



התאחדות מגדלי בקר בישראל

ISRAEL CATTLE BREEDERS' ASSOCIATION



16 ביולי, 2008

בפקס ובדואר רשום

לכבוד

מר שייקה דרורי

המנהל ע"פ צו הפיקוח על מצרכים ושרותים (ייצור חלב), תשכ"ז-1967

דרך המכבים 46, ת.ד. 15578

ראשלי"צ 75359

שלום רב,

הנדון: שינוי שיטת ניווד מכסות חלב - מסמך מיום 1.7.08

בשם התאחדות מגדלי בקר בישראל (להלן - "ההתאחדות"), אני מתכבד לפנות אליך בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. ביום 1.7.08 הופץ לציבור יצרני החלב, לראשונה, מסמך שכותרתו "ניוד מכסות חלב בקר במגזר המשפחתי-נהלים ואמות מידה" (להלן - "הנוהל" או "הנוהל המוצע").
2. על פי נספח ב' לנוהל המוצע (טופס השתתפות בתהליך ניווד מכסות), מצהיר יצרן זכאי (כהגדרתו בנוהל המוצע) כי הוא מאשר כי קרא את הנוהל והבין את כל האמור בו (סעיף 8).
3. בעקבות הפצת הנוהל, פנו למשרדי ההתאחדות יצרני חלב אשר טענו לאי בהירות הנוהל ולחוסר הבנתם את האמור בו.
4. לאחר בחינת הנוהל המוצע, סבורה ההתאחדות כי הצדק עם יצרני החלב וכי שיטת ניווד מכסות חלב כפי שהוצגה בנוהל אינה בהירה, אינה מפורטת כדבעי ומעוררת שאלות מהותיות רבות, אשר אינן מוצאות את פתרונן במסגרת הנוהל. אם לא די בכך - נעדרים מהנוהל נתונים והיבטים קריטיים הכרוכים בביצועו של מהלך מן הסוג המוצע. על פניו נראה כי רב הנסתר על הנגלה וכי מנסחי הנוהל לא נתנו דעתם לסוגיות רבות העשויות להתעורר כתוצאה מיישומן, אשר יש להן השלכות משמעותיות על ענף החלב בישראל.
5. על אף שקודם להפצת הנוהל לא ניתנה להתאחדות הזדמנות להביע עמדתה ביחס אליו, ועל אף שהנוהל הופץ כאמור לראשונה ב-1.7.08, נקבע במסגרתו כי המועד להגשת בקשות להשתתף בהליך ניווד המכסות הינו עד ליום 4.8.08.
6. יוער בעניין זה, כי ההתאחדות רואה טעם לפגם בעובדה כי בישיבת מועצת ההתאחדות שהתקיימה ביום 1.7.08 הוצגה על ידך התוכנית החדשה בנוגע לשיטת ניווד מכסות חלב והתבקשה על ידך תמיכתה של ההתאחדות למהלך המוצע, בעוד שבאותו מועד ממש (1.7.08) כבר נחתם על ידך הנוהל והוא הופץ לציבור יצרני החלב בישראל, וזאת מבלי שעובדה "שולית" זו צוינה על ידך ומבלי שניתנה להתאחדות שעות ללמוד את הנוהל ולהציג את עמדתה המגובשת ביחס אליו.

התאחדות מגדלי בקר בישראל



התאחדות מגדלי בקר בישראל

ISRAEL CATTLE BREEDERS' ASSOCIATION



7. מכל מקום, מבלי שיהיו בפני ההתאחדות מלוא הנתונים והמידע הדרושים על מנת להבין את הנוהל המוצע באופן מעמיק, עומד בפני ההתאחדות קושי לגבש את עמדתה ביחס לנוהל, לקבל החלטה מושכלת באשר למשמעויות הטמונות בשינוי שיטת הניוד באופן המוצע בנוהל, ולשקול את המשך צעדיה בעניין זה.
8. **לפיכך, אבקש את התייחסותך הדחופה להערותיה של ההתאחדות לנוהל ולאי הבהירויות העולות ממנו, כפי שיפורטו להלן. בנוסף, אבקשך לדחות את המועד להפעלתו של הנוהל ב - 30 ימים.**

סעיף 5 א' (2) לנוהל

9. על פי סעיף 5 א' (2) לנוהל, יצרן בשותפות שהתקיימה בתקופה של 5 שנים ומעלה, זכאי להעביר מכסת חלב בהתאם לאמות המידה המפורטות בנוהל – לאחר שניתנה לשותפים זכות סירוב ראשונה לפדות את מכסת החלב של היצרן הפורש וחשופים לא מימשו את הזכות כאמור.
- בהקשר זה מתעוררות מספר שאלות מהותיות:
10. **ראשית -** באיזה מחיר תנויד המכסה ליצרן בשותפות על פי סעיף זה? האם המחיר להעברת המכסה על פי סעיף זה הוא המחיר שיקבע על פי סעיף 14 לנוהל?
11. **שנית -** האם יצרנים בשותפות, אשר הסעיף האמור חל עליהם, כפופים למגבלה הכמותית הקבועה בנוהל (40,000 ליטר)?
12. **שלישית -** אם קיימים בין היצרנים בשותפות הסדרים והסכמים פנימיים (לרבות בעניין מחיר העברת מכסה) אשר קודמים להפצתו של הנוהל (וניתן להניח כי במקרים רבים קיימים הסדרים פנימיים כאלה) – האם אלה גוברים על האמור בנוהל, או שהנוהל מתיימר לבטל את ההסכמים הפנימיים הקיימים בין שותפים, אשר מכוחם הם פועלים ואשר שימשו בסיס להקמתה של השותפות?
13. **רביעית -** ידוע להתאחדות כי בחלק מהמושבים התנהלו בעבר הליכים משפטיים בעקבות סכסוכים שנתגלעו בין השותפים בשותפות וניתן פסק דין אשר נוגע לעניינים המוסדרים במסגרת הנוהל. הליכים משפטיים כאלה, מטבע הדברים, צפויים להתנהל גם בעתיד. בעניין זה, נשאלת השאלה כיצד יתייחס מנהל המכסות להחלטות בתי המשפט (או החלטות ברור), ככל שהן עומדות בסתירה לאמור בנוהל?
14. **חמישית** מדוע העברת המכסה על פי הנוהל מותרת רק ליצרן בשותפות שהתקיימה 5 שנים ומעלה?
- על פניו נראה כי קביעה זו מנותקת מן המציאות. כך למשל, ייתכן מצב בו יצרן בשותפות אשר הוקמה כתוצאה מהרפורמה בענף החלב, וקיימת 4 שנים, יבקש לפרוש מן השותפות. ברור כי היצרנים באותה שותפות השקיעו בשותפות כספים רבים, ולא ברור מדוע במקרה זה, לא תינתן לשותפים הנשארים זכות סירוב ראשונה, או מדוע הנוהל לא יחול על שותפות כזו? במה שונים שותפים אלה, אשר השקיעו ממיטב כספם בשותפות, משותפים בשותפות שהתקיימה 5 שנים?

התאחדות מגדלי בקר בישראל



התאחדות מגדלי בקר בישראל

ISRAEL CATTLE BREEDERS' ASSOCIATION



15. חמישית - אילו הסדרים חלים על שותף בשותפות אשר מבקש לפרוש ולפדות את מכסתו והנוהל אינו חל עליו, קרי הוא אינו נכנס בגדרו של סעיף 5 א' לנוהל?

16. שישית - האם קיימים הסדרי פריסת תשלומים כאשר היקף המכסה הנפדית בשותפות גבוה?

לא יכול להיות ספק כי שאלות עקרוניות אלה אינן שאלות תיאורטיות, כי אם שאלות שיש להן השלכות ממשיות בחיי המעשה, ולפיכך הן חייבות לבוא על פתרון קודם ליישומן של הנוהל.

מיותר לציין, כי הותרת שאלות אלה ללא מענה והעדר הסדרתן מראש, במסגרת הנוהל, ייצרו חוסר ודאות במקרה הטוב וסכסוכים קשים בתוך שותפויות במשק המשפחתי במקרה הסביר יותר.

דברים אלה מקבלים משנה תוקף גם לנוכח העובדה כי במצב הדברים כיום חלק נכבד ביותר מיצרני החלב במשק המשפחתי מועל במסגרת שותפויות (כ-42%).

סעיף 5 א' (3) לנוהל

17. על פי סעיף 5 א' (3) לנוהל, אם יצרן היה בהסדר אומנה שהחל לפני 1.1.2008 והוא מסר למנהל אישור יצרני החלב ביישוב בו הייתה מצויה הרפת שבבעלותו בדבר ויתורם על הזכות לפדות את מכסת החלב שלו, יהיה אותו יצרן זכאי להעביר מכסת חלב בהתאם לאמות המידה המפורטות בנוהל.

בהקשר זה מתעוררות מספר שאלות מהותיות:

18. ראשית - באיזה מחיר תנויד המכסה על פי סעיף זה? האם המחיר להעברת המכסה על פי סעיף זה הוא המחיר שיקבע על פי סעיף 14 לנוהל

19. שנית - האם וכיצד חל הסעיף על יצרנים המייצרים, באופן זמני, חלב במשק הנמצא מחוץ ליישוב מגוריהם ומבקשים לפדות את מכסתם?

20. שלישית - האם היצרנים אשר הסעיף האמור חל עליהם, כפופים למגבלה הכמותית הקבועה בנוהל (40,000 ליטר)?

21. רביעית - אילו הסדרים חלים על יצרן בהסדר אומנה אשר מבקש לפדות את מכסתו והנוהל המוצע אינו חל עליו, קרי הוא אינו נכנס בגדרו של סעיף 5 א' לנוהל?

סעיף 9 לנוהל

22. על פי סעיף 9 לנוהל המוצע, יצרני חלב זכאים (כהגדרתם בנוהל) המעוניינים להשתתף בהליך ניווד המכסות ימסרו על כך הודעה בכתב למנהל (בטופס הקבוע בנספח א' לנוהל) **בצירוף ערבות בנקאית בנוסח המצ"ב כנספח ג' לנוהל**. על פי נספח ג' לנוהל, הערבות ניתנת לפקודת מנהל המכסות.

בעניין זה מתעוררות השאלות הבאות:

23. ראשית - כיצד יכול צו החלב להוות מקור סמכות לחיוב בהפקדת ערבות בנקאית לפקודת מנהל המכסות ולחילוטה על ידי מנהל המכסות.

התאחדות מגדלי בקר בישראל



התאחדות מגדלי בקר בישראל

ISRAEL CATTLE BREEDERS' ASSOCIATION



24. שנית - בחשבון בנק של איזה גוף יופקדו הערבויות הבנקאיות שיוגשו כאמור ומה ייעשה בערבויות הבנקאיות שיחולטו?

סעיף 12 לנוהל

25. על פי סעיף 12 לנוהל, המנהל רשאי להגדיל את המנות שייפדו (עד 50,000 ליטר), או להקטינן "בהתאם לשיקול דעתו, בשים לב להיקף סך המכסות החלב ומספר היצרנים המשתתפים בהליך הניוד".

26. בעניין זה נשאלת השאלה מהן אמות מידה שעל בסיסן יפעל המנהל בהגדלת או בהקטנת המנות כאמור.

סעיף 13 לנוהל

27. על פי סעיף 13 לנוהל, יצרן זכאי אשר הרפת שבבעלותו מצויה באזור המוגדר כאזור בעדיפות לאומית א' על פי קביעת משרד החקלאות יגיש הצעת רכש למנה הגבוהה ב - 25% מהמנה שנקבעה כאמור בסעיף 12 לנוהל.

בעניין זה נשאלות השאלות הבאות:

28. האם אותו יצרן "חייב" להגיש הצעת רכש למנה הגבוהה ב - 25% מהמנה שנקבעה כאמור בסעיף 12 לנוהל?

29. האם אותו יצרן יהיה רשאי להגיש הצעת רכש למנה נמוכה מ- 40,000 ליטר?

30. האם הנוהל הקיים נותן ביטוי מספיק להעדפת יצרנים "חלשים"?

סעיף 14 לנוהל

31. במסגרת סעיף זה, רשאי המנהל לקבוע כי "ערך הפדיון האחיד לא יהא נמוך ממחיר שיקבע מעת לעת ע"י ועדה שתמונה ע"י מנכ"ל משרד החקלאות".

32. בעניין זה נשאלת השאלה אילו שיקולים ינחו את המנהל בקבלת החלטה על הפעלת סמכותו כאמור. חשוב לציין בהקשר זה, כי במסגרת הנוהל נקבע עקרון של מתן עדיפות לכוחות השוק. קביעת מחיר מינימום כמוה כחודאה בכשל שוק. לפיכך, ברור כי הפעלת סמכותו של המנהל כאמור בסעיף זה וקביעת מחיר מינימום, צריכות להיעשות אך ורק על מנת לתקן כשל שוק (ככל שייגרם כתוצאה מיישום הנוהל). יוער, כי לקביעת מחיר מינימום השלכות ברורות על מספר והרכב המציעים.

33. יתרה מכך, ככל שהמנהל יפעיל את סמכותו על פי סעיף זה, ההתאחדות מבקשת לדעת מהן אמות המידה שעל בסיסן תקבע הועדה את מחיר המינימום, ומהם השיקולים שינחו אותה בקביעת מחיר המינימום.

34. יוער, כי במצב הנוכחי, מחיר ניוד מכסות חלב נגזר ממחיר המטרה ומשקף סכום שאותו, על פי תחשיב כלכלי מנומק ומפוקח, יכול היצרן לשלם ולעמוד בהתזרים. הסדר זה הולם את ערכי היסוד העומדים בבסיס התכנון של ענף החלב.

התאחדות מגדלי בקר בישראל



התאחדות מגדלי בקר בישראל

ISRAEL CATTLE BREEDERS' ASSOCIATION



35. בהתאם לכך, ברור כי ככל שיקבע מחיר מינימום על ידי הועדה כאמור, עליו להתבסס על העיקרון לפיו נקבע מחיר הניוד כיום, ועליו להיות **מומק, מומבי ושקוף**.
36. בכל הנוגע לאופן קביעת ערך הפדיון הקבוע בסעיף 14(א) לנוהל המוצע, יצוין כי על אף שמדובר בעניין מהותי העומד בבסיס הנוהל, הוראת הסעיף אינה ברורה וכלל לא ניתן להבין ממנה כיצד ייקבע ערך הפדיון בפועל, וכיצד יקבע אותו "שיווי משקל בין הצעות המכר והצעות הרכש".
37. על פי סעיף 14 (ב) לנוהל "המנהל יאתר את הצעות המכר והרכש שתואמות את המחיר האחיד שנקבע. הצעות אלה יכללו ברשימת היצרנים המעבירים והמקבלים".
- בעניין זה נשאלת השאלה כיצד יפעל המנהל כאשר יוגשו לו הצעות זהות על ידי מספר יצרנים ויחיה עליו להחליט מי מהצעות אלה היא החצעה הזוכה? אילו קריטריונים ושיקולים ינחו את המנהל בהחלטתו כאמור? מה יעשה במקרה של ביקוש יתר ומה יעשה במקרה של ביקוש יתר במחיר זהה?

סעיף 5 ל"הודעת יצרן פורש" (נספח א' לנוהל)

38. במסגרת סעיף זה מצהיר היצרן הפורש כי הוא מאשר ומסכים כי ינוכה מהתמורות שיקבל בגין פדיון המכסה סכומים לסילוק הלוואות שקיבל ממחלבה ו/או מרכז מזון ו/או כל גורם אחר ובכפוף להתחייבות שהפקיד אצל מנהל המכסות כבטחונות להקצאת החלואה.
39. בעניין זה ההתאחדות מבקשת לדעת מי הוא אותו "גורם אחר" אשר הסעיף מתייחס אליו, מהו מקור הסמכות של מנהל המכסות לביצוע ניכוי כאמור בסעיף, ומהי אותה "התחייבות שהפקיד (הכוונה ליצרן הפורש) אצל מנהל המכסות כבטחונות להקצאת החלואה".
40. בנוסף לכל האמור, חשוב להזכיר, כי טרם נחקק חוק תכנון משק החלב בישראל, התשס"ח - 2008 אשר אמור להסדיר, בין היתר, את הסמכות לשיטת הניוד. ספק רב בליבנו האם ראוי לשנות את שיטת הניוד כאשר תלויה ועומדת חקיקתו של החוק האמור.
41. אבקש את התייחסותך **הדחופה** להערוותיה של ההתאחדות לנוהל ולאי הבהירויות העולות ממנו, כפי שפורטו לעיל. בנוסף, אבקש לדחות את המועד להפעלתו של הנוהל בלא פחות מ- 30 ימים, וזאת, על מנת שיהיה באפשרותה של ההתאחדות לגבש את עמדתה ביחס לנוהל קודם להפעלתו, ולכלכל את המשך צעדיה בעניין זה.

מס' 77 רב,

יעקב בכר

מזכיר התאחדות מגדלי בקר

התאחדות מגדלי בקר בישראל