

## בעד ונגד משטר המכסות בענף החלב

פרופ' איל קמחי

המחלקה לכלכלה חקלאית ומנהל, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית  
המרכז למחקר בכלכלה חקלאית  
מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

יצור החלב בישראל מתוכנן באמצעות משטר מכסות ומחיר מטר. הרפתן מקבל את מחיר המטרה עבור הכמות המשוקת במסגרת מכסת היצור, ואילו על כמויות שמעבר למכסה מוטל קנס שהופך את שיווקן לבלתי כדאי. הרפתנים נהנים גם מפרמיה דיפרנציאלית על איכות החלב. החל בשנת 1999 התבצעה רפורמה מקיפה בענף החלב שבמסגרתה התאפשר ניווד של מכסות יצור, תחת מגבלות. בעקבות הרפורמה פחת מספר הרפתות בענף בעוד שהרפתות הקיימות גדלו, גם באמצעות יצירת שותפויות. הרפורמה תרמה להגדלת יעילות היצור בענף, אולם יש הטוענים כי גם כיום משטר המכסות מנציח חוסר יעילות בכך שהוא מאפשר ליצרנים קטנים ופחות יעילים להתקיים על חשבון היכולת של יצרנים גדולים יותר ויעילים יותר להגדיל את היקף היצור.

נבחן טענה זו באמצעות ניסיון לתאר את ההשלכות של ביטול משטר המכסות. ביטול המכסות יביא להגדלת התפוקה של הרפתות היעילות וכתוצאה מכך לירידת המחיר שמקבלים הרפתנים. עבור הרפתנים הקטנים והפחות יעילים המשמעות היא אחת ויחידה: חיסול הרפת. ייתכן שגופים עסקיים יקימו רפתות חדשות ויתחרו ביצרנים הקיימים. המועמדות הראשונות להקים רפתות חדשות הן המחלבות, ותנובה בראשן. אפשר לדמיין את תנובה מקימה רפת ענקית במרכז הארץ (שם התנאים האקלימיים מתאימים יותר) ודוחקת מן השוק יצרנים אחרים, וכתוצאה מכך מעמיקה את שליטתה בשרשרת היצור של החלב ומוצריו.

מה יקרה למחירי החלב? קרוב לוודאי שירדו, אולם לא ברור אם הירידה תהיה משמעותית. ראשית, החלב בארץ יקר יחסית לא רק בגלל משטר המכסות. גורמים רבים אחרים לכך, כולל תנאי האקלים (קיץ חם וארוך), המחסור במרעה טבעי ובמים, ודרישות הכשרות. יש לציין גם את התמיכות הניתנות לחקלאים במדינות אחרות ואת השקל המתחזק. שנית, היות שלא תתקיים תחרות אמיתית עקב השליטה של המחלבות הגדולות בענף, גם אם יוזל יצור החלב הגולמי, לא ברור כמה מהוזלה זו תגיע לצרכנים.

מיהן הרפתות הקטנות שתיסגרנה? בעיקר רפתות משפחתיות במושבים, ובעיקר בצפון ובדרום. במושבים רבים שהתבססו על הרפת ועוד יותר מכך על יצור מספוא לבקר, יואץ תהליך הנטישה של החקלאות, מה שיגרום לפגיעה עקיפה בספקי שירותים לחקלאות ובענף התיירות הכפרית. הממשלה תיאלץ להקצות משאבים גדלים והולכים על מנת לתמוך באוכלוסיית הפריפריה שבאזורי העדיפות הלאומית. הדור הצעיר ייאלץ לחפש תעסוקה במרכז הארץ.

בשורה התחתונה, ביטול משטר המכסות עשוי להוזיל את החלב ומוצריו אולם קרוב לוודאי שלא במידה משמעותית. מצד שני, הפגיעה בהתיישבות ובעיקר בחקלאים הקטנים באזורי הפריפריה עלולה להיות אנושה. הממשלה מעודדת את תושבי הפריפריה ותומכת בהם בדרכים רבות, ועל הצורך בכך קיימת תמימות דעים. אין הגיון לגזול מהם מקור פרנסה יציב ובטוח לטובת מטרה שהיא ראויה עקרונית אך ספק אם תשפיע מהותית על רווחת צרכני החלב. מעבר לכך, חיסול הרפתות בפריפריה יביא לפגיעה בתועלות כלכליות שענף יצור החלב מספק לסביבתו, כמו למשל צריכת פסולת תעשייתית, שימוש במי קולחין, ואספקת דשן טבעי לגידולים צמחיים.

בהמשך: האם יש הצדקה להגן על הייצור המקומי מפני יבוא מתחרה?