

יסודות

למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר)

ארץ זבת חלב

מהם האתגרים של ענף החלב בישראל
ומה חשוב ללמוד מהעולם?

שלומית ארבל



שלומית ארבל, חוקרת במכון יסודות, כלכלנית, בעלת תואר שני בהצטיינות בכלכלה חקלאית מהאוניברסיטה העברית. מתמחה בכלכלה חברתית, יועצת עצמאית לקהילות וארגונים ומנהלת תחום כלכלה באיגוד התעשייה הקיבוצית. בעבר ניהלה את מחלקת המידע הכלכלי של התנועה הקיבוצית ושימשה ראש ענף בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באגף החקלאות

תודות רבות לאנשים הטובים שהקדישו מזמנם ותרמו למסמך זה בהערותיהם החשובות (סדר התודות לפי סדר הא"ב):

רפתנים: טוטי בלוך, נהלל; עירא גור-אריה, קדמת צבי; ליאור נוה, בוסתן הגליל; זאביק עדיני פיינר, לשעבר מנכ"ל רפת מעל"ה; עודד שהם, שדמות דבורה; גלעד שחף, חוות השחפים; נמרוד תורן, יו"ר רפת דרום

אנשי הענף: יובל אורן, יו"ר שיאון; אבשלום דולב, לשעבר מנכ"ל מועצת החלב; אפרים עזרא, התאחדות מגדלי בקר; גיורא פווין, מנכ"ל שיאון; פרץ שורק, התארגנות רפת משקי דרום; לירון תמיר, כלכלן מועצת החלב

התאחדות חקלאי ישראל: הכלכלניות בהווה ובעבר, אילנה דרור ורחל בורשק

אנשי משרד החקלאות ופיתוח הכפר: צביקה כהן, סמנכ"ל בכיר (מימון והשקעות); ד"ר אסף לוי, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון – גורמי ייצור; אורי צוק בר, סמנכ"ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה; ד"ר יעל קחל, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

אנשי שה"מ: דוד נוה; ד"ר גבי עדין, מנהל תחום בקר; ד"ר סטיבן רוזן; ד"ר טל שקולניק

אנשי האקדמיה: פרופ' ישראל פינקלשטין ופרופ' אייל קמחי, המחלקה לכלכלת סביבה וניהול, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה של האוניברסיטה העברית

אנשי תכנון: ד"ר לירון אמדור, כלכלנית ואדריכלית נוף, חוקרת במכון יסודות ובמכון דש"א (מוזיאון הטבע ע"ש שטיינהרדט, אוניברסיטת תל אביב); אהוד יוסטמן, מנהל אגף בכיר לתכנון מפורט במנהל התכנון

יועצים ואנשי מקצוע: עו"ד דוד וינשטיין, אגודות שיתופיות התיישבות וחקלאות, ליפא מאיר ושות'; נועה מאיר, שחקים (8200); בועז סופר, מנכ"ל רציונל; שאול צבן, שותף מנהל מבט צנובר; ד"ר אסף קובו, המועצה הלאומית לכלכלה

גרסה ראשונה של העבודה נכתבה בשנת 2020. העבודה נערכה ועודכנה בשנת 2022.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il



תוכן העניינים

עמוד

9	תקציר
13	פרק 1: ענף החלב בישראל
13	1.1 האינטרס הציבורי בקיום ענף חלב בישראל
15	בטחון מזון
16	חיזוק הפריפריה וצביון המרחב הכפרי
17	בטחון גבולות
17	אקולוגיה ואיכות הסביבה
18	יצוא ידע
18	השפעת שיפורים טכנולוגיים על מצב החקלאים
18	סיכום
19	1.2 מטרות המדיניות בענף החלב
19	המטרות על פי חוק תכנון משק החלב
20	מטרות המדיניות של הממשלה
21	מטרות המדיניות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר
21	מטרות מועצת החלב
22	מטרות החקלאים (היצרנים)
22	מטרות הצרכנים
23	סיכום
25	1.3 כלי מדיניות
25	תמיכות בחקלאות
27	כלי המדיניות הנהוגים בענף החלב בישראל
44	כלי מדיניות נוספים
46	פרק 2: ענף החלב במקומות אחרים בעולם
46	2.1 ארה"ב
51	2.2 השוק האירופי
56	2.3 ניו-זילנד
58	2.4 קנדה

עמוד

62	2.5 תובנות רלוונטיות לישראל ממשקי חלב בעולם
62	השפעה על מבנה הענף
63	משקלה של התמיכה הממשלתית
63	המחיר לצרכן
64	פרק 3: נושאי מפתח במדיניות ענף החלב בישראל
64	3.1 משקלו של המחיר לצרכן בשיקולי המדיניות
65	המחיר לחקלאי
66	המחיר לצרכן
69	השפעת מחיר מוצרי החלב על עלות סל הצריכה
70	תחרות הוגנת
72	3.2 גודל יחידת הייצור כפתרון יחיד
72	יעילות וגודל הרפת
74	יעילות מול תכנון כפרי
75	3.3 מי מתכנן והאם קיים ענף חלב ללא תכנון?
76	התאמות הכמויות על ידי המחלבות
77	התאמת הכמויות על ידי המדינה
77	התאמת הכמויות על ידי החקלאים
79	3.4 פגיעה ביציבות הענף
79	ועדת קדמי
79	הסכם לוקר ומסמך ההבנות
80	הסכם 2018
80	הסכם 2021
80	3.5 סיכום הבעיות במדיניות הקיימת
83	פרק 4: תובנות ומסקנות
83	4.1 ענף החלב בישראל
86	4.2 כלל החקלאות בישראל
88	סיכום
91	נספח : ועדות, רפורמות והסכמים על ציר הזמן
96	הערות ומקורות



רשימת האיורים

עמוד

29	איויר 1: התנודתיות במחיר החלב הגולמי למגדל בישראל ובאיחוד האירופי, 2014-2020
38	איויר 2: שיעור יבוא מוצרי חלב מסך כל השיווק, 2010-2020 (ערכים כמותיים, במונחי חלב נוזלי)
48	איויר 3: מחירי החלב בארה"ב והשינוי בייצור החלב העולמי, 2011-2020
57	איויר 4: מחירי החלב לחקלאים, ניו-זילנד, 2007-2020
65	איויר 5: מחיר חלב גולמי, השוואה בינלאומית, 2017
67	איויר 6: מספר החקלאים, המחלבות וצרכני חלב ומוצריו בישראל
68	איויר 7: מחירי חלב שתייה, 2017
70	איויר 8: השפעת השינוי במחיר החלב הגולמי על ההוצאה השנתית לתצרוכת של משפחה בת חמש נפשות
71	איויר 9: משקל התמיכות מהיתרה להון ועבודה עצמית והתפלגות משקי החלב בין מרוויחים למפסידים במדינות האיחוד האירופי
72	איויר 10: התפתחות הייצור לרפת לפי מגזרים, 2000-2020
75	איויר 11: מבנה שרשרת הערך של ענף החלב

רשימת הטבלאות



עמוד

24	טבלה 1: מטרות המדיניות בענף החלב
29	טבלה 2: רווח לליטר חלב לפי מגזרים, אגורות
34	טבלה 3: שיווק גבינות קשות ומותכות (אלפי טון)
35	טבלה 4: מכסות ויצרנים על פי מגזרים, 2020
37	טבלה 5: מכסי יבוא על מוצרי חלב, 2019
38	טבלה 6: יבוא מוצרי חלב לישראל, 2010, 2015-2020 (טונות)
42	טבלה 7: סיכום כלי המדיניות הנהוגים בענף החלב בישראל
46	טבלה 8: ענף החלב בעולם, 2020
47	טבלה 9: מבנה ענף החלב בארה"ב
51	טבלה 10: מאפייני רפת ב-EU-13 ו-EU-15, 2015
53	טבלה 11: מבנה ענף החלב באיחוד האירופי
56	טבלה 12: מבנה ענף החלב בניו-זילנד
58	טבלה 13: מבנה ענף החלב בקנדה
	טבלה 14: השינויים במחירי החלב הגולמי ובמחירים הקמעונאיים במדינות
61	שוונות
	טבלה 15: השפעת השינוי במחיר החלב הגולמי על ההוצאה החודשית
69	לתצרוכת של משפחה בת חמש נפשות
	טבלה 16: סיכום היתרונות והחסרונות של גורמי התכנון האפשריים בענף
78	החלב
94	טבלה 17: השוואה בין הסכם לוקר (2012) להסכם 2018

כתוצאה מהיעדר מדיניות חקלאית ברורה וניהול תחת הסכמי אד-הוק קצרי-טווח, הענף נתון בתנאי אי-ודאות מתמשכים

חלב הוא מוצר מזון בסיסי בסל הצריכה הישראלי, שאינו יורד מסדר היום הציבורי מאז שנת 2011, שבה אושר חוק החלב (מרץ) ופרצה מחאת הקוטג' (יוני). כתוצאה מהיעדר מדיניות חקלאית ברורה וניהול תחת הסכמי אד-הוק קצרי-טווח, הענף נתון בתנאי אי-ודאות מתמשכים. שאלת מתווה המדיניות לשנים הבאות, המונחת על שולחנם של שרי החקלאות והאוצר, נשארת רלוונטית.

ענף החלב מגלם רבות מהדילמות ומשאלות המדיניות הרלוונטיות לכלל החקלאות הישראלית, והעיסוק בו יכול להוות נדבך ראשון וחשוב לדיון עקרוני בסוגיות הליבה שלה

בהיותו ענף מתוכנן לכל אורך שרשרת הערך, עם פערי מחירים גדולים בין ישראל לאירופה וארה"ב, ענף החלב מגלם רבות מהדילמות ומשאלות המדיניות הרלוונטיות לכלל החקלאות הישראלית. כך, העיסוק בו יכול להוות נדבך ראשון וחשוב לדיון עקרוני בסוגיות הליבה שלה.

במסגרת העבודה על נייר זה סקרנו וניתחנו את ענף החלב בישראל במגוון היבטים: מטרות, מבנה והתנהלות; סקרנו את הנעשה בענף החלב במקומות אחרים בעולם; בחנו את כלי המדיניות הקיימים והמקובלים וגיבשנו תובנות רבות:

1. אין פתרון אחד פשוט – יש יותר מדרך אחת להבטיח את המשך קיומו של ענף חלב משמעותי בישראל. להגדרת מטרות המדיניות, לקביעת סדרי העדיפויות ביניהן ולהשקפת העולם יש חשיבות מרכזית בבחירת הדרך.

נדרשות החלטות והגדרות של תפקידיו ומטרותיו של הענף. מהם ייגזרו אופי הענף הרצוי וכלי המדיניות הנכונים להשיג ולשמר את המבנה הנבחר

2. קביעת מטרות המדיניות לענף החלב – נדרשות החלטות והגדרות של תפקידיו ומטרותיו של הענף על מנת לכוון לאופטימיזציה של מכלול המטרות. ממטרות אלה ייגזרו האופי הרצוי של הענף וכלי המדיניות המתאימים להשגת המבנה הנבחר ולשימורו.

3. **התכנון בענף** – מאפייני המוצר והענף

מחייבים התאמה בין הייצור החקלאי לעיבוד התעשייתי. התאמה זו, המושגת באמצעות תכנון, היא רכיב מבני ויסודי בהתנהלות הענף. השאלה היא מי יתכנן: המדינה באמצעות רגולציה, החקלאים באמצעות קואופרטיב, או המחלבות באמצעות מחיר ואינטגרציה אנכית.

4. **קריסת הענף** – ביטול התכנון הפרטני אינו

צפוי להביא לקריסת הענף, אולם הסרת כל המגבלות על היבוא תיצור סיכון ממשי להמשך קיומו של ענף חלב משמעותי בישראל, עד כדי קריסתו. חוק החלב במתכונתו הקיימת אינו נותן מענה הולם לאיום זה.

5. **השוואה למשקי חלב אחרים בעולם** –

בהשוואה למדינות מפותחות שמהוות מקור פוטנציאלי ליבוא, לא נמצא מודל פשוט המאפשר שמירה על יציבות הענף, על רווחת הצרכנים ועל רווחיות החקלאים. ביטול ההגבלות על היבוא במדינות שאינן מייצאות מוביל בדרך כלל לירידת המחיר לחקלאים, לקיפאון ואף לצמצום משמעותי בהיקף הענף ולהגדלת רווחי היבואנים והקמעונאים. ההשפעה על המחיר לצרכן אינה חד-משמעית, ובכל מקרה לא ניתן לצפות שביטול המכסים יוביל באופן אוטומטי לירידת המחיר לצרכנים.

6. **תחרות הוגנת** – הרחבת היבוא צריכה

להיעשות תוך יצירת תנאי תחרות הוגנים לחקלאים הישראליים, אשר ישקפו את התמיכה שניתנת לחקלאים במדינות המקור ליבוא ואת רכיבי התקינה הנדרשים בארץ.

השאלה אינה האם יהיה תכנון בענף החלב, אלא מי יתכנן אותו: המדינה באמצעות רגולציה, החקלאים באמצעות קואופרציה, או המחלבות באמצעות מחיר ואינטגרציה

הסרת כל המגבלות על היבוא תיצור סיכון ממשי להמשך קיומו של ענף חלב משמעותי בישראל, עד כדי קריסתו

ביטול ההגבלות על היבוא במדינות שאינן מייצאות מוביל בדרך כלל לירידת המחיר לחקלאים, לקיפאון ואף לצמצום משמעותי בהיקף הענף ולהגדלת רווחי היבואנים והקמעונאים. ההשפעה על המחיר לצרכן אינה חד-משמעית

הרחבת היבוא צריכה להיעשות תוך יצירת תנאי תחרות הוגנים לחקלאים הישראליים, אשר ישקפו את התמיכה שניתנת לחקלאים במדינות המקור ליבוא ואת מרכיבי התקינה הנדרשים בארץ

7. **צמצום המעורבות הממשלתית (דה-רגולציה) -**

השפעתה של דה-רגולציה בענף החלב תלויה במידה רבה ביכולתן של המחלבות המקומיות לקחת חלק בסחר הבינלאומי. בהיעדר אפשרות ליצוא משמעותי, רפתות משפחתיות מצליחות להתקיים באמצעות תמיכות ממשלתיות, ומעורבות הממשלה בענף ממשיכה להיות מהותית. צמצום המעורבות הממשלתית (הרגולטורית) בענף עדיין יחייב תמיכה ממשלתית אלטרנטיבית לשמירה על יציבותו.

8. **פרישת חקלאים מהענף והגדלת יחידות**

הייצור – מדיניות ענפית המוכוונת להגדלת היעילות מחייבת השקעה בשיפור הניהול. השינוי המבני בענף, ובכלל זה התכנסות ליחידות ייצור גדולות, מתרחש מעצמו. התרומה של משתנה הגודל לרמת היעילות אינה מצדיקה את האצתו באופן פעיל. הגדרת שימור הרפת המשפחתית כמטרה מחייבת להעניק לה תמיכה יעודית ישירה.

9. **מידע ונתונים על המשק המשפחתי** –

למרות שחלק ניכר מהדיון בענף נוגע למשק המשפחתי, בסיס הנתונים הקיים ורמת הניתוח שלו אינם מספיקים ואינם מספקים תמונה אמينة של מצבו, צרכיו ויכולת ההתאמה שלו למצבי שוק משתנים. היעדר בסיס נתונים הולם לגבי המשק המשפחתי עשוי להוביל לגיבוש מדיניות שאינה מתאימה לצרכים האמיתיים ושישומה לא ישיג את המטרות שנקבעו.

10. **תרחישי פרישה וצמצום הענף** –

חלק ניכר מתרחישי הקיצון המצויים לענף כוללים ירידת מחירים ושחיקת רווחים מואצות, שיביאו לפרישה רחבת-היקף של חקלאים. הנחת העבודה המקובלת היא, שרוב הפורשים יהיו מהמגזר המשפחתי. ניתוח המבוסס על תפקידה של הרפת בסך כול התיק העסקי של המשק ועל מאפייני קבלת ההחלטות של הבעלים, מצביע על כך שיתכנו תרחישים שבהם תהיה יציאה משמעותית של רפתות שיתופיות מהענף.

11. **פריסה גיאוגרפית** –

תרומת ענף החלב לתעסוקה בפריפריה כוללת את המשרות הישירות בייצור ובעיבוד חלב (רפתות ומחלבות), ומשרות עקיפות בגידול מספוא ומתן שירותים נלווים לרפת. בחינת ההשפעה של תרחיש הקיצון בכל חלופה, ובעיקר של יציאה מכל רגולציה, מחייבת התייחסות לאובדן המשרות הצפוי בפריפריה, לפגיעה

**צמצום המעורבות הממשלתית
בענף עדיין יחייב תמיכה
ממשלתית אלטרנטיבית
לשמירה על יציבותו**

**מדיניות המוכוונת להגדלת
היעילות מחייבת השקעה
בשיפור הניהול. התרומה של
משתנה הגודל לרמת היעילות
אינה מצדיקה את האצתו
באופן פעיל**

ביישובים שבהם החלב הוא ענף משמעותי ולעלויות שינבעו מחובותיהם של חקלאים שיקרסו.

12. השקעות ופיתוח – ענף החלב הוא ענף

עתיר הון, עם ספי כניסה ויציאה גבוהים, וההשקעות המשמעותיות בענף נעשות בעיקר כאשר המדינה מתקצבת השקעות הון (במסגרת הסכמים עם החקלאים). בתקופות שבהן אין תמיכה ציבורית משמעותית בהשקעה מתרחשת שחיקה מסיבית של ההון כתוצאה מאי-ביצוע השקעות. פיתוח הענף מחייב הבטחת מדיניות ארוכת-טווח להשגת יציבות, בהתחשב בתקופת החזר ההשקעה הבסיסית.

13. תכנון כלכלי ופיזי מנקודת מבט כוללת

– הדחיפה לרפת גדולה עומדת בניגוד לעמדת גופי התכנון הפיזי, ובמקרים רבים יוצרת מלכוד חוקי לחקלאי, שנדרש להגדיל את הרפת משיקולי יעילות כלכלית, אך אינו יכול לקבל היתרים להרחבתה משיקולי תכנון פיזי. התוויית המדיניות הכוללת לענף צריכה לתת מענה גם להיבטים של התכנון הפיזי ולמנוע התנגשויות בין דרישות גופי התכנון והרגולציה השונים.

14. אמון ואופק – על מנת לבסס ולהבטיח את

האמון בין החקלאים לממשלה ולצמצם את מרחב ההתנגדות, יש לעגן את המדיניות הנבחרת בהסכם ארוך-טווח.

בחינת ההשפעה של תרחיש הקיצון בכל חלופה, ובעיקר של יציאה מכל רגולציה, מחייבת התייחסות לאובדן המשרות הצפוי בפריפריה, לפגיעה ביישובים שבהם החלב הוא ענף משמעותי ולעלויות שינבעו מחובותיהם של חקלאים שיקרסו

פיתוח הענף מחייב הבטחת מדיניות ארוכת-טווח להשגת יציבות, בהתחשב בתקופת החזר ההשקעה הבסיסית

על מנת לבסס ולהבטיח את האמון בין החקלאים לממשלה ולצמצם את מרחב ההתנגדות, יש לעגן את המדיניות הנבחרת בהסכם ארוך-טווח

אנחנו מקווים שמסמך זה, מעבר לתרומתו הישירה לדין בענף החלב, יניע שיח רחב ופורה לגיבוש מדיניות חקלאית-כפרית כוללת לישראל.

פרק 1:

ענף החלב בישראל

חלב הוא מוצר מזון בסיסי בסל הצריכה הישראלי, שאינו יורד מסדר היום הציבורי מאז שנת 2011. היותו של הענף מתוכנן לכל אורך שרשרת הערך (הכמויות והמחירים נקבעים על ידי הממשלה) מצד אחד, ומצד שני נתון בתנאי אי-ודאות מתמשכים, מחדדת את שאלת מתווה המדיניות הרצוי לשנים הבאות. כבסיס לגיבוש מתווה מדיניות נדרשים בחינה וניתוח של המצב הקיים והגדרת הבעיות הכרוכות בו.

1.1 האינטרס הציבורי בקיום ענף חלב בישראל

שנת 2011 הייתה שנה משמעותית מאוד לענף החלב הישראלי. בחודש מרץ אושר חוק החלב, ובחודש יוני פרצה מחאת הקוטג'. מאז ועד היום לא ירד ענף החלב מסדר היום הציבורי.

חוק החלב, מטרות המדיניות וכלי המדיניות שנהוגים בענף מעידים, שעל פי תפיסת הממשלה קיים אינטרס ציבורי בקיומו של משק חלב במדינת ישראל. זיהוי ואפיון אינטרס זה מהווים תשתית חשובה לבחינת מטרות המדיניות, כלי המדיניות המופעלים ומידת יעילותם של אמצעים אלה בהשגת המטרות.

נקיטת מדיניות בתחום כלשהו, ובפרט בענף כלכלי, פירושה התערבות ממשלתית המשפיעה על התנהלותו. לרוב, הממשלה נמנעת מהתערבות כל זמן שהיא מניחה שכוחות השוק והרגולציה הכללית הקיימת במשק מספיקים ומספקים מענה הולם לאינטרס הציבורי.

ההצדקה למעורבות הממשלתית הנרחבת בחקלאות במדינות רבות בעולם מבוססת על העמדה שלחקלאות חשיבות מרובה לבטחון המזון ושהיא מייצרת תועלות חיצוניות^{2,1}, ומכאן שיש אינטרס ציבורי לקיימה באופן יציב ובר-קיימא.

לרשות הממשלה עומדים מגוון אמצעי התערבות, כמו חקיקה ראשית, התקנת תקנות, הוצאת צווים או בנייה ויישום של תוכניות עבודה. השימוש באמצעים אלה נועד להביא את הענף שבו הם ננקטים

ההצדקה למעורבות ממשלתית

נרחבת בחקלאות מבוססת על

העמדה שלחקלאות חשיבות

מרובה לבטחון המזון ושהיא

מייצרת תועלות חיצוניות, ומכאן

שיש אינטרס ציבורי לקיימה באופן

יציב ובר-קיימא. זיהוי ואפיון

האינטרס מאפשרים את בחינת כלי

המדיניות הננקטים ומידת יעילותם

בהשגת מטרות המדיניות

להתנהל באופן שמשקף את האינטרס הציבורי, כפי שהממשלה רואה אותו.

הערך **אינטרס ציבורי** נתון לפרשנויות, אולם מקובל לייחסו למגוון נושאים המבטאים צורות שונות של טובת הכלל. בהקשר הכלכלי נהוג להתייחס למצבים שבהם שיווי המשקל המושג בין היצע לביקוש בתנאי "שוק חופשי" אינו אופטימלי, כלומר קיים כשל שוק. כלי המדיניות והתערבות הממשלה בפעילות השוק נועדו להתגבר על כשל השוק ולהסיט את נקודת שיווי המשקל לכיוון האופטימום, ועל ידי כך להגדיל את רווחת האזרחים^א. הספרות המקצועית מתייחסת בעיקר לשלושה מצבים שבהם יש מקום להתערבות ממשלתית: מונופולים טבעיים, מוצרים ציבוריים והשפעות חיצוניות. בענף החלב לא מתקיים מונופול טבעי. להלן נבחן את ההשפעות החיצוניות שהענף מייצר וכן את תרומתו לקיומם של מוצרים ציבוריים.

מונופול טבעי הוא כינוי לפעילות כלכלית, אשר מגיעה ליעילותה המקסימלית כאשר תוצריה מופקים בידי יצרן אחד בלבד. המונופול הטבעי מתפתח, בדרך כלל, כאשר עלויות ההקמה של מתקני הייצור כרוכות בהשקעה של הון ראשוני גדול במיוחד ביחס לגודלו של שוק הצרכנים הפוטנציאלי, וכתוצאה מכך נבנים חסמי כניסה גבוהים במיוחד לענף. הדוגמאות הבולטות ביותר לקיומו של מונופול טבעי הן בתחומי הייצור והאספקה של שירותים ציבוריים, כגון חשמל ומים, רכבות, נמלים ונמלי תעופה.

מוצר ציבורי הוא מוצר שאין דרך אפקטיבית למנוע מאנשים להשתמש בו או ליהנות ממנו ללא תשלום. בנוסף, השימוש במוצר על ידי אדם אחד אינו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים, ולכן הגדלת מספר המשתמשים אינה כרוכה בתוספת עלות. דוגמה למוצר כזה היא תאורת רחוב. מוצר ציבורי יכול לספק תועלת קולקטיבית, כמו ביטחון וחינוך, או נזק קולקטיבי, כמו פגיעה באיכות הסביבה.

מוצרים בעלי השפעות חיצוניות מאופיינים בכך שלצריכתם או לייצורם על ידי פרט מסוים יש השפעה על התועלת של פרט אחר, כשהעלות או התועלת חלה גם על אנשים שאינם מעורבים ישירות בביצועם. השפעות חיצוניות, שליליות או חיוביות, מהוות "כשל שוק", משום שליצרנים אין תמריץ להקטין או להגדיל את תפוקתם (או לצרכנים, את הכמות שירכשו) בהתאם לתופעות הלוואי שהם גורמים. אם ההשפעה החיצונית היא חיובית, המדינה תשאף לעודד אותה; אם ההשפעה שלילית – המדינה תשאף לצמצמה.

^א עצם קיומם של כשל שוק או השפעה חיצונית אינם מצדיקים בהכרח התערבות ממשלתית, שגם לה יש עלויות. על החלטת ההתערבות להתבסס על מבחן עלות-תועלת של ההתערבות לעומת הנזק של ההשפעה החיצונית. מעצבי המדיניות נדרשים לבחור את האמצעים והמינונים הנכונים של דרכי ההתערבות בהתאם לכשל שאותו יש לתקן, תוך התחשבות בהשלכות על העתיד. חשוב לזכור, שקשה לאמוד את גובה התיקון הנדרש, ושהדין לגביו חשוף ללחץ מצד קבוצות אינטרס, שלחוזקן יש השפעה על עוצמתו.

זיהום אוויר מהווה דוגמה להשפעה חיצונית שלילית, שהמדינה פועלת לצמצמה. עטיית מסכות במרחב הציבורי בתקופת מגפה היא דוגמה להשפעה חיצונית חיובית, שכן המסכה מגינה על סביבתו של העוטה אותה לא פחות משהיא מגינה עליו, כשהקטנת הפצת הנגיף משרתת את כלל האוכלוסייה.

בטחון מזון

בהרגלי התזונה של הישראלים ובתרבות הקולינרית המקומית, חלב ומוצריו נחשבים מוצרי מזון בסיסיים. המלצות התזונה הבריאה של משרד הבריאות מתבססות על תזונה ים-תיכונית, וכוללות המלצה לצריכה מאוזנת של חלב, מוצרי חלב או תחליפיהם וגיוון מקורות הצריכה של חלבון מהחי³. גם המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בישראל כוללת את מוצרי החלב בסל המזון הבריא הבסיסי, שצריך להיות נגיש, על פי הגדרת בטחון המזון, לכל אזרח⁴.

הבטחת בטחון מזון היא אינטרס ציבורי מובהק. בהיותם רכיבים בסל המזון הבריא הבסיסי, אספקתם הסדירה של מוצרי החלב, באיכות גבוהה ובמחיר בר-השגה, מהווה גם היא אינטרס ציבורי

הבטחת בטחון מזון⁵ היא אינטרס ציבורי מובהק. מוצרי החלב הם רכיבים בסל המזון הבריא הבסיסי⁶, ובשל כך, אספקתם הסדירה, באיכות גבוהה ובמחיר בר-השגה, מהווה גם היא אינטרס ציבורי. הדיון מתמקד בשאלה באיזו מידה חינוי שימשיך להתקיים ייצור מקומי של חלב ומוצריו ובאיזה היקף, וזאת אל מול חלופה של התבססות האספקה על יבוא כמקור עיקרי⁵.

רוב התרחישים הבוחנים חלופות להתנהלות ענף החלב מניחים שגם בתנאי "שוק חופשי" יתקיים ייצור מקומי של חלב בכמות המספקת את הצריכה לתוצרת ניגרת (בעיקר עקב חוסר כדאיות כלכלית ליבוא תוצרת ניגרת). הטיעונים בעד שמירה על ייצור מקומי בהיקף המאפשר מענה מלא, או כמעט מלא, לביקוש המקומי⁷ נוגעים לסבירות של התממשות תרחישי משבר. המשבר יכול

⁵ בטחון מזון, כהגדרתו בפסגת המזון העולמית ברומא 1996: "מצב שבו לכל האנשים, כל הזמן, יש גישות סבירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאימה להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים, ומאפשרת חיים פעילים ובריאים".

⁶ כיום מתרבים הקולות הטוענים נגד צריכת חלב על ידי בני אדם ונגד ההתייחסות לחלב ומוצריו כמזון בריא ובסיסי. עם זאת, שינוי קולינרי מסוג זה הוא תהליך ארוך-טווח. גם אם תפיסה זו מייצגת אמת מחקרית ובריאותית, עד הפנמתה על ידי האוכלוסייה לא ניתן לבטל את ההתייחסות לחלב ומוצריו כמצרך יסוד.

⁷ רפת החלב היא מקור משמעותי גם לאספקת בשר בקר טרי, והיקף הענף משפיע גם על המענה לביקוש זה.

להיות מקומי או עולמי, ולנבוע משינויים בהיקפי הייצור או מסגירת נתיבי האספקה. בין התרחישים שניתן למנות: משבר מזון עולמי, תחלואת פרות הפוגעת בתנובה ובאספקה אצל המגדלים במקורות היבוא, סגירת נמלי ישראל עקב משבר ביטחוני⁹, מגפה עולמית¹⁰ או אמברגו מדיני.

רוב התרחישים הבוחנים חלופות לענף החלב מניחים שגם בתנאי "שוק חופשי" יתקיים ייצור מקומי של חלב בכמות המספקת את הצריכה לתוצרת ניגרת

השוללים טיעון זה מצביעים על כך שרכיב משמעותי במזון של הפרות במשק החלב הישראלי הוא גרעינים מיובאים. אם תתרחש קטסטרופה עולמית או סגירת נמלים, ממילא לא ניתן יהיה לייבא מזון לפרות, ולכן גם לא לייצר חלב^{8,9,10}.

חיזוק הפריפריה וצביון המרחב הכפרי

מדינת ישראל רואה בפיזור האוכלוסייה ובקיומה של פריפריה חזקה יעדים לאומיים בעלי ערך של מוצר ציבורי. השימוש במכסות מעודד תעסוקה ופרנסה בפריפריה ותומך בפיזור האוכלוסייה

מדינת ישראל רואה בפיזור האוכלוסייה ובקיומה של פריפריה חזקה יעדים לאומיים בעלי ערך של מוצר ציבורי. קיומה של רקמת חיים בריאה בפריפריה מחייבת גודל מינימלי של אוכלוסייה, שלה יוענקו שירותים: מערכת חינוך, שירותי רפואה ומסחר ועוד. המדינה רואה בתמיכה במקורות פרנסה ובעוגני תעסוקה בפריפריה אמצעי מרכזי לחיזוק ולביסוס "גרעין אוכלוסייה", שסביבו צומחת רקמת החיים השלמה.

הפריסה הגיאוגרפית של ענף הרפת מוגדרת על ידי הממשלה באמצעות חלוקת מכסות הייצור. הממשלה משתמשת במכסות ככלי לעודד תעסוקה ופרנסה באזורים מרוחקים^{11,12} ולתמוך בפיזור האוכלוסייה. הקשר בין המגדל לרפת, המחייבת טיפול תמידי לאורך כל שעות היממה, ימות השבוע וחודשי השנה, מהווה נדבך חשוב במימוש החיים בפריפריה.

טיעוני הנגד מבקשים שהמדינה תתמוך בעצם הבחירה לחיות בפריפריה (לדוגמה, באמצעות הטבות מס או סבסוד משכנתאות), ולא בעיסוק כלכלי ספציפי של תושביה. בנוסף, נטען שחלק גדול מהעובדים בענף הרפת הם זרים, ולפיכך תרומתו של הענף לפיזור האוכלוסייה ולחיזוק הפריפריה נמוכה¹³. חשוב לציין, ששיעור העובדים הזרים עומד על כ- 30% מסך ימי העבודה בענף.

מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל¹⁴ עוסק גם בהיבטי הרפת. הרואים ברפת רכיב משמעותי בשמירת צביונו של המרחב הכפרי מציינים את יחסי הסינרגיה שלה עם

ענפי חקלאות אחרים ואת היותה מוקד לתיירות כפרית. הרפת מייצרת סינרגיה עם ענף גידולי השדה בקליטת מספוא הגדל על מי קולחין ובשימוש בקש, שהוא תוצר לוואי לגידולי הגרעינים. בנוסף, הרפת קולטת זבל עופות מענף הלול ותפוקת הזבל שלה מהווה בסיס לדישון אורגני¹⁵. התיירות הכפרית נשענת על הפנמה של התועלות הציבוריות של המרחב הכפרי – טבע, נוף ופעילות חקלאית¹⁶. היכרות עם מקורות המזון וחשיפה בלתי אמצעית לבעלי החיים "בחוזה" מהוות נדבך חשוב באטרקטיביות של התיירות החקלאית.

טיעוני הנגד הם, שרפתות ולולים אינם מייצרים נוף יפה, אינם תופסים שטחים יותר מכל מפעל אחר, אינם מעלים תרומה ייחודית אחרת משום סוג ואף סביר להניח שהם מייצרים השפעות חיצוניות שליליות רבות¹⁷.

בטחון גבולות

בדומה לדיון על בטחון המזון, אין חולק על כך שהגנה על גבולות המדינה היא אינטרס ציבורי. המחלוקת היא בדבר חשיבותה ותרומתה של ההתיישבות הכפרית להגנה זו בימינו. הנימוק השגור הוא, שנכוחות החקלאי המעבד את הקרקע מונעת פלישות ותורמת לבטחון הגבולות. המרחיבים טוענים, שמבחינה אסטרטגית, ללא התיישבות באזורים אלה, צה"ל לבדו יתקשה לתת מענה לשמירה על הגבולות¹⁸.

עמדה שונה גורסת, שהצבא יודע להגן על הגבולות גם ללא הישענות על היישובים, ושהתפיסה שההתיישבות משרתת את הביטחון היא אנכרוניסטית. עמדה זו מושמעת בשנים האחרונות הן במגזר האזרחי¹⁹ והן מפי אלופי צה"ל^{20,21}.

אקולוגיה ואיכות הסביבה

שמירה על המערכת האקולוגית ועל איכות הסביבה מהווה אף היא אינטרס ציבורי, ולפעילות הרפתות יש היבטים שליליים בהקשרים אלה, דוגמת צריכה מוגברת של משאבים ופליטת מזהמים²². הרפת הישראלית כפופה לרגולציית איכות סביבה מחמירה, והרפורמה שבוצעה בענף בשנים 1999-2007 פתרה חלק ניכר מהנזק הסביבתי העיקרי של זיהום קרקע כתוצאה מתשטיפים²³.

יחד עם זאת, קיימים מישורים שבהם יש לרפת תרומה סביבתית ואקולוגית חיובית. התרומה הישירה נובעת משימוש בפסולת ובתוצרי

**הרפת הישראלית כפופה
לרגולציית איכות סביבה מחמירה,
וחלק ניכר מהנזק הסביבתי
של זיהום קרקע כתוצאה
מתשטיפים כבר נפתר. גידול
מספוא, אספקת זבל כבסים לדשן
אורגני ושימוש בפסולת ובתוצרי
לוואי תעשייתיים מהווים תרומה
סביבתית חיובית של הרפת**

לוואי תעשייתיים להזנת פרות. התרומות העקיפות נובעות מגידול המספוא על קרקע ומים שוליים, שאינם ניתנים לשימוש חקלאי אחר, ומאספקת זבל כבסיס לדשן אורגני²⁴.

יצוא ידע

**חקלאי העולם חפצים בידע
ובטכנולוגיות הישראליות שהניבו
יתרון והצלחה, כשהרפת הישראלית
מהווה תחנת ניסיונות והדגמה
לטכנולוגיות ולפיתוחים חדשניים**

האפשרות לייצא ידע וטכנולוגיות מושתתת על הוכחת היתכנות. חקלאי העולם חפצים בידע ובטכנולוגיות הישראליות שהניבו יתרון והצלחה²⁵. הרפת הישראלית מהווה תחנת ניסיונות והדגמה לטכנולוגיות ולפיתוחים חדשניים. לא ניתן יהיה לבסס יצוא ידע ללא שדה ניסוי ("בטא סייט") משמעותי²⁶.

השפעת שיפורים טכנולוגיים על מצב החקלאים

שיפורים טכנולוגיים מאפשרים לייצר כמות גדולה יותר של מוצרים באמצעות אותה כמות של גורמי ייצור. כאשר הביקוש למוצר מצד הצרכנים אינו משתנה כתוצאה משינוי במחיר (ביקוש קשיח), כמו בצריכת מוצרי מזון בסיסיים, מחירי המוצרים יורדים אבל עלויות הייצור אינן משתנות, כי למרבית גורמי הייצור, מלבד עבודת החקלאי, יש שימוש חלופי. בשל כך, השיפור הטכנולוגי מוביל להקטנת מספר גורמי הייצור שמועסקים בענף.

יציאת חלק מהחקלאים מהענף פירושה שהנשארים מעבדים משקים גדולים יותר. כלומר, מספר קטן והולך של חקלאים מספקים מזון ומוצרי חקלאות אחרים לאוכלוסייה הולכת וגדלה. בשיווי המשקל החדש (שאליו יגיע הענף רק בטווח הארוך) ייהנו הצרכנים ממחירי מזון נמוכים משהיו לפני כניסת השיפור הטכנולוגי, אך הכנסת החקלאים לא תגדל (מוכרים כמות גדולה יותר אך במחיר נמוך יותר, בלי שיש ירידה בעלויות התשומות הקבוציות), והם לא ייהנו מפירות השיפור הטכנולוגי. מאחר שהמדינה חפצה בקידום שיפורים טכנולוגיים בחקלאות, עליה לתת מענה לכשל שוק זה כדי להבטיח את המשך קיומו של מגזר חקלאי, שרמת החיים שלו נמצאת בנסיגה מתמדת.

סיכום

השאלה האם התועלות של ענף החלב מצדיקות התערבות ותמיכה ממשלתית, ואם כן – באיזה אופן ובאיזה היקף – היא חלק מהדיון הציבורי לגבי התמיכה בחקלאות בכלל והתמיכה בענף הרפת בפרט^{27,28}.

המתנגדים לתמיכה ולמעורבות ממשלתית בענף גורסים, שההשפעות החיצוניות שמגולמות בפעילותו אינן מסוגלות להצדיק תמיכה. לשיטתם, ניתן לסתור בקלות את

הקשר בין ענף החלב לאינטרסים הציבוריים ולהוכיח את אי-הרלוונטיות שלו לכל אחת מההשפעות החיצוניות שנמנו.

אנחנו רואים בקיומה של חקלאות ישראלית יעילה, רווחית ובת-קיימא רכיב חשוב במבנה החברתי והכלכלי של המשק והחברה בישראל ומאמינים שיש לתמוך בה ולפתח אותה. תמיכה זו נכון שתיעשה בשום שכל ומתוך פגיעה מינימלית ברווחה הכוללת של הציבור, בהתבסס על הגדרת מטרות ציבוריות ברורות ומדידות, הכוללות גם את יכולתם של החקלאים להתפרנס בכבוד ובהגינות בתנאים של שיפור טכנולוגי.

1.2 מטרות המדיניות בענף החלב

המטרות על פי חוק תכנון משק החלב

חוק החלב כולל 13 מטרות, בדברי ההסבר להצעת החוק נכללות שתי מטרות נוספות, ובדברי שר החקלאות בדיון לאישור החוק נכללות שלוש מטרות נוספות. בסך הכול ניתן למנות 18 מטרות לחוק

"חוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011" (כולל דברי ההסבר לחוק), שאושר בכנסת בסוף מרץ 2011, מהווה את הכלי הראשי והעיקרי להסדרת המדיניות במשק החלב.

מטרות החוק מנוסחות בשני משפטים ארוכים ומרובי פעלים²⁹, שכוללים 13 מטרות. בדברי ההסבר להצעת החוק נכללות שתי מטרות נוספות³⁰, ובדברי שר החקלאות בדיון לאישור החוק במליאת הכנסת³¹ נכללות שלוש מטרות נוספות.

בסך הכול ניתן למנות 18 מטרות לחוק:

1. להבטיח את המשך קיומו של משק חלב בישראל;
2. לפתח את משק החלב בישראל;
3. לבסס את משק החלב בישראל;
4. לייעל את משק החלב בישראל;
5. להבטיח את איכות ייצור החלב;
6. להבטיח את בטיחות ייצור החלב;
7. להבטיח את איכות שיווק החלב;
8. להבטיח את בטיחות שיווק החלב;
9. להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו;
10. להבטיח מחירים נאותים ליצרנים;
11. להבטיח מחירים נאותים למחלבות;

12. להבטיח מחירים נאותים לציבור;
13. להבטיח תנאים הולמים לפעילות היצרנים;
14. להבטיח תנאים הולמים לפעילות המחלבות;
15. לאפשר לסקטור החקלאי להתמודד עם חוסר הוודאות והתנודתיות הגדולה במחירים;
16. ליצור עוגן כלכלי להתיישבות בפריפריה;
17. להבטיח את הרווחיות של יצרני החלב;
18. להגן על משקי החלב הפעילים.

מטרות המדיניות של הממשלה

בעשור שחלף מאז אושר חוק החלב המשיך הענף להעסיק את קובעי המדיניות. מספר רב של ועדות פעלו, דוחות נכתבו ודיונים התקיימו מטעם הכנסת והממשלה, שקיבלה שתי החלטות בנושא³² (ועדת קדמי³³, הסכם לוקר³⁴, דו"חות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת³⁵, הצעה לשינויים בתכנון משק החלב של המועצה הלאומית לכלכלה³⁶ ועוד). עיקר העיסוק נגע לכלי המדיניות ולתוצאותיהם.

בהיבט של מטרות המדיניות מתמקדים המסמכים בשתי מטרות בלבד:

19. התייעלות מואצת בענף;

20. צמצום הפגיעה ברווחת הצרכן.

בהיבט של מטרות המדיניות

מתמקדת מדיניות הממשלה

בשתי מטרות בלבד:

1. התייעלות מואצת בענף

2. צמצום הפגיעה ברווחת הצרכן

מטרה נוספת שנזכרת, הפחתת מחירי החלב ומוצריו לצרכן, מהווה פירוט של מטרה 20 – הפחתת יוקר המחיה.

תוכנית העבודה של הממשלה לשנת 2019³⁷ כוללת התייחסות למשק החלב בפרק של משרד האוצר ובפרק של משרד החקלאות,

אך אינה עוסקת במטרות המדיניות בענף. היעדים הנוגעים לענף נגזרים מיעדי מדיניות אחרים – הפחתת יוקר המחיה וצמצום פערי תיווך כלכליים.

בסקירה של ענף החלב, שהוכנה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדצמבר 2019³⁸, מצוינות הסיבות שבגינן קיימת מעורבות ממשלתית בענף החלב ובחקלאות בכלל ברוב המדינות המפותחות. בהתייחס למטרות ההתערבות בענף בארץ מסתפקים כותבי הסקירה בציטוט חוק החלב.

ההסכם האחרון, שנחתם בינואר 2021 בין משרדי החקלאות והאוצר ושותפים לו גם היצרנים (ונכנס לתוקף ביוני 2021), כולל מספר רב יותר של מטרות (חמש): הורדת יוקר המחיה, אספקת מלוא הביקוש למוצרי חלב במשק הישראלי, צמצום הבירוקרטיה, שמירה

על החקלאות הישראלית והבטחת יציבות לענף החלב לשנים הבאות³⁹.

מטרות המדיניות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר

**הדרג המקצועי הבכיר במשרד
החקלאות רואה את חוק החלב
כמסגרת הנכונה לפעילות
הענף, ובכלל זה את מטרות
המדיניות המפורטות בו**

עמדתו של משרד החקלאות רלוונטית לדיון מתוקף היותו הגוף האחראי על משק החלב מבחינת קובעי המדיניות. בחזון המשרד ויעדיו אין התייחסות ספציפית למשק החלב. הדרג המקצועי הבכיר במשרד החקלאות רואה את חוק החלב כמסגרת הנכונה לפעילות הענף, ובכלל זה את מטרות המדיניות המפורטות בו (חשוב לציין, שעמדת המשרד והמדיניות שהוא מתווה מושפעות מתפיסת

עולמו של השר העומד בראשו, ועשויה להשתנות בהתאם, כמובן בכפוף לחוק הקיים).

בחזון וביעדים של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שאינם עוסקים ספציפית בענף החלב, ניתן למצוא מטרות מדיניות נוספות⁴⁰:

21. מינוף היתרון היחסי של חקלאות ישראל;

22. הפחתת יוקר המחיה;

23. עידוד ופיתוח חקלאות בת-קיימא, יישום והטמעה של חקלאות שומרת סביבה;

24. הגברת ההגנה על בעלי החיים ועל רווחתם.

בנוסף, בחזון וביעדים אלה מופיעות גם הרחבות למטרות המדיניות המופיעות בחוק החלב: הרחבה למטרה 9, העוסקת בהבטחת רציפות האספקה – הבטחת אספקת מוצרים מגוונים לאורך כל השנה, בשגרה ובחירום⁴¹;

הרחבה למטרה 16, העוסקת בהתיישבות בפריפריה – שיפור כלכלי-חברתי של ההתיישבות הכפרית והחקלאית בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית.

מטרות נוספות המוגדרות על ידי משרד החקלאות נגזרות מתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב)⁴², שתוקנו בשנת 2014 מתוקף חוק החלב⁴³:

25. יצירת עוגן כלכלי משמעותי בפיתוח המרחב הכפרי;

26. שמירה על מגוון יצרנים.

מטרות מועצת החלב

מועצת החלב היא חברה לתועלת הציבור, שהוסמכה במסגרת חוק החלב לבצע את הפעולות הנדרשות להסדרת הענף: "מועצת החלב תפעל לקידום ולמימוש מטרות חוק זה, והיא תהיה מוסמכת לפעול למטרות אלה"⁴⁴.

מטרות המועצה אינן חופפות את מטרות המדיניות הקבועות בחוק החלב, והן עוסקות בעיקר בדרכים לביצוע. את מטרות המדיניות מנקודת המבט של המועצה ניתן ללמוד מדבריהם של בעלי התפקידים המרכזיים בה:

להתמודד עם כשל שוק ("אלף מוכרים ושלושה קונים משמעותיים")⁴⁵;

לאפשר לחקלאים להתמודד עם חוסר הוודאות והתנודתיות הגדולה במחירים.⁴⁶

מטרות החקלאים (היצרנים)⁴⁷

עיקר טענתם של החקלאים היא שהממשלה, ובעיקר האוצר, נוקטים בצעדים ובאמצעים העומדים בניגוד למטרות החוק בשלוש נקודות מרכזיות: ההגנה על הייצור המקומי, הפרנסה הראויה ליצרנים ושימור מגוון סוגי יצרנים לצורך ביסוס ופיתוח ההתיישבות

החקלאים שואפים למדיניות שתאפשר קיומה של רפת בת-קיימא בכל גודל ובכל מקום בארץ. בהינתן סט כלי המדיניות הקיים סומכים החקלאים את ידיהם על מטרות המדיניות כפי שהן באות לביטוי בחוק החלב, וחותרים לשמור על ענף מתוכנן ויציב, עם ודאות כלכלית לשנים ארוכות לכל העוסקים בענף. עיקר טענתם היא שהממשלה, ובעיקר האוצר, נוקטים בצעדים ובאמצעים העומדים בניגוד למטרות החוק בשלוש נקודות מרכזיות: ההגנה על הייצור המקומי, הפרנסה הראויה ליצרנים ושימור מגוון סוגי יצרנים לצורך ביסוס ופיתוח ההתיישבות.⁴⁸

מטרות הצרכנים

נקודת המבט הצרכנית, כפי שהיא משתקפת מהשיח הציבורי, עוסקת באופן כמעט בלעדי במחירי תוצרת החלב ובפערי המחירים בין ישראל למדינות אחרות בעולם

נקודת המבט הצרכנית, כפי שהיא משתקפת מהשיח הציבורי, עוסקת באופן כמעט בלעדי במחירי תוצרת החלב⁴⁹. דגש רב ניתן לפערי המחירים בין ישראל למדינות אחרות בעולם, ובעיקר למדינות אירופה. מכאן ניתן להניח, שלדעת הציבור, למדיניות בענף צריכה להיות מטרה יחידה: הוזלת מחירי החלב ומוצריו לצרכנים.

סוגיה הראויה לבחינה היא באיזו מידה רואה הציבור את המטרות האחרות של המדיניות כחיוניות אך אינו עוסק בהן, מאחר שבעיניו הן מובנות מאליהן (לדוגמה, איכות ואספקה סדירה⁵⁰).

בטבלה 1 מוצגות מטרות המדיניות שהוצגו בסקירה, על פי הציבור שאליו הן מתייחסות. הצגה זו מבהירה את הנושאים שבהם עוסקת המדיניות ומהווה בסיס לדין בשאלת היות המטרות ראויות ומשקפות אינטרס ציבורי, המצדיק מעורבות ממשלתית.

מהסקירה עולות כמה תובנות:

א. מרבית מטרות המדיניות הוגדרו בחוק החלב והן עדיין תקפות.

**בהיעדר הגדרה ברורה ומוסכמת
למונח "מחירים נאותים"
מתמקדים השיח והמדיניות
בהורדת המחיר לצרכן**

ב. מאז אישור החוק נוספה מטרת הורדת המחיר לצרכנים כנדבך מרכזי, וכמעט בלעדי, בשיח ובמדיניות הממשלה. לכאורה, דרישה זו מגולמת בחוק תחת ההגדרה "להבטיח מחירים נאותים לציבור", אלא שבהיעדר הגדרה ברורה ומוסכמת למונח "מחירים נאותים" מתמקד השיח בהורדת המחיר.

**ריבוי מטרות המדיניות
והסתירות ביניהן מקשים על
בחירת כלי המדיניות המתאימים**

ג. ריבוי המטרות, והעובדה שלעיתים מתקיימת ביניהן התנגשות או סתירה פנימית (התייעלות מואצת מול הבטחת רווחיות לכל רפת בכל גודל, מתן אפשרות לחקלאים להתמודד עם חוסר ודאות ותנודתיות גדולה במחירים מול הורדת המחיר לצרכן), מעצימים את הקושי בבחירת כלי המדיניות הנכונים ובקביעת מנגנוני היישום והפיקוח המתאימים.

טבלה 1: מטרות המדיניות בענף החלב

נושא המטרה	יצרני החלב - החקלאים	מעבדי החלב - המחלבות	משווקי החלב - הקמעונאים	צרכני החלב - כלל הציבור
יוקר המחיה	להבטיח מחירים נאותים ליצרנים	להבטיח מחירים נאותים למחלבות	להפחית את יוקר המחיה, להפחית את מחירי החלב ומוצריו לצרכן	להבטיח מחירים נאותים לציבור
	לאפשר לסקטור החקלאי להתמודד עם חוסר הוודאות והתנודתיות הגדולה במחירים			להפחית את יוקר המחיה, להפחית את מחירי החלב ומוצריו לצרכן
אספקה סדירה		להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו	להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו	להבטיח רציפות האספקה בשגרה ובחירום
איכות	להבטיח את איכות הייצור	להבטיח את איכות הייצור	להבטיח את איכות השיווק	
		להבטיח את איכות השיווק		
בטיחות	להבטיח את בטיחות הייצור	להבטיח את בטיחות הייצור	להבטיח את בטיחות השיווק	
		להבטיח את בטיחות השיווק		
תנאים הולמים לפעילות	להבטיח תנאים הולמים לפעילות היצרנים	להבטיח תנאים הולמים לפעילות המחלבות		לצמצם את הפגיעה ברווחת הצרכן
	להבטיח את הרווחיות של יצרני החלב			
חקלאות בת-קיימא	ליישם ולהטמיע חקלאות שומרת סביבה			לעודד ולפתח חקלאות בת-קיימא
גיוון גודל הרפתות ופיזור גיאוגרפי	להבטיח את קיומה של רפת בת-קיימא בכל גודל, בכל מקום בארץ			לקדם שיפור כלכלי-חברתי של ההתיישבות הכפרית והחקלאית בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית
יעילות הייצור	ליעל את משק החלב			
	לקדם התייעלות מואצת בענף			
מטרות נוספות	לפתח את משק החלב			
	לבסס את משק החלב			
	להגביר את ההגנה על בעלי החיים ועל רווחתם			
	למנף את היתרון היחסי של חקלאות ישראל			

האסדרה הקיימת בענף החלב בישראל חלה על כל שלבי שרשרת הערך, החל בשלב הייצור ברפת ועד להגעת החלב ללחניות הקמעונאיות

האסדרה הקיימת בענף החלב בישראל חלה על כל שלבי שרשרת הערך, החל בשלב הייצור ברפת ועד להגעת המוצרים ללחניות הקמעונאיות.

לרשות כל ממשלה עומד סט כלים מגוון כדי לממש את יעדיה: תכנון מרכזי, תמיכות ישירות במחירים, מכסות ומכסים, רשתות ביטחון וביטוח סיכונים, תמיכה בהשקעות ובייצוא, שירותים חקלאיים, השקעה במחקר ובפיתוח, בניית תשתיות, ביטוח מפני אסונות טבע ועוד. להלן נדון באמצעים הייעודיים המיושמים נכון להיום בענף החלב בישראל:

האמצעים הייעודיים המיושמים נכון להיום בענף החלב בישראל ומעוגנים בחוק החלב הם התערבות במחירים, תכנון כולל ותכנון פרטני, הגנה על ייצור מקומי ויסות כמויות

④ התערבות במחירים – קביעת מחיר מינימום לחלב גולמי (מהחקלאי למחלבה) ומחיר מקסימום לצרכן הסופי (לעשרה מוצרי חלב מוגמרים);

④ תכנון כולל ותכנון פרטני – הגדרת כמות ייצור לענף כולו והקצאת מכסות ייצור ברמת הפרט;

④ הגנה על ייצור מקומי – באמצעות מכסי מגן;

④ יסות כמויות – בין קיץ לחורף, פינוי עודפי חלב לייבוש וייצור מוצרים הניתנים לאחסון ארוך (אבקת חלב⁵¹ וחמאה).

כלי מדיניות אלה מעוגנים בחוק החלב, המהווה את המסגרת החוקית לפעילות הענף^{52,51}.

תמיכות בחקלאות⁵³

תמיכות ממשלתיות בחקלאות קיימות במדינות רבות בעולם. במדינות המפותחות מטרותן לאפשר את המשך קיומה של החקלאות ולהבטיח פרנסה הולמת לחקלאים, תוך איזון עם יוקר המחיה, פיתוח הפריפריה, הגנת הסביבה ועוד

ברוב מדינות העולם קיימות תמיכות ממשלתיות בחקלאות. במדינות המפותחות מטרת התמיכות היא לאפשר את המשך קיומה של החקלאות ולהבטיח פרנסה הולמת לחקלאים, תוך איזון עם יוקר המחיה, פיתוח הפריפריה, הגנת הסביבה ונושאים נוספים.

יֵאבֶקֶת חלב היא מוצר יבש, בעל חיי מדף של שנה וחצי, שאינו דורש קירור. האבקה ניתנת לשחזור לנוזל הדומה בתכונות רבות לחלב, ויש לה שימושים רבים בתעשיית המזון.

**תמיכות מעוותות שוק כוללות
התערבות במחיר השוק, מכסים,
מכסות ייצור והבטחת מחיר
ליצרן. תמיכות אלה משפיעות
על החלטות הייצור והצריכה
של היצרנים והצרכנים ומסיטות
את השוק מנקודת שיווי המשקל
האופטימלית**

את התמיכות בחקלאות מקובל לסווג בהתאם להשפעתן על התנהלות השוק או בהתאם למקור המימון שלהן.

בסיווג המבוסס על ההשפעה על התנהלות השוק, מבחינים בין תמיכות הגורמות לעיוותים בייצור וברמות המחירים במשק ובין תמיכות שהשפעתן על התנהלות הענף היא ניטרלית יותר. תמיכות מעוותות שוק כוללות התערבות במחיר השוק, מכסים, מכסות ייצור והבטחת מחיר ליצרן. תמיכות אלה משפיעות על החלטות הייצור והצריכה של היצרנים

והצרכנים, ומסיטות את השוק מנקודת שיווי המשקל האופטימלית. עיוותי השוק הנוצרים מתמיכות אלה הם בדרך כלל היקף ייצור נמוך מהביקוש ורמה גבוהה יותר של מחירים לצרכן.

בקטגוריה של תמיכות ניטרליות נכללות תמיכות הניתנות ללא קשר לכמות או לסוג המוצר שמייצר החקלאי, לדוגמה תמיכות במחקר ופיתוח, סבסוד השקעות, ביטוחי הכנסה או רווחים, תשלומים המבוססים על שטחי הגידול ועוד.

**תמיכות ישירות ניתנות מתקציב
המדינה וסכומן מוגדר וידוע
מראש, בעוד שתמיכות עקיפות
ממומנות על ידי הצרכנים והיקפן
מחושב בדיעבד**

בסיווג על פי מקור המימון מבחינים בין תמיכות ישירות, הניתנות מתקציב המדינה וסכומן מוגדר וידוע מראש, לתמיכות עקיפות, הממומנות על ידי הצרכנים. המימון על ידי הצרכנים נובע מכך שהתמיכות גורמות למחיר המוצר להיות גבוה יותר מזה שהיה שורר בשוק ללא התמיכות. היקף התמיכות הישירות והמידע עליהן שקוף ונגיש לציבור במסגרת תקציב המדינה. היקפן של התמיכות העקיפות מחושב בדיעבד, והוא מחייב ידע, הבנה מקצועית ונגישות לנתונים.

**בשנים 2016-2018 היוו התמיכות
העקיפות בישראל 91% מכלל
התמיכות בחקלאות, לעומת ממוצע
של 53% במדינות ה-OECD ו-28%
באיחוד האירופי**

התמיכות מעוותות השוק הן תמיכות עקיפות, והתמיכות הישירות נחשבות ניטרליות יותר. המגמה העולמית היא להסיט את התמיכה בחקלאות מתמיכות עקיפות מעוותות שוק לתמיכות ישירות. על פי דוח ה-OECD, בשנים 2016-2018 היוו התמיכות העקיפות בישראל

91% מכלל התמיכות בחקלאות, לעומת 53% בממוצע מדינות ה-OECD ו-28% באיחוד האירופי⁵⁴. מרבית התמיכות מעוותות השוק בישראל ניתנות בענפי החלב, הביצים והפסם.

ישראל חברה בארגון הסחר העולמי וחתומה במסגרתו על חוזה סחר רב-לאומי בתחום החקלאות, הכולל התחייבות להפחתת המעוותות

ישראל חברה בארגון הסחר העולמי (WTO) וחתומה במסגרתו על חוזה סחר רב-לאומי בתחום החקלאות⁵⁵, הכולל התחייבות להפחתת התמיכות מעוותות השוק. ישראל אינה עומדת בהתחייבותה וחשופה לתביעות מצד החברות בארגון⁵⁶.

כלי המדיניות הנהוגים בישראל, שנסקור להלן, שייכים לקטגוריה של תמיכות עקיפות מעוותות שוק.

כלי המדיניות הנהוגים בענף החלב בישראל

התערבות במחירים

בענף החלב מופעל פיקוח על המחירים בשני מקטעים של שרשרת הערך:

- ④ מחיר מינימום, המיושם במקטע חקלאים-מחלבות באמצעות מחיר המטרה ומעוגן בחוק החלב;
- ④ מחיר מקסימום, המיושם במקטע מחלבות-קמעונאים-צרכנים ומוסדר באמצעות חוק הפיקוח על המחירים⁵⁷.

מחיר מטרה

מחיר המטרה נועד להבטיח פרנסה הוגנת לחקלאי ולהתגבר על כשל השוק הנובע מכוחו העודף של מקטע העיבוד - המחלבות, ביחס למקטע הייצור - הרפתות

מטרת האמצעי: להבטיח פרנסה הוגנת לחקלאי ולהתגבר על כשל השוק, הנובע מכוחו העודף של מקטע העיבוד – המחלבות, ביחס למקטע הייצור – הרפתות.

בהיעדר מנגנון שמביא לאיזון יחסי הכוחות בין החקלאים למחלבות, ישתמשו המחלבות בכוחן העודף ויכתיבו למגדלים תנאי התקשרות דרקוניים. תנאי התקשרות אלה הפכו את הרפתנים לאריסים בפועל, שרמת חייהם נמוכה.

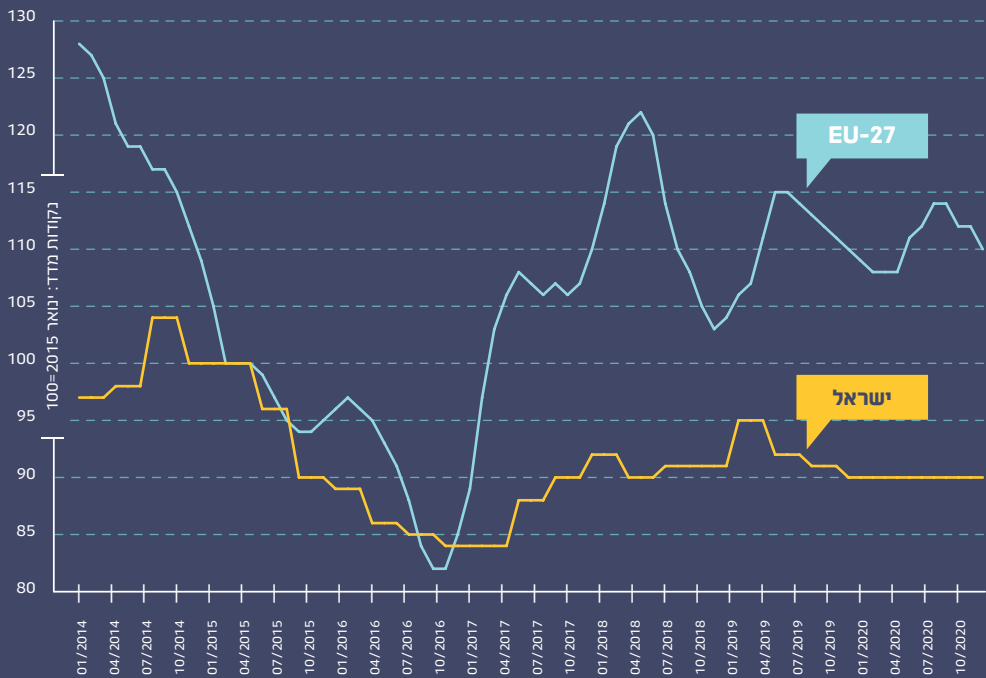
מחיר המטרה משמש גם לשמירה על ייצור במסגרת המכסה. התמורה המשולמת עבור חלב עודף, המיוצר מחוץ למסגרת המכסה, נמוכה ממחיר המטרה, ולעיתים גם מהעלות השולית לייצורו⁵⁸.

מנגנון הפעולה: מחיר המינימום שעל מחלבה לשלם ליצרן עבור חלב מוגדר בחוק החלב⁵⁹ ומפורט בתקנות⁶⁰. בסיס החישוב למחיר המטרה הוא סקר רווחיות ענף החלב, שנערך אחת לשנתיים⁶¹. המחיר תלוי באיכות הבקטריאלית של החלב ובהרכבו (אחוזי שומן וחלבון), ומתעדכן אחת לרבעון בהתאם למחירי התשומות. על המחיר הנובע מהעלות המעודכנת משיתים רכיב התייעלות של 2% ברמה שנתית (חצי אחוז ברבעון).

יישום והשפעה: מחיר המטרה יוצר יציבות יחסית במחיר החלב הגולמי בישראל בהשוואה לרמת התנודתיות הקיימת במחיר הבינלאומי. עובדה זו חשובה להתנהלות יציבה של הענף ולאספקה סדירה של חלב לצרכנים.

עם זאת, על פי נתוני סקרי הרווחיות, המשמשים בסיס לקביעת מחיר המטרה, הרפתות במגזר המשפחתי הן הפסדיות. כלומר, הבטחת הפרנסה ההוגנת לחקלאי אינה מושגת עבור המשק המשפחתי.

איור 1: התנדטיות במחיר החלב הגולמי למגדל בישראל ובאיחוד האירופי, 2020-2014



מקורות הנתונים: מועצת החלב, Historical EU Price Serie of Cow's Raw Milk

טבלה 2: רווח לליטר חלב לפי מגזרים, אגורות

שנת הסקר	2011	2015	2017
מגזר משפחתי	-38.60	-33.76	-11.88
מגזר שיתופי	6.64	14.77	22.14
ממוצע ארצי	-11.62	-5.25	8.23

מקור הנתונים: רווחיות ענף רפת החלב, צנובר יועצים, שנים שונות

מחיר המטרה מגן על המשך פעילותם של יצרנים לא יעילים. בהיותו מבוסס על ממוצע בין יצרנים יעילים ללא יעילים הוא משקף רמת מחיר גבוהה מזו שהייתה מושגת בשיווי משקל של "שוק חופשי" (גם אם מגזר המחלבות לא היה ריכוזי). ההערכה (המבוססת גם על תהליכים שהתרחשו באירופה) היא, שללא מחיר מטרה, התמורות שיקבלו היצרנים יהיו נמוכות במידה משמעותית.

עבור היצרנים היעילים, מחיר המטרה מהווה פיצוי על חוסר אפשרותם לגדול בשל מגבלת המכסות.¹

**מטרתו של מחיר המטרה
היא לאפשר מחירים נאותים
לחקלאים, אך הוא אינו מבטיח
רווחיות לכולם ומאט את יציאתם
של חקלאים לא יעילים מהענף**

מחיר המטרה ודרך חישובו הם אחד מסלעי המחלוקת בין הגורמים הפועלים בענף. המקדשים את המחיר לצרכן כמטרה המרכזית שממנה נגזרים כלי המדיניות, ובראשם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, מפעילים לחץ כבד להורדת מחיר המטרה בדרכים שונות, ובכללן שינוי שיטת העדכון והכללת "הפחתה נוספת" מעבר למקדם ההתייעלות, שנקבעת באופן אדמיניסטרטיבי⁶².

החקלאים ונציגיהם מציינים, שמקדם ההתייעלות כבר מובנה בשיטת העדכון של מחיר המטרה, ושההפחתה הנוספת, שנעשית על חשבון התמורה להון והעבודה העצמית של החקלאי, מותירה אותו ללא משאבי פיתוח⁶³.

**מחיר המטרה משפיע ישירות על
רווחת הצרכנים ועל המטרה של
צמצום הפגיעה בה. המקדשים את
המחיר לצרכן כמטרה המרכזית
מפעילים לחץ כבד להורדתו, מה
שעלול להותיר את החקלאים ללא
משאבי פיתוח**

מחיר המטרה בראי המטרות: מנגנון מחיר המטרה נמצא בהלימה ומקדם את המטרות הנוגעות למחירים נאותים לחקלאים ואת האפשרות להתמודד עם תנודות המחירים. כפי שצוין, מחיר המטרה אינו מבטיח רווחיות לכלל היצרנים. בנוסף, הוא מאט את יציאתם של יצרנים לא יעילים מהענף, ובכך מאט את ההתייעלות הכללית של הענף.

מעצם טבעו, מחיר המטרה משפיע ישירות על רווחת הצרכנים, ובהכרח גם על המטרה של צמצום הפגיעה ברווחתם. באמצעות הגדרות ושיטות חישוב מתאימות ניתן לשמור על רמת מחירים נאותה לציבור⁶⁴ גם בעת הפעלת מנגנון של מחיר מטרה.

¹ דיון בנושא היעילות והקשר לגודל המשק ולהבדלים בין המגזר המשפחתי לשיתופי ראו להלן, תחת הכותרת: יעילות וגודל הרפת.

**לפיקוח על המחירים שתי מטרות
בסיסיות: למנוע הפקעת מחירים
ולאפשר זמינות נוחה של המוצרים
שבפיקוח גם למעוטי הכנסה**

מטרת האמצעי: הפיקוח על המחיר לצרכן נעשה מתוקף חוק הפיקוח על מחירים ושירותים⁶⁵. לפיקוח זה שתי מטרות בסיסיות: למנוע הפקעת מחירים⁶⁶ ולאפשר זמינות נוחה של המוצרים שבפיקוח גם למעוטי הכנסה, באמצעות הבטחה שממשקל ההוצאה על מצרכי יסוד מתוך סל התצרוכת הכללי יהיה ברמה סבירה.

מנגנון הפעולה: עבור המוצרים שבפיקוח קובעת הממשלה מחיר מרבי לצרכן. חלב ומוצריו נחשבים מוצרי יסוד, וככאלה הם עומדים בקריטריון החוק, המגדיר מוצר או שירות ש"הוא חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור"⁶⁷.

בישראל קיים פיקוח על מחיריהם של ארבעה סוגי מוצרי מזון: לחם, מוצרי חלב, ביצים ומלח (סך הכול 22 מוצרים, 12 מתוכם מוצרי חלב). 12 מוצרי החלב שבפיקוח שייכים לארבע קטגוריות: חלב שתייה, תוצרת חלב ניגרת, חמאה וגבינות קשות. מחירי המקסימום נקבעים בהתחשב בעלויות הייצור והשיווק של המחלבות.

יישום והשפעה: לפי הערכת משרד החקלאות, הנתח של מוצרי החלב המפוקחים מכלל השיווק הוא כ-60% במונחים כמותיים וכ-40% עד 50% במונחים כספיים⁶⁸.

**הפער בין עליית המחירים של
מוצרים בפיקוח למוצרים הלא
מפוקחים הוא גדול. שיעור
ההתייקרות של מוצרי החלב
שהוסר מהם הפיקוח היה גבוה
ב-23% לעומת מוצרים שנותרו
תחת פיקוח**

הפער בין עליית המחירים של מוצרים בפיקוח למוצרים הלא מפוקחים הוא גדול. במחקר שהזמינה המועצה לצרכנות בנובמבר 2010 נמצא, כי שיעור ההתייקרות של מוצרי החלב שהוסר מהם הפיקוח היה גבוה ב-23% לעומת מוצרים שנותרו תחת פיקוח⁶⁹. ממצאים דומים עולים מדוח שפורסם בינואר 2020 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת⁷⁰.

מניתוח שנעשה על ידי ועד הרפתנים לנתוני 2018 עולה, שמרווחי העיבוד והשיווק של המוצרים הלא מפוקחים גבוהים בממוצע ב-40% מהמרווחים למוצרים שנמצאים בפיקוח. חלק מהקושי הטמון בפיקוח על המחירים הוא קביעת מחיר הולם, שיהיה הוגן לצרכן וכדאי למחלבות. כאשר נקבע מחיר נמוך מדי, המחלבות אינן מעוניינות לייצר את המוצרים שבפיקוח, וכתוצאה מכך עשוי להיווצר מחסור בשוק.

פיקוח על המחיר בראי המטרות: קביעת המחירים המפוקחים בהתחשב בעלויות הייצור והעיבוד מיועדת לשמור על המחיר לצרכן, ומגלמת בתוכה גם הפנמת המטרה של מחירים נאותים למחלבות.

מגזר העיבוד בישראל ריכוזי ביותר - 90% מהשוק נשלט בידי שלוש המחלבות הגדולות. במבנה שוק זה, כל עוד התחרות מיבוא מוגבלת, הסרת הפיקוח על המחיר לצרכן עלולה לגרום לעליית מחירים, שתנבע מניצול כוח השוק של המחלבות

מגזר העיבוד בישראל הוא ריכוזי ביותר. 90% מהשוק נשלטים בידי שלוש המחלבות הגדולות. במבנה שוק זה, כל עוד התחרות מיבוא מוגבלת, הסרת הפיקוח על המחיר לצרכן עלולה לגרום לעליית מחירים, שתנבע מניצול כוח השוק של המחלבות.⁷

המתנגדים לפיקוח על המחיר לצרכן טוענים, שהממשלה אף פעם לא תקלע "למחיר הנכון", ושתוצאת השימוש בכלי מדיניות זה תוביל תמיד למחיר גבוה מזה שהיה מושג בתנאי "שוק חופשי" ולפגיעה ברווחת הצרכן.

תכנון כולל⁸

מטרת האמצעי: התכנון הכולל מהווה כלי מדיניות משלים והכרחי למחיר המטרה ולתכנון הפרטני, והוא מיועד לאפשר שמירה על עקרון הייצור המקומי תוך הימנעות מייצור עודף. בלעדיו לא תהיה מסגרת שתגביל את חלוקת המכסות ותשמור על היקפי הייצור.⁹

בשנים הראשונות להקמת המדינה היה מחסור בחלב ביחס לביקוש בשוק המקומי, אולם כבר מאמצע שנות ה-50 של המאה ה-20 קיים בישראל עודף כושר ייצור¹⁰.

⁷מצב דומה התרחש בשנים 2008-2011 במחירי מוצרי החלב שהוצאו מפיקוח, ובעיקר במחירו של הקוטג', שהפך לסמל. עליית מחיר הקוטג' ב-66% בתוך שלוש שנים ממועד יציאתו מפיקוח הייתה העילה לפרוץ מחאת הקוטג' ביוני 2011.

⁸בשיח השגור אין הבחנה בין תכנון כולל לתכנון פרטני, וקיימת נטייה שגויה להתייחס אליהם ככלי מדיניות אחד. אומנם לא ניתן לקיים תכנון פרטני ללא תכנון כולל, אבל ההיפך איננו נכון. ניתן לקיים תכנון כולל ללא תכנון פרטני. להלן נתייחס בנפרד לתכנון כולל ולתכנון פרטני.

⁹לממשלה יש אינטרס לחלק כמה שיותר מכסות ייצור, מאחר שזו הטבה בעלת ערך כלכלי. לחקלאים יש אינטרס לייצר כמה שיותר תחת מחיר מטרה מובטח. למחלבות יש אינטרס שלא ייווצרו עודפי ייצור, בשל ההשפעה על רווחיותן.

**בהיעדר תכנון, החקלאים שואפים
לנצל את מלוא כושר הייצור
 שלהם, וזאת בזמן שביקוש
 הצרכנים, וכתוצאה מכך גם היקף
 הייצור של המחלבות, כמעט
 שאינם משתנים. מכאן שבענף עם
 עודף כושר ייצור וללא תכנון כולל
 נוצרים עודפי חלב גדולים**

בהיעדר תכנון, החקלאים שואפים לנצל את מלוא כושר הייצור שלהם, וזאת בזמן שביקוש הצרכנים לחלב ומוצריו כמעט שאינו משתנה כתוצאה משינוי במחיר (ביקוש קשיח יחסית). היקף העיבוד וייצור המוצרים המוגמרים נקבע על ידי המחלבות בהתאם לביקוש. ענף עם עודף כושר ייצור וללא תכנון כולל נתון לחוסר יציבות בכמויות ובמחירים. כאשר מונהג בענף גם מחיר מינימום (מחיר מטרה) נוצרים עודפי חלב גדולים המחייבים טיפול⁷¹.

מנגנון הפעולה: הממשלה קובעת את היקף הייצור השנתי המותר של חלב גולמי בישראל, בהתאם להערכת הביקושים. התכנון הכולל בישראל מהווה גבול עליון, המגדיר את המעטפת של התכנון הפרטני, כך שסך המכסות המחולקות חייב להיות קטן או שווה להיקף הייצור השנתי הכולל המותר במסגרתו. כפי שצוין, ניתן לקיים תכנון כולל ללא תכנון פרטני. במצב זה מתקיים מסחר ברישיונות ייצור, והקביעה מי יהיו המגדלים ובאיזה היקף פעילות נעשית על ידי כוחות השוק.

יישום ושפעה: ב-20 השנים האחרונות עמד היחס בין סך המכסות המחולקות לייצור בפועל על 101% בממוצע⁷². עודף ייצור של 5% ויותר מעל למכסה נרשם פעמיים במהלך התקופה, והיקף הייצור לא ירד מתחת ל-98% מהמכסה.

קשה לקבוע באיזו מידה סיפק הייצור המקומי את כלל הביקוש, שכן, למעשה, ההגנות המכסיות מנעו את הייבוא. מאז שנת 2014 גדל מאוד היקף היבוא של גבינות קשות (בעקבות הגדלת מכסות היבוא הפטורות ממכס), ולא נרשמה ירידה בשיווק גבינות קשות מייצור מקומי. מכך ניתן להסיק, שרמת הייצור המקומי, שנגזרה מהתכנון הכולל, הייתה למעשה נמוכה מהביקוש.

⁷¹ נכון להיום, הביקוש לשומן גבוה מהביקוש לחלבון. התכנון הכולל בישראל נעשה לפי הביקוש לחלבון. קביעת המכסות בהתאם לביקוש לשומן הייתה יוצרת עודפי חלבון גדולים מאוד.

טבלה 3: שיווק גבינות קשות ומותכות (אלפי טון)

שנה	גבינות מייצור מקומי	גבינות מיובאות	משקל גבינות מיובאות מסך השיווק
2010	29.0	2.1	6.8%
2011	30.7	2.3	7.0%
2012	31.4	3.0	8.7%
2013	33.5	2.9	8.0%
2014	34.7	4.5	11.5%
2015	36.3	6.7	15.6%
2016	37.4	8.6	18.7%
2017	39.6	9.4	19.2%
2018	40.2	9.7	19.4%
2019	42.1	10.8	20.4%
2020	43.1	11.3	20.8%

מקור הנתונים: מועצת החלב, שנתון 2020

העלייה בצריכה הכוללת של מוצרי חלב, שנצפתה לאחר הגדלת מכסות היבוא הפטורות ממכס, מרמזת על כך שהצרכנים מעוניינים בכמות נוספת מעבר לזו המוצעת במסגרת התכנון הכולל, אך במחיר נמוך יותר

התכנון הכולל בראי המטרות: הייצור המקומי

גדל ב-33% במהלך 20 השנים האחרונות, כשעיקר העלייה נבע מהגידול באוכלוסייה⁷³.

על פי התיאוריה הכלכלית, הגבלת הכמות גורמת לפגיעה ברווחת הצרכנים. העלייה בצריכה הכוללת של מוצרי חלב, שנצפתה לאחר הגדלת מכסות היבוא הפטורות ממכס, מרמזת על כך שהצרכנים מעוניינים בכמות נוספת מעבר לזו המוצעת במסגרת התכנון הכולל, אך במחיר נמוך יותר.

הפעלת תכנון כולל ללא תכנון פרטני (כלומר, מתן אפשרות למסחר ברישיונות ייצור) מצמצמת את הפגיעה ברווחת הצרכנים, שכן היא מאפשרת את חלוקת הייצור בין היצרנים

הפעלת תכנון כולל ללא תכנון פרטני (מסחר ברישיונות ייצור) מצמצמת את הפגיעה ברווחת הצרכנים, שכן היא מאפשרת את חלוקת הייצור בין היצרנים על פי כוחות השוק ובכך מקטינה את הפגיעה ביעילות ומאפשרת הורדת המחיר לצרכן

על פי כוחות השוק, ובכך מקטינה את הפגיעה ביעילות ומאפשרת הורדה של המחיר לצרכן.

תכנון פרטני

בישראל נהוג תכנון פרטני, המגדיר למי מותר לייצר חלב, כמה והיכן. ביטוי המעשי של התכנון הפרטני הוא משטר המכסות.

מטרת האמצעי: יישום המטרות העוסקות בפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה ויצירת עוגן תעסוקתי לתושבי הפריפריה.

מנגנון הפעולה: במסגרת התכנון הפרטני

מוקצית מכסת ייצור שנתית לרפת הבודדת. המכסות הן אישיות ואינן ניתנות להעברה. חוק החלב מגדיר קריטריונים מחייבים לזכאות למכסה ומגביל כניסת שחקנים חדשים לענף⁷⁴.

חלוקת המכסות נעשית על בסיס יחס היסטורי קבוע של 58% למגזר השיתופי (קיבוצים), 41% למגזר המשפחתי (מושבים) ו-1% לבתי ספר חקלאיים. 66% מהמכסות מוקצות ליצרנים באזורי עדיפות לאומית ממשלתית.

נכון לסוף שנת 2020 היו בישראל 1,017 בעלי מכסות ו-684 רפתות, שליש מתוכן בשותפות של שניים עד שבעה בעלי מכסות.

טבלה 4: מכסות ויצרנים על פי מגזרים, 2020

מגזר	מספר יצרנים	מכסה כוללת (מיליוני ליטר)	מכסה ממוצעת ליצרן (מיליוני ליטר)	אחוז מכסות באזורי עדיפות לאומית	מספר רפתות	מכסה ממוצעת לרפת
שיתופי	222	854	3.847	71%	163	5.239
משפחתי	795	628	0.790	59%	521	1.205

מקור הנתונים: מועצת החלב, שנתון 2020

יישום והשפעה: הרפתות בישראל פרושות מהצפון עד הדרום, כולל באזורים שאין בהם יתרון יחסי לגידול פרות (בעיקר בשל תנאי האקלים ועומס חום). מעל 65% מהייצור נעשה באזורי עדיפות לאומית, ורק 12% ממנו נעשה במרכז הארץ⁷⁵.

**הרפתות בישראל פרושות מהצפון
עד הדרום, כשמעל 65% מהייצור
נעשה באזורי עדיפות לאומית,
ורק 12% במרכז הארץ. תרומת
הענף לתעסוקה בפריפריה עומדת
על כ-9,000 משרות בשנת 2019**

רמת השמירה על היקף ייצור תחת מגבלות המכסה היא גבוהה יחסית. ייצור מעל המכסה היווה בשנת 2020 3.3% מסך המכסות המחולקות (1.3% בשנת 2019), כשתת-ביצוע (ניצול לא מלא של המכסות) עמד על 1.6% מהמכסה הכוללת.⁷⁶

תרומת ענף החלב לתעסוקה בפריפריה כוללת את המשרות הישירות בייצור ובעיבוד חלב – רפתות ומחלבות – ומשרות עקיפות בגידול מסבוא ומתן שירותים נלווים לרפת. נכון לשנת 2019, מדובר בקרוב ל-9,000 משרות.⁷⁷

**התכנון הפרטני, שמקדם את
מטרות פיזור האוכלוסייה והענף
התעסוקתי בפריפריה, מתנגש
עם מטרת הייצור היעיל, שכן הוא
גורם לייצור חלב גם באזורים
שאינם מתאימים אקלימית,
משאיר יצרנים לא יעילים
בענף ומגביל התרחבות של
יצרנים יעילים**

התכנון הפרטני בראי המטרות: לתכנון הפרטני השפעה חיובית על היציבות הגבוהה המאפיינת את הכמויות והמחירים בענף, בהשוואה למשקי חלב אחרים בעולם.

לעומת זאת, השימוש בתכנון הפרטני לקידום מטרות הפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה ויצירת עוגן תעסוקתי בפריפריה מתנגש עם מטרת הייצור היעיל. הפגיעה ביעילות נובעת מכמה גורמים: ייצור חלב באזורים שאינם מתאימים לכך מבחינה אקלימית, הישארותם של יצרנים לא יעילים בענף והגבלת התרחבותם של יצרנים יעילים.

הפגיעה ביעילות משליכה גם על מחירי החלב הגולמי. כאשר יצרן יעיל, שמצליח לייצר חלב בעלות נמוכה יותר (ולכן גם להרוויח יותר), יכול להגדיל את תפוקתו על חשבון יצרנים פחות יעילים, מחיר המטרה, שנקבע על סמך עלות הייצור הממוצעת של כלל הרפתות, יורד. תהליך זה נמנע בענף המתנהל במסגרת תכנון פרטני.

עוד חשוב לציין בהקשר לתכנון הפרטני, שמאחר שהתמורה בגין כל ליטר המיוצר במסגרת המכסה מובטחת באמצעות מחיר המטרה, הרי שלמכסה עצמה יש ערך כלכלי.⁷⁸

⁷⁶ הערך הכלכלי אינו מקנה ערך קנייני. מבחינה משפטית מותר למדינה לשנות את החוק ולבטל את המכסות בלי לפצות את החקלאים, אך ההיתכנות לכך מבחינה ציבורית נמוכה מאוד.

מטרת האמצעי: סעיף 3 בחוק החלב קובע, כי "שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מיבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב)". מאחר שעלויות הייצור בישראל גבוהות במידה משמעותית מאשר במדינות שמהן קיימת היתכנות ליבוא⁷⁷, מימוש החוק מחייב להגביל את היבוא. מכאן, שהגבלת היבוא נועדה להבטיח את השמירה על היקף הייצור המקומי ועל משקלו מסך השיווק.

מנגנון הפעולה: הגבלת היבוא נעשית באמצעות הטלת מכסי מגן, ההופכים את היבוא ללא כדאי מבחינה כלכלית. במקביל, כדי לעמוד בהסכמי הסחר שעליהם חתומה ישראל, הממשלה מחלקת רישיונות ליבוא כמויות מוגבלות של תוצרת חלב, ללא מכס או במכס מופחת, ממדינות שעימן יש הסכמי סחר⁷⁸. המכסות המותרות ליבוא מוגדרות לקטגוריות מוצרים (ולא למוצרים ספציפיים), כמו גבינות קשות, חמאה ואבקת חלב, כשהגורם המטפל במכסות אלה הוא משרד הכלכלה והתעשייה.

טבלה 5: מכסי יבוא על מוצרי חלב, 2019

מוצר	מכס מלא
גבינה לבנה	7.93 ש"ח לק"ג*
גבינה צהובה	7.93 ש"ח לק"ג
חמאה	140%
אבקת חלב	212%
גלידה	4%

* מדצמבר 2021, חל רק על גבינות עם יותר מ-5% שומן.

מקור הנתונים: רשות המיסים בישראל, תעריף המכס ומס קנייה

יישום והשפעה: החל בשנת 2014 הוגדלו היקפי המכסות ליבוא במכס מופחת, וחלה עלייה משמעותית בכמויות המיובאות ובמשקלן מסך התוצרת המשווקת. בעשור החולף גדל היקף היבוא של גבינות פי חמישה, ובשנת 2019, בשל מחסור שנוצר, הוכפל יבוא החמאה⁷⁹. בחישוב כולל עמד היקף היבוא ב-2020 על 12% מסך המוצרים המשווקים, ונמצא במגמת עלייה ברורה מאז 2013.

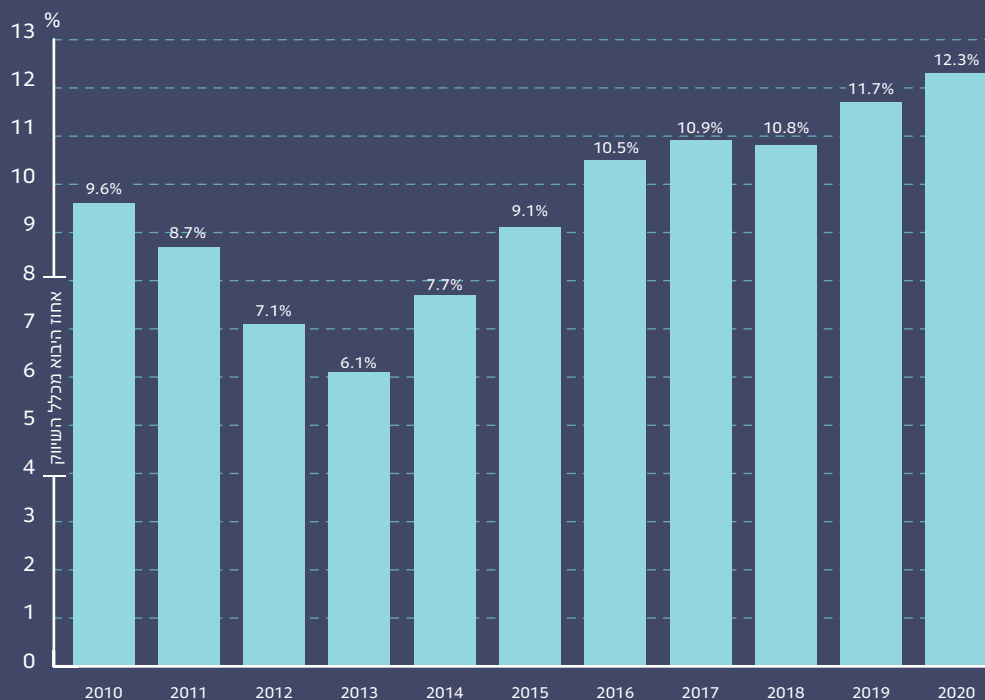
י ייצואניות החלב הגדולות בעולם הן ניו-זילנד, אירופה, ארה"ב ואוסטרליה. היבוא לישראל צפוי בעיקר מאירופה ומארה"ב.

טבלה 6: יבוא מוצרי חלב לישראל, 2010, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020 (טונות)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2010	
11,267	10,815	9,687	9,409	8,570	6,678	2,081	גבינות
9,421	5,153	2,277	2,383	2,665	1,483	1,386	חמאה
4,384	3,857	3,957	3,866	4,201	3,611	4,944	אבקה מחלב כחוש
4,416	4,859	4,224	4,626	3,702	3,426	3,397	אבקה מחלב מלא

מקור הנתונים: מועצת החלב, שנתון 2019, שנתון 2020

איור 2: שיעור יבוא מוצרי חלב מסך כל השיווק, 2010-2020 (ערכים כמותיים, במנחי חלב נוזלי)



מקור הנתונים: מועצת החלב; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

ההערכה היא, שהסרת כל המגבלות ופתיחת השוק ליבוא חופשי תגרום לצמצום של 30%-40% בהיקף הייצור המקומי. בתרחיש זה, הייצור המקומי יספק מענה לתוצרת הניגרת, והיבוא יספק גבינות קשות, חמאה וחומרי הגלם המשמשים את תעשיית המזון

הגבלת היבוא היא אמצעי הכרחי למימוש התכנון הכולל, שכן בלעדיו אין לממשלה כל שליטה על כמויות החלב ומוצרי המגיעות לשוק. בנוסף, היא בעלת השפעה מהותית, ואולי אף הכרחית, לאפשרות שימור הרפת המשפחתית

הסדרת היבוא על בסיס מכסים ומכסות יבוא פטורות ממכס נעשית כיום באמצעות הסכמים והחלטות אד-הוק ואינה מעוגנת בחוק. למעשה, אין הגדרה של עקרונות בסיס לקביעת המכסים ומכסות היבוא

על פי הערכות העוסקים בענף, הסרת כל המגבלות ופתיחת השוק ליבוא חופשי תגרום לצמצום של 30%-40% בהיקף הייצור המקומי. בתרחיש זה, הייצור המקומי יספק מענה לתוצרת הניגרת⁸⁰, ואילו היבוא יספק מענה לגבינות קשות, לחמאה ולחומרי הגלם החלביים המשמשים את תעשיית המזון. קיים קונצנזוס, שמהלך כזה יביא לירידת מחירים, שחלקה יגיע לצרכנים וחלקה יישאר אצל המחלבות, היבואנים והקמעונאים⁸¹.

הגבלת היבוא בראי המטרות: נכון להיום, ענף החלב מספק את רוב התצרוכת של תושבי ישראל, אולם רמת המחירים הגבוהה יחסית מהווה פגיעה ברווחת הצרכנים. ייתכן שקיימת גם פגיעה ביעילות ובפריון הייצור בשל היעדר תמריץ תחרותי מצד היבוא⁸².

הגבלת היבוא היא אמצעי הכרחי למימוש התכנון הכולל, שכן בלעדיו אין לממשלה כל שליטה על כמויות החלב ומוצרי המגיעות לשוק. בנוסף, יש לה השפעה מהותית, ואולי אף הכרחית, לאפשרות שימור הרפת המשפחתית⁸³.

חשוב לציין, שחוק החלב מגביל את היבוא באמצעות היתרי יבוא, שהשימוש בהם הופסק. את מקומם תפסה הסדרה באמצעות מכסים ומכסות יבוא פטורות ממכס⁸⁴, אולם הסדרה זו נעשית באמצעות הסכמים והחלטות אד-הוק ואינה מעוגנת בחוק. למעשה, אין כיום הגדרה של עקרונות בסיס לקביעת המכסים ומכסות יבוא⁸⁵.

מטרת האמצעי: ויסות הכמויות נועד לגשר על אי ההתאמה הקיימת בין הייצור החקלאי, שאינו אחיד במהלך השנה, ובין העיבוד והייצור התעשייתי, שהוא קבוע יחסית, ולאפשר אספקה סדירה של חלב גולמי ושל חומרי גלם חלביים למחלבות. בנוסף, הוויסות מאפשר סילוק עודפים, במטרה לשמור על מחיר נאות ליצרנים.

מנגנון הפעולה: הוויסות נעשה על ידי מועצת החלב מתוקף חוק החלב והתקנות הנלוות^{87,86}.

ויסות עונתי – באופן טבעי, בשל המאפיינים הביולוגיים של הפרה, תנובת החלב גבוהה יותר

ויסות כמויות נועד לגשר על אי ההתאמה הקיימת בין הייצור החקלאי, הלא אחיד על פני השנה, לעיבוד ולייצור התעשייתי שהוא יחסית קבוע, ולאפשר אספקה סדירה של חלב גולמי ושל חומרי גלם חלביים למחלבות. בנוסף, הוא מאפשר סילוק עודפים במטרה לשמור על מחיר נאות ליצרנים

במזג אוויר מתון מאשר בשיא החורף ובשיא הקיץ, כך שהתפלגות הייצור אינה אחידה על פני השנה. מטרת הוויסות העונתי היא לשטח את העקומה ולהביא לפריסת ייצור אחידה, ככל האפשר, על פני השנה. הוויסות נעשה באמצעות תמורה שונה שמקבל המגדל על חלב המיוצר מחוץ למכסה. מנגנון התמרוץ מבוסס על העיקרון הכלכלי של מחיר גבוה למוצר במחסור ומחיר נמוך למוצר בעודף. המנגנון מייצר תמריץ חיובי להסטת חלב בין העונות, במקביל לתמריץ שלילי על ייצור החורג מהמכסה. התמריצים מחושבים כאחוז ממחיר המטרה בהתאם להיקף החריגה ולמועד הייצור, כששיעורם מתוך מחיר המטרה תלוי ברמת העודף/חוסר הכללית השוררת בענף⁸⁸.

ייבוש חלב – ייבוש חלב הוא תהליך של הוצאת הנוזלים ועיבוד הרכיבים המוצקים של החלב לאבקת חלב ולחמאה. הייבוש מאפשר לשמר את הרכיבים בעלי הערך התזונתי במוצרים מרוכזים, שחיי המדף שלהם ארוכים בהרבה משל חלב ניגר.

מרבית עודפי החלב הגולמי מופנים לתהליך ייבוש, שמהווה את האלטרנטיבה הכלכלית הטובה ביותר, למרות עלותו הגבוהה והעובדה שתוצריו נמכרים במחירי הפסד⁸⁹.

סילוק עודפים – נעשה במחיר שהוא נמוך ממחיר המטרה, באמצעות הפניית עודפי התוצרת לאפיקים שאינם משפיעים על מחירי החלב בשוק המקומי (בעיקר תעשיית השוקולד, הזנת בעלי חיים וייצוא).

רמת הוויסות והיקף סילוק העודפים הנדרשים תלוי במידת ההתאמה של המכסות המחולקות לביקוש. הביקוש לשומן גבוה מהביקוש לחלבון⁹⁰. ייצור מקומי בהיקף העונה על הביקוש

⁹¹ תופעה כלל-עולמית, הנובעת מהשינוי בטעמי הצרכנים ומשפיעה על מחירי השומן שנמצאים בעלייה עקב ביקוש מוגבר. מחירי אבקת החלב, לעומת זאת, נמוכים עקב עודף היצע.

לשומן, צפוי ליצור, מדי שנה, עודפים שייאגרו כאבקת חלב בהיקף של כעשרת אלפים טון. עלות הפינוי של עודפים אלו נאמדת בכמאה מיליון ש"ח בשנה. המלצות מועצת החלב הן לקבוע את היקפי הייצור הכולל על פי הביקוש לחלבון, ועל ידי כך להימנע מהצטברות עודפים משמעותיים, שלענף החלב אין די מקורות מימון לפינויים (המחסור בשומן, שהוא כ-6% מהייצור, יושלם באמצעות יבוא). סמכות ההחלטה נתונה בידי שר החקלאות⁹⁰. בין השנים 2010-2020 נרשמו ארבעה אירועים של פינוי עודפי אבקת חלב באמצעות יצוא (היצוא נעשה במחיר הבינלאומי, שהוא כ-45% מעלות הייבוס בארץ).

יישום והשפעה: תמריצים להסטת ייצור מהחורף לקיץ ניתנים משנת 1997. השינוי שנצפה בהתפלגות הייצור מצביע על הצלחת התמריצים, כשהיקף ההסטה העונתית הנובע ממדיניות המחירים עולה על 2% מסך הייצור השנתי⁹¹. הסטה זו מביאה לחיסכון כספי משמעותי בהשוואה לוויסות שנעשה על ידי ייבוס.

מימון הפעילות לוויסות ופינוי עודפים נעשה מתוך היטל שמשלמים החקלאים למועצת החלב⁹². עלות הפינוי של טון אבקת חלב היא גבוהה, ועומדת על כעשרת אלפים ש"ח לטון. במרבית שנות הפעילות נוהל הוויסות במסגרת התקציב ואפשר לשמור על יציבות הענף.

ויסות הכמויות בראי המטרות: בהסתכלות רחבה, מטרת ויסות הכמויות ופינוי העודפים היא להבטיח תנאים נאותים לפעילות המחלבות ואת רווחיות החקלאים. על פניו מטרות אלה מושגות.

הצורך להתאים את הכמויות לצורכי תעשיית העיבוד הוא מאפיין מובנה של ענף החלב. מסיבה זו, ויסות ופינוי עודפים הן פרקטיקות מוכרות, המתקיימות במרבית שוקי החלב בעולם תחת שיטות שונות של אסדרת הענף

הפגיעה ברווחת הצרכנים, הנובעת מהתערבות במחירי השוק, רלוונטית גם להפעלת אמצעי הוויסות. הפגיעה הנובעת מהסטת השוק מנקודת שיווי המשקל מתקזזת באופן חלקי עם התועלת הנובעת מיציבות הכמויות, המשפיעה גם על יציבות המחירים במהלך השנה.

חשוב להדגיש, שהצורך להתאים את הכמויות לצורכי תעשיית העיבוד הוא מאפיין מובנה של ענף החלב. מסיבה זו, ויסות באמצעות תכנון פרטני, התערבות במחירים ופינוי עודפים

הן פרקטיקות מוכרות, המתקיימות במרבית שוקי החלב בעולם תחת שיטות שונות של אסדרת הענף. עם זאת, אין הכרח שהוויסות ייעשה על ידי רגולציה; הוא יכול להתבצע גם על ידי החקלאים או על ידי המחלבות. התערבותה של הממשלה במחירים ובכמויות מבטלת את תנאי "השוק החופשי" בענף, ולכן מחייבת אותה להיות אחראית גם לוויסות⁹³.

⁹⁰ יד נכון לסוף 2020, 3.8 אג' לליטר חלב.

⁹¹ הרחבה בנושא זה מובאת בסעיף 3.3: מי מתכנן והאם קיים ענף ללא תכנון?

טבלה 7: סיכום כלי המדיניות הנהוגים בענף החלב בישראל

מנגנון הפעולה	המטרה	כלי המדיניות
מחיר מינימום עבור ליטר חלב, שמשולם לרפתן על ידי המחלבה. נקבע על בסיס עלות הייצור ברפת	- להבטיח פרנסה הוגנת לחקלאי - להתגבר על כשל השוק, הנובע מכוחן העודף של המחלבות ביחס לרפתנים	מחיר מטרה
מחיר מקסימום לצרכן, המבוסס על עלויות הייצור והשיווק של המחלבות	למנוע הפקעת מחירים לאפשר זמינות מוצרים גם למעוטי הכנסה	פיקוח על המחיר לצרכן
הגבלות על היקף התפוקה המותרת ברמת כלל השוק	- שמירה על הייצור המקומי - מניעת ייצור עודף	תכנון כולל
- הגבלות על היקף התפוקה המותרת לכל יצרן - איסור על סחר במכסות	- פיזור אוכלוסייה - יצירת עוגן תעסוקתי לתושבי הפריפריה	תכנון פרטני
תעריף מכס גבוה למוצרים מיובאים	שמירה על הייצור המקומי	הגבלת יבוא
- ויסות עונתי באמצעות תמריצי מחיר - ייבוש חלב - סילוק עודפים	- אספקה סדירה של חלב - התאמת כמויות בין הייצור החקלאי לדרישות העיבוד התעשייתי - סילוק עודפים	ויסות כמויות

יתרונות	חסרונות	השפעה על מטרות המדיניות
- הבטחת מחיר לחקלאים - מיתון תנודות במחירים - מגלם בתוכו רכיב התייעלות מובנה	- משפיע על החלטות הייצור של החקלאים - מעכב יציאת מגדלים שאינם יעילים מן השוק - מחייב שימוש בהגנה מכסית - פגיעה בתמריצים להתייעלות במקטע הגידול - פגיעה ברווחת הצרכן כתוצאה ממחיר גבוה מדי בחלק הראשון של שרשרת הערך	- הבטחת רווחיות לחקלאים - שמירה על משקים משפחתיים - פגיעה ברווחת הצרכנים
מניעת הפקעת מחירים וניצול כוח מונופוליסטי	- הגבלת התחרות - התערבות בשיווי המשקל של השוק - פגיעה ביעילות	- מחירים נאותים למחלבות - מחירים נאותים לצרכנים
- יציבות באספקה - מניעת שינויים גדולים בהיקפי הייצור	- הססת השוק מנקודת שיווי משקל כלכלית - פגיעה ביעילות - פגיעה ברווחת הצרכנים	- מאפשר פיתוח הענף ושמירה על ייצור מקומי - פגיעה ברווחת הצרכנים
- מאפשר קידום מטרות ממשלתיות - מוגדרות - פיזור גורמי הייצור - מניעת ריכוזיות ופיזור סיכונים - ודאות האספקה השוטפת	- עיוות החלטות ייצור וסחר - למכסה ערך כלכלי, שמשפיע על החלטות היצרן השוקל לפרוש - מעודד ייצור גם בתנאי חוסר יעילות - מחייב שימוש בהגנה מכסית	- קידום פיזור גיאוגרפי של האוכלוסייה ויצירת עוגן תעסוקתי בפריפריה - פגיעה בהתייעלות
- אינו כרוך בהוצאה ממשלתית ישירה - תורם להכנסות המדינה - מספק הגנה יציבה לאורך זמן	- מעוות את החלטות הייצור של החקלאים - מעודד יצרנים שאינם יעילים - להמשיך ולייצר - מעלה את המחירים לצרכן - פוגע בתחרותיות - פוגע במגוון המוצרים - לצרכן (חוסר כדאיות ליבוא)	- שמירה על אפשרות לייצור מקומי בגובה הביקוש - פגיעה ביעילות ובפריין במקטע הייצור - המחיר לצרכן גבוה מזה שהיה מושג בתנאי "שוק חופשי" - פגיעה ברווחת הצרכנים
- מאפשר שמירה על המחיר לחקלאי - מאפשר שמירה על יציבות הענף - כלי הכרחי לשמירה על מחיר המטרה	- עלות גבוהה לטון מפונה - מושפע מהיקף התכנון הכולל ומידת הדיוק שלו בתחזית הביקושים	- תנאים נאותים לפעילות המחלבות - הבטחת רווחיות ליצרנים

פיצוי למגדלים הפורשים מהענף

מנגנון פיצוי למגדלים הפורשים מהענף נועד לאפשר פרישה בכבוד למי שמעריכים שלא יוכלו להתפרנס בכבוד בתנאי הענף החדשים. לרוב, אמצעי זה ננקט כאשר רוצים לצמצם את הענף או מחילים עליו מהלכים משמעותיים, המשנים את פניו ומחייבים הסתגלות מצד המגדלים. חשיבותו של מנגנון זה עולה ככל ששיעור המגדלים המבוגרים גבוה יותר, שכן עבורם ההסתגלות לשינוי קשה יותר.

יתרונו של אמצעי זה הוא בהיותו הוצאה חד-פעמית, המאפשרת האצת תהליכי שינוי והתאמה של הענף בהתאם למדיניות הנבחרת. חסרונו בולט כאשר פיצויי הפרישה הם אטרקטיביים, אז היענות החקלאים גדולה מהנדרש וגם חקלאים יעילים פורשים מהענף⁹².

ביטוח שולי רווח מסובסד

חקלאות היא ענף המתאפיין ברמת סיכון גבוהה. ביטול התכנון, שמייצר יציבות ומקטין מאוד את רמת הסיכון, צפוי להביא לעלייה בסיכון וכתוצאה מכך לצמצום השקעות והימנעות מפיתוח הענף. ביטוח שולי הרווח מקטין את הסיכון העסקי ומגדיל את הוודאות והיציבות של החקלאים

חקלאות היא ענף המתאפיין ברמת סיכון גבוהה. התכנון ומחיר המטרה בענף החלב מייצרים יציבות ומקטינים מאוד את רמת הסיכון ליצרנים. ביטולם וחשיפת הענף למחירים הבינלאומיים, המאופיינים בתנודתיות גבוהה, צפויים להגדיל מאוד את רמת הסיכון. לרוב, ההשלכות של הגברת הסיכון הן צמצום השקעות והימנעות מפיתוח הענף. ביטוח פדיון או ביטוח רווחיות מעניקים למגדלים הגנה מאובדן הכנסה או מירידה משמעותית ברווחיות. הם מקטינים את הסיכון העסקי ומגדילים את הוודאות והיציבות של החקלאים. כלי המדיניות של סבסוד הביטוח

מאפשר את הוזלת מחירו לחקלאים והגברת היציבות הענפית הנובעת מהשימוש בו.

הביטוח המסובסד המקובל בענפי בעלי החיים הוא ביטוח רווחיות מסוג "ביטוח שולי רווח", שבו מבטחים את היחס בין מחירי התפוקות למחירי התשומות. מנגנון ביטוח שולי הרווח (ענפי או כלל-משקי) משתייך לתמיכות ישירות (ראו להלן)⁹³.

תמיכות ישירות

תמיכות ישירות הן תמיכות הניתנות מתוך תקציב המדינה באופן שקוף, מתוך כוונה לקדם מטרות שהממשלה רואה בהן חשיבות. ברמה העקרונית, תמיכות ישירות צריכות להינתן

לכלל החקלאות, בלא תלות בסוג הגידול החקלאי, מתוך הכרה בעצם חשיבות קיומה של החקלאות ועל בסיס מדיניות חקלאית כוללת של מדינת ישראל.

**תמיכות ישירות הן תמיכות
הניתנות מתוך תקציב המדינה,
בכוונה לקדם מטרות שהממשלה
רואה בהן חשיבות. הספרות
המקצועית מצדדת במתן
תמיכות ישירות על בסיס
קריטריונים כלליים, ולא
ספציפיים לענף החלב**

במרבית ניירות העבודה של משרד החקלאות נכללת הצעה למעבר מהתמיכות העקיפות הנהוגות כיום לתמיכות ישירות, אולם לא מוגדרים בהם קריטריונים להקצאתן. הספרות המקצועית מצדדת במתן תמיכות ישירות על בסיס קריטריונים כלליים, כמו קיימות, פיזור גיאוגרפי, חיזוק אזורי פריפריה או שמירה על איכות הסביבה, ולא ספציפיים לענף כלשהו. חסרון של התמיכות הישירות הוא העלות התקציבית הגבוהה שבדרך כלל נגזרת מהן.

כאמור, שלושה כלי מדיניות אלה אינם נהוגים נכון להיום בענף החלב בישראל.

פרק 2:

ענף החלב במקומות אחרים בעולם

בחניה של משקי חלב שונים בעולם מאפשרת למידה מניסיונם של אחרים. הסקירה להלן מתייחסת למשקי החלב בארה"ב, באיחוד האירופי, בניו-זילנד ובקנדה. עבור כל אחת מהמדינות יוצגו מאפייני ענף החלב, התהליכים והשינויים שעוברים עליו וכלי המדיניות המופעלים בו.

טבלה 8: ענף החלב בעולם, 2020

משקל ביצוא העולמי	משקל בייצור העולמי	אחוז יצוא מייצור	יצוא (מיליוני טון)	ייצור (מיליוני טון)	
30%	18%	16.0%	25.74	160.89	EU
14%	11%	11.9%	12.07	101.25	ארה"ב
23%	2%	90.9%	19.87	21.87	ניו-זילנד
33%	69%	4.5%	28.02	622.2	אחרים
100%	100%	9.5%	85.70	906.21	כלל העולם

מקור הנתונים: Food Outlook Biannual Report on Global Food Markets, FAO, June 2021
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

2.1 ארה"ב

מבנה הענף

ייצור: ארצות הברית היא יצרנית החלב השנייה בגודלה בעולם אחרי האיחוד האירופי. בשנת 2019 היו בארה"ב 34 אלף יצרני חלב. גודל הרפת הממוצעת עמד על 273 פרות, עם תנובה ממוצעת של 10,220 ליטר לפרה לשנה. המאפיין הבולט של ענף החלב האמריקאי הוא השונות הגדולה בגודל הרפת ובביצועיה. 87% מהרפתות הן קטנות, עם פחות מ-200 פרות, 4.5% מהרפתות הן חוות ענק, עם מעל 1,000 פרות, כששליש מתוכן עם מעל 2,500 פרות. גם בתנובת החלב הממוצעת לפרה קיים מנעד גדול, עם פערים של עד 45%⁹⁴. הפרות ניזונות ממספוא, חציר וגרעינים מייצור מקומי.

טבלה 9: מבנה ענף החלב בארה"ב

אחוז השינוי	2019	2005	
-47%	34.2	64.5	מספר חוות (אלפים)
+95%	273	140	מספר פרות ממוצע לחווה
+20%	10,220	8,797	תפוקה שנתית ממוצעת לפרה (ליטרים)
+125%	4.5%	2.0%	אחוז רפתות מעל 1,000 פרות

מקור הנתונים: Progressive Dairy's 2019 U.S. dairy statistics

85% מהחלב בארה"ב משווקים דרך קואופרטיבים, שתפקידם הוא ניהול מו"מ עם המחלבות, שינוע, אספקת שירותים ומוצרים וקידום השיווק. מגזר העיבוד מבוזר יחסית, כאשר חברת המחלבות הגדולה ביותר רוכשת כ-20% מהחלב הגולמי המיוצר

שיווק ועיבוד: 85% מהחלב משווקים דרך קואופרטיבים, שתפקידם הוא ניהול מו"מ עם המחלבות, שינוע, אספקת שירותים ומוצרים וקידום השיווק.

מגזר העיבוד מבוזר יחסית, כאשר חברת המחלבות הגדולה ביותר רוכשת כ-20% מהחלב הגולמי המיוצר בארה"ב.

יצוא: בשנת 2019 הסתכם יצוא מוצרי החלב של ארה"ב בקרוב ל-6 מיליארד דולר, כ-14.5% מסך ערך הייצור. נתון זה משקף

גידול של קרוב לפי ארבעה בערך היצוא בתוך 15 שנים, כאשר שוק היעד העיקרי הוא מקסיקו. אבקת חלב רזה (SMP) מהווה את הרכיב העיקרי ביצוא, הן בכמות והן בערך.

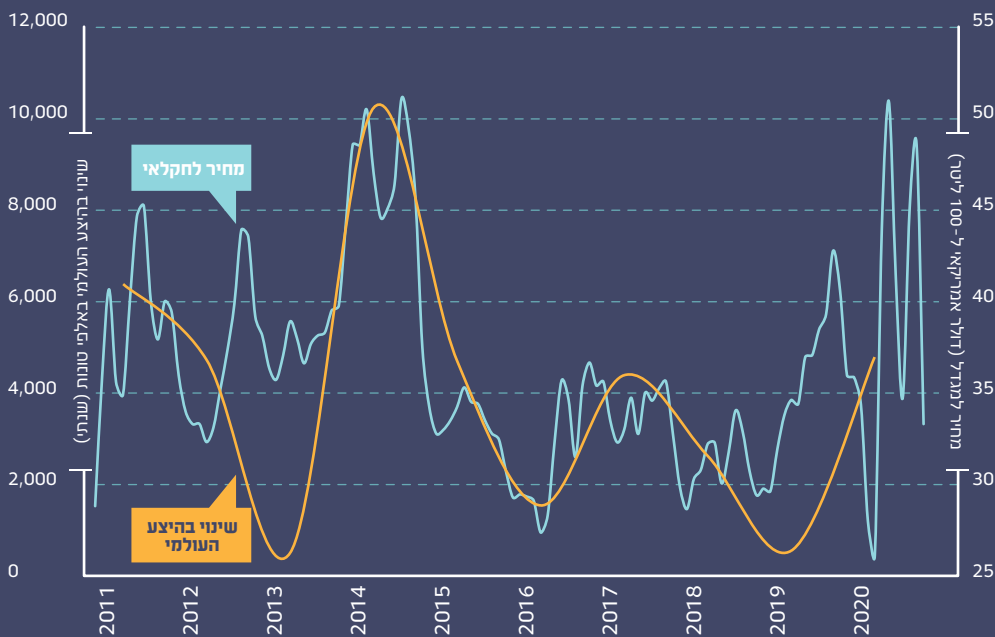
תהליכים ושינויים בענף

במקביל לעליית התנובה הממוצעת לפרה (10% בממוצע ארצי בשנים 2010-2019) ולגידול במספרן ובמשקלן של חוות הענק, מתרחש גם תהליך מסיבי של פרישה מהענף. בשנים 2014-2019 הצטמצם מספר משקי החלב בארה"ב בכ-25%, אולם מספר הפרות ותפוקת החלב הכוללת המשיכו לגדול.

מראשית שנות האלפיים מופנה הגידול בתפוקת ענף החלב האמריקאי ליצוא, כאשר בשוק המקומי חלה נסיגה בצריכה (ירידה חדה בצריכת חלב שתייה ועלייה מתונה בצריכת גבינות ויוגורטים). החקלאים סובלים מתנודות מחירים חריפות, הנובעות מהחשיפה לשינויים בשוק העולמי. משנת 2015, בשל מגוון גורמים כלכליים ופוליטיים, שוקי היצוא הפסיקו לצמוח, וכתוצאה מכך נוצרו עודפי חלב גדולים, שהביאו בחמש השנים האחרונות

לירידה של 35% במחיר החלב למגדל. מחירי החלב בארה"ב מושפעים מהייצור העולמי ומשקפים תנודתיות גבוהה.

איור 3: מחירי החלב בארה"ב והשינוי בייצור החלב העולמי, 2011-2020



מקור הנתונים: Largest Decline in U.S. Dairy Farms in 15-Plus Years in 2019

משק חלב ממוצע בארה"ב סיים שנה ברווח רק פעם אחת בעשור האחרון, בשנת 2014. המשבר בחקלאות, ובתעשיית החלב בכלל זה, יוצר משבר כלכלי, סביבתי ובריאותי עמוק בכל אזורי החקלאות הכפרית של ארה"ב

על פי נתוני ה-NFU (איגוד החקלאים הלאומי), משק חלב ממוצע סיים שנה ברווח רק פעם אחת בעשור האחרון, בשנת 2014⁹⁵.

המשבר בחקלאות, ובתעשיית החלב בכלל זה, יוצר משבר כלכלי, סביבתי ובריאותי עמוק בכל אזורי החקלאות הכפרית של ארה"ב.

מעורבות פדרלית בענף החלב מתקיימת משנות ה-30 של המאה ה-20. עיקר המעורבות היא במנגנון פיקוח והסדרה של המחירים, תמיכות וסיוע הנכללים בחוק החוות ותוכניות אד-הוק יעודיות.

הרגולציה בארה"ב קושרת בין המחיר שיקבל החקלאי למחיר לצרכן הסופי. המחיר שהחקלאי מקבל נקבע על ידי גוף פדרלי, שתפקידו להבטיח חלוקה הוגנת של המרווחים בין היצרנים למעבדים

מנגנון FMMO – רגולציה על המחיר, הקושרת בין המחיר שיקבל החקלאי ובין המחיר לצרכן הסופי. המחיר שהחקלאי מקבל נקבע על ידי גוף פדרלי באמצעות צווי שיווק חלב, ונגזר ממחירי הסחורות האחדות (Commodities). תפקידם העיקרי של הצווים הוא להבטיח חלוקה הוגנת של המרווחים בין היצרנים (החקלאים) למעבדים (המחלבות), בהתחשב בהתפתחות השוק של מוצרי חלב מעובדים.

מחיר המינימום זהה לכל היצרנים ומוגדר בכל חודש, כשהמנגנון כולל ארבעה מחירים לחלב גולמי בהתאם למוצר הסופי המופק ממנו.⁹⁶ המגדל מקבל את השלמה מעל למחיר המינימום בגמר ההתחשבנות. הפעלת המערכת מבוססת על דיווחי המעבדים לגבי הנפחים ומחירי המכירה של המוצרים המוגמרים.

חוק החוות הונהג בארה"ב לראשונה בשנת 1933, ומתעדכן אחת לחמש שנים. יעדיו הם לשמור על מחירי המזון הוגנים עבור החקלאים והצרכנים, להבטיח אספקת מזון נאותה ולהגן על המשאבים הטבעיים החיוניים של המדינה

חוק החוות (Farm Bill) – הונהג לראשונה בשנת 1933 ומתעדכן אחת לחמש שנים. יעדיו ההתערבות הם שמירה על מחירי המזון הוגנים עבור החקלאים והצרכנים, הבטחת אספקת מזון נאותה והגנה על המשאבים הטבעיים החיוניים של המדינה.

תחת מעטפת החוק הופעלו בתקופות שונות מספר רב של תוכניות ובהן: תוכנית תמיכה במוצרי חלב (DPPSP), תשלומים ישירים בגין אובדן הכנסה מחלב (MILC), ביטוח רווח גולמי מבעלי חיים (LGM), תוכנית תמריצים ליצוא חלב (DEIP) ותוכנית לייצוב שוק החלב (DMSP).⁹⁷

בתיקון לחוק החוות, שהתקבל בשנת 2014, עודכנה מדיניות התמיכות בענף. במסגרת התיקון בוטלו חלק ניכר מהתוכניות שהיו קיימות והוכנסו תוכנית הגנה על מרווחים (DMPP) ותוכנית לתרומת מוצרי חלב (DPDP).⁹⁸

DMP – תוכנית ההגנה על מרווחים היא תוכנית ביטוח לחקלאים, שמטרתה למנוע ירידה של הרווחיות מתחת לרף מסוים. בסיס החישוב הוא הפער שבין מחיר החלב למגדל ובין מחיר המזון לפרות. התוכנית הבסיסית, הניתנת בחינם, מבטיחה פער מזערי בין מחיר החלב לעלות המזון, קרי רווחיות נמוכה. לחקלאים ניתנת האפשרות להוסיף דמי השתתפות לתוכנית ולבטח שיעור רווחיות גבוה יותר. שיעור החקלאים המרחיבים את הביטוח מעבר לרמה המינימלית הוא נמוך.

בעדכון של שנת 2018, בתגובה למשבר החלב, אישר הקונגרס ביצוע שינויים משמעותיים במערכת רשת הביטחון של הענף והרחבת הסיוע לחוות הקטנות.

DPDP – התוכנית לתרומת מוצרי חלב מממנת רכישת חלב ומוצריו עבור עמותות המספקות סיוע לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה. זהו אמצעי לפינוי עודפים בתקופות של מחירים נמוכים, כשתנאי התוכנית מגדירים את מצבי השוק שבהם היא תופעל.

במחקר שפורסם בשנת 2019 נמצא, ש-42% מההכנסות של יצרני החלב האמריקאים התקבלו מתמיכות ממשלתיות שונות

במחקר שפורסם בשנת 2019 נמצא, שהתמיכות הממשלתיות השונות היוו מעל 42% מההכנסות של יצרני החלב האמריקאים⁹⁹.

בשנים האחרונות, בהמשך למשבר המחריף בענף, נשמעים לא מעט קולות הקוראים להחלת תוכנית התערבות, שתכלול פיקוח על מחירים וכמויות¹⁰⁰.



מבנה הענף

ייצור: האיחוד האירופי מורכב מ-28 מדינות בעלות שוונות גדולה במבנה ענף החלב שלהן. יצרניות החלב הראשיות הן שמונה מדינות: גרמניה, צרפת, בריטניה, הולנד, פולין, איטליה, אירלנד ורומניה, אשר יחד מייצרות מעל 75% מכלל תפוקת החלב של האיחוד האירופי. השוונות בין המדינות באה לידי ביטוי בגודל הרפת, בתנובת החלב הממוצעת לפרה וכן בממשקי התפעול.

טבלה 10: מאפייני רפת ב-EU-13 ו-EU-15, 2015

מספר פרות ממוצע לרפת	תפוקה שנתית ממוצעת לפרה (ליטרים)	
9	4,890	EU-13
55	7,050	EU-15
30	6,660	סה"כ EU-28

הערה: E-15 כולל את מדינות מערב אירופה, שהצטרפו לאיחוד האירופי עד שנת 1995

מקור הנתונים: European Parliamentary Research Service

כ-55% מהשיווק והעיבוד באיחוד האירופי נעשים במסגרת קואופרטיבים של מגדלים. מגזר העיבוד כולל כ-12,000 מפעלים בהיקפי פעילות שונים, מחברות ענק רב-לאומיות ועד מתמחות קטנות

שיווק ועיבוד: כ-55% מהשיווק והעיבוד בענף נעשים במסגרת קואופרטיבים של מגדלים. מגזר העיבוד כולל כ-12,000 מפעלים בהיקפי פעילות שונים, מחברות ענק רב-לאומיות ועד מחלבות מתמחות קטנות.

יצוא: כ-15% מכלל תפוקת הענף של האיחוד מופנה ליצוא, בעיקר גבינות ואבקת חלב.

תהליכים ושינויים בענף¹⁰¹

עד שנות ה-70 של המאה ה-20 פעל ענף החלב של האיחוד האירופי ללא רגולציה מגבילה. החל במועד זה, ובתגובה לירידת מחירים לחקלאים, הונהג "מחיר התערבות" – מחיר מינימום מובטח, הגבוה מהמחיר העולמי. הממשלות קנו עודפים במחיר ההתערבות

והחזיקו במלאים של חמאה ואבקת חלב רזה (SMP) שהלכו והצטברו.

ב-1984 הוחל מנגנון מכסות, שמטרתו להגביל את היקפי הייצור, במקביל להמשך ההפעלה של מחיר ההתערבות.

**משנת 1984 נמצא האיחוד
האירופי במעגל של שינוי כלי
מדיניות, משבר, שינוי כלי
מדיניות, משבר וכו', כששינויי
המדיניות נעשים בדרך כלל
כתגובה למשבר**

למעשה, משנת 1984 נמצא האיחוד האירופי במעגל של שינוי כלי מדיניות, משבר, שינוי כלי מדיניות, משבר וכו', כששינויי המדיניות נעשים בדרך כלל כתגובה למשבר.

במהלך שנות ה-90 ובתחילת המאה ה-21 פעל האיחוד האירופי להורדת מחיר ההתערבות. בתמורה ניתנו לרפתנים תמיכות ישירות, שאינן קשורות לכמות החלב שהרפת מייצרת אלא לעצם קיום החווה. במקביל, ניתנו גם תגמול על יצוא, סבסוד של המחיר לצרכן (במטרה לעודד צריכה) וסיוע במימון לאחסון פרטי להחזקת מלאים של אבקת חלב וחמאה.

בין 1984 ל-1999 היו המחירים לחקלאים באיחוד האירופי יציבים באופן יחסי, והתייצבו על 5% בממוצע מעל מחיר ההתערבות הממשלתי.

בשנת 2003 הוחלט רשמית על ביטול מנגנון המכסות, מתוך רצון לאפשר לחקלאים להיענות וליהנות מהגידול בביקוש העולמי, וכן להימנע מהקשיים הכרוכים בהחלת המכסות על המדינות הנוספות שהצטרפו לאיחוד. מנגנון "נחיתה רכה", שנועד להכין את הענף לביטול המכסות, נקבע לשנת 2015 ונבנה בהתבסס על סקרים ובחינות שוק, הופעל משנת 2008. במסגרת "הנחיתה הרכה" נערכה הגדלה הדרגתית של המכסות בשיעור של 1%-2% בכל שנה¹⁰². בדיקה שנערכה בדיעבד העלתה, שכבר משנת 2010 מנגנון המכסות לא היה אפקטיבי, והשוק הגיב לעצם ההכרזה על ביטולן הצפוי¹⁰³.

כתוצאה מביטול המכסות וחשיפת המגדלים למחירים הבינלאומיים השתנתה לחלוטין תמונת מחירי החלב הגולמי. תבנית עונתית שנתית יציבה, עם הפרשי מחירים קטנים של 10% עד 15%, התחלפה במחזורים רב-שנתיים עם תנודתיות של 35%-40%. השינויים הגדולים והתכופים במחירים הקשו (ועדיין מקשים) על ניהול עסק בר-קיימא, בעיקר ברפתות הקטנות.

בעקבות משבר 2009 הוחלט על חשיבה מחדש בדבר התמיכה בחקלאים והתאמתה לעידן ללא מכסות. הערכה מחדש זו הביאה למנגנון ה-Milk Package, שהופעל מאוקטובר

¹⁰² המחיר הממוצע של מכסה באיחוד האירופי ירד מ-60 סנט ב-2005 ל-19 סנט ב-2011.

¹⁰³ מחירי הדגנים והאנרגיה עלו במקביל למשבר פיננסי עולמי, שהביא לצמצום בביקושים. מחירי החלב באירופה צנחו אל רמת מחיר ההתערבות המובטח.

2012 ועד 2020. מנגנון זה כולל את האמצעים הבאים: אפשרות לחייב חתימה על חוזים בכתב בין החקלאים למחלבה; אפשרות לחייב את המחלבות להציע לחקלאים משך זמן מינימלי לחוזה; אפשרות לחקלאים להתארגן בארגוני יצרנים קואופרטיביים ולנהל משא ומתן על חוזים באופן קולקטיבי, כולל על מחיר החלב; אישור לתיאום מהלכים בין המחלבות ליצרנים להגנת מוצרי איכות ומותגים גיאוגרפיים (מותגים – בעיקר גבינות – שהוכרו כבעלי איכות ייחודית או כשייכים לאזור גיאוגרפי מסוים); והקמת מערך מחקר שוק, מטעם האיחוד האירופי, שיפיץ מידע לרפתנים ולנציגיהם על אודות הערך המוסף של כל אחת מחוליות שרשרת הערך, המחירים והרווחים, כדי לאפשר להם קבלת החלטות מושכלות.

בשנים 1983 עד 2013 ירד מספר הרפתות באיחוד האירופי בכ-80% (1.2 מיליון רפתות). גם באירופה, כמו בארה"ב, למרות הצמצום הדרסטי במספר היצרנים, היקפי הייצור הכולל המשיכו לעלות

בשנים 1983 עד 2013 ירד מספר הרפתות בכ-80% (1.2 מיליון רפתות). גם באירופה, כמו בארה"ב, למרות הצמצום הדרסטי במספר היצרנים, היקפי הייצור הכולל המשיכו לעלות. בשנים 2014-2016 היו שנים משבריות, כשעודף היצע וירידה בביקושים גרמו לירידת מחירי החלב לחקלאים. האיחוד האירופי אישר שתי תוכניות סיוע בהיקף של 920 מיליון אירו בתוך שנתיים, ו-48,000 חקלאים נוספים פרשו "מרצון" במסגרת התוכנית.

טבלה 11: מבנה ענף החלב באיחוד האירופי

אחוז השינוי	2016	2007	
- 30%	595.4	847.3	מספר חוות (אלפים)
+43%	33	23	מספר פרות ממוצע לחווה
+8%	6,869	6,310	תנובה שנתית לפרה (ליטרים)

מקור הנתונים: FADN

עוצמת המשבר הייתה גדולה יותר במדינות שבהן סירבו ארגוני החקלאים לשתף פעולה ולהיערך לרפורמה ולביטול המכסות, בעיקר בצרפת ובאיטליה. התמיכות, שהיוו כ-10% מהרווח הנקי של הרפתות לפני 1994, היו אחראיות בשנת 2016 לקרוב ל-50% מההכנסה הנובעת מחקלאות ועד ל-70% מרווחיהן של הרפתות ¹⁰³.

כלי מדיניות ברמת האיחוד כולו: כאמור, כלי המדיניות הנהוגים באיחוד האירופי עוברים שינויים כמענה למשברים הפוקדים את הענף. הדיון להלן מתייחס לכלי המדיניות שהונהגו מאז ביטולו הרשמי של משטר המכסות בשנת 2015.

בספטמבר 2015 הוחלט על חבילת סיוע בסך 500 מיליון אירו, שתכלול הרחבה של הסיוע בקניית מלאים של אבקת חלב וחמאה ואחסונם על ידי גורמים פרטיים¹⁰⁴, תקציב לקידום מכירות ופעולות לפתיחת שווקים חדשים בעולם לתוצרת האירופית.

במרץ 2016, מתוך מטרה לטפל בעודפי הייצור שנוצרו, ניתנה האפשרות לגורמים בענף לבצע התקשרויות לצמצום הייצור¹⁰⁵. החלטה זו היא למעשה החזרה חלקית של מדיניות המכסות, תחת הכותרת Voluntary Supply Management. בנוסף, אושר למדינות האיחוד להעניק סיוע לחקלאים בשווי מרבי של 15,000 אירו לחווה לשנה, ללא תקרת סיוע לאומית.

ביוני 2018 פרסמה נציבות האיחוד האירופי הצעה לשלוש תקנות בתחום המדיניות החקלאית לתקופה שבין השנים 2021 ועד 2027¹⁰⁶. ההסדרה שהוצעה כוללת תשלומים ישירים לחקלאים, תמיכה בפיתוח כפרי ותוכניות תמיכה מגזרית במימון האיחוד¹⁰⁷. סיוע

נוסף מוענק לענף החלב במסגרת התוכנית לשיפור התזונה בבתי הספר, באמצעות תקציב של כ-100 מיליון אירו בשנה.

קושי שלא ניתן לו מענה ממוקד בתוכניות האיחוד נוגע לאזורים גיאוגרפיים שבהם רפת החלב היא מקור פרנסה מרכזי וחלופות התעסוקה מעטות בלבד, אך לרפתות אין את התנאים להתייעלות המתחייבים לנוכח לחצי המחיר.

ביוני 2018 פרסמה נציבות האיחוד האירופי הצעת אסדרה לתקופה שבין השנים 2021 ועד 2027, שכוללת תשלומים ישירים לחקלאים, תמיכה בפיתוח כפרי ותוכניות תמיכה מגזרית במימון האיחוד

קושי, שלא ניתן לו מענה ממוקד בתוכניות האיחוד, נוגע לאזורים גיאוגרפיים שבהם חלופות תעסוקה מעטות בלבד ורפת החלב היא מקור פרנסה מרכזי, אך לרפתות אין את התנאים להתייעלות המתחייבים לנוכח לחצי המחיר

כלי מדיניות ברמת המדינה: כלי מדיניות נוספים נהוגים רק בחלק מהאיחוד, על בסיס מדינתי. ברשימה זו נכללים ביטוח מרווחים, בדומה לזה הנהוג בארה"ב, חוזים עתידיים ומיצוע של בסיס חבות המס.

חוזים עתידיים (futures) על מחיר החלב הגולמי: הסכם התחייבות לקנייה או מכירה של חלב גולמי במועד עתידי מוסכם ובמחיר הנקוב בעת חתימת החוזה, כשהתשלום יהיה במועד

מסירת החלב. מטרת המנגנון היא להקנות לחקלאים הגנות מפני התנודתיות במחיר. **מיצוע של בסיס חבות המס:** חבות המס של החקלאי נקבעת על סמך ממוצע של 3-5 שנים ולא בכל שנה לגופה. השיטה מביאה ל"החלקת העקומה", כלומר הקטנת סך התשלומים ופרישתם באופן מאוזן יותר.

איומים ואתגרים

בניתוח של נציבות האיחוד האירופי¹⁰⁸ נמנים איומים ואתגרים מרכזיים לענף:

❖ הקושי הכלכלי של הרפתות הקטנות – יכולת שרידות מועטה של הרפתות הקטנות, בעיקר ב-E-13, מאחר שהבסיס הכלכלי שלהן אינו רחב דיו כדי לשרוד את תנודתיות המחירים.

❖ הזדקנות החקלאים – בשנת 2016, שליש ממנהלי החוות באיחוד היו מעל גיל 65 ורק 11% היו מתחת לגיל 40.

❖ משבר האקלים – חלק גדול מהייצור באירופה מבוסס על תזונת מרעה. משבר האקלים משפיע מאוד על תנאי המחיה של הפרות, על התפוקות ועל מחירי המזון, ומכאן גם על רווחיות החקלאים.

❖ רמת התמיכה בפריפריה – גידול בקר לחלב בהרים (האחראי ל-10% מסך התפוקה באיחוד) נוטה להתבצע ביחידות ייצור קטנות. באזורים אלה, עלויות הייצור והשינוע גבוהות יותר בממוצע מאשר במשקי החלב בשפלה. מנגד, קיים רצון

לשמר את רפתות ההרים משיקולי קיימות, פיתוח אזורי, שמירה על נופים והשפעה חיובית על הכלכלה המקומית, בעיקר באמצעות סינרגיה עם התיירות.

❖ דרישות הצרכנים והחברה – החקלאים מתבקשים לייצר חלב איכותי, העונה על תקנים סביבתיים גבוהים ועומד בדרישות לרווחת בעלי החיים, בעוד שהשוק דורש מוצרים זולים.

❖ רווחת בעלי החיים – רווחת פרות החלב באירופה היא הירודה מבין משקי החלב במדינות המפותחות. שיפורה מצריך מודעות והשקעות כספיות.

¹⁰⁸ מדינות שהצטרפו לאיחוד האירופי בשנת 2004: בולגריה, קרואטיה, קפריסין, צ'כיה, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, פולין, רומניה, סלובניה וסלובקיה.

מבנה הענף

ייצור: ניו-זילנד נהנית מתנאים אופטימליים לייצור חלב: שפע מרעה ומים, אקלים ממוזג, ללא תנאי קור וחום קיצוניים, ובידוד גיאוגרפי המספק הגנה טבעית מפני מזיקים ומחלות.

ניו-זילנד נהנית מתנאים אופטימליים לייצור חלב: שפע מרעה ומים, אקלים ממוזג, ללא תנאי קור וחום קיצוניים, ובידוד גיאוגרפי המספק הגנה טבעית מפני מזיקים ומחלות

55 אלף רפתות מייצרות 21 מיליארד ליטר בשנה. גודל העדר משתרע על פני טווח רחב, מ-50 עד למעלה מ-1,500 פרות לרפת. 50% מהעדריים נמצאים בטווח של 150-400 פרות, כשב-4.7% מהרפתות יש 1,000 פרות ומעלה. מודל הייצור מבוסס בעיקרו על גידול במרעה, עם ממוצע של 28 דונם לפרה.

טבלה 12: מבנה ענף החלב בניו-זילנד

אחוז השינוי	2018	2001	
-15%	11.6	13.6	מספר חוות (אלפים)
+59%	431	271	מספר פרות ממוצע לחווה
+12%	4,151	3,710	תנובת חלב ממוצעת לפרה (ליטרים)

מקור הנתונים: New Zealand Dairy Statistics 2017-18

טיפול הפרות מוכוון להגדלת שיעור החלבון והשומן ופחות להגדלת תנובת החלב הכוללת לפרה. התנובה הממוצעת לפרה נמוכה משמעותית בהשוואה לארה"ב ולאירופה.

יצוא: 95% מתפוקת החלב מוכוונת לשוקי יצוא, כשרוב התוצרת מיוצאת כאבקות חלבון ואבקות חלב, שהן מוצרים המשמשים חומרי גלם בתעשיית המזון. 4% בלבד מהייצור המקומי מעובד למוצרי חלב לצריכה ישירה (חלב, יוגורטים גבינות וכו'). יצוא חלב ניגר מהווה 2% בלבד מכלל התפוקה.

תנודתיות המחירים לחקלאים גבוהה מאוד.

איור 4: מחירי החלב לחקלאים, ניו-זילנד, 2007-2020



מקור הנתונים: Farm-gate milk prices, New Zealand/Fonterra

תהליכים ושינויים בענף

מטרתו של חוק הארגון מחדש של תעשיית החלב בניו-זילנד (2001) היא להפוך את המדינה למובילה עולמית ביצוא מוצרי חלב. במסגרתו התמזגה מועצת החלב עם שני הקואופרטיבים הגדולים במדינה של יצרני החלב והוקם קואופרטיב "פונטרה", המייצג כ-95% מהשוק

בשנת 2001 אושר חוק הארגון מחדש של תעשיית החלב, במטרה להפוך את ניו-זילנד למובילה עולמית ביצוא מוצרי חלב. החוק מגדיר את המסגרת הרגולטורית לפעילות הענף, ובמסגרתו התמזגה מועצת החלב עם שני הקואופרטיבים הגדולים במדינה של יצרני החלב והוקם קואופרטיב "פונטרה" (Fonterra), המייצג כ-95% מהשוק.

מאז הקמת פונטרה צמח ייצור החלב באופן משמעותי, ועלה מ-13.9 מיליון ליטר בשנת 2001 ל-20.7 מיליון ליטר בשנת 2018, כשכל הצמיחה הופנתה ליצוא.

תחום מרכזי שמעסיק את הענף הוא בעיות איכות הסביבה, ובעיקר זיהום נהרות ואגמים. על פי הערכות שונות, 60% מנתיבי המים בניו-זילנד אינם בטוחים לשימוש אנושי (רחצה, דיג וכו').

כלי מדיניות

משנת 2001 הממשלה אינה מעורבת באופן ישיר בענף החלב, אולם היא מפעילה בקרה על פעילותה של פונטרה וכן מפעילה תוכנית לניקיון נתיבי המים ולצמצום הזיהום הנגרם כתוצאה מגידול הבקר¹⁰⁹.

בשנת 2017 החלו דיוניים לבחינה ושינויים בחוק החלב הניו-זילנדי (DIRA), בעיקר על רקע השפעות הענף על איכות הסביבה ופגיעה בתחרותיות. התיקון אושר בפרלמנט באפריל 2020.

העובדה שתעשיית החלב מהווה 3.5% מהתמ"ג וכ-25% מהיצוא של המדינה גורמת לערנות ולרגישות של הממשלה לגבי מצב התעשייה בעולם ולגבי התפתחות שוק תחליפי החלב מבוססי הצמחים והתחליפים הסינטטיים (כלומר, הפקת חלבונים חלב במעבדה ללא צורך בפרות).

2.4 קנדה

מבנה הענף

ייצור: משק החלב הקנדי מייצר 92 מיליון ליטר ביותר מ-10,000 רפתות. גודלה של רפת ממוצעת הוא 82 פרות, ותנובת החלב השנתית לפרה עומדת על 10,900 ליטר בממוצע. ב-50 השנים האחרונות הצטמצם מספר רפתות החלב ב-75%.

טבלה 13: מבנה ענף החלב בקנדה

אחוז השינוי	2019	2006	
-43%	10.4	18.2	מספר חוות (אלפים)
+60%	93	58	מספר פרות ממוצע לחווה
+22%	10,364	8,483	תנובה ממוצעת לפרה (ליטרים)

בקנדה פועל הענף תחת משטר של מכסות (סחירות), קביעת מחיר מטרה לחקלאי (גבוה בכ-20% מבישראל) והגבלת יבוא באמצעות מכסים גבוהים. בנוסף, קיימת אפליית מחירים בהתאם לייעוד התוצרת: המחיר לחקלאי עבור חלב המופנה לייצור תוצרת ניגרת, שרמת הסחירות שלה נמוכה, גבוה מהמחיר המשולם עבור חלב המופנה לייצור תוצרת שניתן לאחסן ולייצא

הענף פועל תחת משטר של מכסות, קביעת מחיר מינימום (מחיר מטרה) לחקלאי והגבלת יבוא באמצעות מכסים גבוהים, בדומה לנהוג בישראל. אולם, בשונה מישראל, המכסות בקנדה הן סחירות, כלומר, ניתן להעבירן מחקלאי לחקלאי. בנוסף, קיימת אפליית מחירים בהתאם לייעוד התוצרת: המחיר המשולם לחקלאי עבור חלב המופנה לייצור תוצרת ניגרת, שרמת הסחירות שלה נמוכה, גבוה מהמחיר המשולם עבור חלב המופנה לייצור גבינות קשות, חמאה ותוצרת אחרת שניתן לאחסן ולייצא. המחיר המשולם לחקלאי עבור חלב גולמי גבוה בכ-20% מהמחיר בישראל.

השוואה בין מדינות שבהן נעשתה דה-רגולציה בענף החלב העלתה, כי בהיעדר יכולת לקחת חלק בסחר בינלאומי, היקף הייצור קופא; הקמעונאים הם הנהנים העיקריים מהפתיחה ליבוא; לא נרשמות ירידות משמעותיות במחיר לצרכן; רפתות משפחתיות מצליחות להתקיים באמצעות תמיכות מממשלתיות; ומעורבות הממשלה בענף ממשיכה להיות מהותית, שכן הענף נקלע למשברים תכופים ללא התערבות זו

ניתוח שנערך בשנת 2014 עבור מועצת החלב הקנדית על ידי BCG¹⁰ חזה, שהסרת המכס על יבוא מארה"ב וביטול משטר המכסות ומחיר המטרה יגרמו לצמצום של 50% לפחות במספר הרפתות. הניתוח חזה גם את הפגיעה שיגרמו מהלכים אלה בייצור המקומי, שיצטמצם כתוצאה ממעבר לצריכת תוצרת מיובאת: חלב ניגר – פגיעה של 10%, גבינות – פגיעה של 50% (בעיקר הגבינות הפשוטות), וחמאה – פגיעה של 60%.

בנוסף, הניתוח כלל השוואה בין מדינות שבהן נעשתה דה-רגולציה בענף החלב. התובנות המרכזיות שעלו מניתוח זה הן:

- ❶ כתוצאה מהדה-רגולציה חל מעבר לגידול באזורים שבהם עלות הייצור נמוכה יותר;
- ❷ חלה האצה של תהליך הגדלת הרפתות;
- ❸ הרווחיות של המשקים הקטנים נשחקת;
- ❹ היקף הייצור קופא, אלא אם החקלאים יכולים לקחת חלק בסחר בינלאומי;

- ◀ גם במקטע העיבוד נוצר לחץ מוגבר על רמת המחירים, והרווחיות של מעבדים מקומיים פוחתת;
- ◀ למרות הירידה במחירי החלב הגולמי מתרחשת ירידה בשולי הרווח במקטע העיבוד של מוצרים סטנדרטיים ובלתי ממותגים;
- ◀ הקמעונאים הם הנהנים העיקריים מהפתיחה ליבוא, בזכות גישתם לכמה מקורות אספקה (מקומיים ויבוא);
- ◀ רק חלק מהערך הנוסף הנצבר אצל הקמעונאים מגיע אל הצרכן;
- ◀ ההשפעה על המחיר לצרכן מוגבלת. לא נרשמו ירידות משמעותיות במחיר לצרכן, למרות ירידת מחירים עולמית במחיר החלב הגולמי;
- ◀ אין השפעה על היקף הצריכה בשל קשיחות הביקוש;
- ◀ רפתות משפחתיות מצליחות להתקיים באמצעות תמיכות ממשלתיות;
- ◀ מעורבות הממשלה בענף ממשיכה להיות מהותית גם לאחר הפתיחה ליבוא, שכן הענף נקלע למשברים תכופים ללא התערבות זו.

**מסקנות המחקר של BCG
מצביעות על כך, שלא ניתן
לקבוע שהירידה במחיר החלב
הגולמי תביא בהכרח לחיסכון
עבור הצרכנים**

מסקנות המחקר מצביעות על כך, שבהסתמך על תוצאות האסדרה במדינות אחרות, לא ניתן לקבוע שהירידה במחיר החלב הגולמי תביא בהכרח לחיסכון עבור הצרכנים.

טבלה 14: השינויים במחירי החלב הגולמי ובמחירים הקמעונאיים במדינות שונות

שינוי במחיר הקמעונאי			שינוי במחיר לחקלאים	תקופה*	מדינה
חלב שתייה	חמאה	גבינות צהובות			
+3.5%	0.0%	+3.9%	-1.4%	2006 - 2001	 אנגליה
+1.0%	-2.0%	+0.9%	-2.3%	2006 - 2001	 ארה"ב
+0.3%	אין נתון	-0.6%	-0.9%	2013 - 2007	 שווייץ
-5.9%	+2.6%	+1.9%	-4.5%	2011 - 2008	 אוסטרליה
+0.1%	-1.0%	-4.2%	-4.2%	2013 - 2008	 ניו-זילנד

* תקופת הניתוח נבחרה בהתאם למועד ביטול התכנון הפרטני בכל מדינה

מקור הנתונים: Analysis of the potential impacts of the end of supply management in the Canadian dairy industry. The Boston Consulting Group, 2014

2.5 תובנות רלוונטיות לישראל ממשקי חלב בעולם

**כשבוחנים יישום של כלי מדיניות
בענף מסוים, חשוב לבחון
את ההתאמה למאפייני הענף
הספציפיים במדינה. קיימים
הבדלים משמעותיים בין ענף חלב
הפועל בשוק המקומי בלבד לענף
הפועל בשוקי היצוא, או בין ענף
המבוסס על מרעה טבעי לענף
המבוסס על הזנה**

כאשר בוחנים יישום של כלי מדיניות בענף מסוים, או שינויים ביישום כלי קיים, חשוב לבחון את ההתאמה למאפייני הענף הספציפיים במדינה. קיימים הבדלים משמעותיים בין ענף חלב הפועל בשוק המקומי בלבד לענף הפועל בשוקי היצוא, או בין ענף המבוסס על מרעה טבעי לענף המבוסס על הזנה. ההבדלים קשורים להתנהלות השוטפת, לגורמים הכלכליים המשפיעים על ההתנהלות ולתגובת החקלאים לתמריצים.

מסקירת ענפי החלב במדינות שונות ניתן ללמוד כיצד משפיעים שינויי מדיניות על מבנה הענף ועל יציבותו, כיצד משפיע שינוי משקל התמיכה הממשלתית מתוך הכנסות החקלאים ומהי השפעתה בפועל של הירידה במחיר החלב הגולמי שמקבל החקלאי על מחיר מוצרי החלב לצרכן הסופי.

השפעה על מבנה הענף

הירידה במספר היצרנים והגידול בגודל הרפת הממוצעת מאפיינים את כל משקי החלב שנסקרו. יחד עם זאת, קצב השינוי אינו אחיד, והוא גבוה יותר ככל שהחשיפה לתנודתיות המחירים הבינלאומיים גבוהה יותר.

**הניסיון הבינלאומי מלמד, שביטול
מכסות הייצור וביטול ההגנה על המחיר
לחקלאי במשקים שבהם התוצרת
מיועדת לשוק המקומי בלבד, מביאים
לקיפאון ואף לצמצום הענף**

הניסיון הבינלאומי מלמד, שביטול מכסות הייצור וביטול ההגנה על המחיר לחקלאי במשקי חלב שבהם תוצרת הענף מיועדת לשוק המקומי בלבד, מביאים לקיפאון ואף לצמצום הענף. במדינות שבהן ענף החלב פועל בשווקים הגלובליים הביאה הדה-רגולציה לירידת מחירים למגדל ולהרחבת הייצור הכולל.

גם בשוק האירופי וגם בארה"ב נצפית תופעה של מחירים נמוכים במקביל להרחבת הייצור. התמריץ להרחבת הייצור במחירים נמוכים שונה בין הרפתות הגדולות לרפתות הקטנות, המשפחתיות. ברפתות גדולות, הגדלת המשק והגברת האינטנסיביות מצריכה השקעות גדולות, ואלה מכבידות מאוד על הרווחיות המחושבת לאחר החזר ההון. כדי לעמוד

גם בשוק האירופי וגם בארה"ב נצפית תופעה של מחירים נמוכים לחקלאי במקביל להרחבת הייצור, הנובעת מכך שהתמריץ להרחבת הייצור במחירים נמוכים שונה בין רפתות גדולות לקטנות

הכנסתו, פעולה שמגדילה עוד יותר את העודפים ודוחפת את המחירים כלפי מטה.

משקלה של התמיכה הממשלתית

בכל המשקים שנסקרו, למעט ניו-זילנד, מהווה התמיכה הממשלתית רכיב משמעותי מהכנסות החקלאים. יחד עם זאת, כלי המדיניות והתמיכות השונים אינם מצליחים למנוע משברים חוזרים בענף

בכל המשקים שנסקרו, למעט ניו-זילנד, מהווה התמיכה הממשלתית רכיב משמעותי מהכנסות החקלאים. יחד עם זאת, כלי המדיניות השונים ושיטות התמיכה השונות אינם מצליחים למנוע משברים חוזרים בענף. ניתוח של האיחוד האירופי מצא, שהתמיכות הישירות אינן מסייעות להתמודדות עם התנודתיות החריפה של השווקים¹¹.

קיים קושי בבניית מנגנון התערבות שיהיה פשוט, שקוף ומובן לכל השחקנים בשרשרת הערך, על מנת שיוכלו לקבל החלטות עסקיות בהתאם לאיתותים שמשדר מנגנון התמיכה.

המחיר לצרכן

המידה שבה נהנה הצרכן מירידת מחיר החלב הגולמי המשולם לחקלאים תלויה ביחסי הכוחות בתוך שרשרת הערך; ככל שמגזר העיבוד והמגזר הקמעונאי חזקים יותר, כך ירידת המחיר שתגיע אל הצרכן הסופי תהיה קטנה יותר

המידה שבה הצרכן הסופי של מוצרי החלב נהנה מירידת מחיר החלב הגולמי המשולם לחקלאים תלויה ביחסי הכוחות בתוך שרשרת הערך. ככל שמגזר העיבוד והמגזר הקמעונאי חזקים יותר, כך ירידת המחיר שתגיע אל הצרכן הסופי תהיה קטנה יותר. על פי הניתוח של BCG¹², המרוויחים העיקריים מהסרת מגבלות היבוא הם הקמעונאים.

פרק 3:

נושאי מפתח במדיניות ענף החלב בישראל

כלי המדיניות הנהוגים בענף, על יתרונותיהם וחסרונותיהם, משקפים מערכת ערכים ותפיסת עולם כלכלית-חברתית. אופן יישום כלי המדיניות והשינויים החלים בהם משקפים שינויים ביחסי הכוחות בין הגורמים השונים הפועלים בענף ואת ההתאמות הנדרשות כתוצאה משינויים בתנאי הסביבה. להלן נדון בארבעה היבטים של התנהלות הענף, המצריכים התייחסות במסגרת עיצוב מדיניות כלפי הענף: משקלו של המחיר לצרכן בשיקולי המדיניות, גודל יחידת הייצור כפתרון יחיד, התכנון בענף החלב והפגיעה ביציבותו.

3.1 משקלו של המחיר לצרכן בשיקולי המדיניות

הדיון בענף מתמקד בשנים האחרונות במחיר לצרכן, ובכך שמחירי החלב בישראל גבוהים בהשוואה למדינות רבות אחרות בעולם ולאטרנטיבת היבוא. בהתאם, ההחלטות וכלי הטיפול מופנים להורדת מחירי החלב הגולמי ולהרחבת היבוא. מטרות ושיקולים אחרים כמעט שאינם מקבלים משקל במדיניות המשתנה

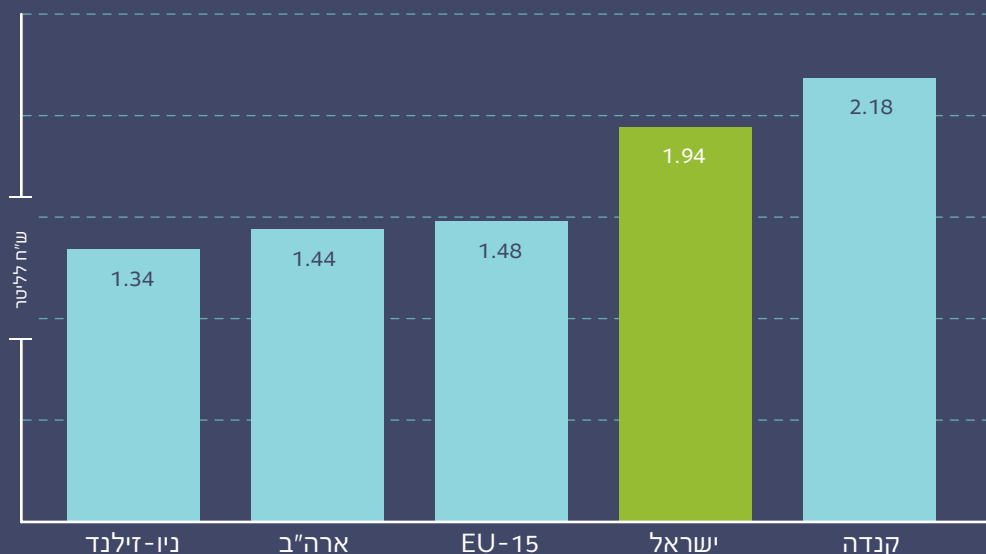
הדיון בענף החלב מתמקד בשנים האחרונות במחיר לצרכן, ובכך שמחירי החלב בישראל גבוהים בהשוואה למחירים במדינות רבות אחרות בעולם ולאטרנטיבת היבוא. בהתאם, ההחלטות וכלי הטיפול (במסגרת הרפורמות וההסכמים) מופנים להורדת מחירי החלב הגולמי ולהרחבת היבוא. מטרות ושיקולים אחרים, שפורטו לעיל בנייר מדיניות זה, כמעט שאינם מקבלים משקל במדיניות המשתנה. לאור זאת, חשוב להתייחס לסיבות העיקריות לפערי המחירים בחלב גולמי ובמחיר מוצרי חלב לצרכן הסופי, וכן להשפעתם על סל הצריכה של משפחה ממוצעת.

עלות הייצור המקומי גבוהה בכ-30% מהעלות במדינות שמהוות מקור אפשרי ליבוא. ניתוח שנעשה על ידי משרד החקלאות ומצא, שעיקר הפער בעלויות הייצור נובע מעלות ההזנה, המהווה קרוב ל-60% מעלות הייצור

בשנת 2017 היה מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה בכ-30% מהמחיר הממוצע באיחוד האירופי (EU-15) ובכ-25% מהמחיר בארה"ב¹¹³. עלות הייצור המקומי גבוהה בכ-50% אג' מהמחיר במדינות שמהוות מקור אפשרי ליבוא¹¹⁴. בניתוח שנערך על ידי משרד החקלאות ומצא, שעיקר הפער בעלויות הייצור נובע מעלות ההזנה, המהווה קרוב ל-60% מעלות הייצור. בשנת 2011 עמד הפער בעלות ההזנה על 150% בהשוואה לממוצע

EU-15¹¹⁵. הפרות בישראל מוזנחות בתערובות של גרעינים, ברובם מיובאים, ובמספוא גס, המיוצר על ידי חקלאים בארץ. בשל תנאי האקלים והשטח, עלותם הבסיסית של שני רכיבי המזון גבוהה בישראל בהשוואה לאירופה ולארזה"ב. גם מבנה השוק הריכוזי של מקטע המזון (יבוא והכנת תערובת) תורם לעלות הגבוהה¹¹⁶.

איור 5: מחיר חלב גולמי, השוואה בינלאומית, 2017



מקורות הנתונים: מועצת החלב, האיחוד האירופי, OECD
עיבוד הנתונים: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

פער המחירים לצרכן בין ישראל לאירופה וארה"ב בחלב ומוצריו הוא עשרות אחוזים, כשהגורמים המרכזיים לפער הם מרווחי עיבוד ושיווק, כשרות, שיעור המע"מ ומחיר החלב הגולמי

פער המחירים לצרכן בין ישראל לאירופה ולארה"ב בחלב ומוצריו הוא עשרות אחוזים, עם הבדלים גדולים בין מדינות ובין מוצרים. הגורמים המרכזיים לפער הם מרווחי עיבוד ושיווק, כשרות, שיעור המע"מ ומחיר החלב הגולמי¹¹⁷.

מרווחי עיבוד ושיווק: מקטע העיבוד בארץ הוא ריכוזי ביותר. בשנת 2020 פעלו בישראל עשרות מחלבות, אולם 95% מהחלב הגולמי נקלט על ידי שלוש המחלבות הגדולות – תנובה, שטראוס וטרה.

העלות העודפת של מוצרי החלב הניגר שאינם מפוקחים, הנובעת מריכוזיות מקטע העיבוד, מוערכת בכ-1 ש"ח לליטר חלב¹¹⁸, שהם 14% מהמחיר לצרכן.

הרחבת היבוא תגביר את התחרות ותקטין את יכולתן של המחלבות לגבות מחירים גבוהים, המגלמים שולי רווח גדולים מעל הסביר (פרמיה עודפת), המתאפשרת כיום בשל המבנה הריכוזי של השוק. חשוב לזכור, שהמחלבות פועלות גם כיבואניות, ושיקולי מקסום הרווחיות הכוללת שלהן, מכל אפיקי הפעילות, הם שמגדירים את תמהיל המוצרים והמחירים לצרכנים.

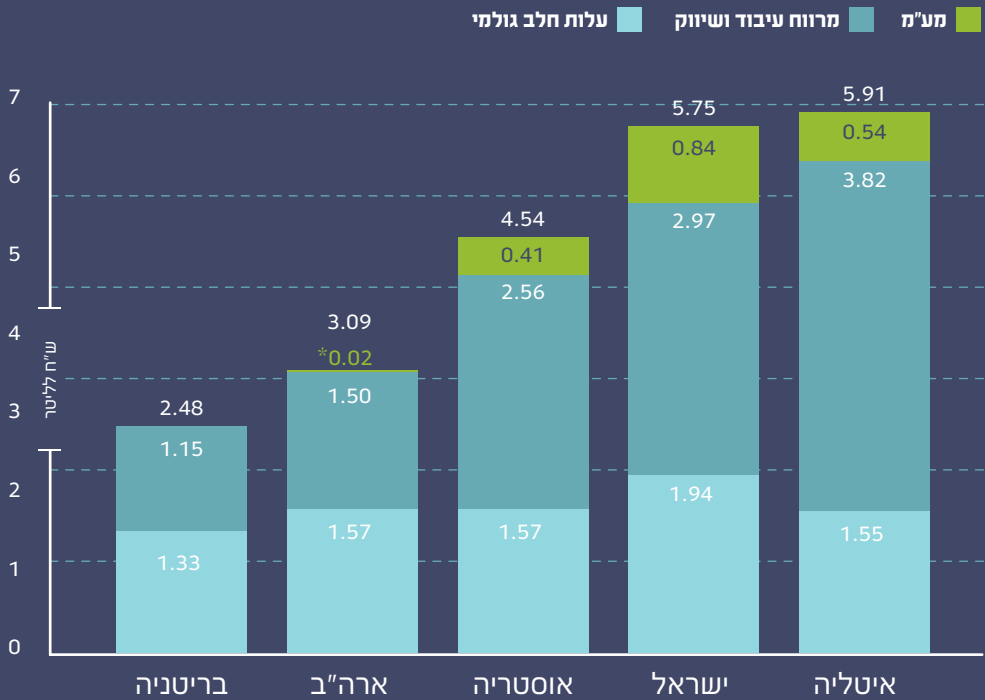


*אוכלוסיית ישראל מונה מעל 9 מיליון אזרחים, אולם מספרם של צרכני החלב כ-8 מיליון בלבד. 8%-10% מהאוכלוסייה בארץ נמנעים מצריכת חלב ומוצריו, בעיקר ממניעים בריאותיים או אידיאולוגיים

כשרות: ייצור חלב כשר כרוך בעלויות נוספות של כ-1%-2% במקטע החקלאי¹¹⁹ ו-5%-8% בשלב העיבוד במחלבות¹²⁰. מוצרי החלב בכל רמות הכשרות נמכרים בישראל במחירים דומים.

מע"מ: בישראל מוטל מע"מ בשיעור של 17% על כל מוצרי החלב, לעומת 0%-10% באירופה. לשיעורו של המע"מ השפעה משמעותית על המחיר לצרכן: מעל 8 ש"ח לק"ג גבינה צהובה וכ-75 אג' לליטר חלב שתייה, סכום הנגזר מהחלטות הממשלה והכנסת. משכך, הפחתת המע"מ לא תפגע ברווחיותו של אף אחד מהגורמים לאורך שרשרת הערך. על אף חלקו המשמעותי של המע"מ במחיר לצרכן, הוא נעדר כמעט לחלוטין מהשיח המקצועי והציבורי כאחד.

איור 7: מחירי חלב שתייה, 2017



* בארה"ב אין מע"מ אלא "מס מכירה", שאינו אחיד בין מדינות ארה"ב השונות. גובהו מגיע בממוצע לכ-5%, שאותם הוספנו למחיר הסופי לצרכן.

מקור הנתונים: מחירי החלב והגבינה בעולם – ניתוח השוואתי, הערה 27, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

נכון להיום, עיקר הסחר העולמי הוא במוצקי חלב ובמי גבינה. משקלה של התוצרת הניגרת, המהווה מעל 70% מהצריכה בישראל (במונחי חלב גולמי), בסחר העולמי הוא פחות מ-8%

סיכום: מחיר החלב הגולמי הוא רק אחד מהגורמים המסבירים את השונות הגדולה במחירי החלב ומוצריו בין אירופה, ארה"ב וישראל. תרומתם של מרווח העיבוד והשיווק והמע"מ להבדלים אלה משמעותית לא פחות.

בנקודה זו ראוי לציין, שנכון להיום, עיקר הסחר העולמי הוא במוצקי חלב ובמי גבינה. משקלה של התוצרת הניגרת, המהווה מעל 70% מהצריכה בישראל (במונחי חלב גולמי), בסחר העולמי הוא פחות מ-8%.

השפעת מחיר מוצרי החלב על עלות סל הצריכה

על פי נתוני הלמ"ס, ההוצאה הממוצעת על מוצרי חלב היא כ-100 ש"ח לנפש לחודש, המהווים פחות מ-2% מסך ההוצאות לתצרוכת של משק בית. כל שינוי של אחוז אחד במחיר לצרכן של חלב ומוצריו, משמעותו שינוי של 1 ש"ח לחודש בהוצאה לנפש, 5 ש"ח בחודש למשפחה בת חמש נפשות, 60 ש"ח בחישוב שנתי. אם מחיר מוצרי החלב ירד ב-20%, ייחסכו למשק בית של 5 נפשות 100 ש"ח בחודש, כ-1,200 ש"ח בשנה. ההשפעה של מחיר החלב הגולמי על סכום זה היא 30% לכל היותר.

מתוך הספרות והניסיון המצטבר ידוע, ששינוי במחיר חומרי הגלם אינו מועבר במלואו לצרכן הסופי וחלקו נותר בידי המחלבות והקמעונאים. עלות החלב הגולמי מהווה בממוצע 32% מעלות המוצר לצרכן במוצרים המפוקחים, ו-10% במוצרים לא מפוקחים¹²¹. בטבלה 15

ובאיור 8 מודגמת ההשפעה של שינוי במחיר החלב הגולמי על ההוצאה למשפחה בת חמש נפשות, בשלושה תרחישים שונים של אחוז ההוזלה בחלב הגולמי המועבר לצרכנים הסופיים: 30%, 50% ו-100%. בתרחיש המיטבי מנקודת הראות של הצרכנים, שבו מחיר החלב הגולמי יורד ב-50% וכל השינוי מועבר לצרכנים, ההוצאה של משפחה בת חמש נפשות תקטן ב-52.5 ש"ח לחודש, שהם 630 ש"ח בשנה.

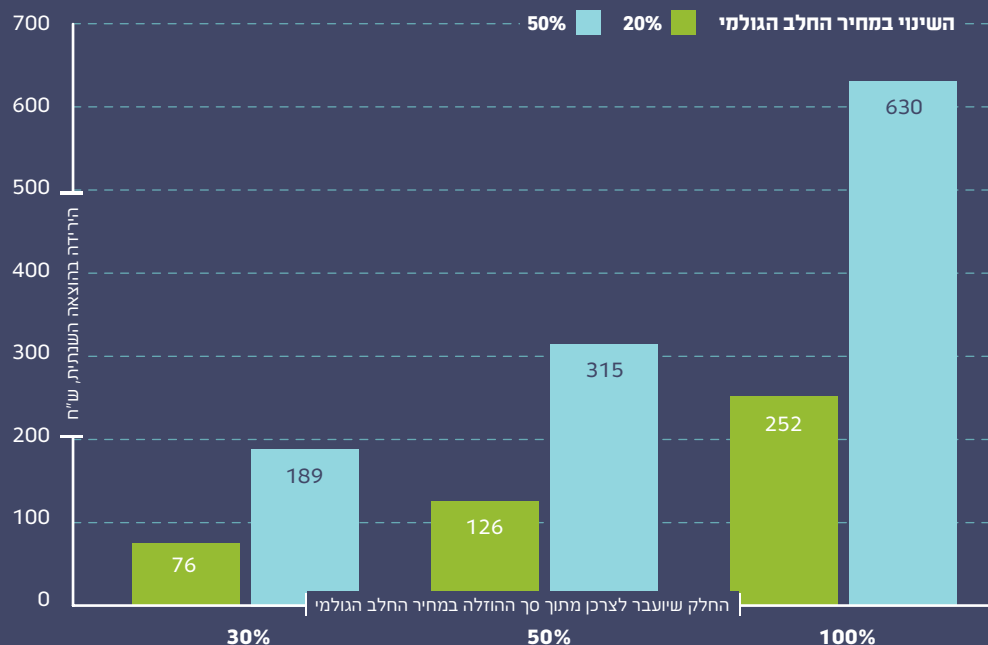
בתרחיש המיטבי מנקודת הראות של הצרכנים, שבו מחיר החלב הגולמי יורד ב-50% וכל השינוי מועבר לצרכנים, ההוצאה של משפחה בת חמש נפשות תקטן ב-52.5 ש"ח לחודש

טבלה 15: השפעת השינוי במחיר החלב הגולמי על ההוצאה החודשית לתצרוכת של משפחה בת חמש נפשות

השפעה שנתית, ש"ח			השפעה חודשית, ש"ח			אחוז השינוי
30%	50%	100%	30%	50%	100%	המועבר לצרכן במחיר החלב הגולמי
75.6	126.0	252.0	6.3	10.5	21.0	20%
189.6	314.4	630.0	15.8	26.2	52.5	50%

מקורות הנתונים: הלמ"ס, ועד הרפתנים; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 8: השפעת השינוי במחיר החלב הגולמי על ההוצאה השנתית לתצרוכת של משפחה בת חמש נפשות



מקורות הנתונים: הלמ"ס, ועד הרפתנים; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

הניתוח שהצגנו מצביע על כך, שהשפעתו של השינוי במחיר החלב הגולמי על עלות המחיה היא נמוכה. פוטנציאל ההשפעה של שינוי במרווחי העיבוד, השיווק והמע"מ על המחיר לצרכן הוא גדול יותר.

תחרות הוגנת

במדינות המשמשות מקור פוטנציאלי ליבוא מוצרי חלב לישראל, חלקה של התמיכה שהחקלאים מקבלים מהמדינה מגיע לעד 40% מהכנסות החקלאים; תמיכה משמעותית שמשפיעה על המחיר שבו הם יכולים לייצא את תוצרתם

כשעורכים השוואות בין-לאומיות לגבי מחיר היבוא האפשרי, ראוי להביא בחשבון את התמיכה שמקבלים יצרני החלב במדינות רבות בעולם, ובכללן במדינות המשמשות מקור ליבוא מוצרי חלב לישראל. תמיכה זו, בין שהיא ישירה ובין שהיא עקיפה, משפיעה על המחיר שבו יכול היצרן לייצא את תוצרתו. בדיקת היקף התמיכות והשפעתן מעלה שמדובר ברכיב משמעותי, שגובהו מגיע לעד 40% מהכנסות החקלאים ו-70% מהיתרה להון ועבודה עצמית¹²².

איור 9: משקל התמיכות מהיתרה להון ועבודה עצמית והתפלגות משקי החלב בין מרוויחים למפסידים במדינות האיחוד האירופי



מקור הנתונים: EU Dairy Farms Report, European Commission, November 2018
עיבוד הנתונים: ד"ר יעל קהל, מכון יסודות

אלה הרואים במחיר נמוך לצרכן את המטרה היחידה (ומבטלים או מתעלמים מכל מטרה אחרת), אינם רואים בנקודה זו בעיה. אדרבא, לטענתם, אין סיבה שלא לנצל את כספי משלם המיסים במדינות המקור על מנת להוריד את יוקר המחיה בישראל¹²³.

החקלאים הישראלים כפופים לרגולציות רבות על איכות המוצר, איכות הסביבה, רווחת בעלי החיים ועוד, שלהן השפעה על עלויות הייצור. זאת בעוד שהיבוא לישראל אינו מוגבל על ידי תקינה, והיצרנים בחלק ממדינות המקור אינם נדרשים ואינם עומדים בסטנדרטים הנדרשים בארץ

סוגיות נוספות הראויות לדיון בהקשר לתחרות ההוגנת מול היבוא הן תנאי הגידול, רווחת בעלי החיים ונוהלי האיכות והבקרה. היבוא לישראל אינו מוגבל על ידי תקינה, בעוד שהחקלאים הישראלים כפופים לרגולציות רבות על איכות המוצר, איכות הסביבה, רווחת בעלי החיים ועוד. לרגולציות אלה השפעה על עלויות הייצור, והיצרנים בחלק ממדינות המקור אינם נדרשים ואינם עומדים בסטנדרטים הנדרשים בארץ¹²⁴.

3.2 גודל יחידת הייצור כפתרון יחיד

צמצום מספר הרפתות, הגדלת יחידת הייצור הממוצעת ושונות גדולה בגודל הרפתות מאפיינים משקי חלב רבים בעולם, לא רק את זה של ישראל

תהליך צמצום מספר הרפתות והגדלת יחידת הייצור הממוצעת, כפי שמתרחש בישראל, מאפיין את כל משקי החלב במדינות המפותחות. גם השונות הגדולה בגודל הרפתות קיימת במשקי חלב נוספים בעולם ואינה מאפיין ייחודי לענף בישראל¹²⁵.

עם זאת, גודל הרפת האופטימלי ושאלת היתרונות לגודל הם נושאים העומדים בלב המחלוקות ותהליכי השינוי שעוברים על הענף.

יעילות וגודל הרפת

התפיסה הרווחת היא שבענף הרפת קיימים יתרונות לגודל, הבאים לידי ביטוי ביעילות כלכלית ובהורדת עלות הייצור ליחידה ככל שהרפת גדולה יותר. תפיסה זו מכתובה מדיניות של הגדלת יחידות הייצור. כל ההסכמים והרפורמות שנעשו משנת 1998¹²⁶ כללו רכיב של הגדלת יחידות הייצור, כשעיקר הדרישה והשינוי נעשו ברפת המשפחתית, שהיקף הייצור הממוצע שלה גדל ב-264% מאז שנת 2000 (נכון להיום, הרפת הישראלית המשפחתית היא מהגדולות בעולם).

איור 10: התפתחות הייצור לרפת לפי מגזרים, 2000-2020

מקור הנתונים: מועצת החלב; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

¹²⁵ ירפורמת הרפת 1997, הסכם לוקר 2011, הסכם בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי ליעול ענף הבקר והחלב 2018. לפרטים נוספים ראו בהמשך ובנספח.

בשנת 2000 היה הייצור הממוצע של רפת משפחתית בישראל 430 אלף ליטר ואילו בשנת 2020 עמד הייצור הממוצע על 1,203 אלף ליטר – גידול של 180%. הייצור הממוצע של הרפת השיתופית גדל באותה תקופה ב-79%.

בחינת הנתונים המופיעים בסקר "רווחיות ענף רפת החלב"¹²⁶ מצביעה על פערים משמעותיים ברווחיות המגזר השיתופי בהשוואה למגזר המשפחתי, תוך הצגת מתאם לגודל הרפת. נתונים אלה, יחד עם התיאוריה הכלכלית התומכת ביתרונות לגודל, מהווים את הביסוס לדרישה המתמדת להגדלת יחידות הייצור¹²⁷.

**ניתוחים שנעשו על התוצאות
המקצועיות והעסקיות בענף וסקרי
הרווחיות מצאו, שגודל הרפת
מסביר שיעור של 10%-20% בלבד
מההבדלים ברווחיות בין הרפתות,
ושהמשתנה העיקרי המסביר את
הצלחת הרפת הוא איכות הניהול**

לעומת זאת, ניתוחים שנערכו על התוצאות המקצועיות והעסקיות בענף^{128,129} וסקרי הרווחיות¹³⁰, מצאו מתאם נמוך בין גודל הרפת לרמת הרווחיות. ניתוחים אלה העלו, שגודל הרפת מסביר שיעור של 10%-20% בלבד מההבדלים ברווחיות בין הרפתות¹³¹. בסדרת עבודות מחקר שנערכו בפקולטה לחקלאות ברחובות על נתוני הרפת הישראלית נמצא שהמשתנה העיקרי המסביר את הצלחת הרפת הוא איכות הניהול¹³².

בהתחשב במאפייני הרפת, הגדלת יחידות הייצור אינה מביאה בהכרח להתייעלות. היא אף פוגעת ביעילותן של רפתות שאיכות הניהול שלהן נמוכה, שכן כתוצאה מהגידול ביחידות הייצור, היקף הייצור "הבלתי יעיל" שלהן מתרחב.

הסבר אחר להבדלים בין רפתות בגדלים שונים מצביע על כך, שבכל רמת גודל, משקים יעילים עם רווחיות טובה מצליחים לגדול גם במסגרת החוק הקיים, משקים ברמת יעילות בינונית אינם פועלים לשינוי היקף הייצור שלהם, ומשקים שאינם יעילים נפלטים מהענף (ובכך משחררים מכסות לטובת רפתות שמעוניינות לגדול)¹³³.

קושי נוסף לחזות את השפעת שינויי המדיניות על מבנה הענף נובע מהבדלים מהותיים בין המגזר המשפחתי למגזר השיתופי בכל הקשור לתפקידה של הרפת בסך כל התיק העסקי של המשק ובמאפייני קבלת ההחלטות של הבעלים. בחינה של מאפיינים אלה מצביעה על כך, שהיתרה לליטר אינה מדד מספק לניבוי החלטות פרישה מהענף.

הנחת העבודה המקובלת היא, שבתנאי ירידת מחירים ושחיקת רווחים מואצת, תתרחש פרישה מסיבית של חקלאים, בעיקר מהמגזר המשפחתי, שרבים מהמשקים בו נמצאים כבר היום בשולי רווח נמוכים מאוד. מבחינה ראשונית של סוגיות תפקידה של הרפת בתיק העסקי ומאפייני קבלת ההחלטות של הבעלים, נראה שלסוגיות אלה חשיבות והשפעה על ההחלטה להישאר בענף או לפרוש ממנו. נדרש לערוך ניתוח מורחב בנושא זה. להערכתנו, ניתוח זה יצביע על כך, שקיימים מצבים שבהם תתרחש יציאה משמעותית גם של רפתות שיתופיות מהענף.

בישראל קיימת התנגשות בין המדיניות המקדמת הגדלה של יחידות הייצור כמפתח ליעילות ובין מדיניות התכנון הפיזי. רפת גדולה נתפסת כמבנה תעשייתי הפוגע בנוף הכפרי, ולכן קיימת מגבלה תכנונית לגודלן של הרפתות המשפחתיות. על פי הגדרות משרד החקלאות, רפת משפחתית יכולה להגיע עד ל-2.2 מיליון ליטר (בהתבסס על מחיר המטרה של 2019), ולפחות מכך כאשר מדובר במשק משפחתי מעורב¹³⁴. תקנות התכנון הקיימות מגבילות בפועל את הרפת המשפחתית במיקומה הקיים ל-1.1 מיליון ליטר, שכן רוב הרפתות המשפחתיות נמצאות היום בחלקה א', סמוך לבית המגורים (הגדלה מעבר ל-1.1 מיליון ליטר מחייבת העברת הרפת לאזור אחר). מגבלות התכנון לרפת השיתופית אינן מוחלטות, והן נגזרות ממיקומה ביחס למתאר היישוב או לערכי טבע ותכנון אחרים. מגבלות תכנון אלה מהוות חסם משמעותי בפני אפשרות של הגדלת רפתות קיימות, הן במגרז המשפחתי והן במגרז השיתופי¹³⁵.

הדיון בדבר יתרונות לגודל וההיקף הנכון לרפת רלוונטי רק בתנאי שמתקיים משטר תכנון פרטני, המקצה מכסות אישיות. בתנאים אלה, קיומם של יתרונות לגודל הוא נתון שצריך להוות שיקול בתוך מכלול השיקולים לקביעת סל כלי המדיניות, תוך התחשבות בשאר המטרות, ובכללן רווחיות היצרנים, המחיר לצרכן ותפקידה של הרפת במשק הישראלי בשמירת צביון המרחב הכפרי.

המציאות שבה נדרשים החקלאים להגדיל את יחידות הייצור בשל הדרישה ליעילות כלכלית, כאשר במקביל נאסר עליהם להגדיל עקב מגבלות התכנון, היא חסרת היגיון

המציאות הנוכחית, שבה נדרשים החקלאים להגדיל את יחידות הייצור בשיעורים של עשרות אחוזים בתוך תקופה קצרה בשל הדרישה ליעילות כלכלית, כאשר במקביל נאסר עליהם להגדיל עקב מגבלות התכנון, היא חסרת היגיון.

בהקשר זה ראוי לציין, שעל אף העובדה שחלק גדול מאתגרי המדיניות בענף נוגעים למשק

המשפחתי ולעמידו, לרשות מקבלי ההחלטות לא עומד בסיס נתונים עדכני ומספק של מצבו ושל צרכיו (סקר החקלאות האחרון שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היה בשנת 1995)¹³⁶. המידע החסר נוגע למאפייני הניהול, לצורכי ההשקעות, למשקלה של הרפת בהכנסה המשפחתית, לגיל החקלאים ועוד. היעדר הנתונים מקשה על זיהוי נקודות המפתח המחייבות התייחסות וגיבוש מענים הולמים במסגרת המדיניות הענפית.

3.3 מי מתכנן והאם קיים ענף חלב ללא תכנון?

המכסות האישיות הן אחד מחסמי היעילות המשמעותיים של הענף, אך התערבות במנגנוני השוק מתוך כוונה להשפיע על הכמויות המיוצרות היא רכיב מובנה בפעילות הענף, שבשל חוסר הסימטריה בין החקלאים למעבדים, מתקשה להתייצב בנקודת שיווי משקל שנותנת מענה לביקוש של הצרכנים הסופיים.

כאמור, אחד מכלי המדיניות המרכזיים בענף החלב הישראלי הוא התכנון הפרטני – המכסות האישיות. המדינה קובעת למעשה למי מותר לייצר חלב ובאיזו כמות. המכסות, במתכונתן הקיימת, הן אחד מחסמי היעילות המשמעותיים של הענף. עם זאת, התערבות במנגנוני השוק מתוך כוונה להשפיע על הכמויות המיוצרות (באמצעות רגולציה על המחירים או על ידי תכנון כמויות ברמת החקלאי) היא רכיב מובנה בפעילות הענף, שמפאת חוסר סימטריה בין החקלאים למעבדים והבדלים גדולים בין גמישות ההיצע לגמישות הביקוש של חלב גולמי, מתקשה להתייצב בנקודת שיווי משקל, ובפרט כזו הנותנת מענה לביקוש של הצרכנים הסופיים.

איור 11: מבנה שרשרת הערך של ענף החלב



שני מאפיינים מרכזיים של הענף, אורך חיי המדף המוגבל של החלב הגולמי והיותן של המחלבות הגורם היחיד שיכול לעשות שימוש בחלב גולמי, יוצרים חוסר סימטריה בין החקלאים למחלבות. חוסר סימטריה זה מתקיים במידע, ביכולת לשלוט בכמויות המיוצרות ולאגור את התוצרת וביכולת לשווק אותה.

מידע: החקלאים אינם חשופים לאיתותים שיווקיים מצד הצרכנים הסופיים, ותלויים לחלוטין במידע ובתנאים שמכתיבה המחלבה.

אורך חיי המדף: חלב שלא מגיע למחלבה בתוך 48 שעות ממועד חליבתו נחשב כלא ראוי לשימוש ומושמד, ולכן החקלאי אינו יכול לאגור את התוצרת. מצד שני, החקלאי גם אינו יכול להימנע מחליבה בשל הסבל שייגרם לפרה. שליטתו של החקלאי בכמות המיוצרת והמוצעת למכירה, שתלויה גם במשתני אקלים, בריאות העדר ועוד, נמוכה מאוד בטווח הקצר, ומוגבלת גם בטווחים ארוכים.

שימוש בחלב הגולמי: הגורם היחיד שלו יכול הרפתן למכור את התוצרת הוא המחלבות, מאחר שהן היחידות שיש להן את הידע והאמצעים להפוך את החלב הגולמי מחומר גלם למוצרי חלב לצריכה. בעוד שהחקלאים מיצרים מוצר יחיד, בעל חיי מדף קצרים, המחלבות מייצרות מגוון מוצרים, מה שמאפשר להן לאגור את התוצרת ולווסת את הייצור והשיווק בהתאם לביקושים.

התאמות הכמויות על ידי המחלבות

בכל משקי החלב המפותחים בעולם, מספר הרפתות גדול בהרבה ממספר המחלבות. בתנאי "שוק חופשי", ובהיעדר כל מעורבות מצד המדינה, המחלבות יהיו הגורם המתכנן. בשל כוחן העודף, הנובע כאמור ממאפייני הבסיס של הענף, הסכמי ההתקשרות שלהן עם הרפת יגדירו את המחירים ואת הכמויות שיהיו בשוק. יכולת התגובה של הרפת לשונייים בביקוש ולעדכון כמות הייצור היא מוגבלת, ומתקיימת רק בטווחי זמן ארוכים, מאחר שהיא מחייבת שינוי בממשקי ההזנה והוספה או הוצאה של פרות ממעגל הייצור. הניסיון באירופה מלמד, שביטול משטר המכסות חשף את החקלאים לתנאי שוק, שלא היו להם כלים להתמודד איתם¹³⁷.

יתרונה של התאמת כמויות הנעשית על ידי המחלבות הוא בעצם התנהלות הענף בתנאי "שוק

**יתרונה של התאמה על ידי המחלבות
הוא בעצם התנהלות הענף בתנאי
"שוק חופשי". חסרונותיה כוללים
ניצול כוחן ביחס לחקלאים, תוך
הכתבת תנאי התקשרות בלתי הוגנים
ותנודתיות גדולה במחירים**

חופשי"; אופטימיזציה של כמויות ומחירים על בסיס הסכמה בין היצרנים לצרכנים. חסרונותיה כוללים ניצול כוחן של המחלבות ביחס לחקלאים, תוך הכתבת תנאי התקשרות בלתי הוגנים ותנודתיות גדולה במחירים. הסבירות להתממשות ניצול כוחן של המחלבות גדולה יותר ככל שמגזר העיבוד ריכוזי יותר (רמת הריכוזיות של מגזר

העיבוד בארץ גבוהה מאוד²). התנודתיות המוגברת במחירים נובעת מכך שקבועי הזמן לשינוי כמויות הייצור ארוכים יחסית, ומנגד אין לחקלאים אלטרנטיבה לשיווק התוצרת. כל עודף או מחסור מנקודת המבט של המחלבות מתורגם לשינוי מחיר, שהחקלאים נאלצים לקבלו.

התאמת הכמויות על ידי המדינה

**התאמת הכמויות על ידי המדינה
מבוססת על ראייה כוללת,
ונעשית מתוך מחויבות לטובת
כלל המעורבים - החקלאים,
המחלבות והצרכנים. חסרונותיה
הבולטים הם ההתערבות בשיווי
המשקל של השוק, פגיעה
ביעילות שרשרת הערך והעובדה
שהערך הכלכלי של המכסות
יוצר מוקד כוח פוליטי שעלול
להשפיע על ההחלטות**

כאשר המדינה בוחרת להיות הגורם האחראי לקביעת כמויות הייצור וויסות הענף, היא עושה זאת באמצעות מכסות ייצור פרטניות לחקלאים מצד אחד, וחויב המחלבות לקלוט כל כמות של חלב המיוצר במסגרת המכסה במחיר המטרה מצד שני.

ההתאמה על ידי המדינה מבוססת על ראייה כוללת, ונעשית מתוך מחויבות לטובת כלל המעורבים – החקלאים, המחלבות והצרכנים. חסרונותיה הבולטים הם ההתערבות בשיווי המשקל של השוק, פגיעה ביעילות הייצור והעובדה שהערך הכלכלי של המכסות יוצר מוקד כוח פוליטי, שעשוי להיות בעל השפעה על ההחלטות.

התאמת הכמויות על ידי החקלאים

חלופת ההתאמה על ידי החקלאים מוכרת בעולם ומתקיימת במסגרת ארגונים קואופרטיביים. חקלאים קטנים רבים מתאגדים במסגרת הקואופרטיב לגוף מייצג אחד, המאגם את כוח המיקוח שלהם (בקואופרטיב פשוט), או את כלל התוצרת ורכישת התשומות שלהם, תוך ניצול יתרון לגודל (בקואופרטיבים מורכבים יותר). בענף החלב מתבטא איגום הכוח במשא ומתן על מחירים וכמויות, שמנהל הקואופרטיב מול המחלבות עבור כלל החקלאים החברים בו. במקביל, הקואופרטיב מפעיל תכנון ומגבלות ייצור על החברים, שנאכפות באמצעות השליטה בתמורות המתקבלות מהמחלבות והעברתן לחקלאים. כאשר הקואופרטיב הוא גם בעלים של מפעל עיבוד (מחלבה או מתקן ייבוש), יש בכוחו לסלק עודפים מהשוק, יכולת הוויסות שלו גדלה³. במדינות שבהן פועלים

² למרות שיש בישראל עשרות מחלבות, שלוש המחלבות הגדולות – תנובה, שטראוס וטרה – קולטות מעל 90% מהחלב הגולמי.

³ עם זאת, הוויסות נעשה דרך מוצרים שהערך המוסף שלהם נמוך, בעיקר חמאה ואבקת חלב, מה שמגביל את רווחיות הקואופרטיב ואת יכולתו לייצר פרמיה לחברים ממפעל העיבוד.

קואופרטיבים של חקלאים בענף החלב, נשמרת לכל חקלאי הזכות לבחור אם להצטרף לקואופרטיב או לנהל משא ומתן עצמאי מול המחלבה.

פעילותו של קואופרטיב חקלאים משנה את יחסי הכוחות בין המוכרים לקונים ומשפיעה על נקודת שיווי המשקל של הכמות והמחיר. יחד עם זאת, נשמרים בו תנאי הבסיס של מסחר חופשי, המוגדר על ידי מוכר מרצון לקונה מרצון, ללא התערבות חיצונית.

איגום המשאבים הופך את הקואופרטיב לגורם שוק משמעותי ומאפשר לו לנצל יתרונות לגודל, הן במכירת התוצרת והן בקניית תשומות. פעילותו משנה את יחסי הכוחות בין המוכרים לקונים ומשפיעה על נקודת שיווי המשקל של הכמות והמחיר. יחד עם זאת, למרות השפעתו של הקואופרטיב על השוק, נשמרים בו תנאי הבסיס של מסחר חופשי, המוגדר על ידי מוכר מרצון לקונה מרצון, ללא התערבות חיצונית.

יתרונותיה של ההתאמה על ידי החקלאים באמצעות קואופרטיב הם התגברות על כשל השוק, הנובע מהכוח העודף שיש למחלבות ביחס לחקלאים בשל אופי המוצר, תוך שמירה על חופש הבחירה העסקי. חסרונותיה נובעים מחסרונות וסיכונים המקושרים לארגון קואופרטיבי: קיומם של "רוכבים חופשיים", הנהנים מהישגי התאגיד בלי להיות כפופים למרותו ולתנאיו, התמריצים להתייעלות קטנים יותר מאשר בתחרות חופשית וכשלים הנובעים מהתרחקות המנהלים מהשטח.

טבלה 16: סיכום היתרונות והחסרונות של גורמי התכנון האפשריים בענף החלב

הגורם המתכנן	יתרונות	חסרונות
המחלבות 	התנהלות בתנאי "שוק חופשי"	תנודתיות גדולה במחירים, ניצול מעמד מונופוליסטי
המדינה 	ראייה כוללת, גורם ניטרלי המחויב לטובת הכלל	התערבות בשיווי המשקל של השוק, מוקד כוח פוליטי
החקלאים 	התגברות על כשל השוק של כוחן של המחלבות, שמירה על חופש הבחירה העסקי (אין חובה להצטרף לקואופרטיב)	צמצום התמריצים להתייעלות, "רוכבים חופשיים", כשלים ניהוליים

אופיו של הגורם המווסת (והמתכנן) משפיע על מידת התחרותיות בשוק ועל הרמה הפוטנציאלית של רווחיות היצרנים. בחירת כלי המדיניות, ובכללם הגדרת הגורם המווסת, ראוי שתיעשה בהלימה למטרות שרוצה המדיניות להשיג.

3.4 פגיעה ביציבות הענף

מרבית פעולות הממשלה נועדו לקדם, באופן בלעדי כמעט, את אחת ממטרות הדגל שלה במאבקה ביוקר המחיה בעשור האחרון - הורדת המחיר לצרכן. הפעולות היוו למעשה מעקף לחוק החלב, לצד המשך קיומו הרשמי

במהלך העשור החולף אושר ונכנס לתוקף חוק החלב, הוגשו המלצות ועדת קדמי ונחתמו שלושה הסכמים בין המגדלים לממשלה: הסכם לוקר, הסכם הבנות 2014 והמתווה החדש (2018). בחודש ינואר 2021 נחתם "סיכום בין משרדי - מדיניות ייצור חלב מקומי ויבוא חלב". בנוסף, משרד החקלאות פרסם בשנת 2016 מתווה מדיניות לענף החלב. כל אלה באו בהמשך לרפורמה הגדולה שהונהגה בענף בשנים 1997-2008 ומכונה גם "רפורמת איכות הסביבה".

רוב ההמלצות וההסכמים הנ"ל כוונו, באופן בלעדי כמעט, לקדם את אחת ממטרות הדגל של הממשלה במאבקה ביוקר המחיה בעשור האחרון - הורדת המחיר לצרכן של חלב ומוצריו¹³⁸ - והיוו, למעשה, מעקף לחוק החלב, לצד המשך קיומו הרשמי.

בחינת ההסכמים מצביעה על קווי דמיון רבים ביניהם, הן במטרות והן בכלי היישום, שכוללים עידוד הגדלת יחידות הייצור, בדגש על הרפתות הקטנות, שינויים בדרך קביעת מחיר המטרה וצמצום החסמים וההגבלות על היבוא. למרות הדמיון באמצעים, ישנם הבדלים ניכרים בעוצמת הכלים הנכללים בכל אחד מההסכמים (סקירה רחבה של הסכמים אלה מובאת בנספח).

ועדת קדמי

ועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון מונתה בעקבות מחאת הקוטג', וכללה צוות משנה לתחום משק החלב. הצוות מצא אחד-עשר כשלים במקטע הרפתות, ארבעה כשלים במקטע המחלבות וארבעה כשלים במקטע הקמעונאי. שרת החקלאות והיצרנים התנגדו להמלצות ועדת קדמי בנושא ענף החלב, ואלו לא התקבלו כהחלטת ממשלה. ארבעה חודשים אחרי פרסום ההמלצות נחתם הסכם לוקר.

הסכם לוקר ומסמך ההבנות

הסכם לוקר - "הסכם עקרונות לעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב" - נחתם באוקטובר 2012. ההסכם הגדיר תוכנית התייעלות מואצת, שייעודה להביא את יחידות הייצור בענף לגודל מינימלי של 700 אלף ליטר לרפת. תקופת הביצוע הוגדרה לארבע שנים (2013-2016). ביצוע ההסכם חייב החלטת ממשלה¹³⁹ ועדכון תקנות הנוגעות לניהול הענף.

מסמך ההבנות נחתם בין הממשלה למגדלים באפריל 2014, והיווה מתווה המשך להסכם לוקר. הוא נועד לעודד את התחרות בתחום המחלבות ואת המשך ההתייעלות בתחום ייצור החלב.

הסכם 2018

בסוף אוקטובר 2018 נחתם הסכם "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי ל"יעול ענף הבקר לחלב"¹⁴⁰. עקרונות ההסכם דומים למתווה לוקר, אולם עוצמת הכלים שמופעלים בו קשה יותר מנקודת מבטם של החקלאים, וכן הוא לא כולל מנגנון פיצוי למגדלים שיבחרו לפרוש. ההסכם התקבל על ידי החקלאים בהתנגדות עזה^{141,142}, הדרג המקצועי הבכיר במשרד החקלאות התנגד לו, ואילו שר האוצר ושר החקלאות היללו אותו "כרפורמה היסטורית"¹⁴³. ביצוע ההסכם חייב שינויי חקיקה, שלא התאפשרו בגלל המצב הפוליטי בישראל, וההסכם לא יושם.

הסכם 2021

בחודש ינואר 2021 חתמו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר על "סיכום בין משרדי – מדיניות ייצור חלב מקומי ויבוא חלב", שבא במקום ההסכם משנת 2018. ההסכם, שהחקלאים אינם צד מפורש בו, הוא לשלוש שנים עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. עקרונותיו כוללים שמירה על היקפי הייצור המקומי ועל מנגנון מחיר המטרה (עם רף תחתון לגודל הרפתות הנכללות בסקר הרווחיות שמשמש לחישובו), והרחבת האפשרות ליבוא פטור ממכס כמענה לגידול בצריכה. גם הסכם זה חייב שינויי חקיקה ויישומם החל ביוני 2021, אחרי כינון כנסת וממשלה חדשות (בהמשך לבחירות במרץ 2021).

כפי שהוסבר בנייר זה, המדיניות המוצהרת, הנשענת על מטרות חוק החלב, מיושמת על ידי סדרה של כלי מדיניות השייכים לקטגוריה של תמיכות עקיפות. ההסכמים, התוכניות והרפורמות, המונחים על שולחן הממשלה והחקלאים חדשות לבקרים, נמצאים בחוסר הלימה לחוק ולמטרותיו, ומהווים למעשה מעקף, תחום בזמן, לחוק. ריבוי השינויים במדיניות הממשלה מייצר חוסר ודאות גדולה בכל הרבדים בענף ובעיקר אצל החקלאים. אי-הוודאות מועצמת מהיעדר הסכם ארוך-טווח ומהתחושה שעצם מדיניות התכנון בסכנה. תחושת אי-הוודאות מייצרת עלויות עודפות ופוגעת ביעילות ובהתייעלות, בעיקר כי היא מקטינה מאוד את נכונותם של החקלאים להשקיע ברפתות. יכולתו של הענף להתפתח מותנית בביצוע השקעות והתחדשות, שלהן הוא משווע.

3.5 סיכום הבעיות במדיניות הקיימת

ניתן להצביע על ארבע בעיות עיקריות במדיניות הקיימת:

א. מתן משקל יתר למחיר לצרכן מתוך כלל מטרות המדיניות, וריכוז המאמץ להשפיע עליו

דרך שינוי במקטע החלב הגולמי, שחלקו במחיר הסופי לצרכן קטן;

ב. מתן משקל יתר ליתרונות לגודל כגורם המסביר את הפערים ביעילות הייצור וברווחיות החקלאים, וריכוז המאמץ להגברת היעילות באמצעות הגדלת יחידות הייצור;

ג. התעלמות מכך שתכנון הוא רכיב הכרחי לפעילות הענף;

ד. סתירה בין המדיניות הרשמית לדרך יישומה, ופגיעה ביציבות הענף כתוצאה משינויים רבים ותכופים באופן יישום המדיניות.

המדיניות הנוכחית נותנת משקל יתר למחיר לצרכן מתוך כלל מטרות המדיניות ומרכזת את המאמץ במקטע החלב הגולמי, שחלקו במחיר הסופי לצרכן קטן; נותנת משקל יתר ליתרונות לגודל כגורם מסביר לפערים ביעילות הייצור וברווחיות; מתעלמת מהיותו של תכנון כלשהו רכיב הכרחי לפעילות הענף; ופוגעת ביציבות הענף כתוצאה משינויים רבים ותכופים באופן יישום המדיניות

הבעיות והקשיים המרכזיים במצב הנוכחי מנקודות המבט השונות:

של הצרכנים



1. מחיר גבוה בהשוואה למחיר הצפוי מאלטרנטיבת היבוא
2. עיקר נטל "התמיכה בחקלאים" מוטל על הצרכנים

של החקלאים



3. בתנאי "שוק חופשי" רמת הסיכון לחקלאי לא סבירה ומונעת השקעות והתחדשות
4. חוסר ודאות הנובע משינויים תכופים במדיניות, ובכלל זה מהלכי מדיניות שעוקפים את חוק החלב
5. ויכוח עם הממשלה על רמת היעילות ודרכי מדידתה

של המחלבות



6. חומרי גלם יקרים
7. המחיר המפוקח לצרכן אינו רווחי

של הממשלה



8. המחיר הגבוה משפיע על יוקר המחיה ויוצר פגיעה ברווחת הצרכנים
9. ישראל אינה עומדת בתנאי ה-WTO ובהסכמי הסחר שעליהם היא חתומה
10. המדיניות הקיימת מאפשרת ליצרנים שאינם יעילים להישאר בענף

**"הממשלה צריכה להחליט מה
היא משמרת, את המשבר או את
הענף. עליה להגדיר את תפקידי
הענף, וברגע שתתקבל ההחלטה -
משרדי הממשלה יידעו לבצע"**

החווייה של כל הגורמים הפועלים בענף היא חוויה של משבר מתמשך. כפי שהיטיב לבטא שחר אור גבע, סמנכ"ל התאחדות מגדלי בקר¹⁴⁴: "קודם כל הממשלה צריכה להחליט מה היא משמרת, את המשבר או את הענף. נכון להיום אני לא בטוח שהממשלה החליטה. על מנת לייצר תוכנית עבודה עבור כל גוף, ובטח עבור גוף כמו ממשלה, יש צורך בהגדרת מטרות ויעדים. הממשלה צריכה להגדיר את תפקידי ענף החלב. האם ענף החלב צריך להבטיח עוגן פרנסה בפריפריה? האם ענף החלב צריך לספק את כל תצרוכת החלב של מדינת ישראל? אולי די לו למשק החלב שיספק את התצרוכת הניגרת והשאר יגיע ביבוא? אני לא מתיימר להחליט עבור הממשלה, אבל ברגע שתתקבל ההחלטה, הממשלה תדע לבצע. אנשי המקצוע במשרדי הממשלה מקצועיים מאוד ויידעו להוציא כל תוכנית אל הפועל בצורה טובה, אולם נדרשת החלטה ברורה. התחושה היא שאין החלטה לגבי תפקיד הענף, ואם יש החלטה, אז פקידי הממשלה לא מתודרכים בהתאם".

**חוויית המשבר המתמשך בענף
מלווה בתחושת תסכול, שכן
מנקודת מבטם של החקלאים
הענף מתנהל בהצלחה ניכרת:
חל גידול רציף בפריון, תנובת
החלב הממוצעת לפרה גדלה, חל
שיפור באיכות החלב, בשיטות
הייצור, בפיקוח הווטרינרי
והבריאותי, בעמידה בסטנדרטים
של איכות הסביבה ובמערכת
הבקרה והפיקוח, ומנהיגי
המדינה מרבים להתגאות
בהישגי הרפת הישראלית**

חוויית המשבר מלווה בתחושת תסכול, שכן מנקודת מבטם של החקלאים הענף מתנהל בהצלחה ניכרת: חל גידול רציף בפריון, תנובת החלב הממוצעת לפרה גדלה, חל שיפור באיכות החלב, בשיטות הייצור, בפיקוח הווטרינרי ובמצבן הבריאותי של הפרות, בעמידה בסטנדרטים של איכות הסביבה ובמערכת הבקרה והפיקוח, ומנהיגי המדינה מרבים להתגאות בהישגי הרפת הישראלית.

פרק 4:

תובנות ומסקנות

4.1 ענף החלב בישראל

במסגרת העבודה על נייר זה סקרנו וניתחנו את ענף החלב בישראל במגוון היבטים: מטרות, מבנה והתנהלות; סקרנו את הנעשה בענף החלב במקומות אחרים בעולם; בחנו את כלי המדיניות הקיימים והמקובלים וגיבשנו תובנות רבות. העיקריות בהן ראוי שיונחו בבסיסו של כל דיון מדיניות בענף.

1. אין פתרון אחד פשוט – אם היה פתרון טוב, העונה על מטרות המדיניות (והצרכים של כל השחקנים בענף), מן הסתם הוא היה מיושם. יש יותר מדרך אחת להבטיח את המשך קיומו של ענף חלב בישראל, להגדיל יעילות, להעלות את רווחת הצרכנים ולקדם קיימות ורווחת בעלי החיים, במגוון יחידות ייצור בגדלים שונים ובפריסה גיאוגרפית מגוונת.

לכל דרך יש יתרונות וחסרונות. להגדרת מטרות המדיניות, לקביעת סדרי העדיפויות ביניהן וכן להשקפת העולם יש חשיבות מרכזית בבחירת הדרך.

2. קביעת מטרות המדיניות לענף החלב – המצב שבו המדיניות מכוונת להשגת יותר מ-20 מטרות, שחלקן מתנגשות זו בזו, מקשה על ניהול מושכל וקוהרנטי. בפועל, המדיניות מתמקדת ומקדמת כל פעם קבוצה אחת של מטרות, ואינה מכוונת לאופטימיזציה משותפת של כולן.

נדרשות החלטות והגדרות של תפקידיו ומטרותיו של הענף. מהן ייגזרו האופי הרצוי של הענף וכלי המדיניות המתאימים להשגת המבנה הנבחר ולשימורו.

3. התכנון בענף – מאפייני המוצר והענף מחייבים התאמה בין הייצור החקלאי לעיבוד התעשייתי. התאמה זו, המושגת באמצעות ויסות כמויות שמתבצע על ידי תכנון, היא רכיב מבני ויסודי בהתנהלות הענף. ההתאמה יכולה להיעשות על ידי המדינה, המחלבות או החקלאים.

השאלה אינה האם יהיה תכנון בענף החלב, אלא מי יתכנן: המדינה באמצעות רגולציה, החקלאים באמצעות קואופרטיב, או המחלבות באמצעות מחיר ואינטגרציה אנכית.

4. קריסת הענף – הגדרה למצב של קריסת הענף צריכה להתבסס על היקף הענף ועל קצב צמצומו. מנקודת מבט צרכנית, קריסת המקטע החקלאי תביא למצב שבו רוב מוצרי החלב הניגר שיופקו לאזרחי ישראל ייוצרו מאבקת חלב או ייובאו.

בעוד שביטול התכנון הפרטני אינו צפוי להביא לקריסת הענף, הסרת כל המגבלות

על היבוא תיצור סיכון ממשי להמשך קיומו של ענף חלב משמעותי בישראל, עד כדי קריסתו. חוק החלב במתכונתו הקיימת אינו נותן מענה הולם לאיום זה.

5. השוואה למשקי חלב אחרים בעולם – השוואה זו צריך שתיעשה בשום שכל, בהתבסס על מאפיינים רלוונטיים, כגון האפשרות לייצא, יכולת ההשפעה על המחיר הבינלאומי ועוד. רכיבי ההשוואה צריכים להתייחס גם לכלל מטרות המדיניות ולא לרכיב יחיד. אסדרה כוללת של הענף (כנהוג בישראל ובקנדה) היא בעלת השפעה חיובית על יציבות גבוהה של הכמויות והמחירים.

בהשוואה למדינות מפותחות שמהוות מקור פוטנציאלי ליבוא, לא נמצא מודל פשוט המאפשר שמירה על יציבות הענף, על רווחת הצרכנים ועל רווחיות החקלאים.

ביטול ההגבלות על היבוא במדינות שאינן מייצאות מוביל בדרך כלל לירידת המחיר לחקלאים, לקיפאון ואף לצמצום משמעותי בהיקף הענף ולהגדלת רווחי היבואנים והקמעונאים. ההשפעה על המחיר לצרכן אינה חד-משמעית, ובכל מקרה לא ניתן לצפות שביטול המכסים יובל באופן אוטומטי לירידת המחיר לצרכנים.

6. תחרות הוגנת – התמיכה הממשלתית שמקבלים החקלאים במדינות המהוות מקור פוטנציאלי ליבוא מגיעה לעד 40% מהכנסותיהם. זו תמיכה משמעותית מאוד, שמשפיעה על המחיר שבו הם יכולים לייצא את תוצרתם. בנוסף, היבוא לישראל כמעט שאינו מוגבל על ידי תקינה. היצרנים בחלק ממדינות המקור אינם עומדים בסטנדרטים של איכות המוצר, איכות הסביבה ורווחת בעלי חיים, הנדרשים בארץ ואשר משפיעים על עלויות הייצור של החקלאים הישראלים.

הרחבת היבוא צריכה להיעשות תוך יצירת תנאי תחרות הוגנים לחקלאים הישראלים, אשר ישקפו את התמיכה שניתנת לחקלאים במדינות המקור ליבוא ואת רכיבי התקינה הנדרשים בארץ.

7. צמצום המעורבות הממשלתית (דה-רגולציה) – השפעתה של דה-רגולציה בענף החלב תלויה במידה רבה ביכולתן של המחלבות המקומיות לקחת חלק בסחר הבינלאומי. בהיעדר אפשרות ליצוא משמעותי (כמו בישראל), היקף הייצור קופא בטווח הקצר ומצטמצם בטווח הארוך. במצב זה, רפתות משפחתיות מצליחות להתקיים באמצעות תמיכות ממשלתיות, ומעורבות הממשלה בענף ממשיכה להיות מהותית, שכן הענף נקלע למשברים תכופים.

צמצום המעורבות הממשלתית בענף עדיין יחייב תמיכה ממשלתית אלטרנטיבית לשמירה על יציבותו.

8. פרישת חקלאים מהענף והגדלת יחידות הייצור – שינוי מבנה יחידות הייצור החקלאיות בכלל, ובענף החלב בפרט, הוא תהליך המתרחש בכל העולם ונגזר מההתפתחות הטכנולוגית. בהיותו מוסבר וניתן לחיזוי על ידי התיאוריה הכלכלית, נכון לקבל תהליך

זה כחלק מההתפתחות הכלכלית. במחקרים שבחנו את הגורמים המשפיעים על היעילות ואת הקשר בין גודל הרפת ליעילות במקטע החקלאי בישראל, נמצא שהגורם הניהולי הוא המסביר העיקרי להבדלים ולא גודלן של הרפתות.

מדיניות ענפית המכוונת להגדלת היעילות מחייבת השקעה בשיפור הניהול. השינוי המבני בענף, ובכלל זה התכנסות ליחידות ייצור גדולות, מתרחש מעצמו. התרומה של משתנה הגודל לרמת היעילות אינה מצדיקה את האצתו באופן פעיל.

הגדרת שימור הרפת המשפחתית כמטרה מחייבת להעניק לה תמיכה יעודית ישירה, בדומה לנהוג למשל בשוויץ, לגבי הרפתות האלפיניות.

9. מידע ונתונים על המשק המשפחתי – למרות שחלק ניכר מהדיון בענף נוגע למשק המשפחתי, בסיס הנתונים הקיים ורמת הניתוח שלו אינם מספיקים ואינם מספקים תמונה אמينة של מצבו, צרכיו ויכולת ההתאמה שלו למצבי שוק משתנים.

היעדר בסיס נתונים הולם לגבי המשק המשפחתי עשוי להוביל לגיבוש מדיניות שאינה מתאימה לצרכים האמיתיים ושישומה לא ישיג את המטרות שנקבעו.

10. תרחישי פרישה וצמצום הענף – חלק ניכר מתרחישי הקיצון המצוירים לענף כוללים ירידת מחירים ושחיקת רווחים מואצות, שיביאו לפרישה רחבת-היקף של חקלאים. הנחת העבודה המקובלת היא, שרוב הפורשים יהיו מהמגזר המשפחתי, מכיוון שרבים מהמשקים שבו נמצאים, כבר היום, בשולי רווח נמוכים מאוד. עם זאת, ניתוח המבוסס על תפקידה של הרפת בסך כול התיק העסקי של המשק ועל מאפייני קבלת ההחלטות של הבעלים, מצביע על כך שיתכנו תרחישים שבהם תהיה יציאה משמעותית של רפתות שיתופיות מהענף.

אומדן הקצב וספי הפרישה בכל חלופה צריך לשקלל גם את מאפייני קבלת ההחלטות ודרישות הרווחיות השונות ברפת המשפחתית וברפת השיתופית.

11. פריסה גיאוגרפית – התכנון הפרטני מוגדר ככלי מרכזי ליישום המטרות העוסקות בפיזור האוכלוסייה ויצירת עוגן תעסוקתי לתושבי הפריפריה. הרפתות בישראל פרושות מהצפון עד הדרום, כשמעל 65% מהייצור נעשה באזורי עדיפות לאומית ורק 12% במרכז הארץ. תרומת ענף החלב לתעסוקה בפריפריה כוללת את המשרות הישירות בייצור ובעיבוד חלב (רפתות ומחלבות), ומשרות עקיפות בגידול מספוא ומתן שירותים נלווים לרפת. נכון לשנת 2019 מדובר בקרוב ל-9,000 משרות.

בחינת ההשפעה של תרחיש הקיצון בכל חלופה, ובעיקר של יציאה מכל רגולציה, מחייבת התייחסות לאובדן המשרות הצפוי בפריפריה, לפגיעה ביישובים שבהם החלב הוא ענף משמעותי ולעלויות שינבעו מחובותיהם של חקלאים שיקרסו.

במקביל, יש לבחון את היתרונות והחסרונות של מדיניות המפרידה בין התמיכה בענף החלב לתמיכה בפריפריה.

12. השקעות ופיתוח – ענף החלב הוא ענף עתיר הון, עם ספי כניסה ויציאה גבוהים. נכון להיום, תקופת החזר ההשקעה להקמת רפת חדשה עומדת על 15-18 שנים. ניתוח הנתונים מצביע על כך, שהשקעות משמעותיות בענף נעשות בעיקר כאשר המדינה מתקצבת השקעות הון (במסגרת הסכמים עם החקלאים). בתקופות שבהן אין תמיכה ציבורית משמעותית בהשקעה מתרחשת שחיקה מסיבית של ההון כתוצאה מאי-ביצוע השקעות.

פיתוח הענף מחייב הבטחת מדיניות ארוכת-טווח להשגת יציבות, בהתחשב בתקופת החזר ההשקעה הבסיסית.

13. תכנון כלכלי ופיזי מנקודת מבט כוללת – הדחיפה לרפת גדולה עומדת בניגוד לעמדת גופי התכנון הפיזי, ובמקרים רבים יוצרת מלכוד חוקי לחקלאי, שנדרש להגדיל את הרפת משיקולי יעילות כלכלית, אך אינו יכול לקבל היתרים להרחבתה משיקולי תכנון פיזי.

התוויית המדיניות הכוללת לענף צריכה לתת מענה גם להיבטים של התכנון הפיזי ולמנוע התנגשויות בין דרישות גופי התכנון והרגולציה השונים.

14. אמון ואופק – בהתחשב בטווח החזר ההשקעה ובצורך בהבטחת יציבות כרכיב בעל השפעה משמעותית על היעילות ופיתוח הענף, נדרשת הגדרת מדיניות ארוכת-טווח. המבנה הפוליטי הלא יציב בישראל, והעובדה שחוק ניתן לשנות או לעקוף בקלות רבה יותר מחוזה משפטי, מצדיקה את עיגון המדיניות בהסכם בין הממשלה לחקלאים.

על מנת לבסס ולהבטיח את האמון בין החקלאים לממשלה ולצמצם את מרחב ההתנגדות, יש לעגן את המדיניות הנבחרת בהסכם ארוך-טווח.

4.2 כלל החקלאות בישראל

במהלך העבודה והלימוד על נייר זה נדרשנו גם לסוגיות כלליות, הנוגעות לכלל החקלאות הישראלית ולחקלאות במדינות המפותחות בכלל. להלן תובנות שנבעו מהעבודה על המסמך ורלוונטיות לכלל החקלאות הישראלית.

1. מדיניות חקלאית: בניתוח השיח וכלי המדיניות שהופעלו בענף החלב בעשור החולף בולט מאוד היעדרה של מדיניות חקלאית ברורה ומוגדרת בישראל, כפי שקיימת במדינות רבות בעולם: מה תפקידה של החקלאות בישראל? האם, למה, כמה וכיצד ראוי ונכון לתמוך בה?

נדרשת מדיניות חקלאית כוללת למדינת ישראל, שתהווה מצפן ועוגן לסל כלי המדיניות, תוך קידום חקלאות בת-קיימא.

2. קידום טכנולוגי והתייעלות: בחקלאות נטולת יצוא, שבה הביקוש לתוצרת אינו גמיש והיצע גורמי הייצור גמיש לחלוטין, קידום טכנולוגי גורם להרעת תנאי הסחר, להרחבת

ההיצע, לירידה במחירי המוצרים ולפרישת חקלאים מהענף. כתוצאה מתהליכים אלה, מספר קטן והולך של חקלאים מספקים מזון ומוצרי חקלאות אחרים לאוכלוסייה הולכת וגדלה. בשיווי המשקל החדש, שמבטא בתוכו את הקידום הטכנולוגי (שאליו יגיע הענף רק בטווח הארוך), הצרכנים נהנים ממחירי מזון נמוכים משהיו לפני הקידום, אך הכנסת החקלאים אינה גדלה והם אינם נהנים מהקידום הטכנולוגי.

נדרש לייצר מנגנון שיאפשר קידום טכנולוגי והתייעלות מצד אחד ושמירה על רווחיות לחקלאים מצד שני.

3. דור ההמשך: עיקר הקטנת כוח האדם בחקלאות נובעת מכך שהצעירים והצעירות אינם ממשיכים בדרכי הוריהם ובוחרים במקצועות שאינם חקלאיים. השיקולים בבחירת מסלול החיים של הדור הצעיר כוללים תחושת עתיד ואופק, בשילוב עם הערכה לגבי הפרנסה ורמת החיים שנובעת מכל בחירה.

הבטחת כניסתם של צעירים ודור המשך לחקלאות נדרשת כמנוף להכנסת דם חדש, ומחייבת שילוב בין תמריצים עסקיים לשינויים מבניים.

4. להתפרנס בכבוד ולפרוש בכבוד: המידה שבה יכולים האזרחים להתפרנס בכבוד ולפרוש בכבוד מהווה מדד חשוב לרווחה החברתית הכוללת שמעניקה המדינה לאזרחיה. ההכרה בכך שהקידום הטכנולוגי בחקלאות כולל רכיב מובנה של ירידה מתמדת בתמורות ופרישת חקלאים, מובילה למסקנה שהתוצאה שיספקו כוחות השוק בהיעדר מעורבות ממשלתית בנושאים אלה עשויה להביא לפגיעה ברווחה הכוללת.

במסגרת הגדרת מדיניות חקלאית כוללת נדרשת התייחסות ייעודית לשאלות הפרנסה בכבוד והפרישה בכבוד.

בישראל, חלב ומוצריו נחשבים מוצרי צריכה בסיסיים. המציאות שבה המחיר לצרכן של רבים ממוצרים אלה גבוה משמעותית מאלטרנטיבת היבוא מעלה שאלות לגבי המדיניות המיטבית שנכון להנהיג בענף החלב בארץ

למדינת ישראל יש אינטרס ציבורי בקיומו של משק חלב מקומי: להבטיח אספקה סדירה של מוצר מזון בסיסי, לחזק את בטחון המזון והפריפריה, לשמר את השפעתו על האקולוגיה ואיכות הסביבה ואת פוטנציאל יצוא הידע שלו

ריבוי המטרות שהוגדרו לענף והעובדה שחלקן מתנגשות זו בזו, מקשים על ניהול מושכל וקוהרנטי שלו ומקשים על בחירת כלי המדיניות הנכונים ועל יצירת מנגנוני היישום והפיקוח המתאימים

חלב ומוצריו נחשבים מוצרי צריכה בסיסיים ברוב הבתים בארץ. צריכה מאוזנת של חלב, מוצרי חלב או תחליפיהם מהווה חלק מהמלצות התזונה הבריאה של מדינת ישראל. גם המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בישראל כוללת את מוצרי החלב בסל המזון הבריא הבסיסי שצריך להיות נגיש לכל אזרח. דומה שהדיון הציבורי סביב הענף, המורכב ממקטע חקלאי וממקטע תעשייתי, אינו דועך כמעט מאז קום המדינה. המציאות שבה המחיר לצרכן של רבים ממוצרי החלב גבוה באופן משמעותי מאלטרנטיבת היבוא, מעלה שאלות בדבר ההצדקה להמשך המדיניות הקיימת, ולא פחות מכך לגבי המדיניות המיטבית שנכון להנהיג בענף החלב בישראל בעת הזו.

בנייר זה ניסינו לתת מענה לשאלת היסוד: מה כל כך מסובך בענף החלב, שגורם לכל כך הרבה התחבטויות ודילמות בהתוויית המדיניות עבורו לכל כך הרבה ממשלות בעולם?

למדינת ישראל יש אינטרס ציבורי בקיומו של משק חלב מקומי. אינטרס זה נובע מהרצון להבטיח אספקה סדירה של מוצר מזון בסיסי, לשמר את ההשפעות החיצוניות שהענף מייצר ואת תרומתו לקיומם של מוצרים ציבוריים (ובכלל זה בטחון מזון, חיזוק הפריפריה וצביון המרחב הכפרי) ולשמירה על בטחון הגבולות, לשמר את השפעתו על האקולוגיה ואיכות הסביבה וכן את פוטנציאל יצוא הידע שלו.

מתוך הבנת האינטרס הציבורי שאלנו מה הן מטרות הענף. מצאנו 26 מטרות שהוגדרו במסגרת החוק ועל ידי משרדי החקלאות

והאוצר. ריבוי המטרות, והעובדה שחלקן מתנגשות זו בזו, מקשים על ניהול מושכל וקוהרנטי של הענף ומהווים רכיב משמעותי בקושי לבחור את כלי המדיניות הנכונים וליצור את מנגנוני היישום והפיקוח המתאימים. בפועל, המדיניות מתמקדת ומקדמת כל פעם קבוצה אחת של מטרות, ואינה מכוונת לאופטימיזציה משותפת של כולן.

בהמשך לזיהוי המטרות בדקנו את כלי המדיניות, הן את אלה המיושמים בצורה ייעודית בענף החלב בישראל והן את אלה שאינם מיושמים בארץ כיום: התערבות במחירים, תכנון כולל ופרטני, הגנה על ייצור מקומי, ויסות כמויות, תמיכות ישירות וביטוח רווחיות מסובסד.

בחירת כלי המדיניות, על יתרונותיהם וחסרונותיהם, משקפת מערכת ערכים ותפיסת עולם כלכלית-חברתית. אופן היישום שלהם, והשינויים החלים בו, משקפים שינויים ביחסי הכוחות בין הגורמים השונים הפועלים בענף והתאמות הנדרשות משינויים בתנאי הסביבה.

לאורך רוב העשור שחלף מאז אושר חוק החלב בכנסת התנהל הענף תחת הסכמים

קצרי-טווח ועוקפי חוק, שנחתמו בין הממשלה לחקלאים, ובצל הצהרות תכופות של שרי החקלאות והאוצר (המתחלפים) על הצורך ברפורמה בענף. הסכמים והצהרות אלו הביאו אותנו לכלול בנייר זה הרחבה על ארבעה נושאי מפתח הנמצאים בליבת המדיניות של ענף החלב בישראל: המחיר לצרכן, גודל יחידת הייצור, ניתוח מושגי של התכנון ויציבות הענף.

ארבעה נושאי מפתח נמצאים בליבת המדיניות של ענף החלב בישראל: המחיר לצרכן, גודל יחידת הייצור, ניתוח מושגי של התכנון ויציבות הענף

ההסתכלות על ענפי חלב – מבנה, שינויים ומדיניות – במדינות מערביות אחרות, מאפשרת הרחבת נקודת המבט ולימוד מניסיונם של אחרים. התמקדנו בשחקניות הבולטות בשוק הבינלאומי ובכאלה שיכולות להוות מקור ליבוא מוצרי חלב לישראל. בדקנו את ההשפעה של שינויי המדיניות על מבנה הענף ועל יציבותו, את משקל התמיכה

הסתכלות על ענפי חלב במדינות מערביות אחרות מאפשרת הרחבת נקודת המבט ולימוד מניסיונם של אחרים

הממשלתית מתוך הכנסות החקלאים ואת הקשר בין הירידה במחיר החלב הגולמי שמקבל החקלאי לשינוי במחיר מוצרי החלב לצרכן הסופי. הסקירה הבינלאומית העלתה כמה תובנות מרכזיות:

1. ביטול מכסות הייצור וביטול ההגנה על המחיר לחקלאי במשקי חלב שבהם תוצרת הענף מיועדת לשוק המקומי בלבד, מביאה להתכווצות משמעותית של הענף.

2. קיים קושי בבניית מנגנון התערבות ותמיכה שיהיה פשוט, שקוף ומובן לכל

השחקנים בשרשרת הערך, על מנת שיוכלו לקבל החלטות עסקיות בהתאם לאיתותים שמשדר מנגנון התמיכה.

3. המידה שבה נהנה הצרכן הסופי מירידת מחיר החלב הגולמי המשולם לחקלאים תלויה ביחסי הכוחות בתוך שרשרת הערך. ככל שמגזר העיבוד והמגזר הקמעונאי חזקים יותר, כך ירידת המחיר שתגיע אל הצרכן הסופי תהיה קטנה יותר. במקרים רבים המרוויחים העיקריים מהסרת מגבלות היבוא הם הקמעונאים.

נייר זה סוקר את ענף החלב ודן בו, אולם הוא מציף בעיות כלליות, הנוגעות לכלל החקלאות הישראלית ולחקלאות במדינות המפותחות בכלל: תנודתיות המחירים וקשיי השרידות של יחידות ייצור קטנות; הזדקנות החקלאים והיעדר דור המשך; השפעת משבר האקלים על התוצר החקלאי ועל הרווחיות של החקלאים; ודרישות הצרכנים לאספקה רציפה של תוצרת איכותית, העומדת בתקנים סביבתיים גבוהים, ובמחירים זולים. ובהקשר לכל אלה עולות השאלות: מהי רמת המעורבות שעל הממשלה לנקוט ומהם אמצעי התמיכה הנכונים?

מענה לשאלות אלה מחייב דיון עקרוני נרחב בסוגיות הליבה: האם וכמה חקלאות צריך בישראל? מה מקומה ומה תפקידה? וכמה נכון וכדאי לשלם על המשך קיומה? דיון זה מצריך נכונות ואומץ לבחון הנחות יסוד, לצפות פני העתיד, להגדיר לאן רוצים להגיע, ומשם לגזור את הנתיב ואת כלי המדיניות. אנחנו מקווים שמסמך זה, מעבר לתרומתו הישירה לדיון בענף החלב, יניע שיח רחב ופורה לגיבוש מדיניות חקלאית-כפרית כוללת לישראל.

ועדות, רפורמות והסכמים על ציר הזמן

במהלך העשור החולף אושר ונכנס לתוקף חוק החלב, הוגשו המלצות ועדת קדמי ונחתמו שלושה הסכמים בין המגדלים לממשלה: הסכם לוקר, הסכם הבנות 2014 והמתווה החדש (2018). בינואר 2021 נחתם "סיכום בין משרדי - מדיניות ייצור מקומי ויבוא חלב". בנוסף, משרד החקלאות פרסם בשנת 2016 מתווה מדיניות לענף החלב. כל אלה באו בהמשך לרפורמה הגדולה שהונהגה בענף בשנים 1997-2008 ומכונה גם "רפורמת איכות הסביבה".

בחינת הסכמים אלה מצביעה על קווי דמיון רבים ביניהם, הן במטרות והן בכלי היישום. יחד עם זאת, ישנם הבדלים ניכרים בעוצמת הכלים הנכללים בכל אחד מההסכמים.

ועדת קדמי

ועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון מונתה בעקבות מחאת הקוטג', שפרצה חודשיים לאחר שאושר חוק החלב¹⁴⁵. הדו"ח הסופי והמלצות הוועדה הוגשו ביולי 2012¹⁴⁶, ובכללם המלצות צוות המשנה בתחום משק החלב. הצוות מצא אחד-עשר כשלים במקטע הרפתות, ארבעה כשלים במקטע המחלבות וארבעה כשלים במקטע הקמעונאי. מרבית הכשלים במקטע הרפתות נגעו לאופן ביצוע התכנון הפרטני והקצאת המכסות ולשיטת החישוב של מחיר המטרה. ההמלצות למקטע הרפתות כללו:

- ◀ החלת מתווה התייעלות במחיר המטרה;
 - ◀ עידוד הגדלת יחידות הייצור, עם דגש על הרפתות הקטנות;
 - ◀ שיפור במערך קביעת מחיר המטרה;
 - ◀ נידוד מכסות;
 - ◀ מענקי פרישה כתמריץ ליציאה מהענף;
 - ◀ צמצום החסמים וההגבלות על יבוא.
- שרת החקלאות והיצרנים התנגדו נחרצות^{147,148}, והמלצות ועדת קדמי בנושא ענף החלב לא התקבלו כהחלטת ממשלה.

הסכם לוקר

הסכם לוקר – הסכם עקרונות לעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב – נחתם באוקטובר 2012. ההסכם הגדיר תוכנית התייעלות מואצת, שייעודה להביא את יחידות הייצור בענף לגודל מינימלי של 700 אלף ליטר לרפת. תקופת הביצוע הוגדרה לארבע שנים (2013-2016).

ביצוע ההסכם חייב החלטת ממשלה¹⁴⁹ ועדכון תקנות הנוגעות לניהול הענף.

עיקרי ההסכם:

- ④ תשלום מענקים ליצרנים פורשים;
 - ④ הקצאת כל המכסות הפנויות, כולל מיצרנים פורשים, ליצרנים קטנים שירצו לגדול;
 - ④ הפחתה בהיטל המועצה;
 - ④ שינויים בדרך קביעת מחיר המטרה לתקופת ההסכם;
 - ④ הפחתה אדמיניסטרטיבית של מחיר המטרה ב-1.7 אג' לשנה בתקופת ההסכם¹⁵⁰;
 - ④ העלאת רף המינימום של הרפתות הנכללות בסקר הוצאות הייצור, המשמש בסיס לקביעת מחיר המטרה¹⁵⁰.
- במקביל אושרו הפחתות לשיעורי המכס והגדלה מדורגת של המכסות הפטורות.

מסמך הבנות 2014

מסמך ההבנות נחתם בין הממשלה למגדלים באפריל 2014, והיווה מתווה המשך להסכם לוקר. המסמך כולל הפחתה הדרגתית של המכסים על יבוא מוצרי חלב שונים, ותמיכת הסתגלות לרפתנים בסך 65 מיליון ש"ח בשנים 2014 עד 2017. מתווה ההמשך נועד לעודד את התחרות בתחום המחלבות ואת המשך ההתייעלות בתחום ייצור החלב¹⁵¹.

הסכם 2018

בהסכם לוקר נקבע, שמשנת 2017, "בתום תקופת ההתייעלות המואצת ינוהל הענף במתכונת הרגילה, **בה קביעת מחיר המטרה ותוספת המכסה נקבעים בהתאם לחוק ולתקנות**"¹⁵².

מנגנון קביעת מחיר המטרה המוסדר בהוראות המעבר של חוק החלב פקע באוקטובר 2018¹⁵³. האוצר ראה במועד זה הזדמנות לשני מהלכים: העמקת השינויים שחלו במבנה הענף ובהתנהלותו כתוצאה מהסכם לוקר (בעיקר הגדלת יחידות הייצור והורדת מחיר המטרה), והעברת האחריות לקביעת מחיר המטרה מוועדה שבה שותפים נציגי

¹⁴⁹ בנוסף על 2% הפחתה שנתית, המוגדרים כפריון.

החקלאים למרותו הבלעדית של האוצר (במסגרת הכפפת מחיר המטרה לוועדת המחירים המפוקחים). החקלאים, מצידם, שאפו להגיע להסכם חדש, המשמר עד כמה שאפשר את התנהלות הענף בלא שינוי בתנאים (בעיקר המשך התכנון, שמירה על מחיר המטרה ועל הגבלת היבוא), ומבטיח אותה לטווח ארוך ככל האפשר. ברקע המשא ומתן עמדה העובדה, שבידי האוצר נתונים כלים לפתיחה מלאה של השוק ליבוא באופן חד-צדדי^{154,155}.

בסוף אוקטובר 2018 נחתם הסכם "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי לייצוא ענף הבקר לחלב"¹⁵⁶. ההסכם התקבל על ידי החקלאים בהתנגדות עזה^{157,158}.

שר האוצר ושר החקלאות היללו את ההסכם "כרפורמה היסטורית"¹⁵⁹, ואילו הדרג המקצועי הבכיר במשרד החקלאות התנגד לו.

עקרונות ההסכם דומים למתווה לוקר, אולם עוצמת הכלים שמופעלים בו קשה יותר מנקודת מבטם של החקלאים, וכן הוא לא כולל מנגנון פיצוי למגדלים שיבחרו לפרוש.

הסיבות העיקריות להתנגדות החקלאים¹⁶⁰ והדרג המקצועי במשרד החקלאות להסכם היו:

א. השחיקה במחיר המטרה גדולה, עד כדי ירידה מתחת לסף הכדאיות הכלכלית, בעוד שהשפעתה על המחיר לצרכן זניחה;

ב. המנגנון והיקף הפתיחה של השוק ליבוא באמצעות הורדת המכסים יגרמו למעשה לשחיקת האפשרות לבצע תכנון כולל בענף, ויביאו להגדלת עודפי הייצור ולצורך לטפל בהם;

ג. סף המינימום של 1.2 מיליון ליטר לרפת משפחתית מחייב את הרפתות המשפחתיות לגדול בשיעור לא סביר של 70%, בעוד שמרבית החקלאים עדיין מחזירים הלוואות שנלקחו לצורך עמידה בתנאי מתווה לוקר (רף מינימום של 700 אלף ליטר);

ד. מגבלות התכנון הכפרי אינן מאפשרות למרבית הרפתות המשפחתיות לגדול להיקף המינימום הנדרש;

ה. הפיצוי שהובטח לחקלאים קטן מדי ולא יענה על הצרכים. לא הוגדרו פתרונות וכללים לסיוע למי שירצה לגדול;

ו. ניתן משקל גדול מאוד (עד כדי זכות וטו) לנציגי האוצר במעקב הביצוע ובעדכון ההסכם בהתאם לצורך ולתנאים המשתנים.

בקרב החקלאים נמצאו מעט מאוד תומכים בהסכם. אלה טענו שהסכם עדיף על פני פעילות חד-צדדית של האוצר^{161,162} וזאת מכמה סיבות:

א. ההסכם מבטיח את המשך התכנון לעוד שבע שנים לפחות;

ב. הרחבת היבוא תיעשה בתיאום ולא במהלכים חד-צדדיים של האוצר;

ג. יש ערך להתחייבות להזרים 450 מיליון ש"ח לענף.

הישגי ההסכם מנקודת המבט של משרד האוצר היו:

א. הרחבה משמעותית של היבוא, שתביא להגברת התחרות והורדת מחירים לצרכן;

ב. הקפאה של עדכון המחירים על בסיס עלויות הייצור לתקופה ארוכה;

ג. הגברת היעילות בענף על ידי הגדלת יחידות הייצור ויציאת יצרנים קטנים מהענף.

ביצוע ההסכם חייב שינויי חקיקה, שלא התאפשרו בגלל המצב הפוליטי בישראל, וההסכם למעשה הוקפא ואינו מיושם.

טבלה 17: השוואה בין הסכם לוקר (2012) להסכם 2018

הסכם 2018	הסכם לוקר (2012)	
1. לפתח ולייעל את ענף החלב; 2. להפחית את העלות הממוצעת לייצור חלב; 3. להביא להפחתת מחירי החלב ומוצריו לצרכנים; 4. שמירת ההתיישבות	1. לפתח, לייעל ולבסס את ענף החלב במסגרת מטרות חוק החלב; 2. להביא להפחתת מחירי החלב ומוצריו לצרכנים	מטרות ההסכם
7 שנים	4 שנים	משך ההסכם
1.2 מיליון ליטר	700 אלף ליטר	גודל מינימלי של רפת
23 אג' (2.0-2.5 אג' ברבעון)	6.8 אג' (1.7 אג' לשנה)	הפחתה אדמיניסטרטיבית במחיר המטרה
6 שנים (ביטול 2 סקרים)	4 שנים (ביטול סקר אחד)	הקפאת סקר הוצאות לעדכון מחיר המטרה
התבססות על מדדים חיצוניים	-	שינויים במנגנון מחיר המטרה (לאחר תקופת ההסכם)
140 אש"ח ללא תלות במכסה	2.6 אג' לליטר מכסה	מענק פרישה ליצרנים שיצאו מהענף
450 מלש"ח	200 מלש"ח	תקציב כולל לביצוע
-	0.5 אג'	הפחתה בהיטל המועצה
הורדת מכסים והגדלת מכסות פטורות	הורדת מכסים והגדלת מכסות פטורות	צמצום ההגבלות על יבוא

בחודש ינואר 2021 חתמו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר על "סיכום בין משרדי - מדיניות ייצור חלב מקומי ויבוא חלב", שבא במקום ההסכם משנת 2018. ההסכם, שהחקלאים הסכימו לו¹⁶³ אך אינם צד בו, הוא לשלוש שנים, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. עקרונותיו כוללים שמירה על היקפי הייצור ומנגנון מחיר המטרה עם רף תחתון לגודל הרפתות הנכללות בסקר הרווחיות שמשמש לחישוב, והרחבת האפשרות ליבוא פטור ממכס כמענה לגידול בצריכה. גם הסכם זה מחייב שינויי חקיקה, והוא נכנס לתוקפו ביוני 2021 (השינוי בהרכב הכנסת והממשלה, שכוונו בהמשך לבחירות במרץ 2021, אפשרו את שינויי החקיקה).

מתווה מדיניות לענף החלב

בשנת 2016, בין שני ההסכמים, פרסם משרד החקלאות ופיתוח הכפר מתווה מדיניות לענף החלב¹⁶⁴, שעיקריו:

1. רפורמה בשיטת המכסות הפרטנית¹⁶⁵;
 2. ליווי מקצועי וכלכלי לרפתות משפחתיות ומתן תמיכה בהשקעות;
 3. תמיכה ישירה ברפתות באזורי פריפריה;
 4. תמיכה בביטוח הכנסה או בתוכנית להבטחת פער מינימלי בין מחיר לעלות מזון לצורך הקטנת הסיכונים;
 5. חיזוק מעמד הרפתות מול מקטע המחלבות הריכוזית באמצעות מנגנון למו"מ משותף על מחיר החלב ועידוד הקמת מחלבות בבעלות המגדלים;
 6. סיוע לפורשים מהענף (סיוע פנסיוני או תמיכה בפיתוח עיסוק חלופי במשק);
 7. חשיפה הדרגתית ליבוא מוצרים (אחרי רפורמה ברגולציה של הענף);
 8. עידוד צריכת מוצרי חלב ישראליים.
- המסמך הוצג ונדון בפורומים שונים, בעיקר פנים-משרדיים, אולם לא קודם כמדיניות משרדית.

ריבוי השינויים במדיניות הממשלה מייצר חוסר ודאות גדולה, אשר מקטינה מאוד את נכונות החקלאים להשקיע במשקים ומביאה לפגיעה ביכולתו של הענף להתפתח ולהתייעל.

הערות ומקורות

1 גינזבורג, א' (2014). תרומות ישירות וחיצוניות של החקלאות ושילוב תמיכות אגרו-סביבתיות בתמהיל התמיכות בחקלאות ישראל. החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

2 מבקר המדינה בדוח ביקורת בנושא תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית, שפורסם ב-2018: "לחקלאות בישראל יש תועלות ציבוריות רבות, ובהן שמירה על קרקעות ומניעת השתלטות עליהן, חיזוק הפריפריה ואספקת מזון טרי למשק המקומי. תועלות אלו הן הסיבה המרכזית לכך שפעילות הממשלה בענף החקלאות מאופיינת ברמת מעורבות גבוהה".

3 תזונה ים תיכונית, משרד הבריאות.

4 המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בישראל – מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי, 2017: "עם ירידת ההכנסה הריאלית, נוטים משקי בית לוותר על צריכת מוצרי היסוד כמו מוצרי חלב, דגים, פירות וירקות".

5 להרחבה בנושא בטחון מזון: אמדור, ל' (2020). בטחון מזון לאומי בישראל – מהם העקרונות ושיקולי היסוד למדיניות אסטרטגית ומה תפקידה של החקלאות הישראלית? מכון יסודות למדיניות ציבורית ולציונות מעשית.

6 תפיסה זו מוקנית גם כערך חינוכי. בחומר ההכנה לבחינת הבגרות בחקלאות בישראל מצוטט מחקרה של האקולוגית ד"ר אורית גינזבורג בנושא תרומות ישירות וחיצוניות של החקלאות בישראל: "ייצור מקומי של תוצרת חקלאית טרייה מגלם בתוכו היבטים של צדק חברתי ובטחון מזון. שמירה על כושר הייצור החקלאי העצמי של מדינת ישראל, פיתוחו ושכלולו חשובים בייחוד לאור התנדודות באקלים הפיזי והגיאוגרפי באזור".

7 בהתייחס למגפת הקורונה אמר פרופ' עמנואל טרכטנברג: "אחת התובנות החשובות שלי מהמשבר הזה היא שאבוי לנו אם לא הייתה לנו חקלאות מקומית. בישראל החקלאות יקרה ביחס למחירי היבוא של תוצרת חקלאית, אבל משבר הקורונה צריך לגרום לנו להבין שלחקלאות יש ערך אסטרטגי שמצדיק את הפיתוח שלה, גם אם היא יקרה יותר. זה לא אומר שלא צריך לטפל בבעיות – אבל בתוך המשק". ריאיון לשרון שפורר, המקום הכי חם בגיהנום, 26.3.20.

8 ראו לדוגמה פרסומים של פורום קהלת למדיניות: "הטיעון בנוגע לביטחון תזונתי בעת משברים או מלחמות אינו סביר כלל. ... עקב התלות המוחלטת של ישראל (ושל רוב המדינות האחרות בעולם) ביבוא, החקלאות הישראלית אינה תורמת דבר למידת הביטחון התזונתי של אוכלוסיית המדינה". מתוך: מאיר, א', רוטשטיין-כהן, ח' וארליך, א' (2015). משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה. נייר מדיניות מספר 16.

9 מוטי היינריך: "אספקת מזון מחו"ל, בתנאים של אי ודאות ביטחונית, לא מסוכנת יותר מבחינה אסטרטגית מאספקת דלק, תחמושת, חלפים לרכב או ירידת דירוג האשראי של בנקים ישראלים בשוקי המטבע הבינלאומיים". אתר "קו ישר", [הכשל ופתרוננו](#) – חקלאות.

10 פרופ' עומר מואב, בשיחה עם טלי חרותי סבר, הארץ, 3.6.2014.

11 בהנחיות לקביעת המכסות וניודן מנוסחות מטרות המכסות כך: "חיזוק האוכלוסייה החקלאית באזורי הפריפריה ובמרחב הכפרי ושימור העיסוק בייצור החלב, כעוגן כלכלי משמעותי בפיתוח המרחב הכפרי ככלל, ובאזורי עדיפות לאומית בפרט". תקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ב-2012.

12 מעל 75% מיצור החלב במדינת ישראל נעשה בפריפריה. [מועצת החלב, שנתון 2018](#)

13 משקל העובדים הזרים בענף הוא כ-30%. רווחיות ענף רפת החלב בשנת 2017. צנובר יועצים, ספטמבר 2018.

14 מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל, כך ב' - דו"חות 2 ו-3, מטרות, עקרונות, המלצות והנחיות תכנון. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מאי 2015.

15 תוצרי הלוואי בחקלאות ישראל – מסמך מסכם לקביעת מדיניות והערכת עלויות. המשרד להגנת הסביבה, מרכז המועצות האזוריות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אוקטובר 2015.

16 אמדור, ל', אבנימלך, י' וצבן, ח' (2005). שמירה על המרחב הכפרי - מודל יישום "חקלאות בת קיימא" באזורים חקלאיים נבחרים בישראל. מוסד שמואל נאמן.

17 כץ, א' (2018). מילקי יקר, חולצות זולות: השלכות של חסימת מסחר בין-לאומי. פורום קהלת למדיניות, נייר מדיניות מס' 48.

18 ארץ זבת חלב וזקק סביבתי, נטע נסים, [Almonds are out. Dairy is a disaster. So what milk should we drink?](#) Annette McGivney, The Guardian, 29.1.20; [פתאום אוכלי הבשר מודאגים מחלב שקדים](#), נטע אחיטוב, הארץ, 18.2.20.

19 "טיעונים אלה אינם רלוונטיים כיום. למדינת ישראל קיום חוקי רשמי ומעמד פוליטי וכלכלי בעל הכרה עולמית. לא ניתן עוד לדבר על השתלטות בלתי חוקית על קרקעות. טיעון שמירת הגבולות נחלש, שכן לישראל צבא הנחשב לחזק ולמוכשר בצבאות העולם". [מדיניות התמיכות בחקלאות והנזקים בישראל](#), שרון עוזיאל, עמיתת קורת – מכון מילקן, מחקר מס' 14, יולי 2006.

20 "התיישבות ביטחונית זה דבר שהוא לא רלוונטי לימינו. היום אנחנו יודעים להגן על

המדינה גם בלי הזדקקות ליישובים. להפך: במקומות שבהם יש סיכון היום, נפנה יישובים לאחור". אלוף (מיל') גדי שמני, ריאיון לקרלוניה לנדסמן, הארץ, אוקטובר 2016.

21 "התפיסה שההתיישבות משרתת ביטחון היא אנכרוניסטית ונכונה לתקופה שלפני הקמת המדינה, אז לא הייתה הגדרה של גבולות. זו תפיסה של השתלטות על השטח. בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה לא הייתה לנו את הטכנולוגיה שעומדת לרשותנו היום כדי להשיג ביטחון. מדינה שמפעילה בכל רגע נתון שלושה לוויינים, את 8200 ועוד יחידות מודיעין רבות – זה שיושבים במעלה כזה או במורד אחר לא משפיע כהוא־זה על היכולת הביטחונית שלנו, לא על התרעה ולא על הרתעה". סגן הרמטכ"ל האלוף (מיל) משה קפלינסקי, בשיחה עם חוקרי מכון מולד, ינואר 2017.

22 [ארץ זבת חלב וזק סביבתי](#), נטע נסים, Ynet, 9.6.19 ; [Almonds are out. Dairy is a disaster. So what milk should we drink?](#) Annette McGivney, The Guardian, 29.1.20 ; [פתאום אוכלי הבשר מודאגים מחלב שקדים](#), נטע אחיטוב, הארץ, 18.2.20.

23 צדיקוב, א' (2012). [ירידה משמעותית בזיהום הודות לרפורמה ברפתות](#). אקולוגיה וסביבה, גיליון 3.

24 על פי אומדן של מועצת החלב משנת 2011, ערכן הכלכלי של התרומות מסתכם ביותר מ-300 מלש"ח בשנה. השלכות צמצום ההגנה על הייצור המקומי בענף החלב, לירון תמיר, כלכלן מועצת החלב, יוני 2011.

25 בפברואר 2020 פורסם על סיכום למכירת 50% ממניות חברת אפילמילק, העוסקת בבקרה ממוחשבת לרפת החלב, לקואופרטיב LIC מניו-זילנד תמורת 70 מיליון דולר. גולן חזני, כלכליסט, 17.2.20.

26 "אנחנו צריכים חקלאות – לא כי חסר לנו אוכל, או כי אנחנו לא יודעים איפה לקנות אותו – אלא מכיוון שמדינה שאין לה חקלאות לא יכולה לפתח מוצרי ערך מוסף", פרופ' ירון זליכה בשיחה עם טלי חרותי סבר, הארץ, 3.6.14.

27 "במקום לתמוך בהשפעות החיצוניות החיוביות באופן עקיף, באמצעות כלים כגון חסימת מסחר בינלאומי או מתן הנחה במחיר המים לכלל החקלאים, יהיה יעיל הרבה יותר לתמוך בהם באופן ישיר." כץ, א' (2018). [מילקי יקר, חולצות זולות: השלכות של חסימת מסחר בין-לאומי](#). פורום קהלת למדיניות, נייר מדיניות מס' 48.

28 "בחברות עשירות קיים הרצון לשמר רמת הכנסה גבוהה יחסית גם בקרב אנשי החקלאות. אנשים אשר בידם האינטרס המתאים ינקבו ברשימת עילות הומניטאריות ומתחשבות סביבתית אשר אין ספק כי הן ראויות וחשובות – בכל מקרה, אין הן צריכות לבוא על חשבונם של העניים". [מדיניות התמיכות בחקלאות והנזקקים בישראל](#), שרון עוזיאלי, עמיתת קורת – מכון מילקן, מחקר מס' 14, יולי 2016.

29 חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011*: "מטרותיו של חוק זה הן: (1) לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל, תוך הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו; (2) להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו, תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות."

30 בהסתמך על **דברי ההסבר לחוק החלב**, לתכנון יש שני היבטים: 1. צורך הנובע מ"נימוקים כלכליים", קרי התכנון נועד להתגבר על בעיות אינהרנטיות לענף ולהבטיח את המשך קיומו (בדברי ההסבר נמנים שישה נימוקים כלכליים); 2. "...ליישם את מדיניותה של הממשלה לשמר ולחזק את הפריסה ההתיישבותית, באמצעות הגנה על משקי החלב הפעילים, ויצירת עוגן כלכלי להתיישבויות בפריפריה".

31 **דיון במליאת הכנסת לחוק החלב**, קריאה ראשונה.

32 החלטת ממשלה 5177 (21.10.12), החלטת ממשלה 1584 (4.5.14).

33 **דו"ח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה**, משרד הכלכלה והתעשייה, 18.7.16.

34 "מתווה לוקר", מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב, אושר בממשלה באוקטובר 2012.

35 נתן, ג' (2011). **תמיכה בייצור חלב – סקירה משווה**. הכנסת – מרכז המחקר והמידע. רוטנברג, ב' (2020); **תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות. הכנסת – מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי**.

36 המועצה הלאומית לכלכלה, **תכנון משק החלב - הצעות לשינויים**, 20 ביוני 2018. מסמך זה אינו מגדיר באופן מפורש את מטרות התכנון והשינוי המוצע, אולם ניתן להסיק אותן מדברי הסיכום: "עמדת המועצה היא כי יש **לייעל את הליך ייצור החלב בישראל** על ידי ליברליזציה מלאה של משק החלב וביטול תמיכות עקיפות, בדמות מכסות ייצור ומכסים. מהלך זה צפוי להשפיע לחיוב על המשק במספר אופנים. ראשית, הסטה של הייצור מרפתות קטנות לרפתות גדולות, המאופיינות בתפוקה גבוהה יותר לפרה ועלות ייצור נמוכה יותר תוביל **לירידה במחיר המטרה ובמחיר לצרכן**. שנית, ביטול הקשר שבין התמיכה לכמות הייצור **צפוי לצמצם את גודל העיוות בענף ואת הפגיעה המתמשכת ברווחת הצרכן**. לבסוף, פתיחת המשק ליבוא חופשי תעודד תחרות לייצור המקומי, תוריד מחירים, **תשפר את איכות המוצרים ותגדיל את המגוון הזמין לצרכן**". (הדגשות ש.א.)

37 **ספר תוכניות העבודה לשנת 2019**, ירושלים, אדר, פברואר 2019.

38 רוטנברג, ב' (2020). **תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות. הכנסת – מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי**.

39 סיכום בין משרדי - מדיניות ייצור מקומי ויבוא חלב 14.1.2021: "הורדת יוקר המחייה, אספקת מלוא הביקוש למוצרי חלב במשק הישראלי וצמצום הבירוקרטיה, כל אלה תוך שמירה על החקלאות הישראלית ומתן וודאות לענף החב לשנים הבאות."

40 **חזון ויעדי המשרד**, אתר משרד החקלאות.

41 חשיבותה של מטרה זו עלתה בעקבות מגפת הקורונה. ביטוי לכך ניתן לראות בהכללתה בהסכם האחרון להסדרת הענף שנחתם בין משרדי האוצר והחקלאות בינואר 2021.

42 תקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד-2014.

43 לפי סעיפים 12(א) ו-38 לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011.

44 חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011*.

45 איציק שניידר, בהיותו סמנכ"ל מועצת החלב. **משק הבקר והחלב**, 381, אפריל 2016.

46 לירון תמיר, כלכלן מועצת החלב, בריאיון לכלכליסט. **מהפרה ועד למדף: למה החלב שלנו יקר?** ניב רחימי וניר צליק, 14.2.13.

47 עמדת היצרנים נגזרה מתוך הפרסומים הרשמיים של התאחדות מגדלי בקר, המהווה את הארגון היציג של הרפתנים, ומהשיח הפנימי, כפי שהוא משתקף מהעיתונות הענפית.

48 דוח מנכ"ל התאחדות מגדלי בקר, 25.2.18, 22.1.18, 29.5.18, 25.6.18; פנייתו של עו"ד רון רוגין בשם ועד הרפתנים לחטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים מיום 29.11.18; הרפת והחלב - עיתון לענף הבקר והחלב, **מוסף מיוחד, הסכם החלב**, גיליון 87, דצמבר 2018; **האם קיים צו מניעה לביצוע הסכם החלב?** אתר 0404 - חדשות; דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, 3.12.18.

49 **מהפרה ועד למדף: למה החלב שלנו יקר?** ניב רחימי וניר צליק, כלכליסט, 14.2.13.

50 כאמור, המודעות הציבורית לנושא האספקה הסדירה והסיכון שבתלות ביבוא למוצרי מזון בסיסי עלתה בעקבות מגפת הקורונה והמשבר העולמי של שרשרת האספקה שנוצר כתוצאה ממנה.

51 חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011*, עיקרי החוק:

- i. ייצור מקומי - שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, למעט יבוא שהותר באישור שר התמ"ת.
- ii. היקף ייצור כולל - היקף ייצור החלב ומוצריו יקבע בכל שנה מראש על ידי שר החקלאות בהתאם להיקף החזוי של צריכת החלב לאותה שנה.
- iii. קביעת מכסות ייצור - ועדת מכסות, אשר בה יהיה חבר מנכ"ל מועצת החלב, תיקבע את מכסות החלב לכלל יצרני החלב בישראל.

iv. הרשאה לייצור חלב – אדם לא יהיה רשאי לייצר ולשווק חלב, אלא אם הוא עונה על הגדרת "יצרן" כפי שמצוינת בחוק, או שהחלב שאותו הוא מייצר נועד לשימוש עצמי. כמו כן, חלב גולמי ישווק רק למחלבות מורשות.

v. קביעת מחירים – מחיר החלב הגולמי אשר נמכר על ידי יצרני החלב למחלבות ייקבע על ידי הממשלה ("מחיר מטרה").

vi. הסדרת תפקידיה ופעולתה של מועצת החלב – תפעל לקידום ולמימוש מטרות חוק זה.

52 בנוסף לאלה, חלק ניכר מהתמיכות הניתנות על ידי המדינה לכלל ענף החקלאות רלוונטיות גם לענף החלב: מו"פ והדרכה, שירותי וטרינריה, ביטוח אסונות טבע. ראו גם: "תוכנית לרפורמה במדיניות התמיכה בענף החקלאות", משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, מרץ 2016.

53 להרחבה בנושא: כלים לתמיכה בחקלאות ישראל, [מסמך רקע לבחינת שינוי במדיניות התמיכות](#), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, 2015

54 OECD (2019). [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation](#). OECD Publishing, Paris.

55 הסכמי גאט"ט (GATT): הסכמים המסדירים את הסחר הבינלאומי, במטרה לצמצם את חסמי הסחר בין המדינות, ובכללם מכסים ותמיכות.

56 א. עד היום אף מדינה לא התלוננה על ישראל; ב. מדד ה-AMS של הארגון מחושב על פי מחירי רפרנס בתקופת בסיס היסטורית ואינו משקף את רמת התמיכה הנוכחית (ראו: כלים לתמיכה בחקלאות ישראל, [מסמך רקע לבחינת שינוי במדיניות התמיכות](#), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, 2015; ג. במאי 2018 פנתה התנועה לאיכות השלטון לראש אגף התקציבים באוצר בבקשה לקיים פגישה בנושא "הפרת הסכמי סחר בינלאומיים באמצעות תמיכות בחקלאות". לפנייה צורפה חוות דעת משפטית של פרופ' נילי מונין, מומחית לסחר בינלאומי, שקובעת שישראל מפרה את הסכם החקלאות של ה-WTO באמצעות תמיכות לחלב ביצים ופטם.

57 חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996.

58 גובה התשלום לחלב עודף נקבע על ידי מועצת החלב כחלק ממדיניות הוויסות. הרחבה בנושא זה מובאת בסעיף 3.3: מי מתכנן והאם קיים ענף חלב ללא תכנון?

59 חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011, סעיף 13.

60 תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), תשע"ב-2012.

61 מ-1 בינואר 2020 מחושב מחיר המטרה על סמך סקר הרווחיות של שנת 2017.

62 בהסכם לוקר הופחתו 6.8 אג' על פני ארבע שנים, ובהסכם המסגרת שנחתם ב-2018, 23 אג' על פני 10 שנים. הפחתה זו בוטלה במסגרת ההסכם האחרון שנחתם בינואר 2021.

63 ראו [תקציר דיון](#) בוועדת הכנסת.

64 לשאלה מה היא רמת מחיר נאותה לצרכנים ואיך נכון לחשב אותה אין תשובה חד-משמעית, מכיוון שהיא נגזרת מתפיסת עולם חברתית-כלכלית. ניתן להגדיר רמת מחיר נאותה כנגזרת מכוח קנייה וממשקל מוצרי החלב בסל הצריכה בכלל ובסל המזון בפרט. לחלופין, ניתן להגדירה גם כמחיר הנמוך ביותר שניתן להשיג בעולם הגלובלי. כאשר רמת מחיר נאותה מוגדרת על פי כוח הקנייה, ניתן לשמור על מחירים נאותים לציבור גם תחת מנגנון של מחיר מטרה. כאשר רמת מחיר נאותה מוגדרת בהתחשב במחיר הגלובלי, קיימת סתירה בינה ובין מחיר המטרה.

65 חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996.

66 מניעת הפקעת מחירים המבוססת על ניצול כוח שוק בידי פירמות בשווקים מועטי תחרות ובשווקים שבהם מוענקת סובסידיה או תמיכה ממשלתית אחרת.

67 חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996, סעיף 6 (ב) (1).

68 רוטנברג, ב' (2020). [תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות](#). הכנסת – מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.

69 [כך התגלגל כדור הקוטג'](#), מירב קריסטל, Ynet, 7.10.11.

70 רוטנברג, ב' (2020). [תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות](#). הכנסת – מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.

71 [רוצים להשקותנו יותר חלב](#), יובל אליצור, מעריב, 28.11.58.

72 מועצת החלב, [שנתון 2019](#).

73 השינוק לנפש, ללא יבוא, הגיע לשיאו בשנות ה-90 של המאה ה-20 ומאז נמצא בנסיגה איטית. מגמה דומה נרשמת במרבית המדינות המפותחות.

74 חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011*, סעיף 7 (ג). על פי נתוני מועצת החלב, בשנת 2018 נוספו ארבעה יצרנים חדשים במגזר המשפחתי ויצרן אחד במגזר השיתופי (0.45%).

75 מועצת החלב, [שנתון 2019](#).

76 מועצת החלב, [שנתון 2020](#).

77 אומדן התרומה לעוגן התעסוקתי בפריפריה נעשה על בסיס מספר ימי עבודה עצמית

ועבודה שכירה ברפת, ללא עובדים זרים. עיבוד לנתוני רווחיות ענף רפת החלב 2017 ונתונים שהתקבלו מהמחלבות הגדולות.

78 מדינת ישראל חתומה על הסכמי סחר עם ארה"ב, מדינות האיחוד האירופאי, מקסיקו, ירדן, קנדה, טורקיה ומדינות מרקוסור (ארגנטינה, ברזיל, אורוגוואי ופרגוואי). כמו כן קיימות התחייבויות לארגון הסחר העולמי (WTO). **במסגרת הסכמים והתחייבויות אלו נקבעות מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת.**

79 ייצור החלב בישראל גדל בתקופה זו ב-19%, 2% בממוצע לשנה.

80 על פי נתוני מועצת החלב, בשנת 2019 היוו חלב שתייה ותוצרת ניגרת 43% מהשיווק במונחי חלב גולמי.

81 על פי דוח שפרסם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, בין השנים 2014-2017 ירד מחירן של הגבינות הצהובות בשיעור מצטבר של 15%-12%, ירידה שמשרד הכלכלה זוקף להרחבת המכסות הפטורות ממכס שנפתחו החל ב-2015.

82 רגב, א' וברנד, ג' (2015). **הגורמים להתרחבות פערי הפריץ בין ישראל ל-OECD: השוואה ענפית רב-שנתית.** מכון טאוב.

83 "הממשלה חייבת להגדיר את תפקידי ענף החלב". שחר אור גבע, בעת שהיה כלכלן התאחדות מגדלי בקר, **בריאיון למשק הבקר והחלב, חוברת 382, 20.7.16.**

84 ישנן חוות דעת משפטיות, שעל פיהן חוק החלב בניסוחו הקיים אינו מספק הגנה לייצור המקומי מפני פתיחת השוק ליבוא חופשי.

85 במסגרת עבודה שהוזמנה על ידי משרד האוצר בשנת 2014 ניתנו המלצות למהלכים הנדרשים על מנת לאפשר יבוא, ובכללם: מודל הגנה על הרפתות המקומיות על ידי תמיכה ישירה, קביעת תמהיל היבוא (חומ"ג/תוצרים מוגמרים), הגברת הבהירות ואופק רגולטורי ארוך-טווח של המהלך.

86 **תקנות תכנון משק החלב, הסדרת ייצור ושיווק חלב וויסות כמויות חלב הבקר במשק,** התשע"ו – 2015.

87 המקור התקציבי לפעילות הוויסות הוא היטל המועצה שמשלמים הרפתנים, שחלקו מופנה לקרן ויסות ייעודית, המנוהלת על ידי מועצת החלב ונצבר בה.

88 מדיניות התשלום המפורטת מתפרסמת על ידי מועצת החלב. בשנת 2020 הייתה התמורה עבור חלב קיץ עודף כ-90% ממחיר המטרה, בעוד שהתמורה לחלב עודף בחורף הייתה 60%-40% ממחיר המטרה. התגמול על הסטה בין העונות היה 60%.

89 ההפסד הנגרם מתהליך הייבוש נאמד ב-83 אג' לליטר, לעומת 1.2 אג' הפסד בשפיכה של ליטר חלב רזה (שהוצא ממנו השומן) וקרוב ל-2 ש"ח לליטר בשפיכה של חלב

גולמי. בנוסף, בישראל יש הגבלה חוקית על השמדת עודפי תוצרת חקלאית משיקולים כלכליים.

90 בשנת 2018 סירב שר החקלאות להמלצת מועצת החלב לצמצם את היקף המכסות המחולקות, ונוצרו עודפים גדולים שכילו את תקציב המועצה וצמצמו מאוד את יכולתה להמשיך ולבצע ויסות בענף עקב היעדר מקורות.

91 בשנת 2019 עמד ייצור הקיץ על 41.5% מסך הייצור, לעומת 41.7% בהתפלגות ייצור אחידה על פני השנה ו-38.6% בשנת 1999, השנה השלישית להחלת מדיניות התמריצים.

92 פיצוי פרישה הונהג בישראל לאחרונה בהסכם לוקר. 2.6 אג' לליטר מכסה.

93 להרחבה בנושא חשיבותו ותרומתו של הביטוח המסובסד לייצור החקלאי ראו: פינקלשטיין, י'. (2020). [מקטינים סיכונים – למה כדאי להחליף את התמיכות העקיפות בחקלאות בביטוח פדיון?](#) מכון יסודות למדיניות ציבורית ולציונות מעשית.

94 קולורדו – 11,400, אלבמה – 5,143, U.S. dairy trade & processing, 2019.

95 It's time to reform the U.S. [dairy industry](#), NFU, 18.6.19.

96 המנגנון מגלם אפליית מחירים על בסיס הייעוד. מחיר החלב הגולמי הנמכר לייצור חלב ניגר גבוה ממחיר חלב גולמי הנמכר לייצור גבינות ומוצרי חלב נוספים.

97 DPPSP - Dairy Product Price Support Program; MILC- Milk Income Loss Contract; LGM - Livestock Gross Margin; DEIP- Dairy Export Incentive Program; DMSP- Dairy Market Stabilization Program.

98 DPDP - Dairy Product Donation Program; DMPP - Dairy Margin Protection Program.

99 Grey, Clark, Shih and Associates, Limited (2018). [Congress thumbs its nose at WTO and the Doha Round](#). Study prepared for dairy farmers of Canada.

100 הצעה כזו הופיעה במצע הבחירות של ברני סנדרס במרוץ למועמדות לנשיאות מטעם הדמוקרטים ב-2019. באותה שנה שלח ה-NFA [הצעת חקיקה לקונגרס](#) להנהיג מדיניות של פיקוח על מחירים וכמויות ברמה אזורית, בעיקר דרך ניהול מלאי המבוסס על מתן תמריצים.

101 מבוסס על: הרגולציה של ענף החלב באיחוד האירופי – קווים להתפתחותה, סקירה ראשונית. שאל צבן ועמרי חן, צנובר יועצים, אפריל 2016.

102 המכסות אוכפות ייצור בחסר מתחת לרמת הביקוש. הגדלת המכסות עד לרמת

הביקוש הופכת אותן ללא אפקטיביות.

103 סך תמיכות תקציביות פחות מיסים (למעט מיסים על הכנסת החקלאי), לא כולל מענקי השקעות. נתונים לשנת 2016, עיבוד לנתוני FADN על ידי ד"ר יעל קחל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.

104 אחסון פרטי הוא כלי מדיניות לוויסות עודפים. הנציבות האירופית מעניקה למפעלים פרטיים תמיכה בעלויות האחסון של חמאה, אבקת חלב רזה וגבינות, ובכך מוציאה מוצרים אלה מהשוק לתקופת האחסון. הבעלות על המוצרים והאחריות למכירתם בתום תקופת האחסון נשארת אצל בעלי מתקן האחסון.

105 הופעל (לראשונה באיחוד) סעיף 222 בתקנות ה-CAP.

106 הדיונים בתוכנית נמשכים משנת 2018 ונעשו בה שינויים ותיקונים. נכון ליוני 2020, התוכנית טרם אושרה באופן רשמי על ידי הפרלמנט האירופי.

107 Augère-Granier M-L. (2018). [The EU dairy sector – Main features, challenges and prospects](#). European Parliamentary Research Service

108 Augère-Granier M-L. (2018). [The EU dairy sector – Main features, challenges and prospects](#). European Parliamentary Research Service

109 התוכנית מופעלת משנת 2003, עקב בעיות זיהום המים, ובמסגרתה כל פעילות חדשה בענף החלב מחייבת את המבקש להוכיח שלא יגרום להגברת הזיהום. בנוסף, מתקיים מאמץ להרחיק את העדרים מקרבת מקורות המים.

110 [Analysis of the potential impacts of the end of supply management in the Canadian dairy industry](#). The Boston Consulting Group, 2014.

111 Augère-Granier M-L. (2018). [The EU dairy sector – Main features, challenges and prospects](#). European Parliamentary Research Service.

112 [Analysis of the potential impacts of the end of supply management in the Canadian dairy industry](#). The Boston Consulting Group, 2014.

113 טוכמן, ע' וקחל, י' (2018). [מחירי החלב והגבינה בעולם - ניתוח השוואתי](#). משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

114 קחל, י' (2015). [עלויות ייצור ותמיכות במשקי החלב באיחוד האירופי - השוואה לישראל](#). משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.

115 קחל, י' (2015). [עלויות ייצור ותמיכות במשקי החלב באיחוד האירופי - השוואה](#)

לישראל. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.

116 פרופ' איל קמחי ופרופ' ישראל פינקלשטיין, המחלקה לכלכלת סביבה וניהול, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית, בשיחת רקע על הענף, יוני 2020.

117 בשנת 2017 היו מחירי חלב השתייה לצרכן בישראל גבוהים ב-61% בהשוואה למדינות שנבדקו (ההפרש נע בין 3% ל-132%), ומחירי הגבינה הצהובה היו גבוהים ב-23% (בין 6% ל-54%). הדוח מצביע על השונות הגדולה במחירים לצרכן בין המדינות, כאשר ישנן מדינות עם מחירים נמוכים מאוד של חלב שתייה וגבינה צהובה, ומדינות שבהן המחירים דומים או אף גבוהים יותר מהמחירים בישראל. טוכמן, ע' וקחל, י' (2018). **מחירי החלב והגבינה בעולם - ניתוח השוואתי**. משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

118 בר נחום, ז' (2017). סוגיות בכלכלה פוליטית ורגולציה בחקלאות הישראלית. עבודת דוקטורט. האוניברסיטה העברית.

119 רכיבי תוספת העלות ברפת: עבודה עם נוכרים בשבת, משגיחים, פסילת בקר על רקע כשרות, מזון ללא דגנים בפסח.

120 רכיבי תוספת העלות במחלבות: משגיחים, עבודה של 5.5 ימים בשבוע (7 ימים בשאר העולם), תוספת כיבוי והדלקת קווים וניקיונות לאחר כל עצירה ובמעבר בין כשרויות, מחיר גבוה יותר לחלב גולמי בהכשרים גבוהים.

121 ניתוח של ועד הרפתנים, נתוני 2018.

122 קחל, י' (2019). **איך תומכות מדינות אחרות במשק המשפחתי?** משרד החקלאות ופיתוח הכפר; קחל, י' וגורביץ', א' (2020). עלויות ייצור ומחירים של חלב השוואה בין ישראל, האיחוד האירופי וארה"ב. משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

123 "צריך לנצל את הטיפשות של מדינות אחרות שמסבסדות מוצרי חקלאות ולייבא מהן מוצרים מסובסדים. למה שהצרכן הישראלי, חובב הקומבינות, לא ייהנה מהסבסוד של ממשלת צרפת ויקנה גבינה וחמאה בחצי מחיר באדיבות ממשלת צרפת?". תגובה באתר האינטרנט מידה, על הכתבה: **על השום והשמיר: מי צריך את משרד החקלאות?** אור סימן-טוב, 15.10.13.

124 **Animal welfare in the EU closing the gap between ambitious goals and practical implementation**. European Court of Auditors, 2018.

125 בארה"ב, בשנת 2015, 3% מהחוות ייצרו 50% מהתפוקה, ו-90% מהרפתות היו קטנות מהרפת הממוצעת. פירוט נוסף בפרק 2.

126 אחד ממקורות המידע העיקריים לחשבון הענף הוא סקר רווחיות ענף רפת החלב,

המבוצע אחת לשנתיים בהתאם לתקנות תכנון משק החלב. בסקר נאספים ומנותחים נתונים פיזיים וכספיים של מדגם מייצג של רפתות. תוצאות הסקר מהוות את הבסיס לחישוב ולקביעה של מחיר המטרה. הסקר כולל פילוח התוצאות בחתך מגזרי ובחתך גודל בתוך המגזר. רווחיות ענף רפת החלב, חברת צנובר, שנים שונות.

127 לדוגמה, בהסכם לוקר: "מטרות התוכנית יושגו באמצעים הבאים: 1. הורדת העלות הממוצעת לייצור חלב, בדרך של עידוד יצרנים קטנים להפוך ליצרנים גדולים או לפרוש מייצור חלב."

128 בירן, ד', נוה, ד' ושחברי-דיאבאת, פ' (2017). **תובנות מסיכומים כלכליים במשק המשפחתי**. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שה"מ, אגף בעלי חיים – תחום בקר לחלב.

129 ענף החלב – סיכום ידע, שלומית ארבל, עבור התאחדות הארגונים הכלכליים, ינואר 2018.

130 בחינת מתווים לתמיכה בענף החלב, חו"ד עבור המשרד החקלאות. פרופ' איל קמחי ופרופ' ישראל פינקלשטיין, המחלקה לכלכלת סביבה וניהול, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית, יולי 2019.

131 המשתנים שנמצאו כמסבירים את עיקר השוני ברפת המשפחתית היו גובה ההוצאה על מזון – 48.5%, וההוצאה על חומרים ושירותים – 33.0%.

132 פרופ' יאיר מונדלק, פרופ' איל קמחי ואחרים.

133 לירון תמיר, כלכלן מועצת החלב, בשיחת רקע על הענף, 7.5.20.

134 **הוועדה לבחינת המשק המשפחתי**. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אוקטובר 2013.

135 הקמת רפת חדשה באתר שאין בו מגבלות תכנון איננה כלכלית במרבית המקרים. היא גם מעלה שאלה חדשה מבחינה תכנונית: מה השימוש שיעשה במבנים של הרפת הקיימת לאחר שתעבור הפעילות לרפת החדשה?

136 מפקד החקלאות הארצי 2017, שבוצע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (איסוף הנתונים הסתיים במרץ 2019, עד כה פורסמו רק ממצאים ראשוניים), כולל מעט מאוד מידע על ענפי בעלי חיים.

137 הרגולציה של ענף החלב באיחוד האירופי – קווים להתפתחותה, סקירה ראשונית. שאול צבן, עמרי חן, צנובר יועצים, אפריל 2016.

138 מחאת הקוטג' והמחאה החברתית (קיץ 2011) העלו לסדר היום את יוקר המחיה הכללי ואת מחירי המזון הגבוהים בישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות בעולם. הפערים הגדולים במחירי החלב ומוצריו בין ישראל לאירופה הפכו את הורדת

המחירים לצרכן לאחת ממטרות הדגל של הממשלה.

139 החלטת ממשלה 5177 על התייעלות במשק החלב, 21.10.12.

140 על ההסכם חתומים: מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל האוצר, סגנית הממונה על התקציבים באוצר, מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל. מנכ"לית מועצת החלב סירבה לחתום על ההסכם. ההסכם איננו מיושם מאחר שביצעו מחייב שינויי חקיקה שלא ניתן היה להעביר בשל הקונסטלציה הפוליטית בישראל.

141 ועד הרפתנים, שהגדיר את עצמו כמייצג 300 רפתנים מהמגזר המשפחתי.

142 טיוטת הסכם קודמת (ינואר 2018), שתנאיה היו טובים יותר מנקודת המבט של המגדלים, לא נחתמה בשל התנגדותו של יו"ר התאחדות חקלאי ישראל, שהוא גם הנציג הבכיר של המגזר המשפחתי במשא ומתן.

143 שר האוצר, משה כחלון: "אמש חתמנו על רפורמה היסטורית במשק החלב שתוזיל משמעותית את מחירי החלב עבור אזרחי ישראל, תייעל את ענף החלב ותפתח אותו לתחרות בריאה, וזאת לצד צעדים שנועדו להגן על החקלאי הישראלי". שר החקלאות, אורי אריאל: "והוא (ההסכם) יוביל ליעול משק החלב וחיזוקו וכמובן יחסוך כספים רבים לציבור. ההסכם הוא חלק ממדיניות משרד החקלאות לחזק את משק החלב ובהמשך לחתימת הסכם יצוא מוצרי חלב תוצרת כחול לבן לסין. אנו ממשיכים לפעול על מנת לחזק את החקלאים הישראלים ואת הייצור המקומי הישראלי שאנו כל כך גאים בו." משרד האוצר, הודעה לעיתונות, 29.10.18.

144 שחר אור גבע, בעת שהיה כלכלן התאחדות מגדלי בקר, [בריאיון למשק הבקר והחלב, חוברת 382](#), 20.7.16.

145 חוק החלב אושר בסוף מרץ 2011, מחאת הקוטג' פרצה ב-1 ביוני 2011, ועדת קדמי מונתה בסוף יוני 2011.

146 הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה – הדו"ח הסופי. משרד התמ"ת, 18.7.12.

147 שרת החקלאות: המלצות ועדת קדמי - הרס לענף החלב; אגיש לממשלה תוכנית חליפית. [טל ליטמן, כלכליסט](#), 2.8.11.

148 [קדמי פונה לציבור; הרפתנים: "נצא למלחמה"](#). מרב קריסטל, YNET, 22.1.12.

149 החלטת ממשלה 5177 על התייעלות במשק החלב, 21.10.12.

150 600 אלף ליטר בסקר 2015, שיושם בשנים 2017-2018, ו-700 אלף ליטר לסקר 2017, שיושם משנת 2019.

151 החלטת ממשלה מס' 1584 בנושא "הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר", 4.5.14.

152 הכוונה לחוק החלב, ההדגשה במקור. בהתאם להסכם לוקר בוטל סקר הרווחיות של 2013, ולא נערך עדכון מחיר המטרה על סמך סקר הוצאות עד 2016. סקר 2011 היווה את הבסיס למחיר המטרה עד שנת 2016, תוך שהוחלו עליו מקדם התייעלות של חצי אחוז ברבעון והפחתה אדמיניסטרטיבית של 1.7 אג' לשנה.

153 ממועד זה מוכפף הפיקוח על מחיר המטרה לחוק הפיקוח על מחירים ושירותים, במקום ועדת המחירים בראשות משרד החקלאות, שהייתה אחראית לעדכון מחיר המטה עד אז.

154 האוצר רשאי (על פי פקודת תעריף המכס והפטורים) להחליט על היקף המכסות הפטורות ממכס ללא התייעצות עם משרד החקלאות. באפשרותו לפתוח את היבוא באופן מעשי, על ידי הגדלת המכסות הפטורות לרמה שאינן מהוות חסם.

155 מתוך מכתבה של עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות, למשנה ליועץ המשפטי לממשלה על ההסכם שנחתם ב-28.10.18: "הדיונים התנהלו בצילו של איום מפורש, כי השר יוציא צווים בהם יופחתו שיעורי המכס באופן דרסטי וחד צדדי. דברים אלה נאמרו באופן מפורש במהלך הדיונים על ידי מנכ"ל משרד האוצר ויועץ השר, ואף השתקפו והדהדו בדברי נציגי החקלאים שמסרו לנציגי משרד החקלאות בדיון שהתקיים בערב החתימה על ההסכם, ש'אם לא נחתום היום הסכם, מחר בבוקר יצאו הצווים'."

156 על ההסכם חתומים: מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל האוצר, סגנית הממונה על התקציבים באוצר, מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל. מנכ"לית מועצת החלב סירבה לחתום על ההסכם. ההסכם איננו מיושם מאחר שביצועו מחייב שינויי חקיקה שלא ניתן היה להעביר בשל הקונסטלציה הפוליטית בישראל.

157 ועד הרפתנים, שהגדיר את עצמו כמייצג 300 רפתנים מהמגזר המשפחתי.

158 טיוטת הסכם קודמת (ינואר 2018), שתנאיה היו טובים יותר מנקודת המבט של המגדלים, לא נחתמה בשל התנגדותו של יו"ר התאחדות חקלאי ישראל, שהוא גם הנציג הבכיר של המגזר המשפחתי במשא ומתן.

159 שר האוצר, משה כחלון: "אמש חתמנו על רפורמה היסטורית במשק החלב שתוזיל משמעותית את מחירי החלב עבור אזרחי ישראל, תיעל את ענף החלב ותפתח אותו לתחרות בריאה, וזאת לצד צעדים שנועדו להגן על החקלאי הישראלי". שר החקלאות, אורי אריאל: "והוא (ההסכם) יוביל ליעול משק החלב וחיזוקו וכמובן יחסוך כספים רבים לציבור. ההסכם הוא חלק ממדיניות משרד החקלאות לחזק

את משק החלב ובהמשך לחתימת הסכם יצוא מוצרי חלב תוצרת כחול לבן לסיין. אנו ממשיכים לפעול על מנת לחזק את החקלאים הישראליים ואת הייצור המקומי הישראלי שאנו כל כך גאים בו." משרד האוצר, הודעה לעיתונות, 29.10.18.

160 הרפת והחלב – עיתון לענף הבקר והחלב, מוסף מיוחד, הסכם החלב, גיליון 87, דצמבר 2018.

161 הרפת והחלב – עיתון לענף הבקר והחלב, מוסף מיוחד, הסכם החלב, גיליון 87, דצמבר 2018, עמ' 13: למה הסכם חלב?, אבשלום (אבו) וילן, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל. 1

162 אביתר דותן: "עשינו את ההסכם הכי טוב שאפשר. אף אחד לא הציע אלטרנטיבה אחרת". שני מוזס, גלובס, 20.22.18.

163 מצגת הסכם החלב 2021. התאחדות מגדלי הבקר, 14.1.21.

164 המתווה הוא חלק מתוכנית לרפורמה במדיניות התמיכה בענף החקלאות, החטיבה לאסטרטגיה משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מרץ 2016.

165 הרחבת האפשרות לניוד מכסות בין משקים, העלאה הדרגתית של המכסות ובהמשך ביטולן (שם, עמ' 18).

יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת 2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית – ההתיישבות החקלאית – ובערכים שהיא משרתת, והיא מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית: סולידריות, מעורבות המדינה במשק מתוך אחריותה לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

