

עלויות ייצור ותמיכות במשקי החלב באיחוד האירופי – השוואה לישראל

ד"ר יעל קהל

המחירים של מוצרי החלב בישראל גבוהים יחסית בהשוואה למחירים באיחוד האירופי. מאמר זה בוחן האם זול יותר לייצר חלב באירופה, ומה גובה התמיכות התקציביות מהן נהנות הרפתות באיחוד האירופי. בעקבות רפורמה במדיניות החלב באיחוד האירופי כבר לא קיימת תמיכה משמעותית במחיר החלב באיחוד, והפער בין המחיר של החלב הגולמי באיחוד האירופי למחירו בניו זילנד ובארה"ב הצטמצם מאוד. בהשוואה לישראל, מחיר החלב הגולמי באיחוד האירופי (EU15) נמוך יותר - בכ-20 עד 40 אגורות לליטר בשנים האחרונות. אולם, כאשר מתחשבים בתמיכות השונות שמקבלים הרפתנים באיחוד האירופי (בעיקר "תמיכות מנותקות") ומתרגמים אותן לליטר חלב, התמורה "לליטר חלב" באיחוד האירופי דומה למחיר החלב בישראל. ולמרות שעלויות ההזנה לליטר חלב בישראל יותר מכפולות בהשוואה לעלויות באיחוד האירופי, סך עלויות הייצור לליטר חלב רק מעט גבוהות יותר.

מאמר זה מתמקד בשלב ייצור החלב הגולמי בלבד – המחירים של מוצרי החלב לצרכן מושפעים מגורמים רבים נוספים (כגון עלויות העיבוד, עלות הכשרות ושיעור המע"מ) שאחראים לחלק הארי מהבדלי המחירים של מוצרי חלב בין ישראל לאיחוד האירופי.

רקע

ענף החלב הוא אחד מענפי הייצור המרכזיים באיחוד האירופי המהווה 13% מערך הייצור החקלאי.¹ ייצור החלב הגולמי באיחוד מגיע לכ-150 מיליארד ליטר בשנה, בערך של כ-50 מיליארד אירו.² מדיניות האיחוד לענף החלב עברה שינוי גדול שכולל הגדלה הדרגתית של מכסות הייצור וביטולן בשנת 2015, במקביל לירידה במחירי "ההתערבות" לקניית חמאה ואבקת חלב, כחלק מתהליך המעבר מתמיכות במחירי שוק לתמיכות ישירות בחקלאים ללא קשר לייצור בפועל.³

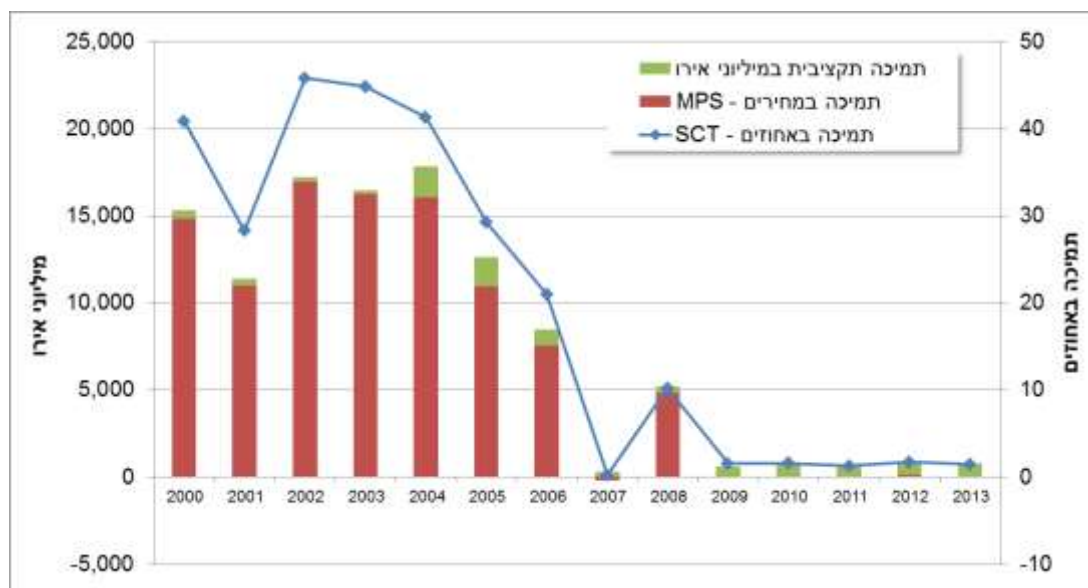
כתוצאה מהירידה בתמיכה במחירי החלב באיחוד האירופי, במקביל לעלייה במחירי החלב בעולם, הצטמצם מאוד הפער בין מחירי החלב באיחוד האירופי למחירי החלב בעולם. לפי דיווח ה-OECD, מאז שנת 2009 לא קיימת יותר תמיכה במחירים בענף החלב באיחוד האירופי (למעט תמיכה זניחה ב-2012, ראה תרשים מס' 1). האיחוד האירופי ממשיך בתמיכות תקציביות בהיקף של כ-700 עד 800 מיליון אירו בשנה בייצור חלב. בעקבות השינוי במדיניות, ירד מדד התמיכה בענף החלב באיחוד מכ-30 עד 40 אחוז מתקבולי המשקים מייצור חלב לכ-1.5 אחוז בלבד. אולם, הרפתנים במדינות האיחוד האירופי נהנים מתמיכות תקציביות נוספות שאינן מופיעות בתחשיב ה-OECD לענף החלב מכיוון שהן אינן מותנות בייצור חלב (וגם לא בייצור של מוצר חקלאי אחר).

¹ נתון לשנת 2012, מקור: EU agriculture – Statistical and economic information – 2013.

² לפי נתונים ל-2011 ו-2012, מקור: OECD, ספטמבר 2013.

³ ראה: קהל ושבט (ספט' 2011). מדיניות האיחוד האירופי לענף החלב. החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה. משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/77A9C0BA-5601-400B-BB27-6D192736D11E/0/EUMilkPolicy9_20113.pdf

תרשים מס' 1: התמיכה בייצור חלב באיחוד האירופי לפי ה-OECD (SCT)⁴



מקור: OECD, ספטמבר 2014 (כולל את כל מדינות האיחוד האירופי)

על גובה תמיכות אלה ניתן ללמוד מנתונים כלכליים הנאספים ממדגם של חוות במדינות האיחוד האירופי (FADN). נציבות האיחוד האירופי מפרסמת מדי שנה דו"ח שסוקר את המצב הכלכלי של חוות המתמחות בייצור חלב באיחוד האירופי, על סמך נתונים אלה.⁵ בהמשך ניתוח נתונים מהדו"ח האחרון, במטרה לבחון איך השינוי במדיניות באיחוד האירופי השפיע על רווחיות הרפתות והאם השתנתה סך רמת התמיכה בחוות. הנתונים המדווחים כוללים את השנים 2004 עד 2012 כאשר 2005 הייתה השנה הראשונה במעבר לתשלומי תמיכה ישירים לחקלאים המבוססים על נתונים היסטוריים ועל השטח החקלאי, ללא קשר לייצור בפועל (Decoupled direct payments). התמיכות המנותקות הורחבו בהמשך ומהוות היום את התמיכה העיקרית של האיחוד האירופי בחקלאות. מטרתם להבטיח רשת ביטחון לחקלאים, באמצעות תמיכה בסיסית בהכנסתם, ולתמוך בחקלאות בת-קיימא על-ידי התניית התמיכה בעמידה בסטנדרטי ייצור בסיסיים. קיימת שונות גדולה במבנה ענף החלב בין המדינות השונות של האיחוד האירופי, לכן הניתוח מתמקד ב-15 המדינות הוותיקות (EU15).⁶ כדי לאפשר השוואה נוחה עם מחירים ועלויות ייצור בישראל תורגמו הנתונים לשקלים.

מחירי החלב באיחוד האירופי נמוכים יותר - הרפתנים נהנים מתמיכות תקציביות

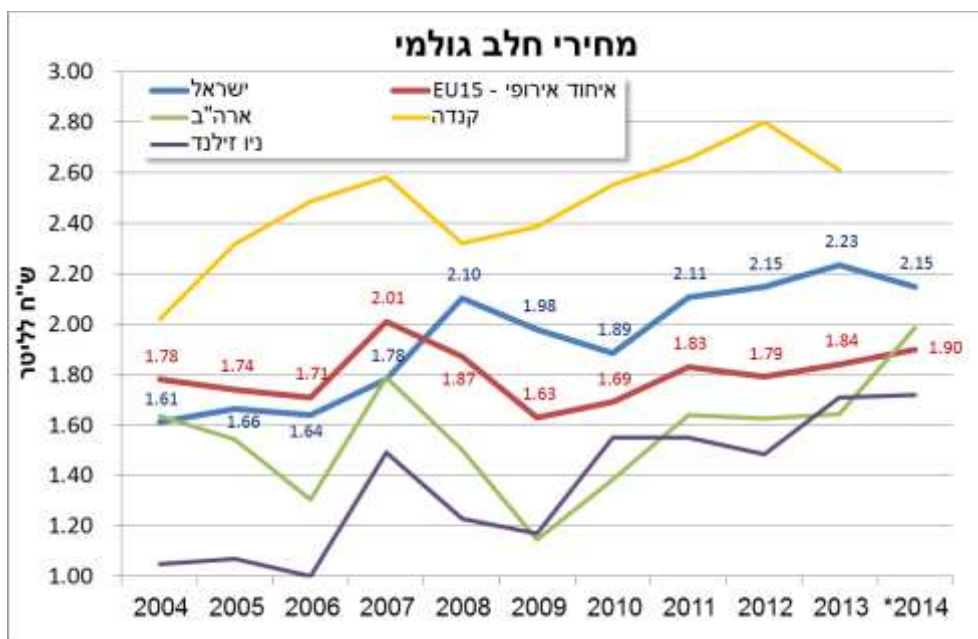
מחיר החלב הגולמי במדינות האיחוד האירופי הוותיקות נע בשנים 2004 עד 2012 סביב ה-1.8 ש"ח לליטר חלב (תרשים מס' 2). באותה תקופה עלה מחיר החלב בשוק העולמי (ובמיוחד מחיר החלב בניו זילנד), ומחיר החלב באיחוד האירופי היום דומה למחיר החלב בניו זילנד ובארה"ב. המחיר של החלב בישראל עלה באותה תקופה מ-1.6 ל-2.17 ש"ח לליטר, והוא גבוה יחסית בהשוואה בינלאומית (למעט בהשוואה לקנדה שם הרפתנים נהנים מתמיכות מחירים באמצעות מכסות ייצור ומחירי תמיכה אדמיניסטרטיביים לחמאה ואבקת חלב). בהשוואה לאיחוד האירופי (EU15) המחירים לחלב גולמי בשנים האחרונות גבוהים בכ-20 עד 40 אגורות לליטר.

⁴ Single Commodity Transfer = SCT: תמיכה ספציפית לגידול מסוים, כולל תמיכה במחירים באמצעות מכסי ומכסות ותמיכות תקציביות.

⁵ European Commission (Febr. 2014). EU dairy farms report 2013 based on FADN data.

⁶ רוב התרשימים והנתונים בדו"ח זה מתבססים על הנתונים המפורטים בקובץ אקסל שהתפרסם כנספח לפרסום נציבות האיחוד בקישור http://ec.europa.eu/agriculture/rca/publications_en.cfm

תרשים מס' 2:



הערות ומקורות: 2014 - מחיר ממוצע ינואר עד ספטמבר, ישראל - מחיר מטרה בשער המשק (ללא היטל יצרנים), האיחוד האירופי - FADN, European Milk Market Observatory ל-2013 ו-2014, ארה"ב וקנדה: OECD, LTO ל-2014, ניו זילנד - LTO.

תרשים מס' 3:



מקור הנתונים: FADN, פברואר 2014 (תשלומי התמיכות ל-2012 הם אומדן)

ייצרני החלב באיחוד האירופי נהנים ממגוון תמיכות: עדיין קיימת מעט תמיכה ישירה בייצור חלב, ותשלומי תמיכה קטנים של מדינות האיחוד האירופי (תרשים מס' 3). אולם, עיקר התמיכה התקציבית בחוות המתמחות בחלב משולם כתמיכה מנותקת שאינה מותנת בייצור. כאשר מתרגמים את החלק היחסי של תמיכה זו לייצור חלב לתמיכה לליטר חלב היא מגיעה לכ-22 אגורות לליטר.⁷ בנוסף נהנו חוות החלב באיחוד האירופי ממגוון של תמיכות נוספות (כגון

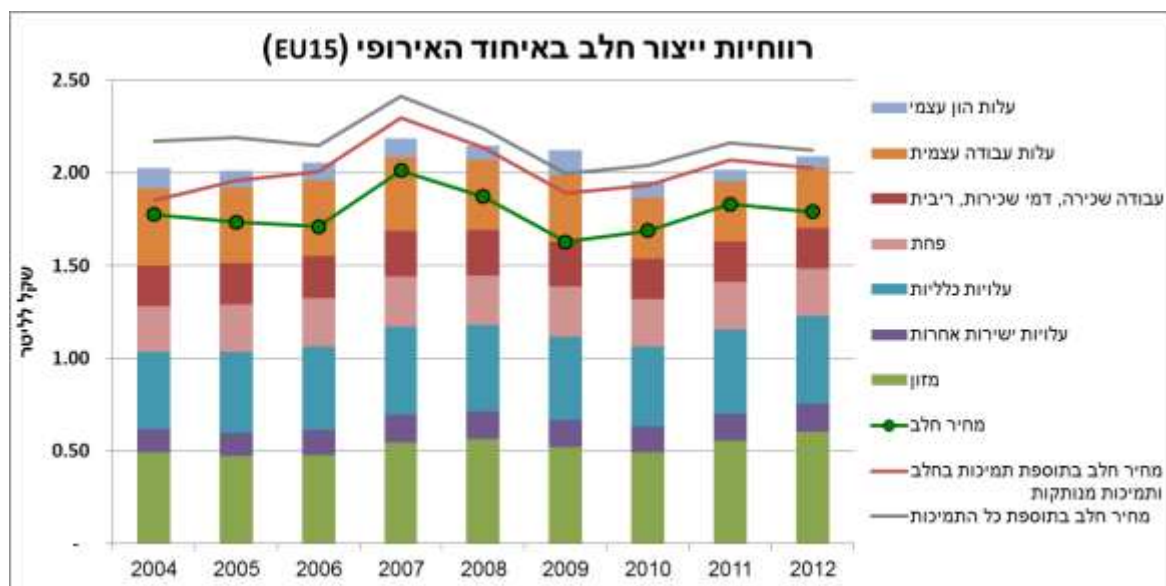
⁷ כדי לקחת בחשבון שהחוות המתמחות בייצור חלב באיחוד האירופי לא רק מייצרות חלב הופחת מתשלומי התמיכות המנותקות אומדן לחלק היחסי של ענפי הייצור האחרים. בממוצע, נתח ייצור החלב בסך ערך הייצור של החוות המתמחות מגיע ב-EU15 לכ-70% כאשר הייצור של בשר כמוצר לווי לייצור חלב מהווה עוד כ-10% מערך הייצור (סך מכירות הבקר בחוות המתמחות בייצור חלב - כולל בקר שאינו קשור למשק החלב - מגיעות לכ-13% מערך הייצור בכלל מדינות האיחוד (EU27)).

בהשקעות, או במסגרת תוכניות לפיתוח הכפר), חלקן היחסי לייצור חלב בתרגום לליטר חלב הוא כ-9 אגורות לליטר בשנים האחרונות. מחיר החלב הממוצע במדינות הוותיקות באיחוד האירופי, בתוספת תשלומי התמיכות בתרגום לליטר חלב, דומה למחיר החלב בישראל, ואף היה גבוה באופן משמעותי בעבר (ראה השוואה בתרשים מס' 3).

עלויות הייצור של חלב בישראל רק מעט גבוהות יותר, למרות עלות ההזנה הגבוהה

עלויות הייצור של חלב באיחוד האירופי לאורך זמן יציבות יחסית ומגיעות לכ-2 עד 2.1 ₪ לליטר (תרשים מס' 4). עלויות הייצור הממוצעות באיחוד האירופי⁸ גבוהות ממחירי החלב שפודים המגדלים האירופים כאשר ההפרש ברוב השנים מגיע לכ-20 עד 30 אגורות לליטר. תשלומי הסובסידיות של האיחוד האירופי מאפשרים לחקלאים לשרוד ולהמשיך בייצור חלב למרות שההכנסות מייצור חלב אינן מכסות את עלויות הייצור. תשלומי התמיכות המנותקות לא אמורים להשפיע על החלטות הייצור של החקלאים, אולם ניתוח המחירים ועלויות הייצור מצביע על כך שיש חקלאים שתשלום התמיכה המנותקת מאפשר להם להמשיך בייצור חלב למרות שאינם מכסה את כל העלויות הכלכליות (כולל עלות עבודה עצמית והחזר הון). יתכן ומדובר בעיקר בחקלאים מבוגרים ללא חלופות תעסוקה אטרקטיביות.

תרשים מס' 4:



הערה: בעלויות כלליות נכללות עלויות אנרגיה, עבודות קבלן, מיסים ואחר.
מקור: FADN, פברואר 2014 (תשלומי התמיכות וחלק מהעלויות ל-2012 הם אומדן)

מבנה ייצור החלב באיחוד האירופי שונה מאוד מהמבנה בישראל. בממוצע, מספר הפרות לרפת מתמחה במדינות הוותיקות באיחוד האירופי מגיע ל-54 (2011) כאשר התפוקה הממוצעת לפרה כ-7,100 ליטר בשנה (סך ייצור ממוצע של כ-400 אלף ליטר חלב לרפת בשנה). ענף החלב בישראל מצטיין בתפוקת חלב גבוהה לפרה (בממוצע קרוב ל-11 אלף ליטר בשנה), והענף מאופיין על-ידי רפתות גדולות יותר. בממוצע, מספר הפרות לרפת מגיע ל-132 (2011), וייצור החלב הממוצע בשנה לכ-1.4 מיליון ליטר לרפת כאשר קיימים הבדלים גדולים בין הרפתות הקיבוציות הגדולות יותר לרפתות המשפחתיות במושבים.⁹

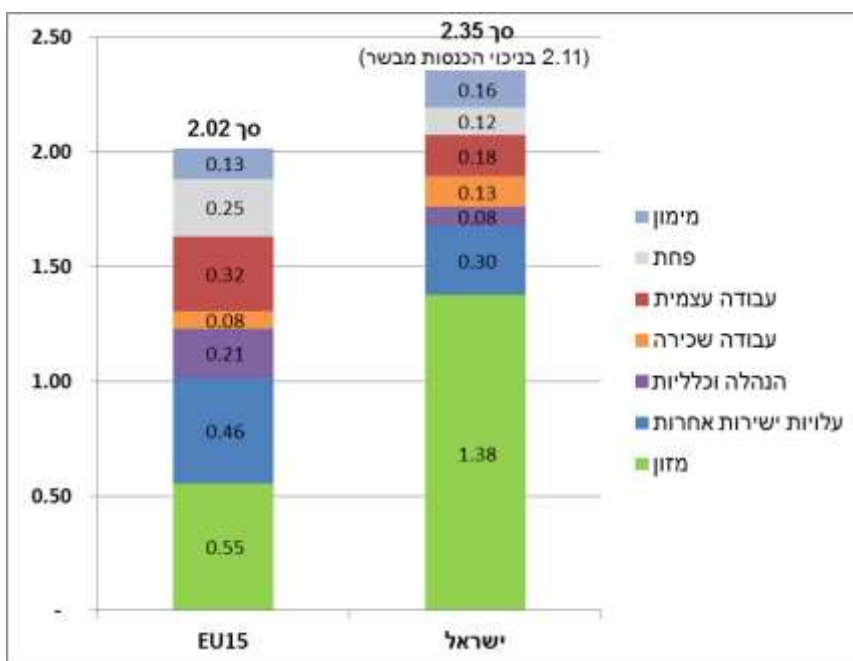
⁸ ללא הפחתה של הכנסות מתוצרת לוואי (בעיקר מכירת בשר), במקביל העלויות אינן כוללות את העלות לייצור של פרות ועגלות שנמכרות על-ידי החווה.

⁹ במגזר הקיבוצי, מספר הפרות לרפת מגיע בממוצע ל-394, עם תפוקה ממוצעת לפרה של 11,556 ליטר בשנה וייצור שנתי לרפת של כ-4.6 מיליון ליטר. במגזר המשפחתי, מספר הפרות לרפת הוא 71 בממוצע, תפוקת החלב לפרה 9,933 ליטר בשנה וייצור השנתי

הגדרת וחלוקת עלויות הייצור בנתוני האיחוד האירופי מעט שונה מהחלוקה בסקר עלויות הרפתות בישראל. בהשוואת עלויות הייצור המוצגת בתרשים מס' 5 הותאמה חלוקת העלויות לחלוקה המקובלת בישראל, לכן הקטגוריות מעט שונות מקטגוריות העלויות המוצגות בתרשים מס' 4. העלויות לייצור חלב באיחוד האירופי מתבססות על דיווחי עלויות לכלל החווה כאשר חלק מהעלויות משויכות לענפי הייצור השונים, ואינן כוללות את העלות לייצור של פרות ועגלות שנמכרות על-ידי החווה. עלויות אלה נכללות בעלויות הייצור בישראל – לכן יש לנטרל עלויות אלה לצורך השוואה מדויקת של עלויות הייצור. בתרשים מס' 5 לא הופחתו עלויות אלה מעלויות הייצור של החלב בישראל. אם נניח שעלויות הייצור של הפרות והעגלות שנמכרות על-ידי הרפת דומות להכנסות ממכירת בשר ניתן להשוות בין סך עלויות הייצור לליטר חלב באיחוד האירופי לסך עלויות הייצור בישראל בניכוי ההכנסות ממכירת הבשר.

סך עלות הייצור הממוצע לליטר חלב באיחוד האירופי (EU15) הגיע ל-2.02 ₪ ב-2011, לעומת 2.35 ₪ בישראל. **בניכוי ההכנסות ממכירת בשר מגיע עלות הייצור בישראל ל-2.11 ₪, 9 אגורות יותר מהעלות הממוצעת באיחוד האירופי.**

תרשים מס' 5: עלויות ייצור חלב בישראל ובאיחוד אירופי, 2011, בש"ח לליטר חלב



הערה: עלויות הייצור באיחוד האירופי אינן כוללות את העלויות של המוצרים הנלווים לייצור חלב (עגלים ופרות למכירה), עלויות אלה כן נכללות בעלויות הייצור בישראל.
מקור: FADN, פברואר 2014, צנובר (דצמבר 2012)

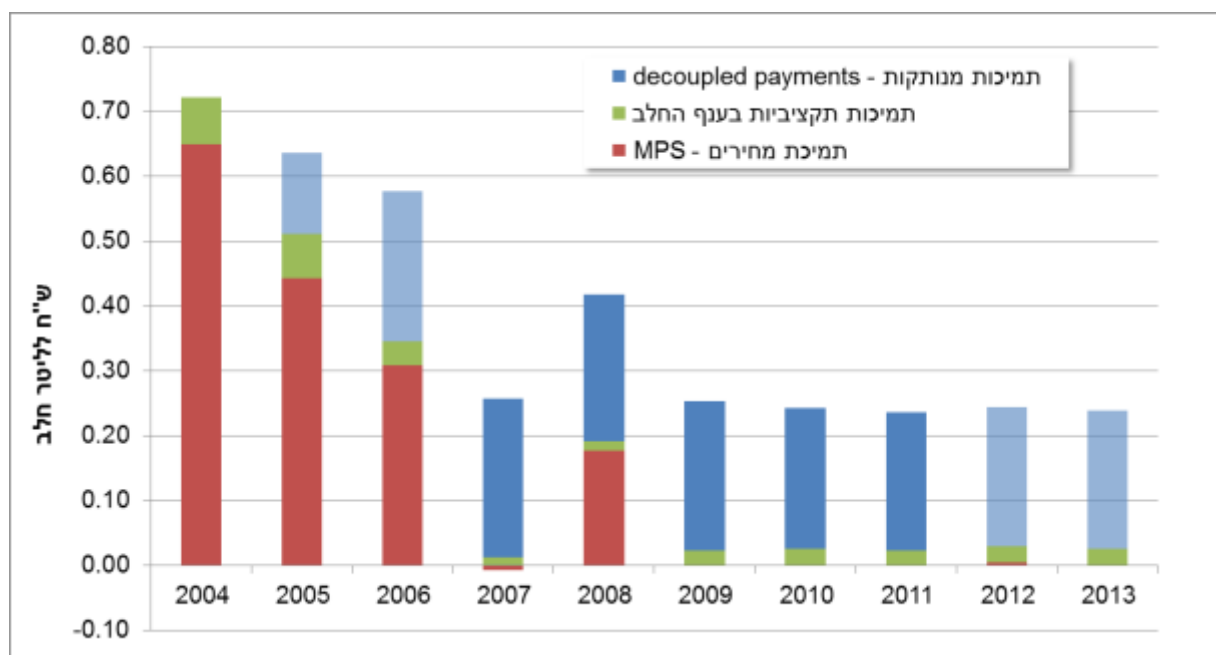
עלויות המזון בישראל גבוהות בהרבה בהשוואה לאיחוד האירופי. יתכן והסיבה העיקרית לכך היא ההזנה באיחוד האירופי המתבססת על מרעה וגידול עצמי של מזון בחווה עצמה, לעומת קנייה של מזון מיובא על ידי הרפתנים בישראל. העלויות בסעיפים האחרים (עלויות ישירות אחרות, הנהלה וכלליות, סך עלות עבודה, פחת), למעט עלות מימון, נמוכות יותר בישראל.¹⁰

לפרה כ-700 אלף ליטר (נתונים ל-2011, מקור: צנובר (דצמבר 2012). רווחיות ענף רפת החלב בשנת 2011). בהשוואה לאיחוד האירופי (EU15), גם הרפתות במגזר המשפחתי גדולות יותר בממוצע מגודל הרפתות באיחוד האירופי.
¹⁰ לא בכל מדינות האיחוד האירופי מדווחים נתונים על עלות הייצור של מזון בחוות. במדינות אלה עלות המזון מייצור עצמי מבוססת על אומדן העלויות הישירות. **ככל הנראה סעיפים אחרים של העלויות כוללים עלויות הקשורות לייצור מזון עצמי, ובפועל עלויות המזון באיחוד האירופי גבוהות יותר מעלויות המזון המוצגות בתרשים מס' 5.**

ללא תמיכות תקציביות: רווח כלכלי שלילי לכ-80% מהרפתנים באיחוד האירופי

לסיכום, סך התמיכה של האיחוד האירופי בענף החלב (כולל תמיכה במחירים) ירד באופן משמעותי כתוצאה מהרפורמה כאשר חלק מהתמיכה במחירים הוחלפה על ידי תשלומים של תמיכות מנותקות. תרשים מס' 6 מראה בנוסף לתמיכות המיועדות באופן ישיר לענף החלב גם את התמיכות המנותקות בתרגום לליטר חלב. התרשים אינו כולל את ה-"תמיכות נוספות" בגובה של כ-9 אגורות לליטר (כגון תמיכה בהשקעות, או במסגרת תוכניות לפיתוח הכפר - ראה תרשים מס' 3). חלק קטן מהתמיכות הנוספות נכלל ב-"תמיכות תקציביות בענף החלב".

תרשים מס' 6: התמיכות בענף החלב באיחוד האירופי – בתוספת תמיכות מנותקות בתרגום לליטר חלב



הערות: כולל את כל מדינות האיחוד האירופי, התמיכות המנותקות לשנים 2005, 2006, 2012 ו-2013 הן אומדן. **התרשים אינו כולל "תמיכות נוספות" בגובה של כ-9 אגורות לליטר** (כגון תמיכה בהשקעות, או במסגרת תוכניות לפיתוח הכפר - ראה תרשים מס' 3). חלק קטן מהתמיכות הנוספות נכלל ב-"תמיכות תקציביות בענף החלב". מקורות: OECD, ספטמבר 2014, FADN, פברואר 2014 לתמיכות המנותקות.

להתפתחות המחירים בשוק העולמי היה תפקיד חשוב בהצלחת הרפורמה: כתוצאה מעליית הביקוש למוצרי חלב בשוק העולמי עלו מחירי החלב. לכן, למרות הצמצום המשמעותי בתמיכה במחירים (בעקבות הגדלת מכסות הייצור והקטנת מחירי ההתערבות) לא ירדו מחירי החלב באיחוד האירופי באופן משמעותי (ראה תרשים מס' 2) ואף עלו במונחי אירו בשנים האחרונות. מחירי החלב אינם מכסים את כל עלויות הייצור של החלב אצל מגדלים רבים באיחוד האירופי: לפי נתוני ה-FADN למדינות ה-EU15 **הרווח הכלכלי מייצור חלב¹¹ שלילי עבור 78% מהרפתות המייצגות 64% מייצור החלב**. רפתות אלה נעזרות בתמיכות הישירות המנותקות כדי להמשיך ולייצר חלב. חשיבות התמיכות לקיום משקי החלב באיחוד האירופי גם עולה מנתוני הרווחיות הכלל-משקיות: **תשלומי התמיכות המנותקות והתמיכות הנוספות מהווים כ-40% עד 50% מהיתרה של המשקים המתמחים בייצור חלב (EU15) לגורמי הייצור קרקע, עבודה והון, ומעל 60% מהיתרה לעבודה עצמית, קרקע והון של בעל המשק¹²**.

¹¹ אחרי הפחתת עבודה עצמית ותמורה על הון עצמי.

¹² היתרה לקרקע, עבודה והון (Farm Net Value Added) מחושבת כסך ערך הייצור של החווה בתוספת תמיכות פחות מיסים, פחות עלויות תפעול ישירות וכלליות, ופחות פחת. כאשר מפחיתים בנוסף את עלות העבודה השכירה, דמי שכירות קרקע ותשלומי ריבית מתקבל היתרה לעבודה עצמית, קרקע והון של בעל החווה (Farm Net Income).



למרות תשלומי התמיכות המנותקות ומחירי החלב הגבוהים יחסית בשוק העולמי עבר ענף החלב באיחוד האירופי שינוי מבני משמעותי בשנים האחרונות. מספר הרפתות ירד בשנים 2004 עד 2011 ב-20% לכ-295 אלף רפתות (EU15).¹³ באותה תקופה עלה ייצור החלב הממוצע לרפת ב-37%, בעיקר כתוצאה מעלייה במספר הפרות (+24%) אך גם בגלל שיפור של התפוקה הממוצעת לפרה (+11%). סך ייצור החלב במדינות האיחוד האירופי הוותיקות עלה בתקופה זו ב-10%. לא צפוי שהביטול המוחלט של מכסות הייצור באיחוד האירופי בשנת 2015 יגרום לשינויים משמעותיים כי ברוב המדינות המכסות כבר היום אינן מגבילות את הייצור.

מסקנות חשובות נוספות מהניתוח:

✓ **סך עלויות הייצור לחלב בישראל אינן גבוהות באופן משמעותי מעלויות הייצור באיחוד האירופי (EU15):**

2.11 ₪ לליטר בהשוואה ל-2.02 ₪ (ללא עלויות / ניכוי הכנסות מייצור של מוצרים נלווים). עלויות ההזנה בישראל יותר מכפולות מהעלויות באיחוד האירופי בעקבות הצורך לרכוש מזון מיובא והעדר שטחי מרעה. מרבית העלויות האחרות נמוכות יותר.

✓ **מחירי החלב הגולמי באיחוד האירופי (EU15) נמוכים בשנים האחרונות בכ-20 עד 40 אגורות לליטר ממחיר**

המטרה בישראל. אולם, הרפתנים באיחוד האירופי נהנים מתמיכות תקציביות "מנותקות" המגיעות לכ-22 אגורות בתרגום לליטר חלב, ומתמיכות נוספות למטרות שונות (כגון השקעות, תמיכות במסגרת תוכניות לפיתוח הכפר) של כ-9 אגורות בתרגום לליטר חלב. **התמורה לליטר חלב באיחוד האירופי כולל תמיכות אלה דומה למחיר החלב בישראל.**

¹³ כולל רק את החוות המתמחות בייצור חלב. חוות אלה מייצרות כ-95% מסך החלב ב-EU15.