

סיכום הרפורמה בענף החלב

איציק בן דוד

משרד החקלאות. סמוכ"ל לייצור ולכלכלה

ניתן להגדיר את הרפורמה ברפת כפרויקט הלאומי המורכב והגדול ביותר שמשרד החקלאות היה מעורב בו אי פעם. הן בשל כמות יחידות הייצור שנטלו בו חלק, הן מבחינת ההיקף הכספי שהיה כרוך בו, הן מבחינת מעורבות יחידות המשרד, והן מבחינת דפוסי שת"פ ללא תקדים בין 3 משרדים ממשלתיים (חקלאות, אוצר, איכה"ס) והמוסדות היציגים של הרפתנים

מענקי המדינה) מול הקצוץ הריאלי הצפוי והממומש במחיר המטרה.

תקופת הרפורמה הראשונה ניתנת להגדרה כ"הלם הרפורמה" ותקופת העיכול וההסתגלות אליה. השחיקה ברווחיות והכניסה האיטית של הרפתנים למסגרת הרפורמה כתגובה, הובילה תוך זמן קצר לבקשות תכופות לשינויים ואלו נענו, בסופו של דבר, על ידי אגף התקציבים באוצר.

2. הפרק השני של הרפורמה 2001-2003 - שינויים במתווה. במהלך פרק זה של הרפורמה, באים לידי ביטוי סיכומים רבים בין השותפים לפרויקט, שהתקבלו כדי להקל במשהו על רפתני ישראל:

א. תקופת הרפורמה הוארכה עד לסוף 2003 שכללה אופציה כמעט ודאית להארכתה עד סוף 2004.

ב. ניכוי הרפורמה (9 אג' לליטר) נפרס למנות רבעוניות של 0.6 אג' לליטר עד לאוקטובר 2003.

ג. אושרו הטבות נוספות כמו מענק לרכישת פרות בגין ניווד מכסה (שבהמשך יהפוך למענק לפורש ויקטין את מחיר ניווד המכסה ליצרן הרוכש), מענק בגין מעבר פרות מאתר לאתר וכן אושרו הקלות אחדות בתחום דרישות המשרד לאיכות הסביבה.

פועל יוצא של הסכמות אלו, בצד מהלכי תמרוץ נוספים מצד כל הגורמים השותפים לרפורמה, בא לידי ביטוי ישיר בהגדלה הדרגתית של מספר הרפתות שנכנסו לרפורמה כפי שעולה מגרף 1.

3. תקופת הרפורמה השלישית 2003-2004 - עם כניסתו של השר ישראל כ"ץ לתפקידו. לנוכח סימנים מדאיגים אודות שחיקה הולכת וגדלה ברווחיות משק החלב ובמשק המשפחתי הקטן במיוחד, יצאו לדרך הסכמות

ב סוף שנת 2004 הסתיימה הרפורמה בענף החלב מבחינת אפשרות החקלאים להגיש בקשות למענקי השקעה. בשנים 2005 ו-2006 יתבצעו הלכה למעשה תכניות ההשקעות הפרטניות שאושרו בשנים האחרונות ע"י מנהלת ההשקעות של משרד החקלאות. במאמר שלהלן, אנסה לסכם את דרך התנהלות הרפורמה מראשיתה ולמנות מקצת מהשיגיה ותפוקותיה.

במקור אמורה הייתה הרפורמה להסתיים בשנת 2001 - בתום 3 שנות הפעלה, אולם בפועל היא הוארכה ל-6 שנים. את תקופת הרפורמה ברפת החלב ניתן לחלק ל-3 תקופות עיקריות:

1. הוצאת הרפורמה לדרך - 1999-2000. תקופה זו מאופיינת בעיקר ביישום מטרתו המרכזית של אגף התקציבים, והיא דרבון החקלאים, על ידי ניכוי חד במחיר המטרה. בכך להפנים יתרונות לגודל בדרך של הגדלת יחידות הייצור (פרישה, יצירת שותפויות ואגודות שיתופיות) ובדרך זו להעלות כביכול את יעילות הייצור ולהוזיל ריאלי את מחיר המטרה.

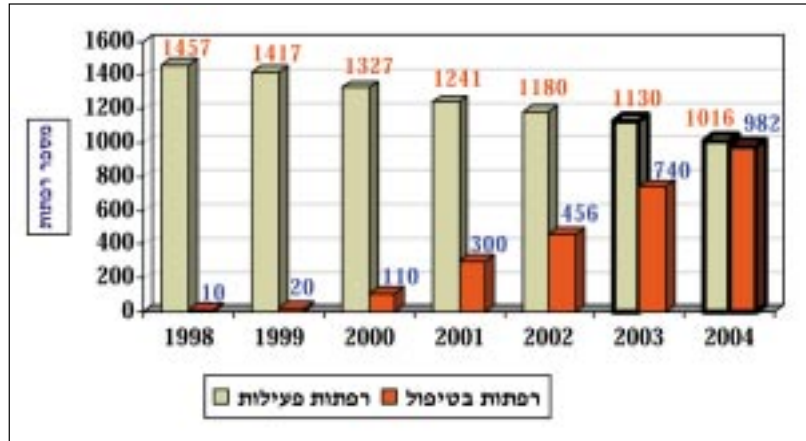
כזכור, על פי העקרונות המקוריים של הרפורמה, אמור היה מחיר המטרה לרדת במשך השנתיים וחצי הראשונות של הרפורמה (מתוך 3 השנים) בשיעור מצטבר של 9 אג' לליטר, וזאת בנוסף לניכוי הפיריון הרגיל של 2% המושת על מחיר המטרה בנוהל ההתחשבות הרגיל.

במקביל מאופיינת תקופת הרפורמה הראשונה בגיבוס ובהתאמה של דפוסי ההשקעה המוכרים לנושאי ההסדרה הסביבתית וכן לנושאי הרחבת הרפת.

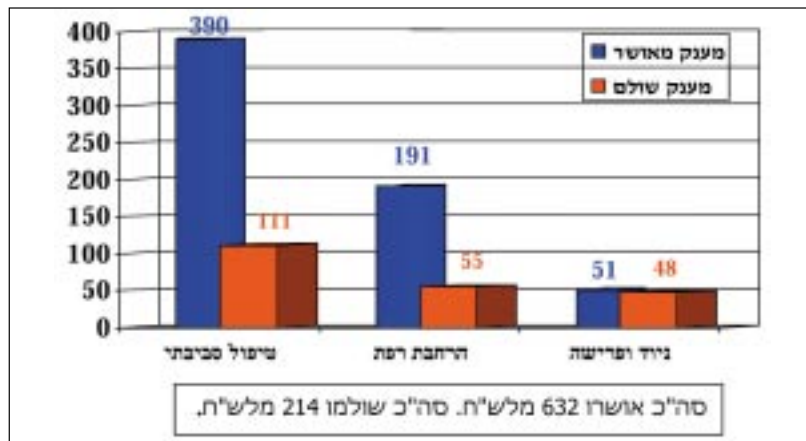
שני המאפיינים הללו גרמו לכניסה מינורית של רפתנים למסגרת הרפורמה, כפי שעולה מגרף 1. שהבלם העיקרי לכך הוא חוסר הוודאות הכלכלית ברמת הרפתן, שנובעת מיצירת המספריים בגין חובת ההשקעה ברפת (למרות



גרף 1. מספר הרפתות לאורך שנים



גרף 2. מענקים מאושרים בתקופה 1999 - 2004 (במיליוני ₪) מול תשלום, לפי נושאים



יצרנים בסקטור המושבי.
 (ב) מסה אדירה של למעלה מ-400 רפתות משפחתיות (כ-50% ממספר הרפתות המשפחתיות שנותרו במערכת) טופלה במהלך 2004 ע"י גורמי המשרד במגמה שכניסתן לרפורמה תבצע בצורה הטובה ביותר.

(ג) מתוך 1,016 רפתות שנותרו במערכת בסוף הרפורמה (169 רפתות שתופיות ו-848 משפחתיות), 982 מהן (97%) קבלו אישורי מענקים בגין כניסה לרפורמה. להלן נתונים על היקף ההשקעות והמענקים שאושרו במהלך הרפורמה עד היום. ההשקעה ברפורמה - היקף ההשקעה לליטר חלב

- ברפתות בשותפות או רפתות שביצעו הרחבה - היקף ההשקעה הכולל הגיע לכדי 2 ש"ח לליטר (בין 1 ל-4 ש"ח)
 - ברפתות בודדות וקטנות, בעיקר אלו שביצעו השקעה סביבתית בלבד, ההשקעה לליטר הגיעה לכ-0.8 ש"ח.
 - ברפתות שיצאו מחוץ לתחום המחנה ההשקעה גבוהה במיוחד וספק אם ומתי, תוחזר לבעלים.
 - רפתות רבות השקיעו בשדרוג שיכון הפרות בעת ההשקעה ה"סביבתית בלבד". לא כולל אישורי מענקי ניוד ופרישה בסך 25 מיליון שקל (אך כולל מערך העברת פרות בסך 6-מיליון שקל.
- מתוך השקעה מוגשת של 102 מיליון במתקנים, כ-70 מיליון יופחתו בביצוע משטחים ברפתות.

הרפורמה העלתה במספר דרגות את רמת התשתית של ייצור החלב הגולמי במדינה ואין ספק גם, שבהמשך תביא לייעול הייצור, ולהעלאת הרמה המקצועית של רפתני ישראל. מנוף מענקי ההשקעות שהועמדו לטובת הענף תרם לשיפור משמעותי של ממשק הייצור, ולשיפור בתנאי הרווחה של הפרות ושל הרפתנים, לא רק בהיבט איכות הסביבה אלא גם בכל הנושאים הקשורים להנדסת המבנים, לשיפור ממשק הצינון ועוד.

מבחינת התפתחות מספר הרפתות ניתן לומר שלמרות ההקטנה במספר הרפתות (גרף 4) נוצר שילוב מוצלח בין שימור מעמדה של הרפת המשפחתית הגרעינית לבין תהליך ההתייעלות שנבע מיצירת שותפויות ואגודות שיתופיות וכן מהגדלה מבוקרת של יחידות הייצור.

1. היצרנים, ותשלום תמיכה ייחודית נוספת לרפתות עד 800 אלף ליטר בסך 3 אג' לליטר למשך 3 רבעונים.
 2. העלאה משמעותית של שעורי המענק בגין השקעות סביבתיות למשק המשפחתי הקטן עד לרמה של 65%, ובגין הרחבה עד לרמה של 40% - וזאת מינואר 2004 במקביל להפחתה בשעורי המענק לרפתות הגדולות.
 3. מתן אפשרות למשק השיתופי למצות עד סוף 2003 את שיעורי המענקים שהיו בתוקף למשק הגדול, עד דצמבר 2003.
 4. מתן אפשרות למשקים הקטנים שאינם עומדים בתנאי הסף, ליהנות בכל זאת, מסיוע לשדרוג מכוני חליבה.
- שינויים אלו הביאו לכך ש:
 (א) נבלמה מגמת הפרישה המוגברת של

חדשות בין המשרדים. עיקרן, שיפור משמעותי ברווחיות המשקים ושיפור תנאי כניסת המשק המשפחתי הקטן למסגרת הרפורמה. ביטוייה המובהק של התקופה השלישית הינו שנת הרפורמה האחרונה - שנת 2004.

הנחת היסוד של שר החקלאות, בסכמו עם שר האוצר את שורת השיפורים לעיל, הינה כי יש לשמר בכל מחיר את המשך פעילותה של הרפת המשפחתית הקטנה כבסיס לשמירת היסוד הערכי - התיישבותי של ענף החלב בכלל כשיסוד זה לבדו מהווה את ההצדקה להמשך ההגנה מפני יבוא על ענף חשוב זה. בין השיפורים שהוכנסו ניתן למנות את העיקריים שבהם:

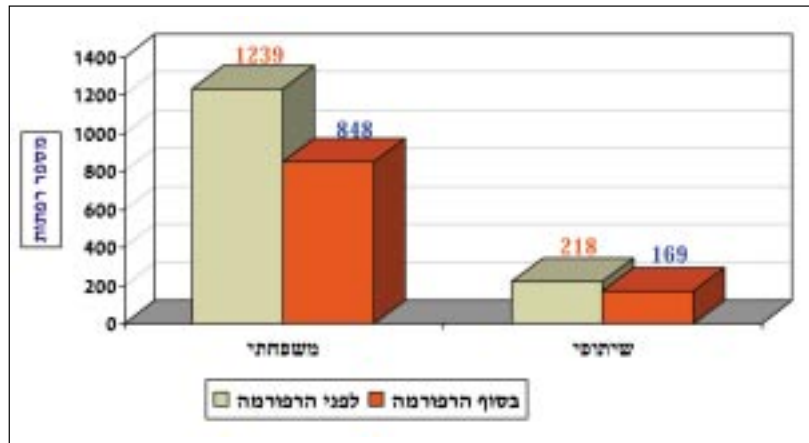
1. העלאת מחיר המטרה, בתחולה למפרע מיולי 2003 בכ-5.5 אג' לליטר לכלל

גרף 3. נפח ההשקעות ברפורמה בתקופה 1999 - 2004 (במיליוני ₪), לפי מגזרים

שקעות שהוגשו	מזה השקעה מאושרת	מזה מענק מאושר	שיעור מענק ממוצע
919	642	277	43%
958	739	302	41%
12	10.4	4.8	46%
102	20	10	50%
1,991	1,411	594	42%
1,112	780	390	50%

- מנהלי המחוזות של משרד החקלאות ורכזי הרפורמה והמתכננים שכיתתו רגליהם וצמיגי מכוניותיהם על מנת לדחוף ולהאיץ ביצרנים להשתלב בפרויקט.
- מדריכי שה"מ במטה ובמחוזות ובראשם הד"ר עזרא שושני אשר על משק ההנדסה.
- אנשי המחלקה לכספים.
- אנשי המשרד לאיכות הסביבה במטה ובמחוזותיו בניצוחו היעיל והפורח של ד"ר אילן צדיקוב.
- וכמובן לאנשי מועצת החלב, לנציגי החקלאים בכל הרמות ולציבור הרפתנים בכלל, שלמרות הקשיים וסימני השאלה, נרתמו למהלך המורכב תוך נטילת סיכונים לא קטנים אך מתוך מודעות ליתרונות הרבים שהשתלבות ברפורמה תגלם בתוכה בשנים הבאות.
- LAST אבל לבטח לא LEAST, צוות הרפרנטיות באוצר, שבצד קדיחה מתמדת של רעיונות מרעיונות שונים "לייעול" הענף וחשיפתו חדשות לבקרים לסיכונים רבים, דאגו וטרחו לקיים, ללא סייג, את מחויבות האוצר לתקצוב המענקים המאושרים בהיקפים כספיים כאלה שבחלומות הפרועים ביותר, לא ניתן היה לדמיין ולשער את היקפם.

גרף 4. מספר הרפתות במהלך תקופת הרפורמה



סיכום ביניים של הישגי הרפורמה

בסוף דצמבר 2004 הסתיימה הרפורמה מבחינת אישור הזכאות למענקים, ונותרו עוד שנתיים לביצוע בפועל של ההשקעות. מבחן הרפורמה יבוא לידי ביטוי לא רק בפרק שהסתיים זה מכבר - שניתן להמשילו כהבאה מוצלחת של הרפתן אל השוק - אלא בביצוע מלא של ההשקעות המאושרות בכל הרפתות ושיהווה בבחינת - שתיית החלב ממנה ניתן להגדיר את הרפורמה ברפת כפרויקט הלאומי המורכב והגדול ביותר שמשרד החקלאות היה מעורב בו אי פעם: כמות יחידות הייצור שנטלו בו חלק, בפרק זמן מוגדר, בשל ההיקף הכספי שהיה כרוך בו (במונחי מענקים ובמונחי השקעה גולמית), בשל מעורבות של מספר רב של יחידות המשרד בו, וכן בקביעת דפוסי שיתוף הפעולה ללא תקדים בין 3 משרדים ממשלתיים (חקלאות, אוצר, איכה"ס) והמוסדות היציגים של הרפתנים. ■

כאמור האימונים נשמעים לא רק ממערכות שמוחוץ לענף אלא גם מקרב גורמים שעד לפני כשנה וחצי היו חלק אינטגרלי ממערך ההסכמות שאפיין את הענף לאורך שנים. אין ספק שההשקעות הכבדות שבוצעו בענף צריכות ליצור מחויבות שלטונית להמשך משטר התכנון בענף, ללא זעזועים, לפרק זמן של 5 שנים לפחות, על מנת שלא לגרום לפגיעה כלכלית ביצרנים שהשקיעו. חובה על כל הגורמים בענף לעמוד על המשמר ולסכל כל נסיון לפגוע ביסודות הבריאים והמחוזקים הטבעיים עמוק בענף החלב. ולסיום, זו ההזדמנות להודות, ממעוף הציפור, לגורמים הרבים שהיו מעורבים בהובלת הרפורמה:

- אורי צוק בר וקרול טלפוס - כמנווטי הרפורמה במטה משרד החקלאות
- צוות מנהלת ההשקעות שבמיוחד בשנה האחרונה השקיע שעות עבודה רבות לאישור מזורז ויעיל של מספר רב של בקשות למענקים, וזאת בנוסף למטלות השגרתיות של המנהלת.

במשק השיתופי היה צמצום של 49 רפתות מהן: 2 פרשו, 20 בגין שותפות משולשת, 27 שותפויות בזוגות.

במשק המשפחתי היה צמצום של 391 רפתות מהן כ-300 בגין פרישה. כיום במשק המשפחתי יש 192 שותפויות, 672 רפתות של בודדים.

ההנחה תשתית לדפוסים של שיתוף פעולה בין משרדי החקלאות ואיכה"ס, שתשמש ללא ספק ליישום מהלכים דומים (אם כי לבטח לא בהיקפים הכספיים של הרפורמה) בשאר ענפי חקלאות וזאת לטובת שמור חקלאות בת קיימא. תקופת הרפורמה אפשרה לגורמים המקצועיים במשרדי החקלאות ואיכה"ס לפתח ולקדם מודלים חדשים של ממשק ייצור וממשק סביבתי.

בשלהי תקופת הרפורמה ניצבים בפני הענף אתגרים חדשים וסכנות לא קטנות - הן מבית והן מחוץ - בדמות ערעור על המשך משטר התכנון בו, שינויים בדפוסי קביעת המחירים - מחיר מטרה ומחיר מוצרי החלב - והשגות לגבי המשך פעילות הגופים המנהלים את הענף.