

## הפחתת המעורבות הממשלתית בענף הצאן

### הצעה להחלטה

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1584 מיום 5 במאי 2014 שעניינה: "שכלול התחרות בענפי החלב והבשר", ועל מנת להמשיך ולהביא להפחתת יוקר המחיה בענפי המזון, באמצעות הוזלת מחירי המוצרים המיוצרים מחלב צאן, ובהתאם להמלצות הוועדה לבחינת משטר המכסות בענפי הצאן - עזים וכבשים, אשר הגישה המלצותיה לשר החקלאות באפריל 2012-

מ ח ל י ט י ם ,

לבטל את התכנון החל על ענפי ייצור חלב הצאן (כבשים ועזים) מכוח חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן - החוק), באופן הדרגתי כך שבשנת 2019 לא יחול עוד התכנון על חלב צאן.  
בין השנים 2015 עד 2018 (להלן - תקופת המעבר) יתקיים בענף חלב הצאן תכנון חלקי, כמפורט להלן:

#### א. הגדלת מכסת ייצור -

- (1) בתקופת המעבר יגדלו היקפי המכסות האישיות שיוקצו ליצרני חלב צאן, לרבות ליצרנים שהם תאגיד, באופן הבא:
  - (א) בשנת 2015 - היקף המכסה שיוקצה לכל יצרן יעמוד על 120% ממכסתו בשנת 2014;
  - (ב) בשנת 2016 - היקף המכסה שיוקצה לכל יצרן יעמוד על 200% ממכסתו בשנת 2015;
  - (ג) בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 היקף המכסה שיוקצה לכל יצרן יעמוד על 150% מהיקף מכסתו בשנה שקדמה לה;
  - (ד) החל משנת 2019 לא יוגבל ייצור חלב צאן במכסות.

- (2) על אף האמור בפסקה 1 לעיל, מכסת יצרן בודד לא תעלה על 12% מכלל המכסות בענף בשנה הקודמת. החל משנת 2019 ייאסר בחקיקה על יצרן בודד לייצר חלב צאן בכמות העולה על 12% מסך הכמות שיוצרה בענף בשנה הקודמת.  
לעניין פסקה זו תחושב המכסה של יצרן בודד וכמות ייצור חלב צאן בידי יצרן בודד כסך המכסות או סך כמות הייצור, לפי העניין, שלו, של יצרן השולט בו, ושל יצרנים שבשליטתו או שבשליטת מי ששולט בו.

#### ב. כניסת יצרנים חדשים לענף תתבצע באופן הבא:

- (1) בכל אחת משנות תקופת המעבר, יוקצו מכסות לשמונה יצרנים חדשים בענפי הצאן, ובכלל זה ליצרנים המייצרים חלב צאן במסגרת "משק סגור". תינתן העדפה בהקצאת

- מכסות חדשות לבני מיעוטים. לעניין זה, "משק סגור" - יצרן אשר רשאי למכור את החלב המיוצר על ידו רק למחלבה קולטת במשקו.
- (2) יצרן חדש יקבל מכסה בהיקף השווה למכסה הממוצעת של השנה הקודמת ומכסותו תגדל בהתאם למתווה המפורט בסעיף קטן א לעיל.
- (3) החל משנת 2018 לא תוגבל כניסת יצרנים חדשים לענף.

### רשת ביטחון -

להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר להעניק ליצרנים הפעילים בענפי הצאן רשת ביטחון כמפורט להלן:

א. בתקופת המעבר ובשנת 2019 (להלן - **תקופת התמיכה**), וככל שבתקופה זו ירד המחיר של ליטר חלב צאן למגדל כתוצאה מהגדלת המכסות שלא בעקבות הוזלה אקסוגנית בתשומות הייצור, תינתן רשת ביטחון להבטחת מיתון הירידה ליצרנים הפעילים בענף. לעניין זה, "יצרנים פעילים" - יצרני חלב צאן שהוקצתה להם מכסה כדין בשנת 2014.

ב. רשת הביטחון תינתן באופן הבא:

(1) אחת לרבעון יחושב ההפרש שבין המחיר הממוצע ששילמו כלל המחלבות הקולטות עבור ליטר חלב צאן - עיזים או כבשים, בנפרד, לפי העניין, שרכשו באותו רבעון לבין המחיר הרבעוני הקובע לליטר חלב צאן - עיזים או כבשים, בנפרד, לפי העניין (להלן: **"הפרש המחירים"**).

לעניין זה, "המחיר הרבעוני הקובע של חלב עיזים" - 175% של מחיר המטרה לליטר חלב בקר אשר ייקבע בהתאם להוראות תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב) (הוראת שעה), התשע"ד-2013, כפול מקדם ההפחתה המפורט בטבלה שלהלן;

"המחיר הרבעוני הקובע של חלב כבשים" - 175% של מחיר המטרה לליטר חלב בקר אשר ייקבע בהתאם להוראות תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב) (הוראת שעה), התשע"ד-2013, כפול מקדם ההפחתה המפורט בטבלה שלהלן.

מקדם הפחתה עבור שנה נתונה	
95%	2015
90%	2016
85%	2017
80%	2018
25%	2019

- (2) במסגרת רשת הביטחון תינתן תמיכה רבעונית שלא תעלה על מכפלת הפרש המחירים בכמות הליטרים שיוצרה ברבעון המקביל בשנת 2014.
- ג. סך תקציב התמיכה באמצעות רשת ביטחון לא יעלה על 20 מיליון שקלים חדשים בפריסה לחמש שנות תקופת התמיכה.
- ד. בתום תקופת המעבר לא תינתן רשת ביטחון.

### מענקי פרישה-

להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר להעניק ליצרנים פעילים בענפי הצאן מענקי פרישה כמפורט להלן:

- (1) בשנים 2015 עד 2016, יצרנים פעילים בענפי הצאן אשר יבקשו לפרוש מפעילות ייצור חלב, יהיו זכאים למענק פרישה בסכומים הבאים:
  - (א) בשנת 2015: סכום שאינו עולה על - 75% ממכפלת ממוצע המחירים הרבעוניים הקובעים לשנת 2014 (כל ענף בהתאם לאמור בסעיף 3(ב)(1) לעיל) בהיקף המכסה שהייתה ליצרן בשנת 2014 או היקף הייצור של היצרן בפועל בשנה האמורה, לפי הנמוך מביניהם.
  - (ב) בשנת 2016 - 90% מהסכום האמור בפסקת משנה א לעיל;
  - (ג) בשנת 2017 - 85% מהסכום האמור בפסקת משנה ב לעיל.
- (2) לעניין זה, "יצרנים פעילים"- יצרני חלב צאן שהוקצתה להם מכסה כדין בשנת 2014. יצרן פורש יתחייב שלא לחזור לעסוק בענף חלב הצאן, וככל שיעשה כן יהיה עליו להחזיר את המענק, בתוספת הפרשי הצמדה.
- (3) סך התקציב למענקי פרישה לא יעלה על 15 מיליון שקלים חדשים בפריסה לשלוש שנים כאמור.

להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר להכין תוכנית התייעלות ליצרנים שיבחרו להישאר בענף הצאן ולקבוע קריטריונים לתמיכה בהם, בהתייעלות עם משרד האוצר, תוך 90 יום ממועד החלטה זו. המענקים יחולקו במשך כל תקופת המעבר. סך התקציב לתמיכה בהתייעלות לא יעלה על 12.5 מיליון שקלים חדשים שייפרשו על פני חמש שנות תקופת התמיכה.

להטיל על משרד החקלאות, באמצעות היחידה לסחר חוץ, להקצות סך של 500 אלף שקלים חדשים מדי שנה לתמיכה בקידום מכירות בחו"ל של מוצרי חלב צאן ישראלי. משרד החקלאות יהיה רשאי, ככל שיראה צורך בכך, בתיאום עם אגף תקציבים במשרד האוצר, להעביר תקציב לתמיכות או מענקים לפי החלטה זו מסעיף אחד למשנהו. לצורך יישום החלטה זו, להקים צוות שימנה מנכ"ל משרד החקלאות בהשתתפות שני נציגי משרד החקלאות ונציג אגף התקציבים באוצר. נציג ארגוני המגדלים ישמש כמשקיף בצוות זה. הצוות יקבע את סדרי עבודתו ויקבע את אופן יישום מנגנון רשת הביטחון ואת הקריטריונים לחלוקת התמיכות והמענקים לפי החלטה זו. להטיל על שר האוצר לבצע את תיקוני החקיקה ליישום החלטה זו ולשלבם במסגרת חוק התוכנית הכלכלית.

### דברי הסבר

#### רקע כללי

ענף חלב הצאן (כבשים ועיזים) בישראל מפיק כ-19 מיליון ליטר חלב גולמי בשנה. מתוכם כ-11 מיליון ליטר של חלב עיזים וכ-8 מיליון ליטר של חלב כבשים. ערך הייצור במונחי מחזור לחקלאי עומד כל כ-80 מיליון שקלים חדשים ועל מעל ל-250 מיליון שקלים חדשים במונחי מחיר לצרכן. בענף העיזים רשומים כ-80 יצרנים פעילים, ומחלבות משק רבות, והביקוש לחלב עיזים נמצא במגמת עליה ברורה בעשור האחרון. בענף הכבשים רשומים כ-60 יצרנים פעילים והביקוש לחלב כבשים תנודתי יותר ורק בשנה האחרונה נרשמה מגמת עליה בביקוש לחלב זה.

ענף חלב הצאן אינו מתנהל באופן חופשי, אלא מנוהל תוך מעורבות ממשלתית גבוהה ביותר באמצעות תכנון מרכזי ותכנון פרטני של מכסות יצור המוקנות לכל יצרן בענף. יצרנים הרוצים למצות יתרונות לגדול מוגבלים על ידי היצור במכסות. תכנון מסוג זה לא מתקיים באף מדינה מפותחת.

בנוסף, מחיר ליטר חלב גולמי הינו מחיר מינימום אשר מפרסמת מועצת החלב, והוא נקבע ביחס למחיר ליטר חלב בקר. המחיר משקף עלות ממוצעת גבוהה ביצור (בשונה מעלות שולית) על מנת לאפשר ליצרנים הלא יעילים להמשיך ולהתקיים בענף. המשמעות היא שאין אפשרות ליצרני החלב היעילים יותר למכור את תוצרתם במחיר נמוך יותר למחלבות הרוצות בכך, עובדה המביאה לייקור המוצרים הסופיים לצרכן.

יתרה מכך, הטיפול המשותף בעודפי תוצרת על ידי כלל היצרנים בענף מביא לכך שאחוזים ניכרים מחלב הכבשים מיוצאים לחו"ל במחירים מוזלים מידי שנה, בעוד שאותם מוצרים נמכרים בישראל במחיר גבוה, כך שהייצוא מסוכסד למעשה על ידי הצרכן המקומי. לדוגמא - 30% מחלב הכבשים המיוצר מדי שנה בארץ ונקנה על ידי המחלבות במחיר מלא, מיוצא, כגבינות, לחו"ל במחיר נמוך יותר על מנת "לטפל" בעודפי החלב בענף זה.

על מנת להתמודד עם הבעיות שגורם התכנון, מוצע לבטל את התכנון בענף הצאן באופן מדורג, בתקופת מעבר של 4 שנים. בתום תקופת המעבר יהיה ייצור חופשי של חלב צאן וכל יצרן יבחר אם וכמה לייצר על פי תנאי השוק.

ההדרגה תתבטא בכך שמכסת הייצור תגדל מדי שנה, עד שהמגבלה האפקטיבית על יצור לא תהווה חסם, למעט למניעת ריכוזיות בשוק; כל עוד אין יצרן אחד הזכאי לייצר יותר מ-12% מהייצור הכולל בענף יש קושי בהשגת כוח עודף בשוק.

במקביל להגדלת המכסה ליצרנים הקיימים, יקבלו גם יצרנים חדשים שיבחרו להיכנס לענף מכסה השווה למכסה הממוצעת בענף.

עוד מוצע, לקבוע כי במסגרת הגדלת המכסה והוספת יצרנים חדשים לענף, תבוצע העדפה מתקנת לבני מיעוטים שזה עיסוקם המסורתי ושכיום מייצרים שלא במסגרת המכסה, וכך למעשה לתת עדיפות במתן האישורים למי שכבר יש לו ניסיון בענף ועוסק בו כיום באופן לא מוסדר. נוכח המהלך, אשר משנה את התנאים המסחריים הנהוגים בשוק, מוצע לפעול במספר דרכים מקבילות בתקופת המעבר ובשנה הראשונה ליישום ההחלטה;

האחת - להעניק ליצרנים אשר מעוניינים לצאת מהענף מענק פרישה שיאפשר את פרישתם בכבוד. השנייה - לאפשר ליצרנים אשר יבחרו להישאר בענף ליהנות ממענקים אשר ימתנו את הירידה במחיר ויהיו מעין רשת ביטחון עבורם. באופן זה, מובטח כי החיסכון למשק מהירידה במחיר יהיה גדול מסך המענקים לענף.

המהלך המוצע יביא לפתיחת הענף בפני יצרנים חדשים שיבחרו לעסוק בו, להפחתת חסמי הכניסה הכבדים העומדים כיום בפני היצרנים, לתחרות והתייעלות בייצור אשר תביא לירידה במחיר חלב הצאן הגולמי וכפועל יוצא לירידה במוצרי חלב הצאן לצרכן.

עוד מוצע כי לצורך יישום החלטה זו יוקם צוות שימנה מנכ"ל משרד החקלאות בהשתתפות שני נציגי משרד החקלאות ונציג אגף התקציבים. נציג ארגוני המגדלים ישמש כמשקיף בצוות זה. הצוות יקבע את סדרי עבודתו ויקבע את אופן יישום מנגנון רשת הביטחון ואת הקריטריונים לחלוקת מענקים ותמיכות לפי החלטה זו. יצוין שאין לצוות מנדט לדון בסוגיות העקרוניות שנקבעו בהחלטה זו אלא רק בדרכים ליישומן.

יצוין שכל המענקים שיינתנו במסגרת ההחלטה כוללים בתוכם סכום שייגבה כמע"מ כחוק ולא יינתן סכום נוסף על מנת לפצות על גביית המע"מ.

## **תקציב**

סך מסגרת התקציב למהלך לשנים 2015 עד 2019 :  
50 מלש"ח בפרסיסה ל-4 שנים :

רשת ביטחון- 20 מלש"ח  
מענקי פרישה- 15 מלש"ח  
מענקי התייעלות- 12.5 מלש"ח  
תמיכה ביצוא- 2.5 מלש"ח

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין השפעה על כח האדם.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

עמדת שר החקלאות - תומך.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין החלטות קודמות של הממשלה בנושא זה.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה מצורפת להצעה להחלטה.

### **סיווגים\***

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: תהליך

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

---

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה : הפחתת המעורבות הממשלתית בענף הצאן

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

מוצע לבטל את התכנון החל על ענפי ייצור חלב צאן (כבשים ועיזים) מכוח חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן - **החוק**), באופן הדרגתי כך שבשנת 2019 לא יחול עוד על חלב צאן. עוד מוצע לקבוע הוראות לתקופת הביניים עד לביטולו הסופי של התכנון בענף, שמטרתן להסדיר את פעילות הענף בתקופה זו, וכן לתת תמיכות ומענקים בתקופת הביניים ובשנה הראשונה לביטולו המלא של התכנון. הכל כמפורט בהצעת החלטה ובדברי ההסבר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

ביחס לביטול התכנון בענף הצאן - כנגד ביטול הערך הכלכלי של מכסות קיימות, המאוזן אל מול הערך הציבורי, מוצע פתרון ראוי ומאוזן בדמות מענקי פרישה שיוענקו לעוסקים שיהיו מעוניינים לפרוש מהענף וכן רשת ביטחון ליצרנים שיבחרו להישאר בענף.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר -

1. מדובר במתווה לפעולות שביצוע חלקו אינו טעון תיקוני חקיקה. לפיכך, עמדתנו היא שלא ניתן לנקוט במהלך זה ללא מתן זכות טיעון לציבור הרלוונטי העלול להיפגע מהמהלך, שכן מאז דוח הוועדה שדנה בעניין בשנת 2012, ומאז החלטת שר החקלאות הקודם ביחס לממצאי הדוח, חלו שינויים שמחייבים שימוע ציבורי נוסף בטרם קבלת החלטה.
2. חלק מהפעולות לפי הצעת ההחלטה טעונות התקנת תקנות מכוח חוק תכנון משק החלב, התקנת תקנות אלה הינה בסמכותו של שר החקלאות ופיתוח הכפר בלבד. תיקונים בחוק תכנון משק החלב יש לבצע בתיאום עם שר החקלאות ופיתוח הכפר, הממונה על ביצועו.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

1. עיקרי החלטה זו הם נושאים שיעוגנו בחקיקה ראשית או נושאים הנוגעים להטבות שיינתנו. משכך, אין מקום לשימוע בנסיבות אלה.
2. החקיקה הראשית הנוגעת לתוכנית הכלכלית תקודם בידי משרד האוצר. מובן שעמדת המשרדים הרלוונטיים תישמע ותישקל בהליך החקיקה. על פי המוצע, הסדרת הנושא תהיה בחקיקה ראשית.

לאור המפורט לעיל, אין מניעה משפטית לקבל את החלטת הממשלה.

_____	היועץ המשפטי, משרד האוצר	יואל בריס
חתימה	תפקיד	שם