

בג"ץ 1948/19

בית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

פורום קהלת (ע"ר) 580553915

ע"י ב"כ עו"ד אריאל ארליך או עו"ד מוריה אלימלך
או עו"ד מאיר בוחניק
מרח' עם ועולמו 8 בירושלים
טל' 02-6312720 ; פקס 02-6312724
נייד 054-6891319 aerlich@kohelet.org.il

המבקש להצטרף כידיד בית
המשפט

בעניין שבין:

1. **ארגון מגדלי העופות בישראל, אגודה חקלאית**
שיתופית בע"מ ואח'

העותרים

כולם ע"י ב"כ עו"ד דנה קאשי ואח'
מהרצוג פוקס נאמן ושות' עורכי דין
בית אסיה, רח' ויצמן 4, תל-אביב 6423904
טל : 03-6925992/3 ; פקס : 03-6966464

- נ ג ד -

1. **מדינת ישראל – משרד החקלאות ופיתוח הכפר**
2. **שר החקלאות ופיתוח הכפר**
3. **מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

המשיבים

הקריה החקלאית, דרך המכבים ראש"צ, ת.ד 30 בית
דגן
על-ידי פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל : 02-6466590 ; פקס : 02-6467011

4. **המועצה לענף הלול**

משיבה פורמאלית

מרח' קפלן 2, ת.ד 7133 תל אביב
מיקוד 6107120
טל : 03-6083232 ; 03-6083231

בקשה להצטרף להליך במעמד של ידיד בית המשפט –

פורום קהלת

א. כללי

1. פורום קהלת (להלן – **הפורום**) מבקש מבית המשפט הנכבד להצטרף להליך כידיד בית המשפט. הפורום מבקש להצטרף להליך כדי להציג לפני בית המשפט את הערותיו בכמה עניינים בעלי חשיבות עקרונית מבחינה חוקית ומנהלית, אשר להם השלכות ישירות על ענף הלול בישראל ועל טובת הצרכן. לפורום ישנה מומחיות בתחום והוא עוסק במחקר שלו מזה שנים אחדות.

2. נבקש למקד את טענותינו במישור העקרוני שבבסיס סמכותו שר החקלאות להתיר ייבא ביצים לישראל. טענותינו המרכזיות הן שמועצת הלול היא לכל היותר גורם מיעוץ לשר, שהוא בעל הסמכות לשקול ולאזן בין האינטרס של ההגנה על החקלאים לאינטרס של טובת כלל הציבור. שקילה זו מאפשרת לשר להתיר בעת הצורך ייבוא ביצים לישראל ועל כן החלטתו מצויה במתחם הסבירות המנהלית. כמו כן, כגוף שעוסק בתחום וחוקר אותו מזה שנים אחדות, נבקש להציג חוות דעת נגדית לפיה היתר ייבוא ביצים אינו צפוי לגרום לעודפים או לפגוע בטובת הציבור כי אם להיפך – ייבוא ביצים מאזן את הפגיעה בצרכן במשק מתוכנן.

ב. המבקש – פורום קהלת

3. פורום קהלת הוא עמותה ציבורית שהוקמה בראשית שנת 2012 על-ידי אנשי ציבור ואקדמיה מתחומי המשפט החוקתי, מדע המדינה והכלכלה. הפורום פועל לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, לקידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום אינו נתמך בידי ישות מדינתית כלשהי ולא בידי בעלי עניין אישי בתחומי עיסוקו.

4. בשנים האחרונות חוקר פורום קהלת, בין היתר, את תחום מועצות הייצור החקלאיות. הפורום מלווה את הליך החקיקה לאסדרת משק הדבש בישראל;¹ עתר בעניין סמכותה של מועצת הדבש (בג"ץ 4239/17, תלוי ועומד); עסק במחקר של מועצת הצמחים; ופעל בתחום הרפורמה במשק החלב. במסגרת פעילותו למד הפורום לעומק את ההסדרים במשק, מתוך מטרה להציע דרכים לשיפור וקידום המשק החקלאי בישראל ולהבטיח את טובת הצרכן.

5. הפורום בעל מומחיות ספציפית בענף הלול. כחלק מעיסוקו המקצועי פרסם הפורום בשנת 2015 את מחקרו **"משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה"**², מאת ד"ר אשר מאיר, עו"ד אריאל ארליך וחני רוטשטיין-כהן. דו"ח זה בוחן ביסודיות את מבנה הענף, מנתח

¹ ראו מחקר בעניין משק הדבש באתר הפורום: <https://27da482dm48c5mf5k1jt0w2p-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/03/%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A7%D7%94%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%AA-%D7%9E%D7%A9%D7%A7-%D7%94%D7%93%D7%91%D7%A9-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.pdf>

² ראו מחקר בעניין משק הלול באתר הפורום: <https://27da482dm48c5mf5k1jt0w2p-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/03/%D7%9C%D7%95%D7%9C-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94.pdf>

את השלכותיו של התכנון במשק, ומציע הסדר בהתחשב בשיקולי יעילות וטובת הציבור. הדו"ח כולל פרק שעוסק במיוחד בנושא של ייבוא תוצרי לול. על בסיס מומחיותו, הבאה לביטוי בין היתר במחקר זה, מבקש הפורום להציג בכתב הטענות שלהלן, באופן קצר ותמציתי, את חוות דעתו.

המחקר מצורף כנספח א' לבקשה זו.

ג. הבקשה להצטרפות כידיד בית משפט

6. בהתאם למסורת הפסיקה של בית המשפט העליון בסוגיית צירוף צדדים להליכים כידידי 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 שורץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד (2) 241). 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).

7. כאמור לעיל, מידת התרומה של הפורום לדיון עשויה להיות רבה. הפורום יבקש לגבות את טענותיו באמצעות חוות דעת כלכלית מקצועית וסימוכין נוספים. לאור הידע והניסיון האצורים אצל עמיתי וחוקרי הפורום, ובשל העמדות שהוא מבקש לייצג ולקדם, ביניהן טובת הציבור ואיזון ראוי בינה ובין אינטרסים אחרים בהקשר הנדון, סבור הפורום כי צירופו ושמיעת טענותיו יועילו לברור אמיתי של הסוגיה על כל צדדיה, וכי ביכולתו לתרום תרומה של ממש לדיון.

8. מנגד, המחיר של צירופו של הפורום להליך נמוך מאד. לא נכביד בחזרה על טענות שטענו המשיבים, ונתמקד בהרחבה וביסוס של היבטים מסויימים. אין בדברינו משום פתיחת חזיתות נוספות, אלא משום סיוע לבית המשפט הנכבד במיקוד הדיון בשאלות העקרוניות שההליך מעלה. **כתב הטענות יצורף לבקשה זו, לנוחות בית המשפט הנכבד.**

ה. עמדות הצדדים בנוגע לבקשת הצטרפות

סיוטת הבקשה הועברה אתמול (17.04.2019, 12:40) לעמדת הצדדים, אולם עד לעת זו לא התקבלה תשובה מטעמם. לכשתקבל עמדת הצדדים ימסרו הח"מ הודעה מעדכנת לבית המשפט.

ירושלים,

י"ג ניסן תשע"ט

18 באפריל 2019

מאיר בוחניק, עו"ד

מוריה אלימלך, עו"ד

אריאל ארליך, עו"ד

ב"כ המבקש

עיקרי טיעון מטעם פורום קהלת (המבקש להצטרף כידיד בית

המשפט)

א. מבוא ורקע עובדתי

1. ביום 20.01.2019 העניק שר החלקאות למשווקי הביצים בישראל רישיונות ייבוא ביצי מאכל בפטור ממכס עד למכסה של 75 מיליון ביצים, עבור הרבעון השני לשנה זו (חודשים אפריל-יוני). העתירה תוקפת את ההחלטה הזו – העותרים טוענים כי בהחלטה נפלו פגמים שלכאורה מצדיקים את ביטולה על ידי בית המשפט הנכבד.
2. בין היתר טוענים העותרים כי קיים חשש ממשי להיווצרות עודפי ביצים מחמת הפטור ממכס שניתן לייבוא ביצים; כי אותם עודפים עלולים לפגוע בבריאות הציבור; וכי שר החקלאות אינו רשאי לפעול בניגוד להמלצת מועצת הלול בעניין.
3. בנימוקינו שלהלן נבקש לטעון כי אין כל בסיס לטענות העותרים. ראשית, סמכות לקביעת מכסות ייבוא נתונה בידי שר החקלאות כגורם האמון על קביעת מדיניות בתחום – ולא בידי מועצת הלול או בעלי אינטרס אחרים בענף. שנית, שר החקלאות אינו רק רשאי אלא אף חייב לפעול לטובת כלל הציבור כאשר צפוי מחסור בביצים. מנגנון הייבוא נועד לאזן את התכנון במשק בדיוק במצבים כאלה. שלישית, מדובר בהחלטה המבוססת על הערכות כלכליות מקצועיות ועל נתוני עבר (ראו סעיפים 6-8 לתגובה מקדמית מטעם המשיבים 1-3). אין כל סיבה להניח שהיא חורגת ממתחם הסבירות המנהלית באופן שמצדיק התערבות שיפוטית. רביעית, העותרים לא הביאו כל נתונים סדורים לביסוס טענתם בדבר עודפי ביצים צפויים. נבקש להציע חוות דעת כלכלית נוגדת, ולפיה פתיחת השוק לייבוא ביצים בפטור אינה צפויה ליצור עודפי ביצים נוספים כי אם לספק מענה לצרכי הציבור בשוק שמצוי במחסור כרוני.

ב. שאלת הסמכות:

הסמכות לקביעת מכסות ייבוא נתונה בידי שר החקלאות

4. כאמור לעיל, העותרים טוענים כי הגדלת ייבוא ביצים מטעם משרד החקלאות היא צעד שמרחיב את משטר המכסות באופן קיצוני ותקדימי, בניגוד להמלצת הגורמים המקצועיים. לדידם הרחבה זו שגויה מכיוון ש"צו תעריף המכס"³ קובע כי מכסת ייבוא של ביצי עופות תעשה "בהתאם לתנאי הגידול המקומי". מטענות העותרים עולה כי מועצת הלול היא הגורם המקצועי המומחה אשר מוסמך לקבוע מה הם אותם תנאי גידול מקומי רצויים וכיצד ימומשו.

³ צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017 (התוספת השלישית).

5. אין כל בסיס לעמדה זו והיא חורגת מחלוקת הסמכויות על פי הדין, אשר מורה כי מועצת הלול תיחשב לגורם מקצועי שמייצע לשר וכפוף לו בתפקידים מוגדרים בלבד. חוק המועצה לענף הלול⁴ קובע כי המועצה אחראית לפעול במסגרת רשימה סגורה של עניינים שקשורים ליישום התכנון שקבע השר: היקף הגידול; פיקוח על טיפוח; חומרי רביה; אסדרת שיווק ביצים ועוף; עידוד מחקר והקמת מתקנים; מתן שירותים שנוגעים לתוצרת הלול; פיקוח על טיפול בעופות ופעולות להגברת הצריכה של תוצרת הענף.

כל תפקיד שקשור לייבוא אינו מוגדר בתחום סמכויותיה של מועצת הלול.

6. יתרה מזאת – סמכויות אלה צריכות לעמוד בהתאם למדיניות כללית בענף הלול, והגורם המוסמך לקבוע את המדיניות הזו הוא שר החקלאות ולא מועצת הלול. סעיף קטן 3(1) לחוק קובע במפורש כי יישום התכנון צריך להיעשות בהתאם להנחיות שר החקלאות. יתר על כן, משטר התכנון עצמו נתון לשיקול דעתו של השר, וסעיף 31 לחוק מסמיך אותו לקבוע עקרונות לקביעת מכסות מדי שנה בשנה, כפי שאכן נעשה בפועל. השר אמנם נדרש להתייעץ עם המועצה, אולם ההחלטה הסופית היא שלו – **תפקידה של מועצת הלול הוא יישום המדיניות שקבע השר ולא אישורה. העותרים מבקשים להפוך הסדר על פיו זה באופן שאינו מתקבל על הדעת.**

7. מועצת הלול כפופה אפוא להנחיות השר בכל מה שקשור למכסות ייצור, וודאי שהשר אינו כפוף לה בכל מה שקשור למכסות ייבוא. בניגוד למכסות ייצור ועניינים שקשורים בייצוא – שמוסדרים בחוק מועצת הלול ותקנות מועצת הלול – **מכסות ייבוא מוסדרות בצו תעריף המכס⁵ וצו ייבוא חופשי⁶. הן ניתנות על ידי הגורם המוסמך, מידי שנה, עד לגובה המכסות שהותר ובהתחשב ב"תנאי הגידול המקומי". במישור זה אין למועצת הלול כל סמכות רשמית כגורם שקובע את "תנאי הגידול המקומי", וודאי שאיננה גורם בלעדי שהשר כפוף לו. "כבילת ידיו" של שר החקלאות בידי מועצת הלול בכל מה שקשור לקביעת מדיניות ייבוא בענף הלול אינה הגיונית, מנוגדת ללשון החקיקה, וכפי שיפורט להלן אף עלולה לעמוד בניגוד ממשי לטובת הציבור ולאיוון הרצוי המשק.**

ג. שאלת שיקול הדעת:

על השר להפעיל את שיקול דעתו ולקבוע איזון לטובת הציבור

8. תפקידו של משרד החקלאות, ככל רשות מנהלית אחרת, הוא להשתמש בסמכויותיו באופן שמשרת את טובת הציבור:

⁴ חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963. להלן: "לחוק".

⁵ צו יבוא חופשי, תשע"ד-2014.

⁶ צו תעריף המכס, לעיל הי"ש 1.

"המינהל הציבורי אמור לשרת את הציבור. הציבור הוא שהעניק למינהל את סמכויותיו. אין למינהל אלא מה שהציבור העניק לו ואין המינהל רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו אלא לטובת הציבור. מכאן נובעת המסקנה כי המינהל הציבורי וכל מי שפועל מטעמו הוא בחזקת נאמן של הציבור... חובת הנאמנות מצד המינהל כלפי הציבור היא כל תורת המינהל הציבורי על רגל אחת. הנאמנות אינה רק מליצה נאה. היא עיקרון משפטי. מעמד של נאמן כרוך בחובות. בראש ובראשונה, הנאמן חייב לפעול לטובת הנהנה. כאן הנהנה הוא הציבור. לפיכך חובה על המינהל הציבורי לפעול לטובת הציבור במסגרת הסמכות שהוענקה לו בחוק..."⁷.

9. קביעה לפיה שר החקלאות מחויב לייבא ביצים בהתאם לחוות דעתה של מועצת הלול אינה רק מנוגדת לסמכותו על פי דין – אלא גם מפרה את האיזון שקיים במשק הלול לטובת הצרכן שבקצה שרשרת הייצור.

10. ענף הלול פועל תחת משטר הדוק של מכסות. התכנון המלאכותי פוגע ממילא ברווחת הצרכן – שכן הוא מעוות את מנגנון המחירים ומייקר את מחיר הביצים המשווקות לציבור. במשק מתוכנן, ייבוא ביצים מחו"ל נתפס "כאיום" על המגדלים המקומיים. לכן, ישנה חשיבות יתרה לכך שמי שימליץ לשר על האיזון הרצוי לא יהיה גורם מתוך ענף הלול, אלא גורם מקצועי ניטרלי – היינו משרד החקלאות.

11. עצם קיומו של משטר תכנון חקלאי אינו מחייב כי שר החקלאות יציב תמיד את האינטרס הצר של החקלאים מעל לאינטרס הרחב יותר של הציבור – ההפך הוא הנכון. תפקידו של השר הוא לאזן בין הצדדים ולקבוע מדיניות שמשתנה מעת לעת, בהתאם לצרכי המשק ולטובת הכלל:

"...המדיניות נקבעת אמנם על-פי נתונים קיימים ותחזיות באשר לצורכי המשק בעתיד, אולם יותר מדי גורמים נעלמים משפיעים על ההתפתחויות בתחום האמור, כך שדי כי נתונים מסוימים ישתנו, אם בגלל, למשל, פגעי טבע, ואם בשל התפתחויות כלכליות במשק או בשל שינויים בעדיפויות של הצרכן, כדי שהתכנון ישתבש ויצריך חשיבה מחודשת. על-כן אין הממסד השלטוני יכול ואינו נוטה לקבל על עצמו מחויבות מוגדרת ונוקשה כלפי המגדלים, מצד אחד, וכלפי ציבור הצרכנים, מצד שני. משטר התכנון, ככל שהוא מושתת על שיקולים ענייניים, על בחינה נאותה של העובדות ועל שקילה סבירה של הדרכים והאיזונים, משקף מדיניות רצויה אך אינו מהווה התחייבות שלטונית"⁸.

12. הפחתת חסמי ייבוא צפויה להיטיב עם הצרכן הישראלי, הן מבחינת מחירים והן מבחינת איכות וטיב הביצים שמשווקות לו. כתבנו על כך במסמך בפרסמנו בנושא משק הלול בשנת 2015:

"לצרכן תהיה גישה לתוצר רצוי יותר מבחינת מחירו, איכותו והמגוון המוצע. ייבוא ישתלם רק אם צרכנים ימצאו את המוצר המיובא עדיף על התוצר המקומי

⁷ יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א' עמ' 37-36 (נבו, מהדורה שניה מורחבת, 2010).
⁸ בג"ץ 764/87 התאחדות האיכרים בישראל ואח' נגד שר החקלאות ואח', פ"ד מ"ג, 309 (1) 1989 (בעמ' 313-314)

באחד מן הפרמטרים האלה. אילו הייתה זו השפעה יחידה של הייבוא, התוצאה הייתה ירידה הדרגתית של נתח השוק של היצרן הישראלי, **כאשר יצרנים זרים נכנסים לשוק במידה שיש להם יתרון. הצרכן ירוויח והייצור הלא יעיל יתכלה**.⁹

13. הגדלת המכסות יכולה וצריכה להיעשות באופן מסודר ומתוכנן. העותרים טוענים כי אישורי ייבוא יכולים להינתן רק במקרים מיוחדים וחריגים, כדי להתמודד עם תקופות של צריכה נקודתית מוגברת של ביצים – אך לא ניתן לעשות זאת באופן גורף וקבוע מראש. לשיטתם, יש לחכות למצב של מחסור כדי להגדיל את כמות מכסות הייבוא. זו מדיניות שגויה שעלולה לפגוע קשות בציבור. מדיניות נכונה "מקדימה תרופה למכה" ודואגת מבעוד מועד שיהיו די ביצים לשיווק. **אין כל סיבה לחכות למצב של מחסור ממשי על המדפים שיוביל לפגיעה בציבור צרכני המזון שלא לצורך.**

14. **סיכום ביניים**: קיומו של משטר מכסות חקלאי אינו גורע מתחולתה של חובה מנהלית כללית, שמכוחה יש לשקול ולקבוע מדיניות בהתאם לטובת הציבור. לשר החקלאות יש סמכות חוקית לקבוע מכסות ייבוא בהתאם לשיקולים כלכליים – והוא רשאי ואף חייב לעשות כן כאשר צרכי המשק וטובת הכלל מחייבים זאת. ענף הביצים נתון לתנודתיות שמחייבת בחינה מחודשת מעת לעת בהתאם לצורך הקיים. **משנוכח שר החקלאות כי ייבוא ביצים ייטיב עם הציבור וימנע מחסור, הרי שבהתאם לעיקרון זה עליו להגדיל את מכסת הייבוא – גם במחיר של פגיעה מסוימת באינטרס הצר של מגדלי העופות.**

ד. סבירות:

ההחלטה מצויה במתחם הסבירות המנהלית

15. כאשר בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית על אופן הפעלת הסמכות המנהלית, עליו להימנע מלהורות לה כיצד ליישם את סמכויותיה.¹⁰ כל עוד הפעולה אינה חורגת ממתחם הסבירות, אל לו לבית המשפט להתערב בחלופה אפשרית שבאמצעותה בחרה הרשות לקדם את מטרתה.¹¹

16. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר במדיניות כלכלית, הנסמכת על מגוון רחב של שיקולים מקצועיים:

"בתחומים אלה [משק וכלכלה] ייתכנו לעתים קרובות כמה מטרות ודרכי פעולה אפשריות; ההכרעה ביניהן מבוססת לא פעם על הערכה שטמונה בה אי-ודאות, והיא כרוכה בתחזיות ובשיקולים מקצועיים שאינם תמיד בתחום מומחיותו של בית-המשפט. הערכה שגויה של המצב עלולה להוביל לחוסר יציבות ואף לזעזועים במשק המדינה, על-כן יש ליתן

⁹ "משק הלול בישראל- ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה", פורום קהלת (2015), עמ' 25-26.

¹⁰ ראו למשל: בג"צ 82/02 קפלן נ' מדינת ישראל, משרד האוצר, אגף המכס, פ"ד נח(5) 901 (2004).

¹¹ ראו למשל: בג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד (2) 485, בעמ' 514 (1990).

לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית – הרשות המבצעת והרשות המחוקקת – מרחב בחירה רחב בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה"¹².

17. התערבות בהחלטה מסוג זה תיעשה רק כאשר המנגנון שנקבע על ידי הרשות אינו סביר בעליל:

"דברים אלה נכונים, אולי אף ביתר שאת, בביקורת שיקול-הדעת המינהלי בתחומים של מדיניות פיסקאלית... החלטות מסוג זה נסמכות על מגוון רחב של שיקולים מקצועיים – כלכליים-תועלתיים, מוסדיים, חלוקתיים ואחרים. הרשות היא הכשירה – אכן: היא החייבת – לשקול את כל אותם שיקולים רלוונטיים, לתת להם את משקלם הראוי ולגבש מנגנון סביר על-פיהם. התערבות שיפוטית בהחלטה כזו תידרש רק אם הליך שיקול-הדעת היה פגום, למשל עקב התחשבות בשיקולים זרים, או שהמנגנון שגובש הוא בלתי סביר בעליל, למשל נוכח היותו פוגע פגיעה אסורה בזכויות אדם. גם אז בית-המשפט יימנע, ככלל, מחיוב המדינה בקיום הסדר חלופי מסוים על פני זה שמיושם בהווה, והמדינה תופנה לגיבוש הסדר חלופי, שיימצא בתוך מיתחם שיקול-הדעת המותר לה"¹³.

18. החלטה לשים דגש על טובת הצרכן, בייחוד בתקופת הפסח שבה קיים מחסור בביצים ועל רקע הערכה מקצועית כי יש צורך בכך – היא החלטה שכמפורט לעיל לא רק מצויה במתחם הסבירות ושיקול הדעת של השר – אלא אף בגדר חובתו המינהלית והמקצועית.

ה. השערה בדבר עודפי ביצים אינה מבוססת עובדתית

19. גם לו הייתה מוטלת חובה שמכוחה היה על שר החקלאות להתייעץ עם מועצת הלול – הרי שזו האחרונה לא הביאה כל תימוכין או חוות דעת מקצועית שמבססת את השערתה בדבר היווצרות עודפי ביצים כתוצאה מהרחבת הייבוא.

האסמכתאות היחידות שמצורפות לעתירה הם מכתבים מטעם מנכ"ל מועצת הלול, מר שמואל (מולי) לויט, שמציין כי המועצה צופה עודף של 5-10 מיליון ביצים; וכן הודעות של משווקים מסוימים בענף על עודפים צפויים – אולם בכל הכבוד השערה זו היא אמירה בעלמא, שאיננה מגובה כלל בנתונים עובדתיים רלוונטיים.

20. יתר על כן, הגדלת הפטור למכסות ייבוא החלה כבר בשנת 2018. אם לא נוצרו עודפים ברבעונים הקודמים – אין כל סיבה לחשוב כי דווקא ברבעון הקרוב, שכולל את תקופת הפסח (תקופה שיש בה צריכה מוגברת של ביצים) – יוצר העודף האמור.

¹² בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, 264 (2002), בעמ' 263. כן ראו: בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, פ"ד נ"ה 455 בעמ' 473 (2001).

¹³ בג"ץ קפלן, לעיל הי"ש 8.

21. מנגד, ללא הרחבת הפטור לייבוא קיים חשש מבוסס כי ייווצר מחסור בביצים. מצב של מחסור בביצים חמור בהרבה ממצב של עודף ביצים. במצב של עודף ביצים ישנו מנגנון חוקי לפיצוי המגדלים ומנגנון תברואתי שנועד למנוע פגיעה בבריאות הציבור; ואילו במצב של מחסור בביצים נותרים הצרכנים חסרי אונים.

22. יש להדגיש כי החלטת השר אינה לייבא את כמות הביצים המירבית, אלא לאפשר ייבוא עד הכמות הזו. המשווקים שייבחרו לייבא יעשו בעצמם את ההערכות כמה יוכלו למכור ולפיהן יחליטו בדבר הכמות שייבאו (כמובן תחת פיקוח רגולטורי שמבטיח תנאי תברואה נאותים, כמפורט בתגובת המשיבים). במצב דברים זה אין בסיס לחשש שמביעים העותרים מפני עודפים גדולים של ביצים או סכנה בריאותית שעשויה להיווצר כתוצאה מכך.

23. יתר על כן, מחסור בביצים פוגע גם בתעשיית הביצים. למשרד החקלאות הגיעו פניות מצוקה מצד גורמים בתעשיית הביצים שמצויים בחוסר וודאות עקב העדר אספקה סדירה של חומרי גלם מטעם מועצת הלול. מצוקתם גורמת לכך שתעשייה זו נאלצת לרכוש ביצים פגומות, באופן שלדעת גורמים בתעשייה וגורמים במשרד החקלאות מסכן את הציבור. מחסור זה מבסס את הקביעה כי ישנו צורך בייבוא ביצים נוספות, באופן שתורם ליציבות הענף ומסייע לציבור ולכלל הגורמים הרלוונטיים, מעבר לאינטרס הנקודתי של המגדלים.

מכתבים מגורמים בתעשיית הביצים מצורפים לעיל כנספח ב' ו-ב'1.

1. חוות דעת כלכלית – במצב השורר במשק לא צפוי עודף ביצים

24. מנגד – על פי חוות דעת כלכלית של ד"ר אשר מאיר¹⁴ המצורפת – כל הסימנים מצביעים על כך שישנו מחסור בביצים בישראל. אולם גם אם צודקים העותרים וצפויים עודפי ביצים בשוק, הרי שייבוא ביצים לא אמור להוסיף לעודפים הקיימים אלא לפעול בהתאם לצורך היחסי בשוק.

חוות הדעת מצורפת כנספח ג'.

25. התכנון בענף הלול מעוות את מנגנון האיזון הטבעי של השוק, שיוצר התאמה בין היצע לביקוש. חוסר האיזון מתבטא – בין היתר – במחירים שאינם תואמים לתחזית הכלכלית המתבקשת. מכסות ביצים נסחרות במחיר שמעיד על יכולת התייעלות של כ-20% מצד היצרנים; מחיר הביצה לצרכן גבוה אף הוא בהשוואה למדינות אחרות (בעלות רמת התפתחות דומה לישראל), על אף העדרם של תנאים מיוחדים שעשויים

¹⁴ ראש המחלקה הכלכלית בפורום קהלת, למדיניות, כלכלן, ומרצה בכיר בכלכלה בבית ספר גבוה לטכנולוגיה בירושלים.

לגרום לעלויות עודפות בישראל. הפער בין התחזית הכלכלית למחיר בפועל מחזק את ההנחה כי בישראל קיים מצב של מחסור כרוני בביצים.

26. יתר על כן, גם בתרחיש שבו נוצרים עודפי ביצים בישראל, הרחבת היתר הייבוא לא צפויה לגרום לעודפים נוספים – מכיוון שהיא מאפשרת למשווקים (אך לא מחייבת אותם) לקנות ביצים בהתאם לצורך ובשיעור היחסי הרצוי. במצב שבו קיים עודף ביצים בישראל, ממילא לא ישתלם למשווקים לייבא ביצים נוספות. ואכן, ניתן לראות בפועל כי בשנת 2019, ברבעון הראשון (שהסתיים זה עתה) יובאו 50 מיליון ביצים בלבד מתוך 75 מיליון (כך על פי סעיף 53 לתגובה מקדמית מטעם המשיבים 1-3). כלומר, היקף הייבוא נעשה בהתאם לדרישות השוק מבלי ליצור הצפה בענף.

27. הרחבת היקף ייבוא ביצים בפטור מבוססת אפוא על היגיון כלכלי, עומדת בהתאם ל"תנאי הגידול המקומי" (כנדרש בצו תעריף המכס) ולמאפיינים הייחודיים של ענף הלול בישראל.

ז. לסיכום

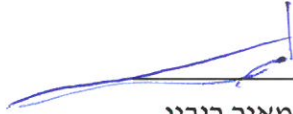
28. הסמכות לקביעת הקלות לייבוא מכסות ביצים בפטור ממכס מצויה בידי שר החקלאות ומשרדו – כגורם האמון על התחום. השר הוא שמוסמך לקבוע את "תנאי הגידול המקומי" ואת המדיניות הרצויה בענף, בהתאם לכלי המחקר והנתונים המקצועיים שעומדים לרשותו. מועצת הלול אחראית על רשימה סגורה של תפקידים שקשורים לייצור, אך איננה בעלת סמכות בדין בכל מה שקשור למכסות ייבוא. חוות דעתה היא לכל היותר בגדר המלצה, אשר על הגורם המוסמך לשקול בתוך כלל האינטרסים הרלוונטיים ובראשם האינטרס הציבורי.

חובתו של השר היא למנוע מחסור בביצים ולשמור על האינטרס של הצרכנים ושל כלל הגורמים בתעשייה. הרחבת היקף מכסות הייבוא בפטור היא בלי ספק פעולה שמצויה במתחם הסבירות המנהלית, בייחוד כאשר היא מבוססת על נתוני עבר ועל שיקולים כלכליים רלוונטיים שנוגעים לכלל המשק. אשר על כן, אין מקום להתערבות שיפוטית בהחלטה זו.

תצהיר

אני הח"מ, עו"ד מאיר רובין, נושא ת"ז מס' 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 לבקשה להצטרף להליך במעמד של ידיד בית המשפט בבג"ץ 1948/19 ארגון מגדלי העופות בישראל, אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל- משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
3. האמור בסעיף 5-3 לבקשה ידוע לי מידיעה אישית.
4. שאר העובדות בבקשה נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.
5. הנני מצהיר כי שמי הוא מאיר רובין, החתימה המופיעה בשולי גיליון זה הינה חתימתי וכי תוכן תצהירי אמת.



מאיר רובין

י"ב בניסן תשע"ט

17 באפריל 2019

אישור

אני הח"מ, עו"ד מוריה אלימלך, מרחוב עם ועולמו 8, ירושלים, מאשרת כי ביום 17 באפריל 2019, הופיע בפניי מאיר רובין ת"ז 039986948 ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, חתם על תצהיר זה בפניי.

מוריה אלימלך, עו"ד
Moriah Elimelech, Adv.
מ.ר. 80292

מוריה אלימלך, עו"ד

טבלת נספחים

א'	"משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה", מחקר פורום קהלת, יולי 2015
ב'	מכתב למשרד החקלאות מטעם "סיליס ביצים בע"מ" מיום 29.11.17
ב'1	מכתב למשרד החקלאות מטעם "צי'אם 2000- תעשיות מזון ושותפות מוגבלת" מיום 29.11.17
ג'	חוות דעת כלכלית בנושא "ייבוא ביצים לישראל", ד"ר אשר מאיר

נספח א'

”משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן

והצעה לרפורמה”

מחקר פורום קהלת

מיולי 2015

א

**משק הלול בישראל
– ניתוח משק
מתוכנן והצעה
לרפורמה**

ד"ר אשר מאיר
חני רוטשטיין-כהן
עו"ד אריאל ארליך



תמוז תשע"ה – יולי 2015
נייר מדיניות מס' 16

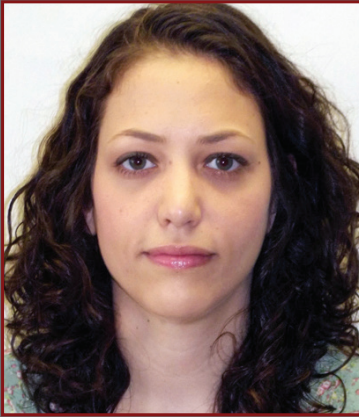
ד"ר אשר מאיר

ראש המחלקה הכלכלית בפורום קהלת מרצה בכיר בכלכלה במרכז אקדמי לב. עבד בעבר בארגוני מחקר רבים ובהם Council of Economic Advisers, NBER, World Bank, במרכז טאוב, וכן במגזר הפרטי. בין תחומי המחקר הבולטים שלו: שוק הדיור ושוק האשראי הצרכני.



חני רוטשטיין-כהן

חוקרת במחלקת ליטיגציה בפורום קהלת בוגרת תואר ראשון במשפטים (בהצטיינות) מהאוניברסיטה העברית בירושלים. מסיימת תואר שני במשפטים ובמנהל עסקים באוניברסיטה העברית.



עו"ד אריאל ארליך*

ראש מחלקת הליטיגציה בפורום קהלת עו"ד ארליך הוא מוסמך במשפטים מטעם האוניברסיטה העברית בירושלים. עבד שנים רבות כמשפטן בשירות הציבורי.



*המחברים מודים לדוד קראוס על העזרה המועילה במחקר

משק הלול בישראל

– ניתוח משק

מתוכנן והצעה

לרפורמה

ד"ר אשר מאיר

חני רוטשטיין-כהן

עו"ד אריאל ארליך



תמוז תשע"ה – יולי 2015

נייר מדיניות מס' 16

משק הלול בישראל – ניתוח משק
מתוכנן והצעה לרפורמה
ד"ר אשר מאיר, חני רוטשטיין-כהן,
עו"ד אריאל ארליך
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)
נדפס בישראל, תמוז תשע"ה – יולי 2015

מסת"ב 978-965-7674-13-0 ISBN



תוכן העניינים

1	מבוא ותמצית
3	א. משק הלול בישראל – משק מתוכנן
3	1. ענף הביצים
3	1.1 ענף הביצים – מכסות ייצור
3	קביעת מכסה ארצית ומכסות אישיות
4	מנגנון המכסות – היבטים יישומיים
5	מכסות הייצור – ניתוח כלכלי
	1.2 ענף הביצים – קביעת מחירים
8	קביעת מחירי מטרה
8	השפעת הפיקוח על המחירים לצרכן
10	בחינת מחירי ביצים בהשוואה לעולם
11	2. הקרטל בענף הפטם
11	הסדר כובל בחסות מועצת הלול
13	ההסדר הכובל בפטם והתיקון לחוק ההגבלים העסקיים
14	האם חל על הסדר הפטם הפטור על הסדרים שנקבעו לפי דין
	ב. הסדרת השיווק של תוצרת הלול בישראל וחיזוק
17	ההסדרים האנכיים
17	1. סמכות המועצה בהסדרת השיווק והסמכת משווקים
17	2. המועצה כמחזקת אינטגרציות אנכיות

ג. מתן סובסידיות – כיצד יש לתמוך בהתיישבות ובחקלאות.....	21
ד. המסחר הבינלאומי וייבוא תוצרי לול.....	25
ה. מועצת הלול – סמכויות ופעולות.....	27
1. סמכויות המועצה.....	27
2. תקציב ומימון.....	28
3. הרכב המועצה.....	28
ו. התארגנויות חקלאיות ברחבי העולם – מבט משווה.....	29
1. סוגי התארגנות בעולם.....	29
2. המגמה העולמית – הפסקת התכנון ומעבר לגופים וולונטריים.....	31
3. מועצות תוצרת לול בעולם.....	32
ז. סיכום.....	35



מבוא ותמצית

מסקנת המחקר היא כי אין תוקף להצדקות ההיסטוריות, ככל שהיו כאלה, לתכנון שוק כולל המונהג באמצעות מועצה סטטוטורית. פתיחת השוק להתנהלות שוק חופשי, הן במשק הביצים והן בפטס, נחוצה ביותר כדי להביא להתייעלות השוק ולהורדת מחירים לצרכן.

תמצית המלצות המחקר:

- א. פתיחת משק הלול בישראל על כל מרכיביו לפעילות חופשית, הפסקת משטר התכנון והמכסות, הסרת מכסי המגן באופן מדורג והסרת הפיקוח על המחירים.
- ב. הכפפת שרשרת הערך של משק הלול לחוק ההגבלים העסקיים.
- ג. תמיכה בהתיישבות ובחקלאות בפריפריה בסבסוד ישיר בהתאם לתכנית רב-שנתית.
- ד. הפיכת המועצה לענף הלול לארגון וולו-נטרי, העוסק בייצוג המגדלים, מחקר ופיתוח, קידום מכירות וכדומה, בכפוף לחוק ההגבלים העסקיים.
- ה. כלל הפעילות הקשורה בפיקוח וטרינרי ובריאות העוף תיעשה מטעם משרד החקלאות.

ענף הלול בישראל נתון לתכנון על ידי המדינה והמועצה לענף הלול. מועצת הלול הוקמה כתאגיד סטטוטורי, וניתנה לה הסמכות לתכנן ולהסדיר את שוק תוצרת הלול הכולל עופות, ביצים וחומר רבייה. תכנון השוק הונהג עוד מימי ראשית המדינה במטרה לדאוג לקיום החקלאות בישראל ולשימורה. תוצאה ישירה של תכנון השוק היא מחירים גבוהים ממחירי תחרות חופשית. כלומר, המדינה מנהיגה משטר תמיכות בענף הלול באמצעות מחירים גבוהים לצרכן.

מחקר זה בוחן את ההסדרים הנוהגים במשק הלול בישראל ואת השלכותיהם הבלתי-ליות. המחקר סוקר את התכנון בענף הלול, תוך התמקדות בענף הביצים ובענף הפטס. המחקר בוחן את ההשלכות השליליות שיש לתכנון השוק במאפייניו השונים על השוק ועל המחירים לצרכן. בהמשך משווה המחקר את מנגנון התמיכות העקיפות בחקלאות באמצעות מחירי הצרכן הגבוהים, למשטר התמיכות המונהג בחלק ממדינות ה-OECD, המתרכז בתמיכות ישירות. המחקר סוקר גם את פעילות מועצת הלול וסמכויותיה, וכן את המקובל בעולם בתחום ההתארגנות החקלאית ומעורבות המדינות בה.





א. משק הלול בישראל – משק מתוכנן

1. ענף הביצים

1.1 ענף הביצים – מכסות הייצור

קביעת מכסה ארצית ומכסות אישיות

החוק בישראל אוסר על עיסוק בייצור ושיווק של תוצרת בענף ללא מכסה אישית.² החוק מסמיך את שר החקלאות, בהתייעצות עם המועצה, לקבוע מכסת ייצור ארצית להטלה, הדגרה ופיטום, ועקרונות לקביעת מכסות ייצור ושיווק אישיות.³ כיום נקבעות מכסות לגבי ייצור ביצים בלבד (ולא בענפי הפטם והרבייה): מכסה ארצית שקובע השר ומכסות אישיות לייצור ביצים שקובעת ועדת המכסות של המועצה.⁴ ועדת המכסות מורכבת מחברי המועצה ולנציגי המגדלים יש בה רוב, כך שמכסות ייצור מחולקות תחת שליטתם של המגדלים בעלי העניין.⁵ על החלטת ועדת המכסות ניתן לערער לוועדת ערר.⁶ מכסות חדשות ניתנות, בהתאם לתקנות, רק לתושב

משק הלול בישראל הוא משק מתוכנן. חוק מועצת הלול מעניק למועצת הלול סמכות לתכנן את שוק תוצרת הלול, כלומר לתכנן את היקף גידול העופות (להטלה, לפיטום ולהדגרה) ולהסדיר את הייצור והשיווק של חומר רבייה, ביצים ובשר עוף, בארץ ובחו"ל.

יש להבחין בין תכנון השוק בענף הביצים לבין פעילותה של המועצה בענף הפטם: התכנון בענף הביצים הוא תכנון באמצעות קביעת מכסות ומחירים. זהו משטר מוצהר של תכנון ושליטה בכמויות, ברישיונות ובמחירים. לעומת זאת, בענף הפטם אין תכנון באמצעות מכסות ומחירי מטרה, כי אם תכנון וויסות השוק באמצעות הסדרים כובלים הנקבעים על ידי המועצה ונאכפים באורח בלתי פורמלי בקרב השחקנים בשוק, באופן שאינו שקוף לציבור.

”המכסה המלאכותית” מתרחקת בעקביות מהרמה התחרותית, ואיתה פער המחירים בין מחיר השוק בפועל והמחיר התחרותי.”

אולם בחינת המכסות הארציות שנקבעו בשנים האחרונות מלמדת כי אין התאמה בין הגידול באוכלוסייה בישראל (שמביא עמו גידול בביקוש) לבין המכסה שנקבעת. כך, למשל, בשנת 2012 האוכלוסייה בישראל גדלה ב-1.9% לעומת שנת 2011, ¹⁶ בעוד המכסה הארצית לייצור ביצים לשנת 2012 נותרה כפי שהייתה, באוכלוסייה ובמספר משקי הבית ניתן לחיזוי מדויק למדי, כך שניתן היה להתאים את המכסה בקירוב לריבוי הטבעי במדינה. מכסה זו לא הותאמה לגידול במשקי הבית גם לקראת שנת 2013, ¹⁸ חרף גידול נוסף באוכלוסייה בשיעור של 1.9%. ¹⁹ לקראת 2014 הוגדלה המכסה, אולם בשיעור של 1.04% לעומת המכסה לשנה הקודמת בלבד. לקראת שנת 2015 הוגדלה המכסה באופן משמעותי, בשיעור של 6.32% כך שכיום היא עומדת על 2,050,000,000 ביצים לשנה. ²⁰ אולם, על פי תחזית הלמ”ס, אוכלוסיית ישראל בשנת 2015 צפויה להיות גדולה מזאת של 2011 בשיעור של 9.0%, כך שהגידול במכסות, בשיעור מצטבר של 7.4%, עדיין אינו מדביק את שיעור הגידול באוכלוסייה. מעבר לכך, בדיקת גמישות הביקוש לביצים ביחס להכנסה, מלמדת כי ביצים הן ”מוצר רגיל”, כלומר כזה שהביקוש אליו עולה כאשר ההכנסה

ישראל, בעלים של קרקע חקלאית שניתן להקים עליה לול, המתגורר מגורי קבע בסמוך לקרקע זו, ולא היה בעל מכסה בשנים קודמות (כדי למנוע תוספת של מכסה חדשה לבעל מכסה קיימת).⁷ המכסות קובעות מספר ביצים מקסימלי לייצור, אולם כדי שתהיה למועצה אפשרות מעשית לאכוף את מכסות הייצור, מכסות הביצים האישיות מתורגמות למספר תרנגולות מטילות שמגדל מורשה להחזיק בלול.

בקביעת המכסות ניתנת עדיפות לאזורי עדיפות לאומית⁸ וליישובי הגליל והגולן.⁹ כשני שלישים מיצרני הביצים בישראל נמצאים בגליל,¹⁰ וענף הביצים נתפס כאחראי ליציבות הכלכלית במושבים רבים בגליל. העדיפות לגליל באה לידי ביטוי בכך שכל תוספת למכסה הארצית ניתנת קודם כל למרום הגליל, עד להגעה לכמויות הקבועות בחוק.¹¹ בנוסף, לבעלי מכסה במרום הגליל מוענקות סובסידיות.¹²

המכסות האישיות סחירות, וכל בעל מכסה רשאי להעביר את מכסתו או חלק ממנה לבעל מכסה אחר.¹³ בעל מכסה רשאי גם לוותר על מכסתו, ואם יעשה כן יהיה זכאי לפיצוי מהמדינה. עם זאת, ישנן מגבלות על הסחירות הנובעות מסמכותם של שר החקלאות ושר האוצר להתערב בהעברת המכסות בין מגדלים ולקבוע מכסה מרבית ומכסה מזערית לגבי כל מין של תוצרת הלול.¹⁴ בעלי מכסות במרום הגליל מוגבלים אף יותר, בכך שהעברת מכסת מרום גליל מותרת רק בהעברת מכסה במלואה, ובין היישובים הנמנים בחוק הגליל בלבד.¹⁵

מנגנון המכסות – היבטים יישומיים

המכסה הארצית לייצור ביצים נקבעת לדברי המועצה בהתאם לנתונים בדבר ביקוש וצריכה.

”שווקים רבים כוללים סיכון ומתאפיינים בתנודתיות רבה בתנאי השוק, ואין בהם תכנון אינטנסיבי ובקרה המונעת ירידת מחירים.“

מכסות הייצור – ניתוח כלכלי

קיומן של מכסות נמוכות מרמת האוכלוסייה, שיווק הביצים הנמוך אף יותר מן המכסה, והפרקטיקה של פינוי עודפים הננקטת על ידי המועצה, מעידים על שמירת היצע הנמוך מן הרמה התחרותית בענף הביצים המבטיח מחירים גבוהים לצרכן. מעבר לכך, קיומו של שוק למכסות מעיד על היצע נמוך מרמה תחרותית. אם רמת המכסות הייתה גבוהה מהכמות התחרותית בענף, למכסות לא היה ערך כלכלי שכן בסביבה תחרותית עם כניסה חופשית אין כל ערך כספי לזכות לגדל, אשר עומדת לכל אדם. על כן, מחיר המכסה מבטא באופן ישיר את ייקור המוצר כפועל יוצא של הצרת הייצע.

ההצדקה הרווחת למשטר המכסות ושמירה על מגבלת הייצע היא הצורך למנוע עודף היצע שיביא לירידת מחירים ולהפסדים לחקלאים (עקב ביקוש קשיח), הפסדים שעשויים לגרום להתמוטטות הענף.²⁵

עולה. לפיכך, הגידול בכמות המבוקשת של ביצים בתנאי שוק רגילים היה צפוי להיות גדול אף יותר מן הגידול באוכלוסייה, לאור הצמיחה הכלכלית המשמעותית במשק הישראלי משנת 2011. ניתן להסיק מכך שהמכסה המלאכותית מתרחקת בעקביות מהרמה התחרותית, ואיתה פער המחירים בין מחיר השוק בפועל והמחיר התחרותי.

כמות הביצים המיוצרת בפועל נמוכה מן המכסה שנקבעת מדי שנה. על פי נתוני המועצה, בשנים 2012–2014 כמות הביצים ששווקה בישראל עמדה על כ-88% מן המכסה בלבד.²¹ כפי הנראה, תרגום כמות ביצים לכמות מטילות מטה את מספר הביצים כלפי מטה. התוצאה היא שמכסת הביצים בפועל נמוכה אף יותר מזו שקובעת המועצה.

שמירה על הייצע המוגבל באה לידי ביטוי גם בפינוי עודפים, שיטה שהמועצה נוקטת בעונות שבהן הטלת הביצים בשיאה. הואיל וכמות שיא זו של ביצים אינה ניתנת למכירה במחיר הפיקוח, וייצוא אינו כדאי כלכלית במחיר העולמי הנמוך בהרבה, המועצה מנתבת את ”עודף“ הביצים לתעשייה באמצעות חברות שהופכות את הביצים לנוזל או לאבקה ומשווקות אותן לתעשייה.²² המועצה מונעת את העברתן של הביצים הנוספות לשוק בישראל משום שלטענתה ירידת המחיר הצפויה מתהליך זה תתורגם לרווח למשווקים בלבד.²³ מטענה זו משתמע שלא קיימת תחרות בשוק הקמעונאי לביצים (הנחה מדאיגה שנשוב אליה להלן) שהרי אילו הייתה תחרות בין המשווקים המחיר לצרכן צפוי היה לרדת עם הגדלת הייצע.²⁴ מעבר לכך, מאחר שהשיווק הכולל נמוך מהמכסה השנתית הארצית, שיווק כמות רבה יותר של ביצים לצרכן בעונות השיא לא יביא בהכרח לחריגה מן המכסה והוא עשוי להוריד את המחירים לתקופה מוגבלת לטובת הצרכן.

“העדר הלחץ התחרותי מקטין את הצורך בהתייעלות הייצור. לפיכך, בהסרת המכסות ובקיומה של תחרות יצרנים יעילים ישגשגו ויצליחו לספק את הכמות הגדלה של ההיצע במחיר נמוך.”

קושי למצוא הודו בימים אלו בשלל חנויות. על כן, קשה מאוד לדמיין מצב שבו הסרת תקרת ייצור תגרום לירידה בכמות המיוצרת. החשש מעודפי היצע נבנה אפוא על הרצון להגן על המגדלים מתחרות כך שיוכלו לגבות מחיר גבוה מן המחיר התחרותי.

נציין כי ככל שיש צורך בעידוד החקלאות בכלל ובענף הלול בפרט על ידי המדינה, עידוד זה יכול להיעשות באמצעות תמיכות ישירות שיגדילו את היקף הייצור ויורידו את המחיר לצרכן, כפי שיורחב להלן בפרק ג’.

העדר הלחץ התחרותי מקטין את הצורך בהתייעלות הייצור. לפיכך, בהסרת המכסות ובקיומה של תחרות יצרנים יעילים ישגשגו ויצליחו לספק את הכמות הגדלה של ההיצע במחיר נמוך. סחירות המכסות מאפשרת התייעלות מסוימת ומקטינה את העיוות והנזק שנוצרים מלכתחילה מקיומן של מכסות ייצור. אולם גם אם מביאה הסחירות לידי התייעלות מסוימת, המכסות נסחרות בין המגדלים במחיר שוק שמבטא את ייקור המוצר, ובכך ההתייעלות איננה באה לידי ביטוי במחיר המוצר.

כמו כן, ההגבלות המוטלות על סחירות המכסות מגבילות גם את מידת התייעלות שהסחירות מתמרצת. תזכיר החוק האחרון מלמד כי המועצה מבקשת להמשיך ולהגדיל את ההגבלות על הסחירות.²⁶ מטרתן המוצהרת של ההגבלות היא לשמור על המגדלים הקטנים בענף, ולמנוע השתלטות של תאגידים גדולים

לחשש זה אין בסיס. שווקים רבים כוללים סיכון ומתאפיינים בתנודתיות רבה בתנאי השוק, ואין בהם תכנון אינטנסיבי ובקרה המונעת ירידת מחירים. בתוצרים חקלאיים רבים התפוקה תנודתית הרבה יותר וחיי המדף קצרים יותר מאלו השוררים בענפי הביצים והפטם, לא קיים בהם תכנון מכל סוג, ועדיין קיים ייצור ער. דובדבנים יכולים לשמש דוגמה לכך; ההחלטה להקים מטע דובדבנים צריכה להתבצע שנים לפני השיווק, היבול תנודתי מאוד, עונת היבול קצרה מאוד וחיי המדף קצרים אף הם. עם זאת, קיים ייצור שוטף של דובדבנים בעונה, וזאת ללא כל תכנון או התערבות חיצונית לשוק. דוגמה נוספת היא ענף ההודו בארה”ב, שבו קיימת תנודתיות קיצונית בצד הביקוש. כשליש מעופות ההודו בארה”ב נאכלים בשלושה ימים בשנה בלבד: יום ההודאה, חג המולד ופסחא. אף שאין גוף שמוסת את ההיצע בשוק, אין

זה. אם כך, הרי שבביטול משטר המכסות לא יהיה כדי לפגוע בתחרות בין המגדלים שאיננה קיימת, אלא יהיה כדי להביא לתחרות ביניהם.

התייעלות השוק עשויה להביא למצב שבו פועלים בשוק זה מספר מצומצם יותר של מגדלים יעילים, וייתכן בהחלט שייוותרו יצרנים בגודל שייצור כוח שוק משמעותי. בארה"ב למשל, הריכוזיות בשוקי הביצים, הפטם וההודו אינה גבוהה,²⁸ אך גודל השחקנים הגדולים בכל שלושת הענפים הוא בממדי ענק ביחס לשוק הישראלי. על כן, במקרה שתנאי תחרות אכן ייצרו סוג של מונופול טבעי תידרש רגולציה מתאימה, אך כזו שתשמור על ייצור יעיל ולא בזבזני.

על המשק.²⁷ בשמירה זו על המגדלים הקטנים יש גם כדי לשמר תחרות ביניהם, בהתקשרותם מול המשווקים. טענה זו אינה מובנת על רקע העובדה שאין כיום כל תחרות בין היצרנים. תחרות פירושה מנגנון שבו יצרן בעל עלויות נמוכות יותר מנצל את יתרונו זה כדי להוריד מחירים ולהדיר מן השוק מתחרים יעילים פחות. היום יצרן יעיל רק נוגס אחוז גדול יותר ממחיר שיווי המשקל שנגזר מן המכסות. לו הייתה תחרות, המכסות לא היו שוות כסף ולא היה נעשה בהן מסחר. אם החשש הוא מרכישת מכסות רבות על ידי יצרן אחד, כך שישתלם לו לייצר בכמות פחותה מן המכסות ולהגביל לבד את כמות הסחורה בשוק, מדובר בליקוי חמור במשטר המכסות וסיבה נוספת לביטול משטר

מכסות הייצור – סיכום

מנגנון מכסות הייצור המווסת את כמויות הביצים בשוק הישראלי הוא מנגנון מזיק, הפוגע בשוק על ידי שלילת תחרות ותמריץ להתייעלות. בפועל, משטר המכסות משמר באופן שיטתי היצע נמוך מן הרמה התחרותית ומחיר גבוה לצרכן. העדר היעילות ממותן אמנם על ידי סחירות המכסות, אך לא באופן מלא. המחיר שבו מתקיים מסחר במכסות מעיד ישירות על ההקטנה המלאכותית של ההיצע ועל העלייה במחיר הכרוכה בכך. ההצדקות הנטענות לתמיכה במשטר זה – מניעת עודף ייצור שיביא להתמוטטות הענף – אינן עומדות בפני הביקורת. אין לחשוש מתהליך של התייעלות גם אם יביא באופן טבעי לצמצום מסוים במספר היצרנים.

1.2 ענף הביצים – קביעת מחירים

קביעת מחירי מטרה

החוק מסמין את המועצה להתערב במחיר הביצים ליצרן כדי להבטיח למגדלים תמורה הוגנת עבור תוצרתם.²⁹ בהתאם לכך, במסגרת הרפורמה לעידוד התייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי המאכל משנת 2007, נקבע בהחלטת ממשלה כי מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר והממונה על התקציבים במשרד האוצר יקבעו את מחיר ביצי המאכל ליצרן (מחיר המטרה). הקביעה תתבצע בהתאם למתווה שבנספח להחלטה, המבוסס על עלויות ייצור.³⁰ מחירי המטרה אמנם השתנו במסגרת רפורמה להתייעלות בענף, אך גם קביעה של מחיר מטרה נמוך יותר, במטרה לעודד התייעלות, לא תתאם למחיר מהמגדלים יקבלו בשוק תחרותי. העובדה שיש צורך להמשיך להתערב בקביעת מחירים מובטחים למגדלים מעידה על כך שהמחיר המובטח להם גבוה מהמחיר התחרותי. ראייה לכך שמחיר המטרה גבוה מהשיעור של עלות יעילה היא כאמור עצם קיום המסחר במכסות. מי שקונה מכסה מסוגל לייצר ביצים במחיר הנמוך ממחיר המטרה, לפחות בגובה מחיר המכסה. ראייה נוספת היא העדר מסחר בביצים במחיר גבוה יותר. אם מחיר המטרה היה נמוך מהמחיר התחרותי, הוא לא היה משפיע על השוק. בפועל, המסחר מתקיים במחיר מטרה – משמע המחיר גבוה ממחיר תחרותי.

לצד מחיר המטרה ליצרן, הביצים בישראל הן מוצר בפיקוח, כלומר מחיר מקסימלי לצרכן נקבע בצו.³¹ המחיר המפוקח מבוסס על מחיר

”העובדה שיש צורך להמשיך להתערב בקביעת מחירים מובטחים למגדלים מעידה על כך שהמחיר המובטח להם גבוה מהמחיר התחרותי”

המטרה שנקבע למגדלים, ומחושב לפי העלות הממוצעת לייצור של החקלאי.³² משמעות הדבר היא שגם במצב שבו עלות הייצור גבוהה מדי ומשקפת חוסר יעילות, וכאמור כל מחיר מטרה שנקבע ישקף העדר יעילות במידה מסוימת, המחיר שייקבע לצרכן יהיה גבוה בהתאם. המחיר נקבע כמובן באופן גורף, כך שגם התייעלות של חלק מן המגדלים תיטיב בעיקר עמם ולא עם הצרכן.

השפעת הפיקוח על המחירים לצרכן

כדי לאזן בין צעדי מדיניות שנועדו במוצהר להבטיח מחיר גבוה דיו למגדלים, לבין אינטרס הצרכן למחיר הוגן, מחיר הביצים לצרכן בישראל נתון לפיקוח. פיקוח מחירים אמור לשמש תחליף לתחרות שוק באמצעות ריסון מחיר המוצר. עם זאת, הדעת נוטה כי מדיניות זו אינה משיגה את מטרתה, וייתכן שאף מזיקה.

”מחיר פיקוח צפוי לשקף פער תיווך הוגן מעלות מופרזת, כלומר מחיר מופרז. העדר מחסור מצד שני, מהווים ראיה מסוימת לכך שמדובר במחיר שלא קיימת לגביו תחרות במישור הקמעונאי.”

בספרות. להשערה זו יש תמיכה אמפירית. מומחים בתחום מעידים על הסכמה בין הקמעונאים שלא להתחרות במחיר הביצים. כמו כן, חשש המגדלים שירידת מחיר המטרה עשויה להוביל לגידול בפער התיווך של הקמעונאים ולא לירידת מחירים לצרכן, מעיד גם הוא על העדר תחרות במקטע זה.

נוסיף כי במחקר שערכנו מצאנו כי שונות המחירים בביצים נמוכה למדי. אילו הייתה תחרות, ניתן היה לצפות שחננויות רבות ימכרו ביצים במחיר נמוך ממחיר הפיקוח, אבל למעשה זו תופעה נדירה. מנגד, אם מחיר המטרה מוריד את המחירים לרמה נמוכה מן המחיר התחרותי, ובמחיר זה לא כדאי כלכלית לשווק ביצים לציבור, ניתן היה לצפות למחסור בביצים במחיר הפיקוח. העדר מכירת ביצים במחיר נמוך ממחיר הפיקוח מצד אחד, והעדר מחסור מצד שני, מהווים ראיה מסוימת לכך שמדובר במחיר שלא קיימת לגביו תחרות במישור הקמעונאי.

מחיר הפיקוח אינו צפוי להתקרב למחיר תחרותי שכן הוא מתבסס, כאמור לעיל, על מחיר המטרה למגדלים, המתבסס כזכור על אומדן העלויות של המגדלים עצמם. הואיל ומידת התחרות בין בעלי המכסות נמוכה, אין להם תמריץ מלא להפחית עלויות. גם התייעלות באמצעות חבירת מגדלים יחד (במקום הורדת עלויות של כל אחד בנפרד) איננה אפשרית לאור המגבלות על סחירות המכסות שמונעות מיזוגים ותחלופה, תנאי הכרחי להתייעלות. לפיכך, מחיר פיקוח צפוי לשקף פער תיווך הוגן מעלות מופרזת, כלומר מחיר מופרז.

יש בסיס גם להנחה שמדיניות הפיקוח על המחיר לצרכן מזיקה. הספרות המקצועית בתחום מעידה על כך שבתנאי שוק מסוימים מחיר תקרה יכול להפוך למחיר מוסכם ולהעצים שיתוף פעולה קרטלי.³³ הקשיים בהקמתו של קרטל ובקיומו אינם רק בתחום האכיפה, קיים קושי גם בעצם גיבוש הסכמה לשמור על מחיר גבוה או היצע נמוך ועל רמת המחיר או הכמות המוסכמת. בכוחו של מחיר פיקוח, אף שהוא מחיר תקרה, לפתור עבור השחקנים את בעיית התיאום. ממצאים מלמדים שכאשר ישנו מספר קטן ביותר של מתחרים העזרה של המפקח אינה חיונית, וכאשר מספר המתחרים גדול, הסיוע של הפיקוח על המחירים אינו מספיק ותחרות עשויה להתפתח חרף ההסכמה על הקרטל. אולם כאשר יש מספר ביניים של שחקנים בענף, מחיר פיקוח יכול לתמוך ביצירת קרטל. השוק הקמעונאי בישראל היום הוא שוק ריכוזי,³⁴ ונתוניו דומים לתנאים שבהם תופעה של התייצבות על מחיר הפיקוח נצפתה ותוארה

בחינת מחירי ביצים בהשוואה לעולם

נמצא כי המחיר בישראל גבוה מהמחיר ברוב הערים הגדולות במדינות ה-OECD, וגבוה מן הממוצע של ערים אלו (בניכוי מע"מ). אם ניקח בחשבון את רמת ההתפתחות הכלכלית היחסית, שנוטה באופן מובהק לייקר את התוצר החקלאי, המחירים גבוהים במיוחד. על בסיס השוואה זאת ובחינת מחיר המכסות, ניתן לשער כי המחיר בישראל גבוה בכ-20% מן המחיר התחרותי.

מחקר השוואת מחירי ביצים שערכנו בהתבסס על דיווח אתר "מיקור המונים"³⁵ העלה כי מחירי הביצים בישראל גבוהים יחסית לרוב המדינות בעלות רמת התפתחות דומה. מחיר תריסר ביצים המדווח בעיר הבירה בישראל (בניכוי מע"מ) עומד על 85 אג' לביצה יחידה, לעומת 66 אג' ביפן, 43 אג' בגרמניה, ו-43 אג' בספרד. בהשוואה לכלל המדינות המפותחות

קביעת מחירים – סיכום

מנגנון קביעת מחיר מטרה ליצרן מבטיח מחיר גבוה מן המחיר התחרותי. מנגנון קביעת מחיר מפוקח לצרכן משקף עלות מופרזת, ומהווה תחליף חוקי ומלאכותי לאכיפת קרטל. גם בדיקת העובדות ביחס לשונות המחירים בחנויות שונות, והשוואה בין מחירי הביצים בישראל ובמדינות בעולם, מלמדות כי המחיר בישראל גבוה בשיעור ניכר מן המחיר התחרותי, ופיקוח המחירים אינו מונע זאת.

2. הקרטל בענף הפטם

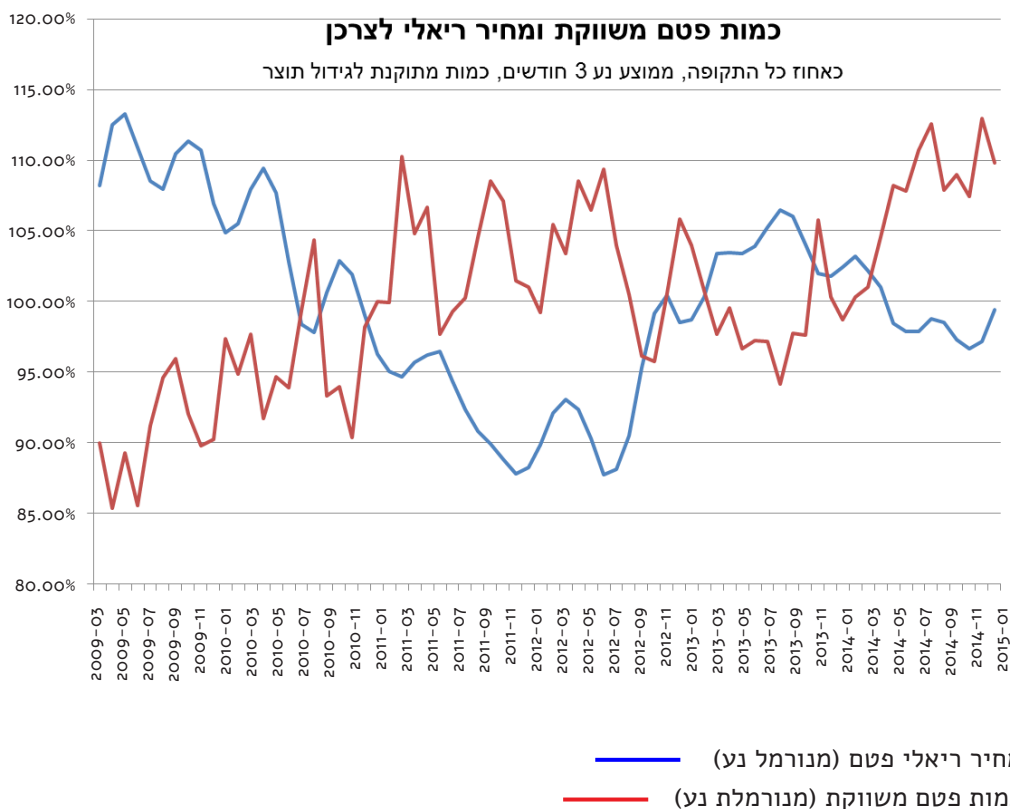
הסדר כובל בחסות מועצת הלול

בשנת 1994 בוטלו משטר המכסות וקביעת המחירים בענפי הפטם ובענף ההודו. בעקבות הביטול ירד מספר המגדלים בענף מ-4,000 למעט פחות מ-500, כלומר יחידות הייצור גדלו והייצור התייעל. מחיר הפטם ירד ביחס למדדי המזון על פני כעשור וחצי, וניתן לשער כי רווחי ההתייעלות לא פסחו אף על המשווקים והצרכנים. במקביל, המגדלים חוו עליות וירידות חדות במחירים. בעקבות זאת סברה המועצה כי יש לשמר את מספר המגדלים באמצעות תיאום. לצורך זה הצליחה המועצה לגבש בשנת 2012 תיאום כמויות, וליישמו החל מאוגוסט 2012. המועצה קובעת את מספר האפרוחים שכל מגדל רשאי לגדל, ואוכפת את הסדר התיאום באמצעות המשווקים בענף.³⁶

יש לציין כי הסדר זה חורג מכלי התכנון הפורמליים בחוק (מכסות וקביעת מחירים), והמועצה טוענת כי היא מוסמכת לעשותו מכוח סמכותה הכללית לוויסות היקף גידול העופות ותכנונו.³⁷ הסדר תיאום הכמויות חל על כל גורם בשרשרת הייצור, מהרבייה והלאה. המועצה ומשרד החקלאות הבהירו לכל העוסקים בענף כי כל גורם שירצה להחריג עצמו מאיים על ההסדר כולו. עוד הובהר כי אף אם ישנם מגדלים או מדגרות שנפגעים מההסדר, הם מחויבים לשמור עליו שכן האלטרנטיבה תהיה הפסדים כבדים לענף כולו.³⁸ על פי נציגים בענף הלול, אמצעי השכנוע השונים שומרים על ההסדר יציב.

”הסדר זה חורג מכלי התכנון הפורמליים בחוק (מכסות וקביעת מחירים), והמועצה טוענת כי היא מוסמכת לעשותו מכוח סמכותה הכללית לוויסות היקף גידול העופות ותכנו.”

על פי הנתונים הכמותיים שפורסמו באתר מועצת הלול, כמות הפטם המשוקת לצרכן בשנים-עשר החודשים שלאחר ההסדר (מאוגוסט 2012 עד יולי 2013) הייתה נמוכה ב-6% מהכמות ששווקה בשנים-עשר החודשים הקודמים להסדר.³⁹ על פי נתוני הלמ”ס, המחיר הריאלי הממוצע לצרכן בשנה שלאחר ההסדר היה גבוה בכ-12% מהמחיר הממוצע בשנה שטרם ההסדר.⁴⁰ בהסתכלות על מחירים חודשיים (להבדיל מממוצע שנתי), ניתן לראות עלייה גבוהה יותר במחיר. על פי דו”ח מדד מחירים של משרד החקלאות מדובר בפער של 30% ממחיר אוגוסט 2012 למחיר אוגוסט 2013.⁴¹



נתונים: דו"חות פטמים נתונים כמותיים לשנים 2012-2015, אתר מועצת הלול; מאגר נתונים הלשבה המרכזית לסטטיסטיקה, מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן; סדרה: 160170 – עוף טרי; תקופה: ינואר 1983 – מרס 2015.

ההסדר הכובל בפטם והתיקון לחוק ההגבלים העסקיים

בתזכיר הצעת חוק שפורסם לאחרונה ביקשה המועצה לעגן במפורש בחוק את סמכותה לערוך את הסדר הפטם האמור. במסגרת התזכיר צוינה במפורש פרקטיקה זו של תיאום כמיות תוצר הפטם בין כלל הגורמים בשרשרת הערך בענף – מגדלי חומרי הרבייה, מגדלי האפרוחים והעופות, משחטות ומשווקים.⁴²

נקודת המוצא לדיון על חוקיותו של הסדר זה היא האיסור הקבוע בחוק ההגבלים העסקיים על הסדרים כובלים. הסדר כובל הוא "הסדר הנעשה בין בני אדם המנהלים עסקים, לפיו אחד הצדדים לפחות מגביל עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר, או חלק מהם, או בינו לבין אדם שאינו צד להסדר".⁴³ הסדר כאמור יכול להיעשות על ידי כבילה הנוגעת למחירים, לרווח, לחלוקת שוק או לכמות התוצר.⁴⁴

עם זאת, החוק מכיר בסוגי הסדרים כובלים הפטורים מן האיסור שבחוק, מחמת שיקולים ציבוריים. אחד מהם הוא הסדר שכל כבילותיו נוגעות לתוצרת חקלאית.⁴⁵ עד לאחרונה כלל הפטור החקלאי גם הסדר תיאום בין משווקים ובין משווקים למגדלים, כלומר הסדרים כאלה היו מותרים. יש לשער כי הסדר חקיקה מיושן זה נקבע בתקופה שבה החקלאים עצמם היו מעורבים יותר בשיווק התוצרת, כך שהגנה על מקטע הקמעונאות סייעה ישירות למגדלים. בשנים האחרונות, כשהשיווק נעשה ברובו על ידי תאגידים גדולים ועצמאיים, בעלי כוח שוק אדיר וכוח מיקוח חסר פרופרציות מול המגדלים, ברור שפטור זה פועל דווקא לרעתם של החקלאים. לאור זאת בוטל הפטור לגבי

**"שינוי זה אינו שולל את
חוקיות ההסדר בין המגדלים
לבין עצמם, או הסדר אנכי
בין מגדלים לבין סיטונאים
שרוכשים מאותם מגדלים
את התוצר. אולם הוא שולל
את חוקיותו של הסדר
המועצה, משום שאף שהוא
נוגע למגדלים עצמם, הוא
נאכף כלפיהם באמצעות
המשווקים."**

משווקים כשבחודש מרס 2015 נכנס לתוקפו תיקון מס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים⁴⁶ המוציא את המשווקים מתחולת הפטור החקלאי.

שינוי זה אינו שולל את חוקיות ההסדר בין המגדלים לבין עצמם, או הסדר אנכי בין מגדלים לבין סיטונאים שרוכשים מאותם מגדלים את התוצר. אולם הוא שולל את חוקיותו של הסדר המועצה, משום שאף שהוא נוגע למגדלים עצמם, הוא נאכף כלפיהם באמצעות המשווקים. החוק מתיר הסדר של מגדל מול משווק רק כשההסדר נוגע להסכם רכישת תוצרת בין השניים. על כן, נראה שהסדר שנכפה על כלל המגדלים, שבמסגרתו נערך תיאום בין המשווקים לבין עצמם, איננו חוקי עוד. השינוי גם שולל את חוקיותו של הסדר בין משווקים או בין משחטות, שסיווגן הוא בוודאי כ'משווקים' ולא כ'מגדלים'. ראה לכך שהמשחטות הן חלק מהמשווקים בתעשיית

”הסעיף בחוק אינו מעניק סמכות כללית למועצה לעריכת הסדרים כובלים באופן חופשי כפי שעולה בדעתה.“

שמעניק לה החוק, קרי קביעת מכסות וקביעת מחירים. הסעיף בחוק אינו מעניק סמכות כללית למועצה לעריכת הסדרים כובלים באופן חופשי כפי שעולה בדעתה. גם במישור העובדתי, ביטול משטר התכנון והמכסות בשוק הפטם בשנת 1994 מעיד על כוונת המדינה לפתוח את השוק לתחרות ולהפסיק את התכנון בשוק זה, ואכן בשנת 2012 החל התיאום על ידי המועצה באופן וולונטרי וללא הנחיית המדינה.⁴⁸

לאור זאת לא ניתן לומר שחוק מועצת הלול מעניק סמכות כללית למועצה לעריכת הסדרים כובלים ככל העולה בדעתה, וממילא לא ניתן לראות בהסדר הכובל בענף הפטם משום ”הסדר שכל כבילותיו נקבעו לפי דין“.

מעבר לכך, מבחינת תכליתו של חוק ההגבלים העסקיים ותיקון מס' 14, ברור כי הרציונל הכלכלי שעמד בבסיס התיקון של מניעת כוחנות המשווקים החזקים וצמצום הפטור שניתן בנוגע לתוצרת חקלאית, מתקיים גם בענף הפטם ובענף תוצרת הלול בכלל. אין הצדקה ייחודית לתיאום ולוויסות האגרסיביים שעורכת המועצה. גם אם נניח שניתן להסכים עם הרציונל הכלכלי שבבסיס ההיתר לתיאום בין המגדלים בענף, הרי שהשימוש של המועצה

העוף בישראל ניתן למצוא בתקנות המועצה הדורשות ממשווק להיות בעל משחטה כתנאי לקבלת רישיון שיווק.⁴⁷ ברור אפוא כי לאחר תיקון חוק ההגבלים העסקיים תיאום בין המשחטות והמשווקים איננו חוקי עוד.

האם חל על הסדר הפטם הפטור על הסדרים שנקבעו לפי דין

מתזכיר החוק הנ”ל עולה הטענה כי הסדר הפטם כולו חוסה תחת פטור אחר, הקבוע בסעיף 3(1) לחוק ההגבלים העסקיים, שכן זהו ”הסדר שכל כבילותיו נקבעו על פי דין“. השינוי המוצע בתזכיר נועד לפי טענה זו רק לחוקק באופן מפורש פרקטיקות הנהוגות במועצה מכוח חוק מועצת הלול שאינן אסורות: ”למען הסר ספק, יובהר כי הסדרים אלה הינם הסדרים נפרדים ושונים מההסדר המעודכן של הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים, המיועד לטפל בעסקאות של מגדלים בודדים ברמת הפרט, ולא בוויסות כמויות תוצרת ברמה הענפית למניעת היווצרות עודפים, אותה מוסמכת לבצע המועצה מכוח החוק העיקרי“.

טענה זו מתייחסת לקיומה לכאורה של סמכות כללית למועצה לעריכת כל הסדר שעולה בדעתה. היא נסמכת, לכאורה, על סעיף 3 לחוק מועצת הלול אשר מגדיר את תפקידי המועצה, ובהם ”לתכנן את היקפו של גידול העופות להטלה, לפיטום ולהדגרה, בהתאם להנחיות שר החקלאות בדבר התכנון ולהסדירו בהתאם לתכנון“. סעיף זה כללי ועמום מצד אחד, אך מצד שני מכפיף את פעולות התכנון של המועצה, בכל הנוגע להיקף הגידול, להנחיותיו של שר החקלאות ולתכנונו. כלומר, הסמכות הנתונה למועצה כפופה לכלים הספציפיים

על כן, נראה שקשה לקבל את עמדת המועצה כי הסדר הפטם חוקי למרות תיקון מס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ולא בכדי ביקשה המועצה לתקן את חוק מועצת הלול כדי להגדיר לה במפורש סמכויות חדשות. אדרבה, יש לשנות את החקיקה באופן שיבהיר ויסיר כל ספק כי קרטל הפטם אינו חוקי.

במשווקים לצורך עריכת תיאום זה אינו יכול להיחשב חוקי. התיאום שמערב את המשחטות והמשווקים גורם לפגיעה במגדלים החלשים ממילא, בניגוד לתכליתו של הפטור החקלאי שנועד להגדיל את כוח המיקוח שלהם מול גופי השיווק החזקים. בעריכת הסדר הפטם חוטאת אפוא המועצה לתפקידה הבסיסי לדאוג לתמורה הולמת למגדלים, וזאת בנוסף לפגיעה בצרכנים עקב עליית המחירים.

קרטל הפטם – סיכום

הקרטל בענף הפטם איננו קרטל של קביעת מכסות מכוח הסמכות הנתונה למועצה לפי החוק, אלא קרטל "רגיל" של תיאום מחירים וחלוקת שוק הנעשים על ידי המועצה. במהלך שלוש שנות פעילותו לווה הקרטל בעליית מחירים ניכרת לצרכן. לאחר התיקון האחרון בחוק ההגבלים העסקיים, אשר ביטל את הפטור שהיה קיים למשווקים בחוק, נעשה הקרטל לבלתי חוקי. על הממונה על ההגבלים העסקיים לוודא שאכן פעילות קרטל זה נפסקת, ויש להימנע מחקיקה שתתיר אותו.





ב. הסדרת השיווק של תוצרת הלול בישראל וחיזוק ההסדרים האנכיים

להתחשב בקביעת תנאי ההסמכה גם לטעמים של הגנת הצרכן, הבטחת מסחר הוגן ורווחת בעלי החיים. הרחבה זו מוסיפה על ההגבלות בהסמכת קבלנים מורשים ועשויה להביא לצמצום מספר המשווקים, ולפיכך אנו סבורים כי יש להימנע מקבלתה.

2. המועצה כמחזקת אינטגרציות אנכיות

ענף הלול בישראל מתאפיין בחברות המקיימות אינטגרציה אנכית, כלומר חולשות על כל שרשרת הייצור – משלב הרבייה ועד לשיווק. התופעה שכיחה בעיקר בענף הפטם, שבו קיימת מגמה ברורה של היווצרות מספר שרשראות של אינטגרציה אנכית, כאשר בכל שרשרת חוליית מכוני רבייה, מדגרות, מגדלים, משחטות, משווק ואף מכוני תערובת.⁵⁶ קיימת קשת של סוגי מיזוג אנכי, כאשר בקצה אחד המגדל עצמאי לחלוטין, ובקצה השני הגוף המשווק עוסק ישירות בגידול כאשר המגדל הוא שכיר. בפועל, שני הקצוות נדירים יחסית

1. סמכות המועצה בהסדרת השיווק והסמכת משווקים

שיווק תוצרת הלול בישראל – ביצים, בשר עוף או חומר רבייה – נתון אף הוא להסדרה הדוקה, שמגבילה את התחרות ומשליכה קרוב לוודאי על המחירים.

לפי החוק בישראל, מגדלים מחויבים לשווק את תוצרתם דרך קבלן מורשה שהסמיך השר.⁴⁹ סמכויות ההרשאה הואצלו למועצה, היא הסדירה את הנושא בתקנות, והיא האמונה על הסמכת קבלנים מורשים.⁵⁰ החוק מסמיך את השר לקבוע כללים בדבר מכסות שיווק התוצרת, לפי מועדים,⁵¹ ואכן בין יתר תנאי ההסמכה של משווק נקבעת גם מכסת שיווק.⁵² במסגרת הסדרת השיווק המועצה מסדירה גם את הכללים בדבר מיון תוצרת הלול וסיווגה.⁵³

בהתאם לחוק, השיקול המנחה שעל השר לשקול בהסמכת קבלנים הוא השמירה על בריאות הציבור.⁵⁴ בתזכיר החוק האחרון⁵⁵ מוצע להרחיב את הטעמים שבהם מוסמך השר

**”הדרישה לאינטגרציה
אנכית מהווה חסם כניסה
משמעותי לשוק זה, משום
ששחקן חדש בתת-ענף
בענף הלול מנוע מלהיכנס
לשוק ולהצליח בו לבדו,
ללא חבירה לשחקנים
נוספים במקטעי ייצור
אחרים. התוצאה היא
הגבלה משמעותית על
התחרות ושימור המחירים
הגבוהים בענף הלול.”**

במקטעי ייצור אחרים. כך למשל, משווק חדש שירצה להיכנס לענף הפטם לא יוכל להיכנס לענף ללא מכון רבייה, מדגרה, מגדל ומשחטה שיהיו תחת חסותו או בהסכם עמו. התוצאה היא הגבלה משמעותית על התחרות ושימור המחירים הגבוהים בענף הלול.

הספרות המקצועית מתעדת מגמה בת עשורים רבים של התעצמות מתמדת של מידת המיזוג האנכי בענף הפטם בפרט ובמוצרי החי בכלל.⁵⁹ סיבות המגמה מגוונות. סיבה עיקרית אחת היא ניהול סיכונים. למגדלים קטנים קשה לשאת בסיכון של תנודות מחירים, ולמשווקים גדולים יכולת גדולה יותר. מכאן התמריץ להתקשרות חוזית עם מחירים קבועים בין מגדל למשווק. סיכון זה בא לידי ביטוי באופן עקיף גם בעלות המימון: עלות ההון למשווק הגדול והיציב נמוכה יותר מאשר למגדל הקטן והפגיע, כך שמשותלם למשווק לתת אשראי למגדלים שעובדים איתו.

במדינות מפותחות. לרוב, ההתקשרות נעשית על ידי חוזה אקסקלוסיבי כאשר כל מגדל עובד עם משווק אחד בלבד, ומקבל מחיר מובטח שיינתן לו כל עוד ידבק בכל תנאי ההסכם. ההסכם עשוי לכלול תנאים נוספים כגון זהות המדגרה שתשמש ספק, סוג התערובת שייעשה בה שימוש וכדומה.

חוק מועצת הלול מחזק את קיומן של אינטגרציות אנכיות אלו, בכך שהוא מחייב אותן. החוק מחייב התאגדות אנכית על ידי קביעת חובות הצמדה בין כל גורם בשרשרת הערך לגורם שמעליו. סעיף 53 לחוק המועצה מסמיך את שר החקלאות לקבוע בכללים חובת הצמדה בין כל מגדל לקבלן מורשה, וכן דרכי ההצמדה ותקופותיה. ואכן, בתקנות נקבעה חובת ההצמדה לפרטיה,⁵⁷ כך שמגדל מחויב לשווק את תוצרת הלול שלו לקבלן המורשה שאליו הוא צמוד. ההצמדה היא למשווק אחד בלבד. כל שינוי בזהות המשווק שאליו מוצמד המגדל או בתנאי ההצמדה מחייב הודעה למועצת הלול. למעשה מדובר בהסדר בלעדיות בין מגדל למשווק, ואף שאין מדובר בתאגיד אחד שבבעלותו כל גורם, התוצאה זהה. חובת הצמדה קבועה גם לגבי משחטה ומשווק בענף הפטם, ולגבי משווק חומרי רבייה למדגרה. התקנות קובעות כי משווק מורשה יוכל לקבל הסמכה לשיווק בשר עוף רק אם עומד לרשותו בית שחיטה (בפועל די בכך שהוא בעל הסכם חוזי עם משחטה או עם מספר משחטות לשיתוף פעולה). כמו כן, משווק חומרי רבייה מחויב להחזיק ברשותו מדגרה שידגיר בה את הביצים.⁵⁸

בקביעת הצמדות אלה כתנאי לקבלת רישיון לשיווק, משרד החקלאות ומועצת הלול מחזקים ומשמרים את המבנה האנכי בענף. הדרישה לאינטגרציה אנכית מהווה חסם כניסה משמעותי לשוק זה, משום ששחקן חדש בתת-ענף בענף הלול מנוע מלהיכנס לשוק ולהצליח בו לבדו, ללא חבירה לשחקנים נוספים

”אף על פי שגידול

טבעי במידת המיזוג

האנכי בענף הפטם צפוי

להיות תופעה ברוכה,

התעצמות כזו כחובה

רגולטורית היא

מיותרת ומזיקה.”

המיקוח של שני הצדדים. דרישה פורמלית להתקשרות עם משווק יוצרת תלות מלאכותית של המגדל במשווק, שמעצימה את כוח המיקוח של המשווק. לכן, אפילו אם מידת המיזוג הסופי אינה מושפעת מן הדרישה, תנאי ההתקשרות צפויים להיות מושפעים לרעת המגדל.

יצירה של מיזוג-יתר: במדינות מפותחות, לצד מיזוגים ישנם לא מעט מגדלים עצמאיים. נוכחותם של מגדלים עצמאיים עשויה להשפיע לחיוב על כלל השוק במספר אופנים: ייווצר Spot Market עם מחירים שימשו מדד חשוב לעלויות בכלל השוק; מגזר לא ממוזג מהווה תחרות תמידית שמציבה גבול לניצול כוח השוק של המשווקים. הצרכן מעדיף את המוצר האיכותי והאחיד של המשווק, אך ייוותר פער מחירים מרוסן שייווצר על ידי תחרות מהענף הלא ממוזג; הענף הלא ממוזג ישפיע על חדשנות וישמור על קידומה. במקרים רבים חידושים טכנולוגיים נכנסים לשוק ביזמת המשווקים, אבל חשוב לשמור במקביל על האפיק של מוצר או טכניקה חדשים אשר היזמה להם תבוא מצד המגדלים.

לכן, אף על פי שגידול טבעי במידת המיזוג האנכי בענף הפטם צפוי להיות תופעה ברוכה, התעצמות כזו כחובה רגולטורית היא מיותרת ומזיקה. מיותרת, שכן כוחות השוק והעדפות הלקוחות צפויים באורח טבעי לעודד התעצמות כזאת, כפי שקורה במדינות אחרות. מזיקה, כי לקיום של פלח שוק מסוים ללא מיזוג צפויה השפעה חיובית משמעותית על המגזר הממוזג.

סיבה עיקרית נוספת היא בקרת איכות. הצרכן המודרני דורש מוצר בעל איכות ואחידות גבוהות מאוד. איכות המוצר ואחידותו תלויות ברבבות מאפיינים של אופן הגידול, משתנים שאין אפשרות לבדוק אותם בבחינת התוצר עצמו (למשל עוף בודד או ביצה בודדת) אלא רק דרך פיקוח על כל תהליך הייצור: סוג התערובת, תנאי הגידול ועוד. היתרון של המשווק יכול להיות לא רק בפיקוח אלא גם ביידוע על רצונות הלקוחות ועל שיטות גידול מתקדמות.

המסקנה היא כי לא כל מקרה של מיזוג אנכי נעשה במגמה לצבור כוח שוק. רבים מהמקרים עשויים לנבוע משיקולי יעילות לגיטימיים, כך שמיזוגים אנכיים בדרך של חוזים אקסקלוסיביים הם תופעה טבעית ואף רצויה בענף הפטם. עם זאת, אין לגזור מכך שיש תועלת בדרישה רגולטורית למיזוגים מסוג זה.

מיזוג אנכי בכפייה צפוי אף להזיק לשוק, בשני אופנים:

• העצמת כוח המיקוח של המשווק מול

המגדל: המיזוגים המצויים במדינות מפותחות הם פועל יוצא של האינטרסים של המגדלים והמשווקים, ושל

הסדרת השיווק וחיזוק האינטגרציות – סיכום

שיווק תוצרת הלול נתון תחת משטר של רגולציה, ואפשרי אך ורק דרך משווקים מורשים. רגולציה זו מגבילה את התחרות ומשמרת מחירים גבוהים.

ענף הלול מתאפיין ממילא באינטגרציות אנכיות, כלומר נטייה טבעית לעיצוב הפעילות בשוק באמצעות חוזי התקשרות היוצרים שרשרת ייצור הדוקה. הליך טבעי זה מעניק יתרונות לשוק, אך מנגד, כפייתו יוצרת נזקים. ישנם גם יתרונות לקיומם של מגדלים עצמאיים. לפיכך יש לאפשר פעילות חופשית בתחום זה ולבטל את הרגולציה המחייבת את המיזוגים.



ג. מתן סובסידיות – כיצד יש לתמוך בהתיישבות ובחקלאות

הדו"ח המסכם השנתי בתחום החקלאות של ה-OECD כולל נתונים חשובים בעניין זה.⁶⁵ סך התמיכה בחקלאות, הכוללת כאמור מכסים גבוהים וניהול מלא של ענפי החלב והביצים, עלתה למשק הישראלי לפי הדו"ח יותר מ-3 מיליארד שקל ב-2013, מתוכם 2.2 מיליארד שקל הגיעו מכיסו של הצרכן, באמצעות מנגנונים שמפעילה המדינה, ו-1.5 מיליארד שקל מסך התמיכה הגיעו מתקציב ממשלתי (משלמי המסים).⁶⁶ ענפי הפירות והירקות מקבלים חלק מזערי מהתמיכה, בעוד שהתמיכה הגדולה ביותר ניתנת לענפי הבק, החלב והצאן.

אין לפסול מתן סובסידיות לחקלאים מחמת שיקולים חוץ-כלכליים, כגון שיקולים של תמיכה באזורים הטעונים שימור והתיישבות. בעולם כולו החקלאות היא ענף נתמך בשל חשיבותה בהיבטים שונים, ובהם הצורך בתפיסת שטחים פתוחים ובשמירה עליהם, פיתוח הפריפריה והאוכלוסייה המתיישבת בה, תועלות נופיות, ערכים חברתיים ותרבותיים, והצורך לשמר רמה מסוימת של אספקת מזון

אף שהחוק מסמך את המועצה לתמוך במגדלים באופן ישיר באמצעות תמיכות כספיות,⁶⁰ המועצה אינה עוסקת בכך בפועל. הסובסידיות הישירות היחידות שמועברות לחלק מן המגדלים הן מכוח חוק הגליל, שבו נקבע כי המדינה תתמוך במגדלים במרום הגליל, באמצעות סובסידיות שיינתנו לפי אחוז מהעלות התחשיבית לייצור.⁶¹ בשנת 2013 עמד סך הסובסידיה מכוח חוק הגליל שניתנה לחקלאים על 60 מיליון ש"ח.⁶² חוק הגליל קובע כי ההטבה תפוג רק בשנת 2017. בינתיים, ככל הנראה, בעלי לולים לשעבר בגליל שהעבירו את לוליהם או את מכסות הביצים שקיבלו, מוסיפים לקבל סובסידיה ממשלתית מכוח החוק, אף שאינם עובדים כלל בענף (סובסידיה שמוערכת בעשרות אלפי שקלים בשנה).⁶³ חשוב להבהיר שתמיכות ישירות אלו מכוח חוק הגליל באות בנוסף לתמיכות העקיפות בחקלאים, תמיכות שהן תוצאה ישירה של תכנון השוק ושמירה על היצע מוגבל. מעבר לכך, החקלאים נהנים מתמיכה שלישית על ידי הטלת מכסי מגן על ייבוא מוצרי חקלאות.⁶⁴

**” ישנה חשיבות רבה
בהפיכת התמיכות
למוכוונות ושקופות
במקום תמיכות עקיפות
ועמומות באמצעות
תכנון שוק. תמיכות גלויות
ושקופות ניתנות לבקרה
שוטפת ואינן מעוותות
את הייצור בשוק, להבדיל
מהתמיכות העקיפות.”**

שטח, מספר בעלי חיים או הבטחת הכנסה.⁶⁸ ניתן גם לקבוע תנאים שעל החקלאי לעמוד בהם כדי לקבל את התמיכה, כגון תנאי ייצור מסוימים, דרישה לתוצרת מסוג מסוים או דרישת מעורבות החקלאי בייצור (ובכך נמנע מתן סובסידיה למי שאינם עוסקים בתחום). המטרה היא לעבור לתמיכות שאינן משפיעות באופן ישיר על החלטות הייצור, משום שבכל שהקשר בין התמיכה להחלטות הייצור חלש, כך קטן העיוות בייצור ובשוק.⁶⁹ התמיכות הישירות מאפשרות גם למקד את ההטבה למטרה מסוימת או למוטבים מסוימים, להבדיל מתמיכה גורפת המתקבלת מתכנון השוק ושאינה מאפשרת דיפרנציאציה בין מוטבים.

לצד ההחלטה לעבור לתמיכות ישירות בענף הלול, חשוב להגביל את היקף התמיכות הכולל בענף זה. מנתוני ה-OECD ומסקירת מנגנון התמיכות בארה”ב עולה כי מרבית התמיכות

בסיסי למשק המקומי. יש מקום לשקול גם תמיכות כספיות נוספות או חלופיות במתיישיבי הגליל, בתחומי תעסוקה נוספים כגון תיירות או תעשייה. אולם ישנה חשיבות רבה בהפיכת התמיכות למוכוונות ושקופות במקום תמיכות עקיפות ועמומות באמצעות תכנון שוק. משטר של תמיכות ישירות עדיף באופן ניכר מתמיכה עקיפה הנעשית על ידי שמירה על היצע מוגבל וקביעת מחירים מובטחים. תמיכות גלויות ושקופות ניתנות לבקרה שוטפת ואינן מעוותות את הייצור בשוק, להבדיל מהתמיכות העקיפות. משטר כזה מאפשר גם פיקוח יעיל יותר, כדי שהתמיכה תיתן רק למי שעוסק בפועל בתחום הכלכלי שהמדינה מעוניינת לתמוך בו.

אם יבוטל משטר המכסות ויונהג משטר של שוק חופשי, ניתן יהיה להוסיף ולתמוך בענף הלול בדרך של תמיכות ישירות במגדלים, וכאמור יהיה קל יותר להמשיך במתן הסובסידיות למגדלים שעוסקים בפועל בתחום.

העברת משטר הסובסידיות לסובסידיות ישירות בלבד, תוך ביטול תכנון השוק המוביל למתן תמיכות עקיפות לחקלאים, מתיישבת גם עם המגמה העולמית. בדו”ח החקלאות של ה-OECD לשנת 2014 נקבע כי תמיכה באמצעות מדיניות של תכנון שוק, על ידי קביעת מכסות וקביעת מחירים, מהווה תמיכה המתבססת על תפוקה, ובכך מעוותת ייצור וסחר ואיננה רצויה.⁶⁷ בשנים האחרונות מסתמנת בקרב מדינות ה-OECD מגמה של מעבר הדרגתי מתמיכה באמצעות מחירי התוצר המקומי לאמצעי תמיכה ישירים המעוֹצבים בדרכים שונות. התמיכה הישירה יכולה להינתן באמצעות תשלומים קבועים על בסיס

”מכיוון שהרכב התמיכה חשוב לא פחות מרמת התמיכה, על מדינת ישראל להתקדם אל עבר המגמה העולמית, ולהפחית את משטר התכנון המוביל לתמיכות מעוותות סחר...”

דו"ח ה-OECD מצא כי התמיכה בחקלאות בישראל נמוכה ביחס לממוצע ביתר מדינות הארגון, ובשנת 2013 עמדה על 10% מסך התקבולים (ברוטו) של החקלאים⁷⁰ לעומת ממוצע של 18% ביתר המדינות.⁷¹ עם זאת, נמצא כי 87% מהתמיכות הללו הן תמיכות מעוותות סחר המבוססות על תוצר, ומושגות באמצעות מכסות, רגולציה על מחירים, או סובסידיות הניתנות לפי טון או תוצר.⁷² עוד נמצא כי מחיר התוצר החקלאי בישראל גבוהים ב-8% מהמחיר הממוצע העולמי.⁷³ מכיוון שהרכב התמיכה חשוב לא פחות מרמת התמיכה,⁷⁴ על מדינת ישראל להתקדם אל עבר המגמה העולמית, ולהפחית את משטר התכנון המוביל לתמיכות מעוותות סחר ואת הנטל המוטל על הצרכנים במימון מרבית התמיכה החקלאית.

בחקלאות אינן בענף הלול, אלא בעיקר בענפי החיטה, התירס, הכותנה והאורז ושאר סוגי היבולים המשתרעים על שטחים נרחבים. על כן, יש לבחון את היקף התמיכה שיינתן לענף הלול בהתחשב בהיקף התמיכות בשאר ענפי החקלאות בישראל.

תמיכה בחקלאות – סיכום

ישנן הצדקות רבות לתמיכת המדינה בחקלאות, במדינות מפותחות בכלל ובישראל בפרט. עם זאת, התמיכה העקיפה באמצעות מנגנונים מעוותי סחר גורמת נזקים לשוק ומחטיאה לעתים את המטרה. בהתאם למגמה העולמית המשתקפת בדו"חות ה-OECD יש לעבור למנגנונים של סבסוד ישיר בהתאם למדיניות ארוכת טווח שתקבע ותעודכן מעת לעת, לתמיכה בחקלאות כמו בכל פעילות כלכלית אחרת באזורי התיישבות ופריפריה שראויה לתמיכה מדינתית. יש להגביל את תקציב התמיכה לענף הלול, כך שלא יהווה אחוז מוגזם מכלל התמיכות בחקלאות.





ד. המסחר הבינלאומי וייבוא תוצרת לול

הסרת חסמי הייבוא, על ידי הפחתת מכסי המגן, תטיב עם הצרכן הישראלי בשני אופנים:

1. השפעה ישירה – לצרכן תהיה גישה לתוצר רצוי יותר מבחינת מחירו, איכותו והמגוון המוצע. ייבוא ישתלם רק אם צרכנים ימצאו את המוצר המיובא עדיף על התוצר המקומי באחד מן הפרמטרים האלו. אילו הייתה זו השפעה יחידה של הייבוא, התוצאה הייתה ירידה הדרגתית של נתח השוק של היצרן הישראלי, כאשר יצרנים זרים נכנסים לשוק במידה שיש להם יתרון. הצרכן ירוויח והייצור הלא יעיל יתבלה.

2. השפעה עקיפה וחשובה לא פחות צפויה להיות בתחום ההתייעלות. היעילות של הייצור המקומי אינה נתון סטטי כי אם פועל יוצא של הסביבה התחרותית. במקרים רבים החשיפה לייבוא תגרום להתייעלות של הייצור המקומי, שייאלץ לשמור על יתרון כדי להדוף את המתחרים הזרים.

ייבוא תוצרת הלול לישראל אינו דורש רישוי למעט רישיונות של פיקוח בריאות,⁷⁵ אולם תעריף המכס גבוה ביותר. המכס הקבוע בתעריף לביצים טריות עומד על 0.30 ש"ל לכל ביצה אך לא יותר מ-170% (ביחס למחיר הביצה המיובאת).⁷⁶ המכס על ייבוא בשר עופות גבוה גם הוא, ועומד על 3.75 ש"ל לק"ג עופות שלמים או צוננים, 2.5 ש"ל לק"ג עוף קפוא, ו-6.75 ש"ל לק"ג נתחי עופות טריים או צוננים.⁷⁷ שיעורי המכס הגבוהים⁷⁸ מהווים בפועל חסם ייבוא מוחלט.

בהסכמי סחר שיש לישראל עם מדינות שונות קבועות מכסות לייבוא במכס מופחת או בפטור ממכס.⁷⁹ בנוסף, ממשלת ישראל מאפשרת חלוקת מכסות נוספות על הקבועות בהסכמים, מעת לעת, בהתאם לשיקולי מדיניות.⁸⁰ מדיניות זו מבוססת על מגוון שיקולים, ובהם בעיקר פתרון בעיות עתיות של מחסור, מתן מענה לצרכיה של תעשיית המזון ומענה לצרכים דתיים כגון שנת שמיטה.⁸¹ מכסות הייבוא מחולקות ליבואנים באמצעות מחלקת סחר חוץ במשרד החקלאות.⁸² בפועל, ייבוא תוצרת הלול נעשה רק באמצעות מכסות הייבוא, מחמת המכס הגבוה.

”פתיחה פתאומית של שערי הייבוא עלולה לחולל טלטלה פתאומית בקרב המגדלים, ולפיכך מומלץ להרחיב באופן מדורג את מכסות הייבוא הפטור ממכס.”

מצד שני, הנזקים שהסרת חסמי הייבוא בענף הלול עלולה לגרום צפויים להיות מתונים. ראשית, ענף זה נחשב יעיל באופן יחסי ומותאם מאוד לצרכים של הצרכן הישראלי, ויש לשער שיוכל לשגשג גם במציאות של סחר חופשי. שנית, יש לזכור כי לענף הלול אין מאפיין ייחודי התורם להתיישבות יותר מכל ענף

כלכלי אחר, שכן אין הוא כרוך בתפיסת שטחים נרחבים או בנוכחות בהם. לול עופות אינו שונה במהותו ממפעל כלכלי אחר המצוי בתחומו של יישוב ומספק פרנסה ותעסוקה למתיישבים. התמיכה בהתיישבות באזורי הספר תוכל להיעשות באופן עקרוני באמצעות סובסידיה ישירה למפעלים כלכליים או חקלאיים מסוגים אחרים.

לאור זאת, יש להסיר באופן מוחלט את חסמי הייבוא בענף זה. עם זאת, פתיחה פתאומית של שערי הייבוא עלולה לחולל טלטלה פתאומית בקרב המגדלים, ולפיכך מומלץ להרחיב באופן מדורג את מכסות הייבוא הפטור ממכס, עד לביטול מוחלט של המכס, לאורך תקופה בת חמש שנים.



ה. מועצת הלול – סמכויות ופעולות

א. סמכויות המועצה

כ-2.5 מיליון בשנה.⁸⁶ המועצה עוסקת בפעילות לזיווג אלה באופן וולונטרי למען המגדלים. פעולות אלו, המאפיינות ארגון מגדלים, כגון מו"פ, ביטוח משותף או קידום מכירות, ראוי שייעשו במסגרת ארגון וולונטרי בלבד ולא במסגרת ארגון מחייב.

סוג שלישי של פעולות שמבצעת המועצה הוא פעולות הנתונות לאחריות משרד החקלאות והוא האציל אותן למועצה.⁸⁷ התחום האחד הוא שירותי הווטרינריה. למעשה, זו יחידה של משרד החקלאות אשר מופעלת על ידי המועצה. לתחום הווטרינריה מוקצים כ-100 עובדים של המועצה (קרוב למחצית מעובדי המועצה) שהם פקחים וטרינריים במשחטות. האחריות לפיקוח על המשחטות היא של המדינה, ולפיכך מחלקת השירותים הווטרינריים של משרד החקלאות היא אשר קובעת את הכללים וההנחיות שלפיהם פועלים הפקחים והווטרינרים, וכן את מספרם של הרופאים והפקחים הווטרינריים.

חוק מועצת הלול קובע את תפקידיה של המועצה ואת סמכויותיה. החוק מסמיך את המועצה לעשות כל פעולה הנדרשת לביצוע תפקידיה, לרבות התערבות במסחר חומרים וציוד הדרושים לענף, השתתפות במפעלים והקמתם, קבלת הלוואות למימון פעולותיה וכן מתן מקדמות והלוואות למגדלים.⁸³ המועצה ממלאת גם תפקיד של מפקח תברואתי, בהתאם לכללים שקבעה בתקנות ייצור, מיון ושיווק. בין הכללים ישנן דרישות הנוגעות לאופן מיון הביצים; כללים בדבר אריזות והובלה; איסור על שיווק ביצי מאכל פגומות ופירוט פגמים אפשריים, ודרישות היגייניות.⁸⁴

בפועל עוסקת המועצה בתחומים נוספים על אלו שמשיל עליה החוק.⁸⁵ המועצה עוסקת גם באיסוף נתונים וניהול מאגר מידע עדכני הכולל נתונים כספיים וכמותיים על הענף; ניהול קרנות לוויסות הייצור והשיווק; טיפול בביטוח המגדלים; פרסום וקידום מכירות; ביצוע מחקרים לשיפור הייצור; עריכת סקרים והדרכה. פעילויות אלה מצריכות תקציבים. כך, למשל, על מחקר ופיתוח המועצה מוציאה

”בגוף בעל סמכויות רגולציה הנתון לשליטתם של הנתונים לאותה רגולציה, היינו המגדלים, ישנו חשש מובנה להטיה...”

ג. הרכב המועצה

מבין יותר מארבעים חברי המועצה, ובהם נציגי הממשלה, הסוכנות היהודית ונציגי הציבור, מהווים נציגי המגדלים לא פחות ממחצית מחברי המועצה.⁹⁶ הוועד הפועל של המועצה, המבצע את החלטותיה, מנהל את ענייניה ורשאי להשתמש במרבית הסמכויות המוקנות למועצה מכוח החוק.⁹⁷ הוועד הפועל מונה כעשרים חברים, וגם בו ישנו רוב לנציגי המגדלים.

נציגי המגדלים נבחרים בבחירות כלליות, ובכל זאת בגוף בעל סמכויות רגולציה הנתון לשליטתם של הנתונים לאותה רגולציה, היינו המגדלים, ישנו חשש מובנה להטיה, לחלוקת משאבים ומכסות באופן בלתי הוגן, ולפוליטיזציה.

בתזכיר החוק תשע”ד הוצע להוסיף הגדרה ל”ארגון מגדלים”, ליתן לו מעמד בחוק ולתמוך מכוח החוק בארגוני מגדלים. אין מניעה בהכרה של החוק בארגונים ואף בתמיכה בהם. אולם במתן כוח והשפעה לחברי ההתארגנות על חלוקת מכסות הייצור יש ניגוד עניינים מובנה ופסול בין בעלי סמכות הרגולציה לבין הנתונים לה.

התחום השני הוא תחום בריאות העוף. באחריות המועצה מעבדות לבריאות העוף שבהן נערכות בדיקות בעת צורך, בהתאם לדרישות רופאים ממשלתיים. כמו כן נערכות תכניות ניטור שוטפות למחלות העופות כגון שפעת, סלמונלה וכדומה. בתחום זה מועסקים קרוב ל-40 עובדים נוספים.

ב. תקציב ומימון

תקציב מועצת הלול בישראל הוא הגבוה ביותר מבין תקציבי מועצות הייצור בארץ, והסתכם בשנת 2014 ב-126 מיליון שקל. בשנה הקודמת היה התקציב אף גבוה מעט יותר.⁸⁸ התקציב ממומן על ידי היטלים ואגרות הנגבים מהמגדלים והמשווקים בענף הלול. שר החקלאות (בהסכמת שר האוצר ובהתחשב בדעת המועצה) רשאי לקבוע כללים לחיוב מגדלים או משווקים בתשלום היטלים על כל מין של תוצרת לול או על אמצעים המשמשים לייצור תוצרת הלול, בחישוב על פי כמות התוצרת או כמות האמצעים.⁸⁹

סמכות קביעת הכללים בנושא דרכי גביית ההיטלים הואצלה מהשר למועצה, והיא שקבעה את כלליה בתקנות.⁹⁰ בכללים נקבע סכום היטל קבוע על כל סוג של תוצרת לול.⁹¹ כמו כן נקבע כי ההיטלים ייגבו מהמגדלים באמצעות קבלני השיווק, שיעבירו את ההיטלים למועצה מדי חודש, או במישורין מהמגדל.⁹² בנוסף להיטלים, השר רשאי לקבוע חיוב תשלום אגרות למועצה בגין הסדרת הייצור והשיווק של חומר רבייה, שירותים שנותנת המועצה למגדלים והמשווקים ופיקוחה על תהליכי הטיפול בתוצרת לול,⁹³ וכן אגרות בעד בקשה להיתר ייצוא, חידושו או הארכתו.⁹⁴ כספי ההיטלים על תוצרת ענף-משנה נזקפים לקרן של אותו ענף-משנה המשמשת לפעולות באותו ענף בלבד. עם זאת כל קרן מחויבת גם בהוצאות למנהל, ו-10% מכספי ההיטלים עוברים לקרן כללית.⁹⁵



1. התארגנויות חקלאיות ברחבי העולם – מבט משווה

ארצות הברית

בארה"ב¹⁰⁰ ישנן מועצות ייצור בענפי הפירות והירקות והחלב. הן פועלות מכוח Agricultural Marketing Agreement Act, 1937, שנחקק כדי לאפשר לחקלאים להתאגד באופן מסודר למימוש מטרות וביצוע פעולות הדורשות שיתוף פעולה של כל המגדלים, בעיקר כדי להתגבר על כשלי שוק ו"בעיית הטרמפיסט"¹⁰¹. הבעיה מתעוררת בדרך כלל בתחומי פרסום גנרי או מחקר. בהתאם לכך, מרבית פקודות השיווק בארה"ב עוסקות בתחומי הפרסום, קידום מכירות, מו"פ, קביעת סטנדרטים ובקרת איכות, מתוך מטרה להגדיל את הביקוש, לפתח מוצרים חדשים ולהקטין את עלויות הייצור והשיווק. חלק מהמועצות מוסמכות מכוח החוק לווטת כמות בדרכים שונות, אולם נעשה שימוש בפועל בסמכויות אלו במקרים מועטים, ורק בענפי החלב והצי-מוקים. על סמכות הוויסות מוטלות מגבלות: על המועצות להוכיח את הנחיצות בכך כתנאי להפעלת הסמכות. על החקלאים חלה גם חובה לשמור על האינטרס של הצרכן כך שהמחיר לא יעלה למחיר גבוה מדי או מהר מדי.

1. סוגי התארגנויות בעולם

מועצות הייצור בישראל הן מועצות סטטוטוריות, כלומר התארגנות כפויה של כל החקלאים בענפים שבהן הן פועלות. לעומת זאת, באיחוד האירופי ובארה"ב התארגנויות החקלאים הן גופים וולונטריים בעיקרם, המוקמים ביזמת המגדלים בענף. בסמכותן של המועצות לעסוק גם בתכנון שוק, אולם פעילות זו היא השולית מבין פעילויותיהן בפועל. באוסטרליה השוק מתנהל באופן חופשי ללא תכנון כלל, והמחירים המקומיים קרובים מאוד למחירים העולמיים.⁹⁸ בניו-זילנד מועצות ייצור ששלטו בתכנון השוק בעבר בוטלו לחלוטין עד לסוף שנות ה-90, וכיום השוק החקלאי מתנהל גם שם באופן חופשי לחלוטין, תוך שמירה על מחירים תחרותיים וצורך מזערי בתמיכות על ידי המדינה.⁹⁹

בסקירה שלהלן נציג בקצרה מודלים של התארגנות חקלאית במדינות מפותחות בעולם.

הארגונים מפוקחים על ידי המדינה, והם מחויבים למסור לה תכנית עבודה שנתית, תקציב שנתי (שמבוסס על היטלים מהמגדלים) ודו"ח שנתי על ביצוע התכנית. תכנית הפעולה של הארגון כוללת פעולות לשיפור איכות המוצר, מו"פ, פעולות שיווק, פרסום וקידום מכירות ופיתוח שיטות ייצור אורגניות וידי-דלתיות לסביבה. כמו כן הארגון עוסק בניהול משברים בשוק ומניעתם כגון השמדת עודפים או קטיף של תוצרת לא בשלה לשם הקטנת היבול.

מימון ארגוני המגדלים נעשה מכספם של החברים בו וכן מתמיכה כלכלית של האיחוד האירופי (שמגבלת ל-50% מההוצאות, ולמק-סימום של 4.1% מערך המכירות של הארגון).

באיחוד האירופי ישנם כ-1,500 ארגוני מגדלים לשיווק פירות וירקות. נתח השוק שלהם של פירות וירקות טריים בשיווק עומד על 42%.

ארגונים בין-ענפיים

הארגונים הבין-ענפיים מקיפים ענף שלם – יצרנים, משווקים ומעבדים. ההצטרפות לארגון היא וולונטרית. עיקר פעילותם היא באיסוף מידע, קביעת סטנדרטים ופרסום. גם בארגונים אלו ניתן, באישור המדינה, להרחיב החלטות מסוימות כך שיחולו על כל המגדלים או המשווקים או מפעלי עיבוד באזור הרלוונטי, לתקופת זמן מוגבלת. אישור כזה אף הוא יינתן בתנאים מסוימים, ורק בנוגע לכללים מסוימים, ביניהם מסירת מידע על היקף הייצור המתוכנן, מועדי קטיף, דרישות מינימום לגודל ואיכות, ושמירת איכות הסביבה.¹⁰⁵

ארגון בין-ענפי אינו רשאי לבצע פעולות המבטלות את התחרות בשוק בין כלל המגדלים בענף, כגון קביעת מחירים או חלוקת שווקים.

בשנת 2012 היו קיימים באיחוד האירופי 11 ארגונים בין-ענפיים, מתוכם 5 בספרד ו-3 בצרפת.

המועצות בארה"ב מוקמות באופן וולונטרי על ידי החקלאים, בתהליך מובנה ומוסדר. המועצות נתונות לפיקוחה של יחידה מיוחדת במשרד החקלאות – Administration Marketing Order – MOAB – Branch, שבוחנת באופן שוטף את התנהלות המועצה דרך הדו"חות הכספיים, תכניות עבודה, תכניות פעולה, שיווק ועמידה בחוק. כלומר, על המועצה להיצמד לסמכויותיה והיא נתונה תחת פיקוח מתמיד.

האיחוד האירופי

באיחוד האירופי ישנם שני סוגים של ארגונים חקלאיים: ארגוני מגדלים וארגונים בין-ענפיים, שניהם מכוח המסגרת החוקית לניהול משותף של השווקים החקלאיים באיחוד האירופי המוגדרת בתקנה CMO Regulation Single¹⁰², ושניהם קיימים בעיקר בענפי הפירות והירקות והחלב.

ארגונים בין-ענפיים הם ארגונים הכוללים מגדלים וכן נציגים מהסקטור הכלכלי שקשורים לייצור, סחר, ועיבוד מוצרים חקלאיים.¹⁰³

ארגוני מגדלים

ארגוני המגדלים באיחוד האירופי מוקמים ביזמת המגדלים, לצורך ניצול יתרונות לגודל וחיזוק כוח המיקוח של המגדלים בשרשרת הערך. החברות בארגון המגדלים היא וולונטרית בלבד. אמנם, הארגון רשאי לבקש מהמדינה לחייב מגדלים שאינם חברים בארגון לפעול בהתאם לתקנות הארגון, אולם זאת רק לתקופה מוגבלת ובנושאים מוגבלים: דיווח מידע, בחירת זרעים, מועדי קטיף, איכות וגודל מינימלי, אריזה, זיהוי מקור המוצר, שמירה על איכות הסביבה וכללים לפרסום מידע למניעת משברים וניהולם.¹⁰⁴ כדי לקבל אישור מהמדינה להטלת חובות אלו על הארגון לעמוד בכמה תנאים הקשורים להיותו וולונטרי ודמוקרטי ובהוכחת נחיצותו ויעילותו בתחומי עיסוקו.

2. המגמה העולמית – הפסקת התכנון ומעבר לגופים וולונטריים

בעשורים האחרונים ניכרת בעולם המפותח מגמה של הסרת הפיקוח והתכנון שנהגו בעבר בתחומי חקלאות. גופים שפעלו בעבר בדומה למועצת הלול בישראל, והחזיקו בסמכויות של תכנון שוק, הומרו לגופים וולונטריים העוסקים בייצוג החקלאים החברים בהם, בפרסום, בהסברה, בפיתוח ובמחקר. נציין להלן דוגמאות בולטות.

מועצת החלב הבריטית הוקמה בתקופת השפל הגדול של שנות השלושים במאה העשרים, והטילה פיקוח מלא על השוק: מכסות ייצור ופיקוח מחירים. התקרבות בריטניה לאיחוד האירופי צמצמה את כוחו, ויצרנים מצאו דרכים לעקוף את הרגולציה. בשנת 1993 ביטלה המועצה את מכסות הייצור, ובכך הפכה למעשה לגוף וולונטרי. אחיזתו בשיעור גדול מהשוק הביאה לצמצום תחרות ועליית מחירים, עד שהרשות הבריטית להגבלים עסקיים פירקה אותו בשנת 2000.¹⁰⁶

מועצת הדגן הקנדית הוקמה כגוף וולונטרי בשנת 1935, על ידי החרגת ענף הדגן מחוקי ההגבלים העסקיים. במהלך מלחמת העולם השנייה, כדי לסייע במאמצי המלחמה, הפך הגוף לסטטוטורי. שיווק שלא דרך המועצה עלול היה לגרור קנסות ומעצר. הפרטת המועצה התרחשה בשנת 2012, בעקבות חוק להגברת השוק החופשי בענף, שהפך את החברות במועצה לוולונטריות. כתוצאה מהמהלך עלו מחירי הדגן בקנדה בכ-11%.¹⁰⁷

מועצת החלב הקנדית הוקמה ב-1966, ומפקחת על הענף באמצעות מכסות ייצור, מכסים גבוהים על ייבוא, קביעת מחיר בשער המחלבה וסובסידיות לחקלאים. פעילות הוועדה דומה לפעילות מועצת החלב בישראל. כתוצאה

**”בעשורים האחרונים
ניכרת בעולם המפותח מגמה
של הסרת הפיקוח והתכנון
שנהגו בעבר בתחומי
חקלאות. גופים שפעלו
בעבר בדומה למועצת
הלול בישראל, והחזיקו
בסמכויות של תכנון שוק,
הומרו לגופים וולונטריים...”**

מפעילות הוועדה, מחירי החלב לצרכן בקנדה גבוהים פי שניים בערך בהשוואה לארה”ב.¹⁰⁸ בקנדה מתנהל שיח ער באפשרות להקל את הפיקוח על השוק.¹⁰⁹

הפיקוח על שוק החיטה האוסטרלי הוטל לתקופה מסוימת במלחמת העולם הראשונה, ושוב במלחמת העולם השנייה. הפיקוח חייב את כל היצרנים למכור את תוצרתם לרשות ממשלתית אחת, וזו העבירה את הסחורה ליעדיה הבאים. ב-1979 חלה הקלה מסוימת כשיצרנים מורשים יכלו לשווק את התוצרת ללקוחות נוספים, וב-1989 הוסר כליל הפיקוח על שיווק התוצרת בתוך אוסטרליה. בעקבות זאת הופרט גוף הפיקוח, וייצוא החיטה מאוסטרליה בוצע באופן בלעדי על ידי חברה פרטית שנסלטה על ידי יצרני החיטה, שנקראה AWB. ב-2008 איבדה AWB את כוחה והממשלה נכנסה בנעליה ונתנה רישיונות ייצוא ליצרנים. ב-2012 הופסק כליל הפיקוח גם על ייצוא החיטה מאוסטרליה.

ארה"ב

בארצות הברית ישנם ארגונים רבים שעוסקים בייצוג המגדלים בענף, במחקר ופיתוח, בקידום מכירות ובהשכלה.¹¹² כך למשל בקידום מכירות ובהשכלה. The American Egg Board (AEB) הוא ארגון העוסק במחקר, קידום מכירות וידע בתחום הביצים. ארגון זה מורכב מנציגים של 18 מדינות בארה"ב. הוא ממומן על ידי היטל חובה (checkoff) המשולם על ידי חברות בעלות יותר מ-75,000 תרנגולות בארה"ב. מדובר בהיטל שחיקה פדרלית מאפשרת את גבייתו, אולם כאמור הוא נועד למימון ארגון בעל מטרות קונקרטיות ומוגדרות של מו"פ וקידום מכירות. United Egg Producers (UEP) הוא איגוד של יצרני ביצים מכל ארה"ב שעוסק בעיקר בייצוגם בפני הממשלה.¹¹³

בריטניה

British Egg Industry Council (BEIC) הוא ארגון וולונטרי המורכב מאחד-עשר ארגוני מסחר שונים בענף הפועלים בכל שלבי הייצור: רבייה, דגירה, גידול, אריזה, עיבוד ושיווק הביצים.¹¹⁴ הארגון הוקם בשנת 1986 (כגלגול של ארגונים דומים בעבר) ומטרתו המרכזית היא לייצג את כלל העוסקים בענף מול הממשלה ומול גופים נוספים כמו הפרלמנט האירופי ומועצת האיחוד האירופי. בנוסף לייצוג, הארגון עוסק גם בקידום מכירות, בפרסום גנרי, בבקרת איכות ובמחקר ופיתוח. הארגון הוקם באופן וולונטרי לחלוטין, וכיום הוא מייצג כ-85% מכלל הענף. Council (BPC) Poultry British הוא הארגון המרכזי בענף הפטם ועיסוקיו זהים לאלו של BEIC.

שוק החלב האוסטרלי מפוקח באמצעות תקנות וחוקים במדינות המרכיבות את האיחוד האוסטרלי. באוסטרליה אמנם קיים גוף שנקרא מועצת החלב, אולם הוא אינו עוסק ברגולציה. הפיקוח נעשה בעיקר באמצעות פיקוח על מחירי שוק ומחירים בשער המחלבה, ופיקוח על הייצור. בסוף שנות ה-90 החליטה מדינת ויקטוריה, יצרנית החלב העיקרית, לבטל את הרגולציה. בעקבות כך החליטו מדינות נוספות להסיר את הפיקוח וחלה ירידה דרסטית במחירים בשוק החלב. הממשלה הפדרלית הזרימה לענף 270 מיליון דולר בין השנים 2001-2008 כדי להקל על יצרנים ויישובים שניזוקו בעקבות השינויים בענף.¹¹⁰ המענקים מומנו באמצעות היטל של 11 סנט על ליטר חלב.

3. מועצות תוצרת לול בעולם

ארגונים כלל-עולמיים

The U.S. Poultry & Egg Association הוא ארגון עולמי וולונטרי שלא למטרות רווח, העוסק במחקר ופיתוח בתחום תוצרת הלול. בארגון נכללים יצרנים ומעבדים של ביצים ושל פטם, ומטרתו לספק שירותי מחקר ופיתוח, השכלה וטכנולוגיה. הארגון נוסד בשנת 1947, וכולל נציגים מ-27 מדינות. הארגון משתף פעולה עם כלל הארגונים העולמיים והאמריקאיים בענף הלול.¹¹¹

קנדה

מטרה למגדלים בהתאם לעלות הייצור. המועצה ממומנת על ידי היטלים מהמגדלים. תת-מועצה דומה קיימת גם בענף הפטם (CFC) Chicken Farmers of Canada, ההודו (TFC) Turkey Farmers of Canada, והדגירה (CHEP) Canadian Hatching Egg Producers. התכנון בשוק הקנדי מביא למחירים גבוהים מהמחיר בארה"ב ובאירופה. כאמור לעיל, בשנים האחרונות החל מהלך לביטול מדיניות התכנון, ובענף החיטה בוטל החוק שקבע מכסות.

קנדה היא מהמדינות האחרונות שבהן עדיין פועלות מועצות ייצור חקלאיות העוסקות בתכנון השוק. ה-Farm Products Council of Canada עוסקת בתכנון השוק, מחקר ופיתוח וקידום מכירות. את התכנון בכל ענף עושות תתי-מועצות. את ענף הביצים מסדירה ה-Egg Farmers of Canada (EFC), שקובעת מכסה ארצית לייצור אשר מחולקת למכסות אישיות למגדלים. בנוסף, נקבעים מחירי

4. סקירה עולמית – סיכום

במרביתן המוחלט של מדינות העולם לא קיימות מועצות ייצור בענפי תוצרת הלול, שכן מועצות הייצור בארה"ב ובאירופה קיימות בעיקר ענפי הפירות והירקות, ומעט בחלב. המועצות האלו הן ארגונים וולונטריים, שעיקר עיסוקם הוא בקידום מכירות, מו"פ ופיתוח הייצור, והשימוש בסמכויות תכנון וויסות השוק שלהן הוא מועט ביותר. עוד יש לציין כי אף בשווקים שקיימות בהם מועצות ייצור, הן אינן מונופול בשוק – שוקי החקלאות המאורגנים באיחוד האירופי מתאפיינים בריבוי ארגונים, באזורים שונים, וכן בנתח שוק שאינו גבוה לסך כל הארגונים. כלומר, לא רק שנשמרת תחרות בין הארגונים, אלא שישנה גם תחרות בין הארגונים לבין חקלאים שאינם מאורגנים. בענפי תוצרת הלול קיימים ארגונים שמרביטים וולונטריים, ובכללם הם אינם בעלי סמכות לתכנון השוק, אלא כל מטרתם היא לאגד את העוסקים בתחום, לייצגם מול הרשויות ולסייע להם בשירותים הכרחיים כגון מו"פ ופרסום.





ז. סיכום

את ההיצע באופן מלאכותי. הסדר זה לווה בעליית מחירים משמעותית. מועצת הלול טוענת כי מבחינה חוקית עולה הסדר זה בקנה אחד עם הסמכות הכללית הנתונה לה לפי החוק. התיקון שנעשה לאחרונה בחוק ההגבלים העסקיים, השולל את הפטור הנתון למשווקי תוצרת חקלאית, מאפשר אמנם להוסיף ולקיים את הסדר הפטם בין המגדלים עצמם, אולם שולל את מעורבותם של המשווקים בו. משרד החקלאות ביקש לאחרונה לקדם תיקון לחוק מועצת הלול שיאפשר את המשך קיומו של ההסדר כפי שהוא, אולם יש לקוות כי מהלך זה לא יצלח ושילובם של המשחטות והמשווקים בהסדר הפטם ייפסק.

בנוסף להגבלות אלו, מונהגים חסמי ייבוא המגנים על הייצור המקומי של תוצרת הלול ומונעים תחרות מבחוץ.

ליקוי נוסף הקיים במשק הלול הוא משטר רישיונות השיווק, וחובת ההצמדה בין מגדלים ומשווקים. גם ללא משטר מלאכותי זה נוטה השוק לפעול במבנים אנכיים, כלומר גופים החולשים על כל שרשרת הערך מהרבייה ועד השיווק. לפעילות טבעית זו ישנם יתרונות, אולם הפיכתה לכפויה באמצעות קביעת חובת הצמדה בחוק גורמת נזקים.

משק הלול בישראל, האחראי לאספקת ביצים ובשר עוף לשוק הישראלי, פועל מכוח החוק ללא תחרות וללא חופש עיסוק.

ענף הביצים פועל תחת תכנון הדוק של קביעת מכסה ארצית ומכסות אישיות, הנקבעות על ידי מועצת הלול, באופן שמשמר היצע מוגבל ומחיר קבוע וגבוה לצרכן. משטר מכסות זה נועד להגן על המגדלים מתחרות, והתוצאה ההכרחית היא מחיר הגבוה מן המחיר התחרותי. משטר זה מדכא התייעלות, ומשמר באופן מלאכותי יצרנים בלתי יעילים. סחירות המכסות מעידה כשלעצמה על תוספת על המחיר התחרותי. החקיקה הקיימת, שמשרד החקלאות אף ביקש לאחרונה לחזק, מונעת תהליך טבעי ורצוי של ניצול יתרונות לגודל, שיפור הייצור והורדת מחירים לצרכן.

גם קביעת המחיר לצרכן הנסמכת על הערכת עלות ייצור שוללת את התמריצים להתייעלות ויוצרת קרטל של מחיר גבוה מן המחיר התחרותי.

בענף הפטם אין משטר רשמי של מכסות מזה כ-20 שנה. אולם כדי לשמור על רמת המחירים יצרה מועצת הלול קרטל בשנת 2012, הכולל את המגדלים, המשחטות והמשווקים, ומקטין

לאור העולה ממחקר זה, יש ליזום רפורמה מקיפה בענף הלול בישראל, ואלו הם עיקריה:

א. פתיחת השוק על כל מרכיביו לפעילות חופשית והפסקת התכנון, תוך שימור מנגנוני פיקוח ובקרה לצרכים וטרינריים. יש להסיר את מכסי המגן על תוצרת מיובאת, לבטל את מדיניות המכסות וקביעת מחירי המטרה, ולהסיר את הפיקוח על המחירים.

ב. הכפפת שרשרת הערך של משק הלול לחוק ההגבלים העסקיים. בכך ייאסר הסדר הכולל משחטות ומשווקים.

ג. תמיכה בהתיישבות בפריפריה תיעשה בהתאם למטרתה. הענקת סובסידיות ליישובי ספר תיעשה בהתאם למדיניות הממשלה לכל פעילות כלכלית שתשיג מטרה זו, ולכל ענף שתורמתו להתיישבות תצדיק זאת.

ד. המועצה לענף הלול תהפוך לארגון וולונטרי, תוך מתן אפשרות לארגונים נוספים לתת מענה לצורכי המגדלים. ארגונים אלו יעסקו בייצוג המגדלים כלפי רשויות המדינה וכלפי גורמים אחרים, במחקר ופיקוח, בקידום מכירות, בביטוח המגדלים, בארגון כוח קנייה וכדומה, בכפוף לחוק ההגבלים העסקיים.

ה. כלל הפעילות הקשורה בפיקוח וטרינרי, מעקב אחר מחלות והתמודדות עמן, תיעשה בידי משרד החקלאות.

התמיכה המדינתית במגזר החקלאי מקובלת במדינות מפותחות בעולם, מתוך הכרה בחשיבות החקלאות לחברה ולמדינה בהיבטים שונים. עם זאת, בישראל רוב רובה של התמיכה נעשה באמצעים עקיפים של הענקת כוח שוק לחקלאים – כוח שמגביל היצע ומעלה מחירים, ובכך התמיכה יוצרת עיוותי שוק לא רצויים. תמיכה בהתיישבות צריכה להיות ממוקדת מטרה בלבד. יש להעדיף סבסוד ישיר, שהוא גלוי ושקוף וממוקד, וניתן לוודא את יעדו.

חשיפת השוק לייבוא תוריד משמעותית את מחירי המזון הטרי בישראל, אינה צפויה למוטט ענף שמסוגל לשגשג גם תחת תחרות, ועשויה לגרום להתייעלות לצד הורדת מחירים. ככל שיהיה רצון מצד המדינה לשמר את הייצור המקומי ניתן יהיה לעשות זאת באמצעות תמיכות ישירות.

המועצה לענף הלול נשלטת על ידי המגדלים, והיא זו המוסמכת לחלק את מכסות הייצור. כל עוד קיימת מדיניות של חלוקת מכסות, יש קושי במצב שבו הרגולציה נעשית על ידי הכפופים לה. גם ההצעה לתת בחוק מעמד לארגון המגדלים בתחום חלוקת המכסות לוקה בכשל דומה.

פעילות המועצה לענף הלול כוללת היקף רחב של פעולות שאמורות להיעשות על ידי משרד החקלאות ואין הצדקה לכך שלא יעשו על ידו, או על ידי כל קבלן אחר מטעמו כפי שיבחר.

- 1 סעיף 3 לחוק המועצה לענף הלול וייצור ושיווק, תשכ"ד-1963 (להלן: **החוק**).
- 2 סעיף 35 לחוק.
- 3 סעיף 31 לחוק.
- 4 מכסה אישית היא מכסה למגדל, פרט לאגודות שיתופיות שלהן נקבעת מכסת ייצור משותפת המחולקת בין חבריה על-פי החלטת האגודה. ראו תקנות המועצה לענף הלול ומכסות משותפות לאגודות שיתופיות, תשמ"ד-1984; לאחרונה פורסם תזכיר חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 16), התשע"ד-2014 (21 ביולי 2014) (להלן: **תזכיר החוק תשע"ד**). בתזכיר החוק הוצע לשנות את מועדי קביעת המכסות כך שיקבעו לטווח ארוך ולא מדי שנה בשנה.
- 5 יש לציין כי בתזכיר החוק תשע"ד מוצע לשנות את הרכב ועדת המכסות כך שמנכ"ל המועצה ישמש יו"ר הוועדה, ולצידו יכהנו שני נציגי שר החקלאות. עם זאת, מוצע להשאיר נציג של המגדלים כמשקיף בוועדה. הקביעה כי נציג ארגון מגדלים ישמש משקיף על הוועדה תפגע קרוב לוודאי באובייקטיביות הוועדה ותגרום לה נזק. ארגון מגדלים מטבעו צובר כוח פוליטי ועשוי להחליש מגדלים הבוחרים שלא להיות חברים בו. על אף שנציג הארגון לא ישמש חבר בוועדה אלא רק משקיף בה, עצם קביעת מעמד זה בחוק עושה אותו לגורם משפיע אשר יהפוך אותה למוטה באופן מכני. גם ההצעה לשינוי הרכב ועדת הערר בתזכיר איננה מספקת שכן היא קובעת שבועדה יהיו שלושה חברים כאשר אחד מהם ממונה על-ידי השר מתוך רשימה שהגיש לו ארגון מגדלים.
- 6 סעיף 33 לחוק; השר ממנה את חברי וועדת הערר, כאשר שלושה מתוך חמישה אינם חברי המועצה. החלטת ועדת הערר היא סופית, למעט האפשרות לפנות לכית המשפט.
- 7 סעיף 5 לתקנות המועצה לענף הלול וכללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2014, תשע"ד-2014. בתזכיר החוק תשע"ד (עיקר 15) הוצע להוסיף מגבלה על המגדלים ולקבוע הוראות הנוגעות למקום גידול המכסה, בטענה כי יש בכך כדי להבטיח שהגידול יתבצע במתקנים ראויים מבחינת רישוי עסקים, בריאות הציבור ובריאות העוף ורווחת בעלי חיים.
- 8 סעיף 5 לתקנות המועצה לענף הלול וכללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2014, תשע"ד-2014.
- 9 חוק הגליל, התשמ"ח - 1988.
- 10 62% מהמגדלים נמצאים בגליל, וכן 67% מסך המכסה הארצית מוקצה לאזור הגליל. ראו: דו"ח פעילות משרד החקלאות לשנת 2013 (דו"ח חוק חופש המידע), בעמ' 21 (יוני 2014) (להלן: **דו"ח משרד החקלאות**).
- 11 סעיף 2(ג) לחוק הגליל.
- 12 ראו הרחבה על הסובסידיות בענף הלהלן בפרק ג.
- 13 סעיף 34 לחוק.
- 14 סעיף 34(ב) לחוק, את המכסה רשאים לקבוע שר האוצר ושר החקלאות באישור ועדת הכספים של הכנסת.
- 15 סעיף 2א לחוק הגליל.
- 16 שנתון סטטיסטי לישראל 2014 מס' 65, לוח 2 - אוכלוסייה (להלן: **שנתון סטטיסטי 2014**). שנתון סטטיסטי 2.1 (אוכלוסייה) 2.101 (תחזית 2015)
- 17 תקנות המועצה לענף הלול וכללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2012, התשע"ב-2012.

- 18 תקנות המועצה לענף הלול וכללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2013, התשע"ג-2013.
- 19 שנתון סטטיסטי 2014.
- 20 תקנות המועצה לענף הלול וכללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2015, התשע"ה-2015.
- 21 הנתונים נלקחו מדו"חות ביצי מאכל - נתונים כמותיים, לשנים 2012-2014, המפורסמים באתר מועצת הלול.
- 22 השוק של ביצים לתעשייה איננו תחרותי בפני עצמו, ומורכב מחברת ציאם שמוכרת כמונופולין, לצד חברות קטנות נוספות. ניתן להניח שבהינתן שוק חופשי גם ענף הביצים לתעשייה ישתפר מבחינה תחרותית, שכן כל חברה תצטרך להתקשר ישירות עם מגדלים לשם רכישת ביצים, ולא תהיה כפופה למנגנון יסות העודפים שנעשה על-ידי המועצה.
- 23 בהתאם לדברי מנכ"ל המועצה לענף הלול, ינואר 2015.
- 24 לאחר התיקון האחרון לחוק ההגבלים העסקיים, המחיל את האיסור על הסדר כובל על המשווקים, הפיקוח על-ידי הרשות צפוי לעודד תחרות בין המשווקים וראו הרחבה על התיקון האמור להלן בפרק 12).
- 25 ראו תיאור ההצדקה בדברי השופט לוין, בני"ץ 764/87 **התאחדות האיכרים בישראל נ' שר החקלאות**, פ"ד (מג) 1309, 318 (1989) : "היווצרות עודפים שאין להם ביקוש מביאה בעקבותיה התמוטטות מחירים בשוק. גם זו תוצאה בלתי נסבלת, שכן עד מהרה עלולה היא להמיט אסון על המגדלים ולהסב להם הפסדים כבדים. ניסיון לאפשר תחרות חופשית בתחום זה נכשל בעבר כישלון חרוץ, והמגדלים היו בין אלה שהפצירו לחזור ולקיים משטר תכנון בענף, במטרה לצמצם את העודפים. מטרה זו מושגת על-ידי קביעת מכסות ייצור למגדלים השונים, בהתחשב בשיעור המכסה הכוללת ובהיקפם של משקי המגדלים".
- 26 בתזכיר החוק תשע"ד (ועיקר 15) הציעה המועצה להסדיר את המגמה הענפית של ייצור כלולים גדולים על ידי מספר מגדלים, ולאסור על קביעת מכסה לתאגיד שאינו בית ספר חקלאי, מכון מחקר חקלאי, קיבוץ, מושב שיתופי או גוף המשמש כמוסד שיקומי.
- 27 בהתאם לדברי מנכ"ל המועצה לענף הלול, ינואר 2015.
- 28 בענף הביצים מדד HH- עומד על פחות מ-5%, בענף הפסם על פחות מ-10% ובענף ההודו על 11% לערך.
- 29 סעיף 52 לחוק.
- 30 סעיף 8 לחלטה מסי 1855 של הממשלה ה-31 מיום 24.06.2007, עידוד התייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי המאכל (ולהלן: **החלטה 1855**).
- 31 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לביצי מאכל) (תיקון), התשע"ד-2013.
- 32 ע"פ 8 וסעיף 3 לנספח החלטה 1855 לעיל; דו"ח משרד החקלאות, בעמ' 31.
- 33 R K Knittel and V Stango, Price Ceilings as Focal points for Tacit Collusion: Evidence from Credit Cards 93 American Economic Review 1703-1729 (2003) A Sen, A Clemente and L Jonker, Retail Gasoline; Price Ceilings and Regulatory Capture: Evidence from Canada 13(2) American Law and Economics Review 532-564 (2011).
- 34 הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה - הדו"ח הסופי, משרד התמי"ת (2012).
- 35 <http://www.numbeo.com/cost-of-living>
- 36 תזכיר החוק תשע"ד (ועיקר 123).
- 37 סעיף 113 לחוק.
- 38 שוקי בשן, אורי צוק-בר, מולי לויט, משה ליבר ושי דובני, מצנת "איומים על המשך הסדר הפסם", כנס מדע העופות 2014.
- 39 ובהסתכלות שנתי, בדו"ח המועצה ניתן לראות ירידה של 4.7% בכיצי ההדגרה, וירידה של 8.6% בשיווק בשנת 2013 לעומת שנת 2012; דוחות פסמים נתונים כמותיים לשנים 2012-2013, אתר מועצת הלול.
- 40 מאגר נתונים הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן; סדרה: 160170 - עוף טרי; תקופה: ינואר 1983 - מרס 2015; יש לציין כי למחירי התערובות המהוות את התשומה העיקרית לנידול עופות יש השפעה חלקית על המחיר הגבוה, משום שמחיר התערובות בארץ גבוה משמעותית מזה שבח"ל. על-פי דו"ח של משרד החקלאות תערובת לפיטום בישראל עולה קרוב ל-2 שקלים לק"ג, בעוד תערובת דומה בארה"ב עולה כ-70 אנורות לק"ג, ותערובת באירופה עולה כ-1.1 ש' לק"ג.

- 41 מחירים ומדדים בחקלאות, רבעון 4, אוקטובר-דצמבר 2013, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2014, זמין ב: http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/E66C9B58-8FA1-46BA-81CC-826090F7317B/O/statistic_Oct_Dec_2013_no4_May2014.pdf
- 42 עיקר 23 לתזכיר החוק תשע"ד: "בשל השינויים שחלו במהלך השנים, במסגרתם משולמים פחות תשלומי סובסידיה למגדלים, והמועצה אינה מבצעת רכישות מלאים כבעבר עקב עלויות תקציביות כבדות, נוקטת כיום המועצה בפעולות תאום וייסות אחרות, שאינן כרוכות בהוצאות כבדות. פעולות אלה מהוות פתרון לכשלים העלולים לזרום לעודפים קיצוניים, נפילת מחירי תוצרת וחוסר יציבות. [...] בענף הפטם מבצעת המועצה הסדרי תאום בין יצרני חומר רבייה להתאמת כמויות האפרוחים לשם ייסות עודפים. יצוין כי מהלכים אלה, תורמים ליציבות ולוודאות בענף וכן לשימור היצרנים המקומיים וחיווקם, ובכך לאספקה שוטפת של תוצרת לול, וזאת לטובת היצרנים והצרכנים כאחד. מכיוון שלצורך ביצוע ההסדרים לא ניתן ליצור תאום בין אלפי מגדלים, נעזרת לשם כך המועצה במשווקי התוצרת. מוצע, כי הסדרים אלו יאשרו על ידי השר ויפוקחו על ידי המועצה, תוך בקרה שוטפת על השפעת ההסדר על צרכנים".
- 43 סעיף 2(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.
- 44 סעיף 2(ב) לחוק ההגבלים העסקיים.
- 45 סעיף 14(3) לחוק ההגבלים העסקיים.
- 46 חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 14), התשע"ד-2014, ס"ח 2445, 412.
- 47 סעיף 3(א) לתקנות המועצה לענף הלול וייצור ושיווק) וכללים בדבר הסמכת קבלנים מורשים לשיווק ביצים, בשר עוף וחומר רבייה, תשנ"ה-1994 הקובע: "לא יסמך השר מבקש לקבלן מורשה לשיווק אלא אם כן נתקיימו התנאים, לפי הענין, כמפורט להלן: בשיווק בשר עוף - עומד לרשות המבקש, לצורך שחיסת העופות, בית שחיסה שנושר קליטת העופות שלו מתאים לקלוט את העופות שהמגדלים ישווקו לו לצורך שיווק בשר עוף".
- 48 שיחה עם מנכ"ל מועצת הלול, שמואל לויט, 1.2.2015.
- 49 סעיף 46 לחוק.
- 50 סעיפים 3-4 לתקנות המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור, מיון ושיווק), תשכ"ח-1968 (להלן: **תקנות ייצור, מיון ושיווק**).
- 51 סעיף 53(א) לחוק.
- 52 סעיפים 3-4 לתקנות ייצור, מיון ושיווק.
- 53 סעיפים 14-18 לתקנות ייצור, מיון ושיווק.
- 54 סעיף 44 לחוק. בהתאם לסעיף 45 לחוק, הרואה עצמו נפגע מהחלטת השר שלא להסמיכו כקבלן מורשה לשיווק או לבטל הסמכתו רשאי לערור לוועדת ערר המורכבת משלושה חברים, בראשם שופט הממונה על ידי שר המשפטים. החלטת ועדת הערר היא סופית.
- 55 עיקר 19 לתזכיר החוק תשע"ד.
- 56 התנגדות למיוג: ישראל איצקוביץ י.א. (1989) בע"מ - אמבר מכון לתערובות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ, דרוו שטרם הממונה על הגבלים עסקיים, רשות ההגבלים העסקיים (18.7.2002).
- 57 סעיפים 14-8 לתקנות המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור, מיון ושיווק), תשכ"ח-1968.
- 58 סעיף 3 לתקנות המועצה לענף הלול וייצור ושיווק) וכללים בדבר הסמכת קבלנים מורשים לשיווק ביצים, בשר עוף וחומר רבייה, תשנ"ה-1994.
- 59 Tomislav Vukina, Vertical Integration and Contracting in the U.S. Poultry Sector Journal of Food Distribution Research 29 (2001)
- 60 סעיף 52 לחוק.
- 61 סעיף 2(ד) לחוק הגליל.
- 62 OECD (2014), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries, OECD Publishing (להלן: OECD (2014)). Pg. 125 http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2014-en
- 63 <http://www.themarket.com/news/macro/1.2272115>
- 64 ראה דיון בייבוא מוצרי חקלאות להלן בפרק ד.
- 65 OECD (2014), 125
- 66 OECD (2014), 123

- 67 OECD (2014), 29-30
- 68 יש לציין כי התמיכות הישירות בחקלאים בענף הלול מכוח חוק הגליל נקבעות על בסיס עלות הייצור לחקלאי. כך, על-פי הגדרת ה-OECD לתמיכות מעוותות סחר, על אף שמדובר בתמיכה ישירה ייתכן שהתמיכה מביאה בפועל לעיוות סחר מסוים, משום שמשפיעה על החלטות הייצור של החקלאי. תמיכה ישירה וניטרלית לחלוטין היא מהסוג המתואר בדו"ח. עם זאת, לטעמנו תמיכה על בסיס שטח עשויה לעורר בעיות עקב אי יכולת מעשית לעקוב אחר ייעוד השטח והפעילות בו, ולכן יש לבחון תמיכות ישירות מסוג שונה.
- 69 OECD (2014), 29-30
- 70 OECD (2014), 122
- 71 נעשה שימוש בקריטריון PSE- Producer Support Estimate.
- 72 OECD (2014), 122
- 73 OECD (2014), 122
- 74 OECD (2014), 29
- 75 התשתית החוקית ליבוא טובין לישראל קבועה בצו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 וק"ת שיעורי מקיח תשע"ד מס' 1729 מיום 20.1.2014 עמ' 146. צו יבוא חופשי קובע כי על אף ההגבלה הקבועה בצו מתן רישיונות יבוא, לפיה אסור לייבא כל סחורה לישראל אלא בהיתן רישיון, הטובין המפורטים בתוספת הראשונה לתעריף המכס מותרים בייבוא, ובהם תוצרי הלול. תוצרת הלול גם אינה מנויה בתוספת הראשונה לצו יבוא חופשי, המונה את הטובין הטעונים רישיון יבוא, כך שאין הגבלה רגולטורית על היבוא. עם זאת, בתוספת השנייה לצו יבוא חופשי קבועים האישורים שנדרש יבואן להציג לרשות המסים לגבי תוצרת הלול: אישור של השירות הווטרינרי במשרד החקלאות, אישור שחרור תחנת מעבר של משרד הבריאות וכן אישור שירותי מזון במשרד הבריאות. ההגבלות הללו הן הגבלות של שיקולי בריאות ולא של תכנון שוק.
- 76 צו תעריף המכס, פריט 040721003.
- 77 תקרת המכס לעופות שלמים טריים או צוננים עומדת על 170%, ולנתחי עופות 111%. תעריף המכס פריט 02071000.
- 78 בפרט ביחס למכסים המוטלים על מוצרים שאינם חקלאיים. עפ"י דוח ה-OECD המכס הממוצע הפשוט על מוצרי חקלאות בשנת 2012 עמד על 24.5%, לעומת ממוצע של 4.2% על מוצרים שאינם חקלאיים, דו"ח ה-OECD בעמ' 125.
- 79 מדינת ישראל חתומה על הסכמי סחר עם ארה"ב, מדינות האיחוד האירופאי, מקסיקו, ירדן, קנדה, תורכיה, ארגון הסחר העולמי - ה-WTO וכן מדינות מרקוסור וארגנטינה, ברזיל, אורוגוואי ופרגוואי.
- 80 הוראת מנכ"ל 2.7- חלוקת מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת, משרד הכלכלה (2014.17.9). זמין ב: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/867DA1C4-ABA1-4CDE-BBF1-59B2B1E2B4F.htm>
- 81 http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/sahar_hutz/import/default.htm; דו"ח משרד החקלאות, בעמ' 26.
- 82 http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/sahar_hutz/import/default.htm
- 83 סעיף 56 לחוק.
- 84 סעיפים 14-א1, 14-א2, 19-א1 ו-19-א2 לתקנות ייצור, מיון ושיווק.
- 85 על-פי אתר מועצת הלול ודו"ח חופש המידע שפרסמה המועצה לשנת 2013 <http://www.ofotm.org.il/Media/Doc/2013%20%D7%93%D7%95%D7%97%2%D7%97%D7%95%D7%A4%D7%A9%2%D7%94%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA.pdf>
- 86 שיחה עם מנכ"ל מועצת הלול, שמואל לויט, 2015.1.2.
- 87 לפי דברי מנכ"ל מועצת הלול האצלה זו אינה לרוחה של המועצה.
- 88 <http://www.themarket.com/news/macro/1.2303356>
- 89 סעיף 50 לחוק.
- 90 תקנות המועצה לענף הלול וכללים בדבר הטלת היטלים על תוצרת הלול, תשי"ס-2000 ולהלן: כללי הטלת היטלים.
- 91 סעיף 2 לכללי הטלת היטלים.
- 92 סעיף 3 לכללי הטלת היטלים.

- 93 סעיף 50 לחוק.
- 94 סעיף 49(ב)ו(ג).
- 95 סעיף 51 לחוק.
- 96 סעיפים 5-9 לחוק. בתזכיר החוק תשע"ד הוצע לצמצם את מספר החברים לעשרים ושלושה.
- 97 סעיפים 25-24 לחוק. בתזכיר החוק תשע"ד מוצע לבטל את הועד הפועל.
- 98 OECD (2014), 78
- 99 OECD (2014), 158
- 100 הסקירה המשווה של ארה"ב והאיחוד האירופי מתבססת בעיקרה על מחקר של משרד החקלאות שעסק בסוגיה זו, מראשית 2014: אבי אלקיס, אורית גינזבורג ויעל קחל, **מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי - השוואה לישראל**, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2014.
- 101 מצב שבו קבוצה מסוימת נהנית משירות או ממוצר מסוים מבלי שהיא נושאת בעלויות שלו.
- 102 Council Regulation (EC) No 1234/2007
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/l67001_en.htm
- 103 http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/ibo_en.pdf
- 104 http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/extension-po_en.pdf
- 105 http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/ibo_en.pdf
- 106 Franks, Jeremy, and Hauser, Sarah, Milk prices in a deregulated market, British Food Journal Vol. 114, pp. 121-142. Emerald Group Publishing Limited [Nov 2012]
- 107 Courtney, Kristen, Forge, Frederic, Fraser, Sarah Jane, Frigon, Mathieu, Legislative Summary of Bill C-18: An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts, Industry Infrastructure and Resources Division; Parliament of Canada [December 2011]
http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?ls=c18&Parl=41&Ses=1&source=library_prb&Language=E
- 108 Dumais 2012; Negative Consequences of Agricultural Marketing Boards
- 109 <http://www.theglobeandmail.com/news/national/time-to-lead/canadians-dont-know-the-price-of-milk/article1315665/>
- 110 <http://www.daff.gov.au/agriculture-food/meat-wool-dairy/dairy/deregulation-of-the-Australian-dairy-industry>
- 111 <http://www.uspoultry.org/industrypartners>
- 112 רשימה של מרבית הארגונים:
<http://www.uspoultry.org/industrypartners>
- 113 <http://www.unitedegg.org/default.cfm>
- 114 <http://www.antitrust.gov.il/subject/196.aspx>

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-13-0



9 789657 674130

נספח ב'

מכתב למשרד החקלאות מטעם "סיליס

ביצים בע"מ"

מיום 29.11.17

ב

סילים ביצים בע"מ

מפעל לייצור ושיווק ביצים מפוסטרות וביצים טריות



29.11.2017

לכבוד: משרד החקלאות.
לידי: מנכ"ל משרד החקלאות מר שלמה בן אליהו.

הנדון: מחסור חמור בביצים לתעשייה.

שלום רב !

אנו "סילים ביצים בע"מ" מפעל לייצור נוזל ביצים מפוסטר לתעשיית המזון קיימים משנת 2001 מעסיקים עשרות עובדים במפעל באופן ישיר ועוד מאות עובדים בעקיפין. חלק מהעובדים אצלנו במפעל הינם עובדים שאנחנו מעסיקים דרך ביטוח לאומי כדי לעזור להם להשתלב במעגל העבודה ושאר העובדים הם אוכלוסיה קשת יום.

במשך תקופה ארוכה מאוד אנחנו מבקשים ממועצת הלול לדאוג לנו להספקה סדירה של ביצים (חומר הגלם העיקרי שלנו) ולאשר לנו להביא ייבוא על מנת שנוכל לייצר בצורה סדירה ללקוחות שלנו, לצערי הרב אנחנו נתקלים האוון אטומה. לפני מספר חודשים נפגשנו במשרד החקלאות והתחננו לייבוא של ביצים והתראנו שאנחנו עומדים לפני קריסה של המפעלים ובקרוב מאוד לא נוכל לספק סחורה אבל גם שם כנראה היה מי שמשך בחוטים לכיוון שלו ולאינטרסים של המגדלים והמשווקים.

אנחנו בסילים מספקים לכול בתי החולים של משרד הבריאות, למפעלי סלטים, למפעלי פסטה, לקונדיטוריות, לבתי אבות, למפעלי מיונז ולאחרונה זכינו גם במכרז של הצבא.

היום אנחנו עומדים חסרי עוניים ללא ביצים במפעל ונאלצים לתקוע לקוחות ללא סחורה שהם מאיימים אלינו בתביעות משפטיות. אחרי שהתחננו ללא סוף אישרו לנו להביא קונטיינר אחד שזה כמו "כוסות רוח למת" וגם עד שנזכרו לתת אישור לייבוא, אין להשיג בכל אירופה בגלל סוף שנה והחגים של הנוצרים.

כימים הקרובים המצב יהיה עוד יותר המור מפני שהחוסר הוא אדיר והתחנות מיוון התרוקנו לגמרי ואין מי שייתן ביצים. אנחנו בתעשייה חייבים שיהיה לנו ביצים בצורה סדירה על מנת שנוכל לתכנן את הייצור שלנו ונוכל להמשיך להקים קווי ייצור חדשים לא יתכן שאנחנו נהיה בני ערובה של המגדלים ותחנות המיון ככה אי אפשר לנהל מפעלים. תתאר לך שסוגרים לחברת קוקה קולה את המים ואומרים להם אנחנו נחליט מתי ניתן לכם מים ומתי לא זה לא רציני איך אפשר להתנהל בצורה כזאת ????

אני רוצה להודות לך שנכנסת לתמונה והבנת את המצב הקשה שאנחנו נמצאים בו נחת אישור לייבא ביצים בצורה מסודרת לחצי הראשון של שנת 2018 אנחנו צריכים שתדאגו לנו לביצים במהלך כל השנה ואני מוכן להתחייב שאנחנו בסילים ביצים נפנה את עודפי הביצים מהספקים שאנחנו עובדים איתם ולא ננצל את האישור הייבוא שאתם נותנים לנו כקלף מול התחנות מיון.

בברכה
דוד סילים
מנכ"ל סילים ביצים בע"מ

נספח ב'1

**מכתב למשרד החקלאות מטעם "צ'אם
2000- תעשיות מזון ושותפות מוגבלת"**

מיום 29.11.17

ב'1

צ'אם 2000-תעשיית מזון שותפות מוגבלת CIAM 2000-FOOD INDUSTRIES LIMITED PARTNERSHIP
ת.ד 1142 צפת מיקוד: 1311101 טל: 073-2610200 פקס: 04-6989533
P.O.B 1142, TZFAT 1311101, ISRAEL, TEL: +972-73-2610200 FAX: +972-4-6989533

29.11.2017

לכבוד:
מר שלמה בן אליהו
המנהל הכללי
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הנדון: אספקת חומר גלם בסיסי – ביצים לתעשיות הביצים
סימוכין: מכתבך מיום 27/11/17 (00755)

שמחתי לקבל את מכתבך מיום 27/11/17 בנושא שבנדון. מכתב זה יוצר שינוי משמעותי בענף הביצים בישראל. ענף המעסיק באופן ישיר כ- 240 עובדים ועוד עשרות רבות של עובדים באופן עקיף. צ'אם נוסדה בשנת 1970 על מנת לספק מענה לצרכים הכרחיים של תעשיות המזון. בראשיתה הוקמה החברה בקרית גת ובסוף שנות ה-80 עבר המפעל למשכנו במירון. במשך השנים היה צ'אם אחד ממפעלי עיבוד הביצים ושיווק תוצרתם מהמובילים בעולם. החברה סיפקה אבקות ומוצרי ביצים למדינות אירופה, אסיה ואף לארצות הברית. היא הובילה את הטכנולוגיה בענף והיתה לשם דבר. מוצריה זכו להערכה רבה והמותג "צ'אם" היה מותג חזק ומוביל בטכנולוגיה ובפיתוח-לתפארת התעשייה הישראלית.

מעמדה של צ'אם הקנה לה מקום של כבוד בקרב גורמים בתעשיית המזון בישראל, ובמהלך השנים יצרה החברה שיתופי פעולה עם החברות הגדולות בענף. בשיאה העסיקה צ'אם כ-150 עובדים בשלוש משמרות וטיפלה בעיבודן של מאות מיליוני ביצים.

בשנות ה-90 היה מפעל צ'אם, מפעל עוגן עיקרי בשטחי המועצה האיזורית מרום הגליל, איזור פריפריה וקו עימות בצפון המוכה אבטלה.

מוצרי תעשיית הביצים מגוונים, את חלקם נמצא בתעשיית המזון המסורתית כגון: פסטה, מיוז, עוגות, דברי מאפה וכו' ואת חלקם האחר נמצא בבתי קפה, מטבחי הסעדה, בתי חולים וכו'.

שימוש במוצרים אלו נותן ערך מוסף רב לבטיחות המזון במטבחים אלו, אל מול ביצים גולמיות. מאחר ומוצרים אלו מפוסטרים ונקיים מחיידקי ליסטריה וסלמונלה לעומת קיומם בביצים הגולמיות. במשך כל השנים, עיקר חומר הגלם של צ'אם התבסס על ביצים שוליות מהשוק המקומי ועל עודפי ביצים מישראל בהיקפי עשרות מיליוני ביצים.

במהלך השנים נקטה מועצת הלול, לאט לאט, במדיניות של ויסות מכסות וויסות עודפים. ככל שחלף הזמן, מקורות חומרי הגלם לתעשיית הביצים הלכו והתמעטו. מועצת הלול אף פעלה במדיניות ויסות ייבואים, כל זאת על מנת להגן על מחירי הביצים השוליות.

יודגש הדבר, כי פערי המחיר בין מחיר הביצים השוליות כפי שמופיע בצו פיקוח על המחירים (כיום כ-18 אג') לבין מחיר הביצים השוליות (כיום כ-33 אג') נכנס כולו לכיסיהם של משווקי הביצים.

מעולם הפרשים אלו, הנאמדים בעשרות מיליונים בשנה לא גולגלו לרווחתם של מגדלי הביצים וכל הטוען כי פתיחת התעשייה ליבוא, הצעד האמיץ אותו נקטת כמנכ"ל ועל כן אני מברך אותך, כמוהו כזורה מלח בעיני הציבור ובעיני הרגולטור.

מועצת הלול במשך השנים ידעה ושתקה, גורמים אינטרסנטים בענף שהם גם מגדלים וגם משווקים (ולצערנו בעלי השפעה רבה בענף) פעלו לזיכוי יכולות התעשייה להתפתח והביאו אותה למצב בו כל התעשייה נמצאת במצב כלכלי קשה מאוד ועל סף קריסה.

במציאות העיסוקית של היום, בה מוכתבים היקפי חומרי הגלם וכפועל נגזר מהם מחיריהם ע"י מועצת הלול ומשווקי הביצים, כל ביצה בישראל היא "ביצת זהב". כך נוצר מצב שגם ביצים שאינן ראויות למאכל אדם הפכו להיות חלק אינטגרלי בחלק מהמפעלים בתעשייה, תוך סיכון משמעותי לבריאות הציבור.

אין חובת פיקוח וטריטרי ואיש הישר בעיניו יעשה.

על מנת לתקן את המצב ולאפשר סגורן שרשרת אספקה וניהול יצור באופן שוטף באיכויות גבוהות ובזמינות גבוהה ללקוח, נדרש לענף תעשיית הביצים יבוא של כ-120 מיליון ביצים. זאת מתוך הנחה כי 40 מיליון ביצים, שבורות וסדוקות, שאינן ראויות לעיבוד יגרעו מהיצע השוק על ידי סימול רגולטורי עקב סכנתן לבריאות הציבור, ועוד 80 מיליון חוסר מובנה בשוק לטובת התפתחות ומתן מענה לביקושי התעשייה והשוק המקומי.

במציאות עיסוקית של היום, הגיעה צ'אם לסף פשיטת רגל, מפעל המפרנס 80 משפחות באיזור מוכה אבטלה זה נמצא בסכנת סגירה. אולם מכתבך מיום 27.11.17 משנה לחלוטין את המציאות העיסוקית שבענף ונותן לעובדי צ'אם ולעובדים אחרים בתעשייה תקווה, כי לא יגדע מקור פרנסתם. אני שמח שלגד עיניך עמדו שיקולי הביטחון התעסוקתי של עובדים אלו והביטחון הבריאותי והתברואתי של הציבור בישראל.

היושר הציבורי והאומץ לחובל מהלך משמעותי אל מול מועצת הלול ומשווקי הביצים, הידועים בלובי הפוליטי החזק שלהם מוערך ומוקד על ידי בני משפחת צ'אם.

כל נטעה, עובדי צ'אם הינם מושבניקים מהמושבים הסמוכים, עולים חדשים, בדואים, ערבים, צברים ובני שבט המנשה. צ'אם הינה מיקרוקוסמוס של החברה הישראלית. אנשים קשוי יום אלו, בני המושבים שאף לא זכו לקבל מכסות הטלה ושום הכנסה חודשית לא מובטחת להם, צ'אם הוא מקור הכנסתם היחיד.

צ'אם 2000-תעשיית מזון שותפות מתבלת CHAM 2000-FOOD INDUSTRIES LIMITED PARTNERSHIP
ת.ד 1142 צפת מיקוד: 1311101 טל: 073-2610200 פקס: 04-6989533
P.O.B 1142, TZFAT 1311101, ISRAEL, TEL: +972-73-2610200 FAX: +972-4-6989533

צ'אם ועובדיה, כמו כל התעשייה תומכת במהלך ותעמוד לצד כל מי שפועל ורוצה בטובתה.
תודתנו נתונה לך מקרב לב.

בכבוד רב,
אנני אלטויל
מנכ"ל צ'אם 2000

העתקים:

ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה, הכנסת
ח"כ אלי אלאוף יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת
מר שי רינסקי, מנכ"ל משרד הכלכלה
פרופ' איתמר גרוטו, משנה למנכ"ל משרד חב"א
מר איציק בן דוד, סמנכ"ל סחר חוץ, משרד התקלאות
עו"ד אפרת ורד, סגנית היועמ"ש, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר שניר ניב, אגף התקציבים, משרד האוצר

נספח ג'

חוות דעת כלכלית בנושא "ייבוא ביצים

לישראל"

ד"ר אשר מאיר

חוות דעת כלכלית – ייבוא ביצים

ד"ר אשר מאיר, ראש המחלקה הכלכלית בפורום קהלת

חוות דעת זו עניינה שתי טענות עיקריות:

- א. אין היום היצע עודף של ביצים אלא להפך, ישנו מחסור ניכר בביצים.
- ב. גם כאשר קיים עודף ביצים, היתר ייבוא רחב אינו עומד בסתירה ל"תנאי הגידול המקומי" הנדרשים על פי חוק כי אם בהתאם להם.

ראיות למחסור בביצים בשוק הביצים המקומי

למונח "מחסור" מובנים רבים, אך המשמעות המקובלת ביותר של המונח בקרב כלכלנים היא כזו: מחסור נוצר כאשר הכמות הנסחרת בשוק נמוכה מהכמות שהייתה צפויה תחת תנאים של כניסה חופשית (הזדמנות פתוחה לכל מי שחפץ לקנות ולמכור את המוצר או השירות). בתנאים כאלה "מחסור" יהווה ביטוי לפגיעה ביכולת המשק לייצר ביעילות.

הפרשנות הכלכלית הסבירה של המונח "תנאי הגידול המקומי" (כנדרש בצו תעריף המכס) נוגעת אפוא לסוג כזה של מחסור. אם משק הלול המקומי אינו ממצה את הפוטנציאל שלו לייצור יעיל – אזי קיים חוסר שמבסס את הצורך להקל על ייבוא ביצים מחו"ל.

בענף הלול המקומי ישנן כמה תופעות אשר מעידות על מחסור מהסוג האמור:

- **מחיר מכסת ביצים** - משק הלול בישראל הוא משק מתוכנן בו חל משטר הדוק של מכסות. מכסות הייצור נסחרות בסכום כספי לא מבוטל: מכסה לביצה בודדת נמכרת בכ-9 אגורות, סכום שמתקרב ל-20% ממחיר הביצה בשער המשק. מחיר המכסה הגבוה מעיד על כך שניתן לייצר ביצים במחיר נמוך בכ-20% מהמחירים הקיימים – בהיקף רחב יותר ובאופן רווחי.
- **מחיר הביצים לצרכן** - מחיר הביצים בישראל גבוה בהרבה מן המחיר במדינות אחרות בעלות רמת התפתחות דומה, זאת על אף העדרם של תנאים מיוחדים שעלולים ליצור בישראל עלויות עודפות. עלויות הבסיס בענף אינן גבוהות בהשוואה לעולם: השוק של תערובת לעופות הוא חלק משוק בינלאומי מפותח, וענף הלול הוא ענף

של תעשייה קלה עם עלות כניסה נמוכה יחסית. אם כך, ניתן לקבוע בסבירות גבוהה כי השוק המקומי מסוגל לייצר ביצים בעלות נמוכה בהרבה מן המחיר בו נמכרות ביצים כיום ובכמות גדולה יותר – ולצאת ברווח.

במצב של יעילות ומיצוי יכולת הייצור במשק, מחיר מכסות הביצים הסחירות צפוי היה להיות אפסי. העובדה שמכסות הביצים נסחרות במחיר לא מבוטל, מעידה כי ניתן היה לייצר ביצים בעלות נמוכה בהרבה ובכמות גדולה יותר באופן רווחי. כמו כן, מחיר הביצים לצרכן היה אמור לעמוד ביחס סביר למחיר בו נמכרות ביצים במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל. הפער שקיים בין התחזית הכלכלית למחירים בפועל מחזק את ההנחה כי בארץ קיים מצב כרוני של מחסור בביצים.

ייבוא עודף אינו כלכלי

משרד החקלאות לא קבע כי חלה חובה לייבא ביצים לישראל – הוא קבע כי ישנה אפשרות לייבוא ביצים מצד מי שחפץ בכך, עד לרף מסוים. אם אכן ייווצר מצב של עודף ביצים בישראל, ייבוא ביצים עשוי להפוך לבלתי כדאי והמשווקים ימנעו מלנצל את האפשרות. עודף היצע מתבטא במחיר נמוך ממחיר עלות: במצב כזה ייבוא ביצים מחו"ל עשוי להיות הפסדי. האינטרס העצמי של יבואני הביצים הפוטנציאליים מבטיח אפוא כי היתר ייבוא מורחב לא יגרום לעודפי ביצים במשק המקומי.

לסיכום

לטענת גורמים בענף הלול, היתר ייבוא מורחב יביא לעודף ביצים בישראל ולכן ייבוא ביצים הוא פעולה שעומדת בניגוד ל"תנאי הגידול המקומיים". מהניתוח שלנו, לעומת זאת, עולה כי כיום השוק נמצא בתנאי מחסור משמעותי של ביצים. יתר על כן, גם כאשר קיים "עודף ביצים" הגדלת הייבוא אינה מייצרת עודפים נוספים, כי אם מאפשרת למשווקים לייבא ביצים בהתאם לתנאי השוק ולרווח הצפוי להם. הרחבת הייבוא עומדת אפוא בהתאם ל"תנאי הגידול המקומיים" (כנדרש בצו תעריף המכס) ולמאפיינים הייחודיים של ענף הלול בישראל.