



הרגולציה של ענף החלב באיחוד האירופי, קווים להתפתחותה

לירון תמיר
ושאול צבן

משק החלב באירופה עובר זעזוע קשה ואם יש משהו הניתן ללמוד משם, הרי שזה ההכרח בשמירה על מחיר המטרה ומשטר המכסות. לירון תמיר ושאול צבן, מביאים את השתלשלות הרגולציה בענף כולל תובנות באשר לעתיד הענף, שם ובעיקר כאן. לקרוא, להפנים וליישם. מיוחד ל'משק הבקר והחלב' •

מסמך זה מציג בקצרה את התפתחות המדיניות האירופית לניהול משק החלב, ומציג נקודות ציון מרכזיות בהתפתחות המדיניות והתהוותה.

שנות ה-70-80

המחסור ששרר באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה הצריך הרחבה ביצור החלב. הענף פעל ללא רגולציה מגבילה, ועם השנים גדל היצור אל מעבר לביקוש. כאשר היו עודפי יצור, הממשלות קנו את העודפים במחיר ההתערבות המובטח (intervention price), והתוצאה הייתה התפתחות של "הרי חמאה" ו"הרי אבקת חלב", שהוחזקו כמלאים על ידי הממשלה. השיא היה בשנת 1976, אז נקנו למלאי כ-1.1 מיליון טון אבקת חלב, שהם שווה ערך לכ-9 מיליארד ליטר חלב. גם אמצע שנות ה-80 אופיינו ברכש מלאי גדול ביותר.

1984: הפעלת מנגנון המכסות

נוכח העודפים, קבע האיחוד האירופי מנגנון מכסות, אשר חוקק ב-1984. בין 1984 ל-1999 היו המחירים באיחוד האירופי יציבים באופן יחסי, והתייצבו בממוצע 5% מעל מחיר ההתערבות הממשלתי שנקבע על 28.2 סנט לליטר. באותן שנים היה נהוג סיוע לחקלאים שהשפיע על שיקולים העסקיים: כמה לייצר ומתי. חוץ ממחיר המינימום המובטח, היה נהוג תגמול על יצוא, סבסוד המחיר לצרכן כדי לעודד צריכה, וסיוע למחזיקים פרטיים של מלאי אבקה וחמאה.

החתימה לתמיכה מכוונת שוק

כבר ב-1998 החלו הדיונים על רפורמה בניהול משק החלב, ועל הפסקת משטר המכסות, כחלק מהרצון לעודד יצור מכוון



הרפתנים באירופה נותרו ללא כלים. צבן





חדש מנטפים ו.י.הב:

הפתרון השלם להספקת מים בשעת חרום לרפת שלך

שירות כולל: החל משלב התכנון ואפיון הצרכים, עבור דרך הגדרת

מערכת ייעודית לרפת שלך ועד התקנה ושירות.

מעל 20 שנות ניסיון באגירת מי חרום: יותר מ-800 מיכלי אגירת

מים ברחבי הארץ.

מערכת אחת, כתובת אחת, אחריות אחת.



יצירת קשר:

אזור צפון – ירון אוסטרייכר – 052-8804915

אזור דרום – עופר פרידוולד – 052-5014628

נטפים



WWW.NETAFIM.CO.IL

שוק. ב-1999 הוחלט על הפחתת מחיר ההתערבות ב-15% ולראשונה הוצג הקונספט של תמיכות ישירות ברפתנים, שאינן קשורות לנפח היצור (decoupled payments).

הרציונאל שבבסיס שיטת התמיכות הישירות היה שילוב של הרצון להמשיך ולתמוך בחקלאים מחד, ומאידך השאיפה לכך שהם יהיו קשובים לאיתותים המגיעים מהשוק, וייצרו בהתאם לאיתותים אלה. הנחת העבודה היתה שהתמיכות שהיו נהוגות עד אז גרמו לרפתנים לייצר יותר מן הצורך, כדי לקבל את תמיכות קברניטי האיחוד האירופי העריכו שפני משק החלב לגלובליזציה ושהרפתנים האירופאים אינם תחרותיים דיים ואינם ערוכים לתחרות בשוק הגלובאלי. האיחוד האירופי החליט לערוך מספר בחינות עומק של השוק, כדי ללוות את הפסקת משטר המכסות, ללמוד השלכותיו, ולערוך שינויים במדיניות בהתאם לצורך. לכן נערכו כמה הערכות שוק רשמיות, והראשונה שבהן ב-2003. לאחר הערכה זו הוחלט על הפחתה נוספת במחיר ההתערבות ב-10% והוצב יעד ביטול המכסות בשנת 2015. בשנת 2008 היתה הערכה נוספת של מצב השוק. בעקבותיה הוחלט על מנגנון "נחיתה רכה", לאמור: להתחיל בהעלאה הדרגתית של המכסות בקצב של אחוז נוסף מדי שנה החל באפריל 2009, עד לביטולן לחלוטין במרץ 2015. המטרה היתה להרגיל את הרפתנים בהדרגה לעולם ללא מכסות.

משבר 2009: נחשף השבר בשרשרת הערך של ענף החלב

ואז בא משבר שנת 2009. מחירי הדגנים והאנרגיה עלו ובה בעת פקד את העולם משבר פיננסי שהביא לצמצום בביקוש. מחירי החלב הגולמי באירופה צנחו אל רמת מחיר ההתערבות המובטח. באיחוד בוצעה הערכה מחדש בדבר התמיכה ברפתנים, והתאמתה לעידן האין-מכסות, אשר הבשילה למנגנון ה-Milk Package שהופעל החלב באוקטובר 2012 ותוקפו עד 2020. הוועדה שבחנה את מצב הענף איתרה כמה מאפיינים ואלה הם:

ריכוזיות יתר בחוליית המחלבות ורשתות השיווק

חוסר הוגנות ביחסים הכלכליים לאורך שרשרת הערך של מוצרי חלב. ריכוז כח בידי שחקנים מעטים בחוליית המחלבות למול חולשת הרפתנים המרובים. העדר ארגון של הרפתנים גרם למצב שבו 42% מהחלב סופק שלא באמצעות ארגון, והרפתנים סיפקו בלי לדעת כמה יקבלו עבורו. המחיר לרפתנים נקבע על ידי השחקנים בחוליית המחלבות, ובכל פעם שהיתה ירידת מחיר עולמית, הופעל לחץ לא פרופורציוני על החוליה החלשה בשרשרת: הרפתנים.

חסימת המעבר של איתותי השוק אל הרפתנים

נמצא כי רשתות השיווק והמחלבות מזהות את איתותי המחיר מהשוק העולמי ומהצרכנים באירופה, אך אלו אינם מועברים באופן שקוף וברור אל הרפתנים. ולכן הרפתנים מתקשים לקבל החלטות עסקיות רציונאליות המשקללות שיקולי היצע וביקוש. עדות לכוח של המחלבות כלפי הרפתנים, ולניתוק בין הרפתנים לבין המחיר לצרכן, היתה העובדה שבשנת 2007, כאשר מחירי הסחורות בעולם עלו, אז גם עלו מחירי החלב לצרכנים. אולם כאשר מחירי הסחורות נפלו בסוף 2008, ומחירי החלב בשער המשק צנחו ב-2009 - לא היתה ירידה תואמת במחירים לצרכן.





הרפת הישראלית, במבחן התוצאה האירופאי

להעמיק את שקיפות המידע מהשוק אל הרפתנים השוק, השתתפות האיחוד במימון תכניות ניהול סיכונים לרפתנים, השתתפות הממשלה בפיתוח שוק חוזים עתידיים לתוצרת הרפת, אכיפה מוגברת של מסחר הוגן בשרשרת הערך של החלב

שרשרת הערך אינה מתפקדת

נמצא כי תופעה זו מעידה על תפקוד לא-יעיל של שרשרת הערך בענף החלב, אשר אינה ממלאת יעודה: העברה הדדית של איתותים בין הצרכנים לבין היצרנים בדבר הכמות שכדאי לייצר ולצרוך.

אובדן האפקטיביות של המכסות כבר ב-2010

וועדת הבדיקה מצאה שכבר בשנים 2010/11 היה סך היצור האירופי 6% מתחת למכסות שהוגבהו. הדו"ח שנכתב ב-2012 קבע שכבר ב-2010 כמעט שלא היתה רלוונטיות, למרות שיעד ביטול המכסות נקבע ל-2015. ב-2012 ירד מחיר המכסה ל-0 במדינות רבות באיחוד. המחיר הממוצע של מכסה באיחוד האירופי ירד מ-60 סנט ב-2005 ל-19 סנט ב-2011.

2012: הקמת מנגנון Milk Package

לחבילה החדשה הוגדרו מספר מטרות ואלה הן: חיזוק עמדת המיקוח של הרפתנים על ידי התאגדות מטרות עיקריות של החבילה היא חיזוק עמדת המיקוח של הרפתנים למול המחלבות, ועידודם לשלב כוחות בקו-אופרציות. לשם כך, החבילה מתירה לרפתנים יצוג קולקטיבי באמצעות ארגוני חקלאים שיוכרו על ידי הממשלות. ארגונים אלה רשאים לנהל מו"מ עם מחלבות בשם כל הרפתנים המאוגדים בהם. האיחוד הגביל את גודל הקואופרציות המוכרות לעד 3.5% מנפח היצור האירופאי כולו, או עד 33% מנפח היצור במדינה בה פועל הארגון.

הסכמים כתובים עם המחלבות

החבילה מאפשרת למדינות לחייב הסכמים כתובים בין ארגוני הרפתנים לבין המחלבות, ולכפות על המחלבות התחייבות לתקופת מינימום למול הרפתנים.

הגנה על מותגי איכות

החבילה מתירה שיח בין רפתנים, ובין רפתנים למחלבות, לתיאום מהלכים להגנת מוצרי איכות מוכרים או מוצרים גיאוגרפיים מוכרים.

שקיפות מידע שיווקי לרפתנים

שיח בין השחקנים בענף ותיאום ביניהם מותר כדי ליצור שקיפות מירבית לרפתנים בכל הקשור לשרשרת הערך עד לצרכן הסופי. כדי לשפר את השקיפות, הוחלט על הקמת מערך מחקר שוק, מטעם האיחוד האירופי שיפיץ את המידע באופן גלוי, כדי לאפשר לרפתנים ולנציגיהם מידע רב והחלטות מושכלות.

2013: הערכת מצב הענף, לקראת הסרת משטר המכסות

בספטמבר 2013 ערך האיחוד האירופי כינוס מיוחד שדן בהכנת ענף החלב לעולם ללא מכסות. לשם כך נערך ניתוח של התנאים בשוק ונקבע לסיכום כי: לא צפויים כל זעזועים ביצור החלב עם הפסקת משטר המכסות ב-2015. קביעה זו התנפצה אל מול סלע המציאות. מחיר החלב העולמי הגיע לשיא בדצמבר 2013 ולאחר מכן הציג ירידה כמעט רציפה עד מחצית 2016, שגרמה לזעזוע קשה בענף החלב באירופה.





צופים הגדלה של מרכיב היצוא בענף החלב האירופאי

תחזית זו לא התממשה, שכן האיחוד האירופי איבד את הלקוח המרכזי שלו – השוק הרוסי. בה בעת – חלה ירידה של עשרות אחוזים בביקוש של סין, היבואנית הגדולה בעולם. במקביל עלה יצור החלב בכל העולם, ונוצרו עודפי היצע. היכולת להתחרות בשוקי היצוא ולהציע מחירים תחרותיים בשוק הבינ"ל תהיה מרכיב קריטי בשמירת היציבות בשוק המקומי. אבחנה זו מבוססת על הבנה שהגלובליזציה השתלטה על ענף החלב האירופי, ולכן התחרות מבחוץ לא רק שעשויה להביא לאובדן נתחי שוק בעולם, אלא אף תנגוס ביכולת של הרפתנים האירופאים למכור את תוצרתם בתוך האיחוד.

אובדן היכולת להשפיע באמצעות צמצום היצור בהערכת המצב של 2013 נבחנה הסוגיה של צמצום היצור, ונמצא כי לא ניתן לעשות זאת בשל מגבלות אלה:

צמצום יצור החלב באירופה יסייע לשחקניות האחרות בשוק העולמי להגדיל יצור, לכבוש נתחי שוק, ולהתרחב. במצב של צמצום יזום, נפגעות החוות שנענו לקריאת הנהגת האיחוד האירופי. רפתנים אלה השקיעו בציד מתקדם, בהשבת העדר ובהגדלתו, ואינם יכולים להרשות לעצמם צמצום ביצור. התוצאה היא מסרים סותרים מצד הנהגת האיחוד ופגיעה ברפתנים שנענו לאתגר הגלובליזציה והסרת המכס

2015: משבר שחשף את חולשת המנגנון

בדצמבר 2013 הגיעו לשיא מחירי החלב הגולמי: 40.2 יורו – סנט לליטר. מאז ועד ליוני 2015 ירד המחיר ל-29.66 סנט לליטר, והמשיך לרדת אל תוככי 2016. הביקוש לתוצרת החלב של האיחוד האירופי ירד בשל החרם ההדדי עם רוסיה שהיתה הלקוח מספר 1 של האיחוד, ובשל צמצום דרמטי ביבוא הסיני, שהיא היבואנית מספר 1 בעולם של אבקת חלב. במקביל גדל היצור בעולם, ובמיוחד גדל היצור של המתחרים: ניו-זילנד, אוסטרליה, ארה"ב, ארגנטינה.

הכניסה לעולם תנודתי כל כך, בהעדר תכנית סדורה יצר מבוכה וקושי להחליט מתי נכון לממשל להתערב, לכמה זמן ובאיזה אופן. נמצא שהתמיכות הישירות אינן מסייעות להתמודד עם התנודתיות החריפה של השווקים, ובה בעת קשה ליצור מנגנון התערבות חלופי שיהיה פשוט, שקוף ומובן לכל השחקנים בשרשרת הערך, כדי שיוכלו לקבל החלטות עסקיות בהתאם לאיתותים שמנגנון התמיכה משדר. נוכח המבוכה, הוחלט בספטמבר 2015 באיחוד האירופי על חבילת סיוע בסך 500 מיליון יורו שתכלול הרחבת הסיוע בקניית מלאי אבקת חלב וחמאה על ידי גורמים פרטיים, תקצוב קידום מכירות תוצרת חלב, ופעולות לפתיחת שווקים חדשים בעולם לתוצרת החלב האירופאית.

מרץ 2016: החלטה להפעיל את סעיף 222

הצעדים שננקטו בספטמבר 2015 לא הועילו, והמשבר בענף החריף. על כן התקיימו דיוני חירום, ובמרץ 2016 התקבלו החלטות סיוע חדשות. לראשונה בתולדותיו הופעל באיחוד האירופי סעיף 222 בתקנות ה-CAP. סעיף זה מאפשר למדינות האיחוד, להתיר בתחומן התקשרויות וולנטריות בין שחקנים בשרשרת הערך שמטרתם לצמצם יצור בתיאום. כדי להצדיק הפעלת סעיף 222, הודגש כי כשלו הניסיונות לייצב את השוק באמצעות מנגנוני מחיר התערבות, ותמיכות בקניית פרטית למלאי. זו היא החזרה באופן חלקי של מדיניות מכסות לענף, תחת הכותרת: Voluntary Supply Management. לצד

הכפלת הסיוע לרפתנים בערוצים עליהם כבר הוחלט בעבר, הוסיפו אישור למדיניות החברות לתת סיוע נוסף לרפתנים בשווי מירבי של 15,000 יורו למשק לשנה. כן הוחלט על הקמת קבוצת מחקר Agricultural Markets Taskforce שתנחה את האיחוד האירופי כיצד לשפר את האיזונים בשרשרת הערך בענף החלב, ותמליץ בדבר מנגנוני ניהול סיכונים לרפתנים, למול תנודתיות מחיר החלב.

דצמבר 2016: המלצות קבוצת המחקר Agricultural Markets Taskforce

בסוף 2016 הוגשו המלצות להנהגת האיחוד האירופי, על יד קבוצת המחקר, ואלה עיקריהן:

להעמיק את שקיפות המידע מהשוק אל הרפתנים השוק, השתתפות האיחוד במימון תכניות ניהול סיכונים לרפתנים, השתתפות הממשלה בפיתוח שוק חוזים עתידיים לתוצרת הרפת, אכיפה מוגברת של מסחר הוגן בשרשרת הערך של החלב, התרת מוגברת של שיתופי פעולה בין יצרנים לאורך שרשרת הערך בענף החלב

תובנות

1. תהליך הסרת המכסות נמשך קרוב ל 20 שנים. ההחלטה להוביל המהלך התקבלה ב-8-1997, והסרת המכסות הסופית התרחשה ב-2015.
2. מנגנון "הנחיתה הרכה" עליו הוחלט ב-2008, לא היה נחיתה רכה, אלא בפועל הביא לאובדן אפקטיביות של המכסות תוך שנתיים. כבר ב-2010 ניתן לומר שכמעט לא היתה השפעה למכסות.
3. האיחוד האירופי קידם את פתיחת הענף לגלובליזציה ואת ביטול המכסות. הרפתנים נדרשו להתמודד כמו שחקנים רגילים בשוק תחרותי ולהחליט החלטות מושכלות למול שיווי המשקל של היצע וביקוש. אלא שלא היו לרפתנים הכלים, ואין להם גם כיום הכלים להתמודד בשוק החופשי, בשל הסיבות הבאות:
 - א. משק אחד אינו יודע מה עושים האחרים בענף
 - ב. המשק אינו רואה את שרשרת הערך
 - ג. יש לו כלים מוגבלים לקבל איתותים מן השוק
 - ד. אין למשק הבודד כלים לתגובה מהירה של הרחבת יצור או צימצום
4. התוצאה היא שהאיחוד מנסה לעודד רפתנים להתאגד בארגונים לאומיים גדולים, ומנסה להחזיר את השליטה ביצור באמצעות ארגונים אלה. אך פעולות אלה נעשות כאשר האיחוד איבד ביוזמתו את השליטה ונוכח הגלובליזציה אין לו יכולת עוד להשפיע על המחיר וגם צמצום היצור לא יסייע.
5. התוצאה היא שהענף נכנס למשבר, בשעה שהנהגת האיחוד השמיטה מידה את הכלים לסייע.
6. מסקנה העולה ממצב זה היא שבטרם כל מהלך גלובליזציה ומהלך של הסרת מכסות היה על הנהגת האיחוד לטפל בחוסר ההוגנות של שרשרת הערך כלפי חוליית הרפתנים, ולהביא אותם מחוזקים אל תהליכי השינוי. מכיוון שהרפתנים הגיעו מוחלשים, אין להם כלי התמודדות, והניסיונות לשפר בדיעבד את תפקוד השרשרת הם קשים הרבה יותר.
7. בולט גם שנוכח התנודות החריפות, נעדרים הרפתנים כלים פיננסיים לניהול סיכונים, וכלים לביטוח הכנסה. ▲

