

הנדון: הטלת היטל היצף על יבוא תפוחות קנבים מקנדה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 32(ג) לחוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991 (להלן – **החוק**), ובמסגרת המועד הקבוע בחוק, אני מבקש להודיעך כי אני מתנגד להחלטתך מיום 10 באפריל 2025 בדבר הטלת היטל היצף על יבוא תפוחות קנבים מקנדה (להלן – **ההיטל**).

החלטה זו התקבלה לאחר שבחנתי את ממצאי החקירה בעניין היבוא בהיצף של תפוחות הקנבים מקנדה, המלצת הממונה על היטלי סחר לעניין זה, מסקנות והמלצות הוועדה המייעצת בנוגע לכך, חוות הדעת של הממונה על התחרות, עמדת משרד הבריאות ומכתבו של שר הבריאות בעניין, עמדות גורמים שונים שנשלחו אלי, ולאחר ששמעתי את נציגי היצרנים המקומיים ואת נציגי היבואנים, התומכים והמתנגדים, וקיימתי התייעצויות עם אנשי המקצוע במשרד האוצר. **לאחר כל זאת, הגעתי לכלל מסקנה כי אני מתנגד להטלת ההיטל מהנימוקים שמפורטים להלן.**

1. פגיעה מקרו-כלכלית בשוק הקנבים המקומי ובשוק הישראלי

הטלת ההיטל צפויה לפגוע הן בשוק הקנבים המקומי והן במשק הישראלי בכלל. ואפרט.

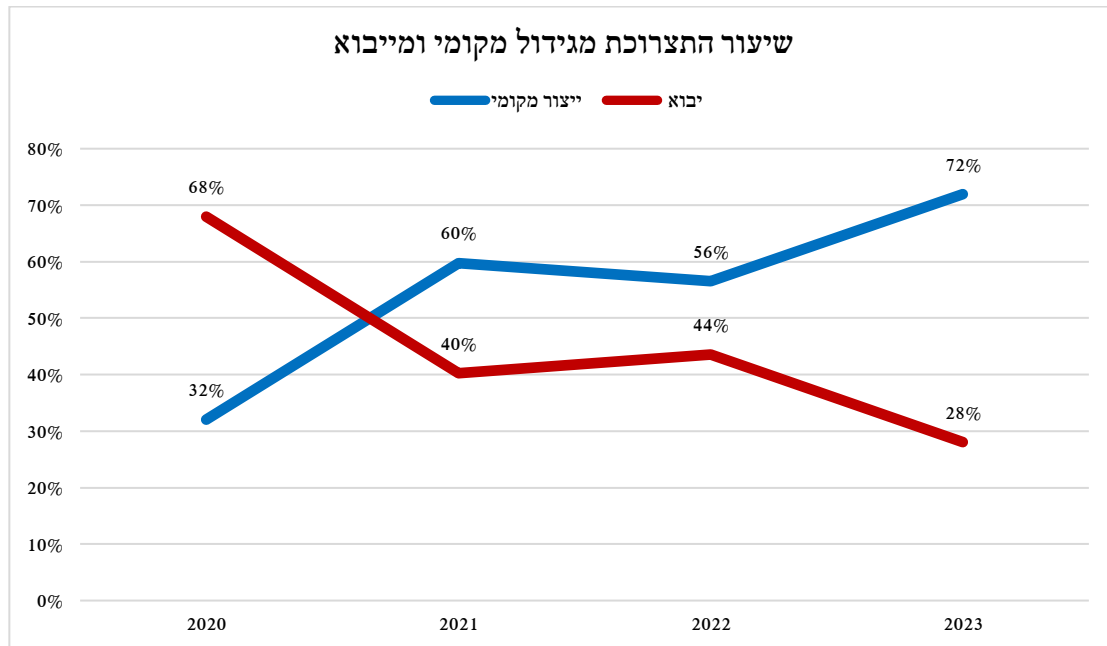
פגיעה בפוטנציאל הצמיחה של שוק הקנבים המקומי

שוק הקנבים בישראל, למרות היותו שוק מתפתח וחדש יחסית, עבר בשנים האחרונות תמורות רבות במסגרת שינויי מדיניות ורגולציה שנקבעו לגביו. החל משנת 2019 קבע משרד הבריאות כללים שונים שנועדו להקל את הרגולציה בתחום יבוא הקנבים, להגביר את התחרות בשוק זה ולהוריד את המחירים בו. במסגרת זאת, ננקטו מגוון צעדים, בניהם: מתן אפשרות לרכישת הקנבים בהתאם ליצרן שהחולה בוחר בניגוד למצב הדברים שקדם לכך לפיו במרשם שניתן למטופל צוין שם היצרן ממנו הוא נדרש לרכוש, פתיחת השוק לייבוא, הפחתת מספר הבקורות במסגרת הרגולציה ועידוד ופישוט תהליך היצוא.¹

כתוצאה מכך, כפי שמפורט, בין היתר בדו"ח הממונה על התחרות, נכנסו שחקנים חדשים בכל אחד ממקטעי היצור, גדלה באופן משמעותי כמות הקנאביס המיוצרת בישראל וחלה ירידה במחיר הממוצע של מוצרי הקנבים.²

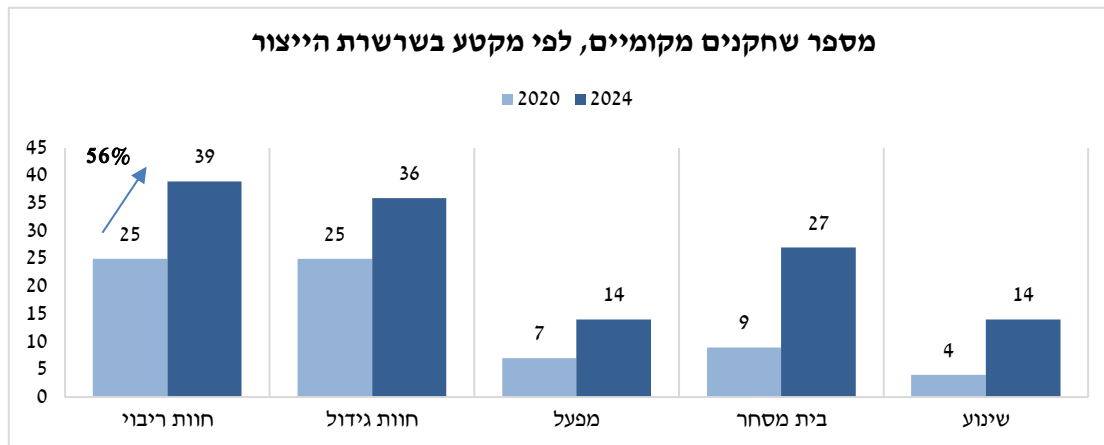
¹ בהתאם למפורט בעמדת הממונה על התחרות מיום 31 בדצמבר 2024 בנוגע לממצאי חקירת היצף בעניין יבוא קנאביס רפואי מקנדה (להלן – **עמדת הממונה**), עמ' 1-2.
² עמדת הממונה על התחרות, עמ' 6.

בתרשים שלהלן, אשר מובא בהתאם לנתונים שהתקבלו ממשרד הבריאות, ניתן לראות כי שיעור הייצור המקומי של הקנבים מתוך סך התצרוכת בישראל גדל בשנים האחרונות שלגביהן יש נתונים ושהחקירה בוצעה ביחס אליהן, בעוד ששיעור הייבוא קטן בתקופה זו.³



עוד יצוין לעניין זה כי במסגרת בחינה מקיפה שערכה ועדת המחירים הפועלת לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, כבר בשנת 2020 קבעה ועדת המחירים ביחס לשוק הקנבים בישראל כי הוא שוק מרובה משתתפים בו ישנם שחקנים רבים בכל חוליה בשרשרת הערך וכי לא ניכרת ריכוזיות משמעותית בשרשרת זו וכי עם כניסת שחקנים נוספים, התחרות עוד צפויה להתגבר. בפועל תחזית זו אכן התממשה ומספר השחקנים בכל אחד מהמקטעים בשרשרת הייצור גדל מאז, וזאת כפי שעולה מהנתונים בתרשים שלהלן.⁴

³ יצוין כי בעמדת הממונה על התחרות בעמ' 13-15 יש טענה דומה לגבי מגמה זו עם נתונים קרובים לאלו המוצגים במכתבי.
⁴ הנתונים הם בהתאם למפורט באתר משרד הבריאות ביחס לנתונים על בעלי הרישיון לעיסוק בקנביס.



אם כן, זהו שוק שנמצא כעת בתהליכי צמיחה והתפתחות והתייעלותו והצלחתו חשובות הן ביחס לצרכנים שלו והן ביחס למשק הישראלי. היקפו של שוק זה נאמד כיום בישראל בסך של כמיליארד ומאה מיליון ש"ח בשנה, ובהתאם יש לו השפעה על כלל המשק הישראלי. התפתחויות ושינויים רגולטוריים המבוצעים והצפויים במדינות אירופה כדוגמת גרמניה מייצרים פוטנציאל שוק עולמי בהיקפים עצומים והובלה ישראלית בתחום חדשנות הגידול, הפיתוח והייצור תאפשר בעזרת השם הובלה ישראלית בתחום היצוא והמכירות בעולם וגלום בכך פוטנציאל כלכלי משמעותי לשוק הישראלי.

לטעמי מדובר בשוק מאוזן ובריא אשר מטבע הדברים יש בו שחקנים יעילים יותר ופחות ובהתאם ישנם שחקנים שמצליחים בו יותר או פחות ובוודאי שבמצב דברים זה, אין כל הצדקה להתערבות רגולטורית כה בוטה בשוק זה. העובדה שמגדלים ויצרנים נפתחים ונסגרים בשוק מהסוג הזה אינה מלמדת על כשל שוק אלא על שוק בריא ותחרותי שיש בו הצלחות וכשלונות, שחקנים טובים ומוצלחים יותר וכאלה שפחות, וברירה טבעית המבוצעת בהתאם לכללי השוק ומבטיחה את התפתחותו על בסיס השחקנים הטובים והמוצלחים יותר. לא רק מגדלים נפתחים ונסגרים בשוק הקנביס הרפואי בישראל אלא גם יבואנים, וכאמור, בהיבט משקי אין בכך שום פסול או עדות לשוק לא בריא. נהפוך הוא, צורת התפתחות זו מבטיחה את פיתוחם וקיומם בישראל של המוצרים הטובים והאיכותיים ביותר ובמחירים התחרותיים ביותר ואת יכולתו של השוק הישראלי להתחרות גם בשווקים הבינלאומיים, הן במגוון, הן באיכות והן במחיר. שוק בריא בכלכלה חייב תחרות מאתגרת כדי להתפתח נכון והוא אינו משול לצמח הקנביס הנדרש להגנה עודפת ועטיפה חמה ומרגיעה. כזו דווקא תנוון אותו ותפגע בהתפתחותו לאורך זמן.

מציאות החיים מלמדת ששווקים תחרותיים יהיו בפריון גבוה ומחירים נמוכים ושווקים בעלי רמת תחרות נמוכה יהיו בפריון נמוך ומחירים גבוהים.

יתרה מזו, לתחרות דווקא מול מוצרי יבוא ישנה חשיבות רבה בשכלול וקידום השוק המקומי. קיומו של ייבוא לצד ייצור מקומי מחייב "חיכוך" של השוק המקומי עם השווקים הבינלאומיים ומביא לכך שהשוק המקומי חייב להתייעל כל העת ולהיות עדכני ומוביל גם ביחס לשוק הגלובלי. כאמור, השוק הגלובלי מגלם בשנים הבאות פוטנציאל אדיר ועל ישראל להוביל בו. כל אלה, חיוניים להתפתחות השוק הן בהיבט

המקומי והן בהיבט הגלובאלי לעניין אפשרותו להתחרות במדינות שונות נוספות ולהביא לידי כך שתעשיית הקנביס המקומית, ובכללה מקטע הגידול, תהיה מהמובילות בעולם.

כחלק מהמדיניות אותה אני סבור שיש לקדם, ישנה חשיבות רבה לגיוון מקורות ההון והצמיחה של המשק הישראלי, בדגש על המעבר ממלחמה לצמיחה, ואני סבור כי שוק הקנביס הרפואי יכול להיות אחד ממקורות אלה, אולם ללא תחרות מול יבוא הוא עלול להפוך לשוק פחות יעיל וסטגנטי תוך פגיעה ביכולתו להוות מקור הון וצמיחה במשק הישראלי.

בהתאם לכך, פגיעה משמעותית בייבוא כתוצאה מהטלת ההיטל, תמנע את פוטנציאל הצמיחה של השוק הן בהיבט המקומי והן בהיבט הגלובאלי ותפגע בגיוון מקורות ההון והצמיחה של המשק הישראלי.

כללו של דבר, "כשל שוק" אינו נבחן דרך מפריזמה ספציפית של שחקן זה או אחר והיפגעותו ממאפיין כל שהוא של השוק, וגם לא של 4 שחקנים, אלא במבט כולל על השוק, וכאמור, לדידי שוק הקנביס בסקירה כוללת הוא שוק בריא שמתנהג בדיוק כפי שאמור להתנהג שוק בהתפתחות המבוסס על תעשייה עתירת ידע ומאופיין במשך זמן ארוך מרעיון לפתרון (T.M). במובן זה אני סבור כי גם אם כוונתך בהטלת ההיטל היתה לטובת השוק המקומי, במבחן התוצאה ועל בסיס כל התיאוריות הכלכליות המקובלות בכלכלה מבוססת שוק חופשי ומבחן המציאות ההיטל דווקא יפגע בשוק המקומי. אני חושש מאוד כי באת לברך ונמצאת מקלל.

פגיעה בוודאות הכלכלית המשקית אשר תביא לפגיעה בהשקעות הון

אחד מהתנאים המרכזיים לצמיחה יציבה ובריאה של שווקים היא מתן ודאות רגולטורית לשחקנים השונים בו. כאשר לשחקנים השונים ישנה ודאות ביחס לשוק מבחינות שונות, בדגש על ודאות רגולטורית, יכולים אותם שחקנים לקבל החלטות מושכלות ובטוחות יותר. בתנאים אלו, הם נוטים לזוּם ולבצע השקעות הון רבות יותר בשוק, שמביאות לצמיחה ופיתוח של השוק. שינוי הכללים המיסויים, ובפרט בצורה כה דרקונית כמוצע, יביא לחוסר וודאות בשוק הקנביס ובמשק הישראלי בכלל, ויגרום לשחיקת אמון המשקיעים בצעדי הממשלה ולהפחתת השקעות ההון בכלל המשק. אציין כי חשיבות הוודאות הרגולטורית חשובה ביתר שאת בשוק חדש ומתפתח כשוק הקנביס, והטלת היטל היצף על שוק כזה עלולה להגביר את שחיקת אמון המשקיעים בממשלה בכלל השווקים. בפרט, לאור התמורות הרבות שעבר שוק הקנביס בשנים האחרונות שצוינו לעיל, ואשר נועדו בין היתר להגדיל את התחרות ואת היבוא בתחום. זעזוע נוסף לשוק, בדמות היטל ההיצף, עלול להוות פגיעה קשה לשוק הקנביס ואיתות שלילי למשק הישראלי כולו לגבי היקף התערבותה של הממשלה בשוק שנמצא בצמיחה והתפתחות. אין זה אומר כי אין מקרים בהם נדרשת התערבות רגולטורית ממשלתית, ואולם הדבר צריך להיעשות במשקל, במידה ובמשורה ורק כאשר ישנה הצדקה ברורה וחד משמעית לכך. אני סבור כי בסוגיית היטל ההיצף על יבוא הקנביס הרפואי מקנדה המצב רחוק מכך.

לאור זאת, לטעמי, להטלת היטל ההיצף על שוק הקנביס תהיה השפעה מקרו-כלכלית שלילית ביחס לכל השוק הישראלי. בהתאם לכך, שימוש בכלי זה המהווה שינוי של כללי המשחק תוך יצירת חוסר ודאות, צריך להיעשות בזהירות מרבית ורק במקום בו קיימת ודאות של למעלה מכל ספק כי קיים כשל שוק שניתן

ונדרש לתקנו באמצעות הטלת ההיטל בלבד. כפי שפירטתי לעיל, אני סבור כי בעניינו לא קיים כשל שוק אשר מצדיק את השימוש בכלי כלכלי דרקוני זה וגם אם קיים כשל שוק באחד ממקטעי השוק הטלת ההיטל לא תביא בהכרח לפתורנו ובוודאי שלא מדובר בכלי היעיל ביותר לכך. בהתאם לכך, הפגיעה בשוק הקנביס המקומי ובמשק הישראלי בכלל אינה מוצדקת, ועל כן גם מטעם זה אני מתנגד להטלת היטל ההיצף.

2. פגיעה במדיניות הממשלתית של הסרת חסמים ליבוא, הגדלת התחרויות והורדת יוקר המחיה

המדיניות הממשלתית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטות שונות של הממשלה, היא מדיניות שמבקשת לקדם הסרת חסמים ליבוא לצורך פתיחת השוק הישראלי ליבוא במגוון תחומים ככל האפשר, של הגדלת התחרויות בין השחקנים השונים בכל שוק ושל מאבק ביוקר המחיה.

במסגרת זאת, קודמו רפורמות להרחבת השוק הישראלי ליבוא. כך, קודמה הרפורמה בייבוא במסגרת פרק י"ט לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021. כמו כן, קודמה בשנה האחרונה רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", אשר כללת הסרת חסמי ייבוא בתחום התקינה, המזון, התמרוקים והאנרגיה, וכידוע לך, בימים לו אנו עובדים על הרחבת הרפורמה גם ל"מה שטוב באמריקה טוב בישראל".

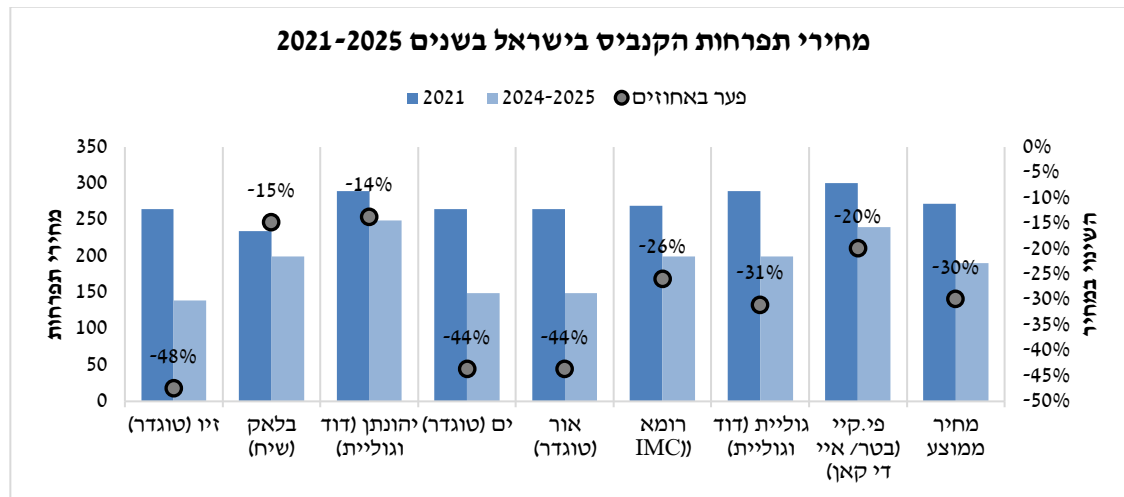
הטלת ההיטל תביא להקטנת היקף היבוא בשוק וכתוצאה מכך לצמצום התחרות בשוק הקנביס. כמו כן, הטלת ההיטל המוצע תביא לעליית מחירים משמעותית, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.⁵ לעניין זה, טוען הממונה על היטלי הסחר כי המחירים בטווח הקצר צפויים לעלות בכעשרות אחוזים. אדגיש, כי אף אם השוק המקומי והייבוא שיוותר יידעו לספק את כלל התצרוכת המקומית המתבקשת, הרי שמגוון המוצרים לצרכן ירד, וכתוצאה מכך בהכרח, תיווצר עליית מחירים של המוצרים המקומיים לצד עלייה וודאית במחירי המוצרים המיובאים כתוצאה ישירה של הטלת ההיטל.

בתרשים שלהלן ניתן לראות כי בשנים 2020-2025 חלה ירידה משמעותית במחירי הקנביס בישראל. חלק אינטגרלי מהירידה נבע כתוצאה מכניסתו של ייבוא מקנדה, כפי שמעיד דו"ח הוועדה המייעצת.⁶ בהתאם לכך, הטלת ההיטל צפויה לצמצם את היבוא וכתוצאה מכך להעלות את המחירים בשוק זה.⁷

⁵ דו"ח הוועדה המייעצת, עמוד 46-47.

⁶ דו"ח הוועדה המייעצת, עמוד 44.

⁷ דו"ח הוועדה המייעצת, עמוד 46-47.

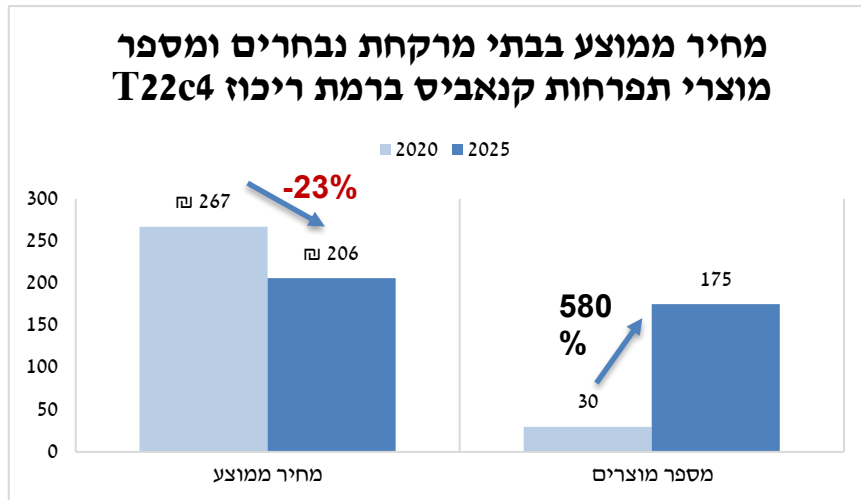


צרכני הקנביס החולים תלויים מאוד במוצר ואין ביכולתם לבחור אם לצרוך אותו או לא. העלאת מחירי הקנביס בתקופה בה הצורך בשימוש במוצר בצל תקופת המלחמה הולך וגובר ובתקופה בה יוקר המחיה גבוה מאוד, תפגע באופן משמעותי מאוד בצרכן הקצה שנדרש לקנביס. בהתאם למידע שנמסר לי, בישראל ישנם כ- 110,000 צרכני קנביס וההוצאה החודשית הממוצעת של חולה קנאביס יכולה לנוע בין 1,000-1,500 ש"ח בחודש. כך, עלייה במחיר, גם של עשרות אחוזים, תביא לגידול בהוצאה של מאות ש"ח בחודש עבור אוכלוסייה פגיעה ביותר.⁸

בהתאם להערכה המפורטת מעלה ביחס להיקף שוק הקנביס בישראל, הטלת ההיטל צפויה לגרום לעלות משקית בסך של מאות מילוני ש"ח בשנה. עלות זה צפויה להיות בטווח הקצר גבוהה יותר מאשר בטווח הארוך. זאת, בשל הצמצום הצפוי של שוק יבוא הקנביס והמחסור שיתפתח בעקבות כך, עד אשר שוק הייצור המקומי והייבוא שיוותר יצליחו לכסות על היקף התצרוכת המבוקשת, ככל שיצליחו לעשות כן.

מעבר לנדרש, אוסיף ואחדד בהתאם למפורט בניתוח של ועדת המחירים, למידע שנמסר לי משר הבריאות ובהתאם למפורט בעמדת הממונה על התחרות,⁹ כי ישנם סוגים שונים ורבים של קנביס. לכל חולה סוג אחר של קנביס אשר משפיע עליו לטובה. בהתאם, כל חולה קנביס מנסה סוגים שונים עד אשר הוא מוצא את הסוג שמתאים לו, ולאחר מכן ברובם של המקרים הוא דבק באותו סוג. צמצום הייבוא של הקנביס יגרור צמצום בסוגי הקנביס, בשל הסוגים השונים המיובאים מקנדה, כפי שמתואר בתרשים שלהלן. על כן, פגיעה במגוון המוצרים עלולה לגרום לפגיעה משמעותית ברווחת המטופלים.

⁸ חושב על פי נתוני ההוצאה השנתית של משרד הביטחון למטופלי הקנאביס המסובסדים על ידו
⁹ עמדת הממונה על התחרות, עמ' 3.



כאמור לעיל, הטלת ההיטל עלולה להיות בעלת אפקט מצנן ולפגוע גם ביבוא מוצרים אחרים בהינתן חשש של יבואנים מכניסה לשוק הישראלי על רקע חוסר וודאות רגולטורית וחשש להתערבות ממשלתית שתוריד לטמיון את השקעותיהם. במובן זה הטלת ההיצף חותרת במאה ושמונים מעלות תחת המדיניות הממשלתית הכללית ויעדי הממשלה בתחום פיתוח התחרות לצורך הורדת יוקר המחיה.

3. עלות פיסקאלית

בשל העובדה כי הטלת ההיטל צפויה להביא להעלאת מחירים משמעותית בטווח הקרוב ובטווח הקצר, כפי שמפורט לעיל, הרי שהיקף הוצאות המדינה לעניין זה יגדל. כיום המדינה משתתפת במימון הקנביס עבור נכי צה"ל וכוחות הביטחון ונפגעי פעולות איבה שנקבע כי הם זכאים לשימוש במוצר זה וכן עבור טיפול רפואי לנפגעי עבודה במקומות שנקבע. כיום, ישנם בישראל כ-15,000 מטופלים אשר מקבלים מימון ממשלתי לשימוש בקנאביס בהתאם, עליית ההוצאה הממשלתית הצפויה נאמדת על ידינו בסך עשרות מיליוני ש"ח בשנה.

התייחסות לעבודת הוועדה המייעצת

למעלה מן הצורך אוסיף ואבהיר כי בחינת מסקנות והמלצות הוועדה המייעצת מעלות שאלות בנוגע לטיב עבודת הוועדה ומקצועיות ההליך שנוהל, ובכלל זה בחירת הנחות המוצא והנתונים החלקיים ביותר עליהם הוא הסתמך. עמדה זו הובאה גם במסגרת עמדת הממונה על התחרות אשר קיבלה עותק גלוי של ממצאי חקירת ההיצף של הממונה על היטלי סחר. מסקנתה של הממונה לאחר שערכה, כפי שמפורט בעמדתה, בחינה מקיפה של שוק הקנביס, עיינה במקורות רשמיים גלויים ובעמדות שקיבלה ממספר חברות בתחום וערכה שיחות עם גורמים שונים שפועלים בשוק זה, היא כי היא לא השתכנעה שמתקיימים התנאים להטלת ההיצף – יבוא בהיצף, נזק ממשי לענף היצרני המקומי וקשר סיבתי בין הנזק האמור ליבוא בהיצף.

לזאת יש להוסיף, כפי שנמסר לי מנציגת משרד האוצר בוועדה המייעצת ומעובדי המשרד כפי שהתעדכנו גם ביחס לנציג משרד הבריאות בוועדה, כי עמדות רלוונטיות שנשלחו ביחס לממצאי החקירה להמלצת הממונה על היטלי סחר לעניין זה, לא הובאו בפני הוועדה. כך, עמדת הממונה על התחרות אשר כללה הסתייגויות לעצם עבודת הוועדה ולמסקנותיה וכן הניתוח המקצועי ששלח משרד הבריאות לממונה על היטלי סחר ביחס לחקירה שערך ולהמלצתו,

לא הובאו בפני הוועדה המייעצת. בנוסף על כך, הוצגו בפני קשיים באשר להנחיות נוספות ולאמירות שונות שנאמרו לחברי הוועדה שיש בהן כדי להשפיע על שיקול דעתם ועל יכולתם לגבש עמדה מלאה ומושכלת.

נוכח כל זאת, ומבלי להפחית בתוקף טיעוני שמפורטים בתחילת עמדתי ושעומדים כשלעצמם לצורך הסתייגותי מהחלטתך, הרי שעולה ספק של ממש בנוגע ליכולתי להסתמך על המסקנות וההמלצות של הוועדה המייעצת.

על יסוד כל האמור, וכאמור לעיל, הריני להודיעך כי אני מתנגד להחלטתך להטלת היטל ההיצף.

בכבוד רב,

 בצלאל סמוטה'ץ'
 שר האוצר

העתקים :

אילן רום, מנכ"ל משרד האוצר
 מוטי גמיש, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה
 יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 יהלי רוטנברג, החשב הכללי במשרד האוצר
 עו"ד אילת זלדין, היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה
 דני טל, הממונה על היטלי סחר, משרד הכלכלה והתעשייה
 עו"ד דודי קופל, המשנה ליועץ המשפטי, משרד האוצר
 כפיר בטט, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר