

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ענף החלב בישראל



ענף החלב בישראל

רקע

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

נתוני מפתח

<p>24%</p> <p>הפער בין מחיר החלב הגולמי הגבוה בישראל, הנאמד בכ-62.04 יורו למאה ק"ג חלב (כ-219 ש"ח), למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-50.17 יורו למאה ק"ג חלב (כ-177 ש"ח), בשנת 2022</p>	<p>77%</p> <p>הפער בין מחיר ליטר חלב רגיל לצרכן (הגבוה) בישראל, הנאמד בכ-1.81 דולר (כ-6.2 ש"ח כולל מע"ם), למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי, הנאמד בכ-1.02 דולר (כ-3.5 ש"ח), ביוני 2022</p>	<p>118,612</p> <p>מספר הפרות החולבות הרשומות בספר העדר בישראל בשנת 2021</p>
<p>161 ליטר</p> <p>הצריכה הממוצעת השנתית של חלב ומוצרי חלב לאדם בישראל בשנת 2021</p>	<p>169 מיליון דולר</p> <p>סך יבוא מוצרי חלב בשנת 2021</p>	<p>1.54 מיליארד ליטר</p> <p>כמות החלב הגולמי שיוצר בישראל בשנת 2021</p>
<p>686 רפתות בישראל</p> <p>מתוכן - 440 באזורי עדיפות לאומית</p>	<p>12,003 ק"ג</p> <p>ממוצע תנובת החלב השנתית לפרה בישראל - הגבוה ביותר בעולם</p>	<p>41.2% מהחלב</p> <p>מוצר ברפתות במגזר המשפחתי (במושבים), והיתר - במגזר השיתופי (בקיבוצים)</p>

פעולות הביקורת

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

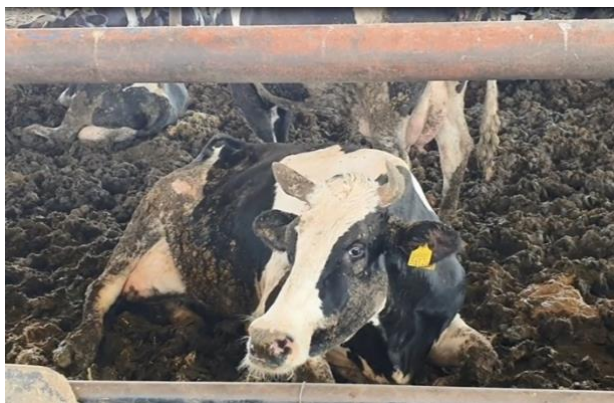
❻ רווחת הפרות ברפתות - השירותים הווטרינריים (שו"ט) אחראים לאכיפת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994. מתוך 33 מבדקים שערכו ברפתות משפחתיות, ל-18 (55%) ניתן ציון מסכם לקוי. לעומת זאת, ברפתות במגזר השיתופי ניתן ציון מסכם לקוי לתשע רפתות מתוך 25 (36%). נמצא כי לשו"ט גם אין נוהל סדר לביצוע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



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

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

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



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


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


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





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


עיקרי המלצות הביקורת


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


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


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

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

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

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

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

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

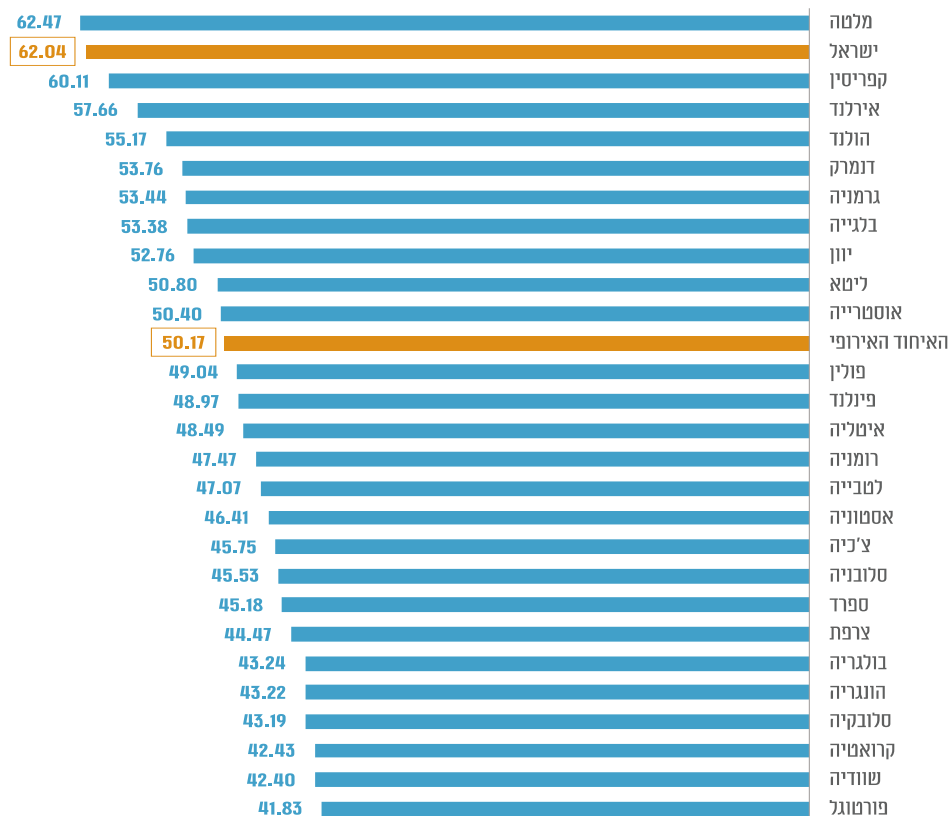


חקירה וביצוע פעולות אכיפה. כמו כן מוצע לשו"ט לשקול להעביר ממצאים מתאימים לידיעת שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, שם יציעו המדריכים לרפתנים ליווי ההדרכה שיסייעו להם לתקן את הליקויים במהירות וביעילות.

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

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

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



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

סיכום

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

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

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