

רפורמה במשק החלב

משרד האוצר

2025

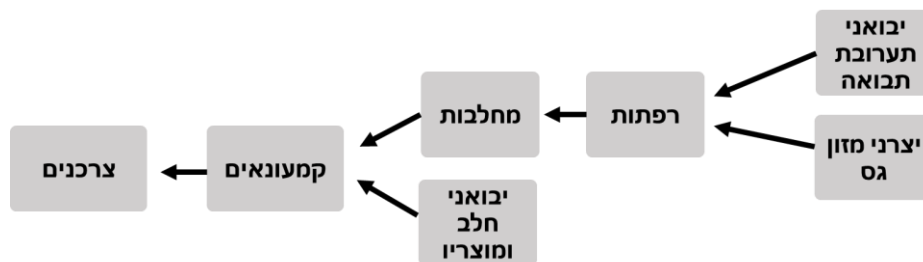
תוכן עניינים

3.....	מבנה משק החלב הישראלי
6.....	תופעה בלתי רצויה והגדרת הבעיות
8.....	ניתוח הבעיות
19.....	סקירה עולמית
22.....	רפורמה מבנית בענף החלב
23.....	רקע
23.....	צעדים במקטע הרפתות
23.....	הסרת מגבלת הייצור
24.....	ביטול המחיר המפוקח על חלב גולמי
24.....	תוכנית פדיון מכסות
25.....	רשת ביטחון לנשאים בענף
26.....	תוכנית השקעות תומכות פריון במקטע הרפתות
27.....	צעדים במקטע המחלבות
27.....	ביטול מכסים
28.....	חיוב המחלבות לרכוש חלב גולמי במחיר ההגנה
28.....	חיזוק השחקנים הקטנים במקטע המחלבות
29.....	שלביות יישום הרפורמה
32.....	תועלת משקית
34.....	סיכום

מבנה משק החלב הישראלי

במהלך 50 השנים האחרונות ענף החלב בישראל התפתח בתוך מסגרת רגולטורית ייחודית, אשר ביקשה לשלב בין הבטחת אספקה סדירה של מוצרי חלב טריים לבין תמיכה ביצרנים המקומיים ושמירה על יציבות מחירים לצרכן. רצף של החלטות ממשלה, תיקוני חקיקה ושינויים תפעוליים נועדו ליצור מערכת יעילה, תחרותית ובריאה יותר, אולם בפועל נוצרו מורכבויות חדשות, והפער בין היעדים לבין המציאות הלך והתרחב. מחירי מוצרי החלב עלו בכ-45% אחוזים בעשרים השנים האחרונות, והצריכה לנפש ירדה בכ-18%. נתונים אלו מצביעים על כך שמוצר בסיסי, שנמצא כמעט בכל בית בישראל, הפך לפחות נגיש לצרכן הממוצע. מנגד, היבטי אספקה ורציפות ייצור לא תמיד נשמרו, ובשנים האחרונות נרשמו מחסורים חוזרים ונשנים במוצרים מפוקחים, תוצאה של מגבלות מבניות והחלטות עסקיות מצד המחלבות בעת שהביקוש נותר גבוה.

מבנה הענף נשען על משטר תכנון מרכזי, המערב את כלל החוליות בשרשרת, מהפרות ברפת ועד למדף ברשתות הקמעונאות. זהו מודל כמעט ייחודי בנוף הבין לאומי, שכן רוב מדינות ה-OECD עברו בעשורים האחרונים למשטרים המבוססים על תמיכות ישירות ותחרות פתוחה. בישראל, לעומת זאת, שלושת מנגנוני הליבה נותרו בעינם: הקצאת מכסות לייצור חלב גולמי, קביעת מחיר מטרה המחייב את המחלבות ברכישת החלב מהרפתות, ופיקוח מחירים על סל מוצרים בסיסיים. אף שנעשו מאמצים ממשלתיים לצמצום העלויות ולעידוד השקעות, מדד ה-PPP של ה-OECD מצביע על כך שמחירי מוצרי החלב בישראל גבוהים בכ-50% מהממוצע במדינות המפותחות, נתון המלמד על עומק הבעיה המבנית הענפית ועל הפער בין המנגנונים הקיימים לבין צורכי המשק המודרני. בתוך כך, חשוב להציג את שרשרת הייצור עצמה כדי להבין את האתגרים העומדים בפני הענף.



1. המקטע הראשון הוא מקטע המזון לפרות, הנחשב לרכיב המשמעותי ביותר בעלויות הייצור בענף. על פי הערכות מקצועיות, כ-60% מהעלות הכוללת של ייצור ליטר חלב גולמי בישראל מקורם בהזנת הפרות. בעוד שבמדינות רבות נהוג מודל של מרעה פתוח, המספק חלק ניכר מצריכת המזון של העדר ומפחית באופן טבעי את העלויות, בישראל מרבית ההזנה מבוססת על תערובות ומזון גס הנרכשים בשוק. מזונות אלו מסופקים בעיקר על ידי מכוני התערובות הגדולים, והיעדר מרעה טבעי מחייב את הרפתנים להסתמך כמעט לחלוטין על רכישת מספוא ותחמיצים, מה שמעלה את רמת העלות המשתנה של ייצור החלב.

2. השני הוא מקטע הרפתות. בישראל פועלות כיום כ-590 רפתות פעילות. כ-30% מהן פועלות במסגרת הממשק השיתופי ומייצרות כ-60% מהחלב הגולמי, בעוד שהרפתות הפועלות במסגרת הממשק המשפחתי מהוות כ-70% מהרפתות ומייצרות כ-40% מהחלב הגולמי. הרפתות הן הגורם המייצר את החלב הגולמי ומוכרות אותו למחלבות, שבהן מתבצע העיבוד והייצור של מוצרי החלב. מקטע הרפתות פועל תחת משטר של תכנון מרכזי ופיקוח על מחיר המינימום לחלב גולמי, הידוע כ"מחיר המטרה".

א. **מכסות ייצור** - ענף החלב בישראל מתוכנן לכל אורכו באמצעות מנגנונים רגולטוריים המעוגנים בחוק תכנון משק החלב, וכן בתקנות ובצווים שנקבעו מכוחו. על פי החוק, שר החקלאות קובע מדי שנה את היקף המכסה הארצית לייצור חלב גולמי ואת אופן חלוקתה בין היצרנים. שיטת מכסות זו נועדה לאפשר לרגולטור שליטה על היקף הייצור במשק החלב, ולהבטיח התאמה בין ההיצע לביקוש במשק המקומי. המכסה המוקצית לכל רפת מגדירה את כמות החלב שהיא רשאית לייצר במהלך השנה, ורק בגינה היא זכאית לתמורה מלאה. חלוקת המכסות נשענת על יחס היסטורי קשיח של 58% למגזר השיתופי (קיבוצים) ו-42% למגזר המשפחתי (מושבים). בפועל, הרפתות הקיבוציות גדולות באופן ניכר, עם ממוצע של כ-395 פרות לרפת, לעומת כ-155 פרות בלבד במגזר המשפחתי. מבנה זה יוצר מגבלה על הקצאת משאבים יעילה: רפתות אינן יכולות לייצר מעבר למכסתן, גם אם יש להן יתרון יחסי או תפעולי, ובכך נמנע מהענף לפעול לפי עקרונות של יעילות כלכלית.

ב. **מחיר מטרה** - מחיר המטרה הוא המחיר המפוקח שמשלמות המחלבות ליצרני החלב עבור כל ליטר חלב גולמי המיוצר במסגרת המכסה. מחיר זה מעוגן בחוק תכנון משק החלב ונועד לשקף את העלות הממוצעת לייצור ליטר חלב, לרבות תשומות עיקריות כגון עלות המזון לפרות, שכר עבודה, פחת, ריבית על הון ועלויות תפעול נוספות. המחיר מתעדכן אחת לרבעון בהתאם לרמת איכות א', עם תמריצים כספיים לרפתות המייצרות חלב איכותי במיוחד, ומנגד קנסות על ייצור חלב באיכות נמוכה. חישוב המחיר מתבצע על ידי ועדת ההיגוי של משרד החקלאות, בהתבסס על סקר חלב שמבוצע באמצעות ספק חיצוני לפי מתודולוגיה שנקבעת בהוראת השעה לחוק תכנון משק החלב ומיושמת על ידי ועדת סקר החלב. הסקר משקלל גם עלויות בפועל של רפתנים (כגון רכישת מזון) וגם עלויות נורמטיביות, בהן שכר הרפתן, ריבית נורמטיבית, ורווח סביר. כמו כן, נלקח בחשבון שווי התוצרת המשנית, פרות לבשר ועגלים זכרים. לאחר חישוב העלות המלאה, מוטמע ברבעון רכיב התייעלות שנתי של כ-2%, הנועד לעודד שיפור תמידי בביצועים. על פי הנתונים האחרונים, הרכיב הדומיננטי בעלות ייצור החלב הוא עלות המזון, המהווה למעלה ממחצית מהעלות הכוללת לליטר חלב גולמי.

מבנה התכנון בענף מגביל את כושר ההסתגלות של הרפתנים לשיקולים כלכליים, שכן כל רפת מורשית לייצר רק עד היקף מכסת הייצור שהוקצתה לה, ולא מעבר לכך, גם אם היא יעילה יותר.

בנוסף, שיטת קביעת מחיר המטרה מבוססת על סקר דו-שנתי של עלויות ייצור, אך ההשתתפות בסקר אינה מחייבת. בפועל, כ-20% מהרפתות שנדגמו סירבו להשתתף בסקרים שנערכו בעשור האחרון, והנתונים שמתקבלים עלולים להיות מוטעים. יתרה מכך, המחיר המחושב מבוסס על ממוצע כלל הרפתות במדגם, לרבות רפתות קטנות ולא יעילות, ועל כן נוטה לשקף עלות גבוהה מהמינימום האפשרי. נתוני סקר החלב האחרון, מראים כי מעל ל-45% מהרפתות בישראל מציגות הפסד תפעולי לאורך זמן, נתון בלתי סביר המעיד ככל הנראה על כשל מדידה, עיוות דיווח, או מבנה תמריצים שגוי.

3. המקטע השלישי הוא מקטע המחלבות, והוא אחד החוליות המרכזיות והמשפיעות ביותר בשרשרת הייצור והשיווק של החלב בישראל. אף שקיימות בישראל כ-100 מחלבות פעילות, שלוש חברות בלבד – תנובה, שטראוס וטרה, מחזיקות בכ-85% מהשוק. ריכוזיות זו אינה רק נתון מבני; היא מעצבת בפועל את רמת התחרות בענף ומייצרת חסמים משמעותיים בפני כניסת שחקנים חדשים. מקור מרכזי לחסם זה הוא אופן הקצאת החלב הגולמי למחלבות, הנשען על נפחי הפעילות ההיסטוריים של החברות הגדולות. מאחר שהקצאה זו מגדירה את היכולת של מחלבה לייצר ולשווק מוצרים, השחקנים הוותיקים נהנים מיתרון משמעותי שלא ניתן לגישור עבור מפעלים חדשים או קטנים. לצד זאת, מדיניות המכסים הנהוגה בישראל על יבוא מוצרי חלב מחזקת את מעמדן של המחלבות המקומיות ומצמצמת את רמת התחרות מבחוץ. שיעורי המכס על חלק ממוצרי החלב הם מהגבוהים במשק, ועלולים להגיע לעשרות ואף למאות אחוזים, דבר שמייקר את היבוא ומונע כניסה אמיתית של מוצרים מחו"ל שיכולים להרחיב את ההיצע ולהוזיל את המחיר לצרכן. על כל אלו נוספות רגולציות ייחודיות לענף, ובהן תקני תעשייה מחמירים ודרישות כשרות מטעם הרבנות הראשית. תקנים אלו מחייבים התאמות, ולעיתים אף מונעים לחלוטין את האפשרות לייבא מוצרים מסוימים. התוצאה המצטברת היא ענף שבפועל מגביל את רמת התחרות הן מצד יצרנים מקומיים חדשים והן מצד יבואנים, ומייצר מבנה שוק שבו לחברות הגדולות כוח השפעה משמעותי על היצע, על מחיר ועל זמינות מוצרים לציבור.

4. המקטע הרביעי הוא המקטע הקמעונאי, חוליה האחרונה בשרשרת, שבאמצעותה מוצרי החלב מגיעים לצרכן. מקטע זה נתפס כגורם שיכול לעודד תחרות בייצור המקומי, בעיקר דרך הרחבת הייבוא של מוצרי חלב והנגשתם הרחבה לציבור. תחרות זו עשויה להוביל להורדת מחירים ולשיפור השירות לצרכן. עם זאת, בפועל, פוטנציאל זה מוגבל בשל קיומם של מכסים אפקטיביים על שורת מוצרי ליבה מרכזיים – כגון גבינות קשות, חלב ניגר ואבקת חלב. מכסים אלו, מונעים מיבואנים להציע חלופות במחירים תחרותיים, וממשיכים להעניק יתרון מובנה לתוצרת המקומית. חשוב להדגיש כי למרות טענות חוזרות ונשנות על ריכוזיות גבוהה ברשתות השיווק, בדיקות מעמיקות שביצעו רשות התחרות (2022) וועדת המחירים הבין-משרדית (2023) העלו כי לא נמצאה ריכוזיות חריגה במקטע הקמעונאי, וכי רווחיות השחקנים במקטע זה אינה חורגת מהמקובל במדינות המפותחות. נתונים אלו מצביעים על כך שמרבית הפערים

במחירים אינם נובעים מהרווחיות של הקמעונאים, אלא מהשלבים הקודמים בשרשרת – במיוחד ממבנה התכנון והריכוזיות במקטעי הייצור והעיבוד. לכן, אף שמקטע הקמעונאות מהווה ערוץ פוטנציאלי לתחרות והורדת מחירים, החסמים הרגולטוריים והמסחריים המוטלים כיום מגבילים את השפעתו בפועל על מבנה השוק ועל יוקר המחיה.

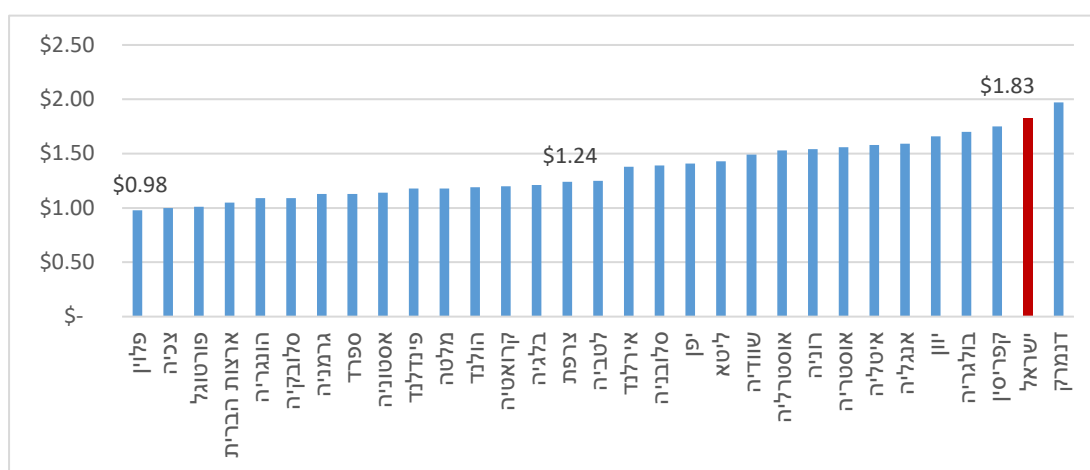
ארבעת המקטעים הללו, תחום המזון לפרות, הרפתות, המחלבות והקמעונאים, פועלים בתוך שוק המאופיין בריכוזיות גבוהה, בתכנון מרכזי ובהעדר תמריצים ממשיים לשיפור יעילות. מכלול זה יוצר מערכת כלכלית סגורה ונוקשה, המתקשה להסתגל לשינויים בתנאי השוק ולתנודות בביקוש הצרכני. מציאות זו מובילה לרמות מחירים גבוהות לצרכן, למחסורים חוזרים במוצרים בסיסיים ולעיתים אף לחוסר יציבות תפעולית לאורך שרשרת הייצור.

תופעה בלתי רצויה והגדרת הבעיות

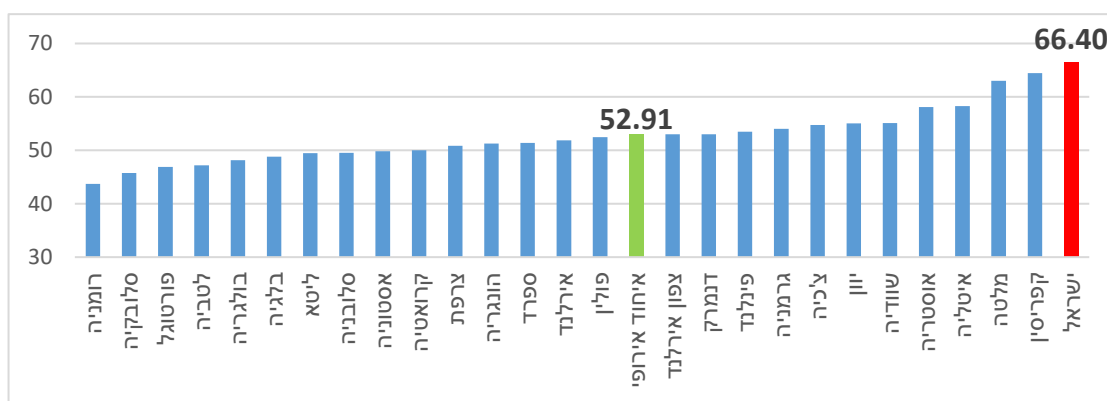
בנייר זה נעסוק בהצגת רפורמה מבנית בענף החלב, שמטרתה להביא להפחתת מחירים, הגברת התחרות, שיפור היעילות לאורך שרשרת הייצור והבטחת אספקה סדירה של מוצרי חלב לצרכן. עם זאת, טרם הצגת הרפורמה, נדרש למפות את התופעות הבלתי רצויות הקיימות כיום ולהגדיר את הבעיות המרכזיות אשר מצדיקות שינוי מבני עמוק.

1. **מחירים גבוהים** - מוצרי החלב מהווים רכיב משמעותי בסל ההוצאות של משקי הבית בישראל. בדיקה השוואתית של ארגון OECD והבנק העולמי, מצביעה על כך שרמת המחירים בישראל בקטגוריית החלב ומוצריו גבוהה בכ- 50% לעומת ממוצע מדינות הארגון. נתוני אותו סקר מבליטים פערים משמעותיים במיוחד במחירי מוצרים בסיסיים: מחיר ליטר חלב ניגר בישראל גבוה ב- 62% ממוצע המדינות המפותחות, ואילו גבינות קשות בישראל יקרות ב- 108%. בנוסף, מחיר החלב הגולמי - המחיר שמשלמות המחלבות לרפתנים, גבוה בישראל בכ- 25% מהממוצע במדינות האיחוד האירופי. פערים אלה מעידים על יוקר מערכת הייצור המקומית והיעדר תחרות אפקטיבית, ומציבים את ישראל בין המדינות היקרות ביותר בעולם בתחום זה.

מחיר ליטר חלב לצרכן, בישראל ובמדינות ה OECD האירופי בדולר, 2023



מחיר ליטר חלב גולמי, בישראל ובמדינות האיחוד האירופי, 100 ליטר - ביוור, 2025



2. **שיבושים ברציפות האספקה** - שנים האחרונות בלטו שוב ושוב פערים ברציפות אספקת מוצרי החלב הניגר המפוקחים. הדבר בא לידי ביטוי במדפים ריקים דווקא במוצרים בסיסיים כמו חלב ושמנת, הנצרכים מדי יום כמעט בכל בית. מהניתוחים המקצועיים עולה כי מקור השיבושים אינו בביקוש, אלא בכשלים בצד ההיצע. ברוב המקרים מדובר בהחלטות של המחלבות לצמצם ייצור בשל היעדר כדאיות כלכלית במוצרים שמחירם נתון לפיקוח, לצד תקלות נקודתיות בקווי ייצור והשבתת מפעלים בתקופות החגים בשל אילוצי כשרות. כדי להבין את הגורמים ליוקר המחיה ולכשלים המבניים בענף, יש לבחון את שרשרת הייצור כולה, החל ממקטע הרפתות ועד שלב העיבוד והשיווק. בחינה זו מעלה כי מוקדי הבעיה מצויים בשני חלקים מרכזיים בשרשרת. הראשון הוא מקטע הרפתות, המתאפיין במשטר תכנון מרכזי, פערי יעילות בין רפתות שונות ותלות גבוהה בתשומות חיצוניות, המגבילים חדשנות וצמיחה. השני הוא מקטע המחלבות, שבו פועלים מספר מצומצם של שחקנים גדולים, ומאופיין בריכוזיות

גבוהה המשפיעה במידה ניכרת על מבנה התחרות ועל זמינות המוצרים לציבור. להלן פירוט האתגרים העיקריים בכל אחד מן המקטעים.

ניתוח הבעיות

ענף החלב בישראל מתמודד עם שורה של כשלים מבניים וכלכליים שנבנו לאורך השנים ופוגעים ביעילותו, ברמת התחרות ובמחיר לצרכן. פרק זה מציג את הבעיות המרכזיות המאפיינות את הענף, ובוחרן כיצד מבנה השוק, התמריצים הרגולטוריים וההתנהלות התפעולית יוצרים מערכת יקרה, ריכוזית ומתקשה להסתגל לתנאי השוק המשתנים

1. מקטע הרפתות

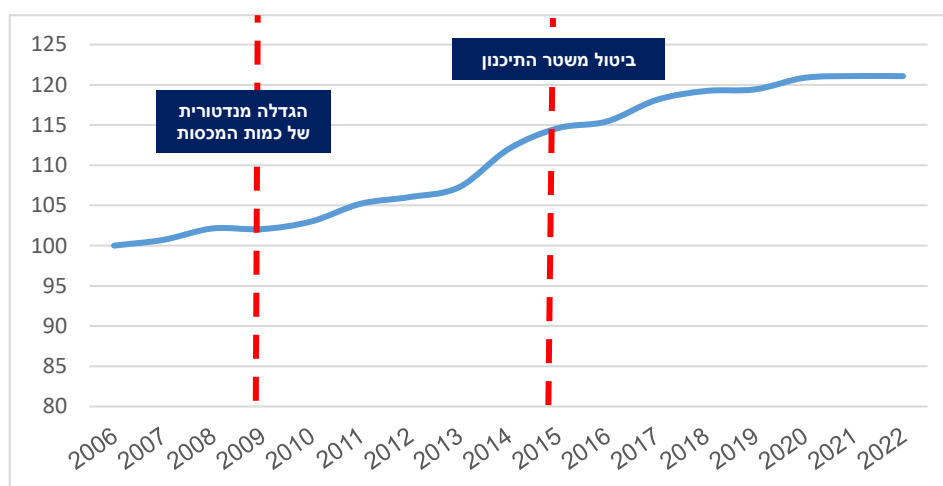
א. משטר התיכנון המרכזי

ישראל חריגה בולטת לעומת מדינות המערב בכל הנוגע להסדרה של ענף החלב. בעוד שרוב מדינות ה-OECD אימצו בשנים האחרונות מודלים המבוססים על תמיכות ישירות ופתיחת השוק לתחרות, ישראל ממשיכה להפעיל מערך אסדרה ריכוזי המתפרש על כל שלבי שרשרת הייצור - מהרפת ועד המחלבה. פרט לקנדה, שבה מתקיים משטר של מכסות ייצור ומכסים גבוהים אך ללא פיקוח על מחירי מוצרי החלב לצרכן, כמעט שאין עוד מדינה מפותחת שבה קיים מנגנון ממשלתי מקיף כל כך בענף זה. הצדקה היסטורית למודל הריכוזי התבססה על הרצון לייצר ודאות תפעולית לענף הרפתות, הנחשב רגיש לתנודתיות במחירים, לשינויים אקלימיים ולמחזורי השקעה ארוכים. ודאות זו נועדה לאפשר השקעות ארוכות טווח ולהבטיח יציבות בייצור החלב. בפועל, שיטת התיכנון הקיימת, ובעיקר הקצאת מכסות הייצור באופן ריכוזי, פוגעת ביכולת הענף להשתפר ולהתיעל. כיום המכסות מחולקות לכ-550 רפתות, תוך מגבלות על כניסת שחקנים חדשים או על הרחבת פעילות של רפתות יעילות. כך נוצר מבנה ייצור שאינו משקף את היתרון היחסי של כל יצרן, והמשאבים בענף אינם זורמים באופן טבעי לגורמים יעילים או חדשניים. לכך מתווספת בעיה נוספת: כאשר רפת פועלת תחת מכסה קבועה שאינה ניתנת להרחבה לפי צורכי השוק, אין לה תמריץ להשקיע בטכנולוגיה, בציוד או בהגדלת קיבולת הייצור. שיפור ביעילות אינו מתורגם לתפוקה נוספת, ולכן ההשקעה מאבדת ממשמעותה הכלכלית. התוצאה היא קיבעון מבני שמונע חדשנות ופוגע בצמיחה לאורך זמן. הביקורת על כך אינה חדשה. כבר ועדת טרכטנברג (2011) קבעה כי מערך התיכנון בענף החלב בישראל הוא חריג בהיקף השליטה של המדינה, וכי הוא אינו מייצר תמריצים אמיתיים להתייעלות. בדוח ה-OECD לשנת 2024 חזר הארגון על המלצתו לבצע רפורמה יסודית בענפי החקלאות בכלל ובענף החלב בפרט. הדוח קרא לבטל את מנגנוני המכסות, הפיקוח על המחירים והמכסים, ולהחליפם בתמיכות ישירות המותנות בביצועים, חדשנות ועמידה ביעדי איכות וסביבה, וזאת בהתאם למודלים המקובלים ברוב מדינות הארגון. במצב שבו ישראל ממשיכה להפעיל משטר תכנון המבוסס על מכסות ריכוזיות, עולה החובה לבחון מחדש את דרך הקצאת המכסות ואת השפעתן על הפריון, כושר הייצור והיכולת של הענף להתחרות ולהשקיע. רק מעבר למודל גמיש יותר, שבו

משטר המכסות מוחלף במנגנוני תמיכה ישירים המבוססים על ביצועים, יחזיר לענף החלב את הדינמיקה היצרנית הנדרשת ויבטיח יעילות ענפית.

מקרה שממחיש את הסוגייה הוא ביטול משטר המכסות בענף החלב באירופה. עד שנת 2015 פעל האיחוד האירופי תחת מערכת תכנון שהגבילה את היקפי הייצור ברמת כל מדינה. עם הסרת המכסות השתחרר הענף מכפיפות לגבול מלאכותי של כמות, והתגובות בשטח היו מיידיות. היצרנים במדינות בעלות יתרון יחסי, כמו אירלנד, הולנד, גרמניה ופולין, הרחיבו את הייצור בקצב מהיר, ובתוך שנים ספורות נרשמה עלייה משמעותית בהיקפי החלב הגולמי שנוצרו באיחוד. בחלק מהמדינות נרשם גידול של עשרה עד עשרים אחוזים ואף יותר, בהתאם לתנאי הסביבה החקלאית וליכולתם של היצרנים לשפר יעילות, לשלב טכנולוגיות ולנצל יתרונות טבעיים של מזג אוויר, מרעה ואינטנסיביות ייצור. הגידול לא היה תוצר של התערבות ממשלתית אלא של תגובה טבעית לשוק פתוח, שבו יצרנים יעילים מתרחבים בהתאם ליכולת ולכדאיות. הניסיון האירופי מדגים כיצד מעבר ממערכת תכנון מרכזי לשוק פתוח מאפשר התאמה מהירה וגמישה של הייצור לביקוש, מגביר תחרותיות ומשפר את הפריון הכולל של הענף.

התפתחות כמות הייצור החלב באיחוד האירופי בין השנים 2006-2022

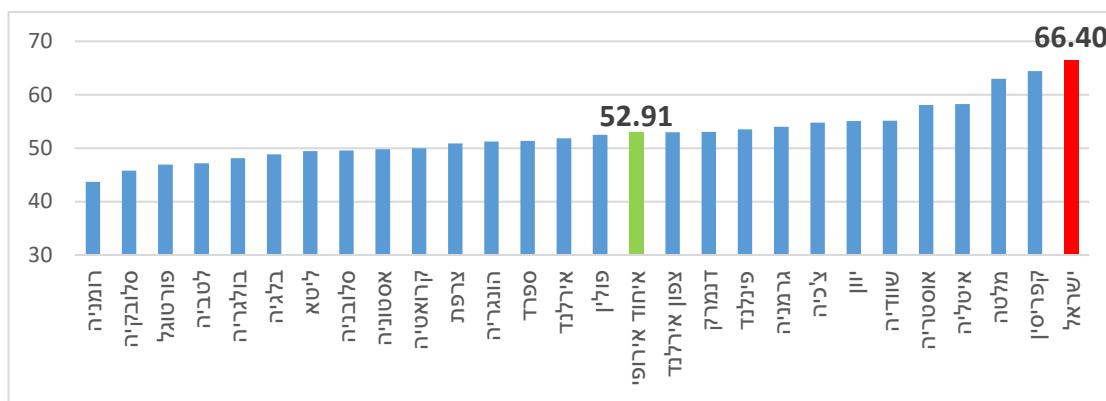


ב. עיוותים במנגנון קביעת מחיר המטרה

במשק החלב הישראלי, מחיר החלב הגולמי מצוי תחת פיקוח ממשלתי ונקבע במסגרת מנגנון ייחודי הנקרא "מחיר מטרה". מנגנון זה נועד להבטיח לרפתנים הכנסה יציבה ולהסדיר את מחירי העסקאות בין רפתות למחלבות. מחיר המטרה מחושב על בסיס סקר החלב, סקר וולונטרי המתבצע מדי שנתיים על ידי ועדת הייצור, וכולל מדגם של רפתות מייצגות. הסקר בוחן את כלל רכיבי עלות הייצור, לרבות מזון לבעלי חיים, שכר עבודה, מים, חשמל, תחזוקה ופחת. על בסיס ממצאי הסקר, ועדת היישום מעדכנת את מחיר המטרה מדי רבעון בהתאם לשינויים בעלויות. בהשוואה בינלאומית

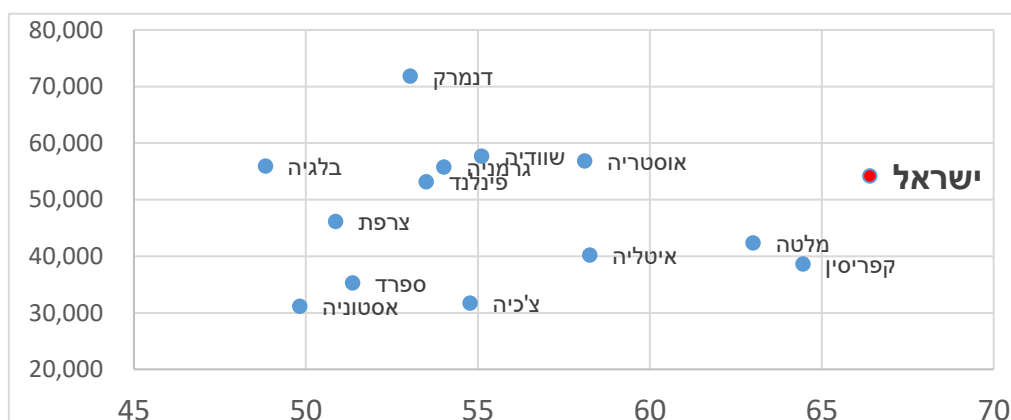
עולה כי מחיר החלב הגולמי בישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי. נכון לשנת 2024, מחירו עמד על כ-66.4 יורו ל-100 לליטר, לעומת ממוצע של 52.9 יורו ל-100 ליטר במדינות האיחוד האירופי. פער זה נובע, בין היתר, ממבנה שוק מתוכנן, רמות תפעול משתנות, עלויות רגולציה מקומיות וחסמים תחרותיים שאינם קיימים בשווקים ליברליים יותר.

מחיר ליטר חלב גולמי, בישראל ובמדינות האיחוד האירופי, 100 ליטר - ביוור, 2025



ישראל מתבלטת במיקום חריג כאשר בוחנים את מחירי החלב הגולמי ביחס למדינות אירופה בעלות רמת תוצר לנפש דומה. בקבוצת המדינות שנמצאות סביב אותה רמת הכנסה - אוסטריה, גרמניה, פינלנד, שוודיה, צרפת, איטליה ומדינות נוספות, מחירי החלב נמוכים בעשרות אחוזים מהמחיר בישראל. אפילו מדינות שבהן רמת התוצר לנפש גבוהה משמעותית מזו של ישראל, ובהן דנמרק ושוודיה, מצליחות לשמור על מחירי חלב גולמי נמוכים יותר. הפער הזה מצביע על כך שהעלויות בישראל אינן תוצר טבעי של רמת הכנסה גבוהה, אלא נובעות ממבנה ענפי ומנגנוני אסדרה ייחודיים שאינם קיימים במרבית המדינות המפותחות. בעוד שבאירופה משטרי הייצור והסחר פתוחים יותר לתחרות ומבוססים על מודלים של תמיכות ישירות, בישראל מתקיים מבנה תכנון ריכוזי שמייצר עלויות גבוהות לאורך כל שרשרת הייצור. כתוצאה מכך, הצרכן בישראל משלם מחיר גבוה במיוחד ביחס לרמת הצמיחה והפרייון של הכלכלה המקומית, ואף ביחס למדינות שמצבם הכלכלי חזק יותר.

מחיר 100 ק"ג חלב גולמי, תמ"ג לנפש, 2025



פער המחיר בין החלב הגולמי בישראל לבין מדינות מפותחות רבות נובע במידה רבה מהאופן שבו נקבע מחיר המטרה. מנגנון זה, במתכונתו הנוכחית, כולל שורה של עיוותים תכנוניים ומתודולוגיים, אשר משפיעים באופן ישיר על גובה המחיר שנקבע. עיוותים אלו מצמצמים את יכולת ההשוואה הכלכלית מול מדינות אחרות ומובילים לקיבוע של עלויות ייצור גבוהות, תוך היעדר מיצוי מלא של פוטנציאל ההתייעלות בענף:

(1) קבוצת המדגם בסקר החלב - העובדה שמחיר המטרה לחלב גולמי נקבע על בסיס סקר חלב המבוסס על מדגם הכולל גם רפתות שאינן יעילות, מובילה בפועל לקביעת מחיר גבוה מהמינימום ההכרחי לקיום רפת רווחית ויעילה. מכיוון שמחיר המטרה נגזר מהממוצע של עלויות הייצור בקרב הרפתות שנכללות במדגם, גם רפתות שהוצאותיהן גבוהות – ולעיתים אף אינן רווחיות – נכנסות לחישוב ומעלות את רף המחיר עבור כלל השוק. התוצאה היא שמנגנון המחיר משמר עלויות עודפות במקום לייצר תמריץ להתייעלות. ממצא זה מתחזק לאור נתוני סקר החלב לשנת 2023, שממנו עולה כי יותר מ-40% מהרפתות במדגם היו רפתות הפסדיות – נתון משמעותי המעיד על עיוות מתמשך בתשתית המחיר הבסיסית של הענף. נוסף על כך, הסקר שעליו מבוסס המחיר הוא סקר וולונטרי – כלומר, רפתות אינן מחויבות להשתתף בו על פי חוק. עובדה זו מעלה חשש להטיית המדגם ולחוסר ייצוגיות, במיוחד אם רפתות יעילות בוחרות להימנע מהשתתפות ואילו רפתות יקרות יותר דווקא משתתפות בו באופן קבוע. סוגיה זו נדונה גם על ידי ועדת קדמי, שהמליצה להחיל חובת השתתפות כללית בסקר, תוך ציון החשש ל"תמריץ לניפוח עלויות" מצד רפתות המשתתפות, שהרי ככל שמחיר המטרה מבוסס על נתוני עלות גבוהים יותר, כך עשויה לגדול התמורה שמקבל המגזר כולו. ועדת הייצור המלווה את הסקר ממנה מדי שנה מומחה סטטיסטי האחראי על קביעת הרכב המדגם, לרבות חלוקה בין רפתות שיתופיות לרפתות משפחתיות. הרפתות נבחרות לפי עקרונות סטטיסטיים, אך בפועל רשאיות לסרב להשתתף, ובחלק מהמקרים נפסלות בעקבות שינוי במעמדן, כגון סגירה או מיזוג עם רפתות אחרות. כאשר נפגעת הייצוגיות של המדגם, נדרש המומחה להציע רפתות חלופיות, אך לא תמיד הדבר אפשרי. לאורך השנים, נרשמה ירידה הדרגתית במספר הרפתות המשתתפות בסקר – תוצאה של מגמת הקיטון הכוללת במספר הרפתות הפעילות בישראל, מה שמחזק את הקושי לשמר מדגם יציב, מייצג, ונטול הטיות.

(2) רכיב הריבית על ההון - בהתאם לתקנה 5(ג) לתקנות עדכון מחיר חלב, ועדת ההיגוי מנחה את הסוקר כיצד לערוך את סקר החלב, לרבות קביעת אופן חישוב הריבית על ההון. בהחלטת הוועדה משנת 2012 נקבע כי במסגרת חישוב עלויות הייצור של רפתות תחושב ריבית קבועה בשיעור של 6%. החלטה זו התקבלה לפני יותר מעשור, בתקופה שבה מבנה הריבית במשק היה שונה בתכלית מהרמות הנהוגות כיום. מאז חלו שינויים מהותיים במדיניות הפיקוח הכלכלית בישראל. בספטמבר 2016 פרסמה ועדת המחירים מתודולוגיה עדכנית לפיקוח על מחירים,

הכוללת גם מוצרי חלב. שיטה זו מתבססת על מודל ה-WACC (Weighted Average Cost of Capital), שנועד לשקף באופן מותאם ודינמי את התשואה הסבירה על ההון המושקע בכל ענף כלכלי, בהתאם לרמות הסיכון והמאפיינים הפיננסיים הייחודיים לו. בניגוד לריבית קבועה, מודל זה מאפשר עדכון שוטף של שיעור הריבית בהתאם לשינויים בשוק ולתנאים מאקרו כלכליים. עם זאת, נכון להיום, שיטת WACC אינה מיושמת בענף החלב, והחישוב נותר מבוסס על ריבית קבועה של 6%. נכון לשנת 2025, ריבית הפריים עומדת על 6%. ככל הנראה, בהשוואה לריבית זו, היה נכון לקבוע את שיעור הריבית בשיעור זה, אולם קיבועו של שיעור ריבית אחד לאורך שנים יוצר עיוות שיטתי. אף שבטווח הקצר ייתכן שהריבית הקבועה זהה לתשואה הראויה, בטווח הארוך המשך השימוש בשיעור אחד מהווה עיוות מהותי במנגנון קביעת המחיר המפוקח ואינו תואם את עקרונות המתודולוגיה הכלכלית הנהוגה כיום. נציין כי בין השנים 2011-2021 עמדה ריבית הפריים השנתית הממוצעת על שיעור שבין 1.60% ל-3.75%, כך שבפרספקטיבה רחבה, השימוש בריבית קבועה של 6% לאורך תקופה זו הוביל להערכת יתר עקבית של עלות ההון. מצב זה עלול להביא לקביעת מחיר מטרה גבוה מהמוצדק כלכלית, תוך העברת עלויות מימון עודפות לציבור הצרכנים, ולפגוע באפקטיביות של הפיקוח הממשלתי על מחירי מוצרי חלב.

(3) **רכיב השכר-** על פי תקנה 5(ג) לתקנות עדכון מחיר חלב, ועדת ההיגוי מנחה את הסוקר כיצד לערוך את סקר החלב, ובין היתר קובעת גם את אופן חישוב רכיב העבודה העצמית – כלומר, התמחור של עבודת בעלי הרפתות המושביות וחברי הקיבוצים ברפתות השיתופיות. בהתאם להנחיה זו, חישוב שכר העבודה מתבסס על השכר הממוצע הכללי במשק לעובדים ישראלים, ולא על השכר הנהוג בענף החקלאות עצמו, שבו מועסקים בפועל מרבית הרפתנים. נכון לשנת 2024, הפער בין השכר הממוצע הכללי לבין זה שבענף החקלאות נותר משמעותי. השכר הממוצע הכללי עמד על כ-13,000 ש"ח לחודש, בעוד שהשכר הממוצע בענף החקלאות הסתכם בכ-8,800 ש"ח בלבד – פער של כ-47%. מאחר שרכיב העבודה העצמית מהווה אחד מסעיפי העלות המרכזיים בסקר החלב, לתמחור לפי שכר גבוה משמעותית מהשכר הנהוג בענף יש השפעה ישירה ומובנית על עלות הייצור הממוצעת, וכפועל יוצא על מחיר המטרה שנקבע לכלל הרפתנים במשק. בהתאם לכך, משרד מבקר המדינה המליץ בדו"ח שפרסם בשנת 2023 כי ועדת ההיגוי תבחן מחדש את האופן שבו מחושב שכר העבודה העצמית בסקר החלב, ותשקול לעבור למודל שבו השכר משקף את השכר הנהוג בענף החקלאות, בהתאם לנתוני הלמ"ס. בחינה כזו נדרשת לאור ההשפעה הישירה של רכיב זה על מחיר המטרה, ולנוכח הצורך להבטיח שמחיר החלב הגולמי שנקבע משקף באופן מדויק, הוגן וכלכלי את עלות הייצור בפועל. יצוין כי יישום מודל כלכלי מבוסס-WACC אשר קיים כבר היום במתודולוגיית הפיקוח של ועדת המחירים, עשוי לתת מענה עקיף גם לסוגיה זו. על פי מודל זה, בעל הרפת מתוגמל לפי תשואה על ההון שהשקיע, ולא כשכיר המקבל שכר חודשי. גישה זו תואמת את עקרונות הכלכלה המודרנית,

מפחיתה את הצורך בניתוח פרטני של רכיב השכר, ומבססת את המחיר על הערכת עלות הון כוללת וענפית.

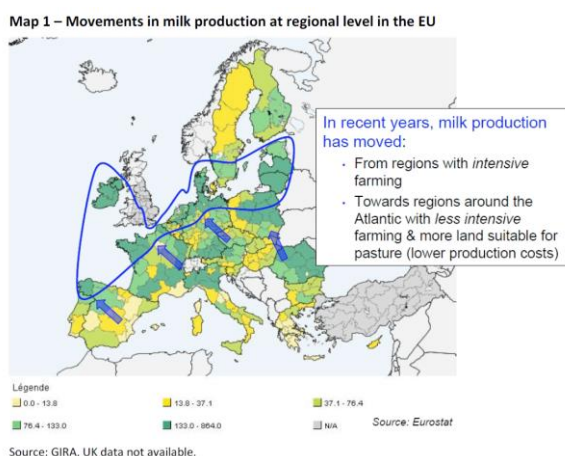
ג. נחיתות אקלימית

1) מזג אוויר

ייצור החלב אצל פרות מושפע במידה רבה מגורמים סביבתיים ובראשם תנאי האקלים. מחקרים מצביעים על קיומו של טווח טמפרטורות אידיאלי עבור פרות חולבות, המכונה האזור התרמו ניטרלי, הנע בין מינוס חמש מעלות צלזיוס ועד עשרים ושלוש נקודה תשע מעלות צלזיוס. כל עוד הפרה מצויה בתוך טווח זה, תפוקת החלב שלה נותרת יציבה ואינה מושפעת באופן משמעותי מהטמפרטורה החיצונית. כאשר הטמפרטורות עולות מעבר לסף זה, ובמיוחד בשילוב לחות גבוהה שהיא תופעה שכיחה באקלים הים תיכוני של ישראל, מתפתחת עקת חום הפוגעת ביעילות מערכת העיכול, מפחיתה את צריכת המזון ולבסוף מובילה לירידה ניכרת בתנובת החלב ואף עלולה לפגוע ברווחת בעלי החיים. משום כך, הרפת הישראלית נדרשת להשקעות מתמשכות בהתמודדות עם עומסי חום, בעיקר בעונות הקיץ החמות והלחות. לפי הערכות מקצועיות, יצרן מקומי משקיע בין 7-12 אגורות עבור כל ליטר חלב גולמי במערכות ובתהליכים לצמצום השפעות מזג האוויר. השקעות אלו כוללות התקנת מערכות אוורור, מערכות להתזת מים, מערכות צינון מתקדמות ואמצעי ניטור חום בזמן אמת, לצד הוצאות תפעוליות שוטפות הכוללות מים, חשמל, תחזוקה ועבודה. מדובר בעלות משמעותית המתווספת לעלות הייצור הבסיסית, והיא מהווה מאפיין ייחודי של תנאי הייצור בישראל שאינו נדרש במידה דומה במדינות בעלות אקלים קריר יותר. בהמשך לכך, ניתוח שבוצע בשנת אלפיים ושתיים עשרה על ידי האיחוד האירופי מראה כי ייצור החלב ביבשת נע בעקביות לכיוון האזורים האטלנטיים והצפוניים, ומתכווץ באזורים שבהם אין יתרון אקלימי. מגמה זו מחזקת את ההבנה כי אקלים קריר, הקרוב לאזור התרמו ניטרלי של הפרות, מעניק יתרון תחרותי טבעי לייצור חלב, בעוד שבאזורים חמים ולחים כמו ישראל נדרשת השקעה נרחבת ומשמעותית כדי לשמור על רמות ייצור נאותות.

יצוין, כי בישראל קיימת שונות אקלימית משמעותית בין חלקי הארץ, המשפיעה בצורה ישירה על תנאי גידול פרות לחלב. בחלק מהאזורים מתקיימים תנאי אקלים נוחים יותר, היוצרים יתרון יחסי בייצור החלב, בעוד שבאזורים אחרים תנאי הסביבה מגבילים את היכולת לייצר באופן יעיל

שינויים גאוגרפים ביצור חלב בקר, האיחוד האירופי, 2012



2) הזנת בעלי החיים

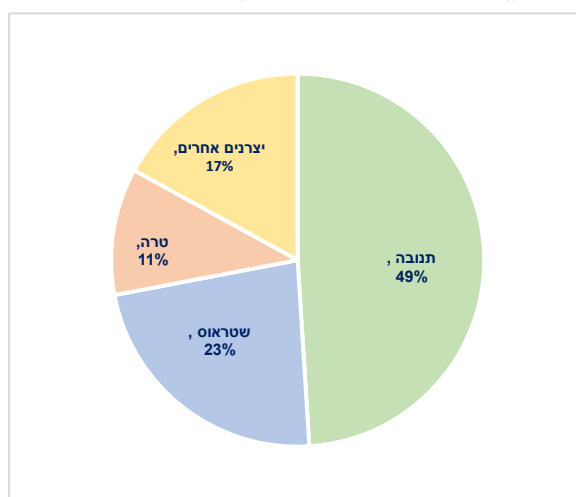
מדינת ישראל פועלת בתנאי אקלים שאינם מקנים יתרון טבעי מובהק בייצור חלב, בעיקר בשל החום הגבוה ורצף העונות המקומי. בעוד שמדינות קרות כמו אירלנד, ניו זילנד וחלק נרחב מצפון אירופה נהנות מתנאי מרעה טבעיים המאפשרים שילוב משמעותי של עשב ירוק בהזנת העדר, בישראל מרעה טבעי קיים רק בחלק מהאזורים ולא באופן המספק מענה רחב לענף כולו. מצב זה מביא לכך שהרפת הישראלית נשענת בעיקר על הזנה בתערובות מסחריות, המבוססות על חומרי גלם מיובאים ועל תהליכי ייצור והובלה מורכבים. רכיב ההזנה מהווה חלק מרכזי מעלות הייצור, עד לכשישים אחוזים, ולכן כל חיסכון בתחום זה משפיע באופן ניכר על העלות הכוללת. במדינות שבהן המרעה הטבעי מהווה מרכיב משמעותי בתפריט הפרות, חלק מההוצאה הזו פוחת באופן טבעי, מה שמוביל לעלות ייצור נמוכה יותר. יחד עם זאת, חשוב לציין כי גם בישראל קיימים אזורים שבהם תנאי האקלים מאפשרים שילוב מסוים של מרעה טבעי, אם כי בהיקף מוגבל. בנוסף, רפתות ישראליות מפצות על האתגר האקלימי באמצעות טכנולוגיות מתקדמות, תשתיות קירור ואוורור וניהול מדויק של תזונת העדר – מה שמאפשר להן לשמור על תפוקות גבוהות למרות התנאים הסביבתיים.

2. מקטע המחלבות

א. ריכוזיות

מקטע המחלבות בענף החלב בישראל מתאפיין בריכוזיות גבוהה מאוד, כאשר שלוש השחקניות המרכזיות, תנובה, שטראוס וטרה, מחזיקות יחד במעלה מ-85% מנתח השוק. ריכוזיות זו מקנה להן השפעה ניכרת על מבנה המחירים, מערך ההפצה ויחסי הכוחות מול רשתות השיווק. כאשר שליטה בשוק מרוכזת בידי מספר מצומצם של גופים, הסיכוי לקיומה של תחרות אפקטיבית פוחת, והסיכון לניצול לרעה של כוח שוק עודף גובר. התוצאה עלולה להיות פגיעה ישירה בשחקנים הקטנים והבינוניים בענף, ובאופן עקיף גם בצרכן. בנוסף, הריכוזיות הגבוהה פוגעת גם ברציפות אספקת המוצרים וביתר שאת במוצרים המפוקחים, ומגבירה את הסיכון למחסור נקודתי או מתמשך. כאשר עיקר ייצור המוצרים החיוניים למשק מרוכז בידי מספר מצומצם של מחלבות, כל תקלה בשרשרת, כמו עומס תפעולי, תקלה לוגיסטית, שיקול עסקי פנימי או סכסוך עבודה, עלולים להביא לשיבושים ברציפות האספקה.

פילוח היקף הייצור, חלב גולמי, מקטע המחלבות, 2024



מכיוון אחר, אחת מן ההשלכות הבולטות של ריכוזיות זו מתבטאת במערכת היחסים בין המחלבות לקמעונאים, ובפרט בכל הנוגע למוצרים שבפיקוח מחירים, כמו חלב ניגר, גבינה לבנה, שמנת וגבינה צהובה. המחלבות הגדולות מוחזקות בחלקן בידי חברות הפועלות כקונגלומרטים מרכזיים בענף המזון הישראלי. מבנה בעלות זה מקנה להן כוח שוק רחב, משום שהנוכחות והביקוש הגבוה למוצרים מפוקחים מביטים את הופעתם על המדף בכל רשת קמעונאית, ועמו גם כוח מיקוח ניכר לגבי פריסת מוצרים נוספים שהקונגלומרטים משווקים בתחומי מזון מקבילים. הקמעונאים, מכורח המציאות העסקית, מחויבים להחזיק מוצרים בסיסיים אלו על המדפים, ולכן למחלבות הגדולות יתרון מבני מובהק המשפיע לא רק על המחיר, אלא גם על אופן סידור המדף – באופן שמגביל את מרחב התחרות.

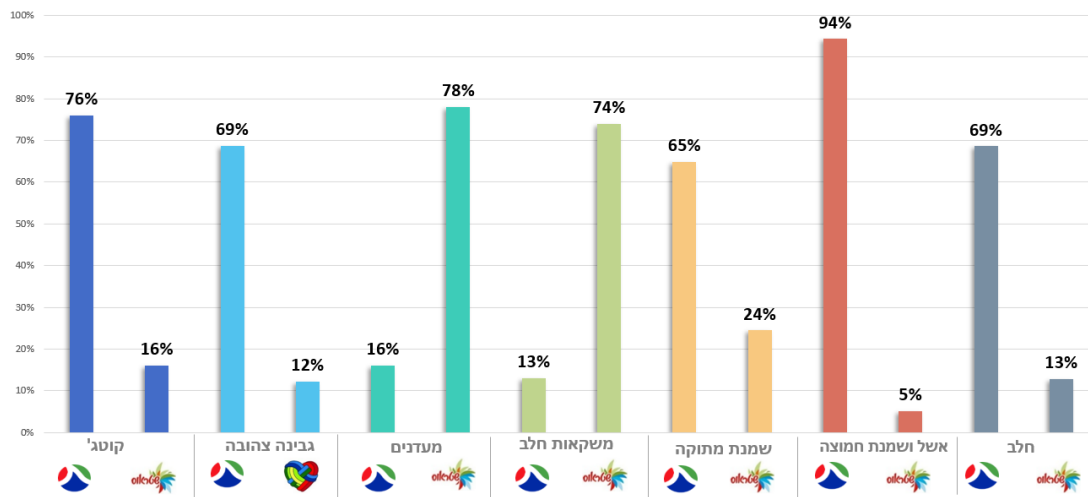
ניתוח פעילות החברות המחזיקות במחלבות הגדולות בתחומי מזון מקבילים

יתר על כן, לצד ריכוזיות הענף בכללותו, בחינה לפי קטגוריות מוצרים מגלה תופעה עמוקה אף יותר: כמעט בכל קטגוריית מוצר מרכזית בענף החלב פועל שחקן אחד בעל אחיזה דומיננטית ושיעור נתח שוק גבוה במיוחד. נדמה כי המחלבות הגדולות נמנעות, אם מתוך תיאום בפועל או



משיקולים עסקיים, מלהיכנס לקטגוריות מוצר שבהן מתחרה אחרת מחזיקה בדומיננטיות. התוצאה היא מצב שבו ענף החלב מפוצל לתת-שווקים כמעט "בלעדיים", ללא תחרות רוחבית בין כלל החברות על סל המוצרים כולו. מצב זה פוגע ביעילות התחרותית, מגביל את בחירת הצרכן ומקשה על כניסת שחקנים חדשים.

ניתוח ריכוזיות, קטגוריית מוצר, שני השחקנים בעלי נתחי השוק הגדולים ביותר



עלפי הערכות בשל יתרון מבני זה, המחלבות הגדולות נוקטות לעיתים באסטרטגיית סבסוד צולב, במסגרתה הן מוכרות את המוצרים המפוקחים במחירים נמוכים, ולעיתים אף מתחת למחיר המפוקח, כשההפסד מתקזז באמצעות רווחיות גבוהה יותר במוצרים שאינם בפיקוח. עבור המחלבות הקטנות, מדובר באתגר כבד. בשל מאפייני תהליך הייצור, גם הן נדרשות לייצר מוצרים מפוקחים, בעיקר משום שמוצרים רווחיים שאינם בפיקוח (כגון גבינות שמנות) דורשים שימוש ברכיב השומן, בעוד שנשאר ברשותן חלב רזה המשמש לייצור מוצרים כמו חלב ניגר או גבינות רזות. בשונה מהמחלבות הגדולות, מרבית המחלבות הקטנות אינן נהנות ממותגים מבוססים למוצרים דלי שומן, ולכן האפשרות המסחרית היחידה עבורן היא ייצור מוצרים גנריים בפיקוח, שבהם ערך המותג נמוך.

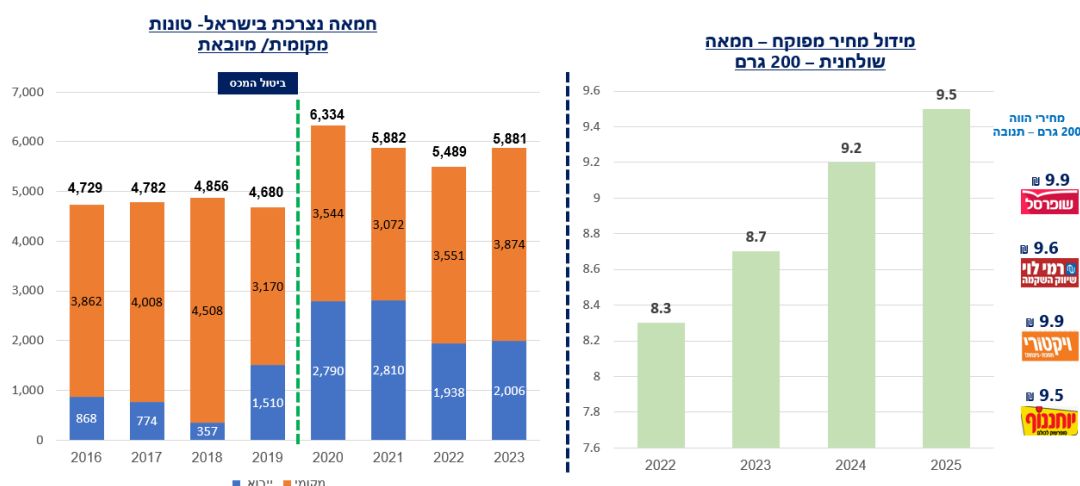
בתנאים אלו, כאשר המחלבות הגדולות מורידות מחירים אל מתחת למחיר הפיקוח, הן שוחקות את שולי הרווח של המחלבות הקטנות, מגבילות את יכולתן להתחרות ומעמידות בסכנה ממשית את יציבותן הכלכלית.

ב. חסמי סחר מכסיים

למרות שמשק החלב הישראלי עבר בעשור האחרון תהליכים של פתיחה הדרגתית ליבוא, חלק גדול ממוצרי הליבה עדיין נהנים מהגנה מכסית אפקטיבית שמונעת תחרות ממשית מצד יצרנים מחו"ל. שני המוצרים המרכזיים שנשארו סגורים ליבוא הם מוצרים ניגרים (כגון חלב לשתייה) וגבינות קשות (כגון גבינה צהובה), ויחד תהליך הייצור שלהם מהווה כ-55% אחוזים מצריכת החלב הגולמי בישראל. מוצרים אלו, לצד אבקת חלב, מהווים את עיקר השימוש התעשייתי בחלב גולמי בישראל וממשיכים להיות מוגנים מפני יבוא תחרותי.

מהנתונים המקצועיים עולה כי כ-30% מהחלב הגולמי מופנה לייצור מוצרים ניגרים, וכ-25% משמשים לייצור גבינות קשות. יתרת החלב הגולמי כוללת כ-42% משמשים לייצור יוגורטים וגבינות רכות, וכ-3% נוספים מופנים לייצור אבקת חלב כחלק ממנגנוני ניהול העודפים של הענף. בשונה ממוצרי יוגורט וגבינות רכות, המוצרים הניגרים והגבינות הקשות ממשיכים להיות מוגבלים מבחינת יבוא עקב שילוב של מכסים גבוהים ולעיתים גם מגבלות כשורות. המשמעות היא שגם אם נדמה שהענף נפתח לתחרות בינלאומית, בפועל הקטגוריות החשובות ביותר בסל הצריכה, אלו המהוות מעל מחצית מכלל צריכת החלב הגולמי, ממשיכות להיות חסומות לתחרות אמיתית. מצב זה משמר רמת מחירים גבוהה, מצמצם את מגוון המוצרים הזמינים לצרכן הישראלי ומונע את ההוזלות שהיו עשויות להתרחש בעקבות חשיפה ליבוא ממדינות אירופה וארצות הברית. למעשה, מנגנוני ההגנה הללו ממשיכים לקבע מבנה שוק סגור דווקא בתחומי הצריכה המרכזיים של משק החלב בישראל. פתיחה רחבה יותר ליבוא של מוצרי חלב, ובפרט של מוצרים ניגרים וגבינות קשות שהשוק הישראלי כמעט ואינו נחשף אליהם כיום, יכולה להשפיע לא רק על רמת המחירים אלא גם על היקף הצריכה הכולל. כאשר לצרכן מוצע מגוון רחב של מוצרים ברמות מחיר שונות ובאיכויות משתנות, התנהגות הצריכה משתנה באופן משמעותי. ניסיון בענפי מזון אחרים מלמד כי הגדלת המגוון והשיפור בנגישות מעודדים את הציבור לרכוש יותר, מאחר שהמוצרים הופכים נגישים יותר מבחינה כלכלית. תחרות מוגברת יוצרת תנאים שבהם המחיר אינו חסם צריכה, היצרנים מתחרים על איכות וחדשנות, והצרכן מרוויח מהיצע רחב יותר שמתאים להרגלי הצריכה שלו.

דוגמה ברורה לכך ניתן לראות בענף החמאה. במשך שנים החמאה הייתה נתונה לפיקוח מחירים, ובמקביל הוטלו עליה מכסים גבוהים שחסמו כמעט לחלוטין יבוא תחרותי. עם ביטול הפיקוח וביטול המכסים נפתח השוק ליבוא באופן מלא, והתוצאות היו מיידיות. המחיר לצרכן אומנם נשאר באותה רמה בהשוואה למחיר שהיה צפוי אילו המחיר היה נשאר תחת משטר הפיקוח על המחירים, ומעבר לכך נרשמה עלייה של כ-35% בהיקף הצריכה של חמאה שולחנית בישראל. שילוב הגורמים של הוזלת המחיר, משיכת יצרנים זרים לשוק והרחבת מגוון המוצרים יצר מציאות חדשה שבה הציבור צורך יותר ומשלם פחות. מבחן החמאה מדגים כיצד חשיפה לתחרות בינלאומית יכולה להגדיל את רווחת הצרכן, להפחית מחירים ולהוביל לגידול בהיקפי הצריכה גם בענפי ליבה של שוק החלב.



ג. משטר המכסות כחסם כניסה למחלבות חדשות

משטר המכסות בענף החלב מהווה חסם מרכזי בפני כניסת שחקנים חדשים למקטע המחלבות, הסובל מריכוזיות גבוהה. הדבר נכון במיוחד לגבי מחלבות חדשות המבקשות לפעול בהיקפים משמעותיים. הסיבה לכך נעוצה בכך שכל ייצור החלב הגולמי בישראל כפוף להקצאת מכסה שנתית הנקבעת על ידי משרד החקלאות. מחלבה חדשה המעוניינת להיכנס לענף ולפעול באופן רחב נדרשת להבטיח לעצמה אספקה סדירה ומתמשכת של כמויות גדולות של חלב גולמי, שהוא תנאי בסיסי להפעלה תעשייתית כלכלית ויעילה. בפועל, יכולת זו מוגבלת מאוד משום שעיקר המכסות כבר מוקצה למחלבות הקיימות בהתאם לחלוקות היסטוריות. המכסות החדשות, כלומר התוספות השנתיות, מחולקות על ידי שר החקלאות בהתאם לגידול הטבעי באוכלוסייה המשקף עלייה בביקוש לצריכת חלב. חלוקה זו נעשית לרוב בהיקף של אחוזים בודדים בשנה ולעיתים אף פחות. יתר ההקצאות במערכת מבוססות על הסכמות בין רפתנים למחלבות ונגזרות מהמיצוי של המכסות בשנה שקדמה. המשמעות היא שכדי לספק כמויות משמעותיות של חלב גולמי למחלבה חדשה, או להרחיב באופן ממשי את פעילותה של מחלבה קטנה, יש צורך להגדיל את סך ייצור החלב במשק כולו. מהלך כזה אינו ניתן לביצוע בטווח זמן קצר ודורש השקעות הון, תשתיות, כוח אדם והתאמות תכנוניות. כך משטר התכנון הנוכחי יוצר מחסום מבני בפני כניסתם של מתחרים חדשים לענף או בפני התרחבות אמיתית של שחקנים קטנים. היעדר גישה חופשית או גמישה לחלב גולמי חוסם יוזמות תעשייתיות חדשות, מצמצם את פוטנציאל החדשנות והמגוון ומנציח את הריכוזיות הקיימת בענף החלב.

1. האיחוד האירופי

ענף החלב באיחוד האירופי הוא אחד הענפים החקלאיים המשמעותיים והמתקדמים בעולם, ומאופיין בתפוקה גבוהה, איכות מוצרים גבוהה ויצוא בהיקף משמעותי. בשנת 2024 הסתכם היקף הייצור באיחוד בכ-155 מיליון טון חלב, כאשר המדינות הדומיננטיות בתחום הן גרמניה, צרפת, הולנד, פולין ואיטליה, המהוות יחד יותר ממחצית התפוקה האירופית. המדינות הצפוניות, כמו הולנד וגרמניה, מתאפיינות ברפתות מודרניות וגדולות יחסית, עם רמות ייצור גבוהות במיוחד של חלב לפרה, בעוד מדינות אחרות כמו צרפת ואיטליה מציגות מאפיינים מגוונים יותר עם דגש רב על גבינות מיוחדות ומוצרי פרימיום. האיחוד האירופי הינו יצואן מרכזי בשוק החלב העולמי, ומייצא בהיקף ניכר מוצרי חלב מגוונים, בעיקר גבינות, אבקות חלב וחמאה, לשווקים בינלאומיים באסיה, המזרח התיכון ואפריקה, מה שתורם משמעותית לכלכלת האזור. הענף נהנה מתמיכות ממשלתיות משמעותיות, במסגרת המדיניות החקלאית המשותפת (Common Agricultural Policy - CAP) מדיניות זו מעניקה סיוע ישיר לחקלאים על בסיס קבוע, לרוב בהתאם לגודל המשקים, מספר הפרות והיקף הייצור, וכן על פי פרמטרים של קיימות סביבתית. מטרת התמיכה הישירה היא לייצב את הכנסות החקלאים ולהבטיח את המשך הפעילות והפיתוח בענף, תוך הפחתת החשיפה של החקלאים לתנודתיות במחירי השוק העולמי. בנוסף, האיחוד האירופי מעניק סובסידיות ומענקים ייעודיים לקידום טכנולוגיות חדשות, רכישת ציוד מתקדם, ויישום שיטות של חקלאות מדויקת ודיגיטלית. בשנים האחרונות, תחת מטרות ההסכם הירוק האירופי (European Green Deal), נוספו תמיכות ממוקדות במשקים המפחיתים את פליטות הפחמן, מבצעים מעבר לשיטות אקולוגיות, ומפחיתים שימוש באנטיביוטיקה ובחומרי הדברה.

ברמה הרגולטורית, ענף החלב באיחוד עבר תהפוכות משמעותיות בעשורים האחרונים. בשנים 1984–2015 הופעל משטר מכסות חלב (Milk Quota Regime) שהגביל את הייצור בכל מדינה, במטרה לייצב את המחירים ולמנוע עודפים. המכסות נשמרו בקפדנות, וחריגה מהן גררה קנסות כספיים משמעותיים למדינות שחרגו מהמכסה הלאומית. בשנת 2015 החליט האיחוד האירופי לבטל את משטר המכסות, מהלך שהביא לזעזוע זמני בשוק החלב, שהתבטא בירידה משמעותית במחירי החלב הגולמי ובקשיים כלכליים ניכרים למשקים קטנים ובינוניים. כתוצאה מכך, האיחוד נאלץ להפעיל מנגנוני תמיכה ייעודיים כדי לייצב את השוק ולסייע לחקלאים להסתגל למצב החדש. מאז שנת 2020 החל האיחוד ביישום רפורמת "Farm to Fork" כחלק מהמדיניות הירוקה הכוללת של האיחוד, במטרה לחזק את קיימות הענף ולצמצם השפעות סביבתיות שליליות. במסגרת זו הוטלו דרישות מחמירות יותר על ייצור חלב, כגון הפחתת פליטות גזי חממה, הקטנת השימוש בדשנים כימיים ואנטיביוטיקה, וקידום של גידולים סביבתיים לצד משקי החלב.

2. קנדה

ענף החלב בקנדה הוא אחד הענפים החקלאיים הייחודיים והמאורגנים ביותר בעולם, המתבסס על משטר תכנון ממשלתי מוקדם המכונה "Supply Management" (ניהול היצע). מודל זה מאופיין בשליטה מוחלטת של הממשלה על היקף ייצור החלב, ניהול המחירים לצרכנים וליצרנים, וכן הגנה משמעותית מפני יבוא מתחרה באמצעות מכסים גבוהים במיוחד. הייצור החקלאי בענף זה ממוקד בעיקר בפרובינציות אונטריו, קוויבק, בריטיש קולומביה ואלברטה, המייצרות את רוב החלב במדינה, כאשר היקף הייצור השנתי נאמד בכ-10 מיליארד ליטר חלב בשנה. רוב הרפתות הן בגודל בינוני-קטן, והמודל הכלכלי בענף מתבסס על רווחיות יציבה ומתמשכת ולא על גידול מהיר או תנודתיות במחירים. המדיניות הממשלתית בקנדה כוללת תמיכה נרחבת בחקלאים הפועלים בענף החלב, בעיקר דרך מנגנוני תמחור מובנים. מחיר החלב נקבע על ידי גוף ממשלתי ייעודי ("Canadian Dairy Commission"), המבטיח כי החקלאים יקבלו מחיר הוגן המכסה את עלויות הייצור וכן מספק להם תשואה יציבה וארוכת טווח. נוסף על כך, הממשלה מעניקה תמיכה ישירה ועקיפה באמצעות תוכניות לפיתוח חקלאי וטכנולוגי, שיפור רווחת בעלי החיים, ומענקים לרכישת ציוד מתקדם. המדיניות הקנדית מבטיחה ליצרנים יציבות כלכלית משמעותית, ומפחיתה את החשיפה שלהם לסיכונים בשוק החלב העולמי, אך גוררת מחירים גבוהים יחסית לצרכן המקומי לעומת מדינות אחרות. ברמה הרגולטורית, ענף החלב הקנדי עוצב בעיקר מאז שנות ה-60 וה-70, כאשר הממשלה יישמה את מודל ניהול ההיצע (Supply Management). מודל זה נועד מלכתחילה למנוע תנודתיות מחירים ולייצב את הענף, במטרה להבטיח פרנסה יציבה לחקלאים ולשמור על ביטחון המזון הלאומי. תחת מודל זה נקבעות מכסות ייצור שנתיות מדויקות, וכל חריגה מהמכסות הללו עלולה לגרור סנקציות כלכליות משמעותיות. לאורך השנים, הרגולציה התאפיינה בהגנה משמעותית מפני יבוא חלב ומוצריו, בעיקר באמצעות מכסים גבוהים שהגבילו באופן אפקטיבי כל תחרות מחוץ למדינה. עם זאת, בשנים האחרונות נאלצה קנדה לפתוח מעט את השוק בעקבות הסכמי סחר חדשים עם ארה"ב ומקסיקו (USMCA) ועם האיחוד האירופי (CETA), בהם הוסכם לאפשר כניסת מכסות מצומצמות של מוצרי חלב מיובאים ללא מכס, מה שיצר לחצים תחרותיים חדשים על הענף הקנדי.

3. ארצות הברית

ענף החלב בארצות הברית הוא אחד הגדולים והמשפיעים בעולם, ומאופיין בשוק תחרותי, דינמי ובעל אוריינטציה עסקית מובהקת. ארצות הברית מייצרת מדי שנה כ-103 מיליון טון חלב, כשהמדינות המובילות בייצור הן קליפורניה, ויסקונסין, איידהו, ניו יורק וטקסס. הרפתות האמריקאיות מגוונות בגודלן, אך בשנים האחרונות מתרחשת מגמה ברורה של מעבר לרפתות גדולות מאוד, המבוססות על יעילות גבוהה, אוטומציה ושימוש נרחב בטכנולוגיות מתקדמות. ארצות הברית מהווה יצואן משמעותי בשוק העולמי, בעיקר של אבקות חלב, חמאה וגבינות, כשהיא מתחרה ישירות עם האיחוד האירופי, ניו

זילנד ואוסטרליה בשווקים בינלאומיים משמעותיים במזרח אסיה ודרום אמריקה. המדיניות הממשלתית בארה"ב מתאפיינת בשילוב של התערבות ישירה ומנגנוני שוק פתוחים. בניגוד למודל האירופי או הקנדי, ארה"ב אינה מפעילה משטר מכסות ייצור ארצי או מחירים מפוקחים באופן נרחב. במקום זאת, הסיוע לחקלאים מתמקד בכלי תמיכה עקיפים וישירים, ביניהם תוכניות ביטוח, סבסוד השקעות בציוד טכנולוגי מתקדם, מענקים לשיפור איכות הסביבה ותוכניות ניהול סיכונים. חקיקת החקלאות האמריקאית (Farm- Bill), המתעדכנת כל חמש שנים, כוללת את המסגרת המרכזית לתמיכה בענף החלב, עם תוכניות כמו "Dairy Margin Coverage (DMC)" שנועדה לספק לחקלאים הגנה במקרה של צניחת מחירים ועליית עלויות ייצור. בנוסף, הממשל הפדרלי מסייע באופן שוטף באמצעות רכישת מוצרי חלב עבור תוכניות הזנה לאוכלוסיות מוחלשות, בתי ספר ובתי חולים, צעד התומך במחירים בשוק. ברמה הרגולטורית, ענף החלב בארה"ב עבר מספר שינויים משמעותיים לאורך ההיסטוריה. בשנות ה-30, בעקבות השפל הגדול, החלה ארה"ב להנהיג רגולציה הכוללת פיקוח על מחירי החלב ברמה אזורית, באמצעות "Federal Milk Marketing Orders" (FMMOs). במסגרת זו נקבע מחיר בסיסי לחלב בהתאם לאזורי ייצור ושיווק, כאשר המטרה המרכזית היא להבטיח יציבות כלכלית לחקלאים ומחירים יציבים לצרכנים. מערכת זו עדיין קיימת כיום, אם כי בשנים האחרונות נשמעת ביקורת נרחבת הטוענת כי היא אינה מתאימה לתנאי השוק המשתנים. בשנות ה-90 התרחש שינוי משמעותי נוסף, כשהממשל החל להסיר חסמים רגולטוריים משמעותיים, דבר שהביא לעלייה דרמטית בתחרות, ליעול הענף ולירידת מחירים לצרכן. כיום, הענף ממשיך להתאים עצמו לתחרות גלובלית גוברת ולדרישות חדשות של קיימות סביבתית, כאשר המדיניות הפדרלית מנסה לאזן בין תחרות בשוק פתוח לבין הצורך ביציבות ובהגנה על היצרנים מפני משברים כלכליים.

4. אוסטרליה

ענף החלב באוסטרליה הוא ענף חקלאי בעל חשיבות כלכלית רבה, המשלב תחרותיות גבוהה לצד תלות משמעותית בתנאי מזג האוויר ובתנודות השוק הגלובלי. היקף הייצור השנתי באוסטרליה עומד על כ- 8.5 עד 9 מיליארד ליטר בשנה, כאשר האזורים המרכזיים בענף נמצאים בעיקר בדרום-מזרח המדינה, במדינות ויקטוריה, ניו סאות' ווילס וטסמניה. ויקטוריה היא מרכז הייצור המוביל, ומייצרת מעל 60% מסך החלב באוסטרליה. בשנים האחרונות, הענף מאופיין בתהליכי התייעלות, עם ירידה במספר הרפתות הכולל לצד מעבר לרפתות גדולות יותר, יעילות וטכנולוגיות, המתמחות בייצור אינטנסיבי. באוסטרליה המדיניות הממשלתית בענף החלב מאופיינת בגישה של מינימום התערבות ישירה, ללא מכסות ייצור או תמחור ממשלתי קבוע, בדומה למודל האמריקאי. התמיכה בענף מתבצעת בעיקר באמצעות תוכניות עקיפות כמו סובסידיות לחקלאות בת-קיימא, השקעות במו"פ לשיפור הטכנולוגיה ורווחת בעלי החיים, וכן תמיכות ייעודיות במצבי משבר כמו בצורת קשה, שריפות או שיטפונות—מצבים הנפוצים יחסית באוסטרליה. הממשלה מפעילה גם תוכניות ביטוח ומימון מיוחד, המסייעות לחקלאים להתמודד עם תנודתיות השוק ותנאי האקלים המאתגרים. עיקר התפוקה האוסטרלית מופנית לשוק המקומי, אך המדינה גם מייצאת כשליש מתוצרתה, בעיקר למדינות אסיה השכנות (סין, אינדונזיה, ויפן) בהן קיים

ביקוש למוצרי חלב איכותיים. ההיסטוריה הרגולטורית בענף החלב באוסטרליה מתאפיינת בשינוי דרמטי שהתרחש בשנת 2000, עם החלטת הממשלה על דה-רגולציה מוחלטת של הענף ("Dairy Deregulation" עד אז, ממשלות המדינות השונות באוסטרליה הפעילו מנגנוני תמחור מפוקחים ומכסות ייצור, אשר סיפקו יציבות והגנה כלכלית משמעותית לחקלאים. ביטול משטר המכסות והתמחור הביא לטלטלה משמעותית בשוק, שכללה ירידה חדה במחירים בטווח הקצר, ותהליכי התייעלות מואצים בענף בטווח הארוך. הרגולציה כיום מתמקדת בעיקר בהיבטי בטיחות המזון, הגנת הסביבה, ושיפור סטנדרטים של רווחת בעלי חיים, תוך שמירה על תחרות חופשית כמעט לחלוטין בענף.

5. ניו-זילנד

ענף החלב בניו זילנד הוא מענפי החקלאות המובילים והמרכזיים במדינה, ומהווה עמוד תווך של הכלכלה הלאומית עם ייצור שנתי של כ-22 מיליארד ליטר חלב. ניו זילנד היא אחת היצואניות הגדולות ביותר של מוצרי חלב בעולם, כאשר כ-95% מתוצרת החלב שלה מופנית לייצוא. הענף מתרכז בעיקר באי הצפוני של המדינה, באזורים כמו וואיקטו, טרנאקי, וקנטרברי. המשקים בניו זילנד מתאפיינים בשיטת גידול ייחודית המבוססת כמעט לחלוטין על מרעה טבעי לאורך כל השנה, מה שמאפשר עלויות ייצור נמוכות במיוחד, רווחיות גבוהה, ומיצוב של מוצרי החלב הניו-זילנדיים כאיכותיים וטבעיים בשווקים הבינלאומיים. מבחינה ממשלתית, ענף החלב בניו זילנד מתנהל תחת מדיניות כלכלית ליברלית ביותר, ללא התערבות משמעותית של הממשלה בתמחור, מכסות או הגבלת ייצור. התמיכה הממשלתית היא מינימלית, מתמקדת בעיקר בעידוד מו"פ, חדשנות, וקיימות סביבתית, ובהענקת סיוע לחקלאים במקרים חריגים של אסונות טבע או תנאי מזג אוויר קיצוניים. הממשלה תומכת במחקר ובפיתוח של טכנולוגיות חקלאיות מתקדמות, דוגמת חקלאות מדויקת, רובוטיקה ואוטומציה. תמיכות נוספות ניתנות בעיקר דרך מענקי קיימות סביבתית, והקפדה מחמירה על סטנדרטים של איכות, בטיחות מזון, והגנת הסביבה. ההיסטוריה הרגולטורית של ענף החלב בניו זילנד עברה שינוי מהותי החל מסוף שנות ה-80. עד שנת 1984, הענף היה מפוקח ומסובסד מאוד על ידי הממשלה, עם מחירי מינימום מובטחים, הגבלת ייצור וסובסידיות ישירות. בעקבות רפורמות כלכליות רחבות שיישמה ניו זילנד באמצע שנות ה-80, הופסקה כמעט לחלוטין התמיכה הממשלתית הישירה בחקלאות, כולל בענף החלב, וכתוצאה מכך נאלצו החקלאים לעבור תהליכי התייעלות משמעותיים ולהתאים עצמם לתנאי שוק חופשי. מהלך זה, אף שיצר בתחילה משבר כלכלי קצר, הביא בטווח הארוך להפיכת ענף החלב בניו זילנד לאחד התחרותיים והיעילים ביותר בעולם. כיום, המודל הרגולטורי מתמקד בעיקר בהבטחת סטנדרטים גבוהים של איכות המוצרים, קיימות סביבתית ושמירת המוניטין של מוצרי החלב הניו-זילנדיים בשוק הגלובלי.

רפורמה מבנית בענף החלב

רפורמת החלב מבקשת להתמודד עם שורה של אתגרים מבניים, כלכליים ותחרותיים שנצברו בענף לאורך השנים, תוך התאמה של שוק החלב הישראלי לתנאים המשתנים של הכלכלה המקומית והגלובלית. מטרת הרפורמה היא להבטיח הורדת מחירים לצרכן תוך שמירה על רציפות אספקת מוצרי החלב לשווקים וזאת תוך המשך קיומו של ייצור חלב מקומי, יעיל ובר קיימא. הרפורמה מבוססת על תפיסה מערכתית הרוואה את ענף החלב כשרשרת אחת שלמה, ועל כן כוללת צעדים משולבים בשני מקטעים מרכזיים – מקטע הרפתות, שבו מתקיים ייצור החלב הגולמי, ומקטע המחלבות, שבו מתבצע עיבוד, שיווק והפצה של מוצרי החלב השונים. צעדים אלו שזורים זה בזה, ונועדו יחד לאפשר מעבר אחראי ממודל ריכוזי ומבוסס תמיכות, למודל תחרותי, פתוח ויציב, השומר על אינטרס הציבור, מעודד יעילות, ומבטיח את עתיד הענף.

צעדים במקטע הרפתות

הסרת מגבלת הייצור

אחד המרכיבים המרכזיים ברפורמה בענף החלב הוא ביטול מגבלת הייצור אשר חלה כיום על כלל הרפתות בישראל במסגרת משטר תכנון המבוסס על מכסות אישיות. מגבלה זו קובעת מראש את היקף החלב שכל רפת רשאית לייצר מדי שנה ומונעת ממנה להגדיל את תפוקתה גם אם היא יעילה, מתקדמת ובעלת יכולת לייצר יותר. הסדר זה, שמטרתו ההיסטורית הייתה למנוע ייצור עודף ולהבטיח יציבות בהכנסות החקלאים, הפך עם השנים לחסם המעכב את התפתחות הענף ומרחיק אותו מהתאמה לתנאי שוק מודרניים. מבחינה כלכלית מדובר בתופעה חריגה, שכן רפתות רבות פועלות היום מתחת ליכולת הייצור שלהן, לא בשל מגבלות תפעוליות ולא בשל מחסור בתשומות, אלא בשל מגבלה רגולטורית שנקבעה באופן רוחבי. על פי בדיקות שבוצעו על ידי גורמי מקצוע, רפת ממוצעת בישראל יכולה להגדיל את תפוקת החלב שלה בעד עשרים אחוזים מבלי לבצע השקעות הון נוספות או להרחיב את התשתיות הקיימות. הפוטנציאל הזה כבר קיים בתוך המשק ויכול להתממש באמצעות שיפור ניהול העדר, הגדלת מספר החליבות, ניצול טוב יותר של התשתיות הקיימות והגברת היעילות הכוללת. כך ניתן להביא לגידול ניכר בתפוקה בעלות נמוכה ובזמן קצר יחסית. המשמעות ברמה הכלכלית הרחבה ברורה. הסרת המגבלה צפויה להגדיל את ההיצע של חלב גולמי ברמת הרפת ובכך להקל על לחצי המחירים בענף, לשפר את יכולת התחרות של הייצור המקומי מול יבוא ולהעצים את הרווחיות של רפתות יעילות ומתקדמות. כל זאת ללא צורך בהזרמת תקציבים ממשלתיים נוספים. נוסף על כך, ההסדרה הקיימת אינה מבחינה בין רפתות יעילות לבין רפתות שאינן יעילות אלא מעניקה לכולן מכסה המבוססת על היסטוריה ולא בהכרח על יכולת. תוצאה זו מייצרת עיוות במנגנון התמריצים: רפתות חזקות ומצטיינות נבלמות בעוד שרפתות חלשות ממשיכות לפעול ללא הצדקה כלכלית. ביטול מגבלת הייצור הוא מהלך הכרחי למימוש הפוטנציאל הטמון בענף החלב הישראלי. מהלך זה צפוי לאפשר חלוקה מחדש של הייצור על בסיס מצוינות תפעולית ולהגדיל את הפיריון הכולל של הענף. זהו צעד בעל היגיון כלכלי מובהק והוא גם

משקף צדק מבני משום שהוא מסיר את ההעדפה הסמויה לרפתות פחות יעילות ומאפשר לשוק לתגמל את היצרנים החזקים והחדשניים. יתרה מכך, ככל שהענף יוכל להרחיב את ייצורו בעלות שולית נמוכה, כך תקטן התלות במנגנוני תמיכה ממשלתיים ובמחירי חובה שנקבעים על ידי המדינה. הדבר יאפשר מעבר הדרגתי ובריא לשוק פתוח ותחרותי יותר. יחד עם זאת, יש להתכונן להשפעות קצרות טווח. פתיחת הייצור עלולה לגרום לתנודות בשוק, ובכלל זה ירידת מחירים שעלולה לפגוע ביצרנים חלשים. משום כך הרפורמה כוללת גם צעדי הגנה עליהם יורחב בהמשך. אך מנקודת מבט ארוכת טווח אין ספק כי ביטול מגבלת הייצור הוא מהלך חיוני שיאפשר לענף החלב הישראלי להתקדם לעידן חדש של פריון, חדשנות ויכולת תחרות אמיתית ולהפוך מענף מתוכנן לענף דינמי ובעל חוסן כלכלי משמעותי.

ביטול המחיר המפוקח על חלב גולמי

צעד נוסף, הוא ביטול המחיר המפוקח על חלב גולמי, שנקבע במשך שנים על ידי מנגנון מרכזי ומורכב שהגדיר לרפתנים מחיר קבוע בעבור כל ליטר חלב. מודל זה התאים לשוק סגור ומבוקר, אך בתנאי תחרות פתוחים הוא יוצר עיוותים: הוא אינו מבחין בין רפתות יעילות ללא יעילות, מגביל את יכולת השוק לתגמל יצרנים מצטיינים ומייצר עלות עודפת המשפיעה ישירות על מחירי מוצרי החלב לצרכן. ביטול המחיר המפוקח מבטא מעבר לעיקרון כלכלי בסיסי שלפיו מחיר החלב הגולמי נגזר מביצועים, יעילות ויכולת תחרות, ולא מהחלטה מנהלית אחת המשקפת ממוצע של כלל הרפתות, כולל כאלו שאינן תחרותיות. עם ביטול המחיר המפוקח, השוק יעבור בהדרגה למנגנון מסחרי שבו המחיר נקבע בהתקשרות ישירה בין הרפת למחלבה, תוך התאמה לאיכות החלב, לעקביות באספקה, ליעילות תפעולית ולשיקולי שוק רחבים יותר. הרפתות היעילות ירוויחו מחופש פעולה גדול יותר ומהיכולת לנהל משא ומתן אמיתי על מחיריהם.

תוכנית פדיון מכסות

תוכנית פדיון המכסות נועדה לאפשר מעבר מסודר מענף הפועל במסגרת תכנון מרכזי לענף הפועל בתנאי שוק פתוחים ותחרותיים יותר. עם שינוי מנגנוני התמחור והמעבר למודל רשת הביטחון ומחיר ההגנה, נדרש מענה לקבוצה של רפתות שאינן יכולות להתאים את עצמן למבנה החדש, משום שהוצאות הייצור שלהן גבוהות מן המחיר שיוכסח להן לאחר הרפורמה. ללא פתרון ייעודי, רפתות אלו עלולות להיקלע למצוקה כלכלית חריפה, ולכן התוכנית מציעה להן מסלול פרישה מסודר, יציב ומכבד. הפדיון יבוצע בצורה מוסדרת ושקופה. כל רפתן יוכל להציע את מכסת הייצור שברשותו לפדיון במחיר קבוע, המבוסס על השווי הקנייני של המכסה כפי שהוא נגזר מהמכרז השנתי של מועצת החלב, ובתוספת פרמיית תמרוץ ממשלתית. שילוב זה מבטיח פיצוי משמעותי בעבור הוויתור על המכסה, ומאפשר לכל רפתן לקבל החלטה כלכלית אחראית לגבי המשך דרכו. הרפורמה מכוונת לפדיון של כחמש מאות מיליון ליטר חלב גולמי, המהווים כשליש מנפח הייצור בענף, יעד המבוסס על ניתוח מקצועי של מבנה העלויות ועל זיהוי אותן רפתות המתקשות לעמוד בדרישות המודל החדש.

במסגרת התוכנית יתבקשו היצרנים המעוניינים בפדיון להציג מסמכים המעידים על ביצועי הרפת, ובכלל זה נתונים פיננסיים המשקפים את רמת היעילות, מבנה העלויות והתשואה. התוכנית תתעדף רפתות בעלות ביצועים נמוכים, מתוך מטרה לרכז את הפדיון ברפתות שאינן מסוגלות לשרוד בתנאי השוק החדשים, תוך בחינת פרמטרים נוספים המשפיעים על היכולת להמשיך לפעול. בין השיקולים יובאו בחשבון גם גילו של הרפתן, מיקומה הגאוגרפי של הרפת והמאפיינים הייחודיים של כל משק. בכך מבטיחה התוכנית כי הפדיון יופנה למקומות שבהם השפעתו המבנית והחברתית תהיה המשמעותית ביותר. הוצאת אותן רפתות מן המנגנון תתרום להפחתת ממוצע העלויות בענף ולחיזוק חלקו היעיל. המשמעות היא כי רפתות המייצרות יחדיו כמיליארד ליטר חלב גולמי בשנה, שהם כשני שלישים מהיקף הייצור, ימשיכו לפעול תחת רשת הביטחון החדשה וייהנו ממודל ההגנה הממשלתי המותאם לענף תחרותי יותר. לאחר פדיון המכסות הרפתן אינו מחויב להפסיק לייצר. הוא רשאי להמשיך לפעול ככל שיבחר בכך, להתאחד עם רפת אחרת כדי לשפר את יעילותו, או למכור את ההון והתשתיות שברשותו ולפרוש מן הענף. הבחירה נתונה בידיו בלבד, והתוכנית אינה כופה סגירה, אלא מאפשרת גמישות מלאה בהתאם לנסיבותיו האישיות והכלכליות של כל רפתן. לתוכנית יש גם חשיבות חברתית מובהקת. משקי חלב רבים הם משקים משפחתיים ותיקים, ולעיתים אין דור ממשיך שיוכל להחזיק את הרפת במבנה החדש. עבור רפתנים אלו, פדיון המכסות מאפשר יציאה מכובדת ושקולה, תוך שמירה על הערך הכלכלי שצברו לאורך שנים רבות, ומונע הידרדרות כלכלית או סיום פעילות בכפייה. בסופו של דבר, תוכנית פדיון המכסות משלבת בין צורך מבני ברור לשיפור מבנה הענף לבין אחריות כלפי היצרנים, ומעניקה בסיס יציב ומאוזן לתפקוד ענף החלב בשנים הבאות.

רשת ביטחון לנשאים בענף

במסגרת הרפורמה מוצעת לרפתנים רשת ביטחון בתצורה של הבטחת מחיר והבטחת כמות. רשת זו מהווה את העוגן המרכזי לשמירה על המשכיות ייצור החלב המקומי בתקופת מעבר מורכבת, שבה הענף עובר מתכנון מרכזי בן עשרות שנים לשוק פתוח ותחרותי. המטרה העיקרית של רשת הביטחון היא ליצור קרקע יציבה שתאפשר ליצרנים היעילים להמשיך לפעול גם בתנאי תחרות, ולהבטיח שהייצור המקומי לא יירד אל מתחת להיקף שנדרש לביטחון תזונתי ארוך טווח. מדובר בצעד שמגן על היצרנים, אך באותה מידה גם על הציבור, משום שייצור מקומי הוא מרכיב מרכזי בחוסן הלאומי ובהבטחת זמינות מוצרי החלב הבסיסיים בכל מצב. המחיר שישולם במסגרת רשת הביטחון ייקרא "מחיר ההגנה". מחיר זה ייקבע לפי המתודולוגיה של חוק הפיקוח על המחירים, המבוססת על בחינת עלויות ייצור ברפתות אשר יישארו לפעול בענף בלבד, וייקבע לאחר עבודת מטה מקצועית של ועדת המחירים הבין משרדית של משרדי האוצר והחקלאות. ועדה זו תבחן באופן מקיף את השינויים בענף, את מבנה ההוצאות, את עלויות העבודה, ההזנה, החשמל, התחזוקה והתשומות המרכזיות, ותמליץ על מחיר המשקף את עלות הייצור ההוגנת בענף תחרותי. שר האוצר ושר החקלאות יקבעו את המחיר הסופי בהתאם להמלצות. רשת הביטחון תחול על כמות הייצור שהייתה לכל רפת ערב הרפורמה. המשמעות היא שהרפתן יהיה זכאי לקבל את מחיר ההגנה על מספר הליטרים שהיווה את בסיס פעילותו בתקופת התכנון. כך נוצר מנגנון יציב של הכנסה שמהווה עוגן פיננסי ברור עבור חלק משמעותי מהתפוקה, ומספק לרפתנים אפשרות

להמשיך לייצר בביטחון, ללא זעזועים כלכליים. מדובר במנגנון שמייצר רציפות עסקית גם לרפתות בינוניות וגדולות שנדרשות להשקעות שוטפות, ואשר ללא רשת הביטחון היו עלולות להירתע מהשינוי המבני. עם זאת, כל גידול בהיקף הייצור מעבר לכמות הבסיסית לא ייכלל במסגרת רשת הביטחון ויימכר בשוק חופשי, ביחסים מסחריים פרטיים בין רפת למחלבה. בכך הרשלנות הכלכלית של העבר מוחלפת במודל שבו המדינה מגינה על הייצור הקיים, אבל אינה מסבסדת התרחבות שאינה מבוססת על תחרותיות ועל יעילות. חלק זה של המודל יוצר מנגנון איזון חשוב: יצרנים יעילים יוכלו להרחיב את פעילותם ולהיות מתוגמלים על ידי השוק בלבד, ללא התערבות ממשלתית, והדבר יוצר תמריץ טבעי להשקיע בטכנולוגיה, אוטומציה ושיפור תפעולי. התוצאה היא מערכת משולבת של יציבות ותחרותיות. מצד אחד, רפתנים מקבלים ודאות לגבי חלק משמעותי מהכנסתם, ואינם חשופים לקריסת מחיר פתאומית שעלולה לסגור משקים באופן בלתי מבוקר. מצד שני, כל החלק החדש והמתרחב של הענף עובד תחת כללי שוק מלאים, דבר שמייצר תחרות, מגביר פריון ומיישר קו עם המודלים המקובלים במדינות מערביות מתקדמות.

תוכנית השקעות תומכות פריון במקטע הרפתות

בהמשך ליישום תוכנית פדיון המכסות ולהוצאה יזומה של רפתות מן הענף, מתחדד הצורך בהפעלת תוכנית השקעות ממשלתית שתתמוך בפריון הרפתות שימשיכו לפעול. תכליתה של התוכנית היא לאפשר לרפתות הנותרות להגדיל את היקף פעילותן ואת רמת הפריון, כך שיוכלו לספק את מלוא הביקוש לחלב גולמי במשק. הצורך בהרחבה נובע מכך שהליטרים שיופסקו על ידי הרפתות שבחרו לפרוש יידרשו להיקלט במלואם על ידי היצרנים שימשיכו לפעול בענף. משמעות הדבר היא כי לאחר ביצוע הפדיון תידרש עלייה ממשית בהיקפי הייצור של הרפתות הקיימות. אולם במציאות העסקית המורכבת, מעבר כזה אינו מתרחש מאליו. רפתנים רבים מתחבטים בשאלה אם להשקיע את הונם בהרחבת פעילות הרפת או לפנות לאפיקי השקעה אחרים המוצעים להם. ההתלבטות נובעת מרמות אי ודאות גבוהות, סיכונים עסקיים ממשיים ולעיתים גם תשואות נמוכות ביחס לענפים אחרים במשק. מצב זה יוצר חשש מקצועי למצב שבו הרפתנים לא יבצעו את ההשקעות הנדרשות, דבר שעלול להוביל למחסור במוצרי חלב בטווח הקצר. תוכנית ההשקעות הממשלתית נועדה לתת מענה לחשש זה ולשמש תמריץ מהותי להרחבת יכולות הייצור של הרפתות. במסגרת התוכנית המדינה תשתתף במימון השקעות הוניות הנדרשות לשדרוג ולהרחבת פעילות הייצור, לרבות חידוש תשתית, הטמעת טכנולוגיות מתקדמות ושיפור תהליכי העבודה. הדגש יושם על השקעות שיובילו לעלייה בשיעורי הפריון לכל יחידת תשומה, מתוך הבנה שענף יעיל ומתקדם הוא תנאי להצלחת הרפורמה כולה. הפעלת התוכנית תקטין את הסיכון הכרוך בהחלטות ההשקעה לאחר יישום הרפורמה, תגביר את הוודאות עבור בעלי הרפתות ותסייע ביצירת ההרחבה הנדרשת בהיקפי הייצור. בדרך זו תבטיח התוכנית את רציפות אספקת מוצרי החלב, תמנע פערי היצע בטווח הקרוב, ותתרום לבניית ענף חלב מודרני, תחרותי ובר-קיימא התואם את יעדי הרפורמה לטווח ארוך.

אחד הצעדים המרכזיים שנועדו להגביר את התחרות בשוק ולשפר את רווחת הצרכן הוא ביטול מוחלט של כלל המכסים בענף החלב. מהלך זה מתבסס על ניתוח מקצועי שלפיו מוצרים מסוימים בענף החלב ובעיקר גבינות קשות - מאופיינים בחיי מדף ארוכים וביכולת שינוע פשוטה, ולכן הם מתאימים במיוחד ליבוא תחרותי. גבינות קשות, ובהן גבינה צהובה על סוגיה וגבינות פרמיום שונות, הן דוגמה בולטת למוצרים שניתן לייבא לישראל בקלות יחסית וללא פגיעה באיכות. כיום מפעיל משרד הכלכלה מנגנון של מכסות יבוא אשר מאפשר יבוא מוגבל של גבינות קשות, ואף במסגרת מוגבלת זו ניכרת השפעה ממשית על המחירים. מוצרים מיובאים נמכרים במקרים רבים במחירים הנמוכים בעשרות אחוזים מהמותגים המקומיים. הרחבת היבוא באמצעות ביטול מלא של המכסים בענף צפויה להעמיק את מגמת הוזלת המחירים ולהוביל לתחרות ישירה מול המוצרים הגנריים, כמו גבינות צהובות נפוצות, שהן חלק מרכזי מסל הצריכה הביתי. גם בתחום גבינות הפרמיום קיים פוטנציאל רחב להוזלה, שכן ברשתות רבות באירופה, שהן יצרניות מרכזיות של מוצרי חלב, נמכרים מוצרים מקבילים במחירים נמוכים בהרבה מהמחירים המקובלים בישראל. פתיחת השוק ליבוא חופשי תרחיב משמעותית את מגוון המוצרים הזמין לצרכן הישראלי, ברמות איכות שונות ובמחירים תחרותיים, ותקרב את ישראל למבנה השוק הנפוץ במדינות מפותחות. היתרון אינו רק לצרכן; התחרות מהיבוא עשויה לדרבן את היצרנים המקומיים להשקיע ביעול, לשפר את איכות המוצרים ולהאיץ תהליכי חדשנות, כדי לשמור על מעמדם בשוק.

ברמה המבנית ענף החלב בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, כאשר מספר קטן של מחלבות גדולות שולט בחלק משמעותי מן השוק. לצד זאת קיימים חסמי כניסה גבוהים הכוללים צורך בהשקעות הון גדולות, רגולציה מחמירה, שליטה בשרשרת אספקה ובערוצי שיווק, וכן כוח משמעותי של מותגים ותיקים. במציאות כזו האפשרות להכניס שחקנים חדשים בפיתוח מקומי היא מצומצמת, ולכן יבוא תחרותי מהווה מנגנון חיוני ליצירת תחרות אמיתית. יבואנים הפועלים בתנאים שוויוניים של הפחתת מכסים והסרת חסמים יכולים להציע לצרכן חלופה אמיתית למוצרים המקומיים ולהשפיע על רמות המחיר, על מגוון המוצרים ועל רמת השירות כמעט באופן מדי. מהלך זה אינו רק צעד קצר טווח להוזלת מחירים, אלא שינוי מבני שיכול להשפיע על אופי הענף כולו בטווח הבינוני והארוך. בנוסף, לצד תרומתו הישירה להוזלת מחירים ולהגברת התחרות, ליבוא יש תפקיד מרכזי גם בשמירה על רציפות האספקה של מוצרי החלב. ענף החלב הישראלי חשוף מטבעו לתנודתיות עונתית, לתקלות בייצור המקומי, למחסור בחומרי גלם ולמצבים שבהם המחלבות אינן מצליחות לעמוד בביקוש, כפי שניכר בשנים האחרונות במקרים של מחסור בחלב ניגר ובמוצרים נוספים. יבוא סדיר יאפשר לישראל להקטין את התלות המוחלטת בייצור המקומי ולגשר על פערים זמניים בין הביקוש להיצע. אפשרות זו מעניקה גמישות גבוהה למדינה ולשוק הפרטי, ומאפשרת התמודדות יעילה יותר עם מצבי קיצון כמו תנודות אקלימיות, מחלות עדר, שיבושים בייצור או תקופות של רווחיות נמוכה בענף. בכך הופך היבוא לכלי

אסטרטגי לשמירה על אספקת מוצרי חלב באופן רציף ואמין, ומקטין את הסיכון להיווצרות משברי אספקה שפוגעים בצרכן ובתפקוד השוק.

חיוב המחלבות לרכוש חלב גולמי במחיר ההגנה

צעד נוסף ברפורמה הוא קביעת חובה רגולטורית חדשה על המחלבות הגדולות (מלבה גדולה – מחלבה שחלקה היסי בסך היקף הצריכה הענפי של חלב גולמי עולה על 10%): כל מחלבה גדולה שבוחרת לרכוש חלב גולמי מייצור מקומי תחויב לרכוש תחילה את החלב המיוצר על ידי הרפתות הכלולות ברשת הביטחון, כלומר הרפתות שלא פדו את מכסתן במסגרת תוכנית הפדיון וממשיכות לפעול בענף. רכישה זו תיעשה במחיר שלא יפחת ממחיר ההגנה, שהוא המחיר המינימלי שייקבע על ידי שרי האוצר והחקלאות ועל פי המתודולוגיה של חוק הפיקוח על המחירים ובהמלצת ועדת המחירים המשותפת. מחיר ההגנה ישקף את העלות הכלכלית של רפת ממוצעת בענף בתוספת שיעור רווחיות סבירה, ויספק יציבות כלכלית לרפתנים שנותרו בענף. חובת הרכישה תחול כל עוד המחלבות רוכשות חלב מגורמים מקומיים ותהווה תנאי מוקדם לרכישת חלב מיצרנים אחרים. היקף החלב שעליו תחול החובה יחושב לפי הביקוש הכולל לחלב גולמי במשק, ערב הרפורמה, בניכוי הכמות שיוצרה בעבר ברפתות שפרשו במסגרת הפדיון. כך נקבעת כמות מוגדרת של חלב המובטחת לרפתנים הכלולים ברשת הביטחון, בעוד הכמות שהתפתחה עם פרישת הרפתות תתנהל במסגרת שוק חופשי. רפתות חדשות או יצרנים שאינם משתייכים לרשת הביטחון יוכלו להציע את תוצרתם לכל מחלבה לפי תנאי השוק, ללא חובת רכישה במחיר ההגנה. המודל יוצר מבנה דו שכבתי: שכבה מוגנת של רפתות ותיקות שנהנות מרכישה מובטחת במחיר ההגנה, לצד שכבה תחרותית שבה יצרנים חדשים או יצרנים שאינם חלק מרשת הביטחון פועלים על פי כללי שוק פתוח. כך נשמר בסיס הייצור המקומי בהיקף הנדרש לביסוס רציפות האספקה למשק, ובמקביל נוצר מרחב לצמיחה ויעילות כלכלית בקרב יצרנים מתקדמים. הפיקוח, הניהול והתפעול של רשת הביטחון ושל מנגנון חובת הרכישה יבוצעו על ידי משרד החקלאות. המשרד יהיה אחראי לפקח על עמידת המחלבות בחובה, לוודא שהרפתנים הזכאים מקבלים את מחיר ההגנה במלואם, לטפל בפערים ובסוגיות שיתעוררו במהלך היישום ולשמש כתובת תפעולית ומקצועית. העברת הסמכות למשרד החקלאות מבטיחה ניהול אחיד, רציף ואפקטיבי של מנגנון התמיכה הלאומי, תוך התאמה למדיניות החקלאית הרחבה שמובילה הרפורמה.

חיזוק השחקנים הקטנים במקטע המחלבות

אחד היעדים המרכזיים של הרפורמה הוא ליצור תחרות אמיתית שתוריד מחירים לצרכן, תרחיב את מגוון המוצרים ותשפר את היעילות לכל אורך שרשרת הייצור. פתיחה לייבוא היא כלי חשוב לקידום תחרות, אך היא אינה מספיקה לבדה בגלל רמת הריכוזיות הגבוהה בענף, שבו שלוש מחלבות גדולות מחזיקות חלק משמעותי מהשוק. לכן נדרש מערך צעדים משלים שיחזק את המחלבות הקטנות והבינוניות, יאפשר להן לגדול ולהתפתח, ויהפוך אותן לשחקנים שיש ביכולתם להשפיע באמת על השוק והתחרות בו.

(1) תוכנית השקעות לאומית במחלבות קטנות ובנוניות- כדי לייצר בסיס תחרותי אמיתי במקטע המחלבות, הרפורמה כוללת תוכנית השקעות לאומית המיועדת במיוחד למחלבות קטנות ובנוניות. תוכנית זו נבנית מתוך הבנה שמבנה הענף הנוכחי יוצר פערים עמוקים בין השחקנים הגדולים לבין המפעלים הקטנים, אשר מתקשים להתחרות בתנאים תפעוליים, טכנולוגיים ושיווקיים שהולכים ונעשים מורכבים. מטרת התוכנית היא לגשר על הפער, לאפשר צמיחה ולפתוח את הדלת לשחקנים נוספים שיהוו אלטרנטיבה אמיתית בשוק המקומי. התמיכה תאפשר למחלבות להשקיע בשדרוג קווי ייצור, להטמיע טכנולוגיות חדשות בתחום הבקרה, האיכות, האוטומציה וניהול שרשרת האספקה, ולשפר את רמת ההתייעלות התפעולית. השקעות מסוג זה הן קריטיות במיוחד בענף החלב, שבו איכות המוצר, אמינות הייצור ויכולת התגובה לשינויים בביקוש מהווים תנאי בסיס לחדירה לשוק ולשמירה על נתח מתמשך. בנוסף, התוכנית תסייע למחלבות לפתח מוצרים חדשים, להרחיב את סל המוצרים ולבנות מענה שמתאים למגמות הצריכה המודרניות בישראל, הן ברמת המחיר והן ברמת האיכות. התוכנית גם תשפר את היכולת של מחלבות קטנות להתמודד עם עיוותים מבניים הקיימים כיום בענף, כגון שליטה של חברות גדולות במדפי רשתות השיווק ובערוצי ההפצה, וכן יתרון מובנה של תשתיות מתקדמות בבעלות המחלבות הגדולות. השקעות אלו יאפשרו למחלבות קטנות לייעל את עלויות הייצור ולהתקרב לרמת התחרותיות של השוק הרחב, תוך יצירת תמריץ לרשתות השיווק לשלב מוצרים מגוונים יותר על מדפיהן. במקביל למחוללי הצמיחה הישירים, התוכנית מבקשת להעלות את רמת הוודאות של המחלבות הקטנות לגבי יכולתן להתבסס בענף לאורך זמן.

(2) הסרת החובה לרכוש חלב במחיר ההגנה ממחלבות קטנות- הסדר זה, מאפשר למחלבות קטנות לפעול בתנאים תחרותיים יותר. על פי ההסדר, מחלבות שנתח השוק שלהן בסך צריכת חלב גולמי בענף נמוך מ-10%, לא יחויבו לרכוש חלב מרפתות הכלולות ברשת הביטחון במחיר ההגנה. צעד זה מסיר חסם רגולטורי כבד, ומאפשר למחלבות קטנות לרכוש חלב בתנאים גמישים המתאימים למודל העסקי שלהן. היכולת לרכוש חומר גלם במחירים תחרותיים עשויה לאפשר להן להיכנס לקטגוריות מוצרים שבהן שלטו עד כה רק המחלבות הגדולות, לשפר יעילות ולהרחיב את מגוון המוצרים המגיעים לצרכן. זהו צעד שמאזן בין הצורך לשמור על רשת הביטחון לבין היכולת לאפשר צמיחה של שחקנים קטנים שיוכלו בעתיד להגביר את התחרות בענף.

שלביות יישום הרפורמה

הרפורמה בענף החלב תיושם באופן מדורג לאורך תקופת מעבר של כשנתיים, מתוך הבנה שכלל הגורמים בענף לרבות הרפתנים, המחלבות, היבואנים, רשתות השיווק ומשרדי הממשלה, זקוקים לזמן הסתגלות אמיתי לשינויים המבניים המשמעותיים שהיא מביאה. יישום הדרגתי מאפשר לבצע התאמות תפעוליות, לקבל החלטות השקעה, להסדיר התקשרויות חדשות ולהיערך בצורה אחראית למציאות תחרותית חדשה. מטרת ממשלת ישראל היא להשלים את תקופת המעבר עד תחילת החציון הראשון של שנת 2028, כך שהענף ייכנס למודל החדש כשהוא יציב, מוכן ומותאם למבנה השוק העתידי. מודל זה

מצמצם זעזועים מיותרים, מבטיח רציפות אספקה, ומאפשר לכלל השחקנים לבצע את ההתאמות הדרושות באופן מסודר ומבוקר.

שלב א - שנת 2026

1. **ביטול הפיקוח על מחיר החלב הגולמי** - בשלב הראשון של הרפורמה יבוטל הפיקוח הממשלתי על מחיר החלב הגולמי, שהיה במשך שנים ארוכות הכלי המרכזי לקביעת מחירו של חומר הגלם בענף. ביטול הפיקוח בשלב זה נועד לאפשר פתיחה מדורגת של השוק, שבה המחיר ייקבע בהתקשרויות ישירות בין הרפתות למחלבות ולא באמצעות קביעה רגולטורית אחת לכל הענף.
2. **מעבר מודל של רשת ביטחון ומחיר הגנה זמני** - במהלך תקופת המעבר יופעל "מחיר הגנה" זמני כחלק ממודל רשת הביטחון, והוא ייקבע לפי המתודולוגיה המשמשת כיום לקביעת מחיר המטרה. מחיר הגנה זמני זה יעודכן באופן אוטומטי בהתאם לשינויים בעלויות הייצור, ויחול עליו מנגנון הפחתה בשיעור של 15% אשר משקף את ההתאמה ההדרגתית למבנה השוק החדש. הצורך במחיר הגנה זמני נובע מכך שלוועדת המחירים דרוש זמן לבצע את כלל ההכנות המקצועיות הנדרשות לקביעת מחיר ההגנה הקבוע: איסוף נתונים, ביצוע סקרי עלויות, עדכון מודלים ויישום מלא של המתודולוגיה החדשה. בתקופת המעבר ישמש מחיר ההגנה הזמני כמנגנון יציבות, עד ליום שבו תושלם עבודת המטה. בתום תקופת המעבר תעבור הסמכות לקביעת מחיר ההגנה לוועדת המחירים, אשר תקבע ותעדכן את המחיר בהתאם למתודולוגיה המפורטת בנייר זה.
3. **ההודעה על מועד כניסתו לתוקף של מודל מחיר ההגנה החדש** - יחד עם הבהרת המתודולוגיה שעל פיה ייקבע המחיר, חיונית לניהול הציפיות של הרפתנים בתקופת המעבר. פרסום מוקדם של המועד ושל כללי החישוב מאפשר לרפתנים להבין מראש שהמחיר העתידי יתבסס על מודל מקצועי חדש המשקף את עלויות הייצור של רפתות יעילות בלבד, ולא על המנגנון ההיסטורי של מחיר המטרה. שקיפות זו יוצרת ודאות לגבי האופן שבו המחיר ייקבע בעתיד ומבחינה לרפתנים שאינם עומדים ברמת היעילות הנדרשת כי תמיכת המדינה תקטן משמעותית במבנה השוק החדש.
4. **תוכנית פדיון מכסות** - תוכנית פדיון המכסות חייבת לצאת לדרך כבר בשלב הראשון של תקופת המעבר, משום שהיא תנאי לייצוב הענף עם תחילת הרפורמה. רק לאחר שרפתות שאינן יכולות לעמוד במבנה השוק החדש יוכלו לפרוש באופן מסודר, ניתן לקבוע את היקף הייצור שיישאר בענף ולבנות רשת ביטחון מדויקת עבור הרפתות היעילות. השקה מוקדמת של התוכנית מונעת תקופה של הפסדים וחוסר ודאות, מבטיחה מעבר חלק ומבוקר, ומאפשרת לכל רפתן לקבל החלטה אחראית בזמן לגבי המשך דרכו.
5. **תוכנית ההשקעות ברפתות ובמחלבות הקטנות והבינוניות** - תכנונית ההשקעה הינן תנאי ליצירת בסיס ייצור ותחרות יציבים ביום שאחרי הפדיון. ברפתות, השקעות מוקדמות מאפשרות ליצרנים היעילים להגדיל תפוקה ולהחליף במהירות את כמות הייצור שתחדל להיווצר בעקבות

פרישת הרפתות שאינן יכולות להשתלב בשוק החדש. ללא השקעה בתחילת הדרך, עלול להיווצר מחסור זמני בחומר גלם ולחץ על המחלבות. במחלבות הקטנות והבינוניות, השקעה מוקדמת חיונית כדי לאפשר להן לנצל את חלון ההזדמנות שמייצרת הרפורמה: להתרחב, לשדרג ציוד, להיכנס לקטגוריות חדשות ולהפוך לשחקנים תחרותיים מול המחלבות הגדולות. אם ההשקעות יידחו לשלבים מאוחרים יותר, הסיכוי שלהן לבסס נוכחות בשוק יקטן והמבנה הריכוזי הקיים יתקבע מחדש. לכן, הפעלה בשלב א' מבטיחה שהענף יעמוד בביקושים, שהתחרות תתרחב בזמן אמת, ושהרפורמה תייצר שינוי מבני אמיתי.

שלב ב - שנת 2027

1. **ביטול מגבלת הייצור** - במסגרת צעד זה תבוטל המגבלה הקבועה על כמות הליטרים שרפת רשאית לייצר בשנה, כך שכל רפת תוכל להגדיל את תפוקתה לפי יכולתה הכלכלית והתפעולית. צעד זה מבוצע בשלב ב' של הרפורמה, משום שהוא מחייב בסיס יציב בענף: רק לאחר השלמת תוכנית פדיון המכסות והפעלת תוכנית ההשקעות ברפתות ניתן להבטיח שהרפתות היעילות יוכלו להתרחב ולהחליף את הכמות שתצא מהענף.

2. **ביטול המכסים** - הוא צעד שבמסגרתו יבוטלו כלל המכסים על ייבוא מוצרי חלב, כך שמוצרים מחו"ל יוכלו להיכנס לשוק הישראלי במחירים תחרותיים ולחזק את הלחץ התחרותי על המחלבות המקומיות. הצעד מבוצע בשלב ב' של הרפורמה משום שהוא מחייב ענף ייצור מקומי יציב ומוכן לתחרות מוגברת. רק לאחר ביצוע פדיון המכסות, חיזוק הרפתות היעילות והשקת תוכנית ההשקעות במחלבות הקטנות והבינוניות, ניתן לאפשר פתיחה רחבה ליבוא מבלי לזעזע את המשכיות הייצור המקומי. יישום מוקדם מדי היה עלול ליצור זעזוע חד בענף, לפגוע ברפתות שעוד לא הספיקו להתאים את עצמן, ואף לסכן את רציפות האספקה. פתיחה בשלב ב' מאפשרת תחרות בריאה מבלי לפגוע ביכולת הענף המקומי להתמודד עם השינוי.

שלב ג - שנת 2028

מעבר קביעת מחיר ההגנה לוועדת המחירים - הוא צעד שבמסגרתו תועבר סמכות קביעת מחיר ההגנה מן המנגנון הזמני שפועל בתקופת המעבר אל ועדת המחירים, הגוף המקצועי האמון על קביעת מחירי יסוד במשק לפי מתודולוגיה כלכלית סדורה. המהלך מבוצע בשלב ג' והאחרון של הרפורמה משום שהוא דורש שענף החלב יתייצב לאחר השלמת שני השלבים הראשונים - פדיון המכסות, ביטול מגבלת הייצור ומוכנות הוועדה לקלוט את עבודת קביעת מחיר ההגנה. רק כאשר מבנה העלויות בענף מתייצב, וכאשר השחקנים היעילים הם אלו שנותרו בשוק, ניתן לקבוע מחיר הגנה קבוע ומחושב שמשקף בצורה אמיתית את תנאי השוק החדשים. העיתוי המאוחר מבטיח שהחלטת הוועדה תישען על נתונים מלאים וערכניים ותספק לרפתנים בסיס יציב לטווח ארוך.

התועלת המשקית הצפויה מרפורמת החלב מתמקדת בראש ובראשונה בצד הצרכני, שכן השינויים המבניים בענף נועדו להשפיע ישירות על יוקר המחיה, על זמינות המוצרים ועל מגוון הבחירה. הרפורמה יוצרת שוק פתוח ותחרותי יותר, ותועלותיה המרכזיות מתכנסות לשלושה ממדים: החיסכון הכספי למשקי הבית כתוצאה מירידת מחירים והגברת התחרות, חיזוק רציפות האספקה של מוצרי חלב בסיסיים ואסטרטגיים, והרחבת מגוון המוצרים המוצעים לציבור ברמות איכות ומחיר שונות. שלושה ממדים אלו יחד יוצרים שיפור ממשי ברווחת הצרכנים ובהתאמת שוק החלב הישראלי לסטנדרטים הנהוגים במדינות המפותחות. במסגרת הפרק הבא נבקש להתמקד בראש ובראשונה בחיסכון המשקי הכספי, מאחר שהוא המרכיב הניתן למדידה בצורה ברורה ומהווה את בסיס ההשפעה הישירה ביותר על יוקר המחיה.

החיסכון המשקי הכספי הצפוי מהרפורמה נשען על שלושה מנגנונים מרכזיים הפועלים יחד ליצירת ירידת מחירים מצטברת ומשמעותית לצרכן. הראשון הוא הפחתת מחיר החלב הגולמי באמצעות מחיר ההגנה החדש, שמוזילה באופן מיידי את עלות החלב הגולמי המשווק למחלבות ומהווה בסיס ישר להורדת מחירים לציבור. השני הוא פתיחת השוק לייבוא תחרותי, המאפשר כניסה של מוצרים מחו"ל במחירים נמוכים מהמקובל בישראל ומקטין את כוח השוק של המחלבות הגדולות. השלישי הוא מעבר של עד כשליש מהייצור במקטע רפתות החלב למודל של שוק חופשי, שבו המחיר נקבע במו"מ ישיר בין רפתות למחלבות ולא לפי מחיר מפוקח. שילוב של שלושת המנגנונים יוצר לחץ תחרותי משמעותי לכל אורך שרשרת הייצור, ומשמש מנוע מרכזי לירידת מחירים שתורגש באופן ברור בסל הצריכה של משקי הבית.

א. **הפחתת מחיר החלב הגולמי** - הפחתת מחיר החלב הגולמי באמצעות מחיר ההגנה החדש היא אחד המרכיבים המרכזיים ברפורמה והיא נועדה ליצור ירידה מיידיה ומשמעותית בעלות חומר הגלם המשמש את המחלבות. במסגרת הרפורמה ייקבע מחיר ההגנה ברמה הנמוכה בעד כ-15% ממחיר המטרה ששימש עד היום בסיס לקביעת המחיר בענף. מהלך זה מוביל להפחתה מיידיה במחיר החלב הגולמי שהוא מרכיב מרכזי בעלות הייצור של כלל מוצרי החלב. חשיבותו של צעד זה גדולה במיוחד משום שהוא מספק הטבה ישירה לציבור כבר בתחילת יישום הרפורמה, עוד לפני שיתר צעדי התחרות נכנסים לתוקף. השפעת ההפחתה במחיר החלב הגולמי מתגלגלת לצרכן דרך שני אפיקים. באפיק הראשון הנוגע למוצרים המצויים בפיקוח מחירים, קיימת התגלגלות ישירה ומלאה יחסית. על פי כללי הפיקוח הקיימים כל ירידה במחיר החלב הגולמי מתורגמת להפחתה בשיעור של מחצית מגובה ההפחתה במחיר המוצר הסופי. המשמעות היא הפחתת מחירים ודאית ושקופה במדפי הסופר. באפיק השני הנוגע למוצרים שאינם מפוקחים, מידת ההתגלגלות לצרכן אינה מלאה בשל רמת הריכוזיות הגבוהה במקטע המחלבות. עם זאת עבודות מקצועיות שנערכו בעבר בידי ועדת המחירים ורשות התחרות מצביעות על כך שניתן לצפות להתגלגלות חלקית משמעותית המוערכת בכ-20%-25% מההפחתה במחיר החלב הגולמי. גם שיעור זה מייצר השפעה ברורה ומוחשית על סל הצריכה. מעבר להשפעה המיידית קיים גם אפקט ארוך טווח הנובע מהמבנה החדש

שהרפורמה יוצרת בענף. לאחר השלמת כלל שלבי הרפורמה ובהם פדיון רפתות שאינן יעילות מהענף, ביטול מגבלת הייצור והפעלת תוכניות השקעה ברפתות ובמחלבות, צפוי להיווצר מבנה עלויות חדש בענף. מבנה זה יתבסס על רפתות יעילות יותר ועל תשתיות משופרות. במועד זה תוכל ועדת המחירים לקבוע מחיר הגנה המבוסס על העלות הממוצעת של ליטר ייצור בענף לאחר ההתייעלות. בכך נוצרת סבירות גבוהה להוזלה נוספת של מחיר החלב הגולמי שיובא בחשבון בעת קביעת מחיר ההגנה בטווח הארוך.

ב. **פתיחת השוק לייבוא תחרותי** - פתיחת השוק לייבוא מהווה מנוע חיסכון מרכזי נוסף ברפורמה, והיא נשענת על מאפייני הסחירות הייחודיים של מוצרי החלב השונים. בעוד מוצרים כמו חלב ניגר ושמנת הם רגישים לטמפרטורה ובעלי חיי מדף קצרים, ולכן כמעט ואינם מתאימים לייבוא בין-יבשתי, קיימים מוצרים אחרים בעלי סחירות גבוהה כגון גבינות קשות, גבינות חצי קשות ואבקות חלב. מוצרים אלו יציבים לאחסון, קלים לשינוע למרחקים ארוכים ומהווים את עיקר המסחר הבינלאומי במוצרי חלב. למרות זאת, דווקא במוצרים שעבורם נדרש יותר ממחצית מנפח החלב הגולמי במשק הישראלי, ובפרט גבינות קשות וחלב ניגר - מוטלים כיום מכסים גבוהים שמונעים יבוא תחרותי רחב. במציאות זו, חלק משמעותי מהשוק המקומי מוגן מפני תחרות חיצונית, גם במוצרים שבהם קיים פוטנציאל יבוא ממשי ומוכח. בהתחשב ברמת הסחירות הגבוהה של המוצרים וחסימי הסחר הקיימים ומבנה הצריכה בישראל, ניתן להעריך בסבירות גבוהה כי עיקר הורדת המחירים לצרכן תגיע מיבוא של גבינות קשות. ייצור מוצרים אלו מהווה קרוב לשלושים אחוזים מסך צריכת החלב הגולמי בישראל, הם בעלי רמת סחירות גבוהה, והם גם המוצרים שבהם שיעורי המימון הנוכחיים מהווים חסם מרכזי לכניסת תחרות. פתיחת השוק לייבוא מלא של גבינות קשות תאפשר כניסה של מגוון רחב של מוצרים הנמכרים במדינות המקור במחירים נמוכים באופן משמעותי. תחרות זו צפויה להוזיל את המחירים של המוצרים המקומיים המקבילים, להרחיב את מגוון האפשרויות לצרכן, ולייצר הטבה ישירה ומשמעותית בסל המוצרים המרכזי של משקי הבית.

ג. **מעבר מבוקר למודל שוק חופשי** - המעבר המתוכנן של חלק מהייצור החקלאי לחלב גולמי, עד כשליש מסך הליטרים המיוצרים בענף, למודל של שוק חופשי הוא אחד השינויים החשובים ביותר מבחינת השפעתו על המחירים בטווח הארוך. רשת הביטחון תחול רק על הכמות ההיסטורית שיוצרה על ידי כל רפת ערב הרפורמה, בעוד שכל ליטר נוסף שייצור מעבר לכמות זו, יימכר במסגרת שוק פתוח לחלוטין וללא תמיכה ממשלתית. המשמעות היא שהחלק הצומח והדינמי של הענף יתנהל כולו במרחב תחרותי חופשי, שבו המחיר ייקבע במו"מ ישיר בין רפתות למחלבות. מודל זה יוצר לחץ תחרותי טבעי, שמוביל לעלייה ביעילות, להתייעלות תפעולית ולירידה הדרגתית במחירי השוק. אף שמדובר בתהליך שיפעל בעיקר בטווח הבינוני והארוך, הוא מהווה מקור תועלת משמעותי לצרכן ומבסס את הענף על מנגנוני שוק יציבים ובריאם יותר. המשמעות הכלכלית של צעד זה היא כפולה. ראשית, מודל השוק החופשי צפוי לייצר ירידה נוספת במחיר החלב הגולמי, מעבר להפחתה הנובעת ממעבר למחיר ההגנה. מכיוון שהליטרים התוספתיים אינם כלולים ברשת הביטחון, מחירם ייקבע במו"מ ישיר בין הרפתות לבין המחלבות. במציאות זו, רפתות המבקשות

להתרחב ולהשתלב בייצור התוספתי ידרשו להיות יעילות יותר ולהציע למחלבות מחיר תחרותי, כיוון שהמחלבות אינן מחויבות לשלם עבור ליטרים אלו את מחיר ההגנה. עובדה זו מייצרת לחץ כלפי מטה על המחיר הממוצע של החלב הגולמי. שנית, מודל הייצור החופשי משנה באופן מהותי את מבנה התמריצים בענף. הליטרים שהתפנו בעקבות פרישת רפתות במסגרת תוכנית הפדיון יועברו לשוק חופשי, כך שרק רפתות יעילות שעלות הייצור שלהן נמוכה יוכלו לגדול ולהחליף את אותן תפוקות. לאורך זמן, המשמעות היא שככל שהליטרים שלא נכללים ברשת הביטחון יתפסו חלק גדול יותר מן הייצור, כך ירד ממוצע עלות הייצור הענפית ואיתו גם מחיר ההגנה. ירידה זו תחלחל ישירות למחיר המשולם למחלבות ותוביל להפחתה מצטברת של המחירים לצרכן.

סיכום

הרפורמה בענף החלב נועדה לשנות מן היסוד את האופן שבו השוק הישראלי מייצר, מתמחר ומספק מוצרי חלב לציבור. במקום משטר ותיק של תכנון מרכזי, מכסות ייצור קבועות ומחיר מטרה אחיד, נבנית מסגרת חדשה המבוססת על שילוב בין תחרות, יעילות כלכלית ורשת הגנה ממוקדת. הרפורמה אינה צעד נקודתי אלא מהלך רחב היקף, החוצה את כל שלבי השרשרת, מהרפת דרך המחלבה ועד מדף הסופר, במטרה להתמודד עם יוקר המחיה, עם רמת הריכוזיות הגבוהה ועם מגבלות מבניות שהצטברו במשך עשרות שנים. במקטע הרפתות מונחת תשתית כפולה. מצד אחד, תוכנית פדיון המכסות ועיגון של רשת ביטחון היוצרות מסלול פרישה מסודר לרפתות שאינן מסוגלות לעמוד במבנה החדש, ומעניקות ודאות ומענה כלכלי יצרנים שימשכו לפעול בענף. מן הצד האחר, ביטול מגבלת הייצור ותוכנית השקעות תומכות פריון מעניקים לרפתות היעילות והחזקות את הכלים להתרחב, להשקיע בציוד ובתשתיות ולהגדיל את היקף הייצור בעלות ממוצעת נמוכה יותר לליטר חלב גולמי מיוצר. בכך משתנה מבנה התמריצים בענף. התמיכה הציבורית מפסיקה להישען על שימור מלאכותי של יצרנים לא יעילים, ומופנית לחיזוק מי שמסוגל להמשיך לפעול בתנאי שוק תחרותיים, תוך שמירה על רמת ייצור מספקת עבור ביסוס רציפות האספקה של מוצרי חלב לאזרחי ישראל.

במקטע המחלבות משולבים שלושה נדבכים אשר נועדו יחד ליצור תחרות אמיתית על סל המוצרים של הצרכן. ביטול המכסים על מוצרי חלב סחירים ובפרט על גבינות קשות פותח את השוק ליבוא רחב של מוצרים זולים יותר ממדינות שבהן מתקיימת תחרות מפותחת. במקביל, החובה הרגולטורית לרכוש חלב גולמי במחיר ההגנה מן הרפתות הכלולות ברשת הביטחון מבטיחה כי פתיחת השוק לא תבוא על חשבון הייצור המקומי המוגן. לאחר מכן, תוכנית השקעות ייעודית במחלבות קטנות ובינוניות נועדה לצמצם את הפער התפעולי והטכנולוגי בין לבין המחלבות הגדולות, ולאפשר לגבש שכבה נוספת של שחקנים בעלי יכולת השפעה אמיתית על התחרות, על מגוון המוצרים ועל רמת המחירים. השלבויות ביישום הרפורמה היא תנאי מרכזי להצלחתה. תקופת מעבר בת כשנתיים מאפשרת לכלל השחקנים בענף להיערך. רפתנים יכולים לקבל החלטות מושכלות בנוגע לפדיון, להשקעות ולהתרחבות. מחלבות יכולות לתכנן היערכות לייבוא, לפיתוח מוצרים ולשינויים בשרשרת האספקה. המדינה יכולה להשלים עבודת מטה מקצועית לקביעת מחיר ההגנה הקבוע במסגרת ועדת המחירים, על בסיס נתונים משוק שעבר

התאמה והתייבבות. המעבר הפורמלי של סמכות קביעת מחיר ההגנה לוועדת המחירים בשלב האחרון מבטיח שמחיר היסוד בענף ייקבע לפי מתודולוגיה סדורה, שקופה ומעודכנת, המתרגמת את ההתייבבות המבנית למחירי יסוד נמוכים יותר.

מבחינת הציבור, תועלת הרפורמה מתבטאת בשלושה מישורים עיקריים. ראשית, ירידה מצטברת במחירי סל מוצרי החלב, הנובעת מהפחתת מחיר החלב הגולמי, מפתיחת השוק לייבוא תחרותי וממעבר הדרגתי של חלק מן הייצור למודל של שוק חופשי. שנית, חיזוק רציפות האספקה, באמצעות שילוב בין ייצור מקומי מוגן, רשת ביטחון לרפתות יעילות ויכולת להסתמך על יבוא סדיר בעת צורך. שלישית, הרחבת מגוון המוצרים והמותגים, הן מצד יבואנים והן מצד מחלבות קטנות ובינוניות שיתבססו בקטגוריות שבהן כמעט ולא פעלו בעבר. ברמה המשקית הרחבה יותר, הרפורמה מגבירה את הפריזון, מצמצמת עיוותים רגולטוריים ותומכת בהקצאת משאבים יעילה יותר. ענף החלב יוצא מן המעמד החרוג שבו הוא נהנה מהגנה מלאה כמעט בכל חוליה בשרשרת, ועובר למודל שבו המדינה מתמקדת בהגנה ממוקדת על ייצור ליבה חיוני, ובשאר התחומים נותנת לשוק ולתחרות לעשות את שלהם. אם ייושם המהלך באופן עקבי, מקצועי ומבוקר, צפוי ענף החלב הישראלי לעבור בשנים הקרובות ממצב של שוק ריכוזי, סגור וחסום לייבוא, לשוק פתוח יותר, תחרותי ושקוף, המשרת טוב יותר את רווחת הצרכנים, את היצרנים היעילים ואת האינטרס הכלכלי של מדינת ישראל.