



מסמך מקדים לקראת דיון בוועדת  
הכלכלה של הכנסת ביום 21.10.2015



**הערות התנועה למען איכות  
השלטון בישראל בנוגע לפרק  
החקלאות: ביטול הקרטל בענף  
הפטם בתזכיר חוק התכנית  
הכלכלית לשנים 2015 ו-2016**

ו' חשוון התשע"ו

20.10.2015



## עמדת התנועה

**התנועה תומכת בתיקון חוק המועצה לענף הלול לאור עליית מחירי העוף בכ- 25%-30%** בשלוש השנים האחרונות עקב קרטל בלתי חוקי לחלוקת השוק עליו חתמו קבלני הרבייה בסוף 2012, העלול להתחדש אם לא יתוקן החוק. הקרטל בענף הפטם מהווה דוגמה חיה ונושמת לעלייה ביוקר המחייה ולהכבדת הנטל על הצרכן הישראלי בשנים האחרונות.

התנועה קוראת לחברי וועדת הכלכלה שלא להיכנע לקבוצות הלחץ ולהתחשב בראש ובראשונה בצורך הציבורי הבווער להוריד מיידית את מחירי המזון; תיקון החוק יסיר חסמים לכניסת שחקנים חדשים לענף, יעודד תחרות ויוריד משמעותית את יוקר המחייה למשקי הבית בישראל.

משק בית ישראלי מוציא מדי חודש כ- 200 ש"ח על מוצרי עוף, וזו אחת ההוצאות העיקריות עבור משקי בית בשכבות הנמוכות. תיקון החוק ימנע קרטלים נוספים ויחסוך לצרכן הישראלי כ-1.25 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כ-600 ש"ח למשק בית. הצבעה בעד הרפורמה תפנה למשקי בית בעשירון התחתון יותר מ-1% מהכנסותיהם - זהו טיפול אמיתי ביוקר המחייה!

- יש לתקן את סעיפים 3, 31, 34, 35, 36, 37, 38 ו-41 לחוק מועצת הלול, כמוצע בנוסח התיקון הנוכחי בכדי להסיר חסמים מפני כניסת שחקנים חדשים לענף, לעודד תחרות ולצמצם השתת עלויות יתר על הצרכנים בישראל.
- יש לתקן את סעיף 3 לחוק ההגבלים העסקיים, כמוצע בתיקון החוק הנוכחי, בכדי למנוע הסדרים כובלים עתידיים בענף הפטם.
- יש לחזור לנוסח החלטת הממשלה המקורית מיולי 2015 לפיה יוגדל שיעור נציגי הממשלה, הציבור והצרכנים במועצת הלול; רק כך יימנע המצב האבסורדי השורר כיום לפיו המועצה, המפקחת על המגדלים, מורכבת ברובה ממגדלים.
- יש לכנס צוות שיבחן את הפיכת מועצת הלול למועצה וולונטרית כנהוג בעולם ובדומה לצוות שיוקם לבחינת השינוי במועצות הצמחים והפיכתן לוולונטריות.
- תמיכה בענף הפטם באמצעים עקיפים כתכנון, וויסות ויצירת קרטלים מעוותת את התנהלות השוק. כפתרון אלטרנטיבי, ובהתאם למגמה העולמית, יש לבחון מעבר לתמיכה מיידתית בענף הפטם באמצעות סבסוד ישיר ושקוף.



## הפחתת יוקר המחייה: ביטול הקרטל בענף הפטם

### הקדמה

1. מטיוטת הצעת תקציב המדינה לשנים 2015/16 - שינויים מבניים שהופצה ב שבועות האחרונים עולה כי מוצע לתקן את חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן: "חוק מועצת הלול"), כך שלא ניתן יהיה לבצע תכנון בענפי עופות המאכל.
2. בשלוש השנים האחרונות, עקב קרטל בלתי חוקני לחלוקת השוק עליו חתמו קבלני הרבייה בסוף 2012, עלו מחירי העוף בכ- 25%-30%. משק בית מוציא מדי חודש כ- 200 ₪ על מוצרי עוף, המהווים כ-9% מסך ההוצאות על מזון; זו ההוצאה העיקרית על מזון בפרט בקרב השכבות הנמוכות הסובלות מיוקר המחייה בצורה הקשה ביותר.
3. מחזור ענף העוף בישראל עומד על כ-4.5-5 מיליארד ₪ בשנה; הגבלת כוחה של מועצת הלול המוצעת בחוק יכולה, לפיכך, להוריד את מחירי העוף ב- 25%-30% לכל הפחות, ולחסוך למשק הבית הממוצע כ-600 ₪ בשנה, הם כ-1.25 מיליארד ₪ לכלל הצרכנים במדינה; לעשירון התחתון המכניס כ-4400 ₪ בחודש תיחסך, עם הרפורמה, כ-1% מההכנסה החודשית.
4. כיום, סמכויות מועצת הלול בנוגע לענף הפטם ופעילותה מהוות חסם לכניסת שחקנים חדשים לענף ומונעות תחרות. באוגוסט 2012 נחתם, כאמור, הסכם בין קבלני הרבייה בענף הפטם לבין מועצת הלול כגורם המפקח על יישום ההסכם. ההסכם יצר חלוקת שוק בין קבלני הרב ייה השונים, עיגן קנסות חריגה מהחלוקה והטבות לעומדים בה.
5. לאחרונה, קבע מבקר המדינה בדוח ביקורת כי על משרד החקלאות והכלכלה לבחון דרכים לאזן בין האינטרסים של הצרכנים והבטחת תחרות שתביא לירידה במחירים ובין צורכי המגדלים, מכיוון שכיום ההסכם לחלוקת שוק הפטם בין קבלני הרבייה הוא י[...]. בגדר קרטל בחסות הדין".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> מבקר המדינה, "משרד החקלאות ופיתוח הכפר- ענף הלול- היבטים באסדרה, בטיפול ובפיקוח", דוח שנתי 2015, התשע"ה-2015, בעמ' 991-992 (להלן: "דוח המבקר על ענף הלול").

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6. מטרת התיקון, כמוצהר בדברי ההסבר לחוק ההסדרים, היא לייצר תחרות בין שחקנים מקומיים שונים בענף הפטס לשם הורדת מחירים, בשל מגבלות בהיתכנות הכלכלית שבייבוא עוף.
7. ברפורמה מוצע, למעשה, לתקן את סמכויות מועצת הלול כך שהן יחולו רק לגבי ענף גידול הביצים להטלה, ולא יחולו על ענפי הפטס, הרבייה וההודו. עוד מוצע כי סמכויות המועצה יחולו על ייצור התוצרת בלבד ולא על שיווק התוצרת.
8. יובהר, כי עמדת התנועה להלן מהווה התייחסות מקצועית ל תוכן השינויים המוצעים בחוק ההסדרים ואין לראות בה כהתייחסות משפטית לעצם עריכת השינויים באמצעות חוק ההסדרים.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



## תמצית עמדת התנועה: ביטול הקרטל בענף הפטס ושינוי מבנה המועצה

9. לעמדת התנועה, השינוי המוצע בענף הפטס מבורך; ראשית, משום שביטול התכנון בענפי עופות המאכל צפוי להביא לביטול הקרטל בענף הפטס שהביא לעליות מחירים משמעותיות שפגעו בצרכן והכבידו את יוקר המחייה. רוב מועצות הייצור בעולם אינן מתעסקות בוויסות תוצרת, וגם כאשר ישנו ויסות הרי שהוא נעשה במשורה. לאור עליית המחירים שנבעה מההסכם הקרטליסטי לעיל, ברי כי אין צורך כלל כי מועצת הלול תתעסק בוויסות התוצרת בענף הפטס.

01. למעשה, מחקר מקיף שפורסם לאחרונה קובע כי הקרטל בענף הפטס אינו מתמצה בקביעת מכסות מכוח הסמכות הנתונה למועצה לפי החוק, אלא מהווה למעשה קרטל "רגיל" של תיאום מחירים וחלוקת שוק המבוצעת בניהול המועצה ובניגוד לחוק, ולפיכך התנועה מברכת על סיומו.<sup>2</sup>

11. התנועה קוראת לחברי הוועדה לדרוש את שינוי מבנה מועצת הלול, כפי שהחליטה הממשלה זה מכבר ופרסמה בחוברת השינויים המבניים הראשונית מיולי 2015. במצב האבסורדי הנוכחי במועצה, המפקחת על המגדלים, יושבים רוב מקרב המגדלים.

21. בנוסף, לעמדת התנועה יש לקדם את מתווה החקיקה שהוצע ביולי 2015 לפיו יגדל שיעור נציגי הממשלה והצרכנים במועצה, ונציגי הממשלה יהוו רוב בוועדת המכסות. כאמור, רפורמה זו תתקן את המצב ששרר עד כה לפיו בגוף המחזיק בסמכויות פיקוח על המגדלים יושבים רוב מקרב ציבור המגדלים.

31. כן, התנועה קוראת לכינוס צוות שיבחן את הפיכת מועצת הלול למועצה וולונטרית כנהוג בעולם ובדומה לצוות שיוקם לבחינת השינוי במועצות הצמחים והפיכתן לוולונטריות.

41. תמיכה בענף הפטס באמצעים עקי פים כתכנון, וויסות ויצירת קרטלים מעוותת את התנהלות השוק. כפתרון אלטרנטיבי, ובהתאם למגמה העולמית, יש לבחון מעבר לתמיכה מידתית בענף הפטס באמצעות סבסוד ישיר ושקוף.

<sup>2</sup> אשר מאיר, חני רוטשטיין-כהן ואריאל ארליך "משק הלול בישראל- ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה", פורום קהלת למדיניות, יולי 2015 (להלן: "מחקר קהלת").



## יש להפוך את מועצת הלול למועצה וולנטרית

51. מועצת הלול היא מועצת ייצור חקלאית הפועלת מכוח חוק המועצה ה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963.

61. מחקר מעמיק ומקיף של משרד החקלאות לגבי מועצות הייצור במדינות אירופה ובארה"ב, בהשוואה לישראל, פורסם בשנה שעברה.<sup>3</sup> מהמחקר עולה כי **בזמן שפעילותן המקצועית של מועצות הייצור האמריקאיות מתרכזת בעיקר בקביעת סטנדרטים, בקרת איכות, פיקוח איכות ואריזה, פעילותן של מועצות הייצור הישראליות היא שולית ביותר בהיבטים אלו, ואילו פעילויות כגון מו"פ ייצור, וויסות שוק וניהול מכסות ולובינג פוליטי, הינן הפעילויות המשמעותיות ביותר.**<sup>4</sup>

71. עוד עולה מהמחקר כי ההבדל המרכזי, בהשוואה בינלאומית, נוגע לכך שאופיין של מועצות הייצור החקלאיות באירופה ובארה"ב הוא בעיקרו **וולונטרי** (אם בהחלטה על הקמת הגוף ואם בהחלטה להצטרף אליו), להבדיל מאופייה **הכופה** של התארגנות מועצות הייצור בישראל. עוד עלה מהמחקר כי המעורבות הממשלתית בפעילותן של מועצות הייצור בישראל היא הגבוהה ביותר מבין השלוש.<sup>5</sup>

81. חברות וולונטריות במועצות ייצור חקלאיות מחייבת את האחרונות להצדיק את פעולותיהן ואת קיומן, בין היתר באמצעות מתן שירותים המתאימים לצרכיהם של מגדלים, קטנים כגדולים. אולם, **מרגע שאופיין הכופה מעוגן בחוק, אין הכרח שהמועצה תפעל בצורה שתשרת את האינטרסים עליהם היא אמונה.** כך גם מתריע המחקר וקובע כי פעילות משותפת של חקלאים עשויה אמנם להועיל במידת מה, אך פעילות משותפת לא מבוקרת עלולה להוביל להיווצרות עיוותי שוק ובכך לפגוע בצרכן ובחקלאים.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> אבי אלקיס, ד"ר אורית גינזבורג וד"ר יעל קחל **מועצות ייצור ושיווק חקלאיות בארה"ב ובאיחוד האירופי – השוואה לישראל** (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ינואר 2014) (להלן: "מחקר משרד החקלאות").

<sup>4</sup> מחקר משרד החקלאות, בעמ' 6.

<sup>5</sup> מחקר משרד החקלאות, בעמ' 2.

<sup>6</sup> ראה לעיל ה"ש 1, בעמ' 2.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



91. לפיכך, התנועה קוראת **לכינוס צוות** שיבחן את האפשרות לתקן את חוק מועצת הלול כך שמועצת הלול לא תשמר את מתכונתה הכופה, ומאמינה שיש לפעול לשינוי מתכונת זו למועצה וולונטרית.

## סיכום

02. **השינוי המוצע בענף הפטם מבורך**; ביטול התכנון בענף יבטל את הקרטל בענף הפטם שהביא לעליות מחירים משמעותיות שפגעו בצרכן. גם מהשוואות בינלאומיות עולה כי אין צורך כלל כי מועצת הלול תתעסק בוויסות התוצרת בענף הפטם.

12. אולם, יש לדרוש כי **ברפורמה המוצעת יגדל שיעור נציגי הממשלה והצרכנים במועצה**, ונציגי הממשלה יהוו רוב בוועדת המכסות. בכך, יתוקן המצב האבסורדי ששרר עד כה לפיו בגוף המחזיק בסמכויות פיקוח על המגדלים יושבים רוב מקרב ציבור המגדלים.

22. בנוסף, **לעמדת התנועה יש לדרוש כי לצד הרפורמה יכונס צוות שיבחן את האפשרות לשנות את מעמדה של מועצת הלול כך שתהפוך למועצה וולונטרית.**

32. לעמדת התנועה **תמיכה בענף הפטם באמצעים עקיפים** כתכנון, וויסות ויצירת קרטלים **מעוותת את התנהלות השוק**. כפתרון אלטרנטיבי, ובהתאם למגמה העולמית, יש לבחון מעבר לתמיכה מידתית בענף הפטם באמצעות סבסוד ישיר ושקוף.