



לירון תמיר - מועצת החלב
LIRON@IS-D-B.CO.IL



ענף החלב באיחוד האירופי חלק א'

הדיונים בחוק החלב בישראל מעוררים את הסקרנות לדעת מה קורה במדינות מתקדמות ובעיקר באירופה המערבית, ששם יש עדיין משטר מכסות חלב. משלחת של המועצה וההתאחדות יצאה לביקור לימודים ולירון תמיר, כלכלן המועצה, מביא את החלק הראשון של הסיכום

פתח דבר

- האיחוד האירופי (EU-27) הינו יצרן החלב הגדול בעולם (כ-140 מיליארד ליטר חלב). מספר יצרני החלב באיחוד הוא כמיליון וחצי. ענף החלב באירופה עובר, בשנים האחרונות, טלטלות עצומות:
- שינוי במדיניות עד כדי ביטול משטר המכסות ב-2015.
 - תנודות מחירים בשוק העולמי.
 - שינוי במבנה ובבעלות על המחלבות.
 - החמרה של הדרישות להגנת הסביבה ועוד...

- ציר יועץ לחקלאות במשלחת הישראלית לאיחוד האירופי, שייקה דרורי - מנכ"ל מועצת החלב, אפרי רייקין - סמנכ"ל מועצת החלב, לירון תמיר - כלכלן המועצה.

להלן חלקו הראשון של דוח הסיור. חלק זה כולל את מדיניות האיחוד בענף החלב ובעיקר את מדיניות התמיכות בענף. יש לשים לב לכך, שאנו נמצאים בתקופה שבה מדיניות זו משתנה - המדיניות והשינויים מפורטים בהמשך.

משטר המכסות באיחוד האירופי

- מדיניות החלב באיחוד האירופי EU היא חלק מהמדיניות החקלאית הכוללת CAP.
- שורשיה של המדיניות הכוללת, במדיניות השיקום של אירופה, לאחר מלחמת העולם השנייה, ומטרתה העיקרית הייתה להבטיח מזון

בשנות ה-80 של המאה הקודמת, בשל עודף היצע על ביקוש והצטברות של מלאי סחורות (אבקת חלב וחמאה), יושמה באיחוד מדיניות של מכסות חלב, כאשר בגין ייצור מעבר למכסה הוטל מס מיוחד - SUPER LEVY, שגובהו יותר ממחיר החלב

לשינויים ולתמורות באירופה עשויים להיות השלכות גם על ישראל - אירופה היא יצואנית שהייצוא ממנה עלול לאיים על ענף החלב בישראל. אירופה היא שוק יעד פוטנציאלי לייצוא מישראל. ובעיקר, היא שוק שכדאי ללמוד ממנו, כיצד מיושמים כלי מדיניות חקלאית, לטוב ולרע.

לצורך לימוד והכרה עם ענף החלב באירופה יצאה משלחת ישראלית שביקרה במספר מדינות:

בלגיה - מושב מוסדות האיחוד האירופי.

הולנד - מדינת חלב מסורתית הסובלת מצפיפות אוכלוסין גדולה וכדאי ללמוד כיצד הם מתמודדים עם בעיה זו.

אנגליה - מדינה ששוק החלב בה עבר הפרטה לפני כ-10 שנים וממנה אפשר ללמוד, כיצד מתמודד הענף עם שינוי מבנה זה.

במשלחת השתתפו: **יעקב בכר** - מזכיר התאחדות מגדלי בקר, **עופר זקס**



המשלחת הישראלית לומדת את הפרטה שנעשתה במשק החלב באנגליה



בחודשי האביב והקיץ יוצאות הפרות לרעות בשדות הבעלים - אפרי סמנכ"ל המועצה



חלק גדול ממשקי הרפת באירופה הן רפתות קשירה עם חליבה ניידת

והעסוקה לאוכלוסייה.
 בשנות ה-80 של המאה הקודמת, בשל עודף היצע על ביקוש והצטברות של מלאי סחורות (אבקת חלב וחמאה), יושמה באיחוד מדיניות של מכסות חלב, כאשר בגין ייצור מעבר למכסה הוטל מס מיוחד - SUPER LEVY, שגובהו יותר ממחיר החלב - התמורה למגדל בגין ייצור מעבר למכסה הייתה אפס ואף שלילית. חישוב

הייצור מעבר למכסה היה ברמה של איגום מדינתי - במדינות שבהן סך הייצור נמוך מהמכסה הלאומית לא הוטל כלל קנס, בגין ייצור פרטני מעבר למכסה.
 כיום, יש החלטה ששנת המכסות 2014-2015 (אפריל-מרץ) תהייה שנת המכסות האחרונה ולאחריה לא ישרור משטר מכסות באיחוד האירופי.



רפתות מגדילות הכנסה עם מחלבה צמודה לרפת וחנות למכר גבינות מקומיות

- המדינות החברות באיחוד האירופי:
 - EU-12: בלגיה, דנמרק, גרמניה (מ-1991 כולל גרמניה המזרחית), יוון, צרפת, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, בריטניה (EU-10), ספרד ופורטוגל.
 - EU-15: מ-1995 הצטרפו: אוסטריה, פינלנד ושבדיה.
 - EU-25: מ-2004 הצטרפו: צ'כיה, אסטוניה, קפריסין, לטביה, ליטא, הונגריה, מלטה, פולין, סלובניה וסלובקיה.
 - EU-27: מ-2007 הצטרפו: בולגריה ורומניה.
- מכסת החלב באיחוד האירופי EU-27 בלוח 1.

לוח 1 - מכסה כוללת של חלב בקר - אלפי טון
(לפני התאמה לתכולת שומן)

| שנת מכסות (אפריל-מרץ) | מכסה |
|-----------------------|---------|
| 2007-8 | 143,060 |
| 2008-9 | 146,412 |
| 2009-10 | 148,316 |
| 2010-11 | 149,686 |
| 2011-12 | 150,800 |
| 2012-13 | 152,467 |
| 2013-14 | 153,880 |
| 2014-15 | 153,880 |



חשוב ללמוד ולהכיר את מה שקורה בעולם המערבי - שייקה, מנכ"ל המועצה

- להלן רמות ה-SUPER-LEVY:
 - 2004-5: 33.27 יורו ל-100 ק"ג
 - 2005-6: 30.91 יורו ל-100 ק"ג
 - 2006-7: 28.54 יורו ל-100 ק"ג
 - 2007-8: 27.83 יורו ל-100 לק"ג.

לוח 2: ייצור ומכסות (מכסות מתואמות לתכולת השומן) באיחוד האירופי 2007-8

| אחוז חריגה | ייצור מעבר למכסה | מכסות חלב | ייצור חלב (מיליוני ליטרים) | מספר יצרנים | |
|------------|------------------|-----------|----------------------------|-------------|----------------|
| 2.1% | 56.6 | 2,698 | 2,754 | 57,954 | Austria |
| -0.2% | -5.9 | 3,247 | 3,241 | 12,627 | Belgium |
| -17.0% | -161.2 | 951 | 790 | 108,849 | Bulgaria |
| 4.1% | 5.7 | 141 | 147 | 433 | Cyprus |
| -1.4% | -37.7 | 2,659 | 2,621 | 2,748 | Czech Republic |
| -0.1% | -2.2 | 4,370 | 4,368 | 4,940 | Denmark |
| -7.0% | -43.7 | 628 | 584 | 1,420 | Estonia |
| -6.5% | -154.2 | 2,362 | 2,207 | 14,400 | Finland |
| -1.6% | -390.8 | 23,772 | 23,381 | 99,326 | France |
| 1.1% | 312.7 | 27,331 | 27,644 | 99,464 | Germany |
| -8.1% | -64.3 | 797 | 733 | 5,660 | Greece |
| -13.0% | -252.1 | 1,933 | 1,681 | 6,344 | Hungary |
| 0.7% | 38.4 | 5,240 | 5,279 | 20,883 | Ireland |
| 5.5% | 560.0 | 10,226 | 10,786 | 45,559 | Italy |
| -7.8% | -55.0 | 708 | 653 | 20,280 | Latvia |
| -16.2% | -268.7 | 1,656 | 1,387 | 69,404 | Lithuania |
| 0.7% | 1.9 | 264 | 266 | 892 | Luxembourg |
| -17.7% | -8.4 | 47 | 39 | 143 | Malta |
| 1.3% | 142.3 | 10,863 | 11,005 | 20,813 | Netherlands |
| -3.9% | -356.5 | 9,110 | 8,753 | 232,400 | Poland |
| -2.6% | -48.8 | 1,883 | 1,834 | 11,011 | Portugal |
| -22.8% | -677.5 | 2,969 | 2,291 | 679,214 | Romania |
| -6.3% | -63.8 | 1,011 | 947 | 814 | Slovakia |
| -5.9% | -33.3 | 560 | 527 | 10,366 | Slovenia |
| -2.2% | -131.6 | 5,941 | 5,809 | 25,832 | Spain |
| -11.5% | -373.0 | 3,240 | 2,867 | 7,903 | Sweden |
| -5.4% | -770.1 | 14,330 | 13,560 | 17,752 | United Kingdom |
| -2.0% | -2,781.1 | 138,935 | 136,154 | 1,577,431 | EU-27 Total |

לוח 5 - הירידה במחירי ההתערבות לאורך השנים

| שנה | חמאה | אבקת חלב |
|------------|--------|----------|
| 2000-04 | 205.52 | 328.20 |
| 2007-08 | 174.69 | 246.39 |
| מספטמבר 08 | 169.80 | 246.39 |

עד כה נרכשו למלאים הציבוריים 82 אלף טון חמאה ו-231 אלף טון אבקה. בהקשר זה נאמר, כי בעולם מודאגים מהיום שבו האיחוד יכנה כמויות אלה לשווקים השונים והמחירים יקרו. הגדלת היקפי הרכישות למלאי ציבורי הביאה לחריגה גדולה בתקציב מ-138 מיליון יורו ל-520 מיליון יורו (178 אבקת חלב ו-342 חמאה)

מדובר על צמצום מחיר ההתערבות בשיעור משוקלל של 23% (17% בחמאה ו-25% באבקה).

היקף הרכישות, במסגרת זו, מוגבל ל-30 אלף טון חמאה ו-109 אלף טון אבקת חלב כחוש. הרכישות נעשות ממרץ עד אוגוסט. בשל המשבר שעובר על ענף החלב באירופה הרכישות יימשכו עד לסוף פברואר 2010 וגם היקפם יורחב. עד כה, נרכשו למלאים הציבוריים 82 אלף טון חמאה ו-231 אלף טון אבקה. בהקשר זה נאמר, כי בעולם מודאגים מהיום שבו האיחוד יכנה כמויות אלה לשווקים השונים והמחירים יקרו. הגדלת היקפי הרכישות למלאי ציבורי הביאה לחריגה גדולה בתקציב מ-138 מיליון יורו ל-520 מיליון יורו (178 אבקת חלב ו-342 חמאה).

- תמיכה במימון מלאי חמאה פרטי של המחלבות - מדובר במימון אחזקת המלאי לתקופה של 90-210 ימים. המימון הוא של 15.62 יורו לטון ועוד 0.44 יורו לטון ליום. בשנת 2009 התמיכה הייתה מתוכננת עד ה-15 לאוגוסט (מינואר), אך בשל המשבר שעובר על ענף החלב באירופה, הורחבה התקופה עד לסוף פברואר 2010. נכון לסוף יולי, 135 אלף טון חמאה נתמכים במסגרת זו.
- תמיכה במימון מלאי פרטי של גבינות קשות - בשנים האחרונות לא משתמשים במכשיר זה.
- סבסוד חלב כחוש המיועד לייצור קזאין וקזאינט וכן לייצור אבקת חלב כחוש המיועדת להזנת בע"ח - מסוף 2006 לא משתמשים במכשיר זה.
- סבסוד חלב המשווק בבתי ספר SCHOOL MILK - האיחוד האירופי מסבסד תכניות לשיווק חלב לתלמידים. הסבסוד הוא עד לכמות של 0.25 ליטר (או שווה ערך), לתלמיד, ליום לימודים.

לוח 6 - רמות הסבסוד למוצרי חלב לבתי ספר - ביורו ל-100 ק"ג

| מוצר | סבסוד |
|-----------------------|--------|
| חלב ומשקאות חלב | 18.15 |
| יוגורט | 16.34 |
| גבינה טרייה או מעובדת | 54.45 |
| גבינה קשה (פרמז'נו) | 163.14 |
| גבינות אחרות | 138.85 |

מלוח 2 ניתן לראות כי מבין 27 החברות ב-EU רק 7 נמצאות במצב של חריגה - ברוב המדינות, מכסת החלב אינה הגורם המגביל בייצור חלב. בלוח 1 רואים כי מדיניות האיחוד היא להרחיב את המכסות - התופעה, כי המכסה אינה גורם מגביל ייצור, תעמיק, ומבחינות רבות, משטר המכסות באירופה אינו רלוונטי. מדוח, שפורסם ביולי 2009, עולה כי בשנת המכסות 09-2008 ייצאו בעודף ייצור מעבר למכסה המדינות הבאות: איטליה - 3.06%; הולנד - 1.4%; אוסטריה - 1.4%; קפריסין - 0.98%; לוקסמבורג - 0.41%.

תמיכות האיחוד האירופי בענף החלב

- **מכסי מגן על יבוא** - יש לזכור כי במסגרת הסכמי הסחר העולמי, אמצעי זה ילך ויצטמצם. בהקשר זה גם נזכיר, כי במסגרת הסכם הסחר החדש בין ישראל לאיחוד, לא יוטלו מכסים על מוצרי חלב שמקורם בישראל.
- **סבסוד הייצוא** - מדובר בכלי שבעבר אפשר לקבוע מכסה אירופית הגבוהה ב-20% מהצריכה. עפ"י ההתחייבות האירופית לארגון הסחר העולמי WTO, תמיכות אלו ילכו ויצטמצמו. בהסכם הבא של ארגון הסחר העולמי (סבב דוחא) צפוי כי סבסוד הייצוא ייפסק.

לוח 3 - היקף התמיכות המרבי שאליו מחויב האיחוד הוא

| מיליוני יורו | אלפי טון | חמאה |
|--------------|----------|---------------|
| 945.8 | 411.6 | אבקת חלב כחוש |
| 298.0 | 323.4 | גבינות |
| 345.7 | 331.7 | מוצרים אחרים |
| 724.1 | 1,008.9 | ס"ה |
| 2,313.6 | | |

בשנים 2007 ו-2008, בשל המחירים העולמיים הגבוהים, לא היה צורך בהפעלת המכשיר של סבסוד הייצוא, מתחילת 2009 חזר סבסוד הייצוא. להלן שיעורי סבסוד הייצוא:

אבקת חלב כחוש כ-300 יורו לטון

חמאה כ-650 יורו לטון

גבינה קשה כ-200 יורו לטון

רכישת אבקת חלב וחמאה במחירי התערבות

עפ"י הסדר זה, האיחוד, באמצעות סוכנויות, רוכש למלאי ציבורי אבקת חלב כחוש וחמאה במחירי התערבות, שמבטיחים כי המחלבות יוכלו לשלם "מחיר מטרה" לחלב גולמי.

לוח 4 - נוסחת חישוב "מחיר המטרה" כנגזרת מחירי ההתערבות

| 2 | 1 | | |
|----------|---------------|--------------------------------|----------------------|
| חמאה 82% | אבקת חלב כחוש | | |
| 246.39 | 169.8 | מחיר התערבות יורו לטון | A |
| 90% | 100% | | B |
| 221.75 | 169.80 | מחיר קנייה יורו לטון | B TM ÀC=A |
| 25.57 | 24.00 | מרווח יורו לטון | D |
| 196.18 | 145.80 | מרכיב חקלאי | E=C-D |
| 22.649 | 11.00 | מקדם ייצור | F |
| 8.66 | 13.25 | ערך בחלב גולמי יורו סנט לק"ג | G=E/F |
| 21.92 | | ס"ה מחיר התערבות יורו סנט לק"ג | H=G1+G2 |

במסגרת השינוי מבנה התמיכות באיחוד ירדו מחירי ההתערבות

בשנת 2007/8 שווקו במסגרת התכנית 291 מיליון ליטר והיקף הסבסוד עמד על 56 מיליון יורו (בממוצע 19 יורו סנט לליטר).

המעבר לתמיכות, שאינן תלויות בהיקף הייצור יביא לשינוי מבני, סבסוד המחלבות יצטמצם, המחיר שאותו יוכלו לשלם לחקלאי ירד בהתאם.

החקלאי, שהתמיכה הישירה אינה קשורה להיקף הייצור, יקבע את היקף הייצור רק אם המחיר יכסה את העלויות הישירות, ומכאן שחקלאים בלתי יעילים יפלטו ממעגל הייצור

החקלאי, שהתמיכה הישירה אינה קשורה להיקף הייצור, יקבע את היקף הייצור רק אם המחיר יכסה את העלויות הישירות, ומכאן שחקלאים בלתי יעילים יפלטו ממעגל הייצור. כיום, ברור כי הגישה השנייה מתארת נכון יותר את ענף החלב, היקף הפרישה גבוה, יחידות הייצור גדולות והייצור עובר לאזורים שבהם יתרונות בייצור חלב. כלומר, לא מדובר בשינוי קוסמטי, אלא בשינוי מדיניות שמביא לשינוי מבני.

לוח 7 - התפתחות היקף התמיכה הישירה - יורו סנט לק"ג חלב - לפי המכסה בשנת 2004

| שנה | תמיכה ישירה |
|------------|-------------|
| 2004 | 0.815 |
| 2005 | 1.631 |
| 2006 ואילך | 2.449 |

החברות באיחוד האירופי רשאיות להוסיף על חשבונן תמיכות נוספות (שאינן מותנות בייצור). הן חייבות כי הקריטריון לתוספת התמיכה יהיה אובייקטיבי. הן יכולות לבחור האם התמיכה תהיה למכסה היסטורית או ליחידת שטח (הקטר). תמיכות אלו ייפסקו ב-2015 והן מוגבלות בסך התקציב שמדינה יכולה לתמוך, לדוגמה, בריטניה רשאית לתמוך בענף החלב במנגנון זה, בסכום שלא יעלה על 162 מיליון יורו בשנה.

● בנוסף לתמיכות שפורטו, נהנה ענף החלב, כשאר ענפי החקלאות, מתמיכות נוספות במסגרת מדיניות הפיתוח הכפרי, שמירה על שטחים פתוחים וכיו"ב.

הערה לסיום חלק א': על אף הסבסוד העמוק, נמצא כיום ענף החלב באירופה במשבר אמתי, בחלקו השני של הדוח נביא נתונים מפורטים על הייצור, השינוי המבני וכיצד מתמודדים (או לא) היצרנים, המחלבות, המדינות וקובעי המדיניות עם המשבר הנוכחי, אי הוודאות לנוכח פני העתיד, הגלובליזציה והשינוי הצפוי במדיניות המכסות. ■

● תמיכות ישירות - משנת 2004, יחד עם צמצום התמיכות בייצוא ובהתערבות במחירי הסחורות, החלה מדיניות של תמיכה ישירה, שאינה מותנית בהיקף הייצור. תמיכה זו נחשבת עפ"י עקרונות ארגון הסחר העולמי WTO, תמיכה שאינה מפריעה לסחר ולכן היא מותרת ("קופסא ירוקה"). התמיכות האחרות (בייצוא ובמחירי ההתערבות) נחשבות כתמיכות המפרות את תנאי שיווי המשקל בסחר העולמי ובמסגרת הסכם הסחר העולמי, על המדינות לצמצם אותם ("קופסא צהובה").

האיחוד האירופי, על מנת להתאים עצמו לכללי הסחר העולמי מחד, ולשמור על התמיכות בחקלאות מאידך, הסיט את תקציבי התמיכות "הרעות" לתמיכות "ירוקות". ניתן להתייחס למהלך זה בשתי גישות, האחת, כי השינוי הינו רק שינוי שם, ובמהות, התמיכה העמוקה בחקלאים תישאר כשהייתה ולכן לא צפוי שינוי מבני בסקטור החקלאי. עפ"י הגישה השנייה, המעבר לתמיכות, שאינן תלויות בהיקף הייצור יביא לשינוי מבני, סבסוד המחלבות יצטמצם, המחיר שאותו יוכלו לשלם לחקלאי ירד בהתאם.