

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM



האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

יוקר מוצרי החלב בישראל

מוגש למר אורי אריאל, שר החקלאות ופיתוח הכפר

ומר משה כחלון, שר האוצר

מרצים : ד"ר דרורית פורת-גסנר וד"ר ענבל הקמן

מגיש : דור מאיר

מספר מילים ללא פרק היישום : 3,000

ירושלים,

התשע"ט-2019

תוכן עניינים

3	תמצית מנהלים
4	א. יוקר מוצרי החלב בישראל
7	ב. ענף החלב לבקר בישראל
8	ג. חלופות
9	הסרת התכנון וההגנה על ענף החלב
9	1. ביטוח הכנסה
10	2. תמיכות מנותקות
10	3. פיצויים לפורשים
11	ד. הערכת החלופות
15	ה. המלצת המדיניות
16	ו. יישום
16	יישום "מלמטה למעלה": סיוע לרפתנים פורשים
18	יישום "מלמעלה למטה": הסרת התכנון וההגנה בענף החלב
19	טבלת השחקנים המשפיעים והמעורבים ביישום
22	לו"ז ליישום
24	הערכת היישום והמדיניות המוצעת
25	תרחישים אפשריים ומענים
26	רשימת מקורות
32	נספחים
32	נספח א': ניתוח חוסר היעילות בענף החלב של המועצה הלאומית לכלכלה
34	נספח ב': דעת הגורמים המקצועיים על התכנון וההגנה בענף החלב
38	נספח ג': סוגי תמיכות והשפעתן על ענפי החקלאות
40	נספח ד': רפורמות קודמות בענף החלב בישראל והשפעתן על מחיר החלב
42	נספח ה': טבלת השחקנים לקריטריון הישימות
45	נספח ו': ניתוח עלויות החלופות
48	נספח ז': ניתוח רגישות משקולות הקריטריונים

תמצית מנהלים

מוצרי החלב בישראל יקרים ביחס לעולם, ובצדק פרצה ב-2011 מחאת הקוטג': העלות העודפת של חוסר התחרות בענף החלב ב-2017 מוערכת בכ-4.25 מילארד ש"ח בשנה, או בכ-1,700 ש"ח בשנה למשק בית. 77% מהרפתות היו הפסדיות בממוצע ב-2017, כשב-OECD ובדרגים המקצועיים טוענים שהתכנון הפרטני של ענף החלב וההגנה עליו מפני התחרות העולמית הם גורמים משמעותיים ליוקר מוצרי החלב בישראל. אולם, עד כה לא נעשו צעדים משמעותיים לביטול התכנון וההגנה על הענף, כשגם המתווה שסוכם עליו באוקטובר 2018 לא צפוי להוביל להפחתה משמעותית במחירים. נייר זה מציע מתווה להסרת התכנון וההגנה על ענף החלב, תוך יישום חלופה של פיצוי הולם עבור הרפתנים שיבחרו לפרוש מהענף, ובדומה לנעשה בניו-זילנד. מלבד הפיצוי, החלופה כוללת הדרכה לרפתנים נשארם, מתן שירותי ייעוץ בנוגע לפרישה ותוכניות הסבת מקצוע לפורשים. בנוסף, הנייר כולל תוכניות להתמודדות bottom-up עם קשיים אפשריים ביישום המתווה, דוגמת תוכנית לשכנוע אישי של הרפתנים לתמיכה במתווה, וזאת כלקח מכישלון החלטת הממשלה לביטול התכנון בענף הצאן לחלב.

א. יוקר מוצרי החלב בישראל

ביוני 2011 פרצה בישראל מחאת הקוטג', שהעלתה לסדר היום את העלייה החדה במחיר גבינת הקוטג'.¹ העלייה במחיר גבינת הקוטג' אכן הייתה משמעותית אך היא לא הייתה חריגה ביחס לעלייה במחירי כלל מוצרי החלב. לפי ארגון ה-OECD (טבלה 1.2),² ב-2011 מחירי החלב, הגבינות והביצים בישראל היו גבוהים ב-51% מממוצע ה-OECD, כשפער זה היה הגדול ביותר מבין כלל הקטגוריות שנמדדו בישראל, וגבוה בהרבה מהפער במדינות אחרות:

טבלה מס' 1.2: רמת המחירים במדינות OECD שונות, בהשוואה לרמת המחירים הממוצעת ב-OECD (2011)

קבוצת מוצרים	ישראל	ארה"ב	איחוד אירופי	צרפת	גרמניה	יוון	איטליה	ספרד	בריטניה	קפריסין
צריכה פרטית	106	94	101	112	102	93	104	98	111	92
מזון	116	84	96	107	102	102	110	92	92	108
לחם ודגנים	126	92	96	102	98	112	110	108	81	119
בשר	121	75	113	141	143	106	133	96	105	104
דגים	125	92	90	100	97	104	104	80	80	106
חלב, גבינות וביצים	151	87	95	95	89	125	119	89	96	138
שמנים	140	89	96	94	100	120	99	82	94	113
פירות, ירקות ותפוז	85	93	92	108	99	73	98	90	101	87
מזון אחר	128	85	89	92	85	110	104	93	84	111

הסבר: מבוסס על PPP (Purchasing Power Parity) - סכום הכסף שצריך לשלם במדינות השונות כדי לרכוש סל מוצרים אקוויולנטי, בתנאים למטבע משותף ונרמול לרמת המחירים הממוצעת במדינות ה-OECD

* איחוד האירופי: כולל 28 מדינות.

מקור הנתונים: OECD (<http://www.oecd.org/std/prices/ppp/ppps-2011-benchmark-year.htm>)

ב-2014 מחירי החלב הגבינות והביצים כבר היו גבוהים כבר ב-68% מהמחירים הממוצעים ב-OECD, וב-70-73% ממדינות נבחרות באיחוד האירופי:³

לוח 3 – מדדי מחירי מזון בישראל לעומת המדינות המפותחות (2014, במונחי כוח קנייה)⁴

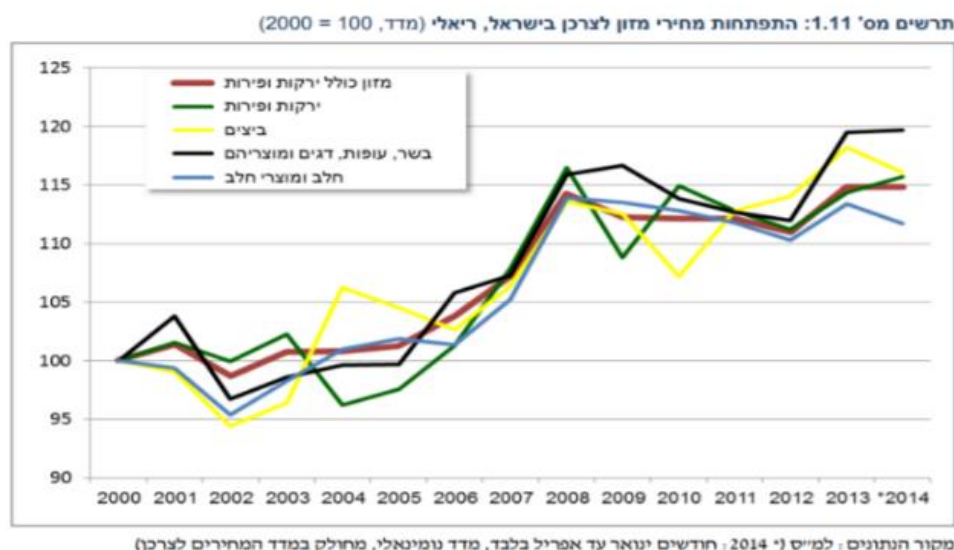
תת-ענף	OECD	EU28	EU19
משקאות קלים	133	132	133
חלב, גבינות וביצים	168	173	170
שמנים	143	143	142
משקאות אלכוהוליים	167	180	192
מזון אחר	144	147	143
לחם ודגנים	135	135	126
דגים	110	111	109
בשר	121	109	100
ירקות ופירות	92	96	90
כלל המזון והמשקאות	125	124	119

¹ מגנזי, אביאל, 14.06.11, 'קוטג' כמו ליטר בנזין: "הגיעו מים עד נפש", אתר ynet, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4081719,00.html>

² צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 23, טבלה 1.2. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

³ הכנסת מרכז המחקר והמידע המחלקה לפיקוח תקציב, 18.12.2018, "ניתוח המגמות במדד מחירי מוצרי המזון בשנים האחרונות ובחינת הגורמים המשפיעים מעודכן", (לוח 3), אתר הכנסת, עמ' 5, https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ecbd146c-1a4d-e811-80dd-00155d0a0b8d/2_ecbd146c-1a4d-e811-80dd-00155d0a0b8d_11_10821.pdf

לפי הלמ"ס, יוקר מוצרי החלב אינו מהווה תופעה זמנית של השנים האחרונות, והעלייה הריאלית במחירי המוצרים הללו התרחשה כבר משנות ה-2000 ועוד לפני הסרת הפיקוח על גבינת הקוטג' ב-2008 (תרשים 1.11):⁴



הפגיעה בעודף הצרכן של מוצרי החלב

ענף החלב הוא אחד מענפי המזון הגדולים בישראל, כשסך ההוצאה של צרכנים על מוצרי חלב ב-2015 הסתכמה בכ-10 מיליארד ש"ח, המהווים כ-11.2% מסך ההוצאה המשפחתית על מזון.⁵ לפי המועצה הלאומית לכלכלה, הפער במחירי החלב בין אירופה לישראל, לאחר שקלול מגמות שונות במחירים בישראל ובאירופה, שונות בעלות להזנת הבקר ושונות בשיעורי המע"מ, נאמד בכ-2.5%.⁶ במועצה טוענים כי פער זה נגרם כתוצאה מחוסר יעילות ותחרות לאורך שרשרת הערך בענף החלב, ושניתן להקטין אותו באמצעות שינוי במבנה הענף.⁷ לפי דו"ח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה, שרשרת הערך בענף החלב בנויה ממקטע הרפת (יצרנים), מקטע המחלבה (מעבדים ואורזים) והמקטע הקמעונאי (משווקים), ובכולם קיימת בעיה ברמת התחרות.⁸ השינויים המוצעים בענף בנייר זה נוגעים

⁴ צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קהל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 24, טבלה 1.11.
⁵ המועצה לענף החלב בישראל, 28.11.2017, "מועצת החלב שנתון 2015", חלבי אתר יצרני החלב, עמ' 44-45, 62-63. http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2017/11/PAGES1_80HIGH_NEW_WEB.pdf

⁶ המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט, עמ' 2. <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4dcf-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

⁷ שם.
⁸ משרד הכלכלה והתעשייה, 18.07.2016, "דו"ח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה", אתר gov.il, משרד הכלכלה והתעשייה, עמ' 28-30. https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/food_products_prices_kedmi_report_2012

לשלושת המקטעים. בהערכה שאינה מדויקת אך שמרנית, הם עשויים לצמצם כ-12.5% מהפער במחיר בין ישראל לאירופה,⁹ שמיתרגמים לחיסכון של כ-1.25 מיליארד ש"ח בשנה בסל הקנייה של הציבור, או כ-500 ש"ח למשק בית.¹⁰

הפסדי הרפתות המשפחתיות

מלבד יוקרם של מוצרי החלב בישראל, גם ייצור החלב בישראל מתאפיין בעלות גבוהה שחלקה נובעת מחוסר יעילות בייצור (לניתוח חוסר היעילות בענף, ר' נספח א'). לפי המועצה הלאומית לכלכלה,¹¹ הרפתות במגזר המשפחתי, שאחראיות לכ-40% מסך החלב המיוצר, הפסדיות בממוצע, בעוד שבמגזר השיתופי רובן המוחלט של הרפתות רווחיות. ב-2017 הפסדי הרפתות המשפחתיות נאמדו ב-11.88 ש"ח לליטר חלב משווק. כיוון בשנה זו הרפתות הללו ייצרו 613 מיליון ליטר חלב,¹² ההפסד הכולל לרפתות המשפחתיות נאמד בכ-7 מיליארד ש"ח.¹³ לפיכך, קידום התייעלות במגזר הייצור המשפחתי או פרישה של כחצי מהרפתות הנ"ל כתוצאה מהצעדים המוצעים בנייר זה, יובילו לחיסכון של כ-3 מיליארד ש"ח, או כ-1200 ש"ח בשנה לכל משק בית.¹⁴

בסך הכל, העלות של השארת המגזר הקיים כמות שהוא ואי-ביצוע הרפורמה המוצעת בנייר זה מגיעה לכ-4.25 מיליארד ש"ח בשנה, או כ-1700 ש"ח בשנה לכל משק בית במחירי 2018.¹⁵ מלבד זאת, השינויים המוצעים בנייר זה לענף החלב יקדמו גם את חופש העיסוק של הרפתנים: המגזר הקיים לא מאפשר לרפתנים חדשים להיכנס בחופשיות לשוק ולא מאפשר לרפתנים בשוק להחליט על מספר הרפתות שהם רוצים להפעיל, על כמות החלב שהם מעוניינים לייצר ועל המחיר שבו הם מוכנים למכור את החלב.¹⁶

⁹ ההוצאה על חלב בישראל ב-2015 הייתה 10 מיליארד שקל. נחלק את ההוצאה לכמות ומחיר – כמות תוצר החלב היא 1, והמחיר הוא 10 מיליארד. מדינה ממוצעת באירופה ובגודל של ישראל תייצר גם היא סך תוצר חלב של 1, אבל במחיר נמוך יותר, למשל 5 מיליארד, הנובע, לפי המועצה הלאומית לכלכלה (ר' הערה 6), משוני במגמות במחיר בשנים האחרונות, בעלות הזנת הבקר, במע"מ וברמת התחרות. אם נוסיף את העלויות הישראליות למדינה האירופית אבל נישאר באותה רמת תחרות אירופית, נקבל בהערכה שמרנית שמחיר תוצר החלב האירופי זול ב-25% מהמחיר בישראל, כלומר שווה ל-7.5 מיליארד. בהערכה שאינה מדויקת אך שמרנית, אם השינויים המוצעים בנייר זה יצמצמו רק 50% מהפער ברמת התחרות בין ישראל לאירופה, הם יחסכו $2.5/2 = 1.25$ מיליארד ש"ח. לזאת יש להוסיף כי לפי שנתוני החלב של מועצת החלב של 2015-2017, צריכת החלב גדלה בכל שנה ב-1.0-0.8%, ולכן יתכן שהחיסכון בפועל אף גדול יותר ממה שחושב בהערה זו.

¹⁰ לפי חלוקה של 1.25 מיליארד ₪ במספר המשקי הבית. לפי נתוני הלמ"ס, ב-2016 היו 2.47 מיליון משקי בית בישראל. ר' הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פני החברה בישראל, דוח מס' 10, תמוז תשע"ח, יוני 2018 - דת והגדרה עצמית של מידת דתיות", מאפיינים דמוגרפיים, עמ' 57, תאריך גישה 26.2.2019.

¹¹ המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט, עמ' 2, 7. https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/rep_10/part01_h.pdf

¹² חלבי אתר מועצת החלב, 9.2018, "ירווחיות ענף החלב בשנת 2017, אתר מועצת החלב, עמ' 17, 19. <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-2017.pdf>

¹³ כלל החלב המיוצר נמכר על ידי הרפתנים, גם אם ישנם עודפים, וזאת משום שבחוק תכנון משק החלב (2011) נאסר על שפיקה של עודפי חלב. את העודפים קונים במועצת החלב ומייבשים לאבקה, שנמכרת לאחר מכן במחיר נמוך יותר. ר' כהן, עמירם, 5.6.2012, "100 מיליון ליטר עודפי חלב בשווי 210 מ' שקל הצטברו במחסני מועצת החלב", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/consumer/1.1724222>

¹⁴ החישוב נערך בדומה להערה 10. לעלויות המצוינות לעיל ניתן להוסיף גם את עלות הרגולציה על ענף החלב, שהיא עלות קטנה באופן משמעותי ביחס לעלויות יוקר מוצרי החלב והפסדי הרפתות המשפחתיות. לאחר ביצוע תוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי ב-2017, משרד החקלאות העריך שהעלות הברוקרטית של התכנון הפרטני של הייצור בענף החלב תעלה כ-370,000 ₪, ואילו הצעדים המוצעים בנייר זה עשויים לבטל כליל את עלות זו. העלות הרגולטורית מורכבת מ-364,080 ש"ח עלות בירוקרטית ו-8563 ש"ח עלות בימי המתנה, שמגיעים ממספר מקורות: הקצאת מכסות חלב למגדל חדש, קבלת היתרים לייצור משותף וניוד מכסות. ר' מור, גיא, 26.12.2017, "תכנית משרדית הפחתת הנטל הרגולטורי מכסות יצור חלב", נספח א', אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

¹⁵ החישוב נערך בדומה להערה 10. לעלויות המצוינות לעיל ניתן להוסיף גם את עלות הרגולציה על ענף החלב, שהיא עלות קטנה באופן משמעותי ביחס לעלויות יוקר מוצרי החלב והפסדי הרפתות המשפחתיות. לאחר ביצוע תוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי ב-2017, משרד החקלאות העריך שהעלות הברוקרטית של התכנון הפרטני של הייצור בענף החלב תעלה כ-370,000 ₪, ואילו הצעדים המוצעים בנייר זה עשויים לבטל כליל את עלות זו. העלות הרגולטורית מורכבת מ-364,080 ש"ח עלות בירוקרטית ו-8563 ש"ח עלות בימי המתנה, שמגיעים ממספר מקורות: הקצאת מכסות חלב למגדל חדש, קבלת היתרים לייצור משותף וניוד מכסות. ר' מור, גיא, 26.12.2017, "תכנית משרדית הפחתת הנטל הרגולטורי מכסות יצור חלב", נספח א', אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

¹⁶ המועצה הלאומית לכלכלה, עמ' 3-4. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/regulatory_policy/regulation/Documents/netel_michsot_chalav.pdf

ב. ענף החלב לבקר בישראל

ענף החלב לבקר¹⁷ הוא אחד הענפים הכלכליים היחידים בישראל שמתוכנן על ידי הממשלה לאורך כל שרשרת הערך:¹⁸ סך ייצור החלב השנתי נקבע על ידי שר החקלאות, מכסות הייצור לרפתות נקבעות באמצעות ועדה, יש איסור דה-פקטו להקים רפתות, מחירי החלב הגולמי ומוצרי החלב הסופיים נקבעים על ידי משרדי האוצר והחקלאות, ומכסי מגן גבוהים על מוצרי החלב נקבעים על ידי שר האוצר.¹⁹ ישנה הסכמה גורפת בקרב המומחים כי התכנון הפרטני של שוק החלב בישראל, החריג בהיקפו בהשוואה עולמית,²⁰ כמו גם ההגנה המכסית, גורמים לעליית מחירי החלב באמצעות: היעדר תחרות, פגיעה במנגנון ההקצאה של השוק ופגיעה בתמריצים להתייעלות של יצרני החלב (לניתוח חוסר היעילות בשוק החלב, ר' נספח א'). לדעה זו שותפים מומחים מארגון ה-OECD, משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד החקלאות, משרד מבקר המדינה, מרכז המחקר של הכנסת, המכון הישראלי לתכנון כלכלי, חברי הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) וחברי צוות החלב בועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק המזון והצריכה (ר' נספח ב).²¹

המגמה הרווחת בענפי החלב במדינות המפותחות היא של הפחתת התכנון וההגנה והחלפתם בתמיכה כספית ישירה לרפתן, קבועה או חד-פעמית²² (לפירוט על סוגי התמיכות, ר' נספח ג'). מחקרים מראים כי המעבר באיחוד האירופי לתמיכות ישירות הוביל לירידה במחירי החלב הגולמי,²³ הסרת הרגולציה בענף החלב האוסטרלי הביאה לירידת מחירים,²⁴ ביטול הרגולציה בניו זילנד הביאה להתייעלות גדולה מאוד בייצור,²⁵ ואילו מועצות החלב בעולם שמתכננות את השוק בדומה לישראל גורמות תדיר לעלייה במחיר לצרכן.²⁶

ב-2013 התקבלה בישראל החלטת ממשלה להקמת צוות לבחינת מעבר לתמיכות ישירות.²⁷ עבודת הצוות העלתה כי יש לבטל בהדרגה את משטר המכסות וההגנה בענף הצאן לחלב, אך נמנעה במכוון מעיסוק בענף הבקר לחלב, כיוון שהיה

¹⁷ ענף הבקר לחלב נמצא במוקד העיסוק של נייר זה כיוון שהוא מספק כ-98% מהחלב הגולמי בישראל, ומכאן שיוקר מוצרי החלב מושפע בעיקר מענף זה. ר' רשות הגבלים עסקיים, 12.1.2017, "הגדרת שווקים באמצעות מודלים אקונומטריים של ביקוש", אתר הרשות להגבלים עסקיים, עמ' 31. <http://www.antitrust.gov.il/files/34421/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%90%D7%A7%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>

עם זאת, גם ענף הצאן לחלב הוא ענף מתוכנן, ובענף התקבלה החלטת ממשלה להסרת התכנון שתהיה התייחסות אליה בהמשך.

¹⁸ גם ענף הביצים בישראל הוא ענף מתוכנן, וכאמור לעיל גם הוא מתאפיין במחירים גבוהים ביחס לעולם.

¹⁹ המועצה הלאומית לכלכלה, עמ' 3-4.

²⁰ קנדה היא יוצאת דופן נוספת בעולם ברמת התכנון של השוק, וגם בה מחיר החלב גבוה מאוד ביחס לשאר המדינות (ר' נספח ד').

²¹ ישנה הסכמה בקרב המומחים גם על בעיית ריכוזיות גבוהה והיעדר תחרות במגזר הקמעונאי שאינה נידונה בנייר זה כיוון שהיא נובעת מגורמים שאינם קשורים פרטנית לשוק החלב, כיוון שהיא משפיעה על כלל מחירי המזון ולא רק מחירי מוצרי החלב, וכיוון שנעשו כבר צעדים כדי לתקנם, דוגמת חקיקת "חוק המזון".

ר' חוק המזון, רשות התחרות, תאריך כניסה: 27.2.2019. <http://www.antitrust.gov.il/subject/188.aspx>

²² ד"ר קהל, יעל, 11.2011, "מדיניות ממשלתית בענף החלב בעולם", אתר משרד החקלאות, עמ' 7-9.

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2011/documents/Pres%20Milk%20Policy%2011_2011%20publish.pdf

²³ צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קהל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 71. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

²⁴ Economic Briefing Report ¼ (2000), "Deregulation of the Australian Dairy Industry", The University of Adelaide, pp. 1. <https://www.adelaide.edu.au/saces/docs/issues-papers/deregulation-dairy-industry.pdf>

²⁵ IUF Dairy Division, 23.10.2011, "New Zealand Dairy Industry", pp. 6. <http://cms.iuf.org/sites/cms.iuf.org/files/New%20Zealand%20Dairy%20Industry.pdf>

²⁶ בקנדה התכנון הוא גם ברמה של מכסות ייצור, בדומה לישראל:

Dumais, M. (2012). "The Negative Consequences of Agricultural Marketing Boards", Montreal Economic Institute, pp. 14. http://www.iedm.org/files/cahier0912_en.pdf

בסוואזילנד התכנון הוא יותר ברמה של קביעת מחירים על ידי הממשלה, שגם מתרחשת בישראל:

Dlamini Thembenzenzi, Mohammed Mangaliso & Sacolo Thabo (2017), "Assessing the Impact of National Marketing Boards on Consumers and Producers' Welfare", Swaziland Economic Policy Analysis and Research Centre, pp. 2. <http://www.separc.co.sz/wp-content/uploads/2018/04/National-Marketing-Boards.pdf>

²⁷ משרד ראש הממשלה, החלטות ממשלה, 13.05.2013, "שיפור וייעול במבנה התמיכות בענף החקלאות מספר החלטה: 159", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2013_des159

בעיצומה של רפורמה.²⁸ ב-2016 כבר הסכימו במשרדי האוצר והחקלאות כי יש לבטל את התכנון בענפי החלב והביצים.²⁹ ב-2012, 2014 ו-2018 נחתמו הסכמים בענף החלב שמטרת כולם הייתה הוזלת של המחיר לצרכן על ידי שיפור יעילות הייצור,³⁰ באמצעות ביצוע שינויים מדודים בפרמטרים של התכנון וההגנה על ענף החלב (לפירוט על שלוש הרפורמות ותוצאותיהן ר' נספח ד'). אף אחד מההסכמים לא כלל הסרה משמעותית של התכנון וההגנה בענף, וזאת למרות שרוב הגורמים המקצועיים סבורים כאמור שהם גורמים ליוקר המוצרים בענף (ר' נספח ב').

ג. חלופות

מכל האמור, הפתרון להיעדר התחרות בענף החלב בישראל צריך לכלול בראש ובראשונה את הסרת התכנון וההגנה על ענף החלב, שתשנה את מבנה ענף החלב בישראל בהתאם להמלצת הגורמים המקצועיים והחלטות הדרגים הפוליטיים. שרי האוצר והחקלאות הנוכחיים כבר ניסו לקדם את המהלך,³¹ ובהתאחדות החקלאים הביעו הסכמה עקרונית למהלך בכפוף לפיצוי הולם.³² עם זאת, פתרון top-down של החלטות ממשלה עצמאיות ותיקוני חקיקה כבר הוכח כלא-ישים במקרה של ההחלטה לביטול התכנון בענף הצאן לחלב ב-2015.³³ לפי מבקר המדינה, ההחלטה "לא הבשילה לכדי ביצוע תיקוני החקיקה הנדרשים ליישומה, בין היתר עקב אי-הסכמות בין משרדי האוצר והחקלאות לבין נציגי החקלאים",³⁴ וזאת למרות שהיא כללה פיצויים לרפתנים של עד 65 מלש"ח. בנוסף, ניסיונות למהלכים חד-צדדיים בענף החלב לבקר נתקלו בהתנגדויות רמות.³⁵ לפיכך, מלבד חלופה הולמת לפיצוי ותמיכה ברפתנים, הנייר יכול גם שילוב של לוגיקת יישום bottom-up במסגרתה נציגי משרד החקלאות יפגשו באופן בלתי-אמצעי עם הרפתנים וינסו להשיג את תמיכתם ברפורמה, באופן שיאפשר חתימה על הסכם שמקובל על כלל הצדדים וימנע את "תקיעת" הרפורמה. כעת נפרט על הסרת התכנון וההגנה על הענף ונדון בשלוש חלופות אפשריות לסיוע לרפתנים, ממשפחת מדיניות הסובסידיות והמענקים.³⁶ חלופות אלה יצמצמו את הפגיעה ברפתנים ויפצו אותם על הסרת התכנון וההגנה בענף. בהמשך הנייר נעסוק בלוגיקת היישום של החלופות.

²⁸ מבקר המדינה, 8.5.2018, "משרד החקלאות ופיתוח הכפר תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", אתר מבקר המדינה, עמ' 890, לוח 2. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf

²⁹ קורן, אורה, 21.2.2016, "רפורמה היסטורית: תמיכה ישירה בחקלאים במיליארדים, יבוטלו מכסים ומועצות הייצור", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/news/1.2858165>

³⁰ מבקר המדינה, 8.5.2018, "משרד החקלאות ופיתוח הכפר תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", אתר מבקר המדינה, עמ' 870-871. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf

³¹ קורן, אורה, 21.2.2016, "רפורמה היסטורית: תמיכה ישירה בחקלאים במיליארדים, יבוטלו מכסים ומועצות הייצור", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/news/1.2858165>

³² קורן, אורה, 23.2.2016, "הרפורמה ביבוא: החקלאים דורשים 3 מיליארד שקל בשנה עבור ביטול המכסים", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/news/macro/1.2859711>

³³ משרד ראש הממשלה, 5.8.2015, "ביטול התכנון בענף הצאן - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מספר החלטה: 339", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_des339

³⁴ מבקר המדינה, 8.5.2018, "משרד החקלאות ופיתוח הכפר תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", אתר מבקר המדינה, עמ' 890, לוח 2. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf

³⁵ מערכת AKOL, 16.4.2016, "ענף על הכוונת בעקבות כוונת משרדי האוצר והחקלאות לבטל את מכסות החלב", אתר AKOL - Agricultural Knowledge On-line. <https://akol.co.il/icbaapp/articles/0380/380.2016.05.pdf>

³⁶ Bardach, Eugene, and Eric M. Patashnik. A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. CQ press, 2015, Appendix B, pp.147.

הסרת התכנון וההגנה על ענף החלב

ההסרה תתבצע באמצעות החלטות ממשלתיות ותיקוני חקיקה: שרי האוצר והחקלאות יקדמו החלטה לביטול התכנון בענף החלב לבקר בועדת השרים לענייני חברה וכלכלה,³⁷ חוק תכנון משק החלב (תשע"א-2011) יתוקן על ידי שני השרים כך שיבוטלו התכנון של הייצור, העיבוד והשיווק בענף,³⁸ שני השרים גם יבטלו את צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים), התשע"ו-2016, ושר האוצר יתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017, כך שבמהלך שלוש שנים, בכל שנה ירדו שיעורי המכסים ביבוא מוצרי 18 מוצרי חלב ב-1/3. זמן היישום הצפוי לשלב זה הוא שלוש שנים לכלל הביטולים,³⁹ שיאפשרו הסתגלות והכנה מראש של הרפתנים לתנאים החדשים בענף.

חלופות לתמיכה וסיוע לרפתנים

במקביל להסרת התכנון וההגנה על ענף החלב, תיושם אחת מהחלופות הבאות:

1. **ביטוח הכנסה -** ביטוח קבוע לרפתנים על הפער מינימאלי בין המחיר לעלות החלב בהשראת המודל האמריקאי ומודל agrostability הקנדי,⁴⁰ ביטוח החיטה בישראל,⁴¹ ביטוח הפדיון של כביש חוצה ישראל,⁴² ועבודתם של פרופ' פינקלשטיין ואחרים מהפקולטה לחקלאות באוניברסיטה העברית.⁴³
- החלופה כוללת תשלום פיצוי לרפתנים בעקבות אובדן הכנסה זמני, שיכול להגיע הן כתוצאה מירידה בתנובת הפרות והן כתוצאה מירידה במחיר לצרכן. מדובר בכלי לניהול סיכונים של הרפתן, שיקטין את חוסר הוודאות של הרפתנים על ידי מתן רשת ביטחון המפצה את הרפתן בעת הצורך. בפועל, יורחב הכיסוי הביטוחי העומד היום לרשות החקלאים באמצעות החברה הממשלתית קנט - הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות,⁴⁴ דוגמת הביטוח לבקר לחלב ברפתות.⁴⁵ הביטוח המורחב יתנהל בהתאם לכללי ארגון הסחר העולמי.⁴⁶ חברת קנט תפעיל את הביטוח תחת התנאי הבא: אם ההכנסה של הרפתן בשנה הנוכחית נמוכה מ 70% מהממוצע "האולימפי",⁴⁷ מתקיים התנאי לקבלת הפיצוי. הפיצוי שהרפתן יקבל

³⁷ התכנון וההגנה בענף הצאן לחלב יתבצעו בהשראה מההחלטה על ביטול התכנון בענף הצאן. ר' משרד ראש הממשלה, 5.8.2015, "ביטול התכנון בענף הצאן - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מספר החלטה: 339", אתר משרד ראש הממשלה.
https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_des339

³⁸ עם זאת, החוק משיך להסמיך את מועצת החלב לבצע מחקרים, הדרכות מקצועיות, ביטוח מקנה, עידוד של צריכת חלב ותמיכה בארגונים היציגים. ³⁹ לפירוט לגבי מבנה הביטולים. ר' את פרק היישום.

⁴⁰ צוק-בר אורי, הרשקוביץ רונן, ד"ר חלל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 51-54. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

Haj Yehia Muamar & Kachel Yael, 30.5.2016, "Public Support to Revenue Insurance and Income Safety Nets", Ministry of Agriculture and Rural Development.

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/PublishingImages/Pages/agrisupport/Public%20Support%20to%20Revenue%20Insurance%20and%20Income%20Safety%20Nets.pdf

⁴² חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, 3.7.2014, "נספח III – קביעת האגרה ופרטי הסיוע הממשלתי", אתר חברת כביש חוצה ישראל. <http://www.hozerisrael.co.il/download/files/A09D7%A09D7%A4A1D7%A4D7%97%20III.pdf>

[illegible]

[99% D7% 98% D7% 95% D7% 97% 20% D7% 6% 94% D7% 9% A0% D7% A1% D7% 94% 20% D7% 9B% D7% AA% D7% 97% D7% 9C% D7% 99% D7%](#)

<http://www.kanot.co.il/Content.aspx?id=101> 18.6.2019 אפרת הוט, תאריך כניסה: "פלחמה" נושיו"מ בתסלולות נושיו"מ

⁴⁵ קנט – קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ, "פצחיה", אתר קנט, תאריך כתיבה: 18.6.2019, <http://www.kanat.co.il/Content.aspx?id=101>.

46. תנאי ארגון הסחר העולמי הם כדלקמן: ביטול רעל על הכנסות מחקלאות, תוך התחשבות בהכנסה ב

⁴⁷ ממוצע הכנסות של שלוש מתוך חמש שנים, ללא שיאים.

בשנה הרלוונטית הוא 70% מההפרש בין הממוצע "האולימפי" של השנים הקודמות והכנסה בשנה הרלוונטית. כלל הרפתנים המוכרים להתאחדות מגדלי הבקר יבוטחו אוטומטית על ידי קנט בהתאם לדיווחי ההכנסה שנאספים כבר היום במסגרת מפקד העובדים הזרים של משרד החקלאות. אם רפת אינה מעסיקה עובדים זרים, תוגש בקשת מידע לרשות המיסים. הנתונים יאספו והתמיכות, שהם פרמיות הביטוח, יאושרו ע"י ועדת תמיכות במשרד החקלאות המורכבת מחמישה חברים: שני נציגי משרד החקלאות, נציג משרד האוצר, נציג משרד הכלכלה ונציג חשב משרד החקלאות, ויו"ר הוועדה שיהיה סמנכ"ל להשקעות ומימון במשרד החקלאות.⁴⁸ הוועדה תאשר את הפרמיות, שיעברו בצורה של התקשרות עם ספק יחיד, בדומה לנעשה כיום עם קנ"ט בהקשר של ביטוחי אסונות טבע.⁴⁹ זמן יישום החלופה מוערך בכשנה ליישום הביטוח, ושנתיים תקופת הסתגלות לרפתנים.

2. **תמיכות מנותקות**⁵⁰ - סובסידיות קבועות לרפתנים שאינן מבוססות על ייצור ושתואמות את קידום מטרות משרד החקלאות,⁵¹ בדומה למודל CAP האירופי⁵² והמודל האמריקאי לתמיכה סביבתית.⁵³ החלופה כוללת תשלומי תמיכה קבועים לרפתנים לכל דונם שטח חקלאי שמוחזק בתנאים חקלאיים וסביבתיים טובים, שיקבעו בהתאם למטרות משרד החקלאות.⁵⁴ כלל הרפתנים המוכרים להתאחדות מגדלי הבקר יקבלו אוטומטית את התמיכה לפי גודל השטח החקלאי שרשום במרשם המקרקעין. הנתונים יאספו והתמיכות יאושרו ע"י ועדת תמיכות במשרד החקלאות.⁵⁵ לאחר אישור התמיכות תצא התחייבות כספית קבועה בחתימת מורשי החתימה של משרד החקלאות. רפתנים חדשים יספקו את המסמכים הנדרשים לתהליך.⁵⁶ תנאי השטח החקלאי יפוקחו על ידי המחלקה לפיקוח מוצרים מהחי במשרד החקלאות, ובמקרה הצורך ישללו תמיכות. זמן יישום החלופה מוערך בשנה לבדיקה ואישור של כלל הרפתנים, ושנתיים לתקופת הסתגלות לרפתנים.

3. **פיצויים לפורשים** - חד פעמיים, בהתאם למודל הניו-זילנדי,⁵⁷ ובהשראה מהמודל האוסטרלי⁵⁸ והפיצוי בישראל למגדלי הבקר.⁵⁹ החלופה כוללת תשלומי פיצויים חד פעמיים של שני-שלישים מההכנסה השנתית, לרפתנים שמעוניינים לצאת מהענף. מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, שעוסקים באופן שוטף בזיהוי צרכים ומגמות ובאיתור בעיות בענפי החקלאות, יעזרו לרפתן לקבל החלטה אם להישאר או לצאת מהענף. צוות המדריכים במשרד החקלאות יוגדל בהתאם על מנת שלא לפגוע במערך ההדרכה הקיים עבור חקלאים שאינם רפתנים. כל רפתן מכלל הרפתנים המוכרים להתאחדות מגדלי הבקר שירצה בכך, יוכל לזכות בשלוש פגישות ייעוץ בנושא הפרישה. חישוב הפיצוי ואישורו עבור הרפתנים

⁴⁸ בדומה לתמיכה בענף הבקר, ר' משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 25.3.2019, "נוהל תמיכה – בהגדלת הפרייה בענף הבקר לבשר במרעה לשנים 2019-2021", אתר משרד החקלאות. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/hashkaot/nohalim/Documents/Tmicha_Anaf_Habakar.pdf

⁴⁹ מינהל הרכש הממשלתי, 21.12.2017, "דיווח פטור משרדי מספר הפרסום במנו"ף 609289", אתר מינהל הרכש הממשלתי. <https://www.mr.gov.il/ExemptionMessage/Pages/ExemptionMessage.aspx?PID=609289>

⁵⁰ להרחבה על סוגי התמיכות בחקלאות (עקיפות, ישירות וכלליות), ראו נספח ג'.
⁵¹ ר' קריטריון מטרות בפרק קריטריונים להערכה.

⁵² European Commission, 5.2017, "cap explained direct payments for farmers 2015-2020", The European Commission. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf

⁵³ צוק-בר אורי, הרשקוביץ רונן, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 55-58. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

⁵⁴ למטרות משרד החקלאות ר' קריטריון השפעות חיצוניות בפרק קריטריונים להערכת החלופות.

⁵⁵ ר' ועדת התמיכות בחלופת ביטוח הכנסה.

⁵⁶ למסמכים הוכחת אחזקה בקרקע כדין, אישור ניהול ספרים, אישור ניכוי מס, טופס אישור ניהול חשבון בנק ופירוט בקשות התמיכות.

⁵⁷ TEARA The Encyclopedia of New Zealand, "Story: Government and agriculture", <https://teara.govt.nz/en/government-and-agriculture/page-9>

⁵⁸ Australian Government Federal Register of Legislation, 16.2.2000, "Dairy Industry Adjustment Bill 2000 Revised Explanatory Memorandum", The Federal Register of Legislation. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004B00642/Revised%20Explanatory%20Memorandum/Text>

⁵⁹ אוסמן ארז, ברקו איתמר, 1.2018, "שווק בשר הבקר בישראל סיכום שנת 2017", אתר משרד החקלאות והכפר, עמ' 8. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2018/Documents/The_cattle_market.pdf

הפורשים יתבצעו בדומה למתואר בחלופת ביטוח ההכנסה. בנוסף, החקלאים יהיו זכאים לדמי אבטלה בהתאם לנהלי הביטוח הלאומי, ולתוכנית הסבת מקצוע במשרד התעסוקה או תוכנית להסבת שטח הרפת.⁶⁰ בדומה לביטול התכנון בענף הצאן, יצרן פורש יתחייב שלא לחזור לעסוק בענף חלב הבקר במשך 10 שנים ממועד פרישתו, וככל שיחזור לעסוק בענף, יהיה עליו להחזיר את המענק שקיבל, בתוספת הפרשי הצמדה כדין.⁶¹ זמן היישום של החלופה מוערך בשלוש שנים לקבלת החלטה על פרישה מהענף.⁶²

ד. הערכת החלופות

כעת נשווה בין שלוש החלופות המוצעות לפי חמישה קריטריונים עיקריים. בכל קריטריון ידורגו החלופות בציונים על בסיס סולם ליקט ובניקוד של 1-5, מהנמוך לגבוה. נעיר כי טווח היישום של החלופות זהה לכלל החלופות (שלוש שנים) ולכן הוא לא מהווה קריטריון להשוואה, ושכלל החלופות עומדות בדרישות ארגון הסחר העולמי. בנוסף, מרכיבי הקריטריונים להערכת החלופות מבוססים גם על המרכיבים במסמך משרד החקלאות לבחינת כלי תמיכה בחקלאות.⁶³

הקריטריונים

- 1. תועלת (30%)** - מידת ההשפעה של החלופה על עודף הצרכן באמצעות ירידת המחיר לצרכן, ומידת מזעור הפגיעה ברפתנים. התועלת מתייחסת להיקף פתרון הבעיה והיא בעלת השפעה מכרעת על החלטת הלקוח. לפיכך, קריטריון זה קיבל את המשקל הגבוה ביותר. התועלת נחלקת לשתיים: **ירידת המחיר לצרכן (20%)**, תרומת החלופה לירידה מחיר החלב ולהתקרבותו למחירו התחרותי. ככל שהחלופה משפיעה פחות על החלטות הייצור והתמחור של הרפתן ומקדמת יותר תחרות טהורה בשוק, הציון גבוה יותר; **רמת התמיכה והסיוע לרפתנים (10%)**, תרומת החלופה לתמיכה ברפתן ולסיוע לו להסתגל לתנאי השוק החדשים.
- 2. עלות (30%)** - משקלו הגבוה של הקריטריון נובע מההשפעה המשמעותית של העלות על הסיכוי שהחלופה תיבחר. העלות נחלקת לשני ציונים: **ציון גודל ההוצאה התקציבית** של החלופה ביחס לתקציב התמיכות של משרד החקלאות, שעומד ב-2019 על כמיליארד ש"ח,⁶⁴ נמצא במגמת עלייה חזקה מאז שנת 2003, אז עמד על 100 מלש"ח, אך ירד באופן מתון בשנים האחרונות.⁶⁵ כיוון שטווח הזמן של ההוצאה שונה בין החלופות, עלותן היחסית מוערכת על פני חמש שנים: ⁶⁶ חלופה שמנצלת 50% מהתקציב החמש-שנתי קיבלה ציון נמוך (1), חלופה שמנצלת 10% מהתקציב קיבלה ציון בינוני (3), חלופה שמנצלת 5% מהתקציב קיבלה ציון גבוה (5); **ציון מבנה ההוצאה** והשפעתו על אופן תכנון תקציב המשרד: הוצאה חד-פעמית עדיפה על הוצאה רב-שנתית, שפוגעת בגמישות התקציבית כיוון שהיא משריינת חלק בתקציב למשך מספר שנים, והוצאה קבועה בגודלה עדיפה על הוצאה משתנה, שעלולה לגרום לפער גדול בין התקציב המקורי, התקציב אחרי שינויים והתקציב בפועל, כשפער

⁶⁰ לפירוט על תוכניות הסבת מקצוע של משרד התעסוקה, ר' פרק היישום.

⁶¹ משרד ראש הממשלה, 5.8.2015, "ביטול התכנון בענף הצאן - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מספר החלטה: 339", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_des339

⁶² בהתאם למתווה המוצעה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט, עמ' 7 סעיף 2. <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4dcf-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

⁶³ צוק-בר אורי, עמ' 46.

⁶⁴ ר' משרד האוצר, 2.2018, "הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר משרד החקלאות ופיתוח הכפר", אתר משרד האוצר, עמ' 2. https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklout_Prop.pdf

⁶⁵ מפתח התקציב, "סעיף תקציבי 33.06 תמיכות בחקלאות", השינוי בתקציב, אתר מפתח התקציב, תאריך כניסה: 18.6.2019. <https://next.obudget.org/i/budget/003306/2019?li=0>

⁶⁶ הערכת העלות על פני חמש שנים יוצאת מתוך הנחה שבהתאם למגמה בשנים האחרונות, התקציב יהיה דומה לתקציב 2019.

זה עמד בשנים 2014-2018 על מאות מלש"ח.⁶⁷ הציון נחלק לנמוך (1) עבור עלות רב-שנתית משתנה, בינוני (3) עבור עלות רב-שנתית קבועה וגבוהה (5) עבור עלות חד פעמית. הציון של גודל ההוצאה קיבל משקל של 4/5 מהציון הסופי, הציון של אופן ההוצאה קיבל משקל של 1/5 מהציון הסופי והציון הסופי עוגל לשלם.⁶⁸

3. **השפעות חיצוניות (20%), בהתאם למטרות משרד החקלאות⁶⁹** - השלכות החלופות השונות על מטרות המדיניות החקלאית שנובעות מיישום החלופה, ואינן תוצאה מכוונת שלה. ההשפעות החיצוניות בחלופות המוצעות הן משמעותיות מאוד ועולות תדיר בדיונים ציבוריים, ומכאן המשקל הגבוה יחסית לקריטריון. הקריטריון נחלק למספר נושאים: **ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה (5%)** – תרומת החלופה לתמיכה בהתיישבות החקלאית ולפיתוח הפריפריה; **אספקה של מזון מקומי איכותי וטרי (5%)** – תרומת החלופה לקידום הביטחון התזונתי והאיכות של החלב המיוצר; **שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי (10%)** – תרומת החלופה לשמירה של משאבי הייצור הטבעיים ההכרחיים לייצור החקלאי לאורך זמן (שימור קרקע, איכות מים). במטרה זו נמדדת גם המידה שבה החלופה שומרת על שטחים פתוחים, מנצלת מי קולחין ומים מליחים, ותומכת בשימור המשק המשפחתי ומורשת הכפר. מטרה זו קיבלה משקל גבוה יותר כיוון שהיא מכילה פרמטרים רבים, וכיוון שבמשרד האוצר ובארגונים היציגים הדגישו בעבר את חשיבותה.⁷⁰

4. **ישימות פוליטית (10%)** - ניתוח העמדות של השחקנים הרלוונטיים לגבי החלופות, לפי טבלת השחקנים (ר' נספח ה').

5. **פשטות היישום (10%)** - כפונקציה של מספר השחקנים המעורבים בחלופה, הקף השינוי ופשטות הוצאת את החלופה מן הכוח אל הפועל: מבחינת האדמיניסטרציה הדרושה, כוח אדם הדרוש, נתונים ומערכות בקרה.

הערכת החלופות לאור הקריטריונים

1. תועלת

1.1 ירידת המחיר לצרכן

(א) **ביטוח הכנסה (1)** – השמירה על רוב מבנה ההכנסות הקיים עלול לתמרץ המשך פעולה של רפתנים שאינם תחרותיים, ולהותיר את המחיר בשוק גבוה.

(ב) **תמיכות מנותקות (4)** – כיוון שהתמיכות מנותקות מהיקף הייצור הן אינן משפיעות על החלטות הייצור של הרפתנים, אך הן עלולות לאפשר הפעלה של מיעוט רפתות שאינן תחרותיות ויתאזנו בזכות התמיכות.

(ג) **פיצויים לפורשים (5)** - קבלת הפיצוי אינה משפיעה כלל על החלטות הייצור של היצרנים בשוק ומכאן שהמחיר עשוי לרדת עד למחיר התחרותי.

⁶⁷ שם.

⁶⁸ הסיבה לבחירת המשקולות הללו היא שלמרות החשיבות של מבנה ההוצאה על תכנון התקציב, בגודל ההוצאה יש שינויים במאות מיליונים של שקלים ושעשויים להשפיע באופן מכריע גם על תכנון התקצוב, ולכן סביר להגדיר שגודל ההוצאה חשוב פי ארבעה ממבנה ההוצאה.

⁶⁹ מטרות משרד החקלאות כפי שהן מופיעות במסמך החטיבה למחקר: פיתוח החקלאות, התיישבות, אספקה של מזון מקומי במחיר סביר וחקלאות בר קיימא. קריטריון "פיתוח החקלאות" אוחד עם קריטריון "אספקה של מזון מקומי במחיר סביר" כיוון שהם מודדים דברים דומים. ר' צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 46.

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

⁷⁰ משרד האוצר, 29.10.2018, "שר האוצר משה כחלון, שר החקלאות אורי אריאל, התאחדות חקלאי ישראל והתאחדות מגדלי הבקר חתמו הלילה על רפורמה היסטורית במשק החלב", אתר משרד האוצר. https://mof.gov.il/Releases/Pages/reforma_halav.aspx

1.2 רמת הסיוע להסתגלות הרפתנים

- (א) **ביטוח הכנסה (5)** – הרפתנים יקבלו פיצוי של עד 70% מההפרש מההכנסה לפני הרפורמה, באופן שיקל עליהם מאוד להתמודד עם השינויים בשוק.
- (ב) **תמיכות מנותקות (3)** – מחד הרפתנים יקבלו תמיכה קבועה, מאידך בניגוד למצב כיום היא כבר לא תלויה ברמה שבה הם מייצרים והרפתנים יאלצו להסתגל לכך.
- (ג) **פיצויים לפורשים (1)** – רפתנים שאינם פורשים זכאים כלל לתמיכה כספית,⁷¹ רפתנים פורשים מקבלים פיצוי של שני-שלישים מההכנסה השנתית שלהם, דמי אבטלה ותוכניות הסבה תעסוקתיות.⁷²

2. עלות⁷³

- (א) **ביטוח הכנסה (3)** – 100 מלש"ח, עלות שנתית משתנה.
- (ב) **תמיכות מנותקות (1)** – 460 מלש"ח, עלות שנתית קבועה.
- (ג) **פיצויים לפורשים (5)** – 260 מלש"ח, עלות חד-פעמית.

3. השפעות חיצוניות

3.1 ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה

- (א) **ביטוח הכנסה (3)** – ממוצע ההכנסות של הרפתן המבוטח מחושב על פני 5 שנים, ולכן לאחר 5 שנים מסוף הרפורמה הביטוח יהיה אפקטיבי פחות וסביר שתתחיל פרישה של רפתנים מהפריפריה שאינם תחרותיים.
- (ב) **תמיכות מנותקות (5)** – התמיכות מעודדות באופן ישיר את החזקת הקרקע, וניתן אף ליצור סעיף תמיכה מיוחד לפריפריה.⁷⁴
- (ג) **פיצויים לפורשים (1)** – התמיכה מעודדת פרישה מהייצור ולכן גם מהתיישבות החקלאית הפריפריאלית.

3.2 אספקה של מזון מקומי איכותי וטרי

- (א) **ביטוח הכנסה (4)** – הביטוח מעודד את המשך ייצור החלב המקומי, אולם הוא אינו מעודד בהכרח ייצור של חלב איכותי וטרי.
- (ב) **תמיכות מנותקות (3)** – התמיכות עשויות לעודד עלייה באיכות החלב ובטריותו באמצעות קריטריונים של תמיכה והתחרות בעולם, אך הן מעודדות בצורה חלשה אספקה של חלב מקומי.
- (ג) **פיצויים לפורשים (1)** – הפיצויים עשויים לעודד עלייה באיכות החלב ובטריותו בעקיפין באמצעות התחרות המוגברת, אך הם אינם מעודדים ייצור של חלב מקומי.

⁷¹ אך כן זכאים ליעוץ מקצועי, ר' פרק היישום.

⁷² פירוט על תוכניות ההסבה בפרק היישום.

⁷³ פירוט העלויות מופיע בנספח ו'.

⁷⁴ בנוסף, סביר גם ששר החקלאות הנוכחי ירצה לקדם סעיף תמיכה בפריפריה שמעבר לקו הירוק, ר' נספח ה'.

3.3 שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי

- (א) **ביטוח הכנסה (3)** – הביטוח מעודד את החזקת הרפתות משפחתיות, אך אינו כולל קריטריונים לשמירה על הסביבה.
- (ב) **תמיכות מנותקות (5)** – התמיכות מעודדות הן את החזקת הרפתות המשפחתיות והן את השמירה על הסביבה באמצעות הקריטריונים לתמיכות.
- (ג) **פיצויים לפורשים (2)** – הפיצויים אינם מעודדים את שימור הרפתות המשפחתיות, אך כן עשויים להוריד את רמות הזיהום הסביבתי הנגרם כתוצאה מהפעלת רפתות.

4. ישימות פוליטית⁷⁵

- (א) **ביטוח הכנסה (4)**
- (ב) **תמיכות מנותקות (3)**
- (ג) **פיצויים לפורשים (2)**

5. פשטות היישום

- (א) **ביטוח הכנסה (3)** – רוב הנתונים הדרושים כבר קיימים במשרד החקלאות, אך נדרש זמן עבודה חודשי נוסף של עובדי חברת קנט ותיאום נוסף עמם.
- (ב) **תמיכות מנותקות (1)** – רוב הנתונים הדרושים קיימים ברשות המיסים אך יש צורך להעבירם למשרד החקלאות, נדרש גם זמן עבודה חודשי נוסף של מפקחים במשרד החקלאות.
- (ג) **פיצויים לפורשים (5)** – רוב הנתונים הדרושים כבר קיימים במשרד החקלאות, נדרש זמן עבודה חד-פעמי נוסף של המדריכים במשרד החקלאות.

סיכום הערכת החלופות

קריטריון	משקל	ביטוח הכנסה	תמיכות ישירות	פיצויים לפורשים
1 תועלת				
ירידה במחיר לצרכן	20%	1	4	5
רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	10%	5	3	1
2 השפעות חיצוניות				
ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	5%	3	5	1
אספקה של מזון מקומי איכותי וטרי	5%	4	3	1
שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	10%	3	5	2
3 עלות	30%	3	1	5
4 ישימות פוליטית	10%	4	3	2
5 מורכבות היישום	10%	3	1	5
ציון משוקלל	100%	2.95	2.7	3.6

⁷⁵ לפירוט הערכת הישימות הפוליטית לכל חלופה ר' נספח ה'.

ה. המלצת המדיניות

לאור הערכת החלופות, המלצת המדיניות היא שהסרת התכנון וההגנה על שוק החלב תלווה בפיצויים לרפתנים פורשים. חלופת הפיצויים לפורשים עדיפה על פני החלופות האחרות ב-9 מתוך 12 תמהילי משקולות שונים שנבחנו בבדיקת רגישות הקריטריונים (ר' נספח ז'). בניגוד לשתי החלופות האחרות הכוללות מתן סובסידיה ישירה לרפתנים שפועלים בשוק, חלופה זו כוללת מתן סובסידיה ישירה רק לרפתנים שיצאו מהשוק. על ידי כך, חלופה זו מקדמת את הירידה במחיר לצרכן של החלב ומוצריו באופן החד ביותר, ובשני אופנים: בראשון, היא מעודדת יצרנים שאינם יעילים דיים ומוכרים חלב במחיר גבוה לצאת מהשוק, כך שישארו בשוק רק יצרנים שמוכרים חלב במחיר תחרותי; בשני, היא איננה כוללת סבסוד ממשלתי לרפתנים שנשארים, ובכך היא מנתקת את התלות בין הרפתנים לממשלה ומעודדת את הנשארים בשוק לייעל את הייצור. חלופה זו מסתמכת בעיקרה על הרפורמה שנעשתה בניו-זילנד, שהובילה לשיפור ניכר ביעילות ייצור החלב, לגידול בהשקעות בענף, לירידה דרמטית במחירים ולהפיכת ניו-זילנד ליצואנית חלב מהגדולות בעולם.⁷⁶ עם זאת, הניתוק של התלות בין הרפתנים לממשלה אחראי גם לחיסרון העיקרי שעולה מהערכת החלופה, והוא היעדר עזרה להסתגלות הרפתנים לתנאי השוק החדשים. הדבר עלול לגרום לפרישה גדולה יחסית של רפתנים מהשוק, וכך גם לקיטון בהתיישבות החקלאית ולירידה בכמות החלב המקומי.⁷⁷ על מנת להתמודד עם בעיות אלו ולאפשר לרפתנים להסתגל ביתר קלות לתנאי השוק המשתנים, החלופה תיושם במשך שלוש שנים ובאופן הדרגתי, כשמדריכי משרד החקלאות עובדים בצמוד לרפתנים ומסייעים להם.

⁷⁶IUF Dairy Division, 23.10.2011, "New Zealand Dairy Industry", pp. 6.

<http://cms.iuf.org/sites/cms.iuf.org/files/New%20Zealand%20Dairy%20Industry.pdf>

Evans, Lewis, 9.9.2004, "Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand", The Cite Seer X website, pp. 7-13.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.543.160&rep=rep1&type=pdf>

⁷⁷ קיטון בהתיישבות החקלאית וירידה בכמות החלב המיוצר מקומית הם חסרונות כיוון שמטרות משרד החקלאות כוללות אספקה של מזון מקומי ושימור משאבי הייצור הטבעיים. אולם, יש הטוענים כי אין לציבור הרחב אינטרס מיוחד בשימור הייצור של מוצרים חקלאיים בישראל, שבניגוד לעבר הוא כבר אינו רלוונטי למדיניות הביטחון המדיני או הביטחון התזונתי. ר' מאיר, אשר, 15.3.2017, "גיל ההתבגרות של החקלאות העברית", אתר השילוח.

<https://hashiloach.org.il/%d7%92%d7%99%d7%9c-%d7%94%d7%94%d7%aa%d7%91%d7%92%d7%a8%d7%95%d7%aa-%d7%a9%d7%9c-%d7%94%d7%97%d7%a7%d7%9c%d7%90%d7%95%d7%aa-%d7%94%d7%a2%d7%91%d7%a8%d7%99%d7%aa/>

1. יישום

מטרות החלופה הנבחרת וכלים ליישום

יש שתי מטרות עיקריות לרפורמה המוצעת: הגברת התחרות בענף החלב על ידי הסרת ההגנה המכסית מפני התחרות העולמית; הגברת התחרות בענף על ידי הסרת התכנון הפרטני של הייצור: הקביעה של הכמות ומחירי הייצור והעיבוד של החלב, והפיקוח על מחירי השיווק. כלי המדיניות שיעשו בהם שימוש למימוש המטרות הללו הן החלטות ממשלה, תיקוני חקיקה ותיקוני צווים.

כאמור, לרפורמה המוצעת מתלווה גם חלופה של סיוע לרפתנים. מטרות החלופה הנבחרת הן עזרה לרפתנים בקבלת החלטה הטובה ביותר עבורם בעידן לאחר הרפורמה, מתן פיצוי הולם לרפתנים שיחליטו לפרוש⁷⁸ ועזרה בהסבת מקצוע. לשם כך, יעשה שימוש בשלושה כלי מדיניות עיקריים: פגישות של הרפתנים עם מומחי משרד החקלאות בעלי הראייה הרוחבית על השוק והיכרות אישית עם הרפתנים, שיעזרו לרפתנים להחליט האם להישאר או לפרוש; מענקי פיצוי לרפתנים פורשים באמצעות ועדת התמיכות במשרד החקלאות; תכניות הסבת מקצוע לרפתנים פורשים של שירות התעסוקה.

כאמור בפרק החלופות, על מנת להצליח ליישם את תוכנית המדיניות הכוללת יש צורך בשילוב של יישום "מלמעלה למטה" (top-down) ו"מלמטה למעלה" (bottom-up).

יישום "מלמטה למעלה": סיוע לרפתנים פורשים

על מנת להצליח ליישם את הסרת התכנון וההגנה על שוק החלב ואת הסיוע לרפתנים הפורשים יש צורך בגיוס הרפתנים לתמיכה ברפורמה, טרום התחלת היישום. הכלי לגיוס הרפתנים לרפורמה הוא פנייה פרטנית לרפתנים והצגה של הרפורמה, השלכותיה וההזדמנויות שהיא כוללת. לצורך כך יעשה שימוש בסקר רווחיות ענף החלב, שדוגם 22% מהרפתנים, אשר המהווים מדגם סטטיסטי מייצג לאוכלוסיית הרפתנים.⁷⁹ הסקר מתבצע אחת לשנתיים על ידי חברת "צנובר" לתכנון אסטרטגי, במסגרתו החברה מגיעה פיזית אל כל הרפתות הנדגמות. הסקר נערך בניהולה של ועדת היגוי במשרד החקלאות בראשות סמנכ"ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה של המשרד.

שלב גיוס הרפתנים, כאמור, הוא השלב הראשון מבין סדרת שלבים ליישום החלופה. לאחר שהלקוחות יקבלו החלטה לבצע את הרפורמה והחלופה הנבחרת, האחריות על יישום חלופת הפיצויים לפורשים תוטל על מנכ"ל משרד החקלאות. זאת, כיוון שגיוס הרפתנים לתמיכה ברפורמה, הייעוץ לגבי הפרישה ומתן הפיצויים לפורשים דורשים פעולה של שחקנים מיחידות שונות במשרד. מנכ"ל משרד החקלאות יקים את צוות היישום, שיכלול את ראש ועדת היגוי סקר עלויות בענף החלב (סמנכ"ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד) לשלב גיוס הרפתנים לרפורמה, מנהל שירות ההדרכה והמקצוע לשלב הייעוץ לרפתנים וסמנכ"ל בכיר להשקעות ומימון בשלב מתן הפיצוי לרפתנים. שבוע לאחר מכן המנכ"ל יכנס מפגש ראשון ליישום שבו תתבצע יקבעו משימות הייעוץ לרפתנים ומשימות ועדת התמיכות.

⁷⁸ במוצק 1.5 מלש"ח. ראו חישוב בהערה 76 שבנספח ו'.
⁷⁹ חלבי אתר מועצת החלב, 9.2018, "רווחיות ענף החלב בשנת 2017", אתר מועצת החלב. <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-2017.pdf>

בשלב הראשון, ראש ועדת היגוי סקר עלויות בענף החלב ימנה עובדים ממשרד החקלאות שיצטרפו לסוקרי חברת צנובר וישוחחו עם הרפתנים הנסקרים על הרפורמה המתגבשת והשינויים שיתחוללו עם הסרת התכנון וההגנה בענף החלב.⁸⁰ ראש הוועדה יעשה גם מאמץ לגייס רפתנים שכבר פרשו על מנת שיצטרפו לשיחות שיקיימו עובדי משרד החקלאות. עובדי משרד החקלאות ישתמשו בנתוני הרווחיות הנאספים במקביל על ידי עובדי חברת צנובר, כמו גם במאפיינים הספציפיים של כל רפת, על מנת להציג לכל רפתן כיצד השינויים בשוק עשויים להשפיע על הרפת שלו. בתוך כך, עובדי המשרד ינסו לגייס את הסכמתם של הרפתנים לרפורמה על ידי הצגת המתווה לרפורמה ומסגורו בהתאם. למשל, העובדים ימסרו לרפתנים שהסכמה כעת תועיל הן לרפתנים שישארו בענף והן להרפתנים שיחליטו לפרוש: מצד אחד, הרפתנים שישארו בענף יקבלו הדרכה מצד משרד החקלאות,⁸¹ ומן הצד השני לא יהיו מוגבלים יותר בייצור, בהקמת רפתות חדשות, בהתאגדות עם רפתות קיימות ובקביעת המחיר שבו הם מוכרים את החלב. רפתנים פורשים, לעומת זאת, יקבלו פיצויים נרחבים של 2/3 מההכנסה השנתית, דמי אבטלה, ואפשרות להשתתף בתוכניות הסבה מקצוע מיוחדות לרפתנים פורשים של שירות התעסוקה. דוגמה לתוכנית כזאת יכולה להיות הסבה במסלול מהיר של שטחי הרפת לשימושים עסקיים אחרים כמו מסעדות, מקומות הארחה ואף מקומות בילוי.⁸² על מנת להקל עד כמה שניתן על הרפתנים הפורשים ולעשות רפורמה שמקובלת עליהם, ההחלטה לגבי התוכניות הספציפיות של שירות התעסוקה שיושמו להסבת המקצוע של הרפתנים יתבצעו רק לאחר עריכת סקר בקרב הרפתנים: עובדי משרד החקלאות המגייסים את הרפתנים יבצעו באותו הזמן גם סקר, שבאמצעותו ישאלו ישירות את הרפתנים האם הם מעוניינים בתוכניות הסבת מקצוע, ובאילו תוכניות. התוכנית המועדפת תקודם על ידי מנהל שירות ההדרכה והמקצוע בשיתוף עם שירות התעסוקה.⁸³

במידה ועובדי משרד החקלאות יצליחו להשיג הסכמה של רוב הרפתנים לרפורמה, יתחיל שלב היישום של הסרת התכנון וההגנה בענף החלב על ידי שרי האוצר והחקלאות (ר' בהמשך, יישום "מלמעלה למטה"), וישורייך התקציב ליישום החלופה. במידה ולא הושגה הסכמה, הסקר יורחב לכלל הרפתנים שנותרו,⁸⁴ כשהפעם יודגש בפני הרפתנים הנסקרים

⁸⁰ סקר הרווחיות נחלק לשני חלקים: ביקור תחילת השנה וביקור סוף שנה. בסקר 2017 נערך ביקור תחילת השנה במחצית הראשונה של 2017, ואילו ביקור סוף השנה במהלך החודשים מרץ-מאי 2018. אם כך, עבור סקר 2019 ביקור תחילת השנה של 2019 כבר התקיים, ושלב גיוס הרפתנים באמצעות עובדי משרד החקלאות שמתלווים לסקר יכול להתחיל עם ביקור סוף השנה, שכלל הנראה יתרחש בחודשים מרץ-מאי 2020 (זאת במידה ולקוחות הנייר יקבלו החלטה לאמץ את הרפורמה והחלופה בחודשים הקרובים).

⁸¹ באמצעות חוברת "דרכי פעולה לרפתן לאחר הרפורמה" וכנס עיון ארצי "הרפתנים בעידן לאחר הרפורמה", שיארגנו עובדי אגף בעלי החיים שבשירות הדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, לפירוט ר' מפת השחקנים המשפיעים והמעורבים ביישום בהמשך הפרק.

⁸² יש לא מעט דוגמאות לרפתות ששינו את יעודן ובמידה והרפתנים הפורשים ירצו בכך, תוכנית להסבת רפתות של רפתנים פורשים תיושם לפי הניסיון שכבר הצטבר בנושא, ר' להלן:

מסעדת שותא מקיבוץ שרמת ומסעדת גיוס ממושב ביצרון, בלוי, לין, 7.4.18, "פעם הייתה כאן רפת: מסעדות בחללים לא שיגרתיים", אתר ynet.

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5078400,00.html>
מסעדת הדגים בעין חרוד, מסע אחר, 13.5.2007, "דג דגן: פעם רפת, היום מסעדת דגים", אתר מסע אחר.

<https://www.masa.co.il/recommendations/%D7%93%D7%92-%D7%93%D7%92%D7%9F-%D7%A4%D7%A2%D7%9D-%D7%A8%D7%A4%D7%AA-%D7%94%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%A1%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%93%D7%92%D7%99%D7%9D/>
מסעדת מומה בקרית ענבים, גלזר, גרדה, 7.4.2015, "6 מסעדות מומלצות בהרי ירושלים" אתר וואלה! News.

<https://food.walla.co.il/item/2844061>
החצר של קובי - בקתות אבן רומנטיות בזכרון יעקב, בלוג trips and tips, 5.6.2011, "סוף שבוע בזכרון יעקב", אתר תפוז אנשים.

<http://www.tapuz.co.il/blogs/viewentry/2011917>
סטודיו "HIIT" לכושר ומתחם הבילויים מתחתיו בקרית ענבים, מערכת אתר בניין ודויר, 8.6.2015, "למי קראת פרה?: הרפת שהפכה לסטודיו לכושר מעוצב", אתר בניין

<https://www.bvd.co.il/%D7%97%D7%93%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%A9%D7%A8%D7%A2%D7%A0%D7%91%D7%99%D7%9D%D7%9D/>
סטודיו לטיפול מסאז' בעין עירון, אבירם, איטו, 4.10.2017, "צימר" העיגול הפנימי" בעין עירון - שלווה במושב", אתר התרשמות של איטו אבירם.

<https://hitrashmut.co.il/%D7%94%D7%A2%D7%99%D7%92%D7%95%D7%9C-%D7%94%D7%A4%D7%A0%D7%99%D7%9E%D7%99-%D7%91%D7%A2%D7%99%D7%9F-%D7%A2%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%94-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A9/>
ספירוליה - מרכז להכנה עצמית של סבון טבעי בבית לחם הגלילית ונירליה - סטודיו לקדרות, בן ארי, מיכל, 12.10.2009, "יוצאים לסיור: בעקבות הטמפלרים של הגליל", אתר ynet.

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3788458,00.html>
⁸³ במידה ושיתוף הפעולה בין שה"מ ושירות התעסוקה יתקל בבעיות, מנהל שה"מ יעביר את הטיפול לסמכ"לים או מנכ"ל משרד החקלאות.

⁸⁴ יתכן שראש ועדת ההיגוי יצטרך למנות לשם כך עובדים נוספים ממשרד החקלאות לביצוע הסקר השני.

שהרפורמה תעבור גם ללא הסכמתם,⁸⁵ ושמוטב להם לשתף פעולה כעת כדי שיוכלו לקבל את מירב הסיוע מצד משרד החקלאות וכדי שקולם ישמע בסקר על תכניות הסבת המקצוע. רק במידה וגם בסקר הנרחב לא יהיה רוב לרפורמה, המשך הרפורמה (הסרת התכנון וההגנה בענף, מתן פיצויים) יתבצע כמתוכנן וללא הסכמה מפורשת מצד הרפתנים.⁸⁶

בד בבד עם קידום יישום הסרת התכנון וההגנה בענף החלב, יתחיל שלב הייעוץ והפיצויים לרפתנים. מרגע ההחלטה על קידום הרפורמה, הרפתנים יפנו לרכזת הפעולות באגף בעלי החיים במשרד החקלאות בבקשת פרישה מהענף, ואם ירצו בכך יוכלו לקבל עד 3 פגישות ייעוץ אישיות בנוגע לפרישה מהענף, ממדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות והאגפים הרלוונטיים.⁸⁷

הלו"ז לחלופת הפיצויים לפורשים יתקיים כדלקמן: חודש לאחר המפגש הראשון של צוות היישום בראשות מנכ"ל משרד החקלאות יוצגו תכניות מפורטות ע"י המשתתפים הכוללות משמעויות ולו"ז לביצוע. תחילת היישום של מנגנון התמיכות תתבצע כחודשיים לאחר החלטה הסופית על ביצוע הרפורמה, שתתבצע לאחר שלב גיוס הרפתנים. פגישות לדיווח סטאטוס לביצוע תוכנית התמיכות תתקיימנה אחת לרבעון בראשות המנכ"ל, ואחת לחצי שנה בראשות שרי החקלאות והאוצר. הסטאטוס לביצוע יכלול דיווח של כמות הרפתנים שבתהליכי ייעוץ ושקיבלו החלטה, כמות רפתנים שממתנינים לפעולות המשרד והצעות לצמצום פערי ביצוע.

יישום "מלמעלה למטה": הסרת התכנון וההגנה בענף החלב

האחריות על יישום הסרת התכנון וההגנה בענף החלב מוטלת על שרי האוצר והחקלאות, שהם הגורמים היחידים שבסמכותם לבצע את הצעדים הנדרשים. לאחר שלב גיוס הרפתנים לרפורמה (ר' יישום "מלמעלה למטה" לעיל), השרים יקדמו פגישות של מנכ"לי משרדיהם עם הממונה על התקציבים באוצר וראשי הארגונים היציגים העיקריים של הרפתנים: מנכ"לית מועצת החלב, מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל. במסגרת הפגישות יעשה ניסיון לחתום על מתווה מוסכם לרפורמה. אם הושגה הסכמת קודמת מצד הרפתנים, מנכ"לי האוצר והחקלאות יעשו בה שימוש במטרה לשכנע את הארגונים היציגים. בנוסף, סמנכ"לים במשרד החקלאות יגייסו את תמיכת של ארגונים אזרחיים שעשויים לתמוך ברפורמה, והמנכ"לים ידגישו בפני הנוכחים כי בסמכותם של השרים לבטל את תכנון החלב ואת ההגנה המכסית ולפצות את הרפתנים הפורשים באמצעות החלטות ממשלה, חקיקה וצווים בלבד, גם ללא צורך בהסכם. במידה ומנכ"לי המשרדים עדיין יתקלו בהתנגדות מוחלטת, תישקל הליכה לקמפיין לגיוס דעת הקהל בנושא (לפירוט ר' תרחישים בהמשך הפרק). לאחר שלב זה (ובין אם נחתם מתווה ובין אם לאו), תתבצע הסרת התכנון וההגנה בענף החלב, באמצעות מספר צעדים: תיקון של שר האוצר לצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה

⁸⁵ לפי חוק תכנון משק החלב, הממשלה יכולה לבטל את מועצת החלב שאמונה על קידום ומימוש מטרות תכנון החלב בהחלטת ממשלה, בעילה ש"אין עוד צורך בקיומה של מועצת החלב". ר' חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011, סעיף 19.

⁸⁶ לפי עמדת המשנה ליועץ המשפטי במשרד האוצר, החתמת גורמים פרטיים אינה נדרשת מבחינה משפטית, אך היא חשובה ומועילה מבחינה מקצועית, ולפי עמדת האוצר, העניינים יכולים להיות מוסדרים גם ללא הסכמה של צדדים פרטיים. ר' משרד המשפטים, 18.12.2018, " טיוטת סיכום דיון בנושא מתווה החלב: "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי - ליישול ענף הבקר לחלב", אתר התאחדות מגדלי הבקר. <https://www.icba.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%98%D7%99%D7%95%D7%98%D7%AA-%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D-%D7%93%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%AA%D7%95%D7%95%D7%94-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-%D7%9C%D7%94%D7%AA%D7%99%D7%99%D7%97%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%9D-18-12-18.pdf>

⁸⁷ לפי הלשכה המשרדית במשרד האוצר, אין מקום לחתום על סיכום עם גורמים מחוץ לממשלה במסגרת מסמך כ"הסכם" בין הצדדים החתומים עליו, שכן הממשלה מוסמכת ממילא לבצע אף ללא הסכמת גורמים מחוצה לה את הצעדים הכלולים בסיכום החלב. ר' משרד האוצר – הלשכה המשפטית, 22.11.2018, " סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי ליישול ענף הבקר לחלב", אתר התאחדות מגדלי הבקר. <https://www.icba.org.il/wp-content/uploads/2018/11/123.pdf> בנוסף, לפי עו"ד אבי ליכט, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בסמכות השיורית של הממשלה להעניק מענקים שלא במסגרת החוק לעידוד השקעות הון במטרה לאפשר לחקלאים להסתגל להפחתת מחיר המטרה ופתיחת המכסים.

⁸⁶ אין צורך חוקי בהסכמת הרפתנים לרפורמה, ראה הערה לעיל.

⁸⁷ לפרטים ר' את טבלת השחקנים בהמשך.

על טובין, התשע"ז 2017, כך שבכל שנה ירד המכס ביבוא מוצרי 18 מוצרי חלב ב-1/3 ובתחילת השנה השלישית יתבטל כליל; החלטה שתוגש על ידי שרי החקלאות והאוצר בועדת השרים לענייני חברה וכלכלה לביטול התכנון בענף החלב, במסגרתה מועצת החלב לא תהיה אחראית יותר להסדרת הייצור והשיווק בענף; בסוף השנה השלישית לרפורמה, תיקון חוק תכנון משק החלב (תשע"א-2011) בהתאם⁸⁸ וביטול צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצרים), התשע"ו-2016, שניהם יבוצעו על ידי שרי האוצר והחקלאות.

הלו"ז להסרת התכנון וההגנה בענף יתקיים כדלקמן: לאחר שלב גיוס הרפתנים לרפורמה, יהיו 6-9 חודשים שבהם יתקיים משא ומתן לחתימה על המתווה המדויק. לאחר תקופה זו, בין אם נחתם מתווה ובין אם לא, ינתנו חודשיים להכנה טיוטות תיקוני החקיקה החלטות הממשלה הרלוונטיות, וחצי שנה להעברת החקיקה בקריאה הראשונה, דיונים בועדות הכנסת, קריאות שנייה ושלישית וסיום החקיקה. לסיכום הלו"ז הכולל לרפורמה, ר' המשך הפרק.

טבלת השחקנים המשפיעים והמעורבים ביישום⁸⁹

להלן פירוט השחקנים הרלוונטיים ליישום הרפורמה, קשיים שהם עלולים להעלות, מענים אפשריים ומסגור רלוונטי:

קבוצת השחקן ביישום	השחקן	פעולות מרכזיות / שינוי ההתנהגות הנדרש	חסמים אפשריים / התנגדויות אפשריות	מענים אפשריים / הזדמנויות לש"פ
רמת המטה	מנהל שירות ההדרכה והמקצוע (שה"מ), ⁹⁰ מנהל אגף בעלי חיים, ⁹¹ מנהל תחום בקר, ⁹² ומנהל מהחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה ⁹³ במשרד החקלאות	הוספת שעות עבודה או גיוס מדריכים מחוזיים נוספים באגף בעלי החיים, תחום בקר העברת מידע מחוקרי החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה למדריכי שה"מ לצורך הכנת ערכת הסברה למדריכים המייעצים (ייתכן שגם מידע ממנהל המחקר החקלאי)	ייתכן מחסור במדריכים בשוק ועומס עבודה של המדריכים הקיימים בתחום הבקר ייתכן עומס עבודה לחוקרים בחטיבה למחקר, שצריכים לאסוף ולהעביר ידע על שוק החלב למדריכי תחום הבקר	זירוז ההכשרה של שני הסטודנטים באגף שעדיין בתהליך ההכשרה, העברת מדריכים מתחום צאן שעשויים להבין בחלב לבקר והכשרתם בהתאם, הגדלת שכר המדריכים כדי להקל על גיוס מדריכים חדשים וחיפוש מדריכים גם בקרב רפתנים ותיקים שפורשים (בכפוף לתקציב). הגדלת שעות החוקרים ועוזרי חוקרים במשרה זמנית
רמת המטה	סמנכ"ל בכיר להשקעות ומימון ⁹⁴ (שהוא גם ראש ועדת התמיכות במשרד החקלאות)	השגת נתוני ההכנסה מאגר מפקד העובדים הזרים של יחידת גורמי ייצור במשרד החקלאות על ידי נציגי משרד החקלאות בועדת התמיכות	בקשת נתונים רבים לכל רפתן באופן פרטני עלולה לקחת זמן רב	יצירת ממשק מקדים, טכנולוגי או בין-אישי, בין חברי ועדת התמיכות ממשרד החקלאות ומנהלת תחום עבודה ועובדים זרים ביחידת גורמי הייצור, ועל ידי כך זירוז הוצאת הנתונים כשיגיע העת. <u>מסגור</u> : ללא התגייסות מלאה מצד שה"מ, הרפתנים לא ישרדו. <u>מסגור לגיוס מדריכים</u> : הזדמנות להפוך את ענף הרפת למוביל בעולם

⁸⁸ ובעיקר, ביטול מכסות הייצור. אם יהיה צורך, ניתן לשקול הסרה הדרגתית של המכסות במקום הביטול המלא על מנת לאפשר ליצרנים להתמודד עם התחרות כתוצאה מהיבוא.

⁸⁹ רוב רשימת השחקנים הגיע מהשחקנים שהוזמנו לדיון בכנסת על מתווה 2018. ר' ועדת הכלכלה, 3.12.2018, "הסכם החלב החדש, אסון לחקלאים במושבים", אתר הכנסת. <https://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2076676>

⁹⁰ משרד החקלאות, שירות ההדרכה והמקצוע (שה"מ). https://www.moag.gov.il/shaham/Pages/default_2.aspx

⁹¹ משרד החקלאות, שה"מ, אגף בעלי חיים. <https://www.moag.gov.il/shaham/Unit/animal/Pages/default.aspx>

⁹² משרד החקלאות, שה"מ, אגף בעלי חיים, תחום בקר. <https://www.moag.gov.il/shaham/Unit/animal/bakar/Pages/default.aspx>

⁹³ משרד החקלאות, חטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/Pages/default.aspx

⁹⁴ משרד החקלאות, השקעות ומימון. <https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/hashkaot/Pages/default.aspx>

יצירת ממשק מקדים, טכנולוגי או בין-אישי, בין נציג משרד האוצר בועדת התמיכות ומנהל תחום בכיר (מידע, שירות ומשאבים) ברשות המיסים. מסגור: הועדה תיתן לרפתנים "את מה שמגיע להם" על תרומתם לחקלאות

כיוון שמדובר בנתונים תחת רשות במשרד אחר (משרד האוצר), עלול לקחת זמן ולהיתקל בבירוקרטיה

השגת נתוני ההכנסה של הרפתנים המעטים שאינם נמצאים במפקד העובדים הזרים ממס הכנסה

קבוצת השחקן ביישום	השחקן	פעולות מרכזיות / שינוי ההתנהגות הנדרש	חסמים אפשריים / התנגדויות אפשריות	מענים אפשריים / הזדמנויות לשת"פ
רמת השטח	ממ"רים - מרכזים מקצועיים ראשיים ורכוזת הפעולות באגף בעלי החיים משירות ההדרכה והמקצוע ואגף בעלי החיים ותחום הבקר	הכנת ערכת הסברה למדריכים שייעצו לרפתנים על ידי המרכזים המקצועיים הראשיים (בתקציב האגף), בשיתוף מדריכי תחום הבקר והחוקרים בחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה (ייתכן שגם בעזרת מידע ממינהל המחקר החקלאי)	ייתכן עומס עבודה לממ"רים שיגרום לעיכוב בהדרכות ובקבלת ההחלטה של הרפתנים	הסבת ממר"ים פנויים מתחום צאן לתחום בקר, הגדלת שעות פעילות הממ"רים (בכפוף לתקציב)
		קבלת בקשות הרפתנים לייעוץ על ידי רכוזת הפעולות באגף	בחודשים הראשונים ייתכן עומס קיצוני של פניות (מאות רפתנים בשבועות או ימים ספורים)	גיוס עוזר זמני לרכוזת (בכפוף לתקציב). <u>מסגור</u> לממ"רים ולרכוזת: הזדמנות להפוך את ענף הרפת למוביל בעולם, כשגרירת רגליים עשויה לפגוע במטה לחמם של הרפתנים
מושאי המדיניות – במשרד החקלאות	מדריכים בשירות ההדרכה והמקצוע ואגף בעלי החיים ותחום הבקר	ייעוץ לרפתנים לגבי פרישה או הישארות במקצוע (בניגוד לייעוץ הרגיל של המדריכים שכולל ייעול הייצור, סיוע בפיתוח תיירות כפרית, הטמעת טכנולוגיות חדשות, הגדלת עדרי הבקר והצאן, בניית מודלים כלכליים תומכי קבלת החלטות)	התמודדות עם קשיים רגשיים של הרפתנים הפורשים	במידת הצורך, הזמנת הדרכה פסיכולוגית למדריכים שתעזור להם בהתמודדות (בכפוף לתקציב)
			התנגדות מצד המדריכים לרפורמה, כי יראו בהדרכה לרפתנים לגבי הפרישה ככישלון אישי של המדריכים	שיחות דו-שבועיות מצד ראשי תחום הבקר, אגף בעלי החיים וראש שירות ההדרכה על מהות הרפורמה והחלק החשוב של המדריכים ברפורמה ובעזרה לרפתנים <u>מסגור</u> : זו הזדמנות למדריכים לסייע בהפיכת ענף הרפת בישראל למוביל בעולם
מושאי המדיניות - בציבור	הרפתנים והמחלבות, שחקני וטן מהניסיון ברפורמה בענף הצאן לחלב, מסוגלים לאיים בהשבת הענף	לפרוש לפנסיה או להחליף עיסוק	קשיים כלכליים, תעסוקתיים ומנטליים	מנהל שה"מ יזום עם שירות התעסוקה לצורך פיתוח תכניות של הסבה מקצועית לרפתנים פורשים (בהתאם לתוצאות מהסקר שערכו עובדי משרד החקלאות בשלב גיוס הרפתנים). במידה ותיושם תוכנית להקמת עסק בשטח, סמנכ"ל בכיר למחקר, כלכלה ואסטרטגיה יפנה למנהל תכנון לצורך אישור תב"ע להקמת עסק בשטח של רפתנים פורשים. הנחיית המדריכים שבמגע עם הרפתנים הפורשים לכך שהפורשים זכאים לדמי אבטלה ושעליהם להגיע לשכות התעסוקה, ומוקדי שירות סוציאליים שיכולים לתת מענה
		להתייעל, לייבא, להתחרות בישראל ובעולם בהתבסס על כמויות ומחירי השוק במקום על מכסות ייצור, ומחירי מטרה ופיקוח	קשיי הסתגלות לתנאי הפעולה בשוק החדש, מחסור בידע לגבי שיטות מיקוח ושיטות לייצור יעיל	תגבור מערך ההדרכה בתחום הבקר גם לאחר יישום הרפורמה (בכפוף לתקציב), כתיבת חוברת במערך ההדרכה של "דרכי פעולה לרפתן לאחר הרפורמה" והעלאה לאתר, ארגון על ידי המערך של כנס עיון ארצי "הרפתנים בעידן לאחר הרפורמה" ע"י אגף בעלי החיים (בכפוף לתקציב). <u>מסגור</u> : הסרת הרגולציה הכופה והזדמנות אמיתית להצלחה, ופיצוי הולם, דמי אבטלה והכשרה לרפתנים שאינם מעוניינים להישאר בשוק.

קבוצת השחקן ביישום	השחקן	פעולות מרכזיות / שינוי ההתנהגות הנדרש	חסמים אפשריים / התנגדויות אפשריות	מענים אפשריים / הזדמנויות לשת"פ
מושאי המדיניות-בציבור	רשתות השיווק והמחלבות	לייבא מוצרי ומכשירים חדשים	חסמים בירוקרטיים וחסמי ייבוא לא מכסיים (תקנים, כשרות, רישיונות יבוא) – שניהם עשויים להקשות על הייבוא	במידת הצורך: ימי עיון של אגף בעלי חיים להדרכות על מערכת מסלול ללבקשות ליבוא טובין, ריכוז בקשות ובעיות ייבוא על ידי רכזת הפעולות ליחידת סחר חוץ במשרד, בדיקת היתכנות יחד עם סחר חוץ ומינהל היבוא במשרד הכלכלה להקמת מסלול מהיר לייבוא למושאי הרפורמה. <u>מסגור</u> : חופש לייבא ולייצר מוצרים חדשים ללא פיקוח מחירים.
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	המועצה לענף החלב ⁹⁵ – ייתכן ושחקן וטו כי יכולים לאיים בשבייתה, אם כי לאחר תיקוני החקיקה כוחם יהיה מוגבל	ביטול התכנון ותיאום הניהול של ענף החלב במסגרת המועצה, עזרה לרפתנים בכל הקשור לרפורמה: ייצוג מול משרד החקלאות והאוצר, העברת חומרים ממשרד החקלאות, הדרכות ועזרה מקצועית לרפתנים בהסתגלות לתנאי השוק	מחאות, שיבושים בתכנון ויישום ענף החלב מרגע קבלת ההחלטה, השבתה של: מחקר, הדרכה וביטוח, תמיכה בארגונים יציגים, עידוד צריכת חלב	החלטת הממשלה לביטול התכנון תכלול דאגה לזכויותיהם הסוציאליות של עובדי המועצה שיאלצו להתפטר, הזמנת המועצה לכנס לרפתן לאחר הרפורמה ושליחה אליהם של החוברת על הרפורמה. במידה וישבתו, ניתן להקים יחידה חלופית במשרד החקלאות שתבצע את תפקידי המועצה במקומה. <u>מסגור</u> : המועצה חשובה ונחוצה לענף, רק התכנון שהטילו עליה בעייתי. אי שיתוף פעולה יפגע רק ברפתנים בשוק.
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	ארגונים יציגים לרפתנים: הלובי החקלאי, התאחדות מגדלי הבקר לחלב, ועד הרפתנים (משפחתיים), התאחדות החקלאים, התנועה הקיבוצית (שיתופיים), תנועת האיחוד החקלאי, תנועת המושבים – שחקני וטו אם יאיימו בהשבתת הייצור	ארגונים מייצגים לרפתנים. עזרה לרפתנים בכל הקשור לרפורמה: ייצוג מול משרד החקלאות והאוצר, העברת חומרים ממשרד החקלאות, הדרכות ועזרה מקצועית לרפתנים בהסתגלות לתנאי השוק	במידה ולא יחתמו על ההסכם: התנגדות עקרונית לרפורמה וצעדי מחאה	במסגרת הדיון על ההסכם: יוכלו לקבוע את לוח הזמנים המדויק ומבנה תהליך הייעוץ והסיוע לרפתנים. לאחר ההסכם: הזמנת הנציגים לכנס העיון ושליחת החומרים על הרפורמה ובמיוחד מענקי הפיזיו והזכויות הסוציאליות, ההכשרות המקצועיות ואפשרויות לשינוי תב"ע. <u>מסגור</u> : הסרת הרגולציה הכופה והזדמנות אמיתית להצלחה ולהקמה של משקים חדשים, פיזיו הולם ועזרה בהסבת מקצוע למי שלא ישארו בשוק.
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	ארגון יציג למחלבות: התאחדות התעשיינים	מתנגדים לרגולציה על עסקים	התנגדות לאופן היישום, חוסר מידע והבנת המשמעויות ארגון מחאות וגיוס נגד שיתוף פעולה עם הרפורמה	מנכ"ל/סמנכ"ל משרד החקלאות ידונו איתם על המשמעויות של אי-הסכם על יוקר המחיה, והמשמעות החיובית של ההסכם על קיצוץ הרגולציה בענף החלב. <u>מסגור</u> : הסרת הרגולציה הכופה על מאות בעלי עסקים קטנים
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	איגוד לשכות המשחר	ארגון מייצג של רשתות השיווק ומתנגד לחסימת סחר	כל עוד לא יחברו לשחקנים מתנגדים אחרים, לא נראה שיש התנגדויות אפשריות	הזדמנות לשת"פ: עשויים לתמוך ציבורית ובדיונים בכנסת בהסרת מכסי המגן. <u>מסגור</u> : הסרת מגבלות על ייבוא מוצרי חלב

⁹⁵ מועצת החלב, אודות מועצת החלב. <https://milk.org.il/%d7%a2%d7%a0%d7%a3-%d7%94%d7%97%d7%9c%d7%91/%d7%90%d7%95%d7%93%d7%95%d7%aa/>

קבוצת השחקן ביישום	השחקן	פעולות מרכזיות / שינוי ההתנהגות הנדרש	חסמים אפשריים / התנגדויות אפשריות	מענים אפשריים / הזדמנויות לש"פ
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	הסתדרות העובדים – שחקני וטו (שביתת הזדהות במשק או אפילו רק בשירותים החיוניים), אולם ככל הנראה רק אם מייצגים את ועד הרפתנים	מייצגים של לפחות חלק מעובדי הרפתות, אולי ועד הרפתנים	מחאות, שביתות הזדהות במשק או בשירותים החיוניים	מנכ"ל/סמנכ"ל משרד החקלאות ידונו איתם על המשמעויות של אי-הסכם על יוקר המחיה. במקרה של התנגדות מהותית, איום בקמפיין לפיו ההסתדרות פוגעת בצרכן הישראלי ובעיקר במשפחות העניות ביותר, שסובלות הכי הרבה מיוקר מוצרי החלב. <u>מסגור</u> : הוזלה של סל הקניות של העובדים החלשים ביותר במשק (על חשבון פיצוי מהמיסים שמשולמים על ידי העשירונים הגבוהים), הורדת יוקר המחיה
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	הפורום לישראל ירוקה (ע"ר) וארגונים ירוקים נוספים	מתן חוות דעת לכנסת ולציבור על השפעת ההסכם על הסביבה	עלולים להתנגד עקב דאגה מההשלכות הסביבתיות של הרפורמה	מנכ"ל משרד החקלאות או הסמנכ"ל למחקר יקיימו איתם פגישות בנוגע להשלכות החיוביות של הסכם על הסביבה. הזדמנות לש"פ: הזמנתם לדיונים בכנסת, כך שיביעו תמיכה מצד הירוקים. <u>מסגור</u> : פחות חוסר יעילות ברפתות – יותר סביבה ושטחים פתוחים ⁹
שחקנים מחוץ למשרד החקלאות	ארגוני החברה האזרחית, וקואליציית יוקר המחיה: ישראל 2050, המכון הישראלי לתכנון כלכלי, התנועה לאיכות השלטון, פורום קהלת לכלכלה	יצירת הד תקשורת וציבורי לעקרונות הרפורמה, שמתאימים לתוכנית קואליציית יוקר המחיה לשוק המזון: ביטול התכנון בשוק החלב והסרת מכסים	עלולים להתנגד למנגנון הפיצויים, בעיקר עקב עלות של מאות מיליונים, שעשויה ליצור תקדימים בענפים אחרים	מנכ"ל משרד החקלאות או הסמנכ"ל למחקר יקיימו פגישות מקדימות להסבר על הנחיצות של מענקים כדי לצמצם פגיעה ברפתנים וכדי להעביר את הרפורמה (לפי הניסיון העולמי). הזדמנות לש"פ: שיתוף הארגונים בתכנון המתווה המדויק של ההסכם והזמנתם לדיונים בכנסת, על מנת שיביעו את תמיכת הצרכנים. <u>מסגור</u> : מהניסיון בעולם, זו הדרך הישימה היחידה לעשות את הצעדים הנדרשים להסרת התכנון וההגנה על הענף

לוח ליישום

1. אישור והכנת הרפורמה - פעולות טוריות

מרגע קבלת ההחלטה למהלך על ידי לקוחות הנייר, שרי האוצר והחקלאות, יתבצעו אחת אחרי השנייה הפעולות הבאות:

שלב	זמן	פירוט
1. גיוס הרפתנים לרפורמה	3-8 חודשים	עובדי משרד החקלאות יתלוו לסוקרים של סקר רווחיות ענף החלב, למשך שלושת החודשים של ביקור סוף השנה בסקר (בסקר 2019 יתרחש בחודשים מרץ-מאי 2020). עובדי המשרד ינסו לגייס את הרפתנים באמצעות הסברים על הרפורמה וסקירה של מצב הרפת שבה הם מבקרים ואיך השינוי בתנאי השוק ישפיע עליהם. עובדי המשרד יבצעו גם סקר בקרב הרפתנים בנוגע לתכניות הסבת המקצוע המועדפת עליהם. במידה ואין הסכמה מצד הרפתנים שנסקרים בסקר, סקירת שאר הרפתנים בשלושה חודשים עד חמישה חודשים נוספים על ידי עובדי משרד החקלאות, יתכן שיצטרכו לשם כך גידול במצבת העובדים ו/או שעות העבודה.
2. מו"מ וחתימה על ההסכם	6-9 חודשים	פגישות מנכ"לי האוצר והחקלאות, הממונה על התקציבים, מנכ"לית מועצת החלב, מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל במטרה להתוות

⁹ צדיקוב, אילן, 08.2008, "הרפורמה בענף החלב – בהיבט הסביבתי", חוברת 335, אתר AKOL Agriculture Knowledge on-line <https://akol.co.il/icbaapp/articles/0335/335.2008.08.pdf>

		את ההסכם, תוך שימוש בהסכמת הרפתנים משלב גיוס הרפתנים ככלי לסגירת ההסכם. הסמנכ"לים במשרד החקלאות יבצעו באותו זמן שיחות "ריכוך" עם גורמים מתנגדים (ארגוני הייצוג השונים), רתימת גורמים שעשויים לשתף פעולה (קואליציות יוקר מחיה, ירוקים, איגוד לשכות המסחר), ובמידה ויתקלו בהתנגדות, ידרשו חודשים נוספים לקמפיין בתקשורת (יתכן שבליזוי השרים הרלוונטיים). גם אם לאחר תקופה זו אין הסכמה, ממשיכים עם הרפורמה.
3. חקיקה	עד 8 חודשים	שרי האוצר והחקלאות ומשרדיהם יעמלו על הכנת טיוטות תיקוני החקיקה, החלטות הממשלה והצווים הנדרשים, ויעבירו את התיקונים בקריאה ראשונה, בדיון בועדות הכנסת, ובקריאות שנייה ושלישית.
4. הכנת השטח לסיוע לרפתנים	עד 6 חודשים	בהתאם לתוכניות האמורות בחוקים שנחקקו, כלל הגורמים הרלוונטיים בחלופות יחלו בפעולות מקדימות לקידום הסיוע לרפתנים: שירות ההדרכה והחטיבה למחקר במשרד החקלאות יגייס עובדים חדשים (מדריכים, עוזרים לרכזת ולחוקרים), יכין את חוברת "דרכי פעולה לרפתן לאחר הרפורמה", יקיים כנס ארצי בנושא "הרפתנים בעידן לאחר הרפורמה". שה"מ יחד עם שירות התעסוקה יפתחו תוכנית הסבה מקצועית לרפתנים פורשים ו/או ביחד עם החטיבה למחקר ומנהל תכנון: תוכנית לאישור תב"ע להקמת עסק בשטח של רפתנים פורשים. מינהלת השקעות במשרד החקלאות תקים את ועדת התמיכות בראשות סמנכ"ל בכיר להשקעות ומימון, וועדת התמיכות תקים ממשקים טכנולוגיים או אישיים להשגת נתוני ההכנסה ממפקד העובדים הזרים ומרשות המיסים.

2. ביצוע הרפורמה – פעולות מקבילות

לאחר שלב הפעולות הטוריות ולאחר סיום החקיקה של הרפורמה והכנת השטח לקראת סיוע לרפתנים, יתבצעו במקביל כלל הפעולות ליישום הרפורמה והחלופה, **במשך שלוש שנים**:

גורם ביישום	זמן	פירוט
משרד האוצר	3 שנים	יישום החקיקה על ידי ההפחתה הדרגתית שנתית של המכסים עד איפוסם, העברת התקציב לפיצויים לחקלאים הפורשים ובסוף השנה השלישית, ביטול פיקוח המחירים ותכנון הפרטני בשוק על ועדות המחירים.
משרד החקלאות		שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות יספק שלוש פגישות ייעוץ עם מדריכי השירות לכלל הרפתנים שיבקשו לקיים את הפגישות. ועדת התמיכות במשרד תחשב את הפיצויים עבור רפתנים פורשים ותעביר את הכספים, שירות ההדרכה ימשיך בהדרכת רפתנים נשארים (בהתאם לתפקידו הרגיל) ובחטיבה למחקר יעקבו אחר השינוי בתנאי השוק ויבצעו הערכה ליישום ולהצלחת הרפורמה
שירות התעסוקה		עובדי השירות יקבלו את הרפתנים הפורשים בלשכות תעסוקה במסלול הרגיל, ועובדי השירות שיוקצו לכך במיוחד יקיימו את התוכנית להסבת מקצוע שעלתה כמועדפת על ידי הרפתנים בסקר שנערך.

הערכת היישום והמדיניות המוצעת

לצורך הערכת הצלחת היישום של הרפורמה והשגת מטרות המדיניות, מוצעים להלן מספר מדדי כישלון שהגעה אליהם משמע כישלון של עיקרי הרפורמה ויישומה, ומדדי הצלחה שעמידה בהם משמעה השגה של המטרות העיקריות של הרפורמה ויישום מוצלח שלה. המדדים מחולקים לשלושה שלבים: שלב אישור והכנת הרפורמה, שלב ביצוע הרפורמה ושנתיים לאחר הרפורמה. בהתאם, המדדים נחלקים למדדים להצלחת חקיקת הרפורמה, הצלחת הביצוע שלה, ומדדי תוצאה להצלחה ברמת המדיניות. הגוף שיאסוף את הנתונים לגבי עמידה במדדים יהיה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, שתפקידה לבצע מחקרים כלכליים ולייעץ להנהלת המשרד בנוגע לרפורמות חקלאיות.⁹⁷

1. מדדי כישלון

1.1 בשלב אישור והכנת הרפורמה

- אין הסכמה על עקרונות מתווה עם כלל הגורמים, ועל אף המענים האפשריים לחוסר הסכמה זו (ר' לעיל), שרי האוצר והחקלאות אינם מצליחים להעביר את הרפורמה.
- מקודמת תוכנית ללא ביטול החלק הארי בתכנון (מכסות ייצור פרטניות) והפחתה משמעותית במכסים, בדומה לרפורמות שנחתמו ב-2012, 2014 ו-2018 (ר' נספח ד').

1.2 בשלב ביצוע הרפורמה

- רפתנים פורשים מקבלים מענק נמוך משני שליש מהכנסתם השנתית או במוצע רק לאחר 8 חודשים מרגע החלטתם לפרוש.

1.3 שנתיים לאחר הרפורמה

- רשתות השיווק מודיעות על מחסור בחלב, בדומה למחסור הנוכחי בחמאה.⁹⁸

2. מדדי הצלחה

2.1 בשלב אישור והכנת הרפורמה

- היבוא של מוצרי החלב מאירופה גדל מעבר לתחזית היבוא ולמגמות העולמיות, כולל מוצרי חלב דוגמת גבינות שנכנסו לראשונה לשוק בישראל.⁹⁹

2.2 בשלב ביצוע הרפורמה

- 60% מהרפתנים הפורשים לקחו לפחות פגישת ייעוץ אחת עם מדריכי שה"מ.¹⁰⁰

⁹⁷ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, "חטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה", אתר משרד החקלאות, ת. כניסה: 30.6.2019.

⁹⁸ זומר, נווית וקריסטל, מירב, 9.1.2019, "מחסור בחמאה? לא רק במכולת שלכם", אתר ynet. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/Pages/default.aspx
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5443898,00.html>

⁹⁹ כלומר, השוק נפתח לתחרות ולא נוצרו חסמים לא מכסיים.

¹⁰⁰ כך שרוב מי שהחליט לפרוש ביצע החלטה מושכלת.

- הרפתניים הפורשים קיבל את הפיצוי בממוצע תוך חודשיים מרגע שהחליטו על פרישה.

2.3 שנתיים לאחר הרפורמה

- פער מחיר החלב הגולמי מאירופה מצטמצם ב-12.5%, בהתאם למטרת המדיניות המרכזית (ר' עמ' 2-3 לעיל).
- הרפתות המשפחתיות הן רווחיות או מאוזנות בממוצע לפי סקר רווחיות הענף, כלומר הענף הפך לתחרותי.
- 50% מהרפתניים הפורשים שהשתתפו בקורס הסבה מקצועית וחיפשו עבודה, מצאו עבודה, בהתאם לנתוני לשכת התעסוקה.

תרחישים אפשריים ומענים

כאמור לעיל, יתכנו מספר תרחישים שיגרמו לחוסר יישום של הרפורמה, כישלון בביצוע שלה או חוסר הצלחה בתוצאותיה. להלן מענים אפשריים לאותם תרחישים:

1. שרי האוצר והחקלאות לא מצליחים להעביר את הרפורמה

במידה ולא צלח המו"מ מול הארגונים היציגים, שרי האוצר והחקלאות עלולים שלא להשיג את ההון הפוליטי הדרוש להעברת הרפורמה (כפי שקרה בהחלטת לביטול התכנון בענף הצאן, ר' הערה 34). ניתן לפתור את הקושי זה על ידי גיוס דעת הקהל בניסיון להפעיל לחץ על הארגונים היציגים ועל חברי הכנסת שמסרבים להעביר את החוק. הדרג הבכיר במשרדי החקלאות והאוצר ינסה להשיג שת"פ עם גופי החברה האזרחית והגופים הירוקים שעשויים להיות בעד הרפורמה למהלך, בד בבד עם יצירת קמפיין תקשורתי שיחבר בין הסירוב לבצע את הרפורמה ובין מחאת הקוטג' ומחאת יוקר המחיה. רצוי שגם השרים הממונים יהיו שותפים בקמפיין. במידה וכבר הוחלט להמשיך עם הרפורמה למרות ההתנגדות אך מועצת החלב מאיימת בשביתה, ניתן לשקול את הקמת יחידה במשרד החקלאות שתחליף זמנית את מועצת החלב השובתת.

2. עיכוב משמעותי בייעוץ לרפתנים פורשים ו/או בקבלת המענקים

כיוון שמדובר בעיכוב טכני הנובע ממצוקה בכוח אדם, ניתן לבצע תיגבור נוסף לצוות שה"מ ו/או לחברי ועדת התמיכה במשרד החקלאות או כל צוות אחר שמהווה צוואר בקבוק בביצוע.

3. משבר עולמי בתעשיית החלב: מחסור בחלב או עלייה משמעותית במחיר

שוק החלב העולמי מתאפיין במחזוריות ותנודתיות (ר' גרף מחירים בנספח ד'), שעלולות לגרום לעליית מחירים או למחסור בחלב זמניים בזמן שהשוק בישראל עדיין לא הסתגל במלואו לשלב החדש. במידה ומומחי משרד החקלאות בחטיבה למחקר ואסטרטגיה מזהים ששוק החלב העולמי נמצא במשבר, ניתן להאריך יישום הרפורמה מ-3 ל-4-5 שנים כך שהחשיפה המלאה לשוק העולמי תתרחש רק לאחר היציאה מההאטה העולמית.

רשימת מקורות

מקורות בעברית

- אבירם, איטו, 4.10.2017, "צימר" העיגול הפנימי" בעין עירון – שלוה במושב", אתר התרשמות של איטו אבירם. <https://hitrashmut.co.il/>העיגול-הפנימי-בעין-עירון-שלוה-במושב/
- אוסמן ארז, ברקו איתמר, 1.2018, "שוק בשר הבקר בישראל סיכום שנת 2017", אתר משרד החקלאות והכפר. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2018/Documents/The_cattle_market.pdf
- אתר מועצת החלב, 19.10.2012, "הסכם עקרונות לעניין מתווה רב שנתי ליעול ענף הבקר לחלב", אתר מועצת החלב. http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2017/12/hascm_ekronot_leniin_mtva_rb-shnti_liicol_enf_habkr_lhlb.pdf
- בלוג טריפס אנד טיפס, 5.6.2011, "סוף שבוע בזכרון יעקב", אתר תפוז אנשים. <http://www.tapuz.co.il/blogs/viewentry/2011917>
- בלוי, לין, 7.4.18, " פעם הייתה כאן רפת: מסעדות בחללים לא שיגרתיים", אתר [ynet. https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5078400,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5078400,00.html)
- בן ארי, מיכל, 12.10.2009, "יוצאים לסיור: בעקבות הטמפלרים של הגליל", אתר [ynet. https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3788458,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3788458,00.html)
- ברוך, חזקי, 11.5.2019, "השומרון מוקיר את אורי אריאל: "איש ארץ ישראל בכל רמ"ח איבריו", אתר ערוץ 7. <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/401560>
- גלזר, גרדה, 7.4.2015, "6" מסעדות מומלצות בהרי ירושלים" אתר וואלה! News. <https://food.walla.co.il/item/2844061>
- ד"ר קחל, יעל, 11.2011, "מדיניות ממשלתית בענף החלב בעולם", אתר משרד החקלאות. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2011/documents/Pres%20Milk%20Policy%2011%20publish.pdf
- ד"ר שילדובסקי, אלעד, 12.2003, "משבר מחירי החלב - כך זה התחיל - מסמך משרד האוצר באינטרנט", אתר AKOL, <https://akol.co.il/icbaapp/articles/0307/307.2003.06.pdf>
- דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 26.9.2011, אתר משרד ראש הממשלה. <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf>
- האיחוד החקלאי, 28.2.2016, "התאחדות חקלאי ישראל מציגה לממשלה: התכנית האסטרטגית למדיניות ארוכת טווח לחקלאות", אתר האיחוד החקלאי. <https://www.ihaklai.org.il/index.php/about/item/85-2016-03-13-14-49-23>
- הוראה 13.1.0.7 תשלום לחברי ועדות ציבוריות, תעריפי תשלום לחברי ועדה ציבורית, אתר משרד האוצר. <http://www.mof.gov.il/Takam/TakamInstructions/HOD13010007010601.doc>
- הכנסת מרכז המחקר והמידע המחלקה לפיקוח תקציב, 18.12.2018, "ניתוח המגמות במדד מחירי מוצרי המזון בשנים האחרונות ובחינת הגורמים המשפיעים מעודכן", (לוח 3), אתר הכנסת. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ecbd146c-1a4d-e811-80dd-00155d0a0b8d/2_ecbd146c-1a4d-e811-80dd-00155d0a0b8d_11_10821.pdf
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פני החברה בישראל, דוח מס' 10, תמוז תשע"ח, יוני 2018 - דת והגדרה עצמית של מידת דתיות", מאפיינים דמוגרפיים, תאריך גישה 26.2.2019. https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/rep_10/part01_h.pdf

המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט.
<https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4def-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

המועצה לענף החלב בישראל, 28.11.2017, "מועצת החלב שנתון 2015", חלבי אתר יצרני החלב. http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2017/11/PAGES1_80HIGH_NEW_WEB.pdf

המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 6.3.2019, פוסט בדף הפייסבוק של המכון הישראלי לתכנון כלכלי.
<https://www.facebook.com/189064091982224/posts/254069835481649/>

הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 - משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 14.2.2018, אתר משרד האוצר.
https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklaut_Prop.pdf

ועדת הכלכלה, 83.12.201, "הסכם החלב החדש, אסון לחקלאים במושבים", אתר הכנסת.
<https://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2076676>

וקסמן, אבי, 31.3.2019, "האזרחים מקבלים מהממשלה יותר - לפחות עד הקיצוץ הבא", אתר דהמרקר.
<https://www.themarker.com/news/macro/1.7067566>

זומר, נווית וקריסטל, מירב, 9.1.2019, "מחסור בחמאה? לא רק במכולת שלכם", אתר [ynet](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5443898,00.html). <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5443898,00.html>

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, 3.7.2014, "נספח III – קביעת האגרה ופרטי הסיוע הממשלתי", אתר חברת כביש חוצה ישראל.
<http://www.hozeisrael.co.il/download/files/III.pdf>

חוק המזון, רשות התחרות, תאריך כניסה: 27.2.2019. <http://www.antitrust.gov.il/subject/188.aspx>

חלבי אתר מועצת החלב, 9.2.2018, "רווחיות ענף החלב בשנת 2017, אתר מועצת החלב. http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/pdf_2017-החלב-ענף-רווחיות

כהן, עמירם, 5.6.2012, "100 מיליון ליטר עודפי חלב בשווי 210 מ' שקל הצטברו במחסני מועצת החלב", אתר דהמרקר.
<https://www.themarker.com/consumer/1.1724222>

כהן, עמר, 26.12.2018, "מאוכזבים מהשר לאן הולך הכסף?", אתר דבר העובדים בארץ ישראל. <https://www.davar1.co.il/166305>

מאיר, אשר, 15.3.2017, "גיל ההתבגרות של החקלאות העברית", אתר השילוח. <https://hashiloach.org.il/>

מבקר המדינה, 8.5.2018, "משרד החקלאות ופיתוח הכפר תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", אתר מבקר המדינה. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf

מגנזי, אביאל, 14.06.11, "קוטג' כמו ליטר בנזין: 'הגיעו מים עד נפש'", אתר [ynet](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4081719,00.html). <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4081719,00.html>

מוזס, שני, 23.6.2016, "מגדלי הירקות נגד משרד החקלאות: עזרו לנו כאשר המחירים נמוכים, כמו התמיכה בסיטונאים כשהם עולים", אתר גלובס.
<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001197587>

מועצת החלב, "מכסות חלב ומחיר מטרה", אתר מועצת החלב, תאריך כניסה: 27.2.2018. <https://milk.org.il/>

מועצת החלב, אודות מועצת החלב. <https://milk.org.il/>

מור, גיא, 26.12.2017, "תכנית משרדית הפחתת הנטל הרגולטורי מכסות יצור חלב", נספח א', אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/regulatory_policy/regulation/Documents/netel_michsot_chalav.pdf

מילמן, עומרי וקדוש, נורית, 24.1.2019, " הסכם החלב התפורר - ומוצרי החלב שבפיקוח צפויים להתייקר ב-3.4%", אתר כלכליסט.
<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3754974,00.html>

מינהל הרכש הממשלתי, 21.12.2017, "דיווח פטור משרדי מספר הפרסום במנוי"ף 609289", אתר מינהל הרכש הממשלתי.
<https://www.mr.gov.il/ExemptionMessage/Pages/ExemptionMessage.aspx?piD=609289>

מכסות חלב ומחיר מטרה, אתר מועצת החלב, תאריך גישה: 26.2.2019. <https://milk.org.il/> מכסות ומחיר-מטרה/

מסע אחר, 13.5.2007, "דג דגן: פעם רפת, היום מסעדת דגים", אתר מסע אחר. <https://www.masa.co.il/recommendations/> דג-דגן-פעם-רפת-היום-מסעדת-דגים/

מערכת אקול, 16.4.2016, "ענף על הכוונת בעקבות כוונת משרדי האוצר והחקלאות לבטל את מכסות החלב", אתר AKOL - Agricultural Knowledge On-line. <https://akol.co.il/icbaapp/articles/0380/380.2016.05.pdf>

מערכת אתר בניין ודיוור, 8.6.2015, "למי קראת פרה?: הרפת שהפכה לסטודיו לכושר מעוצב", אתר בניין ודיוור. https://www.bvd.co.il/htmlחנדר_כושר_ענבים.html

מפתח התקציב, "סעיף תקציבי 33.06 תמיכות בחקלאות", השינוי בתקציב, אתר מפתח התקציב, תאריך כניסה: 18.6.2019. <https://next.obudget.org/i/budget/003306/2019?li=0>

משרד האוצר, 2.2018, "הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר משרד החקלאות ופיתוח הכפר", אתר משרד האוצר. https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklaut_Prop.pdf

משרד האוצר, 28.10.2018, "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי ליעול ענף הבקר לחלב", אתר משרד האוצר. https://mof.gov.il/releases/documents/pdfהסכם_חלב_חתום.pdf

משרד האוצר, 29.10.2018, "שר האוצר משה כחלון, שר החקלאות אורי אריאל, התאחדות חקלאי ישראל והתאחדות מגדלי הבקר חתמו הלילה על רפורמה היסטורית במשק החלב", אתר משרד האוצר. https://mof.gov.il/Releases/Pages/reforma_halav.aspx

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 12.2018, "ענף החקלאות בישראל תמונת מצב כלכלית לשנת 2017", אתר משרד החקלאות. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2018/Documents/Economics_in_agriculture_Israel2017.pdf

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 21.10.2012, "נחתם הסכם עקרונות בענף החלב להפחתת מחיר החלב ומוצריו לצרכן", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/dovrut/publication/2012/Pages/Agreement_Principle_for_the_dairy_industry.aspx

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 25.3.2019, "נוהל תמיכה – בהגדלת הפריון בענף הבקר לבשר במרעה לשנים 2019-2021", אתר משרד החקלאות. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/hashkaot/nohalim/Documents/Tmicha_Anaf_Habakar.pdf

משרד החקלאות, השקעות ומימון. <https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/hashkaot/Pages/default.aspx>

משרד החקלאות, חטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.
https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/Pages/default.aspx

משרד החקלאות, שה"מ, אגף בעלי חיים, תחום בקר. <https://www.moag.gov.il/shaham/Unit/animal/bakar/Pages/default.aspx>

משרד החקלאות, שה"מ, אגף בעלי חיים. <https://www.moag.gov.il/shaham/Unit/animal/Pages/default.aspx>

משרד החקלאות, שירות ההדרכה והמקצוע (שה"מ). https://www.moag.gov.il/shaham/Pages/default_2.aspx

משרד הכלכלה והתעשייה, 18.07.2016, "דו"ח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה", אתר gov.il, משרד הכלכלה והתעשייה. https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/food_products_prices_kedmi_report_2012

משרד המשפטים, 18.12.2018, " טיוטת סיכום דיון בנושא מתווה החלב: "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי - ליעול ענף הבקר לחלב", אתר התאחדות מגדלי הבקר. <https://www.icba.org.il/wp-content/uploads/2018/12/https://www.icba.org.il/wp-content/uploads/2018/12/סיכום-דיון-מתווה-החלב-להתייחסות-המשרדים-18-12-18.pdf>

משרד מבקר המדינה, 9.7.2015, " הפיקוח על מחירי מוצרי חלב ", אתר מבקר המדינה. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_308/f47a4361-0e81-4287-a633-a302909f1927/005-food-milk-2.pdf

משרד ראש הממשלה, 21.10.2012, "החלטות ממשלה התייעלות במשק החלב מספר החלטה: 5177", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2012_des5177#fileForDownloads

משרד ראש הממשלה, 29.4.2014, "מסמך הבנות לעניין ענף החלב לבקר", אתר משרד ראש הממשלה. <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/n040514.pdf>

משרד ראש הממשלה, 4.5.2014, " החלטות ממשלה הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר מספר החלטה: 1584 ", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_des1584

משרד ראש הממשלה, 5.8.2015, " ביטול התכנון בענף הצאן - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מספר החלטה: 339 ", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_des339

משרד ראש הממשלה, החלטות ממשלה, 13.05.2013, " שיפור וייעול במבנה התמיכות בענף החקלאות מספר החלטה: 159 ", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2013_des159

סיגל, ג'וש, 22.9.2016, "What Happened When New Zealand Got Rid of Government Subsidies for Farmers", אתר The daily signal, <https://www.dailysignal.com/2016/09/22/what-happened-when-new-zealand-got-rid-of-government-subsidies-for-farmers>

פרופ' פינקלשטיין, ד"ר בר-שירה, מר חגי יחיא, מר רוזנברג, 30.5.2016, "ביטוח הכנסה כתחליף לביטוח יבולים ותמיכה בחקלאות", אתר משרד החקלאות. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/PublishingImages/Pages/agrisupport/tuch_hknasa_ktchlif_lbituch_ybulim_tmiכה_bchqlaut.pdf

צדיקוב, אילן, 08.2008, "הרפורמה בענף החלב – בהיבט הסביבתי", חוברת 335, אתר AKOL Agriculture Knowledge on-line. <https://akol.co.il/icbaapp/articles/0335/335.2008.08.pdf>

צוק-בר אורי, 7.4.2016, "תכנית לרפורמה במדיניות התמיכה בענף החקלאות", אתר משרד החקלאות. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/tmicha_haklaut_2016.pdf

צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קהל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

קדוש, נורית זרחיה צבי, 20.8.2018, "בשיא משבר החלב - כחלון הודיע: "כולנו תדרוש את תיק החקלאות בממשלה הבאה", אתר כלכליסט. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3744654,00.html>

- קוזין, יניר, 24.6.2019, "נתניהו על הקיצוץ בתקציב: "מבין את השרים שייפגעו, אבל בזה נמדדת מנהיגות"", אתר מעריב.
<https://www.maariv.co.il/business/economic/israel/Article-705077>
- קורן, אורה, 21.2.2016, "רפורמה היסטורית: תמיכה ישירה בחקלאים במיליארדים, יבוטלו מכסים ומועצות הייצור", אתר דהמרקר.
<https://www.themarket.com/news/1.2858165>
- קורן, אורה, 23.2.2016, "הרפורמה ביבוא: החקלאים דורשים 3 מיליארד שקל בשנה עבור ביטול המכסים", אתר דהמרקר.
<https://www.themarket.com/news/macro/1.2859711>
- קורן, אורה, 26.10.2018, "לקראת הסכם: ענף החלב יפתח ליבוא, מחיר המטרה יירד, הרפתנים יקבלו 450 מיליון שקל", אתר דהמרקר.
<https://www.themarket.com/news/macro/1.6594960>
- קירשנבאום, יונתן, 24.10.2018, "חקלאות במשבר "אי אפשר להתקיים ככה"", אתר דבר העובדים בארץ ישראל.
<https://www.davar1.co.il/154914/>
- קנט – קרן לביטוחי נזקי טבע בחקלאות בע"מ, "פלחה", אתר קנט, תאריך כניסה: 18.6.2019.
<http://www.kanat.co.il/Content.aspx?id=101>
- קנט – קרן לביטוחי נזקי טבע בחקלאות בע"מ, 6.12.2018, "ביטוח בקר לחלב ברפתות", אתר קנט.
http://www.kanat.co.il/uploaded_files/documents/milk_cattle_flyer_web_-_mungash_u5432.pdf
- קריסטל, מירב, 5.11.2018, "סדקים בהסכם החלב: "עושה וניצול מצוקה של המגזר החקלאי"", אתר ynet.
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5389459,00.html>
- קריסטל, מירב, 5.11.2018, "סדקים בהסכם החלב: "עושה וניצול מצוקה של המגזר החקלאי"", אתר msn.
<https://www.msn.com/he-il/news/other/סדקים-בהסכם-החלב-עושה-וניצול-מצוקה-של-המגזר-החקלאי/ar-BBPm5iK>
- רשות הגבלים עסקיים, 12.1.2017, "הגדרת שווקים באמצעות מודלים אקונומטריים של ביקוש", אתר הרשות להגבלים עסקיים.
http://www.antitrust.gov.il/files/34421/pdf_אקונומטרי_סופי.pdf

Australian Government Federal Register of Legislation, 16.2.2000, "Dairy Industry Adjustment Bill 2000 Revised Explanatory Memorandum", The Federal Register of Legislation.
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2004B00642/Revised%20Explanatory%20Memorandum/Text>

Bardach, Eugene, and Eric M. Patashnik. A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. CQ press, 2015.

Dlamini Thembumenzi, Mohammed Mangaliso & Sacolo Thabo (2017), "Assessing the Impact of National Marketing Boards on Consumers and Producers' Welfare", Swaziland Economic Policy Analysis and Research Centre.
<http://www.separc.co.sz/wp-content/uploads/2018/04/National-Marketing-Boards.pdf>

Dumais, M. (2012). "The Negative Consequences of Agricultural Marketing Boards", Montreal Economic Institute.
http://www.iedm.org/files/cahier0912_en.pdf

Economic Briefing Report ¾ (2000), "Deregulation of the Australian Dairy Industry", The University of Adelaide.
<https://www.adelaide.edu.au/saces/docs/issues-papers/deregulation-dairy-industry.pdf>

European Commission, 5.2017, "cap explained direct payments for farmers 2015-2020", The European Commission.
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf

Evans, Lewis, 9.9.2004, "Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand", The Cite Seer X website.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.543.160&rep=rep1&type=pdf>

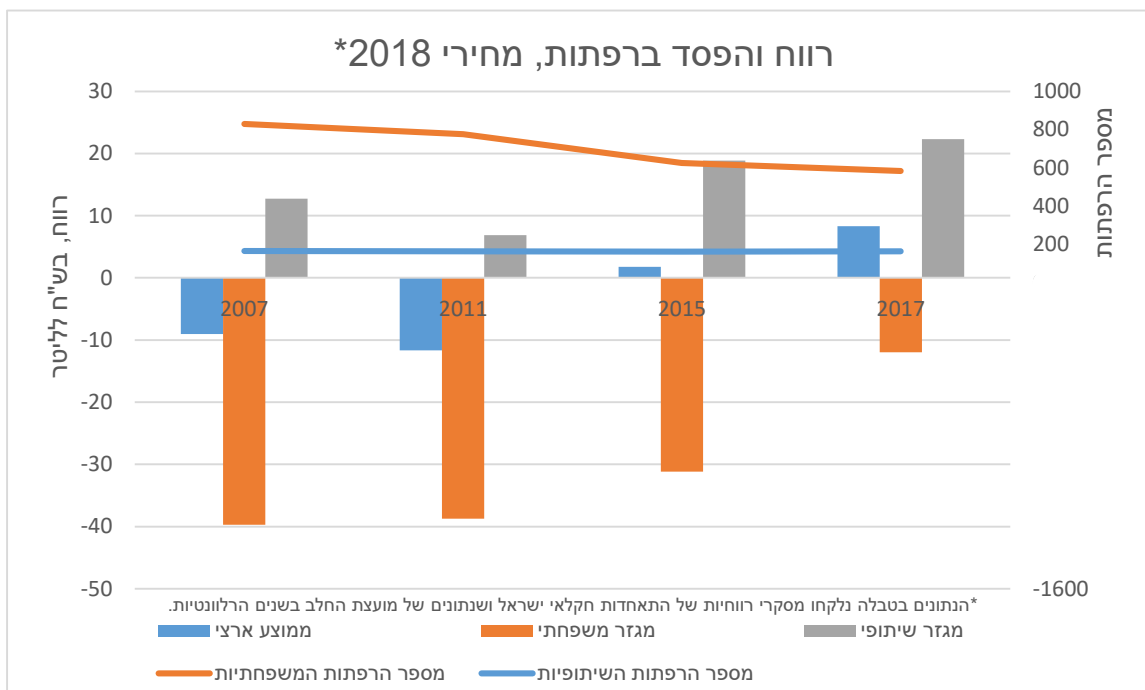
Haj Yehia Muamar & Kachel Yael, 30.5.2016, "Public Support to Revenue Insurance and Income Safety Nets", Ministry of Agriculture & Rural Development.
https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/PublishingImages/Pages/agrisupport/Public%20Support%20to%20Revenue%20Insurance%20and%20Income%20Safety%20Nets.pdf

IUF Dairy Division, 23.10.2011, "New Zealand Dairy Industry".
<http://cms.iuf.org/sites/cms.iuf.org/files/New%20Zealand%20Dairy%20Industry.pdf>

OECD (2018), "Israel", in Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018, OECD Publishing, Paris.
https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-16-en

TEARA The Encyclopedia of New Zealand, "Story: Government and agriculture", <https://teara.govt.nz/en/government-and-agriculture/page-9>

נספח א': ניתוח חוסר היעילות בענף החלב של המועצה הלאומית לכלכלה



לפי המועצה הלאומית לכלכלה,¹⁰¹ "ייצור החלב בישראל מתבצע ברפתות בשני מגזרי ייצור שונים: המגזר השיתופי, הכולל קיבוצים ומושבים שיתופיים המהווה כ- 60% מהיקף הייצור, והמגזר המשפחתי, הכולל מושבים שאינם שיתופיים המהווה כ- 40% מהיקף הייצור. על פי נתוני מועצת החלב, מספר הפרות ברפת במגזר השיתופי הוא פי 4.5 מרפת במגזר המשפחתי והיקף הייצור הממוצע לרפת במגזר השיתופי עומד על כ- 5.5 מיליון ליטר בשנה, בעוד שבמגזר המשפחתי היקף הייצור עומד על כמיליון ליטר בלבד. יתרה מכך, סקר רווחיות ענף הרפת שבחן את נתוני 2015 מצא כי רובן המוחלט של הרפתות במגזר המשפחתי הפסדיות בעוד שבמגזר השיתופי רק 5% מהרפתות הן הפסדיות. כמו כן, הסקר מצא היא עלויות המזון ברפתות במגזר המשפחתי גבוהה בכ- 10% מרפתות במגזר השיתופי. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם נתוני מועצת החלב לפיהם קיימת ירידה של כ- 30% במספר הרפתות במגזר המשפחתי בעשור האחרון, מלמעלה מ- 800 לפחות מ- 600, בעוד שמספר הרפתות במגזר השיתופי נשמר יציב באותה תקופה ברמה של כ- 160 רפתות.

... עמדת המועצה היא כי יש לייעל את הליך ייצור החלב בישראל על ידי ליברליזציה מלאה של משק החלב וביטול התמיכות עקיפות, בדמות מכסות ייצור ומכסים. מהלך זה צפוי להשפיע לחיוב על המשק במספר אופנים. ראשית, הסטה של הייצור מרפתות קטנות לרפתות גדולות, המאופיינות בתפוקה גבוהה יותר לפרה ועלות ייצור נמוכה יותר תוביל לירידה במחיר המטרה ובמחיר לצרכן. שנית, ביטול הקשר שבין התמיכה לכמות הייצור צפוי לצמצם את גודל

¹⁰¹ המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט, עמ' 2, 7. <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4dcf-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

העיוות בענף ואת הפגיעה המתמשכת ברווחת הצרכן. לבסוף, פתיחת המשק לייבוא חופשי תעודד תחרות לייצור המקומי, תוריד מחירים, תשפר את איכות המוצרים ותגדיל את המגוון הזמין לצרכן.

נקודה נוספת אשר יש לציין כאשר נבחנת סוגיית ליברליזציה במשק החלב היא חלוקת הייצור בין המגזר השיתופי והמגזר המשפחתי, כפי שנכתב בדו"ח ועדת קדמי בשנת 2011 : "מערך חלוקת המכסות וניוד המכסות אינו מונע ממטרות התייעלות בענף אלא ממטרות אחרות שבעיקרן עומדת מטרת פיזור התיישבות ושמירה על החלוקה הקבועה בין המושבים לקיבוצים בסך יצור החלב (מושבים 42% וקיבוצים 58%). לפיכך, החסמים על התרחבות רפת אשר מפעילים משרד החקלאות ומועצת החלב בניוד, בחלוקת מכסות וביצירת שותפויות מקשים על מיצוי יתרונות לגודל והתייעלות הענף." כלומר, ביטול החלוקה ההיסטורית בין מושבים לקיבוצים, אשר תתאפשר בעקבות ליברליזציה במשק החלב, תוביל לייצור חופשי ויעיל יותר של חלב ללא תלות במכסות ומחיר מטרה."

נספח ב': דעת הגורמים המקצועיים על התכנון וההגנה בענף החלב

ארגון ה-OECD: התייחסות למכס הגבוה בישראל על מוצרי החלב, לעליית המחיר של חלב גולמי כתוצאה מקביעת מחיר המטרה בידי הממשלה, ולהשפעה החיובית של הקטנת ההגנה על יצרני הגבינות הקשות והגידול במכסות לייבוא גבינות קשות על הגידול בהיצע מוצרי הגבינה הזולים בחנויות:

“... Israel's tariff profile for agricultural products remains highly uneven, with very high - sometimes prohibitive - tariffs for good such as dairy products... after four years of continued decline, the guaranteed prices of selected commodities increased in 2017, by an average of 6% for raw milk... changes in the milk target prices depend on changes in cost of production and have resulted in the national producer price for milk being significantly higher than international prices... During 2017, under the 2013 “Locker Deal”... duty free quota of cheese was increased from 5400 to 6000 tonnes. Imports of yellow hard cheese in retail packaging led to the introduction of new types of yellow cheese in stores, that are 20% to 40% cheaper, compared to the domestically produced hard cheese.”¹⁰²

משרד האוצר: “המבנה הלא תחרותי של שוק החלב גורם לעיוות בהקצאת מקורות, לחסור יעילות בפקנציה הייצור, לעיוותים בחלוקת הכנסות בין מספר מצומצם של יצרנים לבין כלל הצרכנים (רמת מחירים גבוהה) ולפגיעה קשה בצמיחת הענף. ההערכה היא כי ביטול שיטת המכסות, ביטול ההיתר החוקי להתאגדות קרטליסטית ובעיקר פתיחת השוק לייבוא חופשי של גורמי ייצור ומוצרים סופיים יובילו באומדן זהיר לחסיכון של למעלה מ-110 מיליון דולר לשנה.”¹⁰³

“ייעדים מרכזיים לשנת התקציב: 1. שינוי במדיניות הממשלה בתמיכות בחקלאות בענפי החי ובענפי הצומח... בענפי החי, הממשלה מעורבת בקביעת מכסות ייצור בענפי החלב וההטלה ופיקוח על מחיר מינימום למגדל בענף חלב הבקר, זאת, בנוסף למכסי מגן על מוצרים שונים. למעורבות זו עלות המשולמת בדרך כלל על ידי ציבור הצרכנים בעיקר דרך מחירי התוצרת החקלאית. לאור האמור, הסכימו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר כי, ככלל, יש לעבור מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה, ולנסות להימנע מתמיכות בעלות פוטנציאל ליצור עיוות בשוק. מעבר לתמיכה ישירה שאינה מעוותת את שיקולי היצרן יבטיח הקצאת מקורות יעילה ברמת החקלאי והמשק ואף יגרום לכך שהתמיכה תגיע במלואה לחקלאי. לעומת זאת, כאמור התועלת הנובעת מהתמיכות העקיפות (כגון מכסים ומכסות) מתחלקת גם בין חוליות אחרות בשרשרת הערך כגון יבואנים ומשווקים. בנוסף, מעבר לתמיכות מנותקות מאפשר למדינה שקיפות ובהירות בנוגע לגובה התמיכה המושקעת בכל ענף ומסייע בהפחתת המחירים לצרכנים. בשנים האחרונות החליטה הממשלה על מספר צעדים (כגון הפחתת מכסים בבשר ובדגים במקביל לתמיכה תקציבית ישירה במגדלים) שהם יריית פתיחה במעבר מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה.”¹⁰⁴

¹⁰² OECD (2018), “Israel”, in Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018, OECD Publishing, Paris, pp. 239-242, https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-16-en

¹⁰³ ד”ר שילדובסקי, אלעד, 12.2.2003, “משבר מחירי החלב - כך זה התחיל - מסמך משרד האוצר באינטרנט”, אתר AKOL, עמ’ 17. <https://akol.co.il/icbaapp/articles/0307/307.2003.06.pdf>

¹⁰⁴ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 - משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 14.2.2018, אתר משרד האוצר, עמ’ 11. https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklaut_Prop.pdf

משרד החקלאות: "גובה התמיכה בחקלאים בישראל נמוך יחסית לאיחוד האירופי ולממוצע מדינות ה-OECD. אולם, בשונה ממדינות המפותחות אחרות רוב התמיכה בישראל היא תמיכה במחירי התוצרת. מדיניות התמיכות לענף החקלאות מתבססת כיום על תמיכות עקיפות, באמצעות מכסות (ענפי החלב והביצים) ומכסי מגן. תמיכות אלה עלולות לעוות את החלטות הייצור של החקלאים ולהעלות את מחירי התוצרת החקלאית לצרכנים... מכסות ייצור ומגבלות על העברת גורמי ייצור כגון קרקע, מים ועובדים זרים צפויות לפגוע ביעילות הייצור. לכן הכרחי לקדם תהליך של הסרת חסמים להתייעלות לפני פתיחת היבוא כדי לאפשר מיצוי פוטנציאל ההתייעלות ותחרות הוגנת מול תוצרת מיובאת... הכלים להתייעלות המפורטים בהמשך יוזילו את עלויות הייצור החקלאי וכתוצאה מכך גם את המחירים לצרכן. 1 הסרת חסמים להתייעלות: ... יציאה הדרגתית ממכסות הייצור בענף הביצים ובחינת הצורך ואופי התכנון העתידי בענף החלב, במסגרת רפורמות בענפי בעלי החיים... בענפי החי המתוכננים (חלב, ביצים) הייצור אינו מתבצע באופן האופטימלי, מכיוון שאין תמיד ביכולתם של המגדלים היעילים יותר להגדיל את הייצור על חשבון המגדלים הפחות יעילים ולפיכך עלויות הייצור אינן נמצאות במינימום... כדי להתמודד עם ירידה נוספת בהגנה המכסית נדרש בשלב הראשון שינוי ברגולציה הפנימית במשק החלב, וזאת לפני הורדה משמעותית במכסי היבוא או הגדלת המכסות ליבוא ללא מכס / עם מכס מופחת. תקופה זו תאפשר לענף החלב להתייעל כך שיוכל להתמודד בצורה טובה יותר עם התחרות מיבוא. השינוי ברגולציה נדרש כדי להקטין את החסמים להתייעלות למינימום ויכול לכלול הרחבת אפשרויות המעבר של מכסות בין משקים, העלאה הדרגתית של מכסות לייצור חלב, ובהמשך ביטול המכסות." 105

המועצה הלאומית לכלכלה: "עמדת המועצה היא כי יש לייעל את הליך הייצור החלב בישראל על ידי ליברליזציה מלאה של משק החלב וביטול התמיכות עקיפות, בדמות מכסות ייצור ומכסים. מהלך זה צפוי להשפיע לחיוב על המשק במספר אופנים. ראשית, הסטה של הייצור מרפתות קטנות לרפתות גדולות, המאופיינות בתפוקה גבוהה יותר לפרה ועלות ייצור נמוכה יותר תוביל לירידה במחיר המטרה ובמחיר לצרכן. שנית, ביטול הקשר שבין התמיכה לכמות הייצור צפוי לצמצם את גודל העיוות בענף ואת הפגיעה המתמשכת ברווחת הצרכן. לבסוף, פתיחת המשק לייבוא חופשי תעודד תחרות לייצור המקומי, תוריד מחירים, תשפר את איכות המוצרים ותגדיל את המגוון הזמין לצרכן." 106

מבקר המדינה: "עיקרי הממצאים: ... המכסות לייצור חלב ומחיר המטרה שנקבעו בחוק זה מבטיחים את הייצור המקומי, ובצד נקבע מכס גבוה כדי למנוע ייבוא. בהגבלות האלה יש משום תמיכה בענף החלב והגנה עליו, גם במחיר של הכבדה על הצרכן הישראלי, שלולא ההגנה האמורה היה נדרש ככל הנראה לשלם מחיר נמוך יותר על מוצרי החלב... החלב הוא מוצר בסיסי וחיוני, אך מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה בשיעור ניכר ממחירו במדינות אחרות. רמת ריכוזיות גבוהה בייצור ובייבוא של מוצרי מזון במשק הישראלי וההגנות מפני תחרות - הן הגנות באמצעות מכסות והן הגנות אחרות - שמעניקה המדינה, תרמו לכך שמחירי מוצרי המזון בכלל ומוצרי החלב בפרט עלו בשיעור ניכר משנת 2007 ועד היום." 107

105 צוק-בר אורי, 7.4.2016, "תכנית לרפורמה במדיניות התמיכה בענף החקלאות", אתר משרד החקלאות, עמ' 2, 11, 18. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/tmicha_haklaut_2016.pdf

106 המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: תכנון משק החלב בישראל - הצעות לשינויים", אתר כלכליסט, עמ' 7. <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4dcf-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

107 הפיקוח על מחירי מוצרי חלב, 9.7.2015, "הפיקוח על מחירי מוצרי חלב", אתר מבקר המדינה, עמ' 34, 57. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_308/f47a4361-0e81-4287-a633-a302909f1927/005-food-milk-2.pdf

מרכז המחקר של הכנסת: "רמת המחירים בישראל גבוהה בעיקר בענפים בעלי פיקוח ממשלתי הדוק וניהול מכסות (כמו חלב וביצים, ענף שבו רמת המחירים גבוהה ב- 68% מהממוצע במדינות ה-OECD וב- 73% מהממוצע במדינות האיחוד האירופי)."¹⁰⁸

המכון הישראלי לתכנון כלכלי: "המסקנה המתחייבת פשוטה וברורה - על מנת לפתור את בעיית יוקר המחיה בשוק המזון בכלל ובמוצרי החלב בפרט, נדרשת, כבר שנים, רפורמה מקיפה הכוללת צעדים אלה: • ביטול הקרטל במשק החלב: להגביר את התחרות בשוק המקומי ע"י הסרת מכסות היצור למשקים המקומיים מה שיאפשר לכל יצרן ישראלי לייצר בלי מגבלות "מלמעלה". • עידוד התחרות במחלבות ע"י פתיחה של השוק ליבוא באמצעות הסרת המכסות בשוק החלב. • הפחתה בשיעור ניכר של המכסים הגבוהים המוטלים על יבוא מוצרי חלב לרמה שעד אליה נדרשת הפחתת המחיר (10%). צעדים אלו ישפרו את התחרות בשוק ויפחיתו באופן משמעותי את המחיר לצרכן. אחד האתגרים המרכזיים של הממשלה הבאה הינו הפחתת יוקר המחיה באמצעות רפורמה כוללת אשר תיצור תחרות בשוק המזון בכלל ובשוק החלב בפרט. ברפורמה זו יש לענות על הבעיות הכרוכות בפתיחת השוק לתחרות, להבטיח את יציבותו של ענף החלב ולמצוא פתרונות תעסוקה למשקים שאינם יעילים ושלא ישרדו בשוק תחרותי."¹⁰⁹

ועדת טרכטנברג: "... גם מוצרים בסיסיים רבים אחרים, כגון גבינות, עופות, בשר, דגים, חלב וביצים - כולם מוצרים מייצור מקומי הנהנה מהגנה ממשלתית הדוקה - התייקרו הרבה יותר ממדד המחירים הכללי... לאור מורכבות הנושא ומידת המעורבות הממשלתית הרבה שבו, וכן לאור מסגרת הזמן המוגבלת שהועמדה לעבודת הועדה, מומלץ להעביר את ממצאי הניתוח המפורט שנערך כאן אל הועדה לבחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה בראשותו של המנהל הכללי של משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, בהמלצה לפעול לחשיפת הענף ליבוא מתחרה תוך הפחתת הריכוזיות הקיימת במקטע הייצור/יבוא."¹¹⁰

ועדת קדמי (אליה הפנתה ועדת טרכטנברג): "ניתן לחלק את המניעים האפשריים להתייקרות המחירים בשוק המזון בישראל לשלוש קבוצות: גורמי מבנה השוק, גורמי מדיניות ממשלתית וגורמי מאקרו.... גורמי מדיניות ממשלתית: כתוצאה מהרגולציה והשפעתה על השוק: התערבות ישירה: הגבלות (כגון הגבלות על ייבוא ועל ייבוא מקביל), הגבלות בטיחות מזון, מיסים (מע"מ, מסי קנייה וכו'), מכסים ומכסות יבוא, הגבלות לא מכסיות, תמיכות מנותקות, ופיקוח על מחיר או על כמות (מכסות ייצור).... ניתוח התפתחות המחירים ודינמיקות השוק שבוצע על ידי חברת הייעוץ ושעיקריו מובאים להלן, מצביע על כך שלגורמי מבנה השוק, לריכוזיות ולהעדר התחרותיות היה תפקיד מרכזי בהתייקרות המחירים... להלן הכשלים אשר עמדה עליהן הועדה: ... מערך התכנון בשוק יצור החלב הגולמי בישראל הינו חריג ברמת השליטה שלו ביצור 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 לחוסר יעילות... מערך חלוקת המכסות וניוד המכסות אינו מונע ממטרות

¹⁰⁸ הכנסת - מרכז המחקר והמידע המחלקה לפיקוח תקציב, 18.12.2018, "ניתוח המגמות במדד מחירי מוצרי המזון בשנים האחרונות ובחינת הגורמים המשפיעים מעודכן", אתר הכנסת, עמ' 5, https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ecbd146c-1a4d-e811-80dd-00155d0a0b8d/2_ecbd146c-1a4d-e811-80dd-00155d0a0b8d_11_10821.pdf.

¹⁰⁹ המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 6.3.2019, פוסט בדף הפייסבוק של המכון הישראלי לתכנון כלכלי. <https://www.facebook.com/189064091982224/posts/254069835481649/>.

¹¹⁰ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 26.9.2011, אתר משרד ראש הממשלה, עמ' 159, 180. <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf>

התייעלות... לפיכך, החסמים על התרחבות רפת אשר מפעילים משרד החקלאות ומועצת החלב בניוד, בחלוקת מכסות וביצירת שותפויות מקשים על מיצוי יתרונות לגודל והתייעלות הענף... חוק החלב אשר נכנס לתוקפו באוקטובר 2011 מקבע את אופן התכנון בענף, ולא מאפשר פתח לשינויים בכיוון של תחרות אף בשולי הייצור... הריכוזיות הגבוהה בתחום יצור מוצרי החלב גורמת להעדר תחרות אמיתית על המחיר לצרכן... הפיקוח על מחירי מוצרים לא הביא לשיפור התחרות או לשיפור רווחת הצרכן בטווח הארוך... היעדר אלטרנטיבה אמיתית מיבוא (מרבית מוצרי החלב אשר כן מיובאים לארץ מיובאים כחומרי גלם לתעשייה והיבואנים שלהן בפועל הן המחלבות הגדולות) מאפשר לחברות להפעיל כוח שוק, לגבות מחירים מעל רמה תחרותית ולחסום מתחרים חדשים...".¹¹¹

¹¹¹ משרד הכלכלה והתעשייה, 18.07.2016, "דו"ח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה", אתר gov.il, משרד הכלכלה והתעשייה, עמ' 9-8, 28-30. https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/food_products_prices_kedmi_report_2012

נספח ג': סוגי תמיכות והשפעתן על ענפי החקלאות

לפי משרד החקלאות, קיימים שלושה סוגי תמיכות לחקלאות: תמיכה במחירים, תמיכה תקציבית לחקלאים ותמיכה לשירותים כלליים לענף החקלאות:¹¹²

1. תמיכה במחירים היא בדרך כלל תמיכה עקיפה: כתוצאה מהתערבות בשוק, מחירי המוצרים גבוהים ממחיריהם בשיווי משקל תחרותי. אין עלות תקציבית לתמיכה במחירים (או עלות מינימאלית בלבד), הצרכנים משלמים אותה באמצעות המחירים הגבוהים יותר. היא כוללת הגנה מכסית, מחירי מטרה ומכסות ייצור, ושכיחה בענף החלב בישראל.
2. תמיכה תקציבית בחקלאים הינה תמיכה ישירה אשר ניתנת לחקלאים ומעוגנת בהעברות פיסקליות, העברות אלו ממומנות על ידי משלם המיסים. היא כוללת תשלומים המבוססים על תפוקת המוצר, תשלומים המבוססים על שימוש בתשומות, ותשלומים המבוססים או אינם מבוססים על גודל שטחי גידול/ מספר בעלי חיים/הכנסה נוכחיים במידה ונעשה ייצור של מוצרים, תשלומים שאינם מבוססים על ייצור (התמיכה העיקרית של האיחוד האירופי), תמיכה לפי קריטריונים אחרים כמו פרישת חקלאים או תוכניות אגרו-סביבתיות. כלל החלופות בנייר זה כוללות תמיכה תקציבית.
3. תמיכות כלליות הן העברות לענף החקלאות לצורך אספקת שירותים קולקטיביים הנובעים ממדיניות התומכת בענף החקלאות. בשונה משני סוגי התמיכות הקודמות, ההעברות במסגרת התמיכה הכללית אינן מועברות לחקלאים באופן פרטני, אלא לגורמי מו"פ, בתי ספר, שירותי ביקורת, שיווק ופרסום, תשתיות ומלאים ציבוריים.

להלן טבלה שהוכנה במשרד החקלאות להשוואה בין כלי התמיכה השונים:¹¹³

¹¹² צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קהל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 38-43. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

¹¹³ שם, עמ' 47.

[illegible]

נספח ד': רפורמות קודמות בענף החלב בישראל והשפעתן על מחיר החלב

מטרת הסכם 2012, שנקרא גם "מתווה לוקר", הייתה "להפחית את מחיר החלב ומוצריו לצרכנים, ולפתח ולייעל את ענף הרפת".¹¹⁴ המתווה אושר בהחלטת הממשלה "התייעלות במשק החלב" מספר 5177,¹¹⁵ וכלל מענקים למכירת מכסות ייצור והפחתה של ההיטלים, מחיר המטרה ומכסי המגן על מוצרי החלב.¹¹⁶ ההסכם יושם בין השנים 2013-2016 ובתקציב כולל של 200 מיליון ש"ח.¹¹⁷

שנתיים לאחר חתימת מתווה לוקר, נחתם ב-2014 מסמך הבנות נוסף לעניין ענף החלב לבקר, ובו נקבע כי משרד האוצר יעביר למשרד החקלאות 65 מלש"ח נוספים לתמיכה בענף החלב לטובת מענקי תמיכה והסתגלות של הענף, ובתמורה להפחתת מכסים ופתיחת מכסות.¹¹⁸ הסכם זה אושר בהחלטת הממשלה: "הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר" מספר 1584.¹¹⁹

למרות הרפורמות של 2012 ו-2014, בדיקת מבקר המדינה ממאי 2018 העלתה כי ב-2017 חלה עלייה של 6% במחיר המטרה, שעלולה לייקר עוד את מוצרי החלב לצרכנים ולהחריג את ישראל מתקרת התמיכות מעוותות סחר השנתית של ארגון הסחר העולמי.¹²⁰

לבסוף, באוקטובר 2018 נחתם מתווה התייעלות נוסף בענף החלב שדגל בעקרונות דומים להסכמי 2012 ו-2014.¹²¹ הוא כלל מתן מענקים בסך של 450 מלש"ח בשנים 2019-2025 שמטרתם לייעל ולהרחיב את ייצור החלב הקיים, לעודד פרישה של רפתנים לא יעילים ולפצות את הרפתנים, שעלולים להיפגע משני צעדים במתווה: הפחתה הדרגתית במחיר המטרה שתגיע ל-23 אגורות לליטר חלב ב-2024, והפחתה הדרגתית בשיעורי המכס של 18 מוצרי חלב.¹²² לפי המועצה הלאומית לכלכלה, המתווה "אמנם צפוי להביא להתייעלות מסוימת במקטע הרפתות ולירידה מובנית במחיר המטרה, אך הוא שומר ומקבע את העיוותים הנובעים ממנגנון המכסות והמכסים. בפרט, מתקבע המשך התמיכה ברפתות המאופיינות ביעילות נמוכה, הן בשל גודלן והן בשל מיקומן באזורים גיאוגרפיים שאינם אופטימליים לייצור חלב, וכתוצאה מכך נשמר המחיר הגבוה לצרכן והפגיעה בהיקף המוצרים ובמגוון הזמין לו."¹²³ יתרה מכך, בניתוח שנעשה במסגרת עבודה זו (ר' העמוד הבא) עולה כי גם הירידה המובנית במחיר המטרה במסגרת הרפורמה היא אינה משמעותית, ומותירה את

¹¹⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 21.10.2012, "נחתם הסכם עקרונות בענף החלב להפחתת מחיר החלב ומוצריו לצרכן", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/dovrut/publication/2012/Pages/Agreement_Principle_for_the_dairy_industry.aspx

¹¹⁵ משרד ראש הממשלה, 21.10.2012, "החלטות ממשלה התייעלות במשק החלב מספר החלטה :: 5177", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2012_des5177#fileForDownloads

¹¹⁶ פירוש צעדי ההסכם כדלהלן: עידוד יצרנים קטנים לסחר במכסות הייצור באמצעות תשלום למוכרי מכסות פורשים של 1.8-2.6 ₪ בתוספת מע"מ לכל ליטר מנויד ו-0.2 ₪ לליטר לרוכשים, הפחתת היטל מועצת החלב במחצית האגורה, הפחתת מחיר המטרה בשיעור של 2% לשנה, הגברת מערך ההדרכה והמחקר בתחום רפת החלב לשם שיפור מקצועיות הרפתות, והפחתת מכסים ופתיחות מכסות יבוא במכס מופחת של 20% בגבינות טריות, חמאה וממרחי תוצרת חלב, חלב ושמנות, יוגורט וגבינות קשות. ר' אתר מועצת החלב, 19.10.2012, "הסכם עקרונות לעניין מתווה רב שנתי לייעול ענף הבקר לחלב", אתר מועצת החלב. http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2017/12/hascm_ekronot_leniin_mtva_rb-shnti_lieol_enf_habkr_hlb.pdf

¹¹⁷ שם.
¹¹⁸ משרד ראש הממשלה, 29.4.2014, "מסמך הבנות לעניין ענף החלב לבקר", אתר משרד ראש הממשלה. <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/n040514.pdf>

¹¹⁹ משרד ראש הממשלה, 4.5.2014, "החלטות ממשלה הגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר מספר החלטה :: 1584", אתר משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_des1584

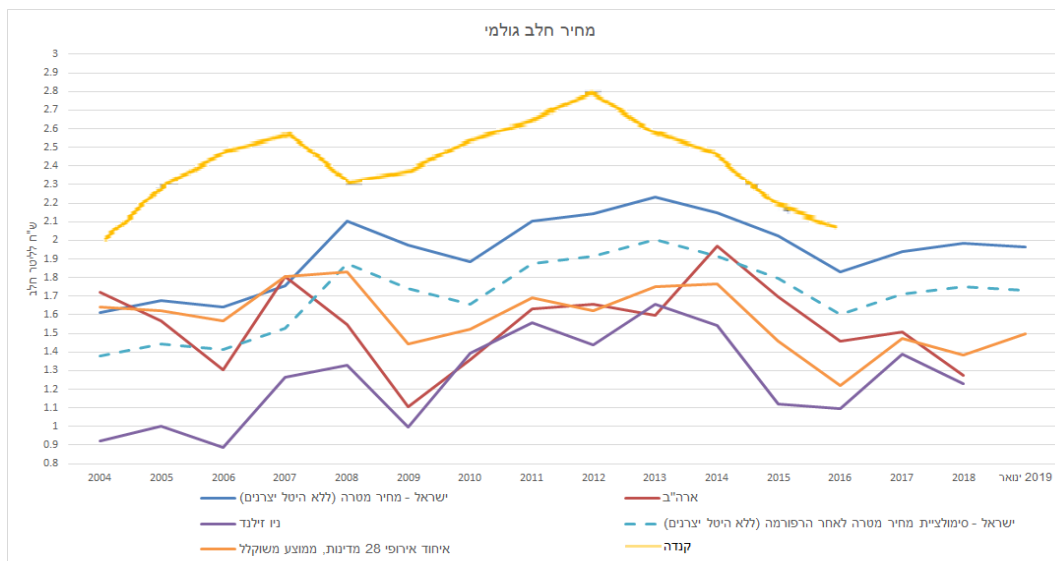
¹²⁰ מבקר המדינה, 8.5.2018, "משרד החקלאות ופיתוח הכפר תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", אתר מבקר המדינה, עמ' 890, לוח 2. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf

¹²¹ משרד האוצר, 28.10.2018, "סיכום נושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבקר לחלב", אתר משרד האוצר. <https://mof.gov.il/releases/documents/%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D%D7%97%D7%9C%D7%91%D7%97%D7%AA%D7%95%D7%9D.pdf>

¹²² שם.
¹²³ המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיוטה: משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט, עמ' 7. <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4dcf-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

מחיר החלב הגולמי בישראל גבוה ביחס לעולם.¹²⁴ מכאן, הרפורמה אינה צפויה לגרום להורדה משמעותית במחירי מוצרי החלב. לכל זאת יש להוסיף כי פיזור הכנסת ה-20 דחה את ביצוע תיקוני החקיקה הנדרשים בהסכם וככל הנראה מסמס אותו סופית.¹²⁵

להלן ניתוח של השפעת הרפורמה של אוקטובר 2018 על מחיר המטרה של החלב:



בתרשים לעיל מתוארים השינויים בעלות של ייצור החלב הגולמי, בש"ח לליטר, במדינות שונות בעולם.¹²⁶ הגרף הכחול מייצג את מחיר החלב הגולמי בישראל, שנקרא גם "מחיר המטרה", ושמואשר על ידי מנכ"ל משרד החקלאות לפי נוסחה הכתובה בחוק תכנון משק החלב, הכוללת התחשבות במדדי מחירי התשומות, סקרי רווחיות ענף החלב ופרמטרים נוספים.¹²⁷ ניתן לראות כי ב-13 מתוך 15 השנים האחרונות, מחיר החלב הגולמי בישראל היה גבוה מהמחיר המקביל לו באיחוד האירופי, בארה"ב ובניו-זילנד. קנדה צורפה לתרשים כדוגמה למדינה, שבדומה לישראל, מתכננת באופן סדור את משק החלב שלה. כפי שניתן לראות, גם קנדה חווה מחירי חלב גולמי גבוהים ביחס לעולם המערבי.

הקו המקווקו מייצג את מחיר המטרה בישראל אילו הרפורמה של 2019-2025 הייתה מסתיימת כבר ב-2004, כולל כלל ההפחתות במחיר המטרה, שמסתכמות לכדי 23 אגורות או 12.8-14.4% ממחיר המטרה. במקרה כזה, מחיר המטרה היה עדיין גבוה מאותן המדינות ברוב התקופה. כלומר, ביחס לעולם, מתווה 2019-2025 אינו צפוי להוביל להורדה משמעותית במחיר המטרה.

¹²⁴ מחיר המטרה לחלב בישראל נקבע על ידי ועדת היישום ("מחיר מטרה"). ר' מועצת החלב, "מכסות חלב ומחיר מטרה", אתר מועצת החלב, תאריך כניסה: 27.2.2018. <https://milk.org.il/%D7%9E%D7%9B%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8-%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%94/>

לפי מבקר המדינה והחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, קביעת מחיר המטרה גורמת לעלייה במחיר לצרכן של מוצרי החלב מעבר למחיר התחרותי. ר' צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 44. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy_publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

¹²⁵ מילמן, עומרי וקדוש, נורית, 24.1.2019, "הסכם החלב התפורר - ומוצרי החלב שבפיקוח צפויים להתייקר ב-3.4%", אתר כלכליסט. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3754974,00.html>

¹²⁶ תרשימים דומים הוכנו בידי משרד החקלאות עבור שנים קודמות. הנתונים בתרשים נלקחו ממספר מקורות: ישראל: אתר מועצת החלב, אתר יצרני החלב של מועצת החלב, אתר התאחדות מגדלי הבקר; איחוד אירופי: אתר הנציבות האירופית; ארה"ב וניו זילנד: אתר הוועדה (הבריטית) לפיתוח חקלאות וגינות; קנדה: אתר משרד החקלאות הישראלי. נתוני האיחוד האירופי כוללים ממוצע משוקלל של 28 מדינות האיחוד, והם דומים מאוד לממוצע המשוקלל של 15 מדינות האיחוד הוותיקות.

¹²⁷ מכסות חלב ומחיר מטרה, אתר מועצת החלב, תאריך גישה: 26.2.2019. <https://milk.org.il/%D7%9E%D7%9B%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8-%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%94/>

נספח ה': טבלת השחקנים לקריטריון הישימות

שחקן ומשקלו / חלופות	ביטוח הכנסה	תמיכות מנותקות	פיצויים לפורשים
סה"כ סיכוי למימוש פוליטי, מעוגל לשלם הקרוב ביותר	בינוני-גבוה (4)	בינוני (3)	בינוני-נמוך (2)
הרפתנים והארגונים היציגים. העיקריים: התאחדות חקלאי ישראל (ארגון הגג של כלל הארגונים היציגים), התאחדות מגדלי הבקר לחלב, מועצת החלב. המשניים: הלובי החקלאי, ועד הרפתנים (משפחתיים), התנועה	(5) החלופה הקרובה ביותר לשימור המצב הקיים בייצור, כיוון שהיא משמרת 70% ממוצע ההכנסות של הרפתנים. כיוון שכך, היא עשויה להיות החלופה העדיפה ביותר על הרפתנים ועל הארגונים היציגים. בתוכנית אסטרטגית לחקלאות מ-2016 של התאחדות חקלאי ישראל נכתב כי "ביטוח הכנסה הינו כלי יעיל ביותר לצמצום נזקיו של החקלאי... מופעל בהצלחה יחסית בגידולי החיטה..." ¹²⁸ . בנוסף, היא עשויה להיתפס כמחייבת יותר בהשוואה לתמיכות מנותקות, שכן היא מבוצעת מול חברת קנט ולא מול הממשלה ישירות, ומזכ"ל ארגון מגדלי הבקר	(3) התמיכות המנותקות ניתנות בהתאם לקידום מטרות משרד החקלאות, ומכאן שלשר החקלאות יכולת השפעה רבה על הקריטריונים לחלוקת התמיכות. מחד תמיכות מנותקות עשויות להעביר יותר כספים לרפתנים מביטוח הכנסה (ר' נספח עלויות), מאידך מבנה הייצור כיום עלול להשתנות מאוד בהתאם למבנה התמיכות שיקבעו, ויש צורך בקונסטלציה מאוד ייחודית של תמיכות על מנת לשמר את המצב הקיים כמו מעוניינים לעשות הרפתנים והארגונים היציגים (ר' מימין). כיוון ששר חקלאות מזוהה מאוד עם התיישבות מעבר לקו הירוק ¹³⁰ וכבר העביר כספים של משרד החקלאות לצרכים שאינם חקלאיים בהתנחלויות, ¹³¹ סביר להניח שהוא דווקא ידחוף לתמיכות עודפות לרפתות מעבר לקו הירוק, ובניגוד למודל התמיכה היום שהוא תמיכה במחיר ללא קריטריון של מיקום הרפת. מכאן, התמיכות המנותקות פחות עדיפות על	(1) החלופה הכי פחות רצויה על הרפתנים. מלבד העובדה שמדובר בחלופה שמעבירה את התמיכה הקטנה ביותר לרפתנים לאורך זמן (ר' נספח עלויות), היא עלולה לעורר מודעות גוברת לחוסר היעילות בייצור החלב ולפגוע בתדמית הרפתנים, וכפי שניסח זאת יו"ר ועד הרפתנים: "לפצות רפתן שכזה במאות אלפי שקלים על הסכמתו לסגור את הרפת – זו פעולה צינית, דורסנית, משפילה ולא חוקית – ואנו נילחם נגדה בכל הכלים המשפטיים והלא משפטיים שבידינו". ¹³² הארגונים המייצגים העיקריים אמנם חתמו על מתווה 2018 שבו היה סעיף פיצויים, אך לפי היועמ"שית של משרד החקלאות זה קרה לאחר שנציגי

¹²⁸ האיחוד החקלאי, 28.2.2016, "התאחדות חקלאי ישראל מציגה לממשלה: התכנית האסטרטגית למדיניות ארוכת טווח לחקלאות", אתר האיחוד החקלאי.

¹²⁹ <https://www.ihaklai.org.il/index.php/about/item/85-2016-03-13-14-49-23>

¹³⁰ ברוך, חזקי, 11.5.2019, "השומרון מוקיר את אורי אריאל: "איש ארץ ישראל בכל רמ"ח איבריו", אתר ערוץ 7. <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/401560>

¹³¹ כהן, עמר, 26.12.2018, "מאוכזבים מהשר לאן הולך הכסף?", אתר דבר העובדים בארץ ישראל. <https://www.davar1.co.il/166305/>

¹³² קירשנבאום, יונתן, 24.10.2018, "חקלאות במשבר "אי אפשר להתקיים ככה", אתר דבר העובדים בארץ ישראל. <https://www.davar1.co.il/154914/>

הקיבוצית (שיתופיים), תנועת האיחוד החקלאי, תנועת המושבים 40%	לחלב הביע חשש מהפסקה חד צדדית פתאומית של תמיכה שמקורה בממשלה בלבד.¹²⁹ במידה והחברה המבטחת, קנט, תבחר להתקשר באופן קבוע עם הרפתנים בנוגע לביטוח החדש באמצעות מועצת החלב, מועצת החלב עשויה לתמוך בחלופה זו כיוון שהיא תוסיף לה סמכויות ותשאיר אותה רלוונטית לאחר שתפקידה בתכנון הייצור ייפסק.	הרפתנים והארגונים היציגים שלהם. למועצת החלב לא נוספות סמכויות בעקבות חלופה זו, ולכן עמדתם ככל הנראה תהיה דומה לזו של הארגונים.	האוצר איימו שאם לא יחתמו, המכסים ירדו ללא שום פיצוי.¹³³ למועצת החלב לא נוספות סמכויות בעקבות חלופה זו, ולכן עמדתם ככל הנראה תהיה דומה לזו של הארגונים.
לקוחות הנייר: שר החקלאות ופיתוח הכפר, אורי אריאל שר האוצר, משה כחלון 40%	(3) משרדי החקלאות והאוצר תחת השרים הנוכחיים כבר הציעו להקים מנגנון של ביטוח הכנסה, במקרה של מגדלי הירקות.¹³⁴	(4) כאמור לעיל, שר החקלאות ככל הנראה יהיה מעוניין במודל תמיכה זה כיוון שהוא יותיר לו לתמוך באופן ישיר בהתיישבות מעבר לקו הירוק (למשל לפי סעיף פריפריאלי לתמיכות). שר האוצר הודיע ב-2018 כי מפלגתו תדרוש את תיק החקלאות, ושהחקלאות בישראל היא "הביטחון שלנו. הביטחון למזון איכותי בכל מצב שניקלע אליו, לשמירת קרקעות, לגבולות המדינה, לאיכות הסביבה וליצוא הישראלי".¹³⁵ מבין שלוש החלופות, תמיכות מנותקות היא החלופה הטובה ביותר למימוש העקרונות שהשר רוצה לממש כיוון שהיא מיועדת להתניית התמיכות הישירות בעמידה בתנאים, כמו החזקת רפת	(2) שרי האוצר והחקלאות בירכו על מתווה 2018, שכלל פיצויים לרפתנים פורשים.¹³⁸ עם זאת, כאמור מימין, שרי האוצר והחקלאות יכולים לקדם את מטרותיהם בחקלאות טוב יותר באמצעות חלופת התמיכות המנותקות.

¹²⁹ קורן, אורה, 21.2.2016, "רפורמה היסטורית: תמיכה ישירה בחקלאים במיליארדים, יבוטלו מכסים ומועצות הייצור", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/news/1.2858165>

¹³³ קריסטל, מירב, 5.11.2018, "סדקים בהסכם החלב: עושה וניצול מצוקה של המגזר החקלאי", אתר ynet. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5389459,00.html>

¹³⁴ מוזס, שני, 23.6.2016, "מגדלי הירקות נגד משרד החקלאות: עזרו לנו כאשר המחירים נמוכים, כמו התמיכה בסיטונאים כשהם עולים", אתר גלובס.

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001197587>

¹³⁵ קדוש, נורית זרחיה צבי, 20.8.2018, "בשיא משבר החלב - כחלון הודיע: 'כולנו תדרוש את תיק החקלאות בממשלה הבאה'", אתר כלכליסט. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3744654,00.html>

¹³⁸ משרד האוצר, 29.10.2018, "שר האוצר משה כחלון, שר החקלאות אורי אריאל, התאחדות חקלאי ישראל והתאחדות מגדלי הבקר חתמו הלילה על רפורמה היסטורית במשק החלב", אתר משרד האוצר. https://mof.gov.il/Releases/Pages/reforma_halav.aspx

	בפריפריה או ייצור חלב שאינו פוגע בסביבה. בנוסף, למרות שהחלופה הנ"ל היא היקרה מבין החלופות, שר האוצר הוכיח שהוא אינו חושש להגדיל ההוצאה התקציבית גם אם היא כרוכה בגידול בגירעון, ¹³⁶ ושהוא מוכן לקדם פרויקטים תקציבים עתירי משאבים כמו צהרונים ב-350 מלש"ח גם בסביבה של גירעון כלכלי חורג. ¹³⁷		
הדרגים המקצועיים הבכירים במשרד האוצר ובמשרד החקלאות	(2)	(3)	(4)
20%	משרד החקלאות המליץ לקדם תמיכות מנותקות וביטוח הכנסה, כולל בענפי החי. ¹³⁹ במשרד האוצר מעדיפים לקדם רפורמות מבוססות פיצויים שעלותן זמנית ושפחות גורמים לעיוותים בשוק, ואף בנו את הסכם 2018 על בסיס פיצויים ולא ביטוח הכנסה. ¹⁴⁰ במשרד החקלאות טענו שההסכם משקף את עמדת אגף התקציבים בלבד. ¹⁴¹	כאמור מימין, במשרד החקלאות תומכים באופן כללי בחלופה. באגף תקציבים במשרד האוצר תומכים באופן כללי בתמיכה ישירה שאינה מעוותת תמריצים כמו תמיכות מנותקות, ¹⁴² אך כאמור מצד ימין, המשרד מעדיף לקדם רפורמות מבוססות פיצויים על פני רפורמות מבוססות תמיכה קבועה מנותקת. בנוסף, במשרד האוצר מעדיפים בדל כלל שלא לתמוך בחלופה היקרה ביותר.	במשרד החקלאות כבר המליצו בעבר להקים מנגנוני פיצוי פרישה על מנת למנוע פגיעה גדולה ברפתות משפחתיות שעלויות לפרוש עקב רפורמות קודמות, אך באותו מקום הביעו תמיכה גם בתמיכות מנותקות ובביטוח הכנסה. ¹⁴³ במשרד האוצר, כאמור מימין, מעדיפים תמיד רפורמות פיצויים על פני רפורמות עם השלכה תקציבית קבועה.

¹³⁶ וקסמן, אבי, 31.3.2019, "האזרחים מקבלים מהמשלה יותר - לפחות עד הקיצוץ הבא", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/news/macro/1.7067566>

¹³⁷ קוזין, יניר, 24.6.2019, "נתניהו על הקיצוץ בתקציב: "מבין את השרים שייפגעו, אבל בזה נמדדת מנהיגות", אתר מעריב. <https://www.maariv.co.il/business/economic/israel/Article-705077>

¹³⁹ צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 14. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

¹⁴⁰ קורן, אורה, 26.10.2018, "לקראת הסכם? ענף החלב יפתח ליבוא, מחיר המטרה יירד, הרפתנים יקבלו 450 מיליון שקל", אתר דהמרקר. <https://www.themarker.com/news/macro/1.6594960>

¹⁴¹ קריסטל, מירב, 5.11.2018, "סדקים בהסכם החלב: "עושה וניצול מצוקה של המגזר החקלאי", אתר msn. <https://www.msn.com/he-il/news/other/%D7%A1%D7%93%D7%A7%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-%D7%A2%D7%95%D7%A9%D7%A7-%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%9C-%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%A7%D7%94%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%9E%D7%92%D7%96%D7%A8-%D7%94%D7%97%D7%A7%D7%9C%D7%90%D7%99/ar-BBPm5iK>

¹⁴² משרד האוצר, 2.2018, "הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר משרד החקלאות ופיתוח הכפר", אתר משרד האוצר, עמ' 11. https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklout_Prop.pdf

¹⁴³ צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 77. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

1. ביטוח הכנסה

מקור העלות	מרכיב	כמות	תעריף	סך עלות
עלות שוטפת (לשנה)	שעות עבודת ראש וועדת התמיכות במשרד החקלאות, סמנכ"ל להשקעות ומימון במשרד החקלאות	120 ¹⁴⁵	205 ¹⁴⁶ ₪	24,600 ₪
	שעות עבודת חמשת חברי וועדת התמיכות במשרד החקלאות	600 ¹⁴⁷	183 ¹⁴⁸ ₪	109,800 ₪
	מימון פרמיות ביטוח דרך חברת קנ"ט ¹⁴⁹	724 ¹⁵⁰	13,812 ¹⁵¹ ₪	100,000,000 ¹⁵² ₪
סה"כ לשנה 100,124,400 ₪				

¹⁴⁴ העלויות הן שוטפות לשנה, על מנת שיהיה בסיס שווה להערכה בין החלופות.

¹⁴⁵ הערכה של 10 שעות עבודה בחודש, 12 חודשים בשנה.

¹⁴⁶ הוראה 13.1.0.7 תשלום לחברי ועדות ציבוריות, תעריפי תשלום לחברי ועדה ציבורית, אתר משרד האוצר. <http://www.mof.gov.il/Takam/TakamInstructions/HOD13010007010601.doc>

¹⁴⁷ בדומה לראש הוועדה, כפול חמשת חברי הוועדה.

¹⁴⁸ ר' הערת שוליים 4.

¹⁴⁹ לפי מפרט החלופה, מערך השירותים יכול אחד או יותר מהסעיפים הבאים: סניפים פיזיים קבועים או ניידים, מכשירים אוטומטיים, מוקד טלפוני מותאם למגזר הבדואי, אפליקציה מותאמת למגזר הבדואי, הכשרת צוות לשירות המגזר הבדואי. כל בקשה לקבלת מענק תיבחן באופן נקודתי על ידי הוועדה המקצועית.

¹⁵⁰ 724 הם כלל משקי הרפת שפעלו בשנת 2017, וכולם רלוונטיים לחישוב העלות. ההערכה הראשונית של העלות לפי פרופ' פינקלשטיין כוללת עלות הביטוח עבור חקלאים שהכנסתם השנתית קטנה מ-50 מלש"ח,

ר' צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 51. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agriform2016.pdf

סקר רווחיות הענף ב-2017, הרפת הממוצעת, המשפחתית או השיתופית, מרוויחה פחות מ-50 מלש"ח ומכאן שכלל הרפתות רלוונטיות לחישוב, ר' חלבי אתר מועצת החלב, 9.2018, "רווחיות ענף החלב בשנת 2017, אתר מועצת החלב. <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-2017.pdf>

פירוט החישוב שמראה שכלל הרפתות רלוונטיות להערכת העלות: לפי טבלאות 2 ו-5 בסקר ענף רווחיות החלב, ב-2017 עמדו סך ההכנסות השנתיות של הרפתנים במגזר השיתופי על 2.16 מיליארד ₪, שווקו 886 מיליון ליטר חלב, ופעלו 169 משקים. מכאן, המשק השיתופי הממוצע הכניס 11 מלש"ח, כלומר פחות מ-50 מלש"ח. במגזר המשפחתי ההכנסות היו קטנות יותר ומספר משקי הבית גדול יותר, ומכאן שהמשק המשפחתי הממוצע הכניס פחות מ-11 מלש"ח, כלומר גם הוא הכניס פחות מ-50 מלש"ח. מתוך הנחה סבירה שמבין 169 המשקים אף משק שיתופי לא מכניס פי 4.54 יותר מההכנסה הממוצעת, אף משק שיתופי לא מכניס יותר מ-50 מלש"ח. באותו אופן, כיוון שהרפתות המשפחתיות מכניסות פחות מהשיתופיות, אף משק משפחתי לא מכניס יותר מ-50 מלש"ח. לסיכום, תחת הנחות סבירות, כלל המשקים בענף הבקר לחלב מכניסים פחות מ-50 מלש"ח לשנה ולכן רלוונטיים לחישוב העלות.

¹⁵¹ בממוצע למשק בענף הבקר לחלב, חושב על ידי החלוקה של סך העלות במספר המשקים.

¹⁵² פרופ' פינקלשטיין העריך את היקף הפרמיות הנדרש לכלל המגזר החקלאי בישראל שהכנסתו קטנה מ-50 מלש"ח, ב-750 מלש"ח עד מיליארד ₪. כיוון שביטול התכנון וההגנות על ענף החלב עלולים לגרום לירידה גדולה במחיר וירידה משמעותית בהכנסות הרפתנים, חישוב זה יהיה מוטא לקצה קצה טווח העלות, כלומר מיליארד ₪ לכלל המגזר החקלאי. ערך הייצור של ענף הבקר לחלב מכלל תמהיל הייצור החקלאי מוערך בכ-10%, לפי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 12.2018, "ענף החקלאות בישראל תמונת מצב כלכלית לשנת 2017", אתר משרד החקלאות, עמ' 7. https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2018/Documents/Economics_in_agriculture_Israel2017.pdf

מכאן, ערך הפרמיות המוערך של ביטוח ההכנסה עבור משקי הרפת יעמוד על סדר גודל של 100 מלש"ח, כשהוא עלול להשתנות בכל שנה, בהתאם לשינוי השנתי בסך הכנסות הרפתנים.

2. תמיכות מנותקות

מקור העלות	מרכיב	כמות	תעריף	סך עלות
תפעול המנגנון	שעות עבודת ראש ועדת התמיכות במשרד החקלאות, סמנכ"ל להשקעות ומימון במשרד החקלאות	120 ¹⁵³	205 ¹⁵⁴	24,600 ₪
	שעות עבודת חמשת חברי ועדת התמיכות במשרד החקלאות	600 ¹⁵⁵	183 ¹⁵⁶	109,800 ₪
	שעות עבודת פקחי המחלקה לפיקוח מוצרים מהחי	5,792 ¹⁵⁷	86 ¹⁵⁸	498,112 ₪
עלות שוטפת (לשנה)	יישום החלטות המנגנון	159 ⁷²⁴	20,625 ¹⁶⁰	463,286,172 ¹⁶¹ ₪
סה"כ לשנה 463,918,864 ₪				

¹⁵³ הערכה של 10 שעות עבודה בחודש, 12 חודשים בשנה.

¹⁵⁴ הוראה 13.1.0.7 תשלום לחברי ועדות ציבוריות, תעריפי תשלום לחברי ועדה ציבורית, אתר משרד האוצר.

<http://www.mof.gov.il/Takam/TakamInstructions/HOD13010007010601.doc>

¹⁵⁵ בדומה לראש הוועדה, כפול חמשת חברי הוועדה.

¹⁵⁶ ר' הערת שוליים 54.

¹⁵⁷ הערכה של זמן פיקוח על 724 משקי רפת, פעמיים בשנה, 4 שעות בכל משק (כולל נסיעות).

¹⁵⁸ השכר הממוצע ברוטו של עובדי משרד החקלאות שאינם במנהל המחקר או ברשות הבדואים הוא 15,602 ש"ח, ר' משרד האוצר, 2.2018, "הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר משרד החקלאות ופיתוח הכפר", אתר משרד האוצר, עמ' 38.

https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklout_Prop.pdf

בהנחה ששכר שעה לעובד במשכורת חודשית מחושב לפי בסיס של 182 שעות עבודה, ושכר פקח במשרד דומה לשכר הממוצע, השכר לשעת עבודה של פקח ביחידה מהמחלקה לפיקוח מוצרים מהחי מוערך ב-86 ש"ח לשעה.

¹⁵⁹ 724 הם כלל משקי הרפת שפעלו בשנת 2017, וכולם רלוונטיים לחישוב העלות. ההערכה הראשונית של העלות לפי פרופ' פינקלשטיין כוללת עלות הביטוח עבור חקלאים שהכנסתם השנתית קטנה מ-50 מלש"ח,

ר' צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 51.

לפי סקר https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

רווחיות הענף ב-2017, הרפת הממוצעת, המשפחתית או השיתופית, מרוויחה פחות מ-50 מלש"ח ומכאן שכלל הרפתות רלוונטיות לחישוב,

ר' חלבי אתר מועצת החלב, 9.2018, "רווחיות ענף החלב בשנת 2017, אתר מועצת החלב. <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-2017.pdf>

פירוט החישוב שמראה שכלל הרפתות רלוונטיות להערכת העלות: לפי טבלאות 2 ו-5 בסקר ענף רווחיות החלב, ב-2017 עמדו סך ההכנסות השנתיות של

הרפתנים במגזר השיתופי על 2.16 ש"ח לליטר חלב, שווקו 886 מיליון ליטר חלב, ופעלו 169 משקים. מכאן, המשק השיתופי הממוצע הכניס 11 מלש"ח,

כלומר פחות מ-50 מלש"ח. במגזר המשפחתי ההכנסות היו קטנות יותר ומספר משקי הבית גדול יותר, ומכאן שהמשק המשפחתי הממוצע הכניס פחות מ-

11 מלש"ח, כלומר גם הוא הכניס פחות מ-50 מלש"ח. מתוך הנחה סבירה שמבין 169 המשקים אף משק שיתופי לא מכניס פי 4.54 יותר מההכנסה הממוצעת,

אף משק שיתופי לא מכניס יותר מ-50 מלש"ח. באותו אופן, כיוון שהרפתות המשפחתיות מכניסות פחות מהשיתופיות, אף משק משפחתי לא מכניס יותר

מ-50 מלש"ח. לסיכום, תחת הנחות סבירות, כלל המשקים בענף הבקר לחלב מכניסים פחות מ-50 מלש"ח לשנה ולכן רלוונטיים לחישוב העלות.

¹⁶⁰ חושב לפי סך עלות התמיכות לחלק לכלל הרפתנים שיתמכו.

¹⁶¹ הערכה במידה וישראל תעבור למודל התמיכה האירופי, אך משרדי החקלאות והאוצר עשויים להחליט גם על מודל אחר. פירוט החישוב: לפי ד"ר קחל

מהחטיבה למחקר במשרד החקלאות, עיקר התמיכה התקציבית באירופה ב-2014 שולמה כתמיכה מנותקת שאינה מותנת בייצור, ומתורגמת לכדי 30 אגורות

לליטר חלב מיוצר, או 30.09 אגורות לליטר במחירי 2019,

ר' צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 15.8.2016, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 73.

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agrireform2016.pdf

לפי עמ' 5 בטיטות המועצה הלאומית לכלכלה, למעט חבילת סיוע זמנית לפתיחת שווקים חדשים, מאז 2015 לא נעשו שינויים במנגנון התמיכות האירופי

ברפתנים ומכאן שמנגנון התמיכה האירופי לפי ד"ר קחל ביצעה את החישוב לא השתנה באופן משמעותי עד 2018,

ר' המועצה הלאומית לכלכלה, 20.6.2018, "טיטות: תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים", אתר כלכליסט.

<https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/47aff13a-ca1c-4dcf-b1d1-0d4a1666d37a.pdf>

לפי סקר רווחיות ענף החלב, ב-2017 יוצרו 499,308,000 ליטר חלב,

ר' חלבי אתר מועצת החלב, 9.2018, "רווחיות ענף החלב בשנת 2017, אתר מועצת החלב, טבלה 1. <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-2017.pdf>

מכאן, במידה ויישום המודל האירופי בישראל, סך העלות של התמיכה מנותקת הייצור שתישם בישראל מוערכת ב-463,286,172 ש"ח.

3. פיצויים לפורשים

מקור העלות	מרכיב	כמות	תעריף	סך עלות
תפעול המנגנון	שעות עבודת ראש וועדת התמיכות במשרד החקלאות, סמנכ"ל להשקעות ומימון במשרד החקלאות	180 ¹⁶²	205 ¹⁶³ ₪	36,900 ₪
	שעות עבודת חמשת חברי וועדת התמיכות במשרד החקלאות	900 ¹⁶⁴	183 ¹⁶⁵ ₪	164,700 ₪
	שעות עבודת מדריכי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות	4,500 ¹⁶⁶	86 ¹⁶⁷ ₪	387,000 ₪
יישום החלטות המנגנון	פיצויים לרפתנים פורשים	173 ¹⁶⁸	1,485,219 ¹⁶⁹ ₪	257,545,131 ¹⁷⁰ ₪
סה"כ לכל התקופות				258,133,731 ₪

¹⁶² הערכה של 5 שעות עבודה בחודש, 36 חודשי עבודה בסה"כ.

¹⁶³ הוראה 13.1.0.7 תשלום לחברי ועדות ציבוריות, תעריפי תשלום לחברי ועדה ציבורית, אתר משרד האוצר.

<http://www.mof.gov.il/Takam/TakamInstructions/HOD13010007010601.doc>

¹⁶⁴ בדומה לזמן העבודה של ראש הוועדה, כפול חמשת חברי הוועדה.

¹⁶⁵ ר' הערת שוליים 54.

¹⁶⁶ הערכה של זמן ייעוץ לכ-600 משקים (רובם משפחתיים), שלוש פגישות ייעוץ, שעתיים וחצי לכל משק (כולל נסיעות).

¹⁶⁷ השכר הממוצע ברור של עובדי משרד החקלאות שאינם במנהל המחקר או ברשות הבדואים הוא 15,602 ש"ח,

ר' משרד האוצר, 2018, "הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר משרד החקלאות ופיתוח הכפר", אתר משרד האוצר, עמ' 38.

https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklout_Prop.pdf

בהנחה ששכר שעה לעובד במשכורת חודשית מחושב לפי בסיס של 182 שעות עבודה, ושכר פקח במשרד דומה לשכר הממוצע, השכר לשעת עבודה של פקח ביחידה מהמחלקה לפיקוח מוצרים מהחי מוערך ב-86 ש"ח לשעה.

¹⁶⁸ חילוק של סך תשלומי הפיצויים המחושבים לפי ההערכה של סך הירידה בהכנסות כתוצאה מהרפורמה (הערה 76) בהכנסה השנתית הממוצעת של הרפת

המשפחתית (הערה 75), מתוך הנחה שרוב מוחלט של הרפתות הפורשות יהיו משפחתיות, שכן בניגוד לרפתות השיתופיות הן הפסדיות בממוצע. אם היינו רוצים

לחשב את שיעור הפורשים כתוצאה מהרפורמה באופן אקסוגני, היה קשה מאוד לאמוד אותו: מצד אחד, בהערה 76 יש מספר סיבות לכך שהיבוא לא יפגע

בחלק גדול מהייצור הישראלי, ולפחות במקרה הניו-זילנדי, לפי מנכ"ל המדיניות של פדרצית החוואים של ניו זילנד, רק 800 רפתנים, המהווים בערך 1 אחוזים

מסך הרפתנים הפעילים בניו זילנד באותו הזמן, לקחו את פיצויי הפרישה ויצאו מהענף,

ר' סיגל, גיוש, 2016, "22.9.2016, The daily signal, לקחו את פיצויי הפרישה ויצאו מהענף", אתר The daily signal,

<https://www.dailysignal.com/2016/09/22/what-happened-when-new-zealand-got-rid-of-government-subsidies-for-farmers>

מצד שני החוואים של ניו זילנד היו מאוגדים ופעלו בתיאום אחד עם השני שהגדיל את כוח השוק שלהם, לניו זילנד יש ככל הנראה יתרון יחסי בגידול בקר,

ובישראל עלויות ההזנה של הבקר גבוהות.

¹⁶⁹ מתוך הנחה שרוב הרפתות שיפרשו הן רפתות משפחתיות, נחשב את ההכנסה השנתית הממוצעת לרפת משפחתית. לפי טבלאות 5-6 בסקר רווחיות הענף של

2017 טבלאות 5-6 (מהערה 65), הרפת המשפחתית הממוצעת הכניסה 2.1188 ₪ לליטר חלב, סה"כ יוצרו במגזר המשפחתי 613 מיליון ליטר חלב, וישנן 583

רפתות משפחתיות. מכאן, הרווחה השנתית לרפת הוא 2.2278 מלש"ח, ו-3/2 מכך הם 1.485 מלש"ח.

¹⁷⁰ הערכת העלות חושבה בהתאם להערכת הקיטון בייצור של משרד החקלאות. לפי ד"ר קחל ואחרים, לענף החלב יש רגישות בינונית-גבוהה לחשיפה ליבוא.

מצד אחד ישנם חסמים טבעיים ליבוא בחלב ניגר טרי, כלומר פחות רגישות למחלבות. מצד שני, ביטול מגבלות היבוא לגבינות קשות יכול לגרום לצמצום הייצור

המקומי של החלב עד - כ-25%. בנוסף, יתכן יבוא של מוצרי חלב נוספים וחומרי גלם זולים,

ר' צוק-בר אורי, הרשקוביץ רוני, ד"ר קחל יעל, 2016, 15.8, "כלים לתמיכה בחקלאות ישראל", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, עמ' 62.

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/Documents/agriform2016.pdf

בעמ' 79 ד"ר קחל ואחרים מסכמים כי במידה ו-50% מהגבינות הקשות המיוצרות היום בישראל יוחלפו על ידי יבוא, הייצור המקומי צפוי לקטון בכ-12%

מהייצור. בתרחיש של 100% יבוא במקום ייצור צפוי צמצום של כ-23% בייצור המקומי של חלב, אך הכותבים מציינים מספר סיבות לכך שתרחיש זה אינו

סביר, כמו למשל עקב תהליכי התייעלות בייצור בישראל. קחל ואחרים מעריכים גם כי יש פוטנציאל ליבוא חלב עמיד זול מאירופה, אך שיש יותר מידי חסמים,

טבעיים ורגולטיביים, ליבוא חלב ניגר. לכן, הוחלט על שימוש בהערכה של 15% ירידה בייצור החלב בישראל. לפי סקר רווחיות ענף החלב, ב-2017 יוצרו

1,499,308,000 ליטר חלב עם הכנסה ממוצעת של 2.1472 ש"ח לליטר חלב, שהם בסך הכל הכנסות שנתיות של 3,219,314,137.

ר' חלבי אתר מועצת החלב, 2018, 9, "רווחיות ענף החלב בשנת 2017, אתר מועצת החלב, טבלה 1. <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/12/%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%91-2017.pdf>

צמצום הייצור המקומי של החלב ב-15% יוביל, ככל הנראה, לירידה כוללת בהכנסות השנתיות של כ-482,897,120 ש"ח. רוב הרפתות יפרשו מהמגזר המשפחתי

שהוא מגזר הפסדי בממוצע, מהווה 78% מכלל הרפתות אבל מייצר רק 43% מהחלב. מכאן, חלק מהירידה בהכנסות השנתיות יגיע מפרישה של רפתות

משפחתיות, אך חלק יגיע גם מירידה בהכנסות של רווחי הרפתות היעילות (בעיקר השיתופיות) ללא פרישה שלהן. אם 80% מהירידה בהכנסות השנתיות יגיע

מפרישה של רפתות מהענף, הירידה בהכנסות השנתיות כתוצאה מפרישה של רפתות תהיה 386,317,696 ש"ח. לפי מודל הפיצויים הניו זילנדי, הרפתנים הפורשים

יקבלו שני-שלישים מהכנסותיהם בשנה הקודמת כתוצאה מהפרישה, כלומר 257,545,131 ש"ח.

נספח ז': ניתוח רגישות משקולות הקריטריונים

ניתוח הרגישות בדק תרחישים לשינויים בתמהיל המשקולות של הקריטריונים, שמקבלי ההחלטות עשויים לבחון בבואם לבחור את החלופה המתאימה ביותר. מהטבלה המסכמת לניתוח את כלל התרחישים השונים עולה כי ב-9 מתוך 12 התרחישים שנבדקו החלופה הנבחרת נותרת פיצויים לפורשים, בפער של ממוצע של 0.46 נקודות (פירוט התמהילים בעמוד הבא). להלן שלושת התמהילים בהם החלופה לא קיבלה ציון גבוה משאר החלופות: בתמהיל 6 שלוש החלופות הגיעו לציון שווה בדיוק; בתמהיל 8 חלופת ביטוח הכנסה נבחרת, תוך קידום העזרה להסתגלות הרפתנים ובסיס ההתיישבות החקלאית בפריפריה על פני העלות ומורכבות היישום; בתרחיש 12 חלופת תמיכות מנותקות נבחרת, תוך קידום ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה ושימות פוליטית על חשבון העלות ומורכבות היישום. יש לציין כי בתמהיל 8 המרחק מהחלופה השנייה הטובה ביותר, פיצויים לפורשים, עומד רק על 0.05 נקודות, ומכאן שההכרעה לטובת ביטוח הכנסה אינה חזקה. בנוסף, בתרחיש 12 שבו חלופת תמיכות מנותקות מקבלת את הציון המקסימלי, הגדלת החשיבות של ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה והקטנת העלות הביאה לכך שקריטריון ההשפעות החיצוניות בעל ניקוד גבוה מקריטריון העלות, ובאופן שבדרך כלל אינו מקובל. לסיכום, בחירת חלופת פיצויים לפורשים נמצאה כחסונה מפני ב-9 מתוך 12 תרחישי שינוי משקולות של הקריטריונים השונים, כששאר התרחישים פחות סבירים.

ניתוח רגישות: טבלה מסכמת

תמהיל משקולות	קריטריון נפגעים	קריטריונים מקודמים	חלופה נבחרת	פער מהחלופה הבאה
6	עלות, שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	ירידה במחיר לצרכן, רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	ביטוח הכנסה, תמיכות ישירות, פיצויים לפורשים	0
8	עלות, מורכבות היישום	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים, ביסוס ההתיישבות החקלאית בפריפריה	ביטוח הכנסה	0.05
1	עלות	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	פיצויים לפורשים	0.05
12	עלות, מורכבות היישום	ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה, ישימות פוליטית	תמיכות מנותקות	0.15
2	מורכבות היישום, שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	פיצויים לפורשים	0.2
4	מורכבות היישום, ישימות פוליטית	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	פיצויים לפורשים	0.25
10	עלות, שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	פיצויים לפורשים	0.4
11	עלות	אספקה של מזון איכותי וטרי	פיצויים לפורשים	0.4
5	שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	אספקה של מזון איכותי וטרי	פיצויים לפורשים	0.55
3	שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	פיצויים לפורשים	0.6
7	עלות, מורכבות היישום	ירידה במחיר לצרכן	פיצויים לפורשים	0.85
9	עלות	ירידה במחיר לצרכן	פיצויים לפורשים	0.85

ניתוח רגישות : פירוט התמהילים

תמהיל משקולות ¹⁷¹	קריטריונים מקודמים		קריטריונים נפגעים		ציוני החלופות (הציון המקסימלי מודגש)		
	שם הקריטריון	השינוי	שם הקריטריון	השינוי	ביטוח הכנסה	תמיכות מנותקות	פיצויים לפורשים
1	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	10%	עלות	-10%	3.15	2.90	3.2
2	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	10%	מורכבות היישום שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	-5% -5%	3.15	2.70	3.35
4	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	10%	ישימות פוליטית מורכבות היישום	-5% -5%	3.10	2.80	3.35
3	ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	5%	שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	-5%	2.95	2.70	3.55
10	ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	10%	עלות שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	-5% -5%	2.95	2.90	3.35
5	אספקה של מזון איכותי וטרי	5%	שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי	-5%	3.00	2.60	3.55
11	אספקה של מזון איכותי וטרי	5%	עלות	-5%	3.00	2.80	3.4
7	ירידה במחיר לצרכן	10%	עלות מורכבות היישום	-5% -5%	2.75	3.00	3.6
9	ירידה במחיר לצרכן	10%	עלות	-10%	2.75	3.00	3.6
6	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים	20%	עלות שימור משאבי הייצור הטבעיים, ערכי הנוף והסביבה והמשק המשפחתי ישימות פוליטית	-20% -5% -5%	3.10	3.10	3.10
8	רמת העזרה להסתגלות הרפתנים ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	10% 5%	עלות מורכבות היישום	-10% -5%	3.15	3.10	3.0
12	ישימות פוליטית ביסוס ההתיישבות החקלאית והפריפריה	5% 10%	עלות מורכבות היישום	-10% -5%	3	3.2	3.05

¹⁷¹ התמהילים מקובצים ומסודרים בהתאם לקריטריונים המקודמים.