

פברואר 2026

ניתוח התכנית הכלכלית לשנת 2026 רפורמה מבנית במשק החלב

(פרק י"ז בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026) שהונחה על שולחן הכנסת ב-18 בינואר 2026)

שלומית ארבל

מבוא

הרפורמה החדשה שמקדם משרד האוצר בענף החלב מוצגת בפני הציבור כצעד חיוני להגברת התחרות ולהקלה ביוקר המחייה עבור צרכנים. אולם, ניתוח מעמיק של המתווה מציב תמונה שונה לחלוטין: תחת סיסמאות של "שוק חופשי" מסתתרת תוכנית שמשמעותה האמיתית היא העברת כוח מהציבור לידי מונופולים פרטיים ופירוק שיטתי של אחד ממנגנוני מערך בטחון המזון הלאומי המרכזיים שנותרו לנו – היכולת לייצר חלב ישראלי באופן יציב ובטוח.

הניתוח של פורום ארלוזורוב-יסודות מעלה חשש כבד, כי הרפורמה, שיישומה יוביל לשינויים מבניים משמעותיים בענף, **נשענת על הנחות עבודה בלתי מבוססות ומקודמת ללא עבודת תשתית נתונים מספקת**. למרות שמשק החלב עבר במהלך 30 השנים שחלפו שינויים מיבניים, הסדרים והסכמים בהיקף שאף ענף במשק הישראלי לא עבר, בהצעה לא ניכרת למידה מההצלחות והכשלים של תהליכים אלו. בניגוד לטענות האוצר, כי משטר התכנון כושל - המציאות היא שרפתני ישראל מייצרים ביעילות חלב איכותי. מנגד, רוב הגורמים לפער במחיר לצרכן ובהם רכיב הכשרות, המע"מ והתמיכות הישירות שניתנות ליצרני החלב באירופה אך לא לרפתנים בישראל, הם באחריות ישירה של הממשלה - אינם מטופל כלל ברפורמה.

ביטול התכנון הציבורי באופן גורף עלול לפגוע קשות ביציבות האספקה ויגרום לתנדטיות במחירים, תוך העברת כוח עודף נוסף למחלבות הגדולות ולרשתות המזון. מהלך זה יחליש את הרפתות השיתופיות והמשפחתיות שהן הלב הפועם של הפריפריה והחקלאות הישראלית, ויהפוך אותן לקבלניות משנה של תאגידי ענק. בכך הרפורמה המוצעת סותרת באופן חזיתי את מטרות התוכנית הלאומית לבטחון מזון ותוביל להעמקת התלות ביבוא, מבלי שום יכולת להבטיח הורדת מחירים לצרכן.

השאלה האמיתית הניצבת בפני קובעי המדיניות אינה האם נדרש תכנון, אלא מי יתכנן: האם מדינת ישראל תמשיך לתכנן בשם אזרחיה על בסיס שיקולים כלכליים ולאומיים רחבים, או שתמסור את המפתח לידי המונופולים הפרטיים באופן מלא. ללא תיקון משמעותי, רפורמה זו צפויה לייצר בדיוק את ההפך ממה שהיא מבטיחה.

פירוט

1. הגדרת המטרה

מטרת הרפורמה היא הורדת יוקר המחיה. זו מטרה ראויה וחשובה, אלא שההוצאה בישראל על מוצרי חלב מהווה כ-2% מסך ההוצאות של משק בית ממוצע. לעומת זאת, המדינה שולטת במחירים של שירותים ומוצרים כמו דיוור, תחבורה ואנרגיה שהשפעה בשינוי בהם תהיה גדולה ומשמעותית בהרבה מאשר פגיעה אנושה במערך הייצור המקומי והיעיל של החלב, שלהמשך קיומו היציב חשיבות גדולה להבטחת בטחון המזון של כל אזרחי ישראל בעשורים הבאים.



2. תחרות כמטרת מדיניות

על פי ההצעה, יימחקו ממטרות החוק הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור וכן הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו. במקומן של מטרות אלה תוגדר מטרה אחרת לענף: משק פתוח ותחרותי. העקרונות של שמירה על מחיר הוגן ויציב ובטיחות הייצור והמוצר לאורך שרשרת הערך נזנחים ואילו התחרות הופכת מכלי מדיניות למטרה עצמה, ללא כל התייחסות לשאלה בהשוואה למי או למה מקודמת התחרות כמטרת העל. תחרות היא אמצעי להשגת מטרות מדיניות ואין זה סביר להציבה כיעד מדיניות בפני עצמו. שינוי זה אינו תיקון ניסוח אלא שינוי מהותי בתכלית: החוק חדל להיות כלי להבטחת צרכי הציבור והופך למסגרת נורמטיבית שמכשירה פגיעה כפולה – ביכולת הייצור המקומית וגם ברווחת הצרכנים – בשם עיקרון תחרותי מופשט, שאין לו עיגון במציאות הענפית.

3. העדר תשתית נתונים

ההצעה אינה מגובה בתשתית נתונים התומכת את ההמלצות ולא נכללות בה הפניות לביסוס מחקרי של התוצאות הצפויות כתוצאה מהיישום - על משק החלב בפרט ועל המשק הישראלי בכלל.

עולה החשש, שהרפורמה המוצעת, שנגזרים ממנה שינויים מבניים משמעותיים בענף המעסיק אלפי עובדים וכן במדיניות הסחר של ישראל, מתקבלת ללא בחינה מוקדמת (ex-ante) מעמיקה ומקיפה של מכלול ההשפעות החברתיות והכלכליות הצפויות וללא שימוש בכלים אנליטיים מתקדמים המותאמים לאופי הרפורמה ולענף הרלוונטי. כך, לדוגמה, נקבע תקציב של מיליארד ש"ח לפדיון מכסות ויעד פדיון של 500 מיליון ליטר, כלומר 2 ש"ח לליטר כולל מע"מ, שהם 1.70 ש"ח שיישאר לאחר מע"מ. ערך כספי זה נמוך ב-26% מערך הפדיון הפתוח כבר היום בפני כל המגדלים.

נוסף על כך, בהצעה לא נכללים מנגנונים מתאימים להערכה בדיעבד (ex-post) של תוצאות הרפורמה בפועל, הערכה החיונית ללמידה ולהפקת לקחים תוך כדי יישומה ולאחריה.

נושא זה הוא בעל חשיבות עליונה בעיקר לאור העובדה שהמתווה המוצע אינו קיים בשום מדינה אחרת בעולם ולפיכך קיימת חשיבות לבסס אותו באופן אמפירי.

ראוי לציין, כי כותבי הצעת הרפורמה במשרד האוצר מרבים להשתמש במונח "יעילות" וזאת מבלי שהוגדרה מה היא יעילות ומה המדדים שלה. לו בחנו את הנתונים, היו למדים שבשנת 2000 פעלו בישראל 1,500 רפתות שייצרו 1.1 מליארד ליטר חלב, ובשנת 2025 מספר הרפתות ירד ל-606 והייצור עלה ל-1.6 מליארד ליטר חלב. הייצור הממוצע של הרפת המשפחתית עלה בתקופה זו מ-430 אלף ליטר ל-1.4 מיליון ליטר. נתונים אלה הם ביטוי חד-משמעי להתייעלות.

4. הנחות עבודה בלתי מבוססות

א. ההנחה: הגורם העיקרי למחיר הגבוה של חלב בישראל הוא משטר התכנון וחוסר יעילות במקטע החקלאי (רפתות)

המציאות: היעילות התפעולית של המקטע החקלאי בישראל גבוהה מאוד. רוב הפער במחירים לצרכן בין ישראל לבין האיחוד האירופי נובע מגורמים שאינם בשליטת החקלאי: פער משמעותי בעלות גורמי הייצור - ובעיקר בכל הקשור למזון ולכוח האדם; התמיכות הישירות שניתנות ליצרני החלב באירופה אך לא לרפתנים בישראל; וכן גורמים במורד שרשרת הערך ובהם עלות העיבוד, חובת הכשרות, המרווח הקמעונאי ושיעור המע"מ. כל אלה הם גורמים המצויים באחריות הממשלה, שאינם מטופלים כלל ברפורמה המוצעת.

ב. ההנחה: יכול להתקיים ענף חלב ללא תכנון

המציאות: התכנון הוא מאפיין בסיסי בענף. מאפייני המוצר והענף מחייבים התאמה בין הייצור החקלאי לעיבוד התעשייתי. לפיכך, השאלה האם נכון שיהיה תכנון אינה רלוונטית. שאלת המדיניות עליה יש לענות היא מי יתכן: המדינה באמצעות רגולציה, החקלאים באמצעות קואופרציה, או המחלבות ב"שוק חופשי" באמצעות מחיר ואינטגרציה.

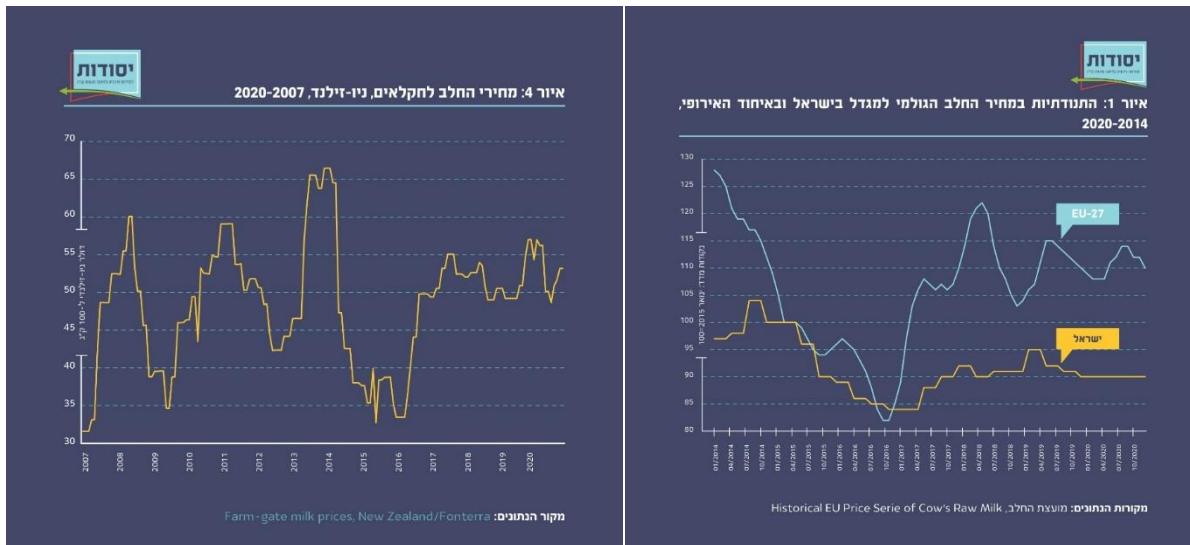
טבלה 16: סיכום היתרונות והחסרונות של גורמי התכנון האפשריים בענף החלב

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

ג. ההנחה: שוק חלב המבוסס על "שוק חופשי" הוא יציב ומשרת את טובת כלל הציבור

3

המציאות: שוק חלב המבוסס על שוק חופשי נתון לתנודתיות חריפה במחירים. הוא יכול לווסת את עצמו רק אם קיים אפיק יצוא - שאינו קיים בישראל.



ד. ההנחה: ביטול התכנון יאפשר תחרות

המציאות: שרשרת הערך של משק החלב מתאפיינת בחוסר איזון בכוח של החוליות השונות שלה: קרוב לאלף חקלאים יצרני חלב (בכ-600 רפתות) מול שלוש מחלבות קולטות. ביטול התכנון יעביר כוח עודף נוסף מהמקטע החקלאי למחלבות ובכך יחליש עוד יותר את שתי החוליות החלשות ביותר בשרשרת – החקלאים (יצרנים) והצרכנים (משקי הבית).



ה. ההנחה: ביטול התכנון לא ישפיע על הפריסה הגאוגרפית של הענף

המציאות: מרבית הרפתות בישראל ממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל בעוד שמעל 90% מקליטת החלב ועיבודו מרוכזים על ידי שלוש מחלבות בלבד. במבנה שוק זה, לביטול התכנון יש משמעות גיאוגרפית מובהקת: המחלבות צפויות להעדיף רכישת חלב מרפתות הקרובות אליהן פיזית וזאת משיקולי עלות, לוגיסטיקה וגמישות תפעולית. כתוצאה מכך, רפתות מרוחקות – גם אם הן יעילות תפעולית – עלולות להיתקל בהיעדר ביקוש, בלחץ למכור חלב במחירים נמוכים או בהשבתת פעילות. מדובר בהעמקה של כוח הקנייה במקטע הקליטה, שאינה נובעת מתחרות אלא ממגבלות גיאוגרפיות מובנות ואשר צפויה להאיץ יציאה מהענף של יצרנים בפריפריה ולפגוע ביציבות הייצור המקומי.

ו. ההנחה: פתיחת השוק ליבוא תביא באופן אוטומטי לירידת מחירים לצרכן

המציאות: בדיקת הנתונים במספר מדינות מראה, **שההשפעה של יבוא חופשי על המחיר לצרכן אינה חד-משמעית, ובכל מקרה לא ניתן לצפות שביטול המכסים יוביל באופן אוטומטי לירידת המחיר לצרכנים.**

טבלה 14: השינויים במחירי החלב הגולמי ובמחירים הקמעונאיים במדינות שונות

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

* תקופת היתוך נבחרה בהתאם למועד ביטול התכנון הבריטי בכל מדינה

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

4

ז. ההנחה: קיים פתרון פשוט שיישומו יבסס שוק חלב חופשי, יציב ותחרותי לטובת כלל הציבור

המציאות: בניתוח השוואתי למדינות מפותחות שמהוות מקור פוטנציאלי ליבוא, לא נמצא מודל פשוט המאפשר שמירה על יציבות הענף וזאת לצד רווחת הצרכנים ורווחיות החקלאים.



ח. ההנחה: גודל הרפת הוא הגורם העיקרי המשפיע על היעילות

המציאות: ניתוח נתונים ומחקרים שנערכו לגבי ענף הרפת בישראל **מצביע על כך שקיים מתאם נמוך בין גודל הרפת לרמת הרווחיות**. גודל הרפת מסביר שיעור של 10%-20% בלבד מההבדלים ברווחיות בין הרפתות. זאת בזמן שהמשתנה העיקרי שמסביר את הצלחת הרפת הוא איכות הניהול.

ט. ההנחה: הרפתות שיפדו את המכסה ויפרשו הן רפתות קטנות במשק המשפחתי (אלה שנתפסות כלא יעילות).

המציאות: ניסיון העבר, בעיקר במתווה לוקר, מלמד כי רבים מהפורשים היו היצרנים היעילים יותר, שראו בפדיון המכסות הזדמנות לקבלת מקור כספי ומעבר לתחומי עיסוק אחרים. גם למקומה של הרפת, הן הפיזי והן בתיק העסקי של קיבוץ (המגזר השיתופי), השפעה מכרעת על ההחלטה בדבר הישארות או יציאה מהענף – וגם השפעה זו לא נלקחה בחשבון בתרחיש פדיון המכסות.

י. ההנחה: ניתן לייצב את הענף בתהליך מהיר של שנה עד שנתיים

המציאות: ענף החלב הוא ענף עתיר הון, עם ספי כניסה ויציאה גבוהים. פיתוח הענף מחייב הבטחת מדיניות ארוכת-טווח ויציאת וודאות להשגת יציבות.

יא. ההנחה: לרפורמה לא קיימת עלות מלבד קניית המכסות

המציאות: ניסיון העבר באיחוד האירופי מאז ביטול משטר המכסות מצביע על כך שנדרשת תמיכה ממשלתית רחבה ומתמשכת על מנת לשמור על יציבות הענף. יתרה מכך, מעל 70% מהחקלאים באיחוד האירופי תלויים בתמיכות הממשלתיות על מנת להגיע לסף הרווחיות. בנוסף לכך, הצעת הרפורמה מתעלמת מההשפעה הצפויה על מערך העיבוד כתוצאה מהרחבת היבוא ומההאפשרות של פגיעה בתעסוקה בפריפריה.

5. קוהרנטיות במדיניות הממשלתית – הרפורמה המוצעת בענף החלב והתוכנית הלאומית לבטחון מזון

התוכנית הלאומית לבטחון מזון, שגובשה על ידי צוות ממשלתי בין-משרדי רחב, אשר הוקם על ידי הממשלה המכהנת, היא תוכנית אסטרטגית מקיפה למערכת המזון הישראלית בעשורים הקרובים. **בחינת השאלה כיצד הצעת הרפורמה המוצעת בענף החלב משרתת את התוכנית האסטרטגית ואת מטרותיה מובילה למסקנה העגומה שהרפורמה בענף החלב נעדרת כל התייחסות לתוכנית הלאומית לבטחון מזון**. יתרה מזאת, במבחן התוצאה, הרצויה והצפויה, קיימת סתירה בין הרפורמה המוצעת לתוכנית הלאומית לבטחון מזון.

6. כשלים בקשר שבין כלי המדיניות המוצעים לבעיה שאותה הם מבקשים לפתור

א. שינויים בחוק החלב

השינוי המוצע בחוק החלב כולל שינוי של מטרות המדיניות המוגדרות בחוק. בחינת השינויים המוצעים מבהירה כי הבטחת **מחירים נאותים** ליצרנים, למחלבות **ולציבור** ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות **אינם עוד בין מטרות הענף**. בהצעת הרפורמה לא מוצע כל מנגנון חלופי שיבטיח כי הגברת התחרות אכן תתורגם למחירים בני-השגה לציבור או להכנסה סבירה ליצרנים. בפועל, מדובר בויתור מודע של המדינה על אחריותה לאיזון בין אינטרסים מתנגשים בשוק ריכוזי, תוך העברת ההכרעה למחירי שוק הנשלטים בידי מספר מצומצם של מחלבות ורשתות שיווק. לאור זאת, לא ברור כיצד מתקיימת התאמה בין מבנה הענף המוצע למטרות הקבועות בחוק. יתרה מזו, סדר הדברים התקין וההגיוני הוא לגזור

את האופי הרצוי של הענף ואת כלי המדיניות המתאימים להשגת המבנה הרצוי, וזאת בהתבסס על הגדרת התפקידים והמטרות של הענף תוך ביצוע אופטימיזציה להשגת מכלול המטרות.

ב. ביטול מיידית ומלא של כל המכסים

במידה ומטרת הרפורמה, כפי שמצהיר משרד האוצר, היא לאפשר ליצרנים המקומיים להגדיל ולמצות את פוטנציאל הייצור שלהם, פתיחה מיידית של השוק ליבוא בסביבה של רמת מחירים עולמית תנודתית תביא בסבירות גבוהה לירידת ביקוש לחלב המקומי בתקופות בהן המחיר במדינות היבוא נמוך ותמנע בכך את ההשקעות וההתחדשות שנדרשות לשם הגברת היעילות ברפתות הישראליות.

ג. מחיר המטרה בתקופת המעבר

הרפורמה מציעה כי מחיר ההגנה ייקבע לפי מתודולוגיית מחיר המטרה הקיימת אך בניכוי הפחתה קבועה של 15%. "בתקופה זו יעודכן המחיר באופן אוטומטי לפי המנגנון הנהוג כיום, וזאת כדי לשמר יציבות תפעולית". בהתנהלות עסקית רגילה של כל ענף תעשייתי לא ניתן לשמור על יציבות תפעולית תוך ירידת מחיר של 15% בפעימה אחת.

ד. מנגנון קביעת מחיר החלב

למרות ההצהרה על "שמירה על המנגנון הנהוג כיום", הצעת הרפורמה כוללת גמישות רחבה הניתנת למפקח על המחירים בבחירת מקורות הנתונים ובאופן חישוב מרכיבי העלות. המנגנון המוצע מבוסס על תפיסת פיקוח המתאימה למוצרים רגילים, שבהם ניתוח שרשרת הערך מניח גמישות בצד הייצע. בענף החלב, לעומת זאת, הנחה זו אינה מתקיימת: הייצור נשען על מערכת ביולוגית עתירת הון, בעלת מחזורי ייצור רב-שנתיים והוצאות קבועות גבוהות. ועדת היישום, האמונה על פי החוק הקיים על קביעת מחיר המטרה, משקפת מאפיינים אלה באמצעות חישוב המבוסס על עלויות ייצור בפועל. העברת קביעת המחיר למנגנון פיקוח המתמקד במחיר ובמרווחים, מחלישה את הקשר בין המחיר לבין תנאי הייצור בפועל. כתוצאה מכך, החלטות מחיר, הנראות סבירות במונחי שרשרת ערך, עלולות בטווח הבינוני והארוך לערער את יציבות הייצור המקומי ולפגוע באספקה לציבור.

ה. קביעת כמות החלב המוגן בהתאם לרמת הביקוש

על פי נימוקי ההצעה, ליצרני החלב תינתן רשת הגנה באמצעות מחיר הגנה. אך על מנת לייצר רשת בטחון אפקטיבית, יש להבטיח גם את הכמות הנרכשת - ולא רק את המחיר. על פי הצעת הרפורמה, כמות הרכש של חלב במחיר הגנה תיקבע בהתאם לביקוש - כלומר ככל שיתרחב היבוא ויקטן הביקוש לחלב מקומי, הממשלה תצמצם את כמות החלב המחויבת ברכש במחיר הגנה. למעשה, המנגנון המוצע, שתכולתו צפויה להצטמצם באופן עקבי, אינו מהווה רשת ביטחון, שכן אינו מבטיח יציבות ארוכת טווח.

ו. הגברת התחרות במקטע המחלבות

נושא הגברת התחרות במקטע המחלבות הוא אבן יסוד בהצעת הרפורמה, אך היא אינה כוללת סעיפים המוכוונים לכך ביחס לשלוש המחלבות הגדולות ולכלל מקטע העיבוד. בולטת בהעדרה התייחסות לדרכים לחיזוק המחלבות הקטנות.

על פי הודעת הדוברות של משרד האוצר¹ "משרד האוצר בוחן אפשרות להקידום תכנית השקעות ייעודית למחלבות קטנות ובינוניות לצורך הפיכתם לגורם תחרותי במשק החלב." אולם רכיב זה אינו נכלל בנוסח של הצעת חוק ההסדרים.

ז. תפקידים סותרים למשרד החקלאות ובטחון המזון

הרפורמה מציעה מצד אחד ש"משרד החקלאות יפעל בהתאם לעקרון של התערבות מינימלית ככל האפשר ביחסים שבין הרפתות למחלבות", אך מצד שני קובעת ש"משרד החקלאות יהיה אחראי על תפעול רכש חלב מפוקח ועל פיקוח שוטף כי כל יצרן מוגן מוכר את היקף הליטרים המוגנים שנקבעו לו". בנוסף, הרפורמה מציעה שהמשרד "יפעיל מנגנון בקרה ייעודי אשר יאסוף, יוודא ויבחן את הנתונים הנוגעים להיקפי הרכישה, למחירים ששולמו, ולמועדי ההתקשרות בין המחלבות ליצרנים".

ח. פירוק מועצת החלב והקמת מנגנון אחר

על פי הצעת הרפורמה, ההצדקה לפרוק מועצת החלב היא "השינוי במבנה משק החלב והמעבר למודל של שוק חופשי", שכן לכאורה במודל זה אינה נדרשת רשות אסדרה ופיקוח. אולם במקביל לכך הרפורמה כוללת גם הקמה של מנגנון אסדרה ופיקוח חדש (שאינו מתוקצב) במשרד החקלאות.

ט. ביטול "הפטור החקלאי" בחוק התחרות הכללית² לענף החלב

"הפטור החקלאי" - פטור ייחודי להסדרים בין מתחרים בתחומי החקלאות, מהווה כלי להתמודדות עם יחסי הכוח הבלתי מאוזנים (באופן אינהרנטי) בין החקלאים למשווקים ומעבדים וקיים בכלכלות מפותחות רבות ובכלל זה ארה"ב והאיחוד האירופי. ביטול התכנון המוצע ברפורמה ישנה את יחסי הכוח בין החקלאים, שהם קטנים ורבים ותוצרתם מתכלה במהירות אם לא תשווק, למעבדים ולמשווקים שמספרם קטן והם עתירי הון - יחליש את כוחם של החקלאים. ביטול הפטור לא ייצור שוק תחרותי אמיתי לייצור, אלא יחליש את כוח המיקוח של החקלאים מבלי לייצר תחרות סימטרית. איסור התאום בין החקלאים יחזק את כוחן המונופסוני של המחלבות, שכבר כיום הן המקטע הריכוזי ביותר בשרשרת הערך וגורם משמעותי במחירים הגבוה של מוצרי החלב לצרכנים.

י. הכפפת ענף החלב לרשות התחרות

דיני התחרות נועדו למנוע תאום בין יצרנים ליצירת קרטל שיפגע בצרכנים, אולם הם אינם מתאימים להבטחת רציפות אספקה ולניהול שוק המועד לסבול מכשלי יציבות כענף החלב. הכפפת ענף החלב לדיני התחרות משקפת תפיסה עקרונית של שוויון רגולטורי, אך מתעלמת ממאפייני היסוד של השוק – קשיחות ההיצע, ריכוזיות העיבוד והצורך ברציפות אספקה. בנוסף הכפפה זו יוצרת "עיוורון יציבות" בזמן שהשפעתה על המחיר לצרכן צפויה להיות נמוכה מאוד.

¹ חבילת הגנה וחזיון לרפתנים: צעדים אסטרטגיים לשימור יציבות ענף החלב ולחזיון עתידים הכלכלי של הרפתנים, הודעת דוברות משרד האוצר 20.11.2025

² חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1998, סעיף 3(4) (א)

7. עקרונות לרפורמה נכונה

א. חיזוק היסוד הציבורי של משק החלב
 רפורמה בענף החלב חייבת להכיר בכך שחלב הוא מוצר בסיסי בתזונה של מרבית משקי הבית בישראל. למדינה יש אינטרס ציבורי מובהק בקיומו של ייצור מקומי: בטחון מזון, זמינות מוצרי בסיס במחיר נגיש, חיזוק הפריפריה והמרחב הכפרי, שמירה על הגבולות, תרומה לסביבה ופוטנציאל הידע והיצוא.

ב. צמצום ריבוי מטרות והגדרת יעדים ברורים
 לענף החלב הוגדרו לאורך השנים עשרות מטרות כשחלקן מתנגשות זו בזו. רפורמה נכונה דורשת קביעה של מספר מצומצם של מטרות אסטרטגיות, סדר עדיפויות ברור ויצירת מסגרת ניהול קוהרנטית שלא מאפשרת קידום נקודתי של מטרה אחת על חשבון אחרות.

ג. בחירת כלי מדיניות בהתאם לערכים ציבוריים
 כלי המדיניות בענף, כולל תכנון, ויסות כמויות, הגנה על הייצור המקומי, התערבות מחירים ותמיכות ישירות, אינם טכניים בלבד. הם ביטוי של תפיסה כלכלית וחברתית. רפורמה נכונה צריכה לבחור בכלים שמשקפים את הערכים הציבוריים: בטחון מזון, יציבות הייצור, נגישות לצרכן ושמירה על רפתות במגוון גדלים ופריסה גאוגרפית.

ד. יציבות רגולטורית
 הסתמכות מתמשכת על הסכמים קצרי טווח ועוקפי חוק פוגעת ביציבות הענף ומחמירה את אי-הוודאות של החקלאים והתעשייה. דרושה מסגרת יציבה ורבת שנים שתאפשר תכנון לטווח ארוך ותחזק את אמון השחקנים.

ה. שמירה על יציבות הענף במקביל לשיפור התחרות לצרכן
 הניתוח הבינלאומי מראה, כי ביטול מוחלט של מכסות והגנות מוביל להתכווצות ענף החלב ולחוסר יציבות. רפורמה נכונה צריכה לשלב מנגנוני הגנה על הייצור המקומי עם מהלכים תחרותיים מדודים, תוך איזון בין אינטרס הצרכנים לאינטרס הציבורי הרחב.

ו. בניית מנגנוני תמיכה שקופים, עקביים וברורים
 חקלאים ותעשיינים צריכים מנגנוני תמיכה פשוטים ויציבים. תמיכות שאינן מובנות יוצרות עיוותים, מחלישות את יכולת קבלת ההחלטות וקוראות תיגר על האמון במערכת.

ז. טיפול ביחסי הכוחות בשרשרת הערך
 הוזלת מחיר החלב הגולמי אינה מבטיחה הוזלה לצרכן. כשהכוח מרוכז בידי המחלבות הגדולות והקמעונאים, חלק גדול מההוזלה נבלע בדרך. רפורמה צריכה לכלול צעדים לחיזוק התחרות בעיבוד ובקמעונאות, פיקוח שקוף והבטחת העברת ההטבות לציבור.

ח. שמירה על חקלאות בת קיימא ועמידות בפני משברים
 ענף החלב מתמודד עם בעיות מערכתיות: תנודתיות מחירים, הזדקנות חקלאים, היעדר דור המשך, שינויי אקלים דרישות גוברות לאיכות הסביבה ועוד. רפורמה צריכה ליצור מסלול כלכלי שמאפשר לחקלאים להתפרנס בכבוד ולהתחדש.

ט. עיצוב מדיניות ארוכת טווח לחקלאות הישראלית
 רפורמה בענף החלב אינה יכולה להתנתק מהשאלות הגדולות: כמה חקלאות צריך בישראל, מה תפקידה, כמה נכון להשקיע בה ומה הערך הציבורי שהיא מייצרת. יש צורך בגיבוש אסטרטגיית חקלאות לאומית כוללת שממנה ייגזרו הרפורמות הסקטוראליות – וזה בדיוק



מה שהתוכנית הלאומית לבטחון מזון עושה. כל רפורמה צריכה להיות חלק מאסטרטגיה כוללת זו.

השקעות ציבוריות כמנוע לצמיחה וחדשנות ¹.

הנסיון העולמי והמקומי מוכיחים את חשיבותה של ההשקעה הציבורית כמנוע לצמיחה וחדשנות. לנוכח תקופת ההחזר הארוכה של ההון (מעל 15 שנים), השתתפות המדינה בהשקעות בענף חיונית להבטחת הוודאות. השתתפות זו, שתהיה גורם משיכה גם למגזר הפרטי להשקיע בענף, תהווה מכפיל כוח להתייעלות ותוביל לצמיחה וחדשנות.

