



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



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 מלש"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 חומרי 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	"יצור מקומי"
1,240	3,256	2,929	2,471	1,774	תעשייתית	
6,290	9,253	9,443	7,930	7,240	ס"ה	

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 הייבוא.
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/ק"ג	ש"ק/ק"ג	ש"ק/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 בניגום מתקבל מחיר נמוך יותר עבור החלב הגולמי).

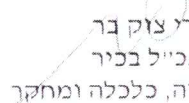


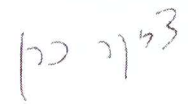
מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
האגף לגורמי ייצור



- גידול זה ברצועות יביא לגידול **במועל** 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 במועל** 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, ותיובא רק חמאה יקרה בעלת נתח רווחים גבוה, הן ליבואן והן לקמעונאי.


ד"ר אסף לוי
מנהל אגף בכיר
גורמי ייצור


אורי צוק בר
סמנכ"ל בכיר
אסטרטגיה, כלכלה ומחקר


צביקה כהן
סמנכ"ל בכיר
השקעות ומימון