

המלצות צוות המשנה לנושא משק החלב

במהלך עבודתו, עמד צוות המשנה לנושא משק החלב על שורה של כשלים אשר מאפיינים את כל שרשרת הערך- ממקטע הרפתות, מקטע המחלבות, שהן יצרניות מוצרי החלב, והמקטע הקמעונאי.

יש לציין כי רוב ענפי שוק המזון מאופיינים בקיומם של המקטעים התעשייתיים והקמעונאי וכי המלצות ועדת המזון על צוותיה השונים, שפורטו לעיל, נוגעות לתעשיית המזון בכללה. לפיכך, על אף שצוות החלב עסק בעבודתו בצעדים שיש לנקוט על מנת להביא לירידת מחירי מוצרי החלב בכל המקטעים, הרי שמקטע הרפתות הינו ייחודי למשק החלב ולפיכך המלצות הצוות מתמקדות בו. ההמלצות אשר מובאות בדו"ח הצוות הכולל, הנוגעות לשאר המקטעים ייושמו כמובן גם עבור שוק החלב. יצוין כי חלק מההמלצות אינן מקובלות על נציגי משרד החקלאות.

להלן הכשלים אשר עמדה עליהן הועדה:

א. מקטע הרפת:

1. ישנו פער גדול בין היעילות ביצור של הרפתות היעילות לרפתות הלא יעילות. פער זה מצביע על קיומם של שוליים רחבים ולא יעילים בענף.
2. 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.
3. אופן פריסת הרפתות ברחבי הארץ מונעת משיקולי פריסת התיישבות ותעסוקה בפריפריה. כך נוצר מצב שיש מספר רב מאד של רפתות (קרוב ל-1000) אשר חלק לא מבוטל מתוכן לא ממצה יתרונות לגודל ולא מייצר באופן יעיל.
4. אופן עריכת סקר הרפת וקביעת המחיר מהווים תמריץ לניפוח עלויות הרפתות המשתתפות בסקר. מעורבותה של מועצת החלב ונציגי המגדלים בעריכה ופיקוח על הסקר ועל עדכון המחיר מטים את המחיר למעלה לטובת היצרנים. לדוגמא, מרכיב העלות של שכר ליום עבודה, המחושב על פי חלוקת שכר עבודה במספר ימי העבודה בחודש, מחושב על פי חלוקה ב-19 ימי עבודה. מספר ימי העבודה בחודש אשר על פיהם מחושב שכר ליום עבודה בביטוח לאומי הינם 25 ימי עבודה בחודש, במקומות אחרים



- מקובל לחשב לפי 22 ימי עבודה בחודש, אולם 19 יום הינו מספר נמוך אשר מעלה את עלות השכר ליום עבודה.
5. המדדים אליהם מוצמד מחיר המטרה הינם רבים מאד והועדה לא זיהתה בכך כל צורך אמיתי, חלק מהמדדים אינם מדדי למ"ס בלתי תלויים אלא מבוססים על מחירוני המפורסמים ומעודכנים באמצעות החקלאים. נוהל העדכון, המעוגן בתקנות מכח חוק החלב, אינו מאפשר מעקב שקוף ובהיר אחרי עדכון המחיר.
 6. 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.
 7. על אף השיפור בתנובת החלב לרפת בעקבות הרפורמה ברפת, יש מקום רב להתייעלות. בחלק קטן מהרפתות ישנה תופעה של תת ביצוע- יצור כמות פחותה מגודל המכסה המוקצה, אשר הינו מתמשך ונכון לטפל בו.
 8. חוק החלב אשר נכנס לתוקפו באוקטובר 2011 מקבע את אופן התכנון בענף, ולא מאפשר פתח לשינויים בכיוון של תחרות אף בשולי הייצור.
 9. מועצת החלב גובה היטל של כ-5 אגורות לכל ליטר חלב. אין צורך בכל התקציב הנצבר במועצה על מנת לבצע את הפעילויות החיוניות התומכות בענף והמועצה מבצעת גם פעילויות שאינן בליבת תפקידיה, בכספי היטלים שמתגלגלים בסופו של דבר על היצרן, המחלבה והצרכן, כגון פעילויות שיווק גנרי בהיקפים הולכים וגדלים ועיסוק במחקרים בעוד ישנם תקציבים ממשלתיים ניכרים המוקדשים למחקרים בתחומי החקלאות.
 10. עלויות המזון לבהמות הינן מרכיב חשוב בעלות ייצור החלב הגולמי. ככל שישנם רווחים עודפים בשוק זה הם משפיעים על עלויות ייצור החלב וגם על עלויות יצור כל מוצרי משק החי (דגים, עופות, בקר). יש לבחון שווקים אלו ולפעול על מנת להקל על שרשרת הייצור.
 11. ישנו פטור מאיסור על הסדר כובל במקטע היצרני, כך שגם אם תיכנס אפשרות לתחרות בין היצרנים, כל עוד אין רסן תחרותי חיצוני כגון יבוא, היצרנים יוכלו להמשיך לתכנן את השוק ולתאם ביניהם כמויות ומחירים באופן שלא יאפשר תחרות.



ב. מקטע המחלבה:

1. הריכוזיות הגבוהה בתחום יצור מוצרי החלב גורמת להעדר תחרות אמיתית על המחיר לצרכן.
2. הפיקוח על מחירי מוצרים לא הביא לשיפור התחרות או לשיפור רווחת הצרכן בטווח הארוך.
3. 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.
4. ישנם חסמי כניסה כבדים לענף, המונעים כניסת מתחרים חדשים:
 - ההשקעות ההוניות הכבדות להקמת מפעל לקליטת חלב גולמי, פיסטור, אריזה והובלה מקוררת לנקודות הצריכה הן גבוהות, מקשה על כניסת מחלבות קטנות לענף.
 - חסמי כניסה בצורת עסקאות ארוכות טווח של המחלבות עם הרפתנים. כאמור, תנובה קולטת כ-75% מהחלב הניגר. במידה ותיכנס מחלבה חדשה היא תתקשה בהעברת הרפתות לסחור עמה בלעדית או אף להעביר לה חלק מהמכסה. נוכח הקושי בגיוס הלוואות במגזר החקלאי, נוהג מקובל הוא כי המחלבות מלוות כסף לרפתנים (דבר זה מצוין במפורש בדו"חות הכספיים של שטראוס), מקור נוסף לתלות הרפתן במחלבה עמה הוא קשור בחוזה.

ג. המקטע הקמעונאי:

- יש לציין כי ממצאים נרחבים לגבי הכשלים במקטע הקמעונאי מצוינים בדו"ח ועדת המזון.
1. ריכוזיות גבוהה ומרווחי שיווק גבוהים במוצרים אליהם יש ביקוש קשיח יותר מצד הצרכנים.
 2. ישנה בעיה במידע החשוף לצרכן- אינו יודע בהכרח מהם המוצרים המפוקחים, כאשר יש תחליף מפוקח למוצר דומה הצרכן לא בהכרח ידע לבקש אותו (למשל, גבינה פרוסה במעדניה למול גבינה ארוזה במדף) הצרכן אינו מודע למרווחים לאורך שרשרת הערך ואינו מודע לשינויים במחירים.
 3. מערכת הקשרים בין הספק לקמעונאי מובילה לחסימת מתחרים חדשים וקטנים באמצעות דחיקה משטחי מדף.



4. במקטע השיווק הסיטונאי- חל פטור מאיסור על הסדר כובל בחוק ההגבלים העסקיים על משווקי תוצרת חקלאית. פטור זה מאפשר לא רק ליצרנים אלא גם למשווקים לתאם ביניהם הסדרים בנוגע לשוק.

נוסף על כשלים אלו, צוות הרגולציה עמד על כשלים נוספים במקטע הקמעונאי, אשר לו נגיעה לשוק כלל מוצרי המזון והצריכה, וגיבש המלצות נוספות לגביו.

לאור הכשלים אשר הובאו לעיל, להלן המלצות צוות החלב (המלצות הצוות המלאות מופיעות בנספח) :

א. מקטע הרפתות

1. **מחיר המטרה:** הצוות ממליץ על החלת מתווה התייעלות במחיר המטרה, על פני 8 שנים, כך שלא ילקחו בחשבון לצורך החישוב הרפתות הלא יעילות באופן הבא מחד, ויובטח אחוז התייעלות נורמטיבי מאידך. במתווה הדרגתי על פני שלוש שנים יחושב מחיר המטרה כך שבתום השנה השלישית ילקחו בחשבון רק 70% הרפתות היעילות. בנוסף, יובטח אחוז התייעלות נורמטיבי מינימלי העומד על 2% בשנה. סך ההתייעלות הצפויה מכך מוערכת בלפחות-15% במצטבר על פני שמונה שנים.
2. **עידוד גידול ברפתות הקטנות:** הצוות ממליץ כי לצורך השגת מטרה זו יוקצה כלל הגידול הטבעי במכסה לרפתות הקטנות, כך שהרפתות הקטנות יוכלו לצמוח, במשך שנות ההסדר, עד לגובה מכסה של 700 אלף ליטר. החל משנת 2018 תקבע מכסת המינימום על 700 אלף ליטר. בנוסף, הצוות מציע להחמיר את נוהל תת ביצוע שמופעל על ידי מועצת החלב כך שיהיה תמריץ לרפתות המייצרות כמות פחותה ממכסתן ליצר במלוא המכסה או לפנותה לאחרות.
3. **שיפור במערך קביעת מחיר המטרה:** הצוות ממליץ להפוך את השתתפות בסקר הרפת לחובה ולייצר שקיפות בנוהל עדכון מחיר המטרה כך שיצומצמו כמות המדדים אשר אליהם מוצמדים רכיבי המחיר.
4. **ניוד מכסות:** הצוות ממליץ כי מכסות החלב יוכלו להיסחר באופן חופשי ללא התערבות. פורש שירצה למכור את מכסתו במלואה לקונה יוכל לעשות כן מבלי שיאלץ לחלק אותה לחלקים קטנים ולמכרה לעשרות קונים. ככל שיהיה ביקוש לחלקים מהמכסה יתאפשר לעשות כן, כל עוד לא תהיה התערבות. בנוסף, תינתן זכות סירוב לקניית מכסה לחבר המגזר



(שיתופי, משפחתי), לאחר מכן תהיה המכסה מוצעת למכירה לכל בעל רפת וככל שלא יהיו קונים בשלב זה תוצע המכסה למכירה לכל בעל זכויות בקרקע חקלאית. כמו כן, בשנים 2013-2015 רפת קטנה (בעלת מכסה נמוכה מ-550 אלף ליטר) אשר תהיה מעוניינת לפרוש מהענף תוכל להציע למכירה את כל מכסתה בפועל, כמו גם מכסות נוספות עד לסך של 550 אלף ליטר. מכסות נוספות אלו יועברו לקונה על ידי מועצת החלב בשנים העוקבות למכירה, כחלק מהמכסות שייועדו להקצאה בגין הגידול הטבעי לרפתות הקטנות.

5. הצוות ממליץ על הפחתת היטל מועצת החלב באגורה אחת.

6. מענקי פרישה: הצוות ממליץ על מתן מענקי פרישה כתמריץ ליציאה מהענף ליצרנים הלא יעילים במתווה מדורג שעומד בממוצע על כ-0.7 אג' לליטר, ועל הקמת צוות שחבריו יורכבו מנציגי אגף התקציבים באוצר ומשרד החקלאות אשר יבחן האם ישנם חסמים במימון השקעות הון בהגדלת רפתות. ככל שימצא כי יש צורך בהסרת חסמים יגובש מודל הלוואות במעורבות המדינה לשם עידוד השקעות הון בהגדלת הרפתות כתוצאה מהשינויים שיחולו בענף.

ב. מקטע המחלבות והקמעונאים

7. ייבוא גבינות קשות: הצוות המליץ לשר האוצר, לאחר סדרת הדיונים הראשונים שהתקיימו עם הקמתו, להפחית את המכס ביבוא גבינות קשות, על פי המתווה הפורט להלן. שר האוצר חתם על צו יבוא על פי המתווה המומלץ בספטמבר 2011.

מועד התחולה	שיעור המכס
עד סוף שנת 2011	70% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2012 – 31.12.2012	60% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2013 – 31.12.2013	50% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2014 – 31.12.2014	40% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2015 – 31.12.2015	30% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.
1.1.2016 – 31.12.2016	** 20% אך לא פחות מ-5.6 שקלים חדשים לק"ג ולא יותר מסכום המכס החל טרם השינוי.



במקביל, בהתאם להוראת השעה, הופחת שיעור המכס החל על יבוא גבינות כאמור לישראל במסגרת מכסה באופן מיידי ל- 20% והכמות שבמכסה תוגדל בהדרגה בפרישה על פני חמש שנים עד לשנת 2016, כמפורט להלן:

מועד התחולה	כמות במכסה (בטון)	שיעור המכס
עד סוף שנת 2011	1,500	20%
1.1.2012 – 31.12.2012	3,000	
1.1.2013 – 31.12.2013	4,500	
1.1.2014 – 31.12.2014	6,500	
1.1.2015 – 31.12.2015	7,500	

8. **הצוות המליץ על הגבלות על יבוא לשחקנים גדולים בשוק**- אי מתן רישיונות ייבוא לגבינות קשות לספקים גדולים, ובייחוד למחלבה אשר לה יותר מ- 30% מהשוק. בנוסף בחינת ייעול מנגנון חלוקת מכסות הייבוא. המלצה זו חוזקה גם בדוח טרכטנברג ועברה החלטת ממשלה בנושא אשר קבעה כי הוועדות לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובמרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - הוועדות), ישקלו שיקולי תחרות בהקצאת מכסות יבוא. במרכז שיקולים אלה יהיה על הוועדות לקחת בחשבון את היקף פעילותו וגודלו של הגוף המבקש מכסת יבוא (להלן - המבקש), כך שכל שנתח השוק של המבקש בשוק המקומי במוצר המבוקש גדול יותר, כך הוא יוגבל בהקצאה של מכסות היבוא למוצר. תיקון פקודת היבוא עבר בוועדת השרים לענייני חקיקה בהתאם להמלצות הועדה בפברואר 2012.

9. **יבוא אבקות חלב**- הצוות ממליץ לקבוע מכסת יבוא שנתית בשיעור מכס מופחת עבור אבקות חלב. המכסה האמורה תיקבע, בתיאום עם רשות המיסים, כך שבשנת 2015 המכסה תהיה בהיקף של לפחות ארבעת אלפים טון (מעבר למכסה המחולקת כיום). כמו כן מומלץ להנחות את הועדה לחלוקת מכסות יבוא במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, כי בעת חלוקת מכסות אבקות חלב, תעניק עדיפות למחלבות קטנות ביחס למכסות יבוא כך שמחלבות קטנות יוכלו לבחור האם להשתמש באבקה מקומית או מיובאת במחיר יבוא. ההעדפה תינתן רק במקרה שתחשיב הפער כמצוין לעיל יביא להגדלת המכסה מעבר למחוייב בהסכמי הסחר של ישראל כיום.



10. **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.
11. **הצוות ממליץ על שימוש בפרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים:** באמצעות ועדת המחירים הבין משרדית החברים בה נציגי משרד החקלאות ומשרד האוצר, לצורך דרישת דוחות כספיים ונתונים נוספים ממחלבות, רפתות וקמעונאים מידי תקופה.
12. **הצוות ממליץ כי רשות ההגבלים העסקיים תקיים בחינות של קשרי ספקים וקמעונאיים בשוק החלב וכן תבחן את מקטע המזון לבעלי החיים.**
13. **סימון מוצרים:** הצוות ממליץ על התקנת תקנות המחייבות כל בעל עסק אשר עוסק בממכר מוצרי חלב המפוקחים על פי חוק הפיקוח על המחירים לסמן את מיקומם של מוצרי חלב אשר נמצאים תחת פיקוח באמצעות שלט במקום בולט המיידע את הצרכן כי המוצר הינו מוצר בפיקוח. המלצה זהה קיימת בהמלצות צוות הצרכנות המצורפות כנספח לגבי כלל המוצרים המפוקחים.

קשרי היצרנים עם רשתות השיווק, יבוא, צרכנות-שאר ההמלצות בנושאים אלו, כאמור, מפורטים בהמלצות צוות הרגולציה.