

ניתוח כלכלי של המלצות "ועדת קדמי"

פרופ' אביה ספיבק, ד"ר אמיר אמיר - יועצים כלכליים

בדיקה יסודית המתחייבת כאן לא נעשתה ולכן אנו ממליצים לעצור מיד, לא ליישם אף המלצה של ועדת המשנה ולשוב ולדון, בנחת ובשיקול זעת, אם יש מקום לשנויים בענף הרכחות וכיצד יש ליישם אותם. ניתוח כלכלי מקצועי שהוזמן על ידי מועצת החלב בעקבות פרוסום "זוח קדמי"

רקע

בעקבות הסערה הציבורית, בחודש הקודם, שנודעה ברבים "כמשבר הקוטג", החליטה הממשלה למנות ועדה בין-משרדית שתציע צעדים מידיים להקטנת מחירי המזון בישראל בכלל, ומחירי מוצרי החלב בפרט. בוועדה השתתפו נציגי משרד האוצר, משרד התמ"ת ומשרד החקלאות. הוועדה מינתה ועדת משנה לנושאי מחירי מוצרי החלב, שכללה נציגים של אותם שלושה משרדי ממשלה. בתום מספר ישיבות של ועדת המשנה הגישה הוועדה לשלושת השרים מסמך המלצות באשר למשק החלב ("זוח קדמי").

על הממשלה למנוע ניצול לרעה של הכוח המונופוליסטי המצוי בידי מעטים, שפוגע בכלל הציבור, בעיקר כאשר מדובר במחיר מוצרי יסוד בסיסיים הנצרכים בכל משק בית, דבר יום ביומו

המסמך פורסם ברבים ב-17.7 ובשלב זה עדיין לא התקבלה החלטה ממשלתית, אם לאמץ את מסקנות והמלצות ועדת המשנה, כולן או מקצתן, או לדחות אותן. המסמך להלן, שנכתב לפי בקשת מועצת החלב, יעסוק בהמלצות ועדת המשנה דנן. המסמך נכתב לאחר שלמדנו את ההמלצות ולאחר שבחנו את כלל הסוגיות הכלכליות והמשקיות הכרוכות בנושא זה. מסמך זה משקף את דעתנו בלבד.

מחירי מוצרי החלב

מחירי מרבית מוצרי החלב עלו בממוצע בכ-40% בשלוש השנים האחרונות, הרבה מעל שיעור ההתייקרות הכללי. הסיבה העיקרית להתייקרויות של מוצרי החלב היא הוצאת מרבית מוצרי החלב מפיקוח מחירים. עד לביטול הפיקוח על המחירים (מספר מצומצם של מוצרי חלב נשאר עדיין בפיקוח), הייתה הממשלה קובעת את מחירי מרבית המוצרים על בסיס חישוב נורמטיבי של עלויות הייצור והשיווק. משבוטל הפיקוח התאפשרה העלאת מחירים. כ-90% ממוצרי החלב

בישראל מיוצרים על ידי שלושה יצרנים תעשייתיים בלבד: תנובה, שטראוס, טרה. למעלה ממחצית ממוצרי החלב נמכרים באמצעות שתי רשתות שיווק, שופרסל והריבוע הכחול. זהו אם כן מבנה קרטליסטי מובהק. במבנה זה של ייצור ושיווק, ובהעדר פיקוח ממשלתי, לא הייתה כל מניעה בהעלאת מחירים, שהביאה למשבר הצרכני ולמחאה הציבורית, שסופה בהקמת ועדת המשנה, כפי שתואר לעיל. לעומת זאת, נשאר הפיקוח וההסדרה של קטע הייצור של חומר הגלם של הענף - החלב הגלמי.

בשוק, שבו לא פועל מנגנון תחרותי, יכולים היצרנים הגדולים, השולטים למעשה בענף, יחד עם מספר משווקים מצומצם, שאחראי על מרבית המכירות, להביא לעליית מחירים ניכרת. על הממשלה למנוע ניצול לרעה של הכוח המונופוליסטי המצוי בידי מעטים, שפוגע בכלל הציבור, בעיקר כאשר מדובר במחיר מוצרי יסוד בסיסיים הנצרכים בכל משק בית, דבר יום ביומו.

מחיר החלב הגולמי

בחמש השנים האחרונות לא השתנה מחיר ליטר חלב גולמי, מחיר המטרה, ריאלית ומכאן נובע לוגית, כי משבר עליית מחירי החלב של השנים האחרונות, אין לו כל נגיעה למחיר המטרה ולא אצל הרפתנים נמצא הפתרון לסוגיית מחיר מוצרי החלב לצרכן. למרות כל זאת, כפי שנראה להלן, עיקר ההמלצות, המלצות אופרטיביות יש להדגיש, של ועדת המשנה למחיר מוצרי החלב עוסקות במקטע של הרפתנים, מחיר המטרה, מחיר חומר הגלם. מחיר חומר הגלם, בממוצע במוצר חלב, מהווה כשליש מהעלות הסופית של המוצר.

עיקרי כלכלת הרפת בישראל

מאז ומעולם, עוד לפני הקמת המדינה וביתר שאת מאז הקמת המדינה, היה ענף החלב ענף חקלאי מרכזי, שנוהל באופן מרכזי על ידי הממשלה באמצעות משרד החקלאות ומועצת החלב. במשך למעלה מ-60 שנה נוהלה המערכת הזאת בהצלחה מרובה על פי אמות מידה מקובלות: חל גידול רציף בפריון הענף, תנובת חלב ממוצעת לפרה, באיכות החלב, בשיטות הייצור, בפיקוח הווטרינרי והבריאותי,

בכל מקרה, כל רפורמה שתוצע צריכה להיות נידונה עם בעלי הדבר, היצרנים, שעשויים להיפגע מיישום אותה רפורמה. זו דרישת מינימום שהוועדה לא עמדה בה.

הצעדים שעליהם ממליצה ועדת המשנה, עומדים בסתירה בולטת לנאמר בחוק החלב ולמעשה הופכים אותו לאות מתה.

לכן הוועדה חייבת להסביר, עוד לפני שהיא מפרטת את ההמלצות שלה, מדוע יש צורך לשנות את חוק החלב. לכאורה הסיבה היא עליית מחירי מוצרי החלב. אולם כבר הניתוח שלנו לעיל הראה, כי לא מחיר החלב הוא המקור לעלייה זו.

בלא הסבר כזה - שקשה לנו לראות כיצד ינתן - עבודת הוועדה אינה יכולה לשמש בסיס לקביעת מדיניות, בעיקר מדיניות העומדת בסתירה לחוק שזה עתה התקבל בכנסת.

רק בעייתות חרום לאומיות, ניתן לבצע צעדים דרסטיים, שהשפעתם על פרנסת אלפים היא כה קשה. אין אנו חושבים שאנו נמצאים בתקופה כזו ולכן אנו דוחים את המלצות הוועדה על הסף.

משבר עליית מחירי החלב של השנים האחרונות, אין לו כל נגיעה למחיר המטרה ולא אצל הרפתנים נמצא הפתרון לסוגיית מחיר מוצרי החלב לצרכן

דין בהמלצות הקונקרטיים של ועדת המשנה

סעיף 1: מבנה ענף ייצור החלב בישראל

הוועדה מציעה להקפיד את מכסות החלב ברמה של שנת 2011 ולקבוע כי כל הגידול בביקוש לחלב בחמש השנים הבאות, כולל המכסות הקיימות שלא ינוצלו, יועבר לייצור תחרותי, שלא במסגרת המכסות, ייצור שיתחרה עם יבוא צפוי של גבינות ואבקת חלב מחו"ל.

תגובתנו

הוועדה מציעה להפוך את ענף החלב לענף היברידי, שבו יש חלק מתוכנן וחלק של שוק חופשי. אבל הוועדה אינה מסבירה מהם המנגנונים שיאפשרו למבנה החדש הזה לתפקד בצורה הרצויה.

נפרט: הענף מורכב כיום מיצרנים בעלי יעילות שונה, כמו שראינו לעיל את הפער בין היעילות של הרפתות במושבים ובקיבוצים. כיום הענף מתפקד ע"י המכסות ומחיר המטרה. ליצרנים היעילים יותר, אין אינטרס לייצר מעבר למכסה שלהם, כי הם מקבלים על העודפים מחיר מופחת אשר מהווה למעשה קנס. המחלבות מצדן, חייבות לשלם היום את מחיר המטרה לחלב שהן מקבלות, כי אחרת הכמות שתגיע אליהן לא תהיה מספקת לצרכי השוק.

אם יהיה כמוצע - סקטור אחד של שוק חופשי, הוא יישלט ע"י היצרנים היעילים יותר. המחלבות יוכלו לקנות חלב בסקטור הזה במחיר זול יותר (המחיר הזול יותר יובטח בחלקו ע"י האיום של יבוא אבקת חלב בשוק הבין-לאומי, שהיא כרגע זולה יותר). כיצד תתבצע הקצאת ייצור החלב בין הסקטור של השוק החופשי ובין הסקטור של המכסות שהוא מתוכנן? המסמך של הוועדה אינו מפרט זאת. לא ברור אם יש הקצאה של מכסות של שוק חופשי, של ייצור במחירים שאינם מובטחים. לא ברור אם ניתן לבצע הקצאה כזו בכלל, כאשר מחיר המטרה אינו מובטח. ואם אין הקצאה כזו, כאשר אין מגבלה על הכמות שמותר לרפתות

בעמידה בסטנדרטים של איכות הסביבה ובמערכת הבקרה והפיקוח. למרות שהענף נמצא בסד של מערכת תכנונית הדוקה, חלו בו תהליכי התייעלות כלכלית שמקורם בעובדה, שהמחיר הממוצע הניתן לכלל היצרנים 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 כפול. הבדיקות הכלכליות מורות כי ממוצע התייעלות השנתי בענף, מדד הפירון, עומד על 1.6% לשנה, מדד גבוה לכל הדעות.

החלב מיוצר ברפתות שיתופיות, בקיבוצים, כ-170 רפתות, ובמושבים, בלמעלה מ-700 רפתות משפחתיות. הרפת הקיבוצית הממוצעת גדולה פי 6 מהרפת המושבית. כתוצאה מכך ייצור ליטר חלב ברפת הקיבוצית הוע יעיל יותר.

בהנחה של מחיר מטרה של 2.0 ₪ לליטר חלב גלמי, מחיר המכסה בפועל את כלל עלויות ייצור ליטר חלב, כולל עלות נורמטיבית לעבודה ולהון המושקע, עלות הייצור הממוצעת בקיבוצים היא כ-1.8 ₪ ובמושבים היא כ-2.2 ₪. הליטר המיוצר בקיבוץ מניב בממוצע 20 אג' רווח מעל לרווח הנורמלי להון ולעבודה וזה המיוצר במושב מותיר הפסד של 20 אג' המורידות את הרווח הזה. הרווח או ההפסד מחושבים לאחר כסוי כלל ההוצאות של הרפתן שמרביתם, למעלה מ-60% הם הוצאות על מזון, 17% הוצאות עבודה, 12% הוצאות הון והשאר הוצאות משתנות אחרות. אם כך, ההפסד ברפת המושבית מקטין את התמורה בעבור עבודה והון.

בעשור האחרון, בעידוד הממשלה, הושקעו כ-2 מיליארד ₪ בשדרוג ענף הרפת בישראל: נבנו מבנים חדשים, נרכש ציוד חדש, אוחדו רפתות ופותחו תשתיות כדי לעמוד בתנאי איכות הסביבה.

יתרונות נוספים לענף ייצור החלב

מעבר למילוי יעדו העיקרי - אספקה שוטפת של כל צורכי המשק בכל מגוון מוצרי חלב, באיכות ראויה ובסטנדרטים מקובלים בעולם המפותח, יש לענף יתרונות נוספים למשק ולחברה. כ-70% מהחלב מיוצר בפריפריה, ייצור החלב נשען על עיבוד של כ-500 אלף דונם חקלאי של מספוא, המושקה ממים מושבים. הענף מביא לשמירת קרקע ושמירתה כקרקע ירוקה. הענף מנצל למעלה מ-1 מיליון טון בשנה של פסולת מתהליכי ייצור מזון, הוא מספק זבל אורגני המחליף זבל כימי והוא משמר ומפתח ידע מקצועי ברמה גבוהה ביותר המנוצל לצורכי יצוא. הענף שומר על המרקם החברתי של היישובים החקלאיים, הוא ענף יציב, מבטיח שכר הולם - השכר הממוצע במשק, וכוחו הוא ביציבותו, יציבות שמשפיעה על כל החברה החקלאית בישראל. כל האמור לעיל הוא הרקע הנחוץ לדין בהמלצות וועדה המשנה.

ביקורת עבודה ומסקנות ועדת המשנה

כבר בפתח הדברים, ברצוננו לציין, כי לא נראה לנו שעבודת ועדה במספר פגישות, היא הדרך לבצע שנויים מפליגים בענף משקי חשוב, שבו הושקעו לאחרונה סכומים ניכרים בעידוד ובמימון חלקי של הממשלה. אין ספק, כי כדי לייצר רפורמה נכונה, יש צורך לרדת לפרטים של הענף ולנתח בצורה רצינית את המשמעויות של הצעדים המוצעים על כל החלקים של מגזר החלב. אי אפשר לערוך ניתוח כזה בלא שהרפורמה תהיה נדונה עם המומחים העוסקים ומתמחים בתחום במשך עשרות שנים.

לעמוד במתווה יעילות כזה, במשך זמן קצר כל כך. כאשר משווים אותו לעומת ההתייעלות הרב שנתית עד כה. כל עוד לא נלמד הדבר אין הצדקה לביצוע צעד שלא נלמד כראוי, על כל הבטיו. לא ברור האם יוזמי ההצעה הביאו בחשבון את השפעתו על מרקם החיים בסקטור החקלאי בישראל.

ואנו חוזרים ואומרים: לא ברור לנו כיצד חסכוניות אלו, בחלקם גרעית הכנסה נטו חד צדדית מהרפתניים, ישפיעו על מחירי מוצרי החלב במשק. שהרי המטרה המוצהרת של הוועדה היא להוזיל את מחיר מוצרי החלב לצרכן.

סוף דבר

ועדת המשנה קמה כדי לפעול ל"הורדת המחיר הסופי לצרכן של מוצרי החלב, תוך שמירה על רווחיות הוגנת בכל שרשרת הערך". הניתוח שערכנו במסמך זה מראה כי צפוי שינוי גדול מאד בענף הרפתות, שיפגע ברווחיות באופן לא מידתי, ושאינו שום ערובה שיווריד את המחיר לצרכן, בלא צעדים נוספים שאינם מפורטים במסמך.

מה שמציעה ועדת המשנה הוא לבצע מהפך בכל התנהלותו של ייצור החלב הגולמי בישראל. לצד הענף המתוכנן, שבו ימשיכו לשרוד מכסות ייצור ומחירי מטרה, הם מציעים להקים ענף מקביל, חופשי, תחרותי, הנשען על חלב המיוצר מעבר למכסות ועל יבוא גבינות ואבקת חלב. לא ברור לנו אם ניתן לקיים שתי מערכות ייצור, אחת בצד חברתה, ואם קיומה של המערכת החופשית לא יביא להתמוטטות וקריסה של המערכת המתוכננת.

כוחה של המערכת המתוכננת, כיום, הוא ביכולתה לקלוט את כל החלב המיוצר במסגרת המכסות ולהבטיח לו את מחיר המטרה. כאשר תפתח המערכת הלא מתוכננת, כפי שמציעה ועדת המשנה, קיימת אפשרות שמחלבות יעדיפו לקלוט חלב לא מתוכנן, זול יותר, תוך דחיית יצרנים הפועלים במסגרת המכסות ומחירי המטרה. לא ניתן לחייב מחלבות בעתיד לקלוט חלב מתוכנן, יקר יחסית, כאשר יש להם אפשרות לקבל חלב זול. יש חשש כבד ליצירת עודפים של חלב המיוצר במסגרת המכסות. עודפים אלו ישבשו את פעילות המערכת ויביאו להפסדים כלכליים לרפתנים. תיפגע מערכת ויסות הייצור וניהול עודפים בין עונות השנה. יפגעו המשקים הקטנים ויש חשש שכל מערכת התכנון תקרוס עקב קשיים פיננסים ולוגיסטיים.

כמו תמיד, את עיקר המחיר ישלמו המשקים הקטנים והחלשים. הנזק שיגרם יהיה בלתי הפיך.

זהו תסריט אפשרי, גם אם קיצוני, בהינתן חוסר הפרטנות של החלטות הוועדה.

אם כך, ברור שלא כך, מקבלים החלטות ולא נוטלים סיכונים, לפני שבודקים את הנושא, חוזר ובדוק, על כל הבטיו. מדובר במערכת מורכבת, מתוחכמת, שנבנתה בעשרות שנים וצריך לבחון בזהירות כיצד היא תוכל להתקיים ולשרוד בכללים ובעקרונות החדשים שמוצעים כאן, ללא עבודת הכנה ולימוד יסודי ובלא להיוועץ בעשרות המומחים בכל תחומי החלב, שיש להם נגיעה לניהול השוטף של הענף.

בדיקה יסודית המתחייבת כאן לא נעשתה ולכן אנו ממליצים לעצור מיד, לא ליישם אף המלצה של ועדת המשנה ולשוב ולדון בנחת ובשיקול דעת

אם יש מקום לשנויים בענף הרפתות וכיצד יש ליישם אותם. ■

לייצר עבור השוק החופשי, אז יש חשש ממשי ששני הסקטורים של הענף לא יוכלו לדור בכפיפה אחת. המחיר של החלב בשוק החופשי יהיה נמוך יותר, והמחלבות לא ירצו לשלם את מחיר המטרה. מי שאינו יעיל וייצר לפי המכסה שלו ימצא שאינו מסוגל למכור אותה למחלבות. השוק החופשי ידחק החוצה את השוק המתוכנן. קיום של שוק חופשי

עלול אם כך לבטל את היכולת לקיים תכנון בענף החלב.

הצעות הוועדה הן כלליות ואינן מלוות בפירוט ובניתוח המתאים למורכבות של הענף ושל הנושא. ויש חשש שהן מייצרות שינויים בלתי הפיכים בענף החלב. אם כך אי אפשר לקבל את ההצעות האלו במתכונתן הנוכחית ויש לדחות אותן עד שתיעשה עבודה יסודית יותר בנושא.

חייבים לבדוק את ההצעה בסעיף זה מול מטרת הוועדה שהייתה "הורדת המחיר הסופי לצרכן של מחירי החלב". לא ברור לנו, ככלכלנים, כיצד ישפיע צעד זה על המחיר של מוצרי חלב לצרכן. גם אם ייקבע בשוליים מחיר חלב גולמי נמוך ממחיר המטרה, או לחילופין יובאו גבינות ואבקה, הרי בכל מקרה, מדובר בכמות שולית יחסית שלא תוכל לאיים על מרבית המוצרים המיוצרים בארץ ולא תביא לירידת מחירים. האפשרות לייצר חלב יותר זול או לייבא גבינות ואבקה תאפשר למספר יבואנים, או יצרנים, להגדיל את רווחיהם ותו לא.

כאמור, לא ברור לנו, כיצד תתנהל המערכת עובר לקבלת המלצות ועדת המשנה. כיצד תובטח רכישת החלב "החופשי" מעבר למכסות וכיצד ידעו היצרנים שעובדים מעבר למכסות, כי כל החלב הנוסף שייצרו במשך השנה ירכש ולא ירד לטמיון. ההחלטה על הייצור היא החלטה שנתית ובמהלך השנה, ייתכן וכל הכמות העודפת תסופק מייבוא, כיצד יפעלו ויתחרו החלב החופשי לצד הייבוא, לא ברור לנו.

סעיף ה': הוועדה מציעה להוריד את מחיר המטרה החל משנת 2012 ב-10-20 אגורות (נציגי משרד החקלאות מתנגדים).

תגובתנו

זהו צעד חד צדדי, בניגוד לרוח חוק תכנון משק החלב, שנעשה ללא התייעצות ושימוע של הגורמים שאל נכון ייפגעו ממנו. לכן הוא פסול מבחינה משפטית וציבורית. מבחינה כלכלית, צעד כזה יפגע במשק המשפחתי, שכן הורדה של 10 אג' במחיר המטרה שקולה להורדת כשליש מהתמורה בעבור עבודה הגלומה בתחשיב מחיר המטרה.

במילים אחרות: הורדה של 10 אג' במחיר המטרה שקולה להורדה של כ-30% בשכר הריאלי של שכיר כל שהוא, צעד בלתי אפשרי ובלתי נתפס במדינה מתוקנת.

הורדת מחיר של 10 אג' לליטה תוריד את הכנסות הרפתנים ב-130 מיליון ש"ח בשנה. לא ברור למי תזרום הכנסה זו, התחושה שלנו ככלכלנים, וכבר עמדנו על כך, שהיא לא תגיע לצרכנים הסופיים, אלא תשאר בידי היבואנים או בידי רשתות השיווק.

סעיף ה (המשך): הוועדה מציעה להמשיך ולהוריד את מחיר המטרה מעבר לכך, על ידי עריכת סקרי עלות שנתיים, מדי שנה, כאשר בשנה הראשונה יכללו בסקר רק 90% המשקים היעילים, בשנה השנייה 80% ובשלישית 70%.

תגובתנו

מדובר בצעד דרסטי שיביא בתוך שנים לחיסול עיקר מניינו של המשק המשפחתי. אלו תכתיבי התייעלות שלא נראים מידתיים - אין אפשרות