



יעל קהל וערן שביט  
 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה  
 yaelk@moag.gov.il

# מדיניות האיחוד האירופי לענף החלב

רפת החלב באירופה עוברת שינויים מרחיקי לכת, בעקבות מדיניות האיחוד האירופאי, מעבר מתמיכות במחירי חלב לתמיכות ישירות בחקלאים, ביטול מכסות החלב, ועידוד השינויים המבניים בענף. ד"ר יעל קהל וערן שביט מכירים היטב את מדיניות האיחוד האירופאי לענף החלב והסקירה המעניינת שלהם מובאת בתמצות קל

## כך התחילה התמיכה ברפתות באירופה

ענף החלב הוא אחד מענפי הייצור המרכזיים באיחוד האירופי ומהווה כ-13% מערך הייצור החקלאי. יותר ממיליון חוות מספקות כ-150 מיליון טון של חלב גולמי בשנה. קיימת שונות גדולה בחשיבות הענף, בגודל וביעילות הרפתות, בין מדינות האיחוד וגם בין אזורים שונים באותה מדינה.

האיחוד האירופי החל במדיניות משותפת לתמיכה בענף החלב באמצעות מכסי מגן וקניית חמאה ואבקת חלב בסוף שנות השישים. מדיניות זו יצרה עודפים גדולים של חמאה ואבקת חלב ("הרי חמאה ואגמי חלב"). לייצוא העודפים נדרשו תקציבים ניכרים, כדי לפצות את היצואנים על הפרש בין המחיר הגבוה בתוך האיחוד והמחיר הנמוך בשוק העולמי.

כדי למנוע עודפים ולאפשר המשך של מדיניות התמיכה במחיר החלב, הנהיג האיחוד בשנת 1984 משטר של מכסות ייצור. בעקבות רפורמה של המדיניות החקלאית באיחוד האירופי ב-2003 נמצאת היום המדיניות

לענף החלב בעיצומו של תהליך שינוי מרחיק לכת שעיקרו ביטול המכסות לייצור חלב ב-2015, במקביל לרידה במחירי "ההתערבות" (intervention prices) לקניית חמאה ואבקת חלב. רפורמה זו היא חלק משינוי תפיסתי כולל במדיניות החקלאית של האיחוד האירופי שעיקרו, מעבר מתמיכה במחירי השוק שמעוותת את החלטות הייצור של החקלאים, לתמיכות ישירות בחקלאים שאינן קשורות לייצור.

## בעקבות רפורמה של המדיניות החקלאית באיחוד האירופי ב-2003 נמצאת היום המדיניות לענף החלב בעיצומו של תהליך שינוי מרחיק לכת שעיקרו ביטול המכסות לייצור חלב ב-2015, במקביל לרידה במחירי "ההתערבות" לקניית חמאה ואבקת חלב



רפת בדרום איטליה

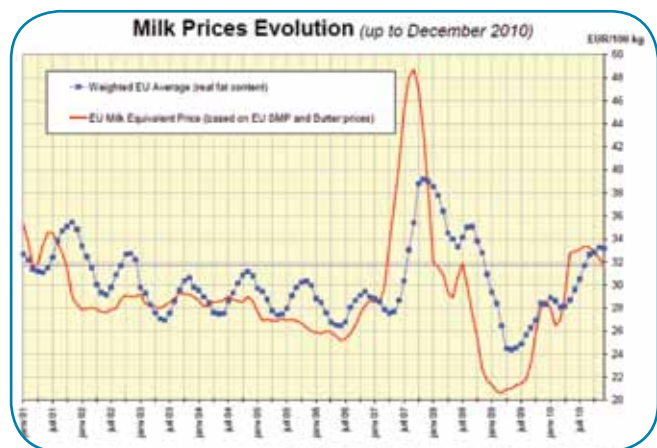


רפת חלב בשוויץ

בעקבות שינוי המדיניות, מכסות הייצור הפכו לפחות רלוונטיות כאשר ברוב מדינות האיחוד ייצור החלב בפועל קטן מהמכסה, ומחירי המכסות ירדו מאוד ואף הגיעו לאפס בחלק מהמדינות. בעונת 2009/10 הספקת החלב באיחוד נאמדת בכ-93% ממכסת הייצור.

האיחוד האירופי ממשיך לקיים "רשת ביטחון" באמצעות מחירי התערבות לחמאה ואבקת חלב. רשת הביטחון מיועדת לתנאי שוק חריגים שבהם המחירים נמוכים מאוד. מחירי התערבות האקוויולנטי לחלב גולמי (מחושב על בסיס מחירי ההתערבות לאבקת חלב וחמאה) ירד מאוד, מ-0.282 אירו לק"ג בשנים 2000 עד תחילת 2004, ל-0.215 אירו לק"ג בשנים האחרונות (כ-1.03 ₪ לליטר, ראה תרשים מס' 1). מנגנון ההתערבות הופעל בשנת 2009 כאשר מחירי החלב בשוק העולמי ירדו מאוד בעקבות המשבר הכלכלי. בתקופה זו האיחוד האירופי גם שילם החזרים כספיים לייצוא כדי לאפשר יצוא של עודפים לשוק העולמי. השימוש בהחזרים כספיים מוגבל במסגרת הסכם ארגון הסחר העולמי, והאיחוד האירופי התחייב להפסיק החזרים לייצוא לחלוטין בשנת 2013.

## תרשים 2. התפתחות מחיר החלב הגולמי באיחוד האירופי ומחיר החלב האקוויולנטי המחושב ממחירי חמאה ואבקת חלב באיחוד



מקור: European Commission, Quarterly Report on the Dairy Market, 17.3.2011

ההפרש בין מחירי החלב באיחוד האירופי למחירים בשוק העולמי הצטמצם מאוד בעקבות הרפורמה, ובעקבות עלייה משמעותית במחיר העולמי בשנים האחרונות, למעט בתקופת המשבר הכלכלי ב-2009 (תרשימים מס' 1 ו-3). ניו-זילנד, הספקית העיקרית של אבקת חלב ומוצרים מעובדים נוספים לשוק העולמי, עם נתח של יותר מ-40% בייצוא העולמי (יחד עם אוסטרליה). בעקבות החשיפה של ענף החלב באיחוד האירופי לשוק העולמי גדל חוסר היציבות במחיר למגדל.

## תמיכות בענף החלב

במקביל לירידה בהתערבות בשוק החלב, הגדיל האיחוד האירופי את התמיכות הישירות המשולמות לחוות חלב. רוב התמיכות אינן קשורות יותר לייצור החלב, ואף לא לייצור החקלאי בכלל. התמיכות נכללו ב-Single Payment Scheme (SPS) - זוהי זכות לסכום כספי מסוים שמוקצה לחקלאי על בסיס של תמיכות שקיבל בעבר (בדרך כלל על

השפעת הרפורמה הפכה להיות דרמתית במיוחד לאור התנודתיות הרבה של מחירי הסחורות החקלאיות בשוק העולמי בשנים האחרונות. תהליך השינוי במדיניות האיחוד החל במקביל להסכם הסחר הרב-צדדי של ארגון הסחר העולמי על חקלאות שהתקבל בסבב אורוגוואי ב-1994. עיקרו של ההסכם הוא הסרת חסמי סחר לא מכסיים על מוצרים חקלאיים, הורדת מכסים, הקטנת תמיכות מקומיות מעוותות סחר וצמצום הדרגתי של תמיכות בייצוא. שינוי המדיניות באיחוד האירופי הקטין את מעורבות האיחוד בשווקים למוצרים חקלאיים וכתוצאה מכך, את התמיכות מעוותות סחר. האיחוד ממשיך לתמוך בחקלאות ובחקלאים בעיקר באמצעות תמיכות "ירוקות" שאינן מעוותות סחר, או מעוותות רק באופן מינימלי (green box subsidies), כגון תשלומים ישירים למגדלים, תמיכה בביטוח הכנסה, פיתוח הכפר והגנת הסביבה). השינויים התאימו את מדיניות התמיכות של האיחוד להחלטות הצפויות להתקבל בסבב דוחא של ארגון הסחר העולמי, קרי המשך הפחתת מכסים ותמיכות מעוותות סחר. בהמשך תיאור של הרפורמה במדיניות החלב באיחוד האירופי והשלכותיה.

## מדיניות לענף החלב באיחוד האירופי

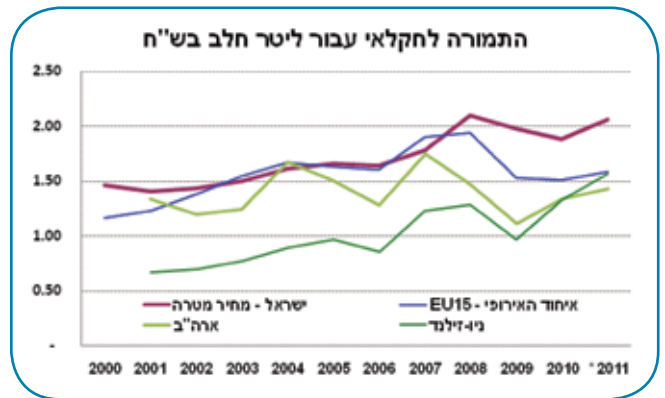
ענף החלב באיחוד מוסדר באמצעות החקיקה לארגון משותף של השוק (CMO = Common Market Organization). הכלים בחקיקה זו לתמיכה במחיר החלב הגולמי הם מכסי יבוא, מכסות ייצור, החזרים כספיים לייצוא (export refunds) ומחירי התערבות לאבקת חלב וחמאה (הרשויות רוכשות חמאה ואבקת חלב כאשר המחירים למוצרים אלה באיחוד נמוכים ממחירי התערבות מוגדרים). כלים נוספים כוללים תמיכה לאחסון פרטי ועידוד הצריכה המקומית. ייצור מעבר למכסה מחייב תשלום של היטל גבוה (super levy) שהופך את הייצור ללא כדאי. במסגרת הרפורמה במדיניות החקלאית המשותפת (CAP = Common Agricultural Policy) של האיחוד האירופי בשנת 2003 הוחלט על הורדה הדרגתית של מחירי ההתערבות (ראה תרשים מס' 1 ותרשים מס' 2) והגדלה של מכסות הייצור כדי להפוך את ענף החלב לענף מכוון שוק. בשנת 2015 מתוכנן ביטול של מכסות הייצור לחלב.

## תרשים מס' 1: התפתחות מחירים ו"רשת הביטחון" למחיר החלב באיחוד האירופי



מקור: Report of the High Level Group on Milk, 15.6.2010  
הגרף השחור - מחירי החלב באיחוד האירופי. הקו הכחול - מחירי ההתערבות של האיחוד. הגרף הכחול - מחיר החלב העולמי האקוויולנטי (מבוסס על מחירי חמאה ואבקת חלב)

### תרשים 3: השוואת מחירי חלב גולמי בש"ח לליטר חלב



\* עד מאי 2011  
מקורות הנתונים: FADN, USDA, LTO, מועצת החלב

2006 - 2008). תמיכה זו כוללת את כל התמיכות התקציביות שקיבלו חוות החלב, כולל תמיכה בענפי משק נוספים, תמיכה בהשקעות, תמיכה במסגרת פיתוח הכפר ותמיכות מתקציב מדינות האיחוד בנוסף לתקציב האיחוד. כ-60% מהתמיכה הכוללת לחוות מתמחות בייצור חלב בשנים האחרונות היא תמיכה ישירה בחווה ללא קשר לייצור. נתוני FADN מצביעים על עלייה ניכרת בתמיכות התקציביות לחוות המתמחות בייצור חלב, במקביל לירידה בתמיכה במחיר השוק (עלייה של כ-3 סנט אירו לק"ג חלב שזה כ-15 אג' לליטר חלב). קיימת תכנית להקטנה הדרגתית של התמיכות הישירות והעברה של תקציבים אלה לתקציב פיתוח הכפר של האיחוד.

חישוב התמיכות של ה-OECD לענף החלב באיחוד האירופי מעיד על המעבר מתמיכות במחירי השוק לכלים מדיניים אחרים שאינם קשורים לייצור: ה-SCT (Single Commodity Transfer) לענף החלב באיחוד ירד מכ-45% מערך הייצור בשנים 2002 ו-2003 לכ-1 עד 2 אחוזים בלבד ב-2008 ו-2009. ה-SCT כולל את התמיכות הקשורות לייצור של מוצר מסוים, כאשר התמיכה במחירי השוק (MPS = Market Price Support) מהווה את רוב התמיכה בחישוב לענף החלב באיחוד (חישוב ה-MPS מתבסס על השוואת המחיר בשוק המקומי למחיר בשוק העולמי).

### הערכת ההשלכות של שינוי המדיניות בענף החלב באיחוד האירופי

לפי מחקר שמנתח את ההשלכות של הרפורמה באיחוד האירופי המחיר ה"קריטי" (המחיר שמבטיח את המשך הייצור) לחלב הגולמי באיחוד האירופי היה ב-2006/07 כ-0.34 אירו לק"ג. מחיר זה דומה למחיר החלב במחצית הראשונה של 2011, אך גבוה בהרבה מהמחירים בשנים 2009 ו-2010. לפי תחזית ה-OECD וה-FAO, מחירי החלב בשוק העולמי אינם צפויים להישאר ברמתם הנוכחית הגבוהה וצפויה ירידת מחירים בשנים הקרובות ולאחר מכן, מגמה של עלייה מתונה במחירים הנומינליים (ויציבות במחירים הריאליים). כתוצאה מכך, צפוי המשך של תהליך ההתייעלות באיחוד האירופי, פרישה של רפתנים מהענף והגדלה של גודל הרפתות (שהן היום קטנות יחסית).

בעקבות החשיפה לשוק העולמי גדלו תנודות המחירים לחלב באיחוד האירופי שהיו עד שנת 2006 יציבות יחסית (ונעו בין 0.3 ל-0.35 אירו לק"ג חלב). קיימים ויכוחים באיחוד האם קיימים היום מספיק כלים מדיניים כדי להתמודד עם מצבים של משבר. בעקבות המשבר ב-2009 שבו ירדו מחירי החלב לשפל, מינה האיחוד ועדת מומחים לבדיקת הצורך בשינויים ברגולציה הדרושה לענף החלב לקראת ביטול המכסות ב-2015. נציבות האיחוד הגישה בדצמבר 2010 הצעה לשינוי החקיקה לענף החלב המבוססת על ההמלצות העיקריות של צוות המומחים.

### סיכום מסקנות צוות המומחים (High Level Expert Group on Milk)

● מערכת יחסים חוזית בין יצרני חלב והמחלבות: הגברת השימוש בחוזים רשמיים בכתב ומראש, במטרה לכסות את ההיבטים העיקריים של הספקת החלב הגולמי (כולל מחיר, נפח, עיתוי ומשך ההסכם) - כל זאת באמצעות הנחיות או הצעה לחקיקה. המדיניות

## האיחוד האירופי ממשיך לספק לרפתנים "רשת ביטחון" בסיסית לתנאי שוק חריגים באמצעות קנייה של עודפים למלאי ציבורי

בסיס התשלומים הישירים שהחקלאים קיבלו בשנים 2000 עד 2002 להיקף שטח מסוים). חקלאים לא צריכים לייצר כדי לקבל את ה-SPS, אך הם חייבים להחזיק את השטח החקלאי שבעבורו מתקבל התשלום בתנאים חקלאיים וסביבתיים טובים.

- מטרות האיחוד האירופי במעבר לתמיכות ישירות מנותקות מהייצור:
- לאפשר לחקלאים לייצר לפי הביקושים בשווקים.
  - קידום של חקלאות בת-קיימא (סביבתית וכלכלית).
  - הקטנת הנטל הבירוקרטי/ניהולי ביישום המדיניות החקלאית המשותפת.
  - חיזוק מעמד האיחוד במו"מ במסגרת ארגון הסחר העולמי.

מכיוון שהיום רוב תשלומי התמיכות באיחוד האירופי אינם מחייבים ייצור, חקלאים יכולים לקבל החלטות ייצור על-פי שיקולים כלכליים ולא ניתן לשייך את התמיכות לענף מסוים. אולם, מחקרים מצביעים על כך שגם לתמיכות "מנותקות ייצור" יש השפעה על הייצור. לדוגמה, תשלומי ה-SPS מעכבים את היציאה של חקלאים מהענף כי המשך הפעילות החקלאית (גם אם בהיקף מינימלי של תחזוקת השטח החקלאי) מאפשר המשך קבלת תשלומי ה-SPS וכך מעכב שינוי מבני של הייצור החקלאי.

קיימים אומדנים להיקף התמיכה התקציבית שניתנת לחוות חלב באיחוד האירופי מתקציב האיחוד. לפי ה-European Court of Auditors, תקציב האיחוד לענף החלב עלה מכ-2.75 מיליארד אירו ב-2005 לכ-4.5 מיליארד אירו ב-2007 (כולל אומדנים לתמיכות ישירות שאינן קשורות לייצור), עלייה בתמיכה מכ-2 סנט לק"ג חלב לכ-3 סנט. לפי נתוני FADN המבוססים על מדגם מייצג של חוות באיחוד האירופי, גדלה התמיכה התקציבית בחוות המתמחות בייצור חלב מ-5.3 סנט אירו לק"ג חלב בממוצע בשנים 2001-2003 ל-8.3 סנט לק"ג (ממוצע

יכולות לחייב את השימוש בחוזים אלה.

- **כוח המיקוח הקולקטיבי של יצרני החלב:** הצעה אפשרית למתן כלים לארגונים של יצרני חלב לניהול משא ומתן משותף לגבי תנאי החוזה שלהם, כולל מחיר, עם המחלבות ויצרני מוצרי חלב.
- **תפקיד אפשרי של ארגונים בין ענפיים בענף החלב:** בדיקה האם הכלים בתקנות הנוכחיות בעבור התארגנויות של חקלאים, סיטונאים, קמעונאים ותעשיית העיבוד בענף הירקות והפירות יכולים להיות גם ברי-יישום בענף החלב. כלים אלה מאפשרים תיאום מסוים, למשל בסטנדרטים ופרסום גנרי, ותורמים לשקיפות ולקידום אינטרסים משותפים.
- **שקיפות בשרשרת האספקה של חלב ומוצרי חלב:** שיפור ופירוט נוסף בדיווח המחירים של האיחוד האירופי שהוקם לאחרונה (European Price Monitoring Tool) וכולל דיווחים למוצרי מזון שונים בשלבים שונים של שרשרת השיווק, כמו גם, הספקת מידע נוסף (למשל על היקפי ייצור של מוצרי חלב) על ידי EUROSTAT ומשרדי הסטטיסטיקה הלאומיים.
- **כלים להתערבות בשוק החלב וחוזים עתידיים:** לפי הערכת צוות המומחים הכלים הנוכחים להתערבות בשוק (קנייה לאחסון במחירים נמוכים והחזרים לייצוא עד 2013) מספקים, בדרך כלל, רשת ביטחון הולמת למגדלים. ממליצים על בחינת כלים להקטנת התנודתיות בהכנסה שיעמדו בתנאי "הקופסה הירוקה" בהסכם ארגון הסחר העולמי. ככלי משלים, ממליצים לשקול להקל על השימוש בשווקים עתידיים להקטנת האי-ודאות לגבי המחיר, בעיקר באמצעות תכניות הדרכה ממוקדות.
- **סטנדרטי שיווק ותיוג המקור:** יש להבטיח שמוצרים המהווים חיקוי של מוצרי חלב מסומנים בצורה ברורה כדי להבדיל אותם ממוצרי חלב אמיתיים. יש לשקול את הישומות של אפשרויות שונות לסימון "מיקום הייצור החקלאי" למוצרי חלב בסיסיים.
- **חדשנות המחקר:** מודגשת החשיבות של החדשנות והמחקר לתחרותיות של ענף החלב האירופי. ממליצים על שיפור בניצול המסגרות הקיימות כגון שיפור בהפצת המידע על תכניות וקרנות מחקר קיימות והגדרה ברורה של סדרי עדיפויות למחקר.

הנציבות האירופאית הציגה לאחרונה למדינות החברות את ההצעה לרפורמה נוספת שאמורה להיכנס בשנת 2014. הצעה זו לוקחת בחשבון את כל המרכיבים הקיימים במדיניות הנוכחית, בהצעות המוצעות לפתרון סבב דוחא ובמצב המשברי העולמי כולל בתחום המזון והתנודתיות הרבה של מחירי המזון כולל חלב. הנציבות ממליצה על המשך הרפורמה הנוכחית עם שינויים לשיפור הביצועים הסביבתיים, הגבלת תקרה מרבית לתמיכה והצעה להפוך את תקציבי התמיכה במחירי השוק ל"קרן משברים" שתהיה נפרדת מתקציב המדיניות החקלאית.

## סיכום ודיון

האיחוד האירופי נמצא בעיצומה של רפורמה מרחיקת לכת של ענף החלב. מטרת הרפורמה היא להקטין ככל האפשר את התמיכה במחירי השוק כדי לאפשר ייצור מותאם שוק, ללא התערבות בקבלת ההחלטות הכלכליות של היצרנים. הרפורמה בענף החלב היא חלק מתהליך של

רפורמה כללית של המדיניות החקלאית של האיחוד האירופי שעיקרה, מעבר מתמיכה בחקלאים באמצעות כלים שמעוותים את החלטות הייצור לתמיכה באמצעות תשלומים ישירים לחקלאים, ללא קשר לייצור.

במסגרת הרפורמה בענף החלב יבוטלו מכסות החלב בשנת 2015, אחרי גידול הדרגתי של המכסות, והקטנה הדרגתית של מחירי ההתערבות לקניית חמאה ואבקת חלב לאחסון ציבורי. כפיצוי משולמות לרפתנים תמיכות ישירות ומשמעותיות מתקציב האיחוד האירופי. הרפורמה צמצמה מאוד את פער המחירים בין מחיר האיחוד האירופי למחיר העולמי. חוסר היציבות של המחיר גדל מאוד, עם מחירים גבוהים ב-2007 וחלק מ-2008 וירידה גדולה מאוד במחירים ב-2009. כעת המחירים גבוהים יחסית אך צפויים שוב לרדת בעתיד.

## בעקבות הרפורמה צפויה ירידה נוספת במספר הרפתנים והגדלת יעילות הייצור. בטווח הארוך הצרכנים באיחוד האירופי צפויים להרוויח מהרפורמה כי מחיר החלב באיחוד יהיה דומה למחיר בשוק העולמי

האיחוד האירופי ממשיך לספק לרפתנים "רשת ביטחון" בסיסית לתנאי שוק חריגים באמצעות קנייה של עודפים למלאי ציבורי (וגם על-ידי תשלום החזרי יצוא שיבוטלו ב-2013) אך מחירי ההתערבות ירדו מאוד. בעקבות משבר המחירים ב-2009 הקים האיחוד צוות מומחים לבדיקת הצורך ברגולציה נוספת לענף החלב. הצוות הציע לחזק את כוח המיקוח של החקלאים מול המחלבות, על-ידי שימוש בחוזים רשמיים כתובים ומתן אפשרות התארגנות למו"מ משותף מול המחלבות. הצעות אלה מכוונות בעיקר לחקלאים שאינם מאורגנים בקואופרטיבים (42% מייצור החלב באיחוד).

ההשלכות של תהליך הרפורמה בענף החלב באיחוד האירופי הן מרחיקות לכת. בעקבות הרפורמה צפויה ירידה נוספת במספר הרפתנים והגדלת יעילות הייצור. בטווח הארוך הצרכנים באיחוד האירופי צפויים להרוויח מהרפורמה כי מחיר החלב באיחוד יהיה דומה למחיר בשוק העולמי כאשר בעבר המחירים באיחוד היו, בדרך כלל, גבוהים באופן משמעותי (כרגע גם המחירים בשוק העולמי גבוהים). עלות התמיכה בחקלאות תיפול על משלמי המסים במדינות האיחוד, דבר שמקטין את הנטל לאוכלוסיות החלשות והופך את התמיכות לשקופות יותר. השינוי בשיטת התמיכה גם מאפשר תמיכה יותר מכוונת מטרה (כגון תמיכה בחקלאים באזורים מרוחקים, תשלום עבור השפעות חיצוניות חיוביות), בניגוד לתמיכה באמצעות מחירי השוק שמעבירה את היקפי התמיכה הגדולים ביותר לחקלאים שאינם זקוקים לה (חקלאים גדולים ויעילים).

תהליך הרפורמה באיחוד גם מלמד שדרושה הכנה קפדנית של הרפורמה, תוך בדיקה מעמיקה של ההשלכות ומתן כלים מדיניים חלופיים. ■

מקורות וספרות ניתן לקבל אצל המחברים