מדיניות התשלום לחלב
למה ומדוע

ב חודשים אפריל ומאי הודיעה מועצת החלב על שינויים במדיניות התשלום לחלב עודף.

עיקרי השינויים הם:

1. מחיר חלב עודף הוא סופי ולא יהיו הפחתות או תוספות בגין גמר חשבון חלב עודף.
2. המחיר המופחת לחלב עודף א' עד חודש דצמבר יעמוד על 75% ממחיר מטרה (לעומת 40% במדיניות המקורית, 25 לאוגוסט 2003).
3. המחיר המופחת לחלב עודף ב' בחודשים אלו יהיה 40% ממחיר המטרה (לעומת 20% במדיניות המקורית).
4. חלב עודף א' יהיה עד לחריגה של 6% בחודשים ינואר-מרץ ו-12% בחודשים אפריל-ספטמבר, (לעומת 2% במדיניות המקורית).

הסיבות לשינויים היו הייצור הנמוך בתחילת השנה והחשש למחסור בחלב גולמי שיביא ללחצים לפתיחת ייבוא. המדיניות אושרה במועצת המנהלים של מועצת החלב בה מיוצגים יצרני החלב, המחלבות ומשרדי הממשלה. כיום, כחודשיים וחצי מההודעה הראשונה על שינוי במדיניות, נראה כי אכן הביאה לשינוי התנהגות אצל יצרני החלב והמגמה של ייצור נמוך מאשתקד נבלמה.

על שינוי המדיניות נמתחה ביקורת פה ושם, הביקורת התמקדה בשתי טענות שננסה לענות עליהן במסגרת זו:

1. טענת המדיניות ההפכפכה: הטענה היא כי לא ניתן ולא רצוי לשנות מדיניות לעיתים תכופות ובוודאי שלא במהלך השנה. שינוי מדיניות במהלך השנה מכשיל את התכנון של היצרן הבודד ומקטין את אמינות המערכות המרכזיות.

- תשובה: אכן שינוי מדיניות במהלך השנה אינו רצוי "פרה אינה מכונה שמסובבים כפתור והיא מייצרת יותר". אבל לפעמים יש להגיב למצבים משתנים, ובשוליים לעדכן במידת הצורך את המדיניות. השינויים מתחייבים בגלל סיבות שקשה לצפות אותן זמן רב מראש לדוגמא:

ייצור בפועל שאינו תואם את המכסה - בשנים האחרונות אנו עדים להיקפי אי-ביצוע גבוהים. בשנת 2003 עמד אי הביצוע (ברוטו) על 36 מיליון ליטרים ביחס למכסה, מובן כי הדבר מקשה על תכנון היצע החלב.

ייבוא - חלק מצריכת החלב בארץ היא מייבוא של חומרי גלם (אבקות חלב וחמאה) ומוצרים מוגמרים (בעיקר גבינות קשות), שינוי במגמות הייבוא משפיע באופן ישיר על הביקושים לחלב גולמי. בתחילת השנה התעוררו קשיים במימוש ייבוא אבקות חלב מארה"ב ומלאי אבקת החלב בישראל, נמצא ברמות נמוכות.

שתי דוגמאות אלו ממחישות את הצורך לקבל החלטות במהלך השנה אך יש לזכור כי שינוי המדיניות הוא בשוליים בלבד, כלומר המכסה, שהיא המשתנה החשוב בתכנון הלאומי והפרטני, אינה משתנה אלא רק המדיניות לגבי התמורות לייצור מעבר למכסה.

החלופות שעמדו אם כן בפני מועצת המנהלים היו:

- אי עדכון המדיניות ושמירה על עקביות אך הגדלת הסיכוי לחוסר בחלב גולמי ופתיחת ייבוא.
- שינוי במדיניות לחלב עודף כך שיצרנים עם פוטנציאל ייצור יממשו פוטנציאל זה ויקטן איום פתיחת הייבוא.

לאור הנתונים שעמדו בפני מועצת המנהלים של מועצת החלב, נבחרה החלופה השניה.

2. טענת אי הצדק בקביעת התמורה לחלב עודף: הטענה היא כי אם אכן חסר חלב הרי שהחלב העודף ייצרך בשוק ויפדה לכן 100% ממחיר המטרה, תשלום של 75% ממחיר המטרה מקפח את יצרני החלב ומביא להתעשרות המחלבות על חשבונם.

- תשובה: עפ"י ההסדרים בענף, התמורה לחלב עודף במהלך השנה היא מקדמה וכאשר נערך גמר חשבון חלב עודף הענפי היצרנים מקבלים תוספת או קיזוז בהתאם לפדיון בפועל של החלב העודף. בשנים 1999 ו-2000 אכן הוחזר כסף ליצרנים בגמר החשבון אך בשנים 2001 ו-2002 היה צורך בגביה נוספת. הליך הגביה הנוספת היה במקרים רבים כואב ובעייתי והתגבשה הדעה כי עדיף להקטין מראש את המקדמות לחלב עודף ובלבד שלא תהיה גביה נוספת. בסוף רבעון 1 שנת 2004 כשהסתבר כי יש לעודד ייצור חלב עודף ולהגדיל את התמורה בגינו. היתה אפשרות לא לשנות את הנוהל כלומר התשלום לחלב עודף יהיה מקדמה (ועל מנת לעודד ייצור יש לתת מקדמה גבוהה) ובמידה והפדיון הממוצע בגמר החשבון יהיה נמוך מהמקדמה יגבו כסף מהיצרנים, כלומר הסיכון כולו על יצרני החלב וכך גם הסיכוי במידה והפדיון בפועל יהיה גבוה. בהתייעצות עם נציגי היצרנים הועדפה מדיניות המורידה את רכיב הסיכון מהיצרנים כלומר גירעון בקופת חלב עודף יכוסה ע"י המחלבות והסיכון הועבר אליהם יחד עם

עודף 2004 -

שייקה דרורי - מנכ"ל מועצת החלב
לירון תמיר - כלכלן מועצת החלב

הסיכוי. לעניין הסיכון יש לזכור כי אין הבטחה שכל החלב שייקלט יפדה מחיר מלא מהסיבות הבאות:

- אין ודאות לגבי מגמות הצריכה בהמשך השנה.
- אין ודאות לגבי כמות החלב שתתקבל עקב שינוי המדיניות.
- אין ודאות לגבי היקפי הייבוא.
- אין ודאות לגבי חלב שנאלץ לפנות בפדיון אפס בגין חוסר יכולת לקלוט אותו במחלבות עקב מופעי החגים (בשנת 2004 ערה"ש הוא ביום רביעי כלומר שמדובר בשלושה וחצי ימים שלא יוכלו לאסוף חלב).

עפ"י תחזיות הצריכה לא יהיה מחסור בשומן חלב (צפוי עודף) ולכן רוב השומן שייוצר במסגרת החלב העודף לא יפדה מחיר מלא (השומן מהווה כ-30% מערך החלב הגולמי).
בנוסף לכך על מנת לא לאבד שווקים (ממתקים ומזון לבע"ח) בהם פדיון החלב העודף גבוה יחסית לייצוא של אבקות וחמאה אך נמוך ממחיר מטרה מלא, יש להמשיך ולספק חלב בהתאם להתחייבויות ללקוחות בשווקים אלו (האספקה ללקוחות אלו צומצמה ככל האפשר אך עם התחשבות בהשלכות הרב שנתיות כאשר אנו מעדיפים כי תעשיות אלו יבססו את ייצורם על חלב מקומי ולא על ייבוא).
כמו כן, אין אנו מעונינים לפגוע בפיתוח ייצוא. עסקאות ייצוא בפדיון גבוה יחסית (אך נמוך ממחיר מטרה) יאושרו לטובת פיתוח הייצוא המהווה אתגר ואינטרס אסטרטגי לכל הגורמים בענף.
מהסיבות לעיל, ברור כי החלב העודף לא יפדה מחיר מלא והמחלבות בהחלט נוטלות סיכון.
הפדיון שנקבע לחלב עודף 75%, הוא אם כן תוצאה של פשרה. להערכתנו עבור יצרנים יעילים, פדיון שולי של 75% ממחיר המטרה מכסה את העלויות המשתנות בייצור הליטר הנוסף ועוד משאיר יתרה מסוימת ליצרן, מדובר בליטר שאינו דורש תוספת השקעה בהון דומם וגם תוספת העבודה בגינו קטנה (בפועל, התמורה האפקטיבית לחלב העודף, גבוהה מ-75% כי לתמורה של 75%, יתווספו הפרסים בגין איכות החלב והרכבו.
בכל מקרה ליצרן שהעלות השולית שלו גבוהה מ-75% לא כדאי לייצר חלב עודף, אנו מעריכים כי חלב עודף ייוצר רק ע"י יצרנים שהדבר משתלם להם ולכן הם לא יפסידו ממדיניות זו כי אם ייהנו ממנה). מנקודת מבט היצרנים מדיניות זו מאפשרת ניצול טוב יותר של פוטנציאל הייצור ללא תוספת סיכון.
מנקודת מבט המחלבות, המדיניות מצמצמת את הסיכוי למחסור בחלב, נותנת סיכוי מסוים לרווח נוסף בגין חלב עודף שייצרך בשוק המתוכנן, אך חושפת את המחלבות למקרה בו הפדיון הממוצע מהחלב העודף יהיה נמוך מ-75%.

לסיכום

הביקורת על מדיניות התשלום לחלב עודף ודרך עדכונה מובנת ולגיטימית, להערכתנו במסגרת הנתונים שעמדו בפני מקבלי ההחלטות, האיומים על הייצור המקומי והאיזונים בענף, התקבלה החלטה סבירה שבוודאי אינה מקפחת את היצרנים אלא נותנת להם הזדמנות למצוי פוטנציאל הייצור ומקטינה את האיום של מחסור בחלב גולמי. למחסור יש השלכות הן בטווח הקצר של אי מצוי פוטנציאל הצריכה והן בטווח הארוך של הגברת לחצי הייבוא וחובתנו לנקוט באמצעים למונעו.