

**הצעה ממשלתית למדיניות חדשה בענף החלב  
ניתוח ביקורתי של המלצות וועדת קדמי**

**אביה ספיבק**  
**אוגוסט 2011**

**מאיר אמיר**

**תוכן העניינים**

|    |   |
|----|---|
| 3  | פרק א - מבוא ורקע קצר לנושא                                 |
| 5  | פרק ב – הסטוריה כלכלית מקוצרת של ענף החלב בישראל            |
| 11 | פרק ג- הצעות וועדת קדמי לביצוע שנויים בענף החלב. דיון כלכלי |
| 19 | פרק ד - סיכום ומסקנות                                       |
| 22 | נספח - רשימת מרואינים                                       |

## פרק א - מבוא ורקע קצר לנושא

עבודתנו עוסקת במשק החלב בישראל, בעיקר במקטע הייצור של חלב גולמי, מקטע הרפתות והרפתנים.

ב 27 ביולי 2011 פרסמה וועדת קדמי, וועדה בינמשרדית בהשתתפות משרדי האוצר, התמ"ת והחקלאות, מכתב לשלושת השרים שממליץ על שניים מפליגים בניהול משק החלב בישראל, בעיקר אמורים הדברים במקטע ייצור החלב הגולמי.

חלק מהמלצות אלו כבר אושר על ידי ראש הממשלה והן נמצאות בביצוע, בעיקר באשר להגדלת מכסות יבוא והקטנת מכס על גבינות קשות, ואילו המלצות נוספות דורשות פרסום תקנות ושנוי חוק.

נראה כי יש תמימות דעים שמדובר במהפכה של ממש בהתנהלות והסדרת מקטע ייצור חלב גולמי בישראל, דומה שמדובר בצעדים חסרי תקדים. שניים מוצעים אלו, אשר מתרכזים בעיקר במקטע הרפתות, שם מדובר בקביעות כמותיות ברורות ומערכי מחירים, מכסים ומכסות מאד מדויקים ואילו באשר לשני מקטעי הייצור האחרים של משק החלב, המקטע התעשייתי, המחלבות, והמקטע השיווקי, בעיקר רשתות השיווק, הסתפקה הוועדה בהמלצות כלליות רפות, "חלביות" אם תרצו, ללא ציון מירווחי רווח ויעדי מחירים לצרכן. הדברים נראים תמוהים, שהרי לידתה של וועדת קדמי היא "במשבר הקוטג'", המחאה הציבורית על העליה הדרסטית במחיר גביע הגבינה הזאת בתקופה האחרונה, אשר התגלגלה למחאת המחירים בכלל והמחאה הציבורית חובקת כל שאנו עדיין נמצאים בעיצומה. ההתמקדות במקטע הרפתני, שאין לו כל חלק כמעט בעליית המחירים לצרכן של מוצרי החלב, נראית לנו לא עניינית. אם מטרת הוועדה היתה - כפי שצויין במבוא של דוח הוועדה - לתת פתרון לנושא עליית המחירים, הרי הפתרון לא יכול לבוא במקום שלא היתה בעייה. מעבר לכך, יש חשש שצעדים אלו יפגעו בהכנסת הרפתנים כולם ובשווי הרכוש שלהם פגיעה שאינה מידתית. ואולי בעצם לא צודקת.

לכך יש להוסיף את העובדה שוועדת קדמי פעלה במשך חודש ימים בלבד, וקיימה שש פגישות, כפי שהיא טורחת לציין, שבמהלכם גם נפגשה עם נציגי כל מקטעי ענף החלב; אבל, עם כל הכבוד, שנוי דרסטי בענף כלכלי מורכב וחשוב, המספק מוצרי יסודי חיוניים למשק שמחזורו הוא כ 7 מיליארד ₪ בשנה דורש עבודה יסודית יותר. ואמנם כפי שנראה בניתוח הדו"ח בהמשך, לא ברור כיצד בכלל ניתן לבצע את מסקנות הדו"ח, הוא מעורפל, אינו מפורט, אינו מסתמך על נתונים וניתוח כלכלי.

ראוי לציין שזהו ענף אשר עבר בעשור האחרון רפורמה כבדת משקל בעלות כוללת של 2 מיליארד שקל, רפורמה אשר הביאה ליעילות רבה יותר ולטיפול נכון במפגעי הסביבה הקשורים בענף. הממשלה השקיעה ברפורמה זו 30 אחוזים מן העלות. הרפורמה הסתמכה על המשך

פעולת הענף לפי ההכללים המקובלים והידועים, כללים שרק בחודשים האחרונים אושרו וגובשו לדבר חקיקה ראשי במסגרת חוק תכנון משק החלב, אפריל 2011. צריכה להינתן סיבה רצינית לפניית פרסה פתאומית במדיניות הכלכלית – העלות של מוצרי היסוד בחלב אינה סיבה כזו. אחד העקרונות של מדיניות ממשלתית נכונה היא ליצור וודאות במשק, כדי שהיחידות הכלכליות יוכלו להתארגן על מנת לפעול ביעילות. הצורה בה נעשתה הרפורמה הזו היא בדיוק הפוכה לעקרון חשוב זה. אפילו אם היה צורך בשינוי כזה, לא ניתן לבצע אותו במחטף קצר מועד, ללא היוועצות עם הנוגעים בדבר, עם אלו שעשויים להיפגע מהמהלך וללא התייעצות עם העוסקים בנושא, שמכירים את הענף על בוריו ולפרטיו.

ההכנות לקראת חקיקת חוק החלב החדש ארכו כחמש שנים ולכשהתקבל הוא צפוי להפוך לאות מתה, במידה ויאומצו המלצות וועדת קדמי.

ככלל, ניתן לטעון כי בניהול משקי דבר יום ביומו יש לשאוף לביצוע רפורמות ולא מהפכות. רפורמה היא, לטעמנו, מהפכה שתוכננה על שולחן המנתחים של הכלכלנים, המשפטנים, אנשי המנהל בשיתוף פעולה מלא עם היצרנים, לאחר שהנושא שעל הפרק נלמד על כל הבטיו, כולל תמונת הענף עובר להשלמת הרפורמה. רפורמה אינה יכולה להיות תכתיב חד צדדי, היא נשענת על הידברות והבנה, תוך ניסיון למזער נזקים לכל מי שעשוי להפגע, ולעתים אי אפשר להמנע מפגיעה.

כזאת הייתה הרפורמה בענף הרפת, שנוהלה בשיתוף בין משרדי החקלאות והאוצר, יחד עם מועצת החלב ונציגי הרפתנים והתנועות המישבות ונפרשה על פני השנים 1999-2007.

עבודתנו תעסוק, לפיכך, בביקורת כלכלית של המלצות וועדת קדמי.

בשבועות האחרונים, על פי בקשת מועצת החלב, למדנו את עיקרי כלכלת ענף החלב. קיבלנו חומר רב ממועצת החלב ומהתאחדות חקלאי ישראל, כולל מידע ונתונים על מדיניות ומשקי חלב בחו"ל. נפגשנו עם מנהלים במועצת החלב, במשרד החקלאות, ועם נושאי תפקידים בעבר במשק החלב. נפגשנו עם כלכלני אקדמיה שעסקו ועוסקים במחקר אקדמי בתחום כלכלת החלב. (רשימת מרואינים מופיעה בנספח לעבודה).

על בסיס כל זאת אנו מגישים בזאת את עבודתנו.

בפרק הבא נעסוק בהסטוריה כלכלית של משק החלב ועקרונותיו עד לימים אלו.

בפרק השלישי נציג את המלצות וועדת קדמי ונציע את עמדתנו באשר להן.

בפרק הרביעי נסכם את עבודתנו.

עבודה זו מייצגת את עמדתנו בלבד.

## פרק ב – היסטוריה כלכלית מקוצרת של ענף החלב בישראל

### 1. היסטוריה קצרה ועקרונות פעילות הענף

ענף החלב ימיו כימי ההתיישבות החקלאית בארץ, "עוד דונם, עוד פרה". מכל ענפי החקלאות זהו הענף הגדול והיציב ביותר, הוא מחייב נוכחות של הרפתן ברפת במשך כל היום, 365 יום בשנה, הוא מייצר תוצרת והכנסות מידי יום ביומו, הוא מחייב שיווק החלב הגולמי למחלבה בסמוך למועד החליבה והוא נשען גם על ייצור של מזון מקומי, כ 450 אלף דונם של שטחי שחת ומספוא כיום.

הענף הוא ענף מתוכנן ומנוהל מנקודת ראות של המשק כולו, על בסיס שלושה עקרונות יסוד:

1. מחיר אחיד וקבוע לליטר חלב גולמי, מחיר המטרה, שנקבע על ידי הממשלה, על בסיס עלות הייצור בפועל, כולל כיסוי הוצאות עבודה עצמית והון של בעלי הרפת.

2. כמות החלב המיוצרת ברפתות נקבעת על ידי הממשלה מידי שנה, אלו מכסות החלב. אין בפועל ייצור ללא רישיון לייצר חלב ולכל רישיון ייצור מוקנית מכסת ייצור שנתית. הממשלה מבטיחה בעקיפין כי כל הכמות המיוצרת במסגרת המכסות תקבל את מחיר המטרה, המחיר המובטח. האחריות על איזון השוק, היקף המכסות לעומת הביקוש השנתי, נופלת למעשה על מועצת החלב והרפתנים. הממשלה לא מסבסדת את החלב ותכנון לא נכון, ייצור יתר למשל, יביא להפסד לענף כולו עקב המחיר השולי של חלב עודף. המועצה מווסתת את ייצור החלב על ידי הפיכת עודפי החלב, הכמות שנוצרת ולא מעובדת ביום שבת, והכמות העודפת המיוצרת בחורף, לאבקת חלב וחמאה, מוצרי חלב שמאפשרים אחזקת מלאי ושימוש בו בתקופות של ייצור חסר, בקיץ למשל. הענף מממן ממקורותיו את ניהול המלאים שלו.

3. כלל כמות המכסות משקפת את היקף צריכת מוצרי החלב בשוק המקומי ולכן יש הגנה מיבוא מתחרה באמצעות מכסים ומכסות. בפועל מיבאים בשנה כ 2000 טון גבינות קשות, שווה ערך ל 20 מיליון ליטר חלב ללא מכס, ע"פ הסכמים עם האיחוד האירופי וארה"ב. מעבר לכך קיים מכס מגן של 70% (כ 17 ש"ק גבינה) אשר בפועל מונע כניסת יבוא מתחרה של גבינות לארץ. כן קיים יבוא ויצוא של אבקת חלב וחמאה בתקופת של חוסר או עודף, יבוא שולי לאיזון עודפים אשר נעשה על ידי או בפיקוח מועצת החלב.

בפועל הענף נהנה מהגנה מבפני יבוא מתחרה.

במשך למעלה מ 60 שנה נוהלה המערכת הזאת בהצלחה ניכרת, על פי אמות מידה מקובלות: חל גידול רציף בפריון הענף, תנובת חלב ממוצעת לפרה גדלה באופן רציף, חל שיפור באיכות החלב, בשיטות הייצור, בפיקוח הווטרינרי והבריאותי, בעמידה בסטנדרטים של איכות הסביבה ובמערכת הבקרה והפיקוח. המערכת ניהלה את עצמה בצורה מאוזנת ללא צורך בתקציב ממשלתי וללא צורך בסובסידיות שבוטלו כבר לפני למעלה מעשרים שנה.

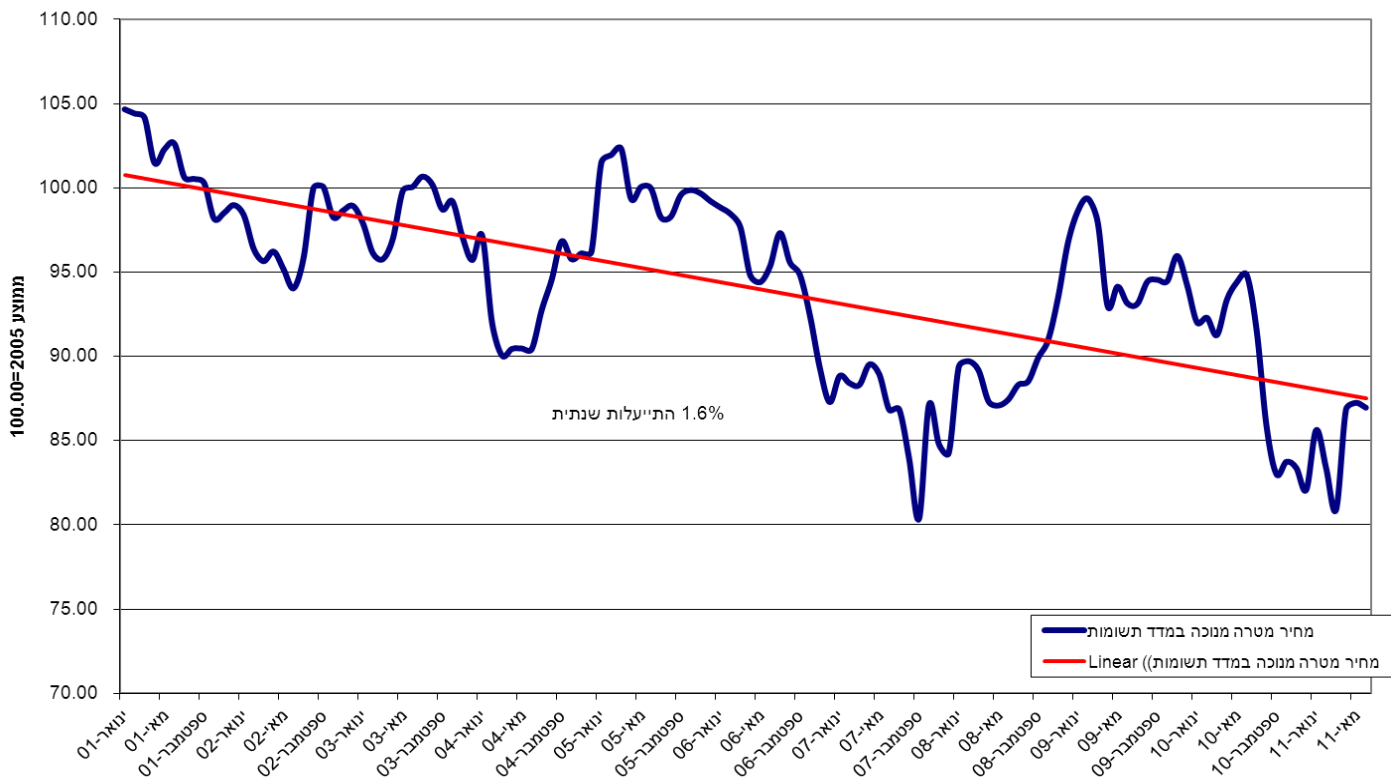
לגבי ההתפתחויות בעיבוד החלב ושיווקו ראו בהמשך בסעיף 4.

## 2. מבנה ייצור דואלי

הייצור של חלב נעשה במשקים שיתופיים, קיבוצים, קרוב ל 57% מהייצור, ומשקים משפחתיים, מושבים, כ – 42% מהייצור. יש כיום בארץ כ – 950 רפתות, מהן כ-780 במושבים וכ- בקיבוצים. 170 הרפת הקיבוצית הממוצעת גדולה פי 6 מהרפת המושבית. כתוצאה מכך ייצור ליטר חלב ברפת הקיבוצית הוע יעיל יותר.

למרות שהענף נמצא בסד של מערכת תכנונית הדוקה חלו בו תהליכי התייעלות כלכלית שמקורם בעובדה שהמחיר הממוצע הניתן לכלל היצרנים – והוא מחושב לפי עלות הייצור הממוצעת בענף, מביא ליציאת היצרנים הלא יעילים, בדרך כלל היצרנים הקטנים, עקב היתרונות לגודל בייצור בענף. מספר משקי החלב, הרפתות, בארץ עומד היום על כ 950, לפני עשור הוא היה 1250, משמע יציאה של כ – 300 משקים משפחתיים מהענף בעשור, על יסוד עקרונית הרפורמה במשק החלב. מה שאפשר את היציאה של היצרנים הלא יעילים הוא התשלום שהם קיבלו עבור המכסות שלהם – ראו להלן.

### מחיר חלב ריאלי



הגרף (שהוכן על ידי לירון תמיר, כלכלן מועצת החלב) מתאר את השנויים הריאליים, מנוכי מדד תשומות, במחיר המטרה של ליטר חלב גולמי בעשור האחרון. בממוצע נרשם גידול שנתי ריאלי בפריון הענף, שתורגם למחיר המטרה שירד בהתאם, של 1.6%. אם ניקח בחשבון את העובדה

שבמהלך העשור חל גידול בשיעור המוצקים בחלב, תכולת השומן וחלבוני החלב, ההתייעלות פר ליטר תהייה בפועל 2% לשנה.

### 3. הרפורמה של העשור האחרון במשק החלב

ההפרש בעלות הממוצעת בין הסקטור הקיבוצי למושבי עומד, על פי סקר הייצור האחרון בענף משנת 2009, על כ- 20 אחוז. משמעות הדבר היא כי אם מחיר המטרה עומד כיום על 2.15 ₪ הרי עלות הייצור הממוצעת במשק השיתופי היא כ- 1.89 ₪ לליטר חלב גולמי לעומת 2.26 ₪ לליטר במשק המשפחתי. המשק המשפחתי נמצא במצב של הפסד כרוני, עקב היתרונות לגודל במשק הקיבוצי ומחיר התמורה האחיד בשני המגזרים. מתוך מחיר מטרה של 100% כ- 60% הן הוצאות על מזון, 11% הוצאות משתנות וקבועות שונות, 12% הן הוצאות הון ו- 17% הן הוצאות זקופות על עבודה. סך ההוצאות על הון ועבודה הן כ- 60 אג' לליטר חלב גולמי ולכן במשקים המשפחתיים, שם מחיר המטרה נמוך מהעלות הממוצעת בפועל, התמורה להון ועבודה אינה מלאה, לא ניתן להבטיח את השכר הממוצע במשק הכלול בתחשיב מחיר המטרה. (ההפסד אם אינו הפסד בתזרים מזומנים, אלא תמורה לעבודה נמוכה יותר מהתמורה הנורמטיבית הנכללת בתחשיב מחיר המטרה.)

בשנים 1999-2007 נערכה רפורמה מקיפה בענף הרפת שנועדה לחדש את מלאי ההון הדומם, לשדרג את הרפת לעמידה בסטנדרטים המחמירים של איכות הסביבה ולייצר קונסולידציה בייצור על ידי סגירת רפתות קטנות והעברת המכסות המתפנות לרפתות אחרות, בתוך המשק המשפחתי.

מדובר בהשקעה כוללת של כ- 2 מיליארד ₪, כ- 2 מיליון ₪ לרפת בממוצע, שממנה נתנו מענקים בשיעור של 30% והשאר מומן בהון עצמי ובהלוואות בנקאיות. העברת המכסות של המשקים שפרשו מהענף באותה עת, ומדובר כאמור במשקים משפחתיים, נעשתה בעידוד ממשלתי ובמסלוקה ממשלתית שקבעה את המחיר למכסות על פי היצע וביקוש – המכרזה. בפועל התקבל תשלום של כ- 1.5 ₪ לליטר מכסה, ששילם מקבל המכסה לרפתן הפורש, שאליו התווסף מענק של כ- 0.5 ₪ לליטר מהממשלה. כך למשל משק בן כ- 30 פרות, בעל מכסה של 300 אלף ליטר לשנה, יכול היה לקבל סכום של כ- 600 אלף בגין ויתור על המכסות ואם נצרף לכך את התמורה ממכירת הפרות, בסכום של כ- 8-10 אלף ₪ לפרה, יתקבל סך של למעלה מ- 800 אלף ₪ לרפתן, תמורה בגין יציאתו מהענף וויתור על מכסות הייצור, מעין פנסיה.

מנגד, רוכשי המכסות במשק המושבי וכלל הרפתנים בקיבוצים ובמושבים נטלו על עצמם הלוואות והשקעות מהונם העצמי על בסיס ההנחה, שמשטר המכסות ומחירי המטרה, אשר שרר בחמשים השנים האחרונות, ימשיך לשרור ויאפשר להם החזר על השקעתם, כושר החזר על ההלוואות שנטלו ומקור פרנסה יציב המאפשר שכר ממוצע במשק לאורך ימים. כמובן שלא

ניתנה התחייבות בכתב באשר להנחות אלו, אבל אין ספק שהרפתנים הנשארים בענף, שנדרשו לביצוע השקעות משמעותיות, בעיקר בתחום שמירת הסביבה, כדי להשאר בענף, הניחו כי המערכת המסדירה את פעילותם תמשיך ולתפקד על יסוד אותם כללים מסדירים.

#### 4. התפתחויות בשוק הצרכני בשנים האחרונות

הייצור של חומר הגלם בענף החלב הגולמי נעשה בכ – 1000 רפתות ברחבי הארץ, רובן אגב נמצאות בפריפריה, אך בפועל יש מערך תכנון אחד המופעל על ידי משרד החקלאות ומועצת החלב המאפשר ויסות הייצור, מניעת עודפים וייצור על פי תכנית כמותית מתוכננת מראש. גם באשר למחיר המתקבל עבור חומר הגלם, החלב הגולמי, אין לרפתנים שליטה. זהו מחיר עלות הנקבע על פי נוסחה ידועה, מתעדכן מעת לעת ונבחן אחת לשנתיים על פי סקרי שדה מפורטים. לא כך הוא המצב בשני מקטעי הייצור האחרים, המחלבות ורשתות השיווק. בפועל, למעלה מ 90% מהחלב משווק, מידי יום, לשלוש המחלבות הגדולות השולטות בשוק: תנובה, שטראוס וטרה. חלק גדול מ 40 המחלבות הקטנות האחרות הפועלות בארץ מקבל את החלב משלוש מחלבות אלו. במצב כזה של שוק שנשלט על ידי שלוש יצרניות גדולות הפועלות למכסם את הרווחים שלהן, לא ניתן לצפות להתפתחות של שוק תחרותי. נהפוך הוא, כל מחלבה תנסה להתמחות במוצרים ומותגים שלה ותהייה נטיה להתיישר עם המחיר שקובעת היצרנית הגדולה ביותר בסוג מסוים של מוצר, למשל גבינת קוטג'. גם המקטע השלישי, מקטע השיווק, נשלט בפועל על ידי שתי רשתות גדולות, שופרסל והריבוע הכחול השולטות על 60% מהשוק וגם כאן לא ניתן לבנות על תחרות שתשמור על מתח רווחים סביר.

החל משנת 1997 למעט מספר מוצרי חלב בסיסיים, בוטל הפיקוח על המחירים שהקיף את מרבית מוצרי החלב. בפועל בין השנים 1997-2006 שנויי המחירים של המוצרים שנוותרו בפיקוח תאמו את שנויי המחירים של המוצרים שלא בפיקוח.

מצב דברים זה השתנה בשנת 2007, בסמוך למכירת תנובה - שהייתה קודם בבעלות החקלאים – לקרן השקעות פרטית שעניינה מכסום רווחים, אקזיט בתקופת זמן קצובה. על הפער שנוצר בין מוצרי החלב בפיקוח לאלו שלא בפיקוח ניתן ללמוד מהטבלה להלן:



| השוואה בין עלית מחירי מוצרי חלב בפיקוח ושלא בפיקוח |                 |               |               |
|--|-----------------|---------------|---------------|
| המוצר  | מחיר ממוצע 2005 | מחיר מאי 2011 | שינוי באחוזים |
| <b>מוצרים בפיקוח</b>                               |                 |               |               |
| גבינת עמק 100 גרם                                  | 4.29            | 4.52          | 5.4%          |
| גביע לבן   | 1.37            | 1.51          | 10.2%         |
| ליטר חלב בקרטון                                    | 5.19            | 5.99          | 15.4%         |
| חמאה 250 גרם                                       | 2.71            | 3.18          | 17.3%         |
| גביע שמנת חמוצה                                    | 1.99            | 2.36          | 18.6%         |
| <b>מוצרים לא בפיקוח</b>                            |                 |               |               |
| גביע גבינה לבנה                                    | 5.34            | 7.07          | 32.4%         |
| גביע גבינת קוטג'                                   | 4.95            | 7.00          | 41.4%         |
| יוגורט במיכל                                       | 2.12            | 3.1           | 46.2%         |

במהלך תקופה זו מחיר החלב הגולמי לא השתנה ריאלית הוא עלה נומינלית בכ – 20% . הפער בן ה 20% בין עליית מחיר המוצרים בפיקוח לאלו שאינם בפיקוח, אין לו הסבר מצד הוצאות הייצור והוא מייצר רווחים גבוהים הנחלקים בין המחלבות לרשתות השיווק, רווחים שבהם לרפתנים אין חלק, הביא למחאה הציבורית, "למשבר הקוטג'" ולהקמת וועדת קדמי, שאת עיקר מרצה הפנתה לעיסוק במגזר הרפתות<sup>1</sup>.  
אלו עובדות שיש לקחת בחשבון בבואנו לדון בהמלצות הוועדה.

#### 5 . ייצור חלב ומוצריו בעולם – תמונה השוואתית קצרה

למרות שרפת החלב בישראל נחשבת לאחת הרפתות המודרניות והיעילות, פרי שנים של השקעה במו"פ, טיפוח העדר וניסיון נרכש של עשרות שנים, העלות הממוצעת של ליטר חלב גולמי בישראל גבוהה מהעלות באיחוד האירופי ב 0.5 ₪ וב 0.7 ₪ לעומת העלות בארה"ב. יש לכך סיבות שונות.

- 1 . באיחוד האירופי ניתנות סובסידיות לחקלאים, לא באופן ישיר לליטר חלב, בשיעור של כ – 0.5 ₪ לליטר, שאין להן מקבילה בישראל, כך שבפועל המחיר שרואה הרפתן האירופי קרוב מאד לזה של הרפתן הישראלי. חומר הגלם מאידך, מגיע למחלבה באירופה כשהוא זול ב 0.5 ₪ לליטר לעומת ישראל ולכך יש כמובן השפעה על מחיר הגבינות הקשות באירופה.
- 2 . ייסוף השקל בשנים האחרונות מעלה כמובן את עלות הייצור המקומי כשהוא נקוב בדולרים או ביורו. מרכיב המטבע המקומי בייצור הוא כ – 50% ולפיכך ייסוף של 20% מעלה את מחיר המטרה בארץ בכ – 10% בהשוואה לאירופה וארה"ב<sup>2</sup>.
- 3 . תנאי מזג האוויר בארץ, בעיקר חום הקיץ, מהווים חסרון יחסי בייצור חלב.

<sup>1</sup> אם ניקח את גביע הקוטג' כדוגמה, נמצא כי פער השיווק גדל בין 2005 ל 2011 מ 15% ל 27% ואילו התמורה למחלבה גדלה ב 41%.

<sup>2</sup> בשנת 2003 בשער דולר של 4.6 היה מחיר המטרה בארץ זהה למחיר באירופה ע"פ בדיקה שעשתה חברת טסק למועצת החלב.

4. הפרות בארץ ניזונות בעיקר ממזון מוכן, מזון מרוכז, גרעינים ותוספות אחרות, שמוגשות לפרות ברפת. אין שטחי קרקע ירוקים לרעה חופשית המספקים מזון במחיר נמוך מאד. רוב המזון מיובא מחו"ל והוצאות ההובלה, הטיפול בנמלים מכוני התערובת, מרכזי המזון, כל אלה מעלים את מחיר יחידת המזון לפרה הישראלית. עלות המזון לפרה אמריקאית ממוצעת הוא כ- 0.8 ₪ לליטר, בישראל העלות האקוויוולנטית היא למעלה מ 1.2 ₪.

5. העלות בארץ מייצגת את חסרונות הגודל של הסקטור המשפחתי, במידה וכל החלב היה נוצר ברפתות הקיבוציות הגדולות, ניתן היה אל נכון להוריד את מחיר המטרה בכ – 0.2-0.3 ₪ לליטר.

כל חמש הסיבות הללו מביאות לתופעה הנוכחית לפיה תנובת הפרה הישראלית, הגבוהה ביותר בעולם, עדיין מניבה מחיר עלות גבוה מהממוצע באירופה ובאר"ב.

הייצוא העולמי של מוצרי חלב, אבקות, חמאה וגבינות קשות, מהווה רק כ – 7% מהייצור העולמי. למרות הפער ביעילות הייצור בין המדינות השונות, רוב החלב שנצרך בעולם באופן ישיר ועקיף דרך מוצרי חלב מיוצר ברפתות המקומיות והסחר העולמי הוא מוגבל יחסית. יש כנראה למדינות שיקולים נוספים מלבד עלות הייצור והמחיר הסופי לצרכן.

צריך גם לציין את התנודתיות במחירי החמאה, הגבינות הקשות ואבקות החלב בשוק העולמי. המחירים בדרך כלל נמוכים ממחירי הייצור בארץ אבל היו תקופות שבהן המחירים בעולם היו גבוהים מהמחירים בארץ. ככל שהמשק הישראלי יתבסס יותר על מוצרי חלב מחו"ל הוא יהיה חשוף לתנודתיות זאת שתתגלגל למחירים לצרכן. הצרכן הישראלי אינו אוהב תנודתיות, אפילו אם מסבירים לו שמקורה הוא בשינוי מחיר בחו"ל – זה בדיוק מה שקורה במחירי הדלק בישראל.

**פרק ג- הצעות וועדת קדמי לביצוע שנויים בענף החלב. דיון כלכלי**  
להלן נציג את המלצות וועדת קדמי, כלשונן, ונתייחס אחת לאחת להמלצות אלו.

- א- קיבוע מכסת הייצור על בסיס שנת 2011 למשך חמש שנים החל משנת 2012. לאחר שלוש שנים יכולה הממשלה לקבוע בהחלטה ממשלה את סיום קיבוע המכסות. במידה ולא עשתה כן, הקיבוע תקף עד לסיום חמש השנים. אי ביצוע ייצור (הנאמד בכ-40 מיליון ליטר חלב בשנת 2012) יועבר לייצור תחרותי, שלא על בסיס מחיר המטרה ויהיה שקול מול האפשרות לייבא גבינות קשות ואו אבקת חלב.**
- ב- הגידול מעל המכסות של שנת 2011 (הנאמד בכ-40 מיליון ליטר) בכל שנה יועבר לייצור תחרותי, שלא על בסיס מחיר המטרה ויהיה שקול מול האפשרות לייבא גבינות קשות ואבקת חלב.**

בכוונת הוועדה לקבע את המכסות ברמתן הנוכחית, כ 1300 מיליון ליטר. כל הגידול בביקוש בעתיד וכן המכסות שלא ינוצלו מידי שנה, יעברו לשוק מקומי מקביל, ייצור תחרותי, "שיהיה שקול" מול אפשרות יבוא של אבקות חלב וגבינות קשות.

לראשונה בתולדות משק החלב בארץ ייעצר הגידול בכמות המיוצרת ומאידך הוועדה רואה בעיני רוחה "ייצור תחרותי" חלב המיוצר שלא במסגרת המכסות, על ידי משקים יעילים שמסתפקים במחיר תחרותי, מחיר נמוך ממחיר המטרה.

האם האפשרות הזאת, של קיום שני משקי חלב מקבילים מייצור מקומי, אחד בצד השני, האחד שבו מובטחת כמות המכסות ומחיר המטרה והשני "חופשי", כאשר במקביל נפתח השוק ליבוא מתחרה, במחיר נמוך משמעותית ממחיר המטרה האקוויולנטי, של גבינות קשות ואבקת חלב, היא בכלל אפשרית, ניתנת לניהול ותפקוד יומיומי?

לפי הניתוח הכלכלי התשובה היא שלילית.

לא ניתן לשמור על מסגרת המכסות ומחיר המטרה בהינתן התנאים שמציבה וועדת קדמי. כמובן ששלוש המחלבות תאותנה לקבל חלב במחיר נמוך ממחיר המטרה, אבל הן כמובן צריכות להתחייב בפני הרפתנים שיאותו להצטרף לעסקה זאת התחייבות על מחיר, אמנם נמוך יותר, וכן התחייבות על כמות שנתית, שהרי הרפתן מתכנן את כמות הייצור ברמה שנתית והוא צריך התחייבות לקליטת כל הכמות המוסכמת, מחוץ למכסה, מידי יום ביומו.

המחלבות שעתה ניצבות בפני תחרות מהיבוא, בעיקר מצד יבוא של גבינות קשות, יתקשו להתחייב על קליטת חלב שיתכן ולא יצרך עקב התחרות מצד היבוא.

וגם אם הן יתחייבו בסופו של דבר, לא ברור כיצד ניתן לחייב אותן להמשיך ולקלוט את כמות החלב שנהגו לקלוט במסגרת המכסה במחיר המטרה. קיומו של חלב זול בצד חלב יקר במחיר מטרה תיצור תהליך כלכלי של דחיקת החלב המתוכנן על חשבון החלב החופשי.

היום, כאשר המערכת מתנהלת על ידי גוף תכנון מרכזי ששולט בכמות המוזמנת המותאמת לאומדן הצריכה השנתי, ניתן לאזן את המערכת ולווסת את העודפים, כאשר המחלבות יודעות כי אם לא ידרשו לכל החלב המתוכנן שהתחייבו לקלוט מהרפתנים, יוכלו להעביר את היתרה למחלבה אחרת, שכן, השוק פועל באיזון על פני כל 100% של הכמות ומערכת התכנון המרכזית, מועצת החלב, יודעת לאזן בין עודף וחוסר במהלך סוף השבוע ובין קיץ לחורף על ידי ייצור אבקה, חמאה וגבינה קשה, שניתנות לאחסון כמלאי ששומר על ערכו ויצרך בהמשך השנה. יתרה מכך, אם חולקו בשנה מסויימת על ידי מועצת החלב מכסות מעבר לצריכה בפועל, הדבר יביא לגידול במלאים שמהם ניתן יהיה להיפטר על ידי הקטנת המכסות בשנה הבאה, או סילוק עודפים באמצעות יצוא, כאשר ההפסדים מוטלים על כלל ציבור הרפתנים.

זו מערכת שיש לה הגיון וסדר וניתנת לשליטה. השליטה אינה קלה שכן בצד מערכת המכסות יש יבוא ללא מכס של מוצרי גלם חלבים לתעשיית המזון, כמו גלידות, תחליפי גבינה, חלבונים חלב מרוכזים ותערובות המכילות חלבונים חלב. מדובר בכמות משמעותית של 150-200 מיליון ליטר אקוויוולנטים בשנה, שניתן גם לרכוש בשוק המקומי מחלב המיוצר במסגרת המכסות. התכנון השנתי צריך לקחת בחשבון את השוק הזה, שיכול להשתנות משנה לשנה. ובנוסף מועצת החלב צריכה לאגור בין 6000-8000 טון אבקה בחורף לשימוש בקיץ וכ – 2000 טון גבינות קשות.

כאשר מועצת החלב תצטרך להתמודד עם חלב לא מתוכנן הנוגס במערכת המכסות הקימת ובמקביל עם שוק יבוא שכבר בשנת 2012 עשוי להביא לארץ תוספת של 4000 טון אבקה ו 3000 טון גבינה קשה (עם מכס של 20% בלבד) כפי שקבעה וועדת קדמי, משמע למעלה מ 70 מיליון ליטר חלב אקוויוולנטים, יש חשש להיווצרות עודפים של כ – 100 מיליון ליטר בשנה, שמימון סילוקם יחייב הוצאה של מועצת החלב, שתוטל על הרפתנים בהורדת מחיר המטרה. בשנה שלאחר מכן יהיה צורך בהורדת המכסות, שכן, היבוא של אבקות חלב וגבינות אמור להמשיך לגדול (ראה פרטים לגבי המתווה בהמשך) וכן גם כמות החלב הלא מתוכנן. אנו צופים תנועת מלקחים: הורדת מחיר המטרה עקב עלות החלב שלא נצרך מחד וגידול בעלות ממוצעת של ייצור חלב עקב הקטנת המכסות מאידך, תהליך רציף של שחיקה בכמות והיווצרות הפסדים, שיעיקו ביתר שאת על הרפתות הקטנות במושבים. מי שרואה בתסריט זה, שיש לו סבירות לא קטנה, צעד לחיסול מסגרת התכנון והמכסות בענף החלב בישראל, יש לו בסיס לחשוב כך.

*ג. - הרפתות הקטנות יוכלו לצמוח, במשך שנות ההסדר, עד לגובה של מכסה של 700 אלף ליטר. לצורך השגת מטרה זו תוקצה מכסה של עד 15 מיליון ליטר בשנה מתוך הגידול הטבעי, במהלך שנות ההסדר. יחרת הגידול הטבעי יופנה לייצור תחרותי, בהתאם לאמור בסעיף ג.*

לעיל, שלא על בסיס מחיר המטרה ויהיה שקול מול האפשרות לייבא גבינות קשות ואבקת חלב.

ד - במשך שנות ההסדר, חתאפשר רכישת רפת (פרות, ציוד ומכסה) על ידי רפת אחרת או גורם חיצוני שהינו בעל נחלה. רכישת רפת שמכסתה גדלה במשך שנות ההסדר תזכה את הרוכש במכסה שהייתה לרפת בשנת 2011. יתרת המכסה תופנה לייצור תחרותי. בתום שנות ההסדר כל הבחנה במתן מכסות או ברשות לרכישת מכסות או כל הבחנה הקשורה בייצור חלב בין הרפת העיתופית למשפחתית תסתיים, ותאפשר חלוקת מכסות ורכישה לייצור של מכסות ללא הבדל בין סוגי הרפתות, (ביטול החומה הסינית).

סעיף ג הוא מעין סעיף מפצה עבור הרפתות המשפחתיות הקטנות, מעין "המתקת גלולה" ומה שניתן לומר שספק גדול הוא אם הפצוי הגלום בסעיף זה יכול לקזז את מה שפורט לעיל בסעיפים א וב'.

סעיף ד מעורר קושי כלכלי יותר יסודי: הוא מתאר מנגנון כלכלי של רכישת מכסות, בשלב הראשון של חמש השנים הראשונות רק בתוך המשק המשפחתי ואח"כ סחר חופשי של מכסות ללא הגבלה, ללא חומות סיניות.

מה קובע את השווי הכלכלי של מכסת ליטר חלב? התשובה המיידית היא שהשווי משקף את זרם הרווחים המהווים שמייצרת מכסת חלב למחזיק המכסה לתקופה ארוכה. בפועל ניתן לצרף לרווח את התועלת מהחזר הון מובטח, בריבית ריאלית של 6% הצפונה בחישוב מחיר המטרה וכן החזר על מרכיב העבודה הגלום בליטר חלב, על בסיס השכר הממוצע במשק וההטבות הנלוות אליו.

האם הסחר הער והתחרותי במכסות, שכיום מתבצע בדרך יעילה של מכרזה, כמו שוק מניות יעיל, ימשיך להתקיים לאחר שיאומצו מסקנות וועדת קדמי כלשונן? אנו מטיילים ספק בכך. מי הרפתן המושבי שעומד לספוג קיצוץ במכסות שלו עקב תופעת החלב החופשי ועקב כניסת עשרות מיליוני ליטר חלב מיבוא (באמצעות יבוא גבינות קשות ואבקת חלב) שיאות לרכוש מכסות, כאשר משטר המכסות הולך ומתערער לנגד עיניו, ומה שהיה מובטח ובטוח אתמול, כבר אינו מובטח מחר ובכלל הממשלה הוכיחה כי ניתן להפר את כללי המשחק באופן חד צדדי ולפגוע ברכוש ופרנסת הרפתנים, בלי להיוועץ בהם ובלי להבטיח להם פצוי הוגן.

ענף שהתאפיין ביציבות כלכלית, מחירים וכמויות מובטחות, הגנה מיבוא, הפך בן לילה לענף "תחרותי" שבו לא ברור מה המחיר, ואם יש מחיר, למכסת החלב. אין כלכלן שלא יסכים כי מדובר בפגיעה חמורה בשווי הכלכלי של המכסה (הפגיעה תהייה אפילו אם לא תיושם אף המלצה של וועדת קדמי עקב התקדים שהיא הציבה) עד לאיון שוויה לחלוטין, עקב הפיכתה לנכס שאין לו ביקוש, שהרי כבר הופיעו בשוק עשרות מיליוני ליטרים ללא מכסות, תחרותיים, ומי יסתכן וירכוש ליטרים של חלב ממערכת נסוגה המתמודדת עם הקטנת מכסות והקטנת מחיר מטרה.

זו בדיוק הפגיעה הבלתי מידתית ביותר: רפתנים מבוגרים במושבים, רובם בפריפריה (עוטף עזה, חבל מרחבים, גליל מערבי, תענכים) עם רפתות קטנות, שכבר היום משתכרים בקושי והנה לא ניתן להם לממש את השווי הכלכלי של המכסות שלהם. הלכה הפנסיה. מעבר לפגיעה בפנסיה של הרפתנים הותיקים, התהליך שתואר לעיל פוגע גם במנגנון שהבטיח התייעלות מתמדת של ענף ייצור החלב. כי הרי אם יש מחיר ידוע וכלכלי למכסת החלב, מי שאינו יכול להתייעל לפי התקדמות הענף יכול למכור את מכסתו וכך לצאת מהענף, ולהעביר את יכולת הייצור שלו ליצרן היעיל ביותר במגזר שלו. הכנסת אי ודאות יסודית למשטר המכסות מקלקלת את פעולת השוק למכסות, שוק שהוא שהבטיח את התחרויות בענף. וכדאי גם לציין את העבודה המדויקת, הנוקדנית, היורדת לפרטי פרטים של הוועדה, כפי שהיא מופיעה בסעיף ד לעיל: אם יהיה סחר במכסות, המכסות שקיבל אותו מושבניק כסיוע להגדלת מכסה, ע"פ סעיף ג, לא תהיינה שיכות לו לצורך מכירתן, הן תועברנה לייצור התחרותי.

2. **מחיר מטרה- שינוי קביעת מחיר המטרה כך שיחושב רק על בסיס 90% הרפתות היעילות באופן מידי (מוערך ב- 5-6 אגורות) והמשך מנגנון ההתייעלות באופן הבא:**
- **בשנת 2012 יחושב מחיר המטרה על בסיס 90% הרפתות היעילות (מוערך ב-3 אגורות)**
  - **בשנת 2013 יחושב מחיר המטרה על בסיס 80% הרפתות היעילות.**
  - **בשנת 2014 יחושב מחיר המטרה על בסיס 70% הרפתות היעילות.**

כאן מדובר בעוד דוגמה של "שבירת כלים" בניגוד לחוק תכנון משק החלב מאפריל 2011 ובניגוד למסורת ארוכת השנים במשק החלב שלפיה יש כללים ברורים, הידועים לכל, כיצד נקבע מחיר המטרה. אמנם, יטען הטוען, "כולה" 5 אגורות בשנת 2011 אבל הבעיה היא התקדים שנוצר. נוצר כלל חדש שלפיו אין כללים והכל ניתן לשנוי, באופן חד צדדי, אם הציבור דורש הורדת מחיר מוצרי חלב, הכל מותר, אפילו אם עליית מחיר מוצרי החלב אין לה דבר עם מחיר המטרה.

מבחינה כלכלית זה סיגנל נוסף לשוק שלפיו ערכה הכלכלי של המכסה הוא כבר לא מה שהיה. יש כעת אי וודאות באשר לקיומו של אותו מנגנון שממנו נגזר בעבר הערך הכלכלי של המכסה, ודינו של המחיר, בהינתן אי וודאות חדשה זו, לרדת. גם החמרת תנאי המדגם על ידי סילוק הרפתות הלא יעילות הוא צעד נוסף, חד צדדי, לשחיקת מחיר המטרה ולירידת שווי המכסות. הלא ברור כי אם הרווח השנתי על ליטר חלב הוא 30 אג' לשנה, שממנו נגזר שווי של 3.0 ₪ למכסה של 1 ליטר, אם נניח מכפיל של 10, הרי בהינתן כי מחיר המטרה ירד בתוך שלוש שנים בכ – 30 אגורות, שווי המכסה הוא אפס. זוהי, אגב, טענה כלכלית "נטו".

3. סובסידיית הרפתות הקטנות- מתן סובסידיה בסך 2.7 ש"ח לרפתות הקטנות למימון אגרת מועצת החלב (עד 700 אלף ליטר חלב) ובנוסף מימון אגורה אחת מאגרת מועצת החלב על ידי מועצת החלב (בבדיקה האם אפשרי).

כאן נפלה טעות סופר אצלם, הכוונה היא כמובן ל 2.7 אג"י סובסידיה לליטר ולא 2.7 ש"ח כפי שנכתב. פצוי סמלי מאד לרפתות הקטנות, אולי לעג לרש בעצם. האגורה הנוספת (הטעונה בדיקה) גם היא מעוררת גיחוך, מה יש לבדוק, הלא כל תקציב המועצה מקורו בהיטל על הרפתנים, אז מי שיממן את התמיכה הנוספת כמוצע הם כמובן הרפתנים.

### 5. מכסים וייבוא:

מתווה המכסות והמכסים לגבינות קשות:

| שנה  | סך מכסת גבינות קשות (טון) | מכס על מכסת גבינות קשות למעט על מכסת W.T.O (1080 טון) | מכס על מכסת גבינות קשות W.T.O (1080 טון) | מכס מחוץ לסך מכסת הגבינות הקשות  |
|------|---------------------------|---|--|--|
| 2011 | 3000                      | 20%   | 0%-20%                                   | 70% אל"פ מ-5.6 ש"ח לק"ג  |
| 2012 | 4500                      | 20%   | 0%-20%                                   | 60% אל"פ מ-5.6 ש"ח לק"ג  |
| 2013 | 6000                      | 20%   | 0%-20%                                   | 50% אל"פ מ-5.6 ש"ח לק"ג  |
| 2014 | 8000                      | 20%   | 0%-20%                                   | 40% אל"פ מ-5.6 ש"ח לק"ג  |
| 2015 | 9000                      | 20%   | 0%-20%                                   | 30% אל"פ מ-5.6 ש"ח לק"ג  |
| 2016 | ללא מכסה                  | 20%   | 20%                                      | 20% (המכס הקצוב יקבע על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שרי החקלאות והתמ"ח בהתאם לניצול המכסות עד 2015 כולל) |

כבר עסקנו בהרחבה בהמלצה לגבי יבוא גבינות קשות. מה שחשוב להדגיש כי בשנת 2016 מוצע להתיר יבוא נוסף של 9000 טון, במכס של 20% בלבד, שאינו נותן הגנה על מחיר המטרה כיום, ויכול להחליף ייצור של כ-100 מיליון ליטר בשנה. לאחר שנת 2016 לא תהייה מגבלת מכסה כמותית ותיאורטית ניתן יהיה ליבא את כל תצרוכת הגבינות הקשות מחו"ל, כ-300 מיליון ליטר בשנה. במקרה כזה צפויים קשיים בויסות משק החלב בין עונות השנה, שכן, כאשר לא מייצרים

חלב לגבינות קשות בכלל, צפוי מחסור בחלב גולמי לשם ייצור חלב לשתייה ומוצרי חלב ניגרים בקיץ.

כבר כיום, עקב הפטור ממכס הניתן לאבקות חלב וחלבוני חלב המיועדים לתעשיית המזון, יש יבוא של כ- 20% מכמות החלב הנצרכת כיום בארץ. עם יותר יבוא גבינות קשות באופן חופשי, עם הגנת מכס של 20% בלבד, ואם יותר יבוא של אלפי טונות של אבקת חלב, עשוי משק החלב בארץ להתבסס על 50% יבוא, שיעור שאין לו אח ורע בשום מדינה מפותחת.

#### **בנוסף:**

**א. אי מתן רישיונות ייבוא לגבינות קשות לספקים גדולים, ובייחוד למחלבה אשר לה יותר מ- 30% מהשוק. בנוסף בחינת ייעול מנגנון חלוקת מכסות הייבוא.**

**ב. אבקות חלב- היעד לשנת 2015 עומד על לפחות 4000 טון. כמות אבקת החלב המיובאת תקבע בהתאם לחיזוי הצפוי בגידול הטבעי בהפחתת עד 15 מיליון ליטר חלב אשר יופנו להגדלת הרפתות הקטנות (עד 700 אלף ליטר חלב). מתן עדיפות למחלבות קטנות לבחור האם להשתמש באבקה מקומית או מיובאת במחיר יבוא.**

מניעת היבוא מספקים גדולים נראית צעד מיותר. אם תנובה לא תוכל ליבא ישירות, חזקה עליה שתמצא יבואן שייבא עבורה גבינות קשות תמורת תשלום עמלה מסויימת. זה מיותר ומעלה את המחיר לצרכן.

הוא הדין ברשתות שיווק שגם הן מנועות מליבא מוצרי חלב ישירות. במקום זאת היינו מציעים לוועדה לשקול פיקוח על מחיר גבינות היבוא. היום מגיעה כמות של 1500-2000 טון ללא מכס, מכוח הסכמים עם האיחוד האירופי וארה"ב. ק"ג גבינה באיכות מעולה מסוג גודה או אמנטל מגיע לארץ במחיר של 28 ₪. אם נוסיף 30% מרווח ליבואן ו 20% מרווח לקמעונאי ומע"מ 16% נגיע למחיר מומלץ לצרכן, כולל מע"מ, של 51 ₪ לק"ג. בפועל נמכרות גבינות אלו במחיר של 80-150 ₪ לק"ג, רווח בלתי סביר ליבואן ולקמעונאי, הצרכן לא נהנה בפועל ממחיר הגבינה הקשה הנמוך השורר באירופה.

אם יקבע מחיר מכסימום לצרכן של גבינה מיובאת בסך 60 ₪ למשל, יהא בכך משום מניעת רווח בלתי מוצדק ותחרות עם הגבינות הקשות של תנובה שנטען כי אינן בעלות איכות בת תחרות לגבינות האירופיות. אך יהא בכך משום תחרות למחלבות הבוטיק המקומיות המייצרות גבינות איכותיות ויקרות. אגב, צריכת הגבינות הקשות בארץ עומדת על כרבע מהמקובל באירופה ויש הטוענים כי לאיכות הגבינה המיוצרת על ידי תנובה השפעה ישירה על הצריכה. גם הרפתנים נפגעים כאשר מוצר לא ממצה את פוטנציאל הצריכה המקומית שלו. כל אי יעילות



במקטע המחלבות פוגעת גם ברפתנים, כולל כמובן העמסת יתר של עלות. כן כדאי לציין כי המחלבות בארץ הן קטנות יחסית, סיבה נוספת לפער המחירים מול אירופה.

**ב. אבקות חלב- היעד לשנת 2015 עומד על לפחות 4000 טון. כמות אבקת החלב המיובאת תקבע בהתאם לחיזוי הצפוי בגידול הטבעי בהפחתת עד 15 מיליון ליטר חלב אשר יופנו להגדלת הרפתות הקטנות (עד 700 אלף ליטר חלב).**  
**מתן עדיפות למחלבות קטנות לבחור האם להשתמש באבקה מקומית או מיובאת במחיר יבוא.**

בהמלצה זו טמון זרע פורענות נוסף. כזכור, מידי שנה מיבשת מועצת החלב כ – 8000 טון חלב לאבקה על מנת לווסת בין הייצור המוגבר בחורף לייצור המופחת בקיץ. בהינתן כניסה חופשית של אבקה, הרי המחלבות יעדיפו אבקת חלב זולה מחו"ל, שלא נגזרת ממחיר המטרה, על אבקה מקומית יקרה. כל המלאי הבינעונתי יהיה בבחינת עודף שיש להיפטר ממנו בשוק העולמי במחיר הפסד ותחייב הקטנת מכסות בשנה הבאה. הכמות הנקובה היא לפחות 4000 טון בפתיחה, כך שמדובר בהחלפה של עשרות מיליוני ליטר מידי שנה.

**6. דרישת דוחות כספיים ונתונים נוספים מרפתות ומחלבות מידי תקופה וכן בדיקת רואה חשבון מטעם הממשלה מידי תקופה, בהתאם לפרק ז' לחוק פיקוח המחירים.**

**7. קשר ספק קמעונאי- להפנות לוועדת המזון אחרי בדיקה מול רשות ההגבלים, בחינת קשרי ספקים וקמעונאים בהיבט חסימת תחרות לרבות ביבוא.**

**8. קמעונאים- החברות ידרשו לדווח בהתאם לפרק ז' אחת לרבעון, מהם שיעורי הרווחיות במוצרים כפי שמופיע בנספח אחד. בהתאם לכך, המדינה תשקול באם להכניס מוצרים אלה לפיקוח מלא.**

כאן, לקראת סיום המסמך, מתפנה הוועדה לעסוק במחלבות וברשתות השיווק, שלחובתן יש לזקוף את הקמת הוועדה בעקבות משבר המחירים שיצר את כל העיסוק הזה ואמור להביא לשנויים מפליגים במקטע הרפת, שלא נטל חלק במרוץ המחירים כלפי מעלה. ראשית נציין כי לא ברור לנו כיצד החסכוניות הצפויים, ע"פ הוועדה לפחות, מהורדת מחיר המטרה, ביצירת חלב זול ומקומי מחוץ למכסות ובפתיחה מסיבית של שערים ליבוא גבינות קשות ואבקות חלב, יגיעו לכיסו של הצרכן, בהורדת המחיר העומד לנגד עיניו. הרי המבנה המונופוליסטי של הייצור ושל השיווק בעינו עומד ובמקום לקבוע כללים ברורים על מתח רווחים מותר בכל מקטע, מחיר מכסימלי לצרכן וצעדים נוספים אפשריים, למשל מחיר מומלץ לגבינות יבוא, כל מה שהוועדה מציעה הם צעדים בלתי מרשימים בעליל: קבלת דוחות כספיים, בדיקת רואי חשבון, בחינת קשרי ספק וקמעונאי ודיווח על שיעורי ריווחיות של הקמעונאים.

כאשר משווים את "הצעדים" הללו עם שלל הגזרות על ענף הרפת, יצרן חומר הגלם, אי אפשר להמנע ממחשבה שהוועדה הקדישה את מירב מרצה וכוחה למקטע החלש ביותר והיא עלולה להסב לו, ולמשק הלאומי, נזק בלתי הפיך תוך פגיעה בפרנסת אלפי משפחות שגם לפני כן לא היו מן המבוססות.

תחושתנו היא כי הצורך להביא פתרונות של רגע כיוונו את עבודת הוועדה למקטע המתוכנן והיציב שבו ניתן לקבוע הסדרים חדשים, בקלות יחסית, אלא אם כן יוכיחו הרפתנים אחרת. הוועדה גם לא שקלה הטלת פיקוח על מחירים, שנדרש בהינתן תנאי השוק במקטע הייצור והשיווק, כנראה בגלל פסילת כלי זה באופן עקרוני, וזו כמובן טעות. נראה כי חברי הוועדה לא מצאו לנכון להתייעץ עם אנשים במשרד החקלאות, במועצת החלב, בפקולטה לחקלאות ברחובות ובאחרים בעלי ידע שהיו יכולים לתרום מניסיונם ומידיעותיהם. ספק אם ניתן להוציא לפועל את המלצות הוועדה, וזאת ברמה הפרקטית ובלי קשר להתנגדות העזה הצפויה, בצדק, מצד הנפגעים הראשיים, הרפתנים.

## פרק ד - סיכום ומסקנות

צר לנו להסיק כי וועדת קדמי לא עשתה מלאכתה נאמנה וספק אם הייתה מודעת להשלכות החמורות של המלצותיה, בעיקר כמובן באשר למקטע ייצור החלב הגולמי, מקטע הרפת והרפתנים.

הניתוח שלנו מראה כי אם יבוצעו כל המלצות הועדה יהיה כל ייצור החלב במדינת ישראל נתון באי ודאות, מצב שאינו רצוי במוצרי יסוד אשר אחוז גבוה מהם אינם ניתנים כלל ליבוא מבחוץ. כמו כן, המלצות אלו פוגעות בדור שלם של רפתנים ללא עוול בכפם אשר השקיעו את חייהם המקצועיים ואת כספם בענף ועלולים להישאר ללא מקור פרנסה בגיל הפרישה. פגיעה זו אינה מתבקשת משיקולי יעילות – הענף מתייעל כל הזמן והוא אחד הענפים המתקדמים במשק מבחינה מקצועית וטכנולוגית. להלן סיכום מסקנותינו בדוח זה:

- אין אפשרות לקיים את משטר המכסות בייצור חלב ביחד עם מקטע של חלב חופשי מתכנון. מקטע החלב החופשי יהרוס את משטר המכסות: כל חלקי הפאזל הזה, המחלבות, הרפתנים ומועצת החלב, לא יוכלו לתפקד במשטר דואלי כזה.
- אין שום טעם בהתרת יבוא אבקת חלב מחו"ל. היא תפגע ביכולת של מועצת החלב להשתמש בייבוש חלב ככלי לויסות הביקוש ותהפוך את הצרכן הישראלי לשבוי במחירי חו"ל אשר מתאפיינים בתנודתיות גבוהה, בדומה לכל שוקי המוצרים.
- אי אפשר לכפות על ענף החלב התייעלות בקצב המואץ שהוצע ע"י הועדה.
- הורדת "החומות הסיניות" בין המכסות של המושבים ושל הקיבוצים תביא למעשה לחיסול ענף הרפת במושבים כפי שהוא מוכר היום. החיסכון הכספי בהורדת עלות החלב אינו גבוה, אבל יהיה מחיר של ויתור על יעדים לאומיים אחרים: שמירת האופי הכפרי של שטחים נרחבים, פיזור אוכלוסין וחיזוק הפריפריה, והקטנת אי שוויון בהכנסות.
- הצעדים שהציעה הועדה יפגעו פגיעה קשה בשוק למכסות. פגיעה זו תפריע למנגנון התחרותי אשר מאפשר יציאה של יצרנים בלתי יעילים מהענף ולכן יש לה מימד כלכלי של פגיעה ביעילות. בנוסף, ירידת הערך של המכסות בגלל אי הודאות פוגעת בדור שלם של רפתנים ללא שום הצדקה, כולל בפנסיה שלהם.
- המקום שבו ניתן להשתמש במנגנון תחרותי הוא ביבוא הגבינות הקשות. כדי שיבוא זה יהיה לתועלת הצרכנים יש צורך לפשט את הליך היבוא ולשקול הטלת פיקוח על המחיר במידה ופערי התיווך של היבואן ורשתות השיווק יהיו בלתי סבירים. תהליך החשיפה של המשק ליבוא זה צריך להיות מדוד, ותוך בקרה שאמנם היבוא משיג את מטרתו.

- יבוא גבינות קשות יהווה תמריץ לתנובה – היצרן הכמעט בלעדי של גבינות קשות – להתייעל ולהשתפר באיכות. התועלת הצפויה לצרכנים מיבוא זה מצדיקה את הפגיעה המידתית ברפתנים שייתכן שתקרה. אולם, משטר של יבוא סביר של גבינות קשות אינו פוגע ביסוד של התכנון בענף החלב. בנוסף, יש לקוות כי הירידה במחיר הגבינות הקשות והשיפור באיכות תביא לגידול בצריכתן וכך לביקוש נוסף ליצור החלב.

מן הראוי להוסיף כי הצורה שפעלה ועדת קדמי היא בניגוד לעקרונות לפיהן צריכה לפעול ממשלה. ממשלה צריכה לפעול באופן עקבי בצורה שבה ניתן לחזות את התנהגותה ואת המדיניות שלה. כך יכולות היחידות הכלכליות לתכנן בצורה טובה ויעילה. האפשרות לבטל במחי יד חוק המעגן את זכויות הרפתנים לאורך זמן, חוק שנחקק באפריל 2011 המאשר את החוק הקודם משנת 1992, פועלת בניגוד גמור לעקרון זה. מתוך ציפיה להמשך המדיניות המוצהרת, רבת השנים, השקיעו הרפתנים וגם המדינה סכום גדול מאד של שני מיליארד ₪ בשדרוג הרפתות והתאמתן לתקנים סביבתיים מודרניים.

רק במצבי חרום קיצוניים יש הצדקה לשינויי מדיניות כאלו, ועליית מחירי מוצרי החלב, שכבר נבלמה בחלקה עקב מחאת הציבור, אינה מבחינתנו ארוע המצדיק שבירת כלים וביטול חוקים. מדובר בשנוי חד צדדי של כללי משחק ששררו במשך עשרות שנים, בענף יציב ומתוכנן שהתפתח בצורה מרשימה, לתועלת כל העוסקים בו ולטובת כלל צרכני ישראל.

לדעתנו, לא ניתן לפגוע במטה לחמם של עובדים מבלי לאפשר להם לאמר את דברם, וזימון נציג מועצת החלב או נציג ארגון מגדלי בקר לישיבה אחת או שתיים, אינם בגדר שימוע או היוועצות.

ובוודאי שלא ניתן לקבל החלטות מבלי להבין את התמונה הכוללת לאשורה, את ההשלכות שתהיינה להחלטות ואת דרך התנהלותו של הענף לאחר ישום ההמלצות.

הדברים הנכתבים כאן מקובלים, בעיקרון, על כל המומחים שאיתם שוחחנו בשבועות האחרונים במסגרת לימודנו את ענף החלב ובהמשך בעת ניתוח ההמלצות לשנויים המפליגים שעל הפרק.

שוחחנו עם אנשי אקדמיה שעסקו ועוסקים בענף החלב, כולם כלכלנים מאד מנוסים ובעלי מוניטין.

שוחחנו עם אנשי מועצת החלב העוסקים בנושא מידי יום המכירים את הענף לפרטיו.

שוחחנו עם מנכ"ל מועצת החלב לשעבר, עם שני היו"רים הקודמים של מועצת החלב, עם בכירים במשרד החקלאות ובהתאחדות חקלאי ישראל.

כולם מאוחדים בדיעה כי לא זו הדרך לבצע שנויים בענף ייצור החלב הגולמי.

ניתן לפתוח את משק החלב לתחרות באמצעות יבוא, תחרות שתחייב את שלושת מקטעי הייצור והשיווק להתייעל ולהשתדרג.

אבל הדבר צריך להעשות במחשבה תחילה, בהדרגה, בהסכמה ובהתייעצות, כאשר ניתן לפקח על התהליך, להסיק מסקנות ולהמשיך בצורה מושכלת. ובעיקר בלי לפגוע במערכת התכנון כולה שהוקמה ופועלת בהצלחה מזה עשרות שנים. ובלי לפגוע ברכוש ובפרנסת הרפתנים, כולל אלו שאמורים לעזוב את הענף ויש להקל עליהם בתהליך זה, כפי שנעשה בעבר. הרפורמה במשק החלב של 1999-2007 היא דוגמה טובה כיצד מנהלים שנויים באופן מושכל והוגן. כל זאת לא קרה בעבודת וועדת קדמי ולכן לדעתנו אין מקום לקבל את המלצותיה בכלל. יש לדון בכל הנושאים הללו מחדש, בצורה מושכלת וזהירה, בלוח זמנים סביר. ויש לשתף בכך את כל הנוגעים בדבר וכל מי שיכול לתרום.

**נספח - רשימת מרואיינים**

איציק בן דוד – סמנכ"ל משרד החקלאות. (לשעבר יו"ר מועצת החלב)  
אורי צור בר – סמנכ"ל משרד החקלאות  
דליה הראל – לשעבר יו"ר מועצת החלב  
אבשלום דולב – לשעבר מנכ"ל מועצת החלב  
לירון תמיר – מועצת החלב  
טובה אברך – מועצת החלב  
רחל בורושק – התאחדות חקלאי ישראל  
איל קמחי – הפקולטה לחקלאות  
יואב כסלו – הפקולטה לחקלאות  
יקיר פלסנר – הפקולטה לחקלאות