



תכנון משק החלב בישראל – הצעות לשינויים

הקדמה

בחירת התפתחות מחירי המזון בשנים האחרונות בישראל בהשוואה למחירי המזון באירופה שערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר באפריל האחרון (להלן: "סקירת האוצר") הצביעה על כך שמחירי המזון נמוכים כיום בכ-5.5% ביחס לשיאים שנרשמו ב-2013 ו-2015, כאשר בשנתיים האחרונות נשמרת בישראל יציבות מחירים בעוד שבמדינות אירופה שב-OECD נרשמת עליה.¹ יתרה מכך, סקירת האוצר מראה כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "למ"ס") ירידת מדד מחירי המזון אינה נובעת משינויים בקטגוריית מזון מסוימת או במספר מצומצם של קטגוריות אלא מקיפה את מרבית קטגוריות המזון.

עם זאת, על אף ירידת המחירים בקטגוריות המזון השונות ומגמות המחיר השונות של מוצרי המזון בישראל ובאירופה, עדיין קיימים פערי מחירים משמעותיים בין ישראל לאירופה, ובפרט במוצרי החלב. על פי נתוני ה-OECD, רמת מחירי מוצרי החלב והביצים בישראל הייתה גבוהה בשנת 2014 בכ-130% מממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי וזוהי הקטגוריה בה נרשם פער המחירים הגבוה ביותר, מלבד משקאות אלכוהוליים.²

כדי לבחון את פער המחירים המדויק בין ישראל לאירופה יש לשקלל מספר גורמים נוספים. ראשית, יש לשקלל את מגמות המחירים בשנים שעברו מאז סקירת ה-OECD. כפי שצוין לעיל, בין ינואר 2014 ועד אפריל 2018 חלה ירידת מחירים בחלב ומוצרי ישראל אשר הסתכמה בכ-12%³. לעומת זאת, באירופה חלה עליית מחירים של כ-2%⁴ שנית, יש לשקלל את הפער האובייקטיבי בעלות הזנת הפרות אשר נעשה בישראל בעיקר באמצעות מספוא, לבין אירופה, בה עלויות ההזנה נמוכות יותר בשל אפשרויות מרעה. על פי נתוני משרד החקלאות, פער זה מסתכם, לכל היותר, בעלות עודפת של כ-40% ממחיר המטרה.⁵ שלישית, קיימים פערי מע"מ בין ישראל

¹ ראו: http://mof.gov.il/chiefecon/economyandresearch/doclib/skiracalcalit_20180429.pdf

² ראו השוואת מחירים, מתוקנת כוח קנייה לשנת 2014: <https://stats.oecd.org>

³ ראו קוד מדד 120230 בטבלת הלמ"ס: http://www.cbs.gov.il/www/price_new/a5_2_h.pdf

⁴ Eurostat, Harmonized Index of Consumer Prices: Milk, Cheese, and Eggs for European Union (28 countries) [CP0114EU28M086NEST], retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/CP0114EU28M086NEST>, June 17, 2018.

⁵ מחיר המטרה הוא מחיר רכישת החלב מהרפתות על ידי המחלבות – ראו הרחבה בהמשך מסמך זה בחלק ה-3 במבנה התכנון בישראל. להשוואת מבנה עלויות הייצור, ראו שקף 6 בעבודתה של ד"ר יעל קחל ממשרד החקלאות:

למדינות אירופה ביחס למוצרי מזון. מדינות שונות באיחוד האירופי נוקטות במדיניות מע"מ דיפרנציאלי כאשר מוצרי מזון לרוב זוכים לשיעור מע"מ מופחת העומד על כ-5% עד 15%.⁶ לאחר שקלול שלוש גורמים מסבירים אלו נותר פער מחירים של לפחות 25%-40% בין ישראל לאיחוד האירופי שאינו מוסבר. פער מחירים זה, סביר שנובע מחוסר יעילות או תחרות לאורך שרשרת הערך.⁷ לאור העובדה כי סך הוצאות משקי הבית בישראל על מוצרי חלב עולה על 10 מיליארד ש"ח בשנה, פער זה מתורגם לעלות עודפת של מיליארדי שקלים בשנה המושתת על הציבור.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.

לפיכך, לאור חלקן הגבוה של רפתות המגזר המשפחתי בייצור החלב בישראל ויעילותן הנמוכה יחסית המובילה לעליה במחירי החלב הגולמי, יש מקום לבחון אפשרויות שונות לצמצום המתכונת הנוכחית של פעילות זו. המשכו של מסמך זה כולל סקירה קצרה של מבנה התכנון הנוכחי במשק החלב בישראל, סקירה של הנעשה באירופה, סקירה קצרה של הצעת מתווה משרד האוצר והצעה לשינויים אפשריים.

http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2016/PublishingImag.es/Pages/agrisupport/The%20Dairy%20Sector%20in%20Israel.pdf

⁶ ראו:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

⁷ כמו כן, יתכנו שינויים ביחסי כוח הקנייה בתקופה הנבחנת, אך אין אפשרות לשקלל שינויים אלו בניתוח זה בשל מורכבותם. ניתוח מקיף של ה-OECD בתחום צפוי להתפרסם בשנת 2020.

⁸ ראו פרק 4 בדוח רשות ההגבלים העסקיים:

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

⁹ קיים ייצור זניח בבתי ספר חקלאיים.

¹⁰ ראו את שנתון מועצת החלב לשנת 2017: <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/05/%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%9F-2017.pdf>

¹¹ ראו טבלאות 16 ו-17 בסקר: [http://www.iff.co.il/wp-content/uploads/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%AA-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2015-%D7%91%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9B%D7%AA-%D7%A6%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%A8-](http://www.iff.co.il/wp-content/uploads/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%AA-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2015-%D7%91%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9B%D7%AA-%D7%A6%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%A8-1.pdf)

[1.pdf](#)

תיאור מבנה התכנון בישראל

תכנון משק החלב מתבצע לאורך כל שרשרת הערך ומתבסס בעיקר על חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011¹² (להלן: "חוק התכנון"), חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996¹³ (להלן: "חוק הפיקוח") וחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014¹⁴ (להלן: "חוק המזון"). להלן יפורטו מרכיבי התכנון השונים על פי הסעיפים המתאימים בחוקים הרלוונטיים.

הקצאת סך המכסות העומדות לחלוקה – חוק התכנון

על פי סעיף 4(א), שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: "השר") קובע "את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים..."

הקצאת מכסות בין רפתות – חוק התכנון

על פי סעיף 7א, חלוקת המכסות בין הרפתות תתבצע על ידי ועדת מכסות בה חברים שלושה נציגים – מנכ"ל מועצת החלב ושני נציגי השר. כמו כן, סעיף 7ד קובע כי לא תיקבע מכסת חלב לתאגיד (מלבד אגודה שיתופית שחבריה הם יחידים). יש להדגיש כי סעיף 7ו קובע כי מכסת חלב אינה ניתנת להעברה אלא על פי הוראות של השר אשר דורשות את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בנוסף, על פי סעיף 10, בעת מכירת מכסה יחול מס של 10% על המוכר.

יש לציין כי חלוקת מכסות הייצור שומרת על יחס היסטורי קבוע של 42-58 לטובת רפתות במגזר השיתופי (קייבוצים) לעומת רפתות במגזר המשפחתי (מושבים).¹⁵

הקמת רפתות חדשות – חוק התכנון

על פי סעיף 8, לא ניתן להקים רפת חדשה ולייצר חלב ללא אישור וקבלת מכסות מועדת המכסות. על פי סעיף 7ג, ניתן לקבוע מכסת חלב רק לבעל מקנה שנמצא במשקו וכי הוא מתגורר ביישוב בו נמצא המקנה דרך קבע. כלומר, בפועל, כמעט בלתי אפשרי להקים רפת חדשה.

מכירת חלב למחלבות – חוק התכנון

קביעת מחיר המכירה של חלב בקר במכסה למחלבות מעוגנת בסעיף 13ב(1) הקובעת כי שר האוצר והשר יקבעו את המחיר המזערי שעל המחלבה לשלם ליצרן ("מחיר המטרה"). מחיר המטרה נקבע לפי סקר עלויות ברפתות השונות המבוצע אחת לשנתיים ועדכונים רבעוניים מבוצעים על בסיס שינויים במחירי התשומות.¹⁶

¹² ראו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/500_477.htm

¹³ ראו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P193_006.htm

¹⁴ ראו: https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2447.pdf

¹⁵ ראו התייחסות לכך בחלק הסיכום.

¹⁶ ראו תקנות חישוב מחיר המטרה: <http://www.icba.org.il/articles/0355/0355.2011.09.pdf>, והסבר קצר

באתר מועצת החלב: <http://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>

מכירת מוצרי חלב לקמעונאים – חוק המזון

שלוש המחלבות הגדולות, תנובה, שטראוס וטרה, הן "ספק מזון גדול" על פי הגדרת חוק המזון.¹⁷ לפיכך נאסר על מחלבות אלה להתערב במגוון החלטות של הקמעונאי: במחיר לצרכן שגובה הקמעונאי עבור מוצרי ספקים אחרים (סעיף 5),¹⁸ בסידור המדפים ברשתות הקמעונאיות (סעיף 7),¹⁹ ברכישות, יעדי רכישה ותנאים מסחריים של מוצרי ספקים אחרים. כמו כן, נאסר אפשרות של תמחור אסור וקשירה אסורה (סעיף 8).²⁰

פיקוח על מחירי מוצרי חלב – חוק הפיקוח

כיום, קיים ועדת פיקוח מחירים המשותפת למשרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מפקחת על מספר מוצרי חלב: חלב טרי (1% ו-3% שומן, בקרטון ושקית), אשל, גיל, שמנת חמוצה, שמנת מתוקה, חמאה, גבינת עמק, גבינת גלבוה וגבינה לבנה 5%.

מכס ומכסות יבוא

כיום, כמעט ולא מתקיים יבוא לישראל של מוצרי חלב סופיים ועיקר היבוא הוא של חומרי גלם חלביים.²¹ על פי שנתון מועצת החלב, בשנת 2017 סך הייבוא לישראל של מוצרי חלב וחומרי גלם חלביים היה שקול לכ-19% מהייצור המקומי, במונחי חלב גולמי. עם זאת, יש להדגיש כי חלק משמעותי מהיקף היבוא של חומרי הגלם החלביים משמש את תעשיית הגלידות והשוקולד וכלל אינו מגיע למחלבות מקומיות.

היבוא לישראל, הן של חומרי גלם חלביים והן של מוצרים סופיים, מתקיים ברובו במסגרת מכסות יבוא פטורות ממכס שכן המכס על המוצרים השונים הוא אפקטיבי ומונע יבוא. מכסות היבוא בפטור מחולקות על ידי ועדת מכסות במשרד הכלכלה.²²

תיאור המצב באירופה²³

מנגנוני התמיכה של האיחוד האירופי במקטע הרפתות השתנו לא מעט לאורך השנים. הטבלה הבאה מתארת נקודות זמן בהן התרחשו שינויים מהותיים באופן התמיכה של מדינות אירופה והאיחוד האירופי במקטע יצרני החלב:

¹⁷ מחזור מכירות לקמעונאים של מעל 300 מיליון ש"ח. כלל היקף מכירותיה של מחלבת גד, הרביעית בגודלה בענף החלב, אמנם עולה על רף זה, אך מכירותיה לקמעונאים בלבד אינן עולות עליו.

¹⁸ העדר האיסור עבור ספקים קטנים אינו הופך פעולה זו ללגיטימית, שכן היא עשויה להוות הסדר כובל על פי חוק ההגבלים העסקיים, צשמ"ח-1988.

¹⁹ כיום ספקים גדולים יכולים לעסוק בסידור מדפים, ובלבד שהסידור נעשה בהתאם לפלנוגרמה שתכנן הקמעונאי.

²⁰ מהות איסור זה היא למנוע מחיר שולי שלילי בעקבות הנחות כמות רטרואקטיביות או מתן בונוסים מבוססי יעדי מכירות.

²¹ הסיבה להיעדר יבוא של מוצרים סופיים נובע בעיקר מאורך חיי מדף מצומצם יחסית של מרבית מוצרי החלב. יש לציין כי בשנים האחרונות חל גידול בהיקף מכסות היבוא הפטורות ממכס של גבינות קשות וחמאה,

בהתאם להמלצות ועדת צוות אנדרון, באופן אשר הוביל לירידת מחירים לצרכן. ראו:

<http://mof.gov.il/Releases/Pages/shuk.aspx> -1

https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/import_quotas_effect_prices

²³ חלק זה מבוסס על סקירה שנערכה עבור מועצת החלב באוקטובר 2017 על ידי חברת צנובר.

שנה	אירוע
עד שנות ה-80	החלת "מחיר התערבות" – הבטחת מחיר לרכישה של אבקת חלב וחמאה לצורך אחסון ומכירה עתידית על ידי המדינה.
1984	החלת מנגנון מכסות, הורדת מחיר ההתערבות ומתן תגמול לייצוא
שנות ה-90	החלת תמיכות ישירות בחקלאים
1998	תחילת דיון על ביטול מנגנון המכסות
1999	הורדת מחיר ההתערבות ב-15%
סקר 2003	הורדת מחיר ההתערבות ב-10% וקביעת יעד לביטול המכסות ב-2015
סקר 2008	החלת מנגנון "נחיתה רכה" – הגדלת המכסות ב-1% בשנה (בפועל גדל ב-2% בשנה בשל מזג אוויר קשה בניו-זילנד שצמצם ייצור במדינה)
2010-2011	סך הייצור באירופה 6% מתחת למכסה. מחיר מכסה יורד מ-60 סנט (2005) ל-19 סנט (2011)
סקר 2012	הגבלת גודל קואופרציות ייצור ל-33% מסך הייצור בכל מדינה או 3.5% מסך הייצור האירופי. הגדלת כוח הרפתנים מול המחלבות (אפשרויות תיאום, הגדרת תנאי מסחר וכו').
סקר 2013	זוהתה מגמה של מעבר ייצור לרפתות גדולות מאד באזורים מסוימים. בעקבות ההשקעות, בזמני משבר סך הייצור גדל באופן שמוביל לירידת מחירים חדה יותר.
2014-2015	בעקבות תנודתיות מחיר גדולה נמצא שהתמיכה הישירות אינן מספיקות. נקבעה חבילת סיוע של חצי מיליארד יורו לפתיחת שווקים חדשים.
2016	הקמת צוות משימה לשווקים חקלאיים: בין מסקנות הצוות – פיתוח שווקי חוזים עתידיים ועיגון אפשרות לשיתוף פעולה ותיאום של רפתנים. במקביל, מתן תמריצים ממשלתיים לצמצום ייצור. ²⁴

כפי שעולה מהטבלה לעיל, לא קיים כיום באירופה מנגנון מכסות ייצור ולא קיים מנגנון מחיר מטרה כפי שקיים בישראל אלא קיימת רשת הגנה מסוימת בדמות רכישת מוצרי ביניים במקביל לתמיכות ישירות.

תהליך ביטול המכסות, אשר החל בפועל כבר בשנת 2003, יצר יתירות והוביל לכך שמכסות הייצור חדלו להיות מגבלה אפקטיבית. לאור זאת, אין זה מפתיע כי חלה ירידה משמעותית במחיר המכסות. במקביל לכך, תהליך הליברליזציה במקטע הייצור הוביל להתעצמות של מחלבות גדולות באזורים המתאימים ביותר לייצור חלב על חשבון מחלבות אחרות עד לשלב בו נקבעו מגבלות גודל על רפתות.

עם זאת, מן הסקירה עולה כי תהליך הליברליזציה שהתרחש באירופה הוביל לחוסר יציבות בשל החשיפה הגבוהה של היצרנים האירופאים לשוק החלב העולמי. בהקשר זה יש לציין כי אירופה ככלל אחראית לכ-50% מסך ייצוא מוצרי החלב בעולם, ללא תלות במשטר המכסות, בעוד שישראל מתפקדת כמשק סגור יחסית עם ייצוא בהיקף זניח וייבוא בהיקף נמוך.²⁵

²⁴ סך צמצום הייצור המקסימלי עומד על כ-8%-7%, ראו:

<https://www.agriculture.gov.ie/farmingsectors/dairy/voluntarysupplymanagementschemeforthedairysector>
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu--i-raw-milk-deliveries_en.pdf

²⁵ לתיאור היקף ייצוא מוצרי חלב ממדינות שונות בעולם ראו: <http://www.worldstopexports.com/top-milk-exporting-countries>

לבסוף, ניתן לראות כי על אף גודלן המשמעותי של הרפתות באירופה, הליך ביטול המכסות הוביל לפגעה ביחסי הכוחות בינו לבין המחלבות ונדרשה התערבות מצד המחוקק לצורך הגנה עליהן בתקנות.

סקירת מתווה האוצר

על מנת להביא להורדת מחיר המטרה ובהמשך לירידה במחירי מוצרי החלב הסופיים לצרכנים סוכמו מספר עקרונות מדיניות בין אגף התקציבים במשרד האוצר והדרג המקצועי במשרד החקלאות שמטרתם לבצע תכנית התייעלות מואצת במקטע הרפתות אשר בסופה תפוקת הרפת השנתית המינימלית תעמוד על 1.5 מיליון ליטר במקום כ-400 אלף ליטר כיום.²⁶

במסגרת המתווה יועמד לרשות מנהלת ההשקעות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר תקציב של 400 מיליון ₪ בשנים 2020-2025, כולל, לצורך ההשקעות הנדרשות. תקציב זה יחולק ביחס של 1-3 לטובת המגזר המשפחתי.²⁷ במקביל, תתבצע הפחתה הדרגתית של מחיר המטרה ב-23 אגורות ב-10 פעימות חצי שנתיות לאורך התקופה כאשר הראשונה באפריל 2020 והאחרונה באוקטובר 2024. כמו כן, יתקיים סקר הוצאות ב-2023 שתוצאותיו ייושמו החל מינואר 2025. המשך קביעת מחיר המטרה יתקיים על בסיס סקר הוצאות שיכלול רפתות המייצרות לפחות 1.5 מיליון ליטר בשנה.

עקרונות נוספים בהסכם כוללים הפחתה הדרגתית של שיעורי המכס הנהוגים על מוצרי חלב מיובאים (חלב, שמנת, מי גבינה, יוגורט וגבינות) וכן הגדלה של היקפי מכסות היבוא בפטור ממכס למוצרי החלב שצוינו לעיל וכן לאבקת חלב וחמאה; בחינת אפשרות להקלה ברגולציה של הקמת ואיחוד רפתות; בחינת שינוי מנגנון הקצאת עובדים זרים בענף הרפת.

יש להדגיש כי מתווה זה טרם אושר.

סיכום והמלצות

במסמך זה תואר פער מחירים משמעותי בין ישראל ואירופה, העומד על למעלה מ-25%, אינו מוסבר על ידי פערי מע"מ או עלויות חומרי גלם, ומיוחס ברובו לפערי יעילות ותחרות. כמו כן, תואר פער משמעותי ביעילות ייצור החלב בישראל בין רפתות השייכות למגזר השיתופי (קייבוצים) ולאלו השייכות למגזר המשפחתי (מושבים). לבסוף, נסקר מהלך ביטול מכסות ייצור החלב באירופה אשר הוביל להתעצמות של רפתות גדולות באזורים המתאימים יותר להפקת חלב ולגידול בהשקעות.

לפני שתוצג המלצת המועצה הלאומית לכלכלה (להלן: "המועצה"), יש לציין כי מתווה משרד האוצר 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

²⁶ ראו עמוד 27 בשנתון מועצת החלב לשנת 2017.

²⁷ יודגש כי כעשירית מההשקעות עשויות להיות מופנות לרפתות אשר יגדילו את כושר הייצור שלהן למעל 1 מיליון ליטר אך פחות מ-1.5 מיליון. כמו כן, כרבע מההשקעות יכולות לשמש לצורך פרישת רפתות מהענף.

גיאוגרפיים שאינם אופטימליים לייצור חלב וכתוצאה מכך נשמר המחיר הגבוה לצרכן והפגיעה בהיקף המוצרים ובמגוון הזמין לו.

עמדת המועצה היא כי יש ליעל 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 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 2011:²⁸

"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 ייצור 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. עם זאת, לאור תכליות נוספות שמקיימת ההתיישבות החקלאית, המועצה סבורה כי יש מקום לעגן תמיכה להתיישבות באזורי עוטף עזה וגבול הצפון.

לפיכך, כדי להביא לליברליזציה מבוקרת, הצעת המועצה כוללת מספר עקרונות בסיסיים אשר שומרים על ההסכמות המרכזיות הנוגעות לסך התקציב ופרק הזמן המוקדש למהלך שהושגו בין משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר:

1. בשנת 2025 יבוטלו כלל מכסות ייצור החלב ולא תוטל כל מגבלה על ייצור חלב. כמו כן, יבוטל מחיר המטרה ויבוטלו כלל המכסים על יבוא מוצרי חלב וחומרי גלם חלביים.
2. התקציב בסך 400 מיליון ₪ שיועד לשנים 2020-2025 לצורך התייעלות יוקצה לרכישת מכסות מבעלי רפתות אשר יבקשו לפרוש מהענף. התשלום עבור רכישה יהיה קבוע ובלתי תלוי בהיקף המכסה הנרכשת, ובלבד שתימכר כלל המכסה של הרפת. מטרת מנגנון זה היא לעודד יציאה של רפתות קטנות ולא יעילות מהענף תמורת תשלום הוגן. לא תתאפשר פרישה בתשלום לאחר שנת 2023.
3. את המכסות הנרכשות תעמיד המדינה למכירה, במכרז או בכל דרך אחרת, כאשר התמורה תשמש לרכישת מכסות נוספות בלבד.
4. יקבע תקציב תמיכה שנתי וקבוע לרפתות אשר בשנת 2025 יהיו באזורי עוטף עזה וגבול הצפון.²⁹

²⁸ ראו:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/food_products_prices_kedmi_report_2012/he/kedmi-report2_012.pdf

5. יישמרו מנגנוני הורדת מחיר המטרה והמכסים בתקופת הביניים בהתאם למתווה שהוסכם בין משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

כמו כן, יש להבטיח במסגרת הליך הליברליזציה כי נבנים אמצעי הגנה אחרים על הרפתנים מפני פערי הכוחות ביחסים המסחריים ביניהם למחלבות. אמצעים אלו כוללים, בין היתר, הגדרה ומיסוד של אופן ההתקשרות בין רפתות ומחלבות והרחבת סמכויות מועצת החלב להתערבות בסכסוכים עסקיים בין רפתנים ומחלבות על רקע זה, הקמת מתקן ייבוש נוסף לשימוש הרפתנים לצורך ויסות כמויות וכן תיקון והתקנת תקנות, ככל הנדרש, לצורך הקלה ומתן גמישות לאיחוד רפתות.³⁰

לבסוף, בסיום התהליך, מוצע כי תיערך בחינה מחדש של המחירים המפוקחים לצרכן לאחר שקירת עלויות הייצור במקטע הרפתות והמחלבות.

²⁹ כתלות במספר הרפתות העונות על קריטריון זה, ניתן לשקול להקצות את הסכום הנדרש מסך התקציב המיועד למהלך או לחילופין מן התקבולים ממכירת המכסות לרפתות הקיימות.

³⁰ מתקן ייבוש חלב משמש לויסות כמויות חלב בין עונות השנה (בחורף תנובת החלב של הפרות עולה לעומת הקיץ), ימות השבוע (בשבתות המחלבות אינן עובדות) וחגי ישראל (בחלק מהחגים המחלבות אינן עובדות). בתהליך הייבוש חלב גולמי הופך לאבקת חלב, מי גבינה וחמאה הניתנים לאחסון למשכי זמן ארוכים בעוד שחלב גולמי צריך להיות מפוסטר ומעובד תוך מספר שעות. יש לציין כי על אף שתוצרים אלו זהים בהרכבם לחלב גולמי, לא ניתן להתבסס עליהם בלבד לצורך ייצור מוצרי החלב שכן הדבר יוביל לשינוי משמעותי בטעם המוצר. בישראל קיימים כיום שני מתקני ייבוש, שניהם בבעלותה של תנובה. בשיחות עבר עם מועצת החלב, משרד החקלאות ומשרד האוצר נטען כי קיימת כבר כיום דרישה למתקן ייבוש נוסף.