

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 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 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 האישרים 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 בייבוא 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 היועצות 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 התמ"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 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- 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:

ייעל 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(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 ההחלטה, 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"),

ח. 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 בייבוא גבינות קשות, ומגדיל באופן מדורג את כמות הגבינות הקשות המותרת לייבוא 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 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 בפרישה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן.

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

יצוין, כי בנוסף לאמור קיימות מכסות הפוטרויות 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 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, המיידע את הצרכן כי המוצר הוא מוצר בפיקוח.

חיוב בפרסום מחיר ליחידת מידה-

סעיף 17(ב) 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 17(ב) 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 אבקות 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 אבקות חלב, תעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא; לעניין סעיף זה, "אבקות חלב" - למעט אבקות חלב המיועדות 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 אבקות חלב שיתווספו על היבוא הקיים היום במסגרת הסכמי הסחר, על פי החישוב שהמליצה הוועדה. זאת, על מנת להבטיח כי מחלבות קטנות יוכלו לרכוש אבקות חלב מיובאת במחיר תחרותי, במידה ותהיה להן העדפה לאפשרות זאת על פני רכישה של אבקות 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, לראייתה של הועדה, להתייעלות והוזלה במחירי מוצרי החלב לצרכן. בנוסף התגלתה ריכוזיות גבוהה ועליית מחירים ניכרת במקטע המחלבות והקמעונאים.

מכסות החלב:

היקף הייצור הכולל של חלב נקבע מידי שנה על פי סך הביקושים לחלב במשק. בשנת 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.

הגידול הטבעי במכסות מאז שנת 2001 הינו במוצע 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.

מחיר המטרה:

במסגרת ישיבות הועדה הועלו חלופות להוזיל 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 למכר 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 שהצעה 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 התמי"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 פגישות, בהן בדקה את כל שרשרת הערך של שוק מוצרי החלב. חברי הועדה היו נציגי כל משרדי הממשלה הרלוונטים (אוצר, חקלאות, תמי"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.

רח' בנק ישראל 5, ירושלים. טלפון: 6662271/2 – 02 פקס: 6662910-02

אתר אינטרנט: <http://www.moital.gov.il>



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.

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

**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 בפרישה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן.

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

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

רח' בנק ישראל 5, ירושלים. טלפון: 6662271/2 – 02 פקס: 6662910-02

אתר אינטרנט: <http://www.moital.gov.il>



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 זוחות 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

רח' בנק ישראל 5, ירושלים. טלפון: 6662271/2 – 02 פקס: 6662910-02

אתר אינטרנט: <http://www.moital.gov.il>

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולועדות 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:

- לקבוע 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 חפצה. 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.

נאלי בריס, היועץ המשפטי
משרד האוצר

מיכאל אטלן, 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 הנלווית 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 ההתחשבנות 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%



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 ההחלטה הוכנה בחופזה, ללא הנחת תשתית עובדתית מספקת, מבלי שנבחנו השלכותיה, ומבלי שנועצו כנדרש בגורמים שבידם יש את המידע הדרוש ומבלי שקיים 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 ההחלטה 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,

ר. ע. אטינגר

ערן אטינגר
היועץ המשפטי

העתק:

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