



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

מכסות יצור חלב

דצמבר 2017

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

מכסות יצור חלב

דצמבר 2017

אושר על ידי :

דורית אשכנזי, מנהלת מחלקת תכנון, מועצת החלב

אושר לביצוע על ידי :

שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עורך :

גיא מור, תחום מדיניות רגולציה – החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

תקציר מנהלים

מסמך זה הוא תכנית ביצועית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר להפחתת הנטל ברגולציה על חלוקת מכסות ייצור חלב. ענף החלב בישראל הוא ענף מתוכנן, בין היתר באמצעות מכסות לייצור חלב.

ההסדרה של מכסות חלב כוללת חלוקת של מכסות חדשות, אישורים להעביר מכסות חלב, אישורים לבצע פעילות משותפת ועוד. מניתוח המצב הקיים עלה שמדובר בתהליכים פשוטים ויעילים יחסית, ללא בירוקרטיה רבה. תהליכים רבים בוצעים באופן אוטומטי ומהיר.

במסגרת התכנית ינקטו צעדים לפתרון הסוגיות הקיימות ולשיפור תהליכים. עד היום היצרנים נדרשו לחתום על מסמכים שונים בפני עורך דין. במסגרת התכנית הוחלט להכיר גם בחתימות בפני רואי חשבון, יועצי מס וכן בפני מנהל וועדת המכסות של מועצת החלב. צעד נוסף הוא מעבר ממשלוח הודעות בדואר רשום למשלוח באמצעות דואר אלקטרוני. בנוסף יבחנו דרכי פעולה שיביאו לכך שהתוספות השנתיות למכסות הייצור יפורסמו מראש.

התכנית צפויה לשפר את הוודאות, לייעל את תהליכי העבודה, לקצר זמני המתנה ולהקל על הציבור שפועל מול מועצת החלב.

התכנית צפויה לקצר את זמני המתנה ב-12.6% ולהפחית 13.3% מן העלויות הישירות. בסך הכל צפויה הפחתה של 13.1% מכלל העלויות הבירוקרטיות הישירות.

תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים
4	רקע כללי
5	חלק א' – פעילות הרגולטור
11	חלק ב' – סיכום תהליך השיח מול בעלי העניין
12	חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי
15	נספח א' – כימות הפחתת עלויות הרגולציה
16	נספח ב' – פירוט הסוגיות הרגולטוריות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית
19	נספח ג' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי
20	נספח ד' – דו"ח פעילות – וועדת המכסות

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.2014, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד החקלאות ופיתוח הכפר ("משרד החקלאות" או "המשרד") להפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על הציבור בתחום מכסות לייצור חלב.

תכנית זו גובשה עיל ידי המשרד בשיתוף המועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווקותבוצע על ידם בכפוף לכל דין.

חלק א' – פעילות הרגולטור

א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור

1. משרד החקלאות אמון על תכנון משק החלב, בהתאם לחוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 ("חוק החלב"). המשרד פועל באמצעות המועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווק (חל"צ) ("מועצת החלב" או "המועצה") שהוכרה על פי חוק החלב ופועלת לקידום ומימוש מטרות החוק. כמו כן, בהתאם לחוק, הקים שר החקלאות ועדה לקביעת מכסות חלב אשר אחראית, בין היתר, לחלוקת מכסות פרטניות לייצור חלב ("מכסות חלב"). מדובר על רגולציה של תכנון ממשלתי מרכזי של ענף החלב – רק בעל מכסה רשאי לייצר חלב.
2. הרשות לתכנון גורמי ייצור במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ("הרשות לתכנון") מרכזת מטעם שר החקלאות את הטיפול המקצועי במכסות החלב.
3. ענף החלב מהווה את אחד מענפי המשק הוותיקים בישראל אשר עליו נשענו קיבוצים ומושבים רבים טרם הקמת מדינת ישראל ולאחריה. חלק ניכר מיישובים אלה נשען על הענף גם בהווה. עם השנים, יצרנים רבים סגרו את הרפתות שלהם ובשני העשורים האחרונים המגמה הכללית בענף זה היא התייעלות ומעבר לרפתות גדולות יותר.
4. ענף החלב הוא ענף מתוכנן וכפועל יוצא מכך כמות החלב המשווקות במשך השנה נקבעת על ידי שר החקלאות. בתוך כך ועדת המכסות אחראית על חלוקת המכסות בפועל, כמיישמת את מדיניות שר החקלאות כפי שבאה לידי ביטוי בתקנות לפי חוק החלב. המכסה הארצית נקבעת מידי שנה בתקנות. חלוקת תוספת מכסות מבוצעת כאשר יש הגדלה של המכסה הארצית (ביחס לשנה הקודמת).
5. בענף יש כ-1,100 מגדלים בעלי מכסות. נכון לשנת 2017, המכסה הארצית עומדת על כ-1,500,000,000 ליטר חלב בקר, כ-11,500,000 ליטר חלב כבשים וכ-21,200,000 ליטר חלב עיזים.
6. כהשלמה לתכנון המרכזי, בענף זה קיים פיקוח מחירים. ישנו פיקוח על המחיר המירבי שהמחלבות יכולות לגבות מן הקמעונאים והקמעונאים יכולים לגבות מן הצרכנים למוצרי בסיס מסוימים. בנוסף, קיים מנגנון לקביעת המחיר המזערי בו המחלבה רוכשת חלב גולמי מהמגדל (ידוע כ-"מחיר מטררה").
7. על מאפייניו הייחודיים של ענף החלב, המחייבים תכנון והסדרה, ניתן לקרוא בדברי ההסבר לחוק החלב.¹
8. בהסדרה זו המשרד מגן על האינטרסים הציבוריים הבאים:
 - 8.1. **הספקה סדירה של מוצר יסוד** – תכנון היקף הייצור הנדרש בשנה תוך הבטחת ייצור רציף של חלב באמצעות ויסות כמויות החלב במשק ברמה הארצית.
 - 8.2. **קידום מדיניות ממשלתית** – למשל תמיכה באזורי עדיפות לאומית, שמירה על שטחים פתוחים, כפי שנקבעת מזמן לזמן על-ידי המשרד או הממשלה. מדיניות זו כוללת מתן הזדמנות לכניסה של יצרנים חדשים לענף.
 - 8.3. בנוסף, מערך חלוקת המכסות וניהול המכסות מיועדים כדי למנוע ניצול של המכסה – קיימת חשיבות כי ייצור החלב יבוצע על ידי היצרן בפועל ולא יבוצע "סחר" במכסות חלב.

¹ ה"מ 405, 28.7.2008: [אתר הכנסת](#)

ב. הבסיס החוקי לפעילות

9. להלן יפורטו המקורות החוקיים לפעילות בתחום.
10. הרגולציה מבוססת על חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011 ("החוק"). מטרת החוק היא הסדרה ועיגון של הפעולות הנדרשות בענף החלב על-מנת להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו בכל ימות השנה ולרווחת ציבור הצרכנים והעוסקים בענף.
11. מכוח החוק הותקנו התקנות הבאות:
- 11.1. תקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), תשע"ד-2014 ("תקנות קביעת מכסות");
 - 11.2. תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012;
 - 11.3. תקנות תכנון משק החלב (העברת מכסות של יצרנים שיתופיים בענף הבקר), התשע"ה-2015;
 - 11.4. תקנות תכנון משק החלב (מדיניות הפיתוח לשנת 2017 בענף הבקר ובענפי הצאן)(הוראת שעה), התשע"ז-2017;
 - 11.5. תקנות תכנון משק החלב (מס על העברה מכסה), התשע"ו-2015;
 - 11.6. צו תכנון משק החלב (קביעת הייצור המקומי הכולל לשנת 2017), התשע"ז-2016 (אשר מתעדכן מדי שנה).
12. בנוסף, עד להשלמת קביעת התקנות הנדרשות על פי החוק, פועלת מועצת החלב בהתאם לנהלים ולהוראות עבודה שנקבעו, לצורך ויסות כמויות החלב במשק, וקביעת איכות החלב המשווק למחלבות. הוראות בנושא העברת מכסות של יצרנים מושביים בענף הבקר; הסדרת הייצור, השיוק וויסות כמויות החלב במשק; תקציב וקרנות המועצה נמצאות בהליך מתקדם של התקנת תקנות. ואילו בנושא איכות חלב, הגם שטרם הותקנו תקנות, מדי שנה מאשרת מועצת החלב תקנון לאיכות חלב בכל אחד מענפי החלב. גם תקנות בנושא זה נמצאות בעבודה.

ג. הפעילות המפוקחת ומאפייני קהל היעד

13. ברפת ובדיר ישנן פרות, כבשים ועיזים בגילאים שונים המפיקים חלב בכמויות שונות ומצריכים טיפולים שונים. מכסת הייצור לחלב בקר לשנת 2017 עומדת על כ-1.5 מיליארד ליטרים. היקף הפעילות בענף החלב בישראל עומד על כ-1.6 מיליארד ₪ בשנה.
14. נכון לסוף שנת 2016, בישראל 1,161 יצרני חלב בעלי מכסה לייצור חלב.² **חלב בקר** מהווה כ-98% מייצור החלב הכללי בענף (מהמגזר השיתופי והמשפחתי). תנובת החלב הממוצעת של הפרה הישראלית היא מהגבוהות בעולם - כ-11 אלף ליטר בשנה. **חלב צאן** (חלב עיזים וכבשים) מהווה כ-2% מייצור החלב הכולל.
15. השוק מורכב ממספר מגזרים: משפחתי (המכסה שייכת ליצרן הבודד), שיתופי (המכסה שייכת ליישוב) ובתי ספר חקלאיים. רוב תנובת החלב מיוצרת ברפתות במשקים שיתופיים-קיבוצים ומושבים שיתופיים. לאלה יש עדרים גדולים, המונים כל אחד בממוצע 300 פרות חולבות.
16. הטבלה הבאה מסכמת את הסך הכולל של מכסות ייצור ואתרי הייצור השונים בשנת 2016:

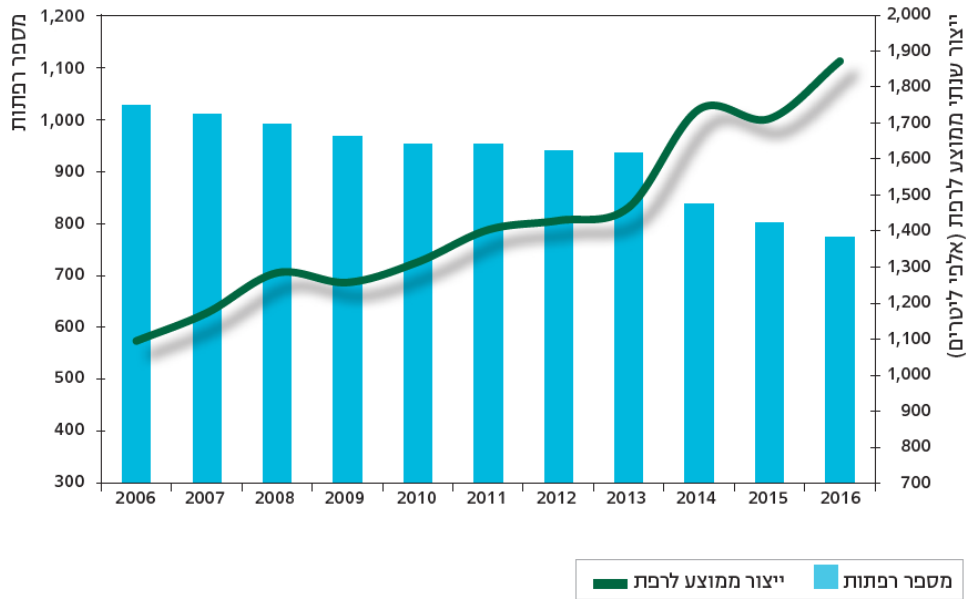
מכסת חלב (באלפי ליטרים)	חלב בקר	חלב כבשים	חלב עיזים
1,374,280	9,571	16,897	
מספר יצרני החלב בעלי מכסה	1,013	59	89
מספר הרפתות / הדירים	777	53	84

17. עיקר החלב המיוצר והנצרך בישראל הוא חלב בקר. התרשים הבא מציג את מספר רפתות חלב הבקר ואת היקף הייצור הממוצע לרפת:³

² נתונים אלה לקוחים מתוך "דו"ח פעילות – וועדת המכסות" (6.4.2017), המצורף כנספח ד' לתכנית זו.

³ ראו: מועצת החלב "שנתון 2016". זמין ב: [אתר מועצת החלב](#)

מספר רפתות וייצור ממוצע לרפת



18. להלן נתונים על היקף השיווק של חלב ומוצרי חלב בקר (באלפי ליטרים או טונות):

שנה	חלב שתייה ומשקאות	תוצרת ניגרת ומעדנים	גבינות לבנות	גבינות קשות ומותכות	חמאה שולחנית
2014	439,187	175,961	96,922	34,693	6,231
2015	439,220	180,703	100,964	36,319	6,261
2016	448,995	188,378	106,431	37,409	5,683

ד. תיאור פעילות הרגולטור

1.ד. תיאור תהליכים רגולטורים מרכזיים:

19. בכל שנה קובע שר החקלאות מכסה ארצית כוללת לכל אחד מענפי החלב - בכל סוף שנה מתפרסם ברשומות צו תכנון משק החלב בדבר קביעת היקף הייצור המקומי הכולל לשנה העוקבת בכל ענף חלב.

20. הקצאת מכסה ליצרן קיים.

20.1. בהתאם למכסה הארצית קובעת ועדת המכסות, בכל שנה, את המכסה האישית של כל יצרן.

המכסה האישית של היצרן מבוססת על המכסה שנקבעה ליצרן בשנה קודמת ובמידה והיו שינויים במכסה הארצית, נקבעות תוספות המכסה או ההפחות בהתאם למדיניות הנקבעת בתקנות.

21. הקצאת מכסה ליצרן חדש.



21.1. לפני הקמת והפעלת רפת, על המגדל לקבל זכאות לקבלת מכסה מוועדת המכסות. אם יש הגדלה של המכסה הארצית ובשים לב להיקף הגידול, השר רשאי להחליט כי חלק מהגידול במכסה יופנה להכרה ביצרנים חדשים. מדיניות זו נקבעת בתקנות מדיניות הפיתוח לאותה שנה. בשנת 2017 למשל, הוגדלה המכסה הארצית ונקבעו 11 מכסות חדשות לבקר במשק המשפחתי, 2 מכסות חדשות לבקר במגזר השיתופי ו-5 מכסות לכל אחד מענפי הצאן. בשנה האחרונה הוגשו כ-200 בקשות לקבלת מכסה חדשה. ככלל, הביקוש גדול מההיצע ועל המבקש להגיש למועצת החלב טופס בקשה ואישורים שונים.

21.2. המועצה מחלקת את התוספת בין המגדלים הקיימים על סמך קריטריונים שנקבעים בתקנות ובכלל זה, נלקחת בחשבון עמידתו של היצרן במכסה שהוקצתה לו בשנה קודמת והיקף המכסה של היצרנים כאשר הכלל המנחה הוא צמצום פערים בין יצרנים.

21.3. תהליך הקמת הרפת לצורך מימוש מכסה חדשה לוקח בממוצע כ-5 שנים ולכן זו התקופה שנקבעה בתקנות. התהליך כולל קבלת היתר בנייה והקמת הרפת. במהלך שלוש שנים מתוך תקופה זו ניתן להקצות ליצרן החדש מכסה שתיוצר ברפת קיימת של מגדל אחר, על מנת ללמוד, לצבור ניסיון מעשי ולהתחיל בבניית העדר (להלן - היתר אומנה ליצרן חדש). המכסה ההתחלתית שתינתן לכל יצרן נקבעת בתקנות מדיניות הפיתוח בהתחשב במכסות הבסיסיות של כל ענף.

22. מתן היתר שותפות למגדלים: מגדלים המבקשים לייצר חלב בשותפות עם יצרן/נים אחרים, רשאים להגיש בקשה, בצירוף טיוטת הסכם שותפות לצורך אישורה של ועדת המכסות. על הסכם השותפות לשקף את עמידת היצרנים בתנאים הקבועים בתקנות קביעת מכסות חלב. **מרבית הבקשות נוגעות לשותפות של כ-2 יצרנים**.

23. קבלת היתר לשימוש משותף במכון חליבה: מגדלים המבקשים להשתמש במשותף במכון חליבה, מתבקשים להגיש בקשה בצירוף טיוטת הסכם המשקף עמידתם בתנאים הקבועים בתקנות קביעת מכסות חלב בצירוף תרשים מיקום הרפתות ביחס למכון החליבה.

24. בקשת היתר (זמני) לייצור חלב במשקו של מגדל אחר (אומנה): אפשרות זו נועדה לעזור למגדלים קיימים במקרה שנבצר מהם לייצר את המכסה מסיבות שונות כגון: שיפוץ הרפת, סיבות בריאותיות וכד'. אפשרות זו ניתנת לשנה עם אפשרות להארכה בשנתיים נוספות בלבד. מוגשות בקשות בודדות בשנה.

25. העברת (ניוד) מכסות בין מגדלים בעקבות פרישת יצרן מייצור חלב: מדובר בתהליך פרישה של יצרן חלב, בו הוא מודיע על הפסקת הייצור ופרישה מהענף. ישנם הליכים נפרדים בענף הבקר למגזר השיתופי ולמגזר המשפחתי והליך נפרד בכל אחד מענפי הצאן. ככלל, המכסה מועברת ליצרני חלב אחרים על פי כללים הקבועים בתקנות ולפי מחיר שנקבע באופן סופי לפי היצע וביקוש, כאשר ניתנת העדפה ליצרנים שותפים בשותפות של מעל 5 שנים. (יוער שמספר הבקשות משתנה ויש שונות בין ענפי החלב והמגזרים בכל ענף).

2.ד. סביבת העבודה של הרגולטור:

26. זיקה לרגולציה בינ"ל:

- 26.1. מועצת החלב חברה במספר ארגונים בין לאומיים, כדוגמת: IDF ו-FCN. ארגונים אלו פועלים ללמידה ושיתוף של מגמות, טרנדים, מחקרים חדשים ושימוש בחומרי גלם.
- 26.2. ישנן מספר מדינות אשר נוהגות במשטר מכסות חלב, בניהן קנדה ונורבגיה. בקנדה הרגולציה חלה גם על המחלבות וגם על היצרנים. יצרנים מספקים חלב למועצת החלב שמחלקת אותו למחלבות. מכסתן של המחלבות נקבעת מראש על-פי המוצרים שהן מייצרות. בנורבגיה משטר המכסות שונה בעיקר באופן קביעת המחיר לליטר חלב וכן בנוסף למשטר המכסות יש תמיכה ישירה של המדינה לחקלאי.
- 26.3. בהולנד, על אף שבוטל משטר המכסות באירופה, ישנה הגבלה על כמות הייצור באמצעות הגבלת כמות הזבל האורגני שהחקלאים יכולים לייצר. הגבלת כמות הזבל, יוצרת דה-פקטו מגבלה על מספר הפרות שאפשר להחזיק.
- 26.4. נראה שברוב המדינות המערביות קיים אלמנט כלשהו של תכנון משק החלב – בין באמצעות מכסות ייצור או באמצעים אחרים – ישירים או עקיפים.
27. תהליכים מרכזיים שבוצעו בשנים האחרונות

- 27.1. מתווה לוקר (2012) – בעקבות מחאת הקוטג' בשנת 2011, החליטה הממשלה להוציא לפועל את "מתווה לוקר" להתייעלות במשק החלב. מדובר ברפורמה בענף החלב שנועדה לשפר את היעילות ולהוריד את מחיר החלב למחלבות וכתוצאה מכך את מחיר החלב ומוצריו לצרכנים. מתווה זה כלל מספר עקרונות: שימור התכנון והייצור המקומי, בקרה על יבוא מוצרי חלב, הגדלת מכסות הבסיס המחולקות כאשר היעד הוא 700,000 ליטר, שיפור תנאי הפרישה של החקלאים לתקופה מוגבלת, הורדת מחיר המטרה לחקלאים באופן מדורג והקצאת כספים רבים ליישום התוכנית.

ה. תהליכים רגולטוריים ראויים לציון

28. במסגרת ניתוח הרגולציה והשיח עם בעלי העניין נמצא כי התהליכים שבתחום אחריות המועצה מבוצעים באופן שירותי ויעיל. בעלי העניין העלו כי מועצת החלב משקיעה משאבים רבים בשיפור מתמיד ובעדכון הרגולציה כדי להאימה לצרכים ולנסיבות המשתנות מתוך רצון להעניק שירות מיטבי למפוקחים.
29. ראוייה לציון מחוייבותה של מועצת החלב לסיוע לחקלאים, המתבטאת בסיוע מסור ובנכונות להעניק עזרה מיטבית לחקלאים.
30. בעלי העניין הביעו סיפוק רב מהטיפול המקצועי והמיומן בבעיותיהם מצד נציגי המועצה, אשר נעשה בדרך אדיבה ושירותית.
31. מועצת החלב נמצאת בשינוי ושיפור מתמיד ומעדכנת את הנהלים באופן מתמשך לפי הצרכים המשתנים, זאת מתוך מודעות מלאה לבעיות המתעוררות בשוק ולכשלים השונים. שיפורים אלה נעשים בשיתוף עם בעלי העניין הרלוונטים ומתוך רצון לשמירה על האינטרס הציבורי עליו המועצה מופקדת.
32. הוראות המועצה מסודרות וברורים כך שההוראות והתהליכים ברורים לחקלאים חדשים וותיקים.

חלק ב' – סיכום תהליך השיח מול בעלי העניין

33. השיח מול בעלי העניין נעשה על ידי תחום מדיניות רגולציה. איסוף המידע נעשה בשלושה שלבים. בשלב הראשון נערכו שיחות, סיורים ופגישות עם בעלי העניין בכדי ללמוד על התהליך מנקודת מבטם ובכדי לזהות סוגיות רגולטוריות. בשלב השני נערך שולחן עגול שכלל דיון על התהליך והסוגיות בהן נתקלו בעלי העניין. בשלב השלישי נערכו ראיונות ופגישות השלמה. מיפוי הסוגיות נעשה לפי המדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי. להלן תיאור תמציתי של תהליך איסוף המידע בציר בעלי העניין.
34. תחילה בוצע מיפוי של בעלי העניין הרלוונטיים. נמצא שבעלי העניין שמושפעים מן התהליך הם בעיקר מפוקחים ישירים – יצרני החלב.
35. במסגרת מיפוי בעלי עניין זוהו הגורמים שמפוקחים ישירות על-ידי המועצה, לפני מספר חתכים :
- 35.1. מגדלים ותיקים / מגדלים חדשים ;
 - 35.2. שונות בפריסה הגיאוגרפית ;
 - 35.3. שונות בגודל ;
 - 35.4. סוג היישוב: קיבוצים (58% מן המכסה הארצית) לעומת מושבים (42%) ;
 - 35.5. סוגי עדרים: בקר, כבשים ועיזים ;
 - 35.6. בעלי מכסות עצמאיים ובעלי מכסות הפועלים בשותפויות.
36. לאחר זיהוי המאפיינים המרכזיים של בעלי העניין יחד עם המועצה, נעשתה פנייה באמצעים הבאים :
- 36.1. בחודשים דצמבר 2016 ו-ינואר 2017 פורסמה הזמנה להשתתף בשיח והופצו פניות לחקלאים דרך הארגונים השונים המייצגים אותם. בחודש אפריל 2017 פורסמה הזמנה נוספת אשר הופצה טלפונית ובדוא"ל ישירות אל המגדלים בענף ;
 - 36.2. נערכה פנייה יזומה לבעלי עניין על בסיס נתונים של המועצה ושל יחידות אחרות במשרד העוסקות בתכנון מכסות חלב, בהתייחס למאפיינים רלוונטים לנושא, כגון: מגדל ותיק או חדש, גודל מכסה, סוגי עדרים (בקר, כבשים או עיזים), איזור גאוגרפי.
37. תחום מדיניות רגולציה קיים עשרות ראיונות עומק עם בעלי העניין, בהם התבקשו המגדלים לתאר תהליכים רגולטורים מרכזיים, את מידת ההכבדה שכרוכה בהם, עומסים ברגולציה ואפשרויות להפחתת העומסים.
38. בחודש מאי 2017, נערכו פגישות וראיונות השלמה עם מספר בעלי עניין, על מנת להשלים את התמונה בכל הנוגע לעומסים ולסיבותיהם. בשלב זה נאסף מידע לצורך תחשיב כימות עלויות הרגולציה.

חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי

א. פרטי התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

39. הקלות בדרישות להגיש ולאמת מסמכים.

- 39.1. יצרני החלב נדרשים להגיש טפסים ובקשות שונות במסגרת התהליכים הרגולטוריים השונים ובחלק מהמקרים נדרשים להגיש רק מסמכים מקוריים בחתימת מקור. דרישה זו מחייבת את מגישי הבקשות לשלוח את המסמך המקורי באמצעות הדואר או להגיע פיזית אל משרדי מועצת החלב.
- 39.2. על מנת לאפשר גמישות רבה יותר ולהפחית את הנטל על היצרנים, הדרישה להגיש מסמכים מקוריים צומצמה במהלך השנים למקרים בודדים בלבד. כעת הוחלט לבטל את הדרישה להגיש מסמכים מקוריים ולאפשר הגשה של העתקים (פיזיים או בקובץ אלקטרוני) בכל המקרים מלבד בבקשות לפרישה מייצור חלב, בשל הערך הכלכלי הרב הכרוך בבקשות אלו ולאור מקרים בהם היו ניסיונות להגיש בקשות פרישה כוזבות. השינוי יאפשר להגיש בקשות אחרות גם באמצעות דוא"ל.
- 39.3. בנוסף, עד היום המועצה דרשה כי חתימה על טפסים והתחייבויות תאומת בחתימת עורך דין ובמקרים מסוימים על ידי רואה חשבון או יועץ מס או מנהל/ת מחלקת התכנון במועצת החלב. הוחלט כי האפשרות לאימות מסמכים בפני רואה חשבון, יועץ מס או בפני מנהל/ת מחלקת התכנון במועצת החלב תורחב לכל הבקשות המוגשת על ידי היצרנים מלבד בבקשה לפרישה מייצור חלב – עליה יש לחתום בפנים עורך דין או בפני מנהל/ת מחלקת התכנון במועצה.
- 39.4. הקלות אלו מאפשרות להפחית עומסים בירוקרטיים, מסייעות במעבר לתהליכים דיגיטליים ומעניקות לייצרנים מרחב תמרון וגמישות בהתנהלות מול המועצה.
- 39.5. צעד זה הושלם במהלך גיבוש התכנית.

40. קביעת מסגרת זמנים לפרסום תקנות המכסות השנתיות.

- 40.1. בשנים האחרונות, הקצאת תוספות מכסה ליצרנים מתבצעת באיחור, לאחר תחילת השנה, בשל עיכוב בהתקנתן של תקנות מדיניות הפיתוח. הדבר יוצר בעיה בתכנון השנתי בשל אי הודאות של היצרנים לגבי היקף המכסה הסופי לאותה שנה. סוגיה זו קשורה לממשק בין מועצת החלב, משרד החקלאות, שר החקלאות, משרד המשפטים וועדת הכלכלה של הכנסת – אשר אמונים על אישור התקנות.
- 40.2. קושי זה הועלה על ידי היצרנים אשר ביקשו לקבוע מועד מוגדר, לפני תום השנה, לפרסום המכסות השנתיות לשנה העוקבת, כפי שנקבע לגבי מכסות הטלה בענף הלול.
- 40.3. המשרד ומועצת החלב יבחנו כיצד ניתן להבטיח שהתקנות השנתיות יפורסמו עד סוף חודש דצמבר של השנה הקודמת לשנה אליה מתייחסות התקנות השנתיות. תבחן האפשרות לתקן את חוק החלב או לקבוע נהלים פנימיים.

41. ביטול החובה של המועצה לשלוח הודעות בדואר רשום.

- 41.1. כיום, על פי תקנות קביעת מכסות, קיימת חובה לשלוח את ההודעות בעניין קביעת המכסה, בדואר רשום. יצוין, כי בכל שנה נשלחות **לפחות** שתי הודעות בעניין זה שכן ועדת המכסות מחויבת לשלוח הודעה מוקדמת בחודש ספטמבר וכן את ההודעה על קביעת המכסה רק לאחר פרסום המכסה השנתית הכוללת. בשנת 2017 למשל, נשלחו שלוש הודעות שכן תוספת המכסה נקבעה רק בחודש אפריל 2017 בתקנות מדיניות הפיתוח.
- 41.2. בעלי העניין התלוננו שמשלוח ההודעות בדואר רשום מסורבל, ובמרבית המקרים הדבר מעכב את הגעת ההודעה ליצרן. מהשיח עם בעלי העניין עלה כי כאשר נשלח אליהם דואר רשום, עליהם לאסוף אותו מסניף הדואר באזור מגוריהם. דרישה זו מסרבלת ומכבידה עליהם. בנוסף, כאשר מגיעה הודעה על דואר רשום הם אינם יודעים מי השולח ולכן אינם ממהרים להגיע לסניף הדואר ולאסוף את המכתב.
- 41.3. מנקודת המבט של המועצה מדובר בתהליך יקר יחסית ולא אפקטיבי, כי למרות עלותו חלק מן ההודעות אינן מגיעות ליצרנים. כך יוצא שמנגנון הדואר הרשום גורם ליותר מגבלות וחסמים מאשר תועלת.
- 41.4. כיום תקנה 8(ד) לתקנות קביעת מכסות, קובעת כי הודעות ישלחו ליצרנים בדואר רשום, ואם יצרן מסר למועצה כתובת דואר לאקטרונית – ההודעה תשלח **גם** באמצעות דואר רשום **וגם** באמצעות דואר אלקטרוני.
- 41.5. לכן הוחלט לתקן את תקנות קביעת מכסות ולקבוע כי אם היצרן מסר כתובת דואר אלקטרוני, ועדת המכסות תוכל לשלוח את ההודעה בדואר רגיל **א** דואר רשום **א** דואר אלקטרוני, בהתאם לשיקול דעתה.

ב. כימות עלויות הרגולציה

42. במסגרת התהליך יושמה מתודולוגיית כימות איכותנית. כימות העלויות נעשה רק ביחס לעלויות הישירות של הרגולציה ואינו כולל עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיביות ועלויות משקיות. מתודולוגיית הכימות התבססה על שני מקורות:

42.1. הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (2015);

42.2. מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה:

OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014)

43. כימות עלויות הרגולציה החל במסגרת איסוף המידע בציר בעלי העניין, כחלק מהפגישות עם בעלי העניין והשולחנות העגולים שנערכו. התהליכים המרכזיים שמופו בשלב ניתוח הרגולציה פורקו לתתי-תהליכים, אשר מהם נגזרו החובות הרגולטוריות הפרטניות. מתוך כל חובה נותחו הפעולות שעל בעלי העניין לבצע כדי לעמוד בה. רכיבי העלות של כל פעולה כומתו באמצעות מידע פרטני מבעלי העניין, נתונים שהתקבלו מהמועצה ונתונים משקיים (למשל, שכר טרחת עורך דין).

44. תחשיב הכימות מביא בחשבון את השכיחות היחסית של רכיבי עלות הרגולציה. כימות העלויות כולל התייחסות לתוחלת של כל פעולה (תדירות הבדיקות; תדירות חידוש רישיון; שיעור הבקשות שמועברות לבחינה מעמיקה) ו"לנתח השוק" (מתוך כלל התהליכים אצל המועצה) של חובות, פעולות ורכיבי עלות

(למשל, עלויות בדיקה שנערכת עבור מוצר או תהליך מסוג מוגדר שוכללו לפי "נתח השוק" שלהם בהשוואה ליתר החובות או התהליכים המקבילים).

45. כימות העלויות מבחין בין עלויות במישור הדרישות ועלויות במישור הבירוקרטיה.⁴

ג. ניתוח השפעות התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

ג.1. שינויים בבירוקרטיה

46. במסגרת התכנית יתאפשר להגיש מסמכים באמצעים אלקטרוניים, יתאפשר לחתום על מסמכים בפני מגוון בעלי מקצועי (עו"ד, רו"ח, יועץ מס וכן בפני מנהל מחלקת התכנון במועצה) והמועצה תוכל לפנות אל החקלאים במגוון אמצעים (דואר פיזי ודואר אלקטרוני) בהתאם לעניין ולערוצי התקשורת האפקטיביים מול כל חקלאי.

47. התכנית צפויה להפחית 13.1% מהעלות הישירה של הבירוקרטיה: יופחתו 13.3% מהעלויות הכספיות של הבירוקרטיה ו-12.6% מימי המתנה.

ג.2. שינויים בדרישות הרגולציה

48. התכנית אינה כוללת שינויים במישור הדרישות, מכיוון שהרגולציה כמעט ואינה קובעת דרישות רגולטוריות.

⁴ בסעיף ההגדרות של החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" הוגדרו המונחים הבאים: "עלות העמידה בדרישות הרגולציה – העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה"; "עלות הבירוקרטיה – העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת רישיונות, זמני המתנה וכו'".

נספח א' – כימות הפחתת עלויות הרגולציה

הטבלה הבאה מציגה את עלויות הרגולציה במסגרת התהליכים השונים, לפני התכנית ולאחריה. הטבלה מציגה את סך העלויות הישירות למשק לפי תחשיב מצרפי.

מספר התהליך	שם התהליך	סוג עלות	עלות מצב קיים	עלות לאחר תכנית
1	הקצאת מכסת חלב למגדל חדש - בקר, עיזים וכבשים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	401,074	349,600
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	8,970	7,820
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
2	הקצאת מכסת חלב למגדלי צאן חדשים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	2,948	2,410
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	78	68
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
3	קבלת היתר שותפות בין מגדלים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	605	180
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	100	80
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
4	קבלת היתר לשימוש משותף במכון חליבה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	3,255	2,920
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	100	80
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
5	בקשת היתר זמני לייצור חלב במשקו של מגדל אחר (אומנה)	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	5,767	2,905
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	175	140
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
6	פרישה - ניווד מכסות בין מגדלים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	6,065	6,065
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	375	375
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-

עלות לאחר ההפחתה			עלות רגולציה קיימת		
עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)	עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)
8,563	364,080	0	9,798	419,713	0

12.6%	13.3%	0%	הפחתה באחוזים		
1,235	₪ 55,634		סה"כ חסכון		

בירוקרטיה	דרישות	סה"כ הפחתה משוכללת באחוזים
13.1%	0%	

נספח ב' – פירוט הסוגיות הרגולטוריות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

בנספח זה מפורטות סוגיות רגולטוריות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית וכן סוגיות רחב שאינן תחת אחריותה הישירה של המועצה.

א. סוגיות שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

1. שיפור הוודאות והארכת משך הזמן להגיש בקשה לקבל מכסות ייצור זמניות במסגרת אומנה

- 1.1. בהתאם לפרק ה' לתקנות קביעת מכסות, כאשר יצרן מקבל היתר זמני לייצור המכסה במשקם של יצרנים אחרים, פונה ועדת המכסות ליצרנים הזכאים לקבל מכסה במסגרת זו ומציעה להם לייצר מנת מכסה של עד 60,000 ליטרים במשך שנה, בתמורה הקבועה בתקנות. על היצרן להשיב בתוך 20 ימים האם הוא מעוניין לקבל מנת מכסה לייצור זמני באותה שנה.
- 1.2. במסגרת שיח בעלי העניין הועלו טענות כי משך הזמן לקבלת החלטה קצר מידי וכי אין וודאות באשר לקבלת מכסה כאמור בשנה פלונית.
- 1.3. בעניין זה, לא נמצא כי בשלב זה יש מקום לשינוי ההליך. ראשית, הליך קביעת היתר האומנה וחלוקת המכסה בין יצרנים מקבלים קבוע בתקנות משנת 2014 ומיושם בפועל במהלך 3 השנים האחרונות בלבד. אין מקום לערוך בחינה ושינוי בשלב זה ומוצע לבחון ההליך לפחות לאחר 5 שנות יישום.
- 1.4. שנית, לגופן של ההערות, הרי שבבסיסן יש ניגוד מסוים כי הרי הגדלת משך הזמן שתינתן לכל יצרן תאריך את ההליך כולו ותפגע בוודאות של היצרנים.
- 1.5. יש להבהיר כי היתר האומנה נועד בראש ובראשונה לאפשר ליצרן שנבצר ממנו לייצר את מכסתו באופן זמני להמשיך להחזיק בזכות למכסת החלב ולקבל עבור ייצור החלב (על ידי יצרנים אחרים) תמורה מסוימת עבור המכסה. הנחת המוצא היא כי דווקא היצרן המקבל את המכסה (המאמן) אינו זקוק לשהות רבה לצורך קבלת החלטה או התארגנות שכן מדובר בתוספת קטנה לשנה אחת בלבד, ואין דרישה לביצוע השקעות או התארגנות מוקדמת.
- 1.6. עם זאת, על מנת לייעל את ההליך ולצמצם את לוחות הזמנים ממתן היתר האומנה ועד לאישור הסופי של היצרנים המאמנים, המועצה תבחן את האפשרות שלא להעניק הארכות מועד לקבלת החלטה או העברת התשלום כפי שנעשה היום.

2. בעיות במימוש הירושה על-יד בן ממשיך במושבים.

- 2.1. אחד מעקרונות הבסיס של הרגולציה הוא שהמכסה מוענקת רק לבעל המשק החקלאי. במקרים בהם הבן הממשיך עובד ומתפרנס מהרפת, ועדת המכסות לא יכולה להכיר בפעילותו לצורך הקצאת מכסה. יצוין, כי בשנת 2017 ניתנה תוספת מכסה ליצרן בגין העסקת בנו ברפת. כמו כן, במצב בו היצרן נפטר, העברת המכסה לממשיך במשק היא לעיתים בעייתית היות ולא תמיד מוצגת תמונה של יורש יחיד למשק ומכאן כמי שזכאי לקבל המכסה ולהמשיך בייצור חלב. יצוין, כי התקנות בנושא קביעת מכסות חלב נותנות מענה חלקי זמני כאשר המדובר בעיכובים טכניים ו/או לוגיסטיים בהעברת המשק וועדת המכסות רשאית להקצות את המכסה לממשיך במשק לתקופה של עד 6 שנים, אף אם הזכויות במשק טרם הועברו כנדרש.
- 2.2. סוגיה זו לא טופלה מאחר שמדובר בבעיה שחורגת מגבולות הרגולציה. הקושי לממש תהליכי ירושה בשל סכסוכים בין היורשים הוא חיצוני לרגולציה וקשור בדיני ירושה ובדיני קניין.

2.3. אחד מעקרונות היסוד בהקצאת מכסה היא שהמכסה נרשמת על שם בעל הזכות במשק. גם סוגיית העברת הזכויות בקרקע, אינו בשליטת המשרד או המועצה. במסגרת תקנות קביעת מכסות ניתן מענה לעיכוב הברוקרטי, באמצעות מסלול של רישום זמני לפרק זמן של עד 6 שנים. מעבר לכך לא ניתן לספק פתרון במקרים שבהם יש סכסוכים משפחתיים ואין החלטה לגבי זהות הירשים או הבן הממשיך במשק. בשנת 2017 בוצע ניסיון להגדיל את המכסה של היצרן אם הוא מעסיק במשק בן ממשיך. בכוונת המועצה לבחון את התוצאות של ניסיון זה, כדי להחליט האם כדאי לחזור על כך גם בחלוקות המכסה בשנים הבאות.

3. מגבלות על מספר ומרחק בין שותפים בשותפויות ובשיתוף משותף במכון חליבה.

3.1. על-פי תקנות קביעת מכסות, סעיף 18(א), מספר השותפים ברפת מוגבל לשבעה מגדלים. ברוב המקרים אין בעיה בהגבלה זו, אך בעלי העניין טענו שלעיתים המגדלים זקוקים להקים שותפות של יותר משבעה שותפים.

סוגיה זו לא טופלה בשלב זה שכן שינוי מהותי נעשה בתקנות בשנת 2014 (הגדלת מספר היצרנים בשותפות מ- 3 יצרנים ל- 7 יצרנים) ומיושם בפועל מזה 3 שנים בלבד. מציעים כי בחינה לשינוי תיערך לאחר תקופת זמן משמעותית שלא תפחת מ- 5 שנים. זאת ועוד, בבחינת הבקשות שוגשו בפועל, לא נמצאה כל דרישה להקמת שותפות של 7 יצרנים ומרבית השותפויות והבקשות לשותפויות הן בין 2-5 יצרנים בלבד.

3.2. לפי קביעת מכסות, סעיף 19(א) ו-(ב), מגדלים יכולים להתאגד בשותפות אם המרחק (כפי הוא נמדד בנסיעה בכביש) בין המשק שבו יבוצע ייצור החלב לבין מרכז היישוב שבו מתגורר כל אחד מהיצרנים השותפים בה לא עולה על שלושים קילומטרים. המגדלים טענו שמגבלה זו נוקשה מידי ומונעת מהם להרחיב את השותפויות.

3.3. סוגיה זו לא טופלה כיוון שעל אף שהוגשו לועדה מספר בקשות לשותפות שהמרחק בין המבקשים עולה על 30 ק"מ ובקשתם סורבה, בקשות אלו מעטות ביותר ומוצע כי בחינת שינוי קביעה זו תבוצע לאחר תקופה משמעותית יותר של יישום התקנות שלא תפחת מ-5 שנים.

4. הטבה לבנים ממשיכים (במסגרת תקנות המכסות לשנת 2017).

4.1. במסגרת התקנות לשנת 2017 נקבעה הטבה, של מתן תוספת מכסה ליצרן אשר מעסיק במשקו את בנו או בתו או בני זוגם. הטבה זו נועדה לסייע ולעודד משקים בהם יש בן ממשיך שיכול להמשיך לקיים את פעילות המשק בעתיד.

4.2. חלק מבעלי העניין טענו שקריטריון זה בעייתי, מכיוון שבדרך כלל בנים ממשיכים עובדים במשק והוריהם (בעלי המשקים) לא מוציאים תלושי שכר לבניהם אלא רושמים אותם כשותפים.

4.3. סוגיה זו לא טופלה מאחר שהוכחת יחסי שותפות או העסקה מחייבים התנהלות על פי הדין. בעניין זה יצוין, כי ההטבה ניתנה להעסקת בן ממשיך. ההוכחה היחידה להעסקת בן ממשיך במשק החלב היא הוצאת תלושי שכר. לא ניתן להכיר בשותפות בין יצרן חלב לבין מי שאינו יצרן.

ב. סוגיות רוחב נוספות

5. חסרונות שיטת המכסות.

- 5.1. בעלי העניין הציפו קשיים כללים הכרוכים בשימוש בשיטת המכסות, ובראשן עיוותים שהיא יוצרת בענף החלב. בעלי העניין התלוננו על תופעות של השכרת מכסה במקום ייצור חלב בשותפות אמת. ישנה בעיה מרכזית בענף החלב בנושא השותפויות: חקלאים משכירים מכסתם למגדלים אחרים בתמורה לרנטה מצידם, זאת במקום ייצור חלב בשותפות. חקלאים אלה רשומים על הנייר כשותפים ובעלי תפקידים, אך בפועל מגדל אחד עוסק בייצור חלב, וחברו לא מבצע דבר פרט להעמדת המכסה. הרגולציה מונעת תופעה זאת בצורה חלקית, אך הטענה שהועלתה היא כי תופעת ההשכרה נפוצה וקשה לפקח על כך שהמגדלים באמת יעבדו במשותף. המגבלות שקובעת המועצה על מספר השותפים בשותפות ועל המרחק הגיאוגרפי ביניהן נועד לצמצם תופעות אלו, תוך מזעור ההפרעה לחקלאים הפועלים בתום לב.
- 5.2. התהליך עסק בשיפור תהליכי העבודה כדי לצמצם בירוקרטיה והכבדות על הציבור. תהליך הפחתת הנטל לא כלל פתיחה של מדיניות מאקרו בין-משרדית לעניין תכנון ענף החלב.

נספח ג' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

שם משימה	מדד	אחראי	תאריך סיום	שותפים
בחינת מנגנון שיבטיח פרסום מראש של תוספות שנתיות לממכסות	גיבוש מסמך מדיניות הכולל חלופות לנוהל, שיוגש למנכ"ל המשרדו ולמנכ"ל המועצה	עילית סקפה, יועצת משפטית, מועצת החלב	1.6.2018	גיא מור, מנהל תחום מדיניות רגולציה

נספח ד' – דו"ח פעילות – וועדת המכסות

[עמוד זה הושאר ריק]



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושווק (חל"צ)



י" ניסן, תשע"ז
6 אפריל, 2017

לכבוד,
ח"כ אורי אריאל,
שר החקלאות ופיתוח הכפר

שלום רב,

הנדון: דו"ח פעילות - ועדת המכסות

בהתאם לתקנה 41 לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014, להלן דין וחשבון כללי על פעילותה של ועדת המכסות בנושאים הבאים:

1. מספרם הכולל של יצרני החלב, אשר קיבלו בשנת 2016 מכסה לייצור חלב⁵:

יצרני חלב עיזים	יצרני חלב כבשים	יצרני חלב בקר	
82 (17 "משק סגור") ³	50 (6 "משק סגור")'	806 ⁶	מגזר משפחתי
4 (1 "משק סגור") ³	7	194 ⁴	מגזר שיתופי
3	2	13	בית ספר חקלאי
89 (18 "משק סגור") ³	59	1,013	סך היצרנים

2. מספר השותפויות בשנת 2016;

בענף העיזים	בענף הכבשים	בענף הבקר	
4	6	165 ⁸	במגזר המשפחתי
--	--	44 ⁴	במגזר השיתופי
4	6	209	סך השותפויות

בשנה זו אושרו בענף הבקר 11 שותפויות חדשות ופורקו 6 שותפויות.

⁵ כולל "יצרנים חדשים" שמחזיקים בזכות לקבלת מכסת חלב, אך לא כולל יצרני חלב שהעבירו את מכסתם במהלך השנה.

⁶ כל מי שהוקצתה לו מכסה בפועל, לרבות יצרנים בשותפות.

⁷ מכסה שניתנה בהתאם לתקנה 36 לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014.

⁸ לרבות אגודות שיתופיות של עד שלושה יצרנים במגזר השיתופי ואגודות יצרניות במגזר המשפחתי



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושווק (חל"צ)



3. להלן התפלגותן הגיאוגרפית של המכסות לפי מחוזות המשרד;

חלב בקר (באלפי ליטרים)

סה"כ		בתי ספר ומחקר		משפחתי		שיתופי		מחוזות
רפתות	מכסה	רפתות	מכסה	רפתות	מכסה	רפתות	מכסה	
58	120,129	--	--	44	45,117	14	75,012	גולן – גליל
54	115,834	1	788	37	31,757	16	83,289	גליל מערבי
252	410,315	3	2,216	197	183,555	52	224,544	עמקים
84	174,129	4	3,695	58	63,853	22	106,581	מרכז
156	208,381	4	5,018	138	141,962	14	61,401	השפלה וההר
173	345,493	2	1,756	126	112,736	45	231,001	דרום
777	1,374,280	14	13,473	600	578,980	163	781,827	סה"כ

חלב כבשים (באלפי ליטרים)²

סה"כ		בתי ספר ומחקר		משפחתי		שיתופי		מחוזות
דירים	מכסה	דירים	מכסה	דירים	מכסה	דירים	מכסה	
2	217	-	--	2	217	--	--	גולן – גליל
1	79	1	79	-	--	--	--	גליל מערבי
31	5,593	1	45	25	3,408	5	2,140	עמקים
7	1,552	-	--	6	944	1	608	מרכז
7	1,086	-	--	6	656	1	439	השפלה וההר
5	1,034	-	--	5	1,034	-	--	דרום
53	9,571	2	124	44	6,260	7	3,187	סה"כ

⁹ לרבות משקים סגורים בהתאם לתקנה 36 לתקנות תכנון משקר החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושוק (חל"צ)



חלב עיזים (באפי ליטרים)⁵

סה"כ		בתי ספר ומחקר		משפחתי		שיתופי		מחוזות
דירים	מכסה	דירים	מכסה	דירים	מכסה	דירים	מכסה	
22	6,260	-	--	21	5,717	1	543	גולן – גליל
8	909	1	30	7	879	-	--	גליל מערבי
21	6,020	-	--	19	4,666	2	1,354	עמקים
7	967	-	--	7	967	-	--	מרכז
15	1,412	1	62	14	1,350	-	--	השפלה והחר
11	1,330	1	78	9	1,040	1	212	דרום
84	16,897	3	170	77	14,618	4	2,109	סה"כ

4. להלן פרטים על גובה המכסות הנמוכות והגבוהות של היצרנים בכל אחד מענפי החלב;

בענף הבקר (בליטרים)

מכסה גבוהה של יצרן שהוא אגודה יצרנית	מכסה גבוהה של יצרן יחיד	מכסה התחלתית ¹⁰		
		עדיפות לאומית	איזור רגיל	
3,127,000	2,257,980	451,000	446,000	מגזר משפחתי
13,298,102	5,581,977	3,300,000	3,200,000	מגזר שיתופי
---	2,500,000	--	752,210	ביה"ס/מכון מחקר

יודגש, כי במגזר המשפחתי ישנם **483 יצרנים** שמכסתם נמוכה מ- 700,000 ליטר. כמו כן יצוין, כי במגזר המשפחתי ישנם **32 יצרנים** שמכסתם נמוכה מהמכסה ההתחלתית מאחר ולא היו זכאים לתוספות מכסה ו/או מכסתם נגרעה בגין תת ביצוע מתמשך. בנוסף, ישנם **56 יצרנים חדשים** שטרם החלו בייצור החלב המשקם. במגזר השיתופי ישנם **4 יצרנים** הנמצאים מתחת למכסה ההתחלתית, מתוכם **3 יצרנים חדשים** שטרם החלו לייצר במשקם.

¹⁰ מכסה התחלתית הינה מכסת הבסיס לה היו זכאים כלל יצרני חלב בקר בשנת 2011 (למעט יצרנים שלא עמדו בייצור מלוא מכסתם) בצירוף תוספות המכסה החל משנה זו ועד היום.



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושוק (חל"צ)



בענף הכבשים (בליטרים)

מכסה גבוהה	מכסה נמוכה	
687,801	¹¹ 21,963	מגזר משפחתי
607,796	¹² 285,051	מגזר שיתופי
78,687	⁷ 45,099	בתי ספר

בענף העיזים (בליטרים)

מכסה גבוהה	מכסה נמוכה	
800,600	¹³ 42,679	מגזר משפחתי
676,800	¹⁴ 543,366	מגזר שיתופי
77,924	⁹ 30,000	בתי ספר

5. מספר הרפתות / דירים שבהם לא עמדו היצרנים בייצור מלוא המכסה שהוקצתה להם בשנת 2016;

סה"כ	בתי ספר	שיתופי	משפחתי	
327	8	25	294	בקר
30	1	1	28	כבשים
51	1	2	48	עיזים

יצוין, כי מתוך 327 רפתות אשר לא הגיעו למלוא ייצור מכסתם, ב - 222 רפתות ייצרו למעלה מ - 90% מהמכסה שהוקצתה להם וב - 64 רפתות נוספות ייצרו בין 80% ל - 90% מהמכסה שהוקצתה. מדובר בירידה משמעותית במספר הרפתות בתת ביצוע, ביחס לשנה קודמת, דבר המעיד על יכולת ההסתגלות של היצרנים למכסתם המעודכנת ועל יעילות הטיפול באמצעות שיקול הדעת של ועדת המכסות להפחית מכסה בגין תת ביצוע בהתאם לתקנה 6 לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014.

¹¹ למגזר המשפחתי ולמגזר בתי הספר, נקבעה מכסת בסיס בהיקף של 95,000 ליטר וכיום ישנם 22 יצרנים שמכסתם נמוכה ממכסת הבסיס (לא כולל "משקים סגורים").

¹² למגזר השיתופי נקבעה מכסת בסיס בהיקף של 425,000 ליטר וכיום ישנם 2 יצרנים שמכסתם נמוכה ממכסת הבסיס.

¹³ למגזר המשפחתי ולמגזר בתי הספר, נקבעה מכסת בסיס בהיקף של 160,000 ליטר. כיום ישנם 23 יצרנים מהמגזר המשפחתי ו - 3 יצרנים ממגזר בתי הספר, שמכסתם נמוכה ממכסת הבסיס (לא כולל "משקים סגורים").

¹⁴ למגזר השיתופי נקבעה מכסת בסיס בהיקף של 480,000 ליטר וכל הקיבוצים נמצאים מעל מכסת הבסיס (לא כולל "משקים סגורים").



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושוק (חל"צ)



להלן נתונים על היקף הייצור בחסר (=תת ביצוע) וההיקף הכולל של הייצור מעל המכסה בענף הבקר:

היקף תת ביצוע	היקפי ייצור מעל המכסה	
31,705,077	67,611,571	סה"כ
היקף הייצור בעודף ברמה הארצית הינו כ - 36 מיליון ליטר		

6. **להלן מספר המכסות שהועברו בהליכי ניווד בשנת 2016 והיקפן:**

סך המכסה שהועברה		מספר המכסות שהועברו		
שיתופי	משפחתי	שיתופי	משפחתי	
3,242,000	18,068,969	1	29	בקר
----	161,923	---	2	כבשים
----	---	----	--	עזים

יצוין, כי מכסות הכבשים שהועברו בשנת 2016, הועברו במסגרת הליכים שהחלו בשנת 2014 בהתאם לנוהל עבודה שהיה קיים בענף זה.

כמו כן, תוקפן של התקנות בעניין העברת מכסות בקר, הסתיים בסוף שנת 2016.

בשלב זה, עד להתקנתן של תקנות להעברת מכסות בעל ענפי החלב, **ועדת המכסות לא תוכל לאשר העברתן של מכסות נוספות ויצרנים המבקשים לפרוש מייצור חלב לא יוכלו להעביר את מכסותם.** טיוטות תקנות בעניין זה הועברה לאישור משרד המשפטים.



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושווק (חל"צ)



7. להלן פירוט בעניין היקף היצרנים החדשים והקצאת תוספות מכסה ליצרנים חדשים בשנת 2016:

היקף ההתחייבות למכסה שטרם הוקצתה		מספר זכאים לקבלת מכסה ¹⁶		מספר היצרנים ¹⁵		היקף תוספות מכסה שהוקצו בפועל	
שיתופי	משפחתי	שיתופי	משפחתי	שיתופי	משפחתי		
23,200,000	13,340,000	8	30	1	1	920,000	בקר
--	--	--	--	--	--	--	כבשים
--	--	--	2	--	2	55,000 ¹⁷	עיזים

יצוין, כי בהתאם להחלטת ועדת המכסות בתחילת שנת 2017, בוטלה זכאות למכסה של 4 מבקשים מהמגזר המושבי ומבקש 1 מהמגזר השיתופי, אשר קיבלו זכאותם בשנת 2012 ולא עמדו במתווה להקמת רפת. אשר על כן, קיימת ירידה בסך ההתחייבות למכסה, בהיקף של כ- 5.3 מיליון ליטר.

כמו כן יצוין, כי מתוך סך ההתחייבויות למכסה ליצרנים חדשים, 22.7 מיליון ליטר, נשמרו לזכות הזכאים במסגרת תקנות מדיניות הפיתוח לשנת 2016.

¹⁵ יצרנים שהוקצתה להם מכסה אך טרם החלו בייצור החלב במשקם.
¹⁶ מספר הזכאים שטרם הוקצתה להם מכסה לפי המתווה להקמת רפת/ דיר.
¹⁷ מתוכם, 5,000 ליטר הוקצו ליצרנים במשק סגור שהוכר בהתאם לתקנה 36 לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014.



ועדת המכסות

המועצה לענף החלב בישראל - ייצור ושוק (חל"צ)



להלן מספר היצרנים אשר קיבלו היתר לייצור חלב במשקו של אחר בהתאם לסעיף 7(ה)(1) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן - היתר אומנה), בחלוקה להיתר אומנה שניתן לפי פרק ג' לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד - 2014 (להלן - היתר אומנה ליצרנים חדשים) והיתר שניתן לפי פרק ה' לאותן תקנות (להלן - היתר אומנה מסיבות מיוחדות) -

סה"כ	היתר אומנה - סיבות מיוחדות	היתר אומנה - יצרנים חדשים	בקר	כבשים	עיזים
9,700,704	5,340,704	9	4,360,000	8	
	160,531	1		----	
	¹⁸ 93,256	1		----	

בכבוד רב,

מיכל קראוס
יו"ר ועדת המכסות

העתק:

חברי ועדת המכסות
עו"ד ערן אטינגר, יו"ר מועצת החלב
אסף לווי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
עו"ד אפרת אביאני, יועצת משפטית - משרד החקלאות ופיתוח הכפר

¹⁸ מתוך מכסה זו הועברה לייצור בפועל מכסה בהיקף של 25,000 ליטר בלבד בגין חוסר ביקוש.