

בג"ץ 5587/11

בג"ץ 5590/11

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)

ע"י עוה"ד ש. פלס ואח'

רח' בלוך 2, תל-אביב

טל': 03-5240130 פקס: 03-5237530

העותרת בבג"ץ 5587/11;

התאחדות מגדלי בקר בישראל אגודה חקלאית שיתופית מרכזית בע"מ

ע"י עוה"ד ארדינסט, בן-נתן ושות'

רח' ברקוביץ' 4, תל-אביב, 64238

טל': 03-7770100 פקס: 03-7770101

העותרת בבג"ץ 5590/11;

- נ ג ד -

1. ראש ממשלת ישראל

2. שרת החקלאות

3. שר האוצר

4. שר התמ"ת

5. ממשלת ישראל

ע"י פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

טל': 02-6466010 פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 5587/11 ; 5590/11;

6. המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)

משיבה בבג"ץ 5590/11

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 1-5

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית) מיום 27.7.11 בשתי העתירות שבכותרת מתכבדים המשיבים 1-5 (להלן: "המשיבים") להגיש תגובה מקדמית מטעמם, כדלקמן:

א. פתח דבר

1. עניינן המאוחד של שתי העתירות דנן הנו עבודת המטה שבוצעה בשבועות האחרונים על-ידי משרדי התמ"ת, האוצר והחקלאות לבחינת שינויים במדיניות הנוהגת ביחס לענף החלב. זאת, על רקע המחאה הציבורית שפרצה בשל מחירו של גביע קוטג', אשר נודע - כפי שנטען בעתירות כ- "משבר הקוטג'".
 2. יצוין, כי ביום 27.6.11 החליטו שרי האוצר והתמ"ת על הקמת "צוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה", בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי; וזאת, לשם איתור כשלי שוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשווקי המוצרים, לרבות חסמים להגברת הייבוא. בתוך כך, הוחלט על הקמת צוות משנה, אף הוא בראשותו של מר קדמי, אשר התבקש "לדון באופן פרטני בתחום משק החלב ומוצריו ולפרט את שרשרת הערך במוצרי החלב" וליתן "המלצות להגברת התחרות בתחום לצורך הנחת תשתית להפחתת המחיר הסופי לצרכן, בטווח הקצר ובטווח הארוך". צוות המשנה כאמור לעניין משק החלב מכונה בעתירות "צוות קדמי" (או "ועדת קדמי"); וכך הוא יכונה גם במסגרת התגובה דנן.
- העתק החלטת שרי האוצר והתמ"ת מיום 27.6.11 מצורף ומסומן מש/1
3. "צוות קדמי" (אשר כלל לצדו של מר קדמי, נציגים ממשרד האוצר, ממשרד החקלאות ומהרשות להגבלים עסקיים) גיבש המלצות, אשר חלקן - כפי שיתואר להלן - אינן מקובלות על משרד החקלאות. ההמלצות הועלו לדיון, כמפורט להלן, בפני מליאת הממשלה בישיבתה מיום 7.8.11. משרד החקלאות הציג את התנגדותו להמלצות, המשך הדיון נדחה והממשלה טרם קיבלה כל החלטה בעניין. דיון המשך צפוי להתקיים באחת מישיבותיה של מליאת הממשלה; ודרישת העותרות, כמפורט להלן - הנה, בין היתר, למנוע קבלת החלטה כאמור.
 4. כאן המקום לציין, כי העותרת בבג"ץ 5587/11 הנה המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) (להלן: "מועצת החלב") - תאגיד ללא כוונת רווח, העוסק במטרות ציבוריות שעניינן הסדרת הייצור והשיווק של חלב, ואשר מורכב מנציגים של ממשלת ישראל, יצרני חלב, מחלבות וצרכנים (ראו סעיף 16 לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: "חוק החלב" או "החוק") וכן מסמכי הייסוד של מועצת החלב, אשר צורפו כנספח א' לעתירתה). העותרת בבג"ץ 5590/11 הנה התאחדות מגדלי בקר בישראל (להלן:

"ההתאחדות" - אגודה חקלאית שיתופית המאגדת את מגדלי הבקר לחלב בישראל (ראו סעיף 10 לעתירתה).

5. הסעדים המבוקשים בשתי העתירות זהים במהותם, והם - דרישה, כי המשיבים יוועצו בעותרות ויקיימו להן (ולציבור הרחב) שימוע בטרם תתקבל כל החלטה על-ידם או על-ידי הממשלה, בדבר שינוי במדיניות הנוהגת ביחס לענף החלב (ולחילופין, אם גובשו המלצות ומסקנות - כי אלה יבוטלו). ההתאחדות אף מבקשת, כי יוצא צו, המחייב את שרי החקלאות והאוצר לעשות שימוש בסמכותם על-פי סעיף 12(א)(1) לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק הפיקוח"), ולהורות על הטלת פיקוח של מחירי הקוטג' "או על מחירו של כל מוצר חלב אחר או נוסף", שימצאו השרים לנכון (ראו סעד ה' לעתירת ההתאחדות).

6. במקביל להגשת העתירות למתן צו-על-תנאי, ביקשו העותרות מבית המשפט הנכבד ליתן צו-ביניים, המורה למשיבים להימנע מלקבל החלטות כלשהן, בדבר שינוי המדיניות הנוהגת בענף החלב עד למתן פסק-דין בעתירות. בהחלטתו מיום 27.7.11 פסק בית המשפט הנכבד, כי "בשלב זה אינני רואה ליתן צו ביניים או צו ארעי".

ועוד נציין לשלמות התמונה, כי ביום 3.8.11 הגישה מועצת החלב "בקשה מחודשת ודחופה למתן צו ביניים", אשר במסגרתה הפנתה, בין היתר, למכתב מיום 27.7.11 מאת נציגי משרד החקלאות ב-"צוות קדמי" לשרת החקלאות. במכתב זה הובהר, כי המלצות הצוות התקבלו שלא על דעתם, ללא בדיקת השלכותיהן על שוק החלב, וכי הן אינן משתלבות עם עבודת המטה הבין-משרדית ארוכת השנים, אשר במהלכה הוכן חוק החלב, שאושר בכנסת אך לאחרונה. הבקשה המחודשת למתן צו-ביניים כאמור נדחתה בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 3.8.11. זאת, בנימוק ש- "גם אם תתקבל החלטת ממשלה, הרי שאין מדובר באקט שלטוני בלתי הפיך, אם וככל שתתקבלנה טענות העותרת".

7. ביום 10.8.11 הגישה מועצת החלב בקשה מוסכמת להגשת הודעת עדכון מטעמה; וביום 11.8.11 הגישה ההתאחדות בקשה דומה.

8. עמדת המשיבים, בתמצית, הנה - כי אין יסוד להיענות לעתירות דנן, בוודאי בשלב זה, שבו טרם התקבלה כלל כל החלטה בעניין על-ידי הממשלה. עמדת משרד החקלאות, אשר העותרות מבקשות להיתלות בה, בוודאי תישמע, כפי שכבר הושמעה בדיון הראשון שהתקיים בממשלה (ביום 7.8.11, כאמור); והממשלה תכריע בעניין, בהתאם לסמכותה.

על כל פנים, ככל שתחליט הממשלה לאמץ את המלצות "צוות קדמי" - במלואן או בחלקן - הרי שביצוע ההחלטה ממילא יהיה כרוך, ברובו, בעריכה של שינויי חקיקה (ובעניין זה אין מחלוקת בין המשיבים לבין העותרות). במסגרת הליך החקיקה, מטבע הדברים, יוכלו העותרות - כמו גם כל גורם רלבנטי אחר - להשמיע טענות, ככל שימצאו לנכון. זאת, הן

בשלב של הכנת תזכיר הצעת החוק הממשלתית, הן במסגרת הדיונים בפני הוועדה בכנסת אשר תדון בחוק (ככל הנראה, ועדת הכלכלה).

יודגש בהקשר זה, כי מבלי לגרוע מהוראות כל דין, יובהר במפורש בהחלטת הממשלה (ככל שתתקבל) שתיקוני החקיקה והפעלת הסמכויות לפי חוק, ככל שיידרשו ליישומה, יבוצעו תוך קיום ההיוועצות הנדרשת וקבלת כל האישורים הנחוצים. יצוין להסרת ספק כי הפעלת סמכויות חקירה על-ידי רשות ההגבלים העסקיים אינה טעונה כל היוועצות - מעצם טיבם של הליכים פליליים ומנהליים לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

9. להלן נפרט בקצרה את הרקע העובדתי הרלבנטי ואת תגובת המשיבים לטענות העותרות.

ב. הרקע העובדתי

10. ענף החלב מבוסס - כפי שתואר בעתירות דנן - על יצרני חלב (הם בעלי הרפתות המאוגדים בהתאחדות) ועל מחלבות (כגון, "תנובה", "שטראוס", וכיו"ב), כאשר המכירות של מוצרי חלב לציבור מבוצעות בעיקר באמצעות רשתות השיווק.

11. בחודש מאי 2011 החלה, כאמור, מחאת צרכנים שעסקה בין היתר בעליית מחירים של מוצרי המזון, ובפרט בעליית מחירים של מוצרי החלב. המחאה, אשר נודעה כ- "מחאת הקוטג' או "משבר הקוטג'", גררה שורה של צעדים על-ידי המשיבים.

12. כך, ביום 22.6.11 התקיימה פגישה בראשות שרי התמ"ת והחקלאות ובהשתתפות נשיא התאחדות התעשיינים ונציגי המחלבות. בישיבה זו הדגיש שר התמ"ת את מחויבותם של כלל הגורמים הרלבנטיים, ובכלל זה של הממשלה, לתרום למציאת פתרון ראוי לשם התמודדות עם עליית המחירים כאמור; וזאת, תוך שהודגש הצורך לשמור על ענף הבקר לחלב.

- העתק סיכום הישיבה מיום 22.6.11 מצורף ומסומן מש/2

13. בהמשך, ביום 26.6.11 קיים מנכ"ל משרד התמ"ת, מר קדמי, דיון רב משתתפים, בהשתתפות נציגי ממשלה, נציגי שתי העותרות דנן, נציגי המחלבות, ונציגי רשתות השיווק. בישיבה זו הדגיש מר קדמי, כי תמונה ועדה "שתייצר פיתרון מיידי תוך שבועיים בתחום החלב", כאשר במקביל תתקיים "עבודה שתבחן את ענף המזון כולו בטווח ארוך". בתוך כך הובהר, כי "מטרת הדיון היא לבחון מהו תמחור ריאלי של מוצרי החלב הבסיסיים", והכל לשם "קביעת מחיר נמוך לצרכן".

- העתק סיכום הישיבה מיום 26.6.11 מצורף ומסומן מש/3

14. למחרת, ביום 27.6.11, התקבלה החלטת שרי האוצר והתמ"ת למנות צוות בין-משרדי לבדיקת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה. במסגרת זו מונתה, כאמור, ועדת משנה לבדיקת שוק מוצרי החלב - היא "צוות קדמי", כהגדרתו בעתירות דן ובתגובה זו. "צוות קדמי", בראשותו של מר קדמי כלל נציגים ממשרדי האוצר והחקלאות וכן מטעם רשות ההגבלים העסקיים (החלטה מיום 27.6.11 צורפה, כאמור כנספח מש/1).
15. ביום 4.7.11 קיים "צוות קדמי" ישיבה בהשתתפות נציגים ממשרדי הממשלה בלבד. במסגרת ישיבה זו נידונו דרכים שונות לגרום להפחתת המחיר המשולם על-ידי ציבור הצרכנים בגין מוצרי חלב. בהקשר זה נדונו נושאים הנוגעים לכל שרשרת הערך, ובין היתר, הובהר הצורך להתמודד עם "מחיר המטרה" (הוא המחיר המינימאלי אשר מחויבות המחלבות לשלם ליצרני החלב עבור ליטר חלב, באופן שמבטיח מחיר מינימום ליצרני החלב); וכן, נדונו סוגיות כגון ייבוא של מוצרי חלב, הטלת פיקוח מצומצם על מוצרי חלב בסיסיים, והגברת המודעות הצרכנית של ציבור הרוכשים.
16. ביום 7.7.11 התקיימה ישיבת עבודה של "צוות קדמי" בהשתתפות העותרות דן וכן נציגי המחלבות ורשתות השיווק. ביום 13.7.11 התקיימה ישיבה נוספת בהשתתפות נציגי המשיבים בלבד וללא העותרות או גורמים אחרים בשרשרת הייצור והשיווק; וביום 17.7.11 הוצגו מסקנות הצוות לראש הממשלה; וכן, הוגש מסמך ראשוני של המלצות הוועדה לשרי האוצר, התמ"ת והחקלאות.
17. ביום 21.7.11 התקיים אצל ראש הממשלה דיון נוסף, אשר במסגרתו הובהר כי משרד החקלאות מסתייג מחלק ניכר מן המלצות המתגבשות (ומן הנתונים שעליהם הן מבוססות). ראש הממשלה הורה, כי מנכ"ל משרדו יבחן את האפשרות להגיע להסכמות בין כלל משרדי הממשלה הרלבנטיים. דיון כאמור התקיים בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתאריך ה-27.7.11, ובמסגרתו סוכם מתווה המלצות שהיה מקובל על משרדי התמ"ת, ראש הממשלה והאוצר. לא הושגה הסכמה מול משרד החקלאות.
18. ביום 2.8.11 פורסם המסמך המסכם של המלצות "צוות קדמי", אשר הובא לדיון בממשלה ביום 7.8.11. לעיקרי המלצות, במישור המהותי, כפי שהן הועלו לדיון בממשלה, נתייחס להלן בסעיף 38 ואילך. בשלב זה נציין, כי להצעת ההחלטה צורפה חוות דעת משפטית מטעם משרדי האוצר והתמ"ת, ולפיה אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה. היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה הודיעה, כי היא "אינה מתנגדת להצעת ההחלטה ובלבד שחובת ההיוועצות הקבועה בחוק תבוצע בלב פתוח ובנכפ חפצה". ואילו היועץ המשפטי של משרד החקלאות העביר את חוות דעתו בדבר הקשיים המשפטיים, אשר לשיטתו הצעת ההחלטה מעוררת.

- העתק הצעת החלטה שהועלתה לממשלה, בצירוף חוות הדעת המשפטיות מצורף ומסומן מש/4

19. לקראת הדיון בממשלה הוגשה גם חוות דעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה (חוות הדעת חוברה על-ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)). בחוות דעת זו הובהר, כי פרק הזמן שעמד לרשות משרד המשפטים לשם בחינה מעמיקה של ההצעה ומשמעותיה לא היה מספיק; וכי בשל חסר בנתונים, בין היתר בנוגע להשלכות על ענף החלב, הבחינה החוקתית של ההסדרים המוצעים תיערך כאשר יגובשו הדברים לכדי חקיקה. הודגש, כי יש להבטיח פרקי זמן מציאותיים להשלמתו של תזכיר חוק, ובכלל זה הפצה להתייחסות הציבור כמקובל, בטרם תובא ההצעה לוועדת השרים לחקיקה (וככל שתאושר, להמשך דיון בכנסת ובוועדת הכנסת הרלבנטית).

- העתק חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 4.8.11 צורף כנספת ו' להודעת העדכון מטעם מועצת החלב (מיום 10.8.11).

20. ביום 7.8.11 קיימה, כאמור, הממשלה דיון ראשוני בהצעת ההחלטה, אולם לא התקבלה כל החלטה בעניין אימוץ ההמלצות של "צוות קדמי". בשלב זה, ככל הידוע, צפויה הממשלה לדון בהצעת החלטה מעודכנת (אשר במסגרתה אף עובד דברי ההסבר בנתונים נוספים) באחת מישיבותיה.

- הנוסח המעודכן של הצעת ההחלטה שהוכנה לקראת דיון המשך בפני הממשלה מצורף ומסומן מש/5

21. לשלמות התמונה יצוין, כי ביני לביני - ביום 2.8.11 פרסם שר האוצר את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מספר 9), התשע"א-2011 המפחית - לתקופה של חמש שנים - את שיעור המכס החל בייבוא של גבינות, כמפורט בהוראת השעה, ומגדיל את המכסה הכמותית לייבוא גבינות אלה במכס מופחת. באגב, נעיר כי סוגיה זו אינה ניצבת במרכזן של העתירות דנן. מועצת החלב הבהירה אמנם במסגרת בקשתה המחודשת למתן צו ביניים, כי יש לה טענות בעניין פרסום הצו, וכי בדעתה לנקוט בכל ההליכים המשפטיים הדרושים כדי לבטלו (ראו סעיף 6). אולם, מבלי להתייחס לטענות המשיבים לגוף העניין, מובן כי אף המועצה עצמה אינה סבורה שעתירתה דנן במתכונתה זו, הנה המסגרת המתאימה לבירור הסוגיה.

22. לסיכום פרק זה נציין, אפוא, כי לאחר עבודה מאומצת של כחודש ימים (שכללה פגישות ושיחות טלפוניות רבות בין גורמי המקצוע) גיבש "צוות קדמי" המלצות, אשר זכו לברכתם של משרדי האוצר, התמ"ת ומשרד ראש הממשלה (אף שלחלקן, כאמור, מתנגד

משרד החקלאות). ההמלצות נמצאות בדיונים בפני מליאת הממשלה, וככל שאלה יאומצו על-ידיה, יחל הליך הגיבוש של חקיקה בהתאם.

ג. עמדת המשיבים ביחס לטענות העותרות

23. העתירות דנן פורשות יריעה רחבה ומקיפה בעניין מאפייניו של משק החלב, אופן הסדרתו וההצדקות לכך, המצב החוקי הנוכחי, לאחר חקיקתו של חוק החלב לאחרונה (ואשר צפוי להיכנס לתוקף ביום 6.10.11 - שישה חודשים ממועד פרסומו; ראו סעיף 41 לחוק), וכן המצב החוקי ששרר עובר לחקיקת חוק זה. אולם, העתירות דנן - במתכונתן ועל-פי מהותן - הנן עתירות התוקפות פרוצדורה ולא הסדרים מהותיים. כך - טענתן המשותפת של העותרות הנה, כי האופן שבו הן שותפו במסגרת דיוני "צוות קדמי" אינו מספק; וכי היה מקום לקיים עמן היוועצות מקיפה יותר. לפיכך - כך הטענה בעתירות - ההמלצות של "צוות קדמי" אינן יכולות לעמוד, וכך גם הממשלה אינה רשאית לאמץ בטרם תיתן לעותרות זכות שימוע.

24. אכן, עיון בשורת הסעדים המבוקשים בעתירות מלמד, כי כלל הסעדים המבוקשים על-ידי מועצת החלב נוגעים לצורך ליתן למועצה זכות טיעון ויכולת להשפיע בטרם תתקבל החלטה על שינוי כלשהו מן המדיניות הנוהגת ביחס לענף החלב. תמונה דומה מתקבלת מעיון בעתירת ההתאחדות. זאת, למעט סעד חלופי נוסף בעניין הוצאת צו, המחייב את שרי החקלאות והאוצר להטיל פיקוח על מחיר הקוטג' או על מחירם של מוצרי חלב אחרים.

25. העותרות ערות כמובן לכך, שהמלצות "צוות קדמי" או החלטת ממשלה ככל שתאמץ את המלצות הצוות אינן סוף פסוק, שכן ממילא יידרש תיקון חקיקה, על כל הנובע מכך; אולם חששן הנו - כך ניתן להבין - כי במסגרת הליך חקיקה ככל שיתקיים, זכות הטיעון שלהן תהא מצומצמת יותר (ראו למשל סעיף 230 לעתירת ההתאחדות; סעיף 94 לעתירת מועצת החלב). ומכאן עתירותיהן לבית המשפט הנכבד לעצור את עבודת המטה המבוצעת על-ידי הממשלה לקראת אפשרות של ייזום הליך חקיקה; וזאת, על-מנת להבטיח לכאורה, קיומה של זכות שימוע מוגברת.

26. עמדת המשיבים הנה, כאמור, כי דין העתירות להידחות.

העותרות יוכלו להשמיע טענותיהן במסגרת הליך החקיקה, אשר בו בית המשפט הנכבד נמנע מלהתערב לשם כיבוד עקרון הפרדת הרשויות

27. הלכה ידועה הנה, כי הממשלה אינה מחויבת לקיים הליך של שימוע לקראת הגשת הצעת חוק לכנסת. זכות השימוע במסגרת הליכי חקיקה, ממומשת, ככלל, במסגרת הליכי החקיקה בכנסת, כאשר הגורמים המעוניינים מגיעים, על פי שיקול הדעת של ועדת הכנסת הדנה בהצעת החוק, ומביעים את עמדתם לגבי ההצעה הנידונה בוועדה.
28. ברוח זו נפסק, למשל, במסגרת עתירה, שהופנתה נגד החלטת ממשלה ליזום הליך חקיקה, שעניינו הקמת רשות לאומית לתקשורת שתאחד את כלל גורמי ההסדרה בתחום הבזק ובתחום השידורים:

"החלטת הממשלה קבעה כי הקמת הרשות לתקשורת תעשה בחוק ויש להניח כי בהליכי החקיקה ידונו הטענות שמעלים העותרים לגופה של ההצעה, וכי ההצעה תעמוד למבחן הציבור במסגרת הליכי החקיקה. העותרים קיבלו המלצתנו ומשנו עתירתם ומאליו מובן כי שמורה להם הזכות להעלות טענותיהם בשלב המתאים ובפורומים המתאימים" (בג"ץ 1395/03 איגוד שחקני המסך - עמותה רשומה נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 11.5.03)).

- דברים אלה חלים בעניינו, ואף ביתר שאת, שכן בעת הזו עוד טרם התקבלה כל החלטת ממשלה, בדבר אימוץ המלצות "צוות קדמי", ואין לדעת כיצד תכריע הממשלה.
29. נזכיר עוד, כי בפרשת ברמן, אשר עיגנה את חובת השימוע על כל ההחלטות המינהליות שיש עמן פגיעה במאן דהוא, נאמר כי "חובה זאת, כמובן, אינה חלה על פעולות תחיקתיות או על פעולות בעלות אופי שלטוני-ריבוני במובנו הנכון של מונח זה" (בג"ץ 3/58 ברמן ואח' נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1509 (1958)). לעניין זה ראו גם: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 718 (2005); ד' ברק-ארז, משפט מנהלי (כרך א') 475 (2010)).
30. על כך יש להוסיף, כי בעניינו, בהתאם לפרקטיקה המקובלת, ככל שתחליט הממשלה לאמץ את המלצות "צוות קדמי" ויגובש תזכיר חוק, הרי שזה יועבר להערות הציבור, ובכלל זה של העותרות, ותהיה להן ההזדמנות להעיר את הערותיהן, עוד בטרם יועלה התזכיר להצבעה בפני ועדת השרים לחקיקה. אם וככל שהתזכיר יאושר על-ידי ועדת השרים, הוא יופנה לכנסת, כאשר בפני ועדת הכנסת הרלבנטית (ככל הנראה, ועדת הכלכלה, כאמור) תעמוד לעותרות אף הזדמנות נוספת להשמיע את דברן.

אכן, "משהחליטה הממשלה על הגשת הצעת חוק בכנסת אין היא חייבת לקיים הליכי שימוע, הנדרשים לצורך קבלת החלטה מנהלית. ואילו הליכי החקיקה עצמם, המושתתים על שלוש קריאות במליאת הכנס ודיון מעמיק באמת מועדות הכנסת, מאפשרים לציבור המעוניין לומר את דברו". (בג"ץ 3468/03 מרכז המועצות האזוריות בישראל נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 28.4.03)). והדברים ידועים.

31. לגבי המלצות, ככל שיאומצו על-ידי הממשלה, ואשר יעוגנו במסגרת של חקיקת משנה - הרי שאם מדובר בחקיקת משנה, הטענה אישור של ועדה מועדות הכנסת, אזי ממילא תהא פתוחה בפני העותרות (ובפני גורמים רלבנטיים נוספים) ההזדמנות להישמע בפני הוועדה. ואילו בנוגע לחקיקת משנה, אשר אינה טענה אישור של הכנסת, הרי שגם אז רצוי, כידוע, לתת פרסום מוקדם לטיוטה שעניינה קביעת הסדר ראשוני ומקיף, "שיש בו חידוש משמעותי או השפעה ממשית על ציבור ניכר" (ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 חקיקת משנה: נוהל והנחיות, בסעיף 21). וכך בכוונת המשיבים לנהוג במקרה דנן.

32. הנה כי כן, לעותרות יינתנו הזדמנויות להשמיע את טענותיהן ולהשפיע על מהות ההסדר שיגובש, ומכאן מובן שאין לקבל את טענותיהן, בדבר הפרת החובה לשמוע אותן. יתרה מזאת - לאור העובדה שחוק החלב עיגן לראשונה, באופן סטטוטורי, את מעמדה של מועצת החלב, הרי שככל שתקבל החלטה בנושא שחלה לגבי חובת היועצות עמה, הרי שמוכן מאליו כי הוראה זו תקוים, ונושא זה אף יובהר להסרת כל ספק בהצעת ההחלטה שתועלה לדיון בפני הממשלה (וראו בעניין זה גם התייחסותה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה להצעת ההחלטה, סעיף 18 לעיל).

33. כל זאת אמרנו, אף מבלי להתייחס לכך, שגם במסגרת דיוני "צוות קדמי" - העותרות השתתפו בשתי ישיבות כמפורט לעיל (מיום 26.6.11 ומיום 7.7.11). מועצת החלב נתבקשה להביא סקירה מקיפה על משק החלב וייצורו בפני הפורום המלא של הצוות ונציגיה ענו על שאלות הנוכחים. מועצת החלב אף הוזמנה להעביר נתונים נוספים בכתב (ראו מכתבה של רכזת מים וחקלאות באגף התקציבים במשרד האוצר מיום 12.7.11, נספח ז"א לעתירה של מועצת החלב). אמנם לשיטת העותרות, ההזדמנויות אלה להישמע אינן מספקות, אולם - כאמור - ממילא יעמדו להן הזדמנויות נוספות להשמיע את עמדתן, במסגרת גיבוש תזכיר החוק ובמסגרת הליכי החקיקה.

34. וכאן המקום להזכיר, כי בהתאם להלכה של בית המשפט הנכבד, הרשות השופטת ממילא נמנעת מהתערבות בהליך החקיקה כל עוד הוא נמשך, וזאת למעט מקרים נדירים ויוצאי דופן (ראו למשל: בג"ץ 761/86 מיעארי נ' יו"ר הכנסת, מב (4) 868, 876 (1989)); בג"ץ 10703/02 מועצה לשיווק פרי הדר נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 17.12.02)). זוהי ברירת

המחדל, אשר מושתתת על כיבוד העיקרון בדבר הפרדת רשויות, ואין כל הצדקה לסטות ממנה במקרה דנן.

אין לקבל את טענותיהן של העותרות במישור המהותי, שכן ממילא לא ידוע בשלב זה מה יהיו פרטי ההסדר שיאומץ בחקיקה

35. ביצוע שינויים בהסדרים החלים במשק החלב יהיו, כאמור, טעונים שינוי של החקיקה הראשית הקיימת. הליכי חקיקה ראשית כאמור טרם החלו (הממשלה טרם קיבלה החלטה וממילא אף לא הוחל בהכנת תזכיר חוק). ככל שיהיו לעותרות השגות על הליכי החקיקה ועל תוצאותיו, הן יוכלו להעלות טענותיהן בפני כל פורום המוסמך לדון בהן.
36. בשלב זה פשיטא, כי העתירה דנן הנה עתירה מוקדמת ובמידה רבה תיאורטית ולא קמה לעותרות כל עילה לקבלת סעד מבית המשפט הנכבד. גם בנקודה זו ניתן להפנות לבג"ץ 1359/03 האמור. באגב נעיר, כי באותה פרשה בעניין אפשרות הקמתה של רשות לאומית לתקשורת, הצעת הממשלה שנגדה הופנתה העתירה, כלל לא הבשילה לכדי חקיקה בסופו של דבר. גם במקרה זה, מטבע הדברים, אין לדעת כיצד יסתיימו הליכי החקיקה, ככל שהממשלה תאמץ את ההמלצות של "צוות קדמי" - במלואן או בחלקן.
37. בנסיבות אלה, כלל אין צורך להתייחס לטענות העותרות לגופן של המלצות "צוות קדמי", ובכלל זה טענותיהן בדבר הפרה כביכול של עקרון הסבירות או המידתיות (ראו סעיפים 200 ואילך לעתירת ההתאחדות; סעיפים 88 ואילך לעתירת מועצת החלב).
38. די, אפוא, להבהיר בשלב זה, כי במסגרת דיוניה עמדה "ועדת קדמי" על הכשלים השונים במקטעיה של שרשרת הערך בענף החלב: (א) במקטע הרפתות נמצא כי קיים שוק מתוכנן שאינו מעודד תחרותיות והתייעלות, שכן מחיר המטרה (ראו סעיף 15, לעיל) מחושב על כלל הרפתות (כולל רפתות שאינן יעילות והוא מכיל רכיבי חישוב, אשר מעלים את אמדנו שלא בהכרח לצורך). (ב) לגבי מקטע המחלבות - נמצא כי אף הוא אינו תחרותי דיו וכי הוא סובל ממונופול של "תנובה" בחלק ניכר מן המוצרים ומתחרות מוגבלת במוצרים אחרים. (ג) במקטע הקמעונאי התברר, כי חלה עלייה חדה במרווח השיווק הקמעונאי, בחלק מן המוצרים. בנוסף, נמצאה הצדקה להרחיב את הכלים הקיימים להעלאת מודעות הצרכן על-מנת לאפשר לו להשפיע על מחיר המוצרים דרך עקומת הביקוש.
- המלצות "צוות קדמי" נוגעות למקטע הרפתות כאמור; ולצד זאת, כלולות המלצות לשינויים מכוח חוק הפיקוח וכן בנושאי הגנת הצרכן. יוזכר, כי הצוות "לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה" (ראו סעיף 2, לעיל) ממשיך בעבודתו אודות מרווחי השיווק הסיטונאי והקמעונאי, ובוחן את כלל תעשיית המזון.

מטבע הדברים, המסקנות שיגובשו בעניין כלל התעשייה צפויות להשפיע גם על שוק החלב; וזאת, במקטע הסיטונאי והקמעונאי.

39. על קצה המזלג נציין, כי המלצות "צוות קדמי" הנידונות בממשלה כוללות, בין היתר, המלצה, בדבר קיבוע מכסת החלב שהוקצתה ליצרני החלב במשק עבור שנת התכנון 2011, וזאת למשך חמש שנים (עם נקודת בדיקה כעבור שלוש שנים); מתן אפשרות לרפתות קטנות לגדול, תוך ביטול הבחנות קיימות בין רפתות שונות; שינוי הוראות בעניין העברת מכסות בגין מכירת רפת; הפחתת "מחיר המטרה" לשיעורין, מידי שנה, באמצעות שימוש בנוסחה הלוקחת בחשבון את עלויות הייצור של הרפתות היעילות, חלף חישוב מחיר המטרה לפי ממוצע העליות של כל הרפתות בייצור חלב; מתן סובסידיה לרפתות קטנות; שינויים בפטור מהסדר כובל בחקלאות; הגברת הייבוא של גבינות קשות ואבקת חלב, בדרך של הפחתת מכסים והגדלת מכסות בשיעורי מכס נמוכים (תוך הטלת מגבלות ייבוא על "שחקנים גדולים בשוק"); קביעת רשימת מוצרים, שעליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח; וכן, ייזום שינויים בתחום הגנת הצרכן (הטלת חובה על עוסקים לפרסם מוצרים המצויים בפיקוח ולהחמיר את הסנקציה בגין הפרת החובה לפרסם "מחיר ליחידת מידה" על-גבי מוצרים שונים).

40. אלה הן, בראשי פרקים, הסוגיות המרכזיות הנכללות בהצעת ההחלטה שהובאה בפני הממשלה, הכוללת דברי הסבר מנומקים ומפורטים. למשרד החקלאות, כפי שציינו, השגות שונות בנוגע לחלק מן ההמלצות, ובעיקר בעניין קיום ייצור תחרותי במסגרת התכנון הענפי, ביצוע שינויים בחישוב מחיר המטרה, קיבוע מכסות, והגברת החשיפה של שוק החלב לייבוא. יש להמתין ולראות כיצד תכריע בעניינים אלה הממשלה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הבהיר, כזכור, כי חוות דעתו בנוגע לעמידת ההסדרים המוצעים בבחינה חוקתית, תיערך כאשר יגובשו הדברים לכדי חקיקה.

41. ולסיכום, בכל הנוגע לטענות ההתאחדות בעניין הוצאת צו שיחייב את שרי האוצר והחקלאות להטיל פיקוח על מחירו של הקוטג' - הרי שגם בעניין זה אין כל עילה להתערבות שיפוטית. בשלב זה, כפי שהזכרנו, הסתפקה "ועדת קדמי" במתן המלצה, בדבר קביעת רשימת מוצרים, שעליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח, ולהימנע מן האמצעי החרף יותר של הטלת פיקוח מחירים לפי פרק ה' לחוק הפיקוח. גם בסוגיה זו, טרם התקבלה כל החלטה. מכל מקום נבהיר, כי ההחלטה להכפיף מוצרים לפיקוח מחירים הנה בעלת היבטים כלכליים-משקיים מרחיקי לכת. זוהי החלטה בעלת מאפיינים שלטוניים מובהקים בתחום, שבו נתון לגורמים המוסמכים מתחם שיקול דעת רחב ביותר, ומכאן לגישתנו על בית המשפט הנכבד להימנע, ככלל, מהוצאת צו שיחייב הטלת פיקוח על מוצרים מסוימים (השוו בנוגע לשיקול הדעת הרחב בנושא כלכליים, פסק-דינו של בית המשפט הנכבד מן הימים האחרונים בבג"ץ 8013/10 המועצה האזורית אשכול נ' ראש הממשלה (ניתן ביום 8.8.11)).

42. לאור כל האמור, סבורים המשיבים כי דין העתירות להידחות. כמפורט לעיל, משרד החקלאות מסתייג מחלק מהמלצות הצוות ומנוסח הצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה. היועץ המשפטי של משרד החקלאות אף פירט בחוות הדעת המשפטית את הסתייגותו מדרך קבלת ההחלטה. העמדות של משרדי הממשלה השונים יובאו כאמור בפני מליאת הממשלה וההכרעה תהא מסורה לה.

43. על כל פנים, בנסיבות דנן ממילא אף אין מקום להוציא צו-ביניים (השוו גם: פסק-דין של בית המשפט הנכבד בעתירה קודמת של העותרות בעניין ביצוע שינויים במשק החלב - בג"ץ 8258/03 המועצה לענף החלב בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (ניתן ביום 29.7.04); שם סייג בית המשפט הנכבד את זכות השימוע שנשמרה לעותרות במסגרת פסק-הדין סופי, כמעין "צו ביניים", וקבע, כי היא לא תחול על "יוזמות ממשלה לחקיקת הכנסת"; ראו סעיף 4 לפסק-הדין). בענייננו, כפי שפורט לעיל, בית המשפט הנכבד דחה כבר, בכל הכבוד בצדק, הן את הבקשות המקוריות להוצאת צו-ביניים והן את בקשתה המחודשת של מועצת החלב מיום 3.8.11. מן הנימוקים המפורטים לעיל, סבורים המשיבים כי אף אין כל הצדקה להוציא צו ביניים בעת הזו.

44. תגובה זו מגובה בתצהיר מטעמו של מר גילי מאי, המשמש כיועץ מקצועי למנכ"ל משרד התמ"ת.

היום, ט"ו אב תשע"א

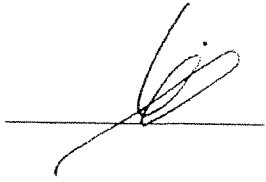
15 אוגוסט 2011

נחי בן אור
סגן בכיר לפרקליט המדינה

תצהיר

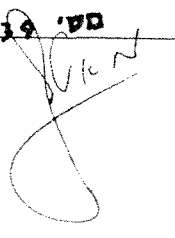
אני הח"מ, ע"מ מאי, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני משמש כיועץ מקצועי למנכ"ל אשר התמ"ת
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובת המשיבים לעתירות בבג"ץ 5587/10, 5590.
3. העובדות המפורטות בהודעה הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני הח"מ, אחיהל אלון, עו"ד, מאשר בזה כי ביום _____ הופיע בפני מר ע"מ מאי, המוכר לי אישית, ולאחר שהזרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

מיכאל אטלן, עו"ד
מס' 11019


תוכן עניינים נספחים

| עמוד ראשון | שם הנספח | נספח |
|------------|---|-------|
| עמוד 1 | העתק החלטת שרי האוצר והתמ"ת מיום 27.6.11 | מ/ש 1 |
| עמוד 3 | העתק סיכום הישיבה מיום 22.6.11 | מ/ש 2 |
| עמוד 5 | העתק סיכום הישיבה מיום 26.6.11 | מ/ש 3 |
| עמוד 7 | העתק הצעת החלטה שהועלתה לממשלה, בצירוף חוות הדעת המשפטיות | מ/ש 4 |
| עמוד 27 | הנוסח המעודכן של הצעת ההחלטה שהוכנה לקראת דיון המשך בפני הממשלה | מ/ש 5 |

מש/1

העתק החלטת שרי האוצר

והתמ"ת מיום 27.6.11

עמוד 1

ממשלת ישראל

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

משרד האוצר

כ"ה בסיון התשע"א
27 ביוני 2011

צוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה

בהתאם לנתוני הלמ"ס, למעלה מ-16% מהוצאות משק זבית של הצרכן בישראל הן על מוצרי מזון. מהוצאה זו, למעלה מ-60% מתבצע ברשתות השיווק הגדולות. מאפיין מרכזי של מוצרי יסוד בסיסיים כגון מוצרי המזון, הוא ששיעור ההוצאה עליהם מסך הוצאות משקי הבית הוא גבוה יותר בשכבות האוכלוסייה החלשות, ובשל כך חוסר תחרות בשווקים והמספקים מוצרי יסוד עלול להביא להרחבת פערים כלכליים חברתיים ופגיעה בפוטנציאל הצמיחה במשק. מוצרי החלב לבדם מהווים כ-2.2% מסל התצרוכת של משק הבית הישראלי כאשר חלקם מוגדוים כמוצרי יסוד. לאור האמור לעיל, ולאור עדויות לתחרות מועטה בתחומים אלו אנו ממנים בזאת צוות לבחינת רמת התחרות בשוק מוצרי המזון בכלל ובמשק החלב בפרט. הצוות יפעל במטרה למפות את הנעשה בשווקים אלו, לאתר כשלי שוק ככל שישנם, ולגבש המלצות לצורך הגברת התחרות ושיפור רווחתו של הצרכן.

תפקידי הצוות

- א. לבחון את השווקים השונים בתחום המזון, ובמסגרת זו את מקטעי הייצור, חסמי היבוא, ההפצה והשיווק לצרכן, לרבות באמצעות רשתות המזון. ניתוח זה ייעשה על בסיס נתוני המשק הישראלי והמגמות בו, תוך התייחסות להשוואה לשווקים דומים במדינות אחרות.
- ב. לאתר כשלי שוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשווקי המוצרים, לרבות חסמים להגברת היבוא בתחום. במסגרת זו הצוות מתבקש להתייחס לרמת הריכוזיות בענפים השונים ולחסמי הכניסה למתחרים.
- ג. לדון באופן פרטני בתחום משק החלב ומוצריו ולפוט את שרשרת הערך במוצרי החלב. לעניין משק החלב יגבש הצוות, באמצעות צוות משנה, המלצות להגברת התחרות בתחום לצורך הנחת תשתית להפחתת המחיר הסופי לצרכן, בטווח הקצר ווטווח הארוך.
- ד. להמליץ, ככל שיידרש, על הפעולות הנדרשות להגברת התחרות לשם רווחת הצרכנים בשווקי החלב בפרט והמזון בכלל, לרבות שינויי התקיקה הנדרשים.
- ה. הצוות רשאי להרחיב את בדיקתו לשווקים נוספים אשר קשורים לשוק המזון ויכול שבחינתם נדרשת לצורך גיבוש המלצותיו.

הרכב הצוות

- א. מר שרון קדמי, המנהל הכללי משרד התמ"ת – יו"ר ונצוות.
 - ב. מר ערן פולק, המשנה לממונה על התקציבים – מ"מ יו"ר הצוות.
 - ג. מר יוסי ישי, מנכ"ל משרד החקלאות.
 - ד. ד"ר שלומי פריזט, הכלכלן הראשי, הרשות להגבלים עסקיים.
 - ה. מר ערן יעקב, סמנכ"ל כלכלה, רשות המסים.
 - ו. מר רן קויתי, מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת.
 - ז. גב' גלית בן-נאים, מינהל הכנסות המדינה.
- את עבודת הצוות ירכזו מר גילי מאי ממשרד התמ"ת ומר אורן משה ממשרד האוצר.

לעניין משק החלב ומוצריו, הצוות יפעל באמצעות צוות משנה שחבריו:

- א. מר שרון קדמי, מנכ"ל משרד התמ"ת – יו"ר
- ב. מר שאול מרידור, סגן הממונה על התקציבים
- ג. ד"ר תניב רופא, מ"מ מנהל הרשות התכנון, משרד החקלאות.
- ד. מר אורן משה, משרד האוצר.
- ה. נציג הרשות להגבלים עסקיים.

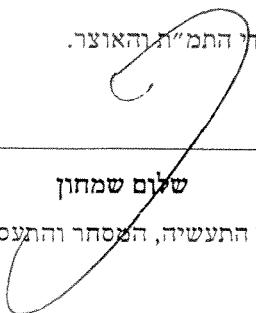
כמו כן, יוקם צוות לענייני מיסוי בראשות מר ערן יעקב מרשות המסים וחבריו יהיו:

- א. מר בועז הירש נציג משרד התמ"ת.
- ב. גב' גלית בן-נאים, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר.
- ג. גב' שירה גרינברג או מר אורן משה, משרד האוצר, לפי העניין.

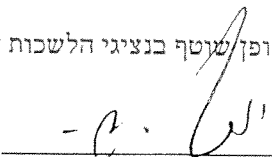
הצוות יוכל להסתייע בגורמים נוספים לצורך השלמת עבודתו, לרבות באמצעות התקשרות עם גורמי מקצוע חיצוניים ככל שידרש.

הצוות יגיש דו"ח התקדמות בתוך שמונה שבועות וישלים את עבודתו ויגיש את המלצותיו אלינו בתוך ארבעה חודשים. ככל שתידרש הארכה של פעילות הצוות, יוגש דו"ח ביניים במועד האמור.

הצוות יסתייע באופן שוטף בנציגי הלשכות המשפטיות של משרד התמ"ת והאוצר.



 שלום שמחון
 שר התעשייה, המסחר והתעסוקה



 יובל שטייניץ
 שר האוצר

מש/2

העתק סיכום הישיבה מיום

22.6.11

עמוד 3



17 יולי 2011
2011-0156-449

סיכום פגישה בנושא התייקרות מחיר מוצרי חלב (תעשיינים)
22/6/2011

עיקרי הדברים :

* **נשיא התאחדות התעשיינים:** הדגיש את מחויבות כל הגורמים במשק, להיענות לרחשי הציבור בנושא התייקרות מוצרי החלב. מציע להקים ועדה שתקיים דיון ע"מ להגיע להסדר בין כל הגורמים המעורבים ב"שרשרת הערך": ממשלה, יצרנים, מגדלים ומשווקים, כדי לפעול למען ציבור הצרכנים.

* **מנכ"ל תנובה:** הצטרף לעמדת נשיא ההתאחדות, תנובה תשתתף בהליך המוצע. המנכ"ל הדגיש את רצונו לקחת חלק בדיוני הועדה, לכשתוקם.

* **נשיא החברה המרכזית לייצור משקאות,** (בעלי טרה), הצטרף להצעה וציין כי בגרמניה המע"מ על מוצרי חלב 7% בלבד, ובנוסף המדינה מסבסדת את מוצרי החלב.

* **נשיא שטראוס:** הצטרף להצעת נשיא התאחדות התעשיינים.

* **שרת החקלאות** מסכימה עם ההצעה. בשלב ראשון מציעה לבחור מספר מוצרים ולהחזירם לפיקוח מיידי. כמו-כן מציעה להטיל חובת דיווח על מחירי מוצרים שהוצאו מפיקוח בסוף שנות ה-90, כדי לבחון התפתחות מחיריהם. מציעה לצרף לוועדה נציג ציבור. מבקשת לבחון את השלכות יבוא מוצרי חלב על ענף החלב.

* **מנכ"ל משרד התמ"ת:** ביקש שיקבעו נציגים לכל אחד ממרכיבי הועדה: חקלאים,

מחלבות, ורשתות השיווק, מבין את ניגודי האינטרסים אך מאמין שיש מכנה מוסכם משותף, בכוונתו להתחיל את פעילות הועדה בשבוע הבא.

* **שר התמ"ת:** ציין מספר אפשרויות לפתרונות בטווח המיידי והארוך. השר ציין את מחויבות כל הגורמים, כולל הממשלה לתרום למציאת פתרון ראוי במסגרת "עסקת חבילה".

הדגיש את הצורך לשמור על ענף הבקר לחלב.

השר מסר על שיחתו המוקדמת עם רוח"מ ועל הסכמת רוח"מ, שעבודת ההכנה למציאת פתרון תעשה במסגרת המוצעת. מציע לצרף את מנהלת הרשות לסחר הוגן כנציגת הציבור בוועדה.

רשם:
נמרוד ויז'נסקי
יועץ השר



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
לשכת השר



רשימת משתתפים:

| שם: | תפקיד: |
|-------------------|-----------------------------------|
| מר שלום שמחון | שר התמ"ת |
| גב' אורית נוקד | שרת החקלאות |
| מר שרון קדמי | מנכ"ל התמ"ת |
| מר גילי מאי | יועץ מנכ"ל התמ"ת |
| מר אורי בסון | ראש מטה שרת החקלאות |
| מר אורי צוק בר | תכנון אסטרטגי מ. החקלאות |
| ד"ר תניב רופא | מנהלת ראשות הפיתוח מ. החקלאות |
| מר יעקב פלג | סחר חוץ מ. החקלאות |
| מר צביקה כהן | ע. מנכ"ל מ. החקלאות |
| מר אורי וולמן | דוברות מ. החקלאות |
| מר איציק דן דוד | סמנכ"ל סחר חוץ מ. החקלאות |
| מר אלי דבידוביץ | דוברות מ. התמ"ת |
| מר בועז הירש | מנהל מינהל סחר חוץ מ. התמ"ת |
| מר רן קיוותי | מנהל סוכנות לעסקים קטנים מ. התמ"ת |
| מר יוסי דנקונה | תעשיות עתירות ידע מ. התמ"ת |
| עו"ד תמר פינקוס | ראשות לסחר חוץ מ. התמ"ת |
| עו"ד מיכאל אטלן | לשכה משפטית מ. התמ"ת |
| מר שייקה דרורי | מנכ"ל מועצת החלב |
| מר יעקב בכר | מזכ"ל ארגון מגדלי בקר |
| מר שרגא ברוש | נשיא התאחדות התעשיינים |
| מר עזרא כהן | בעלים מחלבות גד |
| מר אריק שור | מנכ"ל תנובה |
| מר גדי לסין | נשיא קבוצת שטראוס |
| עו"ד אלדד כורש | יועמ"ש איגוד המזון |
| מר רוני קוברובסקי | נשיא החברה המרכזית למשקאות קלים |
| מר אורן אלסנר | מנכ"ל חברת טרה |
| עו"ד בני רוטנברג | יועמ"ש החברה המרכזית למשקאות קלים |
| מר אריאל מנצח | סמנכ"ל בחב' תנובה |
| גב' שולה פסח | מנהלת אגף תכנון ובקרה תנובה |

מש/3

העתק סיכום הישיבה מיום

26.6.11

עמוד 5



5 יולי 2011
2011-0046-272



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
לשכת המנכ"ל

סיכום פגישה מיום 26/6/2011 בנושא משק החלב

משתתפים:

מר שרון קדמי, מנכ"ל המשרד
מר אורי צוק בר, המפקח על המחירים, משרד החקלאות
מר צביקה כהן, יועץ מנכ"ל משרד החקלאות
מר איציק בן דוד, סמנכ"ל סחר חוץ, משרד החקלאות
מר אהוד הלפרט, יחידת הרשות לתכנון במשרד החקלאות
מר תניב רופא, מ"מ מנהל הרשות לתכנון חקלאות
גבי תמר פינקוס, ממונה על הגנת הצרכן, משרד התמ"ת
מר דודו וולף, רמ"ט נשיא ההתאחדות
גבי צביה דורי, מפקחת על המחירים, משרד התמ"ת
מר יוסי דנקונה, מנהל מינהל תעשיות עתירות ידע, משרד התמ"ת
מר מיכאל אטלן, יועמ"ש משרד התמ"ת
מר גילי מאי, יועץ המנכ"ל
מר שלומי פריזט, כלכלן ראשי, הרשות להגבלים עסקיים
מר צביקה גולדשטיין, מנהל איגוד המזון בהתאחדות התעשיינים
מר אלי דוידויץ, מנכ"ל חברת GCS
גבי אורלי מדמון, חברת GCS
מר ערן יעקובי, רשות המיסים
גבי שירלי אביבי, רשות המיסים
מר שייקה דרורי, מועצת החלב
מר לירון תמיר, מועצת החלב
מר יעקב בכר
מר דוד גילה, הרשות להגבלים עסקיים
מר אריה זייף,
מר שרגא ברוש, נשיא התאחדות התעשיינים
מר שאול מרידור, משרד האוצר
הח"מ

סיכום

ההתקדמות תתבצע בשני ערוצים:

1. וועדה שתייצר פיתרון מיידי תוך שבועיים בתחום החלב.
 2. במקביל עבודה שתבחן את ענף המזון כולו לטווח ארוך.
- מר קדמי ציין כי מטרת הדין היא לבחון מהו תמחור ריאלי של מוצרי החלב הבסיסיים.
 - נציגי משרד החקלאות ציינו כי אין מחסור של חלב למחלבות.
 - נעשתה עבודה של איזה מוצרים נכון להוציא מפיקוח.



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
לשכת המנכ"ל

• מטרות:

1. קביעת מחיר נמוך לצרכן.

מרבוי ציין כי צריך להגביר את החבילה של המוצרים הבסיסיים עייי הממשלה, כל אחד בשרשרת הערך צריך לצמצם ואז הצרפן יזכה להפחתת מחיר לטווח הקצר. כל שרשרת הערך צריכה לתרום.

2. במוצרים המפוקחים הרווח הסביר הממוצע הוא 13%.

3. המדיניות המערביות מבצעות הפחתה של מעיימ על מוצרי מזון לעומת מוצרים אחרים.

אריה זייף – צריך לפתוח ייבוא + פיקוח על מחירים של מוצרי בסיס.

מועצת החלב – אם הייבוא בפנים אנחנו בחוץ.

שרון – מבקש לישיבה הבאה שיבואו עם מספרים.

רשמה : שי לובשיס, יועץ מנכ"ל
תפוצת משתתפים+יועצי שר

מש/4

העתק הצעת החלטה שהועלתה
לממשלה, בצירוף חוות הדעת
המשפטיות

עמוד 7

הגברת התחרות והפחתת מחירי מוצרי החלב

הצעה להחלטה

מחליטים,

לאמץ את החלטות צוות המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב בראשותו של מר שרון קדמי, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ולקבוע את ההוראות הבאות לשנים 2011 עד 2016, למעט ההוראה בסעיף 6 שתחול החל משנת 2017 ואילך:

- 1) לקבוע כי ההיקף הכולל של מכסות החלב בשנים 2012 עד 2016 יהיה בהתאם להיקף הכולל של מכסות החלב שהוקצו ליצרני חלב במשק עבור שנת התכנון 2011 וזאת עד ליום 1 בפברואר 2011, בכפוף לשינויים כאמור בסעיף 3 להחלטה זו (להלן: "המכסה"). ייצורו של חלב במכסה יזכה את היצרן בתגמול בגובה מחיר המטרה כהגדרתו בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: "מחיר המטרה" ו-"חוק תכנון משק החלב", בהתאמה), בכפוף לשינוי כאמור בסעיף 7 להחלטה זו.
- 2) לקבוע כי החל משנת 2012 יתאפשר ייצורו של חלב מעבר להיקף המכסה אשר התגמול בעד מכירתו לא יובטח אלא המכירה תבוצע בדרך של תחרות חופשית (להלן: "ייצור תחרותי").
- 3) לקבוע כי החל משנת 2012 כמות החלב שלא יוצרה במסגרת המכסה של שנת 2010, המוערכת כיום בכ- 40 מיליון ליטר, תופחת מהמכסה.
- 4) לקבוע כי החל משנת 2012 לרפתות שלהן מוקצית מכסה הקטנה מ- 700 אלף ליטר לשנה (להלן: "רפתות קטנות") ניתן יהיה להקצות מכסה נוספת עד לרף עליון של 700 אלף ליטר לשנה, ככל שהרפת הקטנה תהיה מעוניינת בכך, זאת במסגרת מכסה מקסימאלית כוללת שלא תעלה על הפער בין היקף הצריכה החזויה לבין מכסת החלב עבור שנת התכנון 2011 או על 15 מיליון ליטר חלב, לפי הנמוך מבניהם.
- 5) לקבוע כי החל משנת 2012 תורחב האפשרות להעביר מכסה בשל רכישת רפת, גם לכל בעל רפת שיהיה מעוניין ברכישה וכן לכל גורם בעל נחלה. עם זאת, תתאפשר העברת המכסה שהוקצתה לרפת הנמכרת עבור שנת התכנון 2011 עד ליום 1 בפברואר 2011 בלבד, ולא תתאפשר העברת מכסה שנוספה לרפת במועד מאוחר יותר.
- 6) לקבוע כי החל משנת 2017 חלוקת המכסות בין הרפתות השונות תיקבע ללא אבחנה בין רפת שיתופית לרפת משפחתית וכמוה גם הרשות לרכישת מכסות תינתן ללא אבחנה כאמור.
- 7) לקבוע כי מחיר המטרה יחושב באופן הבא:
 - א. לרבעון האחרון בשנת 2011 ולשנת 2012 - בהסתמך על נתוני 90% מכלל הרפתות אשר מנתוני הייצור שלהן נגזר מחיר המטרה הנמוך ביותר (להלן: "רפתות יעילות").
 - ב. לשנת 2013 - בהסתמך על נתוני 80% הרפתות היעילות מתוך כלל הרפתות.
 - ג. לשנת 2014 - בהסתמך על נתוני 70% הרפתות היעילות מתוך כלל הרפתות.

- 8) לקבוע כי החל מהרבעון האחרון בשנת 2011 ועד לתום שנת 2014 היטל מועצת החלב המשולס בשל הרפתות הקטנות יופחת באגורה אחת, ולהורות לשרת החקלאות להקצות, בתקופה האמורה, סובסידיה בסך 2.7 אגורות בעד כל רפת קטנה עבור כל ליטר חלב שיימכר על ידה. התקציב עבור הסובסידיה בסך 2.7 אגורות כאמור ימומן בידי משרד האוצר. הוראות סעיף זה יחולו בכפוף לתיקון מחיר המטרה כאמור בסעיף 7.
- 9) להנחות את שר האוצר ואת הממונה על ההגבלים העסקיים לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לקדם את הדיון בפרק י"ב סעיף 159(1) (2) (חוק ההגבלים העסקיים) מתוך הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007) התשס"ז-2006, שעניינו ביטול הפטור מהסדר כובל שניתן למשווקי תוצרת חקלאית.
- 10) להורות למשרדי האוצר והחקלאות להפיץ תזכיר חוק לתיקון חוק תכנון משק החלב וכן לעשות כל תיקון אחר הנדרש לצורך ביצוע סעיפים 1 עד 8 בהחלטה זו. תזכיר החוק יובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו.
- 11) להורות לשרת החקלאות להפעיל את סמכויותיה לפי חוק תכנון משק החלב התשנ"ב-1992, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967 וחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011, לפי העניין, ככל הנדרש לצורך יישום סעיפים 1 עד 8 בהחלטה זו, בכפוף לקיום ההתייעצויות הנדרשות וקבלת האישורים לצורך הפעלת הסמכויות כאמור.
- 12) הממשלה רושמת בפניה את הודעת שר האוצר לפיה פורסם צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מספר 9), התשע"א-2011 (להלן: "צו תעריף המכס"), המפחית את שיעור המכס החל בייבוא של גבינות קשות והמגדיל את המכסה הכמותית לייבוא גבינות קשות בשיעור מכס נמוך עוד יותר משיעור המכס האמור.
- 13) להורות לשר האוצר ולשרת החקלאות לקבוע רשימת מוצרים עליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 (להלן: "חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים"), לאחר התייעצות עם ועדת המחירים, ולהוציא צו בהתאם. בצו ייקבע כי חובת הדיווח על רווחיות ומחירים כאמור, תחול על מחלבה המוכרת אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וכן על קמעונאי המוכר אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וייקבעו מועדי הדיווח לפחות אחת לרבעון בשנה הראשונה. כמו כן, להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לעשות שימוש בכל הסמכויות המוקנות לו לקבלת דיווחים תקופתיים כפי שייקבע לרבות הפעלת כלי הביקורת של רואה חשבון חיצוני, מטעם הממשלה, בגופים האמורים או בחלקם. בנוסף להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לקבל, מכוח הוראות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים וחוק תכנון משק החלב, לפי העניין, דוחות כספיים מהרפתות ונתוני רווחיות נוספים ככל שימצא לנכון.
- 14) להורות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה להתקין תקנות מכוח חוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981 (להלן: "חוק הגנת הצרכן"), אשר יחייבו קמעונאי המוכר מוצר מזון, שעליו חל פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, ליידע את הצרכן באשר למקום שבו מונחים מוצרים אלה, על ידי חובת הצבת שלט, במקום בולט ובסמוך ככל הניתן לאותם מוצרים והכל בתנאים ובסייגים שייקבעו בתקנות.
- 15) להורות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה לפנות אל ועדת הכלכלה של הכנסת בבקשה לפצל את הדיון בהצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 1) התשע"א - 2011 שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת

החוק ביום 5.6.11 וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 23.6.11, לאחר שזו תעבור קריאה ראשונה, כך שהתיקון לסעיף 23(ג)(8) לחוק הגנת הצרכן יידון בנפרד ובאופן מזורז.

16) להורות לשר התעשייה המסחר והתעסוקה להנחות את הממונה על הגבלים עסקיים להציג לצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, אשר מינו שר התעשייה המסחר והתעסוקה ושר האוצר ביום 27.6.2011 (להלן: "הצוות") ניתוח של היבטי התחרות של הקשרים בין ספקים וקמעונאים בתחום החלב, לרבות ביבוא, ובין ספקים לבין רפתנים בתחום המזון הנדרש ליצירת חלב.

17) להורות לשר התעשייה המסחר והתעסוקה באמצעות המינהל לסחר חוץ במשרדו, האמון על הסכמי הסחר של מדינת ישראל, לנהל משא ומתן מסחרי עם שותפות הסחר של ישראל במטרה להתאים את אפשרויות ייבוא גבינות קשות ואבקת חלב לישראל, לקבוע בצו תעריף המכס ולמתווה המפורט בסעיף 18 בהחלטה זו, ובמטרה להרחיב את היצוא החקלאי הישראלי.

18) להורות לוועדה לחלוקת מכסות יבוא תחת הסכמי הסחר במשרד החקלאות (הרשות המוסמכת כמשמעה בצו יבוא חופשי התשע"א-2011) להבטיח חלוקת מכסות בהתאם להוראות צו תעריף המכס, ולהבטיח הקצאת רישיונות למכסות אלו, למעט הקצאת רישיונות ליבוא גבינות קשות במכסה לספקים גדולים, ולרבות מחלבות אשר היקף פעילותן בתחום הגבינות הקשות מהווה 30% מהיקף השוק או יותר, וכן להורות לוועדה האמורה לבחון את נהלי הקצאת רישיונות היבוא, במטרה לייעל מנגנון זה.

19) תיקבע מכסת יבוא שנתית בשיעור מכס מופחת עבור אבקת חלב. המכסה האמורה תיקבע, בהתאם לפער המשוער שבין הצריכה הצפויה והייצור המקומי הצפוי כך שבשנת 2015 המכסה תהיה בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון. כמו כן, להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה כי בעת חלוקת מכסות אבקת חלב, תעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא; לעניין סעיף זה, "אבקת חלב" - למעט אבקת חלב המיועדת לתעשיית השוקולד הממתקים ומזון בעלי חיים, כפי שמאשר מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, או הכלולה במכסות הקבועות כיום לרבות בהתאם להסכמי הסחר.

20) להורות לשר האוצר ושר התעשייה המסחר והתעסוקה, להפחית באמצעות מכסה את שיעור המכס החל כיום ביבוא של אבקת חלב (שאינן מיועדות לתעשיית השוקולד הממתקים ומזון בעלי חיים, כפי שאישר מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה), (להלן: "אבקת חלב") בהתאם לפער המשוער שבין הצריכה הצפויה והייצור המקומי הצפוי עד לשנת 2015 בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון. כמו כן, להורות לשר התעשייה המסחר והתעסוקה כי בעת חלוקת מכסות אבקת חלב, יעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא מעבר לקבוע בהסכמי הסחר, וכן להורות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה לבחון את נהלי הקצאת רישיונות היבוא, במטרה לייעל מנגנון זה.

21) לקבוע כי כל פעולות משרדי הממשלה בנושאים שנבחנו על ידי הצוות, על פי כתב המינוי שלו, יהיו טעונים היוועצות מוקדמת עם הצוות בטרם יבוצעו בפועל.

דברי הסבר

רקע כללי

בחודש מאי 2011 החלה מחאת צרכנים שעסקה בין היתר בעליית מחירי מוצרי המזון ובפרט בעליית מחירי מוצרי החלב. בעקבות המחאה מינו שר האוצר ושר התעשייה המסחר והתעסוקה צוות בין-משרדי לבדיקת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, וכן מינו ועדת משנה לבדיקת שוק מוצרי החלב בראשות מנכ"ל משרד התמי"ת ובה חברים נציגי משרד האוצר, משרד החקלאות ונציגי הרשות להגבלים עסקיים. הועדה קיימה 6 ישיבות. בחלק מהישיבות השתתפו בנוסף לחברי הועדה גם נציגי כל שרשרת הערך: נציגי הרפתנים, נציגי המחלבות ונציגי רשתות השיווק.

הועדה עמדה על הכשלים השונים בשרשרת הערך ומטרתה הייתה הורדת המחיר הסופי לצרכן של מוצרי החלב, תוך שמירה על רווחיות הוגנת בכל שרשרת הערך.

המלצות הועדה נוגעות לכל שרשרת הערך והן מובילות לשיפור התחרות בשוק החלב ולהתייעלותו באופן מדורג תוך שמירה על הייצור המקומי והרפתות הקטנות. ההמלצות מתייחסות לשנים 2011-2016 מלבד סעיף ב' בדברי ההסבר בו מפורט לוח הזמנים באופן פרטני. מוצע לעגן את ההמלצות בהחלטת ממשלה זו כפי שיפורט להלן:

א. קיבוע מכסת החלב ופתיחת השוק לייצור תחרותי:

הועדה המליצה כי יש לקבע את מכסת ייצור החלב הכוללת לשנים 2012-2016 בגובה המכסה שהוקצתה ליצרני החלב במשך עבור שנת התכנון 2011 עד ליום 1 בפברואר 2011, העומדת על 1,326 מיליון ליטר חלב, בהפחתת תת הביצוע בייצור חלב בשנת 2010 (כמות החלב שלא יוצרה במסגרת המכסה של שנת 2010) המוערך בכ- 40 מיליון ליטר. הקיבוע יוחל למשך חמש שנים, החל משנת 2012 (להלן: "מכסת 2011") לאחר שלוש שנים תהיה לממשלה אפשרות לקבוע בהחלטת ממשלה את סיום קיבוע מכסות החלב, במידה ולא עשתה כן יהא הקיבוע תקף עד לתום חמש השנים.

כיום אין אפשרות לייצר חלב אשר מחירו לא מובטח באמצעות מחיר המטרה כהגדרתו בחוק תכנון משק החלב התשע"א-2011 (להלן: **מחיר המטרה**). הועדה קבעה כי החל משנת 2012 יתאפשר ייצורו של חלב מעבר להיקף מכסת 2011 אשר התגמול בגין מכירתו לא יובטח אלא המכירה תבוצע בדרך של תחרות חופשית. (להלן: **ייצור תחרותי**). ייצור תחרותי, שלא על בסיס מחיר המטרה, יאפשר תחרות על מחיר החלב בין תוצרת של יצרני החלב המקומיים לבין תוצרת מיובאת.

ב. מתן אפשרות לרפתות הקטנות לגדול וביטול ההבחנה בין הרפת השיתופית למשפחתית-

ענף ייצור חלב מאופיין ביתרונות לגודל. מידי שנה, במהלך השנים 2012-2016, יוקצו עד 15 מיליון ליטר, מעבר למכסת 2011 בהפחתת תת הביצוע, לרפתות שמכסתן קטנה מ-700 אלף ליטר (להלן: "הרפתות הקטנות"). זאת על מנת שתוכלנה להגיע לרמת ייצור חלב בהיקף זה, ליהנות מהיתרונות לגודל ולהתחרות על המחיר. כיום ישנה הבחנה בחלוקת מכסות בין הרפת השיתופית לרפת המשפחתית. החל משנת 2017, כל הבחנה במתן מכסות או ברשות לרכישת מכסות או כל הבחנה הקשורה בייצור חלב בין הרפת השיתופית למשפחתית תסתיים, ותתאפשר חלוקת מכסות ורכישה לייצור של מכסות ללא הבדל בין סוגי הרפתות.

ג. העברת מכסה בגין מכירת רפת-

החל משנת 2012 מוצע להרחיב את האפשרות להעביר מכסה בגין רכישת רפת, גם לכל בעל רפת שיהיה מעוניין ברכישה וכן לכל גורם שהינו בעל נחלה כאשר המכסה שתועבר בגין הרפת הנמכרת תהיה זו שהוקצתה לרפת הנמכרת עבור שנת התכנון 2011 עד ליום 1 בפברואר 2011, בלבד, ולא תתאפשר העברת מכסה שנוספה לרפת במועד מאוחר יותר. כלומר, ככל שמכסת הרפת הנמכרת גבוהה מהמכסה שקיבלה הרפת במכסת שנת 2011, ההפרש שמעל מכסת שנת 2011 יופחת מהמכסה.

ד. מחיר המטרה-

מחיר המטרה הינו המחיר המינימלי אשר מחויבות המחלבות לשלם ליצרני החלב עבור ליטר חלב, כך מובטח מחיר מינימום ליצרנים. נכון להיום, מחיר המטרה הינו 2.19 ₪ לליטר חלב. המחיר נקבע, בין היתר, על פי חישוב ממוצע העלויות של כלל הרפתות בייצור חלב. עלויות אלו נבדקות מידי שנתיים בסקר הרפת שעורך משרד החקלאות, ומעודכנות מידי רבעון במידה והשתנו המדדים אליהם מוצמדים העלויות. קביעת מחיר המטרה, כמחיר הממוצע של כלל הרפתות במשק, אשר לוקח בחשבון גם את הרפתות הכי לא יעילות בסקאלה, מהווה תמריץ לחוסר יעילות. על מנת להביא להתייעלות מערך הרפתות ולהורדה בעלויות ייצור החלב שלהן כתוצאה מכך, מוצע להפחית את מחיר המטרה, באופן שיגולגל לאחור מכן אל הצרכן. אופן ההפחתה- מחיר המטרה יחושב בשנת 2011 ובשנת 2012 על סמך ממוצע משוקלל של 90% הרפתות אשר מציגות את נתוני עלויות הייצור הנמוכות ביותר מבין כלל הרפתות (כלומר, 90% הרפתות היעילות ביותר בעלות מחיר המטרה הנמוך ביותר). בשנת 2013, יחושב מחיר המטרה על סמך נתוני 80% מהרפתות היעילות ביותר ובשנת 2014 יחושב מחיר המטרה על סמך נתוני 70% מהרפתות היעילות ביותר.

יצוין כי הורדת מחיר המטרה בהתאם לחישובו בשנת 2011 ובשנת 2012 על סמך ממוצע משוקלל של 90% הרפתות היעילות ביותר, מוערכת על פי נתוני סקר הרפת האחרון שנערך ב-2009 בכ-5-6 אגורות לליטר.

הורדה במחיר המטרה של 5 אגורות לליטר חוסכת למשק 65 מיליון ₪ בשנה. יש לציין כי באפריל האחרון חלה עלייה של 13 אגורות לליטר במחיר המטרה, עליה שעלותה מוערכת בכ-169 מיליון ₪ בשנה. כלומר, ההפחתה הנוכחית במחיר המטרה, ממתנת את העלייה החדה שחלה בו באפריל האחרון ואין בה מכדי שינוי תנאים קיצוני לכלל הרפתות.

ה. סובסידיה לרפתות הקטנות-

על מנת לסייע לרפתות הקטנות לעמוד בעלויות הייצור של מחיר המטרה החדש, יקבלו רפתות אלו סובסידיה בסך 2.7 אגורות עבור כל ליטר חלב הנמכר על ידן החל ממועד הורדת מחיר המטרה ועד תום שנת 2014. נוסף על כך יופחת ההיטל אשר הן משלמות למועצת החלב באגורה אחת החל מהרבעון האחרון של שנת 2011 ועד לתום שנת 2014.

ו. תיקון חוק ההגבלים העסקיים לעניין ביטול הפטור על שיווק תוצרת חקלאית טריה-

סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים קובע כדלקמן:

"על אף האמור בסעיף 2, לא ייחשבו כהסדרים כובלים ההסדרים הבאים:

(4) הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק של תוצרת חקלאית מגידול מקומי מסוגים אלה: פירות, ירקות, גידולי שדה, חלב, ביצים, דבש, בקר, צאן, עופות או דגים, אם כל הצדדים להסדר הם המגדלים או המשווקים בסיטונות; הוראה זו לא תחול על מוצרים שיוצרו מתוצרת חקלאית כאמור; השר, בהסכמת שר החקלאות ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי בצו להוסיף או לגרוע לסוגים של תוצרת חקלאית;

הוראת הסעיף הנ"ל פוטרת שורה של הסדרים כובלים מפיקוח מערך ההגבלים העסקיים, בין היתר, הסדרים אשר משווקי תוצרת חקלאית הינם צדדים להם, ואשר נוגעים למחיר שיידרש בגין התוצרת החקלאית או כמות התוצרת החקלאית שתוצע, לחלוקת השוק לפי אזורים גיאוגרפיים או סוגי לקוחות וכיו"ב הסדרים אשר עלולים להביא לפגיעה משמעותית בתחרות ולעליית מחירי התוצרת החקלאית והמוצרים המיוצרים ממנה.

על שולחנה של ועדת הכספים של הכנסת מונחת הצעה לתיקון חוק ההגבלים העסקיים כך שלא יחול על משווקי תוצרת חקלאית. מוצע בהחלטה להנחות את שר האוצר ואת הממונה על ההגבלים העסקיים לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לקדם את הדיון בפרק י"ב סעיף 159(1) (2) (חוק ההגבלים העסקיים) מתוך הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007) התשס"ז-2006, שעניינו ביטול הפטור מהסדר כובל שניתן למשווקי תוצרת חקלאית.

ז. תיקוני חקיקה והפעלת סמכויות המוקנות לשרים-

על מנת לאפשר את ביצועה של החלטת הממשלה הצעת ההחלטה מורה לשרי האוצר והחקלאות להפיץ תזכיר חוק לתיקון חוק תכנון משק החלב וכן לעשות כל תיקון אחר הנדרש לצורך ביצוע סעיפים 1 עד 8 שבהחלטה. תזכיר החוק יובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בתום 45 ימים ממועד החלטה זו

יתירה מכך, ישנם צעדים במסגרת ההחלטה אשר על מנת לבצעם יש להפעיל סמכויות המוקנות לשרים מכח החוקים הבאים: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב) התשכ"ז-1967, חוק תכנון משק החלב התשע"א-2011, אשר נכנס לתוקף באוקטובר 2011, וחוק תכנון משק החלב התשנ"ב-1992, אשר נמצא בתוקף עד תחילת תוקפו של החוק החדש.

ככל שנדרשת הפעלת סמכותם לשם ביצוע סעיף מסעיפי החלטה, יפעילו השרים את סמכותם זו, בכפוף לקיום ההתייעצות הנדרשות וקבלת האישורים לצורך הפעלת הסמכויות כאמור.

22) הממשלה רושמת בפניה את הודעת שר האוצר לפיה פורסם צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מספר 9), התשע"א-2011 (להלן: "צו תעריף המכס"),

ת. פתיחת מקטע הגבינות הקשות ליבוא-

שר האוצר פרסם את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מספר 9), התשע"א-2011 המפחית את שיעור המכס החל בייבוא של גבינות קשות ומגדיל את המכסה הכמותית לייבוא גבינות קשות במכס מופחת. הצו משקף את המלצות הועדה על מתווה המכסים הבא אשר מפחית הפחתה מדורגת את שיעור המכס החל היום ביבוא גבינות קשות, ומגדיל באופן מדורג את כמות הגבינות הקשות המותרת ליבוא במסגרת מכסה הפטורה ממכס.

ההפחתה במיסוי יבוא גבינות קשות תתבצע באופן מדורג משיעור של 70% מס ל-20% אך לא פחות מ-5.6% לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל היום, כמפורט בטבלה להלן.

| מועד התחולה | שיעור המכס |
|-----------------------|--|
| עד סוף שנת 2011 | 70% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לקייג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 31.12.2012 – 1.1.2012 | 60% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לקייג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 31.12.2013 – 1.1.2013 | 50% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לקייג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 31.12.2014 – 1.1.2014 | 40% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לקייג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 31.12.2015 – 1.1.2015 | 30% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לקייג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 31.12.2016 – 1.1.2016 | ** 20% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לקייג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |

**סכום המכס משנת 2016 ואילך יקבע על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שרי החקלאות והתמיית בהתאם לניצול המכסות עד 2015 כולל.

במקביל, יופחת שיעור המכס החל על יבוא גבינות קשות לישראל במסגרת מכסה באופן מיידי ל- 20% והכמות שבמכסה תוגדל בהדרגה בפרישה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן.

| מועד התחולה | כמות במכסה (בטון) | שיעור המכס |
|-----------------------|-------------------|------------|
| עד סוף שנת 2011 | 1,500 | 20% |
| 31.12.2012 – 1.1.2012 | 3,000 | |
| 31.12.2013 – 1.1.2013 | 4,500 | |
| 31.12.2014 – 1.1.2014 | 6,500 | |
| 31.12.2015 – 1.1.2015 | 7,500 | |

יצוין, כי בנוסף לאמור קיימות מכסות הפוטרות ממכס במסגרת הסכמי סחר בילטרליים.

ט. דיווחי רווחיות--

מוצע בהצעת ההחלטה להורות לשר האוצר ולשרת החקלאות לקבוע רשימת מוצרים עליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 (להלן: "חוק

הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (ולחוציא צו בהתאם. בצו יקבע כי חובת הדיווח על רווחיות ומחירים כאמור, תחול על מחלבה המוכרת אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וכן על קמעונאי המוכר אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וייקבעו מועדי הדיווח לפחות אחת לרבעון בשנה הראשונה.

בנוסף מוצע בהחלטה להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לעשות שימוש בכל הסמכויות המוקנות לו לקבלת דיווחים תקופתיים כפי שייקבע לרבות הפעלת כלי הביקורת של רואה חשבון חיצוני, מטעם הממשלה, בגופים האמורים או בחלקם. בנוסף להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לקבל, מכוח הוראות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים וחוק תכנון משק החלב, לפי העניין, דוחות כספיים מהרפתות ונתוני רווחיות נוספים ככל שימצא לנכון.

י. הגנת הצרכן-

חובת פרסום מוצרים בפיקוח-

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 (להלן: **חוק הגנת הצרכן**) קובע בסעיף 4 כי עוסק חייב לגלות לצרכן כל פרט מהותי לגבי נכס או שירות שקבע שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. מוצע להטיל על שר התמ"ת לקבוע כי פרט מהותי לגבי מוצר מזון הוא עובדת היותו מוצר שהוחל עליו חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996 (להלן - מוצר בפיקוח) וחובת הגילוי שתחול על העוסק, בכפוף לתנאים וסייגים שיקבעו, תהיה באמצעות חיובו להציב שלט במקום בולט לעין ובסמוך ככל שניתן למוצר בפיקוח, המידע את הצרכן כי המוצר הוא מוצר בפיקוח.

חיוב בפרסום מחיר ליחידת מידה-

סעיף 17ב(ה) לחוק הגנת הצרכן, עניינו הסמכת לשר התמ"ת לקבוע סוגי טובין שלגביהם תהיה חובה להציג, בנוסף על המחיר הכולל או במקומו את המחיר ליחידת מידה, משקל או נפח.

ביום 5/6/11 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק (ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב- 23/6/11) טיוטת חוק הגנת הצרכן, התשע"א – 2011 שעיקרה הוספת מנגנון אכיפה חלופי לחוק הגנת הצרכן. במסגרת אותה טיוטה תוקן גם סעיף 23 שעניינו "עונשין" כך שיכלול אף את סעיף 17ב(ה) וכך יהיה ניתן לאכוף את הוראות תקנות הגנת הצרכן (מחיר ליחידת מידה) תשס"ח-2008. המסדירות את החובה להציג את המחיר ליחידת מידה במוצרים.

מאחר טיוטת החוק ארוכה ומורכבת, מוצע להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, לפנות ליו"ר ועדת הכלכלה, כאשר הטיוטה תונח כהצעת החוק תונח על שולחנה, בבקשה לפצל את הדיון בהצעת החוק, כך שהתיקון לסעיף 23(ג)8 ידון בנפרד ובאופן מזורז מיתר הצעת החוק. הדיון המופרד כאמור, יביא לכך שניתן יהיה לאשר את התיקון לסעיף 23(ג)8 ולהעבירו לקריאה שניה ושלישית במליאה באופן מזורז ושאינו תלוי באישור יתר סעיפי הצעת החוק.

יא. בחינת הקשרים בין הספקים לקמעונאים ובין ספקי מזון לבהמות לרפתנים -

בידי הממונה על ההגבלים העסקיים מצוי מידע בנוגע למקטעים שונים של ענף ייצור החלב בישראל, אשר נאסף מכוח סמכויותיו על-פי חוק ההגבלים העסקיים. סקירה לגבי הקשרים בין הקמעונאים והספקים, בהיבטים של פגיעה בתחרות, הוכנה על ידי הממונה לפני מספר שנים. נוסף על בדיקה זו, במסגרת פרשת "שוברי בר", נערכו

בדיקות לגבי נתונים הנוגעים לשוק המזון לבהמות המסופק על ידי מרכזי המזון. מוצע להורות לממונה לערוך השלמת הבחינה של הקשרים בין הספקים לקמעונאים וההתנהלות במקטע מרכזי המזון לבהמות ולהציג את המסקנות לוועדה.

יב. אחריות מנהל סחר חוץ במשרד התמי"ת והגבלות על יבואנים לשחקנים גדולים בשוק-

על פי המלצות ועדת המשנה לבדיקת שוק החלב, יתאפשר יבוא במסגרת מכסות בפטור ממכס או במכס מופחת של גבינות קשות ואבקת חלב. מוצע כי הממשלה תחליט להורות למינהל סחר חוץ במשרד התמי"ת, שהוא הגוף המנהל את הסכמי הסחר של ישראל, לממש את ההנחיות במסמך ע"י ניהול משא ומתן מסחרי עם שותפות הסחר השונות, כך שהיבוא במתווה אותו קבעה הוועדה יתאפשר. המשא ומתן ינוהל במטרה להרחיב בהזדמנות זו את היצוא החקלאי לשוקי היעד, בתמורה לפתיחת היבוא בישראל.

נוסף על כך המליצה ועדת המשנה כי לא יוקצו מכסות יבוא של גבינות קשות לשחקנים גדולים בשוק מוצרי החלב המקומי, לרבות מחלבות גדולות וקמעונאים גדולים, זאת על מנת לעודד יצרנים קטנים, להפחית הריכוזיות בשוק ולהגביר את התחרות.

כמו כן, מוצע כי תיערך בדיקה מקיפה שלמנגנון הקצאת רישיונות ליבוא גבינות קשות, זאת במטרה לייעל ולשפר תהליך זה, אשר מאופיין בכשלים המביאים לכך שלא מנוצלת מלוא המכסה המוקצית ליבוא.

יג. יבוא אבקות חלב-

מוצע לקבוע מכסת יבוא שנתית בשיעור מכס מופחת עבור אבקת חלב. המכסה האמורה תיקבע, בהתאם לפער המשוער שבין הצריכה הצפויה והייצור המקומי הצפוי כך שבשנת 2015 המכסה תהיה בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון. כמו כן מוצע להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה כי בעת חלוקת מכסות אבקת חלב, תעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא; לעניין סעיף זה, "אבקת חלב" - למעט אבקת חלב המיועדת לתעשיית השוקולד הממתקים ומזון בעלי חיים, כפי שמאשר מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, או הכלולה במכסות הקבועות כיום לרבות בהתאם להסכמי הסחר.

מוצע כי הממשלה תחליט כי מחלבות קטנות יזכו לעדיפות בהקצאת רישיונות יבוא של מכסות אבקת חלב שיתווספו על היבוא הקיים היום במסגרת הסכמי הסחר, על פי החישוב שהמליצה הוועדה. זאת, על מנת מנת להבטיח כי מחלבות קטנות יוכלו לרכוש אבקת חלב מיובאת במחיר תחרותי, במידה ותהיה להן העדפה לאפשרות זאת על פני רכישה של אבקת חלב מייצור מקומי.

יד. אחריות שר האוצר לבחינת השפעת היבוא על התחרותיות במשק-

שר האוצר, על פי סמכותו בחוק, יבחן האם פתיחת המשק ליבוא במקטע הגבינות הקשות אכן מתבצע במלואו ויש בו כדי להשפיע ולעודד את התחרות במקטע ובשוק מוצרי החלב בכלל.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי -

רקע קצר לבעיה:

מחירי מוצרי החלב עלו בשנים האחרונות באחוזים ניכרים.

הבסיס לשרשרת הערך נמצא בחלב הגולמי. מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה באחוזים ניכרים ממחיר חלב גולמי במדינות אחרות בעולם. בנוסף, שוק החלב הגולמי בישראל הינו שוק מתוכנן מהליטר הראשון ועד האחרון המיוצר. התכנון לא מספק תמריצים אמיתיים להתייעלות בשוק. אין בשוק כל פתח לתחרות חופשית ואין כדאיות ביבוא מוצרי חלב מפאת המכסים הגבוהים על מוצרים אלו. לפיכך, פתיחה לתחרות של מקטעים מסוימים בשוק תוביל בסופו של דבר, לראייתת של הועדה, להתייעלות והוזלה במחירי מוצרי החלב לצרכן. בנוסף התגלתה ריכוזיות גבוהה ועליית מחירים ניכרת במקטע המחלבות והקמעונאים.

מבטות החלב:

היקף הייצור הכולל של חלב נקבע מידי שנה על פי סך הביקושים לחלב במשק. בשנת 2011 נאמד היקף הייצור ב- 1326 זווהי המכסה אשר נקבעה לחלוקה¹.

כל רפת זכאית למכסת ייצור חלב אשר בהתאם להיקפה היא קובעת את ייצור החלב שלה. עבור כל ליטר חלב שהרפת מוכרת היא זכאית למחיר מינימלי אשר מקובע בנוהל המפרסם משרד החקלאות ונקרא מחיר המטרה. חלב המיוצר מחוץ למכסה נקרא "חלב חריג" והרפת אשר ייצרה אותו נקנסת בשל חריגתה מהמכסה ולא מקבלת עבורו את התמורה המלאה שמבטיח לה מחיר המטרה.

הגידול הטבעי במכסות מאז שנת 2001 הינו במוצע 2.3% לשנה. אם הגידול הטבעי בביקושים לחלב במשק ימשך על פי המגמה הממוצעת, עד לשנת 2016 יהיה סך הגידול הטבעי של הביקושים לחלב במשק, מעבר למכסת שנת 2011, שווה לכ-160 מיליון ליטר.

מחיר המטרה:

במסגרת ישיבות הועדה הועלו חלופות להזייל את מחיר המטרה בכ-10 או 20 אגורות. הצעות אלו שקלו שיקולים שונים כגון שיקול יעילות הרפתות כפי שמוסבר בסעיף ד לדברי ההסבר וכן העובדה שחישוב מרכיב התמורה לעבודה במחיר המטרה מוצמד למדד השכר הממוצע במשק, בעוד השכר במגזר החקלאות נמוך מהשכר הממוצע באחוז ניכר. בנוסף, עלות יום עבודה נקבעת על פי חלוקת עלות חודש עבודה במספר ימי עבודה בחודש כאשר המספר בו מחולק עלות חודש עבודה לשם חישוב מחיר המטרה הוא כ-16.4 ימי עבודה (לשם השוואה, בחישוב דמי אבטלה יומיים בביטוח הלאומי מחולק שכר חודשי ב-25 ימי עבודה בחודש). חלוקה במספר קטן יותר של ימי עבודה מאפשרת קבלת תמורה גדולה יותר לעבודה מהתמורה בפועל אשר משתקפת במחיר המטרה ומגולגלת לצרכן.

¹ יש חלק מהמכסה שלא חולק במלואו עקב כך שהוא נשמר עבור יצרנים חדשים ונכון להיום טרם חולק

סובסידיה לרפתות הקטנות:

הרפתות הקטנות הן אלו שיש להן, כקבוצה, את עלויות היצור הגבוהות יותר. לפיכך, הוחלט לאפשר להן להסתגל להורדה במחיר המטרה באופן מדורג כך ש-2.7 אגורות לליטר חלב הנמכר על ידן, יסובסד על ידי המדינה. בנוסף, כלל הרפתות משלמות היטל למועצת החלב עבור כל ליטר שהן מוכרות. עבור הרפתות הקטנות תופחת אגורה מההיטל המשולם למועצת החלב.

על פי נתוני סקר הרפת האחרון, מוערכת עלות הסובסידיה בכ-7 מיליון ₪. היקף ההיטל אשר יהווה גריעה בהכנסות מועצת החלב בעקבות ההורדה באגורה לליטר לרפתות הקטנות מוערך בכ-2.5 מיליון ₪. סה"כ יקבלו הרפתות הקטנות 9.5 מיליון ₪ במשך שנות ההסדר לשם הסתגלות להפחתות המחיר.

החלופות שעמדו בפני הועדה:

1) הועדה בחנה אפשרות לפתיחת כלל מוצרי החלב במשק ליבוא. כלומר, ביטול ההגנה המכסית המוטלת על מוצרי חלב על מנת להזיל את המחירים ולאפשר לצרכנים לרכוש מוצרי חלב מיובאים במחירים נמוכים.

חלופה זו נפסלה משום שיש בה פגיעה חדה וקשה מידי במשק המקומי. המכסים הגבוהים מאפשרים ליצרני המשק המקומי להתחרות על ייצור חלב. הורדת המכסים המיידית תפגע ביכולת התחרות שלהם מול גל היבוא וייתכן ותביא לסגירת רפתות ולהקטנה חדה בהיקף ייצור החלב המקומי. תוצאה זו אינה רצויה בעיני הועדה.

2) הועדה בחנה אפשרות לחייב כל מי שיש לו חנות לממכר קמעונאי לסמן שני מחירים על כל מוצר- המחיר אשר קנה את המוצר מהקמעונאי והמחיר בו נמכר המוצר בחנות. חלופה זו נפסלה משום שיש בה חשיפה של סוד מסחרי- המחיר אשר מוכר הספק לקמעונאי נקבע במשא ומתן ומעגן את יחסי הקמעונאי עם הספק. נוסף על כך, גילוי המחיר יפגום בתמריץ הספק לתת הנחות לקמעונאי מסוים משום שהנחה לאחד שכל שאר הקמעונאים ידעו ממנה תוביל להכרח לתת הנחות לכלל הקמעונאים.

3) הועדה בחנה את האפשרות להוריד את מחיר המטרה באופן מידי בסכום של 10-20 אגורות לליטר. זאת על מנת לנסות ולהשוות אותו למחירי חלב גולמי במדינות אחרות, אשר זולים באופן משמעותי ממחיר החלב הגולמי בישראל וזאת על מנת לאפשר ליצרנים המקומיים להתחרות בתוצרת מיובאת. הורדה חדה זו נפסלה משום שיש בה לפגוע פגיעה חדה וקשה מידי בהכנסות הרפתנים ובאפשרות ליציאת רבים מהם מהשוק. הועדה לא רצתה בתוצאה זו והעדיפה לבחור בירידה מתונה יותר, הכוללת הפחתה מדורגת לאורך מספר שנים, תוך מתן סובסידיה לקבוצת הרפתות אשר נדרשת לה תקופת הסתגלות.

היבטים ביצועיים -

מצורף נספח "היבטים ביצועיים" המחייב את משרדי הממשלה על פי החלטת ממשלה מס' 4085 מיום 14 בספטמבר 2008.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -

מפורט לעיל

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

משרד החקלאות ופיתוח הכפר - מתנגד להחלטה.

חלופות להצעת ההחלטה -

מפורט לעיל

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -

הצעת ההחלטה תואמת את מדיניות הממשלה לעידוד התחרות לטובת הצרכנים

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצורפת חוות דעת היועצים המשפטיים של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ושל משרד האוצר.

מוגש על-ידי ראש הממשלה
ועל-ידי שר האוצר
ועל-ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

ג' באב, התשע"א
3 באוגוסט 2011



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
המנהל הכללי

ב' אב תשע"א
2 אוגוסט 2011
2011-0046-603

לכבוד
ח"כ אורית נוקד
שרת החקלאות

לכבוד
ח"כ יובל שטייניץ
שר האוצר

לכבוד
ח"כ שלום שמחון
שר התמ"ת

שלום רב,

הנדון: הגשת מסקנות ועדת המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב

ועדת המשנה לבדיקת שוק החלב במסגרת הועדה לבדיקת שוק מוצרי המזון והצריכה, קיימה 6 משימות, בהן בדקה את כל שרשרת הערך של שוק מוצרי החלב. חברי הועדה היו נציגי כל משרדי הממשלה הרלוונטים (אוצר, חקלאות, תמ"ת) והרשות להגבלים עסקיים. כמו כן השתתפו בחלק מהדיונים נציגי כל שרשרת הערך: נציגי הרפתנים, נציגי המחלבות ונציגי רשתות השיווק. הועדה עמדה על הכשלים השונים בשרשרת ומטרתה הייתה, הורדת המחיר הסופי לצרכן של מוצרי החלב, תוך שמירה על רווחיות הוגנת בכל שרשרת הערך. להלן המתווה המוצע לפתרון אותו גיבשו חברי הועדה:

1. מבנה ענף ייצור החלב בישראל

- א- קיבוע מכסת הייצור על בסיס שנת 2011 למשך חמש שנים החל משנת 2012. לאחר שלוש שנים יכולה הממשלה לקבוע בהחלטת ממשלה את סיום קיבוע המכסות. במידה ולא עשתה כן, הקיבוע תקף עד לסיום חמש השנים. אי ביצוע ייצור (הנאמד בכ-40 מליון ליטר חלב בשנת 2012) יועבר לייצור תחרותי, שלא על בסיס מחיר המטרה ויהיה שקול מול האפשרות לייבא גבינות קשות ו/או אבקת חלב.
- ב- הגידול מעל המכסות של שנת 2011 (הנאמד בכ-40 מליון ליטר) בכל שנה יועבר לייצור תחרותי, שלא על בסיס מחיר המטרה ויהיה שקול מול האפשרות לייבא גבינות קשות ואבקת חלב.



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה המנהל הכללי

- ג- הרפתות הקטנות יוכלו לצמוח, במשך שנות ההסדר, עד לגובה של מכסה של 700 אלף ליטר. לצורך השגת מטרה זו תוקצה מכסה של עד 15 מיליון ליטר בשנה מתוך הגידול הטבעי, במהלך שנות ההסדר. יתרת הגידול הטבעי יופנה לייצור תחרותי, בהתאם לאמור בסעיף ב' לעיל, שלא על בסיס מחיר המטרה ויהיה שקול מול האפשרות לייבא גבינות קשות ואבקת חלב.
- ד- במשך שנות ההסדר, תתאפשר רכישת רפת (פרות, ציוד ומכסה) על ידי רפת אחרת או גורם חיצוני שהינו בעל נחלה. רכישת רפת שמכסתה גדלה במשך שנות ההסדר תזכה את הרוכש במכסה שהייתה לרפת בשנת 2011. יתרת המכסה תופנה לייצור תחרותי. בתום שנות ההסדר כל הבחנה במתן מכסות או ברשות לרכישת מכסות או כל הבחנה הקשורה בייצור חלב בין הרפת השיתופית למשפחתית תסתיים, ותתאפשר חלוקת מכסות ורכישה לייצור של מכסות ללא הבדל בין סוגי הרפתות, (ביטול החומה הסינית).
2. **מחיר מטרה** - שינוי קביעת מחיר המטרה כך שיחשב רק 90% מהרפתות היעילות באופן מיידי (מוערך ב- 5-6 אגורות) והמשך מנגנון ההתייעלות באופן הבא:
- בשנת 2012 יחושב מחיר המטרה על בסיס 90% הרפתות היעילות (מוערך ב-3 אגורות)
 - בשנת 2013 יחושב מחיר המטרה על בסיס 80% הרפתות היעילות.
 - בשנת 2014 יחושב מחיר המטרה על בסיס 70% הרפתות היעילות.
3. **סובסידיית הרפתות הקטנות** - מתן סובסידיה בסך 2.7 אגורות לרפתות הקטנות למימון אגרת מועצת החלב (עד 700 אלף ליטר חלב) ובנוסף מימון אגורה אחת מאגרת מועצת החלב על ידי מועצת החלב.
4. **ביטול פטור מהסדר כובל למשווקים** - תיקון חוק ההגבלים העסקיים על מנת לבטל את הפטור מהסדר כובל שניתן למשווקי תוצרת חקלאית. (אין בעיה)



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
המנהל הכללי

5. מכסים וייבוא:

מתווה המכסות והמכסים לגבינות קשות:

להלן מתווה לפתיחת שוק החלב לייבוא, אשר מפחית שיעור המכס החל היום ביבוא גבינות קשות באופן מדורג מ-70% ל-20% אך לא פחות מ-5.6 ש"ק לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל היום, כמפורט בטבלה להלן.

| מועד התחולה | שיעור המכס |
|-----------------------|--|
| עד סוף שנת 2011 | 70% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2012 – 31.12.2012 | 60% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2013 – 31.12.2013 | 50% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2014 – 31.12.2014 | 40% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2015 – 31.12.2015 | 30% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2016 – 31.12.2016 | 20% ** אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |

**סכום המכס משנת 2016 ואילך יקבע על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שרי החקלאות והתמי"ת בהתאם לניצול המכסות עד 2015 כולל.

במקביל, יופחת שיעור המכס החל על יבוא גבינות קשות לישראל במסגרת מכסה באופן מיידי ל-20% והכמות שבמכסה תוגדל בהדרגה בפרשה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן.

| מועד התחולה | כמות במכסה (בטון) | שיעור המכס |
|-----------------------|-------------------|------------|
| עד סוף שנת 2011 | 1,500 | 20% |
| 1.1.2012 – 31.12.2012 | 3,000 | |
| 1.1.2013 – 31.12.2013 | 4,500 | |
| 1.1.2014 – 31.12.2014 | 6,500 | |
| 1.1.2015 – 31.12.2015 | 7,500 | |

יצוין, כי בנוסף לאמור קיימות מכסות הפטורות ממכס במסגרת הסכמי סחר בינ"ל.



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
המנהל הכללי

בנוסף:

- א. אי מתן רישיונות ייבוא לגבינות קשות לספקים גדולים, ובייחוד למחלבה אשר לה יותר מ- 30% מהשוק. בנוסף בחינת ייעול מנגנון חלוקת מכסות הייבוא.
- ב. **אבקות חלב**- היעד לשנת 2015 עומד על לפחות 4000 טון. כמות אבקת החלב המיובאת תקבע בהתאם לחיזוי הצפוי בגידול הטבעי בהפחתת עד 15 מיליון ליטר חלב אשר יופנו להגדלת הרפתות הקטנות (עד 700 אלף ליטר חלב).
מתן עדיפות למחלבות קטנות לבחור האם להשתמש באבקה מקומית או מיובאת במחיר יבוא.
6. ייעשה שימוש בפרק ז' לצורך דרישת דוחות כספיים ונתונים נוספים מרפתות מחלבות וקמעונאים מידי תקופה וכן בדיקת רואה חשבון מטעם הממשלה מידי תקופה.
7. **קשר ספק קמעונאי**- להפנות לוועדת המזון אחרי בדיקה מול רשות ההגבלים, בחינת קשרי ספקים וקמעונאים בהיבט חסימת תחרות לרבות ביבוא. (בבדיקה)
8. **בדיקה של מקטע המזון לבעלי חיים**- מכוני התערובת ומרכזי המזון, על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים. (הרשות בבעיה)
9. **סימון מוצרים:**
 - א) התקנת תקנות המחייבות את הרשתות לסמן מוצרים בפיקוח.
 - ב) האצת מסלול חקיקה לסימון מוצרים לפי מחיר ל-100 גרם- קידום ההצעה המונחת על שולחן ועדת כלכלה לסימון מוצרים לפי מחיר ל-100 גרם (הצגה על כל מדף לא על כל מוצר) בדרך זו תתאפשר לצרכן דרך נוספת להשוות בין המוצרים ולאפשר בחירה מושכלת יותר
10. **קשרי היצרנים עם רשתות השיווק, יבוא, צרכנות**-
כל פעילות בנושאים אלו, בין שנכתבה ובין שלא נכתבה לעיל, תהיה מתואמת עם צוות המזון הרחב, והמלצותיו ישולבו בהמלצות צוות מוצרי החלב.
יש לגבש את העקרונות המוצגים לעיל במסגרת החלטת ממשלה וחקיקה בהתאם לנדרש.
ברצוני לציין, שחלק מההמלצות אינן מקובלות על נציגי משרד החקלאות.

בכבוד רב,

שרון קדמי

העתק:
חברי הועדה

ג' באב התשע"א
3 באוגוסט 2011
י.מ. 2011-25742

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת התחרות והפחתת מחירי מוצרי החלב

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהצעת ההחלטה מוצע לאמץ את המלצות צוות המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב בראשותו של מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מר שרון קדמי (להלן: "צוות קדמי"). בין היתר מוצע:

- לקבע את מכסת החלב ולפתוח את השוק לייצור תחרותי.
- להפחית את הקצאת המכסות אשר אינן מסופקות על ידי היצרנים ממכסת החלב שתקובע.
- לאפשר לרפתות קטנות להגדיל את המכסה שלהן ולבטל את האבחנה שבין רפת שיתופית לרפת משפחתית.
- לשנות את נוסחת חישוב מחיר המטרה.
- להעניק סובסידיה לרפתות הקטנות.
- לבטל את הפטור מהסדר כובל למשווקי תוצרת חקלאית.
- להפחית את שיעור המכס החל ביבוא של גבינות קשות ואבקת חלב.
- לחייב הצגת שילוט לעניין מיקומם של מוצרים בפיקוח מחירים.
- להכניס מוצרים לפיקוח לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על המחירים.
- לתקן את סעיף 23(ג)(8) לחוק הגנת הצרכן שעניינו הפרת סימון מחיר ליחידת מידה.

לאור השינוי המוצע בגישה הכוללת לגבי הסדרת משק החלב בישראל מחייבות חלק מההמלצות תיקונים בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: "חוק תכנון משק החלב") שיכנס לתוקף באוקטובר 2011. כך למשל יהיה צורך בשינוי סעיפים הנוגעים למכסות החלב, לאיסור על ייצור חלב מעבר למכסה ולמחיר המטרה.

בנוסף יידרשו התקנת תקנות וצווים מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק הפיקוח על מחירים") וחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.

באשר להפעלת סמכויות שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר, כנדרש בהחלטה, סמכויות אלה מעוגנות כבר היום בחקיקה הרלוונטית.

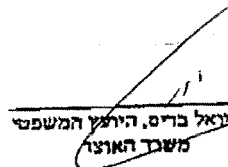
קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

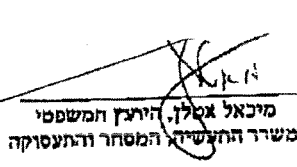
לאחרונה הוגשו שתי עתירות לבג"ץ למתן צו על תנאי וצו ביניים (בג"ץ 5587/11 המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) נגד ממשלת ישראל ובג"ץ 5590/11 התאחדות מגדלי הבקר בישראל נגד ממשלת ישראל) (להלן: "העתירות" ו- "העותרות", בהתאמה), עניינן של שתי העתירות זהה ונוגע להליך שכלול המלצות צוות קדמי. עיקר טענותיהן של העותרות מתייחס לסוגיית קיום השימוע וההתייעצות אשר לדידן חובה היה לצוות קדמי לקיים וכי, שוב - לדידן, לא התקיימו. העתירות הוגשו ביום 27 ביולי 2011 ובאותו היום נתן השופט עמית החלטה לפיה: "בשלב זה איני רואה ליתן צו ביניים או צו ארעי. לתגובה מקדמית של המדינה עד ליום 15 באוגוסט 2011". בהתייעצות עם הפרקליטות הוחלט כי לאור החלטתו של בית המשפט אין מקום לעכב את עבודת הממשלה.

עמדת המדינה לגבי העתירות תוגש ביום 15 באוגוסט 2011, כפי שהורה בית המשפט. עשויה לעלות טענה לפיה אי הקצאת רישיונות יבוא לספקים גדולים מהווה פגיעה בחופש העיסוק של אותם הספקים. לעניין זה יצוין כי אבחנות דומות קיימות גם לגבי יבוא של מוצרים אחרים וכי מדובר בהגבלה הנעשית על בסיס שיקול ענייני ומקצועי הנדרש לצורך קיום מטרת ההחלטה, ועל כן היא במסגרת הסמכות החוקית. כאמור, המלצות צוות קדמי אינן תואמות את חוק תכנון משק החלב במתכונתו היום, ועל כן כדי ליישמן יידרשו תיקונים בחוק האמור. התקנת צווים לפי חוק הפיקוח על מחירים תעשה לאחר קבלת המלצות ועדת המחירים הפועלת לפי החוק, שתפעל בהתאם לשיקול דעתה אחרי עריכת שימוע, כנדרש. הפעלת סמכויות שרת החקלאות ופיתוח הכפר לפי הצעת החלטה זו ייעשו בכפוף לחובות ההתייעצות והאישורים המתחייבים לפי חוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה אינה מתנגדת להצעת ההחלטה ובלבד שחובת ההיוועצות הקבועה בחוק תבוצע בלב פתוח ובנפש הפצה.
היועץ המשפטי של הרשות להגבלים עסקיים סבור שהנחיה לרשות להגבלים עסקיים, כאמור בסעיף 16 להחלטה, עשויה לפגוע בעצמאות הרשות.
מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדי התעשייה המסחר והתעסוקה והאוצר:
אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.


 יואל אלון, היועץ המשפטי
 משרד האוצר


 מיכאל אלון, היועץ המשפטי
 משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הלשכה המשפטית



ג' אב, תשע"א
3 באוגוסט, 2011
תיקנו: חלב-מחליטים

לכבוד
ח"כ אורית נוקד
שרת החקלאות ופיתוח הכפר

הנדון: הצעת מחליטים בנושא שוק מוצרי החלב-חוו"ד משפטית
סמך: נוסח הצעת מחליטים

להלן חוות-דעתי המשפטית בנוגע להצעה שבנדון.

הצעת ההחלטה מעוררת מספר קשיים משפטיים, שיפורטו להלן.

1. ראשית, הצעת ההחלטה נוגדת באופן מהותי את ההוראות והעקרונות שבבסיס חוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 (להלן – **חוק החלב**) שחקיקתו הושלמה אך ביום 28.3.2011 בכנסת בהליך חקיקה ממושך ויסודי שארך כשלוש שנים.

בניגוד למוצג בהצעת ההחלטה ובחוות הדעת המשפטית הנלוות לה, אין מדובר ב"מספר תיקונים בחוק" אלא למעשה בביטולו של החוק, משום שההוראות הכלולות בהצעת ההחלטה בנוגע לשינוי משטר המכסות, לביטול החובה לייצר חלב במכסה ולשינויים במחיר המטרה, מעקרים למעשה את החוק מתוכנו המהותי.

אף שאין חולק כי בידי הממשלה הסמכות להחליט על שינוי מדיניות (חריף), ראוי כי בפני השרים יוצג מצב הדברים במלואו, וראוי היה כי מדיניות זו תערך לאחר בחינה יסודית. כזו לא נעשתה.

2. שנית יש להבהיר, כי תיקון החוק נדרש לא רק לגבי משטר המכסות ויצור חלב מעבר למכסה. גם שינוי במחיר המטרה מחייב תיקון החוק. חוק החלב קובע בסעיף 44(ב) כי יותקנו תקנות שיעגנו את נוהל ההתחשבות הקיים בקשר למחיר המטרה. עד היום נקבע מחיר המטרה באופן מוסכם, ולא מכוח חוק כלשהו. חוק החלב ביקש לתת תוקף חוקי לנוהל ידוע ומוסכם זה. לפיכך, אין סמכות חוקית לשנות את הנוהל אלא באמצעות תיקון החוק.

3. שלישית, הצעת ההחלטה קובעת (בסעיף 17), כי הרשות המוסמכת כמשמעה בצו יבוא חופשי התשע"א-2011 תקצה רשיונות למכסות יבוא "למעט הקצאת רישיונות ליבוא גבינות קשות במכסה לספקים גדולים, לרבות מחלבות אשר היקף פעילותן בתחום הגבינות הקשות מהווה 30%



177 המכבים ראש"ל, ת.ד. 30 בית דגן, מיקוד 50250, טל. 9485566 – 03 פקס: 9485836 – 03
erane@moag.gov.il

מהיקף השוק או יותר". מדובר בהוראה מעורפלת (למה הכוונה ב"ספקים גדולים"?), אשר פוגעת בחופש העיסוק של גורמים שונים, תוך הבחנה בינם לבין גורמים עסקיים אחרים, ואשר ספק אם קיים בדין הקיים מקור סמכות מספק לפגיעה זו. לא ברור כיצד ניתן ליישם הוראה זו.

4. עוד נציין, כי הצעת החלטה הוכנה בחופזה, ללא הנחת תשתית עובדתית מספקת, מבלי שנבחנו השלכותיה, ומבלי שנועצו כנדרש בגורמים שבידם יש את המידע הדרוש ומבלי שקויים שימוע למי שעלול להיפגע מההצעות הכלולות בה. התוצאה היא החלטה בה הקשר בין התכלית לבין האמצעים הינו רופף: בעוד שבנתונים שעמדו בפני הצוות עלה כי התרומה של מקטע הרפתנים לעליית המחיר הינו הנמוך ביותר (ביחס למחלבות ולרשתות השיווק), מרבית ההצעות הכלולות בהצעת החלטה נוגעות דווקא למקטע זה.
5. לבסוף נציין, כי ענף הרפת עבר רפורמה רחבת היקף בשנים האחרונות שבמסגרתה הושקעו בשדרוג הרפתות כ-2 מיליארד ₪ (מהן למעלה מ-חצי מיליארד ₪ כספי מדינה). אין ספק כי הרפתנים יעתרו לבית המשפט נגד החלטת הממשלה ויטענו, בין היתר, לפגיעה בהסתמכות ובצפיות לגיטימיות.

בברכה,

א. אטינגר

ערן אטינגר
היועץ המשפטי

העתק:

מר מייק בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)
מר יואל בריס, היועץ המשפטי, משרד האוצר
מר מיכאל אטלן, היועץ המשפטי, משרד התמי"ת
גבי שלומית ברנע, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

מש/5

הנוסח המעודכן של הצעת
ההחלטה שהוכנה לקראת דיון
המשך בפני הממשלה

עמוד 27

הגברת התחרות והפחתת מחירי מוצרי החלב הצעה להחלטה

מחליטים,

לאמץ את החלטות צוות המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב בראשותו של מר שרון קדמי, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ולקבוע את ההוראות הבאות לשנים 2011 עד 2016, למעט ההוראה בסעיף 6 שתחול החל משנת 2017 ואילך:

(1) לקבוע כי ההיקף הכולל של מכסות החלב בשנים 2012 עד 2016 יהיה בהתאם להיקף הכולל של מכסות החלב שהוקצו ליצרני חלב במשק עבור שנת התכנון 2011 וזאת עד ליום 1 בפברואר 2011, בכפוף לשינויים כאמור בסעיפים 3 ו-4 להחלטה זו (להלן: "המכסה"). ייצורו של חלב במכסה יזכה את היצרן בתגמול בגובה מחיר המטרה כהגדרתו בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: "מחיר המטרה" ו- "חוק תכנון משק החלב", בהתאמה), בכפוף לשינוי כאמור בסעיף 7 להחלטה זו.

(2) לקבוע כי החל משנת 2012 יתאפשר ייצורו של חלב מעבר להיקף המכסה אשר התגמול בעד מכירתו לא יובטח אלא המכירה תבוצע בדרך של תחרות חופשית (להלן: "ייצור תחרותי").

(3) לקבוע כי החל משנת 2012 כמות החלב שלא יוצרה במסגרת המכסה של שנת 2010 (להלן: "תת הביצוע"), המוערכת כיום בכ 30-40 מיליון ליטר, תופחת מהמכסה.

(4) לקבוע כי החל משנת 2012 ליצרני חלב שלהם מוקצית מכסה הקטנה מ-700 אלף ליטר לשנה (להלן: "רפפות קטנות") ניתן יהיה להקצות מכסה נוספת עד לרף עליון של 700 אלף ליטר לשנה, ככל שהרפת הקטנה תהיה מעוניינת בכך, זאת במסגרת מכסה מקסימאלית כוללת שלא תעלה על הפער בין היקף הצריכה החזויה לבין המכסה או על 15 מיליון ליטר חלב, לפי הנמוך מבניהם.

(5) לקבוע כי החל משנת 2012 תורחב האפשרות להעביר מכסת חלב בשל רכישת מכסת יצרן חלב, גם לכל יצרן חלב שיהיה מעוניין ברכישה וכן לכל גורם בעל נחלה. עם זאת, תתאפשר העברת המכסה שהוקצתה לרפת הנמכרת עבור שנת התכנון 2011 עד ליום 1 בפברואר 2011 בלבד בהפחתת תת הביצוע, ולא תתאפשר העברת מכסה שנוספה לרפת במועד מאוחר יותר.

(6) לקבוע כי החל משנת 2017 חלוקת המכסות בין הרפתות השונות תיקבע ללא אבחנה בין רפת שיתופית לרפת משפחתית וכמוה גם הרשות לרכישת מכסות תינתן ללא אבחנה כאמור.

(7) לקבוע כי מחיר המטרה יחושב באופן הבא :

א. לרבעון האחרון בשנת 2011, ככל שתיקון חוק תכנון משק החלב יושלם עד אותו מועד, ולשנת 2012 - בהסתמך על נתוני 90% מכלל הרפתות אשר מנתוני הייצור שלהן נגזר מחיר המטרה הנמוך ביותר (להלן: "רפתות יעילות").

ב. לשנת 2013 - בהסתמך על נתוני 80% הרפתות היעילות מתוך כלל הרפתות.

ג. לשנת 2014 ואילך - בהסתמך על נתוני 70% הרפתות היעילות מתוך כלל הרפתות.

(8) לקבוע כי החל מהרבעון האחרון בשנת 2011, ככל שתיקון חוק משק החלב יושלם עד אותו מועד, ועד לתום שנת 2014 היטל מועצת החלב המשולם בשל הרפתות הקטנות יופחת באגורה אחת, ולהורות לשרת החקלאות להקצות, בתקופה האמורה, סובסידיה בסך 2.7 אגורות בעד כל רפת קטנה עבור כל ליטר חלב שיימכר על ידה. התקציב עבור הסובסידיה בסך 2.7 אגורות כאמור ימומן בידי משרד האוצר. הוראות סעיף זה יחולו בכפוף לתיקון מחיר המטרה כאמור בסעיף 7.

(9) להנחות את שר האוצר ואת הממונה על ההגבלים העסקיים לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לקדם את הדיון בפרק ט"ז סעיף 66(1) מתוך הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה) התשע"א-2010, שעניינו ביטול הפטור מהסדר כובל שניתן למשווקי תוצרת חקלאית.

(10) להורות למשרדי האוצר והחקלאות להפיץ תזכיר חוק לתיקון חוק תכנון משק החלב וכן לעשות כל תיקון אחר הנדרש לצורך ביצוע החלטה זו. טיוטת הצעת החוק תובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו.

(11) להורות לשרת החקלאות להפעיל את סמכויותיה לפי חוק תכנון משק החלב התשנ"ב-1992, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967 וחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011, לפי העניין, ככל הנדרש לצורך יישום החלטה זו, בכפוף לקיום ההתייעצויות הנדרשות וקבלת האישורים לצורך הפעלת הסמכויות כאמור.

12) הממשלה רושמת בפניה את הודעת שר האוצר לפיה פורסם צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מספר 9), התשע"א-2011 (להלן: "צו תעריף המכס"), המפחית את שיעור המכס החל בייבוא של גבינות כמפורט בצו והמגדיל את המכסה הכמותית לייבוא לגבינות אלה בשיעור מכס נמוך עוד יותר משיעור המכס האמור.

13) להורות לשר האוצר ולשרת החקלאות לקבוע רשימת מוצרים עליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 (להלן: "חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים"), לאחר התייעצות עם ועדת המחירים, ולהוציא צו בהתאם. בצו ייקבע כי חובת הדיווח על רווחיות ומחירים כאמור, תחול על מחלבה המוכרת אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וכן על קמעונאי המוכר אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וייקבעו מועדי הדיווח על מחירים לפחות אחת לרבעון בשנה הראשונה. כמו כן, להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לעשות שימוש בכל הסמכויות המוקנות לו לקבלת דיווחים תקופתיים כפי שיקבע לרבות הפעלת כלי הביקורת של רואה חשבון חיצוני, מטעם הממשלה, בגופים האמורים או בחלקם. בנוסף להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לקבל, מכוח הוראות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים וחוק תכנון משק החלב, לפי העניין, דוחות כספיים מהרפתות ונתוני רווחיות נוספים ככל שימצא לנכון. עוד ייקבע, כי לאחר בחינת הרווחיות, מוצר שהרווח עליו אינו סביר יוכנס לפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.

14) להורות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה להתקין תקנות מכוח חוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981 (להלן: "חוק הגנת הצרכן"), אשר יחייבו קמעונאי המוכר מוצר מזון, שעליו חל פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, ליידע את הצרכן באשר למקום שבו מונחים מוצרים אלה, על ידי חובת הצבת שלט, במקום בולט ובסמוך ככל הניתן לאותם מוצרים והכל בתנאים ובסייגים שייקבעו בתקנות.

15) להורות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה לפנות אל ועדת הכלכלה של הכנסת בבקשה לפצל את הדיון בהצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 2011) שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק ביום 5.6.11 וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 23.6.11, לאחר שזו תעבור קריאה ראשונה, כך שהתיקון לסעיף 23(ג)8 לחוק הגנת הצרכן יידון בנפרד ובאופן מזורז.

16) הממשלה רושמת בפניה את הודעת רשות ההגבלים העסקיים לפיה הודיעה לצוות לבחינת רמת התחרותיות ורמת המחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה אשר מינו שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר ביום 27.6.11, כי לצורך ביצוע חוק ההגבלים העסקיים היא בודקת את שווקי תערובת המזון לבהמות, שוק המחלבות והשוק הקמעונאי והיא תעדכן את שר התמ"ת לגבי ממצאיה.

17) להורות לשר התעשייה המסחר והתעסוקה, בהתייעצות עם שרת החקלאות, באמצעות מרכז ההשקעות במשרדו, לפעול למען עידוד התחרות בענף המחלבות, לרבות באמצעות סיוע להקמת מחלבות נוספות, כל זאת מתוך תקציב משרד התמי"ת.

18) להורות לשר התעשייה המסחר והתעסוקה באמצעות המינהל לסחר חוץ במשרדו, האמון על הסכמי הסחר של מדינת ישראל, לנהל משא ומתן מסחרי עם שותפות הסחר של ישראל בנוגע לאפשרויות יבוא גבינות ואבקת חלב לישראל, לגביהם נקבעו צו תעריף המכס והמתווה המפורט בסעיף 20 בהחלטה זו, במטרה להרחיב את היצוא החקלאי הישראלי.

19) א) בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לשר התעשייה המסחר והתעסוקה את סמכות שרת החקלאות בעניין רישיונות יבוא לגבינות הנמנות בצו תעריף המכס המוקנית לה, לפי צו יבוא חופשי התשע"א-2011, ולהורות למזכיר הממשלה לפנות לכנסת לאישור העברת הסמכות האמורה.

ב) להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות עד למועד אישור העברת הסמכות האמורה ואת הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מיום אישור העברת הסמכות, להבטיח חלוקת מכסות אלו בהתאם להוראות צו תעריף המכס, ולהבטיח הקצאת רישיונות למכסות אלו לפי אמות מידה שתקבענה ליישום המלצות הצוות שיתייחסו בין היתר להשפעת המבקש על שוק הגבינות, כאמור בצו תעריף המכס, לרבות היקף פעילותו וגודלו, והכל לשם שיפור רווחתו של הצרכן. להורות לוועדות האמורות לבחון את נהלי הקצאת רישיונות היבוא, במטרה ליעל מנגנון זה.

20) תיקבע מכסת יבוא שנתית בשיעור מכס מופחת, עבור אבקת חלב. המכסה האמורה תיקבע בהתאם לפער המשוער שבין הצריכה הצפויה והייצור המקומי הצפוי כך שבשנת 2015 המכסה תהיה בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון. כמו כן, להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה כי בעת חלוקת מכסות אבקת חלב, תעניק לפי אמות מידה שתקבענה ליישום המלצות הצוות, עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא; ההעדפה תינתן רק במקרה שתחשיב הפער כמצוין לעיל יביא להגדלת המכסה מעבר למחוייב בהסכמי הסחר של ישראל כיום. לעניין סעיף זה, "אבקת חלב" - למעט אבקת חלב המיועדת לתעשיית השוקולד הממתקים ומזון בעלי חיים, כפי שמאשר מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה. אין באמור לעיל כדי לגרוע ממחויבויות ישראל בהסכמי הסחר של ישראל.

21) מבלי לגרוע מהוראות כל דין, לקבוע כי כל פעולות משרדי הממשלה בנושאים שנבחנו על ידי הצוות, על פי כתב המינוי שלו, יהיו טעונים היוועצות מוקדמת עם הצוות בטרם יבוצעו בפועל, עד סיום עבודתו.

רקע כללי

בחודש מאי 2011 החלה מחאת צרכנים שעסקה בין היתר בעליית מחירי מוצרי המזון ובפרט בעליית מחירי מוצרי החלב. בעקבות המחאה ועליות המחירים מינו שר האוצר ושר התעשייה המסחר והתעסוקה, ביום 27 ביוני 2011, צוות בין-משרדי לבדיקת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, וכן מינו ועדת משנה לבדיקת שוק מוצרי החלב בראשות מנכ"ל משרד התמי"ת ובה חברים נציגי משרד האוצר, משרד החקלאות ונציגי רשות ההגבלים העסקיים. הועדה קיימה 5 ישיבות בפורום מלא. בשתיים מהישיבות השתתפו בנוסף לחברי הועדה גם נציגי כל שרשרת הערך: נציגי הרפתנים, נציגי המחלבות ונציגי רשתות השיווק.

הועדה שמעה את עמדותיהם הכלליות של כל הנציגים, ביקשה מהנציגים להציג לה נתונים מספריים ותמונה על חלקם בענף. בפרט, נתבקשה מועצת החלב להביא סקירה מקיפה על משק החלב וייצורו. נציגי המועצה הציגו זאת בפורום המלא של הועדה וענו על שאלות הנוכחים. הנציגים החיצוניים, לא נתבקשו להגיב על הצעת הצוות, אך עם זאת יצויין כי ניתנה להם הזדמנות להציג את משנתם.

נוסף על הפגישות בפורום המלא, קיימה הועדה פגישות רבות בפורומים שונים, עם הנציגים המקצועיים במשרדים השונים וכן מספר ישיבות שנמשכו שעות רבות על מנת להציג את המלצות הועדה לראש הממשלה ואנשי המקצוע במשרדו. אנשי המקצוע במשרדים השונים (משרד החקלאות, משרד התמי"ת ומשרד האוצר) הביאו נתונים ועמדות לעניין השפעתן של החלופות השונות על מקטע הרפת וכן על המקטעים הנוספים בשרשרת הערך (הנמצאים בסיום דברי ההסבר). כמו כן הובאו נתונים כן לעניין השפעת החלופות על המגזר התעשייתי ורשתות השיווק, כאשר מקטעים אלו ממשיכים להיבחן ויובאו לגביהם המלצות נוספות בצוות המזון הרחב. כמו כן, נדונה בהרחבה עמדת המשרדים השונים בעניין מדיניות המכסים והמכסות. נבחנה עמדת הממונה על הגנת הצרכן לעניין הצעדים שיש לנקוט על מנת להגביר את מודעות הצרכן. נבחנה עמדת הממונה על הגנת לעניין המצב החוקי כיום וההשלכות שיש לצעדים שונים על הגברת התחרות או על הסדרים שעשויים להתגלות כמועילים פחות לצרכן. הנתונים על רף המכס והיקף היבוא של מוצרי חלב שהביאו רשות המסים נבחנו ונערכו סימולציות שונות להשפעה של מכסים ומכסות שונים על הצריכה המקומית. נוסף על כך, נאספו נתונים רבים על כמות מכסות החלב, מחיר המטרה ומרכיבי העלות שלו, מספר הרפתות, סך המכסה לכל רפת, היקף המכסות בתת ביצוע, ממוצע הגידול הטבעי בביקוש לחלב ועוד.

בתחום השוק המקומי ומערך התכנון- נערכו סימולציות המודדות את השפעת ההורדה במחיר המטרה לפי גודל מכסה לרפת על הרפתות השונות, נערכו סימולציות המודדות את העלות התקציבית של מתן סובסידיה לרפתות קטנות לתקופת הסתגלות, נבחנה השפעת גודל המכסה על עלויות הייצור על מנת לאמת את הנחת היתרון לגודל, נבחן הקשר בין שינויים שנערכו בענף במהלך העשור האחרון והשפעתם על מחיר המטרה ועלויות הייצור לרפת. בהיבט הסחר הבינלאומי והמידע ההשוואתי- נבחנו נתונים על מחירי חלב עולמיים ונתונים על היקפי יבוא, כדאיות היבוא והמאפיינים המיוחדים של יבוא מוצרי חלב. נבחנה השפעת היבוא על הסכמי הסחר של ישראל עם שותפותיה להסכמים.

הועדה עמדה על הכשלים השונים בשרשרת הערך אשר נמצאו בכל מקטעי שרשרת הערך ונציג להלן את עיקרם: במקטע הרפתות קיים שוק מתוכנן שאינו מעודד תחרותיות והתייעלות. מחיר המטרה, המוגדר בחוק תכנון משק החלב, מחושב על כלל הרפתות (כולל רפתות שאינן יעילות), ומכיל רכיבי חישוב אשר מעלים את אומדנו שלא לצורך, כפי שיפורט בהמשך דברי ההסבר. מעבר לכך, גודל הרפתות אינו מאפשר למקסם את היתרונות לגודל.

מקטע המחלבות אינו תחרותי דיו, וסובל ממונופול של תנובה בחלק ניכר מהמוצרים, ומתחרות מוגבלת במוצרים אחרים. כמו כן, ניכרה עלייה חדה במרווח המחלבות. במקטע הקמעונאי ניכרה עלייה חדה במרווח השיווק הקמעונאי, בחלק מהמוצרים גם כן והוא אינו תחרותי דיו.

בנוסף, נמצא כי הכלים הקיימים להעלאת מודעות הצרכן לשינוי במחיר ולהוגנות אינם מספקים, ויש לאפשר לצרכן לקבל כלים על מנת להמשיך ולהגביר את מודעותו בנושא ולהשפיע על מחיר המוצרים דרך עקומת הביקוש.

נציין, כי מטרת הוועדה הייתה הורדת המחיר הסופי לצרכן של מוצרי החלב, תוך שמירה על רווחיות הוגנת בכל שרשרת הערך.

ההמלצות שגובשו בוועדת המשנה, אשר מעוגנות בהחלטת ממשלה זו נתקבלו לאחר שקילת שיקולי טובת הצרכן והמשק המקומי ובתוכו גם היצרנים המקומיים. המהלכים שהוצעו מופעלים בהדרגה על מנת לאפשר הסתגלות הדרגתית תוך מתן סובסידיה ומכסות להגדלת הרפתות הקטנות, כל זאת כדי לאזן בין טובת הצרכן והגנה על הייצור המקומי.

המלצות הוועדה נוגעות לכל שרשרת הערך והן מובילות לשיפור התחרות בשוק החלב ולהתייעלותו באופן מדורג תוך שמירה על הייצור המקומי והרפתות הקטנות כפי שמוצג בסעיפי החלטה זו. ההמלצות מתייחסות לשנים 2011-2016 מלבד סעיף ב' בדברי ההסבר בו מפורט לוח הזמנים באופן פרטני. יחד עם זאת, יש לזכור כי ועדת המזון, אשר הקימו שר האוצר ושר התמי"ת ממשיכה בעבודתה אודות מרווחי השיווק הסיטונאי והקמעונאי, וכן על כלל תעשיית המזון, ועתידה לפרסם את מסקנותיה בהמשך, מסקנות אשר ישפיעו גם על שוק החלב, במקטעים אלה. בנוסף יצויין כי תיקוני החקיקה והפעלת סמכויות לפי חוק ככל שיידרשו ליישום ההחלטה יבוצעו תוך קיום ההיועצות הנדרשת וקבלת האישרורים הנדרשים לצורך הפעלתם.

ההחלטה מעגנת את המלצות הוועדה כמפורט להלן:

א. קיבוע מכסת החלב ופתיחת השוק לייצור תחרותי:

הוועדה המליצה כי יש לקבע את מכסת ייצור החלב הכוללת לשנים 2012-2016 בגובה המכסה שהוקצתה ליצרני החלב במשק עבור שנת התכנון 2011 עד ליום 1 בפברואר 2011, העומדת על 1,326 מיליון ליטר חלב, בהפחתת תת הביצוע בייצור חלב בשנת 2010 (כמות החלב שלא יוצרה במסגרת המכסה של שנת 2010) המוערך בכ-30-40 מיליון ליטר ובתוספת המכסה בהתאם לסעיף 4 להחלטה. הקיבוע יוחל למשך חמש שנים, החל משנת 2012 (להלן: "מכסת 2011") לאחר שלוש שנים תהיה לממשלה אפשרות לקבוע בהחלטת ממשלה את סיום קיבוע מכסות החלב, במידה ולא עשתה כן יהא הקיבוע תקף עד לתום חמש השנים.

כיום אין אפשרות לייצר חלב אשר מחירו לא מובטח באמצעות מחיר המטרה כהגדרתו בחוק תכנון משק החלב התשע"א-2011 (להלן: **מחיר המטרה**). הוועדה קבעה כי החל משנת 2012 יתאפשר ייצורו של חלב מעבר להיקף מכסת 2011 אשר התגמול בגין מכירתו לא יובטח אלא המכירה תבוצע בדרך של תחרות חופשית. (להלן: **ייצור תחרותי**). ייצור תחרותי, שלא על בסיס מחיר המטרה, יאפשר תחרות על מחיר החלב בין תוצרת של יצרני החלב המקומיים לבין תוצרת מיובאת.

ב. מתן אפשרות לרפתות הקטנות לגדול וביטול ההבחנה בין הרפת השיתופית למשפחתית-

ענף ייצור חלב מאופיין ביתרונות לגודל. מידי שנה, במהלך השנים 2012-2016, יוקצו עד 15 מיליון ליטר מהגידול הטבעי (הפער בין הצריכה החזויה למכסה שהוקצתה לשנת התכנון 2011 בהפחתת תת הביצוע), ליצרני חלב

שמכסתם קטנה מ-700 אלף ליטר (להלן: "הרפתות הקטנות"). זאת על מנת שתוכלנה להגיע לרמת ייצור חלב בהיקף זה, ליהנות מהיתרונות לגודל ולהתחרות על המחיר. כיום ישנה הבחנה בחלוקת מכסות בין הרפת השיתופית לרפת המשפחתית. החל משנת 2017, כל הבחנה במתן מכסות או ברשות לרכישת מכסות או כל הבחנה הקשורה בייצור חלב בין הרפת השיתופית למשפחתית תסתיים, ותתאפשר חלוקת מכסות ורכישה לייצור של מכסות ללא הבדל בין סוגי הרפתות.

ג. העברת מכסה בגין מכירת רפת-

החל משנת 2012 מוצע להרחיב את האפשרות להעביר מכסת חלב בגין רכישת מכסת יצרן חלב, גם לכל בעל יצרן חלב שיהיה מעוניין ברכישה וכן לכל גורם שהינו בעל נחלה כאשר המכסה שתועבר בגין הרפת הנמכרת תהיה זו שהוקצתה לרפת הנמכרת עבור שנת התכנון 2011 עד ליום 1 בפברואר 2011, בלבד, בהפחתת תת הביצוע ולא תתאפשר העברת מכסה שנוספה לרפת במועד מאוחר יותר. כלומר, ככל שמכסת הרפת הנמכרת גבוהה מהמכסה שקיבלה הרפת במכסת שנת 2011 בהפחתת תת הביצוע, ההפרש שמעל מכסת שנת 2011 יופחת מהמכסה המועברת ויועבר לייצור התחרותי.

ד. מחיר המטרה-

מחיר המטרה הינו המחיר המינימלי אשר מחויבות המחלבות לשלם ליצרני החלב עבור ליטר חלב, כך מובטח מחיר מינימום ליצרנים. נכון להיום, מחיר המטרה הינו 2.19 ₪ לליטר חלב. המחיר נקבע, בין היתר, על פי חישוב ממוצע העלויות של כלל הרפתות בייצור חלב. עלויות אלו נבדקות מידי שנתיים בסקר הרפת שעורך משרד החקלאות, ומעודכנות מידי רבעון במידה והשתנו המדדים אליהם מוצמדים העלויות. קביעת מחיר המטרה, כמחיר הממוצע של כלל הרפתות במשק, אשר לוקח בחשבון גם רפתות לא יעילות, מהווה תמריץ לחוסר יעילות. על מנת להביא להתייעלות מערך הרפתות ולהורדה בעלויות ייצור החלב שלהן כתוצאה מכך, מוצע להפחית את מחיר המטרה, באופן שיגולגל לאחור מכן אל הצרכן. אופן ההפחתה- מחיר המטרה יחושב ברבעון האחרון של שנת 2011, ככל שתיקון חוק תכנון משק החלב יושלם עד אותו מועד, ובשנת 2012 על סמך ממוצע משוקלל של 90% הרפתות אשר מציגות את נתוני עלויות הייצור הנמוכות ביותר מבין כלל הרפתות (כלומר, 90% הרפתות היעילות ביותר בעלות מחיר המטרה הנמוך ביותר). בשנת 2013, יחושב מחיר המטרה על סמך נתוני 80% מהרפתות היעילות ביותר ובשנת 2014 ואילך יחושב מחיר המטרה על סמך נתוני 70% מהרפתות היעילות ביותר.

יצוין כי הורדת מחיר המטרה בהתאם לחישובו בשנת 2011 ובשנת 2012, על סמך ממוצע משוקלל של 90% הרפתות היעילות ביותר, מוערכת על פי נתוני סקר הרפת האחרון שנערך ב-2009 בכ-5-6 אגורות לליטר.

הורדה במחיר המטרה של 5 אגורות לליטר חוסכת למשק כ-65 מיליון ₪ בשנה. יש לציין כי באפריל האחרון חלה עלייה של 13 אגורות לליטר במחיר המטרה, עליה שעלותה מוערכת בכ-169 מיליון ₪ בשנה. כלומר, ההפחתה הנוכחית במחיר המטרה, ממתנת את העלייה החדה שחלה בו באפריל האחרון ואין בה מכדי שינוי תנאים קיצוני לכלל הרפתות.

ה. סובסידיה לרפתות הקטנות-

על מנת לסייע לרפתות הקטנות לעמוד בעלויות הייצור של מחיר המטרה החדש, יקבלו רפתות אלו סובסידיה בסך 2.7 אגורות עבור כל ליטר חלב הנמכר על ידן החל ממועד הורדת מחיר המטרה כאמור בסעיף 7 להחלטה זו

ועד תום שנת 2014. נוסף על כך יופחת ההיטל אשר הן משלמות למועצת החלב באגורה אחת החל מהרבעון האחרון של שנת 2011 ועד לתום שנת 2014. פירוט לגבי עלות הסובסידיה והיקף הגריעה בהכנסות מועצת החלב מפורט בהמשך דברי ההסבר לעיל.

1. תיקון חוק ההגבלים העסקיים לעניין ביטול הפטור על שיווק תוצרת חקלאית-סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים קובע כדלקמן:
"על אף האמור בסעיף 2, לא ייחשבו כהסדרים כובלים ההסדרים הבאים:

...

(4) הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק של תוצרת חקלאית מגידול מקומי מסוגים אלה: פירות, ירקות, גידולי שדה, חלב, ביצים, דבש, בקר, צאן, עופות או דגים, אם כל הצדדים להסדר הם המגדלים או המשווקים בסיטונות; הוראה זו לא תחול על מוצרים שיוצרו מתוצרת חקלאית כאמור; השר, בהסכמת שר החקלאות ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי בצו להוסיף או לגרוע לסוגים של תוצרת חקלאית;

הוראת הסעיף הנ"ל פוטרת שורה של הסדרים כובלים מפיקוח מערך ההגבלים העסקיים, בין היתר, הסדרים אשר משווקי תוצרת חקלאית הינם צדדים להם, ואשר נוגעים למחיר שיידרש בגין התוצרת החקלאית או כמות התוצרת החקלאית שתוצע, לחלוקת השוק לפי אזורים גיאוגרפיים או סוגי לקוחות וכיו"ב. הסדרים אשר עלולים להביא לפגיעה משמעותית בתחרות ולעליית מחירי התוצרת החקלאית והמוצרים המיוצרים ממנה. על שולחנה של ועדת הכספים של הכנסת מונחת הצעה לתיקון חוק ההגבלים העסקיים כך שלא יחול על משווקי תוצרת חקלאית. מוצע בהחלטה להנחות את שר האוצר ואת הממונה על ההגבלים העסקיים לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לקדם את הדיון בפרק ט"ז סעיף 66(1) מתוך הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה) התשע"א-2010, שעניינו ביטול הפטור מהסדר כובל שניתן למשווקי תוצרת חקלאית.

2. תיקוני חקיקה והפעלת סמכויות המוקנות לשרים-

על מנת לאפשר את ביצועה של החלטת הממשלה, הצעת ההחלטה מורה לשרי האוצר והחקלאות להפיץ תזכיר חוק לתיקון חוק תכנון משק החלב וכן לעשות כל תיקון אחר הנדרש לצורך ביצוע ההחלטה. תזכיר החוק יובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בתום 45 ימים ממועד החלטה זו.

יתירה מכך, ישנם צעדים במסגרת ההחלטה אשר על מנת לבצעם יש להפעיל סמכויות המוקנות לשרים מכח החוקים הבאים: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב) התשכ"ז-1967, חוק תכנון משק החלב התשע"א-2011, אשר נכנס לתוקף באוקטובר 2011, וחוק תכנון משק החלב התשנ"ב-1992, אשר נמצא בתוקף עד תחילת תוקפו של החוק החדש.

ככל שנדרשת הפעלת סמכותם לשם ביצוע סעיף מסעיפי ההחלטה, יפעילו השרים את סמכותם זו, בכפוף לקיום ההתייעצות הנדרשות וקבלת האישורים לצורך הפעלת הסמכויות כאמור.

3. פתיחת מקטע הגבינות הקשות ליבוא-

שר האוצר פרסם את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מספר 9), התשע"א-2011 המפחית את שיעור המכס החל בייבוא של גבינות כמפורט בהוראת השעה ומגדיל את המכסה הכמותית לייבוא גבינות אלו במכס מופחת. הצו משקף את המלצות הועדה על מתווה המכסים הבא אשר מפחית הפחתה מדורגת את שיעור המכס החל היום ביבוא גבינות אלו, ומגדיל באופן מדורג את הכמות המותרת ליבוא במסגרת מכסה בשיעור מכס נמוך עוד יותר משיעור המכס האמור.

הפחתת המכס ביבוא גבינות כאמור תתבצע באופן מדורג משיעור של 70% ל-20% אך לא פחות מ-5.6 ש"ח לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל היום, כמפורט בטבלה להלן.

| מועד התחולה | שיעור המכס |
|-----------------------|--|
| עד סוף שנת 2011 | 70% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2012 – 31.12.2012 | 60% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2013 – 31.12.2013 | 50% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2014 – 31.12.2014 | 40% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2015 – 31.12.2015 | 30% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |
| 1.1.2016 – 31.12.2016 | ** 20% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי. |

במקביל, בהתאם להוראת השעה, הופחת שיעור המכס החל על יבוא גבינות כאמור לישראל במסגרת מכסה באופן מיידי ל-20% והכמות שבמכסה תוגדל בהדרגה בפרישה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן.

| מועד התחולה | כמות במכסה (בטון) | שיעור המכס |
|-----------------------|-------------------|------------|
| עד סוף שנת 2011 | 1,500 | 20% |
| 1.1.2012 – 31.12.2012 | 3,000 | |
| 1.1.2013 – 31.12.2013 | 4,500 | |
| 1.1.2014 – 31.12.2014 | 6,500 | |
| 1.1.2015 – 31.12.2015 | 7,500 | |

יצוין, כי בנוסף לאמור קיימות מכסות הפטורות ממכס במסגרת הסכמי סחר בילטרליים.

ט. דיווחי רווחיות--

מוצע בהצעת ההחלטה להורות לשר האוצר ולשרת החקלאות לקבוע רשימת מוצרים עליהם יינתן דיווח על רווחיות ומחירים לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 (להלן: "חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים") ולהוציא צו בהתאם. בצו יקבע כי חובת הדיווח על רווחיות ומחירים כאמור, תחול על מחלבה המוכרת אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וכן על קמעונאי המוכר אחד או יותר מהמוצרים שעליהם יחליטו השרים וייקבעו מועדי הדיווח לגבי מחירים לפחות אחת לרבעון בשנה הראשונה. בנוסף מוצע לקבוע כי לאחר בחינת הרווחיות, מוצר שהרווח עליו אינו סביר יוכנס לפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.

בנוסף מוצע בהחלטה להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לעשות שימוש בכל הסמכויות המוקנות לו לקבלת דיווחים תקופתיים כפי שיקבע לרבות הפעלת כלי הביקורת של רואה חשבון חיצוני, מטעם הממשלה, בגופים האמורים או בחלקם. בנוסף להורות לשרת החקלאות להנחות את המפקח על המחירים במשרדה לקבל, מכוח הוראות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים וחוק תכנון משק החלב, לפי העניין, דוחות כספיים מהרפתות ונתוני רווחיות נוספים ככל שימצא לנכון.

י. הגנת הצרכן-

חובת פרסום מוצרים בפיקוח-

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981 (להלן: **חוק הגנת הצרכן**) קובע בסעיף 4 כי עוסק חייב לגלות לצרכן כל פרט מהותי לגבי נכס או שירות שקבע שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. מוצע להטיל על שר התמ"ת לקבוע כי פרט מהותי לגבי מוצר מזון הוא עובדת היותו מוצר שהוחל עליו חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 (להלן - מוצר בפיקוח) וחובת הגילוי שתחול על העוסק, בכפוף לתנאים וסייגים שיקבעו, תהיה באמצעות חיובו להציב שלט במקום בולט לעין ובסמוך ככל שניתן למוצר בפיקוח, המיידע את הצרכן כי המוצר הוא מוצר בפיקוח.

חיוב בפרסום מחיר ליחידת מידה-

סעיף 17ב(ה) לחוק הגנת הצרכן, עניינו הסמכת לשר התמ"ת לקבוע סוגי טובין שלגביהם תהיה חובה להציג, בנוסף על המחיר הכולל או במקומו את המחיר ליחידת מידה, משקל או נפח.

ביום 5/6/11 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק (ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב- 23/6/11) טיוטת חוק הגנת הצרכן, התשע"א - 2011 שעיקרה הוספת מנגנון אכיפה חלופי לחוק הגנת הצרכן. במסגרת אותה טיוטה תוקן גם סעיף 23 שעניינו "עונשין" כך שיכלול אף את סעיף 17ב(ה) וכך יהיה ניתן לאכוף את הוראות תקנות הגנת הצרכן (מחיר ליחידת מידה) תשס"ח-2008 המסדירות את החובה להציג את המחיר ליחידת מידה במוצרים.

מאחר וטיוטת החוק ארוכה ומורכבת, מוצע להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, לפנות ליו"ר ועדת הכלכלה, כאשר הטיוטה תונח כהצעת החוק על שולחנה, בבקשה לפצל את הדיון בהצעת החוק, כך שהתיקון לסעיף 23(ג)(8) ידון בנפרד ובאופן מזורז מיתר הצעת החוק. הדיון המופרד כאמור, יביא לכך שניתן יהיה לאשר

את התיקון לסעיף 23(ג)8) ולהעבירו לקריאה שניה ושלישית במליאה באופן מזורז ושאינו תלוי באישור יתר סעיפי הצעת החוק.

יא. בחינת הקשרים בין הספקים לקמעונאים ובין ספקי מזון לבהמות לרפתנים -

בידי הממונה על ההגבלים העסקיים מצוי מידע בנוגע למקטעים שונים של ענף ייצור החלב בישראל, אשר נאסף מכוח סמכויותיו על-פי חוק ההגבלים העסקיים. סקירה לגבי הקשרים בין הקמעונאים והספקים, בהיבטים של פגיעה בתחרות, הוכנה על ידי הממונה לפני מספר שנים. נוסף על בדיקה זו, במסגרת פרשת "שוברי בר", נערכו בדיקות לגבי נתונים הנוגעים לשוק המזון לבהמות המסופק על ידי מרכזי המזון. רשות ההגבלים העסקיים הודיעה לצוות לבחינת רמת התחרותיות ורמת המחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה אשר מינו שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר ביום 27.6.11, כי לצורך ביצוע חוק ההגבלים העסקיים היא בודקת את שווקי תערובת המזון לבהמות, שוק המחלבות והשוק הקמעונאי והיא תעדכן את שר התמ"ת לגבי ממצאיה.

יב. על מנת להגביר את התחרות במקטע המחלבות מוצע להורות לשר התעשייה המסחר והתעסוקה, באמצעות מרכז ההשקעות במשרדו, לפעול למען עידוד התחרות בענף המחלבות, לרבות באמצעות הקמת מחלבות נוספות, כל זאת מתוך תקציב משרד התמ"ת.

יג. אחריות מנהל סחר חוץ במשרד התמ"ת, המרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות והגבלות על יבואנים לשחקנים גדולים בשוק-

על פי המלצות ועדת המשנה לבדיקת שוק החלב, יתאפשר יבוא במסגרת מכסות בפטור ממכס או במכס מופחת של גבינות קשות ואבקת חלב. מוצע כי הממשלה תחליט להורות למינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת, שהוא הגוף המנהל את הסכמי הסחר של ישראל, לממש את ההנחיות במסמך ע"י ניהול משא ומתן מסחרי עם שותפות הסחר השונות, כך שהיבוא במתווה אותו קבעה הוועדה יתאפשר וזאת במטרה להתאים את אפשרויות יבוא גבינות קשות ואבקת חלב לישראל כקבוע בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (הוראת שעה מס' 9) ולמתווה המפורט בסעיף 20 בהחלטה זו. המשא ומתן ינהל במטרה להרחיב בהזדמנות זו את היצוא החקלאי לשוקי היעד, בתמורה לפתיחת היבוא בישראל.

בנוסף, מוצע בהחלטה להעביר לשר התעשייה המסחר והתעסוקה את סמכות שרת החקלאות בעניין רישיונות יבוא לגבינות הנמנות בצו תעריף המכס, המוקנית לה לפי צו יבוא חופשי התשע"א-2011, ולהורות למזכיר הממשלה לפנות לכנסת לאישור העברת הסמכות האמורה. כמו כן מוצע להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות (הרשות המוסמכת כמשמעה בצו יבוא חופשי התשע"א-2011) עד למועד אישור העברת הסמכות האמורה ואת הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מיום אישור העברת הסמכות, להבטיח חלוקת מכסות אלו בהתאם להוראות צו תעריף המכס, ולהבטיח הקצאת רישיונות למכסות אלו לפי אמות מידה שתקבענה ליישום המלצות הצוות. אמות המידה יתייחסו, בין היתר, להשפעת המבקש על שוק הגבינות כאמור בצו תעריף המכס, לרבות היקף פעילותו וגודלו, והכל לשם שיפור רווחתו של הצרכן. נוסף על כך, יש להורות לוועדות האמורות לבחון את נהלי הקצאת רישיונות היבוא, במטרה לייעל מנגנון זה. כמו כן, מוצע כי תיערך בדיקה מקיפה של מנגנון הקצאת רישיונות ליבוא גבינות קשות, זאת

במטרה לייעל ולשפר תהליך זה, אשר מאופיין בכשלים המביאים לכך שלא מנוצלת מלוא המכסה המוקצית ליבוא.

ד. יבוא אבקות חלב-

מוצע לקבוע מכסת יבוא שנתית בשיעור מכס מופחת עבור אבקת חלב. המכסה האמורה תיקבע, בהתאם לפער המשוער שבין הצריכה הצפויה והייצור המקומי הצפוי כך שעל פי ההשערות בשנת 2015 המכסה תהיה בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון. כמו כן מוצע להנחות את הוועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה כי בעת חלוקת מכסות אבקת חלב, תעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא; ההעדפה תינתן רק במקרה שתחשיב הפער כמצוין לעיל יביא להגדלת המכסה מעבר למחוייב בהסכמי הסחר של ישראל כיום. לעניין סעיף זה, "אבקת חלב" - למעט אבקת חלב המיועדת לתעשיית השוקולד הממתקים ומזון בעלי חיים, כפי שמאשר מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה. אין באמור לעיל כדי לגרוע ממחויבויות ישראל בהסכמי הסחר של ישראל. מוצע כי הממשלה תחליט כי מחלבות קטנות יזכו לעדיפות בהקצאת רישיונות יבוא של מכסות אבקת חלב שיתווספו על היבוא הקיים היום במסגרת הסכמי הסחר, על פי החישוב שהמליצה הוועדה. זאת, על מנת להבטיח כי מחלבות קטנות יוכלו לרכוש אבקת חלב מיובאת במחיר תחרותי, במידה ותהיה להן העדפה לאפשרות זאת על פני רכישה של אבקת חלב מייצור מקומי.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

רקע קצר לבעיה:

מחירי מוצרי החלב עלו בשנים האחרונות באחוזים ניכרים.

הבסיס לשרשרת הערך נמצא בחלב הגולמי. מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה באחוזים ניכרים ממחיר חלב גולמי במדינות אחרות בעולם (מנתוני מועצת החלה, נכון לשנת 2008 עולה כי מחיר החלב הגולמי הישראלי היה גבוה ב-כ-25% ממוצע האיחוד האירופי, ב-50% מחלב גולמי בארה"ב וב-90% מהמחיר הממוצע בניו זילנד. מאז לא חלו שינויים משמעותיים אשר מראים כי המחירים בישראל ירדו לעומת מדינות העולם) בנוסף, שוק החלב הגולמי בישראל הינו שוק מתוכנן מהליטר הראשון ועד האחרון המיוצר. התכנון לא מספק תמריצים אמיתיים להתייעלות בשוק. אין בשוק כל פתח לתחרות חופשית ואין כדאיות ביבוא מוצרי חלב מפאת המכסים הגבוהים על מוצרים אלו. מחיר המטרה, המוגדר בחוק תכנון משק החלב, מחושב על כלל הרפתות (כולל רפתות שאינן יעילות), ומכיל רכיבי חישוב אשר מעלים את אומדנו שלא לצורך. לפיכך, פתיחה לתחרות של מקטעים מסוימים בשוק תוך שקילת שיקולי הגנת היצור המקומי, תוביל בסופו של דבר, לראייתה של הוועדה, להתייעלות והוזלה במחירי מוצרי החלב לצרכן. בנוסף, התגלתה ריכוזיות גבוהה ועליית מחירים ניכרת במקטע המחלבות והקמעונאים. מקטע המחלבות אינו תחרותי דיו, וסובל ממנופול של תנובה בחלק ניכר מהמוצרים, ומתחרות מוגבלת במוצרים אחרים. במקטע הקמעונאי, ניכרה עלייה חדה במרווח השיווק הקמעונאי, בחלק מהמוצרים. עוד נמצא כי הכלים הקיימים להעלאת מודעות הצרכן לשינוי במחיר ולהוגנות אינם מספקים, ויש לאפשר לצרכן לקבל כלים על מנת להמשיך ולהגביר את מודעותו בנושא על מנת להשפיע על מחיר המוצרים דרך עקומת הביקוש. יש לזכור כי ועדת המזון, אשר הקימו שר האוצר ושר התמ"ת ממשיכה בעבודתה אודות מרווחי השיווק

הסיטונאי והקמעונאי, וכן על כלל תעשיית המזון, ועתידה לפרסם את מסקנותיה בהמשך, מסקנות אשר ישפיעו גם על שוק החלב במקטעים אלה.

מכסות החלב:

היקף הייצור הכולל של חלב נקבע מידי שנה על פי סך הביקושים לחלב במשק. בראשית שנת 2011 נאמד היקף הייצור ב-1326 וזוהי המכסה אשר נקבעה לחלוקה¹.

כל רפת זכאית למכסת ייצור חלב אשר בהתאם להיקפה היא קובעת את ייצור החלב שלה. עבור כל ליטר חלב שהרפת מוכרת היא זכאית למחיר מינימלי אשר מקובע בנוהל המפרסם משרד החקלאות ונקרא מחיר המטרה. חלב המיוצר מחוץ למכסה נקרא "חלב חריג" והרפת אשר ייצרה אותו נקנסת בשל חריגתה מהמכסה ולא מקבלת עבורו את התמורה המלאה שמבטיח לה מחיר המטרה.

על פי נתוני מועצת החלב, הגידול הטבעי בסך כמות החלב המשווקת במשק מאז שנת 2001, בשקול לליטרים של חלב, הינו בממוצע 2.3% לשנה. אם הגידול הטבעי בביקושים לחלב במשק ימשיך על פי המגמה הממוצעת, עד לשנת 2016 יהיה סך הגידול הטבעי של הביקושים לחלב במשק, מעבר למכסת שנת 2011, שווה לכ-160 מיליון ליטר. הגידול הטבעי הממוצע במכסות, הכולל רק את הייצור המקומי עומד על כ-1% לשנה. סך הייצור המקומי בשנת 2001 עמד על 1174 ליטר ובשנת 2010 על 1252 ליטר.

סובסידיה לרפתות הקטנות:

הרפתות הקטנות והלא יעילות הן אלו שיש להן, כקבוצה, את עלויות הייצור הגבוהות יותר. לפיכך, הוחלט לאפשר להן להסתגל להורדה במחיר המטרה באופן מדורג כך ש-2.7 אגורות לליטר חלב הנמכר על ידן, יסובסד על ידי המדינה. בנוסף, כלל הרפתות משלמות היטל למועצת החלב עבור כל ליטר שהן מוכרות. עבור הרפתות הקטנות תופחת אגורה מההיטל המשולם למועצת החלב.

על פי נתוני סקר הרפת האחרון, מוערכת עלות הסובסידיה בכ-11 מיליון ₪. היקף ההיטל אשר יהווה גריעה בהכנסות מועצת החלב בעקבות ההורדה באגורה לליטר לרפתות הקטנות מוערך בכ-2.5 מיליון ₪. סה"כ יקבלו הרפתות הקטנות כ-14 מיליון ₪ במשך שנות ההסדר לשם הסתגלות להפחתות המחיר.

חלופות נוספות שעמדו בפני הועדה:

(1) הועדה בחנה אפשרות לפתיחה מלאה של כלל מוצרי החלב במשק ליבוא. כלומר, ביטול ההגנה המכסית המוטלת על מוצרי חלב על מנת להזיל את המחירים ולאפשר לצרכנים לרכוש מוצרי חלב מיובאים במחירים נמוכים.

(2) חלופה זו נפסלה משום שיש בה פגיעה קשה מידי ביצרנים המקומיים ובמקומה נבחרה חלופה מדורגת ומאוזנת ששקלה הן את טובת הצרכן והן את טובת היצרנים המקומיים. הועדה בחנה אפשרות לחייב כל

¹ יש חלק מהמכסה שלא חולק במלואו עקב כך שהוא נשמר עבור יצרנים חדשים ונכון להיום טרם חולק

מי שיש לו חנות לממכר קמעונאי לסמן שני מחירים על כל מוצר- המחיר אשר קנה את המוצר מהקמעונאי והמחיר בו נמכר המוצר בחנות.

חלופה זו נפסלה משום שיש בה חשיפה של סוד מסחרי- המחיר אשר מוכר הספק לקמעונאי נקבע במשא ומתן ומעגן את יחסי הקמעונאי עם הספק. נוסף על כך, גילוי המחיר יפגום בתמריץ הספק לתת הנחות לקמעונאי מסוים משום שהנחה לאחד שכל שאר הקמעונאים ידעו ממנה תוביל להכרח לתת הנחות לכלל הקמעונאים.

(3) הועדה בחנה את האפשרות להוריד את מחיר המטרה באופן מידי בסכום של 10-20 אגורות לליטר. זאת בשל שקילת השיקולים הבאים: על מנת לנסות ולקרבו למחירי חלב גולמי במדינות אחרות, אשר זולים באופן משמעותי ממחיר החלב הגולמי בישראל וזאת על מנת לאפשר ליצרנים המקומיים להתחרות בתוצרת מיובאת, תוך התחשבות בשוני הקיים בין ישראל למדינות אחרות. בנוסף לשיקול זה שקלו גם את שיקולי יעילות הרפתות כפי שמוסבר בסעיף ד' לדברי ההסבר וכן העובדה שחישוב מרכיב התמורה לעבודה במחיר המטרה מוצמד למדד השכר הממוצע במשק, בעוד השכר במגזר החקלאות נמוך מהשכר הממוצע באחוז ניכר. בנוסף, עלות יום עבודה נקבעת על פי חלוקת עלות חודש עבודה במספר ימי עבודה בחודש כאשר המספר בו מחולק עלות חודש עבודה לשם חישוב מחיר המטרה הוא כ- 19.5 ימי עבודה (החישוב נעשה על פי יום עבודה של 8.5 שעות. לשם השוואה, בחישוב דמי אבטלה יומיים בביטוח הלאומי מחולק שכר חודשי ב-25 ימי עבודה בחודש). חלוקה במספר קטן יותר של ימי עבודה מאפשרת קבלת תמורה גדולה יותר לעבודה מהתמורה בפועל אשר משתקפת במחיר המטרה ומגולגלת לצרכן. הועדה החליטה לאחר שקילת כלל השיקולים לבחור בירידה מתונה יותר, הכוללת הפחתה מדורגת לאורך מספר שנים, תוך מתן סובסידיה לקבוצת הרפתות אשר נדרשת לה תקופת הסתגלות.

היבטים ביצועיים

מצורף נספח "היבטים ביצועיים" המחייב את משרדי הממשלה על פי החלטת ממשלה מס' 4085 מיום 14 בספטמבר 2008.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

השפעת החלטת הממשלה על ענף הרפת:

ענף הרפת מונה 951 רפתות, מתוכן 607 במחוזות העמקים, המרכז והשפלה וההר. 344 הנותרות ממוקמות במחוזות גליל מערבי, גולן-גליל עליון והדרום.

סך יצרני החלב עומד על 1,270 יצרנים. מתוכם, 1,051 במגזר המשפחתי אשר מפעילים 773 רפתות ו-219 במגזר השיתופי המפעילים 163 רפתות.

יש עוד מספר קטן של רפתות בבתי ספר חקלאיים ובמכוני מחקר. ממוצע הייצור לרפת עומד על 4,408 אלף ליטר לשנה לרפת במגזר השיתופי ו-673 אלף ליטר לשנה לרפת במגזר המשפחתי.

(הנתונים מבוססים על נתוני מועצת החלב נכון לשנת 2010)

ההורדה במחיר המטרה:

הורדה במחיר המטרה של כ- 5 אגורות לליטר מורידה את הכנסות הענף בכ- 65 מיליון ₪ בשנה. כאמור לעיל, באפריל האחרון חלה עלייה של 13 אגורות לליטר במחיר המטרה, עליה שעלותה מוערכת בתוספת הכנסה לענף של כ- 169 מיליון ₪ בשנה.

הירידה בהכנסה הממוצעת לרפת נוכח ההורדה עומדת על כ-5.6 אלף ₪ בחודש. עבור הרפתות הקטנות, מדובר בירידה בהכנסות של כ- 2,000 ₪ לחודש בממוצע. הסובסידיה בסך 2.7 אג' אשר תינתן לרפתות הקטנות מהווה עבורן תוספת הכנסה של כ-1,100 ₪ בממוצע לרפת, ותוספת אגורה ממוצעת החלב תהווה תוספת של כ-400 ש"ח לחודש נוספים להכנסה בממוצע לרפת. כלומר, סך הכל ירידה בהכנסה לרפתות הקטנות עומדת על כ- 500 ₪ לחודש.

העלייה בסך 13 אגורות במחיר המטרה אשר חלה באפריל האחרון העלתה את ההכנסות לרפת קטנה בכ-5,200 ₪ לחודש.

השפעת היבוא על מקטע הרפתות

ראשית, יש לציין כי בניגוד להפחתה במחיר המטרה, אשר ניתן לחשב כיצד תשפיע על הכנסת כל רפת במדויק, השפעת היבוא על מקטע הרפת אינה חד משמעית.

כמובן, שככל שהרפתות המקומיות יגדילו את כושר התחרות שלהן ויוכלו למכור חלב במחירים תחרותיים למחלבות המקומיות, כך תקטן פחות צריכת המוצרים המקומיים על חשבון היבוא.

לפיכך, מתן אפשרות לרפתות החפצות בכך למכור חלב במחיר תחרותי מחוץ למכסה מסייע לרפתות להתחרות ביבוא ולהגדיל את מכירותיהן ביחס אליו.

נכון לשנת 2010, היקף היצור המקומי של גבינות קשות עומד על 29 מיליון טון גבינות קשות בשנה, השקולות לכ- 260 מיליון ליטר חלב. היקף יבוא הגבינות למשק, נכון ל-2010, עומד על 20 מיליון ליטר במונחי צריכת ליטר חלב. פתיחת המכסות ליבוא של גבינות קשות תוריד את מחיר הגבינות הקשות ותגרום גם לעליה בצריכה.

מחיר ממוצע של גבינה קשה מיובאת ללא מכס הינו 28 ₪ לק"ג. המחיר של גבינה קשה במכסה המופחתת במכס (המכס במכסה המאושרת על פי הצו יהיה בשיעור של 20%) יהיה כ-34 ₪ לק"ג.

ניתן לנסות ולהעריך את השפעת היבוא על היצור המקומי תחת מספר הנחות:

(1) תחת הנחה קשיחה שכל ליטר מיובא ידחוק ליטר מקומי, כך שעל כל טון מיובא שישווק בארץ תקטן הצריכה המקומית באותו שיעור, הרי ש-1,300 טון נוספים ב-2011² יובילו לקיטון צריכה של 1,300 טון מקומי, ובשקול לליטר חלב ב-11.7 מיליון ליטר. נעיר כי מכיוון שהצו ניתן לקראת סוף השנה, לא בהכרח שיהיה ניתן לייבא את כל הכמות האמורה בשנת 2011 ולכן דחיקת היצור המקומי תקטן בהתאם.

ב-2012 כאשר תגדל המכסה ל-3,000 טון נוספים, מדובר ב-2,800 טון שידחקו 25.2 מיליון ליטר חלב מיוצרים ביצור מקומי, המהווים פחות מ-2% מהמכסה. בנוסף על הנחה זו יש לקחת בחשבון כי ישנו גידול טבעי של היצור המקומי בסך של כ-1% בשנה. לפיכך, ישנו גידול טבעי של כ-13 מיליון ליטר, אשר יגן על היצור המקומי מפני דחיקת היבוא, כך שהדחיקה הכוללת תהיה פחות מ-1% מהצריכה. וכך הלאה בכל אחת מהשנים בהתאם להיקף מכסת היבוא המצויינת והנחת הגידול הטבעי.

² הכמות המנוצלת כיום ממכסה ה-1500 טון עומדת על כ-200 טון. פתיחה של המכסה כולה למכס מופחת בשיעור של 20% כמו שהורה עליה הצו, אמורה להוסיף 1300 טון ליבוא הקיים עד לסוף השנה.

2) ירידת המחיר תוביל להגדלה בצריכה בהתאם לגמישות הביקוש. בהנחה שגמישות הביקוש הינה 0.5, על כל 1,000 טון מיובא, במחיר מופחת ב-40%-25%, תגדל הצריכה בכ-20%-12% (זאת על פי הנחה של גמישות ביקוש לגבינה ברמת 0.5, שמשמעה היא שירידה של 10% במחיר מעלה את הצריכה ב-5%. ההנחה על גמישות ברמת 0.5 על גבינות קשות נלקחה ממחקר שנערך באירופה על גמישות ביקוש לגבינות).

כלומר, הגידול בצריכה ימתן את השפעת דחיקת היבוא, כך שמכסה בסך של 2,800 טון תוריד את הייצור המקומי רק ב-2,200 טון, שהם כ-20 מיליון ליטר חלב, ו-600 טון נוספים יהוו גידול בצריכה המקומית. נוסף על כך, ישנו גידול טבעי בסך של 13 מיליון ליטר. סך הייצור המקומי הנדחק לשנת 2012 תחת הנחה זו מהווה כ-7 מיליון ליטר שהם כחצי אחוז מהמכסה. מגמה זו ממשיכה בכל אחת מהשנים בהתאם להיקף מכסת היבוא המצוינת בצו והנחת הגידול הטבעי וגמישות הביקוש שתוארה לעיל.

השפעת היבוא על הכנסת הרפתות

מחיר חומר הגלם מהווה 60% ממחיר יצור הגבינה. במידה ותהיה רפת אשר מסוגלת למכור חלב למחלבה במחיר של בין 1.5-1.85 ₪ לליטר, היא תוכל לאפשר למחלבה המקומית לייצר גבינה קשה במחיר תחרותי (כאשר לא נלקחה בחשבון התייעלות המחלבה, שתתרחש גם היא על מנת להתחרות ביבוא).

כיום, על פי נתוני סקר הרפת ל-2009, מדובר על כ-130 רפתות שיכולות להתחרות במחירים האמורים. בעתיד הלא רחוק ובעקבות ההחלטה, גם הרפתות הקטנות יכולות לגדול או להתאחד במסגרת ההצעה, וכך למצות את היתרונות ולהתחרות על מחירי החלב עבור המחלבות.

יש לציין כי כבר כיום במגזר המשפחתי קיימות שותפויות רבות כך ש-1,051 בעלי מכסות במגזר המשפחתי מנהלים 773 רפתות.

יש להניח כי כמות השותפויות תגדל.

השפעת יבוא אבקות חלב על השוק המקומי-

ההחלטה אינה קובעת מספר מוחלט של מכסות שאכן יגיעו ביבוא לארץ מלבד בשנת 2015, אלא מתלה את כמות היבוא בגידול הטבעי של הצריכה. היבוא יגדל רק במידה ותגדל הצריכה, על מנת לאפשר למחלבות להעדיף אבקה מיובאת על פני חלב המיוצר במחיר תחרותי. לא תהיה אפשרות אמיתית למחלבות להעדיף אבקה ביבוא בלתי מוגבל על פני החלב המיוצר במסגרת המכסה וכך להקטין את הייצור המקומי. הברירה בין אבקה לחלב מקומי תהיה רק מחוץ למכסה, מקום בו ניתן להתחרות במחיר על החלב.

השפעת החלב התחרותי על מנגנון התכנון

יש לציין כי מנגנון תכנון ייצור החלב אשר קיים כיום, ממשיך את פעילותו הרגילה בתכנון הייצור של חלב במכסה (על פי מכסת 2011 המקובעת כפי שהוגדרה בהחלטה)

ראשי מנגנון התכנון יערכו את ההתאמות הנדרשות במערך על מנת לאפשר ייצור תחרותי מחוץ למכסה, כך שהמחלבות יצטרכו לרכוש קודם כל את כל החלב בתוך המכסה הקיימת ורק לאחר מכן יתאפשר לרכוש חלב במחיר התחרותי.

באופן כזה, הפגיעה ברפתות ביחס למצב היום היא למעשה הפגיעה בעקבות המחיר המטרה, כפי שהוסבר לעיל המחלבות קונות קודם כל את החלב בתוך המכסה וכל בעלי המכסות נהנים ממחיר מטרה מובטח בהתאם למנגנון ההתייעלות שבהחלטה. מחוץ למכסה יכולות להתחרות כל הרפתות בעלות כושר התחרות, כך נשמרת ההגנה על היצור המקומי בד בבד עם האפשרות לירידה במחיר למחלבות שיגולם בירידה במחיר לצרכנים.

חוק משק החלב

כאמור בהחלטה וכאמור בדברי ההסבר, חוק משק החלב אשר התקבל באפריל האחרון בכנסת ידרוש התאמות להחלטה החדשה. זאת, על מנת לאפשר ייצור של חלב במחיר תחרותי מחוץ למכסה ויתכן אף לעניין עדכון מחיר המטרה. במידה ולא ייעשו ההתאמות הנדרשות, לא תהיה הזדמנות אמיתית לרפתות להתחרות על המחיר וכך הפגיעה שלהן מהיבוא תהיה גדולה בהרבה.

חוק משק החלב מעגן משטר של תכנון השוק אשר התנהל שנים ללא עיגון בחקיקה ראשית והוא מכיל בתוכו עיגון של מנגנון חישוב מחיר מטרה ושיטת תכנון אשר לא מעודדים התייעלות והורדת מחיר החלב הגולמי אשר יוביל להוזלת מחירי מוצרי החלב לצרכן, שהינה מטרת צוות המשנה שהוקם לבחינת מחירי מוצרי החלב.

נוסף על כך, יש לציין כי המשמעות של חלוקת מכסות חלב ליצרנים, הנעשית מידי שנה, היא למעשה הבטחת פרנסה לרפתן בייצור חלב. פרנסה בטוחה מהמדינה הניתנת מידי שנה אינה דבר של מה בכך. ישנם מגזרים רבים באוכלוסייה אשר היו שמחים ליהנות מהטבה דומה.

החלטת המדינה להקטין את רווחי היצרנים, אם באמצעות הורדה במחיר המטרה ואם באמצעות הכנסת תחרות מצד היבוא, תוך מתן אפשרות ליצרנים הקטנים להתייעל ומתן סובסידיה למיתון הפגיעה בפרנסתם על מנת להיטיב עם כלל ציבור הצרכנים, הינה החלטה שיש בה תועלת לכלל המשק.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

משרד החקלאות מתנגד להחלטה.

חלופות להצעת ההחלטה

מפורט לעיל

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

הצעת ההחלטה תואמת את מדיניות הממשלה לעידוד התחרות לטובת הצרכנים

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת היועצים המשפטיים של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ושל משרד האוצר.