

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

ט"ו תמוז תשפ"ו

30 יוני 2026

עקרונות לקביעת מחיר מפוקח לחלב גולמי

רקע

ענף החלב בישראל פועל במסגרת מתוכננת ומפוקחת זה עשרות שנים. בשנת 2011 נחקק חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן – **חוק החלב**), שמטרתו להסדיר בחקיקה היבטים בענף החלב, אשר עד אותה עת התבססו, בין היתר, על צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), תשכ"ז-1967 ועל חוק תכנון משק החלב בישראל, תשנ"ב-1992, ולעניין מחיר מוצרי חלב – על חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח**)

חוק החלב קובע מערכת תכנון כוללת לייצור החלב בישראל, ובמרכזה מנגנון מכסות ייצור אישיות לרפתנים שמטרתו לווסת את כמות החלב הגולמי המיוצרת במשק, למנוע עודפים או מחסור, להבטיח יציבות כלכלית וענפית. לצד זאת, עיגן החוק את המנגנון הקובע מחיר מינימום שעל המחלבות לשלם לרפתנים בעבור חלב המיוצר במסגרת מכסת הייצור שהוקצתה.

כך, סעיף 13 לחוק החלב קובע כי שר האוצר ושר החקלאות (להלן – **השרים**), יקבעו בצו פיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח מחירים מזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור חלב בקר במכסה, ואת דרכי עדכונם (להלן – **מחירי החלב המפוקח**). בנוסף, קובע חוק החלב שטרם קביעת צו כאמור, על השרים לקבוע בתקנות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עקרונות לקביעת מחירי החלב המפוקח.

עם זאת, בכדי לאפשר שהות להשלמת התקנות וצו הפיקוח לפי סעיף 13 לחוק החלב נקבעה בסעיף 44 לחוק החלב הוראת מעבר לפיה קבעו השרים את תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012 (להלן – **תקנות המעבר**). על פי תקנות המעבר הוקמו גופים ייעודיים לביצוע החישוב והבקרה על המחיר המזערי שעל מחלבה לשלם ליצרן עבור חלב גולמי (להלן – **מחיר מטרה**), ביניהם ועדת ההיגוי (לסקר רפתות החלב) וועדת היישום, אשר נדרשו לחשב ולעדכן את מחיר המטרה מדי רבעון בהתאם לשינויים בסל התשומות ולסקרי עלויות הייצור.

לאחר עבודת מטה ממושכת של גורמי המקצוע במשרדי האוצר והחקלאות, הגיעו המשרדים להסכמות מקצועיות אודות העקרונות המומלצים לקביעת מחיר המטרה. עקרונות אלו הובאו לדיון בפני ועדת המחירים.

מסמך זה מציג את העקרונות המוצעים על ידי חברי ועדת המחירים לקביעת המחיר המפוקח בהתאם למטרות חוק החלב ולפי אמות המידה והמתודולוגיה של ועדת המחירים. מוצע ע"י ועדת המחירים, כי

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

עקרונות אלו ינוסחו כתקנות מתוקף סעיף 13(א)(1) לחוק החלב, ויובאו ע"י השרים לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

בהקשר זה יצוין כי בראשית שנת 2017 אימצה ועדת המחירים מתודולוגיה אחידה ([קישור למסמך המתודולוגיה](#)) (להלן – [המתודולוגיה](#)). מתודולוגיה זו גובשה לאחר עבודת מטה מקצועית וסדורה ושמיעת הערות ציבור, ונועדה לשמש מסגרת אחידה לקביעת מחיר לכלל המוצרים בפיקוח, על בסיס בדיקת עלות ייצורן וקביעת רווח נורמטיבי. זאת, מתוך ראייה כי יש לשמור על איזון בין הבטחת האינטרסים של היצרן והצרכן. בהתאמה, העקרונות המוצעים להלן עומדים בקנה אחד עם המתודולוגיה של ועדת המחירים.

1. עקרונות לקביעת מחיר המטרה לחלב גולמי

כאמור, המסמך שלהלן נועד להציג בתמצית את עקרונות היסוד שגיבשה ועדת המחירים ואשר ינחו כיצד יש לקבוע את מחיר הפיקוח על חלב גולמי בצו לפי חוק הפיקוח. העקרונות המתוארים מבקשים להחיל את מתודולוגיית הפיקוח הכללית של ועדת המחירים על מלאכת פיקוח המחיר בענף החלב, תוך ביצוע ההתאמות הדרושות במטרה לייצר איזון מיטבי בין טובת הצרכן והיצרן בענף החלב.

עקרונות כללים:

כבואה לגבש המלצות לצו פיקוח מחיר לחלב גולמי מתוקף סמכותה מחוק הפיקוח, ועדת המחירים תשקול ותתייחס למטרותיו של חוק החלב.

המחירים שייקבעו:

ליטר חלב, מורכב מחלבון, שומן ונוזלים. החלב הנמכר מהרפתות למחלבות, איננו זהה בשיעור המרכיבים שבו, שכן מדובר בתוצר של בעל חיים ולא במוצר תעשייתי. החלב המכיל את רכיבי השומן החלבון והנוזלים לפי שיעורם (הממוצע) בכלל החלב בשנת הסקר (השנה שלגביה נאספו הנתונים הכספיים והפיזיים המשמשים לטובת בדיקת הבסיס) נקרא "ליטר חלב נורמטיבי". כדי לאפשר למחלבות לשלם יותר עבור מוצר עשיר יותר ברכיבים (שמכיל יותר רכיבי חלבון ו/או שומן) או פחות עבור מוצר עשיר פחות, יש צורך לקבוע מחירים מזעריים עבור כל אחד מרכיבי החלב, ולוודא שהממוצע הענפי, יהלום את ממוצע עלויות הגידול שעלו מן הסקר, שבוצע לטובת בדיקת הבסיס. לפיכך מוצע לקבוע בעקרונות כי:

(א) צו הפיקוח יכלול מחיר לליטר חלב נורמטיבי, לק"ג חלבון, לק"ג שומן ולליטר נוזלים.

(ב) המחיר ישולם במלואו לרמת רכבי השומן והחלבון בשנת קביעת המחיר:

• שיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב (חלבון/שומן) – יקבעו בכל מועד של החלת

סקר, על פי התוצאה הענפית בפועל, כפי שפורסמה ע"י מועצת החלב לשנת

הסקר.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

- יחס המחירים בין מחיר חלבון למחיר שומן – יקבע ע"י ועדת המחירים בהתאם להמלצת מועצת החלב.

בדיקת בסיס

אופן הביצוע

ענף החלב בישראל מאופיין במבנה ייחודי של מאות יצרנים עצמאיים, הפועלים בהיקפים משתנים וללא גורם דומיננטי אחד. כיום פועלות בענף כ-600 רפתות פעילות, כאשר אף רפת בודדת אינה מחזיקה בנתח שוק העולה על 1%. בהתאם לחוק החלב, מחיר המטרה נקבע עד כה על ידי ועדת ההיגוי, גוף סטטוטורי שהוסמך לחשב את מחיר הבסיס לחלב גולמי. הוועדה שכרה סוקר חיצוני עצמאי אשר ערך סקר מקיף לבחינת עלויות הייצור ברפתות שנדגמו, ועל בסיסו חושב הממוצע המשוקלל של ההוצאה לליטר חלב, שהיווה את מחיר הבסיס לחישוב מחיר המטרה.

עם העברת קביעת מחיר המטרה מתקנות המעבר לפי חוק החלב לצו פיקוח לפי חוק הפיקוח מוצע כי ועדת המחירים תבצע בדיקת בסיס בהתאם לעקרונות המפורטים להלן ולמתודולוגיה.

בהתאם למתודולוגיה, כאשר בענף מסוים פועלים מספר רב של יצרנים אך לאף אחד מהם אין נתח שוק העולה על 50%, המחיר המפוקח ייקבע על בסיס בחינת עלויות הייצור וההון המושקע של מדגם מייצג של יצרנים, תוך ביצוע ממוצע משוקלל המשקף את מבנה הענף. עוד קובעת המתודולוגיה כי כברירת מחדל, פירמה שלה פחות מ-5% מנתח השוק אינה נכללת בחישוב, במטרה להימנע מיצירת עלויות רגולציה גבוהות ומדרישה מחברות קטנות לבצע עבודה שאינה סבירה ביחס להיקף פעילותן.

עם זאת, מקטע הרפתות מאופיין במבנה מבוזר במיוחד ובפיזור רחב של יצרנים קטנים, כאשר כלל היצרנים מצויים מתחת לסף נתח השוק הקבוע במתודולוגיה. מבנה שוק זה יוצר קושי מעשי ביישום המתודולוגיה, שכן אף קביעת מחיר הבסיס על סמך נתוני כלל היצרנים אינה ישימה ואינה מתיישבת עם עקרונות היעילות שבבסיס המתודולוגיה.

לפיכך, ועדת המחירים ממליצה כי בדיקת הבסיס תתבסס על סקר מדגמי מקיף, אשר יבוצע על ידי גורם חיצוני עצמאי בעל מומחיות מוכחת בתחומי החשבונאות החקלאית והרגולציה בענף החלב והפיקוח על מחירים. הסוקר החיצוני ייבחר על ידי מפקח המחירים במשרד החקלאות וביטחון המזון בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ויבצע את הסקר כנהוג בהתאם להנחיות ועדת המחירים ולצרכיה המקצועיים.

הסקר יסקור את כלל הפעילות הפיננסית של הרפתות במדגם, לרבות מבנה ההוצאות וההכנסות, סוג הרפת, מכון החליבה, השטח הכולל, מבנה ההון, רכיבי העבודה העצמית והתשואה על ההון המושקע וכן מאפיינים נוספים ככל ויידרשו לצורך ניתוח מבנה העלויות ותנאי הייצור בענף.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

יובהר כי מכוח חוק הפיקוח חלה חובת השתתפות על הרפתות שייבחרו במדגם, וזאת על מנת להבטיח מדגם מייצג ברמה ענפית. ממצאי הסקר יעובדו וינותחו על-ידי ועדת המחירים ויתורגמו להמלצה על מחירי בסיס.

בהתאם לפעולתה השוטפת, ועדת המחירים יכולה לבחור להסתייע ביועצים חיצוניים ובגורמי מקצוע נוספים לצורך עיבוד הנתונים והסקת המסקנות, אולם יודגש כי כתמיד הסמכות הבלעדית להמלצה לשרים על המחיר המפוקח מצויה בידי ועדת המחירים.

מוצע לעגן עקרונות אלו כדלקמן:

1. **צו לקביעת מחירים ואופן עדכוןם יוכן ע"י ועדת המחירים בהתאם לתוצאות הסקר ובדיקת הבסיס ויובא בפני השרים כהמלצת ועדת המחירים.**

א. **ספק לכיצוע הסקר יבחר ע"י משרד החקלאות וכיטחון המזון בהתאם לחוק חובת המכרזים.**

ב. **לעניין קביעת המדגם המייצג, ומקדמי הניפוח תשכור הוועדה שירותים של סטטיסטיקאי בעל תואר שני בסטטיסטיקה (לכל הפחות).**

עוד מוצע לקבוע כי המדגם יתבסס על נתוני הייצור של אוכלוסיית היצרנים המהווה את החלק העיקרי של הייצור בענף, וזאת במטרה להבטיח כי המחיר המפוקח ישקף באופן מיטבי את מבנה העלויות, היקפי הייצור ותנאי הפעילות הכלכליים הנורמטיביים בענף. כדלקמן:

א. **הסקר יכלול רפתות כך שיהיו מדגם מייצג של כלל הרפתות המסחריות הקיימות בענף, לרבות ייצוג לגדלים שונים של רפתות, ייצוג אזורי וייצוג מגזרי בהתאם לרפתות הפעילות בתקופת הסקר. הרפתות שנבחרו להשתתף בסקר יהיו חייבות להשתתף בו.**

ב. **הסקר יבדוק את הנתונים הפיזיים של סוג הרפת, מכון החליבה, שטח כולל ומאפיינים נוספים.**

ג. **יובהר כי, כפי שנקבע בחוק הפיקוח, גם החלטות הוועדה לעניין הסקר יתקבלו רק ברוב קולות ובהסכמת נציג אחד לפחות מכל אחד מהמשרדים.**

תדירות ביצוע הסקר

ככלל, ובהתאם למתודולוגיה, ועדת המחירים רשאית לערוך בדיקת בסיס למחיר המפוקח מדי כ-5-2 שנים בהתאם לשיקול דעתה של הוועדה. בהתאם לכך, וכפי שהיה מקובל בשנים קודמות, ועדת המחירים מציעה לבצע בדיקת בסיס אחת לשנתיים עבור חלב גולמי.

לכן מוצע לקבוע ביצוע בדיקת בסיס כל שנתיים כדלקמן:

ועדת המחירים תערוך בדיקת בסיס אחת לשנתיים באמצעות סקר לבדיקת עלויות הייצור ברפתות. הסקר יהווה בסיס לחישוב הוצאות הייצור ברפת.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

אופן חישוב מחיר הבסיס

תוצאות סקר העלויות ישמשו את ועדת המחירים בקביעת מחיר הבסיס. כדי לנטרל דגימות חריגות ולקבוע מחיר המשקף רפת מסחרית מייצגת מוצע לעגן מנגנון ניכוי קצוות שלפיו:

- חישוב המחיר בהתאם לסקר שיבוצע, יתייחס ל- $2X-100$ אחוז מהחלב המיוצר ברפתות מסחריות; על מנת לנכות דגימות קיצוניות, לא יכללו בתחשיב $X\%$ מהחלב, המיוצר ברפתות בעלות היעילות הגבוהה ביותר על פי הדגימה ו- $X\%$ מהחלב המיוצר ברפתות בעלות היעילות הנמוכה ביותר על פי הדגימה. השיעור שיקבע יהיה זהה לשני הצדדים, ויקבע בטווח של 4-8 (לכל היותר 8% מכל כיוון ולכל הפחות 4% מכל כיוון).

מנגנון זה נועד לנטרל דגימות קיצוניות שאינן מייצגות ועלולות להטות את הממוצע בלא קשר אמיתי לעלויות היצור המייצגות בענף. הוא מגן על הצרכן מפני סבסוד רפתות לא יעילות במיוחד, ומאידך מתמרץ את הרפתות היעילות, שיכולות להשאיר אצלן את עודף הרווח הנובע מיעילותן הגבוהה מהממוצע הנורמטיבי. קביעת שיעור זהה משני הצדדים נועדה למנוע סטייה מלאכותית אשר תכווין את הממוצע לכיוון ספציפי.

בהתאם למתודולוגיה, אחת מאבני היסוד בקביעת מחיר מפוקח היא הגדרת רווח נורמטיבי הוגן, המשקף את התשואה הסבירה הנדרשת ליצרן לשם כיסוי עלויותיו והבטחת המשך פעילותו לאורך זמן. שיטה זו נועדה ליצור איזון בין הגנה על הצרכן מפני מחירים מופרזים לבין שמירה על הכדאיות הכלכלית של היצרן. לשם כך, ועדת המחירים נוהגת להשתמש בשיטות כלכליות מבוססות לקביעת עלות ההון והחזר הוגן על השקעה, תוך שמירה על אחדות בין הענפים המפוקחים.

כיום, בעת חישוב המחיר הממוצע להוצאה לליטר (מחיר המטרה), הרווח הנורמטיבי מגולם במחיר המטרה באמצעות חישוב חשבונאי של עלויות הייצור ברפת יעילה, בתוספת ריבית קבועה על ההון בגובה של 6% ורכיב נוסף של עבודה עצמאית, המשקף את שכרו של מנהל הרפת. גישה זו נועדה להבטיח החזר בסיסי על ההשקעה והעבודה של היצרן – בעל הרפת. שיעור תשואה זה נקבע היסטורית במסגרת משא ומתן בין הצדדים. כתוצאה מכך, מנגנון זה אינו מתעדכן באופן שוטף בהתאם לשינויים החלים, בסביבה העסקית, בסיכוני הענף, בסביבת הריבית, באינפלציה או בתנאי המימון במשק.

על רקע זה, מוצע לקבוע בתקנות העקרונות כי ועדת המחירים תאמץ את שיטת ה-WACC (Weighted Average Cost of Capital) כמתודולוגיה לקביעת הרווח הנורמטיבי ההוגן בענף החלב. שיטת WACC היא שיטה פיננסית מקובלת בעבודות ועדת המחירים ובענפים מפוקחים נוספים במשק, ומטרתה למדוד את עלות ההון הממוצעת של פירמה, הנשענת על שילוב בין עלות ההון העצמי לבין עלות החוב, כאשר המשקל של כל אחד מהם נקבע בהתאם לחלקו היחסי במבנה ההון של הפירמה.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

יתרונה של שיטת WACC נעוץ בכך שהיא יוצרת מנגנון אובייקטיבי, אחיד ושקוף למדידת עלות המימון הכוללת של הפעילות, ומבטיחה כי ההשקעות יניבו לפחות את התשואה המינימלית הדרושה כדי לספק החזר לבעלי ההון ולמלווים. מוצע לקבוע כי ועדת המחירים תוודא שהתשואה להון בחישוב ה-WACC תשקף כראוי את המצב הקיים בשוק הישראלי, באופן שיאפשר השקעות חדשות במחיר שיקבע. כדלקמן:

א. תשואה להון/רווחיות/פרמיה לבעלים-

- i. התשואה תיקבע ע"י שימוש במודל WACC בין אם כנקודת ייחוס (רפרנס) לפירמות זהות או דומות ובין אם לפי מודל חלופי שנותן מענה לאותן עקרונות.
 - ii. לצורך קביעת שיעור ה-WACC המתאים לרפתות בתקופה בה נערך הסקר, הוועדה תהיה רשאית כנהוג להיוועץ ביועץ חיצוני מקצועי, מומחה לתחום זה.
 - iii. ועדת המחירים תוודא שהתשואה להון בחישוב ה-WACC תשקף כראוי את התשואה המינימלית להון אל מול הסיכון הענפי שנוטל עליו היזם בענף החלב הישראלי.
- אימוץ שיטת זו צפוי לקדם שקיפות ולבסס אחדות עם יתר הענפים המפוקחים במשק. בנוסף, הוא יאפשר קביעת מחיר המבוסס על עקרונות כלכליים מקובלים, יגן על הכדאיות הכלכלית של היצרנים, וישמור על עודף הצרכן לאורך זמן.

סל תשומות

בהתאם למתודולוגיה, לשם עדכון מחיר המוצר המפוקח מעת לעת ובין בדיקות הבסיס, רשאית ועדת המחירים להמליץ על סל תשומות אשר ישמש לעדכון המחיר באופן שוטף. סל התשומות נועד להגביר את השיקוף בקירוב של מבנה העלויות הריאלי של היצרנים, ולעודד התאמה עיתית של מחיר המטרה לשינויים הכלכליים במשק ולרמות המחירים העדכניות. מוצע לעגן בעקרונות התייחסות לעניין רכיבי העלות כדלקמן:

עקרונות רכיבי עלות והכנסות אחרות:

- א. רכיבי העלות הבאים יכללו בתחשיב:
 - i. עלות עבודה (עצמית, שכירה, מנהלה)
 - ii. הזנה (מזון מרוכז, מזון אחר)
 - iii. פחת
 - iv. הכנסות ממכירת פרות ועגלים/ות והכנסות אחרות הנובעות מפעילות יצור החלב.
 - v. שינויים בערך המלאי (אינוונטר חי)

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

- vi. מרכיב זמני להתחשבנות בדיעבד. "רטרו/חוב" שנצבר לפני עדכון של בדיקת בסיס, יכנס למחיר הבסיס (בהטמעת בדיקת בסיס) כרכיב זמני.
- vii. דמי שרות/היטל מועצת החלב
- viii. הוצאות משתנות נוספות כגון: עזרה וטרינרית, הזרעה, רכישת שירותים, אחזקה וחומרים, ביטוח, אנרגיה, מים, טיפול בזבל ושפכים
- ix. הוצאות מנהלה נוספות כגון הוצאות רכב, הוצאות משרדיות
- x. ארנונה ודמי חכירה
- xi. הוצאות מימון (כהוצאה או כתשואה בהתאם למודל)
- ב. כל ההוצאות התפעוליות בייצור חלב העולות מן הסקר, יוכנסו למחיר הבסיס.
- ג. ועדת המחירים רשאית להמליץ על הוספת רכיבי עלות נוספים בהתאם לשינויים בממשק הגידול.
- ד. ערך בסיס עבודה עצמית (בשונה מעבודה שכירה/במשכורת) – תוצאת הסקר תניב את המידע אודות כמות שעות העבודה העצמית בממוצע (המשוקלל) הענפי. ערך זה יוכפל בעלות המעביד של התמורה הנורמטיבית לשכר המותאם למשרה.
- ה. הון – ייקבע הון מייצג להקמת רפת מייצגת (רפת מייצגת בהתאם לממצאי הסקר), במחירי שנת הסקר, במטרים לפרה, בעלות בניה נורמטיבית למ"ר. לשם קביעת ההון תיוועץ ועדת המחירים במומחים בתחום בניית רפתות וחברות העוסקות בבניית רפתות.
- ו. פחת – יוכר פחת נורמטיבי בהתאם להתפלגות השימושים בפונקציית היצור.
- ז. ריבית שנתית/ הוצאות מימון (הן של הון דומם והן של הון חי)

עדכון תקופתי

מנגנון העדכון

בהתאם למתודולוגיה, לאחר שנקבע מחיר בסיס למוצר או לשירות הנמצא בפיקוח, הוא מתעדכן אחת לתקופה באחת משתי דרכים: עדכון מפורט (עדכון בסיס), המתבצע אחת למספר שנים ומבוסס על בחינה מעמיקה של מבנה העלויות; ועדכון שוטף (עדכון תקופתי), המתבצע בין עדכוני הבסיס בהתאם לשינויים שחלו בסל התשומות שנקבע למוצר המפוקח, ככל שישנם. סל התשומות מוצמד למדדים אקסוגניים ופומביים כגון מדד המחירים לצרכן, שכר המינימום או מחירי חומרי גלם בשווקים הגלובליים.

המתודולוגיה מאפשרת ביצוע עדכון שוטף בשתי דרכים: (א) בפרוצדורה רגילה, הכוללת בחינת נתוני המדדים על ידי ועדת מחירים, גיבוש המלצה לשרים וחתימתם על צו מעודכן; או (ב) באמצעות מנגנון עדכון אוטומטי, הקבוע מראש בצו הפיקוח, במסגרתו מתעדכן המחיר בהתאם לשינויי המדדים ללא צורך בהחלטת שרים נוספת.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

כיום, בענף החלב, מחיר המטרה מתעדכן על פי החלטות ועדת היישום, המתכנסת אחת לרבעון ומעדכנת את המחיר בהתאם לשינויים שחלו בסל התשומות ללא התחשבות בשיעור השינוי המצטבר או בהיקף התנודות במדדים. בשונה מכך, מוצרי החלב שבפיקוח מתעדכנים באמצעות מנגנון עדכון אוטומטי.

מאחר שהחלב הגולמי מהווה רכיב עלות מרכזי בקביעת מחירי מוצרי החלב שבפיקוח, ומאחר שמחירו מהווה קלט בנוסחת חישוב עדכון מחירי מוצרי החלב שבפיקוח, ועדת המחירים ממליצה לאמץ מנגנון עדכון אוטומטי, שיחול על מחיר החלב המפוקח חודש לפני מועד החישוב של מחירי מוצרי החלב המפוקחים לצרכן, כך שיתאפשר עדכון סמוך ככל הניתן של שני המחירים המפוקחים.

בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי עדכון המחיר השוטף יתבצע בהתאם לעקרונות כדלקמן:

1. בתקופות שבין בדיקות בסיס, יעודכן המחיר בהתאם להמלצות ועדת המחירים שיעוגנו בצו אוטומטי שיתקינו השרים.
2. תדירות חישוב המחיר – חודשית
3. תדירות בדיקת עדכון – רבעונית
4. עדכון המחיר השוטף יתבצע בהתקיים אחד מהמקרים הבאים, לפי המוקדם מבניהם:
 - א. אחת לחצי שנה, אם שיעור השינוי הכולל במדד סל התשומות, בשקלול מקדם ההתייעלות ובתוספת הרכיב הרטרואקטיבי, החל ממועד העדכון הקודם, עולה על 1% (חיובי או שלילי);
 - ב. כאשר שיעור השינוי הכולל במדד סל התשומות, בשקלול מקדם ההתייעלות ובתוספת הרכיב הרטרואקטיבי, עולה על 2% (חיובי או שלילי), ובלבד שחלפו לפחות שלושה חודשים ממועד העדכון האחרון.
 - 5. פערים בין עלות מחושבת לבין עלות בפועל יתווספו או יגרעו לפי העניין בעת החלת עדכון המחיר הבא. (התחשבות רטרואקטיבית)

הקביעה בסעיף (4) לעיל, לפיה העדכון יבוצע במידה שחלפו שלושה חודשים מיום העדכון האחרון נועדה למנוע השפעה של תנודות חד-פעמיות ונקודתיות במדדי התשומות על מחירי המוצרים המפוקחים. בהתאם לנוהל ועדת המחירים, חישוב שיעור השינוי במדדים יתבצע על בסיס חודשי וייבחן אחת לרבעון, לקראת החודשים ינואר, אפריל, יולי ואוקטובר. אם שיעור השינוי המצטבר עומד בתנאים שנקבעו לביצוע העדכון, יעודכן המחיר באופן אוטומטי, והמחירים המעודכנים יתפרסמו על ידי המפקח על המחירים עד לסוף החודש האחרון של כל רבעון, וייכנסו לתוקף ביום הראשון של החודש הראשון בכל רבעון (1 בינואר, 1 אפריל, 1 ביולי ו-1 אוקטובר בהתאמה).

מקדם התייעלות

המתודולוגיה מנחה כי בשווקים שבהם מזהה הרגולטור פוטנציאל להתייעלות, יש לשקול החלה של מקדם התייעלות במסגרת עדכון המחיר המפוקח.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

מטרת המקדם היא שיקוף התייעלות כלכלית בענף ושאיפה שהמחיר המפוקח יתבסס על עלויות ייצור אמיתיות ככל שניתן. בהתאם לכך, ייושם מנגנון זה במחיר המפוקח כך שגובה מקדם ההתייעלות ייקבע על פי השיפור התקופתי הצפוי בפונקציית הייצור (בטכנולוגיה או אחרת), וזאת בהתאם למתודולוגיה. מקדם ההתייעלות ייבחן מחדש בכל בדיקת בסיס, על מנת לוודא כי שיעורו משקף את קצב השינוי בענף ואת פוטנציאל ההתייעלות הגלום בו. בהתאם לכך ועדת המחירים ממליצה לקבוע כדלקמן:

א. ועדת המחירים תמליץ על שיעור מקדם ההתייעלות התקופתי שיילקח בחשבון בתקופה שבין בדיקות הבסיס בכל אחד מרכיבי העלות הרלוונטיים להתייעלות בנפרד. הוועדה תתייחס בשיקוליה גם לשיעור ההתייעלות שהיה בפועל ולפריון הענפי על פי בנק ישראל. מקדם ההתייעלות שיקבע בכל אחד מרכיבי העלות לא יעלה על 1% בשנה.

ב. בתקופות שבין צווים (בין הטמעת בדיקות בסיס), נוסחאות עדכון המחיר שיכללו בצו האוטומטי, יבטאו הפחתה במקדם ההתייעלות, כך שהחל מהגעה לשיעור התייעלות מצטבר של 2%, שיעור מקדם ההתייעלות השנתי שיופחת יהיה 75% משיעור מקדם ההתייעלות השנתי שנקבע לשנה שלפני כן (דוגמא מצורפת כנספח א').

הקביעה בסעיפים (א) ו-(ב) לעיל נועדה לשקף את האופי האסימטרי של התייעלות בענפים, כך שללא אירוע אקסוגני כלשהו שמשפיע באופן ייחודי על פונקציית הייצור בענף (ושאמור לבוא לידי ביטוי בעת ביצוע בדיקת בסיס), ההנחה היא ששיעור ההתייעלות הולך ופוחת.

במסגרת סל התשומות, לכל אחת מתשומות הייצור יוצמד מדד אקסוגני פומבי, בהתאם לעקרונות השקיפות והעצמאות של המתודולוגיה. משקל כל מדד בסל ייקבע לפי חלקה היחסי של אותה תשומה בעלויות הייצור הכוללות של הפירמה המפוקחת. בכך יובטח כי העדכון יבטא נאמנה את הערכת מבנה העלויות בפועל, מבלי לאפשר למפוקחים השפעה על המדדים עצמם.

במקרה הנדון, ועדת המחירים תמליץ אילו מרכיבים מתוך מבנה ההוצאות של הרפתן יוצמדו למדדים, ולאילו מדדים יוצמד כל רכיב. הוועדה תפעל בהתאם למתודולוגיה המנחה כך שהמדדים שיבחרו ישקפו במידה המרבית האפשרית, את הערכת המציאות של ענף החלב.

בהתאם לכך, מוצע לעגן בעקרונות כדלקמן:

א. ועדת המחירים תמליץ לשרים לעניין המדדים להצמדה לכל אחד מרכיבי העלות בכל פעם שיעודכן סקר חדש שישקף ככל הניתן את השינוי במחירי התשומה. ככל שהלמ"ס תחדל לפרסם מדד מסוים או תשנה את תדירות פרסום המדד, תוכל ועדת המחירים להציע מדד חלופי שישמש עד הטמעת הסקר הבא שישקף באופן מיטבי את השינוי במחירי התשומה.

ב. כאשר יוצע שינוי מדד הצמדה לרכיב עלות שמשקלו בעלות מעל 20% תיעשה בדיקה היסטורית לבדיקת המתאם של המדד המוצע עם שינויי העלויות שהיו בפועל על פי הסקרים.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

ג. מדדי ההצמדות יהיו מדדים פומביים ושקופים (כגון מדדי הלמ"ס) או כאלו שניתן לחלץ בסדרה של חישובים מוגדרים מתוך מדדים המפורסמים בלמ"ס או ככל שלא נמצא מדד מתאים המפורסם בלמ"ס, מדדים שקופים ופומביים אחרים.

הקביעה בסעיף (א) לעיל נועדה לתת מענה למצבים טכניים אפשריים בהם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מפסיקה לפרסם מדד מסוים או משנה את אופן חישובו. קביעה זו מאפשרת לוועדה להמליץ לשרים על מדד חלופי.

הקביעה בסעיף (ב) לעיל נועדה למנוע עיוותים, ככל שמבוקש לשנות את מדד ההצמדה של רכיב עלות מהותי (מעל 20% מהמחיר), ועדת המחירים תבצע בדיקת מתאם היסטורית (5 שנים לאחור) כדי לוודא שהמדד החדש אכן משקף את השתנות העלויות בפועל. בדיקת המתאם ההיסטורית מבטיחה כי המדד הנבחר אכן משקף את השתנות העלויות בפועל בענף, ובכך מחזקת את אמינות מערכת הפיקוח מול היצרנים ומול גופי הביקורת.

התייעצות עם מומחים

על פי המתודולוגיה, יש לערוך שימוע ציבורי בטרם קבלת החלטה סופית במסגרת בדיקת הבסיס. מטרת השימוע היא לבחון את השפעת השינויים המוצעים, ולאפשר התייחסויות של הגורמים הרלוונטיים לענף.

בשל הייחודיות בענף החלב, המתבטאת בין היתר בכך שמדובר במקרה היחיד בעשורים האחרונים בו נקבע מחיר מזערי למוצר מתוקף חוק הפיקוח, מוצע לקבוע כי בכל הקשור לסקר ברפתות, לעדכון התקופתי ולרכיבי העלות, סוגיות הקשורות לממשק הגידול ברפת ועדת המחירים תתייעץ עם מומחים לתחום הרפת וזאת לצורך השלמת התמונה המקצועית וטרם קבלת המלצה סופית על ידי הוועדה, כדלקמן:

בכל הקשור לסקר ברפתות, לעדכון התקופתי ולרכיבי העלות, סוגיות הקשורות לממשק הגידול

ברפת יחייבו התייעצות עם ועדת מומחים לתחום הרפת שתכלול:

i. מומחה לתחום הרפת, בעל תואר במדעי בעלי החיים ממשרד החקלאות.

ii. נציג מועצת החלב, מומחה לכלכלת הרפת.

iii. נציג הארגון היציג של היצרנים.

ככל שהמלצות הוועדה לא יאמצו את המלצת המומחים, כדרכה הקבועה של ועדת המחירים,

ההמלצה לשרים תכלול התייחסות לעמדות המומחים ופירוט הסיבות מדוע החליטה הוועדה

לא לאמץ.

¹ ממשק הגידול (Management Practice) ברפת הוא למעשה "ספר ההוראות" של הרפתן. הוא מתייחס למכלול הפעולות, ההחלטות והשגרות היומיומיות שנועדו להבטיח את בריאות הפרה, רווחתה ומיצוי הפוטנציאל היצרני שלה. ממשק הגידול ברפת כולל בין היתר את המבנה הפיזי של הרפת, את ממשק ההזנה, ממשק החליבה, ממשק בריאות ורווחת הפרה, ממשק פוריות ורבייה וממשק הטיפול ביונקים.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

ככל שוועדת המחירים פנתה להיוועצות ולא קיבלה מענה בזמן סביר שקבעה ועדת המחירים והודיעה לוועדת המומחים, יראו את חובת ההיוועצות כקוימה.

כאמור, ועדת המחירים אינה חייבת מחויבת לאמץ את המלצות ועדת המומחים, וכדרכה הקבועה של ועדת המחירים, ההמלצה לשרים תכלול התייחסות לעמדת המומחים ופירוט נימוקים להחלטה שהתקבלה.

בטרם מתן המלצה סופית לשרים, יוצאת ועדת המחירים לשימוע ציבורי, על מנת לאפשר לגורמים הנוגעים בדבר להעביר את התייחסותם להמלצות. ניתן להעביר התייחסות כתובה לוועדה שלא תעלה על 5 עמודים לכתובת המייל sivany@moag.gov.il עד ליום 14 ביולי 2026. לאחר קבלת ההתייחסות הכתובה, הוועדה תשקול לאפשר למי מבעלי העניין שהעבירו התייחסות בכתב להופיע בפניה ולהציג את עמדתם גם בעל פה בהתאם לשיקול דעתה. גורמים המעוניינים להציג את עמדתם גם בעל פה מתבקשים לציין זאת בכתב.

מדינת ישראל

ועדת המחירים – משרד האוצר

נספח א' – דוגמא להפחתה במקדם ההתייעלות:

במידה שמקדם ההתייעלות השנתי שנקבע לשנתיים שלאחר הסקר הוא 1% בשנה, שיעור מקדם ההתייעלות בשנה השלישית יהיה 0.75%, בשנה הרביעית יהיה 0.56% וכן הלאה

שנה	שיעור התייעלות שנתי	שיעור התייעלות מצטבר
1	1%	1.00%
2	1%	2.00%
3	0.75%	2.75%
4	0.56%	3.31%