



נייר עמדה בנושא

פוטנציאל הגדלת ייצור חלב ברפתות

בהתייחסות לשינוי המוצע על ידי משרד האוצר

מוגש למשרד החקלאות

דצמבר 2025

תמצית

התוכנית לשינוי מבני במשק החלב נשענת בין השאר על פוטנציאל הגדלת חלק מיחידות הייצור הקיימות וסגירת רפתות רבות. על פניו תהליך זה אמור להביא ליעול הייצור והורדת מחירי החלב הגולמי ומכאן גם השפעתה על ירידת המחירים לצרכן. נייר זה מתעלם כאמור מהסוגיה הכלכלית ומתייחס אך ורק לסוגיה התפעולית והתכנונית כתוצאה ממהלכים אלה.

לטעמנו, לא נעשתה כל בדיקה תכנונית רגולטורית או אחרת לעניין ההיתכנות הפיזית, לא הועמדו פתרונות אפשריים, והתוצאות הרצויות מבחינת הוגי הרפורמה, מתבססות על משענת קנה רצוף, מהטעמים המרכזיים הבאים:

האחד, הגידול במלאי חי (בין אם באמצעות רכישות או באמצעות גידול עצמי), לוקח זמן רב, מהסיבה הפשוטה שאין מדובר על מוצר דומם אלא על בעלי חיים עם השלכות רבות סביב רכישה והעברה של מלאי חי ו/או גידולו. אין מדובר במשימה לא אפשרית, אולם בהערכה זהירה, הסטה של היקפים כל כך משמעותיים יכולה לארוך בין 4-6 שנים (בהשוואה למצב של תנובה זהה לרפה).

השני, מדינת ישראל שינתה פניה, וכיום הרחבה של רפת קיימת הינה משימה מורכבת, ארוכה ויקרה, לא כל שכן הקמת של רפת חדשה גם אם מדובר על מיקום מחוץ לשטח המושב. פוטנציאל הגידול על בסיס ההון הקיים קיים אך מצומצם; להערכתנו, במצב הדברים הנוכחי ובשל מגבלות התכנון, והאישורים הרבים הנדרשים – אין שום היתכנות בפרק זמן של 4-6 שנים להסטת 500 מיליון ליטר מרפתות קיימות שייסגרו לרפתות קיימות שיורחבו או יובנו מחדש. כותבי המסמך סבורים כי קיים ספק גדול שמא מדובר במשימה שכלל איננה ניתנת לביצוע בהיקפים המצויינים, כאמור.

השלישי, ההון המצרפי הנדרש לצורכי השקעות צפוי לעמוד על 1-2 מליארד ₪; בהינתן אי יציבות רגולטורית ובהינתן שמקורות האשראי יצטמצמו בשל העדר ערבויות ו/או ערך מכסה משמעותי, קשה לראות מי יעמיד את היקף ההשקעות וכיצד ניתן יהיה לממן אותן. נדגיש שפתרון הקסם של האוצר של מימון השקעות, עלול לייצר עיוותים דוקא בכדאיות הכלכלית לאורך זמן, ולא יכול לסייע לעניין מקורות ההשקעה שאינן הממשלה.

נציין כי בשני העשורים האחרונים קטנו בעשרות אחוזים מספר הרפתות, גדלה הרפת הממוצעת מבחינת היקפי הייצור שלה (הרפת הישראלית בממוצע, הינה מהגדולות בעולם במספרים מוחלטים – ללא קשר למספר התושבים), וגדלה התנובה הממוצעת לפרה. הדבר מתבצע עקב בצד אגודל, אך באופן עקבי מדורג וברור ולא בכדי. הניסיון להאיץ תהליכים אלה, לא יצלח בטווח הקצר והבינוני וקיים גדול אם הוא בכלל אפשרי אפילו בטווח הארוך. ייתכן שזו התכלית המרכזית, לגרוע מכושר הייצור של המשק הישראלי ולעבור להתבססות על היבוא בלבד.

כללי

משרד האוצר במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2026 (חוק ההסדרים) מציע רפורמה מבנית במשק החלב. מטרת הרפורמה בין השאר לפעול להגברת היעילות של משק החלב. הרפורמה שמציע האוצר בעייתית, מושתתת על עובדות והנחות מוטעות ועפ"י ניתוחים שעשינו היא תביא להרס ענף החלב ולא תביא להתייעלות, הורדת מחירים ורציפות אספקה, להיפך. גם אם היה הגיון לרפורמה כזו הרי מדובר בשינוי מבני גדול עם השלכות רוחב ועומק לטווח ארוך העברתה במחטף במסגרת חוק ההסדרים אינה ראויה.

בנייר זה, נתייחס אך ורק להיבטי התפעוליים והתכנוניים הנוגעים להשקעות ברכוש קבוע ומלאי חי, ליכולת להרחיב או לבנות רפתות חדשות, באפשרות לקבל מימון לסוגיית ההשקעות, וכן הלאה. אין בנייר זה התייחסות לסוגיות הכלכליות הנוגעות להצעת הממשלה, ובכלל זה מחירים, היקפי יבוא, עלות ועודף הצרכן ועוד.

הפנמת יתרונות לגודל

במסמך זה נתייחס לרכיב אחד בתכנית הכלכלית והוא הפנמת היתרונות לגודל. במסגרת התוכנית מדובר על פדיון של כ-500 מיליון ליטרים מחד וביטול ההגבלות הרגולטוריות על ייצור חלב, כלומר לכאורה הרפתות יוכלו לייצר חלב ככל שיחפצו, הגדלת הייצור ברפתות שיישאר תביא להגדלת היעילות, הסיבות להגדלת ההתייעלות מתאפשרת מההנחות של יתרון לגודל בייצור חלב ומכך שניתן להגדיל את היקפי הייצור תוך כדי הסתמכות על תשתיות קיימות. אנו כופרים בשתי ההנחות.

האמנם קיים יתרון מובהק לגודל?

1. מניתוח שנעשה ע"י מדריכי מהמחלקות לגידול בקר ולכלכלת ייצור בשה"מ, נמצא כי:
 - 1.1. אין יתרונות מובהקים לגודל בייצור חלב והעלות לליטר לאו דווקא נמוכה יותר ככל שהרפת גדולה יותר.
 - 1.2. גורמים אחרים כגון ניהול ועלויות הזנה הם המסבירים העיקריים לשונות ביעילות בין הרפתות;
 - 1.3. הניתוח התבסס על מידע תפעולי וכספי של רפתות רבות לאורך שנים (הסיכומים הכלכליים - המסקנה עומדת בקנה אחד עם תוצאות של סקרי עלויות החלב שמבצעת מועצת החלב במסגרת נוהל עדכון מחיר המטרה.
2. באותו ניתוח נמצא כי גם אם קיימת התייעלות מסוימת בעלויות השוטפות עם איחוד רפתות הרי שהתייעלות זו אינה מצדיקה את ההשקעה לעניין ההון הראשוני והגדלת התשתיות, הכרוכה באיחוד הרפתות.

מה נדרש לצורך הגדלת היקף הייצור

3. בבסיס הרפורמה שמציע האוצר עומדת ההנחה כי כיום חלק ניכר מהחלב מיוצר באופן לא יעיל, והסטת הייצור מפירמות לא יעילות (כפי שנוסח בהחלטת הממשלה), לפירמות גדולות יותר - תגדיל את היעילות המצרפית. הנחה זו, הינה הנחה שגויה כפי שנראה בהמשך.
4. נחدد ונאמר כי ההנחה שניתן להגדיל את היקף הייצור על בסיס עלויות ההון הנוכחיות, (כמעט) ללא הרחבת התשתיות סביב משק החלב, הינה מוטעית ברמה העובדתית, בשני מישורים:
 - 4.1. הנחת העבודה היא כי המעטפת הקיימת של גורמי ייצור (סככות, מכוני חליבה, משטחי רביצה, מלאי חי, וכן הלאה) מאפשרת גידול זניח בהיקפי הייצור;
 - 4.2. במטרה בכל זאת, להגדיל את היקפי הייצור באופן משמעותי ברפתות קיימות, כדי לקלוט את החלב מרפתות שייסגרו, נדרשות השקעות משמעותיות ביותר ברכוש קבוע – סככות, מבנים, מכוני חליבה, ועוד;
 - 4.3. גם אם יימצאו המקורות וגם אם יחליטו בעלי הרפתות כי מדובר בענף המייצר עבורם ודאות, קיימות מגבלות קיצוניות לעניין מגבלות הייצור של קרקע, העברה של מלאי חי, כמו גם מגבלות רגולטוריות ופיננסיות, גבוהות ביותר מה שמקטין דרמטית, את כושר הקיבולת של רפתות אלה.
5. להלן נתוני ההשקעה הנדרשים מהרחבה או הקמה, כלהלן:
 - 5.1. ההשקעה בהגדלת הייצור עומדת על 2.5-4.5 ש"ח לליטר, (כתלות בצורך של הרחבת מכוני החליבה (בדיקה שכלל לא נעשתה עד היום).
 - 5.2. לסכום זה יש להוסיף כ-1.2 ש"ח לכל ליטר בגין הגדלת האיננוטר החי.
 - 5.3. השלכות נוספות, גם כלכליות:
 - 5.3.1. מעבר להשקעות הנוספות ברפת העברת ייצור מאזור למשנהו עלולה ליצור בעיות בתשתיות הטיפול בשפכי הרפת וצורך לשדרוג המערכות האזוריות.
 - 5.3.2. בעיה זו מאפיינת בעיקר את אזורי הפריפריה בהם אין מערכות גדולות לטיפול בשפכים (עמק בית-שאן, הגליל התחתון, עמק הירדן, רמת הגולן, הנגב המערבי, גוש עציון ועוד).
 - 5.4. מעבר לעלות הכרוכה בהגדלת הרפתות ובניית הסככות הרי שהרפתות האמורות לגדול עשויות להימצא במצוקת שטחים להרחבת הרפת, לכל 20 פרות נדרש שטח של כדונם אחד. נדגיש שלטעמנו, הניסיון להגדיל את עדר הבקר ללא הרחבת הרפת יביא להגדלת הצפיפות, פגיעה ברווחת בעלי החיים, פגיעה ביצרנות ובבריאות הפרות.

5.5. נעיר כי ההשקעה בהגדלת הרפתות אינה רק בהון דומם ואינוונטר חי, ויש צורך בהשקעה בהון אנושי שיידע לתפעל ביעילות את הרפתות הגדולות.

סוגיית מימון הרחבת הרפתות

6. השקעות ברפת הן השקעות לטווח ארוך ויעודיות, כלומר באם יש צמצום בייצור הרי שההשקעה יורדת לטמיון (אין ערך למכון חליבה אם אין ביקוש לחלב), ולכן המשקיע הפוטנציאלי זקוק לביטחון בהחזר ההשקעה. כאן מצפים שהיזם ישקיע בהרחבת הרפת בתנאים הבאים:

6.1. המחיר, מטבע הדברים תנודתי, ואינו מובטח (מדובר במחיר תחרותי התלוי בין השאר במחירים העולמיים). אמנם גם כיום מדובר במחיר שאינו מובטח, אולם העקרונות לקביעת המחיר מצויינים בחקיקה המתאימה, וככל שחושפים את הרפתן לשוק החופשי, הרי שהודאות שלו תלך ותקטן, ולא להפך.

6.2. הכמות אינה מובטח; אין כל רגולציה המבטיחה ביקוש יציב - להיפך השינוי המבני מדבר על חשיפה מלאה ליבוא וקיים חשש ממשי כי הביקוש לחלב התחרותי שלכאורה מוגן במכסה, ילך וירד.

6.3. שולי הרווח של הליטר השולי נמוכים מאד הפדיון כבר בשלב הראשון יהיה פחות מ-85% מהפדיון כיום.

6.4. מקורות אשראי, כיום כאשר למכסה יש ערך משמש המכסה כבטוחה לקבלת אשראי ממחלבות, מרכזי מזון ובנקים. אם ביטול התכנון למכסה לא יהיה כל ערך וליצרן החלב לא יהיו מקורות נוחים לגיוס אשראי ומינוף ההשקעות והוא יצטרך לממן את ההשקעות מהון עצמי או מנטילת הלוואות בתנאים בעייתיים.

7. משרד האוצר, נוטה לאפשר השתתפות בהשקעות: אבל, גם לעניין ההון העצמי הנדרש, יקשה על הרפתן לקבל אשראי מהבנקים בהינתן שערך מכסתו ירד, שהתזרים בשל הכרסום במחיר המטרה - פחת, וכן הלאה. גם אשראי שניתן ממכונני התערובות יהפוך ליקר יותר או לא נגיש, כתלות ברפתן הספציפי.

8. בתנאים אלו - העדר ועדאות לגבי הכמות, ירידה חדה בתמורה, אי יציבות רגולטוריות, ופגיעה במקורות האשראי בשל המהלכים החדים ללא העמדת חלופה - אין לצפות להשקעות משמעותיות ברפתות, אם בכלל.

9. סיכומו של פרק זמן - גם אם נתעלם לרגע מרכיב הודאות, הרי שהעדר גישה למקורות אשראי, פגיעה בערך המכסה עד שחיקתה לאפס, העדר מוחלט של התייחסות לסוגיה זו מעמידה בספק גדול, את האפשרות להסיט רכוש קבוע וציוד מרפתות שייסגרו לרפתות אחרות (ללא קשר ליעילות המצרפית). ככלל, המגבלה תהיה ההון העצמי, פלוס מקורות בהיקף מוגבל אך לא מעבר לכך. בתוכנית שמוצעת על ידי משרד האוצר אין כלל התייחסות לכך, וחשוב לזכור - השתתפות בהשקעות אינו תחליף לכדאיות כלכלית לטווח הארוך.

הגדלת הייצור ברפתות – סוגיית מלאי חי (הפרות)

10. הגדלת הייצור ברפתות מצריכה הגדלה של העדרים. הדרכים להגדלת מספר הפרות הן שתיים:

10.1. **קניית פרות** – קניית פרות ועגלות מרפתות שנסגרו: מדובר במהלך בעייתי ביותר מהטעמים הבאים:

10.1.1. רוב הפרות אינן מסתגלות למעבר.

10.1.2. ערבוב פרות ממספר עדרים בעייתית מבחינת הבטיחות הביולוגית (סעיף וטרינרי בהמשך). במקרים רבים השירותים הווטרינרים כלל אינם מאשרים את המעבר.

10.1.3. סביר כי הרפתות שייסגרו יהיו הרפתות הפחות טובות ומן הסתם הביקוש לפרות ועגלות מרפתות אלו נמוך.

10.1.4. אשר על כן, בתסריטים של סגירת אתרי ייצור והרחבת אחרים יש הקטנה של סך הפרות החולבות.

10.2. **גידול עצמי** –

10.2.1. רפת יכולה לגדול ע"י הקטנת שיעורי היציאה¹ כאשר שיעור יציאת פרות של 25% בשנה הוא אילוץ שקשה לרדת מתחתיו, כדי לשמור על יציבות העידר.

10.2.2. בהכרח, מדובר במהלך שפוגע ביעילות הכלכלית, שכן הפרות שהרפת תמנע מלהוציא אותן, הן בד"כ פרות פחות מניבות, והתנובה הממוצעת יורדת תוך פגיעה בטיפוח וביעילות הייצור ועלייה בבעיות בריאות ופוריות.

10.2.3. מכל מקום גידול הייצור ללא הכנסת פרות ועגלות מחוץ לעדר מוגבל בכ- 7% בשנה.

11. במהלך של מספר שנים הרפת יכולה להתייצב על היקפי ייצור גבוהים יותר בעזרת עגלות חדשות, כלהלן:

11.1. הכנסת עגלה חדשה למעגל הייצור נמשכת לכל הפחות 33 חודשים (הזרעת הפרה, המלטה לאחר 9 חודשים, לאחר 14 חודשים הזרעת העגלה, לאחר עוד 9 חודשים המלטה של העגלה/מבכירה וכניסתה לרפת, לאחר עוד כחודשיים הגעה לתנובה גבוהה);

¹ הפניה של המלאי חי לשוק הבשר.

11.2. המשמעות היא כי רק לאחר כ-3 שנים מתייצבת הרפת על היקף ייצור גבוה יותר. למעשה ההתייצבות לוקחת זמן ממושך יותר, עד שמגיעים ליחס הנכון בין פרות למבכירות (פרות בתחלובה הראשונה).

12. סיכומו של פרק זמן הוא פשוט – הגידו בהיקפי הייצור ככל שמדובר על מלאי חי, אינו שקול בשום אופן, להסטת מלאי חי מרפתות מסויימות לרפתות אחרות (ללא קשר להיקף היעילות). מובן שמדובר במהלך אפשרי, אולם הבשלה מלאה שלו יכולה לקחת 4-6 שנים כדי לקבל את אותו היקף יצור, אך באתרים אחרים.

השלכות וטרינריות בהגדלת רפתות²

13. להגדלת הרפתות יש השלכות הנוגעות לבריאות העטין, העדר ורווחת בעלי החיים :

13.1. הגדלת מספר הפרות ברפת, בלי הגדלת הרפת והתאמת התשתיות תוביל לעליה **בצפיפות בעלי החיים** בסככות. העלייה בצפיפות פוגעת ברווחת בעלי החיים, כיוון שלא מאפשרת מספיק מרחב רביצה לכל פרה. בנוסף, העלייה בצפיפות מובילה לעליה בזבל בכל סככה ולירידה בסניטציה בשל קושי בפניו וקלטור בתדירות מספקת. הירידה בסניטציה עשויה גם להעלות את הסיכון להדבקה **במחלות** כגון דלקות רחם, עטין וטלף.

13.2. העלייה בסיכון לדלקות עטין קליניות ותת קליניות בשל החמרה בתנאים הסביבתיים, עשויה להוביל גם לפגיעה באיכות החלב ובייצור החלב. דלקות עטין גם פוגעות בבריאות ורווחת בעלי החיים, גם מובילות לירידה בייצור החלב וגם לשינויים בהרכב החלב ולפגיעה באיכותו.

13.3. הגדלה מהירה של הרפת תדרוש גם הכנסת בעלי חיים חדשים לרפת. העברת פרות (או עגלות) בין רפתות היא בעייתית מבחינת בטיחות ביולוגית ועשויה להוביל להכנסת גורמי מחלה חדשים לרפתות נקיות.

13.4. במקביל, הגדלה מהירה של הרפתות תוביל להשאת יותר פרות ועגלות בעדר. אי הוצאת פרות ועגלות תוביל להשאת בעדר של בעלי חיים שעשויים לפגוע בבריאות העדר או לפגוע בביצועי העדר. גם היום שיעור התחלופה בעדר הינו כ-30%, והוא חשוב על מנת שיהיה אפשר להוציא בעלי חיים בעייתיים ולהשאיר עגלות ופרות עם פוטנציאל לשיפור העדר וביצועיו.

13.5. הגדלת העדר עשויים גם להשפיע על בריאות העדר. עדרים גדולים קשים יותר לניטור שוטף ברמת הפרה הבודדת וחשופים יותר להתפרצויות של מחלות

² נכתב ע"י ד"ר שרון תירוש לוי מהמערך הארצי לבריאות העטין.

זיהומיות. במקרה של מחלה זיהומית מדבקת ברפת גדולה לעיתים קשה לשלוט בהתפרצות וניטור, בידוד וטיפול עשוי להיות מאתגר.

14. סיכומו של פרק זה – נוגע, שוב להעדר התכנון, להעדר חשיבה לטווח הארוך להעדר תוכנית התאמה והשתלבות כדי למנוע את נזקי הבריאות. גם אם ניתן להתגבר בסופו של דבר על הכשלי, מדובר בתהליכים שאורכים זמן רב.

היבטים תכנוניים בהרחבת, הקמת והעתקת רפתות

15. במקרים רבים הגדלת הרפתות תחייב העתקתם אל מחוץ לישובים והרחקתם ממגורי אדם. הליך זה כרוך במסע בירוקרטי מורכב, ארוך ויקר; על ציר הזמן, תהליך זה הפך להיות קשה יותר ויותר עד כדי בלתי אפשרי – כמוסבר בהמשך. הרחבה של רפת נראית כמהלך קל ופשוט, אולם באזורים מסוימים (נרחיב בהמשך), גם הרחבת רפת באתר הקיים תצריך תהליך דומה, מורכב ארוך ויקר ולעיתים בלתי אפשרי.

16. בניית רפתות מושפעת מהרכיבים הבאים:

16.1. דיני התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, חוק ההתיישבות (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית), תוכניות מתאר אזוריות וארציות (תמ"א), תוכניות בניין ערים (תב"ע) וכן הלאה.

16.2. אישורים מרשויות רבות: ועדות מחוזיות, רמ"י, רשויות ניקוז, רשויות מים וביוב, מנהלת הכינרת, משרדי הבריאות, הפנים, הגנת הסביבה והחקלאות, הרשות המקומית;

16.3. לכל אלה מתווספים אישורים תפעוליים מנציבות הכבאות וההצלה, רשות העתיקות ושימור אתרים, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, קק"ל, רשויות ההגנה על הים והחופים וכו'.

17. לצורך כך יש להגיש תוכניות מתאר, תוכניות אב, תזכירים על ההשפעה הסביבתית וכיו"ב.

18. הפרוצדורה של אישור תוכניות, קבלת היתר בנייה וקבלת רישיון עסק (רפת הינה עסק המחויב ברישיון) עשויה להימשך מספר שנים. מצורף נספח המתאר חלק מהמסע הכרוך בבירוקרטיה להקמה והרחבה של רפת.

19. הערות נוספות

19.1. יש לזכור שגם במצב הנוכחי היקף הייצור הנוכחי אופטימלי ברבות מהרפתות, הגם שיש לחלק מהרפתות היעילות את היכולת לייצר מעבר למכסה בהתאם למדיניות התשלום לחלב עודף.

19.2. בהליך שמציע האוצר סביר כי רפתות רבות בסקטור המשפחתי ייצאו ממעגל הייצור, במקרה כזה העלויות הקבועות של מרכזי המזון במושבים יועמסו על פחות חלב ועלות ההזנה עשויה דוקא לעלות ולא לרדת. במילים אחרות, צפויה

פגיעה ביעילות של מרכזי המזון בשל קיטון בכמויות, מה שיתרום להתייקרות חומר הגלם.

סיכום

(1) נייר זה עוסק אך ורק בהיתכנות התכנונית והתפעולית לעניין רכוש קבוע ומלאי חי, של השינוי המוצע לעניין משק החלב בכל הנוגע לביטול התכנון ומתן אפשרות הלכה ולמעשה, לכל אחד לייצר כל כמות חלב שהיא.

(2) לשינוי המוצע לא התלוותה בדיקת היתכנות כלשהי, לעניין פוטנציאל הגידול ברפתות השונות, לא כל שכן, בדיקה מעמיקה יותר שתבחן אפילו מדגמית את האפשרויות מבחינת רכוש קבוע, השקעות, חוקי התכנון והבניה, מלאי חי, ועוד.

(3) בהערכה זהירה, הגם שיש פוטנציאל בחלק מהרפתות לגידול במלאי החי בלא השקעות הון משמעותיות, מדובר בשיעורים זניחים של 2-4%.

(4) הרוב המוחלט של הרפתות כלל אינו בשל, לא תכנונית, לא פיננסית ולא כלכלית. יוצא איפוא, כי הסגירה ופידיון המכסות יכולים לקרות בין לילה, אבל הבניה בטווח הזמן הקצר והבינוני, של כושר ייצור חלב חילופי, לוטה בערפל עד לא אפשרית.

(5) ייתכן שבחלק מהמקרים יש אפשרות להתרחב בתוך 4-6 שנים אולם נדרשות השקעות בהיקף גבוה מאוד, שספק את תקרנה לאור חוסר הודאות בענף שבו משרד האוצר ישנה חדשות לבקורות, ברצותו, את היקף המכסות הרלבנטי ובכך יקטין עוד ועוד את היקף הייצור המקומי.

כותבי המסמך

הלל מלכה – מנהל המחלקה לבקר בשה"מ

דוד בירן - מדריך לגידול בקר וייצור חלב בשה"מ

פרץ שורק – רכז הרפתות באזור הדרום

ד"ר שרון תירוש לוי – וטרינרית, המערך הארצי לאיכות חלב ובריאות העטין, מועצת החלב

יורם שפירר – יועץ לרפתות ומומחה בגידול בקר וייצור חלב

בועז סופר – כלכלן, מנכ"ל "רציונאל פרויקטים כלכליים"

לירון תמיר - כלכלן, מועצת החלב

נספח משפטי: הרחבה של רפת קיימת – היבטים סטטוטוריים ותכנוניים

(1) במדינת ישראל, הרחבתה של רפת קיימת לייצור חלב בקר, היא אחת הפעולות הרגולטוריות המסובכות, המורכבות והקשות ביותר שקיימות בעולם התכנון. ויודגש כי מדובר בהרחבה של רפת הפועלת כחוק והמאושרת על פי דין - היינו רפת שהוקמה על פי היתר בנייה כדין שהוצא בהתאם לתכנית תקפה.

(2) יש להבחין בין שני מצבי יסוד בהרחבה של רפת קיימת לייצור חלב בקר:

- האחד - **ההרחבה טעונה אישור תכנית מתאר**; זו תכנית מתאר המרחיבה את השטח הקיים למבני משק בתכנית הקיימת; באופן טיפוסי, מדובר בשינוי יעוד של קרקע חקלאית למטרת מבני משק או בשינוי יעוד של קרקע בעלת יעוד אחר [דוגמת - מתקנים הנדסיים או שטח ללא תכנון וללא יעוד תקף לשטח מבני משק].

- השני - **ההרחבה איננה טעונה אישור תכנית מתאר**; היות ובתכנית המתאר התקפה נותרה קיבולת מאושרת בלתי מנוצלת להרחבת מבני משק למטרת רפת.

(3) בכל אחד משני המקרים, יש צורך בהוצאת היתר בנייה להרחבת רפת קיימת. פירושו של דבר, כי במקרה הראשון, יש לצלוח הן את המכשול של אישור תכנית מתאר המייעדת שטח תוספתי למטרת מבני משק לצורך הרחבת רפת ייצור חלב בקר, והן את מכשול היתר הבנייה עצמו; ואילו במקרה השני יש לצלוח את מכשול היתר בנייה בלבד, קרי - מישור הרישוי.

(4) ברוב המקרים, יש צורך באישור תכנית מתאר לצורך הרחבת רפת קיימת, בין שמדובר בתכנית מתאר אשר נועדה להתאים תכנית תקפה קודמת לפיתוח המתוכנן הנוכחי - ללא שינוי ייעוד ובמסגרת הסמכויות הנתונות בחוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965 [להלן - חוק תכנון ובניה] בידי ועדה מקומית לתכנון ובניה [כגון - הזזת או הצרחת שטחי מבני משק בתכנית קיימת לתכנון המיועד], ובין שמדובר בתכנית מתאר הכוללת שינוי ייעוד והוספת שטחי בינוי מעבר לסמכות המוגבלת הנתונה בידי ועדה מקומית לתכנון ובניה. הנפקות הינה שתכנית מהסוג הראשון נתונה לסמכות הועדה המקומית לתכנון ולבניה ואילו התכנית מהסוג השני [שינוי ייעוד או הוספת שטחים לבינוי מעבר לסמכות ועדה מקומית] נתונה לסמכות ועדה מחוזית לתכנון ולבניה לאחר המלצת הועדה המקומית.

(5) המגמה הכללית של הרגולציה בתחום התכנון והרישוי של הרפתות בישראל היא מגמה של החמרה והכבדה בדרישות הרגולטוריות המוטלות על הגורם שמבקש להרחיב את הרפת. מגמה זו באה לידי ביטוי הן בשלב התכנון הסטטוטורי [היינו - הכנה, הפקדה ואישור תכנית המתאר] והן בשלב של הרישוי [היינו - שלב הוצאת היתרי בניה ובסוף התהליך - שלב הוצאת תעודת הגמר לאכלוס הרפת].

(6) ההחמרה בדרישות הרגולציה איננה נעשית מתוך כוונת זדון או כוונה להכביד על הגורם המבקש להרחיב רפת קיימת; היא נעשית דווקא מתוך כוונה להעניק טיפול מיטבי לסוגיה מסוימת וזאת על דרך התנאת התהליך התכנוני כולו בקבלת אישור והסכמה מפורשים של הגורם השלטוני.

(7) ההחמרה הרצופה בדרישות הרגולציה, הן בשלב התכנון הסטטוטורי [להבדיל מתכנית אב או תפיסת חזון תכנונית עקרונית], והן בשלב הרישוי - ומובאות כאן למטה דוגמאות טיפוסיות - מחוללת תוצאה כפולה: האחת, עיכובים מתמשכים, כרוניים, בהליך התכנוני [תכניות מתאר והיתרי בנייה מכוח תכניות המתאר]; השנייה, ייקור תלול של עלויות האישור של תכניות מתאר [כולל תכניות שאמורות להיות יעילות היות והן אינן כוללות שינוי ייעוד או הגדלה דרמטית של קיבולת הבנייה המותרת ולפיכך הן בסמכות ועדה מקומית] וייקור תלול של הפקת היתרי בנייה. ייקור תלול - הסיבה לכך היא שבעבר הרחוק, למשל, בעשור האחרון של המאה הקודמת - שעה שיושמה רפורמה בדבר איחוד רפתות והשקעה באיכות הסביבה בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4173 מה 12.08.1998 [רפורמה בענף החלב'] - הרי שעיקר התכנון והרישוי הסטטוטורי נעשה בין המתכנן מטעם הרפת לבין צוות ההנדסה בוועדה המקומית לתכנון ולבניה [ולעיתים, הועדה המחוזית לתכנון ולבניה]. לעומת זאת, בשני העשורים האחרונים - שכבה אחר שכבה - נדרש אישור נפרד מכל משרד ממשלתי ומכל רשות ורשות, כתנאי-בלעדיו-אין לאישור תכנית או להוצאת היתר בנייה להרחבת רפת בקר לחלב.

(8) הצורך לקבל אישור פוזיטיבי מכל משרד ממשלתי רלבנטי - כקבוע בנוהלי מנהל התכנון ובתכניות המתאר המקומיות החלות באתר הרפת, יצר מצדו דינמיקה של פיתוח נהלים מקצועיים ומפורטים שיש לעמוד בהם. דינמיקה זו חייבה - מצידה - גיוס מומחים [יועצים] בכל אחד ואחד מתת התחומים שצמחו ברגולציה של תכנון ורישוי ענף הרפת. אופי ההליך מעניק כוח רב למשרד או לרשות הנוגעת בדבר; זהו כוח של מונופול בהליך התכנון, שהרי - לסיבור האוזן - ללא אישור רשויות הכבאות וההצלה או ללא אישור רשות ניקוז או ללא אישור משרד הבריאות וכיוצא בזה, לא ניתן להגיע לסוף התהליך התכנוני או הרישוי.

(9) המחשת העיכוב והסרבול בהליך הרגולטורי התכנוני של הרחבת רפת ניתן לקבל דרך הפריזמה של הוראות בטיחות באש. בעבר, עד העשור הראשון של המאה הנוכחית, הנחת העבודה הייתה כי מפעיל הרפת יבקש להגן על הרפת ועל העדר מפני שריפות ולכן ינקוט בצעדים למניעת שריפות וכיבוי האש. הנחה זו איננה תקפה עוד בישראל; על רקע האסון פרי השריפות בכרמל, בחודש דצמבר 2010, חוקק חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה תשע"ב 2012. חוק ייעודי זה כולל פרק שלם - פרק ה' - שעניינו בטיחות אש; בפועל - כל היתר בניה להרחבת רפת קיימת [כולל הרחבה על יסוד תכניות מתאר שקדמו לחקיקה זו], חייבת לעמוד בתנאים פרטניים של הוראות בטיחות אש כפי שיאושרו על ידי מפקח מטעם רשויות כבאות והצלה.

(10) כך, למשל, כל היתר בנייה טעון מפרט מדויק של אמצעי כבאות והצלה שנועדו למנוע דליקות ברפת והתפשטות השריפה. בחלק מהמקרים, נוהלי העבודה - כגון אלו הקובעים בפריט רישוי 3.2א הנספח לזו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) תשע"ג 2012, המוצא מכוח חוק רישוי עסקים תשכ"ח 1968 [הרפת, כמובן, טעונה רישוי כעסק לפי חוק זה בנוסף לדרישות התכנון הסטטוטורי], קובעים דרישות מדוקדקות באשר למניעת דליקות והתפשטותן. דוגמה טיפוסית ברפת היא תת סיווג המתבנים המשמשים לאחסון קש וחציר עבור הרפת [מתבן קטן; מתבן בינוני; מתבן גדול]. יש הוראות החלות על כלל המתבנים ברפת [כגון - מרחק מינימום 15 מטר בין קצה המתבן לבין המבנה הקרוב ביותר, כגון - קצה סככת השיכון של העדר] ולחלופין הקמת קיר חוצץ בעל עמידות אש של שעתיים ומעלה בהתאם לאישור רשות כבאות והצלה; ויש הוראות החלות על חלק מהמתבנים; 'מתבן גדול' - שהוא מתבן בעל כושר קיבולת העולה על 600 טון ברפת, חייב בנוסף לברז כיבוי חיצוני בקוטר הקבוע בהוראות, שהוא בעל ספיקה הקבועה בהוראות, גם "תותח מים בספיקה של 1150 ליטר לדקה" החייב לתת כיסוי לכלל שטח המתבן; המרחק בין תותח המים למתבן לא יעלה על 30 מטרים ואם ישנם מספר מתבנים למזון לעדר - יש להציב מספר תותחי מים; כל זאת - בנוסף לציוד כבאות והצלה [עמדות כבאות והצלה; ברזי כיבוי; גלגלון עם זרנוק בקוטר נקוב; מטפים לכיבוי אש. מקומי וכיוצא בזה].

(11) מובן מאליו, כי התמצאות בנבכי ביורוקרטיה זו מחייבת ידע וניסיון; ולפיכך, מתכנן הרפת מתקשר עם משרדי הנדסה ותכנון העוסקים בתחום זה - הכול כתנאי להוצאת היתר הבנייה הנכסף להרחבת רפת. והרי היתר הבנייה הוא השלב בו ניתן בפועל להתחיל בביצוע עבודות הבנייה האקטואליות.

(12) יש לשוב ולהדגיש כי אין ברגולציה זו - בדוגמה הספציפית כאן: בטיחות באש - כוונה להרע לרפת החלב או לייקר את עלות התהליך של הרחבת הרפת. נהפוך הוא: הכוונה היתה לסייע ולהדריך את הרפתן כיצד הוא יימנע מנזקי אש. התוצאה היא שההליך כולו מתעכב מאוד ומתייקר מאוד. הוראות בטיחות באש בענף הרפת כוללות הוראות בדבר מילוט וחילוץ לכודים, כולל דרכי מילוט משטח הרפת, שילוט כולל תאורת חירום באשר לדרך המילוט, דרכי מוצא ומילוט לעדר עצמו [עם הוראות של רוחב דרך המוצא] ודרכי גישה מפורטות לציוד הכבאות, כולל מפה של פריסת ציוד הכיבוי.

(13) אישורים של רשויות חיצוניות למשרדי הממשלה - כגון: אישור רשות העתיקות הפועלת מכוח חוק העתיקות תשל"ח 1978, טעון תשלום כתנאי לבדיקת הצורך בפעולות להצלת עתיקות - "חפירות בדיקה וחפירות הצלה"; תשלום זה - המוטל על הרפת המבקשת להתרחב, מעוגן בתקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות) תשס"א 2001, כפי שתוקנו מעת לעת.

(14) ישראל היא ארץ ברוכת עתיקות, והאסטרטגיה הננקטת על ידי רשות העתיקות היא הכרזה המונית על אתרי עתיקות, בהן כל פעולה של רישוי ובנייה כפופים לאישור רשות העתיקות. בחלק גדול מהמקרים בעשור האחרון של הרחבת רפתות, נדרש הליך

אישור מול רשות העתיקות; זהו גוף שטובת הארכאולוגיה והעתיקות [כל פריט לפני המאה ה-17] לנגד עיניו - אך ההליך עצמו כרוך בתשומות זמן ניכרות. כל מתכנן רפת יודע היטב כי פרויקט הרחבה של רפת עלול לעלות על שרטון אם - חלילה - המפקח מטעם רשות העתיקות ידרוש חפירות הצלה במקום; מדובר בעלות אסטרונומית; וממילא - ניתן לשכור יועצים בתחום זה שיסייעו לקבלת האישור המיוחל.

כלום יש צורך לומר? - גם קבלת האישור של רשויות הכבאות וההצלה, עליהם עמדנו בתמצית למעלה, כפופה לתשלום לרשות הארצית לכבאות והצלה; והכל כקבוע בתקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (אגרות ותשלום בעבור שירותים) תשע"ז 2017.

(15) בניגוד למקובל ברוב מדינות המערב, אין one stop בו המתכנן של הרחבת הרפת יכול לקבל רשימה ברורה ושקופה של דרישות רגולציה מכלל הגורמים הרלבנטיים. להיפך - הוא [ופמליית היועצים - איש איש בתחומן] - נשלחים לכל רשות ורשות, לכל משרד ומשרד, להמציא את האישורים לאחר שנחה דעתה של הרשות כי התכנית או היתר הבנייה תואמים את דרישות הגוף המאשר בתחום זה.

(16) מטבע הדברים, חלק משמעותי מהרפתות בצפון - גליל מערבי; גליל עליון; הגולן - נמצאות באזורים הסמוכים לשטחי יער. בעבר, עד תום העשור הראשון של המאה הנוכחית, אם היה קם ועולה צורך בהרחבת רפת על שטח ביעוד חקלאי [להבדיל משמורת טבע או גן לאומי], הרי שהעצים הסמוכים היו נכרתים לטובת ההרחבה.

(17) רפת מאוחדת וגדולה - וזו הכוונה המונחת ביסוד הרפורמה - מחייבת שטח נרחב; אין מדובר ברפת משפחתית קטנה המוכרת מימי העבר ביישובי המשק המשפחתי; רפתות בעלות כושר ייצור של 12 מיליון ליטר עד 14 מיליון ליטר משתרעות על שטח [ברוטו] העולה על 100 דונם.

(18) בשנת 2008, יצאה לאור הרגולציה בענין עצים בוגרים, שהוא עץ בגובה העולה על 2 מטר וקוטרו מעל 10 ס"מ [הקוטר נמדד בגובה 130 ס"מ מעל פני הקרקע]; זהו תיקון מס' 89 לחוק התכנון והבניה [חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 89) תשס"ט 2008]. תיקון מס' 89 לחוק התכנון והבניה מחייב עריכת סקר עצים בוגרים אם "היו בתחום התכנית עצים בוגרים". ההוראה - זו הוראת סעיף 83ג(ג) לחוק - קובעת כי "לא יאשר מוסד התכנון את התכנית אלא לאחר שבחן את הצורך בשמירה עליהם במסגרת השיקולים התכנוניים". החוק מחייב במקרים נקובים היועצות עם פקיד היערות; פקיד היערות בוחן את העצים המחייבים כריתה וקובע אילו מהם ניתן לכרות ואילו מהם יש להעתיק - פעולה יקרה עד מאוד שהיא על חשבון הרפתן - למיקום מרוחק יותר תוך הגנת העץ. לאור גודל הרפת המאוחדת - כאמור, שטח של מעל 100 דונם - סביר מאוד להניח, וזו המציאות לאשורה, שכמעט כל הרחבה של רפת טעונה סקר עצים בוגרים; הליך משא ומתן עם פקיד היערות; ובמקרה הגרוע - העתקה של עצים מוגנים [כגון -

עצי אלון או אלה, וביחוד חורש טבעי; לעיתים קרובות גם עצים נטע אדם וזנים פולשים - מוגנים].

(19) עד כה, עמדנו - בבחינת מעט המחזיק את המרובה - על מקצת מהיבטי הרגולציה הכרוכים בהרחבת רפת. המחשות אלו - מעט מן המעט - חיוניים כדי להבין שהליך הרישוי עצמו [להבדיל מהליך התכנון של תכנית המתאר מכוחן מופק ההיתר] - וכמובן, להבדיל מהליך הבנייה עצמה של ההרחבה - כרוך בפרק זמן משמעותי ביותר ובעלות כספית בלתי מבוטלת.

(20) אין קביעה מוסכמת, מדעית וודאית - באשר למשך הזמן הכרוך בהליך הרישוי בלבד [ומודגש - בהנחה הבלתי רגילה שקיימת תכנית מתאר תקפה, מודרנית ומפורטת להרחבת הרפת].

בכל מקרה, כל מוסכמה שהייתה - לצורך הדוגמה, לפני עשור - איננה רלבנטית עם התרחבות והתפשטות דרישות הרגולציה; בהערכה זהירה, בישראל של שלהי שנת 2025, צוות מתכננים מקצועי, המתוגמל היטב על ידי הרפתן, מסוגל להוציא היתר בנייה להרחבת רפת תוך פרק זמן של בין 18 חודשים ל 36 חודשים. הדעה המקובלת היא אפוא, כי נדרש פרק זמן של בין שנתיים [24 חודש] לשלוש שנים [36 חודש]. חלק נכבד מעיכובים אלו, נובעים משינויי רגולציה תדירים, חדשות לבקרים; והכל - מתוך כוונה ראויה לטייב את הליך התכנון.

לצד הדוגמאות שהובאו בדבר רשויות הכבאות וההצלה; רשות העתיקות; פקיד היערות וסקר עצים בוגרים - ניתן להביא עוד חצי תריסר דוגמאות; והדברים יובאו בתמצית.