

21 בינואר, 2020

לכבוד
רשות המיסים
החטיבה לתכנון וכלכלה במשרד האוצר
רח' בנק ישראל 5, ת.ד. 320
ירושלים 91002

בדוא"ל: RonitE12@taxes.gov.il

שלום רב,

הנדון: הערות התאחדות מגדלי בקר והתאחדות חקלאי ישראל לטיטות המתווה לביטול שיעורי המכס ביבוא חמאה

התאחדות מגדלי בקר בישראל, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ ("ההתאחדות"), והתאחדות חקלאי ישראל (ע"ר) מתכבדות בזאת להגיש את הערותיהן לטיטות המתווה לביטול שיעורי המכס ביבוא חמאה, שפורסמה באתר רשות המיסים ביום 6.1.2020 ("טיטות המתווה"), כדלקמן:

1. בהתאם לפרסום באתר רשות המיסים, בכוונת משרד האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017 ("צו תעריף המכס") ולבטל באופן גורף את שיעורי המכס ביבוא חמאה,¹ בהוראת שעה עד סוף שנת 2020.
2. מהלך זה של תיקון צו תעריף המכס, שמשמעותו היא פתיחת השוק לייבוא חמאה ללא מגבלת כמות ובאופן לא מבוקר, עומד בניגוד לדין ועלול לחשב נזקים אדירים ובלתי הפיכים לעוסקים בענף החלב.
3. נקודת המוצא לבחינת המהלך המתוכנן הינה חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 ("חוק תכנון משק החלב"). סעיף 1 לחוק קובע את מטרות החוק, והן:

"(1) לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל, תוך הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו;

(2) להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצרים, תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות."

4. לצורך הגשמת המטרות האמורות, החוק מסדיר באופן מקיף וכולל את כלל ההיבטים הקשורים לענף החלב.² בהתאם, החוק מסדיר, בין היתר, את סמכותו את שר החקלאות ופיתוח הכפר ("שר החקלאות") לקבוע את היקף הייצור השנתי הכולל של חלב ומוצרי חלב;³ קובע הוראות בנוגע לחלוקת מכסות חלב ל"יצרנים";⁴ מעגן את פעילותה ומעמדה הנורמטיבי של מועצת החלב;⁵ ועוד.

¹ פרטי מכס 04.05.1039; 04.05.1099; 04.05.2000; ו-04.05.9000.

² כפי שעולה מדברי ההסבר לחוק, ברקע חקיקתו עמדה העובדה שעל אף שיענף החלב הוא ענף חקלאי רב חשיבות ... [אשר] מאפייניו הייחודיים ... מחייבים תכנון והסדרה, עובר לחקיקת החוק, ההסדרים הנורמטיביים אשר עיגנו את התכנון בענף היו "חלקיים וחטרים" – ראו דברי ההסבר להצעת חוק תכנון משק החלב, התשס"ח-2008, הי"ח ממשלה - 405, בעמ' 704 ("דברי ההסבר להצעת חוק תכנון משק החלב").

³ סעיף 4 לחוק תכנון משק החלב.

⁴ למשל: סעיפים 5, 7, ו-12 לחוק תכנון משק החלב.

⁵ פרק ד' לחוק תכנון משק החלב.

5. אחד ההיבטים המרכזיים שמסדיר חוק תכנון משק החלב, נוגע להעדרת הייצור המקומי של חלב גולמי ומוצרי חלב והגבלת הייבוא של מוצרים אלה. כך, סעיף 3(א) לחוק קובע כי שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על ידי שר התעשייה המסחר והתעסוקה (בהתייעצות עם שר החקלאות), בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראל צד לה.
6. מנגנון נוסף להסדרת הענף הוא מנגנון של מכסות. החוק מסדיר את סמכותו של שר החקלאות לקבוע את היקף הייצור השנתי הכולל של חלב ומוצרי חלב,⁶ וקובע הוראות בנוגע לחלוקת מכסות חלב ל"יצרנים".⁷ החוק אוסר ככלל על יצרן חלב לייצר חלב מעבר למכסה שנקבעה לו.⁸
7. ענף החלב מוסדר גם באמצעות מנגנון של פיקוח מחירים. חוק תכנון משק החלב קובע שהמחיר הן של מוצרי חלב מסוימים והן של חלב גולמי, ייקבע בהתאם לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 ("חוק הפיקוח").⁹
8. מאז קום המדינה ועד היום, ענף החלב הוסדר באופן המבכר את הייצור המקומי על פני ייבוא של חלב שיוצר מחוץ לישראל,¹⁰ תוך איזון העדפה זו באמצעות פיקוח על מחירים וחלוקת מכסות ייצור.¹¹
9. פתיחת השוק ליבוא חמאה באופן לא מבוקר, ולו בהוראת שעה למשך שנה בלבד, תפגע בהעדפת הייצור המקומי ובהסדרת הענף, אשר תגרור פגיעה בענף החלב כולו. מהלך זה עלול ליצור עודפי שומן וחלבון ואף לגרום לירידה משמעותית בביקוש לחלב מייצור מקומי, באופן שיהא הרסני לענף ייצור החלב בישראל.
10. שיעור החלבון בחלב גולמי הוא כ-3.5% ושיעור השומן הוא כ-4% (השאר לקטוז ומים). שני מרכיבים אלו הם חומרי הגלם מהם מיוצרים מרבית מוצרי החלב. כמו כן, את החלבון מייבשים לצורך ייצור אבקת חלב ואת השומן חובצים לחמאה. חומרי גלם אלה מאפשרים את הוויסות העונתי בענף החלב ואת התכנון לטווח הארוך.¹²

⁶ סעיף 4 לחוק: "השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן – היקף הייצור הכולל), על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצרי או של שומן חלב ומוצרי, לפי הגבוה מביניהם".
⁷ למשל: סעיפים 5, 7, ו-12 לחוק.

⁸ סעיף 8(ב) לחוק.

⁹ סעיף 13(ב)(1) לחוק; יחד עם זאת, במסגרת החוק נקבעה הוראת מעבר, לפיה במשך תקופה של שמונה שנים מיום תחילתו של החוק (דהיינו: מיום 4.10.2011 ועד ליום 4.10.2019; "תקופת המעבר") מחיר החלב הגולמי לא ייקבע בהתאם למנגנון שנקבע בסעיף 13(ב)(1) לחוק (דהיינו – על-ידי "השרים, בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח"), אלא בהתאם למנגנון עדכון אוטומטי, בדומה למנגנון שהיה בתוקף עובר לתחילתו של החוק (סעיף 44א) לחוק תכנון משק החלב). כיוון שתקופת המעבר תלפה, מנגנון קביעת המחירים הוא בהתאם לחוק הפיקוח.

¹⁰ ראו בדברי ההסבר לחוק, בהתייחסות לסעיף 3, בעמ' 707: "סעיף זה קובע ומשמר את העיקרון בדבר עדיפות ייצור החלב המקומי, כפי שהוא קבוע היום...".

¹¹ ראו בדברי ההסבר לחוק, בחלק הכללי, בעמ' 704: "לצורך יישום התכנון וביצועו, מחלק מנהל המכסות... את מכסות הייצור ליצרנים... במקביל מווסתת המועצה את עודפי החלב העונתיים באמצעות קביעת מחירים דיפרנציאליים בעבור חלב גולמי ליצרנים...".

¹² כיוון שתפוקת החלב בחודשי הקיץ נמוכה מתודשי החורף, ייבש החלבון מאפשר ייצור חלב בחודשי הקיץ ובכך נשמר האיזון בשוק.

11. כיוון שהביקוש לשומן גבוה מהביקוש לחלבון, לאחר ייבוש החלב למרכיביו השונים נוצר מלאי עודף של אבקת חלבון.¹³ כדי להימנע מייצור עודפי אבקת חלבון, עד היום הסתמך התכנון בענף על יבוא של כמויות מדודות של חמאה. מטרת התכנון הייתה לייבש חלב בהתאם לביקוש לאבקת חלבון, ואת הביקוש לשומן להשלים באמצעות ייבוא במכסות פטורות ממכס.¹⁴
12. הפחתת שיעור המכס בהתאם להצעה, משמעותה פתיחת השוק לייבוא לא מבוקר וללא מגבלת כמות, באופן אשר יפר את האיזון בין ייצור מרכיבי החלב השונים. ייבוא כמות גדולה של חמאה יגרור הפחתה בייצור המקומי של החלב (אחרת – ייווצרו עודפי שומן בשוק), ובהתאם לכך יופחת הייצור של אבקת החלבון. מהלך זה עלול ליצור מחסור בחלבון ובחלב.¹⁵ מנגד, ייבוא כמות קטנה של חמאה, אשר לא תענה על הביקוש בשוק, תגרור הגדלה של הייצור המקומי של החלב (לצורך השלמת הביקוש לשומן), ובהתאם יגדל המלאי העודף של אבקת החלבון (אשר פיניו נאמד ב-80,000,000 ש"ח).
13. בנסיבות אלה יצרני החלב אינם יכולים לתכנן את הייצור ולהיערך מראש לקראתו (למשל, רכישת פרות, מזון וכיו"ב). ליצרני החלב לא תהיה כל אפשרות לדעת מהי כמות החמאה שתיובא בסופו של יום, שכן כמות זו תלויה ביבואנים (ובמחיר החמאה העולמי). הנה כי כן, תוצאת המהלך בטווח הארוך היא ענף לא מתוכנן ולא מוסדר.
14. עקב היותה של החמאה מוצר ויסות בענף, על מנת לתכנן את הוויסות הענפי בארץ, נדרש כי מוצר זה יהיה מייצור מקומי. בשונה מיבוא מוצרים אחרים, ייבוא של חמאה ללא כל מגבלה ייפגע באפשרות לווסת את הענף. ללא תכנון ויסות עונתי, הענף יהיה נתון בזמנים מסוימים למחסור תנודתי של חמאה, ובזמנים אחרים לעודף ושוק מוצף.
15. יתרה מכך, ייבוא חמאה בכמויות גדולות והצפת השוק בשומן חלב, עלול, כאמור, לגרור הפחתה בייצור מקומי של חלב גולמי. משמעות הדבר היא כי יצרני החלב יאלצו לייצר כמות קטנה מהכמות שהוקצתה להם לייצור במסגרת חלוקת המכסות, באופן המהווה פגיעה בקניינם ובהכנסתם.
16. הפגיעה הצפויה ביצרני החלב צפויה להיות משמעותית והיא אינה עניין של מה בכך. הפחתת יצור החלב הגולמי ב-10 אחוז עלולה להוביל לסגירת עשרות רפתות (בעיקר בפריפריה) ולפרישתם של יצרנים רבים מעיסוק בענף החלב. הפחתת הייצור אף עלולה לגרום לעליה במחיר החלב הגולמי, שכן ההוצאות הקבועות בעבור כל ליטר חלב גולמי יגדלו כתוצאה מאותה הפחתה. לפיכך, מהלך זה יגרום בטווח הנראה לעין לעליית מחירי מוצרי החלב.
17. אין ספק אפוא כי ההתאחדות ויצרני החלב אותם היא מייצגת צפויים להיפגע באופן קשה מההחלטה המתוכננת, והפגיעה צפויה להיות ישירה וממשית. זאת במרש בהתחשב בעובדה כי החלטה כאמור לא תפגע אך ב"אינטרסים" של ההתאחדות וחבריה, אלא היא תוביל לפגיעה משמעותית גם בזכות היסוד שלהם שעניינה חופש העיסוק.

¹³ בהתאם לביקוש המקומי לשומן, הענף מייצר כ-1,560 מיליוני ליטרים של חלב גולמי, בעוד שהביקוש לחלבון עומד על כ-1,465 מיליוני ליטרים. מדובר בחוסר איזון של 95 מיליון ליטרים.

¹⁴ הסיבה שההחלטה היא לייבא שומן ולא לייצר בהתאם לביקוש, היא כי עלות הפינוי של אבקת חלבון נאמדת ב-10,000 ש"ח לטון. ייצור חלב בהתאם לביקוש לשומן יצריך את פינוי אבקת החלבון בעלות מוערכת של כ-80,000,000 ש"ח.

¹⁵ בשל ירידת תפוקת החלב בתודשי הקיץ, חלק מהחלב מיוצר מאבקת חלבון שיובשה במהלך חודשי החורף.

18. כאמור, סיבה מרכזית לתכנונו של הענף לטווח הרחוק היא הוודאות הנדרשת בו. העיסוק בענף דורש השקעות מרובות (וביניהן, הגדלת כושר הייצור, עמידה בתקנים והוראות וכיו"ב), שתקופת ההחזר שלהן ארוכה. לצורך החזר השקעות אלה, מסתמכים העוסקים בענף על תכנון לטווח הרחוק ונדרשת לשם כך ודאות. ביטול שיעורי המכס מתבל ביכולת יצרני החלב לתכנן לטווח ארוך ולהסתמך על אותו תכנון. יבוא עודף יחייב אותם לקצץ בייצור החלב הגולמי, בהיקף שעלול להגיע לעשרות מיליוני ליטרים. הפגיעה בחופש העיסוק של יצרני החלב אפוא היא אנושה, בייחוד לנוכח ההשקעות שביצעו בשנים האחרונות (בין היתר, בשל הסכמים שנכרתו עם הרשויות, שתייבו אותם להתייעל ולפתח את הרפתות).
19. יתרה מכך, כפי שעולה גם מעמדתם של הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, המחסור שהורגש בשוק בשנת 2019 הוא, בין היתר, תוצאה של חלוקת מכסות בניגוד להמלצת משרד החקלאות.¹⁶ העתק מעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, אשר נשלחה ביום 31.12.2019 למנכ"ל משרד החקלאות וליועצת המשפטית של המשרד, מצורף **נספח 1**.
20. כך, למשל, ועדת המכסות התליטה לחלק מכסות קטנות ליבואנים רבים, בעוד שמשרד החקלאות המליץ לחלק מספר מצומצם של מכסות ליבואנים גדולים. לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, בשל דרישת הכשרות והעלויות הכרוכות בכך, יש העדפה לייצר ולייבא בהיקפים גדולים.¹⁷
21. כמו כן, ועדת המכסות התליטה שלא לאפשר למחלבות לקבל מכסות ליבוא חמאה, בעוד שמשרד החקלאות המליץ לאפשר זאת.¹⁸ חלוקת מכסות למחלבות הייתה אמורה לתת מענה לביקוש שלהן לשומן, לצורך ייצור מוצרי חלב שונים.
22. בנוסף, בניגוד להמלצת משרד החקלאות, הוצמד מחיר החמאה המיובאת למחיר המפוקח, על אף שמחיר החמאה העולמי בתחילת שנת 2019 היה גבוה מהמחיר המפוקח.¹⁹ מסיבה זו, יבואנים החליטו לא לממש את מכסת היבוא שניתנה להם בתחילת שנת 2019.
23. נוסף על כך, הקצאת רישיונות ייבוא נוספים החלה רק בשלב מאוחר, ורק לאחר שכבר הורגש בשוק המחסור בחמאה.
24. אם כן, אופן חלוקת המכסות ועלויות היבוא שהאמירו בשל עליית המחיר העולמי של החמאה, הם שהובילו למחסור של חמאה ברשתות השיווק.²⁰
25. החל מחודש מאי 2019 (לכל המאוחר) חלה ירידה של מחיר החמאה העולמי.²¹ סיבה זו הובילה לעליה בכמות החמאה המיובאת, בהשוואה לחמשת החודשים הראשונים של שנת 2019. בעוד שבמחצית הראשונה של שנת 2019 יובאו 1,805 טון חמאה, בחודשים יולי-אוקטובר 2019 יובאו 2,469 טון חמאה.

¹⁶ ראה סעיפים 9-13 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 1 לעיל.

¹⁷ ראה סעיף 9 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 1 לעיל.

¹⁸ ש.ם.

¹⁹ ש.ם.

²⁰ יוער כי המחסור בשומן הורגש רק בחמאה, כיוון שיצירת מחסור במוצרי חלב אחרים היה גורר עודפים נוספים של חלבון.

²¹ ראה סעיף 11 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 1 לעיל.

26. נוכח האמור לעיל, ברור כי המהלך המתחייב למניעת מחסור בחמאה בשנת 2020 הוא שינוי אופן חלוקת המכסות, בהתאם להמלצות משרד החקלאות (כמפורט בסעיפים 19-23 לעיל), ולא פתיחת השוק ליבוא חמאה ללא מגבלת כמות ובאופן בלתי מבוקר.

27. עוד יוער כי יצרני החלב היו מסוגלים לייצר חלב גולמי כדי להתמודד עם המחסור בחמאה, אולם, לבקשת מועצת החלב, הדבר הצריך הפחתה במכסות היצור שהוקצו להם וקביעת מדיניות תשלום עבור ייצור בחריגה מהמכסה. אולם גם הצעה זו, אשר הייתה אמורה לשיטת מועצת החלב לפתור את המחסור בחמאה, נדחתה.

28. די באמור כדי לקבוע כי ביטול שיעור המכס באופן גורף אינו מקיים יחס ראוי בין הפגיעה הקשה והמוחשית בחופש העיסוק של יצרני החלב מצד אחד, לבין התועלת שתצמח מתיקון צו המכס מצד שני. בשעה שקיימים פתרונות אחרים, שיניבו תוצאות דומות (ואולי אף טובות יותר, גם לשיטת גורמי המקצוע במשרד החקלאות), ברור כי הפגיעה בחופש העיסוק אינה מידתית.

29. העובדה שהפחתת המכסים משמעה פגיעה קשה ביצרני החלב, אשר יש לפצותם בגינה, ידועה היטב גם לגורמי המקצוע במשרד האוצר. לראיה – במקרים שבהם ביקש משרד האוצר להפחית את שיעורי המכס ביבוא מוצרי חלב (אף כאשר לא היה מדובר בביטול גורף), הוא העניק ליצרני החלב תמיכות או הטבות שיאזנו את הפגיעה שהייתה אמורה להיגרם להם מאותו מהלך.

30. כך, רק לפני קצת יותר משנה - ביום 28.10.2018, נחתם בין ההתאחדות לבין משרד האוצר ומשרד החקלאות "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי ליישול ענף הבקר לחלב" ("הסכם העקרונות").

העתק מהסכם העקרונות מצורף כנספח 2.

31. הסכם העקרונות כולל שורה של צעדים אשר נועדו "לפתח ולייעל את ענף הבקר לחלב, להביא להפחתת מחיר החלב ומוצריו לצרכנים ולצורך שמירת ההתיישבות" (המבוא להסכם העקרונות).

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

33. במסגרת ההסכם הסכימו הצדדים על הגדלה של מכסות הייבוא (להבדיל מביטול המוחלט) וכן על הפחתה בלבד של שיעור המכסים (להבדיל מביטול המוחלט). כן הוסכם, בין היתר, להמליץ לשר האוצר לתקן את צו תעריף המכס כך שיוגדל היקף המכסה לייבוא חמאה בפטור ממכס (כך שבשנת 2020 יבוא במכסה 4055 (חמאה תעשייתית) יעמוד על 1,750 טון; ואילו יבוא במכסה 4056 (חמאה שולחנית) יעמוד על 1,750 טון).²² עוד הוסכם, כי בשנת 2020 יופחת שיעור המכס בייבוא חמאה (פרט מכס 04.05.2000) מ-140% (במועד חתימת ההסכם) ל-78%.²³

34. ביטול גורף של שיעורי המכס בייבוא חמאה (שמשמעותו, בין היתר, ביטול היקף המכסות לייבוא בפטור ממכס) מהווה שינוי מהותי ומשמעותי מההסכמות אליהן הגיעו הצדדים במסגרת ההסכם האמור, וזאת ללא כל סיבה המצדיקה סטייה מאותן הסכמות ברורות.

²² סעיף 10.1. להסכם העקרונות.

²³ סעיף 10.א. להסכם העקרונות.

35. מובן כי בבואו של שר האוצר לשקול את יישומו של טיוטת המתווה, עליו להביא בחשבון את ההסכמות שנכללו בהסכם העקרונות. ביטול שיעורי המכס בייבוא חמאה עומד בניגוד להסכמות שנכללו בהסכם העקרונות, ומהווה הפרה של הבטחה שלטונית. מעבר לכך, הרי שמדובר גם בהחלטה בלתי סבירה, שכן יישום טיוטת המתווה שפורסם יסכל את יישומו של הסכם העקרונות ואת המטרות שביקש להשיג.
36. שר האוצר אינו רשאי להתעלם מהסכם העקרונות, ולקבוע במסגרת צו תעריף המכס הסדר שונה מזה שהוסכם עליו במסגרת הסכם העקרונות, שעליו התמו נציגי משרד החקלאות ומשרד האוצר.
37. העובדה שבשל פיזור של הכנסת חל עיכוב בהעברת תיקון החקיקה שעליו הומלץ בסעיף 6 להסכם העקרונות, אינה מאפשרת למשרד האוצר לפעול ככל העולה על רוחו, תוך התעלמות מהעקרונות שנקבעו בהסכם, מההתחייבויות שרשויות המדינה לקחו על עצמן במסגרתו, ומההבטחות השלטוניות הגלומות בו.
38. אין כל הצדקה לכך שממשלת מעבר תשנה באופן מהותי את ההתחייבויות שלקחה על עצמה הממשלה, בייחוד בשל כך שבהתאם להסכם העקרונות יהיה על הממשלה הבאה, לאחר שתחל לפעול, להעביר את ההסכם לאישור הגורמים הרלוונטיים.
39. גוסף על האמור, קבלת החלטה בסוגיה מהותית ובעלת השפעות מרחיקות לכת בתקופה זו, אינה מתיישבת עם חובתה של ממשלת מעבר לנהוג "באיפוק בהפעלת סמכויותיו לגבי כל אותם עניינים שאין כורח דחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת המעבר".²⁴ בענייננו מדובר במהלך מהפכני, שלא היה כמוהו בעבר, וקל וחומר כי ממשלת מעבר אינה רשאית לנקוט צעד כזה.
40. בשל כך שהמחסור שהורגש הוא, בין היתר, תוצאה של המלצות ועדת המכסות (אשר ניתן וראוי לשנותן) ועליית מחיר החמאה העולמית (אשר מאז כבר ירד), ברור כי אין כל דחיפות בקבלת החלטה זו על ידי ממשלת מעבר ובתקופת בחירות.
41. זאת, ביחוד לנוכח העובדה שהגורמים המקצועיים במשרד החקלאות הבהירו כי ירידת מחיר החמאה העולמי והגדלת מכסות הייבוא של חמאה (צעד שכבר נעשה),²⁵ יתנו מענה לביקוש המקומי לחמאה, וכי אין כל צורך בנקיטת צעדים נוספים.²⁶ למעשה, נכון להיום תיקון צו תעריף המכס כלל אינו הכרחי (ודאי שלא בתקופה של ממשלת מעבר) לאור היבוא בחודשים האחרונים ובשל כך שהמחסור בחמאה כבר אינו מורגש ברשתות השיווק.
42. מהאמור לעיל גם עולה בבירור, כי ביטול שיעורי המכס בייבוא חמאה אינו עומד במבחנים של סבירות או מידתיות. בהתאם להלכה, על מנת שמעשה מנהלי ייחשב כמידתי, צריכים להתקיים בו שלושה מבחני משנה:²⁷
- 42.1. הדאשון, "מבחן האמצעי המתאים" או "מבחן הקשר הרציונאלי", הבוחן האם קיים קשר רציונאלי בין האמצעי הנקט לבין המטרה שאותה נועד להגשים האמצעי האמור.

²⁴ בג"ץ 8815/05 ע"ד אברהם לנדשטיין ואח' נ' עו"ד מאיר שפיגלך ואח' (פורסם בנבו, 26.12.2005).

²⁵ ביום 13.1.2020 פרסם משרד הכלכלה (התעשייה את שמות הזוכים במכסות יבוא פטורות ממכס במסגרת ההליך התחרותי ליבוא חמאה שולחנית ותעשייתית לשנת 2020).

²⁶ סעיפים 14-15 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 1 לעיל.

²⁷ בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2009).

42.2. השני, הוא "מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה", הבוחן האם האמצעי הנקט (והפוגע בזכות חוקתית) הוא זה שפגיעתו בזכות הינה הפחותה מבין כל האמצעים החלופיים האפשריים אשר משיגים את המטרה.

42.3. השלישי, מבחן המידתיות במובן הצר, הבוחן האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח מהגשמת המטרה לשמה נקט האמצעי שנבחן, לבין הנוק לפרט כתוצאה מהפגיעה בזכותו החוקתית.

43. בענייננו, לא יכול להיות ספק שתנאים אלו אינם מתקיימים. המטרה שלשמה נועד כביכול ביטול המכסים - צמצום המחסור בחמאה - כבד הושגה, וכיום (ולמעשה מסוף שנת 2019, לנוכח הגדלת מכסות הייבוא) אין מחסור בחמאה,²⁸ ודאי שלא ברמה המצריכה ביטול גורף של שיעורי המכס על ייבוא חמאה. יתרה מכך, משרד האוצר גם לא הצביע על אינדיקציה כלשהי לכך שצפוי להיות מחסור כלשהו בחמאה בשנת 2020.

44. בנוסף, כפי שראינו לעיל, בידי הרשויות דרכי פעולה רבות ומתאימות יותר להתמודדות על מחסור כלשהו בחמאה (ככל שמחסור כזה צפוי), אשר לא יפגעו בזכויותיהם של יצרני החלב, ויעלו בקנה אחד עם הסכם העקרונות שעליו חתמו משרדי הממשלה. לא יכול להיות ספק שבאמצעות כלים אלו ניתן למנוע מצב שבו יהיה מחסור כלשהו בחמאה במהלך שנת 2020, ולכל הפחות – עד לאחר הבחירות וכינונה של הכנסת ה-23 ושל ממשלה.

45. ההתאחדות מבקשת להזגיש כי היא תראה בכל ניסיון לקדם את תיקון צו תעריף המכס משום הפרה של הסכם העקרונות ושל ההבטחות השלטוניות הגלומות בו, ופעולה בחוסר סבירות מהותי ובחוסר תום לב קיצוני. במקרה זה ההתאחדות לא תהסס לפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה כדי לשמור על זכויותיה, ועל זכויות יצרני החלב של הגנתם היא מופקדת.

46. לאור האמור לעיל, משרד האוצר מתבקש שלא לתקן את צו תעריף המכס ולהימנע מביטול שיעור המכס בייבוא חמאה.

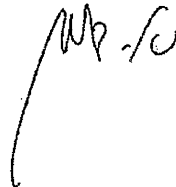
47. אין באמור במכתב זה כדי למצות טענותיה של ההתאחדות, ואין באמור בו, או במה שאינו אמור בו, כדי לפגוע בכל זכות או טענה של ההתאחדות.



אבשלום (אבו) וילן,
מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל

בברכה,

אביתר דותן,
מנכ"ל ההתאחדות



²⁸ ראה סעיף 13 לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות; נספח 1 לעיל.



1

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
האגף לגורמי ייצור



31 דצמבר 2019
ג' טבת תש"פ

לכבוד
שלמה בן אליהו, מנכ"ל המשרד
עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית
שלום,

הנדון : עמדה מקצועית לכוונת שר האוצר לפתיחה מלאה ליבוא לא מבוקר של חמאה

- שמחנו לקרוא את העמדה המקצועית של אנשי המקצוע באגף תקציבים במשרד האוצר (שצורפה לפני שנשלחה ליועצת המשפטית אתמול), אשר מצדדת לראשונה בעמדה המקצועית שהציג משרד החקלאות בשנה האחרונה, אשר גורסת כי **המחסור שהורגש בחמאה ברשתות השיווק במחצית הראשונה של שנת 2019 נובע מאופן חלוקת מכסות היבוא.**
- לצד זאת, לא ברור לנו כיצד אנשי המקצוע באגף תקציבים הגיעו למסקנה לפיה במקום לשנות את אופן חלוקת המכסה, יש לבטלה כליל ולאפשר יבוא לא מבוקר, של חומר גלם בסיסי, בר איסוס, בענף מתוכנן כחוק. הצעה זו משולה להצעתו של רופא לבצע כריתה של ידו של מטופל, שהגיע אליו בתלונה על קוץ באצבעו. להלן תפורט עמדתנו.

רקע כללי

- כידוע, ענף החלב הינו ענף מתוכנן, בו נקבע היקף הייצור של חלב גולמי בהתאם לביקוש בשוק המקומי, בהתייחס הן לביקוש למרכבי החלב השונים (חלבון ושומן) והן למקורות השונים (ייצור מקומי ויבוא בהתאם להסכמים בינ"ל ומכסות וולונטריות).
- בכל ליטר חלב גולמי, שיעור החלבון הינו כ- 3.4% ושיעור השומן הינו כ 3.8% (השאר לקטוז ומים). שני מרכיבים אלו - **חלבון** המיוצר באמצעות ייבוש החלב לאבקת חלב, ו**שומן** המיוצר באמצעות חביצתו לחמאה - מהווים את חומרי הגלם מהם מיוצרים רוב מוצרי החלב, בהיותם בני איסוס לתקופות ממושכות יחסית, לעומת החלב הגולמי שהוא בעל חיי מדף קצרים. חומרי הגלם מאפשרים את ביצוע הוויסות בענף על ידי מועצת החלב (ניהול המלאי הענפי, ובכלל זה טיפול בעודפים).
- בשנים האחרונות, בהתאם למגמות עולמיות, גדל הביקוש לשומן מן החי (מוצרים עתירי שומן כגון חמאה, גבינות קשות, מעדנים וכד') נוכח שינוי טעם הצרכנים. ניתן לראות זאת לפי תחזיות הביקוש לחלב גולמי לפי המרכיבים השונים, בשנים האחרונות כמפורט בטבלה מטה (הנתונים הם באלפי ליטרים):

	2019	2018	2017	2016	
מכסה מחולקת	1,521	1,520	1,458	1,415	
ייצור	1,495	1,549	1,513	1,450	
ביקוש לפי חלבון	1,465	1,446	1,441	1,406	
ביקוש לפי שומן	1,560	1,530	1,500	1,455	
עודף חלבון	30	103	72	44	
במונחי אבקת חלב-טון	2,500	8,583	6,000	3,667	
חוסר שומן	-65	19	13	-5	
במונחי חמאה - טון	-2,940	860	588	-226	



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
האגף לגורמי ייצור



6. קביעת היקף הייצור המקומי הכולל בענף החלב מדי שנה, וכפועל יוצא - הייצור המקומי של חלב גולמי בפועל ברפתות ברחבי הארץ - הינה תוצאה של איזון בין הביקוש למרכיבים השונים (כאמור - חלבון ושומן), תוך התחשבות בעלות הכלכלית של הטיפול בעודפי החלבון, והשלמת הביקוש לשומן באמצעות יבוא.
7. יובהר, כי הייצור המקומי יכול לספק את כל השומן הנדרש למתן מענה לביקושים המקומיים לחמאה שולחנית ולמוצרים אחרים המיוצרים מחמאה תעשייתית. עם זאת, כיוון שמכל 12 מיליון ליטר חלב גולמי ניתן לייצר 1,000 טון אבקת חלב ו- 500 טון חמאה, הרי שלייצור השומן מהחלב המקומי, מתלווה ייצור של אבקת חלב בכמות כפולה. השימושים למוצר זה מוגבלים מאוד, ועלות הפינוי של עודפי אבקת החלב הן גבוהות, ועומדות על כ- 10 מל"ח ל 1,000 טון. לפיכך, על מנת להימנע מייצור עודפי אבקת חלב בשוק המקומי, מסתמך התכנון בענף החלב על יבוא של כמויות מדודות של חמאה.
8. לאור האמור, ובכדי להתאים את היצע תומרי הגלם לביקוש בשוק המקומי, ללא יצירת נטל תקציבי מיותר על הענף כתוצאה מהצורך לפנות עודפים גדולים של אבקת חלב, המליצו משרד החקלאות ומועצת החלב על פתיחת מכסות נוספות לייבוא חמאה, הן באריזה קמעונאית לצרכן, והן חמאה תעשייתית בהיקף כולל של כ 4,900 טון, שהם כ 50% מהיקפי הייצור המקומי של חמאה, כמפורט בטבלה שלהלן. על פי נתוני המשרד, היקפי יבוא אלה יתנו מענה למחסור הצפוי ואף עולים עליו ב 50% נוספים.

עד ספטמבר 2019	2018	2017	2016	2015		
5,050	5,997	6,514	5,459	5,466	שולחנית	ייצור מקומי
1,240	3,256	2,929	2,471	1,774	תעשייתית	
6,290	9,253	9,443	7,930	7,240	סה"כ	

מדיניות הקצאת מכסות לייבוא חמאה בשנת 2019

9. כפי שפורט בעמדת משרד האוצר, אופן חלוקת המכסות לייבוא חמאה על ידי ועדת המכסות במשרד הכלכלה (בה חברה נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר), בניגוד לאופן עליו המליץ משרד החקלאות, הוא הסיבה לכך שהורגש מחסור בחמאה. כמפורט להלן:

החלטת וועדת מכסות במשרד הכלכלה	המלצת משרד החקלאות
הצמדת מחיר הייבוא למחיר המפוקח	מאחר ובתחילת שנת 2019 המחיר העולמי לחמאה היה גבוה מהמחיר המפוקח, המלצת משרד החקלאות היתה שלא להצמיד את מחיר החמאה המיובאת למחיר זה. הומלץ לקבוע את מחיר החמאה המיובאת ייקבע במכרזה למחיר מינימום אך ללא מגבלת מחיר מקסימום.
חלוקת מכסות קטנות ליבואנים רבים	נוכח דרישות הכשרות הקיימות בשוק הישראלי, יש עדיפות לייצור בהיקפים גדולים. המלצת המשרד היתה לאפשר למספר מצומצם של יבואנים להנות מיתרון לגודל. בנוסף, ריבוי יבואנים לישראל לעומת מספר מצומצם של מחלבות בחו"ל המייצרות חמאה כשרה, ומוביל לעליית מחירים.
הדרת המחלבות מהיכולת לבקש ולקבל מכסה ליבוא חמאה שולחנית	לאפשר למחלבות לייבוא חמאה כדי לספק את הביקוש למוצריהן השונים, בוודאי כאשר מדובר בחמאה תעשייתית



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
האגף לגורמי ייצור



חלוקת מכסות לחמאה התעשייתית כמעט לכל דורש, וכמות מזערית למחלבות	המשמשת חומר גלם לייצור מוצרי חלב נוספים, שברובה חולקה ליבואנים שאינם מחלבות.
---	--

10. כפי שצפו גורמי המקצוע במשרד החקלאות, המגבלות שנקבעו על ידי ועדת המכסות ואופן חלוקת המכסות, בנוסף על עלויות היבוא בהתאם לעליית המחיר העולמי של חמאה, הביאה לכך שהיבואנים לא מימשו את מכסתם בתחילת שנת 2019, ולהרגשת המחסור ברשתות השיווק.
11. החל מחודש אפריל-מאי 2019 חלה ירידה של המחיר העולמי של חמאה, בשיעור של יותר מעשרה אחוזים. לכן, חלה עליה בכמות המיובאת בהשוואה למחצית הראשונה של השנה. על פי נתוני המכס במשרד האוצר, בחציון השני של שנת 2019 יובאו **2,469 טון חמאה** (נתונים רק עד ה-10/12), לעומת 1,805 טון שיובאו בחציון הראשון של השנה. מדובר בעליה של 37% בהיקפי היבוא. בראייה שנתית, בשנת 2019 (עד 10.12) יובאו 4,274 טון חמאה לעומת 2,278 טון בשנת 2018. כלומר, **מדובר בעליה של 87% בהיקפי היבוא**.
12. בנוסף, גם החוזים העתידיים בשוק העולמי לחמאה, לחצי השנה הקרובה במגמת ירידה. לכן סביר שמכסות היבוא ימומשו גם בשנת 2020.
13. ואכן, בשבועות האחרונים, מבדיקה של אנשי המקצוע במשרד, **אין מחסור של חמאה** ברשתות השיווק. אמנם לא בכל המדפים ניתן למצוא חמאה מייצור מקומי, אך בכל המדפים ניתן למצוא חמאה מיבוא. המסקנה היא שיש תחליף לחמאה מייצור מקומי, וזאת באמצעות חלוקת מכסות היבוא באופן מדוד ומבוקר, כבעבר, ובסה"כ לשנת 2019 ההיצע הכולל של חמאה בהשוואה לשנת 2018 עמד על כ-6% פחות, כאשר אכן רובו של המחסור הורגש בתחילת השנה.

התייחסות להמלצת משרד האוצר

14. המלצת משרד האוצר היא לפתיחה של יבוא חמאה ללא מגבלת כמות ובאופן לא מבוקר, כ"הוראת שעה" לשנת 2020. המלצה זו אינה ברורה ואינה מתייחסת לכך שמדובר במוצר המשמש לוויסות כמויות חומרי הגלם בענף מתוכנן לפי חוק. בנוסף, אין בהמלצת משרד האוצר כל התייחסות או אזכור להבדלים הצפויים בין השנים 2019 ל-2020, כמפורט להלן:
- א. לשנת 2020 הוגדלה המכסה לייבוא חמאה (על כל סוגיה) בפטור ממכס לכמות של 6,250 טון, כ-45% יותר מהמחסור הצפוי.
- ב. מגמת הירידה במחיר העולמי, שיאפשר יבוא זמין יותר (על פי נתוני המכס).

מחירים דצמבר 2019	2019	2018	
ש"ק/ג	ש"ק/ג	ש"ק/ג	אריזות
17.58	18.69	22.74	מעל 1 ק"ג
18.70	19.63	21.50	מתחת 1 ק"ג

- ג. לשנת 2020, בעבודה מאומצת של אנשי המקצוע במשרד, קיבלה וועדת המכסות של משרד הכלכלה את המלצות המשרד באופן חלקי, באופן המייעד את החמאה תעשייתית רק למחלבות הקולטות חלב גולמי בשוק המקומי, ואשר משתמשות בחומר הגלם של השומן לייצור מוצרי חלב. ובכך יתפנה יותר שומן מייצור מקומי לשיווק חמאה שולחנית לשוק המקומי.
- ד. עם פרסומו של הצו בדבר היקף הייצור הכולל של חלב גולמי לשנת 2020, יתאפשר גידול של רצועות הייצור מעבר למכסה (היקפי ייצור בגינם מתקבל מחיר נמוך יותר עבור החלב הגולמי).




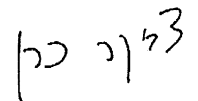
מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
האגף לגורמי ייצור



- גידול זה ברצועות יביא לגידול **בפועל** בהיקפי ייצור החלב ברפתות (משיקולי תכנון כלכלי של התמורה הצפויה מחלב עודף המיוצר בכל רפת).
- ה. באופן טבעי בתקופת החורף, מיוצר יותר חלב גולמי. בתקופה זו מיוצרים עודפי החלב, וכתוצאה מכך - עודפי השומן. כבר היום ניתן לראות את הצמצום במחסור ברשתות השיווק של חמאה מקומית. צמצום זה צפויה לגדול במהלך החורף.
15. נוכח כל הסיבות הללו, אנו סבורים שיש באמצעים שנקטו עד כה כדי לתת מענה לביקושים המקומיים לחמאה, ולמניעת המחסור גם בשנת 2020.
16. משרד האוצר בהמלצתו, מתעלם מהשפעת המהלך המוצע של פתיחת יבוא חמאה ללא מגבלת כמות ובאופן לא מבוקר, בנושאים הבאים:
- א. כיצד יכול להתיישב ייבוא לא מבוקר וללא מגבלת כמות, של מוצר בר איסוס לתקופה ארוכה, **בענף מתוכנן לפי חוק?** מהלך זה ייצור עודפי שומן, עודפי חלבון ואף ירידה בביקוש לחלב גולמי מייצור מקומי. מהלך זה הוא בעל עלות כלכלית אדירה על הענף והמשק בכללותו, שהשפעותיה חורגות משנת 2020 לבדה.
- ב. פגיעה ביחסי החוץ והסכמי הסחר של מדינת ישראל עם שותפות הסחר, אשר ההטבה שניתנה להן במסגרת הסכמי סחר שונים, מאבדת ממשמעותה נוכח פתיחת יבוא ללא מגבלת כמות ובאופן לא מבוקר.
- ג. לא הוסבר מדוע יש דחיפות למהלך זה כיום, כאשר השתנו התנאים בהשוואה לשנת 2019 כפי שפורט בהרחבה לעיל.
17. יתרה מכך: מדוע יוזם משרד האוצר מהלך דרסטי בעל השלכות הרות אסון לענף החלב, במקום לעשות שימוש בכלים העומדים לרשותו (במסגרת ועדת המכסות) **לשינוי שיטת החלוקה של מכסות הייבוא של חמאה שולחנית**, ולקביעת קריטריונים אשר יבטיחו את הייבוא?
18. זה המקום להזכיר את המלצת משרד החקלאות באשר לקריטריונים לייבוא חמאה שולחנית:
- א. פרסום מכרז למחיר הנמוך ביותר ללא מגבלת מחיר מפוקח או מחיר מקסימום;
- ב. התניית מכסת הבונוס (מכסה שמקבל יבואן שהציע מחיר נמוך, ללא מגבלת מחיר) וחלוקתה רק **לאחר ביצוע יבוא בפועל** של המכסה התחרותית;
- ג. קביעת מחיר מקסימום למכסת **הבונוס** בלבד, כך שלא נמצא ברשתות השיווק חמאה במחיר כפול מהמחיר המפוקח.
19. **לסיכום**, קבלת המלצות משרד האוצר, לא תשפר את מצב הצרכנים, **ואף תרע את מצבם**. מאחר ולא תהיה כל מגבלת מחיר על המוצרים המיובאים, וייתכן מאוד שהמחיר לצרכן יגדל, ותיבוא רק חמאה יקרה בעלת נתח רווחים גבוה, הן ליבואן והן לקמעונאי.


ד"ר דן אסף לוי
מנהל אגף בכיר
גורמי ייצור


אורלי זק
סמנכ"ל בכיר
אסטרטגיה, כלכלה ומחקר


צביקה כהן
סמנכ"ל בכיר
השקעות ומימון

סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי לייצור ענף הבקר לחלב

במטרה לפתח ולייעל את ענף הבקר לחלב, להפחית את העלות הממוצעת לייצור חלב, להביא להפחתת מחיר החלב ומוצריו לצרכנים ולצורך שמירת ההתיישבות, סוכמו העקרונות בין נציגי החקלאות, מועצת החלב, משרד החקלאות ומשרד האוצר. הוצאת עקרונות מדיניות אלו לפועל, יבוצעו בהתאם להנחיות המשפטיות של משרדי האוצר והחקלאות ובכפוף לכל דין, באמצעות נוהל או הסכם מפורט, ככל שיידרש.

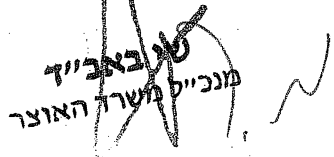
מענקים:

1. בענף הבקר לחלב תבוצע תכנית התייעלות מואצת, שיעודה להביא את יחידות הייצור בענף לכושר ייצור שנתי שלא יפחת מ-1.2 מיליון ליטר חלב גולמי לרפת.
2. לצורך כך, יתקצב משרד האוצר את מנהלת ההשקעות, בשנים 2019-2025 כולל, בתקציב תוספתי של 450 מיליון ₪ כולל מע"מ כדין, לעידוד הקמת רפתות גדולות, הרחבת רפתות קיימות והתייעלות, עבור בעלי מכסה וזכאים למכסה עד סוף שנת 2017, בהתאם לחלוקה הבאה:
 - א. יוקצו 300 מיליון ₪ כולל מע"מ עבור "יצרן מושבי". זאת באמצעות מענק עבור תכנית פיתוח לרפת אשר מייצרת יותר מ-2.1 מיליון ליטר חלב בשנה או מענק דיפרנציאלי בהתאם להיקף הייצור העתידי, לרפת עבור תכנית פיתוח להגדלת הייצור ליותר מ-1.2 מיליון ליטר חלב בשנה ופחות מ-2.1 מיליון ליטר בשנה.
 - ב. לצורך סיוע בהתמודדות עם השינויים הכלוליים בסיכום זה, יוקצו עד 12.5 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים 2019-2024 כולל (סה"כ 75 מלש"ח כולל מע"מ), מתוך התקציב האמור בסעיף (א) לעיל. תקציב זה יוקצה, באופן שוויוני במענק לבעלי מכסת חלב אשר ירכשו מכסת חלב או יפרשו מהענף עד לשנת 2025 כולל. מענק הפרישה החד פעמי, יינתן בגובה של עד 140 אלש"ח לרפת (לא לפי ליטר), כתוספת למכירת המכסה במלוואה במסגרת תהליך הניוד במועצת החלב במשך כל תקופת הסכם. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – "משרד החקלאות") יוכל להסיט תקציבים בסעיף זה משנה לשנה באישור אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן "אגף התקציבים"), לפי כל דין.
 - ג. מתוך הסכום האמור לעיל בסעיף א' יוקצו 33 מיליון ₪ כולל מע"מ לרפת עבור תכנית פיתוח להגדלת הייצור ליותר מ-1 מיליון ליטר חלב בשנה ופחות מ-1.2 מיליון ליטר בשנה. הקצאת התקציב בסעיף זה תינתן באותו קצב מימוש של התקציב עבור השקעות לרפתות למעל 1.2, כאמור בסעיף א' לעיל.
 - ד. החל משנת 2023, יוקצו 50 מיליון ₪ כולל מע"מ עבור מענקי פרישה, להשלמה למחיר של 2.3 ₪ לליטר, רק ולאחר שלא התקבל מחיר זה בניסיון מכירה לשני המגזרים (שיתופי ומושבי). מנגנון זה הינו בהמשך למנגנון האמור בסעיף 6ח.
 - ה. יוקצו 100 מיליון ₪ כולל מע"מ כדין עבור "יצרן שיתופי".
 - ו. החל משנת 2024, ניתן יהיה לבצע הסטה בתקציב, בין הסעיפים לעיל, בהתאם להמלצת ועדת המעקב ובאישור אגף התקציבים.

3. המענקים והתמיכות, כאמור בסעיף 2, יינתנו בכפוף לקיומם של כל אלה:

- א. המחיר שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור ליטר חלב בקר במכסה (לעיל ולהלן - מחיר המטרה) יפחת בהתאם לאמור בסעיף 6;
- ב. החל מחודש ינואר משנת 2025 מחיר המטרה ייקבע על בסיס סקר בהתאם לאמור בסעיף 7;
- ג. ההיטל למועצת החלב יקבע, עד ליום 1 בינואר 2021, בהתאם לאמור בסעיף 9;
- ד. מועצת החלב תקצה בכל שנה בשנים 2020 - 2025, כולל, תקציב שלא יפחת מ-4 מלש"ח לצורך הקמת מערך ייבוש חלב נוסף. תקציב שלא ינוצל באותה שנה, יופנה לקרן ייעודית לנושא זה בלבד;
- ה. יופחתו המכסים ויוגדלו המכסות בפורט ממוצע בסעיף 10;

מנכ"ל משרד האוצר



מנכ"ל משרד החקלאות



1. יתוקן אופן הפעילות של וועדות מחיר המטרה כמפורט בסעיף 6.

4. מנכ"ל משרד החקלאות יקים ועדת מעקב, בה יהיו חברים נציג משרד החקלאות, נציג אגף התקציבים, נציג המועצה לענף החלב בישראל (להלן – "מועצת החלב"), נציג תנועת המושבים, נציג הקיבוצים ונציג התאחדות מגדלי הבקר (להלן – "ועדת המעקב"). הוועדה תעקוב אחר יישום סיכום זה והשגת יעדיה ותמליץ, פה אחד, על עדכון התכנית וצעדים שיידרשו לצורך מימוש העדכון. הוועדה תתכנס לפי הצורך ולא פחות מ-3 פעמים בשנה. הוועדה תוכל להזמין משקיפים לדיוני הוועדה. בישיבתה הראשונה תוכל הוועדה למנות צוותי משנה שימליצו לוועדה לפי העניין לשמו מוגו.

5. מנכ"ל משרד החקלאות יקים ועדה בראשות סמנכ"ל השקעות במשרד החקלאות שיכלול את נציג אגף התקציבים, נציג מועצת החלב, נציג תנועת המושבים, נציג הקיבוצים ונציג התאחדות מגדלי הבקר (להלן – "ועדת ההשקעות"). ועדה זו תמליץ על תנאים נוספים להקצאת המענקים והתמיכות. עקרונות הקצאת המענקים והתמיכות, לרבות רשימת ההשקעות המוכרות, ייקבעו בידי נציגי הממשלה החברים בוועדת ההשקעות, פה אחד.

מחיר מטרה:

6. להמליץ לשר החקלאות, לקדם תיקון של חוק תכנון משק החלב, התשס"א-2011 (לעיל ולהלן – חוק תכנון משק החלב), ולהמליץ לשרים לפעול לתיקון תקנות:

א. כך שתוקפה של הוראת המעבר לעניין מחירים מזעריים לליטר חלב בקר במכסה, לפי סעיף 44 בחוק תכנון משק החלב, תוארך עד ליום 31 בדצמבר 2025

ב. תבצע הפחתה מדורגת למחיר המטרה בסך כולל של 23 אגורות בהתאם לטבלה שלהלן:

1.10.24	1.4.24	1.10.23	1.4.23	1.10.22	1.4.22	1.10.21	1.4.21	1.10.20	1.4.20
23	20.5	18	16	14	11.5	9	7	5	2.5

ג. מנגנון הפחתת מחיר המטרה לפי שיעור הפיריון הקבוע כיום בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012, לשנים 2019 – 2024 כולל, יבוטל.

ד. בנוסף להפחתה האמורה בסעיף 6' לעיל, תבוצע הפחתה נוספת במחיר המטרה באופן שתבטל את ההתייקרות הצפויה במהלך השנה הקרובה של מוצרי החלב המפוקחים:

1.1.22	1.1.21	1.1.20	1.1.19
1.5	5.5	5.5	4

ככל שתידרשנה הקדמות נוספות למניעת ההתייקרות האמורה בסעיף זה, אשר לא תעלינה על 10 אג' במצטבר, כולל רכיבים, הן תבואנה על חשבון הפחתות עתידיות מסעיף 6ב, ביחס של 1:1.

ה. סקר הוצאות ייצור של הרפתות ייערך בשנת 2023 בלבד, בהתאם למפורט בסעיף 7; תוצאות הסקר ייושמו ביום 1 בינואר 2025. החל מיישומו של הסקר כאמור, ינוכה שיעור הפיריון השנתי בסך 2% בהתאם לקבוע בתקנות בנוסחן כיום, למעט בכל שנת 2025 אז ינוכה שיעור הפיריון השנתי בסך 2.75%.

ו. שר החקלאות ושר האוצר יהיו רשאים להאריך בצו את תוקפה של הוראת השעה, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת מעבר לסוף שנת 2025.

ז. אופן פעולתן של ועדות היישום וההיגוי הנוגעות למחיר המטרה והקבועות בתקנות תכנון משק החלב וחוק תכנון משק החלב, ישונה כך שהחל מתחילת 2019:

- ועדת היישום – הרכב הוועדה יכלול 50% נציגי משרד האוצר.
- ועדת ההיגוי – החלטות בוועדה יתקבלו פה אחד. במקרה של חילוקי דעות, החלטות יוכרעו פה אחד ע"י מנכ"ל האוצר והחקלאות.
- כלל העלויות בשתי הוועדות לעיל, למעט הפיריון, יקבעו באמצעות מדדים אקסוגניים עם עדיפות למדדי למ"ס.

ח. מחיר מכסת חלב יעמוד על 2.3 ש"ח לליטר בתקנות עד סוף 2022 מתחילת ההסכם. במידה ולא תירכש מלוא המכסה שעומדת לביטול בתוך שני רבעונים עוקבים על ידי יצרנים מושביים, תיפתח הרכישה ליצרנים שיתופיים להיפך. לצורך כך, יבוצעו ההתאמות הנדרשות בחוק.

שייב"ד
מנכ"ל משרד האוצר

13.10
1.10.24
20

7. החל מיום 1 בינואר 2025, ייקבע מחיר המטרה על בסיס סקר להוצאות ייצור שייערך ברפתות המייצרות לפחות 1.2 מיליון ליטרים בשנה.

8. להמליץ לשרים לפנות לוועדת המחירים, לבחון מקצועית, בהתאם לסמכותה לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, את עדכון המחירים המרביים לחלב ומוצריו הנובע מהפחתת מחיר המטרה לליטר חלב בהתאם לאמור לעיל.

9. להמליץ לשר החקלאות לפעול לקבוע, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 28 לחוק תכנון משק החלב כי ההיטל המרבי של מועצת החלב יעמוד על 3.8 אגורות לליטר חלב מיצרנים.

מכס:

10. להמליץ לשר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017 (להלן – צו תעריף המכס) באופן –
א. שהמכסים החלים על מוצרי החלב מיובאים יופחתו במספר פעימות בהתאם למפורט להלן, בכפוף לשימוע:

1.1.2026	1.1.2025	1.1.2024	1.1.2023	1.1.2022	1.1.2021	1.1.2020	1.1.2019	כיום	פרט מכס
									04.01.1000 חלב ושמנת, בלתי מרוכזים עד 1% שומן
									04.01.2000 חלב ושמנת, בלתי מרוכזים 61% שומן
15%	16%	17%	18%	19%	21%	22%	24%	40%	04.02.9000 חלב ושמנת מרוכזים – אחרים
									04.04.1090 מי גבינה אחר
									04.04.9000 מוצרים שמרכיביהם חלב טבעי
51%	55%	59%	64%	68%	73%	78%	83%	140%	04.05.2000 ממרחי תוצרת חלב
9%	10%	11%	11%	12%	13%	14%	15%	25%	19.01.9022 תחליף גבינה עם שומן צמחי
									21.06.9020 תחליפי גבינה (סויה וכו')
2.00	2.17	2.33	2.50	2.67	2.87	3.07	3.27	5.50	04.01.4000 חלב ושמנת, בלתי מרוכזים בין 6% ל-10%

שי בן ציון
מנכ"ל משרד האוצר

103.50
10.7
10.7

									04.01.5000 חלב ושמן, בלתי מרוכזים, מעל 10%
									4.03 יגורט ואחרים
8.05	7.59	7.05	6.45	6.05	5.40	5.05	6.82	4.05	04.06.9030 גבינה מסוג ג'מיד
									04.06.2090 גבינה מגוררת או באבקה, מכל הסוגים, אחרת
									04.06.3000 גבינה מעובדת
3	3.25	3.5	3.75	4	4.3	4.6	4.9	8.25	04.06.4000 גבינה עם גידים כחולים
									04.06.9020 גבינת חלומי
									04.06.1090 גבינה טרייה אחרת
3	3.25	3.5	3.75	4	4.3	4.6	4.9	7.95	04.06.9090 גבינה אחרת

יובהר כי צו תעריף המכס יתוקן באופן שהפחתות המכס לא יחולו על מוצרי צאן, ובכלל זה גבינות צאן. לצורך כך, יפתח פרט מכס חדש 04.06.9010 לגבינות צאן שבו יוותר מכס 7.95 שח.

- ב. פריט מכס 04.06.2020/5, גבינה באבקה לייצור מזון לבעלי חיים בפטור מנכ"ל, ישונה כך שסך המכס יעמוד על 0% החל משנת 2020.
- ג. אם יפחת הביקוש בשוק המתוכנן לחלב בקר גולמי מייצור מקומי אל מתחת ל-1.5 מיליארד ליטר באחת מהשנים 2022-2025, לתקן את הצו כנוסחו לאחר תיקונו כאמור בטבלה שבסעיף (א) לעיל, כך שלא תיכנס לתוקפה פעימה נוספת של ירידת מכס, עד שיגיע הייצור המקומי ל-1.5 מיליארד ליטר בשנה. לכשישוב וככל שישוב, הייצור ל-1.5, תיכנס לתוקפה בשנה העוקבת פעימת המכס הרלוונטית לשנה זו מן הטבלה לעיל ובלבד שלא מדובר בהפחתה של למעלה מ-0.5 ש"ח. סעיף זה תקף רק לפעילות המכס שמתחת ל-4 שח. בכל מקרה, הפחתות מכס שבוצעו לא יתוקנו בדעיכה. צוות המשותף למועצת החלב, משרד האוצר ומשרד החקלאות, יקבעו, פה אחד, את מנגנון החישוב של הביקושים כאמור. מנגנון אוטומטי זה ייכנס לצו המכס עד לסוף שנת 2022.
- ד. אם סקר מחיר המטרה שייכנס לתוקפו בתחילת 2025, כאמור בסעיף 6ה, יביא להתייקרות מחיר המטרה, בניכוי מדדים, בלמעלה מ-9 אג', תוקפא באופן חד-פעמי, בתחילת 2026, לתקופה שלא תעלה על שנה פעימת המכס המפחיתה ל-3 שח.
- ה. שתגדל היקף המכסה לייבוא אבקת חלב לפי פרטי מכס 04.02, כך שלאחר פתיחתה תגדל סך המכסה הפטורה ממכס ליבוא פריטים אלה, ביחס לסך המכסה ב-2019, לפי שיעורי הגידול הבאים, בהתאם לכל מכסה ובהתאם לכללי הסחר העולמיים, למעט מכסה מספר 4029 המפורטת בסעיף 10(ה) לסיכום זה:

2025 ואילך	2024	2023	2022	2021	2020	שיעור גידול סך המכסה
75%	50%	40%	30%	20%	10%	

- ו. שתגדל היקף המכסה לייבוא אבקת חלב במכסה 4029, בפרט מכס 04.02.1020/5, כך שלאחר

שי מאב"ד
מנכ"ל משרד האוצר

(Handwritten signature)

(Handwritten signature)

פתיחתה תגדל סך המכסה הפטורה ממכס ליבוא פרט זה, ביחס לסך המכסה ב-2018, לפי שיעורי הגידול הבאים:

2025 ואילך	2024	2023	2022	2021	2020	2019	שיעור גידול סך המכסה
150%	100%	80%	60%	40%	30%	20%	

ז. שיעמוד היקף המכסה לייבוא המאה במכסה 4055, בפרטי מכס 04.05, בכל אחת מהשנים 2019 – 2022 (כולל), על 1,750 טון, ומשנת 2023 ואילך על 2,250 טון בשנה. כמו כן, שיעמוד היקף המכסה לייבוא המאה במכסה 4056, בפרטי מכס 04.05, בכל אחת מהשנים 2019 – 2022 (כולל), על 1,250 טון, ומשנת 2023 ואילך על 1,750 טון בשנה. בתחילת שנת 2021 תיערך בחינה משותפת של אגף התקציבים ומועצת החלב להקדמת תוספות המכסה משנת 2023 לשנת 2021 ואילך.

נושאים נוספים:

11. מנכ"ל משרד החקלאות יקים צוות בראשותו שיכלול את נציג אגף התקציבים, נציג מועצת החלב ונציג התאחדות מגדלי הבקר –

א. שיבחן בהתאם לנתונים שיוצגו בפניו את הצורך לתקן את תקנות תכנון משק החלב, התשע"ד-2014, באופן הבא:

(1) לאפשר גמישות בהקמת שותפויות בין יצרנים ובין היתר: הגדלת רף מספר השותפים האפשרי לאיחוד, הגדלת המרחק בין שותפים, חזרה של יצרן קיים מאומנה לייצור במסגרת משותפת, הקמה של רפתות חדשות במסגרת שותפות.

(2) ועדת המכסות לא תקבע מכסה ליצרן חדש אלא אם ייצר מכסתו ברפת חדשה והיקף המכסה ברפת במסגרה הוא ייצר יעלה על 2.1 מיליון ליטר חלב.

ב. הצוות, בהסכמת נציגי הממשלה בצוות, ימליץ לשר החקלאות, במידת הצורך, לפעול לקידום תיקון התקנות כאמור.

12. מנכ"ל משרד החקלאות יקים צוות בראשותו או בראשות מי מטעמו, שיכלול את נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מנהל התכנון במשרד האוצר, שיבחן הצעות להקלה ברגולציה על מתן היתרי בנייה להקמת רפתות חדשות והגדלת רפתות קיימות, ובמידת הצורך, ימליץ לשר החקלאות ולשר האוצר לפעול לקידום ההצעות.

13. משרד החקלאות יבחן את הקריטריונים להקצאת עובדים זרים בענף הרפת, בכפוף לכך שלא יוגדל מספר העובדים המוקצים לענף זה.

14. להמליץ לשרים להגיש, ככל שיידרש, הצעת החלטה לממשלה שבה תאמץ הממשלה סיכום זה, ותנחה את השרים הרלוונטיים לבצע תיקוני חקיקה וחקיקת משנה, ככל שנדרש לביצועו.

15. במידה וינתן בחוק פטור ממע"מ, לא יפחית משרד האוצר את התקציבים בסיכום זה.

16. הצדדים הרלוונטיים יפעלו לצמצום פגיעה ברווחת בעלי חיים כך שיצומצם יבוא בעלי חיים מחו"ל באמצעות הגדלת המכס הקצוב לעגלים מעל משקל 250 ק"ג. במקביל, על מנת למנוע מחסור בהיצע, יבוטלו כלל המכסים על בשר מצונן החל משנת 2019.

17. סיכום זה כפוף לכך שהצדדים לא יחזרו בהם מתמיכה זו עד לשנת 2025 כולל. כמו כן, במידת הצורך, הלשכות המשפטיות של חקלאות ואוצר יפרסמו הסכם מפורט משפטי על סמך העקרונות המסוכמים בסיכום זה.

18. לעניין סיכום זה –

"השרים" – שר האוצר ושר החקלאות ופיהוד הכפר;

שי נציג
מנכ"ל משרד האוצר

א. א. א.
11.7
11.8

"ועדת המעקב" – ועדה שהוקמה בהתאם לסעיף 4.

"ועדת ההשקעות" – ועדה שהוקמה בהתאם לסעיף 5.

"יצרן מושבי" – יצרן חלב בקר שאינו יצרן שיתופי כהגדרתו בתקנות תכנון משק החלב (העברת מכסות של יצרנים שיתופיים בענף הבקר), התשע"ה-2015, ואינו בית ספר חקלאי או מכון מחקר חקלאי;

"יצרן שיתופי" – כל אחד מאלה:

(1) קיבוץ או מושב שיתופי;


(2) יצרן שבעת שהוקצתה לו מכסת חלב לראשונה היה קיבוץ או מושב שיתופי;

(3) יצרן שהוא אגודה שיתופית שחברים בה עד שלושה קיבוצים או מושבים שיתופיים (להלן –

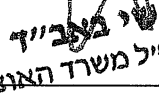
אגודה), ושנקבעה לו מכסה לפי דין לפני תחילתו של חוק תכנון משק החלב;

"מחיר המטרה" – המחיר המזערי שתשלם מהמחיר ליצרן בשער המשק, לא כולל היטל מועצת החלב;

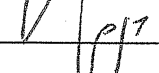
"מינהלת ההשקעות" – מינהלת מינהל השקעות בחקלאות, שהוקמה בחוק לעידוד השקעות הון בחקלאות התשמ"א-1981;



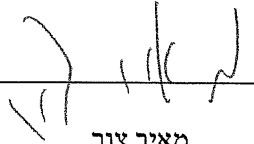
עדי חכמון
סגנית הממונה על התקציבים



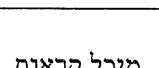
שי באב"ד
מנכ"ל האוצר



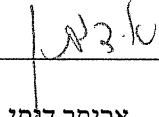
שלמה בן אליהו
מנכ"ל משרד החקלאות



מאיר צור
יו"ר התאחדות חקלאי ישראל



מיכל קראוס
מנכ"לית מועצת החלב



אביתר דותן
מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב