניסתם של שחקנים חדשים לשוק. אלא שספק רב אם ניתן ליצור איזון כזה באופן מכוון. דילמה זו היא הנמצאת במוקד המחלוקת בין הצדדים בנוגע לשיטת חלוקת המכסות. העותרים מבקשים להעביר לידי המחלבות, בנוסף לכוחם הדומיננטי בייצור מוצרי החלב, גם כח שוק נרחב בייבואם.<sup>5</sup> אין חולק כי שילוב זה כדאי ביותר **עבור המחלבות** – בהעדר אפשרות כניסה לשחקנים אחרים תחרותיים משמעות הדבר היא הפקדת משק החמאה באופן כמעט בלעדי בידיהם. אך את המחיר על צעד שכזה ישלמו הצרכנים שיאלצו להתמודד עם מחסור בחמאה, פרי העדר כדאיות לייצרנים לייצר או לייבא את החמאה המותרת להם על פי המכסות.

24. משרד הכלכלה מצידו צידד בתחילה בפתיחת השוק ליבואנים חדשים. אך עד מהרה גילה כי חלוקת מכסות לשחקנים שאינם מנוסים תוך הגבלתם למכסה (וסיכול כדאיות ההשקעה בשל הייתרון לגודל, או הוודאות לטווח הארוך) לא אפשרה לאלו לייבא חמאה באופן יעיל. חלק מהיבואנים אף לא עמדו במכסות שקיבלו.

25. המסקנה המתבקשת – מסקנה שאליה הגיעו גם המשיבים בסופו של דבר – היא זו: לא ניתן לתקן עיוות מלאכותי שנוצר מתכנון השוק המקומי באמצעות עיוות נוסף אחר בשוק הייבוא. האיזון בין יעילות הייבוא ובין כניסת שחקנים נוספים יושג באמצעות ביטול מכסות הייבוא בפטור ממכס: בהעדר מכסות לא יידרשו המשיבים לקבוע את אופן החלוקה הנכון של ייבוא החמאה, ומאידך יבואנים חדשים המבקשים להתחרות עם הוותיקים יוכלו לעשות זאת. היבואנים עצמם יוכלו להעריך את היקף היכולת שלהם לייבא באופן כדאי.

#### 26. לסיכום פרק זה:

כשביקשו המשיבים לתקן את המחסור המלאכותי שנוצר במשק ייצור החמאה המקומית לא הייתה בידם ברירה אלא לקבל את החלטתם לבטל את המכס על הייבוא. פתרונות רגולטוריים אחרים מולידים דילמות רגולטוריות שאינן ניתנות לפתרון בלי לפגוע בצרכן, ביבואן או בשחקנים אחרים. ביטול המכס לעומת זאת צפוי לייתר את אותן הדילמות ולייצר מצב שבו ישתלם לייבא הרבה יותר חמאה. במצב זה ייתכן שעלות החמאה תרד אף מתחת למחיר הנוכחי, בעוד שכמות החמאה תעלה מעל לכמות הרגילה.

הערה משלימה בנוגע להכפפת החמאה המיובאת למחיר המפוקח: עניין זה אינו עומד במוקד ההליך אך הוא נושק לו ונדון בימים אלו בוועדת המחירים במשרד האוצר. קודם להחלטה על ביטול המכס על החמאה, לא הייתה החמאה המיובאת כפופה למחיר המפוקח, למעט חמאה שיובאה במסגרת המכסות הפטורות ממכס. לעמדתנו, לאחר ביטול כללי של המכס יהיה זה נכון **לבטל את המחיר המפוקח של**

<sup>5</sup> ראו למשל סעיף 71 לעתירת התאחדות מגדלי הבקר.



**החמאה המיובאת** כמו גם את המחיר המפוקח על חמאה מייצור פנימי. כפי שהסברנו לעיל, ביטול המחיר המפוקח יאפשר הן ליצרני החמאה המקומיים הן ליבואנים למכור את החמאה במחיר התואם את הביקוש בשוק. **יחד עם זאת, אף אם לא יבוטל מחיר הפיקוח אנו סבורים כי אין בכך כדי לבטל את הייתרון של ביטול המכס על חמאה. ייתכן מאוד כי בהתקיים תחרות בין היבואנים יהיו בהם גם כאלו שיצליחו לייבא חמאה באופן יעיל במחיר נמוך מהמחיר המפוקח.**

#### **1. החוק ומטרותיו: ביטול המכס אינו פוגע במטרות החוק**

27. סעיף 1 לחוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011 (להלן: 'החוק') מונה את מטרותיו:

1. 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.

#### **מטרות החוק הן אפוא:**

1. פיתוח, ייעול וביסוס משק החלב בישראל;
2. הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו;
3. הבטחת אספקה סדירה של החלב ומוצריו;
4. הבטחת מחירים נאותים ליצרנים למחלבות ולצרכנים;
5. תנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות.

28. ביטול המכס משרת בוודאי את הבטחת האספקה הסדירה של החמאה. אין חולק כי בהינתן הרגולציה הנוכחית על ייצור שומן החלב בישראל קיים פער בין הביקוש לחמאה ובין ייצורו בישראל. כפי שהראנו לעיל, ללא ביטול המכס תיוותר על כנה הדילמה שבין יצירת אוליגופול ובין הפקדת מכסות בידי יבואנים לא מיומנים שייתקשו לייבא ולספק חמאה באופן סדיר. לאור התכנון הקיים במשק, **אספקה סדירה של חמאה תתאפשר רק באמצעות ביטול המכס שיביא וודאות ויציבות לשוק יבוא החמאה.**

ביטול המכס צפוי גם להגדיל את התחרות בין היבואנים השונים. תחרות זו תביא בתורה להתייעלות ותשרת מטרה נוספת של החוק – הבטחת מחירים נאותים לצרכנים ולמחלבות שתצרוכנה חמאה.

29. **די היה בכך כדי להצדיק את ביטול המכס.** ואולם לדעתנו פתיחת שערי ישראל לייבוא עתידה להקרין באופן חיובי אף על מטרות החוק האחרות. משק החלב כאמור מתוכנן מתחילתו ועד סופו. על אף הרצון הטוב, ובלי להטיל ספק בעומק היכרותו של שר החקלאות את אופי הצרכן הישראלי, תכנון נוקשה זה אינו תורם רבות לפיתוח וייעול משק החלב. אדרבה, קיומן של מכסות מועטות שאינן ניתנות להעברה אינו מעודד את היצרנים להשקיע בפיתוח וייעול הרפתות וקווי הייצור, בין בשל אובדן המניע להתייעלות שיכול לייצר היתרון לגודל ובין מתוך ידיעה כי גם ללא פיתוח וייעול מובטחת להן הכנסה מהמכסה. לעומת זאת, כפי שנראה להלן, דווקא פתיחת שוק החמאה לייבוא צפויה להביא לפיתוח, ייעול וביסוס משק החלב בישראל והבטחת איכות ובטיחות ייצור מוצרי החלב.

30. באשר לפיתוח המשק – בחנות מצויה בחו"ל נוכל למצוא עשרות סוגים של חמאה המתאימים ככל הנראה לטעמם השונה של הצרכנים השונים. בשלב הראשון, פתיחת השוק לייבוא חופשי תאפשר לתשעה מיליון תושבי ישראל למצוא את סוג החמאה המתאים לטעמם במחיר נאות. אך עד מהרה צפויה התנסות זאת לדרבן את הפירמות הישראליות לפתח את קווי הייצור שלהם ולחדש אף הן סוגים שונים ומשובחים שיתחרו מול מוצרי הייבוא. פתיחת שערי הייבוא תסייע אפוא לא רק לפיתוח טעמם של תשעה מיליון תושבים, אלא גם לפיתוח משק החמאה הישראלי עצמו.

31. ביטול המכס על החמאה נוגע אומנם אך ורק בענף מסוים של משק החלב, ולא צפוי לחדור את ביצורי התכנון בשאר ענפי המשק, לפחות לא באופן ישיר. עם זאת הוא צפוי להשפיע באופן חיובי על התייעלות ופיתוח ענף זה במשק הישראלי. חשיפת המחלבה הישראלית לתחרות מחו"ל, צפויה לחלחל גם ליצרן: ללא התייעלות מצדו אשר תהפוך את מחיר המטרה בקניית החלב עבור ייצור חמאה למחיר כדאי, צפויות המחלבות הישראליות להקטין את היקף צריכת החלב. ייעול ופיתוח שכזה בקרב היצרנים ייתכן שישפיע אף על שאר ענפי המשק ויש לקוות כי כך אכן יקרה.

32. אין חולק כי תחרות שכזו עלולה להקשות על חלק מהרפתות שאינן יעילות, שלא תוכלנה לעמוד בתחרות מול רפתות חזקות ויעילות. אך כאן המקום להדגיש – **מטרת החוק איננה הבטחת השארותם של רפת פלונית או משק חקלאי אלמוני**. מטרה פרסונלית כזו לא רק שהייתה פסולה, אלא שהיא גם הייתה עומדת בסתירה מול מטרות החוק האחרות – הבטחת האספקה ומחירים נאותים לצדדים כולם. **מטרת החוק היא לייעל, לפתח ולבסס את משק החלב בישראל בכללו. את המטרה זו ניתן להשיג אך ורק בתנאי שכל השחקנים הפועלים במשק החלב יישאפו להתייעל ולהתפתח**. אם תחפוץ הממשלה מטעמים שונים להעניק רשת ביטחון להמשך קיומן של רפתות לא יעילות – תוכל לעשות זאת בדרך אחרת, כמו הענקת סבסוד ישיר, אך לא במסגרת החוק.

## ז. במקום סיכום

33. כפי שפתחנו, רגולציה היוצרת מחסור כשלעצמה איננה פסולה, כל עוד היא משרתת את המטרה שלשמה נוצרה ונזקיה קטנים מתועלותיה. אולם כפי שנוכחנו, על אף הכוונות הטובות, התכנון במשק החלב במתכונתו הנוכחית אינו משרת את מטרות החוק. תחת פיתוח, ביסוס וייעול המשק הוא משמר אי יעילות וחונק את התמריצים לפיתוח. התכנון ייצר מחסור מלאכותי שפגע באספקה הסדירה של החמאה לצרכנים.

34. העתירות דן אומנם אינן עוסקות בכלל תכנון משק החלב, אלא רק במחסור בחמאה ובהחלטת המשיבים להביא לסיומו באמצעות ביטול המכס על ייבוא חמאה. אולם כפי שנוכחנו לדעת, המחסור בחמאה אינו עומד בפני עצמו אלא מלמד על כלל משק החלב. המחסור אינו אלא קצה חוטה של פקעת הרגולציה במשק החלב המתוכנן. ההסדרים, התקנות והצווים קשורים וסבוכים זה בזה. דווקא לאור קיומו של סבך זה ייתכן כי משיכת קצה החוט, קרי, ההחלטה לבטל את המכס על החלב, תוכל לפרוס אט אט את הסבך. ביטול המכס יאפשר לא רק להתמודד עם המחסור בחמאה אלא גם באופן עקיף לתמרץ את שאר בעלי העניין במשק להתייעל ולהתפתח **באופן שישירת את מטרות החוק**.

לפיכך נבקש לחוות דעתנו כי ההחלטה על ביטול המכס על החמאה אינה פוגעת במטרות החוק אלא  
דווקא מגדילה מאד את סיכויי מימושו.