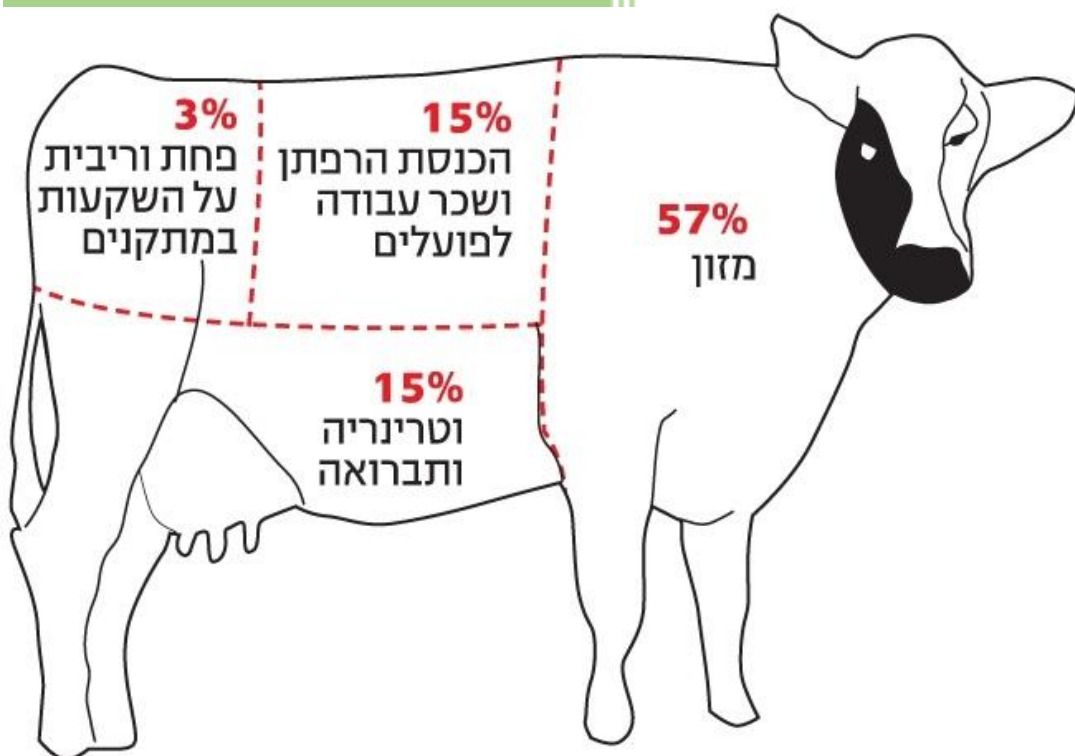


כיצד ניתן להגביר את התחרותיות בשוק החלב?



ספיר שני

איתי גבאי

איתי גבאי 301045258

ספיר שני 302596192

המרכז הבינתחומי הרצליה

בית הספר לכלכלה

תואר ראשון

הצעה לנייר מדיניות

סמינר במדיניות כלכלית

קורס: סמינר במדיניות כלכלית

מרצים: פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר נדין טרכטנברג, פרופ' יונה רובינשטיין

מגישים: ספיר שני 302596192 איתי גבאי 301045258

דו"ח מדיניות – הצעה

1. שאלת המדיניות:

כיצד ניתן להגביר את התחרויות בשוק החלב?

2. חשיבות השאלה:

שוק החלב הינו שוק מרכזי מאוד בישראל ומשפיע על ההכנסה הפנויה של כל משק בית. כמו כן, בשוק זה מתפרנסות אלפי משפחות בישראל. לכן כשבאים למדוד את רמת התחרותיות היעילה בשוק החלב נמדוד זאת ע"י בחינה של ההשפעות החיוביות והשליליות של מדיניות מסוימת הן בפן הכלכלי והן בפן החברתי.

א. הפן הכלכלי:

- **מיקרו:** משקי בית – ההוצעה הממוצעת למשק בית על מוצרי חלב היא 280 ש"ח בחודש ומסך כלל קבוצות ההוצאות למזון, ההוצאה למוצרי חלב הייתה הרביעית בגודלה והיוותה 14.6% מסך ההוצאה לנפש. הגידול השנתי הממוצע בייצור החלב הוא 3.5%. מחירי החלב בישראל גבוהים בכ-35% ממחירי החלב באירופה ובכ-60% ממחירי החלב בארה"ב ומהווים סיגנל על יעילות השוק.
- **מקרו – בניגוד למרבית הענפים במשק הישראלי, ענף החלב מאופיין על ידי תכנון מרכזי ופיקוח הדוק אשר ראשיתם עם קום המדינה. אמצעי התכנון והפיקוח כוללים קביעת מכסות ייצור, מחירים מפוקחים ושורת אמצעים נוספים. כל אלו מוסדרים במסגרת "חוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011" כאשר הגורם האמון על מדיניות התכנון והפיקוח והוצאתה לפועל הוא מועצת החלב.**
- **השוק מהווה 10% מערך התפוקה החקלאית בישראל. יצוא של תשומות ידע ופיתוחים טכנולוגיים בתחומי הייצור והעיבוד של מוצרי חלב ותוכנות לניהול רפתות.**

לוח ג. הוצאה של משק בית לחלב ומוצריו לפי חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית בשנת 2011 (בש"ח)

	חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית					סך הכל
	5	4	3	2	1	
חלב ומוצרים	343	311	271	256	229	284
מזה:						
חלב מפוסטר	47	49	50	54	58	52
חלב מעוקר וחלב עמיד	1	1	0	2	5	2
חמאה	9	8	7	6	4	7
משקה שקו, קקאו, קפה	13	12	12	11	9	11
יוגורט, לבן וכד'	47	37	27	28	26	33
מעדי חלב וגבינה	36	38	35	30	24	33
שמנת חמוצה	4	6	7	9	9	7
שמנת מתוקה	9	9	7	6	3	7
גבינה צהובה קשה	47	45	39	34	29	39
גבינה מותכת	3	1	1	1	1	2
גבינה לבנה	68	58	48	46	37	51
גבינה מלחה	25	18	14	10	7	15
גלידות ושלגנים	29	25	20	15	13	21
דבש	5	4	4	4	4	4

ב. חברתית:

ענף החלב מהווה את אחד מענפי המשק הוותיקים בישראל אשר עליו נשענו קיבוצים ומושבים רבים. כ-38% מתנובת החלב הכללית מיוצרת בכ-1,400 משקים משפחתיים. רוב המחלבות נמצאות בפריפריה ומהוות מרכזי תעסוקה המעסיקים כ-13,500 מפרנסים. ההפרש בהוצאות על מוצרי חלב בין החמישון ה-1 לחמישון ה-5 הינו 114 ש"ח לחודש.

3. תמונת מצב

א. מדד הריכוזיות בשוק – מדד ה-HHI בשוק החלב עומד על 0.5 (כאשר מעל 0.18 השוק נחשב לריכוזי).

הריכוזיות מתבטאת בכך שישנן שלוש מחלבות גדולות השולטות בשוק זה ומחזיקות יחדיו בכ-90% מכלל השוק. המחלבות הן: תנובה, שטראוס וטרה. דוגמא בולטת לריכוזיות ולבעייתיות בשוק החלב ניתן לראות ע"י הסתכלות על חברת **תנובה** אשר מהווה מונופול מול הצרכנים ומונופסון מול החקלאים והרפתנים. תנובה משתמשת היום בכוחה ובנתח השוק הגדול שלה על מנת ללחוץ על רפתנים להורדת מחירים ובכך להגדיל את תשואתה. כחלק מהיותה של תנובה צרכן החלב הגולמי הגדול ביותר בישראל וכחלק מהניסיון להתמודד עם הבעיה שנוצרת כתוצאה מכך, תנובה הרוכשת למעלה מ-50% מתפוקת החלב בארץ, מחויבת לרכוש כל כמות של חלב ממגדלים ככלל וממגדלים מרוחקים בפרט (שהופכים את הרכישה לפחות כדאית בגלל עלות ההובלה). בכך אינה יכולה להשתמש בכוח השוק שלה ולמנוע ממגדלים למכור את תוצרתם למתחריה.

ב. חסמי כניסה – ישנם מספר חסמי כניסה מרכזיים לשוק:

1. ההשקעות ההוניות - לצורך הקמת מפעל לקליטת חלב גולמי, פיסטור, אריזה והובלה מקוררת לנקודות הצריכה ישנו צורך בהשקעה הונית גבוהה במיוחד. ולכן עלויות אלו מהוות חסם כניסה משמעותי לשחקנים בינוניים וקטנים.
2. יתרון לגודל – על מנת להתחרות ולייצר בצורה יעילה בשוק זה שחקן חדש המעוניין להיכנס לשוק הישראלי יתקל בקושי רב להגיע לגודל הנדרש ולהיות בעצם מסוגל להתחרות בצורה יעילה בשוק ריכוזי זה. הדברים המקשים על חברות נוספות לגדול או להיכנס לשוק הישראלי הם:
 1. נוכח הקושי בגיוס הלוואות במגזר החקלאי, נוהג מקובל הוא כי המחלבות מלוות כסף לרפתנים (דבר זה מצוין במפורש בדו"חות הכספיים של שטראוס) וע"י כך מחייבות המחלבות את הרפתנים בעסקאות ארוכות טווח. כאמור, תנובה קולטת חלק ניכר מהחלב

הניגר. במידה ותיכנס מחלבה חדשה היא תתקשה בהעברת הרפתות לסחור עמה בבלעדית ו/או להעביר לה חלק מהמכסה.

2. מכסות ייצור חלב – מכסות החלב הן ביסודן "רישיון" מטעם המדינה לייצר חלב גולמי, וחלוקתן ליצרני חלב ברחבי המדינה ממלא מספר מטלות במקביל – הן ברמה הלאומית והן תשובה למבנה השוק בארץ. כניסת יצרנים חדשים לענף תעשה רק במקרה של הגדלת המכסה הארצית עקב הגדלת הצריכה. יצרנים חדשים מחויבים בהקמת רפת עצמאית שתהיה בבעלותם או באחזקתם הבלעדית ולא תותר מראש הצטרפות לרפתות קיימות. זכאותם של היצרנים החדשים תיקבע בהתאם לקווי מדיניות בנושא שיקבעו ע"י שר החקלאות ובהתאם למדיניות פיתוח ודרוג אזורי עדיפות שיקבעו מעת לעת ע"י המשרד (ולאחר התייעצות עם מועצת החלב).

שנים	מכסה	ייצור
2002	1,170	1,154
2003	1,150	1,122
2004	1,150	1,146
2005	1,150	1,150
2006	1,130	1,124
2007	1,166	1,185
2008	1,212	1,273
2009	1,220	1,217
2010	1,240	1,252
2011	1,313	1,338
2012	1,318	1,344

ג. מחירים - המחיר לצרכן של החלב המפוקח מורכב ממע"מ, מחיר לקמעונאי, מחיר למחלבה, תשלום למועצת החלב ומחיר המטרה שמשולם לרפתן. "מחיר מטרה לחלב" הוא מושג המתאר את התמורה שמשלמות המחלבות ליצרני החלב ברכישת חלב גולמי. מחיר המטרה משקלל את עלויות הייצור הכרוכות בייצור החלב ומתעדכן מעת לעת על בסיס נוסחת עדכון מוסכמת.

מחיר המטרה כולל כמה מרכיבים שלכל אחד מהם ניתן משקל יחסי בקביעת המחיר. המרכיבים העיקריים הם מחירי מזון מרוכז, מחירי מזון טרי וחציר, שכר עבודה שכירה, פחת וריבית על השקעות במבנים ומתקנים, ריבית על הון חוזר, עלויות דלק ושיעור רווח מובטח ליצרן.

האחריות על חישוב וביצוע העדכונים השוטפים, המבוצעים בדרך כלל מדי רבעון, נתונה בידי מועצת החלב - שהינה חברה ללא כוונת רווח המשותפת ליצרנים, משרדי החקלאות והאוצר ולגורמים נוספים בענף ולמעשה מהווה המתכנן העיקרי של שוק

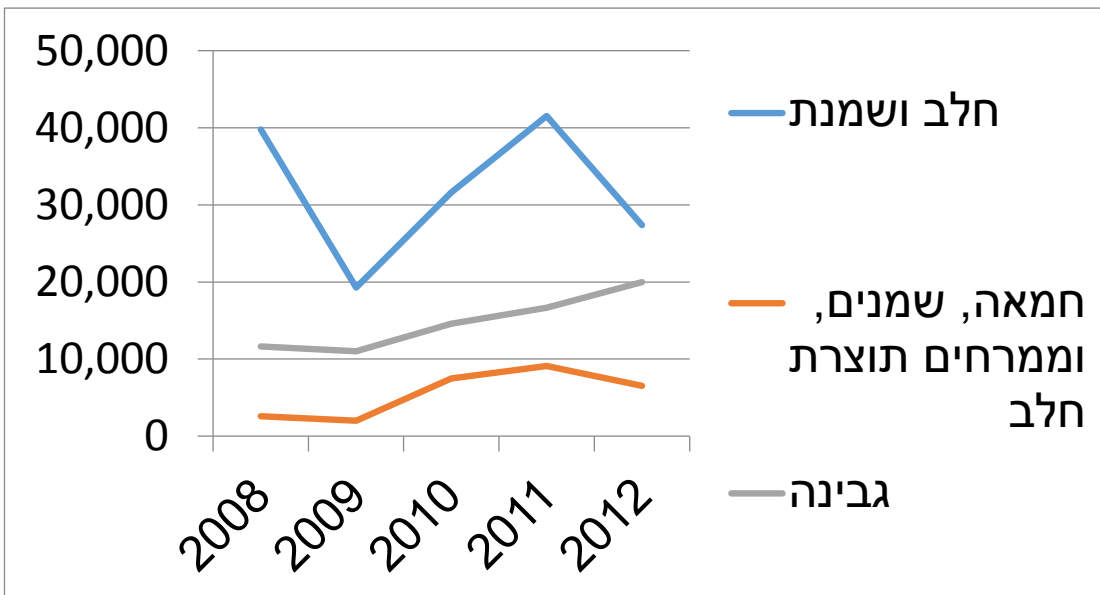
זה. בשנים האחרונות, משקל ההוצאה למזון לבקר, שרובו ככולו מיובא, עולה בהתמדה בשל התייקרות מחירי המזון לבעלי חיים. בשל כך מחיר חלב הפרה עלה ב-2.7%, מחיר חלב העיזים עלה ב-1.7% ומחיר חלב הכבשים עלה ב-1.0%. העלייה במחירי החלב נבעה בין היתר מעליית מחיר חומרי הגלם, בעיקר מחירי המספוא (שעלה בכ-4.5%). ניתן לראות כי חלה עליה של 29.78% במדד מחירים לצרכן של חלב ומוצריו בין השנים 2005-2012. זוהי עליה חדה מאוד שבין היתר גררה עליה באחוז ההוצאה של משקי הבית על מזון.

מדד מחירים לצרכן של חלב ומוצריו, ממוצע שנתי (2002=100)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
140.82	140.31	136.9	134.1	130.3	115.0	110.2	108.5	חלב ומוצרי חלב
134.62	132.39	130.0	130.5	129.3	115.0	111.0	109.6	חלב
156.56	151.41	145.5	142.0	137.1	117.1	111.0	109.1	לבן, אשל, יוגורט וכו'
138.55	131.56	121.2	119.2	118.0	108.2	106.8	106.3	שמנת
147.29	137.30	125.8	127.5	125.9	110.2	106.7	106.2	חמאה
139.63	144.80	142.7	137.4	132.3	117.0	112.2	110.1	גבינה
121.81	119.77	115.8	112.7	109.1	104.3	103.8	101.6	מדד כללי
137.28	136.21	131.1	129.5	126.1	113.5	110.2	105.5	מזון ללא פירות וירקות

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ד. יבוא ומכס על מוצרי חלב – אחד המרכיבים העיקריים העדר התחרותיות בשוק החלב הינו הקושי ביבוא מוצרים תחליפיים למוצרים המיוצרים כיום בשוק הישראלי. היבוא מורכב בעיקרו מיבוא חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב, במונחי חלבון, מהווה כ-12% משוק החלב. על עיקר היבוא הוא של חומרי גלם חלביים: אבקות חלב, חלבוני חלב מרוכזים ותערובות המכילות חלבוני חלב - על חלבונים מרוכזים ותערובות, אין מכס. המכס על יבוא מוצרי חלב במסגרת ההגנות על הייצור המקומי גבוה, למעט מכסות ללא מכס או במכס מופחת שלהן מחויבת ישראל בהסכמי סחר בינלאומיים. כמו כן, יבוא חומרי גלם חלביים, המיועדים לתעשיות הממתקים, מזון לבע"ח ומזון לתינוקות, פטור ממכס. כחלק מההסכם לייעול ענף החלב ("מתווה לוקר") סוכם על הרחבת יבוא מוצרי חלב, ובעיקר גבינות קשות. ניתן לראות כי המכסים מוטלים על מוצרים תחליפיים אשר בתחומם אין תחרותיות מספקת וההשפעה שלהם על סל הצריכה של משקי הבית עצומה. היעדר אלטרנטיבה אמיתית מיבוא (מרבית מוצרי החלב אשר כן מיובאים לארץ מיובאים כחומרי גלם לתעשייה והיבואנים שלהן בפועל הן המחלבות הגדולות) מאפשר לחברות להפעיל כוח שוק, לגבות מחירים מעל רמה תחרותית ולחסום מתחרים חדשים.



לוח ד. יצוא מוצרי חלב (באלפי דולר ארה"ב)

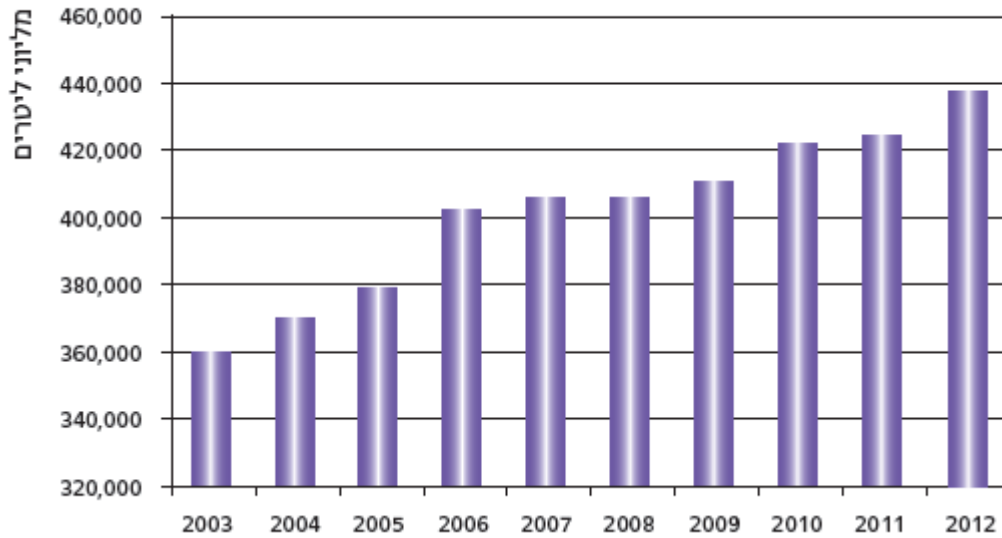
שנה	חלב ושמנת	מי גבינה	גבינה	דבש טבעי	גלידה
2008	1,527	3,726	5,783	541	3,587
2009	4,725	2,799	7,438	316	2,989
2010	233	3,291	6,975	407	3,206
2011	162	5,970	8,182	280	3,521
2012	2,652	5,206	8,042	194	3,169

לוח ה. יבוא מוצרי חלב¹ (באלפי דולר ארה"ב)

שנה	חלב ושמנת	חמאה, שמנים, וממרחים תוצרת חלב	גבינה	דבש טבעי	גלידה
2008	39,791	2,605	11,649	4,808	4,230
2009	19,279	2,007	11,018	1,219	4,029
2010	31,619	7,503	14,575	3,918	4,679
2011	41,538	9,103	16,680	4,894	4,954
2012	27,378	6,537	19,989	5,691	4,470

ה. גורמי ביקוש – הצריכה לנפש של מוצרי חלב עלתה ב-2012 ב-0.6%.
 הקטגוריות שרשמו את הצמיחה הגדולה ביותר הן: חלב שתייה ומשקאות 3.2% ;
 ותוצרת ניגרת 3.4%. הגידול בשיווק גבינות קשות מייצור מקומי עמד על 2.3%
 לעומת 6% אשתקד. להלן תרשים המציג את העליה בשיווק מוצרים ומשקאות מחלב

שיווק חלב שתייה ומשקאות



בקר ממנו ניתן להתרשם בעליה בשיווק בעלת קורלציה עם העליה בביקוש:

- גורמי היצע – בתחום העיבוד התעשייתי של החלב הריכוזיות היא גבוהה ומתקיים מצב של "תחרות בין מעטים". שלוש החברות המובילות הינן תנובה, טרה ושטראוס המחזיקות למעלה מ-90 אחוזים מהשוק במונחי ליטר חלב. להלן טבלה מתוך, מרכז המחקר והמידע - המחלקה לפיקוח תקציבי של הכנסת¹⁹ המציגה את הריכוזיות בשוק החלב:

טבלה 10 – נתחי שוק בענף החלב (2012, בש"ח)¹⁹

קבוצת מוצרים	תנובה	שטראוס
חלב טרי לשתייה	71%	13%
חלב בטעמים	32%	65%
גבינות	62%	24%
מעדני חלב	24%	66%
יוגורטים	37%	43%

4. שאלות מדיניות ספציפיות

- א. האם שוק החלב נמצא בייצור יעיל וממקסם את יכולותיו?
- ב. האם ביטול של כל הפיקוח והמכסות על ייצור ויבוא החלב יגדיל את התועלת החברתית או יקטין אותה?
- ג. האם ע"י שיווק ישיר של היצרנים לרשתות השיווק יעזור להוזלת המחירים ולהגדלת התועלת המצרפית?

5. השיטה וספרות מדעית

- א. מסגרת החשיבה הכלכלית - המודל הכלכלי להגברת התחרותיות מורכב ממספר מרכיבים כאשר מטרת העל היא להגיע לרווחה כוללת מקסימאלית. כלומר מקסום רווחת הצרכנים ורווחת היצרנים גם יחד.
- ב. הספרות המדעית עוסקת בתחרות קורנו בו עליה של 2c מביאה את חברה 1 להתנהג באופן "תוקפני" יותר כלפי חברה 2. תחרות קורנו מתאימה לתיאור סיטואציות שבהן לחברות קיבולות יצור "לא גדולות מדי" שקשה לשנות בטווח הקצר (מגבלת קיבולת אפקטיבית).
- ג. חוק ההגבלים העסקיים אוסר על הסדרים והסכמים שעלולים לפגוע בתחרות אלא אם ניתן להם אישור או פטור מראש, למעט מספר פטורים שקבועים בחוק. החוק כיום קובע פטור גורף מהאיסורים בו באופן שמאפשר לעשות קרטלים: גם לחקלאים וגם למשווקים בסיטונות של תוצרת חקלאית שאינם חקלאים. רשות ההגבלים העסקיים פרסמה תזכיר הצעת חוק למשרדי הממשלה, שמטרתו לצמצם את הפטור החקלאי שקיים כיום בחוק ההגבלים העסקיים ולהוציא את המשווקים הסיטונאים של תוצרת חקלאית, שאינם חקלאים, מחוץ להגנתו של הפטור. חקלאים ימשיכו ליהנות מהפטור בקשר עם התוצרת החקלאית שהם מייצרים, בעוד שמי שאינו חקלאי או בבעלות מלאה של חקלאים יפסיק ליהנות ממנו. התיקון המוצע ימנע ניצול לרעה של הפטור על ידי גופים שאינם חקלאים, באופן הצפוי לפגוע משמעותית בציבור הצרכנים. בנוסף, השינוי בחקיקה יקרב את הדין הישראלי לזה האמריקאי והאירופי, שם ניתן פטור למגדלים, אך לא למשווקים הסיטונאיים שאינם מעורבים בגידול.

6. ניסיון ממשקים אחרים – בארה"ב נהוגה תוכנית ה-Farm bill. בתוכנית זו מתעדכנת הרגולציה והסובסידיות הניתנות לחקלאים. בכל 5 שנים מוקצה סכום אותו משקיעה המדינה בחקלאות וכן חלוקת התקציב ברחבי המדינה. המטרה היא להוות מעין "ביטוח" לחקלאים ולהוריד את אי הוודאות בייצור החקלאי. בשנת 2013 החליט נשיא ארה"ב ברק אובמה על Farm bill בגודל 956 מיליון דולר.

7. כיווני מדיניות אפשריים - נבחן את כיווני המדיניות האפשריים באמצעות שימוש במספר מודלים בסיסיים וזאת על מנת למצוא את הנקודה האופטימאלית לייצור במשק, להלן שלושת השלבים לביצוע ההערכה:

א. הרצת רגרסיה שתשמש אותנו להערכת הביקושים העתידיים של השוק הישראלי לחלב. ברגרסיה יופיעו מספר משתנים שיספקו הערכה מדויקת ככל הניתן לביקוש המקומי לחלב בישראל: גידול האוכלוסייה, התפלגות סוציאקונומית, אינפלציה ועוד. כך ננסה לחזות את הביקוש המקומי העתידי ולהתאים לו את כמויות החלב האופטימאליות.

ב. נבנה מודל בו נחשב את הכמות האופטימאלית לייצור פר רפת. כאשר המטרה תהיה לאפשר יתרון לגודל לכמה שיותר רפתות, מה שיספר את רווחיות הרפתנים ויגדיל את יעילות הייצור. לאחר שנמצא את כמות החלב האופטימאלית פר רפת נוכל להגדיר את כמו הרפתות האופטימאלית למשק.

ג. נבנה מודל בו נשתמש במודלים כלכליים הבאים להתמודד על בעיית השוליים הכפולים תחת תחרות קורנו וע"י כך נמצא את כמות המכסות המינימאלית פר רפת שתאפשר את הייצור והמחיר היעילים ביותר לרווחת המשק.

8. ביבליוגרפיה

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2013). החלב והדבש בישראל. מתוך www.cbs.gov.il
- המועצה לענף החלב בישראל. (2012). שנתון מועצת החלב 2012. מתוך www.milk.org.il
- ק. הראל-הררי. (2011). מי הזיז את הגבינה שלי?. מכון ירושלים לחקר שווקים. ירושלים.
- א. מילרד. (2013). ניתוח השפעת הריכוזיות בענף מוצרי המזון על עליית מחירי מוצרי המזון בישראל. הכנסת - מרכז המחקר והמידע המחלקה לפיקוח תקציבי. ירושלים.
- חוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. (2011). הגשת מסקנות ועדת המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב. מתוך - www.moital.gov.il
- פרופ' א. חפץ. (2008) חשיבה אסטרטגית ושימושיה בכלכלה ובניהול. האוניברסיטה הפתוחה. רעננה.
- <http://www.nasda.org> - Farm Bill. NASDA