

ירושלים, א' בשבט תשפ"ה

30 ינואר 2025

לכבוד

ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעת חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק)(תיקון מס' 18 והוראת שעה)(תיקון – דחיית ביטול התכנון בענף ההטלה), התשפ"ה-2025 (פ/5415/25)

אני מתכבדת להגיש את ההתנגדות של הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) להצעת חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 18 והוראת שעה) (תיקון – דחיית ביטול התכנון בענף ההטלה), התשפ"ה-2025. בקצרה ייאמר כי הצעת החוק תאיין את התחרות בענף ובכך תעלה את יוקר המחיה של הציבור על מוצרי בסיס. משכך מוצע למצוא דרכים חלופיות לתמודך במגזר החקלאי, שלא על חשבון האוכלוסיות החלשות ביותר. והכול כפי שיורחב:

1. עניינה של הצעת החוק בדחיית ביטול התכנון בענף ההטלה, כך שהתכנון בענף ימשך עד סוף 2049 (במקום עד יוני 2032).
2. התכנון בענף ההטלה מתבצע באמצעות מכסות ארציות, מכסות אישיות שנקבעות באמצעות ועדה ייעודית,¹ מכס על ייבוא ביצים ופיקוח מחירים על מחירי הביצים.²
3. תוצאתם המצטברת של צעדים אלה היא ריקון מתוכן, הלכה למעשה, של כל תחרות בין גורמים שונים בענף ההטלה, שכן הכמויות שכל אחד ימכור וכן המחירים שיגבה נקבעים על ידי המתכנן המרכזי ואינם תלויים במאמציו להציע הצעה אטרקטיבית יותר לציבור. בהתאם נעדר לחקלאי תמריץ להשקיע ביעול או שיפור הייצור באופן שיאפשר לו להציע מחירים נמוכים יותר, איכות טובה יותר, כמות גדולה יותר או מגוון רחב יותר. במקביל לכך, הכניסה לשוק נחסמת בפני חקלאים חדשים שיבקשו להצטרף לענף.
4. ודוק: אין בכך שמחירי הביצים לצרכן מפותחים כדי לרפות את הפגיעה הנגרמת כתוצאה מהיעדר התחרות. זאת בין היתר בהתחשב באיון התמריצים של החקלאים להתייעל וביתר שאת לנוכח אופן קביעת המחיר, המושפע מעלויות התשומות שלעיתים מופקות על ידי אותם תאגידים אשר משווקים ביצים.
5. בשים לב לאמור לעיל, נכון להיום, מחירי הביצים בישראל הם מהגבוהים בעולם. לפי מדד Numbeo העולמי, ישראל ממוקמת במקום השמיני בעולם במחירי הביצים, לפני מדינות כמו ארה"ב, בריטניה, הונג קונג, צרפת, נורווגיה ועוד.³ יתרה מכך, מבדיקה קודמת של רשות התחרות של ענף הפטס, לו מאפיינים דומים לשוק ההטלה, עלה כי ככלל כאשר השוק פועל באופן מתוכנן הדבר עשוי להוביל לעלויות מחירים ואילו הפסקת התכנון עשויה להוביל לירידתם.

¹ חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963

² צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לביצי מאכל), התשפ"ג-2023

³ https://www.numbeo.com/cost-of-living/prices_by_country.jsp?displayCurrency=USD&itemId=11

6. כלומר, דחיית ביטול התכנסות בענף משמעותה דחיית כל תחרות בתחום לתקופה ממושכת נוספת, מניעת פירות התחרות, בהיבטי מחיר, איכות, כמות או מגוון מהציבור ולחסימת דרכם של חקלאים חדשים.
7. עלות זאת היא אמנם שקופה מבחינת תקציב המדינה, אבל הנטל מוטל על מי שרוכש את התוצרת המושפעת, כלומר, האמרת יוקר המחיה.
8. ככל שמבקשת המדינה להבטיח לחקלאים בענף זה ודאות, יציבות כלכלית וביטחון בהתמודדות עם האתגרים הכלכליים שנוצרו בעקבות מלחמת חרבות ברזל (כלשון דברי ההסבר), יש להעדיף חלף חסימת התחרות, סיוע למגזר החקלאי באופן של תמיכה ישירה, שכן הוא עדיף במספר היבטים :
9. ראשית, תמיכה ישירה מסייעת לתעשייה המקומית להשתפר ולהתחרות מול היבוא, בלי להסיר מעליה את האיום התחרותי.
10. שנית, ככלל, תכנסות באמצעות מכסות פוגע ביעילות ולכן הוא בבחינת עלות המוטלת על הציבור וביטולו צפוי להגדיל את הרווחה הכוללת במשק.
11. שלישית, תמיכה ישירה מאפשרת לכמת את היקף התמיכה שניתנת ואף למקד אותה באוכלוסיות הזקוקות ביותר לסיוע. לעומת זאת, העלות של תכנסות השוק, על כל רכיביו, נסתרת מהעין כך שאין אפשרות לקבל החלטות מושכלות בעניין סדרי העדיפויות של הממשלה באיזון בין אינטרסים שונים.
12. רביעית, העלויות בגין חסימת התחרות מוטלות על הצרכנים, בדרך של האמרת יוקר המחיה, ובכך בהגדרה מהוות מס גרסיבי (מס אשר מטיל נטל כבד יותר על בעלי הכנסה נמוכה, אשר צריכת מוצרי בסיס היא חלק גדול יותר מסך עלויותיהם). אין כל הצדקה שהתמיכה שראוי שהמדינה תיתן למגזר החקלאי תבוא דווקא על חשבונם של החלשים ביותר, בדרך של ייקור עלויות מוצרי הבסיס.
13. לסיכום דברים אלה, הארכת התכנסות בענף ההטלה כמוצע צפויה להביא להעלאת יוקר המחיה תוך פגיעה קשה בתחרות וביציבות, וזאת מבלי לספק סיוע אמיתי לאתגרים בפניהם ניצבת החקלאות הישראלית בימים אלה. יש לסייע לחקלאות המקומית ככלל ולחקלאי הצפון בפרט בדרך של תמיכה ישירה, השקעות בפיתוח והנגשת ידע וטכנולוגיה רלוונטית שתגדיל פריון ואיכות ומתן פתרונות לקשיי גיוס כוח עבודה, חלף מתן פתרונות שעניינם מניעת התחרות בשוק ביצי המאכל בישראל, שאת מחירם ישלם הציבור כולו.

נוכח כל האמור לעיל הממונה על התחרות מתנגדת לקידום הצעת החוק.