



ג' אב, תשע"ב  
22 יולי, 2012  
12-647-20

**להלן התייחסות הצוות המקצועי של מועצת החלב  
להמלצות צוות המשנה לבחינת משק החלב בישראל  
(דו"ח ועדת קדמי חלב)**

**כללי**

מדובר במסמך שהוכן ללא כל הידברות כנה עם נציגי הענף ולא מצוין בו כי נציגי משרד החקלאות בוועדה מתנגדים לו. משמעותו המעשית אם חלילה ייושם - חיסול הרפת המשפחתית וביטול התכנון המרכזי בענף! כל זאת ללא כל בשורה אמיתית לצרכן. מחירי מוצרי החלב לא רק שלא ירדו הרי שהם אף עלולים לעלות, היות ו צמצום הייצור המקומי יביא להגדלת התלות בשוק החלב העולמי ולחשיפה לגלי העודף והחוסר המאפיינים שוק זה. מחירי מוצרי חלב שייתכנות היבוא שלהם נמוכה (חלב שתייה ותוצרת טרייה) יעלה ובעונות מסוימות אף ימצאו במחסור.

המסמך חסר למעשה את הנקודות החשובות אשר לגביהן קובעי המדיניות צריכים לקבל הכרעות:

- מהו הענף הרצוי למדינת ישראל מבחינת פיזור האוכלוסייה, כמות המתפרנסים ממנו: מי עובד בענף ומי מתפרנס ממנו.
  - היקף הענף הרצוי מבחינת יכולת אספקה עצמית של מוצרי מזון, התועלות החיצוניות שמייצר הענף ועוד.
- רק לאחר שילובן של נקודות אלו ניתן יהיה לגבש מתווה נכון. אחרת, אנו עלולים לשפוך את התינוק עם החלב.
- ליקוי נוסף העולה מהמסמך הוא חוסר האיזון בטיפול בכל חוליות שרשרת הערך. דווקא החוליה היצרנית, שלגביה הוכח כי תרומתה להאמרת מחירי מוצרי החלב הייתה שולית, מטופלת באופן אגרסיבי שלא לומר ברוטאלי, בעוד שההתייחסות לשאר החוליות היא עמומה ולא רצינית. אנו מעריכים כי בסופו של יום אם תיושמה ההמלצות הרי שהריכוזיות במשק עוד תתעצם, רשתות השיווק יגדילו את מרווחי השיווק ורווחיהן, ולצרכן לא יגיע מאומה.

**להלן התייחסות לסעיפים המכונים בדו"ח הועדה "כשלים"**

**מקטע הרפת**

א.1. בדו"ח נטען על קיומם של שוליים רחבים ולא יעילים.

**טענתנו:** ענף החלב בישראל הוא מן היעילים בעולם ובמגמת התייעלות תמידית וזאת למרות שתנאי ייצור החלב בישראל קשים.

א.2.

**מעריך התכנון בשוק החלב הינו חריג ברמת השליטה שלו.**

**טענתנו:** תכנון מרכזי במשק החלב אינו חריג, ומיושם באמצעות מכסות ייצור כבר משנת 1983 באיחוד האירופי שהינו יצרן החלב הגדול בעולם. בארה"ב התכנון המרכזי מבוסס על רשתות ביטחון ותקציבים ממשלתיים לפינוי עודפים, סבסוד היצוא ותמיכה ישירה במגדלים.

**המודל בארץ מהווה תמריץ לחוסר יעילות.**

**טענתנו:** איפה כאן קיים חוסר תמריץ? שהרי במודל הישראלי ככל שהרפת תהייה יעילה יותר ביחס לחברותיה הרי שהיא גם תהייה רווחית יותר!

**| www.milk.org.il | office@milk.org.il |**





א.3. **אופן פריסת הרפתות מביא למצב של מספר רב מאד של רפתות אשר חלק לא מבוטל מהם מייצר באופן לא יעיל.**

**טענתנו:** מספר הרפתות בארץ נמצא בירידה, רוב רובו של החלב מיוצר באופן יעיל, הגודל הממוצע של הרפת הישראלית הוא מהגדולים בעולם. ונכון, בפריסת הרפתות מיושמים ערכים התיישבותיים וציוניים ואנו לא צריכים להתנצל על כך.

א.4. **אופן עריכת הסקר וקביעת המחיר מהווים תמריץ לניפוח מחירים.**

**טענתנו:** אופן קביעת הסקר נקבע בחוק תכנון משק החלב שעבר בכנסת. מדובר בהצעת חוק ממשלתית. מעבר לזה שחלקים המתוארים בסעיף זה אינם נכונים ומציגים בעיות הבנה, הרי שהזיגוג של משרדי הממשלה צריך להטריד כל אזרח הגון. בהזדמנות זו חשוב שנזכיר שאופן חישוב מחיר המטרה אינו מביא בחשבון עבודה בחגים ושבטות, פרמיה לסיכון ורחמנא לצלן רווח סביר.

א.5. **המדדים אליהם מוצמד מחיר המטרה אינם שקופים.**

**טענתנו:** אנו לא מכירים מגזר בו פעילותו הכלכלית כה שקופה. מדי שנתיים נערך סקר מקיף, כאשר המדגם נקבע ע"י מומחה בלתי תלוי. את הסקר מלווה ועדת היגוי בה לנציגי הממשלה רוב, ומעל הכול מדי רבעון עדכון מחיר החלב על סעיפיו מפורסם באופן פומבי ע"י משרד החקלאות.

א.6. **מערך חלוקת המכסות וניודן אינו מונע ממטרות ההתייעלות.**

**טענתנו:** הקצאת המכסות הן בהתאם למדיניות הפיתוח הכפרי של משרד החקלאות כאשר יעילות כלכלית היא אחת מהמטרות אך בוודאי שאינה המטרה היחידה. מעולם לא נשפט מפעל ציוני רק בהתאם ליעילותו הכלכלית.

א.7. **תופעת תת-הביצוע.**

**טענתנו:** מועצת החלב ומשרד החקלאות מטפלים בתופעת תת-הביצוע בנחישות וברגישות מרבית תוך השגת הישגים מדידים בזמן קצר.

א.8. **חוק החלב לא מאפשר פתח לייצור תחרותי.**

**טענתנו:** החוק שהליך הבאתו לחקיקה נמשך למעלה מ-6 שנים, מביא לידי ביטוי ואיזון את האינטרסים הכלכליים, החברתיים והלאומיים של כל יצרני החלב, משווקי החלב וציבור הצרכנים.

א.9. **היטל המועצה משמש לפעילות שיווק גנרי ומחקרים.**

**טענתנו:** חלק גדול מהשיווק הגנרי הוא בשיתוף פעולה עם גורמים במשרדי הבריאות והחינוך. בכל העולם מכירים בחשיבות החלב ומוצריו לתזונה.. לעניין תמיכת מועצת החלב במחקר, להערכתנו יש אף להגדיל את ההשקעה במחקר ובהעמקת תשתית המחקר וכמובן שנשמח אם המקורות הממשלתיים למטרות אלו אף יגדלו.

א.10. **יש לבחון עלויות המזון.**

**טענתנו:** איננו מתנגדים ולא התנגדנו מעולם לכל בדיקה בשוק המזון לבע"ח.



א.11. הפטור על הסדר כובל

**טענתנו:** מדובר בפטור הנוגע לכלל ענפי החקלאות. דווקא לענף החלב הוא פחות רלבנטי. המקטע התעשייתי אינו נהנה מהפטור והמקטע החקלאי פועל במסגרת חוק ראשי ואינו נזקק לפטור.

**מקטע המחלבה**

ב.1. הריכוזיות גורמת להעדר תחרות אמיתית.

**טענתנו:** בענף החלב תחרות בין מספר חברות, שממנה נהנה הצרכן בהבטים של איכות, מגוון, זמינות, מבחר, חדשנות וגם מחירים. מדף החלב בישראל הינו מהמגוונים והמוצלחים בעולם. יש לזכור במידה רבה ישראל היא אי מבודד ולא ניתן לבסס את המקורות לתוצרת חלב טרייה על יבוא מארצות שכנות.

ב.2. הפיקוח על מחירי מוצרים לא הביא לשיפור התחרות או רווחת הצרכן.

**טענתנו:** מספר המוצרים שבפיקוח מצומצם. הפיקוח הוכח כיעיל והאמרת המחירים הייתה אכן במוצרים שהוצאו מהפיקוח. לעניין רווחת הצרכן - להערכתנו לא נבחנו מימדים נוספים מעבר לעלות כגון: בטיחות, איכות, טריות, מגוון, זמינות, נוחות וחדשנות.

ב.3. העדר אלטרנטיבה מיבוא.

**טענתנו:** הסרת חסמי היבוא לא תביא בהכרח להגדלת רווחת הצרכנים ותמוטט את משק החלב הישראלי. הגורמים שייחוו מהגדלת החשיפה ליבוא הם היבואנים בלבד, רשתות השיווק ומגדלי בקר בהולנד ארגנטינה, ניו-זילנד ואחרות. בעבודה לא ראינו ניתוח של הסבסוד והאבטלה אותה "נייבא" יחד עם המוצרים.

ב.4. חסמי כניסה כבדים.

**טענתנו:** אכן ישנם יתרונות לגודל במקטע עיבוד החלב, התכנון המרכזי בענף מאפשר לכל מחלבה גם אם אינה קשורה ליצרנים לקבל חומר גלם (חלב גולמי, אבקת חלב וחמאה) לייצור המוצרים.

**המקטע הקמעונאי**

לטענתנו מדובר במקטע אשר תרומתו להאמרת מחירי המזון גדולה באופן יחסי מתרומת המקטעים האחרים בשרשרת הערך. יחד עם זאת מדובר במקטע אשר ההמלצות לגביו מעורפלות ולהערכתנו לא יבואו לכדי מימוש. לפיכך, הצענו להרחיב ולהעמיק את הפיקוח על מחירי מזון בסיסי לכל הפחות לתקופה קצובה, ובמקביל לבחון מס ערך מוסף מופחת על מוצרי מזון בסיסיים.





## להלן ההתייחסות המפורטת לסעיפי ההצעה

- 1.** שינוי בקביעת מחיר המטרה כהגדרתו בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011: עוד לא יבשה הדיו מאישור חוק החלב (חוק שהגישה הממשלה ועמלו עליו למעלה מ-5 שנים) ומאישור תקנות מחיר המטרה וכבר יוזמת הממשלה להפוך על פיו רכיב מהותי בחוק (התמורה לחלב). מדובר בבעיית אמון קשה ובחוסר ודאות ביחס לעתיד. **עמדתנו- אין לשנות את חוק תכנון משק החלב.** קביעת מחיר המטרה לפי נתוני הרפתות היעילות (70%-80%-90%): בפועל בסיום התהליך מדובר למעשה בשחיקה של 10 אג' בהכנסות הרפת (4.8%) שהם למעלה מ-25% מהתרומה להון ועבודה של הרפת הממוצעת. **עמדתנו- בסיס מחיר המטרה צריך לגלם את העלות הממוצעת.** ניכוי אוטומטי של 2% בשנה למשך 8 שנים: מדובר בשחיקה מצטברת של 16% שהם למעלה מ-30 אג' לליטר. גם אם נניח כי קיימת התייעלות בהליך הייצור (הכוונה כאן להתייעלות אמיתית ולא התייעלות הנובעת משיפור הממוצע כתוצאה מפרישת יצרנים פחות יעילים מהענף. מבחינת הרפת הבודדת הרי שהרפת הישראלית נמצאת על סף היעילות, תנובת החלב ונצילות המזון היא הגבוהה בעולם) הרי שמדובר בשחיקה ריאלית של 20-25 אג' לליטר. שחיקה זו יחד עם השחיקה הגלומה בסעיף 2, היא למעשה גזר דין מוות לרוב המכריע של הרפתות במגזר המשפחתי ופגיעה אנושה ברפתות רבות גם במגזר השיתופי (במונחים של שחיקת שכר מדובר ב-50% ואף יותר). הרעה כזו בתנאי הסחר תערער את היציבות בענף, שלא יוכל להתחדש ולהתייעל ובעתיד אף תעמיד בספק את יכולת הענף לספק את הביקושים לחלב ולמוצריו. **עמדתנו- אין להסכים לניכוי אוטומטי המנותק מעלויות הייצור בפועל כפי שיאמדו בסקרים.**
- 2.** הגדלת רפתות קטנות: הגדלת מכסות המינימום מ-410 א"ל ל-700 א"ל כרוכה בתוספת מכסה לאומית של למעלה מ-180 מיליון ליטרים. גם בהנחה כי חלק מהיצרנים יפרשו מהענף הרי שמדובר בכמות גדולה שכלל לא ברור אם יהיו מקורות לתוספת, וזאת בהינתן מדיניות להגדלת היבוא על חשבון הביקושים לחלב מייצור מקומי. הגדלת מכסות המינימום בהיקף זה לא ישאירו מקורות ליעדים נוספים (יצרנים חדשים, חיזוק הפריפריה ושמירה על האיזונים בין המגזרים) מעבר לכך הגדלת יחידות הייצור כרוכה בהשקעות רבות, שכלל לא בטוח שהמגדלים ימרו להשקיע בענף שרווחיותו נשחקת עד דק. **עמדתנו – הגדלת מכסות המינימום הן יעד ראוי המופיע בחוק החלב (צמצום פערים) מיותר לכלול יעד זה בהמלצות הנוכחיות.**
- 3.** הפיכת השתתפות הרפת לחובה: **עמדתנו – אמון הדדי, כיבוד הסכמות והגינות הם אלו שיבטיחו את אמינות הסקרים. במצב בו הרפתנים מאבדים את אמנםם בהבטחות הממשלה, גם כפיה לא תעזור.**
- 4.** שינוי הכללים לניוד מכסות: **עמדתנו, מדובר למעשה בביטול התכנון. בעלי הון עלולים להשתלט דרך סעיף זה על חלק ניכר מייצור החלב.**
- 5.** תקציב מועצת החלב נגזר מהמשימות שהיא ממלאת לטובת הענף, הפחתת התקציב בהיקף של כ-13 מיליון ש"ח בשנה מצטרפים לפגיעה שהוגדרה בסעיף שחיקת מחיר המטרה. **עמדתנו – דווקא בתקופה בה האתגרים גדלים- יש להגדיל את תקציב המועצה.**





6. מתן מענקים לפרושים: בתקופת הרפורמה (1999-2007) גובה המענק 4,000 ש"ח לפרה נורמטיבית כלומר כ-40 אג' לליטר. בהנחה כי מדובר בפרישה של 100 מיליון ליטרים הרי שיש להעמיד קרן למענקים בהיקף של 40 מיליון ש"ח. עמדתנו – אנו תומכים במתן מענקי פרישה אך מתריעים כי בשל שחיקת רווחיות ייצור החלב ייתכן בהחלט עודף היצע על ביקוש בהליך הפדיון שיחייב הגדלת מענקי הפרישה.
- המסמך בשונה מטיוטות קודמות אינו כולל כלל תמיכה ביצרנים הנשארים שיאלצו להתמודד עם השקעות הכרוכות בהגדלת היקף הייצור, תוך הרעה בתנאי הסחר ובהגדלת אי הודאות בענף.
7. הוראת שעה להפחתת המכס על גבינות והגדלת מכסות היבוא במכס מופחת: מועצת החלב מתנגדת להוראת השעה, ו אמרה את דברה במסגרת השימוע שהיה בעניין זה ובעתירתה לבג"צ. כעקרון הגדלת יבוא הגבינות תבוא על חשבון הייצור המקומי, תקטין את יעילות הייצור בארץ, תגדיל את החשיפה לתנודתיות המחירים בשוק העולמי, תצמצם את יכולת הויסות הענפי וכל זאת ללא כל בשורה לצרכן. אנו מתנגדים להיקף המכסות במכס מופחת ויותר מכך למכס שיוטל בסוף התהליך על יבוא מעבר למכסה, 5.60 ש"ח לק"ג אינו מכס המגן על הייצור המקומי. יש לזכור כי ההגנה על הייצור המקומי היא בעצם התמיכה היחידה שהמדינה נותנת לענף בניגוד לתמיכות הישירות והנדיבות מהן נהנים יצרני החלב באיחוד האירופי ובארה"ב.
8. הגבלות על יבוא לשחקנים גדולים בשוק. להערכתנו מדובר בהמלצה בלתי אפשרית ליישום, השחקנים הגדולים יקימו לצורך העניין חברות חדשות.
9. יבוא 4,000 טון אבקת חלב כחוש: מדובר בשווה ערך של 40 מיליון ליטרים. אחת מהשתיים: אם נצמצם את הייצור בהיקף היבוא האמור, הרי שאנו גוזרים על חוסרים של תוצרת טרייה בעונת הקיץ.
10. אם לא נצמצם את הייצור, הרי שבמקביל ליבוא יוצרו עודפים אותם יהיה צורך לפנות ועלות הפינוי הממוצעת של 4,000 טון היא כ-40 מיליון ש"ח בשנה.
11. בחינה וליווי של מערך השינויים במשק החלב- הצוות ממליץ על הקמת צוות שחברים בו נציגי משרד החקלאות ונציגי משרד האוצר, אשר, שנתיים מחלוף המתווה, יקיים בחינה של אופן יישומו של מתווה ההמלצות המוצע, והשלכותיו על משק החלב. מוזר כיצד בצוות אין כלל נציגות למועצת החלב, ליצרני החלב ולתעשייה!

לעניין סעיפים 11-13 אין לנו הערות מיוחדות.