

תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות

כתיבה: בת חן רוטנברג, כלכלנית | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי
תאריך: כ"ד בטבת תש"ף, 21 בינואר 2020

סקירה כלכלית

תוכן העניינים

1	תמצית	
2	1. תיאור משק החלב	
2	1.1 שרשרת הייצור בענף החלב	
3	1.2 רפתות	
5	1.3 מחלבות	
6	1.4 תפוקת הענף	
7	1.5 מגמות צריכה, יבוא ויצוא	
12	1.6 פריון ענפי	
13	1.7 מחירי מוצרי החלב	
15	1.8 סיכום: ניתוח השוק בישראל	
16	2. אסדרת הענף	
16	2.1 מרכיבי האסדרה	
19	2.2 מחיר המטרה	
21	2.3 פעילות מועצת החלב	
22	2.4 מכסות ייצור החלב	
22	2.4.1 כללי	
23	2.4.2 ועדת מכסות	
24	2.4.3 מכסות יבוא החלב	
27	2.5 פיקוח על המחירים לצרכן	
31	2.6 מדיניות משרדי הממשלה	
31	2.6.1 כללי	
33	2.6.2 הרפורמה במשק החלב	
38	3. סקירת האסדרה במדינות מפותחות	
38	3.1 הרפורמה באיחוד האירופי	
49	3.2 מדינות נבחרות באיחוד האירופי	
49	3.2.1 הולנד	
50	3.2.2 גרמניה	
50	3.2.3 צרפת	
51	3.2.4 אירלנד	
51	3.2.5 ניו זילנד	
51	3.2.6 ארה"ב	
53	3.2.7 קנדה	

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ שרן השכל ונושאו הוא תיאור וניתוח של משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות. נוסף על תיאור וניתוח של משק החלב בישראל, המסמך כולל תיאור של אסדרת הענף ותיאור עיקרי הרפורמות שנעשו במדינות מפותחות ותוצאותיהן, בדגש על הרפורמה במשק החלב במדינות האיחוד האירופי. הנתונים במסמך הם בעיקר של העשור האחרון (2008 עד 2018), ההשוואה נעשתה בעיקר עם מדינות האיחוד האירופי והושם דגש על הרפתות והמחלבות, ולא על המגזר הקמעונאי (שכן 40% עד 50% מסך ערך המכירות הקמעוניות הם של מכירות במחיר מפוקח).

בשנת 2018 יוצרו כ-1,549 מיליון ליטר חלב – תנובתן של כ-118,821 פרות, ב-750 רפתות וב-95 מחלבות. בעשור האחרון כ-24.3% מהרפתות נסגרו, הייצור הממוצע לרפת עלה בכ-60.7% ומספר המחלבות עלה בכ-3.3%. נתח השוק של שלוש המחלבות הגדולות ברוב המוצרים עמד על כ-95%, ונתח השוק של תנובה, המחלבה המובילה, עמד על כ-57%. גודל השוק נאמד בכ-10.9 מיליארד ש"ח, כ-85% מהם בפלח השוק הקמעונאי וכ-15% בפלח השוק המוסדי.

ייצור החלב מוסדר, בין היתר, בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: חוק החלב), והוא אחד מענפי החקלאות המתוכננים והמפוקחים ביותר. ההסדרה כוללת פיקוח על המחיר שהמחלבות משלמות לרפתנים, כמויות ייצור החלב הגולמי, הגנה מכסית גבוהה על יבוא מוצרי חלב ופיקוח על המחיר לצרכן של מוצרי החלב העיקריים. רגולציה זו מותירה למעשה מעט דרגות חופש לשחקנים בשרשרת הישוק (רפתנים, מחלבות ומשווקים), כמתואר להלן:

מחיר מטרה: לפי חוק החלב, נקבע מחיר מטרה לחלב, כלומר המחיר שהמחלבות משלמות לרפתנים. מחיר זה מורכב מכמה משתנים המגלמים את עלות ייצור החלב, והמשתנה העיקרי הוא מזון הפרות, המורכב מתערובות וממזון גס. ליישום חוק החלב אחראית מועצת החלב (גוף משותף של הממשלה, הרפתנים והמחלבות). בשנת 2018 מחיר המטרה בישראל היה גבוה ב-37% ממחיר החלב הגולמי הממוצע במדינות האיחוד האירופי. יש לציין כי מחיר מזון הפרות ומשקל ההוצאה על מזון הפרות מסך עלויות ייצור החלב גבוהים בישראל בהשוואה לאירופה. **מכסות ייצור:** לפי חוק החלב, ועדת המכסות במועצת החלב קובעת לכל רפתן מכסות לייצור חלב גולמי, והרפתן מקבל את מחיר המטרה רק לכמות המותרת. **הגנה מכסית:** שיעורי המכסים על יבוא חלב ומוצרים הם מהגבוהים ביותר במשק, ונועדו לצמצם יבוא ותחרות בשווקים. **מחיר מפוקח לצרכנים:** מחיריהם של 12 מוצרי החלב העיקריים (שהם כ-60% במונחי חלב גולמי וכ-40% עד 50% מסך ערך המכירות הקמעוניות) נתונים לפיקוחה של ועדת מחירים בין-משרדית של משרד האוצר ומשרד החקלאות ומוותנים באישורם של שר החקלאות ושר האוצר. בשנת 2015 יושמה במדינות האיחוד האירופי (להלן EU28) רפורמה במשק החלב שכללה ביטול מוחלט של שיטת המכסות ופתיחת השוק לתחרות, לצד הגדלת התמיכה הישירה לרפתנים, כמפורט בלוח להלן.

מדינה	הרגולציה הקיימת	השלכות ותחזיות
ישראל	מכסות ייצור, מחיר מטרה, הגנה מכסית גבוהה ופיקוח על מחירים לצרכן.	מחירי החלב ומוצרי גבוהים בישראל ב-73% יותר מבאירופה, נכון לשנת 2014. בשנים 2008 עד 2013 עלה מדד מחירי הביצים, החלב ומוצרי ישראל בכ-13.4%, וב-EU28 עלה מדד זה בכ-5.9%; בשנים 2013 עד 2018 חל היפוך מגמה – המדד ירד בישראל בכ-6.5% ועלה ב-EU28 בכ-4.1%.
צרפת	ביטול מכסות הייצור בהדרגה עד 2015, סבסוד סגירת חוות קטנות ועידוד צמיחת חוות גדולות.	חזרה לצמיחה, גידול בהון, חזרה לכוח עבודה משפחתי, התאמה של מערכת המס לתנודתיות המחירים. אספקת החלב צפויה לגדול.
הולנד	ביטול מכסות הייצור בהדרגה עד 2015, חקיקת "חוק החלב", הממתן גידול בפוספטים.	גידול בייצור החלב ובגודל החוות, הגדלת ייצור הדשן, ירידה של 30% במחיר הממוצע המשולם לחקלאי. אספקת החלב צפויה לגדול.
אירלנד	ביטול מכסות הייצור בהדרגה עד 2015, מכסי יבוא על מוצרי חלב ממדינות מחוץ ל-EU.	צפוי גידול של משק החלב והרחבת ההשקעות, מיעוט עוזבים וכניסת מתחרים חדשים. אספקת החלב צפויה לגדול.
גרמניה	ביטול מכסות הייצור בהדרגה עד 2015, מכסי יבוא על מוצרי חלב ממדינות מחוץ ל-EU.	ירידה של 23% במחיר הממוצע המשולם לחקלאי, אספקת החלב צפויה לגדול.

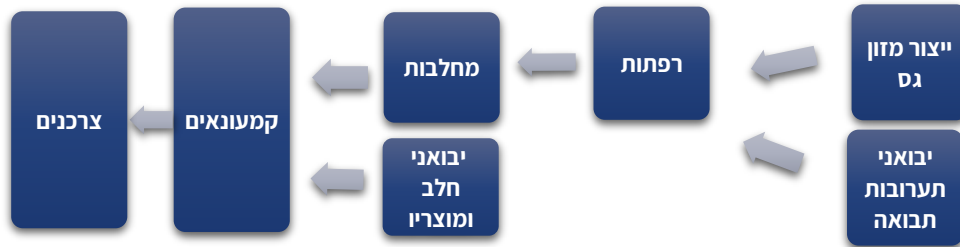
מההשוואה עולה כי בישראל מרכיבי האסדרה הם הנוקשים ביותר, וכוללים פיקוח על מחיר החלב הגולמי, מכסות ייצור לרפתנים, הגנה מכסית גבוהה ומחיר מפוקח לצרכנים למוצרי הבסיס. פיקוח הדוק זה מוביל, יחד עם גורמים אחרים, למחיר גבוה יותר ולכמות ייצור נמוכה יותר לחלב ולמוצרי ישראל בהשוואה למחיר ולכמות הייצור במצב של שיווי משקל תחרותי. בשנים האחרונות חל גידול חד בביקוש לחמאה, ונוצר מחסור במוצר זה, בין היתר בגלל הרגולציה הנוקשה במחיר המטרה ובמחיר המפוקח ובגלל המכסים הגבוהים

1. תיאור משק החלב

1.1 שרשרת הייצור בענף החלב

ענף החלב מורכב משרשרת ייצור ושיווק המתוארת בתרשים 1.

תרשים 1: שרשרת הייצור והשיווק של ענף החלב



להלן תיאור של תהליך ייצור החלב הגולמי:

שרשרת הייצור בענף החלב מתחילה משלב הזנת הפרות ונכללים בה יבואני תערובות המזון, ייצור המזון הגס, הרפתות, המחלבות, יבואני החלב ומוצרי, הקמעונאים והצרכנים.

ייצור תערובות: בתחילת שרשרת הייצור נמצא מזון הפרות, המורכב מכ-50% מזון גס

(תחמיצים ושחתות) ו-50% **חומרי גלם של תערובות מזון** המיובאים לארץ. יש

שלוש חברות מרכזיות המייבאות את חומרי הגלם ומייצרות ממנו את מזון

הפרות. חברות אלה הן בבעלות ארגוני קניות של הקיבוצים. בקרב הרפתות

המשפחתיות ובמושבים עולה הטענה שלרפתות בקיבוצים יש יתרונות ברכישת

תערובות, כלומר שהן זוכות לרכוש תערובות במחיר נמוך יחסית, הן בשל

יתרונות לגודל והן בשל קרבה לבעלים ("אינטגרציה אנכית").¹ לפי סקירה של

המועצה הלאומית לכלכלה שנעשתה בשנת 2018, עלויות המזון ברפתות

במגזר המשפחתי גבוהות בכ-10% מעלויות המזון ברפתות במגזר השיתופי.²

החלב הגולמי מיוצר בכ-750 רפתות ברחבי הארץ במגזר השיתופי (קיבוצים)

ובמגזר המשפחתי (מושבים). בשנים 2008 עד 2018 כרבע מהרפתות (בעיקר

הקטנות) נסגרו והייצור הממוצע לרפת עלה בכ-60.7%.

המחלבות רוכשות חלב גולמי במחיר מפוקח מהרפתות ומייצרות חלב מפוסטר

ומוצרי חלב לצריכה. בשנת 2018 היו כ-95 מחלבות ברחבי הארץ. בשנת 2017

נתח השוק של שלוש המחלבות הגדולות ברוב קבוצות המוצרים עמד על כ-

95%, ונתח השוק של תנובה, המחלבה המובילה, עמד על כ-57%.

הקמעונאים רוכשים את החלב ומוצרי מהמחלבות ומוכרים לצרכנים הסופיים.

נוסף על כך, מיובאים מוצרי חלב כמוצרי ביניים ומוצרי צריכה.

רפתות:

מחלבות:

קמעונאים:

¹ עודד שהם, יו"ר ועד הרפתנים, שיחת טלפון, 13 ביוני 2019. יש שני ארגוני רפתנים; ועד הרפתנים מייצג בעיקר את הרפתות במגזר המשפחתי (מושבים) והתאחדות מגדלי הבקר מייצגת בעיקר את הרפתות במגזר השיתופי (קיבוצים).

² המועצה הלאומית לכלכלה, **תכנון משק החלב: הצעות לשינויים**, 20 ביוני 2018.

1.2 רפתות

בלוח 1 מוצג מספר הרפתות בישראל והייצור הממוצע לרפת בכמה שנים בעשור האחרון.

לוח 1: מספר הרפתות בישראל (2008, 2012 ו-2018, אלפי ליטרים)³

נתון	2008	2012	2018	שינוי 2018-2008
מספר הרפתות	991	940	750	-24.3%
הייצור הממוצע לרפת	1,285	1,430	2,065	+60.7%

בעשור האחרון מספר הרפתות ירד בכ-24% והייצור הממוצע לרפת עלה בכ-61%.

כפי שמצוין בלוח, בעשור האחרון מספר הרפתות ירד בכ-24.3%, והייצור הממוצע לרפת עלה בשיעור של כ-60.7%. בשנת 2018 היו 750 רפתות והייצור הממוצע לרפת עמד על 2,065 אלפי ליטרים. יש לציין כי בעשורים האחרונים חלה ירידה של עשרות אחוזים במספר העסקים והמשקים החקלאיים בענף החקלאות כולו. מספר המשקים החקלאיים ירד בעשור האחרון בכ-32% לעומת 1995, וב-61% לעומת 1981.⁴ בלוח 2 להלן מוצגת התפלגות הרפתות במגזר השיתופי לפי גודל המכסות.

לוח 2: התפלגות מספר הרפתות במגזר השיתופי לפי גודל מכסה (במיליוני ליטר)⁵

כמות	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	שינוי
עד 3	39	20	2	1	1	1	1	0	0	0	-100%
3 עד 6	97	110	119	120	120	119	117	118	118	120	+23.7%
6 עד 9	15	19	29	28	29	28	29	30	31	30	+100%
מעל 9	14	14	13	14	14	15	15	14	14	14	0%
סך הכול	165	163	163	163	164	163	162	162	163	164	-0.6%

מהנתונים עולה כי בשנת 2018 כ-73.2% מהרפתות במגזר השיתופי ייצרו בין 3 ל-6 מיליון ליטרים חלב בשנה, וכי לאורך השנים הצטמצם מספר הרפתות הקטנות יחסית ואילו במספר הרפתות הגדולות חל גידול ניכר – גידול בשיעור של 23.7% ברפתות המייצרות 3 עד 6 מיליון ליטר בשנה וגידול בשיעור של 100% ברפתות המייצרות 6 עד 9 מיליון ליטר בשנה. בלוח 3 מוצגת התפלגות מספר הרפתות במגזר המשפחתי לפי גודל מכסה.

לוח 3: התפלגות מספר הרפתות במגזר המשפחתי לפי גודל מכסה (באלפי ליטר)⁶

כמות	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	שינוי
עד 500	346	318	277	263	224	65	49	40	14	17	-95.1%
500-700	191	207	238	222	251	228	193	193	169	107	-44.0%
700-900	110	101	103	103	83	124	127	127	159	198	+80.0%
900-1,100	45	51	54	54	69	82	54	54	51	47	4.4%
1,300-1,100	30	30	26	26	42	53	58	58	48	39	+30.0%
1,500-1,300	27	25	31	31	25	19	32	32	39	53	+96.3%
מעל 1500	36	42	47	47	72	79	94	94	103	112	+211.1%
סך הכול	785	774	776	746	756	660	607	598	583	573	-26.9%

³ מועצת החלב, [שנתוני השנים 2012-2018](#), פרסומים תקופתיים.

⁴ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [מפקד החקלאות הארצי 2017: ממצאים ראשוניים](#), 16 בינואר 2020.

⁵ מועצת החלב, [שנתון 2018](#), עמ' 26.

⁶ שם, עמ' 25.

מהנתונים עולה כי בשנת 2018 כ-64.4% מכלל הרפתות **במגזר המשפחתי** היו קטנות יחסית, ובעלות מכסת ייצור של עד ל-1.1 מיליון ליטר בשנה, ואילו בשנת 2009 כ-88.3% מן הרפתות היו כאלה. כך, לאורך השנים חל גידול חד במספר הרפתות הגדולות יחסית וצמצום ניכר ברפתות הקטנות יחסית. אפשר לייחס את העלייה החדה בייצור הממוצע לרפת בעשור האחרון לעידוד ממשלתי – באמצעות תמריצים – לסגירת רפתות משפחתיות קטנות יחסית, ולמעבר לרפתות גדולות.

בלוח 4 מוצג פירוט מכסות הייצור והייצור בפועל לפי מגזר בשנת 2018.

לוח 4: מכסות הייצור והייצור בפועל לפי מגזר בשנת 2018 (במיליוני ליטרים)⁷

מגזר	מכסה שנתית	ייצור שנתי	חריגה	אי-ביצוע	נטו	נטו ב-%	מספר רפתות	ייצור ממוצע לרפת
שיתופי	865.5	902.9	44.3	7.0	37.3	4.31%	164	5.5
משפחתי	640.6	631.8	17.8	26.6	-8.8	-1.38%	573	1.1
בתי ספר ומחקר	13.7	14.0	0.7	0.4	0.3	2.13%	13	1.1
סך הכול	1,519.9	1,548.7	62.9	34.1	28.8	1.89%	750	2.1

מהנתונים עולה כי סך המכסות שהקצתה מועצת החלב בשנת 2018 היה כ-1,520 מיליון ליטר, וסך הייצור היה כ-1,549 מיליון ליטר, כלומר כ-28.8 מיליון ליטר יותר מסך המכסות שהוקצו. בשנת 2018 כ-56.9% מהמכסות הוקצו ל-164 רפתות במגזר השיתופי, שהן 21.9% מכלל הרפתות בארץ, והייצור הממוצע בהן היה כ-5.5 מיליון ליטר לרפת. כ-42.1% מהמכסות הוקצו ל-573 רפתות במגזר המשפחתי, שהן 76.4% מכלל הרפתות בארץ, והייצור הממוצע בהן היה כ-1.1 מיליון ליטר לרפת. כ-13.7 מיליון ליטר הוקצו ל-13 רפתות בבתי ספר ובמחקר, והייצור הממוצע בהן היה כ-1.1 מיליון ליטר לרפת. הייצור הממוצע לרפת בכל הענף היה כ-2.1 מיליון ליטר. לפי חוק החלב, לא ניתן להעביר מכסות בין סוגי יצרנים, כלומר בין רפתות במגזר השיתופי לרפתות במגזר המשפחתי, ולכל מגזר יש תקנות נידוד נפרדות.⁸

סך ההכנסה של הרפתנים בשנת 2018 נאמד בכ-3,317 מיליון ש"ח, מהם כ-3,072 מיליון ש"ח הכנסות מחלב, שהיוו כ-92.6% (מכפלה של 1.549 ליטר חלב גולמי ב-1.983 – מחיר מטרה לליטר, בניכוי היטל למועצת החלב), וכ-245 מיליון ש"ח הכנסות ממכירת בשר, שהיו כ-7.4% (מכפלה של 1.549 ליטר חלב גולמי במחיר של 0.1581 ש"ח לליטר).⁹

⁷ שם, עמ' 20.

⁸ יש ויכוח בין משרד החקלאות למשרד האוצר על פרשנות החוק, כיוון שלא כתוב בו מפורשות כי לא ניתן להעביר מכסות אלא שימור משקל המכסה במגזרים השונים משנה לשנה.

⁹ מועצת החלב, שנתון 2018, חשבון הכנסות והוצאות ממוצעות לליטר חלב במכסה לשנת 2018, עמ' 35.

1.3 מחלבות

בלוח 5 מוצג מספר המחלבות בישראל בשנים האחרונות.

לוח 5: מספר המחלבות בישראל (2008, 2012, ו-2018)¹⁰

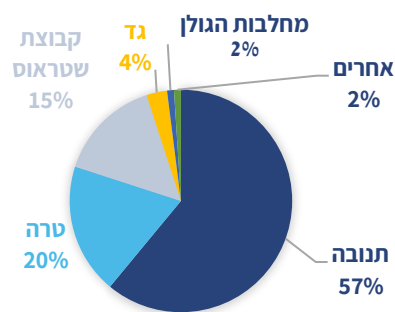
נתון	2008	2012	2018	שינוי 2008-2008
מספר המחלבות	92	96	95	3.3%

כפי שמצוין בלוח, בעשור האחרון עלה מספר המחלבות בישראל ב-3.3%.

על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איכות החלב) התשי"ח-1958, אשר על יישומו מופקד משרד הבריאות, החלב חייב לעבור פסטור והיצרנים אינם רשאים למכור אותו באופן עצמאי.¹¹ ריכוזו לשם פסטור נעשה במחלבות. בשנת 2017 פעלו בישראל 95 מחלבות, אך שלוש מחלבות קולטות כ-95% מכל החלב הגולמי ושאר החלב מתחלק בין המחלבות הקטנות.

בתרשים 2 להלן מוצגת חלוקת החלב הגולמי בין המחלבות בשנת 2017.¹² מהתרשים עולה כי נתח השוק של שלוש המחלבות הגדולות ברוב קבוצות המוצרים היה 95%, **ונתח השוק של**

תרשים 2: ייצור חלב לפי מחלבות



תנובה, המחלבה המובילה, היה 57%. מהנתונים

עולה כי **רמת הריכוזיות בשוק המחלבות בישראל**

גבוהה. ואכן, בשנת 1988 הוכרזה חברת תנובה

כבעלת מונופול בשוק החלב ותוצרת החלב, ובשנת

1998 הוכרזה חברת שטראוס אחזקות כמונופול בשוק

מעדני החלב.¹³ תנובה מתמקדת בייצור חלב לשתיה,

גבינות רכות ומוצרי ניגרת כגון גיל, אשל ולבן.¹⁴

שטראוס מתמקדת בייצור מוצרי חלב ממותגים כגון

מעדנים ויוגורטים. בלוח 6 מוצג נתח השוק המשוקלל לפי קבוצת מוצרים דומים בין שתי

המתחרות העיקריות בכל מוצר.

לוח 6: נתח שוק משוקלל (באחוזים, 2017-2018)¹⁵

2018			2017			קבוצת מוצרים דומים
CR2	מתחרה עיקרי	שטראוס	CR2	מתחרה עיקרי	שטראוס	
92.6%	27.2%	65.4%	92.1%	30.9%	61.2%	משקאות חלב
84.7%	23.4%	61.3%	87.8%	24.7%	63.1%	מעדני חלב

¹⁰ מועצת החלב, **שנתוני השנים 2012-2018**, פרסומים תקופתיים.

¹¹ משרד הבריאות, **צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איכות חלב) התשי"ח-1958**.

¹² מועצת החלב, כלכלני מועצת החלב, דואר אלקטרוני, 1 באפריל 2019.

¹³ רשות התחרות, **רשימת בעלי מונופולין**, כניסה: 30 באוקטובר 2019.

¹⁴ בתוצרת ניגרת של מוצרי חלב נכללים לבן, לבנייה, ויוגרט, שמנת חמוצה ושמנת מתוקה.

¹⁵ חברת שטראוס גרופ בע"מ, **דוח תקופתי ושנתי לשנת 2018**, 13 במרץ 2019.

בשנת 2017 פעלו בישראל 95 מחלבות, אך שלוש מחלבות קולטות כ-95% מכל החלב הגולמי ושאר החלב מתחלק בין המחלבות הקטנות.

נתח השוק של תנובה, המחלבה המובילה, הוא 57%.

81.5%	58.6%	22.9%	81.1%	57.7%	23.4%	גבינות
80.5%	34.1%	46.4%	79.7%	33.6%	46.1%	יוגורטים
73.4%	60.1%	13.3%	73.8%	61.4%	12.4%	חלב טרי לשתייה

מהנתונים עולה כי **קיימת ריכוזיות גבוהה בשוקי מוצרי החלב, משקאות החלב, והחלב לשתייה**. כך, בשנת 2018 מדד CR2 (נתח השוק של שני המתחרים המובילים) בשוק משקאות החלב היה כ-92.6%, בשוק מעדני החלב - כ-84.7%, בשוק הגבינות - כ-81.5%, בשוק היוגורטים - כ-80.5%, ובשוק החלב הטרי לשתייה - כ-73.4%. כפי שמתואר בתרשים 2, המתחרה העיקרי בשטראוס היא חברת תנובה, הקולטת מהרפתות כ-57% מסך החלב הגולמי. לפי הדוחות הכספיים של חברת שטראוס, עלות החלב הגולמי, שהוא חומר הגלם העיקרי לייצור מוצרי החלב, היא יותר מ-20% מסך רכישות חומרי הגלם של החברה בתחום המזון בישראל (למעט מתוקים וחטיפים).¹⁶ לפי דיווחי חברת תנובה, נתח המכירות של מוצרי החלב המפוקחים בשנת 2018 היה כ-50% במונחים כספיים.¹⁷ לפי הערכת החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, הנתח של מוצרי החלב המפוקחים בשנת 2018 הוא כ-60% במונחים כמותיים, וכ-40% עד 50% במונחים כספיים.¹⁸

1.4 תפוקת הענף¹⁹

בשנת 2018 הופקו בישראל כ-1.549 מיליארד ליטר חלב בקר - שהם 98.5% מכלל ייצור החלב השנתי - תנובתן של כ-118,821 פרות חולבות ב-750 רפתות - 21.9% מהן רפתות שיתופיות, 76.4% מהן רפתות במגזר המשפחתי ו-1.7% מהן רפתות בבתי ספר חקלאיים. 58.3% מהחלב מיוצר ברפתות השיתופיות, 40.8% מיוצר ברפתות המגזר המשפחתי ו-0.91% מיוצר בבתי הספר החקלאיים וב-95 מחלבות. בשנת 2018 התנובה הממוצעת לפרה הייתה 12,000 ליטר חלב - דומה לממוצע בשנת 2017. נוסף על כך, בשנת 2018 הופקו 14.29 מיליון ליטר חלב עיזים ו-10.1 מיליון ליטר חלב כבשים, שהם 0.9% ו-0.6% מכלל החלב שיוצר בשנה זו בישראל, בהתאמה.

איכות החלב נמדדת בשני גורמים עיקריים: מספר התאים הסומטיים למיליליטר (מ"ל) וספירת חיידקים כללית, ושניהם משפיעים על מחיר המטרה (ראו סעיף 2.2 להלן). בלוח 7 להלן מוצגות רמות איכות החלב לפי גורמים.

בשנת 2018 הופקו בישראל כ-1.549 מיליארד ליטר חלב בקר - תנובתן של 118,821 פרות חולבות; התנובה הממוצעת לפרה הייתה 12,000 ליטר חלב. נוסף על כך, הופקו 14.29 מיליון ליטר חלב עיזים ו-10.1 מיליון ליטר חלב כבשים.

¹⁶ שם.

¹⁷ ענת גרוס שון, מנכ"לית חטיבת החלב של תנובה, שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2019.

¹⁸ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, דואר אלקטרוני, 11 בנובמבר 2019.

¹⁹ מועצת החלב, [שנתוני השנים 2012-2018](#), פרסומים תקופתיים.

לוח 7: רמות איכות החלב לפי גורמים²⁰

ספירת חיידקים כללית למ"ל		תאים סומטיים למ"ל		איכות החלב
אחוז	מדרגה	אחוז	מדרגה	
69.2%	עד 10,000	28.3%	עד 200,000	רמה מעולה
30.3%	10,000-50,000	65.5%	300,000-200,000	רמה א'
0.5%	מעל 50,000	6.2%	400,000-3000,000	רמה ב'
			מעל 400,000	רמה ג'

פילוח לפי סיווג ספירת התאים הסומטיים למ"ל מעלה כי בשנת 2018 סווגו 28.3% מהחלב כחלב ברמה מעולה, 65.5% – רמה א' וכ- 6.2% – רמות ב' ו-ג'. בסיווג על פי רמת חיידקים בשנת 2018: 69.2% מהחלב סווג כמעולה, 30.3% – רמה א' וכ-0.5% – רמות ב' ו-ג'. משתנים חשובים נוספים הם תכולת השומן ותכולת החלבון בחלב הגולמי. בשנת 2018 שיעור החלבון היה 3.41% בממוצע ושיעור השומן היה 3.82% בממוצע. לרמות האיכות של החלב יש השפעה על התשלום לרפתן, וראו בהרחבה בסעיף 2.2 להלן.

1.5 מגמות צריכה, יבוא ויצוא

בלוח 8 מוצגות כמויות השיווק של משק החלב בישראל בשנים האחרונות.

לוח 8: שיעורי שיווק של מוצרי חלב (באלפי ליטרים)²¹

מוצר	2008	2012	2017	2018	שינוי 2008-2018
חלב בקר	1,273,000	1,343,543	1,512,544	1,548,573	21.6%
חלב צאן ²²	19,975	23,457	24,456	24,427	22.3%
סך כל חלב הבקר והצאן	1,292,975	1,367,000	1,537,000	1,573,000	21.7%
חלב לשתיה ומשקאות (בקר)	405,736	437,969	455,474	458,916	13.1%
תוצרת ניגרת ומעדנים	170,378	186,600	191,941	195,776	14.9%
מעדני חלב	68,365	72,432	63,201	64,233	-6.0%
גבינות מחלב בקר ²³ (טון)	119,176	128,959	147,185	148,257	24.4%
חמאה שולחנית מבקר (טון)	5,146	5,894	5,851	6,674	29.7%
גבינות צאן ²⁴ (טון)	2,757	3,339	2,886	2,747	-0.4%

מהנתונים עולה כי ייצור החלב הניגר, מבקר ומצאן, עלה בעשור האחרון בכ-21.7%. ייצור חלב הבקר לשתיה עלה בכ-13.1%, וייצור חלב הצאן הגולמי עלה בכ-22.3%. ייצור הגבינות מחלב

²⁰ מועצת החלב, [שנתון 2018](#).

²¹ מועצת החלב, [שנתוני השנים 2008, 2017 ו-2018](#), פרסומים תקופתיים.

²² חלב צאן הוא כל חלב הכבשים וחלב העיזים שהתקבל במחלבות.

²³ בגבינות מחלב בקר נכללות גבינות רכות, גבינות כחושות, גבינות שמנת, גבינות קוטג', גבינות לחיתוך, גבינות קשות וגבינות מותכות.

²⁴ הנתונים על גבינות מחלב צאן הם סכימה של שיווק גבינות לבנות (גבינות רכות וגבינות חיתוך) וגבינות קשות מחלב כבשים ומחלב עיזים.

כמות הייצור של חלב ניגר, בקר וצאן, עלתה בעשור האחרון בכ-21.7%. ייצור חלב בקר לשתייה עלה בכ-13.1% וייצור חלב הצאן הגולמי עלה בכ-22.3%.

בקר עלה בכ-24.4%, וייצור הגבינות הלבנות מחלב צאן ירד בכ-0.4%. ייצור החמאה השולחנית עלה בכ-29.7% וייצור מעדני החלב ירד בכ-6.0%. יש לציין כי בתקופה זו האוכלוסייה גדלה ב-20.9%, התוצר המקומי הגולמי לנפש גדל בשיעור של כ-17.7% והתוצר המקומי הגולמי גדל בשיעור של כ-42.2%.²⁵

בלוח 9 מוצגים נתונים על הוצאות של משק בית ממוצע על חלב ומוצריו בשנים 2008 ו-2017.

לוח 9: הוצאות משק הבית בישראל על חלב ומוצריו (ש"ח לחודש)²⁶

מוצר	2008		2017		שינוי
	בש"ח	באחוזים	בש"ח	באחוזים	
גבינה לבנה וקוטג'	51.1	18.4%	49.7	17.3%	-2.7%
חלב מפוסטר	54.7	19.7%	48.6	16.9%	-11.2%
גבינה צהובה קשה	35.8	12.9%	44.5	15.5%	24.3%
לבן ויוגורט	33.4	12.0%	35.6	12.4%	6.6%
מעדני חלב וגבינה	36.2	13.0%	29.9	10.4%	-17.4%
גלידות ושלגונים	18.7	6.7%	22.5	7.8%	20.3%
גבינה מלוחה	14.6	5.3%	18.3	6.4%	25.3%
משקה שוקו, קקאו וקפה	10.5	3.8%	8.6	3.0%	-18.1%
חמאה	6.0	2.2%	7.9	2.7%	31.7%
שמנת מתוקה	4.7	1.7%	7.7	2.7%	63.8%
שמנת חמוצה	6.0	2.2%	6.8	2.4%	13.3%
חלב אחר	1.4	0.5%	2.9	1.0%	107.1%
גבינה מותכת	1.3	0.5%	2.0	0.7%	53.8%
חלב מעוקר וחלב עמיד	1.0	0.4%	0.4	0.1%	-60.0%
סך הכול	277.5	100%	288.0	100%	3.8%
סך כל המזון (ללא ירקות ופירות)	1,731		2,206		27.5%
משקל חלב ומוצריו מהמזון	16.0%		13.1%		-2.9 נ"א
סך כל הוצאה של משק בית	12,342		16,267		31.8%
סך כל משקי הבית (אלפים)	2,106.4		2,541.2		20.6%
הוצאה שנתית על חלב ומוצריו (במיליארדי ש"ח)	7.0		8.8		25.2%

מהנתונים עולה כי בשנת 2017 ההוצאה החודשית של משקי בית על חלב ומוצריו הייתה כ-288 ש"ח, גידול בשיעור של 3.8% לעומת שנת 2008. ההוצאה החודשית הגבוהה ביותר בשנת 2017 הייתה על גבינה לבנה וקוטג' - כ-17.3% מסך ההוצאה על חלב ומוצריו, והייתה זו ירידה לעומת כ-18.4% בשנת 2008. שיעור ההוצאה על חלב מפוסטר בשנת 2017 היה כ-16.9% - ירידה לעומת כ-19.7% בשנת 2008. שיעור ההוצאה על גבינה צהובה קשה בשנת 2017 היה כ-15.5%

²⁵ אוכלוסיית ישראל: נתוני 2008: הלמ"ס, אוכלוסייה, לפי דת (נתונים לסוף שנה); נתוני 2018: הודעה לתקשורת: בפתחה של שנת 2019 כ-9.0 מיליון תושבים במדינת ישראל; התוצר המקומי הגולמי: נתוני 2008: הלמ"ס, תוצר מקומי גולמי ושימושים במקורות, בשנים 1995-2016; נתוני 2018: הלמ"ס, אומדן ראשון לרבעון הראשון של שנת 2019, הוצאה על התוצר המקומי הגולמי ושימושים במקורות, כניסה: 20 ביוני 2019.

²⁶ הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2017, לוח 1.1: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בחמישונים של משקי בית, סך הכול אינו מסתכם בגין עיגולים. כניסה: 9 לספטמבר 2019.

– עלייה לעומת כ-12.9% בשנת 2008. שיעור ההוצאה על לבן ויוגורט בשנת 2017 היה כ-12.4% – ירידה מתונה לעומת כ-12% בשנת 2008. שיעור ההוצאה על מעדני חלב וגבינה בשנת 2017 היה כ-10.4% – ירידה לעומת כ-12% בשנת 2008. השינויים בהוצאות על הסוגים השונים של מוצרי החלב עשויים לנבוע ממגוון סיבות, למשל שינוי במחירים יחסיים ושינוי בהעדפות הצרכנים.

משקל ההוצאה על חלב ומוצריו מסך ההוצאה על מזון (ללא פירות וירקות) ירדה מכ-16% בשנת 2008 לכ-13.1% בשנת 2017. ההוצאה השנתית של משקי הבית על חלב ומוצריו עלתה מכ-7 מיליארד ש"ח בשנת 2008 לכ-8.8 מיליארד ש"ח בשנת 2017. לפי הערכות שונות, משקל ההוצאה המוסדית הוא כ-15% מסך גודל השוק. לפי הלמ"ס, סך הצריכה הפרטית של חלב ומוצריו בשנת 2018 היה כ-10.9 מיליארד ש"ח – גידול של כ-25% במחירים קבועים לעומת 2008. צריכת חלב ומוצריו לנפש עלתה בשיעור מצטבר של 3.1% בתקופה זו.²⁷

בלוח 10 מוצגים נתונים על הוצאה של משקי בית על חלב ומוצריו לפי חמישוני הכנסה, ויחס ההוצאה בין משק בית ממוצע בחמישון ההכנסה העליון לבין ההוצאה של משק בית ממוצע בחמישון ההכנסה התחתון.

לוח 10: צריכת חלב ומוצריו בהוצאת משק בית לפי חמישוני הכנסה (2017–2008)²⁸

שנה	1	2	3	4	5	סך הכול	יחס חמישוניים
2008	219.0	253.5	278.7	296.6	339.9	277.5	1.55
2017	260.1	259.6	276.9	307.0	336.4	288.0	1.29
שיעור השינוי	18.8%	2.4%	-0.6%	3.5%	-1.0%	3.8%	

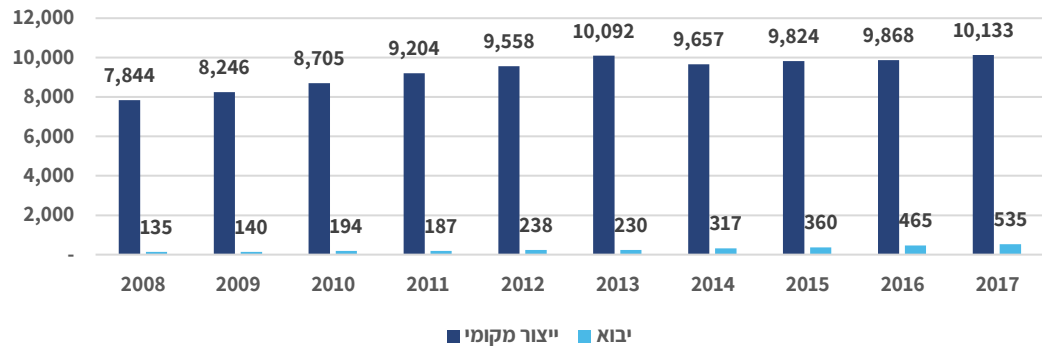
מהנתונים עולה כי לאורך השנים הצטמצם יחס ההוצאה על חלב ומוצריו בין משק בית ממוצע בחמישון ההכנסה העליון לבין משק בית ממוצע בחמישון ההכנסה התחתון, מכ-1.55 בשנת 2007 לכ-1.29 בשנת 2017. בשנת 2017 היחס בין סך ההוצאה על התצרוכת למשק בית ממוצע בחמישון העליון לבין סך ההוצאה על תצרוכת למשק בית ממוצע בחמישון התחתון היה 2.24, כלומר, היחס בין ההוצאה על חלב ומוצריו נמוך יותר, ועל כן מדובר במוצרים שמשקי בית בעלי הכנסה נמוכה צורכים באופן יחסי יותר ממשקי בית בעלי הכנסה גבוהה. כך, בשנים אלו ההוצאה על חלב ומוצריו בחמישון ההכנסה התחתון עלתה ב-18.8%, ואילו בחמישון ההכנסה העליון חלה ירידה של כ-1%. ההוצאה על חלב ומוצריו במשק בית ממוצע בישראל עלתה בשנים אלה ב-

²⁷ הלמ"ס, [הוצאה לצריכה פרטית על מזון, משקאות וטבק, לפי סוג](#), שנים שונות, רבעון לסטטיסטיקה של מקרו כלכלה, אפריל-יוני 2019, כניסה: 25 בנובמבר 2019. [אוכלוסייה ממוצעת](#): הלמ"ס, שנתון 2019, לוח 2.1: [אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה](#), גידול בשיעור מצטבר של 18.7%, כניסה: 10 בספטמבר 2019. צריכה פרטית לנפש התקבלה מחלוקת סך הצריכה באוכלוסייה הממוצעת. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

²⁸ הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2017, [לוח 1.1: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת \(מוצרים בודדים\) בחמישוניים של משקי בית](#), סך-הכול לא מסתכם בגין עיגולים. כניסה: 9 לספטמבר 2019.

3.8%. בתרשים 3 מתואר השינוי בצריכה הפרטית של חלב ומוצריו לפי מקור.

תרשים 3: השינוי בצריכה הפרטית של חלב ומוצריו לפי מקור (במיליוני ש"ח שוטפים)²⁹



מהנתונים עולה כי בשנים 2008 עד 2017 סך הצריכה הפרטית של חלב ומוצריו עלה בכ-33.7%, הצריכה הפרטית מייצור מקומי עלתה בכ-29.2% והצריכה הפרטית מיבוא עלתה בכ-29.8%. משקל הצריכה הפרטית מיבוא מסך הצריכה הפרטית עלה מכ-1.7% בשנת 2008 לכ-5.3% בשנת 2017 – גידול של 3.6 נקודות אחוז. בתקופה זו עלתה סך הצריכה הפרטית של מזון ומשקאות לא אלכוהוליים בכ-53.7%, הצריכה הפרטית מייצור מקומי עלתה בכ-48.4% והצריכה הפרטית מיבוא עלתה בכ-93.7%. משקל הצריכה הפרטית מיבוא מסך הצריכה הפרטית עלה מכ-13.2% בשנת 2008 לכ-17.2% בשנת 2017 – גידול של 4 נקודות אחוז. בלוח 11 מוצגים נתוני משקל היבוא בסך הצריכה הפרטית בשוק המזון, מפורטים לפי ענף.

לוח 11: משקל היבוא בסך הצריכה הפרטית בשוק המזון לפי ענף³⁰

ענף	2017	2018	שינוי בנ"א
דגים	62.0%	37.0%	25.1
פירות וירקות מעובדים	44.4%	41.8%	2.6
סוכר ומוצריו	38.0%	29.1%	8.9
שמני מאכל	22.1%	13.6%	8.5
שונות	21.4%	22.8%	-1.3
לחם ודגנים	14.3%	12.9%	1.4
משקאות לא אלכוהוליים	11.0%	10.7%	0.3
פירות טריים	10.4%	7.6%	2.8
בשר ומוצריו	7.8%	6.5%	1.3
חלב ומוצריו	5.0%	1.7%	3.3
ירקות טריים	4.4%	3.5%	0.9
ביצים	2.8%	1.8%	1.0
סך הכול – מזון ומשקאות לא אלכוהוליים	14.7%	11.6%	3.0

²⁹ הלמ"ס, [הוצאה לצריכה פרטית לפי ענף כלכלי: 1995-2017](#), לוח 5: הוצאה לצריכה פרטית על מזון, משקאות וטבק, לפי סוג ומקור, 25 ביוני 2019.

³⁰ ש.ם.

בשנת 2017 משקל היבוא בסך הצריכה הפרטית בענף המזון והמשקאות היה 14.7%.

יבוא מוצרי החלב הוא ברובו של חלב ושמן מרוכזים שהוקרשו או הותססו, מי גבינה, חמאה וגבינות קשות.

מהנתונים עולה כי משקל היבוא בסך הצריכה הפרטית בענף המזון והמשקאות עמד בשנת 2017 על 14.7% – גידול של 3 נקודות אחוז לעומת 2008. משקל יבוא מוצרי החלב נמוך יחסית ועמד בשנת 2017 על כ-5% – גידול של 3.3 נקודות אחוז לעומת 2008. עם זאת, יש לציין כי משקל יבוא מוצרי החלב נמוך יחסית בשל מאפייניו (בעיקר חיי מדף קצרים).

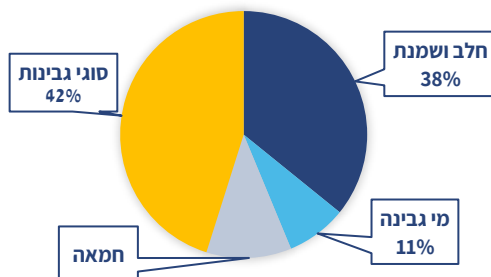
יבוא מוצרי החלב הוא ברובו של חלב ושמן מרוכזים שהוקרשו או הותססו, מי גבינה, חמאה וגבינות קשות. בלוח 12 להלן מוצגים נתוני היבוא של מוצרי חלב בין השנים 2012 ו-2018.

לוח 12: יבוא מוצרי חלב (בטון, 2012-2017)³¹

שנה	2017	2016	2015	2014	2013	2012
סך יבוא מוצרי חלב במונחי חלב גולמי	288,400	276,194	248,236	216,200	164,03	207,257
שיעור היבוא מכלל היצור	18.8%	18.8%	17.3%	15.1%	11.7%	14.7%

מהנתונים עולה כי כמות מוצרי החלב המיובאים יציבה יחסית וגדלה בקצב איטי לאורך השנים.

תרשים 4: התפלגות היבוא של מוצרי חלב (2018)



בתרשים 4 מוצגת התפלגות סוגי המוצרים המיובאים בשנת 2018.³²

מהתרשים עולה כי רוב המוצרים המיובאים הם סוגי הגבינות, בעיקר הגבינות הקשות.³³ בלוח 13 מוצג ערך היבוא של מוצרי החלב בין השנים 2012 ו-2018.

לוח 13: ערך יבוא מוצרי חלב (אלפי דולר, 2012-2018)³⁴

מוצר/שנה	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	שינוי
חלב ושמן ³⁵	27,469	29,111	31,960	23,828	24,180	30,395	28,502	4%
מי גבינה	2,693	2,928	3,830	3,461	2,760	3,019	3,550	32%
חמאה	6,594	7,761	6,318	6,561	11,285	12,361	13,845	110%
גבינות לסוגיהן	19,989	21,579	33,906	37,238	46,360	55,478	59,230	196%
סך הכול	56,745	61,379	76,014	71,088	84,585	101,253	105,127	85%

³¹ מועצת החלב, [שנתון 2018](#).

³² הלמ"ס, [רשימת הסחורות בנתוני היבוא](#); ייצור כמויות החלב: הלמ"ס, תפוקה חקלאית - בעלי חיים ותוצרתם לפי ייעוד: [2012](#), [2013](#), [2014](#), [2015](#), [2016](#), [2017](#), [2018](#), כניסה: 11 בספטמבר 2019. שיעור קרוב נמדד גם בשנים 2007-2010.

³³ הלמ"ס, [רשימת הסחורות בנתוני היבוא](#), כניסה: 11 בספטמבר 2019.

³⁴ הלמ"ס, [רשימת הסחורות בנתוני היבוא](#); ייצור כמויות החלב: הלמ"ס, תפוקה חקלאית - בעלי חיים ותוצרתם לפי ייעוד: [2012](#), [2013](#), [2014](#), [2015](#), [2016](#), [2017](#), [2018](#), כניסה: 11 בספטמבר 2019.

³⁵ בעיקר אבקות חלב.

סך ערך היבוא בשנת 2018 היה כ-105 מיליון דולר - עלייה של 85% לעומת שנת 2012. משקל ערך היבוא של סוגי גבינות על עמד בשנת 2018 על כ-56% מסך היבוא.

על פי הנתונים, סך ערך היבוא בשנת 2018 היה כ-105 מיליון דולר - עלייה של 85% לעומת שנת 2012. בשנת 2018 ערך היבוא של גבינות לסוגיהן היה כ-56% מסך היבוא.

מבדיקת הכלכלן הראשי במשרד האוצר עולה כי שיעור הוצאות משקי בית על מוצרי מזון **מיובאים** ביחס לסך הוצאות משקי הבית על מזון עלה בעשור האחרון: משיעור של 11.8% בשנת 2008 לשיעור של 14.2% בשנת 2016. לפי המחקר, משקל ההוצאה על מוצרי חלב מיובאים בכלל הוצאות משקי הבית על מזון הוא **הנמוך ביותר** בהשוואה לקטגוריות אחרות של מוצרים מיובאים שנבדקו, כגון לחם ודגנים, סוכר מוצריו, דגים, שמני מאכל ופירות וירקות מעובדים. יחד עם זאת יש לציין כי משקל יבוא מוצרי החלב נמוך יחסית בשל מאפייניו (בעיקר חיי מדף קצרים). בלוח 14 מוצגות כמויות היצוא של מוצרי חלב בין השנים 2012 ו-2018.

לוח 14: יצוא מוצרי חלב (בטון, 2012-2018)³⁶

שנה	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	היצוא מסך הייצוא
חלב לשתייה ומשקאות חלב	214	137	86	86	77	76	66	0.0%
תוצרת ניגרת	323	346	312	354	352	346	285	0.1%
גבינות לבנות	391	310	239	206	246	242	246	0.2%
גבינות קשות ומותכות	262	245	205	250	246	291	247	0.6%
חמאה	51	53	52	64	52	55	66	1.0%

נתוני היבוא והיצוא מעלים כי משק החלב בישראל סגור יחסית, כלומר משקל היבוא ומשקל היצוא נמוכים יחסית, ורוב הביקוש מסופק על ידי ייצור מקומי.

מהנתונים עולה כי משקל היצוא מסך ייצור החלב נמוך יחסית. נתוני היבוא והיצוא מעלים כי **משק החלב בישראל סגור יחסית**, כלומר משקל היבוא ומשקל היצוא נמוכים יחסית, ורוב הביקוש מסופק על ידי ייצור מקומי.

1.6 פריין ענפי

הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי (להלן: התוצר או התמ"ג) היא גורם חשוב בהתפתחות החברתית-כלכלית של מדינה. צמיחת התמ"ג מורכבת מהשינויים במלאי ההון הפיזי, בתשומת העבודה, במלאי ההון האנושי ובפריין הכולל. **הפריין הכולל** הוא מדד ליעילות, ואפשר להגדירו ככמות שיחידה של גורמי ייצור (עבודה, הון והון אנושי) מייצרת; הוא מחושב כיחס בין התפוקה לבין תשומות העבודה וההון בהתחשב במשקל היחסי של כל אחד מהם. לדוגמה, אם בפרק זמן מסוים גורמי הייצור (מלאי ההון הפיזי, תשומת העבודה ומלאי ההון האנושי) גדלו ב-10% והתוצר גדל בשיעור גבוה יותר, הפער בעלייה עשוי לנבוע מעלייה בפריין הכולל. קצב גידול התוצר נגזר ממגמות רב-שנתיות של הגורמים המשפיעים עליו - הון פיזי, הון אנושי, עבודה והפריין הכולל - והפריין הכולל הוא הגידול הנובע משיפורים טכנולוגיים ומשיפורים מבניים אחרים. **פריין**

³⁶ הלמ"ס, **רשימת הסחורות בנתוני היצוא**; יצור כמויות החלב: הלמ"ס, תפוקה חקלאית: בעלי חיים ותוצרתם לפי ייעוד: [2013](#), [2012](#), [2014](#), [2015](#), [2016](#), [2017](#), [2018](#). כניסה: 11 בספטמבר 2019.

העבודה מחושב על ידי חלוקה של התמ"ג (הערך המוסף), ברמת העסק או ברמת המדינה, בסך שעות העבודה. שעות העבודה של המועסק לצורך זה הן שעות במשרה מלאה או במשרה חלקית, בתוספת שעות נוספות ובתוספת שעות של תעסוקה בעבודה אחרת.³⁷

בשנת 2017 התוצר לשעת עבודה (פריון העבודה) במדינות ה-OECD היה 56 דולר בממוצע – גבוה ב-23.8% לעומת התוצר לשעת עבודה בישראל, שהיה 42.7 דולר. פער זה נשמר בשנים האחרונות. לפי מחקר של בנק ישראל, בשנת 2014 **הפריון בענף החקלאות בישראל היה נמוך ב-13.4% ממוצע מדינות ה-OECD.**³⁸

מחקרים כלכליים מעלים כי יש מתאם חיובי וקשר סיבתי בין פתיחות ליבוא בענף כלכלי מסוים לבין רמת פריון העבודה באותו ענף ביחס לפריון במדינות המפותחות. כך, רמת הפתיחות הנמוכה ליבוא המאפיינת את ענף המזון עשויה להצביע על רמת פריון נמוכה יחסית בענף זה. לפי מחקר של מכון טאוב, ענפים לא סחירים בישראל, ובהם כמה ענפי כלכלה המוכרים בעיקר לשוק המקומי, כמו ענף המזון, אחראים לרוב ההתרחבות שחלה בפערי הפריון בין ישראל למדינות המפותחות. בנוסף, נמצא כי בענפים שבהם יש משקל נמוך של יבוא המתחרה בתפוקה המקומית, שיעור הגידול בפריון נמוך לעומת ממוצע מדינות ה-OECD.³⁹

1.7 מחירי מוצרי החלב

בלוח 15 להלן מוצג מדד המחירים לצרכן של חלב ומוצרים. יש לציין כי חלק ממחירי מוצרי החלב לצרכן נתונים לפיקוח לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (ראו בהרחבה בסעיף 2.6 להלן).

**מדד המחירים לצרכן
עלה בעשור האחרון
ב-13.7%; מדד
מחירי המזון ללא
פירות וירקות עלה
ב-12.1%; מדד
מחירי החלב ומוצרים
עלה ב-5.9%.**

לוח 15: השינוי במדד מוצרי החלב (2008=100)⁴⁰

שנה	מדד המחירים לצרכן	מזון ללא ירקות ופירות	חלב ומוצרי חלב	חלב	לבן, יוגורט ומעדני חלב	שמנת	חמאה	גבינה	גלידה
2008	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2009	103.3	102.7	102.9	100.9	103.7	101.1	101.3	103.8	104.3
2010	106.1	103.9	105.1	100.5	106.2	102.7	99.9	107.8	106.1
2011	109.8	108.0	107.7	102.3	110.6	111.6	109.0	109.0	107.1
2012	111.6	108.9	108.1	104.1	114.3	117.5	117.0	105.5	106.8
2013	113.3	114.4	112.8	109.3	119.4	122.4	127.4	109.9	107.9
2014	113.9	113.6	110.7	109.7	119.4	114.5	130.7	105.5	104.5
2015	113.2	112.9	108.7	107.5	118.1	111.4	129.2	103.6	100.9
2016	112.5	111.5	105.7	103.1	116.8	106.5	124.2	101.0	98.2

³⁷ להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, עמי צדיק, [פריון העבודה בישראל ובמדינות המפותחות והגורמים המשפיעים עליו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2015.

³⁸ בנק ישראל, [דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה](#), בדולרים, מחירים שוטפים, מתוקן PPP, אוגוסט 2019.

³⁹ איתן רגב וגלעד ברנד, [הגורמים להתרחבות פערי הפריון בין ישראל ל-OECD: השוואה ענפית רב-שנתית](#), מכון טאוב, 2015.

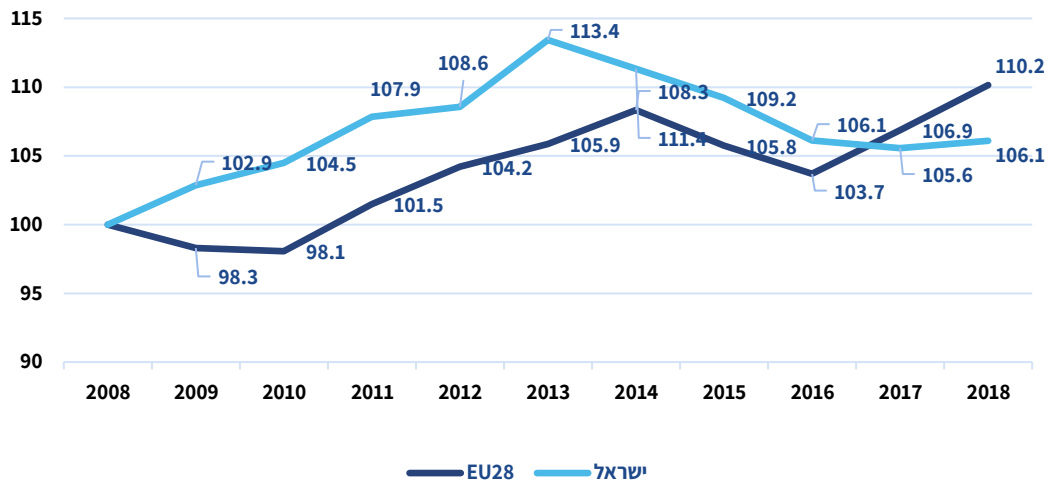
⁴⁰ הלמ"ס, [מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל](#), כניסה: 27 במרץ 2019.

בשנים 2008 עד
2018 עלה מדד
מחירי החלב ומוצרי
והביצים בישראל
בכ-6.1%, לעומת
עלייה של כ-10.2%
ב-EU28; ובשנים
2013 עד 2018-
המדד ירד בישראל
בכ-6.5% ועלה ב-
EU28
בכ-4.1%.

שנה	מדד המחירים לצרכן	מזון ללא ירקות ופירות	חלב ומוצרי חלב	חלב	לבן, יוגורט ומעדני חלב	שמנת	חמאה	גבינה	גלידה
2017	112.8	111.5	105.3	101.9	118.0	104.9	121.8	100.3	97.4
2018	113.7	112.1	105.9	102.4	118.9	104.9	123.0	101.0	98.9
שינוי	13.7%	12.1%	5.9%	2.4%	18.9%	4.9%	23.0%	1.0%	-1.1%

כפי שמצוין בלוח, מדד המחירים לצרכן עלה בעשור האחרון ב-13.7%; מדד מחירי המזון ללא פירות וירקות עלה ב-12.1%; **מדד מחירי החלב ומוצרי חלב עלה ב-5.9%**; מדד מחירי החלב עלה ב-2.4%; מדד המחירים של לבן, יוגורט ומעדני חלב עלה ב-18.9%; מדד מחירי השמנת עלה ב-4.9%; מדד מחירי החמאה עלה ב-23%; מדד מחירי הגבינה עלה ב-1% ומדד מחירי הגלידה ירד ב-1.1%. בתרשים 5 מתואר השינוי במחיר החלב ומוצריו והביצים בישראל בהשוואה ל-28 מדינות האיחוד האירופי (EU28).

תרשים 5: השינוי במדד מחירי החלב ומוצריו בישראל לעומת מדינות האיחוד האירופי⁴¹



מהנתונים עולה כי בשנים 2008 עד 2018 עלה מדד מחירי החלב ומוצריו והביצים בישראל בכ-6.1% (ומדד המחירים לצרכן עלה ב-13.7%), ולעומת זאת, ב-EU28 חלה עלייה של כ-10.2% במדד מחירי החלב ומוצריו והביצים (ומדד המחירים לצרכן עלה בכ-15.8%). בחינה לאורך התקופה מעלה כי בשנים 2008 עד 2013 עלה מדד החלב ומוצריו והביצים בישראל בכ-13.4%, וב-EU28 – בכ-5.9%, ובשנים 2013 עד 2018 חל היפוך מגמה – **המדד ירד בישראל בכ-6.5% ועלה ב-EU28 בכ-4.1%**.

⁴¹ **ישראל:** הלמ"ס, **מאגר מחירים ומדדי מחירים. אירופה:** יורוסטאט, **HICP**, כניסה: 1 בינואר 2020. ביורוסטאט המדד הוא מאוחד לחלב ומוצריו ולביצים, על כן לצורך ההשוואה חושב איחוד של שני המדדים בישראל. משקל החלב ומוצריו הוא 87.9% מהמדד המשולב ומשקל הביצים הוא 12.1%. הלמ"ס, **ירחון לסטטיסטיקה של מחירים**, לוח 1.4: **משקלות קבוצות הצריכה הראשיות והמשניות במדד המחירים לצרכן**, כניסה: 1 בינואר 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

1.8 סיכום: ניתוח השוק בישראל

בלוח 16 להלן מוצג סיכום השינוי בנתוני משק החלב בישראל בעשור האחרון.

לוח 16: סיכום השינוי בנתוני משק החלב

תחום	נתון	2008	2018	שינוי
חלב גולמי	מספר הרפתות במגזר השיתופי (2009-2018)	165	164	-0.6%
	מספר הרפתות במגזר המשפחתי (2009-2018)	785	573	-26.9%
	כלל הרפתות (2009-2018)	991	750	-24.3%
	ייצור ממוצע לרפת (אלפי ליטרים)	1,285	2,065	+60.7%
	סך תפוקת חלב הבקר והצאן (אלפי ליטרים)	1,292,975	1,573,000	30.8%
מחלבות	מספר המחלבות	92	95	3.3%
	כמות ייצור החלב לשתייה (אלפי ליטרים)	405,736	458,916	13.1%
	כמות ייצור הגבינות מחלב בקר (טון)	119,176	148,257	24.4%
	חמאה שולחנית מבקר (טון)	5,146	6,674	29.7%
	מעדני חלב (אלפי ליטרים)	68,365	64,233	-6.0%
	מחיר החלב הגולמי בישראל (בש"ח לליטר)	2.14	2.02	-5.6%
	מחיר החלב הגולמי בגרמניה (בש"ח לליטר)	1.76	1.46	-16.9%
	מחיר החלב הגולמי בצרפת (בש"ח לליטר)	1.71	1.39	-18.9%
סחר חוץ	אחוז היבוא מכלל הייצור (2017)	20.0%	18.8%	
	הוצאה חודשית של משק בית על חלב ומוצריו (בש"ח) ⁴²	277.5	288	4%
צריכה ומחירים	משקל ההוצאה על חלב ומוצריו מסך ההוצאה על המזון	16.0%	13.1%	-2.9 נ.א.
	יחס ההוצאה על חלב ומוצריו לפי חמישוני הכנסה ⁴³	1.55	1.29	
	צריכה פרטית של חלב ומוצריו (במיליארדי ש"ח, קבועים)	8.9	10.9	25.0%
	מדד מחירי החלב ומוצריו והביצים בישראל	100.0	106.1	6.1%
	מדד המחירים לצרכן בישראל	100.0	113.7	13.7%
	מדד מחירי החלב ומוצריו והביצים באירופה	100.0	110.2	10.2%
	מדד המחירים לצרכן באירופה	100.0	115.8	15.8%

מהטבלה והנתונים הנוספים שפורטו לעיל עולות כמה נקודות:

ייצור חלב גולמי: לאורך השנים חלה התייעלות בייצור החלב יחד עם מעבר לייצור ברפתות גדולות יותר, בעיקר במגזר המשפחתי. הייצור ברפתות במגזר השיתופי גבוה פי חמישה מהרפתות במגזר המשפחתי. בעשור האחרון כרבע מהרפתות נסגרו, והייצור הממוצע לרפת עלה בכ-60.7%. כמו כן, קיימות טענות על קיומה של אינטגרציה אנכית בתחום תערובות המזון לפרות, המקנה יתרון ליצרנים במגזר השיתופי.

ייצור מוצרי חלב: נתח השוק של שלוש המחלבות הגדולות ברוב קבוצות המוצרים הוא כ-95%, ונתח השוק של תנובה, המחלבה המובילה, במונחי קליטת חלב גולמי הוא כ-57%. כאמור, שוק המחלבות מאופיין בריכוזיות רבה.

ייצור החלב הגולמי עלה בעשור האחרון בכ-21.6% אולם תמהיל מוצרי החלב, שהחלב הגולמי משמש לייצורם, השתנה. כך, **ייצור גבינות (בעיקר גבינה צהובה קשה), חמאה ותוצרת ניגרת עלה וייצור מעדני החלב ירד**. ייצור החלב לשתייה עלה אך בשיעור נמוך יחסית מסך

⁴² בשנים 2008 עד 2017.

⁴³ יחס ההוצאה בין משק בית בחמישון העליון לבין משק בית בחמישון ההכנסה הנמוך בשנים 2008-2017.

הייצור. ייתכן שמגמות אלו נובעות משיקולי כדאיות כלכלית של המחלבות, משינויי מחירים יחסיים ומשינוי בהעדפות הצרכנים (כמו תזונה בריאה). כמו כן, יש לציין כי האוכלוסייה גדלה בתקופה זו בכ-21.7%.

סחר החוץ: הנתונים מלמדים כי משק החלב בישראל סגור יחסית, כלומר משקל היבוא ומשקל היצוא נמוכים יחסית, ורוב הביקוש מסופק מייצור מקומי.

צריכה: בשנת 2017 ההוצאה החודשית של משק בית על חלב ומוצריו הייתה 288 ש"ח, עלייה של כ-4% לעומת שנת 2008. בעשור האחרון ההוצאה של משק בית בחמישון ההכנסה התחתון עלתה בכ-18.8% לעומת ירידה של כ-1% בהוצאה של חמישון ההכנסה העליון. כך, היחס בין סך ההוצאה של משק בית בחמישון העליון לבין סך ההוצאה של משק בית בחמישון התחתון ירד מכ-1.55 בשנת 2008 לכ-1.29 בשנת 2017. ההוצאה על חלב מוצריו גבוהה יותר, באופן יחסי, בקרב משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. סך הצריכה הפרטית של חלב ומוצריו נאמד בשנת 2018 בכ-10.9 מיליארד ש"ח - עלייה בשיעור ריאלי של 25% לעומת שנת 2008.

מחירים לצרכן: בעשור האחרון מדד מחירי החלב ומוצריו והביצים בישראל עלה בכ-6.1% (מדד מחירי החלב ומוצריו עלה ב-5.9%), לעומת עלייה של 12.1% במדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) ועלייה של 13.7% במדד המחירים לצרכן. באירופה, מדד מחירי החלב ומוצריו והביצים עלה ב-10.2%, לעומת עלייה של 15.8% במדד המחירים לצרכן.

במחקרים כלכלים נמצא כי פתיחות נמוכה ליבוא, המאפיינת את ענף המזון, עשויה להצביע על רמת פריון נמוכה יחסית לענפי המזון במדינות המפותחות. כמו כן, מן המחקרים עולה כי בענפים שבהם יש משקל נמוך של יבוא המתחרה בתפוקה המקומית, שיעור הגידול בפריון נמוך לעומת ממוצע מדינות ה-OECD.

ייצור החלב מוסדר, בין היתר, בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: חוק החלב), והוא אחד מענפי החקלאות המתוכננים והמפוקחים ביותר. ההסדרה כוללת פיקוח על המחיר שמקבלים הרפתנים מהמחלבות, פיקוח על כמויות הייצור, הגנה מכסית גבוהה ופיקוח על המחיר לצרכן של מוצרי החלב העיקריים, כפי שיוצג בהרחבה בסעיף הבא.

2. אסדרת הענף

2.1 מרכיבי האסדרה

במשק החלב במדינות המפותחות, כמו ברוב ענפי החקלאות במדינות אלו, קיימת בדרך כלל מעורבות ממשלתית, לרבות באמצעות סבסוד (תמיכות ישירות), תמיכות עקיפות ומכסי מגן. התמיכות הממשלתיות לחקלאות נועדו לאפשר את המשך קיומה של החקלאות במדינות המפותחות מתוך איזון עם סוגיות אחרות, כגון הגנת הסביבה ויוקר המחיה.

אסדרת משק החלב
כוללת פיקוח על
המחיר שמקבלים
הרפתנים
מהמחלבות, פיקוח
על כמויות הייצור,
הגנה מכסית גבוהה
ופיקוח על המחיר
לצרכן.

התמיכה הממשלתית בענפי החקלאות במדינות המפותחות נעשית בשלוש דרכים עיקריות:⁴⁴

- תמיכה ישירה בגידול תוצרת חקלאית באמצעות **סובסידיה ישירה** למגדלים על תוצרת ועל הוצאות הקשורות בגידול התוצרת ובשיווקה.
- **תמיכה עקיפה בגידול תוצרת חקלאית** באמצעות תמיכה בביטוח חקלאי, הכשרות מקצועיות ורפורמות בענף, וכן קביעת מכסות ייצור ומחיר ליצרנים.
- **הטלת מכס על יבוא** תוצרת חקלאית טרייה ותוצרים של תוצרת חקלאית טרייה כדי להגן על תוצרת מקומית.

כאמור, במדינות המפותחות קיימת בדרך כלל התערבות ממשלתית בענף החקלאות באמצעות תמיכות. עם זאת, יש מחלוקת באשר לחשיבות קיומו של הענף במדינות אלה, וכנגזרת מכך המחלוקת לגבי ההצדקה להתערבות ממשלתית ולמתן תמיכות לענף. המצדדים במתן תמיכות לענף מציינים את הסיבות האלה: שמירה על רמה מסוימת של אספקה עצמית (אוטרקיות) של המזון במדינה, שמירה על רמת מחירים נמוכה של מוצרי המזון, פתרון לבעיות אבטלה בפריפריה, חשיבות החקלאות במרקם החברתי ובשימור התרבות והמבנה החברתי בפריפריה, ובכלל זה הנוף, המסורת המקומית והתרבות הקולינירית. בישראל יש מחלוקת בין משרד החקלאות ומשרד האוצר בנוגע למקומה של החקלאות בכלכלה. ארגוני החקלאים סבורים כי יש לשמר ולפתח את החקלאות המקומית, ואילו משרד האוצר מנסה לכמת ולהעריך את תרומתה למשק ולבחון אם קיימות חלופות שעשויות להביא לידי השגת אותן מטרות.

ה-OECD מבחין בין תמיכות הגורמות לעיוותים בייצור וברמות המחירים במשק לבין תמיכות אשר השפעתן על הענף ניטרלית. כך, תמיכות תקציביות המועברות **ישירות** לחקלאי לפי שטח נתון, ללא קשר לכמות ולסוג של המוצר החקלאי שהוא מייצר, הן תמיכה ניטרלית יחסית, שאינה מעוותת את החלטות הייצור או הסחר. לעומתן, מנגנוני התמיכה **העקיפים** – למשל תמיכה באמצעות המחיר, בין היתר באמצעות **מכסים, מכסות ייצור או הבטחת מחיר ליצרן** – גורמים לעיוות בשוק ועשויים להביא לרמה גבוהה יותר של מחירים לצרכן.⁴⁵ בכמה מענפי החקלאות בארץ יש תכנון מרכזי ומכסות ייצור (חלב וביצים), אשר עשויים להוביל להיצע נמוך יחסית ולרמות מחירים גבוהות יחסית.

השילוב של תמיכות אלו במינונים כאלה ואחרים קיים במדינות מפותחות רבות. בעשורים

⁴⁴ להרחבה ראו: ויקטור פתאל, [תמיכות ממשלתיות בחקלאות בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2017.

⁴⁵ OECD, [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017](#), 21 June 2017. חשוב לציין כי ישנן תמיכות עקיפות מומלצות כגון ביטוחים, מו"פ והדרכה.

האחרונים חל שינוי של ממש בחלק מהתמיכות בחקלאות בכלל ובענף החלב בפרט. תמיכות שנחשבו מעוותות סחר, וארגון הסחר העולמי התנגד להן, מוחלפות בתמיכות תקציביות ישירות שאינן נחשבות מעוותות סחר, בעיקר באירופה.⁴⁶

בישראל מרבית התמיכות בענף אינן תמיכות ישירות. **מכסות החלב ומחיר המטרה, לצד שיעורי מכס גבוהים על יבוא מוצרי חלב, נועדו להגן על ייצור החלב המקומי.** בישראל נאסר על יצרני החלב להתאגד לצורך קביעת מחיר (מלבד פעילות מועצת החלב), ומדינת ישראל אינה נותנת סובסידיות ישירות לצורך ייצור חלב ומוצריו. בשנים האחרונות הממשלה בחנה את האפשרות לערוך רפורמה בענף, אשר תכלול הפחתה של מחיר המטרה ליצרנים, הגדלת מכסות היבוא והמשך של הליך הורדת המכס על חלב ומוצריו, כפי שיפורט בהמשך בסעיף 2.6.2.

ייצור החלב מוסדר **בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011** (להלן: החוק). בחוק נקבעו שיטת המכסות ומחיר המטרה, שהיו מקובלים בישראל גם לפני חקיקת החוק. המכסות ומחיר המטרה נועדו להבטיח את הייצור המקומי, ובצידן נקבעו שיעורי מכס גבוהים כדי למנוע או לצמצם יבוא העשוי לגרום לפגעה בכדאיות הייצור המקומי. בשנת 1956 מינתה הממשלה "מועצה לייצור ושיווק חלב ותוצרת חלב" (מועצה מייצעת) שתפקידיה היו לייצג את ענף החלב לפני הממשלה ומוסדותיה, להעלות את הרמה המקצועית של ענף החלב בישראל, לארגן שיתוף פעולה בשיווק החלב ולהגביר את צריכת החלב בקרב אזרחי ישראל. בנובמבר 1965 הוחלפה המועצה המייצעת ב**מועצת החלב**, שפועלת מאז כחברה בע"מ, ובשנת 2011 נחקק חוק תכנון משק החלב, המסדיר את ענף החלב במסגרתה.

כאמור, לפי החוק, ליישום חוק החלב אחראית **מועצת החלב**. המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) משמשת שולחן משותף לגורמים רבים בענף החלב: הממשלה, ארגוני החקלאים, בעלי הרפתות, המחלבות ונציגי ציבור (המועצה לצרכנות). במסגרת מועצת החלב נקבעת הרגולציה בענף, בעיקר קביעת מחיר מטרה וחלוקת מכסות ייצור. יו"ר מועצת המנהלים הוא נציג משרד החקלאות והיא מונה 23 חברים: חמישה מהם מייצגים את המדינה; תשעה מייצגים את היצרנים, את המרכז החקלאי, את ההתאחדות מגדלי הבקר בישראל, את האיחוד החקלאי ואת התאחדות האיכרים; שישה מייצגים את המחלבות; נציג אחד מייצג את מועצת הפועלות נעמ"ת; נציג אחד מייצג את המועצה הישראלית לצרכנות ונציג אחד מייצג את הסוכנות היהודית. מועצת החלב היא חברה לתועלת הציבור (חל"צ), הכוללת גם את החקלאים והמשווקים, ואינה גוף ממשלתי, כמקובל בתחום האסדרה.

האסדרה בענף החלב חלה על ייצור החלב החל משלב הפקתו ברפת ועד להגעתו לחנויות

⁴⁶ תמיכות מעוותות סחר: תמיכות שלפי הגדרות ארגון הסחר העולמי נחשבות לתמיכות הפוגעות בעקרון הסחר החופשי.

הקמעונאיות ולצרכנים. לעומת זאת, על מחירי התערובת, מזון הפרות החולבות, אין פיקוח ואין אסדרה.

2.2 מחיר המטרה

מחיר המטרה לחלב הוא המחיר שמשלמות המחלבות ליצרני חלב הבקר הגולמי המיוצר במסגרת המכסה, כלומר המחיר לחלב סטנדרטי (לפי אחוזי חלבון ושומן) שמשלמות המחלבות ברכישת החלב מהרפתנים.

מחיר המטרה הוא מחיר החלב שהמחלבות משלמות ליצרני חלב הבקר הגולמי עבור החלב המיוצר במסגרת המכסה. מחיר המטרה מתעדכן מדי רבעון ומורכב מכמה משתנים, ובהם שכר עבודה⁴⁷, עלויות המזון ברפתות, פחת וריבית על השקעות, עלויות דלק ורווח ליצרנים. מחיר המטרה נקבע לחלב ברמת איכות א' (ספירת תאים סומטיים בתוצאה של 200,000–300,000 למ"ל וספירת חיידקים כללית בתוצאה של 10,000–50,000 למ"ל, ראו לוח 7 לעיל); על חלב בדרגות איכות גבוהות יותר ניתן תמריץ כספי ועל דרגות נמוכות יותר מוטל קנס. לפי לוח 7 לעיל, 98% מהחלב המתקבל במחלבות הוא בדרגות איכות א' ומעלה. בקביעת מחיר המטרה מביאים בחשבון את תכולת הרכיבים (חלבון ושומן) הנורמטיבית, ובשנים 2017 ו-2018 תכולת הרכיבים הנורמטיבית הייתה 3.75% שומן ו-3.37% חלבון.

מחיר המטרה מורכב מכמה משתנים, ומתעדכן מדי רבעון, ונכללים בו שכר עבודה, עלויות המזון ברפתות, פחת וריבית על השקעות, עלויות דלק ורווח ליצרנים.

מחיר המטרה לחלב בקר נקבע **בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011**⁴⁸, בפרק על מטרות החוק. החוק והתקנות שמכוחו – תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012 – מגדירים כיצד נקבע מחיר המטרה וכיצד הוא מתעדכן. מטרת החוק היא להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצרים, לצד הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור, ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות. מחיר המטרה מגלם את עלויות הייצור הממוצעות וסל התשומות לייצור ליטר חלב. אלו נאמדים מדי שנתיים בסקר הרווחיות של ענף החלב, שבו נבדקים השינויים בסך עלויות הייצור של ליטר חלב בקר גולמי. המרכיב העיקרי בעלויות הייצור הוא עלות רכיבי המזון לפרות. נתונים אלו מתעדכנים מדי רבעון על ידי ועדת יישום בהתאם להשתנות מחירי תשומות ייצור החלב. עד למתווה לוקר⁴⁹ היו מחשבים את ממוצע העלויות של כלל הרפתות בארץ, אולם החל מיישום המתווה מובאות בחשבון רק **רפתות שכושר הייצור שנתי שלהן הוא לפחות 700,000 ליטר חלב בשנה**. ערך תוצרת הלוואי (פרות לבשר ועגלים זכרים) מובא גם הוא בחשבון. על מחיר העלות המעודכנת משיתים רכיב התייעלות שנתי של 2% בתקופה שבין סקרי רפתות ולא באופן בלתי תלוי (כחצי אחוז כל רבעון). את מחיר המטרה קובעת ועדת היגוי מטעם משרד החקלאות, שחברים בה כלכלני מועצת החלב, כלכלני התאחדות חקלאי ישראל וכלכלני משרד האוצר, המאשרים את

⁴⁷ שכר העבודה נגזר מהשכר הממוצע במשק.

⁴⁸ [חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011](#).

⁴⁹ מועצת החלב, [הסכם עקרונות לעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב](#), 19 באוקטובר 2012. את המתווה הציע מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, והוא אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה במטרה לייעל את ענף הבקר לחלב. במסגרת המתווה מכון לכך שייצור חלב רק ברפתות שבהן לפחות 70 פרות חולבות ושכושר הייצור השנתי שלהן אינו פחות מ-700,000 ליטר חלב גולמי, וכי רק רפתות אלו יובאו בחשבון בחישוב המחיר בסקר.

בשנת 2017 מחיר המטרה היה 2.057 ש"ח לליטר - עלייה של 0.9% לעומת שנת 2011.

המחיר. את העדכון מדי רבעון עושה ועדת היישום, שחבריה הם נציגי משרד החקלאות ומשרד האוצר ויצרני החלב. מועצת החלב אחראית לעריכת החשבונות, ומנכ"ל משרד החקלאות מודיע באופן רשמי על המחיר. מינואר 2017 נקבע המחיר על פי סקר שנערך בשנת 2015. בשנת 2017 נערך סקר נוסף וממצאיו מהווים בסיס לקביעת מחיר המטרה מינואר 2019. בלוח 17 מפורטים נתוני השינוי בסעיפי ההכנסה וההוצאה של ייצור החלב הגולמי.

לוח 17: השינוי בהכנסות ובהוצאות של ייצור החלב הגולמי (אג' לליטר חלב, מחירי

50(2015)

שנה	2011	2015	2017	משקל 2017	שיעור השינוי 2011-2017
מחיר המטרה	203.9	205.3	205.7	90.9%	0.9%
הכנסות מבשר	23.4	19.6	20.0	8.8%	-14.7%
הכנסות אחרות	0.5	1.2	0.7	0.3%	35.2%
סך ההכנסות	227.8	226.1	226.4	100.0%	-0.6%
הוצאות מזון	134.4	128.0	122.8	54.2%	-8.7%
הוצאות משתנות אחרות	32.6	32.5	29.3	12.9%	-10.3%
הוצאות עבודה	34.6	34.2	31.8	14.0%	-8.1%
הוצאות מינהלה	8.3	6.8	6.9	3.0%	-16.9%
הוצאות הון	29.6	26.4	23.5	10.4%	-20.4%
סך ההוצאות	239.4	227.9	214.2	94.6%	-10.5%
רווח (הפסד)	-11.6	-1.8	12.2	5.4%	204.8%

על פי הנתונים בלוח, בשנת 2017 מחיר המטרה היה **2.057 ש"ח לליטר**⁵¹ - עלייה של 0.9% לעומת שנת 2011. סך ההכנסות, כולל מבשר, היה 2.264 ש"ח לליטר, סך ההוצאות היה 2.412 ש"ח לליטר, והרווח היה 12.2 אגורות לליטר. ההוצאה הגבוהה ביותר היא על מזון (54.2% מההכנסות) ואחריה - ההוצאה על עבודה (10.4%).

בשנתון מועצת החלב לשנת 2018 צוין כי מחיר המטרה היה 2.021 ש"ח לליטר, סך ההכנסות, כולל מבשר, היה 2.141 ש"ח לליטר, סך ההוצאות היה 2.195 ש"ח לליטר, וההפסד היה 5.36 אגורות לליטר.⁵²

בלוח 18 מוצג הערך הכספי של ענף החלב הגולמי בשנים 2000, 2010, 2017 ו-2018.

לוח 18: תפוקה כספית של החלב הגולמי (מיליוני ש"ח, 2000, 2010, 2017-2018)⁵³

⁵⁰ סקר רווחיות ענף רפת החלב, 2015 ו-2017.

⁵¹ במחירי 2015.

⁵² מועצת החלב, **שנתון 2018**.

⁵³ הלמ"ס, חשבון ענף החקלאות, **תפוקה חקלאית לפי ענף ותוצר**, 2 בספטמבר 2019. החל בשנת 2005 נעשו שינויים בשיטות החישוב של התפוקה הצמחית לצריכה מקומית. כמו כן, מחירי המוצרים הותאמו לממוצע השנתי.

שנה	2000	2010	2017	2018	שיעור שינוי 2010-2018
חלב בקר	1,785.3	2,389.1	3,065.8	3,197.6	134%
חלב כבשים	49.6	52.6	74.9	65.0	124%
חלב עיזים	25.9	74.6	97.2	93.3	125%
סך הכול	1,860.8	2,516.3	3,238.0	3,355.9	133%

על פי הלוח, בשנים 2010 עד 2018 עלתה התפוקה הכספית של ענף החלב הגולמי בשיעור של 133%, ובשנת 2018 הייתה כ-3.35 מיליארד ש"ח.

2.3 פעילות מועצת החלב

על פי תזכיר ההתאחדות החקלאית (1965), המטרות העיקריות של המועצה הן אלה: קידום הרמה המקצועית של ענף החלב, ובפרט חתירה לשיפור טיבו וניקיונו של החלב; פעילות בתיאום עם הממשלה לתכנון ייצור חלב ולאספקתו למחלבות; קיום, בהשתתפות הממשלה או בלעדיה, של **קרנות להבטחת מחירים ליצרנים** בעד החלב, או לתכלית ביצוע מטרותיה; רכישת חלב עודף ממשווקים בעלי מחלבות, עיבודו למוצרי חלב ואחסונו; שיווק חלב ומוצרי חלב באמצעות משווקים בעלי מחלבות וכן סיוע במימון ייצור החלב; ארגון, עידוד וקיום שיתוף פעולה בין יצרני חלב ובין המשווקים בעלי המחלבות והנעה להגברת הצריכה של מוצרי חלב.

בלוח 19 מפורט תקציב מועצת החלב בשנים 2016-2018. תקציב מועצת החלב ממומן מהיטל הנגבה מכוח חוק תכנון משק החלב בסך של 3.8 אגורות לליטר (נכון לשנת 2018), כלומר מהכנסה נאמדת של כ-59 מיליון ש"ח (לפי ייצור של כ-1.5 מיליארד ליטר). יש לציין כי ההיטל מוכר בתחשיב מחיר המטרה.

לוח 19: תקציב מועצת החלב (אלפי ש"ח, 2016-2018)⁵⁴

הפער בביצוע התקציב של מועצת החלב בשנת 2018 אל מול שנת 2017 נוצר ברובו בעקבות עלייה חדה של 238% בוויסות החלב.

סעיף	תקציב 2016	תקציב 2017	ביצוע 2017	תקציב 2018	ביצוע 2018	תקציביות	חריגות תקציביות	שיעור הגידול בביצוע 2017-2018
תפעול שוטף, השקעות ורזרבה	10,143	10,318	9,870	10,190	10,194	0.0%	0.0%	3.3%
פעולות הסברה	4,000	4,000	3,203	4,000	2,553	-36.2%	-36.2%	-20.3%
פעילות מדעית ורפואית	1,232	1,732	1,690	1,732	1,879	8.5%	8.5%	11.2%
מחקרים ופעולות הדרכה	4,580	4,000	4,000	4,000	4,000	0.0%	0.0%	0.0%
המערך הארצי לאיכות החלב ובריאות העטין	3,106	3,179	3,271	3,244	3,077	-5.1%	-5.1%	-5.9%
ביטוח עדר הבקר למקרים של אירועי תמותה ופסילת בשר משווק	8,500	7,800	7,835	8,200	8,566	4.5%	4.5%	9.3%
ביטוח איכות החלב	300	300	227	300	393	31.0%	31.0%	73.1%
תמיכה במעבדה מרכזית לבדיקות חלב	700	650	685	864	854	-1.2%	-1.2%	24.7%
השתתפות בהחזקת ספר העדר	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	0.0%	0.0%	0.0%
סקרים, מידע כלכלי וקשרי חוץ	610	610	603	610	546	-10.5%	-10.5%	-9.5%
ייעוץ, יחסי ציבור ודוברות	578	578	578	580	580	0.0%	0.0%	0.3%
השתתפות בפעולות השירותים הווטרינריים ומינהל המחקר החקלאי	60	60	60	60	30	-50.0%	-50.0%	-50.0%

⁵⁴ שנתוני מועצת החלב, [שנתוני השנים 2016-2018](#), פרסומים תקופתיים.

שיעור הגידול בביצוע 2017- 2018	חריגות תקציביות	ביצוע 2018	תקציב 2018	ביצוע 2017	תקציב 2017	תקציב 2016	סעיף
238.3%	166.7%	64,068	24,019	18,941	22,294	18,228	ויסות חלב
-10.8%	-28.7%	107	150	120	150	150	שולחן מגדלי בקר לבשר
76.2%	9.6%	252	230	143	280	400	טיפוח ההון האנושי והדרכה
-0.8%	-17.1%	2,081	2,510	2,098	2,487	2,268	פעולות בענף הצאן
80.7%	60.0%	102,680	64,189	56,824	61,938	58,355	סך הכול

מהנתונים עולה כי רוב הפער בביצוע התקציב של שנת 2018 לעומת שנת 2017 נוצר בעקבות עלייה חדה בשיעור של 238% בהוצאה על ויסות החלב. ויסות החלב פירושו טיפול בפינוי עודפים, וכיוון שבשנת 2018 היה ייצור עודף הושקעו משאבים רבים בטיפול בפינוי העודפים, כלומר הפיכת עודפי החלב שיוצרו לאבקת חלב, ויצואן. כמו כן, פינוי עודפים בשנת 2018 גרם לגירעון בקרנות המועצה ולקושי בהמשך ויסות הענף לפי מדיניות המכסות הקיימת. יש לציין כי המועצה ממליצה לצמצם את מכסות הייצור, אולם אין החלטה של שר החקלאות בנושא ושורת אי-ודאות בנוגע לשנת 2020.⁵⁵

2.4 מכסות ייצור החלב

2.4.1 כללי

כמות החלב הגולמי שרשאי מי שעוסק בייצור ובשיווק חלב לייצר ולשווק מדי שנה מכונה מכסת ייצור החלב. המכסות נקבעות בוועדת המכסות, לפי סעיף 7 בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011.⁵⁶

שיטת קביעת המכסות לייצור חלב היא הדרך של הרגולטור לפקח על כמות החלב הגולמי המיוצרת. בכל שנה קובע שר החקלאות ופיתוח הכפר את היקף ייצור החלב הכולל, קרי את המכסה הארצית, על פי היקף הצריכה החזוי באותה שנה. על תחזית הצריכה השנתית של החלב מופקדת מועצת החלב. המכסה הארצית הכוללת מחולקת למכסות חלב פרטיות המוקצות ליצרני חלב, והם בלבד מורשים לייצר חלב בישראל ולשווקו. מכסת החלב שנקבעת לכל יצרן היא כמות החלב הגולמי שהוא מורשה לייצר באותה שנה ושביגיה הוא זכאי לתמורה הנקבעת מראש. העיסוק בייצור חלב הוא מוגבל ומתאפשר רק למי שהוקצתה לו מכסת חלב על פי דין. במקרה שבו היקף ייצור החלב הכולל גדל, או שהמכסה הארצית הכוללת גדלה, מקבל כל יצרן את חלקו היחסי כפי שנקבע מראש והיתר מחולק לפי תקנות שקובע שר החקלאות.

חלוקת המכסות מבוססת על יחס היסטורי קבוע: 58% במגזר השיתופי (קיבוצים) ו-42% במגזר המשפחתי (מושבים). הרפתות במגזר השיתופי גדולות במידה ניכרת מהרפתות במגזר המשפחתי, ועל כן הסדר זה מגביל למעשה הקצאת מקורות יעילה במשק החלב.

מכסות ייצור החלב היא כמות החלב הגולמי שמי שעוסק בייצור ובשיווק חלב רשאי לייצר ולשווק בשנה כלשהי, כפי שקובעת ועדת המכסות, ועל פי סעיף 7 בחוק תכנון משק החלב.

כמות החלב הגולמי שהעוסק בייצור חלב ובשיווקו מורשה לייצר ולשווק מדי שנה מכונה מכסת ייצור החלב ונקבעת בוועדת המכסות, לפי סעיף 7 בחוק תכנון משק החלב.

⁵⁵ ד"ר יעל קהל, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

⁵⁶ חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011.

**המכסות גדלו בשנים
2009–2018 בשיעור
של 24.6% לעומת
גידול בשיעור של
27.3% בייצור
בפועל.**

יתרה מכך, לפי סעיף 8 בחוק החלב הקמת רפת חדשה וייצור חלב מצריכים אישור וקבלת מכסות מוועדת המכסות. מכסה תינתן רק לבעל עדר המתגורר ביישוב שבו נמצא העדר בקביעות (סעיף 7ג בחוק).

2.4.2 ועדת מכסות

ועדת המכסות, הקובעת כאמור את גובה וחלוקת המכסות מדי שנה, מתכנסת לפי הצורך, בעקבות בקשות המובאות לפתחה. בוועדת המכסות חברים מנכ"ל מועצת החלב – שאף משמש יושב-ראש הוועדה – ושני נציגים ממשרד החקלאות הממונים בידי שר החקלאות. לוועדת המכסות יש סמכות בלעדית לקבוע מכסות חלב ליצרנים, לשנות את המכסות, להעבירן ולעשות בהן כל פעולה אחרת לפי הוראות חוק תכנון משק החלב. חלוקת המכסות היא היסטורית ונקבעת על ידי מינהל מכסות הייצור. הוועדה מוסמכת לאשר שותפויות בין רפתות, אולם יש מגבלה על שותפות: היא יכולה לכלול עד שלושה שותפים שהמרחק ביניהם אינו עולה על המרחק שנקבע בתקנות. הוועדה מחלקת את תוספת מכסות הייצור יחסית לגודלן של הרפתות ואת היתר היא מחלקת לפי תקנות שקובע השר.

נוסף על כך, הוועדה דנה בבקשות של רפתנים חדשים ובודקת אם הם עומדים בתנאי הסף שנקבעו בחוק. המכסות הן סחירות אולם סחירותן מותנית באישור לפי נוהל ניוז מכסה, ואישור זה ניתן באמצעות ועדת המכסות.

בלוח 20 להלן מוצג הגידול במכסות חלב, בייצור חלב ובצריכת חלב ומוצריו לנפש בשנים 2009–2018.

לוח 20 – הגידול במכסות, באוכלוסייה ובצריכת חלב ומוצריו לנפש (במחירי 2015)⁵⁷

שנה	במיליוני ליטרים		הוצאה במיליוני ש"ח		הוצאה לנפש בש"ח	
	מכסות	ייצור	חלב ומוצרי	סך מזון	חלב ומוצרי	סך מזון
2009	1,220	1,217	9,018	82,108	10,968.8	1,204.7
2010	1,240	1,252	9,362	85,060	11,157.5	1,228.0
2011	1,313	1,338	9,505	87,613	11,281.9	1,224.0
2012	1,318	1,344	9,750	90,564	11,448.6	1,232.5
2013	1,365	1,372	9,813	93,799	11,638.3	1,217.6
2014	1,373	1,456	9,780	97,929	11,919.7	1,190.4
2015	1,374	1,372	10,185	102,035	12,175.9	1,215.4
2016	1,415	1,450	10,637	105,939	12,396.3	1,244.7
2017	1,458	1,513	10,992	109,910	12,614.0	1,261.5

⁵⁷ **מכסות וייצור:** מועצת החלב, [שנתון 2018](#). **צריכה פרטית:** הלמ"ס, רבעון לסטטיסטיקה של מקרו כלכלה אפריל-יוני 2019, [הוצאה לצריכה פרטית על מזון, משקאות וטבק, לפי סוג](#). שנים אחדות, כניסה: 10 בספטמבר 2019. **אוכלוסייה ממוצעת:** הלמ"ס, שנתון 2019, לוח 2.1 – [אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה](#), גידול בשיעור מצטבר של 18.7%, כניסה: 10 לספטמבר 2019. צריכה פרטית לנפש התקבלה על ידי חילוק סך כל הצריכה באוכלוסייה הממוצעת, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

הוצאה לנפש בש"ח		הוצאה במיליוני ש"ח		במיליוני ליטרים		שנה
חלב ומוצרי	סך מזון	חלב ומוצרי	סך מזון	ייצור	מכסות	
1,256.1	12,623.2	11,158	112,129	1,549	1,520	2018
4.3%	15.1%	23.7%	36.6%	27.3%	24.6%	שינוי

הנתונים מראים כי כמות המכסות גדלה בשנים 2009–2018 בשיעור של 24.6% לעומת גידול בשיעור של 27.3% בייצור בפועל. בתקופה זו גדלה האוכלוסייה בשיעור של 18.7%. הצריכה של חלב ומוצריו בשנת 2018 הייתה 11,158 מיליוני ש"ח – גידול בשיעור של 23.7% לעומת 2009, בהשוואה לגידול בשיעור של 36.6% בצריכת מזון ומשקאות לא אלכוהוליים. סך הצריכה לנפש של חלב ומוצרי בשנת 2018 היה כ-1,256 ש"ח – גידול בשיעור של 4.3% לעומת שנת 2009, בהשוואה לגידול בשיעור של 15.1% בצריכה לנפש של מזון ומשקאות לא אלכוהוליים. העלייה המתונה בצריכה לנפש של חלב ומוצריו לעומת צריכת מזון ומשקאות עשויה לנבוע משינויים בהעדפות הצרכנים ומשינויי מחירים יחסיים.

2.4.3 מכסות יבוא החלב⁵⁸

מכסות היבוא מוצרי החלב נקבעות בידי שר האוצר, בדרך כלל בהסכמות עם החקלאים. מכסות היבוא בפטור מחולקות על ידי ועדת המכסות של משרד הכלכלה. במקרה שבו שר האוצר מחליט להפחית את שיעור המכס, יכול היבואן לשלם את המכס המופחת ולייבא את המוצר מחו"ל. מוצרי החלב המיובאים הם על פי רוב גבינות קשות, חמאה ואבקת חלב, אך לא חלב ניגר, בשל חיי המדף הקצרים של התוצרת הניגרת. משרד האוצר נמסר כי התבוננות על פתיחת המכסות הפטורות ממכס של 2015 מראה כי הורדת מכסים עשויה להוביל להגברת התחרות בענף ולירידת מחירים.

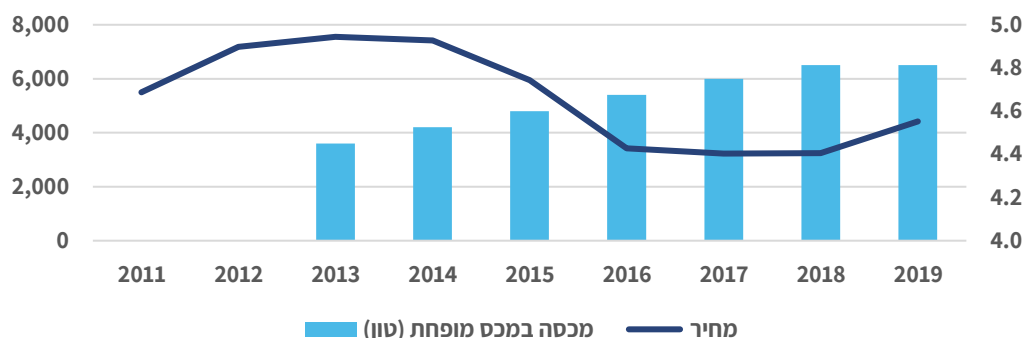
בתרשים 6 להלן מתוארים השינוי במכסות ליבוא גבינה צהובה והשינוי במחיר הממוצע של גבינה.

את מכסות היבוא של מוצרי חלב קובע שר האוצר, בדרך כלל בהסכמות עם החקלאים. מכסות היבוא בפטור מחולקות על ידי ועדת המכסות של משרד הכלכלה.

משנת 2014 עד שנת 2019, במקביל לגידול של כ-55% במכסות היבוא חלה ירידה של כ-8% במחיר הממוצע של גבינה צהובה.

⁵⁸ מוכר גם במינוח "מכסות מכס" (Tariff Rate Quota), כלומר מכסה שבה המכס נמוך יותר מהמכס הרגיל או שאין בגינה מכס בכלל. אפשר לייבא במכס הרגיל גם מעבר לכמות שמוגדרת כמכסת מכס.

תרשים 6 – השינויים במכסות ליבוא גבינה צהובה ובמחיר הממוצע של גבינה⁵⁹



מהתרשים אפשר ללמוד כי משנת 2014 עד שנת 2019, בד בבד עם גידול של כ-55% במכסות היבוא חלה ירידה של כ-8% במחיר הממוצע של גבינה צהובה.

בחודש יוני 2011 הוקמה ועדת קדמי לבידוק התחרותיות והמחירים בשוקי מוצרי המזון והצריכה. הוועדה מצאה כי מקטע יצרני המזון הוא הריכוזי ביותר בכל שרשרת הערך בשוק המזון בישראל וכי ניתן לייבא חלק ממוצרי המזון על מנת ליצור חלופה תחרותית למוצרים המקומיים. בעקבות זאת, אחת מהמלצות הוועדה הייתה מיצוי הדרכים להקצאה יעילה יותר של מכסות היבוא, כדי להגביר את התחרותיות בתעשיית המזון ולצמצם חסמי יבוא. בעקבות המלצות הוועדה, נקטה הממשלה פעולות להפחתת יוקר המחיה במגוון אפיקים, בין היתר על ידי הסרת חסמים מכסיים ולא-מכסיים במגוון ערוצי היבוא.

בשנת 2014 הוקם צוות משותף להורדת מחירי החלב והבשר בהשתתפות מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל משרד הכלכלה והממונה על התקציבים והממונה על ההגבלים העסקיים ובראשות מנכ"לית משרד האוצר דאז. במסגרת הצוות נבחנו מאפייני משק החלב ונערכה השוואת מחירים עם מדינות בעולם. בהשוואה התברר כי מחירי מוצרי החלב בישראל גבוהים בשיעור של עשרות אחוזים מן הממוצע במדינות המפותחות, בעיקר בגין תחרות מועטה בין המחלבות הגדולות ובגין עלות דרישות הכשרות, לרבות במוצרים המפוקחים. בין היתר החליט הצוות על פתיחת מכסות יבוא פטורות ממכס (0%) למוצרי חלב רבים ובהיקף ניכר – כ-20% מסך הצריכה המקומית: **יותר מ-6,500 טון גבינות קשות, 1,250 טון חמאה ושמנת ו-1,500 טון יוגורט**. נוסף על כך, הצוות החליט שיגובשו נהלים חדשים לחלוקת המכסות הפטורות ממכס, כדי להבטיח הורדת מחירים לצרכן. כמו כן, לשם הגברת התחרות הוחלט על הפעלת תוכנית לתמיכה במחלבות קטנות כדי להביא להגדלת נתח השוק שלהן ולהרחבת מגוון

⁵⁹ מכסות יבוא: החלטת ממשלה 1548, [הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר](#), 4 במאי 2014, מחירים: הלמ"ס, [מחירי גבינה צהובה מחלב בקר](#), כניסה: 30 בדצמבר 2019.

מוצריהן. עוד הוחלט על תקצוב של 65 מיליון ש"ח להתאמת רפתות לתקני איכות הסביבה ולהגברת היעילות בתחום.⁶⁰

דוגמה להשפעת היבוא על המחירים בשוק היא השינויים בשוק הבשר הטרי. בשנים האחרונות ננקטו כמה צעדים לפתיחת ענף בשר הבקר הטרי ליבוא – הפחתת המכס הקצוב מ-13 ש"ח לק"ג ל-6.5 ש"ח לק"ג, והפחתה נוספת ל-0 ש"ח מכס קצוב עד 2020, בתוספת 12%. לפי ניתוח הכלכלן הראשי במשרד האוצר, הצעדים הובילו לגידול ניכר ביבוא בשר טרי: בספטמבר 2017 משקל היבוא היה כ-44% מהשוק, לעומת 7.5% בשנת 2015 וכמעט אפס בשנת 2014. הגידול ביבוא לווה בירידה בשיעור של 7% עד 17% במחירים לצרכן.⁶¹ יצוין כי נוסף על השפעות אפשריות על המחיר, פתיחת השוק ליבוא עשויה גם להגדיל את מגוון המוצרים המוצעים לצרכנים.

להערכת משרד החקלאות, במקרה שבו יופחת שיעור המכס על היבוא, יגדל משקל היבוא בכ-25%.

מנגד, אגף השקעות ומימון במשרד החקלאות הציג הערכה של מצב ענף החלב בישראל במקרה ש יבוא מוצרי החלב לישראל יגדל.⁶² להערכת משרד החקלאות, אם יופחת שיעור המכס על היבוא, יגדל משקל היבוא בכ-25%, וגידול כזה עשוי להעמיד בספק את הכדאיות הכלכלית של הייצור המקומי. כאמור, בשנת 2018 משקל היבוא מכלל הייצור היה כ-18.8% במונחי חלב גולמי. להערכת אנשי משרד החקלאות, הפחתת שיעורי המכסים עשויה להוביל למעבר של השוק המוסדי (הצורך כ-15% מסך הצריכה במשק), לצריכת חלב עמיד (שאותו אפשר לייבא מבחינה לוגיסטית), וגם מהלך זה יוביל לצמצום ייצור החלב המקומי.

טענה נוספת היא כי הפחתת שיעורי המכס אינה מובילה להפחתת המחירים לצרכנים באותו שיעור אלא מתחלקת לאורך שרשרת הייצור והשיווק כולה.⁶³ לעומת זאת, מחקרים אחרים מלמדים כי הפחתת שיעורי המכס בקביעות ולאורך זמן מובילה לירידה חדה במחיר לצרכנים.⁶⁴

לטענת נציגי המחלבות המרכזיות, אם יוחלט על פתיחת השוק ליבוא, יש לנקוט במקביל מהלכים נוספים – בעיקר הפחתת מחיר המטרה, כדי שהתעשייה המקומית תוכל להתחרות ביבוא בתנאים דומים.

⁶⁰ משרד האוצר, [הצוות להורדת מחירי הבשר והחלב בראשות מנכ"לית משרד האוצר, יעל אנדורן: שוק הבשר ו-20% ממוצרי החלב יפתחו ליבוא מחו"ל](#), 23 באפריל 2014.

⁶¹ אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, [סקירה כלכלית שבועית](#), 3 בדצמבר 2017. המקורות במחקר לבחינת השינוי במחירים הם הלמ"ס ונילסן.

⁶² צביקה כהן, סמנכ"ל בכיר השקעות ומימון, משרד החקלאות, פגישה, 19 במרץ 2019.

⁶³ להרחבה ראו: איתמר מילרד, [השפעת הסכם מכסות פטורות ממכס לקראת חג הפסח 2016 על מחירי המוצרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 ביולי 2016.

⁶⁴ להרחבה ראו: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח ענפי ההלבשה והטקסטיל בעשורים האחרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 באוקטובר 2018.

2.5 פיקוח על המחירים לצרכן

בשנת 2019 מחירי 12 מוצרי חלב היו נתונים לפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: משרד החקלאות), לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996. את המחירים קובעת ועדת מחירים בין-משרדית שחברים בה נציגי משרד האוצר ומשרד החקלאות. יש לציין כי מדדי המחירים של הלמ"ס אינם מתייחסים בהכרח למוצר בודד, כמקובל בפיקוח על מחירים, אלא לקטגוריה של מוצרים והמוצרים המפוקחים נכללים בחלק מקטגוריות אלו. לדוגמה, המדד "לבן, יוגורט ומעדני חלב" מבטא את השינויים במחירים של מגוון מוצרים, שחלקם הקטן בפיקוח (אשל וגיל). המדד "גבינה" מבטא את השינויים במגוון מוצרי גבינה, שחלקם בפיקוח (גבינה קשה עמק, גבינה קשה גלבוע, גבינה לבנה 5%).

בלוח 21 להלן מוצג השינוי במחירי מוצרים בפיקוח בהשוואה לשינוי במחירים בקטגוריה הרחבה יותר אשר מפורסמת על ידי הלמ"ס (ראו בלוח 15 לעיל).

לוח 21 – השינוי במחירי מוצרי חלב בפיקוח לעומת השינוי בקטגוריית המוצרים⁶⁵

מוצר	אריזה	מחיר בש"ח		שינוי מחיר ב-%	
		2018	2008	מפוקח	קטגוריה למ"ס
חלב טרי 3% שומן	שקית 1 ליטר	5	4.75	5.3%	2.4%
חלב טרי 1% שומן	שקית 1 ליטר	4.65	4.46	4.3%	2.4%
חלב טרי 3% שומן	קרטון 1 ליטר	5.75	5.91	-2.7%	2.4%
חלב טרי 1% שומן	קרטון 1 ליטר	5.40	5.56	-2.9%	2.4%
אשל 4.5% שומן	גביע 200 מ"ל	1.55	1.5	3.3%	18.9%
גיל 3% שומן	גביע 200 מ"ל	1.4	1.38	1.4%	18.9%
שמנת חמוצה 15% שומן	גביע 200 מ"ל	2.2	2.11	4.3%	4.9%
שמנת מתוקה 38% שומן	קרטון 250 מ"ל	5.95	5.59	6.4%	4.9%
חמאה רגילה 100 גרם	חבילה 100 גרם	3.8	3.06	24.2%	23.0%
גבינה קשה עמק	חריץ 1 ק"ג	41.3	42.8	-3.5%	1.0%
גבינה קשה גלבוע	חריץ 1 ק"ג	39.25	40.45	-3.0%	1.0%
גבינה לבנה 5%	גביע 250 גרם	4.6	4.33	6.2%	1.0%

מהנתונים אפשר לראות כי המחירים המפוקחים של שקית חלב 3% שומן ושקית חלב 1% שומן עלו ב-5.3% וב-4.3%, בהתאמה, בעוד מחירי מוצרים אלו הנמכרים בקרטון ירדו ב-16.9%. מדד מחירי החלב (קטגוריה רחבה המפורסמת על ידי הלמ"ס וכוללת מוצרים שאינם בפיקוח, כמו חלב עם ויטמינים) עלה בתקופה זו בשיעור של 2.4%. המחיר המפוקח של חמאה עלה באותה תקופה בשיעור של 24.2%, לעומת עלייה של 23% בקטגוריה הרלוונטית של הלמ"ס (המוצר המפוקח הוא הרכיב העיקרי בקטגוריה). המחירים המפוקחים של גבינה קשה עמק וגבינה קשה גלבוע ירדו בשיעור של 3.5% ו-3%, בהתאמה, והמחיר המפוקח של גבינה לבנה

⁶⁵ מחירי 2008: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [ארכיון פרסומי המפקח כל המחירים](#), כניסה: 19 ביוני 2019. מחירי 2018: משרד הכלכלה והתעשייה, [מחיר מוצרי צריכה בפיקוח](#), כניסה: 19 ביוני 2019. מחיר השמנת המתוקה והגבינה הלבנה הרכה נכנסו לפיקוח החל מינואר 2014. משרד החקלאות, [הודעה](#), 30 בדצמבר 2013. המחירים כוללים מע"מ.

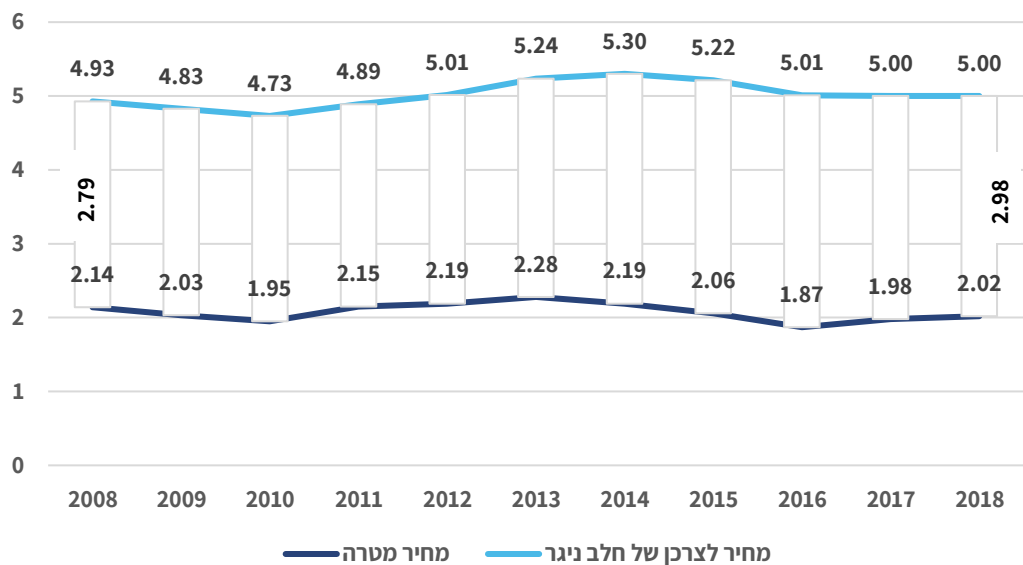
5% עלה בשיעור של 6.2%, לעומת עלייה בשיעור של 1% במחירי המוצרים הנכללים בקטגוריה הרחבה.

כאמור בסעיף 1.3, נתח המכירות של המוצרים בפיקוח הוא 40%-50% מכלל המכירות של חלב ומוצריו, אולם יש שונות רבה בין המחלבות בכל הנוגע למכירת מוצרים אלו: עיקר החשיפה למוצרים מפוקחים היא של חברת תנובה, המספקת את כל 12 המוצרים המפוקחים. לעומת זאת, החשיפה של חברת שטראוס מועטה באופן ברור, והמוצרים בפיקוח הם אחוזים בודדים מכלל המכירות שלה בשוק החלב ומוצריו - בעיקר גבינה לבנה.

עוד טענה שמעלים נציגי המחלבות היא כי ראוי שפיקוח על מחירי מוצרים יהיה על מוצרים בריאים יותר שיש להם ערך תזונתי גבוה יותר.⁶⁶

בתרשים 7 מוצג מחיר המטרה והמחיר לצרכן של החלב הניגר בשנים 2008-2018.

תרשים 7 - מחיר המטרה הממוצע והמחיר לצרכן של חלב ניגר (בש"ח, מחירים שוטפים)⁶⁷



בעשור 2008 עד 2018 הפער בין מחיר המטרה למחיר לצרכן עלה מ-2.79 ש"ח לליטר בשנת 2008 ל-2.98 ש"ח לליטר בשנת 2018, עליה בשיעור של כ-7%.

מהנתונים עולה כי בעשור 2008-2018 הפער בין מחיר המטרה למחיר לצרכן עלה מ-2.79 ש"ח לליטר בשנת 2008 ל-2.98 ש"ח לליטר בשנת 2018 - עלייה בשיעור של כ-7%. יש לציין כי מדובר במחירים שוטפים, וכי בסיסי ההצמדה של מחיר החלב לצרכן ושל מחיר מטרה שונים.

במשטר האסדרה הנהוג כיום, ענף המחלבות נתון לסד מחירים מפוקחים הן ברכישת חלב גולמי, שהוא חומר הגלם העיקרי, והן במכירת חלב וחלק ממוצרי החלב.

⁶⁶ קרן שיינמן, מחלבות טרה, פגישה, 14 בינואר 2020.
⁶⁷ מועצת החלב, [שנתוני השנים 2012-2018](#), פרסומים תקופתיים.

**מחירי המוצרים
שהוצאו מהפיקוח עלו
בעשור האחרון, אולם
חלקם עלו בשיעור
נמוך יחסית.**

מחירי הפיקוח נקבעים באמצעות נוסחה שנקבעה על ידי ועדת המחירים, ועדה הפועלת בראשות משרד האוצר וחברים בה נציגים ממשרדי האוצר, הכלכלה והחקלאות. רכיבים מרכזיים בנוסחה זו הם מחיר המטרה, העלויות של המחלבות בייצור מוצרי החלב מהחלב הגולמי ועלויות השיווק של המחלבות, כפי שמפורסם בדוחות השנתיים של מועצת החלב.⁶⁸ ועדת המחירים מגישה לשרים הצעה לצו הקובע את מחירי המוצרים המפוקחים. ועדת המחירים מתכנסת לפחות פעם אחת מדי רבעון כדי לבחון את השינויים במדדי התשומות לייצור חלב.

במאי 2006 היו 20 מוצרי חלב נתונים לפיקוח מחירים לפי פרק ה' בחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996. בשנים האחרונות הוסר הפיקוח על מחירי חלק ממוצרי החלב שהיו בפיקוח לפי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.

לדוגמה, בשנת 2006 הוסר הפיקוח על גבינות קוטג' 5% שומן ו-9% שומן (על מוצרים אלה עדיין חלה חובת דיווח לפי פרק ז' לחוק), ובשנת 2007 הוסר הפיקוח על מעדן חלב בטעמים (דני) ומעדן חלב בקצפת (מילקי).

בלוח 22 להלן מוצגת התפתחות מחירי המוצרים שהוצאו מהפיקוח.

לוח 22 – מחירי מוצרי חלב שהוצאו מהפיקוח (2006 ו-2018)⁶⁹

מוצר	אריזה	מחיר ערב הוצאת הפיקוח	מחיר 2018	שיעור השינוי
גבינת קוטג' 5% שומן	גביע, 250 גרם	4.82	5.20	7.9%
גבינת קוטג' 9% שומן	גביע, 250 גרם	4.91	5.50	12.0%
מעדן חלב בטעמים (דני)	גביע, 125 גרם	1.60	2.60	62.5%
מעדן חלב עם קצפת	גביע, 175 מ"ל	2.09	2.80	34.0%
חלב עמיד	קרטון, 1 ליטר	6.27	6.70	6.9%

מהנתונים אפשר לראות כי מחירי המוצרים שהוצאו מהפיקוח עלו בעשור האחרון עלו, אולם חלקם עלו בשיעור נמוך יחסית, כמו גבינת קוטג' 5%, שמחירה עלה בכ-7.9% וגבינת קוטג' 9%, שמחירה עלה בכ-12.0%. יש לציין כי מחיר גבינת קוטג' הגיע לשיא בחודש יוני 2011: המחיר ליחידה היה כ-8 שקלים, עלייה של 66.6%. מחיר זה הצית, בין היתר, מחאה חברתית בנושא יוקר המחיה (אשר כונתה "מחאת הקוטג'"). במהלך המחאה ירד המחיר לכ-5.5 ש, ומאז הוא

⁶⁸ עד לשנת 2019 נסקרו רק הדוחות השנתיים של חברת תנובה אולם משנת 2019 ואילך נסקרים גם הדוחות של מחלבות טרה. המחירים כוללים מע"מ.

⁶⁹ **מחירים לפני הורדת הפיקוח:** משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הודעות לעיתונות, עדכון במחירי מוצרי החלב שבפיקוח, [באוגוסט 2007](#), [27 ביולי 2006](#) ו-[31 באוגוסט 2005](#), וכן: [החלב העמיד יוצא מפיקוח המחירים](#), 27 במאי, 2008, כניסה: 27 במרץ 2019. **מחירי 2018:** אתרי רשתות המזון הגדולות. ([שופרסל](#), [יינות ביתן](#) ורמי לוו)

לא השתנה – נראה כי בעיקר עקב רגישות הציבור למחיר מוצר זה. במחקר אקדמי נמצא כי גמישות הביקוש⁷⁰ של הצרכנים לקוטג' עלתה בעקבות חרם הצרכנים בקיץ 2011, וככל הנראה הייתה עלייה גם בגמישות הביקוש למוצרי מזון אחרים. לפי המחקר, גמישות הביקוש עלתה בעיקר בקרב צרכנים בתל אביב וצרכנים המחוברים לרשתות החברתיות.⁷¹

חלק ממחירי המוצרים שהוצאו מפיקוח עלו בשיעור חד יחסית: מחיר מעדן החלב בטעמים (דני) עלה בשיעור של כ-62.5%, מחיר מעדן חלב עם קצפת (מילקי) עלה בכ-34% ומחיר חלב עמיד עלה בכ-6.9%. משנת 2006 עד שנת 2018 עלה מדד המחירים בכ-18.9%, ומשנת 2008 עד שנת 2018 הוא עלה בכ-12.8%. בחינת היקף הצריכה של מעדני החלב מעידה על ירידה הדרגתית בשנים האחרונות. הסיבות לירידה עשויות להיות העלייה החדה במחירים ושינוי בהעדפות הציבור עקב שיקולי בריאות.⁷²

בשנת 2018 המליצה ועדת המחירים הבין-משרדית על העלאת המחירים המפוקחים, אולם שר האוצר סירב לחתום על צו ההעלאה, והמחלבות (תנובה וטרה) עתרו לבג"ץ. בעקבות החלטת בג"ץ השר חתם והמחירים הועלו.⁷³

במחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמצא כי יש חסרונות רבים בפיקוח על מחירים לצרכן לאורך זמן, ובהם:⁷⁴

- המפוקח הוא גוף כלכלי הבקי בענף ומחזיק בידיו את כל המידע בדבר עסקיו. בדרך כלל המפקח בקי בענף פחות מהמפוקח. פער זה בולט יותר כאשר מדובר בגופי רגולציה חלשים הנתונים ללחצים, ובהם לחצים פוליטיים;
- לרוב אין למפקח כלי אכיפה נוקשים, ועובדה זו ידועה גם למפוקחים;
- פיקוח על מחירים מביא להגדלת הרגולציה בענף, ולכן מגדיל חסמי כניסה ועשוי דווקא להרחיק מתחרים חדשים מלהיכנס לאותו ענף;
- פיקוח על מחירים בשוק שבו מעט מתחרים יכול להביא ליצירת מעין קרטליזציה, שמשמעותה היא שכל המתחרים מתיישרים לפי המחיר המרבי;
- המפוקחים יכולים לנקוט צעדים כדי לעקוף את הרגולציה, כגון ייצור מוצרים דומים שעליהם

⁷⁰ **גמישות הביקוש:** שיעור השינוי בכמות בעקבות השינוי במחיר. אם שיעור השינוי זהה, גמישות הביקוש **יחידתית** והפדיון נותר קבוע. אם שיעור השינוי בכמות קטן משיעור השינוי במחיר, גמישות הגמישות נמוכה (**ביקוש קשיח**) והפדיון גדל. אם שיעור השינוי בכמות גדול משיעור השינוי במחיר, גמישות הביקוש גבוהה (**ביקוש גמיש**) והפדיון קטן.

⁷¹ Igal Hendely, Northwestern University, Saul Lachz, The Hebrew University, Yossi Spiegel, Tel Aviv University, [Social Media and Consumers Countervailing Power: The Cottage Cheese Boycott](#), February 11th 2014.

⁷² הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2017, [לוח 1.1: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת \(מוצרים בודדים\) בחמישונים של משקי בית](#), סך-הכול לא מסתכם בגין עיגולים. גישה: 9 לספטמבר 2019.

⁷³ בית המשפט העליון, פסק דין, [בג"ץ 5124/18](#), 27 בפברואר 2019.

⁷⁴ להרחבה ראו: אלעזר שוורץ ותמיר אגמון, [בחינה של החזרת הפיקוח על מחירי מוצרי החלב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביוני 2011.

לא חל פיקוח. אם היצרן מייצר מוצרים רבים, כגון מחלבה או מאפייה, יהיה לו תמריץ לסבסוד צולב, כלומר היצרן יעלה את מחירי המוצרים הלא-מפוקחים (כמו מעדני חלב) כדי לפצות על הירידה ברווחיות במכירת מוצרים מפוקחים (כמו חלב).

- במקרים מסוימים מחיר מפוקח של מוצר כלשהו עשוי להקטין את הכדאיות הכלכלית של היצרנים לייצרו עד לרמה של הפסקת הייצור.

2.6 מדיניות משרדי הממשלה

2.6.1 כללי

שלושה משרדי ממשלה מרכזיים הנוגעים לעניין משק החלב התייחסו למחירי החלב כחלק מהותי מהטיפול ביוקר המחיה ולרפורמות מבניות בדרך המצביעה על תפיסה ממשלתית כי יש בעיה מבנית שורשית וכי יש לתקנה.

משרד האוצר נקט כמה אמצעים להגברת התחרות בשוק המחלבות, ובהם הפחתת המכסים על יבוא חלק ממוצרי החלב ומתן עדיפות בהקצאת היבוא לחברות הקטנות יותר. **חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014**, נחקק במטרה להגביל את כוחן של יצרניות המזון הגדולות, ובכללן המחלבות הגדולות, מול ספקיהן.

בספר תוכניות העבודה לשנת 2019 ציין **משרד האוצר** כי אחת המטרות לשנת זו היא **הפחתת יוקר המחיה**. לשם כך פירט משרד האוצר את הדרכים שבהן הוא מתכנן לעמוד ביעד. שלוש מארבע המשימות הן: הפחתת שיעורי מכסים בתחום החלב, הפחתת מחיר המטרה לחלב וייעול משק החלב. מדדי התפוקה למשימות אלו הם: הבאה לאישור של שינוי צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012; הבאה לאישור של תיקוני חקיקה בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011; תיקון תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב) התשע"א-2011; גיבוש נהלים לתקצוב ולייעול משק החלב. מדדי התוצאה להשלמת המשימות הם: **ירידה של 15% במחיר גבינה צהובה** (בניכוי מדדים, לפי הלמ"ס), **הפחתת מחיר המטרה לחלב בקר ב-7.9%**, מ-1.92 ש"ח לליטר חלב בשנת 2018 ל-1.78 ש"ח לליטר חלב בשנת 2019 בניכוי מדדים.⁷⁵ מטרות אלו לא הושגו, בין היתר בגין אי-יישום הרפורמה בענף.

גם במטרת העל של **משרד החקלאות**, הבטחת קיומה ושגשוגה של חקלאות ישראל, מפורטים חמישה יעדים. היעד החמישי הוא הבטחת תנאי ייצור נאותים לחקלאים, ואחת המשימות המרכזיות בו היא יצירת **תוכנית התייעלות בענף החלב**. מדד התפוקה למשימה זו הוא קבלת החלטה על מבנה הרפורמה בענף החלב. ביעד צמצום פערי תיווך כלכליים ופחתי תוצרת

⁷⁵ משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#), פברואר 2019. מחיר המטרה בשער המשק, לא כולל דמי שירות למועצת החלב – 3.8 אגורות לליטר חלב.

המשימה היא מעבר למנגנון עדכון אוטומטי במחירי מוצרים מפוקחים, כלומר ניסוח של צווים לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, לעניין מחירים של מוצרי חלב וביצים יחד עם הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר לצורך עדכון המחירים באופן אוטומטי וללא צורך בחתימת שרים.⁷⁶ לטענת משרד החקלאות אין לבטל את התכנון במשק החלב מכיוון שאם יבוטל יעבור התכנון למחלבות, ואלו יתכננו לפי שיקולים של יעילות כלכלית בלבד. כמו כן, לטענת המשרד יש להביא בחשבון את ריכוזיות מקטע המחלבות ולכן קיים חשש מניצול כוח שוק נגד החקלאים והפחתת המחיר מתחת לשיווי משקל תחרותי.

גם **משרד הכלכלה והתעשייה** מציב את הורדת יוקר המחיה והגברת התחרות כמטרה מרכזית לשנת 2019. אחת המשימות המרכזיות ביעד זה היא הקצאת מכסות יבוא במסגרת הליך תחרותי ליבוא בשר טרי, **גבינות** ושמן זית בפטור ממכס לשנת 2019, ומדד התוצאה הוא הפחתה של כ-4% במחיר גבינות שבמכסה, ממחיר ממוצע של 3.41 ש"ח בשנת 2018 למחיר ממוצע של 3.28 ש"ח בשנת 2019.⁷⁷

בדוח שפרסמה המועצה הלאומית לכלכלה בשנת 2018 ובו היא סקרה את ענף החלב פורטו כמה המלצות ליעול הענף. עמדת המועצה היא שיש ליעל את תהליך ייצור החלב בישראל על ידי הגמשת הרגולציה הקיימת, לרבות ביטול מחיר המטרה, מכסות הייצור והמכסים הקיימים, אך יש להמשיך את התמיכה ברפתות בעוטף עזה ובגבול הצפון. כמו כן, יש להבטיח קיום אמצעי הגנה על הרפתנים מפני פערי הכוחות ביחסים המסחריים ביניהם למחלבות. באמצעים אלו ייכללו הגדרה ומיסוד של אופן ההתקשרות בין רפתות ומחלבות והרחבת סמכויות מועצת החלב להתערבות בסכסוכים עסקיים בין הרפתנים למחלבות. בסופו של התהליך יש לסקור את עלויות הייצור ברפתות ובמחלבות ולאחר מכן לבחון מחדש את המחירים המפוקחים לצרכן. לטענת המועצה, מהלכים אלו יובילו להסטה של הייצור מרפתות קטנות לרפתות גדולות, המאופיינות בתפוקה גבוהה יותר לפרה ובעלות ייצור נמוכה יותר, ויובילו להפחתה במחיר המטרה ובמחיר לצרכן. פתיחת המשק ליבוא חופשי תעודד תחרות בייצור המקומי, תגרום להפחתת מחירים, תשפר את איכות המוצרים ותגדיל את המגוון הזמין לצרכן.⁷⁸

בעניין זה חשוב לציין כי נציגי הנהלת המחלבות המרכזיות בישראל סבורים שאין לבטל את תכנון משק החלב וצריך להשאיר את התכנון הענפי המקומי, יחד עם שיפור תהליכי קבלת ההחלטות בפן המקצועי כדי שיהיה אפשר לענות על הביקוש המקומי.⁷⁹ נוסף על כך, לטענתם, שיעור

⁷⁶ שם.

⁷⁷ שם.

⁷⁸ המועצה הלאומית לכלכלה, **תכנון משק החלב – הצעות לשינויים**, 20 ביוני 2018.

⁷⁹ רענן קובלסקי, מנכ"ל מחלבות שטראוס, פגישה, 4 בדצמבר 2019.

**עמדת המועצה
הלאומית לכלכלה
היא שיש ליעל את
תהליך ייצור החלב
בישראל על ידי
הגמשת הרגולציה
הקיימת, לרבות
ביטול מחיר המטרה,
מכסות הייצור
והמכסים הקיימים,
אגב תמיכה ברפתות
בעוטף עזה ובגבול
הצפון.**

ההפחתה במחיר המטרה לפי הרפורמה שהוצעה אינו מספיק לתחרות עם יבוא מאירופה.⁸⁰

2.6.2 הרפורמה במשק החלב

ב-29 באוקטובר 2018 הגיע משרד האוצר להסכם רפורמה עם התאחדות מגדלי הבקר, וזה אושר על ידי מנכ"ל משרד החקלאות. אולם לבסוף, בגלל כמה משתנים ובהם הקדמת הבחירות לכנסת בדצמבר 2018 והתנגדות כמה גורמים, לא יושם ההסכם. לטענת אנשי המקצוע במשרד האוצר, בכוונת המשרד ליישם את הרפורמה עם כינונה של ממשלה חדשה. עיקרי הרפורמה הם:

- הפחתה ניכרת של המכסים על יבוא מוצרי חלב;
- הקטנת מחיר המטרה בתמורה לתמיכה ישירה ברפתנים;
- תמיכה ברפתות על מנת לאפשר להן להתמודד עם שינוי המדיניות. עיקר התמיכה מיועד לרפתות המושביות הקטנות העשויות להיסגר עקב מהלכים אלו.

לטענת משרד האוצר, מהלכים אלו צפויים להוביל להפחתה משמעותית במחירי מוצרי החלב המפוקחים כגון חלב ניגר, גבינה צהובה, שמנת ומוצרים נוספים, וכן מוצרי חלב לא מפוקחים. הפחתת מחירי מוצרי החלב עשויה לחסוך למשק מאות מיליוני שקלים בשנה. למשל, לפי הערכת משרד האוצר, בשנת הבשלת התהליך ייחסכו 350 מיליון ש"ח למשק. לטענת המשרד, מדובר בחיסכון של מאות ש"ח בשנה למשק בית אשר מוציא יותר מ-3,000 ש"ח בשנה על מוצרי חלב. לעומת משרד האוצר, אנשי המקצוע במשרד החקלאות אשר מתנגדים לרפורמה טוענים כי החשיפה של המשק ליבוא עשויה לגרום פגיעה קשה לענף החלב כולו. אחת הסיבות לרפורמה היא טענת משרד האוצר כי הרפתות הקטנות יעילות פחות מהרפתות הגדולות, כלומר עלות הייצור של ליטר חלב גולמי ברפתות גדולות נמוכה בהשוואה לרפתות קטנות. הפער נובע מכמה סיבות: מחיר ההון של הרפתות הגדולות נמוך יותר כתוצאה **מיתרון הגודל**; הניהול יעיל יותר – מספר קטן של עובדים מייצר כמות גדולה יותר של חלב; מחיר התשומות (לרבות תערובות מזון) נמוך יותר לרפתות גדולות. סיבה אפשרית נוספת היא שמרבית הרפתות הגדולות הן בבעלות קיבוצים, ולרוב הקיבוצים יש בעלות על החברות העיקריות המייבאות את תערובות מזון הפרות ולכן עלות הזנת הפרות קטנה יותר לרפתות השייכות לקיבוצים. כתוצאה מכך, עלות ייצור ליטר חלב ברפתות השייכות לקיבוצים היא 20 עד 30 אגורות פחות מבשאר הרפתות.⁸¹

על רקע תהליך התייקרות מוצרי המזון, הוקמה כאמור בחודש יוני 2011 הוועדה לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה, המכונה **ועדת קדמי**. מתוקף תפקידה בחנה

⁸⁰ קרן שיינמן, מחלבות טרה, פגישה, 14 בינואר 2020.

⁸¹ משרד האוצר, הודעה לעיתונות, [שר האוצר משה כחלון, שר החקלאות אורי אריאל, התאחדות חקלאי ישראל והתאחדות מגדלי הבקר חתמו הלילה על רפורמה היסטורית במשק החלב](#), 29 באוקטובר 2018.

בדוח שפרסם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר נכתב כי בשנים 2014-2017 ירד מחירן של הגבינות הצהובות ב-12%-15%, ירידה שמשרד הכלכלה זוקף לתוספת המכסות הפטורות ממכס החלב ב-2015.

הוועדה את מידת ההגנה הראויה לייצור המקומי על ידי מכסים והגנות שאינן מכסיות ומשנת 2012 קידמה תהליכי הפחתת מכסים והגדלת מכסות יבוא. הפחתת המכסים החלה בחודש דצמבר 2012 ונכללו בה מוצרים משוק החלב כגון גבינות קשות וטריות, יוגורט ושמנת. לא נצפה אובדן הכנסות ממיסים כתוצאה ממהלך זה, ובפריטים מסוימים נצפתה אפילו עלייה בהכנסות, מאחר שמוצרים אלה כמעט ולא יובאו בעבר בשל שיעורי המכס הגבוהים.

באוגוסט 2011 הופחת שיעור המכס על גבינה צהובה כחלק ממתווה לפתיחת משק החלב. בדצמבר 2012, במסגרת רפורמה כוללת בשוק החלב, חלה הפחתה נוספת בשיעור המכס על גבינה צהובה, והופחת שיעור המכס גם על גבינה לבנה. משנת 2013 המכס מעודכן בתחילת כל שנה לפי השינוי במדד המחירים לצרכן בשנה שחלפה, בניכוי מקדם התייעלות של כ-1.5%. מינואר 2015 נוספו מכסות יבוא גדולות לגבינה צהובה ומכסות קטנות יותר לגבינה לבנה. בלוח 23 מוצגים, בין היתר, שיעורי המכס על גבינה צהובה וגבינה לבנה בשנים 2011 ו-2019.

לוח 23 – מכסי יבוא כמה מוצרי חלב (2011 ו-2019)⁸²

מוצר	1/1/2011	1/1/2019	שיעור שינוי
גבינה לבנה	17 ש"ח לק"ג	7.93 ש"ח לק"ג	-53.3%
גבינה צהובה	21.13 ש"ח לק"ג	7.93 ש"ח לק"ג	-62.5%
חמאה	⁸³ 140%	140%	0%
אבקת חלב	⁸⁴ 212%	212%	0%
גלידה	4%	⁸⁵ 4%	0%

לפי הלוח, המכסים על גבינות הופחתו בעשרות אחוזים כפי שהמליצה ועדת קדמי. בדוח שפרסם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר נכתב כי בשנים 2014-2017 ירד מחירן של הגבינות הצהובות ב-12%-15%, ירידה שמשרד הכלכלה זוקף לתוספת המכסות הפטורות ממכס החלב ב-2015. ממצא זה של משרד הכלכלה לא משתקף במדד המחירים לצרכן של הגבינה הצהובה, שבתקופה זו חלה בו ירידה של כ-4%. לטענת אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר מחירי הגבינות הצהובות ירד, אם כי לא ברור אם השפעות הפחתת המכסים והעלייה בהיקף המכסות הפטורות הגיעו במלואן לצרכן.⁸⁶ לטענת משרד החקלאות הממצא לא בא לידי ביטוי במדד מחירי הגבינה הצהובה, שכן רוב הגבינה הצהובה הנמכרת היא המוצר הישראלי המפוקח.⁸⁷ כפי שאפשר לראות בתרשים 6 לעיל, חלה ירידה של כ-8% במחיר הממוצע של גבינה צהובה בשנים 2014-2019.

⁸² רשות המיסים בישראל, תעריף המכס ומס קנייה, [פרטי פרט מכס](#), כניסה: 23 ביוני 2019.

⁸³ על יבוא חמאה מבולגריה ורומניה היה פטור ממכס עד 10 בינואר 2018. על יבוא מארה"ב שיעור המכס הוא 126%.

⁸⁴ על יבוא אבקת חלב ממקסיקו היה פטור ממכס עד 31 בדצמבר 2017. על יבוא מארה"ב שיעור המכס הוא 190.8%.

⁸⁵ על יבוא גלידות שיש בהן יותר מ-7% שומן מהאיחוד האירופי היה שיעור המכס 1.87 ש"ח לק"ג אך לא יותר מ-85%; על יבוא מארה"ב היה שיעור המכס 0.55 דולר לק"ג; מהסכם אזור הסחר החופשי (אפט"א) יש פטור ממכס.

⁸⁶ אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, [סקירה כלכלית שבועית](#), 15 במאי 2019.

⁸⁷ יעל קהל, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגישה, 19 במרץ 2019.

דוח בנק ישראל לשנת 2018 סוקר את השינוי המבני שחל בחקלאות בעשורים האחרונים. לפי הדוח, על רקע מדיניות של העלאת מחיר המים לחקלאים התייעל מאוד השימוש במים והתפוקה ליחידת מים עלתה בשיעור ניכר. מלבד שיפורים טכנולוגיים מרשימים, להתייעלות זו תרם גם שינוי בהרכב הענפי של החקלאות – מעבר מגידולים עתירי מים לגידולים שעתירות המים שלהם נמוכה יותר. התפתחויות אלה מלמדות כי **ענפי החקלאות מתייעלים לנוכח שינויים במחירים היחסיים של התשומות או גורמי הייצור**, לא רק באמצעות שיפורים טכנולוגיים אלא גם באמצעות שינוי תמהיל המוצרים. שינוי במחירים אלה עשוי להאט את השיפור הטכנולוגי ולעוות את תמהיל המוצרים הענפי.⁸⁸

בלוח 24 מפורטים הרגולציות בענפים שונים במשק הישראלי ופער המחירים בכל ענף בין ישראל לאירופה בשנת 2014.

לוח 24 - רגולציות בענפי משק בישראל ופער המחירים בין ישראל לאירופה⁸⁹

ענף	הרגולציה בענף	פער המחירים בין ישראל לאיחוד האירופי
מזון ומשקאות	מכסי יבוא, מכסות ייצור בחלק מהענפים, חלק מהמחירים בפיקוח	24%
חלב, גבינות וביצים	מכסי יבוא, מכסות ייצור, מחירים בפיקוח, חובת השתייכות למועצת ייצור	73%
לחם ודגנים	מחירים בפיקוח, מכסי יבוא	35%
פירות וירקות	חובת צירוף תוויות הנחיות שימוש לחומרי ריסוס והדברה, תקנות בריאות הציבור לשאריות חומרי הדברה, מכסי יבוא, חובת השתייכות למועצת ייצור	-4%
בשר	מכסי יבוא, פיקוח וטרינרי על העיבוד, הייצור והשיווק	9%
שמנים	מכסי יבוא, תקינה של מכון התקנים הישראלי לחמיצות השמן, חובת השתייכות למועצת ייצור	43%
דגים	מכסי יבוא, פיקוח וטרינרי על העיבוד, הייצור והשיווק	11%

ממחקר ה-PPP על פערי המחירים שהוכן על ידי ה-OECD עולה כי מדד מחירי המזון בישראל בתקנון כוח הקנייה גבוה בכ-24% בהשוואה ל-ממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי. רמת המחירים בישראל גבוהה בעיקר בענפים שבהם יש פיקוח ממשלתי הדוק וניהול מכסות, כמו ענף החלב וענף הביצים שבו **רמת המחירים בישראל גבוהה ב-73% לעומת ממוצע האיחוד האירופי**.

יש לציין כי הנתונים הגולמיים למחקר ה-PPP נאספים על ידי הלשכות לסטטיסטיקה במדינות המשתתפות והעיבודים נעשים על ידי ה-OECD. לפי המדריך המתודולוגי, המטרה העיקרית של מחקר ה-PPP היא לאפשר השוואה של רמת המחירים הכללית ורמת המחירים בקטגוריות שונות בין המדינות. עם זאת, השוואה לפי מחקר ה-PPP אינה מלאה, שכן קשה להשוות סלי צריכה

ממחקר ה-PPP על פערי המחירים שהוכן על ידי ה-OECD עולה כי מדד מחירי המזון בישראל בתקנון כוח הקנייה גבוה בכ-24% לעומת ממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי.

⁸⁸ דוח בנק ישראל 2018, הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה, 31 במרץ 2019.

⁸⁹ OECD, [2014 PPP Benchmark results](#), accessed: June 24th, 2019.

הנבדלים באיכות המוצרים ובדפוס הקנייה בכל מדינה ומדינה. בדיקת מחירי המוצרים בישראל לעומת מדינות אחרות דורשת בחינה של מוצרים זהים, מחירי מוצרים ממוצעים בנקודות מכירה שונות ודפוס צריכה. נוסף על כך, שערי החליפין הנומינליים משפיעים על רמת המחירים בכל מדינה.

לטענת התאחדות התעשיינים⁹⁰ השימוש במחקר ה-PPP הוא בניגוד להמלצות ה-OECD. עמדת התאחדות התעשיינים מבוססת על חוות דעת של פרופ' יוסי שפיגל מ-2013, שבה כתב: "נתוני ה-PPP מתקבלים על סמך מדגם מצומצם, שלא ברור כלל עד כמה הוא משקף את המצב ביחס למוצרי מזון ומשום ששיטת ה-PPP, ככל שהדברים נוגעים לקבוצת מוצרים פרטנית, עלולה להיות מוטת, וייתכן שבמידה משמעותית. להשוואה לא רק שאין כל תוקף סטטיסטי, אלא שגם לא ניתן לומר מה ההסתברות שהשוואה אכן מציגה תמונה מהימנה של המצב לאושרו. לפיכך, לא ניתן להשתמש בנתוני ה-PPP כדי להסיק אם מחירי מוצרי המזון גבוהים או שהם נמוכים מהמחירים במדינות אחרות".⁹¹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה בעבר ל-OECD, ונענה כי אפשר להשתמש ברמות המחירים להשוואה בין-לאומית, תוך תשומת לב להשפעות שערי החליפין.⁹² זאת עולה, כאמור, גם מהמדריך המתודולוגי למחקר ה-PPP, שמציין כי מטרתם העיקרית של נתוני ה-PPP היא לאפשר השוואה של רמת המחירים הכללית ורמת המחירים של קטגוריות שונות, שבהן נכללים מזון, לחם ודגנים, בשר, דגים, חלב, גבינות וביצים, פירות וירקות ושמןים.⁹³ יש לציין כי ה"למ"ס מציגה השוואה בין-לאומית של רמת המחירים, לרבות רמת מחירי המזון, בשנתון הסטטיסטי המבוסס על נתוני ה-PPP.⁹⁴ מטעמים מתודולוגיים, נוסף על הצגת השוואת רמת המחירים בין המדינות בשיטת PPP, במסמך זה מוצג גם השינוי במחירי החלב ומוצריו בישראל לעומת השינוי באירופה בשנים האחרונות (ראו תרשים 5 לעיל).

⁹⁰ מילה סויפר-פז, מנהלת המחלקה למחקר כלכלי, אגף הכלכלה, התאחדות התעשיינים, דוא"ל, 31 בדצמבר 2019.

⁹¹ יוסי שפיגל, חוות דעת בעניין שימוש בנתוני ה-OECD לצורך השוואת מחירי מזון בין מדינות, פברואר 2013.

⁹² Francette Koechlin, Head of PPP and Prices Unit, Statistics Directorate, E-mail, February 13th, 2014.

להרחבה ראו: איתמר מילרד, [ניתוח עליית מחירי מוצרי המזון ובחינת הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג-2013](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2014.

אחת הדרכים לנטרול השפעת שער החליפין היא שימוש בהכנסה לנפש. להרחבה ראו: בנק ישראל, [התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 132 - ספטמבר עד דצמבר 2011](#), פברואר 2012, עמ' 35.

⁹³ OECD, [EUROSTAT-OECD Methodological manual on purchasing power parities \(PPPs\)](#), 2012.

ראו נושא מטרות נתוני ה-PPP בעמ' 37 ו-analytical categories בעמ' 266.

⁹⁴ למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, [לוח 14.19 - מדדי רמת המחירים לתוצר מקומי גולמי \(תמ"ג\) ושימושים מקומיים במקורות](#), ספטמבר 2014. מקור זה התווסף לאחר חתימת המסמך.

תיבה א': המחסור בחמאה בישראל⁹⁵

מקור	משקל (טון)	%
ייצור מקומי	6,674	74.6%
יבוא	2,272	25.4%
סך הכול	8,946	100%

בתיבה זו נסקר ענף החמאה ומציגות סיבות אפשריות למחסור שיש בחודשים האחרונים. בלוח משמאל מפורט היקף שוק החמאה בשנת 2018 לפי מקור. לפי הלוח, צריכת החמאה בישראל בשנת 2018 הייתה כ-

8,946 טון, כ-74.6% מייצור מקומי וכ-25.4% מיבוא. כאמור לעיל, מחיר החלב אשר המחלבות רוכשות מהרפתנים נקבע על ידי הממשלה, ומחיריהם לצרכן של 12 מוצרי חלב ובהם חמאה רגילה 100 גרם מפוקחים על ידי הממשלה. כתוצאה מכך למחלבות יש חופש בעיקר לקבוע מחירים למשווקים עבור מוצרים לא מפוקחים (כגון מעדני חלב ויוגורטים) ולייצר את תמהיל המוצרים הכדאי ביותר מבחינה כלכלית (בהינתן מחיר חלב קבוע לרפתנים ומחיר לצרכן מפוקח).

לפי מועצת החלב, בשנת 2018 חל גידול של 14.1% בייצור מקומי של חמאה שולחנית (וגם של שמנת מתוקה), המשקף עלייה בביקוש לשומן מהחי. בשנים 2009–2018 חל בייצור גידול שנתי ממוצע של 2.5%.⁹⁶ העלייה בביקוש לשומן מהחי היא תופעה עולמית. סיבות אפשריות לעלייה בביקוש זה הן ירידה בביקוש לשומן מהצומח וטרנדים עולמיים כגון דיאטה קטוגנית (שבה אוכלים בעיקר מאכלים עשירים בשומנים וממעיטים בפחמימות ובסוכרים). למחסור בחמאה מתחילת 2019 עשויות להיות כמה סיבות. נראה כי הסיבה העיקרית היא הרגולציה בענף החלב, שלא מאפשרת להגדיל את היקף הייצור והיבוא של חמאה באופן שייתן מענה לעלייה בביקוש המקומי או להעלות מחירים שישקפו את העלייה בביקוש. כלומר, ייתכן שמצב זה נוצר גם בגין חוסר כדאיות כלכליות למחלבות וליבואנים לתת מענה לגידול בביקוש לחמאה, בגלל הרגולציה הקיימת (מכסות ייצור, מחיר מטרה ומחיר מפוקח גם על מוצרים מיובאים). לטענת נציגי המחלבות, סיבה אפשרית נוספת למחסור בשומן היא הגידול ביבוא הגבינה הצהובה. בתהליך ייצור גבינה צהובה נותר למחלבות שומן לשימושים אחרים. לפני הגידול ביבוא גבינה צהובה ויסתו המחלבות את כמויות החלבון והשומן בייצור המוצרים השונים, ובשנים האחרונות, שבמהלך גדל היקף היבוא של גבינה צהובה, השתבש האיזון בייצור מוצרי חלב.⁹⁷

כתוצאה מהמחסור בחמאה בחנויות בחודשים האחרונים פרסם משרד הכלכלה והתעשייה קול קורא לחלוקת מכסות ליבוא חמאה שולחנית פטורה ממכס בשנת 2019 בהיקף של 2,800 טון נוסף על מכסה של 750 טון שחולקה בתחילת 2019, ובסך הכול – מכסות יבוא של 3,550 טון (כ-

⁹⁵ משרד הכלכלה והתעשייה, הפחתת יוקר המחיה, [משרד הכלכלה והתעשייה מפרסם את חלוקת מכסות החמאה והבשר הנוספות בפטור ממכס](#), 6 במאי 2019.

⁹⁶ מועצת החלב, [שנתון 2018](#), עמ' 39, 50.

⁹⁷ שולה פסח, מחלבות תנובה; אמיר ונג, נציג מחלבות טרה, פגישה, 14 בינואר 2020. לדוגמה, בליטר חלב יש כ-3.7% שומן, וב-10 ליטר יש 37 גרם שומן. ייצור ק"ג גבינה צהובה נפוצה שבה 28% שומן מותר 9 גרם שומן לשימוש המחלבה.

53% מהייצור המקומי בשנת 2018), לעומת יבוא של כ-2,329 טון בשנת 2017.⁹⁸ האמצעים שנקטו להגדלת היבוא לא הובילו למתן מענה לביקוש לחמאה ועדיין יש מחסור במוצר. סיבות אפשריות למחסור במוצרי יבוא הן קיומן של מכסות יבוא המגבילות את יבוא החמאה וקיומו של מכס בשיעור 140% על יבוא חמאה.⁹⁹ סיבה נוספת יכולה להיות חיוב ועדת המכסות במשרד הכלכלה את היבואנים למכור את החמאה המיובאת במחיר המפוקח, חיוב שאינו הכרחי לפי החוק. במצב זה טוענים היבואנים כי לא משתלם להם לייבא חמאה, שמחירה באירופה בשקלול עלויות היבוא גבוה יותר מהמחיר המפוקח לצרכן בישראל, ולכן יבואנים רבים מוותרים על האפשרות לייבא חמאה במחיר מפוקח, או לייבא במחיר גבוה מהמחיר המפוקח ולשלם את הקנס על מכירה מעל המחיר המרבי לפי רישיון היבוא.¹⁰⁰ לטענת משרד החקלאות, הם המליצו למשרד הכלכלה והתעשייה לחלק מכסות יבוא ללא מגבלות מחיר. סיבה נוספת יכולה להיות אי-הגבלת מספר היבואנים, שגורמת להקטנת כוחם במשא ומתן מול המחלבות באירופה. אם מכסות היבוא היו מתחלקות למספר מצומצם של יבואנים הייתה להם יכולת לייבא לישראל חמאה במחיר משתלם כלכלית.¹⁰¹ ב-19 באוקטובר 2019 פרסם משרד הכלכלה והתעשייה מכתב המלצה שהועבר למשרד החקלאות, הקורא לביטול כולל של המכס ולפתיחת השוק ליבוא כדי לפתור את בעיית המחסור בחמאה.¹⁰² במכתב נאמר "לעמדתנו, חלוקת מכסות חמאה יוצרת עיוותים בשוק וביטולן במקביל לביטול המכס יאפשר את פתיחת המשק ליבוא חמאה, גיוון מקורות השוק ומניעת מחסור עתידי במוצר צריכה בסיסי זה שאין ביכולת המשק לספק ממקורותיו העצמיים". ב-24 בנובמבר 2019 הכריז שר האוצר על הגדלת מכסות בפטור הן לחמאה שולחנית והן לחמאה תעשייתית, וקרא לפתיחה כוללת של השוק ליבוא כדי לתת מענה על המחסור הקיים.¹⁰³

יש לציין כי המחסור בחמאה לתעשייה עשוי לפגוע במחלבות קטנות ובמאפיות המייצרות מוצרים על בסיס חמאה. כמו כן, יש לציין כי המגדלים הישראליים פועלים בימים אלו להעלאת שיעור השומן בחלב כדי להגדיל את פוטנציאל ייצור החמאה.

3. סקירת האסדרה במדינות מפותחות

3.1 הרפורמה באיחוד האירופי

ענף החלב הוא המגזר החקלאי השני בגודלו באיחוד האירופי, ומיוצרים בו יותר מ-12% מהתפוקה החקלאית הכוללת.¹⁰⁴ בעוד חלב מופק בכל המדינות החברות, גודל החווה והעדור,

⁹⁸ משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל יבוא, [משרד הכלכלה והתעשייה מפרסם את חלוקת מכסות החמאה והבשר הנוספות בפטור ממכס](#), 6 במאי 2019.

⁹⁹ בארה"ב שיעור המכס הוא 126%.

¹⁰⁰ שמוליק בינבול, סמנכ"ל כספים, מחלבות שטראוס, פגישה, 4 בדצמבר 2019.

¹⁰¹ ענת גרוס שון, מנכ"לית חטיבת החלב, תנובה, שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2019.

¹⁰² דני טל, יו"ר ועד המכסות, מינהל יבוא, משרד הכלכלה והתעשייה, [ביטול מכס על יבוא חמאה](#), 28 באוקטובר 2019.

¹⁰³ משרד האוצר, צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על הטובין, דואר אלקטרוני, 4 בדצמבר 2019.

¹⁰⁴ European Parliament, European Parliamentary Research Service, [The EU dairy sector](#), December 2018.

חוות החלב באיחוד האירופי מגוונות בגודלן, וממוצע הפרות במשק באיחוד האירופי הוא 33 פרות.

המגוון במבנה משק החלב קשור להבדלים בפוטנציאל הטבעי ובהקשר החברתי והרגולטורי. חוות החלב מרוכזות בעיקר במדינות הצפון-מערביות של האיחוד האירופי.

התשואות וסוגי החקלאות מגוונים במידה רבה ברחבי אירופה, מחקלאות לשימוש עצמי באזורים האלפיניים ועד חוות חלב גדולות ומתמחות בצפון מערב אירופה ובמרכזה. בשנת 2017 **הועברו 156 מיליון טון חלב פרה גולמי למחלבות**, שבהן החלב הגולמי מעובד למוצרים טריים כגון חלב מפוסטר, גבינה או חמאה. במדינות האיחוד האירופי יש כ-12,000 מפעלי עיבוד (processing plants) שבהם מועסקים כ-300,000 עובדים. ענף החלב מאורגן בעיקר בקואופרטיבים במקטע המחלבות, והם מחזיקים בנתח שוק של 55%. קואופרטיבים אלה יכולים להיות גדולים ובהם חברות רב-לאומיות מובילות בעולם, או קטנים ובהם חברות קטנות ובינוניות או מיקרו-ארגונים.

חוות החלב באיחוד האירופי מגוונות בגודלן, וממוצע הפרות במשק באיחוד האירופי הוא 33 פרות. בסלובקיה יש 215 פרות בממוצע במשק, בדנמרק – 160, בצ'כיה – 154, בבריטניה – 130, בהולנד – 90, בגרמניה – 66, בצרפת – 59 ובאיטליה – 50. לעומת זאת, בבולגריה יש כ-14 פרות בממוצע במשק, וברומניה – 4 פרות בממוצע.¹⁰⁵

המגוון במבנה משק החלב קשור להבדלים בפוטנציאל הטבעי ובהקשר החברתי והרגולטורי. חוות החלב מרוכזות בעיקר במדינות הצפון-מערביות של האיחוד האירופי. החוות הגדולות ביותר מבחינה כלכלית נמצאות בבריטניה, גרמניה, סלובקיה ודנמרק. בשנת 2012 היו כ-23.4 מיליון פרות בתעשיית החלב במדינות האיחוד האירופי, והן היו פזורות באופן לא אחיד במדינות האיחוד האירופי.

מדיניות החלב של האיחוד האירופי מורכבת ממגוון של כלים שנועדו לתמוך בחקלאים ולטפל בחוסר איזון בשוק. יש באיחוד ארגון שוק משותף, התערבות ציבורית – קניית חמאה ואבקת חלב דל שומן (SMP) לאחסון ציבורי, אחסון אספקה פרטית של חמאה, אבקת חלב וגבינות, תשלומים ישירים ואמצעים לפיתוח כפרי. המדיניות מתעדכנת מדי כמה שנים, ואחד השינויים המרכזיים האחרונים היה **הרחבה הדרגתית של מכסות ייצור החלב עד לביטולן המוחלט בשנת 2015 תוך שמירה על שיעורי המכס**. בשנים 2014–2016 היה במדינות האיחוד האירופי משבר, שבמהלכו ירד באופן חד הביקוש לחלב מאירופה בגלל כמה נסיבות, ובהן החרם הרוסי על יבוא סחורות ומוצרי מזון מהאיחוד האירופי ומארה"ב, מעבר של מדינות מזרח אסיה לצריכת חלב מניו-זילנד ועלייה בייצור החלב באיחוד האירופי לקראת ביטול מכסות הייצור. נסיבות אלו הובילו לירידה במחירי החלב הגולמי מ-40 ל-25.7 אירו-סנט לליטר, ובתגובה פעלה הנציבות האירופית בדרך של התערבות ציבורית – רכישה, אחסנה פרטית ומגוון אמצעים יוצאי דופן. כמו כן הוצאו לפועל שתי חבילות סיוע שבהן תמריצים לחקלאים להפחתת הייצור. תוכנית ההתאוששות

¹⁰⁵ European Commission, [EU Dairy farms report](#), access: December 29th, 2019

הופעלה עד 2017. בד בבד, תוכנית הלימודים של האיחוד האירופי תומכת בחלוקת פירות, ירקות, חלב ומוצרי חלב מסוימים לבתי הספר ברחבי האיחוד האירופי, כחלק מתוכנית חינוך רחבה יותר על החקלאות האירופית ועל יתרונותיה של אכילה בריאה.¹⁰⁶

משנת 1964 נהוגה באיחוד האירופי שיטה לתכנון משק החלב באמצעות חקיקה שמסדירה את התמיכות במשק החלב, ובה הוגדר מחיר מטרה בכל המדינות החברות בשוק האירופי המשותף. **בשנת 2003 הוחלט להגדיל את מכסות הייצור ובפועל החלה הרחבתן בשנת 2009 ב-1% בשנה עד לביטולן הסופי בשנת 2015.** בד בבד הוחלט על ביטול למעשה של מחירי ההתערבות ומעבר הדרגתי מתמיכות במחירי שוק לתמיכות ישירות ללא קשר לייצור.¹⁰⁸ תמיכות במחירי שוק נחשבות תמיכות מעוותות סחר וארגון הסחר העולמי התנגד להן, ולכן הן הוחלפו בתמיכות תקציביות ישירות שאינן נחשבות מעוותות סחר.¹⁰⁹ מטרת התמיכות הישירות היא לתת רשת ביטחון לחקלאים באמצעות תמיכה בסיסית בפרנסתם, ולחזק חקלאות בת קיימה על ידי התניית התמיכה בתקני ייצור בסיסיים. סכום התשלום הישיר שהחקלאי מקבל אינו תלוי בכמות הייצור של החווה או במספר בעלי החיים, כמו שהיה בצורת חישוב התשלומים בעבר, אלא בגודל הקרקע ובפרמטרים סביבתיים נוספים שקבע האיחוד האירופי.

תמיכות האיחוד האירופי לחקלאים הן תשלומים ישירים שתמורתם החקלאים מחויבים להמשיך בפעילותם החקלאית אגב עמידה באמות מידה בתחומים בטיחות המזון, הגנת הסביבה, רווחת בעלי חיים ושמירה על הקרקעות בתנאים טובים לייצור חקלאי. בדרך זו התמיכות מסייעות לשיפור התחרותיות בענפי החקלאות על מנת להגן על הסביבה ועל הכפר, לשיפור איכות החיים, לגיוון הכלכלה הכפרית, וניתנות לפי גישות המבוססות על כלכלה מקומית בפיתוח הכפר. מקורות המימון העיקריים של התמיכות הללו הם שתי קרנות שהן חלק מהתקציב הכללי של האיחוד האירופי: הקרן האירופית לחקלאות מובטחת (EAGF), אשר מממנת בעיקר תשלומים ישירים לחקלאים ואמצעים להסדרת השווקים החקלאיים, וקרן החקלאות האירופית לפיתוח הכפר (EAFRD), אשר מממנת את תוכניות הפיתוח הכפרי של המדינות החברות באיחוד האירופי. מטרת מדיניות הפיתוח הכפרי בשנים 2014–2020 הן טיפוח התחרותיות בענפי החקלאות, הבטחת ניהול בר-קיימה של משאבים טבעיים, התמודדות עם שינוי האקלים ופיתוח טריטוריאלי מאוזן של כלכלות כפריות וקהילות, ובכלל זה יצירת התעסוקה ותחזוקתה. לצורך כך האיחוד האירופי מקציב יותר מ-95 מיליארד אירו להשקעות במדינות החברות. התמיכות

¹⁰⁶ European Commission, [Policy instruments for the dairy sector](#), access: February 11th, 2019.

¹⁰⁷ European Parliament, European Parliamentary Research Service, [The EU dairy sector](#), December 2018.

¹⁰⁸ מחירי התערבות הם בעיקר לאבקת חלב וחמאה ומשמעותם היא שהרשויות רוכשות חמאה ואבקת חלב כאשר המחירים למוצרים אלה באיחוד נמוכים ממחירי ההתערבות המובטחים.

¹⁰⁹ תמיכות מעוותות סחר: תמיכות שלפי הגדרות ארגון הסחר העולמי נחשבות לתמיכות הפוגעות בעקרון הסחר החופשי.

בשנת 2003 הוחלט להגדיל את מכסות הייצור ובפועל החלה הרחבתן בשנת 2009 ב-1% בשנה עד לביטולן הסופי בשנת 2015. תמיכות האיחוד האירופי לחקלאים הן תשלומים ישירים שתמורתם החקלאים מחויבים להמשיך בפעילותם החקלאית אגב עמידה באמות מידה מקצועיות וסביבתיות.

**כלי מדיניות נוסף
השומר על משק
החלב באירופה הוא
מכס על יבוא מוצרי
חלב לאירופה.**

אינן ניתנות ישירות למוטבים אלא באמצעות המדינות החברות, ובתנאים מסוימים המדינות החברות רשאיות להחליט אם להפחית את התשלום הישיר ולהתנות את הסכום בהיקף הייצור או במספר בעלי החיים שיש לחקלאי.¹¹⁰

נוסף על התמיכות הישירות, נותרו על כן ונוספו תוכניות תמיכה מיוחדות לכמה מוצרים. בתוכניות אלו התמיכות ניתנות למשל באמצעות קניית התערבות או סיוע אחסון פרטי. מטרת ניהול השוק היא סיוע לארגון השווקים ותגובה לעיוותים בשוק.

כלי מדיניות נוסף השומר על משק החלב באירופה הוא מכס על יבוא מוצרי חלב לאירופה. האיחוד האירופי הוא יצואן חלב גדול לרחבי העולם ויצואן הגבינה הגדול ביותר. על יבוא מוצרי חלב לאיחוד האירופי יש פיקוח הדוק המחייב כל יבואן להנפיק רישיון יבוא ולשלם מכס על היבוא. עם זאת, הסכמי סחר – רב-צדדיים ובילטראליים – הביאו ליבוא מועדף מכמה מדינות בתשלום מכס בשיעור מופחת או אפסי.¹¹¹ למשל, בבריטניה תעריף המכס על יבוא חמאה הוא 0.605 פאונד לק"ג חמאה, ובמדינות נבחרות באירופה תעריף המכס הוא 1.896 אירו לק"ג חמאה ו-1.188 אירו לק"ג שמנת או חלב ממוצק.¹¹²

כאמור, ייצור חלב יש בכל המדינות החברות באיחוד האירופי והוא חלק ניכר מהתפוקה החקלאית של האיחוד האירופי. בכמה מהמדינות החברות הוא רכיב חשוב מאוד בכלכלה החקלאית. יצרניות החלב העיקריות הן גרמניה, צרפת, בריטניה, הולנד, איטליה ופולין, אשר יחד מייצרות כמעט 70% מהחלב תוצרת האיחוד האירופי. בלוח 25 מפורטת כמות חלב הפרות המיוצר בכל מדינה.

לוח 25 – כמות ואחוז החלב המיוצר במדינות האיחוד האירופי (אלפי טון, 2017)¹¹³

מדינה	כמות	אחוז
האיחוד האירופי (28 מדינות)	156,000.3	100%
גרמניה	31,937.0	20.5%
צרפת	24,629.2	15.8%
בריטניה	15,144.7	9.7%
הולנד	14,297.4	9.2%
איטליה	11,902.2	7.6%
פולין	11,647.1	7.5%
אירלנד	7,475.4	4.8%
ספרד	7,013.9	4.5%
דנמרק	5,478.5	3.5%

¹¹⁰ European Commission, Agriculture and rural development, [Direct support](#), Access: February 11th, 2019.

¹¹¹ ש.ם.

¹¹² AHDB, [EU and UK import tariff rates for selected dairy products](#), access: December 30th, 2019.

¹¹³ Eurostat, [Cows' milk collection and products obtained – annual data](#), Access: February 12th, 2019.

מדינה	כמות	אחוז
בלגיה	4,025.4	2.6%
אוסטריה	3,199.6	2.1%
צ'כיה	2,979.3	1.9%
שבדיה	2,816.7	1.8%
פינלנד	2,365.9	1.5%
פורטוגל	1,850.8	1.2%
הונגריה	1,545.5	1.0%
ליטא	1,403.1	0.9%
רומניה	1,028.3	0.7%
אסטוניה	726.8	0.5%
לטביה	813.5	0.5%
סלובקיה	825.9	0.5%
בולגריה	592.5	0.4%
יוון	614.3	0.4%
סלובניה	578.9	0.4%
קרואטיה	476.8	0.3%
לוקסמבורג	374.3	0.2%
קפריסין	216.3	0.1%
מלטה	41.0	0.0%

לפי הלוח, המדינות העיקריות שבהן מייצרים חלב באירופה הן גרמניה (20.5%), צרפת (15.8%), בריטניה (9.7%) והולנד (9.2%). בשנת 2018 14.8% מהייצור החקלאי באיחוד

המדינות העיקריות שבהן מייצרים חלב באירופה הן גרמניה (20.5%), צרפת (15.8%), בריטניה (9.7%) והולנד (9.2%).

האירופי היה במשק החלב.¹¹⁴ שוק החלב באיחוד האירופי מגוון למדי במדינות השונות. הן בתחום החקלאות והן בפס הייצור, טווח מחירי החלב הוא רחב (25 עד 40 אירו-סנט לק"ג בשנת 2014), עלויות הייצור אינן אחידות במדינות החברות וגודל חווה ממוצע הוא שונה ממדינה למדינה.¹¹⁵

כאמור לעיל, הרפורמה לביטול המכסות יושמה בהדרגה. להטמעה האיטית של מדיניות ביטול המכסות ומעבר ממחיר תמיכה לרשת ביטחון היו כמה יתרונות, ובהם חיזוק יצוא מוצרי החלב על ידי האיחוד האירופי; מעבר חלק יותר משיטת מכסות ומחיר מטרה לשיטה גמישה של תמיכות ישירות; הקטנת התקציב הנדרש. אולם, כאמור לעיל, בעקבות הרפורמה ובגלל סיבות נוספות שאינן קשורות לרפורמה גדלה תנודתיות המחירים ונוצרה הקצאה מחדש של אזורי הייצור.

השפעת ביטול המכסות לא הייתה אחידה ברחבי אירופה. בלוח 26 מוצגת השוואה של הכלים הרגולטוריים הנהוגים במדינות העיקריות באירופה המייצרות חלב וההשפעות של כלים אלו על ייצור החלב ועל מחירו.

לוח 26 – השוואה של הכלים הרגולטוריים במשק החלב במדינות אירופה והשלכותיהם

מדינה	כלים רגולטוריים ¹¹⁶	השפעות על הייצור ועל המחירים
ישראל	מכסות ייצור, מחיר מטרה, פיקוח על מחירים ומכסים על יבוא.	מחירי החלב, הגבינות והביצים, בתקנון כוח הקנייה בישראל גבוהים ב-68% יותר מאירופה. ¹¹⁷ ייצור החלב גדל בשנים 2015-2018 ב-12.9%.
צרפת	ביטול מכסות הייצור ב-2015, מתן מענקי סגירה לחוות קטנות (פחות מ-25 חולבות) ועידוד צמיחת חוות גדולות (יותר מ-100 חולבות).	חזרה מהירה לצמיחה, גידול בהון, חזרה לכוח עבודה משפחתי עם מעט עובדים, התאמה של מערכת המס לתנודתיות המחירים. ייצור החלב צפוי לגדול ב-8.9% בשנים 2014-2024. ¹¹⁸ יש לציין כי בשנים 2015-2018 קטן ייצור החלב בצרפת בכ-3.3%. ¹¹⁹
הולנד	ביטול מכסות הייצור ב-2015, חקיקת "חוק החלב" בעקבות הגידול במספר הפרות החולבות, אלו הפרישו דשן רב	גידול בייצור החלב ובגודל החוות, גידול בייצור הדשן, חוסר ודאות במדיניות והיעדר מסגרת רגולטורית ברורה, יישום של מכסת פוספט (הגבלת הייצור) בשנת 2018, ¹²⁰ ירידה של 30% בתשלום הממוצע

¹¹⁴ European Commission, [Milk and dairy products](#), access: February 28th, 2019

¹¹⁵ Roel Jongeneel, [The Recent Reform of the EU Dairy Policy and Possible Further Changes](#), LEI Wageningen UR, September 20th, 2017.

¹¹⁶ כלים רגולטוריים אפשריים הם: מכסות ייצור, מחיר מטרה, תמיכות ישירות, פיקוח על מחירים ומכסים על יבוא.
¹¹⁷ להרחבה ראו: בת חן רוטנברג, [נתונים על יוקר המחיה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 בדצמבר 2018. במסמך מפורטות הסתייגויות ממחקר ה-PPP, בין היתר בגלל חוסר אחידות במוצרים.

¹¹⁸ Roel Jongeneel & Siemen van Berkum, [What will happen after the EU milk quota system expires in 2015?](#), LEI Wageningen UR, 2015.

¹¹⁹ Eurostat, [Cows' milk collection and products obtained – annual data](#), Access: December 10th, 2019.

¹²⁰ Roel Jongeneel, [The Recent Reform of the EU Dairy Policy and Possible Further Changes](#), LEI Wageningen UR, September 20th, 2017.

C.W. Klootwijk, et al., [Dutch dairy farms after milk quota abolition: Economic and environmental consequences of a new manure policy](#), Journal of Dairy Science, October 2016.

	וממנו נפלטו פוספטים רבים. מטרת החוק היא למתן את העלייה בפליטת פוספטים.	לחקלאי. ייצור החלב צפוי לגדול ב-17.3% בשנים 2014-2024. ¹²¹ בשנים 2015-2018 גדל ייצור החלב בהולנד בכ-4.1% ¹²²
אירלנד	ביטול מכסות הייצור ב-2015, מכסי יבוא על מוצרי חלב ממדינות מחוץ לאירופה (למעט הסכמי סחר).	צפויה גדילה של משק החלב, הרחבת השקעות, שיעור נמוך של עזיבת השוק וכניסת מתחרים חדשים. ייצור החלב צפוי לגדול ב-27.2% בשנים 2014-2024. ¹²³ בשנים 2015-2018 גדל ייצור החלב באירלנד בכ-18.5% ¹²⁴
גרמניה	ביטול מכסות הייצור ב-2015, מכסי יבוא על מוצרי חלב ממדינות מחוץ לאירופה (למעט הסכמי סחר).	ירידה של 23% בתשלום הממוצע לחקלאי, ייצור החלב צפוי לגדול ב-9.5% בשנים 2014-2024. ¹²⁵ בשנים 2015-2018 גדל ייצור החלב בגרמניה בכ-1.9% ¹²⁶

לפי הלוח, בישראל הרגולציה על משק החלב היא הנוקשה ביותר מהמדינות שנסקרו ונכללים בה פיקוח על מחיר החלב הגולמי, על כמות הייצור ועל המחיר לצרכנים והגנה מכסית גבוהה. **לפי התיאוריה הכלכלית, רגולציה כזו – בעיקר מכסים גבוהים (בשילוב עם גורמים נוספים) – עשויה לגרום למחירי חלב גבוהים בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.**

תמיכה בחקלאות היא סעיף ההוצאה העיקרי בתקציב האיחוד האירופי. 36.7% מהתקציב ב-2018, כ-58.8 מיליארד אירו, הועברו לתמיכות בחקלאות ומהם 41.7 מיליארד אירו – תמיכות ישירות.¹²⁷ חלק ניכר מהתמיכות הישירות למשק החלב כלול בסעיפים תקציביים אחרים, ואינו מוגדר סובסידיות ייעודיות לענף. התמיכות מועברות לענף החלב מתוך הכרה (המעוגנת בחקיקה) בחשיבותו הסוציו-אקונומית לחקלאות, בייחוד בפריפריה ובמרחב הכפרי. מטרת העל של החקיקה היא הבטחת קיום בכבוד של העוסקים בייצור חלב.¹²⁸

לפי פרסומי הלמ"ס, **תנובת הפרה הישראלית היא הגדולה בעולם ומוערכת בכ-11,970 ק"ג חלב גולמי בשנה.**¹²⁹ משום כך אפשר היה לצפות כי מחיר החלב הגולמי יהיה נמוך יחסית, אולם בפועל **מחיר החלב הגולמי באיחוד האירופי נמוך מהמחיר בישראל בכ-20 עד 40 אגורות**

מחיר החלב הגולמי באיחוד האירופי נמוך מהמחיר בישראל בכ-20 עד 40 אגורות לליטר. כמה משתנים יכולים להסביר פער זה ובהם רגולציה, תזונה, כשרות, ימי עבודה, מע"מ, סוג התמיכות וסביבה עסקית.

¹²¹ Roel Jongeneel & Siemen van Berkum, [What will happen after the EU milk quota system expires in 2015?](#), LEI Wageningen UR, 2015.

¹²² Eurostat, [Cows' milk collection and products obtained – annual data](#), Access: December 10th, 2019.

¹²³ Roel Jongeneel & Siemen van Berkum, [What will happen after the EU milk quota system expires in 2015?](#), LEI Wageningen UR, 2015.

¹²⁴ [EUROSTAT- Cows' milk collection and products obtained – annual data](#), Access: December 10th, 2019.

¹²⁵ Roel Jongeneel & Siemen van Berkum, [What will happen after the EU milk quota system expires in 2015?](#), LEI Wageningen UR, 2015.

¹²⁶ [EUROSTAT- Cows' milk collection and products obtained – annual data](#), Access: December 10th, 2019.

¹²⁷ European Commission, [The common agricultural policy at a glance](#), access: February 28th, 2019

¹²⁸ להרחבה: גלעד נתן, [תמיכה בייצור חלב – סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2011.

¹²⁹ למ"ס, [ארץ זבת חלב ודבש: החלב והדבש בישראל](#), 5 ביוני 2019. לפי פרסום הלמ"ס המבוסס על נתוני The International Committee for Animal Recording, בשנת 2017 הייתה תנובת החלב הממוצעת לפרה בדנמרק 9,800 ק"ג, בקנדה – 9,586 ק"ג, בהולנד – 8,706 ק"ג, בגרמניה – 7,780 ק"ג, באוסטריה – 6,865 ק"ג, בקרואטיה – 4,399 ק"ג בניו זילנד – 4,259 ק"ג ובטורקיה – 3,143 ק"ג.

לליטר. מחיר החלב הגולמי במדינות האיחוד האירופי הוותיקות היה בשנים 2004–2012 כ-1.8 ש"ח, בעוד בישראל הוא עלה באותה תקופה מ-1.6 ש"ח ל-2.17 ש"ח לליטר חלב. כמה משתנים יכולים להסביר פער זה, ובהם:

רגולציה: בישראל יש רגולציה קשיחה על כמות הייצור ועל המחיר לרפתנים ולצרכנים, והיא מובילה להיצע נמוך ולמחירים גבוהים. כמו כן, ההסדר הנשמר לאורך השנים של חלוקת המכסות בין המגזר השיתופי (שלו רפתות גדולות יחסית) לבין המגזר המשפחתי (שלו רפתות קטנות יחסית) יוצר מצב שבו מחיר המטרה משקף ממוצע עלויות, המותיר רווח נמוך יחסית לרפתות קטנות ורווח גבוה יחסית לרפתות גדולות, הנהנות מיתרונות הגודל.

תזונה: מרבית הפרות באירופה ניזונות ממרעה בשטחים פתוחים (נוסף על מזון מרוכז) בעוד בישראל מרבית התזונה היא מתערובת מיובאת. כך, עלויות ההזנה בישראל גבוהות פי שניים ויותר מהעלויות באיחוד האירופי בגלל הצורך לרכוש מזון מיובא והיעדר שטחי מרעה. לפי נתוני משרד החקלאות, בשנת 2011 הייתה עלות הזנה בישראל כ-65% ממחיר החלב הגולמי בעוד באירופה הייתה העלות כ-27%, פער של 38 נקודות אחוז.¹³⁰

כשרות: במחקר שנערך עבור משרד האוצר העריכה חברת שלדור כי עלות הכשרות למוצרי חלב היא 10% עד 15% ממחיר המוצרים. בעלות הכשרות נכללים תשלום לרבנות עבור ההשגחה, הפרדת פסי ייצור לדרגות חומרת כשרות שונות, עלות החלפת ההזנה לפרות בערב פסח ועוד.¹³¹

ימי עבודה: בישראל מספר ימי העבודה השבועיים במחלבות הוא 5.5, מכיון שלא עובדים בשבתות, לעומת 7 ימי עבודה המקובלים באירופה.

מע"מ: שיעור המע"מ בישראל על מוצרי חלב, בפיקוח ושלא בפיקוח, הוא 17%, ואילו באירופה שיעורי המע"מ על מוצרי חלב מופחתים – 0% עד 7%.

תמיכות: כאמור לעיל, מדיניות התמיכות במדינות אירופה מבוססת בעיקר על תמיכות ישירות, בניגוד לישראל שבה המדיניות מבוססת על תמיכות עקיפות, בעיקר מכסים גבוהים. לטענת משרד החקלאות על בסיס מחקר שפורסם בדצמבר 2014, עלויות ייצור החלב בישראל גבוהות במעט מעלויות הייצור באיחוד האירופי. לפי המחקר, הרפתנים באיחוד האירופי נהנים מתמיכות תקציביות ישירות ותמיכות נוספות (כגון השקעות ותמיכות במסגרת תוכניות לפיתוח הכפר) שבחישוב לפי כמות ייצור החלב ברפת שיעורן הוא כ-31 אגורות לליטר חלב. כך, מחיר ליטר חלב

¹³⁰ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר כלכלה ואסטרטגיה, [The Dairy Sector in Israel](#), 18–19 במאי 2016.

¹³¹ שלדור, פְּעָרִי מַחִירִים בַּעֲנַף הַחֵלֶב: הַעֲרָכָה, גֹּרְמִים עִיקְרִיִּים, מַהֲלָכִים אֲפְשָׁרִיִּים, הַצָּגָה לוֹוֹעֵדַת הַמְזוּן, 2 במרץ 2014.

גולמי באיחוד האירופי בתוספת תמיכות אלו דומה למחיר החלב הגולמי בישראל.¹³² לטענת משרד האוצר, ההבדל בתמיכות הישירות בין ישראל למדינות אירופה אינו מסביר את כל הפער במחיר המטרה.¹³³

סביבה עסקית: גם הסביבה העסקית משפיעה על העלויות של משתנים רבים בענף, לרבות השינוי בשכר עבודה, ארנונה, מים, ביורוקרטיה ותשתיות.

המסחר באירופה הוא בין הרפתנים למחלבות ללא קביעת מכסות או התערבות המדינה. המחלבות קובעות את כמות הייצור לפי הביקוש הצפוי בשוק ובכך למעשה קובעות את סך הייצור באירופה. תהליך ביטול המכסות הוביל להתעצמות מחלבות גדולות וזוהתה מגמה של מעבר לייצור ברפתות גדולות באזורים המתאימים יותר לייצור חלב ברחבי אירופה. בעקבות זאת פרסמה הנציבות האירופית דוח הקורא לעידוד התיאום בין הרפתנים על מנת להגדיל את כוחם מול המחלבות;¹³⁴ באירופה אין פיקוח על המחירים ועל כן מחירי החלב הם יחסית תנודתיים, דבר המקשה על הרפתנים, ולכן יש כיום מחלבות המציעות יחד עם הסכם הקנייה מחיר קבוע לרפתנים, כלומר יציבות מחירים. בתקופות שבהן המחיר בשוק עולה המחלבה מרוויחה ובתקופות שבהן המחיר בשוק יורד המחיר לרפתן נשאר קבוע והמחלבה סופגת את ההפסד; הרפתן יכול לבחור בין כמה מחלבות אם הוא לא מרוצה.

סחר החלב בעולם

היצוא העולמי של מוצרי חלב בשנת 2017 היה כ-71.6 מיליון טון, עלייה של כ-1.3% משנת 2016. בלוח 27 מוצגות כמויות היצוא של המדינות יצואניות החלב העיקריות בעולם.

לוח 27 - יצוא החלב של המייצאות הגדולות בעולם (מיליון טון, 2017)¹³⁵

מוצר	מדינה	כמות
גבינה	האיחוד האירופי (28 מדינות)	5.6
	ניו זילנד	2.4
	ארה"ב	2.2
מוצרים יבשים	ניו זילנד	13.8
	האיחוד האירופי (28 מדינות)	9.5
	ארה"ב	4.8
תמצית חלב	האיחוד האירופי (28 מדינות)	0.65
	ערב הסעודית	0.6

¹³² משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר כלכלה ואסטרטגיה, עלויות ייצור ותמיכות במשקי החלב באיחוד האירופי - השוואה לישראל, 29 בדצמבר 2014.

¹³³ תמר לוי-בונוה, אגף התקציבים, משרד האוצר, מכתב, 25 בדצמבר 2019.

¹³⁴ European Commission, European milk package strengthens dairy producers' position in the supply chain, November 24th, 2016

¹³⁵ IFCN, The Global Dairy World 2017/18, Access: February 28th, 2019.

היצוא העולמי של מוצרי חלב בשנת 2017 היה כ-71.6 מיליון טון, עלייה של כ-1.3% משנת 2016.

ניו זילנד היא היצואנית הגדולה בעולם של מוצרים יבשים (אבקת חלב) וחמאה. בגבינות ובמוצרים הטריים (חלב ניגר) ניו זילנד שנייה אחרי איחוד האירופי.

המדינות המייבאות העיקריות של מוצרי החלב הן יפן, רוסיה, סין, מקסיקו וארה"ב.

מוצר	מדינה	כמות
חמאה	בלרוס	0.19
	ניו זילנד	5.6
	האיחוד האירופי (28 מדינות)	2.0
	בלרוס	0.9
מוצרים טריים	האיחוד האירופי (28 מדינות)	1.8
	ניו זילנד	0.8
	בלרוס	0.5

לפי הלוח, במוצרים היבשים (אבקות חלב) ובחמאה ניו זילנד היא היצואנית הגדולה בעולם. בגבינות ומוצרים הטריים (חלב ניגר) ניו זילנד שנייה, אחרי האיחוד האירופי. המדינות המייבאות העיקריות של מוצרי החלב הן יפן, רוסיה, סין, מקסיקו וארה"ב. לאור העלייה בביקוש למוצרי חלב במדינות סין, איחוד האמירויות הערביות, יפן, מקסיקו ואוסטרליה גדל יצוא החלב באפריקה, במרכז אמריקה, באירופה ובצפון אמריקה. עם זאת, היצוא מאסיה, מאוקיאניה ומדרום אמריקה קטן.

מחירי חלב באירופה

מחירי החלב באירופה לאחר ביטול מכסות הייצור בשנת 2015 הם תנודתיים וטווח המחירים שלהם רחב. בלוח 28 מוצגים מחירי החלב בשלוש מדינות באירופה.

לוח 28 – מחיר החלב הגולמי במדינות נבחרות באירופה (אירו-סנט לק"ג)¹³⁶

מדינה	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	ממוצע -2011 -2014	ממוצע -2015 2018	שיעור שינוי
גרמניה	34.83	31.78	37.51	37.55	29.29	26.7	36.2	34.4	35.4	31.6	-10.7%
צרפת	31.73	30.46	33.27	35.40	29.80	28.5	32.4	32.8	32.7	30.9	-5.6%
איטליה	38.41	37.30	39.56	40.77	35.08	33.6	37.4	36.2	39.0	35.6	-8.8%

לפי הלוח, ממוצע המחירים לפני הרפורמה של ביטול מכסות הייצור באירופה היה גבוה ממוצע המחירים לאחר הרפורמה. מחיר החלב הגולמי (הנמכר למחלבות) ירד לאחר הרפורמה ב-10.7% בגרמניה, ב-8.8% באיטליה וב-5.6% בצרפת. בישראל ירד ממוצע המחירים באותן שנים ב-9.7%¹³⁷. כאמור, בשנת 2015 יושמה באירופה רפורמה מקיפה שהביאה בהדרגה לביטול מכסות הייצור (ראו סעיף זה), כתוצאה מכך ירדו מחירי החלב הגולמי באירופה באופן חד יחסית ולאחר מכן עלו שוב מעט והתייצבו.

ממוצע המחירים לפני הרפורמה של ביטול מכסות הייצור באירופה היה גבוה ממוצע המחירים לאחר הרפורמה.

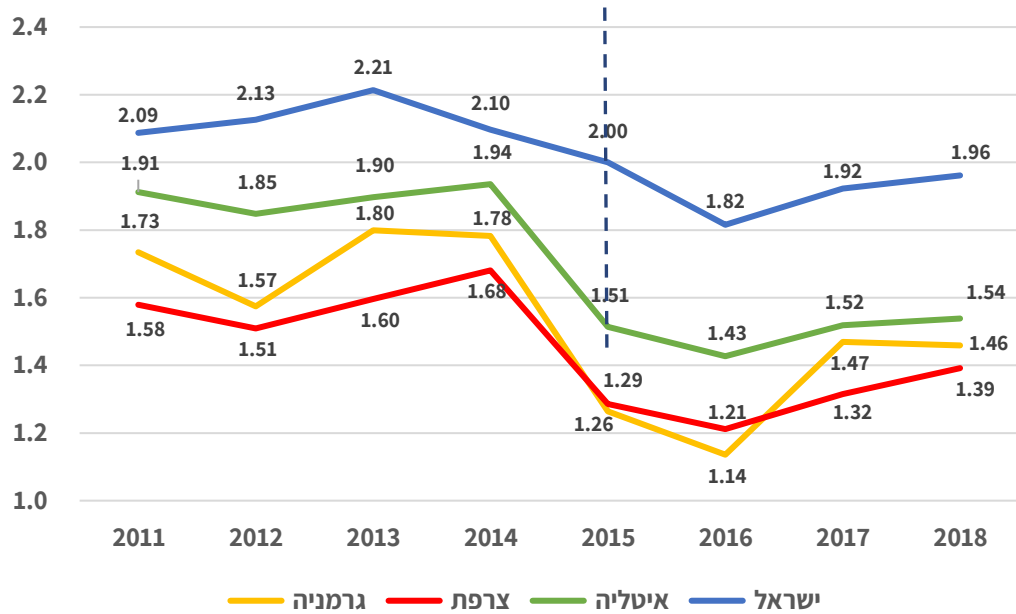
¹³⁶ המחירים הם מחירי חלב גולמי בשער הרפת, לפי ממוצע שנתי (לא כולל מיסים), המחירים ב-100 אירו-סנט ל-1 ק"ג.

CLAL.it, Farm-gate milk prices, access: February 11th, 2019.

¹³⁷ שיעור השינוי מחושב באירופה לפי אירו-סנט, ובישראל לפי שקל חדש כדי להימנע מהשפעות שער החליפין.

בתרשים 8 מוצג השינוי במחיר החלב הגולמי ששילמו המחלבות ליצרני חלב הבקר בישראל (מחיר המטרה) לעומת מדינות נבחרות באירופה.

תרשים 8 – מחיר החלב הגולמי בישראל ובמדינות נבחרות באירופה (ש"ח לק"ג)¹³⁸



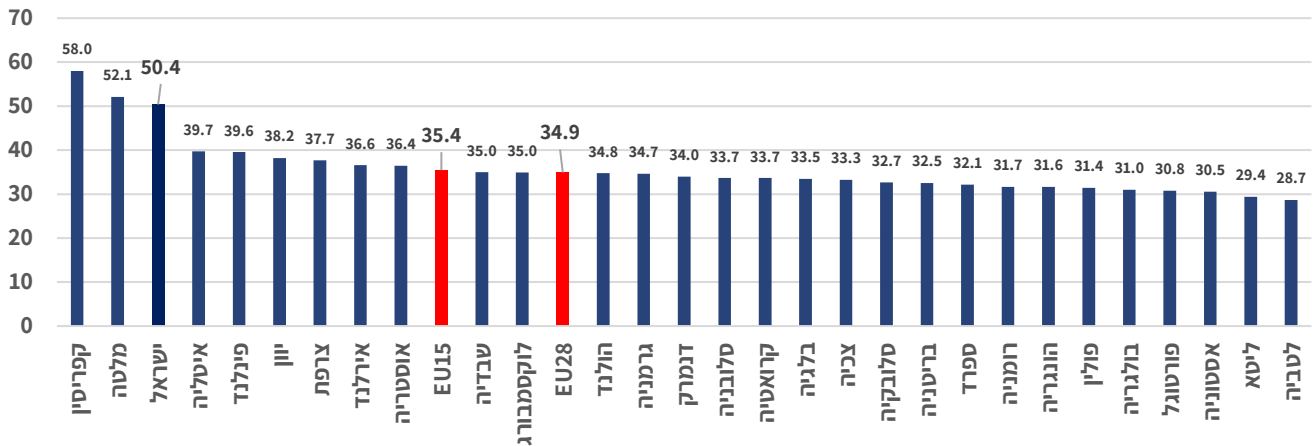
לפי התרשים, ב-2018 היה מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה בכ-37% מהמחיר במדינות האיחוד האירופי – כ-40.9% יותר מצרפת, כ-34.4% יותר מגרמניה וכ-27.5% יותר מאיטליה.¹³⁹

הרפורמה במדינות האיחוד האירופי הובילה בשנים 2011–2018 לירידה במחיר ולעלייה בייצור. בתרשים 9 מוצג השינוי במחיר החלב הגולמי שמשלמות המחלבות ליצרני חלב הבקר בישראל ובמדינות האיחוד האירופי.

¹³⁸ ישראל: מועצת החלב, [מחירי מטרה וחומרי גלם](#). המחירים הם מחירי ממוצע שנתי לק"ג, והמחירים הממוצעים באירופה מוכפלים בשער החליפין הממוצע השנתי של האירו; בנק ישראל, [שערי חליפין ממוצעים](#), שנים שונות. מחירים שוטפים. המחיר בישראל הומר מ-1 ליטר ל-1 ק"ג לפי יחס של 1 ליטר = 1.03 ק"ג.
Europe: CLAL.it, Farm-gate milk prices, [Germany](#), [France](#) and [Italy](#).

¹³⁹ European Commission, [Milk and dairy products](#), access: December 10th, 2019.
עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

תרשים 9 – מחירי חלב גולמי בישראל ובמדינות אירופה (אירו-סנט לק"ג, אוקטובר 2019)¹⁴⁰



לפי התרשים, בשנת 2019 היה מחיר המטרה בישראל גבוה ב-44.3% ממחיר החלב הגולמי הממוצע במדינות האיחוד האירופי (EU28), ב-60.9% מהמחיר בפולין ונמוך רק מהמחיר במלטה ובקפריסין.

3.2 מדינות נבחרות באיחוד האירופי

3.2.1 הולנד

ההשפעה של ביטול המכסות בשילוב חוק החלב עדיין אינה ידועה. בשנים 2015-2018 גדל ייצור החלב בהולנד בכ-4.1%.

צפיפות בעלי החיים בהולנד היא הגבוהה ביותר באירופה. זאת בשל מיקומה במרכז אירופה המערבית, שם הביקוש לתוצרי בעלי חיים גבוה, בשילוב עם יבוא נוח יחסית של מזון בשל קרבה לנמל רוטרדם. צפיפות בעלי חיים גבוהה זו גורמת לפליטת כמות גדולה של חנקן ופוספט לדונם (דרך הפרשת בעלי החיים), הגורמת לבעיות סביבתיות ולזיהום מי תהום (איטרופיקציה). בעלי החיים הם תורמים עיקריים לפליטת גזי חממה וכך הגידול הצפוי בייצור חלב לחווה עקב ביטול מכסות עשוי להגביר את ההשפעה הסביבתית של ייצור החלב בהולנד.

כדי להגביל מפגעים סביבתיים אלו הונהגו הוראות של האיחוד האירופי המטילות יישום מרבי של כ-170 ק"ג הפרשות זבל בעלי חיים לדונם. להולנד ניתנה החרגה למגבלה זו – תקרת פוספט לייצור 172.9 מיליון ק"ג לשנה מבעלי החיים (ובכלל זה תקרת פוספט לייצור 84.9 מיליון ק"ג לשנה בענף החלב). כדי לעמוד בתקרת פוספט זו חוקקה הממשלה ההולנדית בשנת 2015 את חוק החלב אשר נועד לתמוך בצמיחת ענף החלב ההולנדי אגב הגבלת ייצור הפוספט. חוק זה קובע דרכים לטיפול בעודפי הפוספט ומגביל את הגידול בייצור הפוספטים בכל חווה – לכל חווה מוקצית מכסת ייצור פוספט המבוססת על מספר הפרות הממוצע בחווה.

בכמה מחקרים נותחה השפעת ביטול המכסות בענף החלב על הכלכלה והסביבה. ברוב

¹⁴⁰ AHDB, [EU farmgate milk prices](https://www.ahdb.co.uk/farmgate-milk-prices), access: December 30th, 2019.

המחקרים השתמשו במודלים מקרו-כלכליים המנתחים את משק החלב ברמת האזור או המדינה. מחקרים אלו ניבאו הפסד בהכנסה החקלאית הכוללת והתרחבות ההשפעות הסביבתיות, בשל מספר הפרות הגדל בחלקים גדולים באירופה, ובעיקר בהולנד. עם זאת, ההשפעה של ביטול המכסות בשילוב חוק החלב עדיין אינה ידועה.¹⁴¹ בשנים 2015–2018 גדל ייצור החלב בהולנד בכ-4.1%¹⁴².

3.2.2 גרמניה

ענף החלב בגרמניה הוא הגדול ביותר באיחוד האירופי – כ-32.5 מיליון טון בשנת 2018, 80,000 יצרני חלב ויותר מ-4 מיליון פרות חולבות. תפוקת החלב הממוצעת היא 7,000 ליטר חלב לפרה בשנה. רוב הייצור מרוכז בצפון מערב גרמניה ובבוואריה שבדרום. עלויות הייצור ומחירי החלב בצפון מערב גרמניה בדרך כלל נמוכים יותר מבשאר האזורים במדינה, אך עדרי הפרות הגדולים ביותר נמצאים בצד המזרחי של גרמניה. ייצור החלב בגרמניה גדל בכ-1% בשנה, ושיעורי הגידול הגבוהים ביותר הם באזורי החוף, בריין התחתון ובאזורי ההרים.¹⁴³ **ביטול מכסות הייצור גרם לירידה של 10.7% בתשלום הממוצע לחקלאי, וצפויה עלייה של 9.5% בייצור החלב בשנים 2014–2024.**¹⁴⁴ בשנים 2015–2018 עלה ייצור החלב בגרמניה בכ-1.9%¹⁴⁵.

3.2.3 צרפת

לצרפת פוטנציאל ייצור גבוה – שטחים חקלאיים נרחבים, צפיפות בעלי חיים מתונה ופוטנציאל מספוא גבוה (בעיקר תירס ועשב). החקלאים הצרפתים הם בעלי מיומנות ייצור גבוהה ויש להם יכולות עיבוד מגוונות וחדשניות ומותגים חזקים. לאחר ביטול מכסות הייצור ב-2015 נתנה הממשלה מענקי סגירה לחוות קטנות (פחות מ-25 פרות חולבות), ועודדה צמיחת חוות גדולות (יותר מ-100 פרות חולבות). דבר זה הוביל לצמיחה מהירה, עלייה במספר המכונות וחזרה לכוח עבודה משפחתי עם מעט עובדים, אגב התאמה של מערכת המס לתנודתיות המחירים. **ייצור**

¹⁴¹C.W. Klootwijk, C.E. Van Middelaar, P.B.M. Berentsen & I.J.M. de Boer, [Dutch dairy farms after milk quota abolition: Economic and environmental consequences of a new manure policy](#), *Journal of Dairy Science*, October 2016.

¹⁴²[EUROSTAT- Cows' milk collection and products obtained – annual data](#). Access: December 10th, 2019.

¹⁴³Roel Jongeneel & Siemen van Berkum, [What will happen after the EU milk quota system expires in 2015?](#), LEI Wageningen UR, 2015.

¹⁴⁴ ש.ם.

¹⁴⁵[EUROSTAT- Cows' milk collection and products obtained – annual data](#). Access: December 10th, 2019.

החלב בצרפת צפוי לגדול ב-8.9% בשנים 2014–2024.¹⁴⁶ בשנים 2015–2018 פחת ייצור החלב בצרפת בכ-3.3%.¹⁴⁷

3.2.4 אירלנד

בענף מוצרי החלב האירי חלה עליית מחירים וגדילה מהירה בייצור. עלויות הייצור ומחירי החלב באירלנד הם מהנמוכים באיחוד האירופי. לאחר ביטול המכסות גדל משק החלב באירלנד. עיקר הצמיחה מכוון לשוק היצוא וכך הפכה אירלנד למקור עיקרי ליבוא מוצרי חלב לבריטניה. צפוי גידול נוסף במשק החלב והרחבת ההשקעות, יחד עם שיעור נמוך של עזיבת השוק וכניסת מתחרים חדשים. **ייצור החלב צפוי לגדול ב-27.2% בשנים 2014–2024.**¹⁴⁸ בשנים 2015–2018 גדל ייצור החלב באירלנד בכ-18.5%.¹⁴⁹

3.2.5 ניו זילנד

ניו זילנד היא אחת מיצואניות החלב הגדולות בעולם. היא אינה נותנת תמיכה והגנה לתוצרת החקלאית שלה, אך מוגנת מפני יבוא במחירי היצף באמצעים טבעיים – ניו זילנד ואוסטרליה, שהן יצואניות חלב גדולות, מוגנות מתחרות אפשרית בזכות ריחוקן ובזכות תעשיית חלב מקומית מפותחת.¹⁵⁰

לאור העלייה בביקוש החלב מאסיה, רבים מן החקלאים בניו זילנד עברו מגידול מסורתי של כבשים לגידול עדרי פרות על מנת לייצר חלב פרות. שינוי זה הוביל לזיהום מי השתייה בנהרות בעקבות כניסת הפרות למים. בשנים 2006–2016 גדל מספר הפרות החולבות ב-28% ל-6.6 מיליון, ואילו מספר הכבשים קטן ב-45% ל-27.6 מיליון.¹⁵¹

3.2.6 ארה"ב

הממשלה הפדרלית וממשלות המדינות נותנות תמיכות לענפי החקלאות בכלל ולענף החלב בפרט. הממשלה הפדרלית מחדשת בכל כמה שנים את חוק החוות (Farm Bill). עד שנת 2014

¹⁴⁶ Roel Jongeneel & Siemen van Berkum, [What will happen after the EU milk quota system expires in 2015?](#), LEI Wageningen UR, 2015.

¹⁴⁷ [EUROSTAT- Cows' milk collection and products obtained – annual data](#). Access: December 10th, 2019.

¹⁴⁸ שם.

¹⁴⁹ [EUROSTAT- Cows' milk collection and products obtained – annual data](#). Access: December 10th, 2019.

¹⁵⁰ יעל קהל, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פגישה, 19 במרץ 2019.

¹⁵¹ Ben Collins, [In the Land of Milk and Money, Dairy Boom Feeds Environmental Fears](#), *The Wall Street Journal*, August 14th, 2017; Ministry for Primary Industries, [STRATEGIC INTENTIONS 2018–2023](#), Access: march 3th, 2019.

הממשלה הפדרלית וממשלות המדינות נותנות תמיכות לענפי החקלאות בכלל ולענף החלב בפרט.

נוסף על מגוון תוכניות תמיכה, יש בארה"ב אפליית מחירים – מחיר החלב הגולמי הנמכר לייצור חלב ניגר גבוה יותר ממחיר חלב גולמי הנמכר לייצור גבינות ומוצרי חלב נוספים.

הופעלו בארה"ב כמה תוכניות תמיכה במשק החלב ובהן: תוכנית התמיכה במוצרי חלב (DPPSP), הזמנות שיווק חלב פדרליות (FMMOs), תשלומים ישירים בגין אובדן הכנסה מחלב, ביטוח רווח גולמי מבעלי חיים (LGM), תוכנית תמריצים ליצוא חלב (DEIP) ומכסות תעריפים על מוצרי חלב. בעקבות חוק החוות שעבר בשנת 2014 השתנו התמיכות במשק החלב – בוטלו תוכניות התמיכה במוצרי חלב, התשלומים הישירים בגין אובדן הכנסה של חלב והסובסידיות ליצוא החלב; הושארו הזמנות שיווק חלב פדרליות, ביטוח הרווח מבעלי חיים ומכסות התעריפים; והחלו תוכניות חדשות: תוכנית ההגנה על רווחים (MPP) ותוכנית לתרומת מוצרי חלב (DPDP).¹⁵² עם השנים הפכה תוכנית התמריצים ליצוא חלב (DEIP) למרכזית פחות, וכמוה גם מחירי התמיכה. לעומתם, תוכנית התשלומים הישירים בגין אובדן הכנסה על חלב (MILC) הפכה למרכזית וחשובה יותר בשנים 2008–2012, עד ביטולה בשנת 2014 והחלפתה בתוכנית הגנת שולי רווח החלב (MPP). מטרת התוכנית היא לפצות את יצרני החלב כאשר מחירי החלב המקומי נמוכים מרמה מסוימת. תוכנית התשלומים הישירים הקבועים לחקלאים היא אמצעי להשלמת הכנסה כאשר מחירי החלב נמוכים. לפני שהחלה התוכנית היו מחירי החלב תנודתיים ושולי הרווח של החלב הפכו גם הם לתנודתיים, בין היתר בשל מחירי התבואה התנודתיים, והחקלאים טענו כי הם זקוקים לציביות בהכנסה. בתוכנית יצרני החלב זכאים להפרש בין מחיר היעד לבין המחיר בפועל של החלב כאשר המחירים נמוכים ממחיר היעד. התוכנית היא מעין ביטוח לחקלאים כדי למנוע את ירידת הרווחיות מתחת לרף מסוים. התוכנית הבסיסית מבטיחה כי הפער בין מחיר החלב לעלות המזון יהיה מזערי ויש באפשרות החקלאים להוסיף דמי השתתפות ולהגדיל את הפער.

נוסף על כך, בארה"ב יש אפליית מחירים – מחיר החלב הגולמי הנמכר לייצור חלב ניגר גבוה יותר ממחיר חלב גולמי הנמכר לייצור גבינות ומוצרי חלב נוספים. יש רגולציה על המחיר הסופי הקושרת בין המחיר לצרכן למחיר שיקבל הרפתן. המחיר שהרפתן מקבל נקבע על ידי גוף פדרלי ונגזר ממחירי הסחורות האחודות (Commodities). בניהם: אבקת חלב כחושה, אבקת חלב מלאה, גבינת צ'דר, חמאה ומי גבינה. לאחר מכן נבדק ייעודו של החלב וניתנות פרמיות נוספות לפי אזורים גיאוגרפיים.¹⁵³

כאמור, בשל התנודתיות במחירי החלב, בהצעת חוק החווה משנת 2002 הוצגה לראשונה התוכנית MILC, אשר הורחבה בשנת 2008 עד שבוטלה בשנת 2014 והוחלפה בתוכנית דומה אך לא זהה – MPP. נטען כי התשלומים בתוכנית יסייעו להקטנת כוח השוק של חוות החלב

¹⁵² USDA – United States Department of Agriculture, Farm Service Agency, Dairy and Sweeteners Analysis, access: April 2019

¹⁵³ Farm Bureau, [How Milk Is Really Priced in the U.S.](#), July 15th, 2019.

הגדולות ביחס לחוות קטנות יותר. במאמר שפורסם ב-Journal of Dairy Science ב-6 ביוני 2011 נטען כי ההשפעות של תשלומי MILC לא היו אחידות בחוות בגדלים שונים: הייתה השפעה גדולה על חוות גדולות, ולא נמצאו השפעות ניכרות על חוות בינוניות וקטנות.¹⁵⁴

3.2.7 קנדה

בקנדה המחלבות המייצרות חמאה ואבקת חלב מקבלות תמיכה באמצעות מכסות ייצור ומחירי תמיכה הנקבעים מראש. בשנת 2017 היו בקנדה כ-945,000 פרות וכ-10,951 חוות.¹⁵⁵ קוויבק ואונטריו היו המחוזות העיקריים שבהם ייצרו חלב – 37% ו-33% מייצור החלב ב-49% ו-33% מהחוות בכל המדינה, בהתאמה. למשק החלב בקנדה מחזור בסך 18.9 מיליארד דולר בשנה שהם כ-1.14% מהתמ"ג, ויש בו 215,000 משרות.¹⁵⁶ משק החלב הוא מתוכנן וכפוף למערכת ניהול האספקה. על פי חוק, ועדת החלב הקנדית (Canadian Dairy Commission) או נציגיה במחוזות קובעים את היקף המכסות, את צינורות השיווק, את רישיונות הייצור ואת ההיטלים ורשאים לקבל כל מידע הרשום בספרי היצרנים. בכוחה של הוועדה לרכוש, למכור ולעבד חלב, לספק הגנת הכנסה ליצרני החלב על בסיס נפח, איכות או כל בסיס אחר שתקבע, לפקח על מחירים, לסייע בקידום מכירות מוצרי החלב, לאגם כספים ולהפיצם מחדש, לקבוע מחירי מינימום ומקסימום ליצרנים ולקבוע תוכנית המגדירה מראש את הכמויות והמחירים של חלב ומוצרו. ניהול האספקה נעשה על פי מדיניות חקלאית לאומית הנהוגה בקנדה המרכזת את ההיצע והביקוש של מוצרי חלב, עופות וביצים, באמצעות בקרת ייצור ויבוא ומנגנוני תמחור שנועדו למנוע מחסור ועודפים, כדי להבטיח לחקלאים שיעור תשואה הוגן, ולצרכנים – אספקת מוצרים איכותית ויציבה. במסגרת ניהול האספקה מנהלים החקלאים את הייצור שלהם כך שיעלה בקנה אחד עם תחזיות הביקוש לחלב באותה תקופה, אגב התחשבות ביבוא וביצוא של מוצרי החלב. יבוא מוצרי החלב נקבע באמצעות מכסות תעריף (TRQ – Tariff Rate Quotas), המאפשרות יבוא של כמות קבועה מראש בתעריפים ידועים, בדרך כלל פטורים ממס, אגב שמירה על כמות היבוא. תעריפי המכסות מוגדרים בצורה שמאפשרת לחקלאים הקנדים לקבל מחיר המשקף את עלות הייצור במדינה.

מדברים אלו עולה כי מודל הרגולציה בקנדה דומה למודל בישראל בכל הקשור לקביעת מחיר מטרה ומכסות ייצור, אולם בניגוד לישראל בקנדה אין פיקוח על מחירי מוצרי חלב לצרכן.

¹⁵⁴ H.H. Chang & A.K. Mishra, [Does the Milk Income Loss Contract program improve the technical efficiency of US dairy farms?](#) *Journal of Dairy Science* 94, June 2011, pp. 2945-2951.

¹⁵⁵ Canadian Dairy Information Centre, [Canada's Dairy Industry at a Glance](#), Access: March 14th, 2019.

¹⁵⁶ The World Bank, [GDP \(current US\\$\)](#), Access: March 28th, 2019.