

התייעלות במשק החלב

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם,

1. לאמץ את ההסכם שנחתם בין משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, התאחדות חקלאי ישראל, התאחדות מגדלי בקר לחלב ומועצת החלב בנושא מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב (להלן – **ההסכם**).
- ההסכם יועבר בנפרד, לאחר צירופו הוא יהווה חלק בלתי נפרד מההחלטה.
2. לפעול ליישום מתווה רב-שנתי, כקבוע בהסכם, שמטרתו לתמרץ התייעלות מואצת בענף הבקר לחלב והפחתת העלות הממוצעת לייצור חלב, כדי להביא להפחתה של מחירי החלב ומוצריו לצרכן.
- ההתייעלות המואצת תושג באמצעות עידוד יצרנים קטנים להפוך ליצרנים גדולים, או לפרוש מייצור חלב; הגברת מערך ההדרכה והמחקר בתחום רפת החלב; ויישום אמצעים חוקיים שונים העומדים לרשות הממשלה להבטחת הפחתת מחירי מוצרי החלב לצרכן, לרבות בהתאם לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996, הכל כאמור בהסכם.
3. להטיל על שרת החקלאות ופיתוח הכפר ועל שר האוצר לפעול לתיקון חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן – **חוק תכנון משק החלב או החוק**) ותקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), תשע"ב-2012 (להלן – **התקנות**), וכל חקיקה אחרת הנוגעת לעניין, באופן שייושם סעיף 5 בהסכם.
4. לשם יישום הוראת סעיף 3, להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר להפיץ בהקדם האפשרי תזכיר חוק בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. תזכיר החוק יובא לדיון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה מוקדם ככל הניתן, וזו תדון בתזכיר על דעת הממשלה.
5. לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, על מנת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה ראשונה, ולפי 88(ב) לתקנון הכנסת, על מנת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה שנייה, והכל באופן שיאפשר השלמת הליך החקיקה עוד במהלך כהונתה של הכנסת הנוכחית.
6. להטיל על שר האוצר להעביר לתקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר סך 200 מיליון ש"ח לשם מתן מענקים ליצרנים פורשים ולשם הסתגלות מיוחדת כאמור בהסכם.
7. להטיל על שר האוצר לתקצב, תוספתית, בתקציב משרד החקלאות, 2 מסגרות העסקה נוספות של מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות בתחום הבקר לחלב.

8. להטיל על שרת החקלאות ושר האוצר למנות ועדת מעקב לשם בקרה ופיקוח על ישום ההסכם והחלטת ממשלה זו. חברי הועדה יהיו: נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר והוא יהיה היו"ר, נציג משרד האוצר, נציג מועצת החלב ונציג התאחדות מגדלי בקר לחלב. הועדה תעקוב אחר יישום הסכם זה והשגת יעדיו, ובמידת הצורך תמליץ לשרי החקלאות והאוצר על עדכון התכנית וצעדים שיידרשו לצורך מימוש העדכון.

9. לקבוע, בהתאם למכתב שר האוצר ושרת החקלאות ופיתוח הכפר למנכ"ל מועצת החלב, מזכיר התאחדות מגדלי בקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל, כי יפורסם צו עדכני לשינוי צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (להלן: "צו תעריף המכס"), באופן שהמכסים והמכסות החלים ביבוא מוצרי חלב יעודכנו בהתאם למתווה המפורט בנספח א' להחלטה זו, המהווה חלק בלתי נפרד ממנה.

נספח א

א. גבינה וקום (גבינות קשות וגבינות טריות) – פרט מכס 04.06:

1. שיעור המכס הכללי יעודכן כמפורט להלן -

פרט מכס	עד 31.12.2013	שנת 2014	שנת 2015
04.06.1000 גבינה טריה מחלב בקר	8.5% לק"י	8.5% לק"י	8.5% לק"י
04.06.1000 גבינה טריה מחלב צאן	14% לק"י	14% לק"י	14% לק"י
04.06.2090 גבינה מגורדת	10% לק"י	9.5% לק"י	9% לק"י
04.06.3000 גבינה מעובדת	10% לק"י	9.5% לק"י	9% לק"י
04.06.4000 גבינה עם גידים כחולים	10% לק"י	9.5% לק"י	9% לק"י
04.06.9020 גבינת חלומי	10% לק"י	9.5% לק"י	9% לק"י
04.06.9090 גבינה אחרת	8.5% לק"י	8.5% לק"י	8.5% לק"י

2. שיעור המכס והכמות במכסה ליבוא מכל העולם (WTO) בפרט מכס 04.06 למעט גבינה טריה מחלב צאן יעודכן כמפורט להלן:-

שנה	מכסה במכס מופחת (טון)	שיעור המכס במכסה
2013	3,600	5.6 ₪ לק"י
2014	4,200	5.6 ₪ לק"י
2015	4,800	5.6 ₪ לק"י
2016	5,400	5.6 ₪ לק"י
2017	6,000	5.6 ₪ לק"י
2018- ואילך	6,500	5.6 ₪ לק"י

3. במידה ועד סוף שנת 2014, לא ייחתמו הסכמי סחר נוספים אשר יכללו הטבה מכסית נוספת, בכמות של 2,000 טון במכס של 5.6 ₪ לק"י ומטה, ועד סוף שנת 2015, לא ייחתמו הסכמי סחר נוספים אשר יכללו הטבה מכסית נוספת, בכמות של 1,000 טון נוספים במכס של 5.6 ₪ לק"י ומטה, הכל במסגרת מכסה ליבוא של גבינות בפרטי המכס המפורטים בפרט 04.06, עם שותפות הסחר של מדינת ישראל, תוגדל הכמות במכסה המפורטת בטבלה לעיל כמפורט להלן –

א. בשנת 2015 תוסף מכסה בסך רבע מהכמות החסרה לשם השלמת תוספת מכסה עד ל-2,000 טון אך לא יותר מ- 500 טון.
ב. החל משנת 2016 ועד לשנת 2018 תוסף בכל שנה מכסה בסך שליש מהכמות החסרה לשם השלמת תוספת מכסה עד ל- 3,000 טון. מובהר כי המכסה החסרה תביא בחשבון את התוספת שהושלמה במסגרת סעיף א'.

ב. חמאה באריזות מתחת ל-1 ק"ג, ממרחי תוצרת חלב ושמונים ושמונים אחרים המופקים מחלב – פרטי מכס 04.05.1099 , 04.05.2000 ו- 04.05.9000:

תיפתח מכסה כמותית ליבוא מכל העולם (WTO) בשיעור מכס מופחת של 20% כמפורט להלן -

שנה	עד 31.12.2013	2014	2015	2016 ואילך
כמות במסגרת מכסה בטון	500	750	1000	1250

ג. חלב ושמן, בלתי מרוכזים או שאינם כוללים תוספת של סוכר או של ממתיק

אחר בעלי תכולת שומן שאינה עולה על 6% – פרטי מכס 04.01.1000 ו-04.01.2000:

04.01.2000:

שיעור המכס הכללי יעודכן כמפורט להלן -

שנה	עד	2014	2015	2016 ואילך
	31.12.2013			
שיעור המכס	60%	55%	50%	40%

ד. חלב ושמן, בלתי מרוכזים או שאינם כוללים תוספת של סוכר או של ממתיק

אחר בעלי תכולת שומן העולה על 6% – פרטי מכס 04.01.4000 ו-04.01.5000:

1. שיעור המכס הכללי יעודכן כמפורט להלן -

שנה	עד	2014	2015	2016 ואילך
	31.12.2013			
שיעור המכס	7 ש"ח לק"יג אל"י מ- 60%	6.5 ש"ח לק"יג אל"י מ- 60%	6 ש"ח לק"יג אל"י מ- 60%	5.5 ש"ח לק"יג אל"י מ- 0%

2. תיפתח מכסה כמותית ליבוא מכל העולם (WTO) בשיעור מכס מופחת של

20% כמפורט להלן -

שנה	עד	2014	2015	2016 ואילך
	31.12.2013			
כמות במסגרת מכסה בטון	500	750	1000	1250

ה. חלב ושמן מרוכזים או כוללים תוספת סוכר או ממתיק אחר שאינם אבקה – פרט

מכס 04.02.9000:

שיעור המכס הכללי יופחת ל- 40%.

ו. חובצה, חלב ושמן קרושים, יוגורט, כפיר וכן חלב ושמן אחרים שהותססו או

שהוחמצו אם מרוכזים או אם כוללים תוספת של סוכר או של ממתיק אחר או של

חומרים נותני טעם או כוללים תוספת של פרי, של אגוזים או של קקאו – פרט

מכס 04.03:

1. שיעור המכס הכללי יעודכן כמפורט להלן-

שנה	עד 31.12.2013	2014	2015	2016 ואילך
שיעור המכס	7 ש"ח לק"יג אל"י מ- 60%	6.5 ש"ח לק"יג אל"י מ- 60%	6 ש"ח לק"יג אל"י מ- 60%	5.5 ש"ח לק"יג אל"י מ- 0%

2. תיפתח מכסה כמותית ליבוא מכל העולם (WTO) בשיעור מכס מופחת של 20% כמפורט להלן -

שנה	עד 31.12.2013	2014	2015	2016 ואילך
כמות במסגרת מכסה בטון	1000	1250	1500	2000

ז. חלב ושמן מרוכזים או כוללים תוספת סוכר או ממתיק אחר באבקה שסיווגה בפרט מכס 04.02.1000 ו- 04.02.2000 וחמאה באריזות מעל 1 ק"ג שסיווגה בפרט מכס 04.05.1030:

עד לסוף שנת 2018 עדכון המכסים והמכסות החלים ביבוא חלב ושמן מרוכזים או כוללים תוספת סוכר או ממתיק אחר באבקה שסיווגם פרט מכס 04.02.1000 ו- 04.02.2000 (אבקת חלב) וביבוא חמאה באריזות מעל 1 ק"ג שסיווגה בפרט מכס 04.05.1030 ייעשה בהסכמת משרד החקלאות ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

דברי הסבר

רקע כללי

1. במסגרת הדיונים המקצועיים שהתקיימו בין משרדי הממשלה ונציגי משק החלב בנוגע לעליית המחירים במשק, בין היתר על רקע המחאה הציבורית שהתעוררה בנושא, עלה הצורך בקידום תכנית שמטרתה לתמרץ התייעלות מואצת בענף הבקר לחלב והפחתת העלות הממוצעת לייצור חלב, כדי להביא להפחתה של מחירי החלב ומוצריו לצרכן.
נציגי הממשלה ומשק החלב קיימו ביניהם מגעים ממושכים שהביאו לחתימה על ההסכם המצורף להחלטה זו.
2. התכנית המוצעת, הקבועה בהסכם, מבקשת להביא להתייעלות מואצת והפחתת מחירים לצרכן ב-3 דרכים עיקריות:
 - א. להביא לירידה במחיר המטרה (המחיר שמשלמות המחלבות ליצרני החלב), באמצעות עידוד יצרנים בעלי מכסה פחותה מ-700,000 ליטר (להלן – **יצרנים קטנים**), אשר רוצים לעשות כן, להגדיל את מכסתם, ובמקביל, מתן אפשרות פרישה בכבוד ובתנאים נאותים ליצרנים קטנים אשר מבקשים לפרוש נוכח הצורך בהשקעה הכרוכה בהגדלת הרפת.
 - ב. הגברת מערך ההדרכה והמחקר בתחום רפת החלב, לשם שיפור מקצועיות הרפתות ומיומנויות הניהול של היצרנים, באמצעות תקצוב של 2 מסגרות העסקה של מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות בתחום הבקר לחלב, שיתוקצבו תוספתית על ידי האוצר.
 - ג. יישום אמצעים חוקיים שונים העומדים לרשות הממשלה להבטחת הפחתתם של מחירי מוצרי החלב לצרכן, לרבות בהתאם לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996.
3. משרד החקלאות מעריך כי בעקבות התכנית יפרשו עד 200 יצרנים קטנים, שיקבלו מענקי פרישה בסך כולל של עד 200 מליון ₪, וזאת במשך 4 שנים.
4. החיסכון למשק כתוצאה מהמהלך המוצע צפוי להיות כ-300 מלש"ח בהוצאה על חלב גולמי עד סוף שנת 2016. חיסכון זה צפוי להתגלגל בחלקו גם למחיר לצרכן, בעיקר לגבי מחירי המוצרים המפוקחים.
5. במקביל, הודיע שר האוצר כי בכוונתו לעדכן את המכסות והמכסים ליבוא מוצרי חלב, בהמשך להמלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל, באמצעות עידוד התחרות, לרבות ממקורות ייבוא, הפחתת הבירוקרטיה והגברת הסחר בין ישראל לעולם, ובהמשך להמלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה מיום 29 בינואר 2012 (להלן – "ועדת קדמיי") ולדוח ועדת קדמי בנוגע למכסים על מוצרי מזון, כפי שהועברו לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה ולשר האוצר. עדכון זה מבוסס על הסכמות שגובשו בין משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מועצת החלב, התאחדות חקלאי ישראל והתאחדות מגדלי בקר לחלב, מנת לחולל הפחתת מחירים אפקטיבית לצרכן הסופי במוצרי

חלב, לחשוף את הצרכן הישראלי למוצרי חלב מיובאים ולהגביר את התחרות בשווקים המקומיים, לאחר שקילת הנושאים הנלווים להפחתת המכסים כגון תועלות חיצוניות בתחום החקלאות, שיקולי סחר חוץ ושיקולי תעסוקה ופיתוח הענפים המקומיים, יחד עם שיקולי יוקר מחירי המזון בישראל.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

משרד החקלאות מעריך כי בעקבות התכנית יפרשו עד 200 יצרנים קטנים. החיסכון למשק כתוצאה מהמהלך המוצע צפוי להיות כ-300 מלשי"ח בהוצאה על חלב גולמי עד סוף שנת 2016. חיסכון זה צפוי להתגלגל בחלקו גם למחיר לצרכן, בעיקר לגבי מחירי המוצרים המפוקחים.

תקציב

200 מיליון ₪ שיוקצו למשרד החקלאות ופיתוח הכפר מתקציב משרד האוצר.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

תקצוב תוספתי בתקציב משרד החקלאות, של 2 מסגרות העסקה נוספות של מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות בתחום הבקר לחלב.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה מוגשת על ידי שרת החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר גם יחד.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתם של היועץ המשפטי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר ושל היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפות להצעה להחלטה (ראה טופס נלווה).

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

סיווג משני: 07 חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי שרת החקלאות ופיתוח הכפר

ב' בחשון התשע"ג
18 באוקטובר 2012

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ב' בחשון התשע"ג
18 באוקטובר 2012
ימ. 2012-38702

אל:

עו"ד דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

הגדרה: חתימת הסכם וקבלת החלטת ממשלה בנושא התייעלות במשק החלב

לבקשתך אני מעלה על הכתב את התייחסותי באשר לאפשרות לחתום על הסכם ולקבל החלטת ממשלה בעקבותיו בנושא התייעלות במשק החלב.

רקע

כזכור, נושא מחירי החלב היה נושא מרכזי במחאה הציבורית בקיץ 2011. בעקבות מחאה זו הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד התעשיה, המסחר והתעסוקה מר שרון קדמי אשר עסקה בנושא מוצרי המזון בישראל. ועדת משנה של ועדה זו עסקה באופן פרטני בתחום מוצרי החלב. ועדת המשנה קיימה דיונים רבים בנושא ואף ערכה הליכי שימוע נרחבים. הועדה הגישה את המלצותיה לשרים בחודש יולי 2012. ניסיונות של הממשלה, שהובלו על ידי משרד האוצר, להביא ליישום המלצות אלה לא צלחו, בעיקר בשל התנגדות החקלאים ומשרד החקלאות להמלצות.

יצוין שסמוך לפני הבאת הצעת ההחלטה ליישום המלצות ועדת המשנה של ועדת קדמי לאישור הממשלה הוציא שר האוצר צו להפחתת מכסים בתחום הגבינות הקשות. להפחתת מכסים כאמור יש השפעה על משק זה שכן היא מאפשרת תחרות לתוצרת המקומית ועשויה להביא להפחתת מחירים. כנגד צו זה תלויה עתירה שהגישו המועצה לענף החלב בישראל, התאחדות מגדלי הבקר והמעוצה לענף החלב בישראל (בג"ץ 6040/11). בתקופה האחרונה מתנהל שיח בין המשרדים, ובינם לבין החקלאים, בנושא זה, מתוך רצון להגיע למתווה מוסכם לטיפול בתחום מוצרי החלב. במקביל, פרסמה רשות המיסים לפני כחודש פניה לקבלת עמדות הציבור באשר לאפשרות להפחתת מכסים בתחום הגבינות הרכות. כאמור, להפחתת מכסים שכזו השפעה על משק זה.

לפי מה שנמסר לנו, בשבוע האחרון התגבשה הסכמה בין משרד האוצר לבין משרד החקלאות והחקלאים. הסכמה זו מורכבת משני חלקים: האחד, הסכמה למתווה השונה מזה שגובש בוועדת המשנה; לשינוי זה במתווה כשלעצמו הסכים, כך נמסר לי, גם אגף התקציבים שעה שחשב שבכך מתמצות ההסכמות עם משרד החקלאות ועם החקלאים. השני, נוגע לשינוי במתווה הפחתת המכסים לעומת הצו שפורסם בנושא הגבינות הקשות והצו שפורסם לשמיעת עמדות הציבור בעניין הגבינות הרכות. לשינוי זה מתנגד אגף תקציבים בתוקף. בפרט, מתנגד אגף התקציבים לכריכה שבין שני חלקי ההסכמה הנזכרים.

על סדר היום של הממשלה ליום ראשון הקרוב הצעה המבקשת לאשר את ההמלצות האחרות (שאינן נוגעות לתחום משק החלב) של ועדת קדמי. הצעה לעניין זה הועברה למזכירות הממשלה ומונחת על סדר יומה של הממשלה לדיון ביום ראשון הקרוב.

כעת מבקשים ראש הממשלה, שר האוצר ושרת החקלאות ופיתוח הכפר להשלים את המהלך ולדון במקביל גם בהסכמות בתחום משק החלב. בעוד שעות מועטות מבקשים השרים לקיים מסיבת עיתונאים שבה יחתמו על סיכום בין הממשלה ובין החקלאים בנושא זה.

דיון

ביום 16 באוקטובר 2012 הנחה היועץ המשפטי לממשלה את המשרדים, בהתבסס על פסיקת בית המשפט העליון בנושא, לנהוג איפוק מרבי בקבלת החלטות בתקופת "בין השמשות" שעד לכינונה של ממשלה חדשה. לעניין זה קבע היועץ כי המבחן העיקרי יהיה מידת הדחיפות והחיוניות של המהלך. עוד קבע היועץ כי מדובר באיזון עדין שבין הצורך באיפוק לבין הצורך בעשייה, למניעת שיתוק בפעילות הממשלה.

לעניין החלטת הממשלה בנושא המזון (החלטה שאינה נוגעת למשק החלב) נתתי את דעתי לאיזון זה כחוות הדעת שהעתקה מצורף.

לעניין הצעת ההחלטה המתבקשת בנושא החלב, הכין היועץ המשפטי של משרד החקלאות פיתוח הכפר חוות דעת המצורפת בזה.

בשיחתנו ביקשת שאתייחס באופן פרטני לכך שמדובר בהחלטה המתקבלת בניגוד לעמדת אגף התקציבים, בסטייה מהמלצות של ועדה מקצועית שעסקה בנושא ולכך שמדובר בהסכם עם גורמים מובילים בענף החקלאות במשק.

מובן הוא שהסתמכות דווקנית של הממשלה על עבודה מקצועית של ועדת מומחים בנושא זה, ובהסכמה של כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, יש בה כדי להעיד על קבלת החלטה מטעמים מקצועיים בלבד ומשכך קל יותר לקבל החלטה שכזו בתקופת בחירות. ברם, אין לדעתי בנסיבות שנוצרו, שבהן ההחלטה מתקבלת תוך סטייה מהמלצות הועדה המקצועית ועל אף התנגדות אגף התקציבים, כדי למנוע מן הממשלה לקבל החלטה בעניין זה. כאמור, מדובר בהחלטה המהווה השלמה לנושא של ועדת המזון (ועדת קדמי).

הדיונים בנושא משק החלב מתקיימים מזה תקופה וההסכמה הנרחבת שהושגה בנושא זה מהווה הזדמנות ליישום רפורמה במשק זה. מכאן שמדובר בהחלטה "שהזמן גרמא".

קיום שיח עם גורמים הנוגעים בדבר, לאחר סיום עבודתה של ועדה מקצועית אינו עניין חריג ואף אין לראות בו פסול.

מסקנה - מהטעמים הנזכרים אני סבור כי אין מניעה משפטית מלחתום על ההסכמה עם החקלאים או להעלות את הצעת ההחלטה על סדר יומה של הממשלה אפילו בתקופת בחירות. אני לרשותך לכל הבהרה.

בברכה,

יואל בריש, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק:

ד"ר יובל שטייניץ - שר האוצר, משרד האוצר

מר יצחק כהן - סגן שר האוצר, משרד האוצר

מר דורון כהן - מנכ"ל משרד האוצר, משרד האוצר

מר דורון ארכלי - מנהל רשות המיסים, משרד האוצר

מר גל הרשקוביץ - הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר ערן אטינגר - יועץ משפטי, משרד החקלאות

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הלשכה המשפטית



ב' בחשון, תשע"ג
18 באוקטובר, 2012

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: התייעלות במשק החלב

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. בהצעה מוצע לאמץ הסכם בין משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, התאחדות חקלאי ישראל, התאחדות מגדלי בקר לחלב ומועצת החלב בנושא מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב (להלן – **ההסכם**). בהסכם ובהחלטה נקבע מתווה רב-שנתי שמטרתו לתמרץ התייעלות מואצת בענף הבקר לחלב והפחתת העלות הממוצעת לייצור חלב, כדי להביא להפחתה של מחירי החלב ומוצריו לצרכן. ההתייעלות המואצת תושג במספר אמצעים ובעיקר באמצעות עידוד יצרנים קטנים להפוך ליצרנים גדולים, או לפרוש מייצור חלב, ובאמצעות הגברת מערך ההדרכה והמחקר בתחום רפת החלב, המביא להתייעלות ברפתות החלב.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

א. תקופת בחירות -

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבלה הצעת חוק ממשלתית לפיזור הכנסת בה נקבע מועד לבחירות.

פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות על ידי ממשלה זמנית בתקופת בחירות. עם זאת, הפסיקה והנחיות היועץ אינן גוזרים על הממשלה שיתוק. בהנחיית היועץ למזכיר הממשלה מיום 16.10.12, בהנחיות הקודמות של היועץ המשפטי לממשלה ובפסיקת בית המשפט העליון נאמר כי אין לקבוע מסמרות בעניין וכי ההחלטה בעניין זה הינה פועל יוצא של איזון עדין בין הצורך בפעולה לבין החובה לנהוג באיפוק.

לעניין זה יש לשקול, בין השאר, מספר היבטים: ראשית, עד כמה מדובר במחטף שנעשה לקראת בחירות; שנית, חשיבות וחיוניות המהלך; שלישית, עד כמה ההחלטה שנויה במחלוקת.

הצעת ההחלטה הנוכחית, על כל מרכיביה, הינה תוצר של עבודת מטה ממושכת, המתנהלת למעלה משנה, ושנגזרת מתהליכים שהחלו הרבה לפני מועד הודעת ראש הממשלה על כוונתו להקדים את הבחירות.

בנושא משק החלב עסקה ועדת המזון, והיא הגישה המלצות שונות לשרי הממשלה כבר לפני חודשים רבים. בחודשים שמאז הגשת המלצות ועדת המזון, התבצעה במשרדי הממשלה העבודה לגיבוש הצעת החלטה זו, לשם יישומן של המלצות אלו.

החשיבות הנוגעת להצעה נעוצה מצד אחד בצורך לנקוט צעדים שיובילו, בשאיפה, להוזלת מחירים לצרכן, ובמקביל, במתן וודאות ויציבות לענף חקלאי רב חשיבות המצוי מזה כשנה וחצי במוקד של סערה ציבורית ושלטונית.

בנוסף, בעוד שהצעות שהוצעו עד היום לפתרון הנושא היו שנויות במחלוקת, הן בתוך הממשלה והן מחוץ לה, ביסוד ההצעה שבנדון עומד הסכם שנחתם בין כל הגורמים הרלוונטיים בענף (להלן – **ההסכם**), הן בתוך הממשלה והן מחוץ לה והוא מהווה הזדמנות יוצאת דופן לקדם את הנושא מתוך הסכמה רחבה.

בנסיבות אלה, סביר בהחלט לקבל החלטה שעיקר משמעותה להתניע תהליכים התלויים ממילא באישורים נוספים בהמשך הדרך: ההצעות הנוגעות להכנת חקיקה, המהוות חלק משמעותי מההחלטה, טעונות ממילא אישור בכנסת.

המועדים שנקבעו בהצעת ההחלטה לעניין הפצת התזכיר וקבלת הערות הציבור וכן הפנייה לועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה ראשונה ושנייה יאפשרו לכנסת הנוכחית לקדם נושא זה אשר הוא בעל חשיבות ציבורית לאזרחי ישראל.

ב. מידתיות וסבירות –

ההצעה מעוררת שאלה של מידתיות: האם מהלך שעתיד להביא לפרישת מספר לא מבוטל של יצרני חלב, חלקם בגיל מבוגר, אינו פוגע בהם יתר על המידה?

בהסכם ובהצעה מוסכם ומוצע לתמרץ חקלאים שהיקף מכסתם קטן (להלן – **יצרנים קטנים**), למכור את מכסתם או לפרוש מהענף, זאת כדי להוזיל את המחיר שמשלמות המחלבות ליצרנים, שנוסחת העדכון שלו קבועה בתקנות (להלן – **מחיר המטרה**). תמרוץ זה יעשה באמצעות מתן מענקים למכירת מכסות של יצרנים קטנים, ליצרנים שיבקשו להגדיל את מכסותיהם. במקביל מוצע לעדכן את נוסחת העדכון של מחיר המטרה כך שהוא עתיד לפחות באופן הדרגתי בעתיד. התוצאה הצפויה היא, שליצרנים לא יעילים, בעיקר יצרנים קטנים, לא תהיה עוד כדאיות כלכלית להמשיך ולייצר.

בעוד שהצעות שעלו בעבר לא כללו התייחסות מספקת לאינטרס של היצרנים העתידיים לפרוש, ההצעה שבנדון היא מידתית בהיבט זה, נוכח ההסכמה להקצות תקציב בסך 200 מליון ₪ לסיוע ליצרנים הפורשים ולאלו שיבקשו לגדול, ולהבטיח ליצרנים הפורשים מסלול פרישה נאות. בצד זאת, ההצעה נועדה לתכלית ראויה: להביא, בשאיפה להוזלת מחיר של מוצר יסוד לציבור הצרכנים, ולייצב את הענף.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת.

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

נוכח האמור לעיל, עמדת היועץ המשפטי של משרד החקלאות הי, כי אין מניעה משפטית מלאשר את ההצעה.

א. א. ג. י

היועץ המשפטי

ערן אטינגר

חתימה

תפקיד

שם