



הפורום לתזונה בת קיימא - נייר מדיניות

רפורמת הפטם - סקירת שוק הפטם והצעה למדיניות

מוגש לוועדת הכלכלה של הכנסת ה-20

מחברים:

אלון שפון - MSc במדעי הסביבה, חוקר מזון מן החי.
דורית אדלר - דוקטורנטית לבריאות הציבור, האוניברסיטה העברית, ודיאטנית ראשית למועצה הישראלית לבטחון תזונתי.
טל חייקין - דיאטנית קלינית, Master in Applied Nutrition
ד"ר מורן בלושטיין - PhD בכלכלה, LLB במשפטים, מרצה באוניברסיטת טקסס-דאלאס.
עופר מנדלסון - MSc בחקלאות, אגרואקולוג, אוניברסיטת תל אביב.

תקציר

בשוק הפטם בישראל קיים עיוות מבני - כושר יצור שעולה באופן ניכר על הביקוש. עודפי ההיצע בשוק הפטם החל משנת 2010, וירידות חדות במחיר הפטם, הובילו ליישום הסדר המכסות בשנת 2012. בתנאי כשל שוק שבו כושר היצור גבוה באופן ניכר מן הביקוש, העליה בביקוש אינה מדביקה את העליה בהיצע לאחר שבשנים האחרונות הגיע שוק הפטם לרוויה עם רמות צריכה לנפש גבוהות ביותר של 42-43 ק"ג לשנה, רמות שהן חריגות גם בהשוואה עולמית (ישראל נמצאת במקום השני בעולם בצריכת בשר עוף לנפש ובמקום שביעי בעולם בצריכת בשר לנפש). ביטול התכנון בענף הפטם כפי שמציע משרד האוצר יוביל בטווח הקצר, בסבירות גבוהה, להמשך הגידול בעודפי ההיצע ולירידה במחירים, אשר תפגע בעקר במגדלים העצמאיים ותעודד עליה נוספת בצריכת עוף, שנצרך כבר היום ביתר. צריכה עודפת של עוף, תפגע בבריאות הציבור ותוביל לייקור עלויות הבריאות לציבור. צריכה עודפת גם תגביר את המפגעים הסביבתיים שמחצינה תעשיית העוף כבר היום על הציבור. בטווח הארוך, העדר תכנון יגרום לתנודתיות בהיצע הפטם, ומכאן גם לתנודתיות גבוהה במחירים וגידול ברמת הסיכון לכל אורך שרשרת הייצור שיובילו לריכוזיות בשוק הפטם, ולצמצום התחרות.

תפיסת עולם כלכלית המתייחסת לתוצרת חקלאית כאילו היתה מוצר צריכה כמו חולצה או נעליים מובילה להיווצרות שווקים חקלאיים המונעים משיקולי יעילות כלכלית בלבד, ובמקביל פוגעת בחקלאים, בסביבה ובבריאות הציבור.

שוק המזון מצריך תכנון הוליסטי שלא מתייחס למוצר מזון מסוים אחד אלא לסל המזון כולו, ונותן מענה לאינטרסים ארוכי הטווח של החברה, ובפרט לאתגרים הבריאותיים והסביבתיים העומדים בפניה. רפורמה בשוק המזון צריכה להקפיד על: גיבוש ותמיכה בסל מזון בסיסי, בריא ובר קיימא, המבוסס על תוצרת מקומית במידת אפשר ומונגש לציבור הרחב; מדיניות מיסוי ותמרוץ המעודדת הגדלת היצור והצריכה של מזונות בריאים וברי קיימא, והפחתה בייצור ובצריכה של מזונות שאינם בריאים וברי קיימא; חינוך הציבור לצריכת סל מזון בריא ובר קיימא; וסיוע בהסבה של חקלאים לענפי חקלאות מזינים יותר וברי קיימא.

הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא הכולל מומחים מתחום האקדמיה בנושאי תזונה, סביבה וקיימות כמו גם אנשי מקצוע מובילים, שם לעצמו כמטרה לסייע במתן הכלים המדעים האוביקטיביים הטובים ביותר לכל מהלך שיתרום להשגת יעדים אלה. **אנו ממליצים על הקמת ועדת מומחים מקצועית שתכלול נציגי ממשלה, אקדמיה, גופים ציבוריים ומומחים נוספים, לצורך הגדרת יעדים ומדדים לקידום תזונה בת קיימא בישראל, שבמסגרתה ידונו גם יעדי שוק הפטם כחלק מראיה כוללת של החקלאות והמזון בישראל ולא כיעד כלכלי קצר טווח בלבד.** הפורום ישמח ללוות מקצועית מהלך שכזה.

רפורמת הפטם - סקירת שוק הפטם והצעה למדיניות

תעשיית הפטם בישראל - רקע

לאורך השנים חווה ענף הפטם בישראל תקופות שהציגו הבדלים משמעותיים ברמת המעורבות והניהול המרכזי בצד המחירים והכמויות. עד שנת 1994 עבד הענף תחת משטר של מכסות פרטניות ואף ניתנה סובסידיה לצריכת עופות קפואים. ב- 1994 בוטל התכנון בענף והוא נפתח לתחרות חופשית. מדיניות זו הובילה לשינוי מבני מואץ בתחום הייצור בלולים, ולהקמתם של לולי ענק. הענף עבר מהפך במהלכו נפלטו אלפי חקלאים מן הענף, והייצור התרכז בידי מספר מצומצם של חקלאים המגדלים עופות ביחידות ייצור גדולות. כ- 4,000 משקים פעלו בענף לפני הרפורמה, אך כיום פועלים בו פחות מ- 500 משקים במגזר השיתופי והמשפחתי כאחד. האינטנסיפיקציה של תהליך הייצור הובילה לירידה חדה במחיר העוף ולהגדלה מתמדת של כמויות הפטם המיוצרות. **בין שנת 2000 ל- 2012 גדל ייצור הפטם ב- 70%, גידול של 4.5% בממוצע לשנה, הרבה מעבר לגידול השנתי באוכלוסייה שעמד באותן שנים על 1.8% לשנה בממוצע.**

לייצור המוגבר ולירידה במחירי העוף היתה השפעה דרמטית על הרגלי הצריכה של ציבור הצרכנים בישראל: בשנת 1997 עמדה צריכת הפטם בישראל על 25.7 ק"ג לנפש בשנה, בתחילת שנות ה- 2000 נחצה לראשונה רף הצריכה של 30 ק"ג לנפש בשנה, ובשנת 2006 חצתה הצריכה את רף ה- 40 ק"ג לנפש בשנה, והגיעה לשיא של 43 ק"ג לנפש בשנת 2008. **מדובר בעלייה של כ- 65 אחוז בצריכה לנפש בתוך כעשור! עם זאת, החל משנת 2008 נפסקה מגמת העלייה בצריכה לנפש, והצריכה עומדת כיום על 42-43 ק"ג לנפש בשנה. עפ"י ארגון החקלאות והמזון של האו"ם, בשנת 2011 היתה ישראל שניה בעולם באספקה לנפש של בשר עוף (אחרי מדינת האיים הקריביים סיינט וינסנט), ושביעית בעולם באספקה לנפש של בשר בכלל (מקדימות אותה ניו זילנד, אוסטרליה, ארה"ב, אוסטריה, פולינזיה הצרפתית וברמודה).**

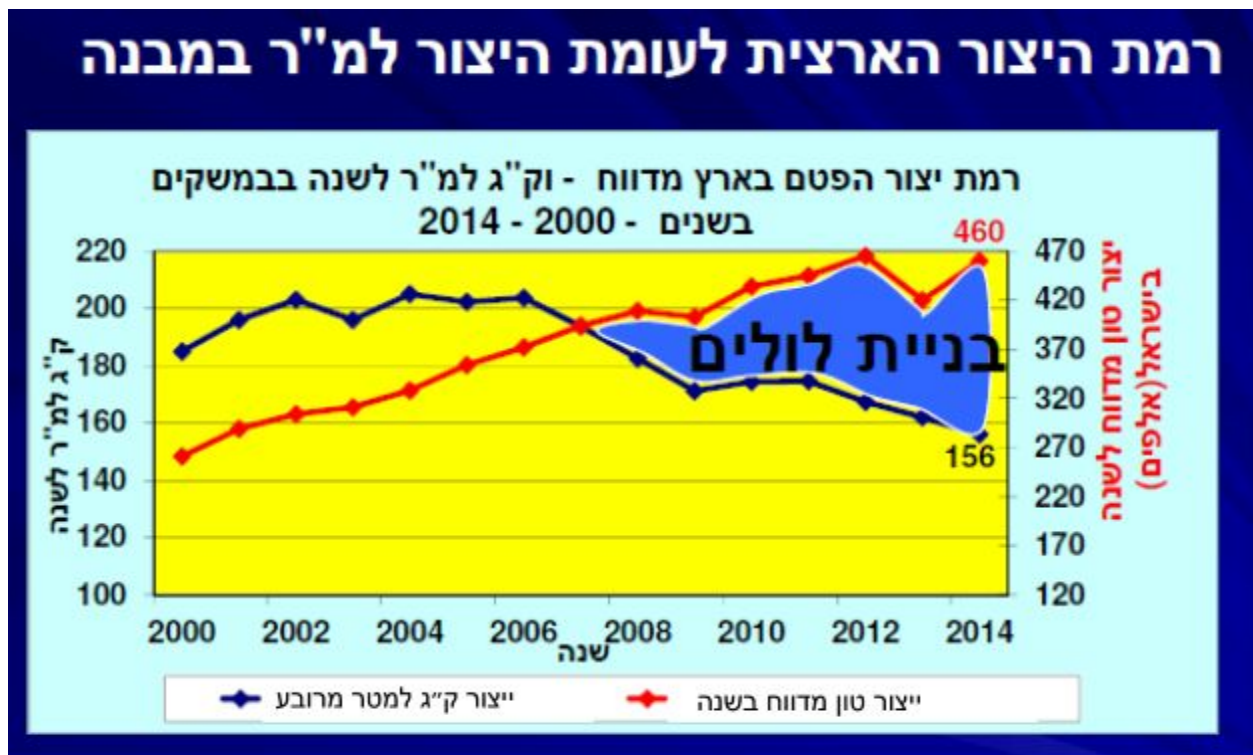
החזרה לתכנון - שנת 2012

בשנת 2012, בעקבות ירידות חדות במחירי העוף, יזמה המועצה לענף הלול הסדר לתיאום כמויות בין קבלני הרבייה בענף, והחלה ליישמו החל מאוגוסט 2012. על פי ההסדר, המועצה קובעת את מספר האפרוחים שכל קבלן רשאי לגדל, ואוכפת את הסדר התיאום באמצעות המשווקים בענף. משרד האוצר רואה בתיאום הכמויות בשוק הפטם "קרטל", שמטרתו להקטין את הצע הפטם במטרה להביא להאמרת מחירים. הרפורמה המוצעת על-ידי האוצר מבקשת לבטל את הסדר המכסות כחלק מחוק ההסדרים, ולאפשר לשוק להתנהל באופן חופשי.

האמנם קיים קרטל בשוק הפטם?

הנתונים מעלים כי בשוק הפטם בישראל קיים עיוות מבני - כושר יצור העולה באופן ניכר על הביקוש. כשל שוק זה הוא שהוביל לעודפי היצע גדולים החל משנת 2010, ולירידות חדות במחיר, אשר הובילו ליישום הסדר המכסות בשנת 2012.

עודפי ההיצע נוצרו בעקבות בנייה מאסיבית של לולים חדשים, אשר הגדילו באופן ניכר את פוטנציאל ייצור הפטם, מעבר לפוטנציאל הגידול בביקוש. בגרף שלהלן ניתן לראות שהחל משנת 2009 חלה ירידה בייצור למ"ר (כלומר ירידה בצפיפות הפטמים בלולים) במקביל להמשך עלייה בייצור הפטם. אנומליה זו מוסברת בהמשך בנייה של לולים חדשים.



אלא שהעליה בביקוש אינה מדביקה את העליה בהיצע משתי סיבות:

ראשית, שוק הפטם הגיע לרוויה לנוכח רמות צריכה לנפש גבוהות ביותר, רמות שהן חריגות גם בהשוואה עולמית. לכן לא סביר שלשוק הפטם יש פוטנציאל גדילה מעבר לגידול האוכלוסייה.

שנית, בשנים האחרונות מתפתחת בישראל מגמה של הפחתה בצריכת בשר, ובכלל זה בשר עוף. למשל, עפ"י סקר מכון פאגלס משנת 2014 שפורסם בגלובס, רבע מהישראלים הפחיתו בצריכת הבשר בשנה שקדמה לסקר, ו-13 אחוז ממי שאינם צמחונים שוקלים לסגל אורח חיים צמחוני או טבעוני.

למעשה, מגמות צריכת הבשר בישראל דומות לאלו שבעולם המערבי. כך למשל גם בארה"ב, צמח ענף הפטם בקצב מהיר של כ- 4.3% בשנה לאורך שנות ה-90 וה-2000, אך צמיחה זו נעצרה בשנת 2008. בשנת 2009 ושוב בשנת 2012 פחת ייצור הפטם בארה"ב, וייצור הפטם ב-2013 היה גבוה ב-1.1% בלבד מזה של 2008, וזאת למרות שענף הפטם בארה"ב פועל כל השנים הללו באופן חופשי וללא תכנון.

כלומר בניגוד לטענת האוצר, לא נראה כי קיים קרטל בשוק הפטם, שיוצר מחסור מכוון בעופות, אלא מדובר בהסדר מכסות שמטרתו מניעת היווצרות עודפי היצע גבוהים. יתר על כן, נראה כי גם תחת משטר המכסות הקיים כיום ישנם עודפי היצע משמעותיים בשוק הפטם. כלומר, הכמות המוצעת צריכה להיות אף נמוכה מזו השוררת בשוק. עודפי היצע אלו הם הגורמים לכך שרשתות שיווק נאלצות לבצע השמדות בשר המוניות לבשר פג תוקף, או למכור פטמים במחירי הפסד על מנת להפטר מן הסחורה. עוף טרי גם הפך זה מכבר ללוס לידר (loss leader) שהרשתות מוכרות במחיר הפסד, במטרה למשוך קונים נוספים לרשת.

ההשלכות המשוערות של הרפורמה המוצעת ע"י משרד האוצר

ענף הפטם בישראל, בדומה לארה"ב, מתאפיין בתאגידים המקיימים אינטגרציה אנכית, כלומר חולשים על כל שרשרת הייצור – משלב הרבייה ועד לשיווק, מגמה שהועצמה מאוד בעקבות הרפורמה של שנת 1994. עם זאת, בשונה מארה"ב שבה החקלאים הם הבעלים של המבנים וקשורים עם התאגיד בחוזי ייצור, בישראל ניתן לראות לא מעט דוגמאות בהן התאגידים הם גם הבעלים הישירים של הלולים, כשמאחורי תאגידים אלו עומדות בעיקר קבוצות שכוללות קבוצת מגדלים אזורית מהסקטור השיתופי. במקביל פועלים בענף גם מגדלים עצמאיים רבים, בעיקר משקים משפחתיים שעובדים על בסיס חוזי התקשרות עם התאגיד, ממשיכים לשמור על הניהול העצמאי של יחידות הייצור שלהם, ונושאים בסיכון הכספי של תהליך הייצור עצמו.

בתנאי כשל שוק שבו כושר הייצור גבוה באופן ניכר מן הביקוש, ביטול התכנון בענף הפטם יוביל בטווח הקצר, בסבירות גבוהה, להמשך הגידול בעודפי היצע ולירידה נוספת במחירים, אשר תפגע בעקר במגדלים העצמאיים. מגדלים אלו נמצאים בנחיתות ברורה מול המגדלים שקשורים בקשרי בעלות עם מפעלי העיבוד שכן בעוד שהתאגידים מסוגלים לספוג הפסדים בטווח הקצר, מגדלים עצמאיים יקרוסו ויפלטו ממעגל הייצור. מגדלים אלו יהיו גם הראשונים לסבול מביטולם של חוזים בשל הפסדים של מפעלי העיבוד.

בטווח הארוך, העדר תכנון יגרום לתנודתיות בהיצע הפטמים, ומכאן גם לתנודתיות גבוהה במחירים וגידול ברמת הסיכון. עליית הסיכון לכל אורך שרשרת הייצור תעודד יצירת יחידות עסקיות גדולות יותר, ותוביל לבליעה של חקלאים ומפעלי עיבוד ע"י גופים כלכליים גדולים. הדבר עשוי להוביל בטווח הארוך דווקא לעלייה בריכוזיות בשוק הפטם, ולצמצום התחרות, הפוך למטרה המוצהרת של הרפורמה המוצעת על ידי האוצר. יצוין, כי תהליך דומה התרחש בארה"ב, שם הובילה תחרות

חופשית ליצירת שוק ריכוזי שבו מספר מצומצם מאוד של תאגידים שולט בשוק הפטם באופן מוחלט. (לסקירה מפורטת על שוק הפטם בארה"ב ראו נספח למסמך זה).

הרפורמה בשוק הפטם בראי תזונה בת קיימא בישראל

יוקר המחיה נמצא על סדר היום הציבורי בישראל בשנים האחרונות. בין השנים 2005-2013 עלה מדד מחירי המזון (כולל ירקות ופירות) בשיעור ריאלי של 13.5%, ומדד הפירות והירקות עלה בשיעור ריאלי של 16.5%. מדובר בעליית מחירים משמעותית, המכבידה על הציבור ומרעה את מצבן של השכבות החלשות בפרט.

רפורמה להורדת מחירי המזון בישראל הינה לפיכך ראויה ואף נדרשת. עם זאת, הרפורמה הנדרשת היא לא כזו המונעת משיקולים קצרי טווח, אלא רפורמה הנותנת מענה לאתגרים ארוכי הטווח של החברה. למרבה הצער, הרפורמה המוצעת ע"י האוצר נכשלת בכך.

משרד האוצר מבקש לקדם תפיסת עולם כלכלית המתייחסת לתוצרת חקלאית כאילו היתה commodity כמו חולצה או נעליים. הרפורמות שמקדם האוצר לביטול התכנון בענף הפטם ובענפי חקלאות אחרים יובילו להיווצרותם של שווקים חקלאיים המונעים משיקולי יעילות כלכלית בלבד. את השלכותיה של מדיניות כזו ניתן לראות בארה"ב, בה כוחות השוק הובילו לשוק ריכוזי מאוד, המבוסס על מזונות מעובדים (ששולי הרווח ביצורם גבוהים במיוחד) ומזונות מהחי בעלי ערך תזונתי נחות, המחצין עלויות בריאותיות כבדות על מערכת הבריאות, ועלויות סביבתיות כבדות על ציבור משלמי המסים בכלל. בנוסף, המגמות שהתגבשו בשוק הפטם בישראל בין השנים 1994-2012, כשהרגולציה והמכסות הוסרו והובילו להגברת הריכוזיות, מדגימות את ההשלכות של הרפורמה הנוכחית שהאוצר מבקש לקדם.

הנסיון האמריקאי מלמד ששוק המזון מצריך תכנון. עם זאת, התכנון הנדרש בשוק המזון חייב להיות תכנון הוליסטי שלא מתייחס למוצר מזון מסוים אחד אלא לסל המזון כולו, ונותן מענה לאינטרסים ארוכי הטווח של החברה, ובפרט נותן מענה לאתגרים הבריאותיים והסביבתיים העומדים בפניה.

הרפורמה הנדרשת בשוק המזון היא רפורמה אשר:

1. מגבשת סל מזון בסיסי, בריא ובר קיימא, המבוסס על תוצרת מקומית במידת אפשר ומונגש לציבור הרחב;
2. מובילה מדיניות מיסוי המעודדת יצור וצריכה גבוהים יותר של מזונות בריאים וברי קיימא, ומעודדת הפחתה בייצור ובצריכה של מזונות שאינם בריאים וברי קיימא;
3. מחנכת את הציבור לצריכת סל מזון בריא ובר קיימא;
4. מסייעת בהסבה של חקלאים לענפי חקלאות מזינים יותר וברי קיימא.

מדיניות כזו יכולה להיות מקודמת רק במסגרת ועדה מוליטידיספלינרית, המשלבת מומחים מתחומי הכלכלה, הבריאות, החקלאות והסביבה.

התכנון הנדרש הוא כזה המבטיח את הגשמת היעדים הבאים:

בריאות - שיפור מפת התזונה הישראלית

סקרי תזונה של משרד הבריאות מציירים תמונה עגומה של מפת התזונה של הציבור בישראל. סקרים אלו מעלים כי התזונה של נשים וגברים בישראל חסרה מאוד בויטמינים ומינרלים רבים, סיבים תזונתיים וחומצות שומן לא רוויות, ומאידך, מספקת כמות עודפת של רכיבי תזונה הקשורים בתחלואה כרונית כמו שומן רווי, כולסטרול ומלח. סקרי התחלואה של משרד הבריאות מעלים תמונה דומה של אוכלוסיה בוגרת הלוקה בשיעורים גבוהים של מחלות הקשורות בדפוסי תזונה לקויים: עודף משקל והשמנת יתר, כולסטרול גבוה, בעיות לחץ דם, מחלות לב וסוכרת מסוג 2. **סקרים אלו מעידים על כך שמפת התזונה של הציבור בישראל לקויה וכוללת צריכה עודפת של מזונות מהחי, לרבות עופות ומוצרי עוף, ומזונות מעובדים (שחלקם מבוססים על בשר עוף), וצריכה נמוכה ולא מספקת של מזונות מלאים מהצומח.** בימים אלו מגבשת מחלקת התזונה של משרד הבריאות בראשות ד"ר רונית אנדלוולט מדיניות תזונה חדשה במטרה לחולל שינוי יסודי בפרופיל התזונה של האוכלוסיה בישראל, כדרך להלחם בתחלואה הכרונית. במרכז מדיניות זו תעמוד ההמלצה להגברת הצריכה של מזונות מלאים מהצומח, והפחתת הצריכה של מזון מהחי ומזון מעובד. מדיניות דומה ניתן לראות בהמלצות התזונה שפורסמו השנה על-ידי ממשלת ברזיל, הועדה המייעצת להנחיות התזונה האמריקאיות (DGAC 2015), האומות המאוחדות, וארגוני בריאות רבים.

הרפורמה המוצעת ע"י משרד האוצר מנוגדת למדיניות משרד הבריאות ותרע עוד יותר את פרופיל התזונה של הישראלי הממוצע שכן היא תעודד גידול נוסף בצריכת בשר עוף, אע"פ שהוא נצרך ביתר כבר היום, על חשבון צריכת מזונות מהצומח. על כן מדיניות בריאות ראויה צריכה להיות כזו שמצמצמת את צריכת העוף בתפריט ומגדילה את צריכתם של מזונות מן הצומח שמהווים חלופות ראויות ובריאות יותר לעוף - כמו למשל חמוס, אגוזים ועדשים שגידולם כלכלי בישראל.

בראיה רחבה יותר, הרפורמה שמקדם משרד האוצר תחצין עלויות כלכליות נוספות על מערכת הבריאות. משרד הבריאות העריך בשנת 2006 שהנזק הכספי שקשור במחלת ההשמנה ובמחלות הנלוות אליה לבדן מסתכם בכ-10 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כ-20% מכלל ההוצאות הלאומיות לבריאות לשנת 2006. בנוסף, מחלות כרוניות גורמות נזק כספי עקיף למשק הנובע מאובדן פריון בשוק העבודה בשל היעדרויות עובדים, ותמותה של אנשים בגילאי עבודה. לכן הרפורמה המוצגת ע"י האוצר כמהלך של הורדת מחירים ומאבק ביוקר המחיה, עשויה לעלות לציבור ביוקר, כי הציבור בכללו ישא בעלויות בריאות גבוהות יותר ובמחיר הפגיעה בפריון העבודה.

קיימות ובטחון תזונתי

ייצור הבשר הוא אחד מהסקטורים הפוגעים ביותר בסביבה הן ברמה העולמית והן ברמה המקומית. התערובת המשמשת לתזונת עופות בארץ מבוססת אמנם ברובה המכריע על גרעינים מיובאים, אך בראיה גלובלית אין להתעלם מהעובדה שגידולים אלה משפיעים על הסביבה בהיבט של זיהום אוויר, קרקע ומים באמצעות חומרי הדברה, דשנים וכו'. מאחר שגידול הפטם (ועופות בכלל) בישראל מבוסס רובו ככולו על יבוא גרעינים כמזון עופות, נוצרת בענף זה תלות מובנית ברציפות היבוא ומחירי דגנים בחו"ל, ונדרשת תחזוקה שוטפת של מלאים ומחסני חירום. מאחר שלמצב כזה השפעה מיידית על הביטחון התזונתי בישראל, הקטנת תלות זו או לפחות שליטה שוטפת בענף באמצעות תכנון הם רכיב משמעותי בביטחון המזון במדינה.

הפחתת שימוש באנטיביוטיקה

למרות היעדרם של נתונים כמותיים מדויקים בתחום זה, מוסכם שבמדינות רבות בעולם כמות האנטיביוטיקה שניתנת לבעלי חיים במשקים גדולה יותר מכמות האנטיביוטיקה שמשמשת לטיפול בבני-אדם. בארצות-הברית, שם נאספו בשנים האחרונות נתוני שיווק ומכירות מדויקים יחסית, הגיעה בשנת 2011 כמות התכשירים האנטימיקרוביאליים שנמכרו לשימוש בחיות משק לכ- 13,500 טון, לעומת 3,290 טון בלבד תכשירים אנטימיקרוביאליים שנמכרו לשימוש בבני-אדם. **מבין מוצרי המזון מהחי, בענף העופות השימוש באנטיביוטיקה הוא אינטנסיבי במיוחד.** כדי לייצר ק"ג בשר עוף למאכל נעשה כיום שימוש בכ- 148 מ"ג אנטיביוטיקה, לעומת 48 מ"ג בלבד לייצור ק"ג בשר בקר. אנטיביוטיקה ניתנת לעופות הן למניעה של מחלות האופייניות לתנאי הצפיפות והזוהמה במשקים המתועשים, והן כזרז גדילה - כלומר כתוספת המאפשרת לעופות לצבור יותר משקל בפחות זמן. השימוש באנטיביוטיקה בחקלאות משק החי כרוך ב- 3 סיכונים מרכזיים: אפשרות להמצאות שאריות של אנטיביוטיקה בעוף עצמו, התפזרות של האנטיביוטיקה באדמה, במים ובגידולים חקלאיים (למשל כתוצאה מפיזור לשלשת עופות כדשן) והתפתחות חיידקים עמידים לאנטיביוטיקה על גבי העופות עצמם והפצתם לכלל האוכלוסיה. **מחקר שערך משרד הבריאות השנה מצא שעופות הנמכרים ברשתות השיווק בישראל מכילים אחוז גבוה של חיידקים עמידים לתרופות שונות, כולל אחוזים ניכרים של עמידות למספר סוגי אנטיביוטיקה.** 7% מהעופות אף נמצאו כבעלי עמידות מסוג VRE (זן מסוכן במיוחד המכונה לעתים super bug עקב עמידותו לרוב סוגי האנטיביוטיקה בשימוש). מחקר זה מצטרף למחקרים רבים אחרים מרחבי העולם המוצאים קשר בין השימוש המופרז באנטיביוטיקה בתעשיות המזון מהחי ותעשיית העוף בפרט, לבין ההתפתחות המואצת של חיידקים עמידים לאנטיביוטיקה ברחבי העולם. בנוסף, מחקרים שבים ומאששים את המחיר הכלכלי העצום שמערכת הבריאות נושאת לאור התחלואה שמקורה בעמידות לאנטיביוטיקה.

עידוד חקלאות מקומית

מדיניות תזונתית ברת קיימא היא מדיניות המעודדת את האוכלוסייה לצריכת תוצרת מקומית במידת האפשר. מדיניות כזו מחזקת את החקלאות המקומית, ומגשימה אינטרסים לאומיים חיוניים נוספים כגון, פיתוח הפריפריה, פיתוח הכפר, ואבטחת מלאי מזון לעת מלחמה או משבר. כפי שצוין קודם, ענף העוף מגדיל את התלות של מדינת ישראל במדינות זרות בהיותו מבוסס על גרעינים מיובאים, והוא פוגע ביכולת לקדם מקורות תזונה אחרים המבוססים על גידול מקומי. קיום ענף פטם מנוהל ומווסת שאינו מבוסס על הגדלת היצע לצורך הורדת מחירים, יאפשר בחינה מעמיקה יותר של צרכי התזונה בישראל, ומעבר הדרגתי לפי הצורך של מגדלים לענפים אלטרנטיביים של חקלאות מקומית כלכלית התומכת בתזונה בת קיימא. תהליך כזה, בשילוב מתן תמריצים לחקלאים למעבר לענפי גידול מקומיים, יוכל להגדיל את עצמאות המזון של ישראל בד בבד עם העצמת הסקטור החקלאי בפרט.

המלצות

בבחינת צרכי התזונה בת הקיימא של ישראל, אנו ממליצים על המשך מדיניות התכנון בענף הפטם, תוך גיבוש מנגנון שיאפשר הקפדה על הפרמטרים הבאים:

1. בחינה ארוכת טווח של הביקוש והתאמת ההיצע אליו, ומניעת הצפה של השוק בתוצרת לצורך הורדת מחירים בטווח הקצר.
2. בניית תכנית ארוכת טווח של שילוב בשר הפטם בתזונה בריאה ומקיימת בישראל בשילוב משרד הבריאות וגורמים אחרים, והתאמת התכנון והניהול בשוק הפטם לתכנית זו.
3. בחינת התלות בגרעינים מיובאים עפ"י ההיצע הרצוי של בשר פטם, והמשך היערכות מתאימה שתאפשר אספקה שוטפת, יציבות מחירים ומוכנות לשעת חירום.
4. הגדרת יעדים בריאותיים וסביבתיים לשימוש באנטיביוטיקה וזיהום סביבה במסגרת שוק הפטם, ושילובם במערכת התכנון, ניהול וניטור של שוק זה.
5. בניית תכנית ארוכת טווח, כולל תמריצים מתאימים וסובסידיות ישירות, להסבת מגדלי עופות ומגדלים חדשים לגידולים שיאפשרו אספקה חליפית של תזונה בת קיימא לתושבי ישראל.

הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא הכולל מומחים מתחום האקדמיה בנושאי תזונה, סביבה וקיימות כמו גם אנשי מקצוע מובילים, שם לעצמו כמטרה לסייע במתן הכלים המדעים האוביקטיביים הטובים ביותר לכל מהלך שיתרום להשגת יעדים אלה. אנו ממליצים על הקמת ועדת מומחים מקצועית שתכלול נציגי ממשלה, אקדמיה, גופים ציבוריים ומומחים נוספים, לצורך הגדרת יעדים ומדדים לקידום תזונה בת קיימא בישראל, שבמסגרתה ידונו גם יעדי שוק הפטם כחלק מראיה כוללת של החקלאות והמזון בישראל ולא כיעד כלכלי קצר טווח בלבד. הפורום ישמח ללוות מקצועית מהלך שכזה.

נספח 1 - תעשיית הפטמים בארה"ב - סקירה

כתבה: דר' מורן בלושטיין

תעשיית הפטמים בארה"ב נשלטת ע"י מספר מצומצם של תאגידים. שלושת התאגידים הגדולים, Tyson, Pilgrim's, and Perdue מספקים כחצי מייצור העופות בארה"ב, ו-20 התאגידים המובילים מספקים 96% מן הייצור. כל תאגיד הוא אינטגרציה אנכית - כלומר תאגיד ששולט בכל שלב של שרשרת הייצור, ממכון התערובת, דרך המדגרה, ועד למשחטה ועיבוד הבשר.

כמעט 99% מן הפטמים בארה"ב, מיוצרים במסגרת חוזי ייצור - production contracts - שמסדירים את תנאי ההתקשרות בין החקלאי לבין התאגיד. על פי רב, התאגיד מספק אפרוחים, מזון, שירותים וטרינריים, תמיכה מקצועית, הובלה של אפרוחים מן המדגרה לחקלאי וממנו למשחטה, וכן את נהלי העבודה שהחקלאים נדרשים לעבוד לפיהם. מנגד, החקלאי מספק את המבנים, הציוד, מים וחשמל, כח האדם וניהול זבל העופות.

בתאוריה, שני הצדדים יכולים יכולים להפיק תועלת מן החוזה. החוזה מגן על החקלאי מפני תנודות במחיר העוף, או תנודות במחיר התשומות (בעקר מחיר המזון), אך בפועל מבנה התעשייה בענף העופות מאפשר לתאגידי העוף לקבוע תנאי חוזה נצלניים תוך החצנת עלויות וסיכון על החקלאים ועל הסביבה. בדרך זו חוזי הייצור מאפשרים לתאגידי העוף לחבר את מגדלי העופות לשרשרת האספקה ולהכתיב את תהליך הייצור ללא השקעה במתקנים, ותוך החצנת הסיכון ההוני על החקלאים.

בחוזים אלו המגדל נוטל את הסיכונים הקשורים במבנה ובציוד. המגדלים נדרשים להשקעה משמעותית בהקמת הלולים ורכישת הציוד הנדרש. לול ממוצע מכיל ארבעה מבנים, והקמתו מוערכת בכמיליון דולר. ברגע שהמגדל בצע את ההשקעה, כושר המיקוח שלו מוגבל באופן משמעותי. ענף העוף הוא ענף ריכוזי, והמספר המצומצם של תאגידים אנכיים מקטין מאוד את כושר המיקוח של החקלאי. יתר על כן, בניגוד לענפי ייצור אחרים, עופות חיים לא ניתן לשנע למרחקים ארוכים, שכן הם רגישים במיוחד לעקה (stress), וסובלים מאבדן משקל מהיר ותמותה גבוהה, ומכאן ששינועם אינו כלכלי. מסיבה זו שרשרת ייצור העופות - ממכון התערובת, דרך הלול ועד המשחטה נעשית באזור גיאוגרפי מצומצם. למגדל העופות יש מספר מצומצם של תאגידים איתם הוא יכול להתקשר באזור הגיאוגרפי שלו. עפ"י סקר של משרד החקלאות האמריקאי משנת 2011 21.7% מלולי החוזה נמצאים באזור עם תאגיד אחד בלבד. כלומר התאגיד הוא מונופסון (קונה יחיד) ולמגדלים כלל אין אלטרנטיבה במקרה שבו ההתקשרות עם התאגיד מסתיימת. בנוסף, חצי מן המגדלים נמצאים באזור שבו עד שני תאגידים. להעדר האלטרנטיבה השפעה משמעותית על התקבולים שמקבל המגדל - מגדלים באזורים שבהם תאגיד אחד בלבד מקבלים תגמול הנמוך ב- 7-8% בממוצע ממגדלים באזורים עם ארבעה או יותר תאגידים.

הואיל וההשקעה בלולים דורשת נטילת הלוואות ארוכות טווח, המגדל הופך לתלוי בתאגיד להחזר ההלוואה, מה שמותיר אותו פגיע לסיכון של סיום חוזה, שינויים בתנאי החוזה, ודרישות התאגיד. החוזים לרב כוללים מעט מאוד התחייבויות של התאגיד כלפי המגדל. עפ"י החוזה, המגדל הוא "קבלן" ולכן

התאגיד משוחרר מתשלומי ביטוח לאומי, הפרשות לפנסיה והטבות נוספות. כמו כן רב החוזים הם חוזי flock to flock - חוזים קצרי טווח, ל - 40 או 50 יום, משך הזמן שלוקח לגדל מדגדג אחד, והתאגיד אינו מחוייב למדגרים עתידיים. גם כאשר החוזים הם ארוכים יותר (בן שנה ל - 5 שנים) אין בהם התחייבות של התאגיד למספר מסויים של מדגרים או למספר מסויים של עופות במהלך השנה. פגיעותם של החקלאים גדלה באופן ניכר בעשור האחרון. החל משנות ה - 80 ועד אמצע שנות ה - 2000 צמח ענף הפטמים בקצב מהיר - 4.3% בממוצע לשנה. הצמיחה המהירה הפחיתה את הסיכון, כי החקלאים יכלו לצפות לקבל מדגרים לגידול על בסיס קבוע, ולקבל מדגרים גדולים יותר כשהשקיעו בהרחבת הלולים. אלא שנראה כי שוק הפטמים בארה"ב הגיע לרוויה ומיצוי - בשנת 2009 ושוב בשנת 2012 פחת הייצור, וייצור הפטמים ב - 2013 היה גבוה ב- 1.1% בלבד מזה של 2008. בתנאים של שוק בסטגנציה או בירידה, הסיכון באי חידוש חוזה, או בהעברה בלתי סדירה של עופות גדל, והחקלאים נמצאים בסיכון הולך וגדל שלא יוכלו לעמוד בהחזר ההלוואות. לפיכך, אין זה מפתיע, שבהשוואה לענפי חקלאות אחרים, לחקלאי עופות גם שיעורים חריגים של חדלות פירעון.

בנוסף, התאגידים דורשים מפעם לפעם השקעות נוספות ושיפורים בציוד ובמבנה הכרוכים בהשקעה נוספת שלא נצפתה מראש ע"י החקלאי בעת נטילת ההלוואה. כמו כן, לכל תאגיד דרישות מבניות ספציפיות, ולכן ברגע שמגדל השקיע בהתאמת המבנה שלו לדרישות הספציפיות של תאגיד מסויים, הוא יתקשה להתקשר עם תאגיד אחר גם אם קיים כזה באזור הגיאוגרפי שלו, כי פירוש הדבר הוא השקעה נוספת בשינוי המבנים.

החקלאים אינם יודעים מהו התשלום שיקבלו בעבור העופות, שכן רק לעתים נדירות קובעים החוזים עמלות בסכום קבוע עפ"י משקל עופות חיים. במקום זאת, העמלות מבוססות על הביצועים היחסיים של המגדל בהשוואה למגדלים אחרים שמספקים תרנגולות לתאגיד העופות באותו הזמן. שיטת שכר זו נקראת "שיטת הטורניר" כי כמו טורניר גולף או טניס מקצועי, רווחים של משתתף אינם תלויים בביצועים מוחלטים, אלא בביצועיו ביחס למתחרים אחרים בטורניר. עבור כל מגדל, התאגיד מודד את העלות הממוצעת של התשומות שניתנו למגדל וכמה ק"ג עופות חיים קבלו בתמורה. המגדלים המובילים יקבלו פרמיה נוספת על התשלום הבסיסי, ואילו המגדלים החלשים ישלמו קנס שינוכה מן התשלום הבסיסי. חקלאים מכנים את השיטה שיטת "הלוטו" או "הגלדיטור", כי בשונה מטורניר, כאן מדובר בתחרות שהיא שרירותית בחלקה, שכן שני הפרמטרים המרכזיים הקובעים את הביצועים של המגדל - איכות העופות ואיכות ההזנה - כלל לא מצויים בשליטת המגדלים. כלומר, למרות שבתיאוריה נועד החוזה להגן על החקלאי מפני תנודתיות במחיר העופות, בפועל ההתאמות (משטר הפרמיות והקנסות) יוצרות תנודתיות גבוהה במחיר שמקבל החקלאי. למשל, בשנת 2011, התשלום הממוצע למגדל היה 5.55 סנט לפאונד עוף חי. אך השונוט מסביב לממוצע גבוהה מאוד - עשרים אחוזים מהמגדלים הרוויחו יותר מ 6.33 סנט לפאונד, ו - 10 אחוזים הרוויחו יותר מ 7.02 סנט לפאונד. בקצה השני של הספקטרום, 20 אחוזים מהמגדלים הרוויחו פחות מ 4.77 סנט לפאונד, ו - 10 אחוזים הרוויחו פחות מ 4.32 סנט לפאונד עוף חי.

בעוד שהעופות החיים הם בבעלות התאגיד, העופות שמתו במהלך הגידול בלול הם בבעלות המגדל. באופן דומה, בעוד התאגיד הוא הבעלים של המזון שמסופק לעופות, המגדל הוא הבעלים של זבל העופות (תערובת הצואה, השתן ומצע הגידול). ככלל, התאגיד אינו משתתף בעלויות הטיפול בפגרים או

בזבל, ואינו נושא באחריות המשפטית לזהום סביבתי שעשוי להגרם מהם. המגדל הוא שאחראי להקמת תשתיות לאחסון הזבל והפגרים והטיפול בהם. עפ"י נתוני משרד החקלאות, כל עוף מייצר בממוצע 5 ק"ג זבל במהלך גידולו (7 שבועות). לעתים המגדלים יכולים למכור את הזבל כדשן, אלא שבשל היקף הייצור התעשייתי של העופות, היצע הזבל עולה באופן ניכר על הביקוש לדשנים, ולכן הזבל לרב אינו משאב, אלא נטל כלכלי בעל פוטנציאל לזיהום סביבתי. טיפול כושל בפגרים ובזבל עלול לגרום למפגעים סביבתיים קשים, החל מריחות והפצת מחלות, ועד לזיהום קרקע ומקורות מים. מי שבסופו של דבר משלם על הנזקים הסביבתיים האלו הוא ציבור משלמי המסים (שנושא למשל בעלויות ניקוי מקורות מים או קרקע מזוהמים). **בדרך זו מחצינים תאגידי העוף עלויות כלכליות גבוהות גם על כלל ציבור משלמי המסים.**

למרות ההשקעה הגבוהה בלולים, רק מגדלים מעטים מצליחים להתפרנס מגידול פטמים באופן בלעדי, ועיקר ההכנסה של משקי בית העוסקים בגידול פטמים אינו מחקלאות. למשל, בשנת 2008 היתה ההכנסה הממוצעת למשק הבית מגידול פטמים \$14,890 בהשוואה להכנסה שלא מפטמים בסך \$49,890, כלומר בממוצע רק 23% מהכנסת משקי בית העוסקים בגידול פטמים היא מחקלאות. לצורך השוואה, בקרב מגדלי חזירים מהווה החקלאות 64 אחוז מהכנסת משק הבית. מחקר שנערך ע"י משרד החקלאות וה - National Contract Poultry Growers Association, בשנת 2001 **מצא ש - 71 אחוז מן החקלאים שגידול עופות הוא מקור ההכנסה היחיד שלהם חיים מתחת לקו העוני.**

U.S. broiler and hog operations with production contracts, 2008

Item	Broilers	Hog finishing
Farm operations		
Median head removed	380,000	6,000
Weighted by production	682,200	15,600
Acres operated (mean)	209	666
Cropland acres (mean)	91	590
Percent with no cropland	44	8
Farm financial measures (\$)		
Gross cash farm income	198,011	623,379
Production contract income	147,850	114,947
Farm household income (\$)		
Mean total household income	64,179	116,584
Mean off-farm income	49,289	42,353
25th percentile, household income	9,793	33,082
50th percentile, household income	53,487	74,542
75th percentile, household income	93,995	176,906

Source: USDA, Economic Research Service using data from USDA's Agricultural Resource Management Survey, 2008, all versions.

מגדלי פטמים אינם עניים בהכרח. למשל, בשנת 2008 היתה ההכנסה הממוצעת של משק בית שעוסק בגידול פטמים נמוכה רק בכ - 7 אחוז מן ההכנסה הממוצעת למשק בית בארה"ב (\$68,424 באוכלוסיה הכללית לעומת \$64,179 בקרב משקי בית שמגדלים פטמים), אך ההתמקדות במוצע מטשטשת את אחת הבעיות המרכזיות בענף הפטמים - שונות הכנסה קיצונית, הגבוהה באופן ניכר משונות השכר באוכלוסיה הכללית: לרבע ממשקי הבית שמגדלים פטמים הכנסה שנתית הנמוכה מ - \$9,793 (נתוני 2008). זאת ועוד עפ"י משרד החקלאות - רבע ממגדלי הפטמים סובלים מהכנסה נטו שלילית מחקלאות. סטטיסטיקה זו מאוששת גם במחקר של ה - Alabama Farm Business Association שמצא שהתשואה נטו עבור מגדל פטמים ממוצע באלבמה היתה שלילית 10 מתוך 15 שנים בין 1995-2009.

עלויות חברתיות של ייצור פטמים בארה"ב

תאגידי העוף מחצינים עלויות כלכליות לא רק על החקלאים, אלא גם על כלל ציבור משלמי המסים. תעשיית הפטמים בארה"ב מתאפשרת הודות לסבסוד ציבורי נדיב לכל אורך שרשרת הייצור. הסבסוד נעשה באופנים רבים. בין היתר:

מתן ערבויות פדרליות להלוואות שנטלים מגדלי העופות לבניית לולים עפ"י דרישות התאגיד. יצוין, שהודות לערבויות אלו המכסות עד 95 אחוז מגובה ההלוואה, הסיכון למוסדות הפיננסיים המלווים את הכספים הוא מינימלי, ולכן יש להם תמריץ לאשר גם הלוואות בעלות התכנות כלכלית נמוכה. מנגד, חקלאים רואים לעתים קרובות באישור ההלוואה ע"י המוסד פיננסי הוכחה לכך שלהשקעה בסיס כלכלי מוצק, ולכן מפתחים ציפיות שגויות באשר לרווחים העתידיים מן ההשקעה.

מימון של משרד החקלאות או של הסוכנות להגנת הסביבה לבניית מתקנים לטיפול בזבל העופות ובפגרים ומתן סובסידיות לטיפול בהם.

תמיכות חילוץ לתעשיית העופות כאשר הביקושים יורדים או במקרים שמפעלי עיבוד פושטים רגל.

הטבות מס למשחטות ומפעלי עיבוד, אע"פ שהעבודות שמפעלים אלו מציעים הן בעקר עבודות בשכר נמוך עם תחלופת עובדים גבוהה.

בנוסף, תעשיית העופות מחצינה עלויות על ציבור משלמי המיסים במקרים של פגיעה סביבתית. עלויות הניקוי נופלות בעקרון על הציבור.

כמו כן, הציבור הוא זה שנושא בעלויות הבריאות כתוצאה מהתפתחות חיידקים עמידים לאנטיביוטיקה בשל השימוש העודף באנטיביוטיקה בלולי העופות, וכן בשל הנזקים הבריאותיים הנגרמים מצריכה עודפת של בשר עוף.

נסיונות כושלים לרפורמה

כיום אין מסגרת חוקית שמגינה על המגדלים מפני התנהגות מונופוליסטית, אנטי-תחרותית ונצלנית של תאגידי הבשר. החוק הפדרלי המרכזי שנועד לספק הגנה כזו לחקלאים הוא ה - Packers and Stockyards Act שנחקק בשנת 1921. אלא שבהעדר תקנות, החוק נותר אות מתה בספר החוקים. כדי לשנות את המצב, דרש חוק המשק (Farm Bill) של שנת 2008 ממשרד החקלאות לכתוב את התקנות עפ"י החוק. משרד החקלאות פרסם את הצעת נוסח התקנות המוצע בשנת 2010, אך תאגידי הבשר מנצלים מאז את כוחם בקונגרס כדי למנוע ממשרד החקלאות להשלים את חקיקת התקנות. בלחץ תאגידי הבשר, מוכנס מידי שנה תיקון לחוק התקציב (Annual Appropriations Bill) אשר מונע

ממשרד החקלאות להשלים את כתיבת התקנות (התיקונים שהוכנסו בלחץ התעשייה ידועים יותר בשם הפופולרי - "GIPSA riders").

בין ההגנות שניסח משרד החקלאות אך כניסתן לתוקף נמנעה ע"י ה-GIPSA riders:

1. איסור על התאגיד להתנקם בחקלאי שמתלונן על יחס לא הוגן או מתאגד (חקלאים טוענים שתאגידי הבשר נוקמים במגדלים ע"י כך שהם מבטלים חוזים, דוחים משלוחים, פוגעים בעמלות, או שולחים למגדלים עופות קטנים או חולים או מזון באיכות נמוכה),
2. תיקון העיוותים בשיטת העמלות והגברת השקיפות בחישוב העמלות שמשולמות למגדלים.
3. חיוב תאגידי לחשוף דוגמאות של חוזים (המצב כיום הוא שחקלאים רבים כלל לא רואים את החוזה לפני שהם נדרשים לחתום עליו. דוגמאות פומביות של חוזים יאפשרו להם להבין טוב יותר את החוזים הקיימים בשוק, לקבל יעוץ משפטי טוב יותר, ולהבין אם הדרישות שמוצעות להם חריגות).

במסגרת ה-GIPSA riders הצליחו תאגידי הבשר גם להביא לביטולן של מעט התקנות שכבר אושרו. החשבה שבהן היא התקנה שדרשה חובת מתן הודעה מוקדמת של 90 יום לפני הפסקה של משלוחי אפרוחים, כך שהמצב כיום הוא שלמרות השקעות עתק של המגדל, יכולים תאגידי העוף להפסיק את משלוחי האפרוחים בכל עת.

לסיכום

שוק הפטמים בארה"ב אינו שוק תחרותי. מדובר בשוק ריכוזי הנשלט ע"י מספר מצומצם של תאגידי אשר פועלים כאינטגרציות אנכיות ושולטים בשוק באופן מוחלט. תאגידי אלו ממקסמים רווחים ע"י ניצול כוחם המונופוליסטי והחצנת העלויות על המגדלים ועל ציבור משלמי המסים כולו. המבנה הריכוזי וכוחם הפוליטי של תאגידי הבשר מונעים את ישומן של רפורמות חיוניות להבטחת תחרות הוגנת בשוק הפטם.

מקורות

1. Hoppe 2014 Structure and Finances of U.S. Farms: Family Farm Report, EIB-132, Economic Research Service, USDA.
<http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economic-information-bulletin/eib132.aspx>
2. MacDonald & Korb 2011. Agricultural Contracting Update: Contracts in 2008. EIB-72. Economic Research Service, USDA.
<http://www.ers.usda.gov/media/104365/eib72.pdf>
3. MacDonald 2014. Technology, Organization, and Financial Performance in U.S. Broiler Production, EIB-126, Economic Research Service, USDA.
<http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economic-information-bulletin/eib126.aspx>
4. MacDonald 2014. Financial Risks and Incomes in Contract Broiler Production. Economic Research Service, USDA.
<http://www.ers.usda.gov/amber-waves/2014-august/financial-risks-and-incomes-in-contract-broiler-production.aspx#.VhyCsPIVikq>
5. MacDonald & Key 2012. Market Power in Poultry Production Contracting? Evidence from a Farm Survey. *Journal of Agriculture and Applied Economics* 44.4(Nov. 2012): 477-490.
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/137136/2/jaae562.pdf>
6. MacDonald 2008. The Economic Organization of U.S. Broiler Production Economic Research Service, USDA.
http://www.ers.usda.gov/media/205671/eib38_1_.pdf
7. The Pew Charitable Trusts, 2013. The Business of Broilers - Hidden Costs of Putting a Chicken on Every Grill
<http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/peg/publications/report/businessofbroilersreportthepewcharitabletrustspdf.pdf>
8. Taylor & Domina, 2010. Restoring Economic Health to Contract Poultry Production
<http://www.dominalaw.com/documents/Restoring-Economic-Health-to-Contract-Poultry-Production.pdf>
9. Harris, Johnson, Dillard, Williams & Dubman, 2009. The Debt Finance Landscape for U.S. Farming and Farm Businesses. / AIS-87 Economic Research Service, USDA <http://www.ers.usda.gov/media/153616/ais87.pdf>
10. The Rural Advancement Foundation International website at:
<http://rafiusa.org/blog/deep-losses-suffered-by-sustainable-ag-the-2015-cromnibus/>
11. National Sustainable Agriculture Coalition website at:
<http://sustainableagriculture.net/blog/what-is-the-gipsa-rider/>