

8 בפברואר, 2026
כא' בשבט, תשפ"ו

נייר עמדה – התייחסות התאחדות יצרני החלב בישראל

וועדה למיזמים ציבוריים של הכנסת – רפורמה מבנית במשק החלב

רקע לנייר העמדה ועמדת ההתאחדות

התאחדות יצרני החלב מתנגדת נחרצות לרפורמה המוצעת במשק החלב, המהווה מהפכה מבנית עמוקה ולא "עדכון" נקודתי. רפורמת החלב מפרה את עקרונות חוק החלב, פוגעת בביטחון המזון, בייצור המקומי, בפריפריה ובזכות הקניין של הרפתנים. שינוי מהותי, שמקומו איננו בחוק ההסדרים ונשען על הנחות לא מבוססות, ללא עבודה מעמיקה ביחס לכלל ההשלכות וללא תשתית עובדתית מספקת.

הרפורמה גובשה וקודמה ללא הליך מקצועי סדור, ללא בחינת חלופות, וללא שיתוף אף גורם רלוונטי למהפכה שכזו: הארגון היציג של יצרני החלב, משרד החקלאות וביטחון המזון (האחראי על הרפתות), משרד הכלכלה (האחראי על המחלבות והרשתות), מועצת החלב (הרגולציה) ואחרים.

היא מבקשת לשנות מן היסוד הסדרים יציבים, שנבנו לאורך עשרות שנים ועמדו בהצלחה מול המבחנים הקשים ביותר שקמו למדינת ישראל, תוך שימוש במסגרת חוק ההסדרים – מסלול חקיקה שאינו מתאים כאמור לרפורמה כה רחבת היקף ובעלת השלכות ארוכות טווח.

התאחדות יצרני החלב קוראת להסרת הרפורמה מחוק ההסדרים ולקיום הליך חקיקה מקצועי, שקוף ומעמיק, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובראשם יצרני החלב עצמם.

התאחדות יצרני החלב – מעמד, מטרות ופעילות

התאחדות יצרני החלב היא הארגון היציג היחיד של יצרני החלב בישראל, מכוח חוק תכנון משק החלב, תשע"א–2011. ההתאחדות מייצגת מזה 100 שנה את רפתני ישראל, ומהווה גורם מרכזי ומוסמך בעיצוב מדיניות משק החלב לאורך ההיסטוריה ובוודאי בעת הזו.

למרות מעמד זה המעוגן בחוק, ההתאחדות לא שותפה בגיבוש הרפורמה המוצעת ולא נשמעה עמדתה טרם פרסומה – פגם מנהלי מהותי הסותר עקרונות של מנהל תקין, שיתוף ציבור וזכות הטיעון של הגורם היציג.

מטרותיה ופעילותה של ההתאחדות כוללות בין היתר:

- ייצוג היצרנים מול משרדי הממשלה, הכנסת, מועצת החלב וגורמי רגולציה.
- ליווי מקצועי וכלכלי של רפתות.
- פיתוח והטמעת כלים טכנולוגיים לצורכי קידום ושיפור גנטי של העדר הישראלי, תנובות הפרה, בריאות העדר והתייעלות.
- שמירה על יציבות הייצור המקומי ורציפות אספקת החלב.
- שותפות בגיבוש רפורמות והסדרים ענפיים לאורך השנים.

הרפת הישראלית - תמונת מצב עדכנית

מבנה וכמות רפתות

כיום פועלות בישראל כ-600 רפתות חלב פעילות. מבנה הענף מאופיין בשילוב בין מגזרי:

- **רפתות המשק השיתופי (קיבוצים)** - כ-150 רפתות המספקות כ-58% מייצור החלב המקומי.
- **רפתות המשק המשפחתי (מושבים)** - כ-450 רפתות המספקות כ-42% מייצור החלב המקומי.

חשוב לציין: כ-70% מהחלב בישראל במשק המשפחתי וכ-70% במשק השיתופי מיוצרים בפריפריה ובגבולות המדינה. מבנה הרפתות, החלוקה המגזרית והפריסה הגיאוגרפית מיישמת הלכה למעשה תפיסת מדיניות ארוכת שנים הנטועה בחוק החלב, בדבר פריסה התיישבותית, אחזקה ושמירת הקרקע, ותעסוקה בפריפריה. זוהי למעשה התכלית הראויה להמשך שמירתה ועיבודה של הקרקע והמשך רעיון ההתיישבות. בישראל פרוסים מעל ל-500 אלף דונם של קרקע חקלאית המשמשים לגידולי מספוא - מזון לפרות. סגירתן הצפויה של הרפתות בפריפריה (בעיקר המשפחתיים) תגרור אחריה איום וקושי גדול להמשיך לעבד ולהגן על הקרקעות בישראל לאורך העשורים הבאים, יודגש - באזורים האסטרטגיים לשמירה על הריבונות הישראלית.

ייצור חלב ואיכות

היקף ייצור החלב הארצי השנתי לשנת 2025 עמד על 1.62 מיליארד ליטר. תנובת החלב הממוצעת לפרה בשנת 2025 בישראל שברה שיאים ועמדה על 12,647 ק"ג לשנה - מהגבוהות בעולם. תנובה זו משקפת רמת מקצועיות, טכנולוגיה וניהול מן המובילות ברמה הבינלאומית.

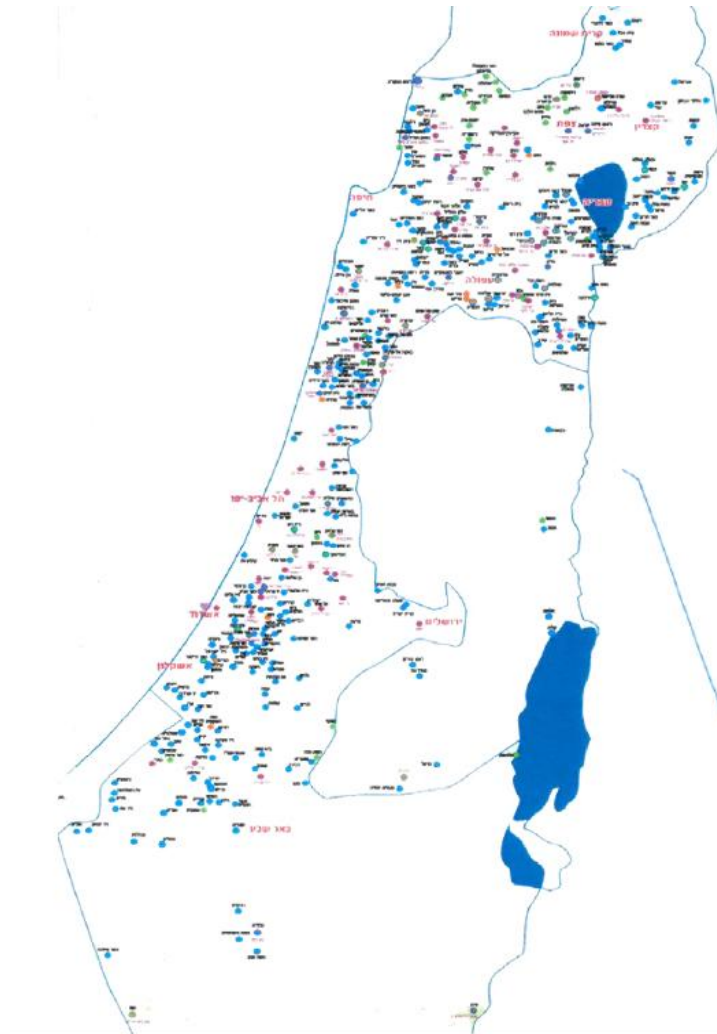
איכות החלב הישראלי נשענת על:

- טיפוח גנטי מתקדם של העדר הישראלי -
 - בסיס נתונים מרכזי ("ספר העדר") המאחד בתוכו מידע של כלל נתוני הרפת הישראלית, עשרות שנים אחורה ומהווה את הבסיס לטיפוח גנטי אופטימלי לצרכי ענף החלב בישראל.
 - שיאון - חברה לייצור הזרעה מלאכותית ושירותי הזרעה המפותחים לצרכים הייעודיים של הרפתות בישראל
- מערכות טכנולוגיות, בקרה וניטור בריאות -
 - מערכות "נעה" ו"תבל" - מערכות יעודיות לניהול ובקרה של הרפת הישראלית, המאפשרות מעקב וניתוח מידע בזמן אמת לשיפור ממשקי הניהול ברפת. התוכנות פותחו בהתאחדות יצרני החלב ומהוות מודל לכלל הרפתנים והארגונים בעולם.
 - המעבדה המרכזית לחלב מבצעת בדיקות רכיבי חלב (שומן, חלבון, לקטוז ואוריאה), ספירת תאים סומטים וספירת חיידקים כללית בחלב גולמי.
 - החקלאית - אגודה שהוקמה על ידי רפתני ישראל לצורך מתן כלל שרותי רפואת העדר, ווטרינריה, תרופות ופעילות לניטור רציף של בריאות העדר.
- שמירה ועמידה בתקני איכות ובטיחות מחמירים המפוקחים ישירות על ידי מועצת החלב, שירותים וטרינריים וגורמים נוספים.

- פיקוח הדוק ורציף לכל אורך שרשרת הייצור ברפת

פריסה גיאוגרפית – חיזוק הפריפריה

הרפת הישראלית פרוסה לאורך כלל אזורי הארץ, בדגש על הפריפריה בה נמצאות כ-70% מהרפתות: בגליל, רמת הגולן, העמקים, השפלה, אזור המרכז, הנגב והערבה. פריסה זו אינה מקרית, אלא תוצאה של מדיניות ציבורית מכוונת, והיא מהווה נדבך מרכזי בחיזוק הפריפריה וגבולות המדינה, שמירה על קרקע חקלאית ויכולת ביזור לייצור גם בתנאי חירום.



* נתוני מועצת החלב

הרפת הישראלית - שלושה עשורים של רפורמות והתייעלות

בשלושים השנים האחרונות עבר מקטע הרפתות שורה ארוכה של רפורמות, הסכמים והסדרים, ביוזמת המדינה ובשיתוף מלא של היצרנים, כדוגמת רפורמת איכות הסביבה משנת 2000, הסכם לוקר ליעול ענף החלב וחוק תכנון משק החלב 2011-2013, סיכום בין משרדי- מדיניות יצור מקומי ויבוא חלב 2021 וסיכום בין משרדי-מחיר מוצרי חלב בפיקוח 2023.

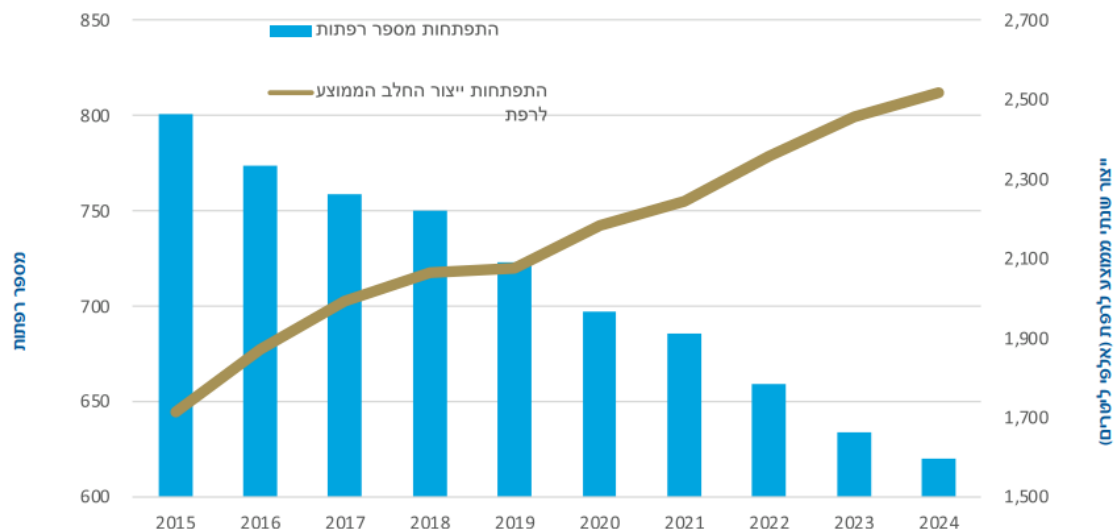
רפורמות אלו כללו:

- הורדת טכנית של אגורות במחיר המטרה
- השקעות לטובת מיזוגים והגדלת יחידות ייצור
- השקעות הון כבדות בתשתיות
- שדרוג טכנולוגי מתמשך
- מענקים להשקעות להתייעלות הרפת
- החמרת תקני איכות, סביבה ורווחת בעלי חיים

התוצאה היא ענף שעבר ועדיין עובר התייעלות עמוקה: פחות יחידות ייצור, תפוקה גבוהה יותר לפרה ולרפת, עלויות ייצור שנשחקו באופן משמעותי והתייעלות בממשק ובניהול הרפת והכל לטובת הורדת מחיר החלב הגולמי. רפורמות אלו כבר מיצו חלק ניכר מפוטנציאל התייעלות במקטע הייצור ברפתות. עם זאת נדגיש כי לא ניכר כי הרפורמות הללו הועילו במאבק ביוקר המחיה לצרכנים.

חשוב לציין עוד שהרפת הישראלית נדרשת גם היום להתייעלות מובנת בתקנות של 2% בשנה. מקדם קבוע וחריג מכל ענף אחר.

מספר רפתות וייצור ממוצע לרפת



* נתוני מועצת החלב

השפעת מוצרי החלב ומקטע הרפתות על יוקר המחיה בישראל

מטרת הרפורמה הינה הורדת יוקר המחיה בישראל, אלא שההוצאה בישראל על מוצרי חלב מהווה כ-9.5% בלבד מסל מוצרי המזון וכ-1.7% בלבד מסך ההוצאות של משק הבית. לעומת זאת, המדינה שולטת במחירים של שירותים ומוצרים כמו דיור, תחבורה ואנרגיה, שהשפעה בשינוי בהם תהיה גדולה ומשמעותית בהרבה מאשר הפגיעה האנושה שתהיה ברפתות בישראל.

בנוסף, מחיר החלב הגולמי המיוחס למקטע הרפתות מהווה בין כ-33% ממחיר מוצרי החלב המפוקחים לצרכן (כדוגמה מחיר חלב גולמי כיום 2.43 ₪ לליטר מול מחיר חלב קרטון 3% מפוקח שהינו 7.28 ₪ לליטר). המשמעות הינה שאפילו הפחתה של 10% במחיר החלב הגולמי תביא להוזלה של כ-3.3% בלבד במחיר המוצר לצרכן. יתרה מכך, במוצרי חלב שאינם מפוקחים אין בהכרח קשר ישיר בין מחיר החלב הגולמי ומחיר המוצר לצרכן - ולכן לא ניתן להבטיח שהוזלה מבנית במחיר החלב הגולמי בכלל תגולגל לצרכן. המסקנה העיקרית הינה שמכלל שרשרת הערך של מוצרי החלב, למקטע הרפתות התרומה הצנועה ביותר, אם בכלל, על המחיר לצרכן ועל יוקר המחיה.

הקשר בין מקטע הרפתות לבין המחסור על המדפים

לטענת האוצר הרפורמה נועדה לטפל גם ברציפות אספקה ומניעת חוסרים. יודגש שהחוסרים במוצרי החלב, אם ישנם, אינם קשורים למקטע הרפתות. יצור החלב הגולמי בישראל מתוכנן באופן פרטני ומדוקדק ופועל באופן רציף, במשך 24 שעות ביממה, לאורך 7 ימים בשבוע ובכל עונות השנה, לרבות התאמה בין חורף לקיץ. אי לכך לא קיים חוסר בזמינות חלב גולמי לתעשייה, הנפוץ הוא – הרפת הישראלית מייצרת כיום 106% חלב גולמי ביחס לביקוש הצרכני בישראל.

ככל וקיימים חוסרים נקודתיים במוצרי חלב על המדפים, הם נובעים מבעיות הקשורות לשאר מקטעי השרשרת בענף החלב בדגש על מגבלות כשרות במחלבות (עבודה של 5.5 ימים בשבוע בלבד והפסקת העבודה בימי חג ומועד).

עיקרי ההתייחסות לרפורמה המוצעת (מבוסס על הערות ההתאחדות שהוגשו במסגרת הערות ציבור לתזכיר החוק)

הכשלים העיקריים

פגיעה בביטחון הייצור המקומי וביטחון המזון

הרפורמה מבקשת לעבור משוק מתוכנן ברמה לאומית בראשות מועצת החלב, למודל פתוח הנשען על יבוא. מעבר זה מסכן רציפות אספקה של מוצרי חלב בסיסיים לאורך השנה, מונע פתרונות לפערים בין ביקוש להיצע ועודפי חלב גולמי בחגי ישראל, פוגע בביטחון המזון וביכולת המדינה להבטיח ייצור מקומי בעת חירום ומנוגד למגמות בינלאומיות של חיזוק ייצור מזון מקומי.

פגיעה כלכלית קשה ברפתנים

קיצוץ של כ-15% במחיר החלב הגולמי, "מחיר המטרה", כפי שמוצע ברפורמה, צפוי להביא את רוב הרפתות, בעיקר רפתות משפחתיות ופריפריאליות – להפסד תפעולי מתמשך. הקיצוץ החד צדדי ברפורמה אינו מלווה בניתוח כלכלי מבוסס ואינו מתחשב במבנה העלויות הגבוה ובחוסר הגמישות של הענף ויגרום לקריסה של רפתות. בנוסף, כניסה מסיבית של מוצרי יבוא ללא ניהול והגבלה תגרום להקטנת הביקוש למוצרי חלב מקומי ובאופן ישיר להקטנת יצור החלב ברפתות ולפגיעה בפרנסתם של אלפי עובדים. כל בר דעת מבין כי קריסת ייצור החלב מקומי בתנאים אלו איננה שאלה של אם – אלא מתי. וברגע שהייצור המקומי קורס, הייבוא שולט על מלא.

רשת ביטחון מדומה ובלתי מספקת לרפתנים

הרפורמה מציעה לרפתנים שרוצים לפרוש מהענף מנגנון פדיון מכסות חלקי, מוגבל בהיקפו ולזמן קצוב. יודגש שהמנגנון המוצע גרוע ממנגנון פדיון המכסות הקיים היום. מנגנון זה אינו מספק מענה ריאלי לרפתנים שיאלצו לפרוש מהענף ואינו מפצה על כלל השקעות ההון הכבדות שבוצעו בהסתמך על מדיניות ממשלתית רבת שנים.

גם לרפתות שירצו להישאר בענף, בניגוד למצב הקיים, אין ברפורמה הבטחת כמות לאורך זמן למכסת החלב הקיימת.

תחרות לא הוגנת, ביטול הפטור החקלאי והגברת התלות בייבוא

חשיפת הייצור המקומי ליבוא חלב ומוצרי חלב בתנאים זולים ולעיתים מסובסדים, לצד ביטול הפטור החקלאי המאפשר ליצרנים להתאגד ולהתמודד עם הכוח שיווצר במקטע המחלבות, יוצרת תחרות לא הוגנת בין רפתות ומחלישה את הייצור המקומי לטובת הגדלת היבוא והתלות בשרשראות אספקה חיצוניות.

ביטול התכנון המרכזי מחליש את השחקנים הקטנים בענף, הרפתות והמחלבות הקטנות, פוגע בתחרותיות ומגדיל בהכרח את הריכוזיות בענף. יצוין בהקשר זה כי תכנון ענפי נדרש עקב תוקפו קצר המועד של מוצר החלב, רגישותו לשינויי אקלים, להשפעות סביבתיות, לפריסה הגיאוגרפית של ייצור החלב ולהיבטים לוגיסטיים. זאת למול הצורך של הרפתן בהוצאות אחזקת הרפת ובתכנון עלויות הייצור בראיה שנתית.

פגיעה בקניין, בוודאות וביציבות הרגולטורית

הרפורמה מבטלת מנגנונים יציבים שנבנו לאורך עשרות שנים ומחליפה אותם בהסדרים תיאורטיים וחסרי ודאות. מדובר בפגיעה קשה בעיקרון ההסתמכות של הרפתנים ובזכויות קנייניות, ללא הצדקה מידתית, המשאירה רפתנים רבים להתמודד עם הלוואות שנלקחו לקניית מכסות, פרות וציוד נלווה, ובסופו של דבר יישארו לאחר הרפורמה ללא יכולת כיסוי.

הליך חקיקה פגום

רפורמה כה מקיפה, בעלת השלכות מבניות, כלכליות וחברתיות רחבות, אינה ראויה להיכלל בחוק ההסדרים. קידומה במסלול זה פוגע באיכות החקיקה, מצמצם את הדיון הציבורי והפרלמנטרי ואינו מאפשר בחינה מקצועית ומעמיקה של חלופות.

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית של הכנסת, הגיעה לאותן מסקנות בהתייחסותה במכתב הרשמי שהוגש לוועדת הכנסת על חוק ההסדרים, לפרק המתייחס לרפורמה המבנית במשק החלב: "יש לפצל. מדובר ברפורמה מקיפה המשנה סדרי עולם במשק החלב, המתנהל כמשק מתוכנן מאז קום המדינה. בדברי ההסבר לא מוזכרת עבודה כלכלית או עבודת מטה שנערכה כבסיס לרפורמה וגם לא עבודה של צוות בין-משרדי או ועדה ציבורית שמבססים הצדקות לשינוי כה מהותי בענף החלב. לא ברור גם האם המשרד הרלוונטי לנושא (משרד החקלאות) היה שותף לעבודת המטה בהליך הממשלתי. משכך, דיונים בהצעת החוק מחייבים הכנה יסודית והבנה מעמיקה של פרטי ההסדר"

סיכום

עמדת ההתאחדות

1. משק החלב הישראלי הוא מערכת מתוכננת ורבת שנים, המבוססת על תכנון מכסות, מחיר מטרה, יבוא מנוהל וכללי משחק ברורים .
 2. הרפת הישראלית לאורך השנים עברה התייעלות משמעותית, הגדלה מתמדת של תפוקת הפרות ושיפור איכות העדרים הן ברמה הגנטית, הבריאותית ובהיבטי הניהול והממשק.
 3. נתוני הרפתות מצביעים על מבנה יציב, פריסה ארצית רחבה וחיבור של הציבור למוצרים מקומיים איכותיים .
 4. סוגיות יוקר המחיה לא באמת מושפעות באופן מהותי מייצור החלב גולמי. ההשפעה המהותית על יוקר המחיה נובעות בעיקר מהמקטעים האחרים בשרשרת הערך. התערבות בשלב הייצור ברפתות ללא התאמה מערכתית עלולה להוביל לסגירתן של רפתות רבות, ללא תועלת ליוקר המחיה ולצרכן.
 5. סוגיית המחסור שקיים לעיתים במוצרי חלב, לחלוטין איננה קשורה למקטע הרפתות. נדמה כי הרפורמה בכלל לא מבקשת לתת לנושא זה מענה.
 6. הרפורמה המוצעת תפגע באופן אנוש במקטע הרפתות, תחסל ענף חקלאי מפואר ואיכותי בן 100 שנים וזאת ללא יכולת השפעה מהותית על מחירי מוצרי החלב לצרכנים.
 7. ביטול התכנון ומשטר המכסות והמעבר לשוק חופשי, יחד עם ביטול הפטור החקלאי, יעניק כוח בלתי מוגבל למחלבות וליבואנים על חשבון הרפת הישראלית והחקלאים.
- הרפורמה המוצעת אינה עומדת ביעדיה המוצהרים ומסכנת, בהינף יד, נכס אסטרטגי לאומי מפואר שנבנה לאורך עשרות שנים. **ללא שינוי מהותי בתוכנית המוצעת, משק החלב במדינת ישראל עלול לקרוס ולהביא לפשיטת רגל של מאות רפתות ולפגיעה חמורה בפרנסתם של עשרות אלפי עובדים בכלל ענף החלב. הרפורמה הנוכחית תפגע אנושות ביצור המקומי, בביטחון המזון ובהבטחת אספקה רציפה לאזרחי ישראל.**
- התאחדות יצרני החלב דורשת את הסרת הרפורמה מחוק ההסדרים ופתיחת תהליך מקצועי, מבוסס נתונים, של כלל הגורמים הרלוונטיים בענף ובהובלת משרד החקלאות, לשיפור והתייעלות הענף - תוך שמירה על עקרונות חוק החלב, הייצור המקומי וביטחון המזון של מדינת ישראל.**

בברכה,

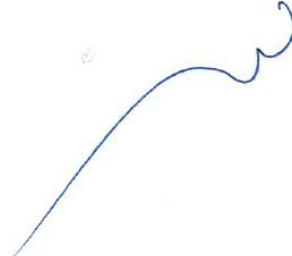
סרג'יו פישלים

יו"ר הנהלת התאחדות
יצרני החלב



דגן יראל

מנכ"ל התאחדות
יצרני החלב



טוטי בלוך

יו"ר מועצת התאחדות
יצרני החלב

