

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ענף החלב בישראל



ענף החלב בישראל

רקע

חלב ומוצריו הם מקור אספקה עיקרי לחלבון מן החי ולסידן בתזונה הישראלית הממוצעת. המדינה מתכננת את ענף החלב בישראל לאורך כל שרשרת הייצור עוד מטרם קום המדינה. תכנון ענף החלב מיושם באמצעות פיקוח המדינה על כמויות ייצור החלב בהתאם למכסות המוקצות ליצרנים, על המחיר שמשלמות המחלבות לרפתנים לליטר חלב (מחיר המטרה), על היקף היבוא של מוצרי החלב ועל המחיר לצרכן של מוצרי החלב המפוקחים. כיום ההוראות המרכזיות בעניין התכנון קבועות בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (חוק החלב), ובתקנות ובצווים שהותקנו מכוחו. בשנים 1998 - 2022 נחתמו חמישה הסכמים ורפורמות בענף החלב בין המדינה לבין ארגונים מייצגים של יצרני החלב. במסגרת זאת צומצמו במשך השנים מספר הרפתות, ומספר הפרות החולבות בכל רפת גדל. לצד זאת, מחיר המטרה פחת ביחס למה שהיה אמור להיות ללא הרפורמות, והממשלה נתנה מענקי התייעלות לרפתנים ומענקי פרישה לרפתנים שבחרו לפרוש מענף הרפת.

נתוני מפתח

24%

הפער בין מחיר החלב הגולמי הגבוה בישראל, הנאמד בכ-62.04 יורו למאה ק"ג חלב (כ-219 ש"ח), למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-50.17 יורו למאה ק"ג חלב (כ-177 ש"ח), בשנת 2022

77%

הפער בין מחיר ליטר חלב רגיל לצרכן (הגבוה) בישראל, הנאמד בכ-1.81 דולר (כ-6.2 ש"ח כולל מע"ם), למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-1.02 דולר (כ-3.5 ש"ח), ביוני 2022

118,612

מספר הפרות החולבות הרשומות בספר העדר בישראל בשנת 2021

161
ליטר

הצריכה הממוצעת השנתית של חלב ומוצרי חלב לאדם בישראל בשנת 2021

169
מיליון דולר

סך יבוא מוצרי חלב בשנת 2021

1.54
מיליארד ליטר

כמות החלב הגולמי שיוצר בישראל בשנת 2021

686
רפתות בישראל

מתוכן - 440 באזורי עדיפות לאומית

12,003
ק"ג

ממוצע תנובת החלב השנתית לפרה בישראל - הגבוה ביותר בעולם

41.2%
מהחלב

מיוצר ברפתות במגזר המשפחתי (במושבים), והיתר - במגזר השיתופי (בקיבוצים)

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2021 עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להסדרת ענף החלב בישראל ובכלל זה את סמכויות מועצת החלב בניהול משק החלב, את מנגנון קביעת מחיר המטרה, את השפעת דרישות הכשרות על מוצרי חלב ואת הפיקוח על רווחת בעלי החיים ברפתות. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובמועצת החלב. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, ברבנות הראשית לישראל וברשות התחרות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מחיר החלב הגולמי בישראל לעומת מחירו במדינות האיחוד האירופי - מחיר החלב הגולמי בישראל הנאמד בכ-62.04 יורו למאה ק"ג חלב (כ-219 ש"ח) גבוה בשיעור של כ-24% מהממוצע במדינות האיחוד האירופי הנאמד בכ-50.17 יורו למאה ק"ג חלב (כ-177 ש"ח). בעשור האחרון הצטמצם הפער בין מחיר החלב הגולמי בישראל לממוצע המחירים במדינות האיחוד האירופי.

הגורמים המרכזיים המשפיעים על עלות ייצור חלב גולמי ועל מחירו - חלק מהמחיר הגבוה בישראל אפשר לייחס לעלויות המזון (גבוהות בכ-33.3% יותר מאשר באיחוד האירופי), לעלויות הנובעות מתנאי מזג האוויר ולכך שהמחיר בחלק מהמדינות נמוך יותר בשל תמיכות ישירות שמקבלים הרפתנים. עם זאת, תנובת החלב הגבוהה בישראל (41.2% יותר ממדינות האיחוד האירופי), יתרונות הגודל של הרפת הישראלית, פערים קטנים במחיר המזון בישראל לעומת מדינות שבהן מחיר החלב נמוך יותר, וכן התבססות מחיר המטרה על סקר החלב הכולל רפתות מפסידות לצד רווחיות, מלמדים על הפוטנציאל הקיים להפחתת מחיר החלב הגולמי.

התקשרות עם חברה פרטית לביצוע סקר החלב - המחיר לחלב גולמי שהיצרן מקבל מחושב על פי עלות הייצור לליטר חלב בהתאם לסקר דו-שנתי שעורכת ועדת היגוי באמצעות ספק שבחירה מועצת החלב (סקר החלב או הסקר). לצורך ביצוע הסקר התקשרה מועצת החלב עם ספק לתקופה ממושכת של כ-12 שנים, בסך כולל של 1.970 מיליון ש"ח לפני מע"ם, ובמהלך תקופה זו הוארכה ההתקשרות עימו בפטור ממכרז שלוש פעמים. נוסף על כך, מועצת החלב וועדת ההיגוי לא הסדירו במסגרת ההתקשרויות לביצוע סקר החלב את הנושא של מניעת ניגוד עניינים.

בקרה על סקר החלב - ועדת ההיגוי אינה מקיימת הליך בקרה על עבודת הסקר שמבצע הספק, אשר תוצאותיו משפיעות במישורין באופן ניכר על קביעת מחיר המטרה בכל רבעון. בקרה כזו חסרה הן בנוגע למתודולוגיות איסוף הנתונים מהרפתות, הן בנוגע לנכונות הנתונים ודיוקם והן בנוגע לחישובים והניתוחים שעושה הספק. הוועדה נשענת רק על בדיקות סבירות כלליות שמקיים הספק על פי הנחיית ועדת ההיגוי.

סירוב רפתות להשתתף בסקר החלב וההשלכות על תקפותו - תוצאות סקר החלב משמשות לחישוב מחיר החלב הגולמי. נמצא כי בסקרים האחרונים כ-22% בממוצע מהרפתות שעלו במדגם סירבו להשתתף בסקר, זאת מאחר שעד כה לא הוסדרה חובתן להשתתף בו. שיעור סירוב הרפתות להשתתף בסקר מלמד שיישום המלצות ועדת קדמי בדבר חיוב הרפתות להשתתף בסקר עשוי היה לחזק את תקפות תוצאותיו.

חישוב רכיבי שכר העבודה העצמית בסקר החלב - עלות העסקת הרפתנים משפיעה ישירות על מחיר המטרה. נמצא כי הרפתנים מועסקים ברפתות שהן חלק מענף החקלאות הישראלי, ואילו חישוב שכרם לצורכי הסקר נעשה על פי השכר הממוצע הכללי במשק, הגבוה באופן ניכר מזה שבענף החקלאות. עלה כי השכר הממוצע במשק בענף החקלאות הסתכם ביוני 2022 ב-8,432 ש"ח לחודש, ואילו השכר הממוצע הכללי במשק היה גבוה

ממנו במידה ניכרת, והסתכם ב-12,522 ש"ח לחודש - פער של כ-48.5%. פער זה משפיע ישירות על מחיר המטרה.

פערי רווחיות ברפתות במגזר השיתופי לעומת הרפתות במגזר המשפחתי והשפעתם על מחיר המטרה - הרפתות שבבעלות משפחתית - שנדגמו בסקר משנת 2011 עד שנת 2019 - היו על פי מתודולוגיית הסקר הפסדיות בממוצע לאורך השנים (הפסד שנע בין 31.02 ל-18.88 אגורות לליטר חלב במחירים שוטפים). לעומתן, הרפתות השיתופיות היו רווחיות בממוצע לאורך השנים (רווח שנע בין 22.14 ל-4.36 אגורות לליטר חלב במחירים שוטפים). הכללתן של הרפתות המשפחתיות ההפסדיות בחישוב מחיר המטרה מעלה את מחיר המטרה לצרכן ומשמרת את הרווחיות הגבוהה הממוצעת של הרפתות השיתופיות. כמו כן, מנגנון מחיר המטרה הקיים אינו מקדם בהכרח את הרצינות שבבסיס חוק החלב לעניין חיזוק ההתיישבות בפריפריה ואין בו כדי לקדם התייעלות ברפתות הפסדיות.

סוגי התמיכות ברפתנים - בשנת 1995 התחייבה ישראל במסגרת הסכם סחר רב-צדדי בתחום החקלאות של ארגון הסחר העולמי, להפחית את התמיכות העקיפות המעוותות סחר וייצור. עם זאת, על פי אומדני ה-OECD, בשנת 2021 הסתכם שיעור התמיכות העקיפות ב-90.7% מסך התמיכות בחקלאים בישראל. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD, שם הוא עומד על 23.1% בלבד.

סמכות משרד החקלאות לקבל מידע על נתוני הייצור של המחלבות - למשרד החקלאות ולמועצת החלב אין סמכות לקבל מידע עדכני ושוטף (ברמה שבועית או יומית) על נתוני הייצור של המחלבות. כמו כן אין להם סמכות להורות למחלבות לווסת חלב גולמי בדרך של העברת עודפי ייצור למחלבות אחרות. בכך נפגעת היכולת להבטיח ניצול מיטבי של התפוקה. נמצא כי טיטת התקנות להסדרת סמכויות מועצת החלב לווסת חלב, שאמורה הייתה להסדיר את סמכויות המועצה בנושא, נמצאת בדיונים בין משרד החקלאות למשרד האוצר ולמועצת החלב משנת 2014. הקניית הסמכויות האמורות למשרד החקלאות ולמועצת החלב עשויה לקדם התייעלות ולהביא לצמצום המחסור בחלב בתקופות מסוימות.

מחסור במוצרי חלב בתקופת חגי תשרי - בכל כמה שנים נוצר מחסור בכמה מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי וסמוך לאחריה, וזאת עקב מיעוט מספר ימי עבודה בתקופת זו בהשוואה לחודש רגיל שבו אין חגים. בשנת 2021 המחסור הסתכם בכ-3 מיליון ליטר חלב מפוסטר, שהוא 9% מהצריכה החודשית הממוצעת של חלב מפוסטר.

השפעת דרישות כשרות והוראות הדין על ייצור מוצרי חלב - למשרד החקלאות אין נתונים על תוספת העלות לציבור עקב היעדר ההבחנה בין מחיר המוצרים שבכשרות מהודרת למחיר מוצרים שבכשרות רגילה, אף שהדבר משפיע גם על מחיר המטרה.

רווחת הפרות ברפתות - השירותים הווטרינריים (שו"ט) אחראים לאכיפת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994. מתוך 33 מבדקים שערכו ברפתות משפחתיות, ל-18 (55%) ניתן ציון מסכם לקוי. לעומת זאת, ברפתות במגזר השיתופי ניתן ציון מסכם לקוי לתשע רפתות מתוך 25 (36%). נמצא כי לשו"ט גם אין נוהל סדור לביצוע המבדקים האמורים ברפתות. היעדר הוראות מפורטות בכל הנוגע לניהול המבדקים וטיפול



בתוצאותיהם עלול לפגוע בערך המופק מהמבדקים וביכולת לשפר את רווחת בעלי החיים ברפתות.

מיפוי רפתות בעלות סיכון גבוה לפגיעה ברווחת בעלי חיים וביצוע פעולות חקירה

ואכיפה - להערכת אגף רווחת בעלי חיים בשו"ט, בכ-20% מכלל הרפתות (כ-130 רפתות) בישראל מוחזקים בעלי חיים בתנאים הפוגעים באופן חמור ביותר ברווחתם. על אף הערכה זו ועל אף ממצאי המבדקים שביצע השו"ט, המצביעים על ליקויים בדרגות חומרה שונות בכ-19% מהרפתות שנבדקו, אין בידי השו"ט מיפוי של רפתות שבהן גורמי סיכון גבוהים לפגיעה ברווחת בעלי חיים, כגון תנאי שיכון לקויים. כמו כן בשנים 2017 - 2021 התקיימו רק שבע חקירות שהובילו להגשת תביעה פלילית אחת ולהליך אכיפה מינהלי נוסף, ואף זאת רק בעקבות 28 תלונות שהוגשו ולא בעקבות פעולה יזומה של השו"ט. ההיקף השנתי של התשלומים לרפתות הוא כ-3 מיליארד ש"ח לשנה, ולעומת זאת בשנים 2017 - 2021 הוטל על רפתות רק קנס פלילי אחד בגובה של 29,200 ש"ח.



מימין - עגל חולה שרוע על הארץ. משמאל - פרות מתבוססות בהפרשותיהן. צולם על ידי השו"ט במסגרת מבדקי רווחת בעלי חיים בשתי רפתות שונות, 2021.


התקנת תקנות צער בעלי חיים בנושא רפתות חלב - אין למשרד החקלאות הסמכות


לאכוף נורמות ספציפיות על ענף החלב, ולכן האכיפה של חוק צער בעלי חיים בענף רפתות החלב היא מוגבלת, גם כאשר עולים ממצאים בעייתיים במבדקים שהמשרד מבצע, למשל תמותת עגלים גבוהה וצפיפות. על אף האמור, משנת 2016 לא קידם משרד החקלאות הליך התקנת תקנות שיעניקו לו סמכות אכיפה בנוגע לרווחת בעלי החיים ברפתות.





החלת מנגנון עדכון אוטומטי של מחירי מוצרי החלב שבפיקוח - משרד מבקר המדינה מציין את משרדי החקלאות והאוצר על פרסום צו להחלת מנגנון עדכון אוטומטי של מחירי מוצרי החלב שבפיקוח, שעתידי לפעול במאי 2023. יישום הצו יצמצם באופן ניכר את הפער שהיה קיים בין מועד עדכון מחירי המוצרים המפוקחים לבין עדכון מחיר המטרה.


עיקרי המלצות הביקורת


נוכח חשיבות סקר החלב והשפעותיו על הצרכן בכל הקשור למחיר החלב ולמוצריו, ונוכח העובדה שמחיר המטרה שמקבלות הרפתות מחושב על בסיס נתונים שהן מעבירות לטובת הסקר, מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת החלב יישמו בקרה נאותה על אודות נכונות הנתונים והחישובים של הספק. צורך זה מתחזק נוכח העובדה שהרפתות משתתפות בסקר באופן וולונטרי. לצד זאת, מומלץ שמשרד החקלאות יבחן את הצורך לאסדר את חובת השתתפות הרפתות בסקר. 


מומלץ לקיים בחינה בדבר הצורך לתקן את השכר הממוצע לצורך חישוב עלות העבודה בסקר החלב, כך שישקף את השכר המקובל בענף החקלאות. יצוין כי מעבר לשימוש במודל WACC, שכולל חישוב תשואה נאותה להון העצמי לבעל הרפת, ייתן מענה גם לסוגיית השכר של בעל הרפת. 


מוצע כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יבדקו את האופן שבו נקבע כיום מחיר המטרה ויבחנו פתרונות לעדכון החישוב באופן שישירת את המטרות של תכנון הענף. במסגרת זו מוצע לבדוק אם הקביעה משנת 2022 ולפיה יובא בחשבון היקף מכסה מינימלי גבוה יותר מ-800,000 ליטר בקרב רפתות שהוצאותיהן ייכללו בסקר, די בה כדי לעודד רפתות לא יעילות להתייעל או להיסגר. כן מוצע לבדוק אם חלוקת המכסות בין המגזר המשפחתי למגזר השיתופי (42% למגזר המשפחתי ו-58% למגזר השיתופי) עדיין מוצדקת. 

מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו ליישומן של המלצות ה-OECD, המלצות מבקר המדינה משנת 2018 והתחייבויות ישראל לארגון הסחר העולמי בכל הנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בענף החלב. עוד מומלץ לבחון הטמעת כלי מדיניות נוספים הנהוגים במדינות אחרות לשם שמירה על ביטחון תזונתי. 

כל עוד מתקיים בישראל משטר התכנון של ענף החלב, מוצע כי משרדי החקלאות והאוצר ינתחו את הגורמים המשפיעים על עלויות ייצור החלב בישראל ויבחנו את הדרכים לשיפור ההתייעלות בענף, מה שיביא בסופו של דבר להפחתת מחיר המטרה ולהשפעה על המחיר הסופי לצרכן של החלב ומוצריו. 

מוצע כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו להשלמת הפעולות הדרושות להתקנת התקנות שיבטיחו את הסדרת ויסות החלב בענף. אם לא יושגו הסכמות בין המשרדים, מומלץ להסתייע במשרד ראש הממשלה או במשרד המשפטים לצורך פתרון המחלוקת. 

על מועצת החלב ומשרד החקלאות, בשיתוף משרד הכלכלה וגורמים רלוונטיים אחרים, לבחון את המלצות דוח מועצת החלב בעניין המחסור במוצרי חלב בחגי תשרי 2021 ולנקוט פעולות נחוצות, כך שבשנים הבאות יהיה אפשר להיערך מבעוד מועד ולצמצם ככל האפשר את המחסור במוצרי חלב ואת שפיכת החלב. 

מוצע כי השו"ט יקבע הנחיות לביצוע המבדקים ברפתות, באופן שיבטיח את תדירותם, הלימתם לגורמי סיכון ומעקב אחר תיקון הליקויים. ככל שהליקויים לא מתוקנים בתקופה שהוגדרה, מומלץ שהשו"ט יעביר ליחידת הפיצו"ח (היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות) מקרים של הפרות מהותיות הפוגעות ברווחת בעלי חיים לשם המשך 

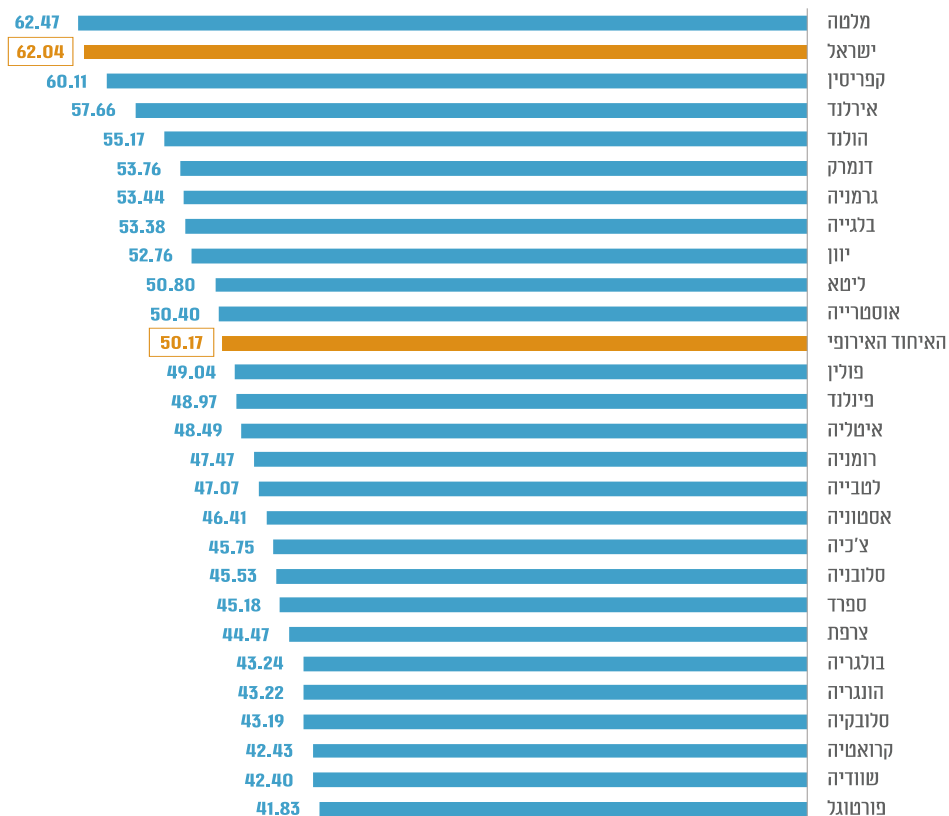


חקירה וביצוע פעולות אכיפה. כמו כן מוצע לשו"ט לשקול להעביר ממצאים מתאימים לידיעת שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, שם יציעו המדריכים לרפתנים ליווי והדרכה שיסייעו להם לתקן את הליקויים במהירות וביעילות.

מוצע כי השו"ט, באמצעות הממונים על צער בעלי חיים בלשכות הווטרינריות המחוזיות ועל סמך תוצאות המבדקים הנערכים על ידם, ימפה את כלל הרפתות בארץ וייתן דעתו לגורמי הסיכון לפגיעה ברווחתם של בעלי החיים. באופן כזה יוכל לבנות תוכנית שנתית ורב-שנתית לפיקוח על חוק צער בעלי חיים ברפתות ולאכיפתו. תוכנית כזאת תכלול יעדים ברורים ומדידים לצמצום היקף הרפתות שבהן קיימות הפרות של החוק האמור.

מומלץ שמשרד החקלאות יפעל להשלים את הליך התקנת התקנות בנושא רווחת בעלי חיים ברפתות (עגלים ופרות) שיכולות לסייע לקידום רווחת הבקר בענף ייצור החלב.

מחיר חלב גולמי בישראל ובמדינות האיחוד האירופי, 2022 (באירו, ל-100 ק"ג חלב)



על פי נתוני EU Milk Market Observatory, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

ענף החלב בישראל הוא ייחודי בהשוואה לעולם וכן בהשוואה לענפי מזון אחרים בישראל (למעט ענף ההטלה), שכן על פי הוראות הדין המדינה מתכננת אותו ומפקחת עליו בכל שלבי שרשרת הייצור. עם זאת, כיום, למעט מדינת ישראל, המדינה היחידה שבה קיימת אסדרה מדינתית של ענף החלב בכל שרשרת הייצור היא קנדה. למחיר החלב הגולמי השפעה ישירה על מחיר מוצרי החלב לצרכן הישראלי ועל יוקר המחיה בישראל. אסדרת המדינה את פעילות הענף נועדה להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו במחיר נאות לצד שמירה על רווחת בעלי החיים.

מממצאי דוח זה עולים ליקויים באסדרת המדינה את פעילות הענף, בשלושה מישורים מרכזיים: (א) מחיר החלב בישראל, שהוא גבוה יותר מרוב מדינות האיחוד האירופי - בהיבט הזה הדוח כולל ממצאים בנוגע להליך קביעת מחיר המטרה של חלב גולמי בישראל. כמו כן הדוח עוסק במצב ולפיו זה שנים ארוכות שמדינת ישראל אינה עומדת בהתחייבויותיה לארגון הסחר העולמי למעבר מתמיכות עקיפות, ובהן תכנון הענף, לתמיכות ישירות; (ב) הבטחת רווחת בעלי החיים - שכן על פי הערכת גורמי המקצוע במשרד החקלאות, כ-20% מהרפתות בישראל נמצאות במצב חמור מאוד מבחינת רווחת בעלי חיים, אך הפיקוח בתחום זה חסר, ולא הותקנו תקנות פרטניות החיוניות למניעת צער בעלי חיים של בעלי החיים ברפת; (ג) הבטחת האספקה הסדירה וצמצום המחסור בחלב בתקופת החגים היהודיים לצד הימנעות ככל האפשר משפיכת חלב.

מוצע כי כל עוד מתקיים בישראל משטר תכנון של ענף החלב, ינתחו משרדי החקלאות והאוצר את הגורמים המשפיעים על עלויות ייצור החלב בישראל ויבחנו את הדרכים לשיפור ההתייעלות בענף ולהפחתת מחיר המטרה באופן שישיע על המחיר הסופי של החלב ומוצריו לצרכן תוך שמירה על איכות החלב. כן מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו ליישומן של המלצות ה-OECD והמלצות מבקר המדינה משנת 2018 בכל הנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בענף החלב. לצד זאת, על משרד החקלאות לפעול לשיפור רווחתן של הפרות באמצעות הגברת הפיקוח על המצב ברפתות וקידום אסדרה חוקית מתאימה.



ענף החלב בישראל

מבוא

חלב ומוצריו הם מקור אספקה עיקרי לחלבון מן החי ולסידן בתזונה הישראלית הממוצעת¹. בשנת 2021 ייצרו בישראל כ-1.54 מיליארד ליטרים של חלב ב-686 רפתות, שבהן כ-118,000 פרות חולבות הרשומות בספר העדר². שיעור ההוצאה על מוצרי החלב בישראל הוא כ-12.2% מכלל הוצאות המזון הביתיות³.

לוח מונחים

- **חלב גולמי:** חלב המופק מן הפרה בהרכבו הטבעי וללא עיבוד, וממנו מופקים חלב מפוסטר ומוצרי חלב אחרים הנמכרים לצרכנים.
- **מחיר מטרה:** המחיר המזערי שבו המחלבות רוכשות מיצרני החלב הגולמי (להלן - היצרנים או הרפתנים) חלב גולמי המיוצר במסגרת מכסה⁴. מחיר המטרה הממוצע בשער המשק⁵ בשנת 2022 היה 2.26 ש"ח לליטר חלב גולמי.
- **תכנון ענף החלב:** פיקוח המדינה על כמויות ייצור החלב בהתאם למכסות המוקצות ליצרנים, על מחיר המטרה, על היקף היבוא של מוצרי חלב ועל המחיר לצרכן של מוצרי החלב המפוקחים⁶.
- **מוצרי חלב מפוקחים:** בסוף שנת 2022 מחיריהם של 11⁷ מוצרי חלב היו נתונים לפיקוח לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח). שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) קובעים את המחיר בצו⁸ (להלן

- 1 חלב ומוצריו מספקים כ-25% מהחלבון מן החי ו-61% מהסידן בתזונה לנפש ליום בישראל. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאזן אספקת המזון 2020 (2021), עמוד 16.
- 2 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 5.
- 3 ענף הבשר, הדגים והעוף - 25%, ענף הפירות והירקות - 23%, לחם ומאפים - 16%. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדד מחירים לצרכן ינואר 2021.
- 4 להרחבה ראו: "מכסות חלב ומחיר מטרה" אתר מועצת החלב.
- 5 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 34. יצוין שהמחיר שהמחלבות משלמות במוצע בפועל גבוה ב-4.05 אגורות ממחיר המטרה בשער המשק וזאת עקב מתן תמריצים למשל בגין איכות החלב, כשרות וייצור במהלך חודשי הקיץ.
- 6 סעיף 13(ב) לחוק החלב; חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017.
- 7 חלב טרי 1% שומן (רגיל) שקית, חלב טרי 1% שומן (רגיל) קרטון, חלב טרי 3% שומן (רגיל) שקית, חלב טרי 3% שומן (רגיל) קרטון, אשל 4.5% שומן גביע, גיל 3% שומן גביע, שמנת חמוצה 15% רגילה גביע, שמנת מתוקה 38% קרטון, גבינה חצי קשה עמק 28% שומן (רגילה) חריץ, גבינה חצי קשה גלבוע 22% שומן (רגילה) חריץ, גבינה לבנה 5% גביע (להלן - המוצרים המפוקחים). הפיקוח על חמאה רגילה (חבילה) בוטל בסוף שנת 2021.
- 8 שהאחרון שבהם - צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים)(תיקון), התשפ"ב-2022.

- צו מחירי החלב) לאחר קבלת המלצה מוועדת מחירים בין-משרדית שבה חברים נציגי משרד האוצר ומשרד החקלאות (להלן - ועדת המחירים). המחלבות כפופות למסגרת של מחירים מפוקחים הן ברכישת חלב גולמי, שהוא חומר הגלם העיקרי, והן במכירת החלב וחלק ממוצריו.

- **סקר רווחיות ענף רפת החלב:** משנת 2012⁹ המחיר לחלב גולמי שהיצרן מקבל מחושב על פי עלות הייצור לליטר חלב, הכוללת בתוכה רכיבי רווח¹⁰, וזאת באמצעות מנגנון הקבוע בתקנות תכנון משק חלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012 (להלן - תקנות עדכון מחיר חלב). על פי התקנות, עלות של ייצור חלב נקבעת בהתאם לסקר דו-שנתי הדוגם את ההוצאות של ייצור החלב, תנובות החלב ותפוקות בשר (להלן - סקר החלב או הסקר). ועדת ההיגוי היא שעורכת את הסקר, באמצעות ספק שבחרה מועצת החלב (להלן - הספק¹¹).
- **ועדת ההיגוי:** בהתאם לתקנות עדכון מחיר חלב הוקמה ועדת היגוי¹². חברי הוועדה קובעים את העקרונות והשיטות בכל הקשור לביצוע הסקר, להנחיית עורכי הסקר בתקופת ביצועו ולאישור הסקר לאחר ביצועו.
- **ועדת היישום:** בהתאם לתקנות עדכון מחיר חלב הוקמה ועדת היישום¹³. בסוף כל רבעון, בהתבסס על מדדי הסקר ועל מדדים נוספים, חבריה מחשבים את המחירים החודשיים של החלב הגולמי באותו רבעון.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - המשרד או משרד החקלאות) פועל לביסוס החקלאות, לפיתוח ההתיישבות הכפרית-חקלאית, להבטחת אספקה של מזון טרי לתושבי המדינה, למתן שירותים וטרינריים ולהבטחת רווחתן של חיות המשק. נוכח תפקידו האמור הוא מעורב באסדרת ענף החלב באמצעות יחידותיו השונות; להלן פרטים על כמה מהן.

השירותים הווטרינריים (להלן - שו"ט) - יחידת סמך במשרד החקלאות הכוללת את יחידת השירותים הווטרינריים בשדה, ומופקדת על שש לשכות מחוזיות¹⁴. השירותים הווטרינריים פועלים להשגת שתי מטרות מרכזיות בענף החלב: מניעת מחלות בעדרים (על ידי ניטור, מתן חיסוני חובה לפרות ומתן מענה וטרינרי בעת התפרצות מחלה) וכן מניעת צער בעלי חיים.

9 עד לשנת 2012 קביעת מחיר המטרה לא הייתה מוסדרת בחקיקה והתבססה על הסכמות בין הגורמים השונים בענף החלב. עד אמצע שנות ה-90 הסקרים בוצעו על ידי חברה ממשלתית ולאחר מכן באמצעות חברות פרטיות. ראו הצעת חוק תכנון משק החלב, התשס"ח-2008, עמ' 705 ו-712.

10 בפרוטוקול ועדת היגוי מ-20.11.2012 נכתב "רוב חברי הוועדה סבורים כי תשואה של 6% להון פעיל מבטאת באופן ראוי את עלויות המימון הריאליות, פרמיית הסיכון ורווח נורמלי".

11 בעניין הבחירה בפועל של הספק על ידי מועצת החלב - ראו להלן בפרק על התקשרות עם חברה פרטית לביצוע סקר החלב.

12 בוועדה שבעה חברים: שלושה נציגים של משרד החקלאות, שאחד מהם משמש כיו"ר; נציג משרד האוצר; נציג מועצת החלב; נציג המחלבות ונציג התאחדות יצרני החלב, שהוא מומחה בתחום כלכלת הרפת.

13 בוועדה ארבעה חברים: נציג משרד החקלאות (המשמש כיו"ר), נציג משרד האוצר, נציג מועצת החלב ונציג התאחדות יצרני החלב שהוא מומחה בתחום כלכלת הרפת.

14 אתר משרד החקלאות.



שירות ההדרכה והמקצוע (להלן - שה"ם) - יחידה במשרד החקלאות שמטרתה לייצר ידע חקלאי ולהפיצו בקרב ציבור החקלאים בישראל. ביחידה מחלקה העוסקת בתחום בקר לחלב. נוסף על כך בשה"ם מועסקים מדריכים שתפקידם להכשיר יצרנים ולהדריכם בכל הקשור להגדלה של פריון הרפת ושל רווחיותה.

היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות (פיצו"ח - פיקוח על הצומח והחי) (להלן - פיצו"ח) - הוסמכה לאכוף חוקים שבאחריות משרד החקלאות ולבצע חקירות לשם גילוי עבירות ומניעתן. היחידה פועלת בפריסה ארצית, ופעילותה מאורגנת בשלושה מרחבים גיאוגרפיים. יחידת הפיצו"ח אוכפת שלושה דברי חקיקה עיקריים בענף החלב: חוק תכנון משק החלב התשע"א-2011 (להלן - חוק החלב), חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק צער בעלי חיים), ותקנות מחלות בעלי-חיים (רישום, סימון והובלה של בקר), התשל"ו-1976.

לצד משרד החקלאות פועלת "המועצה לענף החלב בישראל, ייצור ושיווק" (חל"צ) (להלן - מועצת החלב או המועצה)¹⁵. בשנת 2011 נחקק חוק החלב המסדיר את פעילות מועצת החלב. המועצה אחראית להסדרה של ייצור החלב ושיווקו לציבור וכן היא אמונה על עידוד פעולות לפיתוח ענף החלב, ייזום של פעולות כאלה ומימוןן. במועצת המנהלים של המועצה מיוצגים גופים הקשורים לענף החלב: חקלאים, יצרנים, מחלבות, צרכנים ומשרדי ממשלה רלוונטיים. רוב החלטות מועצת המנהלים מתקבלות בהסכמה רחבה של חבריה. תקציבה של מועצת החלב מקורו בהיטלים המושטים על היצרנים ועל המחלבות מכוח חוק החלב. בשנת 2021 עמד תקציב המועצה על כ-63 מיליון ש"ח¹⁶.

מועצת החלב מפעילה מעבדה לבריאות העטין (להלן - מאל"ה), ובה נעשות בדיקות לאבחון גורמים פתוגניים (מחוללי מחלה) בחלב, העלולים לפגוע בבריאות העטין ובבריאות הציבור. כמו כן צוות מדריכים ורופאים וטרינרים של מאל"ה מבצע בדיקות ברפתות בתחום זה ונותן תמיכה מקצועית וייעוץ לכלל הגורמים העוסקים בתחום.

כן פועלים בענף ארגונים וולונטריים שונים שבהם מאוגדים יצרני חלב וחקלאים¹⁷.

15 בשנת 1956 הוקמה מועצת החלב כגוף סטטוטורי בשם "המועצה לייצור ושיווק חלב ותוצרת חלב" (מועצה מייעצת). ראו הודעה על מינוי מועצה לייצור ושיווק חלב ותוצרת חלב (מועצה מייעצת) וקביעת תפקידיה, 13 בנובמבר 1956, ילקוט הפרסומים 511. בשנת 1965 הוחלפה המועצה לייצור ושיווק חלב בחברה פרטית בשם "המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) בע"מ". בשנת 2011 שונה מעמדה של מועצת החלב מחברה פרטית לחברה לתועלת הציבור.

16 שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 10.

17 לדוגמה: התאחדות יצרני החלב בישראל אגודה שיתופית מרכזית בע"מ והתאחדות חקלאי ישראל (ע"ר).

תרשים 1: נתוני יסוד על ענף החלב בישראל, 2020 - 2022



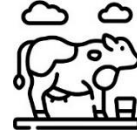
24%

הפער בין מחיר החלב הגולמי הגבוה בישראל, הנאמד בכ- 62.04 אירו למאה ק"ג חלב (כ-219 ש"ח), למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-50.17 אירו למאה ק"ג חלב (כ-177 ש"ח), בשנת 2022.²⁰



77%

הפער בין מחיר ליטר חלב רגיל לצרכן (הגבוה) בישראל, הנאמד בכ-1.81 דולר (כ-6.2 ש"ח), למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-1.02 דולר (כ-3.5 ש"ח), ביוני 2022.¹⁹



118,612

מספר הפרות החולבות הרשומות בספר העדר בישראל בשנת 2021.¹⁸



161
ליטר

הצריכה הממוצעת השנתית של חלב ומוצרי חלב לאדם בישראל בשנת 2021.²³



169
מיליון דולר

סך יבוא מוצרי חלב בשנת 2021.²²



1.54
מיליארד ליטר

כמות החלב הגולמי שיוצר בישראל בשנת 2021.²¹

- 18 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 5.
- 19 נתוני NUBEO. יש לציין כי המחיר בישראל כולל מע"ם.
- 20 נתוני EU MMO. להרחבה ראו פרק על מחיר החלב הגולמי בישראל לעומת מחירו במדינות האיחוד האירופי.
- 21 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 5.
- 22 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "ארץ זבת חלב ודבש" החלב והדבש בישראל - לרגל חג השבועות", (2022), לוח ג.
- 23 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 5.



686
רפתות בישראל

מתוכן - 440 באזורי עדיפות לאומית²⁵.



12,002
ק"ג

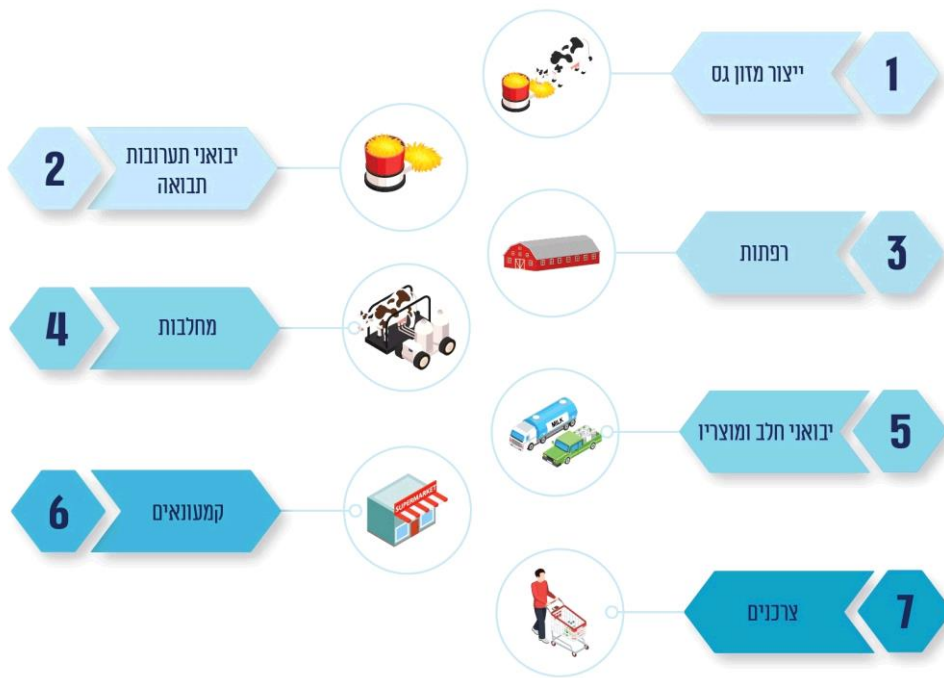
ממוצע תנובת החלב השנתית לפרה בישראל - הגבוה ביותר בעולם²⁴.



41.2%
מייצור החלב

נעשה ברפתות במגזר המשפחתי (במושבים), והיתר - במגזר השיתופי (בקיבוצים).

תרשים 2: שרשרת הייצור והשיווק בענף החלב, 2022



ענף החלב בישראל מתוכנן לאורך כל שרשרת הייצור²⁶ עוד מטרם קום המדינה. כיום ההוראות המרכזיות בעניין ייצור חלב גולמי קבועות בחוק החלב, בתקנות ובצווים שהותקנו מכוחו. על פי חוק החלב, על שר החקלאות לקבוע מדי שנה את היקף המכסה הארצית לייצור חלב גולמי

24 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "ארץ זבת חלב ודבש" החלב והדבש בישראל - לרגל חג השבועות", (2022), לוח ג.

25 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2020, עמ' 24.

26 למעט מכוני התערובות ומזון בעלי חיים והקמעונאים שאינם מפוקחים ואינם מתוכננים.

ואת העקרונות לחלוקת המכסות בין היצרנים²⁷. בהתאם לכך, בכל שנה, לאחר התייעצות עם מועצת החלב, שר החקלאות מתקין את צו תכנון משק החלב. האחרון שהותקן, נכון לפברואר 2023, הוא צו תכנון משק החלב (קביעת היקף הייצור המקומי הכולל לשנת 2023), התשפ"ג-2023 מה-15 בינואר 2023 ועניינו - קביעת המכסה הארצית לשנת 2023. עם קביעת המכסה הארצית מתכנסת ועדת המכסות²⁸ הקובעת לכל יצרן מכסה אישית שהוא רשאי לייצר, על פי העקרונות שקבע שר החקלאות.

על פי חוק החלב, החלב הגולמי חייב לעבור פסטור, ולכן יש לשווקו למחלבה מורשית בלבד. המחלבה הקולטת מעבירה למועצת החלב את נתוני החלב של כל יצרן, ומועצת החלב מוודאת שאומנם כל יצרן עומד במכסתו. בשנת 2021 הסתכמה המכסה הארצית השנתית לייצור חלב גולמי ב-1.538 מיליארד ליטר, והיא חולקה ל-998 יצרנים²⁹. בפועל בשנת 2021 יוצרו בישראל 1.54³⁰ מיליארד ליטר חלב גולמי, והמחלבות ייצרו מוצרי חלב שונים בהיקף של 1.508 מיליארד ליטר חלב גולמי³¹. בשנת 2021 היו בישראל 99 מחלבות ובשנים 2010 עד 2021 עלה מספר המחלבות ב-328.8% (מ-91 בשנת 2010). בשנת 2021 שלוש המחלבות הגדולות קלטו כ-94% מהחלב הגולמי המיוצר בישראל לפי החלוקה הבאה: מחלבה א' 16.3%, מחלבה ב' 17.8% ומחלבה ג' 59.9%.

יש כמה הוראות דין, תקנונים ותקנים המסדירים את הפיקוח על איכות החלב והובלתו³³. נהג מכלית חלב שהסמיכה מועצת החלב בודק את איכות החלב בפעם הראשונה, עם איסוף החלב מהרפת³⁴, והוא שב ובודק את החלב בעת קליטת החלב במחלבה. איכות החלב נבדקת כדי לאשר את קליטת החלב במחלבה לצורך עיבודו או לחלופין - לצורך פסילתו והשמדתו בעטיים של חמיצות, גילוי חומרים מעכבים (אנטיביוטיקה, חומרי הדברה או חומרים אחרים הפוסלים את החלב משימוש) או ריח ומראה זר. עוד נועדה בדיקת איכות החלב לקבוע תמריץ כלכלי ליצרנים בשל איכות חלב גבוהה, ובמקרים הרלוונטיים - לשם הטלת קנס כספי בגין איכות ירודה של חלב כאשר ספירת החיידקים הכללית וספירת התאים הסומטיים³⁵ נמוכה או גבוהה מהנורמה, לפי העניין.

- 27 ועדת המכסות קובעת בכל שנה מכסה ליצרן חלב, על בסיס המכסה שנקבעה לו בשנה הקודמת ויכולה לקבוע מכסה שונה בהתאם לכללים שבתקנות.
- 28 בוועדת המכסות שלושה חברים: מנכ"ל מועצת החלב, נציג שה"ם ונציג נוסף של משרד החקלאות. עוד משתתפים היועצת המשפטית של המועצה, סמנכ"ל המועצה ונציג התאחדות יצרני החלב בישראל, והם משמשים משקיפים בוועדה.
- 29 מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021, עמ' 24.
- 30 שם, עמ' 5.
- 31 שם, עמ' 42.
- 32 מועצת החלב, שנתונים של 2010, 2021.
- 33 חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (חלב פרות), התש"ר-1959; תקן ישראלי - ת"י 55; מועצת החלב, תקנון בדבר איכות חלב פרה וקבלתו במחלבה (מהדורה 2021); מועצת החלב, נוהל טיפול בחלב פסול (2011).
- 34 מועצת החלב, סעיף 1.10 לתקנון בדבר איכות חלב פרה וקבלתו במחלבה (מהדורה 2021).
- 35 תאים סומטיים הם תאי דם לבנים. ספירת תאים סומטיים (סת"ס) גבוהה בחלב מעידה על דלקת בעטין הפרה. בשנת 2021 ממוצע הסת"ס של החלב המשווק למחלבה היה 198,000 במ"ל חלב. מועצת החלב, שנתון מועצת החלב 2021 עמ' 33.

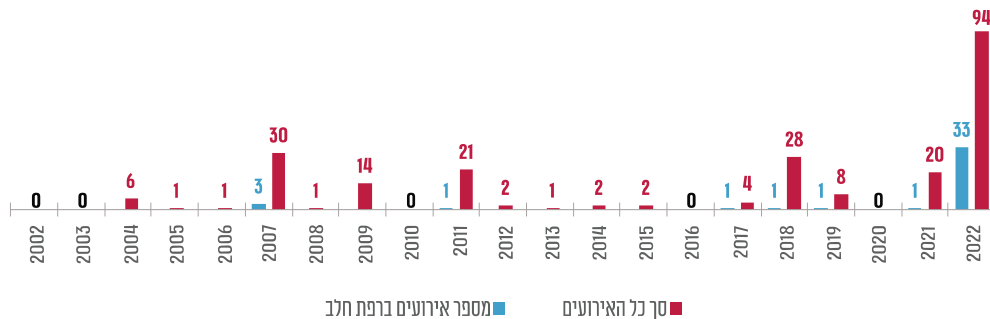


מפעם לפעם מתפרצות ברפתות מחלות בקר. בשנת 2019, לאחר יותר מ-20 שנה שלא אובחנה בארץ מחלה כזאת³⁶, פרצה בישראל שחפת הבקר, מחלה חיידקית כרונית של בעלי חיים, העלולה להדביק גם בני אדם. בעטייה של ההתפרצות הושמדו מעל 900 פרות בשלוש רפתות³⁷. ביעור המחלה נעשה באמצעות בדיקת הפרות, והוצאתן של הפרות החשודות כחולות לשחיטה.

מחלת הפה והטלפיים (להלן - פו"ט) היא מחלה נגיפית מדבקת הנגרמת בשל וירוס. על פי הארגון העולמי לבריאות בעלי חיים³⁸, זוהי המחלה המדבקת ביותר בקרב שסועי פרסה³⁹. יצוין כי מחלת הפו"ט אינה מסוכנת לבני האדם, כך שאין כל חשש בשימוש בחלב מרפת נגועה לייצור מזון. עם זאת, המחלה גורמת לנזקים כלכליים כבדים, הן נזקים ישירים (פגיעה בייצור חלב ובשר, תמותה והוצאות בגין טיפולים ומתן חיסונים) והן נזקים עקיפים (סגרים המונעים סחר בבעלי חיים). בישראל הפו"ט היא מחלה אנדמית, כלומר היא קיימת בה בקביעות. אף שהחיסון כנגד הנגיף הוא חובה, לעיתים קרובות מתפרצת המחלה בישראל בהיקפים משתנים, וזאת בעקבות חדירה של הנגיף ממדינות שכנות ומהרשות הפלסטינית (רש"פ). לדברי משרד החקלאות אפשר לפעול למזעור התחלואה בישראל אך לא למגרה לחלוטין, שכן היא אנדמית גם במדינות השכנות.

בפברואר 2022 זוהתה התפרצות פו"ט במספר רפתות בעמק יזרעאל⁴⁰. במועד הביקורת כבר התפשטה המחלה לשאר חלקי הארץ.

תרשים 3: מספר מוקדי התפרצות פו"ט במשקים⁴¹ בארץ בכלל וברפתות חלב בפרט, 2002 - 2022*



על פי נתוני השירותים הווטרינריים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בשנים שבהם לא הייתה התפרצות ברפת, הושמט הנתון.

36 דו"ח השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה לשנת 2020, עמ' 11.
 37 שם; תמיר גושן, "נערכים למיפוי שחפת הבקר בכל הרפתות בארץ" **משק הבקר והחלב** 411 (2021), עמ' 60.
 38 World Organisation for Animal Health (OIE) (WOAH) - בארגון העולמי לבריאות בעלי חיים חברות 182 מדינות, והוא עוסק בשיפור בריאות בעלי חיים ברחבי העולם, בריכוז מידע הנחוץ למניעת הפצת מחלות ובסיוע למיגור מחלות.
 39 OIE Terrestrial Manual 2009 chapter 2.1.5.
 40 חוזר משרד החקלאות בדבר התפרצות מחלת הפה והטלפיים בישראל - 21.3.22.
 41 משקים כוללים מפטמות, דירים, חזירות, רפתות חלב ועוד.

בהתפרצות מחלת הפו"ט בשנת 2022 נחשפו כ-17,000 פרות למחלה, 801 פרות חלו בה ו-3 פרות מתו, דבר שהיתה לו השפעה לא מבוטלת על ענף החלב. אפשר להעריך כי הנזק הכלכלי בכלל הענף עמד על למעלה מ-22 מיליון ש"ח⁴², אך לא נמצאו נתונים בעניין זה במשרד החקלאות או במועצת החלב. נזק זה כולל ירידה בתפוקת החלב, עלות הפלות וכן עלות הוצאות עודפות בגין החזקת עגלים למשך 30 יום (תקופת ההסגר). יובהר שנזק זה לא כלל את הוצאתן של פרות חולבות ממחזור החליבה עקב חוסר כדאיות כלכלית לחליבה. כמו כן הוא לא כלל חוסר עתידי בעגלות עתודה וכן נזק עקיף נוסף בגין הגבלת ייצוא של מוצרי חלב לארה"ב ולאירופה.

התפרצות מחלת הפה והטלפיים בשנת 2022 הייתה נרחבת במידה ניכרת מכל התפרצות שהייתה בעשרים השנים האחרונות. התפרצות זו כללה 94 מוקדים שהיו בהם כ-18,000 פרות ועגלות. הנזק הוערך בכ-22 מיליון ש"ח. מנתונים שהעביר משרד החקלאות עולה כי רק בשנות השישים של המאה הקודמת התרחשו מפעם לפעם התפרצויות כאלה של מעל ל-100 מוקדים⁴³, כפי שאירע ב-2022.

מומלץ כי משרד החקלאות יבחן את הגורמים שתרמו להתפרצות הרחבה של מחלת הפה והטלפיים בשנת 2022, ויבחן כיצד ניתן למנוע התפרצויות דומות בעתיד או לכל הפחות למזער את היקפן, זאת כדי לצמצם את הנזקים לרפתנים, לתעשיית החלב ולציבור בכללותו.

משרד החקלאות מסר בתשובתו מדצמבר 2022 (להלן - תשובת משרד החקלאות) כי בדק את הגורמים שתרמו להתפרצות ובעקבות זאת קבע תנאים למתן חיסון פו"ט על ידי רופא מטפל (במקום על ידי רופא ממשלתי), וזאת בד בבד עם מתן האפשרות לרכישת תרכיב החיסון על ידי רופא מטפל. נוסף על כך השו"ט פועל לייצור תרכיבי חירום למתן מענה מדויק לזן המחלה שאובחן בהתפרצות האחרונה, וכן בוצע ניסוי המאפשר רישום של תרכיבי חיסון נוספים. לשיטתו, הדבר יאפשר גמישות במתן מענה להתפרצות עתידית.

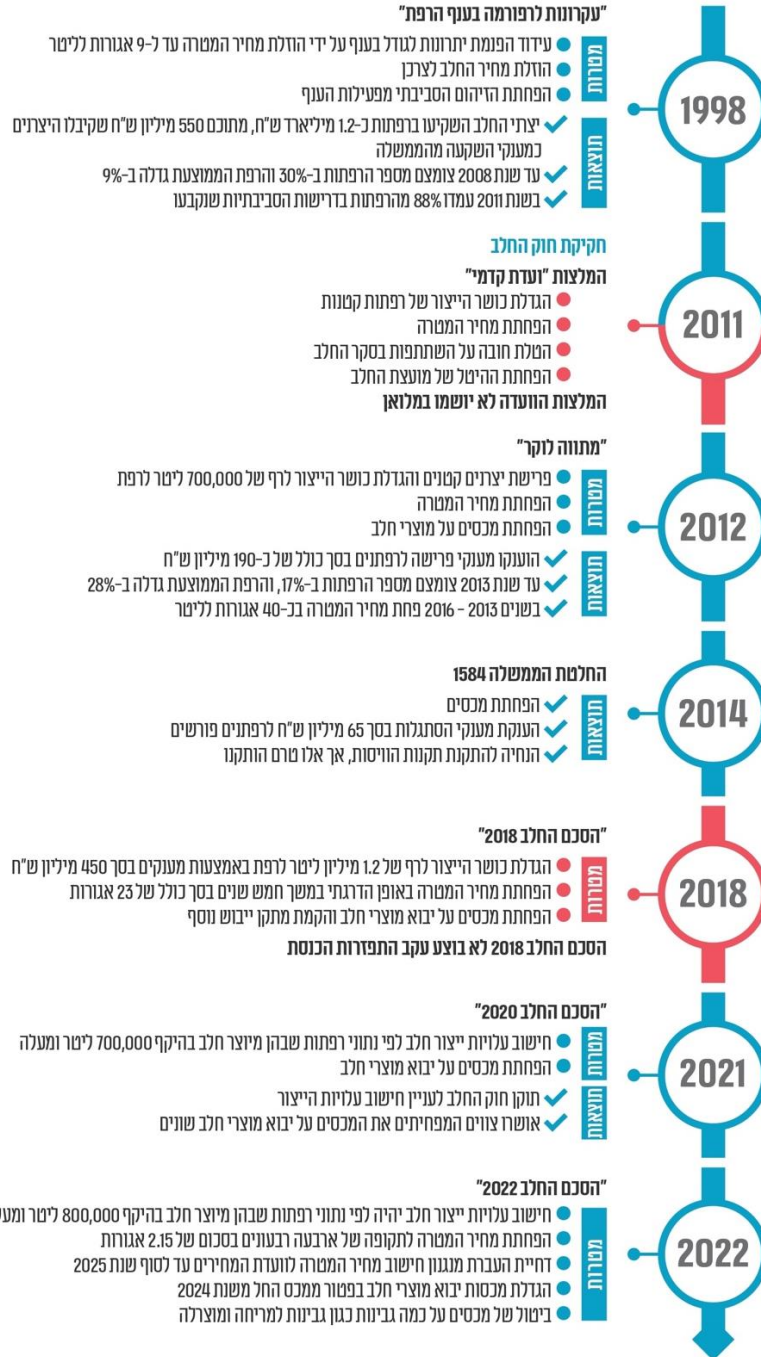
בשנים 1998 - 2022 נחתמו חמישה הסכמים ורפורמות בענף החלב בין המדינה לבין ארגונים מייצגים של יצרני החלב. במסגרת זאת צומצמו במשך השנים מספר הרפתות, ומספר הפרות החולבות בכל רפת גדל. לצד זאת, מחיר המטרה פחת ביחס למה שהיה אמור להיות ללא הרפורמות, והממשלה נתנה מענקי התייעלות לרפתנים ומענקי פרישה לרפתנים שבחרו לפרוש מענף הרפת. בנוסף בשנת 2011 הוקם צוות בין-משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (להלן - ועדת קדמי). במסגרת ועדת קדמי נכלל צוות משנה לנושא משק החלב (להלן - צוות החלב) שבמסגרת המלצותיו התייחס לכשלים שונים במקטע הרפת והמלצות לתקנם. שרת החקלאות דאז והיצרנים התנגדו להמלצות ועדת קדמי בנושא ענף החלב, והן לא אומצו בסופו של דבר. להלן תרשים המפרט את עיקרי ההסכמים והרפורמות בענף החלב משנת 1998 וכן את המלצות ועדת קדמי.

42 משרד מבקר המדינה ביצע אומדן לנתונים הכלל ארציים על פי הערכת שמאי למשק מסוים.

43 ד"ח השירותים הווטרינריים שנת 2020, עמ' 19.



תרשים 4: ציר זמן: יישום הסכמים והמלצות בענף החלב



פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2021 עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להסדרת ענף החלב בישראל ובכלל זה את סמכויות מועצת החלב בניהול משק החלב, את מנגנון קביעת מחיר המטרה ואת מחיר החלב הגולמי בישראל לעומת מחירו במדינות האיחוד האירופי, את השפעת דרישות הכשרות על מוצרי חלב ואת הפיקוח על רווחת בעלי החיים ברפתות. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובמועצת החלב. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, ברבנות הראשית לישראל וברשות התחרות.

מחיר החלב הגולמי בישראל לעומת מחירו במדינות האיחוד האירופי

כאמור, ענף החלב בישראל מתוכנן לכל אורך שרשרת הייצור. ישנן כמה הצדקות שאותן מעלים תומכי האסדרה והתמיכה הנרחבת בענף החלב בישראל ובכלל זה הצורך בביטחון תזונתי, שמירה על תועלות סביבתיות, חיזוק הפריפריה ועוד כמפורט להלן. עלות ייצור חלב גולמי כוללת בעיקר את עלות מזון הפרות, עלות העבודה והוצאות משתנות נוספות ועלויות ההון. עלות הייצור מושפעת ממגזר האוויר, תנובת החלב לפרה, גודל הרפתות וגורמים חיצוניים הקשורים לתכנון הענף בכל מדינה.

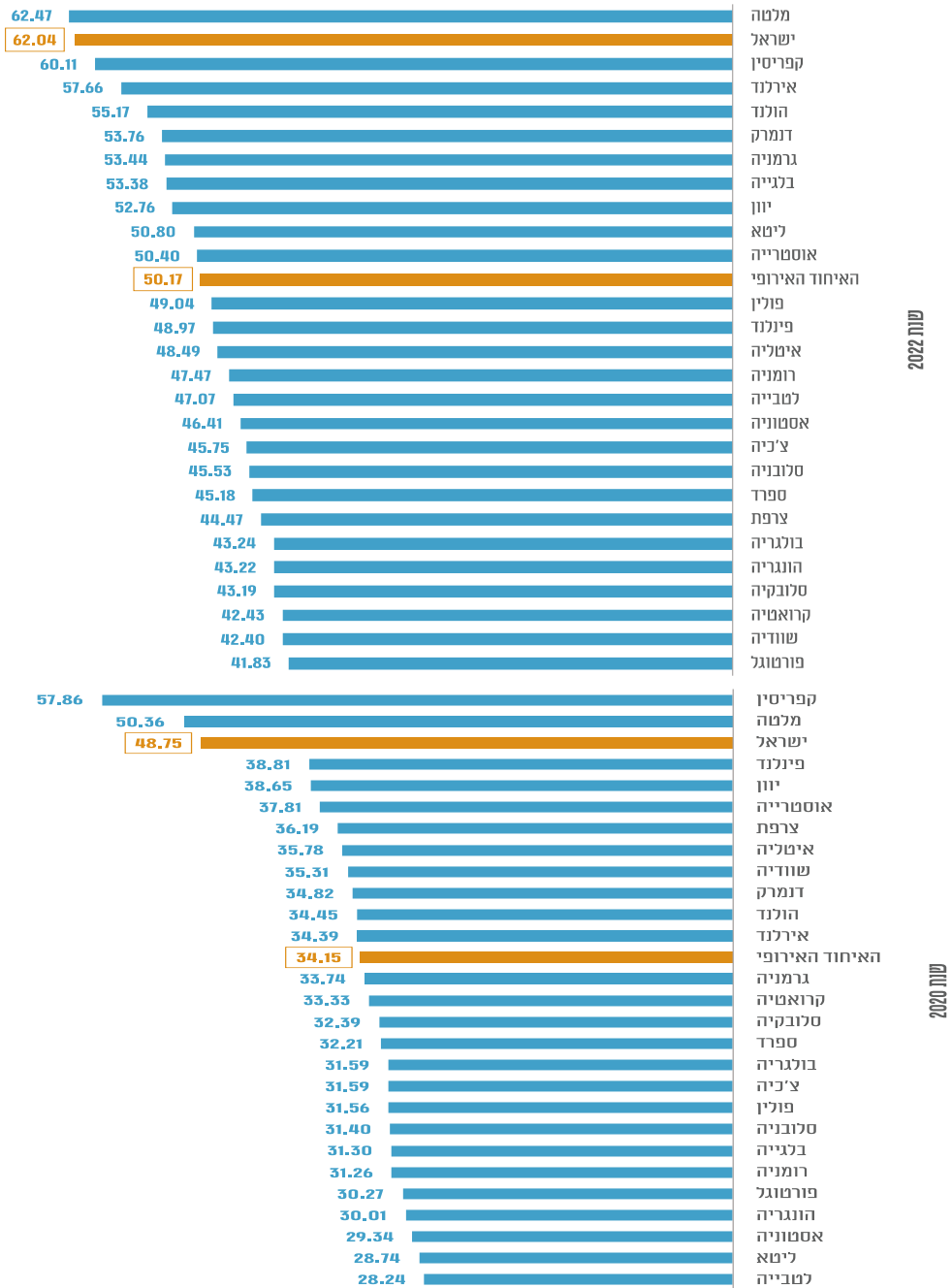
מנתונים שפרסמה EU Milk Market Observatory⁴⁴ עולה שמחיר החלב הגולמי בישראל - 62.04 אירו למאה ק"ג חלב (כ-219 ש"ח אומדן) - גבוה ב-23.66% ממחירו הממוצע במדינות האיחוד האירופי בשנת 2022⁴⁵ - 50.17 אירו למאה ק"ג חלב (כ-177 ש"ח אומדן).

44 EU Milk Market Observatory (להלן - EU MMO) פועל במסגרת הנציבות האירופית, שמטרתו לספק מידע, נתונים וניתוחים על אודות שוק החלב האירופי.

45 הנתונים ההשוואתיים בפרק זה נלקחו מכמה מקורות מידע כמפורט בכל תרשים. בהשוואת מחיר החלב הגולמי בפרק לא נבחן בסיס הרכב שומן וחלבון (המשתנה ממדינה למדינה ולא תמיד ניתן לבדוק באופן מלא וגם לא ידועה מידת השפעה של ההבדלים בהרכב על עלות החלב הגולמי במדינות השונות). כמו כן ההשוואות נעשו באמצעות המרת שערי מטבע ואינן מתייחסות לכוח הקנייה במונחי PPP למעט בתרשים 6 להלן.



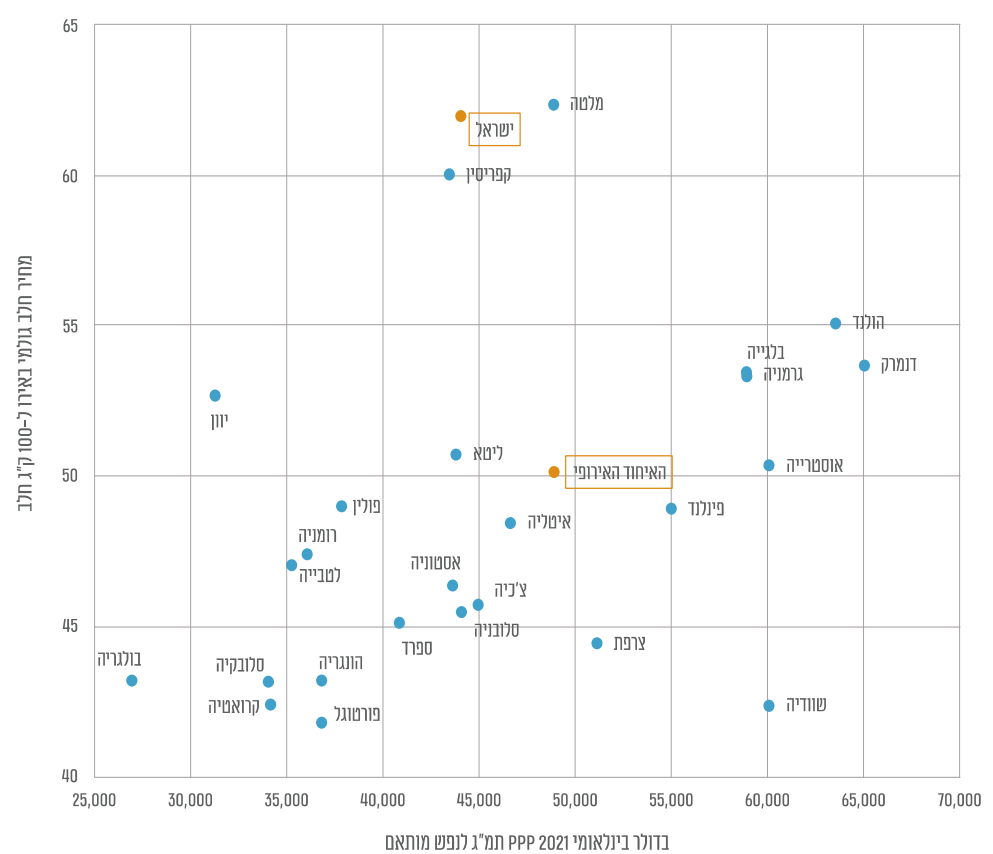
תרשים 5: מחיר חלב גולמי בישראל ובמדינות האיחוד האירופי, 2020 ו-2022 (באירו, ל-100 ק"ג חלב)



על פי נתוני EU MMO⁴⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גם בדיקת מחירי החלב הגולמי בהשוואה לתוצר המקומי הגולמי לנפש (תמ"ג) מעלה כי מחירי החלב הגולמי במדינת ישראל גבוהים יותר ממדינות האיחוד האירופי כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 6 ולוח 1: השוואת מחיר חלב גולמי בישראל ובמדינות האיחוד האירופי 2022 (באירו, ל-100 ק"ג חלב) ביחס לתמ"ג לנפש מותאם PPP⁴⁷ 2021 (בדולר בין-לאומי)



47 Purchasing-Power Parity (PPP). שווי כוח הקניה מייצג מדד חלופי למדד של שער החליפין ומטרתו לנטרל את השפעת השינויים בשער החליפין. "דולר בין-לאומי" היא יחידת מטבע שבה נמדד מחיר המחושב לפי שווי כוח הקנייה. בשונה מהדולר האמריקאי ששוויו בשוק המקומי נקבע בהתאם לשער החליפין, הרי שערכו של הדולר הבין-לאומי מוגדר בשוק המקומי בתור כמות יחידות המטבע המקומי המשולמות בשוק המקומי עבור "סל מוצרים" בין-לאומי שעברו משולם בשוק האמריקאי דולר אמריקאי אחד.



מחיר חלב גולמי באירו ל-100 ק"ג חלב	תמ"ג לנפש מותאם PPP 2021 בדולר בין-לאומי	המדינה
60.11	43,318	קפריסין
62.04	44,061	ישראל
45.75	44,802	צ'כיה
48.49	46,528	איטליה
62.47	48,726	מלטה
50.17	48,900	האיחוד האירופי
53.44	58,784	גרמניה
50.40	59,976	אוסטרייה
55.17	63,419	הולנד

על פי נתוני EU MMO ונתוני OECD⁴⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2022 במדינות רבות באיחוד האירופי מחיר החלב הגולמי נמוך יותר ממחירו במדינת ישראל (שהוא 62.04 אירו למאה ק"ג חלב), בין המדינות הללו - אוסטרייה (50.4 אירו למאה ק"ג חלב), גרמניה (53.44 אירו למאה ק"ג חלב) והולנד (55.17 אירו למאה ק"ג חלב). לעומת זאת, התוצר המקומי הגולמי הממוצע לנפש במדינות האיחוד האירופי הוא 48,900 דולר בין-לאומי שיעור הגבוה ב-11.98% מהתמ"ג לנפש בישראל (שהוא 44,061 דולר בין-לאומי).

גם השוואה של מחיר החלב הגולמי בישראל למחירו במדינות שבהן התמ"ג לנפש דומה - כדוגמת צ'כיה (44,802 דולר בין-לאומי) ואיטליה (46,528 דולר בין-לאומי) - מעלה כי המחיר בישראל גבוה במידה ניכרת מאשר במדינות אלו 45.75 אירו למאה ק"ג חלב (המשקף פער של 36%) ו-48.49 אירו למאה ק"ג חלב (המשקף פער של 28%), בהתאמה. זאת למעט קפריסין (60.11 אירו למאה ק"ג חלב) ומלטה (62.47 דולר למאה ק"ג חלב) שבהן מחיר החלב גבוה בדומה לזה שבישראל⁴⁹.

48 נתוני EU MMO מתוך:

Historical EU Price Serie Of Cow's Raw Milk (11.1.23). נתוני תמ"ג מתוך OECD (2022), **Gross domestic product**

(GDP) (indicator). (Accessed on 15 January 2023)

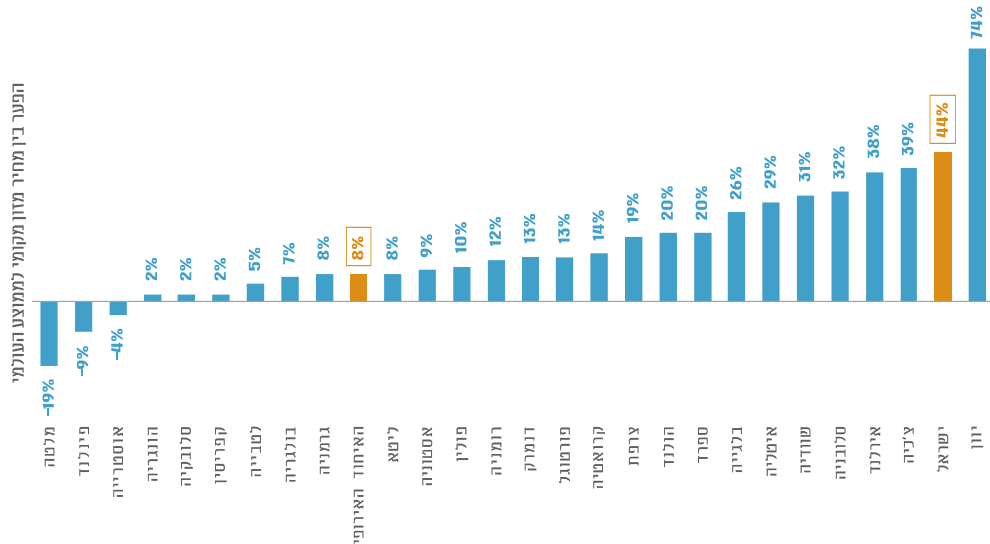
49 ראו להלן הדמיון בין ישראל לקפריסין ומלטה לעניין מזג האוויר.

הגורמים המרכזיים המשפיעים על עלות ייצור חלב גולמי ועל מחירו

עלות מזון פרות

הוצאות המזון הן המרכיב הגדול ביותר בהוצאות הרפת, ושיעורן כ-55% מסך ההוצאות הרפת בישראל⁵⁰. על פי דוח ארגון IFCN⁵¹ שבחן והשווה את עלויות המזון במדינות שונות בעולם⁵², ישראל היא אחת מהמדינות שבהן מחיר המזון לפרות הוא מהגבוהים בעולם.

תרשים 7: השוואה של רמת מחירי מזון פרות ביחס למוצע מחיר מזון עולמי בישראל ובמדינות האיחוד האירופי, 2020 (באחוזים)



על פי נתוני IFCN⁵³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 50 סקר רווחיות ענף רפת החלב 2019. ראו לוח 3 להלן.
- 51 IFCN Dairy Research Network (להלן - IFCN) ארגון מחקר עולמי, שמטרתו לספק מידע, נתונים וניתוחים על אודות שוק החלב העולמי.
- 52 ארגון IFCN מבסס את מחיר המזון לפרות על תחשיב עלות ממוצעת חודשית של 700 גרם תירס ו-300 גרם כוספת סויה (מזון חלבוני המשמש להזנת חיות משק). נוכח העובדה שפרות ברחבי העולם ניזונות ממנות מזון שונות, בעלות מאפיינים תזונתיים שונים, מחיר המזון המחושב של IFCN הוא אינדיקציה בלבד וכלי כללי להשוואה של עלות מזון לפרות במדינות שונות. ראו, Hemme (ed.) **2021: IFCN Dairy Report 2021**, p. 214, IFCN Kiel, Germany.
- 53 Hemme (ed.) **2021: IFCN Dairy Report 2021**, IFCN Kiel, Germany



מהתרשים עולה כי מחיר מזון פרות בישראל גבוה בכ-33.3% ממחיר המזון לפרות באיחוד האירופי⁵⁴ וגבוה ב-44% מממוצע מחיר המזון העולמי לפרות. כמו כן מחיר המזון ביוון וברפובליקה הצ'כית גבוה בכ-66.1% ובכ-28.7% (בהתאמה) מממוצע מחיר המזון לפרות באיחוד האירופי⁵⁵. עם זאת, על אף מחיר המזון הגבוה במדינות אלה, מתרשים 5 לעיל עולה שמחיר החלב הגולמי ביוון וברפובליקה הצ'כית נמוך ב-20.72% וב-35.2% (בהתאמה) ממחיר החלב הגולמי בישראל.

מהאמור לעיל עולה שעלות ייצור חלב בישראל מושפעת מעלות מחיר המזון לפרות. עם זאת, המחיר הגבוה של המזון לפרות בישראל אינו יכול להסביר במלואו את הפער בין מחירי החלב הגולמי בישראל לממוצע במדינות האיחוד האירופי⁵⁶.

יעילות ייצור חלב גולמי

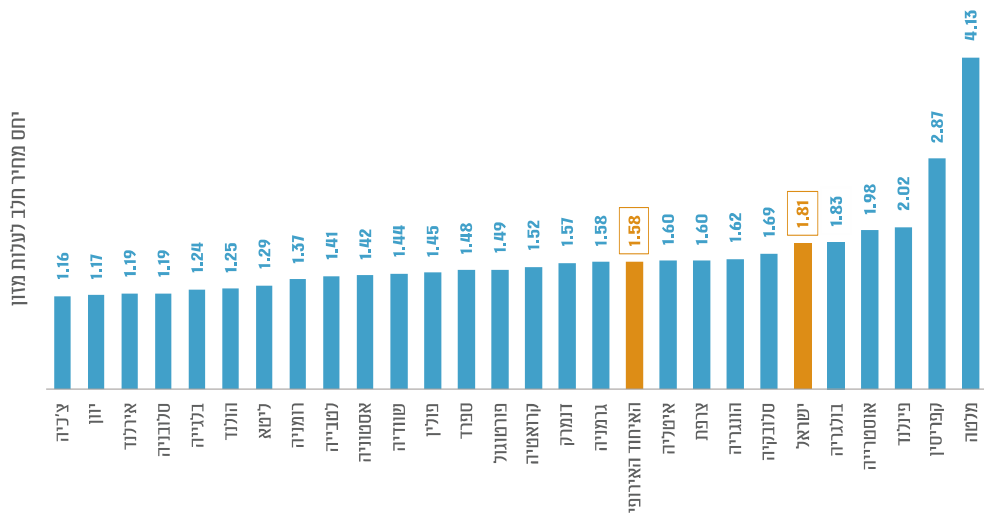
אחד המדדים לבחינת יעילות משק החלב הוא המדד של יחס עלות מזון למחיר החלב הגולמי. לפי נתוני ה-IFCN לשנת 2020 שיעור עלות המזון בישראל הוא כ-55% מסך ההוצאות (ולכן יחס עלות מחיר החלב הגולמי לעלות המזון היא כ-1.81). יחס קרוב ל-1 (מלמעלה) של עלות המזון למחיר החלב הגולמי משמעותו שמחיר החלב קרוב לעלות ייצורו וזה סימן ליעילות משק החלב בייצור חלב. להלן תרשים השוואה של מדד יחס מחיר החלב לעלות מזון במדינות האיחוד האירופי.

54 חושב לפי: $\left(\frac{144}{108} - 1\right) \cdot 100 = 33.3\%$ כאשר ממוצע מחיר מזון פרות עולמי = 100, רמת מחיר מזון פרות בישראל 144 ורמת מחיר מזון פרות במדינות האיחוד האירופי = 108.

55 חושב לפי: $\left(\frac{174}{108} - 1\right) \cdot 100 = 61.1\%$ ו- $\left(\frac{139}{108} - 1\right) \cdot 100 = 28.7\%$ כאשר רמת מחיר מזון פרות ביוון = 174 ורמת מחיר מזון פרות בצ'כיה = 139.

56 כמפורט בדוח זה, ישנם גורמים נוספים המשפיעים על פער המחירים ביניהם: עלות מזון, מזג אוויר, תמיכות, אסדרה, תנובת חלב וגודל רפת.

תרשים 8: יחס מחיר חלב לעלות מזון במדינות האיחוד האירופי, 2020



על פי נתוני IFCN⁵⁷, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁵⁸.

מהתרשים עולה שמחד גיסא יחס מחיר חלב לעלות מזון בישראל גבוה ממוצע מדינות האיחוד האירופי ב-14.5%, ומאידך גיסא הוא נמוך ממלטה וקפריסין בעשרות אחוזים. המשמעות היא שענף החלב בישראל יעיל יותר מענף החלב במדינות שבהן מחירי החלב גבוהים בדומה לישראל⁵⁹. נוכח האמור, עולה כי עלות המזון לפרות הוא גורם משמעותי למחיר החלב בישראל.

מזג אוויר

ייצור החלב אצל פרות מושפע גם ממזג אוויר. ממחקרים עולה כי טווח טמפרטורות בין מינוס 5 מעלות צלזיוס ל-23.9 מעלות צלזיוס מכונה אזור תרמו-ניטרלי, וככלל אינו משפיע על תנובת החלב של פרות חולבות⁶⁰. טמפרטורות של מעל 23.9 מעלות צלזיוס, לצד לחות גבוהה, עלולות להוביל לעקת חום אצל הפרות ולירידה בתפוקת החלב⁶¹. על מנת למתן את השפעת מזג האוויר הים תיכוני בישראל על תנובת החלב של הפרות, היצרן הישראלי נדרש, על פי הערכה, להשקיע

57 Hemme (ed.) 2021: **IFCN Dairy Report 2021**, IFCN Kiel, Germany

58 יובהר שיחס של 1 לא מותיר מקום לעלויות שאינן מזון. ניתן לראות בתרשים שאין מדינות עם יחס השווה ל-1.

59 ראו תרשים 5 לעיל.

60 Robert J. Collier et al, "Quantifying Heat Stress and Its Impact on Metabolism and Performance," **Proc. Florida Ruminant Nutrition Symp.** (2012).

61 יואל זרון, "עקת חום בפרות חולבות ברחבי אירופה - באיזו מידה עלינו להיות מודאגים?" **משק הבקר והחלב** 377 (2015), עמ' 76.



כשבע אגורות לליטר חלב גולמי בניטור תנאי האקלים והסביבה ברפת⁶². משאבים אלו כוללים השקעות הון במאוררים ומערכות התזת מים וצינור וכן הוצאות שוטפות בגין מים, חשמל ועבודה⁶³. אם כן, מעבר להשוואה הכללית של עלות חלב, רצוי לבחון גם את עלות החלב במדינות שבהן מזג האוויר דומה לישראל - קפריסין ומלטה⁶⁴.

לוח 2: השוואת תנאי טמפרטורה ממוצעת בישראל, במלטה ובקפריסין, ממוצע רב-שנתי (במעלות צלזיוס)

גבוה (C°)	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספט'	אוק'	נוב'	דצמ'
ישראל ⁶⁵	16	17	20	24	28	31	33	33	31	28	23	18
קפריסין	15	15	18	22	26	30	33	33	30	26	21	17
מלטה	15	15	17	19	23	27	30	30	27	24	20	17

נמוך (C°)	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספט'	אוק'	נוב'	דצמ'
ישראל	8	8	10	13	17	20	22	23	21	18	13	9
קפריסין	6	6	8	11	15	20	22	22	20	16	11	8
מלטה	10	10	11	13	16	20	22	23	21	18	15	12

על פי נתוני אתר weatherspark.com, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי תנאי מזג האוויר בישראל אינם שונים באופן משמעותי מאלה שבקפריסין ובמלטה לעומת מדינות אירופה. עוד עולה כי תנאי הלחות בקפריסין ובמלטה דומים לתנאי הלחות בישראל⁶⁶. הטמפרטורה בישראל, בקפריסין ובמלטה גבוהה בהרבה מעל האזור התרמו-ניטרלי של הפרות, ובחודשים יולי, אוגוסט וספטמבר - הטמפרטורות הנמוכות אף נמצאות בגבול העליון של האזור התרמו-ניטרלי.

מהאמור לעיל אפשר להסיק כי תנאי מזג האוויר תורמים לעלות ייצור חלב גבוהה יותר בישראל מהממוצע האירופי, וזאת בדומה למדינות קפריסין ומלטה.

62 איל פרנק וטל שקולניק, "ניטור טמפרטורה בפרות למיטוב הצינור ברפת", **משק הבקר והחלב** 399 (2019), עמ' 66.

63 משה קאים ואח', "צינור רפתות בשיטת ערפול וסחרור בערבה הדרומית" **כנס מדעי הבקר 2015** (2015), עמ' 100.

64 אף שבחלקים נרחבים של איטליה, ספרד ויוון שורר מזג אוויר ים תיכוני, עיקר ייצור החלב במדינות אלו נעשה במחוזות צפוניים של המדינות (לומברדי באיטליה, גליציה בספרד ומקדוניה ביוון). הטמפרטורה השנתית הממוצעת במחוזות אלו נמוכה בכ-4 עד 10 מעלות צלסיוס מאשר בישראל.

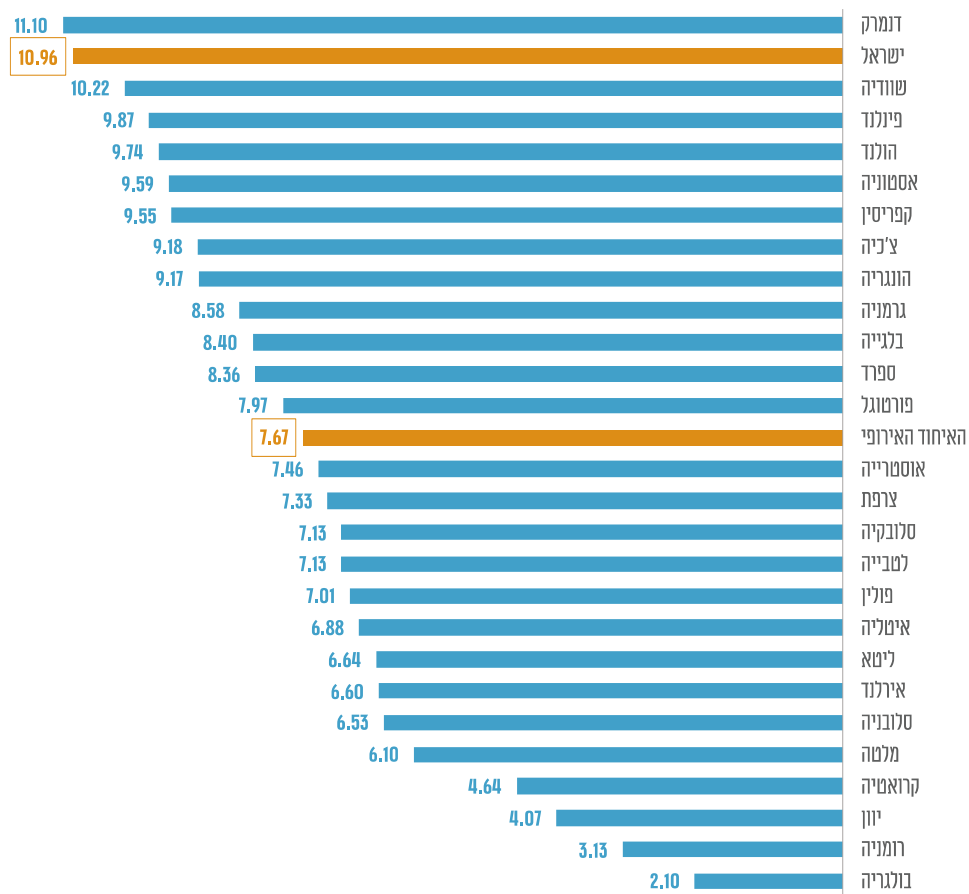
65 מדידת טמפרטורה באזור עפולה.

66 בחודש אוגוסט שיעורי הלחות באזור עפולה עומדים על 41% לחות. השירות המטאורולוגי הישראלי, מדידת לחות באזור עפולה. אתר weatherspark.com.

תנובת חלב

על אף האקלים החם, ענף החלב בישראל הוא מהמתקדמים בעולם מבחינת השבחה גנטית ופיתוחים טכנולוגיים התורמים להגדלת תנובת החלב של הפרות. בתרשים שלהלן תנובת החלב לפרה בהשוואה בין-לאומית.

תרשים 9: תנובת החלב לפרה בישראל בהשוואה למדינות האיחוד האירופי, 2020 (בטונת חלב מתוקנת לפרה⁶⁷)



על פי נתוני IFCN⁶⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

67 Ton solid milk corrected per cow. ארגון IFCN מעריך את תנובת חלב לפרה באמצעות חלוקת סך חומרי גלם חלביים המיוצרים במדינה במספר הפרות הרשומות בה. להסבר ופירוט ראו **2021: IFCN Dairy Report** Hemme (ed.) בנושא ויסות חלב.

68 **2021: IFCN Dairy Report 2021**, IFCN Kiel, Germany.



מהתרשים עולה כי תנובת החלב לפרות בישראל היא מהגבוהות ביותר בעולם⁶⁹. תנובת החלב לפרה בישראל גבוהה ב-42.9% מהממוצע במדינות האיחוד האירופי, בכ-15% מקפריסין ובכ-80% ממלטה. עוד יצוין כי בחמש המדינות בעלות נתוני הייצור הגבוהים ביותר, למעט ישראל, שוררים תנאי אקלים נוחים לייצור חלב בכל ימות השנה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תנובת החלב לפרה בישראל המסתכמת בכ-11 טונה חלב לפרה וממצבת את ישראל במקום השני (לאחר דנמרק) בהשוואה בין לאומית. עם זאת, מצופה כי תנובת החלב בישראל, הגבוהה ב-42.9% מהתנובה במדינות האיחוד האירופי, תתרום להפחתה במחיר החלב הגולמי בישראל. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שתנובת החלב בישראל גבוהה גם ביחס למדינות שמחיר החלב הגולמי בהן דומה לישראל.

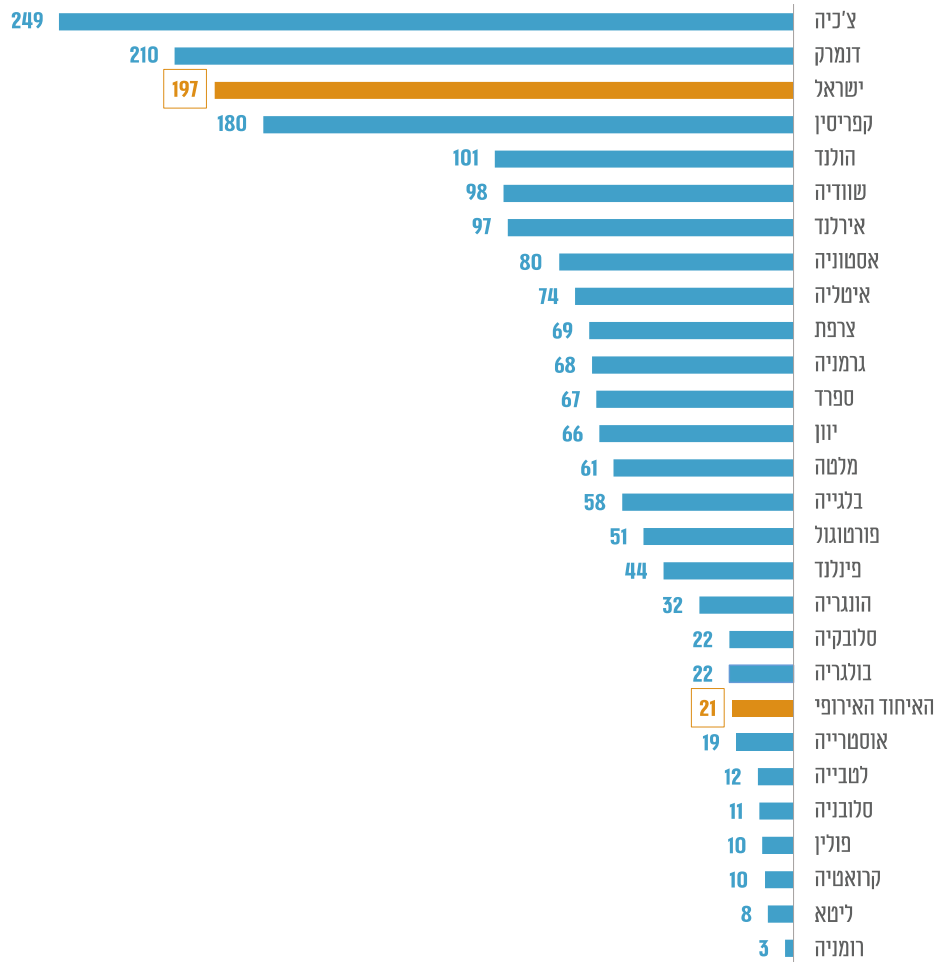
גודל הרפת

הרפת הישראלית הממוצעת מחזיקה ב-197 פרות חולבות. לרפת גדולה יש יתרונות בכל הקשור להפחתה של עלויות הייצור ולהגדלת הרווחיות של הרפת⁷⁰. בתרשים שלהלן מוצג גודל הרפת הממוצעת במדינות האיחוד האירופי.

69 כאמור במבוא, בהתאם לנתוני הלמ"ס, התנובה בישראל היא הגבוהה ביותר בעולם.

70 ראו להלן בפרק על מנגנון קביעת מחיר החלב הגולמי.

תרשים 10: השוואת גודל הרפת הממוצעת בישראל למדינות האיחוד האירופי, 2020 (במספר פרות חולבות)



על פי נתוני IFCN⁷¹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ברפת הממוצעת בישראל יותר מפי תשעה פרות חולבות מאשר ברפת הממוצעת באיחוד האירופי, פער שאמור להביא להפחתה של עלויות ייצור החלב בישראל ביחס למדינות אלו בשל היתרונות הכלכליים הגלומים ברפתות גדולות. יתרונות כלכליים אלו אף עולים מתוצאות סקר החלב שבו נמדדו הוצאות הרפת בישראל⁷².

71. Hemme (ed.) 2021: IFCN Dairy Report 2021, IFCN Kiel, Germany

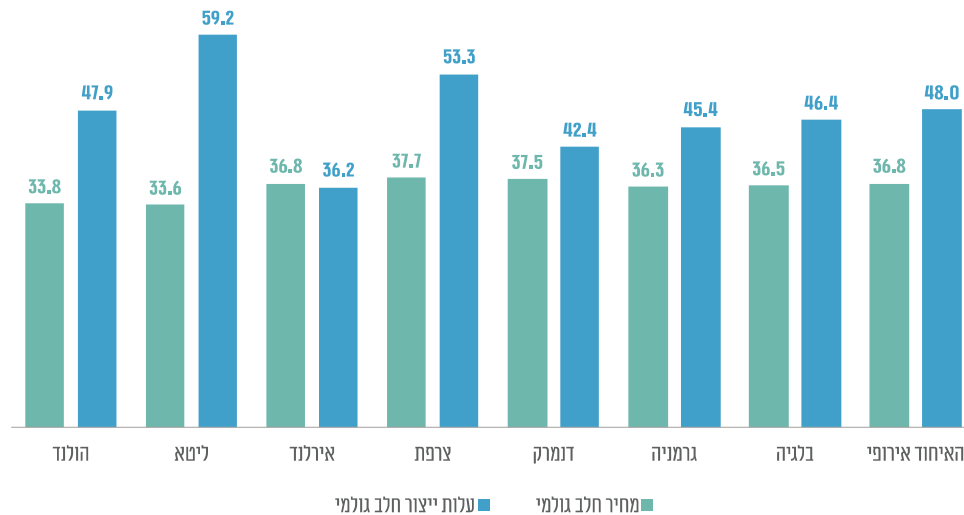
72. ראו להלן בפרק על מנגנון קביעת מחיר החלב הגולמי.



תמיכות ישירות לרפתנים המשפיעות על מחיר החלב הגולמי

מחיר החלב הגולמי מבוסס בראש ובראשונה על עלויות ייצור החלב, כמתואר לעיל. עם זאת, יש גורמים נוספים שאינם קשורים לעלויות הייצור, וגם להם השפעה על מחיר החלב הגולמי, כגון סובסידיות לרפתנים. בתרשים שלהלן מוצג הפער בעלויות ייצור חלב גולמי בממוצע מדינות האיחוד האירופי ובמדינות נבחרות באיחוד האירופי.

תרשים 11: עלות ייצור חלב גולמי בהשוואה למחיר חלב גולמי בממוצע מדינות האיחוד האירופי ובמדינות נבחרות באיחוד האירופי, 2021 (באירו, ל-100 ק"ג חלב)



על פי נתוני EMB⁷³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2021 העלות הממוצעת של ייצור חלב גולמי (48.0 אירו ל-100 ק"ג חלב) במדינות האיחוד האירופי הייתה גבוהה בכ-11 אירו מהמחיר הממוצע של החלב הגולמי במדינות האיחוד האירופי (36.8 אירו ל-100 ק"ג חלב). בכל המדינות שנבחנו (למעט אירלנד) עלות ייצור החלב גבוהה באופן ניכר ממחירו.

מקצת הפער בין מחיר החלב הגולמי לעלות הייצור מוסבר במתן תמיכות לרפתנים במדינות האיחוד האירופי, ובהן תמיכות המזילות את מחיר החלב (במנותק מעלות ייצור החלב)⁷⁴. כך נוצר מצב שבו במדינות מסוימות (כגון צרפת, בלגיה ודנמרק) חלב גולמי נמכר במחיר הנמוך

73 EMB: European Milk Board - מועצת החלב האירופית.

European Milk Board, "What is the cost of producing milk? Results 2019" (2019)

74 לסקירה על מתווה התמיכות באיחוד האירופי ראו: Kehinde Oluseyi Olagunju, Myles Patton and Siyi Feng, "Estimating the Impact of Decoupled Payments on Farm Production in Northern Ireland: An Instrumental Variable Fixed Effect Approach", **Sustainability** (2020).

מעלות ייצורו (ב-29%, 21% וב-12% בהתאמה)⁷⁵. אם כך, בהשוואת מחיר החלב הגולמי בין ישראל למדינות האיחוד האירופי יש להביא בחשבון גם את קיומן של תמיכות ישירות ביצרני החלב שאינן מגולמות במחיר החלב הגולמי במדינות האיחוד האירופי⁷⁶.

אסדרת ענף החלב

פיקוח על ענף החלב היה מקובל במאה העשרים במדינות רבות באירופה. עם זאת, כיום, למעט מדינת ישראל, המדינה היחידה שבה קיימת אסדרה מדינתית⁷⁷ של ענף החלב בכל שרשרת הייצור היא קנדה (יצוין כי בקנדה אין פיקוח על מחיר מוצרי החלב לצרכן). ענף החלב בקנדה פועל בהתאם לחוק מועצת החלב הקנדי⁷⁸ המחיל משטר מכסות, מחיר מטרה ומכסים גבוהים על ענף החלב. מחיר המטרה בקנדה נקבע גם כן על בסיס סקר עלויות ייצור חלב⁷⁹. עלות ייצור חלב בקנדה בשנת 2022 הסתכמה בכ-66.97 יורו למאה ק"ג חלב⁸⁰.

ההצדקה לאסדרה הנרחבת בענף החלב בישראל והתמיכה בו מוסברת בין היתר בצורך להבטיח ביטחון תזונתי על ידי אספקה סדירה במחיר נאות של מוצר יסודי⁸¹. כמו כן, לחקלאות בישראל מיוחסות באופן כללי תועלות, ובכללן שמירה על קרקעות ומניעת השתלטות עליהן; וחיוק הפריפריה. התועלות הציבוריות שהחקלאות מספקת הן הסיבה המרכזית לכך שהממשלה תומכת בענף החקלאות לעומת ענפים כלכליים אחרים⁸². יצוין כי משרד האוצר ציין בתשובתו מדצמבר 2022, כי ענפי החקלאות מן החי, להבדיל מהחקלאות הצמחית, אינם מביאים תועלות חיצוניות חיוביות.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג קבעה בדוח שהוגש בשנת 2011⁸³ כי פיקוח על המחירים הוא כלי שיש לצמצם את השימוש בו ככל האפשר. גם בדוח ועדת קדמי⁸⁴ נכתב כי "מעריך התכנון בשוק ייצור החלב הגולמי בישראל הינו חריג ברמת השליטה שלו בייצור בהשוואה לעולם. המערך אינו מספק תמריצים אמיתיים להתייעלות בשוק ומקבע את מבנה השוק כך שאין גמישות להתייעלות בטווח הקצר. קביעת מחיר המטרה, כמחיר הממוצע של כלל הרפתות במשק, אשר לוקח בחשבון גם רפתות לא יעילות, מהווה תמריץ

75 European Milk Board, "What is the cost of producing milk? Results 2019" (2019).

76 יעל קהל, "עלויות ייצור ותמיכות במשקי חלב באיחוד האירופי - השוואה לישראל" (2014).

77 יש מדינות בהם קיימים קואופרטיבים המשפיעים על התאמת כמויות החלב המיוצרות. ראו שלומית ארבל, **ארץ זבת חלב** (מכון יסודות, 2022), עמ' 15.

78 Canadian Dairy Commission Act R.S.C., 1985, c. C-15.

79 יצוין כי בקנדה קיימים מחירי מטרה שונים, וזאת בהתאם למוצר הסופי המיוצר. כך לדוגמה מחיר המטרה של חלב המיועד לייצור מוצרי חלב ניגר (כגון חלב לשתייה) גבוה מהמחיר עבור חלב המופנה לייצור גבינות קשות, חמאה ומוצרי חלב אחרים הניתנים לאחסון ולייצוא. ראו בת חן רוטנברג, **תיאור וניתוח משק החלב בישראל ובמדינות המפותחות** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2020), עמ' 53 וכן שלומית ארבל, **ארץ זבת חלב** (מכון יסודות, 2022), עמ' 59.

80 עלות ייצור חלב בקנדה חושבה על פי סקר החלב בקנדה מאוגוסט 2022 תוך המרה לאירו ל-100 ק"ג חלב.

81 ראו שלומית ארבל, **ארץ זבת חלב** (מכון יסודות, 2022), עמ' 19.

82 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", עמ' 876.

83 בעמ' 172.

84 שרון קדמי, **דו"ח הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה** (2012), עמ' 38.



לחוסר יעילות". בדוח הסקירה הכלכלי השנתי על ישראל⁸⁵ מספטמבר 2020, ציינו בארגון ה-OECD שכדי למנוע עיוותים בשווקים נדרשת רפורמה במגזר החקלאי. רפורמה כזאת תחליף את שיטת המכסות, את הפיקוח על המחירים ואת תעריפי המכס במתן תמיכות ישירות לחקלאים.

קביעת מחיר קבוע לחלב גולמי על ידי המדינה ולא בדרך של שוק חופשי יש בה כדי להסביר את עלות החלב הגולמי הגבוהה בקנדה ובישראל ביחס למדינות אחרות⁸⁶, כפי שעולה גם מהאמור לעיל בפרק על מחיר החלב הגולמי בישראל לעומת מחירו במדינות האיחוד האירופי.



מחיר החלב הגולמי בישראל (62.04 אירו למאה ק"ג חלב) גבוה בשיעור של כ-24% ממוצע מדינות האיחוד האירופי (50.17 אירו למאה ק"ג חלב). מהאמור לעיל עולה כי חלק מהפער במחיר אפשר לייחס לעלויות המזון הגבוהות יותר בישראל, לעלויות הנובעות מתנאי מזג האוויר, לפערי מיסים ולעלויות כשרות⁸⁷ ולכך שהמחיר בחלק מהמדינות נמוך יותר בשל תמיכות ישירות שמקבלים הרפתנים. עם זאת, תנובת החלב הגבוהה בישראל, יתרונות הגודל של הרפת הישראלית, וכן פערים קטנים במחיר המזון בישראל לעומת מדינות שבהן מחיר החלב הגולמי נמוך יותר מלמדים על הפוטנציאל הקיים להפחתת מחיר החלב הגולמי בישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם.

באופן חריג למקובל בעולם, ענף החלב בישראל מתוכנן בכל היבטיו והמדינה היא שקובעת את מחיר החלב הגולמי בישראל. כמה מהרפורמות שבוצעו בעבר בענף החלב הובילו לירידה במחיר החלב הגולמי ולהתייעלות הענף. עם זאת, מחיר החלב הגולמי בישראל (62.04 אירו למאה ק"ג חלב) עודנו גבוה ביחס למדינות האיחוד האירופי (50.17 אירו למאה ק"ג חלב, בכ-24%). כל עוד מתקיים בישראל משטר התכנון של ענף החלב, מוצע כי משרדי החקלאות והאוצר ינתחו את הגורמים המשפיעים על עלויות ייצור החלב בישראל ויבחנו את הדרכים לשיפור ההתייעלות בענף, מה שיביא בסופו של דבר להפחתת מחיר המטרה ולהשפעה על המחיר הסופי לצרכן של החלב ומוצריו.

מנגנון קביעת מחיר החלב הגולמי

ענף החלב הוא ענף מתוכנן בכל שלביו. בדברי ההסבר להצעת חוק החלב משנת 2008 נכתב כי לענף החלב כמה מאפיינים ייחודיים: החלב הגולמי הוא מוצר המתקלקל במהירות; אי אפשר לשווק חלב גולמי ללא עיבוד במחלבה; קיימת תנודתיות בייצור החלב בזיקה לעונות השנה וכן תנודתיות על בסיס שבועי; ייצור חלב ועיבודו הם תהליכים עתירי הון וטכנולוגיה. לפי דברי ההסבר להצעת חוק החלב, נוכח מאפיינים אלה נדרשים בענף לתכנון ולאסדרה⁸⁸, כך שתובטח

OECD, **Economic Surveys - Israel**, p. 42. 85

Rockoff, Hugh, "Price Controls". In David R. Henderson (ed.), **The Concise Encyclopedia of Economics** (2nd ed.). Indianapolis: Library of Economics and Liberty (2008). 86

ראו להלן בפרק על השפעת דרישות כשרות על מוצרי חלב. 87

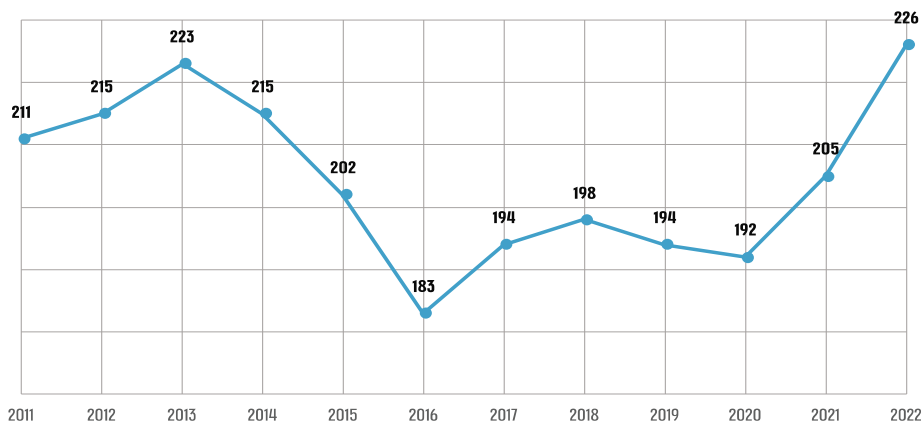
הצעת חוק תכנון משק החלב, התשס"ח-2008, עמ' 704. 88

בין היתר אספקה שוטפת של חלב גולמי. אחד מכלי התכנון הוא קביעת מחיר החלב הגולמי המשולם ליצרנים.

מחירו של ליטר חלב 3% בקרטון לצרכן נכון לחודש ספטמבר 2022 היה 6.23 ש"ח (כולל מע"ם), ומחיר המטרה היה 2.43 ש"ח לליטר חלב (כולל היטל מועצת החלב). מחיר המטרה היה אפוא 39% ממחיר החלב לצרכן, והוא משפיע על מחיריהם של כלל מוצרי החלב, המפוקחים ושאינם מפוקחים.

להלן תרשים של מחיר המטרה בשער המשק השנתי הממוצע⁸⁹ (אגורות לליטר), כפי שהיה בין השנים 2011 ל-2022.

תרשים 12: מחיר המטרה בשער המשק השנתי הממוצע, 2022 - 2011 (באגורות לליטר)



על פי שנתוני מועצת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2013 עד 2016 חלה ירידה ניכרת (18%) במחיר המטרה בשער המשק, וזאת בעקבות יישום מתווה לוקר⁹⁰, שבמסגרתו נקבעה הפחתה של מחיר המטרה בסך 6.8 אגורות לליטר מדי שנה. לאחר מכן במשך שנתיים חלה עלייה במחיר המטרה (8.2%), ובשנים 2018 עד 2020 חלה ירידה מתונה במחיר המטרה (3%), וזאת בעקבות ירידה מתונה במחיר התשומות. יצוין כי בשנים 2021 עד 2022 חלה עלייה ניכרת במחיר המטרה (17.7%)⁹¹ וזאת נוכח עלייה במחירי המזון לפרות בשנת 2021 בשל השפעת מגפת הקורונה על הסחר, ובשנת 2022 בשל השפעת מלחמת רוסיה-אוקראינה⁹².

89 ממוצע חשבוני שנתי.

90 ראו לעיל במבוא וראו גם שנתון מועצת החלב 2016, עמ' 36.

91 משרד החקלאות הודעה לעיתונות (10.12.2019). פרוטוקול ועדת יישום רבעון 4 לשנת 2020 (29.9.20).

92 בפברואר 2022 פלשה רוסיה לאוקראינה ובעקבות כך עלה מחיר מזון הפרות המיובא. להרחבה ראו בת חן רוטנברג, **השפעת עליית התשומות על מחיר החלב הגולמי** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2022), עמ' 6.



התאחדות יצרני החלב מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת ההתאחדות) כי שינויי המחיר בשנים 2011 עד 2022 נבעו בעיקר משינויים במחירי המזון לפרות. ההתאחדות הוסיפה כי ירידת המחיר בשנת 2019 היא תוצאה של מתווה לוקר.

בהתאם לתקנות עדכון מחיר חלב, מחיר המטרה מחושב על בסיס עלות הייצור לליטר חלב, וזאת בהתאם לסקר החלב שמבצעת ועדת ההיגוי באמצעות הספק. עוד נקבע בתקנות עדכון מחיר חלב, כי ועדת ההיגוי קובעת את העקרונות, השיטות וההנחיות לצורך ביצוע הסקר. חלק מרכיבי הסקר מבוססים על **ההוצאות בפועל** של הרפתן, ובהן רכישת מזון ועלויות עבודה שכירה, וחלקם מבוססים על **עלות נורמטיבית** שקובעת ועדת ההיגוי. למשל, הוועדה מנחה את הספק כיצד לחשב את עלות סעיפי העבודה העצמית של הרפתן במשקו (להלן - עבודה עצמית)⁹³ ואת הריבית על ההון⁹⁴.

להלן פילוח של עלות ייצור החלב ברפת בהתאם לממצאי סקר 2019, במוצע ארצי.

לוח 3: פילוח של עלות ייצור חלב⁹⁵ (במוצע ארצי), 2019 (באגורות לליטר)

פירוט	עלות הרכיב בייצור החלב (באגורות)	אחוז מכלל עלות הייצור
מזון	121.29	55.8%
עבודה	33.78	15.5%
הוצאות משתנות אחרות	29.82	13.7%
מנהלה	7.13	3.3%
הון (פחת ותשואה על ההון הפעיל)	25.48	11.7%
סך כל ההוצאות	217.5	100.0%

על פי נתוני סקר רווחיות ענף רפת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁹⁶.

93 עבודה עצמית היא העבודה של בעל הרפת במקרה של רפת משפחתית או של חברי הקיבוץ, המועסקים ברפת, במקרה של רפת שיתופית, להבדיל משכירים העובדים ברפת. חישוב עלות העבודה העצמית אינו נעשה באמצעות חישוב התשלום בפועל לרפתן אלא נאמד בהתאם לשכר העבודה הממוצע במשק. ראו תקנה 10(2) לתקנות עדכון מחיר חלב.

94 ריבית המבטאת את עלויות המימון בגין השקעות ההון ברפת. תקנה 5(ג) לתקנות עדכון מחיר חלב.

95 בכלל הרפתות. יצוין, כי בהסכם החלב לשנת 2021 סוכם כי יילקחו בחשבון רק רפתות בעלות כושר ייצור של 700,000 ליטר ומעלה, מה שמקטין את גובה מחיר המטרה.

96 יצוין שהעלות המפורטת בלוח הינה עלות ברוטו ולא משקפת את מחיר החלב שמופחת ממנה הכנסות ממכירת בשר.

התקשרות עם חברה פרטית לביצוע סקר החלב

מועצת החלב היא חברה לתועלת הציבור; לפי חוק החלב מוחלים על נושאי המשרה בה ועל עובדיה הוראות של שורת חוקים כאילו הייתה חברה ממשלתית, ובהם חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 והתקנות שהותקנו לפיו. נוכח זאת, משנכנסו לתוקפן הוראות חוק החלב, התקשרויותיה של המועצה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים כפופות להוראות חוק חובת המכרזים ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). התקשרות במכרז נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות יעילה בתנאים מיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. כן היא אמורה למנוע פגיעה בטוהר המידות ומשוא פנים.

בסעיף 3(4) לתקנות חובת המכרזים נקבעים התנאים לפטור ממכרז בשל הרחבה או הארכה של התקשרות קיימת שלא מכוח זכות ברירה הנתונה לגוף ואשר כלולה בהתקשרות הקיימת. בפסיקה נקבע כי עריכת מכרז היא הכלל, ולכן יש לפרש בצמצום את הפטורים, ובהם את הוראת הפטור בתקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים, וזאת בשים לב לכך שמדובר בחריג הפוגע בעקרון השוויון, עיקרון מרכזי בדיני המכרזים⁹⁷. כמו כן לפי סדרי מינהל תקין, גוף ציבורי מחויב להיערך בעוד מועד לקראת סיום תקופת ההתקשרות. עליו לעשות את כל הנדרש כך שיסתיימו הליכי המכרז להתקשרות החדשה לפני סיום ההתקשרות הקיימת. היערכות מראש מאפשרת לגוף ציבורי לקבל החלטות מושכלות על פי שיקולים כלכליים ואחרים. במצב של חוסר היערכות מראש הגוף הציבורי נאלץ להמשיך את ההתקשרות הקיימת בפטור ממכרז עד לסיום הליכי המכרז החדש או שהוא נאלץ להישאר ללא השירותים הנחוצים לו עד לסיום הליכים אלו.

כאמור, בהתאם לתקנה 5 לתקנות עדכון מחיר חלב, אחת לשנתיים תערוך ועדת ההיגוי את סקר החלב. ממצאי הסקר יהיו בסיס לקביעת מחיר המטרה בשנים העוקבות. הוראות דומות חלו גם בטרם כניסתן של התקנות לתוקף, מכוח נוהלי מועצת החלב⁹⁸.

ההתקשרות עם חברה א': בשנת 2010 - בטרם כניסתו לתוקף של חוק החלב⁹⁹ שהחיל את חוק חובת המכרזים ותקנותיו על מועצת החלב - ערכה ועדת המכרזים של המועצה הליך תחרותי לבחירת הגורם שיבצע את סקר החלב לשנת 2011. במסגרת ההליך הוגשו שלוש הצעות, ומתוכן נבחרה חברה פרטית א' (להלן - חברה א'), שהייתה הזולה ביותר. שווי ההתקשרות עמד על 452,000 ש"ח בתוספת מע"ם. בהסכם שנחתם עם חברה א' נקבע כי למועצה נתונה האופציה להזמין סקר נוסף ועוקב מאותה חברה, בתנאים המיטיבים עם המועצה. בשנת 2013 (בהתאם להחלטת ממשלה 5177), לא בוצע סקר, ולפיכך בשנת 2014 החליטה ועדת המכרזים לממש את האופציה ולהזמין מחברה א' את הסקר לשנת 2015. עלות ביצוע הסקר לשנת 2015 עמדה על 433,000 ש"ח בתוספת מע"ם.

באוקטובר 2016 החליטה מנכ"לית המועצה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברה א' להכנת סקר החלב לשנת 2017, וזאת על פי תקנות 3(4)(ב) ו-33(א) לתקנות חובת המכרזים העוסקות

97 ראו בעניין זה ע"מ 5498/09 ניו אלי בנמל בע"מ נ' אוצר מפעלי ים המלח בע"מ, פסקה 12 (פורסם במאגר ממוחשב, 11.10.11) וכך ע"מ (י-ם) 20165-06-16 דפוס בארי נ' משרד הפנים, פסקה 24 (פורסם במאגר ממוחשב, 31.7.18).

98 סעיף 44(א) לחוק תכנון משק החלב.

99 הצעת החוק הממשלתית פורסמה ב-28.7.08. החוק פורסם ב-6.4.11, ומועד כניסתו לתוקף נקבע שישה חודשים לאחר מכן.



בין היתר בהתקשרות המשך בתנאים זהים או מיטיבים עם המזמין בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות. הנסיבות המיוחדות והטעמים המיוחדים שפורטו בהחלטה לאישור הפטור ממכרז להארכת ההתקשרות עם חברה א' היו: מדובר בסקר האחרון שיבוצע¹⁰⁰; לעריכת הסקר חשיבות ציבורית רבה, ולחברה א' - ידע נצבר, התמחות והיכרות עם המתודולוגיה המיוחדת בעריכת הסקר; אין שינוי בעלויות הסקר לעומת סקר 2015; המלצתה של ועדת ההיגוי לעשות כן. היקף ההתקשרות שאושרה עם חברה א' לשנת 2017 עמד על 433,000 ש"ח בתוספת מע"ם.

באוקטובר 2018, לקראת ביצוע הסקר לשנת 2019, שבה והחליטה מנכ"לית המועצה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברה א' בהתבסס על תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים. היא אישרה את המשך ההתקשרות עם חברה א' בעלות של 433,000 ש"ח בתוספת מע"ם מהנסיבות והטעמים המיוחדים שלהלן: הענף היה על סף חתימה על מתווה רב-שנתי שבו אחד מהסעיפים היה ביטולו של סקר 2019, ורק בשלב מתקדם ירד מימוש המתווה מסדר היום; מאוקטובר 2019 ייקבע מחיר המטרה בהתאם לעקרונות חדשים; ולכן, לנוכח לוח הזמנים הקצר, לא יהיה מנוס מלבחור שוב בחברה א' לביצוע סקר 2019, כפי שנעשה בשלושת הסקרים האחרונים. בפועל צומצמה תכולת הסקר ולכן שולם לחברה א' סך של 300,000 ש"ח בתוספת מע"ם בגין סקר זה.

מספר הרפתות שהשתתפו בסקר בשנת 2019 היה קטן יותר - 130 רפתות, לעומת 175 רפתות שהשתתפו בסקר המקורי בשנת 2011 (ירידה של כ-25% במספר הרפתות), נתון שצפוי שישפיע על עלות הסקר, אך למרות זאת עלותו הצטמצמה בכ-10% ריאלית לעומת עלות הסקר בשנת 2011 (ירידה נומינלית של כ-4%) לעומת עלותו בשנת 2011. לועדת המכרזים של מועצת החלב לא הוצגו מסמכים שיעידו שתנאי התקשרות המשך זהים או מיטיבים עמה במצב דברים זה. לפיכך, ספק אם מדובר בהתקשרות חדשה "בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין", שרק בהתקיימם יש הצדקה להתקשרות המשך ולפטור מעריכת מכרז חדש.

בינואר 2021 ניתנה החלטה של ועדת המכרזים בה אושרה התקשרות המשך נוספת עם חברה א' (בעלות של 352,000 ש"ח). בפרוטוקול האישור נכתב: "מאשרת הוועדה, לפני משורת הדין, התקשרות המשך נוספת עם [חברה א'], בהתאם לתקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים". ההנמקה לפטור הייתה כי הדיונים בעניין מנגנון מחיר המטרה נמשכו זה כמה שנים, ורק באותו החודש נחתם הסכם בין משרד החקלאות למשרד האוצר באישורן של מועצת החלב, התאחדות יצרני החלב והתאחדות חקלאי ישראל. על פי ההסכם נקבע מחיר המטרה לפי המנגנון הקיים למשך שלוש שנים נוספות, ולצורך כך נדרש אפוא בדחיפות סקר מחודש; עם זאת, עד לחתימת ההסכם לא היה ברור אם אומנם נדרש ביצוע הסקר. עוד צוין בהחלטה כי "לאור הסכם החלב, יש להיערך לפרסום מכרז בעוד כשנה, לצורך ביצוע הסקר הבא ליישום בשנת 2024".

ביולי 2022 פרסמה מועצת החלב מכרז לביצוע הסקר בשנים 2023 - 2024. בינואר 2023 הושלמו הליכי המרכז, ומועצת החלב בחרה בחברה פרטית ב' לביצוע הסקר.

100 טרם העברת הסמכות לקביעת מחיר מטרה לידי ועדת המחירים, ראו להלן בעניין זה.

סקר החלב הוא נדבך יסודי בקביעת מחיר מטרה של חלב גולמי. מממצאיו של הסקר נגזר במישרין מחיר החלב שמחשבת ועדת היישום. לצורך ביצוע הסקר התקשרה מועצת החלב עם חברה א' לתקופה ממושכת של כ-12 שנים, בסך כולל של 1.970 מיליון ש"ח לפני מע"ם. במהלך תקופה זו הוארכה ההתקשרות עם החברה בפטור ממכרז שלוש פעמים. תוצאה זו נובעת בראש ובראשונה מאי-היערכותה של המועצה לעריכת מכרז בכל אחד מהסקרים משנת 2017 ואילך. התנהלות זו אינה מתיישבת עם תכלית דיני המכרזים וכללי המינהל התקיין, שנועדו להבטיח התקשרות יעילה בתנאים מיטביים לעורך המכרז תוך שמירה על השוויון בין המציעים הפוטנציאליים.

מועצת החלב מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת מועצת החלב) כי ההחלטה משנת 2017 בדבר פטור ממכרז התקבלה, בין היתר, משום שוועדת המכרזים של המועצה סברה כי מדובר בסקר האחרון שיבוצע ונוכח היתרונות של התקשרות המשך עם החברה שביצעה את הסקר הקודם. בשנים 2019 ו-2021 תוקפן של תקנות עדכון מחיר חלב, הקובעות את המנגנון לעריכת סקר החלב, הוארך רק בסמוך למועד פקיעתן ובתקופה שבה היה צורך לבצע את הסקר בפועל. לנוכח האמור, החליטה ועדת המכרזים באישור מנכ"לית המועצה, להאריך את ההתקשרות עם חברה א' לביצוע הסקר. מועצת החלב הוסיפה כי במסגרת הסכם החלב האחרון, בינואר 2021, הוחלט על הארכת מנגנון מחיר המטרה בשלוש שנים נוספות, לכן המועצה נערכה לביצוע הסקר בשנת 2023 ופרסמה מכרז חדש בעניינו.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי עתיד מנגנון מחיר המטרה לא היה ברור במועד שבו נדרש לערוך מכרז לצורך ביצוע הסקר, ולכן גם נדחתה ההחלטה לפרסם מכרז לצורך ביצוע הסקר והוחלט על התקשרות המשך עם חברה א'.

מומלץ כי בשנים הבאות תקפיד המועצה להיערך מבעוד מועד לעריכת המכרזים לסקרים.

אישור הארכת ההתקשרות בינואר 2021: למנכ"ל המועצה הסמכות להעניק פטור ממכרז בנסיבות המפורטות בתקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים (זאת בשים לב לאמור בתקנה 33, לפיה, בכל מקום שנאמר "החשב הכללי" יהיה זה "המנהל הכללי" ובשים לב להוראת סעיף 25 לחוק החלב). לוועדת המכרזים של המועצה הסמכות להעניק פטור ממכרז בנסיבות המפורטות בתקנה 3(4)(ב)1, ונסיבות אלו לא התקיימו בעניין הארכת ההתקשרות בינואר 2021. על אף האמור, בינואר 2021 החליטה ועדת המכרזים של המועצה לאשר פעם נוספת את המשך ההתקשרות עם חברה א' (בעלות של 352 אלף ש"ח). המנכ"ל אמנם שימש כיו"ר הוועדה, אך ההחלטה התקבלה על-ידי ועדת המכרזים כ"גוף המוסמך", וזאת כאמור מבלי שהוועדה נקבה בתקנה הספציפית עליה היא ביססה את הפטור ממכרז (כל שצוין הוא תקנה 3(4) בלי תקנת המשנה הרלוונטית) ותוך שצוין שהאישור ניתן "לפנים משורת הדין".

על מועצת החלב להקפיד כי להבא, החלטה בדבר מתן פטור מעריכת מכרז תתקבל על ידי הגופים המוסמכים לכך בדיון, בהתאם לשורת הדין ותוך ציון תקנת הפטור הרלוונטית.

דיווח על פטור ממכרז לוועדת הביקורת: על פי תקנה 36 לתקנות חובת המכרזים, אחת לרבעון תדווח ועדת מכרזים לוועדת הביקורת של החברה על מתן פטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים. עוד נקבע בתקנה כי ועדת הביקורת תקיים מעקב שוטף אחר דיווחים אלה.



בביקורת עלה כי ועדת המכרזים לא דיווחה בשנת 2021 לוועדת הביקורת של החברה על הפטור ממכרז להתקשרות עם חברה א', לצורך ביצוע סקר החלב.

על ועדת המכרזים להקפיד לדווח לוועדת הביקורת בדבר פטורים הנוגעים לסקר החלב ועל ועדת הביקורת לוודא את קבלת הדיווחים ולבקר את התקינות של החלטות אלה.

מועצת החלב מסרה בתשובתה שבעקבות הביקורת, ועדת המכרזים החלה בהעברת דיווחים שוטפים לוועדת הביקורת לפי תקנה 36 לתקנות חובת המכרזים.

הסדרת מניעת ניגוד עניינים: ניגוד העניינים במגזר הציבורי עשוי להיווצר עקב ניגוד בין שני אינטרסים שלטוניים או בין אינטרס שלטוני לאינטרס פרטי¹⁰¹. הכלל האוסר על ניגוד עניינים חל על פונקציות הנמצאות באחריותה של הרשות הציבורית גם כאשר היא מאצילה לגופים אחרים, ובכלל זה גופים פרטיים, סמכויות לבצען מטעמה¹⁰².

ועדת ההיגוי מבצעת סקר דו-שנתי באמצעות ספק שעומו התקשרה מועצת החלב. לצורך ביצוע הסקר נדרש לא רק ידע כלכלי אלא גם ידע מקצועי מעמיק בתחום ענף החלב. אי לכך ובשל הפוטנציאל לקיומן של זיקות בין הספקים העורכים את הסקר מטעם ועדת ההיגוי לבין גורמים שונים בענף החלב, נדרש לפעול למניעת מצב של ניגוד עניינים בין הספק לגורמים האמורים, וזאת באמצעות הסדרת הנושא במסגרת ההסכמים הנחתמים בין המועצה לספקים העורכים את הסקר.

בביקורת נמצא כי מועצת החלב וועדת ההיגוי לא הסדירו את הנושא של מניעת ניגוד עניינים במסגרת ההסכמים שנחתמו בין המועצה לחברה א', שביצעה את סקר החלב.

במהלך הביקורת קבעה המועצה במכרז לביצוע הסקר שפורסם בשנת 2022 הוראות בדבר ניגוד עניינים, ועליה לוודא כי הספק שייבחר יעמוד בהן.

בקרה על סקר החלב

עיקרון יסוד של המשפט המינהלי הוא כי על ההחלטה המינהלית להתקבל לאחר שנאספו כל הנתונים האמינים הרלוונטיים לעניין, ועליה להיות מבוססת על תשתית ראיות מינהליות מוצקה במידה מספקת¹⁰³.

הספק, באמצעות סוקרים, אוסף נתונים ומידע מהרפתות המשתתפות בסקר, ובהם דוחות כספיים, מענה על שאלונים, נתונים הנוגעים לרכישת מזון ממרכזי המזון ומידע שנאסף בביקורים של הסוקרים ברפתות. הספק מעבד את הנתונים, מחשב את עלות הייצור של חלב ברפת ובוחן

101 ראו: בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד' (2) 566 (1980).

102 ע"מ 4011/05 דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים (פורסם במאגר ממוחשב, 11.2.08).

103 ראו, לדוגמה: בג"ץ 7738/04 פלונית נ' שר הרווחה (פורסם במאגר ממוחשב, 17.1.07); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח' (5) 412, 423-425 (1994).

את הרווחיות הכללית של הרפת. יצוין שבמסגרת עיבוד הנתונים הספק בודק את סבירותם וכן מבצע תקנון של נתונים מסוימים בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי¹⁰⁴.

בביקורת עלה כי ועדת ההיגוי אינה מקיימת הליך בקרה על עבודת הסקר שמבצע הספק, ואשר תוצאותיו משפיעות במישרין באופן ניכר על קביעת מחיר המטרה בכל רבעון. בקרה כזאת חסרה הן בנוגע למתודולוגיות איסוף הנתונים מהרפתות, הן בנוגע לנכונות הנתונים הנאספים ולדיוקם והן באשר לחישובים ולניתוחים שעושה הספק. הוועדה נשענת רק על בדיקות סבירות כלליות שמבצע הספק על פי הנחיית ועדת ההיגוי.

משרד החקלאות מסר בתשובתו שוועדת ההיגוי מבצעת ביקורות סבירות על המידע שנאסף ומנותח על ידי חברה א', כגון על סבירות מספר ימי העבודה המדווח לרפת, ואף מקבלת מפעם לפעם החלטות לגבי אי-התחשבות בתוצאות חריגות בפרמטרים מסוימים במסגרת החישוב¹⁰⁵. כמו כן, ועדת ההיגוי מנתחת את הנתונים והממצאים, ומבקשת לבצע בחינה חוזרת כאשר הדבר נדרש. המשרד הוסיף כי לנוכח הרצון לשמירת סודיות נתוני המשתתפים בסקר, הוועדה אינה בוחנת מסמכים פרטניים של רפתות הנאספים בחברה. בעקבות הביקורת, יו"ר ועדת ההיגוי פועל לבחירת רואה חשבון מבקר שיעשה ביקורות מדגמיות על עבודתה של החברה שמבצעת את הסקר.

מועצת החלב נמסר שבמכרז לביצוע סקר 2023 שפירסמה מועצת החלב, נכתב בעניין זה, לבקשת יו"ר וועדת ההיגוי, כי "ועדת ההיגוי רשאית לבצע ביקורת על תהליכי העבודה של הספק, בעצמה או על ידי גורם מטעמה".

נוכח חשיבות סקר החלב והשפעותיו על הצרכן בכל הנוגע למחיר החלב ולמוצרים, ונוכח העובדה שמחיר המטרה שמקבלות הרפתות מחושב על בסיס נתונים שהן מעבירות לצורך הסקר, מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת החלב יישמו בקרה נאותה על נכונות הנתונים והחישובים של הספק. צורך זה מתחזק נוכח העובדה שהרפתות משתתפות בסקר באופן וולונטרי (בעניין זה - ראו להלן).

מדגם הרפתות המשתתפות בסקר

השתתפות של רפתות בסקר החלב נתונה לבחירתן, ואין כל חובה חוקית להשתתף בו¹⁰⁶. יצוין כי סוגיה זו עלתה גם בדיוני ועדת קדמי, שהמליצה לחייב את הרפתות להשתתף בסקר בשל ה"תמריץ לניפוח עלויות הרפתות המשתתפות בסקר"¹⁰⁷, כלומר - ככל שיותר רפתות יעילות שיתתפו בסקר, מחיר המטרה שיקבלו כלל הרפתנים - ירד.

104 כך למשל מתמחרים באמצעות "מחירון האיננוטר החי" את שווי העדר בהתבסס על תחשיב נורמטיבי לגידול עגלות.

105 כגון קביעת רף עליון של שעות עבודה לדיווח ביום לצורך הסקר.

106 זאת להבדיל מסעיף 11 לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ולפיו חובה למסור פרטים לצורך ביצוע מפקד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

107 שרון קדמי, דו"ח הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה (2012), עמ' 28.



במסגרת הסקר ועדת ההיגוי ממנה מומחה בסטטיסטיקה. הוא ממליץ על הרכב המדגם הסטטיסטי המייצג של הסקר, בין היתר, על פי חלוקה מגזרית בין רפתות שיתופיות לרפתות משפחתיות. מדי שנה הספק פונה למספר רפתות, כפי שקבע המומחה, אך כאמור, לנוכח העובדה שההשתתפות בסקר היא וולונטרית, רפתות עשויות לסרב להשתתף בו. כמו כן יש רפתות הנפסלות מלהשתתף בסקר עקב שינוי בנתונין (כגון הצטרפות לשותפות עם רפת אחרת או סגירת הרפת). מוועדת ההיגוי נמסר כי במקרים שבהם רפת שנגרעה יוצרת "הפרעה" סטטיסטית, נדרש המומחה להציע רפתות חלופיות לצורך השמירה על מדגם מייצג. עוד יצוין כי במרוצת השנים פחת מספר הרפתות המשתתפות בסקר בשל צמצום מספר הרפתות הפעילות בישראל. להלן נתונים על השתתפות רפתות בסקרים בין השנים 2011 - 2019.

לוח 4: נתוני השתתפות רפתות בסקרים, 2011 - 2019

השנה	2011	2015	2017	2019
רפתות שנבחרו להשתתף במדגם לצורך הסקר	175	168	175	130
רפתות שלא השתתפו בסקר אך שנבחרו במדגם	37	40	45	21
אחוז השתתפות בסקר של רפתות שנבחרו במדגם	79%	76%	74%	84%
אחוז רפתות שלא השתתפו בסקר אך שנבחרו במדגם	21%	24%	26%	16%

על פי סקר רווחיות ענף רפת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בסקרים בשנים 2011, 2015, 2017 ו-2019 כ-22% במוצע מהרפתות שעלו במדגם סירבו להשתתף בסקרים. נתון זה מלמד שיישום המלצות ועדת קדמי בדבר חיוב הרפתות להשתתף בסקר עשוי היה לחזק את תקפות תוצאות הסקר.

יצוין ששיעור הסירוב להשתתף בסקר פחת במידה ניכרת בשנת 2019 לעומת השנים שקדמו לה, ודווקא בשנה זו הרווחיות הנורמטיבית במגזר השיתופי הייתה נמוכה בהרבה מאשר בשנים הקודמות.

התאחדות יצרני החלב ומועצת החלב מסרו בתשובתן שהמדגם נקבע על ידי מומחה שכשירותו הוגדרה בתקנות עדכון מחיר חלב ותפקידו לקבוע את מאפייני הרפתות הנדגמות ואת מספרן כדי לקבל נתון סטטיסטי איתן. התאחדות יצרני החלב הוסיפה כי המדגם הראשוני נקבע לפני שנת הסקר כדי שהחברה הסוקרת תוכל להתחיל בביצוע העבודה כבר בתחילת השנה. במעבר בין המדגם הראשוני למדגם הסופי עשויים לחול שינויים ברפתות שנבחרו, כגון סגירתן, והדבר מביא להוצאתן מהמדגם הסופי. התאחדות יצרני החלב הוסיפה עוד כי חלק מהרפתות שאינן נכללות במדגם הסופי הן רפתות המסרבות לשתף פעולה עם החברה הסוקרת, וכי בכל סקר שמבוצע בכל תחום שהוא יש נדגמים סרבנים.

ממשרד החקלאות נמסר שסירובן של הרפתות להשתתף בסקר נובע מסיבות שונות, וכי במקרים שבהם יש צורך להחליף רפת נדגמת באחרת והדבר אפשרי, הוא נעשה על ידי מומחה לסטטיסטיקה, וזאת כדי שהמדגם יישאר מייצג. עוד ציין המשרד שבסקרי הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה (שחובה להשתתף בהם) יש נסקרים שהם סרבנים או בלתי ראויים להיסקר מסיבות טכניות שונות.

יצוין שלא ניתן לדעת את מידת הרווחיות של הרפתות המסרבות להשתתף בסקר ואת מידת ההשפעה שיש לכך על תוצאות הסקר. לאור המלצת ועדת קדמי ולנוכח חשיבותו של סקר החלב והשפעתו הישירה על היצרן והצרכן בכל הקשור למחירי החלב ומוצריו, מומלץ שמשרד החקלאות יבחן את הצורך לאסדר את חובת השתתפות הרפתות בסקר.

משרד החקלאות מסר בתשובתו שיבחן את הצורך לאסדר את השתתפות הרפתות בסקר.

חישוב רכיב הריבית על ההון בסקר החלב

בהתאם לתקנה 5(ג) לתקנות עדכון מחיר חלב ועדת ההיגוי מנחה את הספק כיצד לערוך את הסקר לרבות לעניין אופן חישוב הריבית על ההון. בהחלטת ועדת ההיגוי משנת 2012 נקבע שלצורך סקר החלב תחושב הריבית על ההון בשיעור קבוע של 6%. עם זאת, בספטמבר 2016 פרסמה ועדת המחירים מתודולוגיה חדשה לפיקוח על מחירים של כלל המוצרים שבפיקוחה, לרבות מוצרי חלב. שיטת חישוב התשואה על ההון המושקע במסגרת המתודולוגיה החדשה היא שיטת WACC¹⁰⁸. שיטת חישוב זו נועדה לשקף את התשואה הסבירה על ההון המושקע לענף מסוים במועד מסוים ומאפשרת להתאים את התשואה למאפייניו של כל ענף. שיטת חישוב WACC אינה מיושמת בענף החלב כיום. יצוין ששיעור ריבית הפריים השנתית הממוצעת בין השנים 2011 - 2021 נע בין 3.75% ל-1.60%.

השימוש בשיעור ריבית קבוע של 6% לצורך חישוב הריבית על ההון ברפתות, שנקבע לפני יותר מעשור, אינו תואם את המתודולוגיה המקובלת שלפיה פועלת ועדת המחירים (WACC) המשקפת את התשואה הסבירה לענף ספציפי, ולכן הוא עשוי שלא לשקף כהלכה את השינויים בענף החלב.

התאחדות יצרני החלב מסרה בתשובתה כי שיטת WACC, הנהוגה על ידי ועדת המחירים, נבחנה בשנת 2020 על ידי ועדת ההיגוי. על פי הנוסחה ובהתחשב בסיווג החקלאים, הריבית שהתקבלה הייתה 8% - 9%, שיעור הגבוה משיעור הריבית הקבוע של 6%.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי לעדכן את הפרמטרים לחישוב רכיב הריבית על ההון בסקר החלב ולהשתמש בשיטת חישוב WACC חלף השימוש בשיעור ריבית קבוע.

108 Weighted average cost of capital - שיעור ההון המשוקלל המבטא את התשואה על נכסי ההון המושקע של החברה. התשואה משקללת את התשואה להון העצמי ואת מחיר החוב בהתאם למשקל ההון העצמי ולמשקל החוב של החברה וכוללת התייחסות גם לשיעור המס שמשלמת החברה. להרחבה ראו: משרד האוצר, "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים - מסמך קווים מנחים כלליים" (2016), עמ' 27-28, 49-61.



חישוב רכיב שכר העבודה העצמית בסקר החלב

על פי תקנה 5(ג) לתקנות עדכון מחיר חלב, ועדת ההיגוי מנחה את הספק לערוך את הסקר, לרבות לעניין אופן חישוב סעיפי העבודה העצמית (דהיינו - שכר העבודה של בעל הרפת המושבית ושל חברי קיבוץ המועסקים ברפת השיתופית) כך שתחושב, על פי עלויות העסקה שייגזרו מהשכר הממוצע במשק לעובדים ישראלים.

בעלי רפתות מושביות וחברי קיבוץ מועסקים ברפתות שהן חלק מענף החקלאות הישראלי, ואילו חישוב שכרם לצורכי הסקר מתבסס על השכר הממוצע הכללי. עלה כי השכר הממוצע במשק בענף החקלאות הסתכם ביוני 2022 ב-8,432 ש"ח לחודש, ואילו השכר הממוצע הכללי במשק היה גבוה ממנו במידה ניכרת, והיה 12,522 ש"ח לחודש¹⁰⁹. פער זה של כ-48.5% משפיע ישירות על מחיר המטרה.

התאחדות יצרני החלב מסרה בתשובתה כי קביעת השכר הממוצע נובעת מעיקרון כלכלי מקובל שעל פיו כלל ציבור הרפתנים היו יכולים להיות מועסקים בכל קשת המקצועות ויכולות ההשתכרות הקיימות במשק הישראלי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי לקיים בחינה בדבר הצורך לתקן את השכר הממוצע לצורך חישוב עלות העבודה בסקר החלב, באופן שישקף את השכר המקובל בענף החקלאות. יצוין כי מעבר לשימוש במודל WACC, שכולל חישוב תשואה נאותה להון העצמי לבעל הרפת, ייתן מענה גם לסוגיית השכר.

פערי רווחיות ברפתות במגזר השיתופי לעומת הרפתות במגזר המשפחתי

לפי חוק החלב, מכסות החלב מחולקות על בסיס חלוקת המכסות בשנים שקדמו לחוק. בפועל - למגזר המשפחתי מוקצות כ-42% מהמכסות, ולמגזר השיתופי מוקצות כ-58% מהמכסות.

בסקרי החלב מוצגים נתוני הרווחיות של הרפתות בארץ המתייחסים להכנסות הרפתות ולהוצאותיהן בפועל (למשל הוצאות מזון) כמו גם להוצאות שחושבו באופן נורמטיבי (או תיאורתי) - ריבית על ההון ועבודה עצמית - תוך התחשבות בהוצאות בפועל. ההפרש בין ההכנסות להוצאות בסקר הוא הרווח (וההפסד) הנורמטיביים של הרפתות (להלן בפרק זה גם - רווח או הפסד).

בלוח שלהלן מוצגים נתוני הרווחיות במגזר המשפחתי והשיתופי, באגורות לליטר חלב, לפי תוצאות ארבעת הסקרים שנערכו בעשור האחרון.

109 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לוח 4 לפי ענף כלכלי ראשי משרות שכיר ושכר ממוצע למשרת שכיר" (יוני 2020).

לוח 5: ממוצע נתוני רווח נורמטיבי (והפסד) של רפתות חלב במגזר המשפחתי לעומת רפתות במגזר השיתופי, 2011 - 2019 (במחירים שוטפים, אגורות לליטר חלב)

השנה	רווח (הפסד) באגורות לליטר חלב במגזר המשפחתי	רווח באגורות לליטר חלב במגזר השיתופי	פער באגורות לליטר חלב בין המגזר המשפחתי למגזר השיתופי
2011	(23.91)	19.74	43.65
2015	(31.02)	18.75	49.77
2017	(11.88)	22.14	34.02
2019	(18.96)	4.36	23.32

על פי סקר רווחיות ענף רפת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי על פי מתודולוגיית הסקר, הרפתות במגזר המשפחתי - שנדגמו בסקר משנת 2011 עד שנת 2019 - היו הפסדיות¹¹⁰ לאורך השנים (הפסד שנע בין 31.02 ל-11.88 אגורות לליטר חלב במחירים שוטפים). לעומתן, הרפתות במגזר השיתופי היו רווחיות לאורך השנים (רווח שנע בין 22.14 ל-4.36 אגורות לליטר חלב במחירים שוטפים).

מבחינה של נתוני רווחיות הרפתות במגזר המשפחתי על פי הסקר, בהתפלגות לפי מספר פרות למשק, מסתמן יתרון לגודל במגזר המשפחתי בדומה למצב במגזר השיתופי¹¹¹, וככלל, קבוצת הרפתות הגדולות - שבהן 100 פרות ויותר - היא הקבוצה עם ההפסד הקטן ביותר במגזר המשפחתי¹¹².

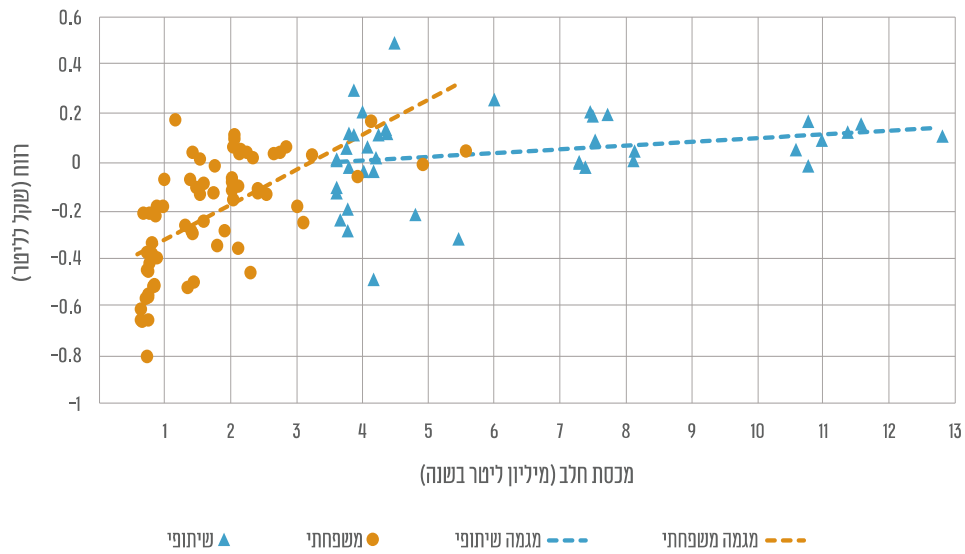
110 ראו גם המועצה הלאומית לכלכלה, "תכנון משק החלב בישראל - הצעה לשינויים" (2018), עמ' 2.

111 ראו טבלאות 8 ו-9 בסקר רווחיות ענף רפת החלב בשנת 2019.

112 למעט בשנת 2017 שבה קבוצה זו הייתה רווחית. בשנת 2015 הקבוצה של 81 - 100 פרות הייתה עם ההפסד הקטן ביותר.



תרשים 13: רווחיות נורמטיבית של רפתות חלב על פי מכסת חלב בחלוקה לפי מגזרים, 2019



על פי סקר רווחיות ענף רפת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על פי תוצאות הסקר רפתות משפחתיות בעלות מכסת ייצור של למעלה מ-3.5 מיליון ליטר חלב לשנה הן רווחיות בממוצע. לעומתן רפתות משפחתיות בעלות מכסת ייצור נמוכה יותר מ-3.5 מיליון ליטר השנה - הן הפסדיות בממוצע. כמו כן רפתות במגזר השיתופי - בעלות מכסת ייצור של למעלה מ-6.5 מיליון ליטר חלב לשנה - הן רווחיות בממוצע. עם זאת יצוין כי גובה מכסה מסוים אינו ערובה לרווחיות הרפת, שכן זו תלויה בגורמים רבים נוספים ובהם איכות ניהול הרפת ויכולת הרפת לחסוך בעלויות המזון, שהיא ההוצאה הגבוהה ביותר¹¹³.

מניתוח נתוני סקר החלב עולה כי 35% מהרפתות המשפחתיות שנדגמו הן בעלות מכסת ייצור של מתחת למיליון ליטר חלב לשנה; 54% מהרפתות השיתופיות הן בעלות מכסת ייצור שבין 3.5 ל-4.5 מיליון ליטר חלב לשנה. עוד עלה כי רפתות שהגדילו את מכסתן מעבר למכסות אלו לאורך זמן (באמצעות יצירת שותפויות או רכישת מכסות מיצרנים שפרשו) - העלו בממוצע את רווחיות הרפת.

113 לדוגמה באמצעות בעלות חלקית או מלאה על מרכזי מזון.

במחיר המטרה משוקללים נתוני הרפתות המשתתפות בסקר החלב (מתוך 111 הרפתות שהשתתפו בשנת 2019 בסקר, 52 רפתות משפחתיות היו הפסדיות מתוך 68 ורק 14 רפתות שיתופיות היו הפסדיות מתוך 41 רפתות שיתופיות). הכללתן של הרפתות המשפחתיות ההפסדיות בסקר החלב מעלה את מחיר המטרה לצרכן ומשמרת את הרווחיות הנורמטיבית הגבוהה של הרפתות השיתופיות.

מנגנון קביעת מחיר מטרה מבוסס על סקר שבו לרפתות השיתופיות רווח נורמטיבי מעל עלות הייצור הנורמטיבית שכבר כוללת שכר עבודה וריבית על ההון. בכך יש משום הטבה לרפתות השיתופיות¹¹⁴ (בעניין קביעת המחיר המהווה תמיכה עקיפה - ראו להלן). בלוח שלהלן מפורט אומדן היקף ההטבה במגזר השיתופי הנובעת ממנגנון קביעת מחיר המטרה.

לוח 6: אומדן ההטבה ברפתות במגזר השיתופי בשנות הסקר, 2011 - 2019

השנה	ייצור חלב שנתי (מיליוני ליטר)	רווח ¹¹⁵ (אגורות לליטר)	הטבה שנתית (מיליוני ש"ח)
2011	770	19.74	152
2015	800	18.75	150
2017	884	22.14	196
2019	865	4.36	38

על פי נתוני מועצת החלב וסקר רווחיות ענף רפת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי גובה ההטבה לרפתות במגזר השיתופי בארבע השנים שבהן נערך סקר החלב, נע בין 196 ל-38 מיליון ש"ח לשנה.

בדברי ההסבר להצעת חוק החלב משנת 2008 נכתב כי נוסף על הסיבות הייחודיות לענף החלב המצדיקות את התכנון, החוק יאפשר ליישם את מדיניותה של הממשלה בכל הקשור לשימור הפריסה ההתיישבותית וחזוקה, וזאת באמצעות הגנה על רפתות חלב ויצירת עוגן כלכלי להתיישבות בפריפריה.

114 מסקר החלב עולה, כי יש מיעוט של רפתות שיתופיות שהן הפסדיות, וכן מיעוט של רפתות משפחתיות שהן רווחיות.

115 רווח מעל עלות הייצור של הרפתות השיתופיות שכאמור כוללת מרכיבי רווח שונים.



בביקורת עלה כי ההטבה המגולמת במנגנון מחיר המטרה בענף החלב מחולקת באופן לא שוויוני בין הרפתות, וכי הגורם היחיד המשפיע על קבלת ההטבה ועל גובהה הוא עלות ייצור חלב גולמי נמוכה. מכאן, שמנגנון מחיר המטרה הקיים עשוי שלא לקדם את הרציונל שבבסיס חוק החלב לעניין חיזוק ההתיישבות בפריפריה. זאת, נוכח העובדה שרפתות יעילות, מפותחות ומבוססות, המייצרות חלב בעלות נמוכה - נהנות ממנגנון זה, הקובע מחיר גבוה יחסית לעלויות הייצור הנורמטיביות שלהן, גם אם הן שוכנות במרכז הארץ. לעומת זאת, רפתות משפחתיות קטנות, גם אם הן שוכנות בפריפריה, המייצרות חלב בעלות גבוהה - אינן נהנות ממנגנון מחיר המטרה ובממוצע הן מייצרות חלב בהפסד לאורך זמן רב. כמו כן מנגנון זה אין בו כדי לקדם התייעלות ברפתות הפסדיות¹¹⁶, למשל באמצעות קידום השקעות ברפת הפסדית לצורך הפיכתה לרווחית.

מועצת החלב מסרה בתשובתה שהקביעה כי הרווח של הרפתות מעל למחיר המטרה הוא הטבה אינה נכונה. בכל מנגנון שבו ייקבע מחיר מפוקח, יהיו יצרנים שעלות הייצור שלהם נמוכה או גבוהה מהמחיר שנקבע ולא משתמע מכך שמדובר בהטבה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי מספר הרפתות הקטנות הולך ופוחת ולפי ההסכמים בענף החלב מתחשבים לצורך קביעת עלות הייצור רק ברפתות שבהן מיוצרות יותר מ-700,000 ליטר חלב לשנה. היות שמחיר המטרה מחושב כממוצע, תמיד יהיו רפתות מעל הממוצע ומתחת לממוצע, ומודל זה מעודד רפתות להתייעל.

התאחדות יצרני החלב מסרה בתשובתה שהנתונים בלוח 6 הם במחירים השוטפים, שאינם משקפים את המשמעות הכלכלית של השינויים בערך "ההטבה" במהלך תקופה זו. עוד מסרה ההתאחדות ששיטת מחיר מטרה ממוצע נבחרה מכיוון שלא ניתן לקבוע מחירים שונים לחלב גולמי. התאחדות יצרני החלב הוסיפה בתשובתה כי ההסכמים המצוינים בדוח מעידים שמטרות שהן לטובת הכלל מושגות באופן המיטבי אם הן מיושמות בהסכמה של בעלי העניין.

גורמים בענף החלב מסרו למשרד מבקר המדינה כי כדי להמשיך להתקיים, רפתות הפסדיות נאלצות לחסוך בהשקעות ההוניות, ולא זו בלבד אלא שבעל הרפת מקבל שכר נמוך מהמקובל בענף. דבר זה מוביל לשחיקה של המיכון והמבנים ברפתות, והן אינן משקיעות בחידושם או בתחזוקתם.

המצב ובו רפתות חוסכות בהשקעות הוניות במבנים ובתשתיות לצורך הישרדותן הכלכלית עלול להוביל לחוסר יעילות בראייה ארוכת טווח או לבעיות בתחום רווחת בעלי החיים¹¹⁷. לחלופין רפתות אלו מאופיינות ברווחיות נמוכה ואף בהפסדים, ועקב כך הרפתנים מתקשים להתפרנס מהעיסוק ברפת ולא פעם נדרשים להפסיק את פעילותה¹¹⁸.

116 כאמור, ראו בהקשר זה גם המלצות ועדת קדמי לפיהן קביעת מחיר המטרה כמחיר הממוצע של כלל הרפתות, ובכלל זה רפתות לא יעילות, מהווה תמריץ לחוסר יעילות (עמ' 28 לדוח).

117 להרחבה ראו להלן בפרק על רווחת בקר לחלב ברפתות.

118 בשנים 2013 - 2016 ירד מחיר המטרה ב-40 אגורות לליטר. בשנים הללו נסגרו 161 רפתות. שנתוני מועצת החלב 2013 ו-2016.

מוצע כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יבדקו את מנגנון קביעת מחיר המטרה הקיים ויבחנו פתרונות לעדכון החישוב באופן שישרת את המטרות של תכנון הענף. במסגרת זו מוצע לבדוק אם די בקביעה משנת 2022 לפיה יובא בחשבון היקף מכסה של 800,000 ליטר חלב לפחות לשנה בקרב רפתות שהוצאותיהן ייכללו בסקר, כדי לעודד רפתות לא יעילות להתייעל או להיסגר. כן מוצע לבדוק אם חלוקת המכסות בין המגזר המשפחתי ובין המגזר השיתופי (42% למגזר המשפחתי ו-58% למגזר השיתופי) עדיין מוצדקת.

משרד החקלאות מסר בתשובתו שחלוקת המכסות בין המגזר המשפחתי ובין המגזר השיתופי מוצדקת לנוכח מדיניות המשרד לשמור על פיזור וחלוקת הייצור ברחבי הארץ בין סוגי רפת שונים במטרה שתישמר הפריסה ההתיישבותית ויכולת הפרנסה מהעיסוק ברפת.

משרד מבקר המדינה מציין כי בחינה רוחבית של כלל השיקולים הרלוונטיים למנגנון קביעת המחיר בענף החלב, ונקיטת הצעדים המתבקשים מממצאי בחינה זו, עשויות לסייע בהורדת מחיר החלב הגולמי, המשפיע על יוקר המחיה, ולתרום להתייעלות הענף.

סוגי התמיכות ברפתנים

הממשלה תומכת בענף החקלאות בשתי דרכים עיקריות: תמיכות עקיפות ותמיכות ישירות. תמיכות עקיפות הן תמיכות במחירי השוק של תוצרת חקלאית. תמיכות אלו ניתנות בין היתר באמצעות קביעת מחיר מטרה ומכסות ייצור ליצרני החלב ובאמצעות הטלת מכסי מגן על מוצרי חלב מיובאים. לתמיכות אלו אופי רגרסיבי הואיל והצרכנים הם שמשלמים אותן¹¹⁹. תמיכות אלה אינן מגיעות לחקלאים במלואן, אלא נחלקות בין כמה גורמים בשרשרת הערך החקלאי (קמעונאים, מחלבות ויצרנים). התמיכות העקיפות עלולות לגרום לעיוות בהחלטות של החקלאי בנוגע לכמות הייצור ולאופיו, ובכך הן עלולות לפגוע ביעילות של הענף ובתחרותיות שלו (להלן - תמיכות עקיפות)¹²⁰.

תמיכות ישירות הן תמיכות הניתנות כמענקים לחקלאים וכתמיכה כללית בענף החקלאות ישירות מתקציב המדינה. לתמיכות מסוג זה אופי פרוגרסיבי הואיל והן משולמות מתקציב המדינה (כספי המיסים)¹²¹. תמיכות ישירות מגיעות במלואן ליצרן, מוענקות על פי אמות מידה אובייקטיביות, וסכומיהן מצוינים בתקציב המדינה (להלן - תמיכות ישירות).

במדינות האיחוד האירופי מספר כלי מדיניות בתכנון שוק החלב. כלים אלו כוללים קנייה של חמאה ואבקת חלב על ידי רשות ציבורית והשבתם לשוק במועד הנדרש או במקרים מסוימים סיוע בעלויות אחסון של מוצרי חלב¹²². התמיכות שנותן האיחוד האירופי לחקלאים הן בתשלומים ישירים, ולתמיכות הללו ארבע מטרות עיקריות¹²³: לשמש רשת בטחון ליצרנים

119 תשלום המוטל על הצרכנים במידה שווה, ולכן עולו כבד יותר על בעלי הכנסה נמוכה לעומת בעלי הכנסה גבוהה.

120 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", עמ' 867.

121 בהקשר זה, תשלום פרוגרסיבי הוא תשלום ששיעורו עולה ככל שהכנסה גבוהה יותר.

122 European Commission "Milk and dairy products"

123 European Commission "Income support explained"



ולהפוך את החקלאות לרווחית יותר; להבטיח ביטחון תזונתי באירופה; לסייע ליצרנים בייצור מזון בטוח, בריא ובמחיר סביר; לתגמל יצרנים בגין שמירה על הסביבה ועל שטחים פתוחים. התמיכות ניתנות ללא זיקה לכמות החלב המיוצרת. יצרני החלב חשופים אפוא לביקוש לחלב ומוצרו בשוק ונדרשים להתייעל לצורך שמירה על תחרותיות. יתרה מזו, על היצרנים לעמוד בדרישות איכות סביבה ורווחת בעלי החיים כדי לקבל את מלוא התמיכה הישירה¹²⁴. תמיכה בחקלאות היא סעיף ההוצאה העיקרי בתקציב האיחוד האירופי. בשנת 2019 הועברו כ-57.9 מיליארד אירו (כ-36% מהתקציב) לתמיכות בחקלאות. מתוכם 41.43 מיליארד אירו (71.5%) הועברו כתמיכות ישירות¹²⁵.

בהסכם סחר רב-צדדי בתחום החקלאות משנת 1995, שחתמו עליו המדינות החברות בארגון הסחר העולמי (WTO) ובהן ישראל (להלן - הסכם החקלאות), נקבעו כללים והתחייבויות לצמצום התמיכות העקיפות המעוותות סחר וייצור. הכללים שנקבעו בהסכם החקלאות חלים בין היתר גם על ענף החלב¹²⁶.

בדוח הסקירה הכלכלי השנתי על ישראל¹²⁷ מספטמבר 2020 ציין ארגון ה-OECD כי נדרשת רפורמה במגזר החקלאי, אשר תחליף את שיטת המכסות, את הפיקוח על המחירים ואת תעריפי המכס בתמיכות ישירות לחקלאים, וזאת כדי למנוע עיוותים בשווקים.

על פי אומדני ה-OECD, בשנת 2021 עמד שיעור התמיכות העקיפות על 90.7% מסך התמיכות בחקלאים בישראל. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD, שם הוא עומד על 23.1% בלבד¹²⁸.

יצוין כי משרד החקלאות מסר שלשיטתו התמיכה העקיפה בענף החלב אינה מעוותת סחר וייצור בהיקף הנטען על ידי ה-OECD, בין היתר משום שחלב גולמי הוא מוצר שאינו סחיר מחוץ לישראל.

בהקשר זה יצוין כי בהסכם 2018 נקבע שמשרד האוצר יעביר תמיכה ישירה באמצעות מענקים בסך 400 מיליון ש"ח לצורך הגדלת מכסות הייצור, מענקים שרובם נועדו להגדלת כושר הייצור של רפתות משפחתיות. עם זאת הסכם זה לא יצא אל הפועל עקב התפזרות הכנסת העשרים.

בהצעת תקציב משרד החקלאות לשנים 2021 ו-2022 מאוגוסט 2021¹²⁹ (להלן - הצעת התקציב) נכתב כי משרדי האוצר והחקלאות הסכימו שיש לעבור מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה בענף החקלאות ולנסות להימנע מתמיכות בעלות פוטנציאל לעיוות השוק. בהצעת התקציב נכתב עוד ש"בענפי החי, הממשלה מעורבת בקביעת מכסות ייצור בענפי החלב... ופיקוח על מחיר מינימום למגדל בענף חלב הבקר..." ו"למעורבות זו עלות המשולמת בדרך כלל על ידי ציבור הצרכנים

124 European Commission "Income support explained"

125 European Commission "The common agricultural policy at a glance"

126 נספח 1 להסכם החקלאות.

127 OECD, **Economic Surveys - Israel**, p. 42.

128 OECD, "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022" (2022), p. 279, 372.

129 הצעת תקציב לשנות כספים 2021 - 2022 (2021) - פרק משרד החקלאות.

בעיקר דרך מחירי תוצר חקלאי". עם זאת, במסגרת הצעת התקציב לא הייתה התייחסות לשינויים המוצעים בתכנון הענף לצורך קידום המעבר לתמיכה ישירה בענף החלב, אלא רק להגדלת היבוא של מוצרי חלב בפטור ממכס.

בשנת 1995 התחייבה ישראל במסגרת הסכם סחר רב-צדדי בתחום החקלאות של ארגון הסחר העולמי, להפחית את התמיכות העקיפות המעוותות סחר וייצור. עם זאת, שיעור התמיכות העקיפות בענף החלב נותר גבוה מממוצע מדינות ה-OECD עד היום (90.7% בישראל לעומת 23.1% בלבד במדינות ה-OECD). לתמיכות העקיפות בענף החלב פעולה רגרסיבית כפולה הן כלפי הצרכנים והן כלפי החקלאים. ציבור הצרכנים הוא שמשלם באופן רגרסיבי את התמיכות העקיפות, וכך הן תורמות להגדלת אי-השוויון בישראל. כאמור לעיל, מחיר החלב הגולמי בישראל (62.04 אירו למאה ק"ג חלב) גבוה בכ-24% ממחירו הממוצע במדינות האיחוד האירופי (50.17 אירו למאה ק"ג חלב). כמו כן, כאמור לעיל, רפתות יעילות, מפותחות ומבוססות, המייצרות חלב בעלות נמוכה, נהנות מהטבה גבוהה יותר לכל ליטר שהן מייצרות.

יצוין כי בדוח משנת 2018 עמד מבקר המדינה על כך שהמעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות יבטיח הקצאת מקורות יעילה לרפתות ויאפשר שקיפות ובהירות בנוגע לסכום התמיכה הניתנת לכל רפת. דבר זה היה עשוי לסייע להפחית מחירים לצרכן ולהגדיל את הוודאות בענף החקלאות, ענף המאופיין בסיכונים ובאי-ודאות רבה בשל השפעות טבע ותנודתיות בשווקים¹³⁰. בתגובתו לדוח האמור ציין משרד החקלאות כי הוא אומנם מעוניין לעבור למנגנון של תמיכות ישירות, אך הנשוא מצריך תקציבים גבוהים ושיתוף פעולה מלא בין משרד האוצר לחקלאים. עוד ציין משרד החקלאות כי הוא מוכן להתכנס ולבחון אפשרויות שונות שיענו על כלל הדרישות: דרישת הרפתנים לוודאות ולביטחון כלכלי ארוך טווח, דרישת הציבור בישראל להפחתת יוקר המחיה וצמצום האפשרויות לחריגות עתידיות במחויבויות של ישראל כלפי ארגון הסחר העולמי.

עלה כי למרות תגובת משרד החקלאות לדוח מבקר המדינה משנת 2018, ולפיה הוא מעוניין לעבור למנגנון של תמיכות ישירות ועל אף נכונותו לבחון אפשרויות שונות בעניין, לא חל שינוי בנושא זה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא דוגל בחיזוק תמיכות ישירות בכלל ענפי החקלאות. לאורך השנים בוצעו בענף החלב כמה רפורמות, ובכלל זה מתן תמיכה תקציבית ישירה לרפתנים להשקעות הון, פרישת רפתנים וטיפול סביבתי. מתן תמיכות ישירות קבועות, המחושב על בסיס שטחי מרעה כפי שנעשה באירופה, אינו מתאים לענף הרפת בישראל היות שהרפתן הישראלי אינו מחזיק שטחי מרעה להזנת הפרות אלא קונה מזון לפרות ממרכזי מזון אזוריים.

משרד החקלאות הוסיף וציין כי חישוב מחיר מטרה בהתאם לעלות ייצור דווקא הוכיח את יעילותו בשנים האחרונות בכך שנשמר מחיר מטרה נמוך יחסית ומחיר חלב לצרכן יציב וזאת לעומת עליות מחירים של עשרות אחוזים בשאר העולם.

130 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", עמ' 867. ראו בהקשר זה גם המועצה הלאומית לכלכלה, "תכנון משק החלב בישראל - הצעה לשינויים" (2018), עמ' 7.



בדיון במועצת החקלאות של ארגון הסחר העולמי ממרץ 2022 ציינה חברת הוועדה כי ישראל **"הפרה את חובותיה כלפי הארגון כל שנה בעשר השנים האחרונות במתן תמיכות עקיפות בענף החלב"** (ההדגשה אינה במקור)¹³¹. חברת הוועדה דרשה אפוא רפורמה בענף החלב ובחוק החלב על מנת שישראל תעמוד בחובותיה כלפי הארגון. כמו כן דרשה חברת הוועדה הקצאת לוח זמנים שבזיקה אליו תפעיל ישראל את הרפורמות המתאימות, כך שתעמוד בחובותיה הכלליות להפחתת התמיכות העקיפות בענפי החקלאות.

מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו ליישומן של המלצות ה-OECD, המלצות מבקר המדינה משנת 2018 והתחייבויות ישראל לארגון הסחר העולמי בכל הנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בענף החלב. זאת לשם הוזלת מחיר החלב הגולמי בישראל והענקת התמיכות על פי קריטריונים ברורים ושקופים, באופן שיגיעו ליצרנים הרלוונטיים הזקוקים לכך תוך שמירת הייצור המקומי של חלב בישראל וחזוקו. עוד מומלץ לבחון הטמעת כלי מדיניות נוספים הנהוגים במדינות אחרות (כאמור לעיל), לשם שמירה על הביטחון התזונתי.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא סבור שיש לבחון את סוגיית התמיכות הישירות ברפתות בהתאם להמלצות ה-OECD.

התאחדות יצרני החלב מסרה בתשובתה כי שיטת התמיכה הישירה היא הנכונה, אולם קיים חוסר אמון של היצרנים (כמו ביתר ענפי החקלאות) בדבר העמידה של המדינה בהתחייבות להקצאת התקציבים הנדרשים למתן התמיכות לאורך זמן. ההתאחדות גם ציינה כי בשנים האחרונות הורחבה אפשרות הייבוא בפטור ממכס של מוצרי חלב סחירים רבים, וכי ניתן לשאת ולתת על הרחבת הייבוא בתמורה לתמיכה ישירה ביצרני החלב.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא מאמץ את המלצת מבקר המדינה לטיפול במחירי החלב הגבוהים באמצעות הפחתת מחיר המטרה ומעבר מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה. משרד האוצר הוסיף וציין את השפעת המכסות הפטורות ממכס של יבוא גבינות לישראל על יוקר המחייה. בעניין זה, ציין המשרד כי נכון לשנת 2022 קיימת מכסה בסך כולל של כ-9,500 טונה לייבוא גבינות קשות פטורות ממכס. הגבינות הצהובות המיובאות במסגרת המכסות נמכרות במחירים של 27-30 ש"ח לק"ג ואילו המחיר המפוקח לגבינה צהובה מתוצרת ישראל הוא 44.8 ש"ח לק"ג, והדבר הוא בגדר הוזלה משמעותית לצרכנים.

העברת סמכויות ועדת היישום לוועדת המחירים

בחוק הפיקוח נקבע כי שר האוצר והשר הממונה על תחום מסוים, בכלל זה שר החקלאות (להלן - השרים), רשאים לקבוע בצו באישור הממשלה, את המחיר או את המחיר המרבי למצרף שלדעתם הוא חיוני ונדרש לפקח על מחירו משיקולים של טובת הציבור. בהתאם לחוק הפיקוח, השרים קובעים את מחירי המוצרים המפוקחים לאחר קבלת המלצת ועדת המחירים. בוועדת המחירים ארבעה חברים: שני נציגים ממשרד האוצר (אחד מהם משמש יו"ר) ושני נציגים

131 ס' 131 דיון ועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי מיום 4.3.22, עמ' 37 - 38.

מהמשרד שבתחום סמכותו המצרך או השירות, ובעניינינו - משרד החקלאות. ועדת המחירים מוסמכת להמליץ על עדכון המחיר של מוצר שבפיקוח.

על פי חוק הפיקוח רשאים השרים לדחות את המלצת ועדת המחירים, במלואה או בחלקה, מנימוקים שיירשמו¹³².

למשל בספטמבר 2022 פורסם צו מחירי החלב¹³³ ובו המחירים החדשים והגבוהים יותר של מוצרי החלב שבפיקוח. ועדת המחירים המליצה תחילה על התייקרות של 6.5%, אך לבסוף החליטו השרים על מיתון התייקרות ל-4.9%, וזאת לאחר משא ומתן שהתקיים בין נציגי המדינה למועצת החלב, למחלבות והרפתנים.

בסעיף 13(א) לחוק החלב נקבע כי על מחיר חלב גולמי יחולו הוראות חוק הפיקוח, דהיינו השרים יקבעו את מחיר המטרה בהתאם להוראות חוק הפיקוח, בדומה לדין הנוגע למחיר מוצרי החלב. עם זאת, במסגרת הוראות מעבר, שבה ונדחתה במשך יותר מעשור¹³⁴ ההעברה של קביעת מחיר החלב הגולמי לסמכות ועדת המחירים, וכאמור נותרה הסמכות בידי ועדת היישום המחשבת מדי חודש את מחיר החלב הגולמי בהתאם למדדים ונתונים שנקבעו בתקנות על בסיס תוצאות הסקר האחרון שפורסם.

יצרני החלב מעוניינים להשאיר את קביעת מחיר החלב הגולמי בידי ועדת היישום ולא להעבירה לוועדת המחירים, שכן בוועדת היישום משתתפים נציגי מועצת החלב ונציגי היצרנים, ואילו בוועדת המחירים אין להם נציגות¹³⁵. טעם נוסף הוא שבהתאם לתקנות עדכון מחיר חלב, מחיר המטרה מחושב ומעודכן מדי רבעון. לעומת זאת, מחיריהם של מוצרים המפוקחים מכוח חוק הפיקוח - לרבות מחירי מוצרי החלב המפוקחים - מעודכנים בתדירות נמוכה יותר¹³⁶. לדוגמה, בין אמצע שנת 2016 לאמצע שנת 2018 (כשנתיים) עלה מחיר המטרה ב-20 אגורות לליטר (עלייה של יותר

מ-10%), אך מחיר החלב המפוקח נותר בעינו. בתרשים שלהלן יובא פירוט של מרווח הייצור (הפער)¹³⁷ בין מחיר המטרה למחיר חלב מפוקח בשנים 2012 - 2022.

132 יצוין שבשנת 2018 המליצה ועדת המחירים על העלאת מחירים של מוצרי החלב המפוקחים, אולם שר האוצר לא חתם על צו ההעלאה. נוכח זאת, שתי מחלבות עתרו לבג"ץ (בג"ץ 5124/18 **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר** (פורסם במאגר ממוחשב 27.2.19)) וביקשו כי בית המשפט יורה לשרים לשנות את צו הפיקוח בהתאם להמלצת ועדת המחירים. בפסק הדין הורה בית המשפט העליון לשרים לאמץ את המלצת ועדת המחירים לשנות את צו הפיקוח ולהעלות את המחירים של מוצרי החלב המפוקחים. בעקבות זאת חתם השר על צו מחירי החלב והמחירים הועלו (צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרי), התשע"ט-2019).

133 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים למוצרי חלב), התשפ"ב-2022.

134 בחוק המקורי הדחייה הייתה לשמונה שנים (עד לשנת 2020). במסגרת תיקון 3 לחוק ובשל התפורות הכנסת הווארחה התקופה עד לאמצע שנת 2021. בעקבות הסכם החלב משנת 2020 בוצעה דחייה נוספת עד לסוף שנת 2023 עם אפשרות להאריך את הדחייה עד לסוף שנת 2025, וזאת במסגרת תיקון 4 לחוק החלב.

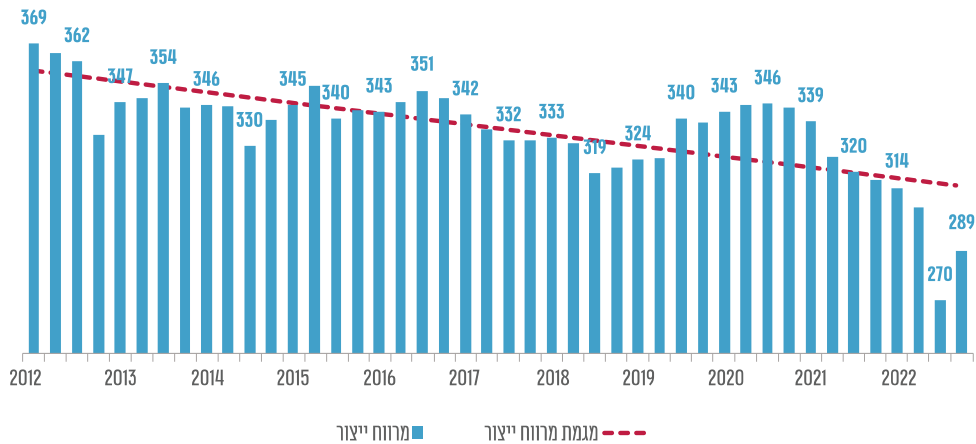
135 התאחדות יצרני החלב בישראל, "הסכם חלב - כפיות קטנות 2021" (2022).

136 כיום וככלל, הצורך בעדכון נבחן כל חמישה עד אחד עשר חודשים בתנאים שנקבעו בסעיף 3 לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים למוצרי חלב), התשפ"ב - 2022.

137 המרווח שבין עלות חומר הגלם (חלב) לעלות המוצר הסופי (מוצר חלב).



תרשים 14: מרווח ייצור בין מחיר מטרה למחיר חלב מפוקח, 2012 - 2022 (במחירים קבועים של ממוצע רבעון רביעי 2022, אגורות לליטר)



על פי נתוני מועצת החלב וועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי בין הרבעון הראשון של 2012 עד הרבעון האחרון של 2022 מרווח הייצור של המחלבות, בין עלות החלב הגולמי שהן משלמות למחיר החלב המפוקח שהן גובות, נשחק בממוצע בכ-21.6% מבחינה ריאלית (ירידה נומינלית של 12.8%). עוד עולה מהתרשים כי במחיר המטרה חלה תנודתיות שלא תמיד באה לידי ביטוי במחיר החלב המפוקח.

ברבעונים שבהם עלה מחיר המטרה, נאלצו המחלבות לשלם ליצרנים מחיר מעודכן וגבוה לפי מחיר המטרה שעלה, אף שלא עודכנו מחירי המוצרים הסופיים המפוקחים בהתאם לעליית מחיר המטרה.

בעקבות הסכם החלב 2022, הותקן צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים למוצרי חלב), התשפ"ב-2022 (להלן - הצו החדש). בצו נקבע כי ממאי 2023 תפעל ועדת המחירים לקבוע את המחירים של מוצרי חלב מפוקחים מכוח מנגנון עדכון אוטומטי. ועדת המחירים המליצה על מנגנון זה לשרים בשנת 2019 אך מנגנון כזה לא יושם. יודגש כי אף שמנגנון העדכון האוטומטי יביא להתאמה מסוימת בין מחירי החלב הגולמי למחירים של מוצרי החלב הסופיים המפוקחים, לפי ההסכם יוותר הפיקוח על מחיר החלב הגולמי בידי ועדת היישום ולא יועבר לוועדת המחירים.

הצו החדש קובע כי בכל רבעון, לאחר קביעת מחיר המטרה, יחושב שיעור השינוי הנדרש במחירי מוצרי החלב שבפיקוח. המחיר המרבי יעודכן אם חלפו מעל ל-5 חודשים ממועד עדכון המחירים האחרון, ואם שיעור השינוי 3% לפחות בערך מוחלט ועברה חצי שנה מהעדכון הקודם. כמו כן המחיר יעודכן אם חלפו מעל 11 חודשים ממועד עדכון המחירים האחרון, ושיעור השינוי 1% לפחות בערך מוחלט. מנגנון עדכון זה נועד למנוע פער גדול בין מועדי העדכונים (אם אכן

יש שינוי משמעותי במדדים), באופן שמועד עדכון מחירי מוצרי החלב שבפיקוח יהיה בסמוך למועד עדכן מחיר המטרה.

משרד מבקר המדינה מציין את משרדי החקלאות והאוצר על פרסום צו להחלת מנגנון עדכון אוטומטי של מחירי מוצרי החלב שבפיקוח, שעתיד לפעול במאי 2023. יישום הצו יצמצם באופן ניכר את הפער שהיה קיים בין מועד עדכון מחירי המוצרים הסופיים המפוקחים לבין עדכון מחיר המטרה של החלב הגולמי. עם זאת, נוכח הדחייה המתמשכת של העברת סמכויות ועדת היישום לוועדת המחירים, מומלץ למשרד החקלאות ולמשרד האוצר לבחון כיצד אפשר לקבוע מנגנון שיבטיח תיאום בין מחיר המטרה, המתעדכן ארבע פעמים בשנה, למחירי המוצרים המפוקחים שמחירים מתעדכן בתדירות נמוכה יותר.

סמכויות מועצת החלב בנושא ויסות חלב

פרות מייצרות חלב גולמי כל ימות השנה ללא יוצא מהכלל, עם זאת, תנובת החלב הגולמי של הפרות משתנה לאורך השנה - בחודשים אוגוסט עד אוקטובר התנובה נמוכה יותר לעומת החודשים מרץ עד יוני¹³⁸. לעומת זאת הביקוש לחלב ומוצריו, גבוה יותר בחודשים אוגוסט עד אוקטובר מאשר בחודשים מרץ עד יוני מכאן יוצא שלעיתים קיים עודף או חוסר בחלב גולמי בשל הביקוש המשתנה במהלך השנה, קצב הייצור של מוצרי החלב במחלבות וקצב שיווקם לצרכנים. כדי להימנע משפיכת חלב כאשר נוצרים עודפי חלב, יש לעבד את עודפי החלב הגולמי לחומרי גלם חלביים - חמאה ואבקת חלב - שחיי המדף שלהם ארוכים¹³⁹ והם סחירים בשוק העולמי. כאשר יש עודף חלב גולמי הוא מעובד לחומרי גלם חלביים ומשתמשים בהם כתחליף לחלב גולמי לייצור מוצרי חלב בעתות מחסור, ופעולה זו מכונה "ויסות חלב". עלויות ויסות החלב, מגולגלות על הציבור, במחיר הסופי של המוצר.

בישראל שני אתרים ובהם שלושה מתקנים לייבוש חלב גולמי שהופרד ממנו השומן (להלן - חלב כחוש) לאבקת חלב. כל המתקנים הם בבעלות חברה פרטית ג' (להלן - חברה ג'). בשנת 2007 קבעה רשות התחרות תנאים לפעילותה של חברה ג' בתחום ייבוש החלב¹⁴⁰. בשנת 2017 דנו גורמים שונים בענף בצורך להקים מתקן ייבוש נוסף אך לא נמצאה הצדקה כלכלית לכך.

138 באופן טבעי תנובת החלב של הפרות גבוהה במזג אוויר נוח באביב (בחודשים מרץ עד מאי) וסמוך להמלטה. לאחר המלטה וכן עם התחממות מזג האוויר תנובת החלב פוחתת באופן טבעי. ראו: Noah Litherland, "Improving peak milk yields", University of Minnesota (2021); Joe Armstrong, "Heat stress in dairy cattle", University of Minnesota (2020).

139 תוקף חמאה תעשייתית - שנה וחצי, ואבקת חלב - שנתיים.

140 החלטה בתיק מזג 6905 הממונה על הגבלים עסקיים 4.7.07.



עלה כי עלויות הייבוש בארץ גבוהות במיוחד, בין היתר, נוכח העובדה שמתקני הייבוש פועלים רק כמה חודשים בשנה¹⁴¹. באירופה מתקני הייבוש פועלים בדרך כלל בכל ימות השנה, והדבר תורם בין היתר לכך שעלות אבקת חלב כחוש שיוצרה בחו"ל נמוכה בכחצי מעלותה בישראל - בשנת 2020 היה מחיר אבקת חלב כחוש בישראל 17,813 ש"ח לטונה, ואילו במערב אירופה היה מחיר אבקת חלב כחוש באותה העת 8,452 ש"ח לטונה.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי עלות אבקת החלב בישראל גבוהה יותר גם בשל מחיר החלב הגולמי הגבוה. עוד ציין כי נוכח העובדה שחברה ג' היא יצרן יחיד עלות הייבוש נקבעת בהתאם לתחשיב משרד החקלאות שמבוסס על בדיקת הרווחיות של החברה שנעשית מדי כמה שנים ובהתאם למחיר המטרה שנקבע כמחיר מזערי בחוק.

בארבעה מקרים ענף החלב נדרש לווסת עודפי חלב גולמי:

1. **ייבוש עונתי** - המושפע בין היתר מעונות השנה כאמור לעיל.
2. **ייבוש לאחר סופי שבוע** - על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 ודרישות הכשרות, המחלבות אינן פועלות בשבתות ובחגי ישראל ואינן קולטות חלב גולמי¹⁴². עם זאת, הפרות ממשיכות לייצר חלב גולמי גם במהלך השבת וחליבתן מותרת¹⁴³. החלב המופק מחליבת הפרות מיום שישי בצוהריים ועד לצאת השבת נשמר במכל החלב שברפת עד לצאת שבת. בצאת השבת מועבר החלב הגולמי למחלבות, והן קולטות חלב בכמות הגבוהה בכ-50% מאשר ביום רגיל. לפיכך בצאת השבת ובימי ראשון מופנה החלב הגולמי העודף לוויסות.
3. **חגים** - בעיית הייבוש בסופי שבוע גוברת במקרה של צמידות בין חג לשבת. מדובר בעיקר בתקופת חגי תשרי ובמידה פחותה יותר בפסח. כאשר החג חל לדוגמה ביום חמישי או ביום שני, המחלבות קולטות במוצאי השבת או החג כמות חלב גולמי הגבוהה פי שניים וחצי או יותר מזו שביום רגיל, אך עומדות לרשותן מעט שעות עבודה לטפל בו. במקרים אלו חלק מהחלב הגולמי העודף מועבר לוויסות, ובלית ברירה חלקו אף נשפך.
4. **האיזון בייצור מרכיבי חלב (חלבון ושומן)** - קיים פער בין הביקוש לשומן ובין הביקוש לחלבון (שממנו מייצרים את אבקת החלב) בשיעור של 115 מיליון ליטרים¹⁴⁴ לשנה במונחי חלב גולמי. ככל שייצור החלב הגולמי עולה על הביקוש לחלבון, עודפי החלב הכחוש מועברים לוויסות ולייצור של אבקת חלב כחוש.

141 אמיר ברקן, **כשלים מבניים בשוק החלב בישראל** (1998), עמ' 14.

142 הרבנות הראשית לישראל, "נוהל מחלבות".

143 זאב ויטמן, "כשרות החלב ברפת ישראלית", **משק הבקר והחלב** 310 (2004), עמ' 54. להרחבה ראו פרק כשרות להלן.

144 115 מיליון ליטר חלב גולמי הם כ-7.5% מהיקף הייצור המקומי.

יצוין כי במהלך 2020 הושמדו 987,000 ליטר חלב כחוש עקב ויסות בתקופת החגים (מתוך כ-1.5 מיליארד ליטר המיוצרים בשנה, כ-0.06%). כמו כן במהלך 2020 הושמדו 1.067 מיליון ליטר חלב גולמי¹⁴⁵, בין היתר בשל חומרים מעכבים¹⁴⁶ וחמיצות¹⁴⁷. בחגי תשרי של שנת 2020 לא נשפך חלב נוכח המספר המספק של ימי העבודה במהלך תקופת החגים (21.5 ימי עבודה מתוך 30 ימים)¹⁴⁸. לעומת זאת, בחגי תשרי 2021 הושמדו 2.3 מיליון ליטר חלב כחוש (0.15% מכלל הייצור) עקב מיעוט ימי עבודה בתקופת החגים (15.5 ימי עבודה מתוך 30 ימים)¹⁴⁹.

כאמור לעיל, מדי שנה ענף החלב מעבד מיליוני ליטרים של חלב גולמי לחומרי גלם חלביים. הביקוש לחומרי גלם חלביים הוא תנודתי ומושפע בין היתר מהמחירים העולמיים ומהביקוש המקומי לחומרי גלם חלביים. כאשר קיים גידול חריג של מלאי חומרי הגלם החלביים ועולה החשש שיפוג תוקפם, עודפי אבקת החלב נמכרים בשוק המקומי או מיוצאים לחו"ל במחיר הפסד. כאמור לעיל, הסיבה למכירת אבקת החלב בהפסד נובעת מהאפשרות לייבא אבקת חלב מחו"ל במחיר נמוך במידה ניכרת מעלויות ייצור אבקת החלב בישראל.

משרד החקלאות מסר כי הסיבות לשפיכת החלב נוגעות בעיקר לענייני כשרות, וכי המחלבות והמועצה עושות מאמצים רבים לצמצום שפיכת החלב ולהגדלת כושר הייצור שלו. המשרד הוסיף כי לא מצא דרכים יישומיות נוספות לצמצום שפיכת החלב.

הגם ששיעור השמדת החלב בשנת 2021 היה כ-0.15% בלבד ביחס להיקף הייצור, מוצע כי משרד החקלאות יבחן אם ניתן לצמצם אותו יותר, כדי למנוע ככל הניתן בזבוז.

תקנות להסדרת סמכויות המועצה לויסות חלב

על פי סעיף 12(ב) לחוק החלב, שר החקלאות יקבע הוראות, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לעניין הסדרת הייצור והשיווק בענף החלב, לרבות לעניין ויסות של כמויות החלב במשק, כנדרש לאור מאפייניו המיוחדים של ענף החלב¹⁵⁰. במאי 2014 החליטה ממשלת ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, להטיל על שר החקלאות להביא לשולחן ועדת הכלכלה של הכנסת, בתוך 180 יום, תקנות לעניין ויסות חלב וקליטתו¹⁵¹.

145	חלב כולל שומן.
146	אנטיביוטיקה, חומרי הדברה או חומרים אחרים הפוסלים את החלב משימוש.
147	סיכום מאל"ה 2020, עמ' 11.
148	מועצת החלב, "המחסור במוצרי חלב בחגי תשרי 2021" (2021), עמ' 8.
149	שם ובסיכום מאל"ה 2020, עמ' 6. להרחבה בעניין זה ראו להלן בפרק על השפעת דרישות כשרות והוראות הדין על ייצור מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי.
150	לעניין מאפייניו הייחודיים של ענף החלב ראו טיוטת תקנות תכנון משק החלב (הסדרת ייצור שיווק וויסות כמויות חלב הבקר במשק), התש"פ-2020.
151	החלטת הממשלה 1584 (4.5.14).



בדצמבר 2015 פורסמה להערות הציבור טיוטת תקנות תכנון משק החלב (הסדרת ייצור ושיווק חלב וויסות כמויות חלב הבקר במשק), התשע"ו-2015¹⁵² (להלן - תקנות הוויסות). לפי דברי ההסבר של החלטת הממשלה האמורה, מטרת התקנות הייתה להבטיח תנאים שווים למחלבות השונות בקליטה של חלב ובייבוש. על פי טיוטת התקנות, מועצת החלב מוסמכת להסדיר את הייצור של החלב ושיווקו וכן היא מוסמכת לווסת את כמויות החלב במשק באמצעות מתן הוראות ליצרן, למחלבה או למפעיל מתקן הייבוש, לפי העניין.

בטיטת התקנות מוסדרות בין היתר חובות הדיווח של המחלבות והיצרנים למועצת החלב בכמה עניינים: העברת דוח שבועי בדבר כמויות עודפי חלב שבכוונת המחלבות להעביר למתקן ייבוש בשבוע העוקב; העברת דיווחים נוספים בעניין של ייצור חלב גולמי ושיווקו וכן דיווחים בכל הנוגע למלאים של חלב גולמי, חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב, על פי דרישת מועצת החלב. נוסף על כך, בטיטת התקנות מוסדרים ניהול קרן הוויסות שבמועצת החלב והתמריץ הכלכלי לרפתנים לייצור חלב גולמי בתקופת סוף הקיץ וכן הסמכת מועצת החלב לתת הוראות למפעיל מתקני הייבוש. עוד יש לציין כי בטיטת התקנות מוסמכת מועצת החלב להורות למחלבות להעביר חלב גולמי מאחת לאחרת וזאת כדי ליצור איזון בין המקורות לחלב לשימושים בו.

בשנת 2016 העביר משרד האוצר את הערותיו לטיטת התקנות, ובנובמבר 2018 התקבל אישור לנוסח התקנות ממשרד המשפטים. במהלך השנים 2020 - 2021 פעל משרד החקלאות לקבלת הסכמתו של שר האוצר להתקנת התקנות, אך עד מועד סיום הביקורת היא לא התקבלה¹⁵³. חילוקי הדעות בין המשרדים נוגעים לצורך בהטלת רגולציה נוספת על המחלבות ובהשלכות אפשריות של התקנות על חסימת התחרות בין המחלבות.

במועד הביקורת טיוטת התקנות להסדרת סמכויות מועצת החלב לוויסות חלב עדיין נדונה בין משרד החקלאות למשרד האוצר ולמועצת החלב, וטרם הונח נוסח מוסכם בנושא על שולחן ועדת הכלכלה של הכנסת לאישורה.

מועצת החלב מסרה בתשובתה כי היא סבורה שחשוב מאוד לקדם את התקנתן של התקנות.

בהיעדר תקנות, נשענות סמכויות המועצה לוויסות חלב על תזכיר ההתאגדות שלה ולפיו המועצה רשאית לקבוע סדרי שיווק חלב בין המחלבות, באופן שחלב עודף במחלבה מסוימת יעבור למחלבה אחרת בה יש מחסור. כמו כן באפשרות המועצה לעודד ייצור חלב בתקופות חוסר באמצעות מתן תמריץ כלכלי לייצור חלב גולמי וכן בסמכותה לקנוס ייצור עודף של חלב (מעבר למכסה) בתקופות עודף.

כמו כן חלק קטן מההסדרים לצורך ויסות החלב מעוגנים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967, כגון חובת הדיווח של המחלבות למועצת החלב בכל הקשור לקליטת החלב, לעיבודו, לשינויו, לאחסנתו ולשיווקו. מרבית ההסדרים נקבעו בנוהלי העבודה של מועצת החלב. בנהלים נקבעו בין היתר חובת דיווח שבועי בכל הנוגע לכמויות החלב שמעבירות המחלבות לייבוש ולכמויות אבקת החלב שבמלאים. כמו כן בנהלים מפורטים שיעורי ההשתתפות של מועצת החלב והמחלבות בעלות של השמדת חלב גולמי עודף וכן מפורטת חובתו של מפעיל מתקן הייבוש לנהוג בהגינות וללא הפליה כלפי כל המחלבות בעת קליטת

152 פורסם באתר משרד החקלאות.

153 מועצת החלב, "המחסור במוצרי חלב בחגי תשרי 2021" (2021).

החלב הגולמי: נדרשת הסכמה של רוב חברי מועצת החלב לקביעת נהלים חדשים ולשינוי נהלים קיימים.

לצורך מימון פעולות הוויסות הקימה המועצה קרנות הכלולות בתקציב המועצה. בשנת 2021 הוציאה המועצה מעל ל-27 מיליון ש"ח בגין ויסות וטיפול במרכיבי חלב. הוצאה זו עמדה על 44% מהוצאות מועצת החלב בשנה זו.

הועלה כי בתוך 30 יום ממועד הדרישה, המחלבות מחויבות להעביר נתונים למועצת החלב על אודות ייצור וקליטה של חלב גולמי¹⁵⁴. חובת דיווח זו אינה נותנת מענה לצורך של מועצת החלב לקבל תמונת ייצור חלב עדכנית בזמן אמת במקרים של עודף או חוסר חריגים בייצור חלב.

כמו כן עלה כי במועד סיום הביקורת וככלל, המועצה אינה מוסמכת להורות למחלבה אחת להעביר חלב גולמי לאחרת שלא עקב מחסור. כאשר עולה הצורך ליצור איזון בין המקורות לחלב לשימושים לחלב, למשל כשמבקשים להבטיח ייצור של מוצר יסוד (שכן לא כל המחלבות מייצרות את כל מוצרי היסוד), הדבר נעשה בהסכמה עם המחלבות הגדולות. נוהג זה אינו מעוגן בתקנות או בנוהל, ובמצב דברים זה - עלול להיגרם שפיכת חלב ומחסור במוצרי חלב בהיעדר הסכמות כאמור.

עולה אפוא כי למשרד החקלאות ולמועצת החלב אין סמכות לקבל מידע עדכני ושוטף (בתדירות שבועית או יומית) על נתוני הייצור של המחלבות. כמו כן אין להם סמכות להורות למחלבות לווסת חלב גולמי באמצעות העברת עודפי ייצור למחלבות אחרות. בכך נפגעת היכולת להבטיח ניצול מיטבי של התפוקה. הקניית הסמכויות האמורות למשרד החקלאות ולמועצת החלב עשויה לקדם התייעלות ולהביא לצמצום המחסור בחלב בתקופות מסוימות.

המצב כיום מקשה על הכרעה במחלוקות בין הגורמים השונים בענף ואינו מאפשר טיפול באירועים חריגים. לפיכך נוצרות עלויות ויסות נוספות המוטלות על מועצת החלב, והן בסופו של דבר "מגולגלות" לצרכן¹⁵⁵. כך לדוגמה, בשנים 2019 - 2021 פעלה מועצת החלב לאישור נוהל בדבר אופן המימון של השמדת חלב עודף. לדברי מועצת החלב, נוהל זה נועד להגביל את השתתפות מועצת החלב בעלות של שפיכת החלב והגברת האינטרס הכלכלי של המחלבות המווסות למניעת השמדת חלב עודף. נוהל זה זכה להתנגדות בעיקר מצד מחלבה אחת, מה שהוביל לאישור הנוהל במועצת המנהלים של מועצת החלב רק לאחר כשנתיים.

מהאמור לעיל עולה כי בהיעדר הסכמה של כלל המחלבות המווסות, חל בשנים 2019 - 2021 עיכוב של כשנתיים באישור נוהל שהיה נחוץ, לדעת מועצת החלב, כדי לשפר את מנגנון ויסות החלב¹⁵⁶. במצב הנוכחי נדרשת אפוא מועצת החלב להשיג הסכמות רחביות של נציגי הענף במועצת המנהלים כדי ליישם הוראות לטיפול בעודפי חלב.

154 סעיף 9 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967.

155 אמיר ברקו, **כשלים מבניים בשוק החלב בישראל** (1998), עמ' 14.

156 הטלת עלות על המחלבות בגין חלקן בשפיכת חלב, וזאת לצורך יצירת תמריץ למחלבות לצמצום עודפי חלב בעונת השיא.



בעניין זה ציינה מועצת החלב בדוח מיוחד שהוצג לשר החקלאות בדצמבר 2021:

"על מנת לאפשר למועצת החלב לפעול באופן מידי ולתת את המענה הנדרש לטיפול באירועים חריגים, כדוגמת אירועי המחסור בחגי תשרי¹⁵⁷ [יצוין כי בשנת 2021 עמד המחסור בחלב בקרטון על 9% מסך החלב המיוצר בממוצע לחודש (3 מיליון ליטרים מתוך 34 מיליון)], יש לשכלל, לייעל ולשפר את קבלת הנתונים מהמחלבות. לצורך כך מומלץ לקדם את התקנתן של 'תקנות הוויסות', באופן מידי. התקנות יאפשרו למועצת החלב ולמשרד החקלאות, בין היתר, לקבל את מלוא המידע הנדרש ולהיערך מבעוד מועד לכל אירוע חריג¹⁵⁸."

ההליך של התקנת תקנות שיבטיחו את הסדרת ויסות החלב בענף נמשך כשבע שנים וטרם הסתיים. על כן מוצע כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו להשלמת הפעולות הדרושות להתקנת התקנות בדבר סמכויות המועצה בנוגע לוויסות חלב. במסגרת זו מומלץ שהתקנות יכללו הוראות בדבר העברת המידע מהמחלבות באופן מקוון. אם לא יושגו הסכמות בין המשרדים, מומלץ להסתייע במשרד ראש הממשלה או במשרד המשפטים לצורך פתרון המחלוקת.

השפעת דרישות כשרות על מוצרי חלב

כשרות של מוצרי חלב מפוקחים

חלק ניכר מהציבור היהודי במדינת ישראל מקפיד על צריכת מזון כשר ונותן את אמונו במערך הפיקוח על הכשרות הממלכתי של הרבנות הראשית לישראל וכן בספקי כשרות פרטיים¹⁵⁹. להפעלת מערכי הכשרות עלות כלכלית המתווספת למחירי המזון ומשפיעה על יוקר המחיה בישראל.

מועצת הרבנות הראשית או רב שהסמיכה מופקדים על מתן תעודות הכשר, לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980 וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. כמו כן יש ספקי כשרות פרטיים המספקים שירותי כשרות ברמת כשרות מהודרת. יצוין, כי בהתאם להוראות הדין, לשם קבלת תעודת כשרות נדרש בכל מקרה אישור של המועצה הדתית המקומית (להלן - רבנות). יוצא אפוא שמוצרי חלב מסוימים מקבלים שתי כשרויות. בישראל קיימות שתי רמות של כשרות למוצרי החלב: כשרות "רגילה" - שמעניקה הרבנות - וכשרות מהודרת, שמעניקים גופי השגחה פרטיים (להלן - כשרות מהודרת). מסקירת נתונים של מכון מחקר עולה כי ל-94% ממוצרי החלב יש שתי כשרויות. ההסברים לכך נעוצים ברצון המחלבות לספק מוצרים שיתנו

157 להרחבה ראו להלן בפרק על השפעת דרישות כשרות והוראות הדין על ייצור מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי.

158 מועצת החלב, "המחסור במוצרי חלב בחגי תשרי 2021" (2021), עמ' 11.

159 יצוין כי משנת 2022 הונהגה רפורמה במערך הכשרות שעיקרה פתיחת אזורי הכשרות, כך שמועצה דתית מוסמכת לספק שירותי השגחה בכל מקום בארץ. בהמשך הרפורמה, מתוכנן שוק הכשרות להיפתח גם לתאגידי פרטיים, שיספקו שירותי השגחה במקום המועצות הדתיות.

מענה לדרישות הציבור המקפיד על כשרות מהודרת וגם בעלות השולית הפוחתת של דרישות הכשרות הנלוות להשגחה של ספקי הכשרות הפרטיים (במיוחד למחלבות הגדולות).

הפיקוח על כשרות החלב נעשה החל משלב ייצור החלב ברפת וכלה במחלבות. עיקר הפיקוח ברפת הוא בעת חליבת הפרות וכך בעת ביצוע פרוצדורות וטרינריות בהן¹⁶⁰. עיקר הפיקוח במחלבות נסוב על כשרות חומרי הגלם (החלב וחומרים נלווים), תהליך ייצור מוצרי החלב¹⁶¹, פיקוח מיוחד על ייצור מוצרים לפסח¹⁶² ועוד.

לכשרות המהודרת במקטע הרפתות עלות עודפת ביחס לכשרות רגילה, והיא נובעת מכמה גורמים¹⁶³. הראשון והעיקרי שבהם הוא הצורך בפיקוח נוסף על חלב גולמי שנחלב בשבת. חליבה בשבת הותרה כדי למנוע צער בעלי חיים¹⁶⁴, וזאת בתנאים הלכתיים מסוימים כגון חליבה על ידי לא-יהודי או חליבה על ידי מערכת חליבה אוטומטית¹⁶⁵. כשרות מהודרת ניתנת רק במקרים שבהם היצרן מסכים להעסיק משגיח בשבת, להתקין מצלמות וידאו המשגיחות על העובדים שאינם יהודים או להתקין מערכת חליבה אוטומטית המיוחדת לשבת. לעומת זאת, יש משקים החולבים בשבת ללא עמידה בדרישות האמורות הנובעות מדרישות הכשרות המהודרת, ומשכך, אין להם עלויות ייצור נוספות. חלב גולמי ממשקים אלו משמש לייצור חלב בכשרות של הרבנות, בהתאם לדעות ההלכתיות המתירות שימוש בחלב זה¹⁶⁶.

מניתוח של נתוני סקר החלב לשנת 2019 עולה כי העלות הנוספת ששילמו המחלבות בפועל ליצרני החלב בגין כשרות מהודרת הסתכמה בממוצע של 3.58 אגורות לליטר חלב גולמי¹⁶⁷. כמו כן גם למחלבות עלויות עודפות בגין ייצור מוצרי החלב בכשרות מהודרת, הנובעות מעלות בגין העסקת משגיחים מטעם מערכי הכשרות המהודרת, עלות בגין חומרי הגלם בעלי הכשרות המהודרת, עלות בגין הקמת פסי ייצור נפרדים או חלקים מהם וכו'.

עלה כי למשרד החקלאות אין נתונים על תוספת העלות לציבור עקב היעדר ההבחנה בין מחיר המוצרים שבכשרות מהודרת למחיר מוצרים שבכשרות רגילה, אף שהדבר משפיע גם על מחיר המטרה.

- 160 זאב וייטמן, "כשרות החלב ברפת הישראלית לעומת כשרותה בחו"ל", **משק הבקר והחלב** 307 (2003), עמ' 24.
- 161 הרבנות הראשית לישראל, "נוהל מחלבות".
- 162 זאב וייטמן, "הכשרת מחלבות תנובה לפסח" **בנתיב החלב** ב (2006), עמ' 6.
- 163 לדוגמה פיקוח על ניתוחים וטרינריים, שימוש במחמצות, אניזימים ותוספות בכשרות מהודרת, שימוש במצלמות וידאו לצורך פיקוח ברפת ועוד.
- 164 בבלי שבת, צ"ה, א'. שולחן ערוך, אורח חיים, סימן ש"ה, סעיף כ'.
- 165 תנאי נוסף כולל חליבה להפסד, קרי, החלב אינו נשמר אלא מושמד. להרחבה ראו הרב זאב וייטמן, "ייצור חלב למהדרין" **כשרות** (2021).
- 166 ישי סמואל, "חליבה בשבת" **בנתיב החלב** ה (2014), עמ' 20, זאב וייטמן "חלב שנחלב בשבת באיסור" **בנתיב החלב** ג (2010), עמ' 59.
- 167 בדיון שנערך בכנסת בשנת 2004 העריך שר החקלאות דאז כי רוב המוצרים בכשרות מהדרין נמכרים במחיר הגבוה בכשלוש אגורות למוצר ביחס למחירי המוצרים המקבילים בכשרות רגילה.



כאמור לעיל, בשנת 2022 מחיריהם של 11 מוצרי חלב היו נתונים לפיקוח. ועדת המחירים מחשבת את המחירים בהמלצותיה באמצעות "מתודולוגיית קביעת המחירים"¹⁶⁸, ולפיה לצורך חישוב עלויות המוצר יש להסתמך על ההוצאות בפועל.

קביעת מחירי המוצרים בפיקוח נעשית באמצעות צו מחירי החלב. בצו מחירי החלב נקבע המחיר המרבי של מצרך במכירתו לקמעונאי ולצרכן. רשימת המצרכים הופיעה בטור א' לתוספת, ולצד חלקם צוינה בסוגריים התיבה "רגיל"¹⁶⁹. עד לשנת 2011 פירש משרד החקלאות את התיבה "רגיל" שהופיעה בצו כמתייחסת למצרכים בכשרות הרבנות בלבד (כמו גם לכך שמדובר בחלב שאינו מועשר, דל לקטוז וכדו'). עבור מוצרים מפקחים בכשרות מהודרת נגבתה תוספת מחיר ששיקפה בין היתר את התוספת של עלות הכשרות המהודרת¹⁷⁰. תוספת זו הסתכמה בכמה אגורות עד עשרות אגורות למוצר¹⁷¹. בשנת 2011 תוקן צו מחירי החלב כך ש"רגיל" לעניין מצרך כולל את "כל סוגי הכשרויות"¹⁷². בעקבות תיקון הצו, משנת 2011 המחירים הקבועים בו חלים על כל סוגי הכשרויות, ללא הבדל במחיר בין כשרות הרבנות לכשרות מהודרת.

בהיעדר אבחנה בין מחיר המוצרים בכשרות הרבנות למחיר המוצרים בכשרות מהודרת מסר גורמים בענף כי ישנה תופעה של עלייה בביקוש לכשרות מהודרת מצד הקמעונאים. משיקולי נוחות לוגיסטית הם בוחרים להזמין מוצרים בכשרות מהודרת, גם מעבר לביקוש של האוכלוסייה הצורכת מוצרים בכשרות כזאת.

בשנת 2011 שניה משרד החקלאות את מדיניותו בכל הנוגע לתמחור העלויות הכרוכות בקיומן של רמות כשרות שונות באופן שנקבע אותו מחיר למוצרי חלב בכשרות רגילה וכשרות מהודרת. מדיניות זו טעונה בחינה נוכח שני קשיים שהיא מעוררת: האחד, המחלבות אינן משופות בגין התוספת של עלות הכשרות המהודרת במסגרת המחיר המפוקח של המוצרים. השני, חלק מציבור הצרכנים רוכש מוצרים בכשרות מהודרת, שעלות הייצור שלהם גבוהה יותר, אף שהוא עשוי להסתפק ברכישת מוצרים בכשרות הרבנות. תופעה זו של עלייה בביקוש למוצרי חלב בכשרות מהודרת, אף שהדבר אינו נובע מעמדות עקרוניות של הצרכנים אלא משיקולי נוחות לוגיסטית של הקמעונאים, עלולה להוביל עם הזמן לעלייה במחיר מוצרי החלב לכלל הציבור.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא והמפקח על המחירים בחנו כמה פעמים את נושא כשרות מוצרים בפיקוח, והוחלט שלא לקבוע רמות מחיר שונות לסוגי כשרות שונים משום שקשה לבודד את העלויות של הכשרות ולנוכח העובדה שיש כשרויות מסוגים רבים.

168 משרד האוצר, "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים - מסמך קווים מנחים כלליים", (ספטמבר 2016).

169 ההגדרה "רגיל" לא התייחסה רק לנושאי כשרות אלא גם למיני תוספות מיוחדות, כגון חלב מועשר, שיוצרות שונות בין המוצרים כך שהמוצר השונה אינו מפוקח.

170 בכל שרשרת הייצור.

171 משרד החקלאות, "משרד החקלאות במכתב למחלבות ורשתות השיווק: אין לגבות תוספת מחיר על מוצרים בפיקוח הנושאים תו של כשרות מהודרת" (2011).

172 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים) (תיקון), התשע"ב-2011.

תיקון הצו בשנת 2011 הוביל לכך שמחיר מוצרי החלב שבפיקוח אינו משקף את העלויות בפועל של ייצורו של כל אחד מהם בנפרד. במצב דברים זה, הצו משקף קביעת מחיר אחיד למוצר שעלות ייצורו שונה, באופן המשפיע על הצריכה ועלול להוביל לעלייה במחיר שיושת על כלל הציבור. על אף המורכבות שבדבר, מוצע כי משרד החקלאות יבדוק מהי תוספת העלות לציבור עקב היעדר ההבחנה בין מחיר המוצרים שבכשרות מהודרת למחיר מוצרים שבכשרות רגילה, וכי הוא יבחן דרכים להפחתת הנטל המוטל על הצרכנים שאינם זקוקים לכשרות זו.

השפעת דרישות כשרות והוראות הדין על ייצור מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי

כאמור, ויסות החלב נדרש לנוכח שינויים בתנובת הפרות במהלך השנה. כמו כן בתקופת חגי תשרי ימי עיבוד החלב במחלבות מעטים ולאחר השבת או החג המחלבות קולטות כמות חלב גולמי הגבוהה פי שניים וחצי או יותר מביום רגיל. במקרים אלו חלק מהחלב הגולמי העודף מועבר לוויסות וחלקו אף נשפך בליית ברירה.

לוח 7: נתונים על שפיכת חלב, 2011 - 2021 (במיליוני ליטרים)

השנה	חלב פסול	שפיכה בגין מופעי חגים	סך חלב נפסד	ייצור חלב	אחוז מהייצור
2011	1.4	2.3	3.7	1,340	0.3%
2012	1.8	0	1.8	1,350	0.1%
2013	1.5	1.0	2.5	1,372	0.2%
2014	1.1	3.0	4.1	1,455	0.3%
2015	1.3	0	1.3	1,372	0.1%
2016	0.9	0.8	1.7	1,450	0.1%
2017	1.0	4.0	5.0	1,514	0.3%
2018	1.1	8.8	9.9	1,550	0.6%
2019	1.7	1.2	2.9	1,499	0.2%
2020	1.1	1.0	2.1	1,521	0.1%
2021	1.1	2.3	3.4	1,540	0.2%
ממוצע	1.2	2.2	3.4	1,462	0.2%

המקור: מועצת החלב¹⁷³.

173 ממועצת החלב נמסר כי חלק מהחלב שנפסל מטעמי איכות משמש לייצור מזון לפרות ואינו נפסד לגמרי. כמו כן בשנים האחרונות ביותר מ-50% מהחלב המועבר להשמדה מצליחים להפריד את השומן, וההפסד הכלכלי הוא רק בשפיכת החלב הכחוש.



מהלוח לעיל עולה כי השיעור של שפיכות החלב בגין ויסות הוא כשליש משפיכות החלב בכלל. עוד עולה כי סך כל שפיכות החלב מהווה שיעור קטן ביותר (0.2%) מסך ייצור החלב הכולל.

לוח 8: השוואת מספר ימי העבודה בתקופת חגי תשרי, 2013 - 2022

השנה	חודש רגיל	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
סך כל ימי עיבוד	23.5	19	19	16.5	16.5	19	16.5	16.5	21.5	15.5	16.5

על פי נתוני מועצת החלב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים האחרונות התופעה של מספר ימי עיבוד נמוך בתקופת חגי תשרי בהשוואה לחודש רגיל שבו אין חגים, באה לידי ביטוי בצורה הקיצונית ביותר בשנת 2021. בשנה זו הייתה ירידה של 35% בפוטנציאל הייצור ביחס לתקופה רגילה, ואילו ברוב השנים הירידה בחגי תשרי היא של 30% או פחות. ראוי לציין שבתקופת החגים של שנת 2025¹⁷⁴ יהיו גם כן 15.5 ימי עיבוד בלבד.

בשל מיעוט ימי העבודה בתקופת חגי תשרי, נדרשות המחלבות להיערך לפינוי מכלי קליטת החלב הגולמי באמצעות עיבוד מוגבר של החלב הגולמי שנקלט טרם תקופת החגים ושימוש בו למוצרי חלב בעלי חיי מדף ארוכים (כגון גבינות קשות). כמו כן בתקופת החגים היצרנים מגדילים את קיבולת האחסון ברפתות על ידי שימוש במכלי הובלת חלב¹⁷⁵. בתקופות אלו מועצת החלב מפרסמת הנחיות ליצרנים, למובילי חלב ולמחלבות ואף עורכת דיונים בהשתתפות נציגים מהענף לטיוב העבודה של שרשרת הייצור ולצמצום שפיכת החלב.

ואכן, בשנים האחרונות נרשם מחסור בחלב במהלך חגי תשרי: בשנת התשפ"ב (5.9.21 - 29.9.21) נרשם מחסור מסוים במספר מוצרי חלב, בעיקר של חלב מפוסטר באריזת קרטון של 1 ליטר. גם במהלך חגי תשרי התשפ"א (18.9.20 - 11.10.20) נרשם מחסור דומה וכן בתקופת חגי תשרי התשע"ז (2016) והתשע"ו (2015).

לבקשת שר החקלאות, בדצמבר 2021 הגישה מועצת החלב דוח בעניין המחסור במוצרי חלב בחגי תשרי 2021¹⁷⁶ (להלן - דוח המחסור בחגים). על פי הדוח, לא היה כל מחסור בחלב גולמי, והוא אף היה בעודף של 2.3 מיליון ליטר שהופנה לשפיכה. המחסור היה במספר מוצרי חלב, בעיקר חלב מפוסטר באריזת קרטון של 1 ליטר, ונבע מהקושי לעבד את כמות החלב שנצברה בזמן קצר. על פי אומדן מועצת החלב, המחסור עמד על כ-3 מיליון ליטר חלב מפוסטר לכל היותר, שהוא 9% ביחס לצריכה החודשית הממוצעת של חלב מפוסטר.

174 ושוב בשנת 2045.

175 הרבנות הראשית לישראל, "נוהל אחסון והובלת חלב כשראש השנה צמוד לשבת".

176 מועצת החלב, "המחסור במוצרי חלב בחגי תשרי 2021" (2021).

בדוח המחסור בחגים הובאו ארבע ההמלצות האלה לצמצום המחסור במוצרי חלב במקרים דומים בעתיד: (א) הרחבת כושר הייצור במחלבות, לרבות תמיכה ממשלתית במימון ההשקעות; (ב) בחינת ההיתכנות הטכנולוגית לצורך הארכת התוקף של מוצרי חלב לשיווק, והגדלת מלאים לפני תקופת החגים; (ג) בחינת דרכים לצמצום הימים שבהם שובתות המחלבות מטעמי כשרות, שבתות וחגים. (ד) קידום התקנתן של "תקנות הוויסות", כך שיהיה אפשר לקבל נתונים בזמן אמת לגבי מלאי ייצור ולהורות על העברה של חלב גולמי לייצור מוצרים מפוקחים (ראו לעיל בפרק סמכויות מועצת החלב בנושא ויסות חלב).

מהאמור לעיל עולה שמדי כמה שנים נוצר מחסור בכמה מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי וסמוך לאחריה, זאת עקב מספרם הקטן של ימי עבודה בתקופה זו יחסית לחודש רגיל שבו אין חגים. בשנת 2021 המחסור הסתכם בכ-3 מיליון ליטר חלב מפוסטר לכל היותר, שהוא 9% מהצריכה החודשית הממוצעת של חלב מפוסטר.

ממשרד החקלאות נמסר כי התקיימו דיונים בראשות שר החקלאות ומנכ"לית משרדו בעניין המלצות דוח המחסור בחגים, וכי המשרד מבצע מעקב אחר הייצור וההתארגנות של המחלבות לקראת חגי תשרי וכן מפקח על ייצור החלב הגולמי במהלכם.

על מועצת החלב ומשרד החקלאות, בשיתוף משרד הכלכלה וגורמים רלוונטיים אחרים, לבחון את המלצות דוח המחסור בחגים ולנקוט פעולות נחוצות, כך שבשנים הבאות יהיה אפשר להיערך מבעוד מועד ולצמצם ככל האפשר את המחסור במוצרי חלב ואת שפיכת החלב.

רווחת בקר לחלב ברפתות

רווחת בעלי חיים היא נושא שהעסיק בני אדם כבר בעת העתיקה, והוא מוזכר במקורות ביהדות. למשל, חז"ל פירשו את הפסוקים "כי תראה חמור שנאך רבץ תחת משאו וחדלת מעזב לו עזב תעזב עמו" (שמות כג, ה), ואת הפסוק "ששת ימים תעשה מעשרי וביום השביעי תשבת למען ינוח שורך וחקך וינפש בן אמתך והגר" (שמות כ"ג, י"ב) כמקור לאיסור על צער בעלי חיים. הבטחה של תנאי מחיה בסיסיים לחיות, ובהן חיות משק, היא בעלת ערך לא רק בשל שיקולים טרינריים וכלכליים, אלא גם בשל ההכרה שבעלי חיים הם יצורים חשים, הזכאים לחירות.

באמצע המאה העשרים, עם התפתחות התיעוש במשק החקלאי והעלייה בגודל המשקים, גבר העיסוק בנושא רווחתן של חיות המשק. בשנת 1965 פרסמה ועדת מומחים עבור ממשלת בריטניה מסמך המפרט את "חמש החירויות", חמישה עקרונות בסיסיים שעל פיהם הוגדרו הצרכים הבסיסיים של בעל החיים¹⁷⁷: (1) מניעת צמא, רעב ותת-תזונה; (2) מניעת אי-נוחות; (3) מניעת כאב, סבל, פציעות ומחלות; (4) מניעת פחד, מצוקה ועקה; (5) החירות לבטא דפוסי התנהגות חברתיים בעדר. גם היום חירויות אלו הן הבסיס לשמירה על רווחתן של חיות משק (להלן - חמש החירויות).

177 ד"ר שרה ווייל-פינשטיין, "רווחת בקר לחלב ברפת הישראלית", **החלב והרפואה** 1 (2017), עמ' 28.



בשנת 1976 חתמו מדינות האיחוד האירופי על אמנה להגנה על בעלי חיים המוחזקים למטרות חקלאיות¹⁷⁸, ובשנת 1998 נכנסה לתוקפה הדירקטיבה האירופית שמיסדה סטנדרטים מינימליים לטיפול בחיות המשק¹⁷⁹. בעקבות זאת נקבעו דירקטיבות נוספות לענפי משק ספציפיים (כגון - הובלת בעלי חיים, שחיטה, עגלים, חזירים, חיות בניסויים וחיות בגני חיות).

בשנת 1994 נחקק בישראל חוק צער בעלי חיים. בחוק נקבעו הוראות בדבר אופן אחזקת בעלי חיים, התנהגויות אסורות כלפי בעלי חיים, ובהן התעללות והתאכזרות לבעל חיים, וכן עונשי מאסר וקנסות בגין התנהגויות אלו. בהמשך הותקנו תקנות מפורטות בעניין הובלת יונקים ועופות, החזקת עגלי חלב¹⁸⁰ והחזקת בעלי חיים שלא למטרות חקלאיות.

פעילותן של היחידות במשרד החקלאות ובמועצת החלב בנושא רווחתם של בעלי חיים ברפתות חלב

משרד החקלאות אמון על הפיקוח והאסדרה בתחום רווחת בעלי חיים באמצעות מנהל השירותים הווטרינריים. לצורך יישום הוראות חוק צער בעלי חיים, מונתה בשנת 2020 רופאה וטרינרית למנהלת אגף רווחת בעלי חיים. כמו כן, בלשכות המחוזיות של השירותים הווטרינריים פועלים וטרינרים הממונים על עניין חוק צער בעלי חיים¹⁸¹. גם יחידת הפיצו"ח הוסמכה לאכוף את חוק צער בעלי חיים. תיקי חקירה שהיא מטפלת בהם מועברים במידת הצורך להמשך ניהול הליכים משפטיים ביחידת התביעות שבלשכה המשפטית של משרד החקלאות. יצוין גם שבשה"ם פועלים צוותי מדריכים המבקרים במשקים כדי להדריך ולהטמיע נוהלי עבודה בעניין רווחת בעלי החיים. כמו כן לפי החלטת ממשלה משנת 2015¹⁸², הוקמה ועדה מייעצת לתחום צער בעלי חיים. משתתפים בה נציגי ציבור, נציגים של האקדמיה ונציגים של משרדי הממשלה. תפקידה לייעץ לשר החקלאות ולממשלה בכל הנוגע לגיבוש מדיניות בתחום של ההגנה על חיות משק וחיות בית וקידום רווחת בעלי החיים.

מועצת החלב מעודדת גישה המכוונת גם לרווחת בעלי חיים בניהול רפתות החלב¹⁸³, ומתבססת על העיקרון של שמירת "חמש החירויות". יצוין גם שבמאל"ה פועלים צוותי מדריכים המבקרים במשקים כדי להדריך ולהטמיע נוהלי עבודה בעניין רווחת בעלי החיים¹⁸⁴. המועצה פרסמה בשנת 2010 "מדריך לרווחת בעלי חיים ברפתות ובדירי חלב". בתרשים שלהלן פירוט היחידות ופעולותיהן בתחום רווחת בעלי החיים ברפתות חלב.

178 ראו אמנת האיחוד האירופי בדבר שמירה על בעלי חיים לחקלאות,

.European Convention for the Protection of Animals kept for Farming (1976)

179 Council Directive 98/58/EC

180 תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החוקה של עגלי חלב), התשס"ו-2006.

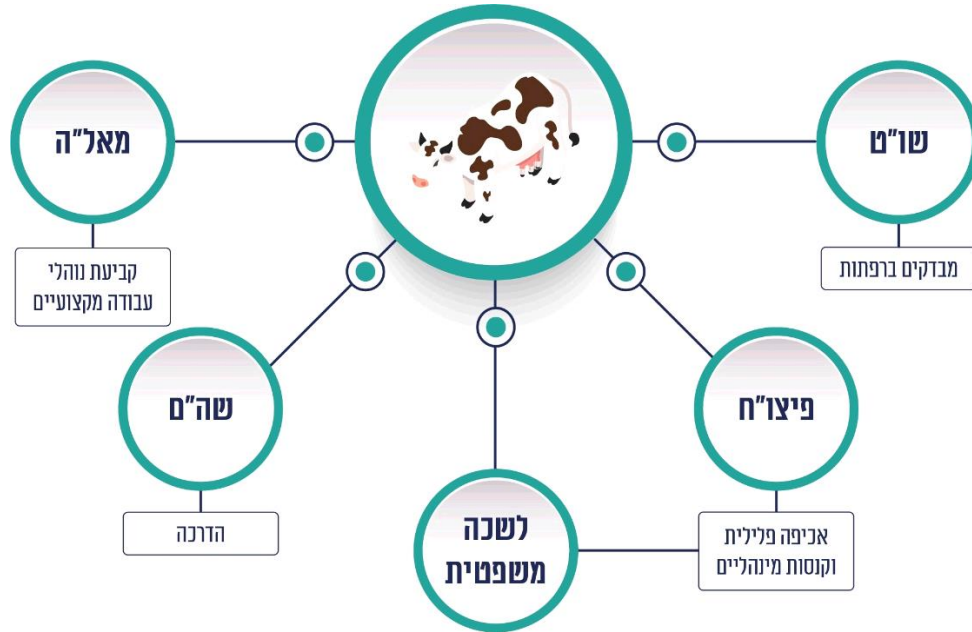
181 השירותים הווטרינריים, דוח סיכום 2020 (2021), עמ' 62, 210.

182 החלטה הממשלה 833, קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם (13.12.15).

183 מועצת החלב, מדריך לרווחת בעלי חיים ברפתות ובדירי חלב (מהדורה שלישית 2016), עמ' 3.

184 לפעילות מאל"ה בתחום רווחת בעלי החיים ראו מועצת החלב, "סיכום פעילות מאל"ה בשדה 2021".

תרשים 15: פירוט היחידות העוסקות בתחום של רווחת בעלי חיים ברפתות חלב ופעולותיהן



להלן פירוט על פעילותם של השו"ט, בתחום רווחת בעלי החיים ברפתות וכן ממשקי שה"ם ומאל"ה עימו בעניין זה.

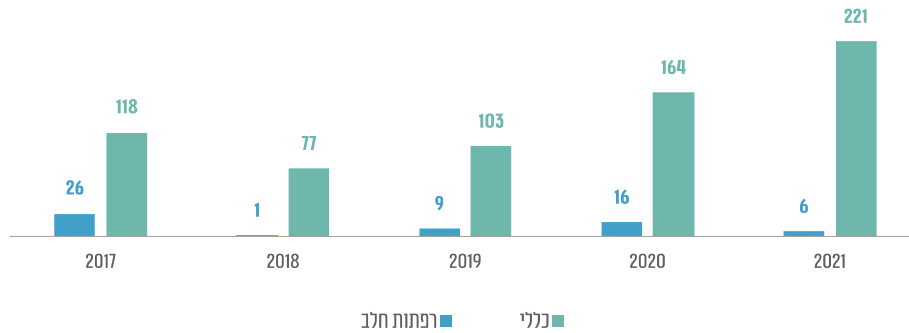
השירותים הווטרינריים (שו"ט)

1. **תוצאות מבדקי הרווחה והבריאות ברפתות החלב:** על פי חוק צער בעלי חיים, הממונה לנושא צער בעלי חיים בשירותים הווטרינריים מוסמך לפקח על יישום הוראות החוק במשקים חקלאיים. מכוח הסמכות שבחוק, מבצע השו"ט מבדקים ברפתות חלב. במסגרת המבדקים בוחנים הממונים לעניין חוק צער בעל חיים את תנאי הגידול ברפת לפי 29 משתנים. לכל משתנה שנבדק ניתן ציון בסולם של 1 - 4 (כאשר 1 מציין רווחה תקינה; 2- ליקויים קלים; 3 - ליקויים בינוניים ו-4 רווחה לקויה). בכל מבדק ניתן גם ציון כללי מסכם של הרפת ומוצג הציון לעומת הממוצע הארצי. יצוין כי תנאי החזקה לקויים יכולים לבוא לידי ביטוי בכך שכלי המים של בעלי החיים ריקים, היעדר מרחב תנועה, וכן בעל חיים מת שרוע בשמש עם שאר בעלי החיים.

מדי שנה, בחמש השנים האחרונות, עורך השו"ט בממוצע 136 מבדקים בכלל המשקים (לולים, דירים רפתות, מפטמות ועוד). מתוכם נערכים מדי שנה בממוצע כ-12 מבדקים ברפתות חלב. בתרשים הבא מספר המבדקים שנערכו במשקים בכלל וברפתות חלב בפרט בחמש השנים האחרונות.



תרשים 16: מספר המבדקים בנושא רווחת בעלי חיים שערכו השירותים הווטרינריים בכלל המשקים ומתוכם מספר המבדקים שנערכו ברפתות חלב, 2017 - 2021



על פי נתוני השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

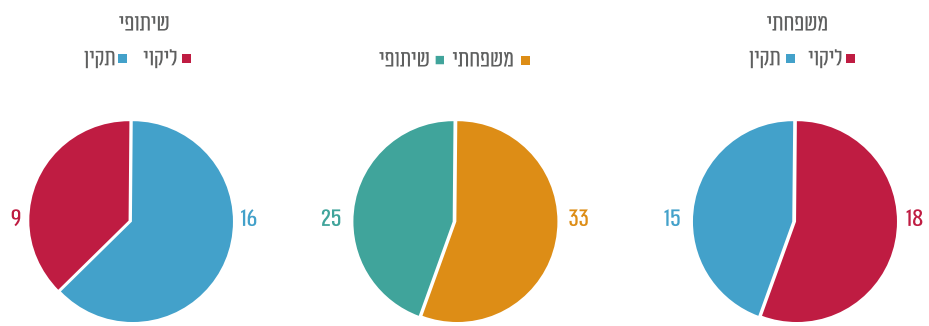
בשנים 2017 עד 2021 בוצעו 58 מבדקים ברפתות חלב, כמחציתם ברפתות משפחתיות וכמחציתם ברפתות שיתופיות, מתוכם שלושה מבדקים חוזרים. זאת מתוך 683 מבדקים שביצעו השירותים הווטרינריים בכלל המשקים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו שהשו"ט נמצא במהלך שינוי ארגוני של עבודת השו"ט בשדה וכן במהלך מעבר מביצוע פעולות וטרינריות לפיקוח. במסגרת זאת יבוצע פיקוח יזום ומבדקים במשקים, בין היתר ברפתות חלב, ויתקיימו הכשרות לצוותי הביקורת. כמו כן תפותח מערכת מחשוב שתאפשר את ניהול הביקורות והיא צפויה להתחיל לפעול בסוף שנת 2023.

בביקורת עלה כי ב-11 (19%) מתוך 58 רפתות שנבדקו על ידי השו"ט ניתן ציון כללי מסכם של 2 (בסולם של 1 - 4) ומעלה המעיד על רמת רווחה לקויה ברפת. רק אחת מאותן 11 הרפתות הייתה שיתופית. עוד יש לציין שמניתוח המבדקים עולה כי 9 מתוך 10 הרפתות המשפחתיות שקיבלו ציון מסכם לקוי היו רפתות קטנות עם פחות מ-100 פרות חולבות (מתוך 18 רפתות שנבדקו והיו בהן פחות מ-100 פרות חולבות). נתונים אלו עולים בקנה אחד עם הערכת גורמי המקצוע בשו"ט ולפיה עיקר הפגיעות החמורות ברווחת בעלי חיים מתרחשות ברפתות משפחתיות קטנות.

בתרשים שלהלן פילוח של תוצאות מבדקי רווחת בעלי חיים ברפתות חלב לפי מגזר בשנים 2017 - 2021 ביחס לממוצע הארצי.

תרשים 17: פילוח לפי מגזר של תוצאות המבדקים על רווחת בעלי חיים ברפתות חלב ביחס לממוצע הארצי, 2017 - 2022



על פי נתוני השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לכ-46% מהרפתות שנבדקו ניתן ציון מסכם לקוי ביחס לממוצע הארצי. עוד עולה כי מתוך 33 מבדקים שנערכו ברפתות משפחתיות, ל-18 (55%) ניתן ציון מסכם לקוי, ולעומת זאת, ברפתות במגזר השיתופי ניתן ציון מסכם לקוי רק לתשע (36%) מתוך 25 רפתות.

2. **נוהל לביצוע המבדקים:** קווים מנחים ברורים המדריכים את הרשות בהפעלת סמכותה במקרים קונקרטיים משרתים את צורכי המינהל הציבורי, מונעים החלטות הסוטות מן ההנחיות, ולמעשה משמשים הדרך הסבירה למניעת אפליה והחלטות שרירותיות. בית המשפט העליון קבע כי מוטלת על הרשות חובה לקבוע הנחיות מינהליות, ולשם כך נדרשים מבחנים ברורים, ענייניים וידועים להפעלת הסמכות באופן שוויוני, הוגן וסביר. למשל, נקבעה בפסיקה החובה לקבוע קריטריונים ברורים וגלויים כאשר הרשות המינהלית נדרשת להקצות משאבים ציבוריים¹⁸⁵ או כאשר היא נדרשה להפעיל סמכויות אכיפה¹⁸⁶. החובה נובעת מן המעמד של הרשות כנאמן הציבור ומערכים של שוויון, הגינות ומינהל תקין¹⁸⁷.

185 בג"ץ 59/88 ח"כ צבן נ' שר האוצר (12.2.89), פ"ד מב(4) 705 (1989); בג"ץ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273 (1984).
 186 בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 289 (1999).
 187 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** כרך ב - ההליך המינהלי (2011), עמ' 782.



השו"ט אחראי על אכיפת חוק צער בעלי חיים - הכולל איסורים שונים שמטרתם מניעת התעללות בבעלי חיים. בביקורת עלה כי לשו"ט אין נוהל סדור לביצוע המבדקים ברפתות, הנעשים מכוח הסמכות שניתנה לו בחוק צער בעלי חיים. נוהל כזה נדרש לצורך הסדרת שורה של נושאים ובהם: תדירות ביצוע הביקורים ברפתות, תכנון המבדקים בהלימה לגורמי סיכון, הנחיות בעניין ביצוע מבדקים חוזרים ומעקב אחר תיקון הליקויים, נקיטת פעולות כאשר הליקויים לא תוקנו והעברת הנושא לטיפול של יחידת הפיצו"ח במקרים המתאימים. היעדר הוראות מפורטות בכל הנוגע לניהול המבדקים וטיפול בתוצאותיהם עלול לפגוע בערך המופק מהמבדקים וביכולת לשפר את רווחת בעלי החיים ברפתות.

כך למשל, בשבע רפתות שנמצאו במבדק הראשון שנערך בהן בשנים האחרונות ליקויים ניכרים במשתנים שניתן להם משקל כפול, לא נעשה מבדק חוזר בשנה העוקבת או בשנים שלאחר מכן ולא נבדק ההיקף של תיקון הליקויים. כאמור לעיל, בשנים 2017 - 2021 רק שלושה מתוך 58 מבדקים ברפתות חלב היו מבדקים חוזרים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו שתפוח מערכת פיקוח במשקים הכוללת גם את נושא צער בעלי חיים, אשר בה ניהול הביקורות יהיה בהתאם לסיכון הבסיסי במשק, והיא תכלול מתן הנחיות לפעולות מתקנות של ליקויים ומעקב אחר התיקון.

מוצע כי השו"ט יבחן את הצורך בהרחבת המבדקים בשים לב להתפרצות מחלות ולשיעורי החולי וכן יקבע הנחיות לביצוע המבדקים, באופן שיבטיח את תדירותם, ההלימה בינם ובין גורמי סיכון ולמעקב אחר תיקון הליקויים. אם הליקויים לא מתוקנים בתקופה שהוגדרה, מומלץ שהשו"ט יעביר ליחידת הפיצו"ח את הטיפול במקרים של הפרות מהותיות הפוגעות ברווחת בעלי חיים לשם המשך חקירה וביצוע פעולות אכיפה. כמו כן מוצע לשו"ט לשקול להעביר ממצאים מתאימים לידיעת שה"ם, כדי שמדריכי שה"ם יספקו לרפתנים ליווי והדרכה שיסייעו להם לתקן את הליקויים במהירות וביעילות.

3. **מיפוי רפתות בעלות סיכון גבוה לפגיעה ברווחת בעלי חיים:** מיפוי מקדים של גורמי סיכון לפגיעה ברווחת בעלי חיים¹⁸⁸ נועד בעיקרו לייעל ולטייב את פעולות הפיקוח, האכיפה והניטור של השו"ט ויחידת הפיצו"ח ברפתות חלב ולסייע בפיתוח תוכניות עבודה ופיקוח שנתיות יעילות. מהשו"ט נמסר כי הפגיעות הפוטנציאליות ברווחת בעלי החיים נובעות גם מליקויים מבניים מתמשכים כגון תנאי שיכון לקויים. למשל, על פי מדריך לרווחת בעלי חיים ברפתות ובדירי חלב, השטח המחייב המזערי לפרה הוא בין 15 ל-20 מ"ר בסככה, ומתוך 47 המבדקים שנערכו בשנים 2019 עד 2022, בשש רפתות נמצאו ליקויים בדרגות חומרה שונות מבחינת שטח המחיה של פרה.

188 כגון גודל הרפת, מספר הפרות בה, שנת ההקמה של הרפת ותוצרי מבדקי העבר.

תמונות 1 ו-2: תנאי רווחה ירודים ברפתות



צולם על ידי השו"ט במסגרת מבדקי רווחת בעלי חיים בשתי רפתות שונות, 2021.

להערכת אגף רווחת בעלי חיים בשו"ט, בכ-130 (כ-20%) מכלל הרפתות בישראל מוחזקים בעלי חיים בתנאים הפוגעים באופן חמור ביותר ברווחתם. על אף הערכה זו ועל אף ממצאי המבדקים שביצע השו"ט, המצביעים על ליקויים בדרגות חומרה שונות בכ-19% מהרפתות שנבדקו, אין בידי השו"ט מיפוי של רפתות שבהן גורמי סיכון גבוהים לפגיעה ברווחת בעלי חיים, כגון תנאי שיכון לקויים.

מוצע כי השו"ט, באמצעות הממונים על צער בעלי חיים בלשכות הווטרנריות המחוזיות ועל סמך תוצאות המבדקים שהם עושים, ימפה את כלל הרפתות בארץ וייתן את דעתו על גורמי הסיכון לפגיעה ברווחתם של בעלי החיים. באופן כזה הוא יוכל לפתח תוכנית שנתית ורב-שנתית לפיקוח על חוק צער בעלי חיים ברפתות ולאכיפתו. תוכנית כזאת תכלול יעדים ברורים ומדידים לצמצום היקף הרפתות שבהן בוצעו הפרות של החוק האמור.

משרד החקלאות מסר כאמור כי המערכת המרכזית שהוא מפתח תאפשר את ניהול הביקורות, ובד בבד יתקיימו הכשרות לממונים על צער בעלי חיים בלשכות הווטרנריות המחוזיות.

4. **תוצרי פעולות האכיפה שנקטו בעקבות ליקויים ברפתות:** מעבר למבדקים שעורך השו"ט, מדי שנה מועברות כ-1,200 תלונות בנושא צער בעלי חיים ליחידת הפיצו"ח, מיעוטן בנושא רפתות. תלונות שחקרה יחידת הפיצו"ח ונמצאו מוצדקות ומתאימות לניהול הליך משפטי, מועברות ליחידת התביעות שבלשכה המשפטית של משרד החקלאות. בלוח הבא מוצג מספר התלונות שהוגשו ליחידת הפיצו"ח בשנים 2017 - 2021, מתוך מספר התלונות שהוגשו על רפתות חלב ודרכי הטיפול בתלונות אלו.



לוח 9: מספר התלונות שהוגשו ליחידת הפיצו"ח ודרכי הטיפול בהן,
2017 - 2021

השנה	מספר התלונות על רפתות חלב	מספר התלונות שנסגרו לאחר בדיקה של הפיצו"ח	מספר התלונות שנסגרו לאחר חקירה של הפיצו"ח	מספר התלונות שהועברו ללשכה המשפטית להמשך טיפול
2017	4	4	0	0
2018	4	2	1	1
2019	13	13	0	0
2020	4	1	2	1
2021	3	1	1	1
סך הכול	28	21	4	3

על פי נתוני יחידת הפיצו"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 28 התלונות שהועברו לפיצו"ח הובילו לפתיחה בחקירה בשבעה מקרים; מתוכם שלושה הועברו להמשך טיפול ביחידת התביעה בלשכה המשפטית שבמשרד החקלאות. יתר המקרים הועברו לטיפול הלשכה המחוזית (המוסמכת לנקוט פעולות של טיפול במפגעים, הדרכה, הסברה והנחייה). מבין שלושת התיקים שהועברו ללשכה המשפטית, תיק אחד נסגר בעילה של "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך הליך". בתיק נוסף הוגש כתב אישום אשר הסתיים בהרשעה ובהשתתף קנס פלילי בגובה 29,200 ש"ח. בתיק השלישי הוטל קנס מינהלי בגובה 5,000 ש"ח.

פעולות החקירה והאכיפה הפלילית בתחום צער בעלי החיים ברפתות מתבססות בעיקר על תלונות שמוגשות לשו"ט. נמצא כי אף שעל פי הערכת גורמי המקצוע בשו"ט מצבן של כ-20% מהרפתות בישראל (כ-130 רפתות) בכל הנוגע לרווחת בעלי החיים הוא חמור ביותר, התקיימו בשנים 2017 - 2021 רק שבע חקירות שהובילו להגשת תביעה פלילית אחת ולהליך אכיפה מינהלי נוסף, ואף זאת רק בעקבות 28 התלונות שהוגשו ולא בעקבות פעולה יזומה של השו"ט. היקף התשלומים לרפתות הוא כ-3 מיליארד ש"ח לשנה, ולעומת זאת בשנים 2017 - 2021 הוטל רק קנס פלילי אחד בסך 29,200 ש"ח. נתונים אלו משקפים אכיפה חסרה לנוכח המצב הקיים.

מוצע כי השו"ט ינקוט פעולות יזומות ונרחבות יותר לאיתור הפרות של חוק צער בעלי חיים ברפתות. עליו לוודא שבתוכנית המבדקים השנתית שיגבש יינתן מענה הולם לסוגיה זו ותוגבר ההרתעה. כאמור להלן, התקנת תקנות להבטחת רווחת פרות ועגלים יכולה לתרום גם כן להגברת פעולות האכיפה ולמיגור התופעה של רווחת בעלי חיים לקויה ברפתות.

שה"ם

לשה"ם צוות מדריכים האמונים על הדרכת יצרנים במשקים לשם שיפור רווחיות הרפת ויעילותה. מדריכי שה"ם, הפועלים בכל רחבי הארץ, מבקרים ברפתות המעוניינות בכך, ונחשפים מעת לעת לליקויים. במסגרת מילוי תפקידם, הם עוסקים גם בהדרכת הרפתנים בכל הקשור לשיפור תנאי הרווחה של בעלי חיים יצרניים¹⁸⁹ ומסייעים בתיקון הליקויים שנתגלו.

עם זאת, עבודת המדריכים נעשית בשיתוף החקלאים, וככלל שה"ם אינו מעביר את המידע ביחס לליקויים לשו"ט או לפיצו"ח. נמסר משה"ם כי אם הניסיונות להדרכה ולהסברה בכל הקשור לתיקון הליקויים ברפתות, לא יישאו פרי, אזי יועבר הנושא לטיפול השו"ט. עם זאת, לדידם, עד כה לא נמצא שום מקרה שהצדיק זאת.

עלה כי בשנים האחרונות שה"ם לא דיווח על שום ליקוי לשו"ט או לפיצו"ח, על אף ההערכה שבשיעור לא מבוטל של רפתות המצב של רווחת בעלי החיים הוא חמור. הדבר מעלה חשש כי הליקויים שימצא שה"ם לא יתוקנו, וכי בעלי החיים יוסיפו לסבול.

מוצע כי שה"ם, בשיתוף השו"ט, יבחנו כיצד אפשר לעקוב אחר תיקון ליקויים חמורים, כל שכן בהתרחש ליקויים חוזרים ונשנים, ולוודא כי הם מתוקנים, בלי לפגוע בשיתוף הפעולה בין שה"ם לבעלי הרפתות. עוד מומלץ כי השו"ט והפיצו"ח יעדכנו את שה"ם בליקויים שמצאו לשם הדרכת בעלי הרפתות בדבר תיקון הליקויים כנדרש.

מאל"ה

מאל"ה עוסקת בין היתר בכתיבה ובעריכה של נוהלי עבודה מקצועיים מומלצים בנושא רווחת בעלי חיים¹⁹⁰. נוסף על כך למאל"ה צוות מדריכים המלווים יצרנים במשקים, בעיקר בנושאים של ממשק הרפתן עם מערכות החליבה ותקינותן. גם שירותי מדריכי מאל"ה הם וולונטריים ונועדו לסייע לרפתן לשפר את איכות החלב המיוצר ברפת¹⁹¹.

תוכנית העבודה של מאל"ה לשנת 2021 כללה גם הגברת מעורבות של צוות המדריכים בנושא של רווחת בעלי חיים. בסיכום מאל"ה לשנת 2020 נכתב כי "התערבותם המהירה והמקצועית [של מדריכי מאל"ה], קידמה את... רווחתן של הפרות¹⁹²". עם זאת, נוהלי העבודה של מדריכי מאל"ה אינם כוללים ביצוע ביקורת בנושא רווחת בעלי חיים. יצוין כי מאל"ה מסרה שבמקרים המתאימים היא מעבירה בעל פה את המידע לשו"ט, ולאחר התערבותה אף נסגרה רפת אחת שנמצאו בה ליקויים בתחום רווחת בעלי החיים, אך אינה מעבירה מידע לפיצו"ח.

עלה כי אין הסדרה בדבר מתכונת הדיווח של מדריכי מאל"ה על ליקויים שנחשפו אליהם בעניין רווחת בעלי חיים ברפתות.

189 משרד החקלאות, "יעדי עבודה לשנת 2021".

190 לדוגמה מועצת החלב, "עקרונות בסיסיים החייבים להתקיים במטרה לשמור על רווחת בעלי החיים";

ראו גם מועצת החלב, סיכום פעילות מאל"ה 2020.

191 על ידי הפחתת ספירת התאים הסומטיים וספירת חיידקים כללית.

192 מועצת החלב, "סיכום פעילות מאל"ה שנת 2020".



מוצע כי מאל"ה בשיתוף השו"ט יבחנו דרכים להסדרת הדיווח על הליקויים, כל שכן בהתרחש ליקויים חוזרים ונשנים, בלי לפגוע בשיתוף הפעולה בין מאל"ה לבעלי הרפתות זאת כדי לתרום לתיקונם.

בתשובתה מסרה מועצת החלב כי אם המדריכים מזהים ליקויים ברפת, הרפתן מתבקש לתקנם. כאשר מדובר בליקויים חמורים ומהותיים, הדבר מדווח לשו"ט באמצעות הלשכות הווטרינריות שכן מאל"ה אינו הגורם המוסמך לפקח על הרפתות. מועצת החלב הוסיפה כי חשוב שמאל"ה תמשיך לשמש גורם ממליץ ולא מפקח לצורך שמירה על המעמד המקצועי של מאל"ה מול הרפתנים.



מהאמור לעיל עולה כי השו"ט, הפיצו"ח, שה"ם, ומאל"ה מבצעים, כל אחד במסגרת סמכותו, פיקוח על רווחת בעלי החיים או הדרכה של בעלי הרפתות בתחום זה. במהלך פעולות אלו כל יחידה צוברת היכרות עם הענף ועם הרפתות שבהן נדרשים שיפורים בתחום זה. שיתוף פעולה בין היחידות השונות עשוי לסייע לגיבוש תמונת מצב שלמה בנושא רווחת בעלי חיים וכן לתרום לקידום הנושא בכללותו.

מוצע כי משרד החקלאות ומועצת החלב יפעלו לקידום שיתוף פעולה בין השו"ט והפיצו"ח לבין שה"ם ומאל"ה, כדי להבטיח טיפול בליקויים הקיימים ברפתות בתחום רווחת בעלי החיים. הדבר עשוי לסייע בקידום רווחת בעלי חיים ברפתות ובאופן ספציפי - בטיפול במקרים של הפרות של חוק צער בעלי חיים.

התקנת תקנות צער בעלי חיים בנושא רפתות חלב

על פי חוק צער בעלי חיים שר החקלאות מוסמך להתקין תקנות לעניין תנאי ההחזקה של בעלי חיים. החוק נוקט בלשון "השר... רשאי... להתקין תקנות", אולם בהתאם לפסיקה¹⁹³ אם לא מופעלת סמכות צריכים להיות שיקולים סבירים לכך. במהלך השנים הותקנו תקנות מכוח החוק בנושא גידול חזירים, תרנגולות מטילות ועוד. בשנת 2006 הותקנו תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה של עגלי חלב), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות עגלי חלב), ובהן נקבעו תנאי ההחזקה של עגלי חלב¹⁹⁴. לדוגמה, נקבעו בתקנות דרישות הזנה מינימליות וכן נקבעו מידות מינימום לתאים שבהם מוחזקים העגלים¹⁹⁵. תקנות עגלי חלב אינן חלות על כל הרפתות שמחזיקים בהן עגלים אלא על רפתות שבהן מגודלים עגלים לצורך ייצור בשר. כאמור לעיל, באיחוד האירופי רווחת בעלי חיים מוסדרת מכוח דירקטיבה. בשנת 2008 נכנסה לתוקפה

193 בג"ץ 297/82 **ברגר ואח' נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.6.83) לפיו רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות, ולהראות כי החלטתה נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות, הפליה וכיזא באלה.

194 תקנה 1 לתקנות עגלי חלב קובעת כי "עגל חלב" הוא עגל שמגודל לצורך ייצור בשר, והוא מוחזק במזון שבסיסו חלב או תחליפי חלב.

195 בתקנה 3 לתקנות עגלי חלב נקבע כי תאי ההחזקה לא יפחתו מ-1.5 מ"ר לכל עגל שמשקלו אינו עולה על 150 קילוגרם; 1.8 מ"ר לכל עגל שמשקלו בין 150 קילוגרם ל-220 קילוגרם; 2 מ"ר לכל עגל שמשקלו מעל 220 קילוגרם. יצוין, שהמידות בתקנות עגלי חלב מיטיבות עם העגלים ביחס לתקנות האירופיות. ראו:

The Council of the European Union, Council directive 2008/119/EC - Laying down minimum standards for the protection of calves (18.12.08) Article 3.

דירקטיבה ייעודית בנושא רווחת עגלים¹⁹⁶ הקובעת כללים בנוגע להחזקת עגלים ברפתות. בארה"ב אין הסדרה חוקית ברמה הפדרלית של סוגיית צער בעלי חיים ברפתות, ובמרבית המדינות בארה"ב גם אין הסדרה ברמה המדינתית בנושא זה. גם בקנדה אין הסדרה חוקית ברמה הפדרלית של סוגיית צער בעלי חיים, אך בשש (מתוך עשר) פרובינציות התקינו קוד התנהגות לטיפול בבעלי חיים¹⁹⁷.

ביוני 2008 מינה שר החקלאות "ועדת בדיקה לבחינת התנהלות יחידת השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה אשר במשרד החקלאות ופיתוח הכפר" (להלן - ועדת זיילר). בדוח שהגישה ועדת זיילר למנכ"ל משרד החקלאות בשנת 2010, נמתחה ביקורת על תפקוד השו"ט וכן על אי-התקנת תקנות בנושא צער בעלי חיים. על פי דוח ועדת זיילר, מאז חוקק חוק צער בעלי חיים בשנת 1994 הותקנו תקנות בשישה נושאים בלבד¹⁹⁸, ואילו התקנתן של תקנות אחרות וחשובות, שאמורות לצקת תוכן לחוק, מתעכבת זה שנים ארוכות. גם מבקר המדינה, בדוח שפרסם בשנת 2014, העיר למשרד החקלאות כי עיכוב ממושך של ביצוע עבודת המטה הדרושה להסדרה חוקית של נושא צער בעלי חיים - אינו ראוי. נושא זה הוא בעל חשיבות ציבורית ועל המשרד לפעול להשלמת עבודת המטה האמורה ולקבוע לכך במידת האפשר לוח זמנים¹⁹⁹.

בשנת 2010 פרסמה מועצת החלב מדריך לרווחת בעלי חיים ברפתות ובדירי חלב ועדכנה אותו מדי פעם²⁰⁰. במדריך מוצעות דרכים לטיפול בבעלי חיים ברפת חלב ולאחזקה נאותה שלהן. עם זאת, מדריך זה הוא המלצה בלבד ואיננו בגדר נורמה מחייבת. כמו כן פרסמה מועצת החלב אמנה לרווחת חיות משק, שעניינה הצהרת בעל הרפת בדבר שמירה על רווחת בעלי החיים ברפת. לאמנה מצורף טופס לביקורת עצמית לנושא רווחת בעלי חיים ברפת, אך גם אמנה זו היא וולנטרית ואין לה תוקף משפטי מחייב.

בשנת 2013, בעקבות פרסומים באמצעי התקשורת בדבר הפרות חוק צער בעלי חיים ברפתות חלב, פעל משרד החקלאות לתיקון תקנות עגלי חלב כך שיחולו על כלל סוגי העגלים. כמו כן הקים משרד החקלאות פורום מקצועי לרווחת הבקר, והוא משותף לאנשי מקצוע בתחום ולעמותות למען בעלי חיים. הפורום נועד ליצור קבוצת עבודה ודיון בסוגיות ובבעיות שונות הקשורות ברווחת הבקר במטרה לגבש המלצות מושכלות ומקצועיות לחקיקה ולהנחיות מקצועיות, בכלל זה התקנת תקנות ביחס לכלל העגלים.

בשנת 2016 פרסם משרד החקלאות טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול עגלים לצרכים חקלאיים), התשע"ו-2016 להערות הציבור (להלן - טיוטת תקנות עגלים). להבדיל מתקנות עגלי חלב, טיוטת תקנות העגלים מיועדת לחול על כל העגלים ללא הבחנה במטרת גידולם. בטיוטת התקנות נקבעו תנאים בסיסיים להחזקת עגלים כדי לצמצם את הפגיעה ברווחתם, כגון מרחב מחיה מינימלי, תנאי הזנה מינימליים וכן איסור מפורש על שימוש בכוח כנגד העגל.

196 Council Directive 2008/119/EC.

197 לסקירה של חקיקה בנושא רווחת בעלי חיים ראו באתר ארגון: Animal Protection Index (API).

198 מאז 2010 הותקנו ארבע תקנות נוספות, כך שסך התקנות שהותקנו במועד הביקורת היה עשר תקנות.

199 מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "הפיקוח על מוצרי מזון מן החי", עמ' 999.

200 מועצת החלב, מדריך לרווחת בעלי חיים ברפתות ובדירי חלב (מהדורה שלישית 2016).



אגף רווחת בעלי חיים בשירותים הווטרינריים מסר למשרד מבקר המדינה כי התהליך של התקנת התקנות שיסדירו את החזקת העגלים הופסק בשל מחסור בכוח אדם באגף ובשל הצורך לתעדף משימות דחופות ומורכבות יותר. עוד נמסר כי נוכח העובדה שחלפו שש שנים מאז פרסום הטייטה להערות הציבור, בכוונת משרד החקלאות לשוב ולהפיץ את טיוטת תקנות העגלים להערות הציבור.

יצוין כי גם בהיעדר תקנות ייעודיות בנושא רפתות חלב ובהיעדר איסור פרטני המתייחס לאותן נסיבות המעלות חשש להפרת חוק צער בעלי חיים ברפת, הרפתנים מחויבים להוראות החוק הכלליות של חוק צער בעלי חיים²⁰¹.

עלה כי משנת 2016 לא קודם הליך התקנת תקנות שיקנו למשרד החקלאות סמכות אכיפה בנוגע לרווחת בעלי החיים ברפתות - עגלים ופרות. בהיעדר תקנות ייעודיות לנושא רווחת בקר לחלב, אין למשרד החקלאות הסמכות לאכוף נורמות ספציפיות על ענף החלב, ולכן האכיפה של חוק צער בעלי חיים בענף רפתות החלב היא מוגבלת, גם כאשר עולים ממצאים בעייתיים במבדקים שהמשרד מבצע, למשל בנושא תמותת עגלים גבוהה וצפיפות.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי העבודה בנושא תקנות צער בעלי חיים (גידול עגלים) נמצאת בשלב מתקדם. המשרד הוסיף כי עקב הזמן שחלף מאז פרסום טיוטת תקנות העגלים, נדרשת הפצה מחודשת של התקנות בקרב הציבור לקבלת הערותיו.

חוק צער בעלי חיים נחקק בשנת 1994, לפני כמעט 30 שנה. הליך התקנת תקנות שיבטיחו את רווחת העגלים ברפתות חלב נמשך זה כעשור ולא הסתיים. כמו כן משרד החקלאות לא קידם התקנת תקנות להבטחת רווחת הפרות המניבות. במצב דברים זה משרד החקלאות נעדר כלים יעילים לאכוף נורמות רוחביות על ענף החלב. מומלץ שמשרד החקלאות יפעל להשלים את הליך התקנת התקנות שיכולות לסייע לקידום רווחת הבקר בענף ייצור החלב.

201 רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ ואח' פ"ד נא(3) 832, 847 (1997).

סיכום

חלב ומוצריו הם מקור אספקה עיקרי לחלבון מן החי ולסידן בתזונה הישראלית הממוצעת. ענף החלב בישראל הוא ייחודי בהשוואה לעולם וכן בהשוואה לענפי מזון אחרים בישראל (למעט ענף ההטלה), שכן על פי הוראות הדין המדינה מתכננת אותו ומפקחת עליו בכל שלבי שרשרת הייצור - היא קובעת את ההיקף הכולל של ייצור החלב, את חלוקת מכסות הייצור לרפתנים, את המחיר שהמחלבות משלמות לרפתנים לליטר חלב גולמי, את היקף היבוא הפטור ממכס של מוצרי חלב ואת המחיר הסופי לצרכן של מוצרי החלב המפוקחים. עם זאת, כיום, למעט מדינת ישראל, המדינה היחידה שבה קיימת אסדרה מדינתית של ענף החלב בכל שרשרת הייצור היא קנדה (אך יצוין כי בקנדה אין פיקוח על מחיר מוצרי החלב לצרכן). למחיר החלב הגולמי השפעה ישירה על מחיר מוצרי החלב לצרכן הישראלי ועל יוקר המחייה בישראל.

אסדרת המדינה בעניין פעילות הענף נועדה להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו במחיר נאות לצד שמירה על רווחת בעלי החיים. מממצאי דוח זה עולים ליקויים באסדרת המדינה בעניין פעילות הייצור בענף:

1. לעניין הבטחת האספקה הסדירה - למועצת החלב חסרות סמכויות שיאפשרו לה להורות על ויסות חלב גולמי בין המחלבות, באופן שיובטח הייצור של חלב ומוצרי חלב בסיסיים ולא יהיה מחסור בהם.
2. לעניין המחיר - ועדת ההיגוי בסיוע מועצת החלב מקיימת באופן מקצועי סקר רווחיות ענף רפת החלב שעליו מבוסס מחיר החלב הגולמי בישראל. עם זאת, מחיר החלב הגולמי בישראל (62.04 אירו למאה ק"ג חלב) גבוה יותר מהממוצע במדינות האיחוד האירופי (50.17 אירו למאה ק"ג חלב). כמו כן, חישוב מחיר החלב הגולמי לרפתות משקלל את נתונין של הרפתות המשפחתיות בישראל שהן הפסדיות בממוצע לאורך שנים, באופן המעלה את מחיר החלב הגולמי ומשמר את הרווחיות הגבוהה הממוצעת של הרפתות השיתופיות. מעבר למתן תמיכות ישירות רק לרפתנים הזקוקים לכך היה יכול להביא להסדרת עיוות זה, אך זה שנים רבות שמדינת ישראל אינה עומדת בהתחייבויותיה לארגון הסחר העולמי למעבר מתמיכות עקיפות, ובהן תכנון הענף, לתמיכות ישירות. כאמור, על פי אומדני ה-OECD, בשנת 2021 היה שיעור התמיכות העקיפות כ-91% מסך התמיכות בחקלאים בישראל. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD, המסתכם ב-23.1% בלבד.
3. לעניין רווחת בעלי החיים - על פי הערכת גורמי המקצוע במשרד החקלאות, כ-20% מהרפתות בישראל נמצאות במצב חמור מאוד מבחינת רווחת בעלי חיים. עם זאת, בשנים 2017 - 2021 ביצעו השירותים הווטרינריים רק 58 מבדקי רווחת בעלי חיים ברפתות והוטל רק קנס פלילי אחד על רפת. בו בזמן הפיקוח על המצב ברפתות בתחום זה הוא חסר, ולא הותקנו תקנות פרטניות החיוניות למניעת צער בעלי חיים של בעלי החיים ברפת. גם התפרצות מחלת הפה והטלפיים בשנת 2022 הייתה נרחבת בהרבה מכל התפרצות שהתחוללה מאז שנת 2000, והשפיעה על קרוב ל-18,000 פרות.



מוצע כי כל עוד מתקיים בישראל משטר תכנון של ענף החלב, ינתחו משרדי החקלאות והאוצר את הגורמים המשפיעים על עלויות ייצור החלב בישראל ויבחנו את הדרכים לשיפור ההתייעלות בענף ולהפחתת מחיר המטרה באופן שישיע על המחיר הסופי לצרכן של החלב ומוצריו תוך שמירה על איכות החלב. מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו ליישומן של המלצות ה-OECD והמלצות מבקר המדינה משנת 2018 בכל הנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בענף החלב.

כמו כן נדרשות פעולות לצמצום המחסור בחלב בתקופת החגים היהודיים לצד הימנעות ככל האפשר משפיכת חלב. בנוסף, על משרד החקלאות לפעול לשיפור רווחתן של הפרות באמצעות הגברת הפיקוח על המצב ברפתות ובאסדרה חוקית מתאימה.

