

Prof. Yakir Plessner
Department of Agricultural
Economics and Management
The Hebrew University of Jerusalem
Rehovot



פרופ' יקיר פלסנר
המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל
האוניברסיטה העברית בירושלים
רחובות

ת.ד. 12 רחובות 76100, Israel ☐ 76100
טל.: 972-8-9489373 ☐ פקס: 972-8-9466267 ☐ דואר אלקטרוני: plessner@agri.huji.ac.il
נייד 050-5603340 cell phone

יבוא חלב? – לא כל כך מהר

יקיר פלסנר*

יולי 2011

*גילוי נאות: לא קיבלתי כל תשלום או טובת הנאה אחרת תמורת כתיבת הדברים שלהלן. הנתונים המדווחים כאן נמסרו לי ע"י מועצת החלב ויש לי סיבות טובות להאמין במהימנותם.

1. כללי.

הדברים המובאים להלן נכתבים בעקבות הסערה שהתחוללה לאחרונה סביב מחירו של גביע גבינת קוטג' כפי שקורה לעיתים קרובות במקומותינו, שוחררו בהינף לשון הצהרות על הצורך לפתוח את שוק החלב ומוצריו לתחרות, ע"י התרת יבוא. זאת, ללא כל בדיקה יסודית של התנאים המיוחדים מאד המאפיינים את משק החלב.

אין הדברים שלהלן מכוונים לשלול כל אפשרות של יבוא. אבל הם מבהירים היטב שכל יבוא כזה, אם יתקיים, יצטרך להיות מוגבל באמצעות אסדרה, ובכל מקרה ספק גדול אם הוא אכן יצליח לייצר תנאי תחרות בענף. לשון אחר, התרת יבוא ספק אם תביא תועלת משמעותית לצרכן, אבל לענף הרפת היא בוודאי תגרום נזק. המסקנה היא שאין להתיר יבוא בטרם ייעשה ניתוח עלות-תועלת מקיף. מסקנה זו נכונה במיוחד במקרה דנן, שכן אם יותר יבוא, לא ניתן יהיה להזיז את הגלגל אחורה. זאת, משום שמי שייצא מענף הרפת לא ישוב אליו. ההשקעות בענף הן ניכרות מאד. ההגנה על הענף תורמת להקטנת הסיכון הכרוך בהשקעות כאלה. אך משנפרצה פעם ההגנה, ע"י התרת יבוא, הופכת ההשקעה למסוכנת יותר. הדברים מוכרים מענף הבנייה למגורים: בכל מקום שבו הופעל פיקוח על שכר דירה, דוגמת חוק הגנת הדייר, פסקה הבנייה להשכרה ולא שבה עוד, גם לאחר שבוטל הפיקוח.

הדברים שלהלן מיועדים, אפוא, להביא לכך שמקבלי ההחלטות ינהגו בזהירות הראויה לפני שיחליטו על פתיחת שוק החלב ליבוא מתחרה.

2. גבינת הקוטג' כקוריוז

מעולם לא חשבה גבינת הקוטג' שהיא תצליח לגרום למרד הצרכנים הראשון בהיסטוריה של ישראל. לא סתם מרד, אלא מרד מוצלח: סדרנית מטעם "תנובה" בסופרמרקט שבו קונה כותב שורות אלה, דיווחה לי על ירידה של שני שלישים במכירות הקוטג'. המרד האמור גרם לעליהום עיתונאי ופוליטי שמרכיב חשוב בו הוא הקריאה לגרום ליותר תחרות בענף החלב ע"י התרת יבוא אבקת חלב. בדברים שלהלן ייבחן נושא היבוא מהיבטים שונים. אבל תחילה כדאי אולי לציין למען האירוניה, שעל גבינת הקוטג' יבוא כזה לא ישפיע כלל. זאת, משום שגבינות רכות לא-מלוחות העשויות מאבקת חלב משוחזרת פשוט אינן טעימות – יש להן טעם לוואי מריר, וההיתכנות ליבוא גבינת קוטג' טרייה, נמוכה מאד (טעם צרכנים, כשרות, משך חיי מדף ועלויות הובלה).
ועתה, לבחינה רצינית של שאלת היבוא, ומידת השפעתו על רווחת הצרכן.

3. בכמה תשפיע הוזלת החלב ומוצריו על רווחת הצרכן?

סל הצריכה הוא הסל המשמש בסיס לאומדן מדד המחירים לצרכן. הוא מורכב מכל קבוצות המוצרים והשירותים שצורך הישראלי, ולכל אחת מן הקבוצות האמורות ניתן משקל בסל. ברבע הראשון של 2011 היה משקלם של החלב ומוצריו, כולל גלידה, בסל הצרכן הממוצע, 2.3%. חלב השתייה לבדו היווה 0.5% מן הסל, ואילו לבן, יוגורט ומעדני חלב היוו 0.6% מן הסל. אם נניח אפילו שאת כל המוצרים, למעט חלב שתייה, ניתן לייצר מאבקת חלב (חלב שתייה מאבקת חלב

ממש לא טעים – טעמו נשאר חרוט בזיכרוני מימי הצנע של שנות החמישים ; יתר על-כן : ייצור חלב שתייה מאבקה הוא בניגוד לתקן הישראלי, כי אז מדובר במוצרים שמשקלם בסל הצרכן מסתכם ב-1.8%. אפילו נניח שיבוא אבקת החלב יגרום להוזלה של 20% במוצרים הללו – ולהלן נראה שהנחה כזו קרובה לחלום באספמיה – כי אז מדובר בחיסכון שכל כולו 0.36% מכלל הוצאות הצריכה. כלומר, הצרכן הממוצע בקושי ירגיש בהבדל. ואגב, משקל מוצרי החלב בסל יורד לאורך זמן : ברבע הראשון של 2009 היה משקלם 2.5%. אנו רגישים, בצדק, לאותם הצרכנים שגורלם שפר פחות משל אחרים. אז כדי להסיר ספק, גם בסל הצריכה של החמישון התחתון, מהווים החלב ומוצריו רק 3% ממנו. כלומר, להוזלה כאן יהיה אפקט יותר גדול, אבל לא הרבה יותר גדול. וכאמור, כפי שנראה להלן, הנחת הוזלה של 20% רחוקה מלהיות ריאלית.

4. מצב התחרות בענף החלב ומוצריו.

כדי לבחון את שאלת התחרות בענף החלב, יש לטפל בשלושה הרבדים המאפיינים אותו : הרפת המייצרת את החלב הגולמי, המחלבות המפיקות מן החלב הגולמי את המוצרים הנמכרים לצרכן, והמערכת הקמעונאית שמתווכת בין המחלבות לבין הצרכנים.

א. רפת החלב.

הסדרת ייצור החלב הגולמי תיעשה בקרוב באמצעות חוק תכנון משק החלב, שהתקבל בכנסת באפריל האחרון. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר שהוא נועד, בין היתר, ליעיל את ייצור החלב. אלא שבניגוד להצהרה הזו, החוק דווקא מונע מענף הרפת להגיע למירב היעילות שהוא מסוגל לה. זאת, מאחר שהוא קובע משטר של מכסות המאפשר לרפתנים פחות יעילים להמשיך ולייצר חלב, ומונע מן הרפתנים היותר יעילים להרחיב את פעילותם. לכך יש חשיבות רבה מאד כאשר שוקלים אפשרות ליבוא מתחרה, שכן חוק החלב מקשה על ענף הרפת להתחרות ביבוא – כאשר היעילות נמוכה מזו האפשרית, התחרות יותר קשה מזו האפשרית. לשון אחרת, מדיניות המונעת התייעלות הענף ובו בזמן מתירה יבוא, היא עצמה אינה יעילה מנקודת ראות כלכלית.

ב. המחלבות.

על-פי חוק ההגבלים העסקיים, תנובה היא מונופול דו-צדדי : היא שולטת בלמעלה מ-50% הן בשוק רוכשי החלב הגולמי והן בשוק החלב ומוצריו. הווי אומר, בשוק הזה תחרות כלל אינה אפשרית במצב הנוכחי. הנקודה החשובה לענייננו היא שספק גדול מאד הוא, אם יבוא אבקת חלב ישנה באופן מהותי את המצב הזה. זאת, מפני שתהליך ייצור מוצרי החלב הוא עתיר הון, ואין לצפות שיצרנים חדשים יכנסו לענף המחלבות. ההשקעות הדרושות הן כאלה, שהסיכון הכרוך בהן בשוק קטן כמו שלנו, מהווה הרתעה ניכרת.

שונה הדבר ביחס ליבוא גבינות קשות. הגבינות הללו צורכות לצורך ייצורן 23% מסך החלב הגולמי המיוצר, ויבוא שלהן יכה באופן ניכר גם את ענף הרפת, וגם את המחלבות. לצורך היבוא של גבינות כאלה לא דרושה מחלבה, ולכן אפשר להעריך שיכנסו לשוק יבואנים שיתחרו במחלבות הקיימות. עם זאת, כפי שנראה להלן, הפתרון הפשוט לכאורה הזה מעורר שאלות קשות.

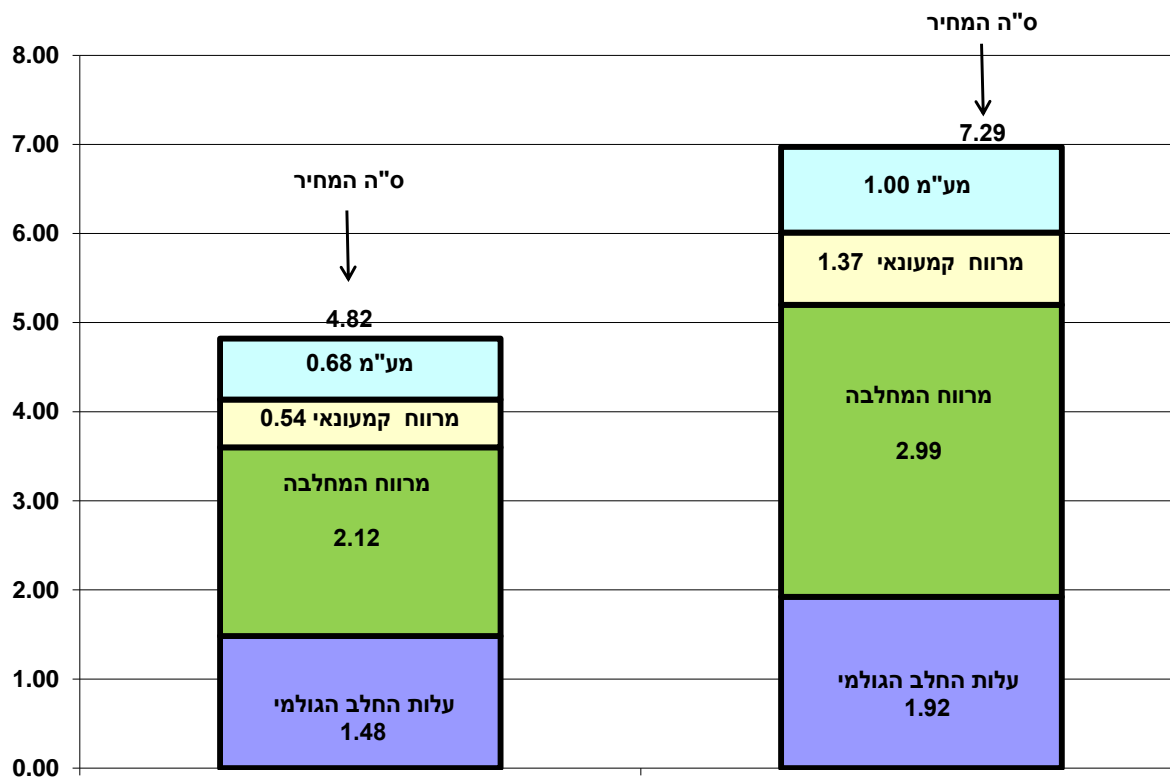
ג. רשתות השיווק.

בעיית השליטה של רשתות השיווק בשוק הקמעונאי ידועה כבר מזמן. נכון הוא, שיש מקומות שבהם מתקיימת תחרות לא מבוטלת בין הרשתות. אבל מנגד, יש גם אזורים שבהם אין תחרות אמיתית כזו. אין לנו כאן זרז תחרות דוגמת הרשת הענקית והזולה וולמארט בארה"ב, שנכנסה גם למדינות אחרות. כפי שנראה להלן אין צורך לנחש כמה תחרות יש באמת: גבינת הקוטג' מהווה מבחן מאיר עיניים בעניין זה. המסקנה העולה מן התיאור הזה היא שהעדר יחסי של תחרות מאפיין את כל רבדי ענף החלב. ואז עולה מאליה השאלה: האם יבוא חלב מסוגל להתמודד עם העדר התחרות בכל הרבדים הללו? עוד נשוב לכך בהרחבה.

5. מבחן הקוטג' למידת התחרות בענף החלב

דרך בדוקה לבחון את מידת התחרות בענף החלב על רבדיו היא לבחון את מבנה העלויות של מוצר – במקרה דנן נבחרה גבינת הקוטג' מסיבות ברורות – ולא פחות חשוב, את התפתחות המבנה הזה לאורך זמן. ציור 1 מדווח את תרומתו של כל אחד מן הרבדים המעורבים בהבאת הקוטג' לצרכן, בשתי נקודות זמן: ספטמבר 2005, בטרם הפכה תנובה לחברה פרטית, ומאי 2011.

ציור 1. תרומת הרבדים למחיר הקוטג', ש"ח לגביע 250 גרם



נקל לראות, שהתרומה הגדולה ביותר למחיר גביע הקוטג' נובעת מן המחלבה : בספטמבר 2005 תרמה המחלבה כ-44% למחיר הגבינה, ובמאי 2011 היוותה תרומתה למחיר 41%. יותר משמעותית היא בחינת תרומתם של הרבדים השונים לעליית המחיר בין שתי נקודות הזמן. העלייה הסתכמה ב-51.2%. מה היתה תרומתו של כל אחד מן הרבדים לעלייה? התרומות הללו מדווחות בלוח 1.

לוח 1. תרומות הרבדים להתייקרות הקוטג'

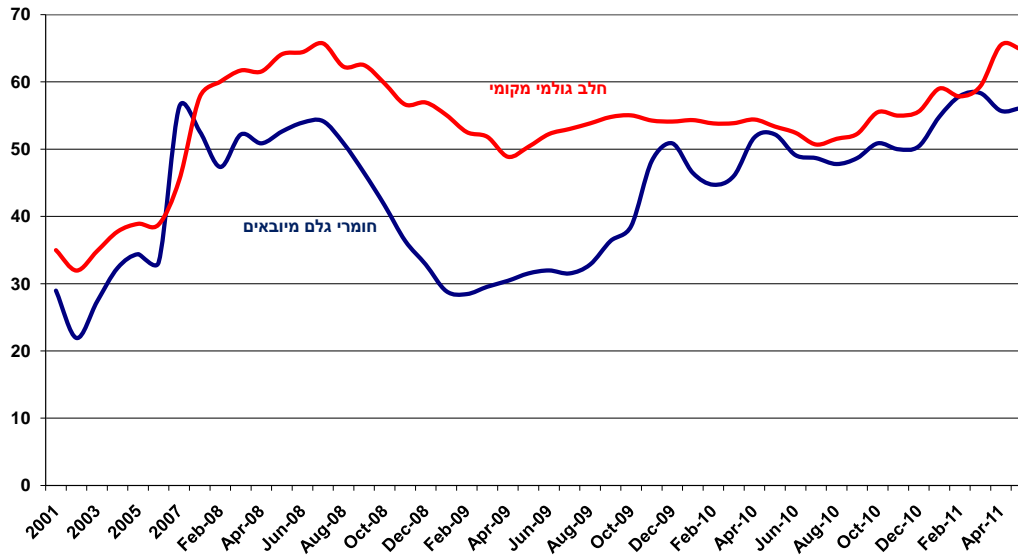
התרומה לשינוי, %	השינוי בתרומה, %	התרומה למחיר, ₪		הרובד
		מאי 2011	ספטמבר 2005	
17.8	29.7	1.92	1.48	הרפת
35.2	41.0	2.99	2.12	המחלבה
33.6	153.7	1.37	0.54	הקמעונאי
-	51.2	7.29	4.82	ס"ה

מן הלוח עולים שני ממצאים חשובים מאד : הראשון הוא שהשינוי הגדול ביותר בתרומה למחיר חל בשלב הקמעונאי. השינוי בתרומה בשלב הזה גדול ביותר מפי חמישה מהשינוי בתרומה ברמת הרפת, ובקרוב לפי ארבעה מהשינוי בתרומה ברמת המחלבה. השני הוא התרומות לשינוי במחיר : גם המחלבה וגם הקמעונאי, תרמו בערך פי שניים מתרומת הרפת לעליה במחיר. מכאן עולה ביתר שאת השאלה, האם פתיחת שוק החלב ליבוא תוכל לגרום ליתר תחרות.

6. באילו מוצרים ניתן להחליף חלב מקומי, ובאילו כדאי לעשות זאת?

מבין המוצרים שמקורם בחלב גולמי, לא ניתן לייצר את חלב השתייה, את הגבינות הרכות הלא-מלוחות ואת היוגורטים למיניהם, מאבקת חלב. הסיבה היא שטעמם של המוצרים הללו, כשהם מיוצרים מאבקת חלב, נחות לעומת אלה המיוצרים מחלב טרי. משקלם של אלה בשוק החלב ומוצריהם הוא לפחות 40%. כאמור לעיל, גבינות קשות אפשר לייבא ללא קושי, עניין שעוד נשוב לעסוק בו בפירוט. אשר למוצרים הניגרים שאותם ניתן לייצר מאבקת חלב משוחזרת (דהיינו, יש לייבא את אבקת החלב ואת השומן, ולשחזר אותם לחלב), הרי הם כוללים את משקאות החלב למיניהם (כגון שוקו) ואת המעדנים (כגון דני). במוצרים הללו יש תוספים, כגון קקאו וסוכר, המאפילים על הטעם הנחות הבא לידי ביטוי בחלב שתייה. אלא שכאן, כדאיות היבוא מוטלת בספק. ציור 2 מבהיר את הקביעה הזו. כפי שאפשר לראות, הפער בין עלות חלב משוחזר מחומרי גלם מיובאים לבין מחירו של חלב גולמי מתוצרת ישראל הוא מצומצם למדי בשנה וחצי האחרונות, ובפברואר האחרון לא היה קיים כלל. ניתן גם להיווכח בכך שכבר היו מקרים בעבר שהיחס היתהפך : חלב משוחזר היה יקר יותר מחלב מקומי. יש סיבה טובה לצפות, שאם ענף הרפת ישוחרר מכבליו, כך שיצרני החלב היעילים ביותר יהיו אלה שיפיקו את החלב הגולמי, כי אז כדאיות היבוא תצטמצם עד כדי חוסר חשיבות, או אף תיעלם לגמרי.

ציור 2. מחיר חלב גולמי - מקומי ומשוחזר מאבקת חלב וחמאה מיובאים, סנט ארה"ב לליטר בשער המחלבה



7. האם ייצור מוצרים ניגרים מחומרי גלם מיובאים יגביר תחרות?

תשובה חלקית על השאלה הזו כבר ניתנה בלוח 1 לעיל, שם ראינו שתרומת המחלבות והקמעונאים לעלייה במחיר הקוטג' גדולה בהרבה מתרומת הרפתנים לעלייה הזו.

אלא שבכך לא די. כדי להשלים את התשובה, יש לשאול מי יהיו היבואנים ואיך ייוצרו המוצרים הניגרים מן החומרים המיובאים. אין צורך בדמיון רב כדי להשיב על כך: המחלבות הקיימות הן אלה שייבאו את אבקת החלב והחמאה והן אלה שייצרו את המוצרים הניגרים. הטעם לכך הוא פשוט ביותר: מחלבות הן מפעלים עתירי הון. ההשקעות הדרושות כדי להקים מחלבה הן כאלה שאין יזם שיעלה בדעתו להקים מחלבה בשביל לייצר אך ורק את מקטע המוצרים האמור. הסיכון פשוט גדול מדי.

אם הניתוח הזה נכון, כי אז המשמעות היא שיבוא חומרי גלם כדי לייצר מוצרים ניגרים, לא ישפיע כלל על התחרות. הדבר הטוב ביותר שיכול לקרות הוא שהמחלבות יתחלקו בהזלה של תשומות הייצור, אם תהיה כזו, עם הצרכנים. אבל אם זה יקרה, זה לא יהיה בשל התעצמות התחרות.

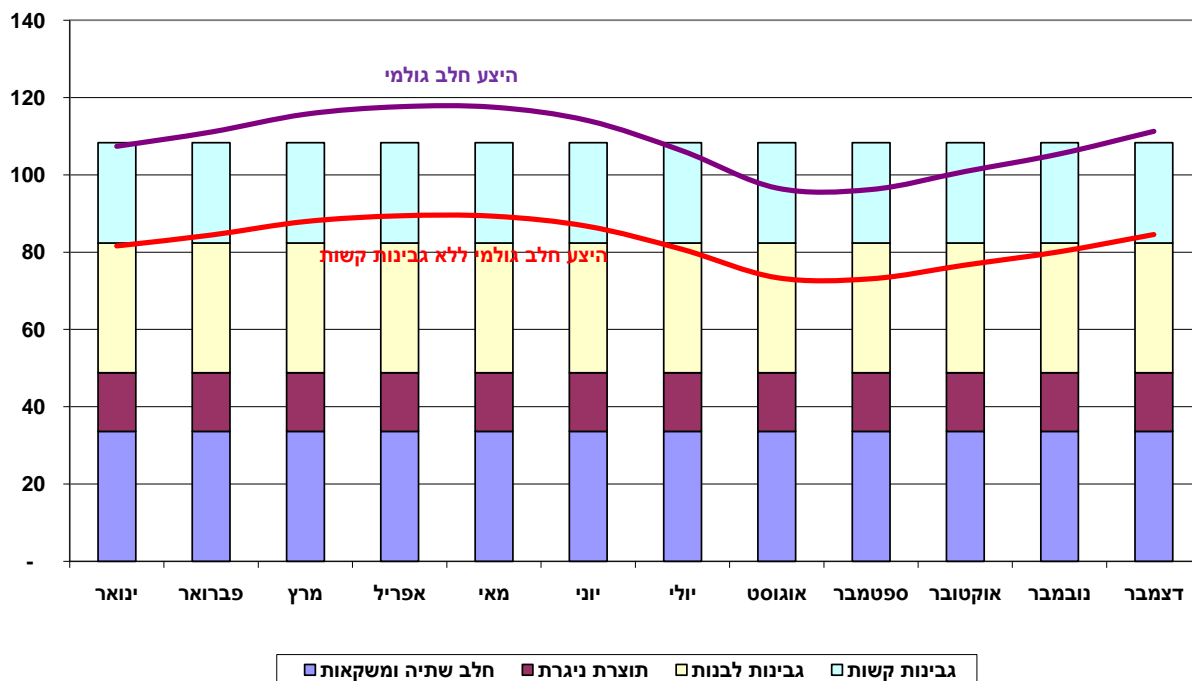
8. יבוא גבינות קשות.

כאמור, אין קושי טכני לייבא גבינות קשות, והעדר התחרות בין המחלבות אינו משפיע כאן באופן שהוא בא לידי ביטוי במוצרים ניגרים, מפני שהגבינות הללו לא יעברו את המחלבות בישראל, ומכל מקום לא את מערכי הייצור שלהן. הקושי כאן נובע מיחסי הביקוש הנגזר לחלב גולמי מן הביקוש למוצרים, וההיצע המקומי של חלב גולמי.

בישראל, כמו במדינות אחרות עם קיץ חם, קיימת עונתיות בייצור חלב: בחורף תנובת הפרות גבוהה מן הממוצע החודשי, ובקיץ נמוכה ממנו. ציור 3 מתאר את העונתיות הזו. בניגוד לה,

הביקוש לחלב ולמוצרי קבוע, למעט חריגים מועטים, לאורך חודשי השנה. כפי שניתן לראות

ציור 3. ביקוש למוצרי חלב במונחי חלב גולמי, והיצע חלב גולמי, מיליוני ליטר



בציור, יוצרת עונתיות התנובה שתי תקופות מנקודת ראות יחסי הביקוש וההיצע. בחודשים פברואר עד יוני היצע החלב גבוה מן הביקוש לו, הנגזר ממוצרי החלב, ואילו בחודשים אוגוסט עד נובמבר גבוה הביקוש מן ההיצע (בחודשים דצמבר וינואר קיים בקירוב איזון בין הביקוש לבין ההיצע). על חוסר האיזון מתגבר ייצור הגבינות הקשות. בחודשים בהם יש עודף היצע, משמש החלב העודף לייצור גבינות כאלה. חלקן של הגבינות המיוצרות בתקופה זו מאוכסן, והן משווקות בתקופת עודף הביקוש, בקיץ. השיטה הזו פועלת, משום שהביקוש לגבינות קשות אינו גדול מן העודף מהן הנוצר בחורף. מנגד, הוא מספיק קטן כך שאין הוא נוגס בחלקם של המוצרים האחרים המרכיבים את הביקוש.

ציור 3 מכיל גם את תמונת היצע החלב שהיתה מתקבלת, אילו חדלו המחלבות המקומיות לייצר גבינות קשות. מאליו מובן, שבמצב זה היה צריך לחסל חלק מן הרפת, כדי לסלק את עודפי ההיצע בחורף. הצרה היא, שבמקרה כזה היה נוצר מחסור בקיץ. כפי שניתן לראות בציור, בחלק מן החודשים, לדוגמה בספטמבר, יהיה ההיצע ללא גבינות קשות נמוך מן הביקוש ללא גבינות קשות. חישוב עודפי הביקוש הללו על פני השנה מעלה כי יחסו כ-28 מיליון ליטר חלב בתקופות עודף הביקוש. נכון, אומנם, שמדובר רק ב-2.2% מהתפוקה השנתית הנוכחית של חלב גולמי, אבל בחודשי המחסור מדובר ב-עודף ביקוש של 4.6% מן התפוקה הנוכחית, או ב-6% מן התפוקה של חלב גולמי כאשר לא ייוצרו גבינות קשות.

בעיית עודף הביקוש היא הבעיה העיקרית כאן, אבל לא היחידה. יש סיבה טובה לצפות, שהמחלבות עצמן יכנסו לעסקי יבוא הגבינות הקשות. ועל היעדר התחרותיות בין המחלבות כבר עמדנו לעיל. האפשרות שזה יקרה אינה סתם תיאורטית: יש בישראל תקדימים לכך -- המפורסם שבהם הוא "אוסס". זו מייבאת מוצרי פסטה המתחרים במוצרים שלה עצמה, קל וחומר כשיבוא אינו מתחרה במוצרים שמייצר היבואן, כפי שאכן יהיה המצב אם מחלבות ייבאו גבינות קשות. המסקנה היא שאם יותר יבוא גבינות קשות, יהיה צורך באסדרה של היבוא, הן בשל בעיית עודף הביקוש לחלב גולמי שתוארה לעיל, והן בשל חוסר התחרות ברמת המחלבות. אלא שכבר ציינו לעיל, שתנובה היא מונופול על-פי הגדרת החוק, ולפיכך יש מקום להפעיל עליה פיקוח כפי שמקובל ביחס למונופולים. פיקוח כזה עשוי לייתר את הצורך ביבוא.

9. סיכום.

דומה, שהדברים המובאים כאן די בהם כדי להבהיר היטב, שכל דיון באפשרות של יבוא מתחרה בענף החלב, צריך להביא בחשבון מגוון של שיקולים הקשורים באופי פעילותו של הענף, ובחסמים לתחרות הקיימים בכל רבדיו.