

10/08/2021

-מבלי לפגוע בזכויות-

לכבוד :

מר אביגדור ליברמן, שר האוצר sar@mof.gov.il
משרד האוצר pniot@mof.gov.il

מר עודד פורר, שר החקלאות Sarmoag@moag.gov.il
משרד החקלאות moked.sherut@moag.gov.il

מר ניצן הורוביץ, שר הבריאות Sarmoag@moag.gov.il
משרד הבריאות call.habriut@moh.health.gov.il

גב תמר זנדברג, השרה להגנת הסביבה sara@svivs.gov.il
המשרד להגנת הסביבה pniot@sviva.gov.il

ח"כ אלכס קושניר, יו"ר ועדת הכספים akushnir@knesset.gov.il
ועדת הכספים vksafim@knesset.gov.il

ח"כ מיכאל מרדכי- ביטון, יו"ר ועדת הכלכלה mbiton@knesset.gov.il
ועדת הכלכלה vkalkala@knesset.gov.il

מר' עומר קפילוטו ראש צוות מינים פולשים ביחידה הסביבתית של רשות הטבע והגנים omerk@npa.org.il

א.ג.נ.,

הנדון: התכנית להגברת התחרות בחקלאות - התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022

בשם מרשנו, ארגון מגדלי הפירות – אגודה חקלאית ארצית שיתופית בע"מ (להלן: "הארגון"), הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

בפתח הדברים מרשנו מביע את התנגדותו הנחרצת לתכנית שבנדון - התכנית להגברת התחרות בחקלאות המוצעת בטיטוט הצעות החלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022 (להלן: "התכנית"/"הרפורמה") אשר תמיט כליון על מגדלי הפירות בישראל ועל ענף החקלאות בכלל ותפגע בזכויות היסוד של החקלאים באופן בלתי הפיך. במיוחד אך לא רק, מתנגד מרשנו לסעיף 22נו – 22צג בתכנית.

כידוע, ענף גידולי הפירות הינו ענף המצוי ברובו המכריע בישווי קו עימות בצמוד לגבולות המדינה ומרוחק מאיזורי תעסוקה. הענף מתקשה לשרוד וסובל מקשיים רבים ובהם: עלויות היצור הגבוהות, פערי הכוחות ההולכים וגדלים בין החקלאים לבין הקמעונאים, הפשיעה החקלאית, היבוא הקיים וכיו"ב ובמצב זה מתן אפשרות ליבוא פירות ללא מכסים וללא מכסות יגרום לכריתת

מטה לחמם של מגדלי הפירות בישראל, על כל המשתמע מכך. בנוסף, מתנגד מרשנו לתיקונים בתחום הגנת הצומח כפי המוצעים בסעיפים 1-5 לתכנית.

העתק התכנית רצ"ב כנספח למסמך זה, מסומן 1.

הפגיעה בהליך הדמוקרטי

1. השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים לצורך עשיית שינוי מבני עמוק, מהותי וכה מרחיק לכת בחקלאות, אינו סביר, אינו ראוי ופוגע קשות בזכויות היסוד של מגדלי הפירות בישראל ושל החקלאים בכללותם.
2. ריבוי הנושאים שנכללים במסגרת חוק ההסדרים, מורכבותם וקוצר הזמן שבין הפצת התכנית לבין אישורה אינו מאפשר קיים דיון מעמיק, מקצועי ופרטני בטרם מועד הדיון בממשלה ואף בטרם הדיונים בועדות הכנסת ובכך למעשה נמנעת הצגה של עמדות מקצועיות ומהותיות, לרבות עמדותיהם של המגדלים ואנשי המקצוע, אשר ראוי שיישקלו בידי מקבלי ההחלטות.
3. הואיל ואין צורך דחוף ומיידי בביצוע הרפורמה לא היה מקום לכלול אותה במסגרת חוק ההסדרים ולהטילה על המגזר החקלאי כרעם ביום בהיר, והכללתה בחוק זה מחזקת את המסקנה כי ממשלת ישראל מעוניינת למנוע דיון מעמיק בכנסת ברפורמה המוצעת.

העדר תשתית מקצועית ועובדתית להפחתת המכסים המוצעת

הפחתת המכסים נוגדת את מסקנותיו של דוח קדמי ודוח ועדת טרכטנברג עליהם מתיימרת התכנית להתבסס

4. במבוא לתכנית צוין כי התכנית הינה, בין היתר, בהמשך להחלטה מס' 3756 מיום 09.10.2011 שעניינה אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי – חברתי (דו"ח "ועדת טרכטנברג") ולהחלטה מס' 5176 מיום 21.10.2012 שעניינה יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי).
5. ואולם, כפי שיפורט להלן, בניגוד לתכנית שהוצגה לאישור הממשלה ונידונה עתה בועדות הכנסת, מסקנותיהם של דוח ועדת טרכטנברג ודוח קדמי, אשר הינם הגורם המקצועי שבחן את סוגיית יוקר המחיה, אינן עולות בקנה אחד ואף מנוגדות להצעה להפחתת המכסים הרוחבית והגורפת על כל הפירות והירקות, כפי שהיא מפורטת בסעיף 22 לפרק החקלאות בתכנית.
6. בדו"ח ועדת טרכטנברג (עמ' 98) נאמר לעניין המכס כדלקמן: "מכס מהווה אחד הכלים העיקריים להגנה על היצור המקומי. עם זאת, שימוש מוגבר במכס לכשעצמו לא רק שפוגע בתחרותיות, אלא אף יוצר סכנה להפרת האיזון בין ההגנה על הייצור המקומי לבין ניוונו או עידוד חוסר יעילות. לכן, השיקולים בהטלת מכס או הסרתו מחייבים את בחינת האיזון בין רצון להגן על התעשייה המקומית, לבין הרצון ליעל את הקצאת המקורות ולהגביר את התחרותיות במשק, ולהקטין את העלויות הישירות והעקיפות בגין מיסי יבוא גבוהים על מוצרים שונים (להרחבה בנושא זה ראו פרק התחרותיות). הוועדה תומכת בצעדים הננקטים בועדות השונות

אשר חותרים להמשך תהליך החשיפה על כלל מוצרי התעשייה באמצעות הפחתת מכסים מדורגת וביטולם בהתאם להמלצות שיתקבלו"

7. בעמ' 105 לדוח ועדת טרכטנברג, בטבלה המסכמת את צעד המדיניות המומלץ, נקבע לעניין הפחתת מכסים כי "הפחתה במסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות וועדת קדמי וצוות התחרותיות של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי".

העתק עמודים רלוונטיים בדו"ח ועדת טרכטנברג, רצ"ב כנספח למסמך זה, מסומן 2.

8. מהאמור עולה כי בכל הנוגע להפחתת מכסים, הפנה דו"ח ועדת טרכטנברג להמלצות של וועדת קדמי, מתוך הבנה והכרה בכך שהסרת מכסים מחייבת את בחינת האיזון בין הרצון להגביר את התחרותיות במשק לבין ההגנה על היצור המקומי.

9. ועדת קדמי הינה ועדה מקצועית בין משרדית אשר הוקמה לצורך בדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון ובראשה עמד מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מר שרון קדמי, וחבריה מנו נציגים מכל משרדי הממשלה הרלבנטיים ובהם נציגים ממשרדי האוצר, הבריאות והחקלאות.

10. מעיון בדוח קדמי עולה כי המלצות הצוות להפחתת המכסים במוצרים חקלאיים ומזון תעשייתי (המפורטות עמ' 13-15 לדוח) הינן בעיקרן כמפורט בעמ' 13 לדוח:

"הצוות בחן את הנושא ארוכות, וכן קיים מפגשים לשמיעת עמדותיהם של הנציגים השונים בשרשרת הערך. חברי הצוות ראו לנגד עיניהם בדיונים הרבים שהוקדשו לנושא את כל השיקולים הנלווים להורדת מכסים- תועלות חיצוניות בתחום החקלאות, שיקולים הנוגעים להסכמי סחר, ושיקולי השפעה על תעסוקה ופיתוח הענפים המקומיים. מנגד, עמד לנגד עיני חברי הצוות נושא יוקר מחירי המזון בארץ. שיקולי הצוות מפורטים בדו"ח המכסים מיום 3 במאי 2012 המצורף כנספח. לאחר שמיעה את בחינת הנושא, המליץ הצוות לשרים, ביום 29 בינואר 2012, על הפחתת מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים וכן במוצרים בהם שיעור המכס גבוה במיוחד ומהווה חסם סחר: בשר בקר טרי, עגלים, בשר כבש ופסם (בשר עוף).

העתק העמודים הרלוונטיים בדוח קדמי, רצ"ב כנספח למסמך זה, מסומן 3.

הפחתת ו/או ביטול מכסים אינה עולה בקנה אחד גם עם האמור בדוח מבקר המדינה שפורסם ביום 18.5.21

11. בדוח מבקר המדינה, אשר פורסם ביום 18.05.21, ועניינו "הטיפול במונופולין ובריקוזיות בענף המזון", נמצא כי מבין כל קטגוריות המזון שנבחנו רק פירות וירקות היו זולים יותר מאשר במדינות ה-OECD. (ראה : דוח הביקורת השנתי ע"פ סעיף 71 ג' מיום 18.5.21 – הטיפול במונופולין ובריקוזיות בענף המזון).

בנוסף, חוזר ואומר המבקר: "בדוח ועדת קדמי הומלץ על הפחתת מכסים במוצרי החקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור שלהם זניחים, וכן במוצרים שבהם שעורי המכס גבוהים במיוחד ומהווים חסם סחר" (בשר בקר טרי, עגלים, בשר כבש ופסים). (עמ' 127 בדוח).

העתק עמודים רלוונטיים בדו"ח המבקר, רצ"ב כנספח למסמך זה, מסומן 4.

12. מבחינת דוח המבקר עולה באופן מדאיג כי למשרדי האוצר והחקלאות "אצה רצה" הדרך, להפחתה וביטול מכסים באופן גורף כאמור לעיל, זאת מבלי שהדברים נבדקו לעומקם, ללא שגורמים משמעותיים ובעלי השפעה על יוקר המזון (פי כמה מהחקלאים) נבחנו ונידונו ולמעשה ללא כל ניסיון "לגעת" בגורמים ריכוזיים וחזקים אלו "בשרשרת המזון". התנהלות זו של המדינה, הנה עדות מוחשית לכך שלא היתה בפני משרדי האוצר והחקלאות עבודת מטה מסודרת ותשתית עובדתית, מקצועית ומחקרית נדרשת, לצורך קבלת החלטה כל כך משמעותית ודרמטית בדבר הרפורמה ובמיוחד בנוגע לייבוא הפירות.

א. כך, במשך שש שנים מיום כניסתו לתוקף של החוק לקידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, (החוק שאמור היה לטייב את התחרות במשק) לא בחנו רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל אחת בתחומה, את השפעתו הכוללת על הגברת התחרות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, לא נבחנו השינויים במחירי המצרכים ולא נבחנו כלל דרכים נוספות לקידום מטרות החוק.

ב. באופן ששולל כל עקרון תחרותי במשק ריכוזי, הוקצו מכסות יבוא ליבואנים משמעותיים או ליבואנים שלא עמדו במכסה ונוצר מצב בו חלק ניכר מהיבואנים המשמעותיים שזכו במכסות הם גם יצרנים מקומיים גדולים או קמעונאים.

ג. שר הכלכלה לא עידכן ולא דיווח לוועדת הכלכלה דבר באשר ליישום הוראות חוק המזון והשפעתו על הגברת התחרותיות בענף המזון מזה שנתיים ימים (מיותר לציין שהשר אף לא נתמך בממצאים על ידי רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן). (עמ' 134 לדוח המבקר).

13. מהדוח עולה באופן מפורש כי הרפורמה אותה מבקשים עכשיו להנחית על ראשם של החקלאים, לא תביא להוזלת המחיר לצרכן: "עולה כי הפחתות מכסים ופתיחת מכסות פטורות ממכס לרוב אינן מתגלגלות ברובן לצרכן. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי האוצר והכלכלה ולרשות התחרות לבדוק שהפעולות שעשו לצורך הורדת יוקר המחיה משיגות את מטרתן...".

ובהמשך, "בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החקלאות כי לעניין מכסות שונות של פירות, מקטע היבוא נותר ריכוזי ואכן ניכר שהירידה במחיר לא הגיעה לצרכן". (עמ' 135).

ובהמשך: "ועדת טרכטנברג וועדת קדמי המליצו על חלוקת מכסות ככלי להורדת יוקר המחיה. ועדת קדמי המליצה לתת עדיפות לשחקנים לא דומיננטיים בשווקים, בין היתר באמצעות

העדפת יבואנים קטנים ובינוניים על פני יבואנים גדולים. בדוח ביקורת פנימית של משרד הכלכלה מנובמבר 2018 נמצא כי בחלוקת מכסות מבוקשות מפעילה הוועדה שיקולי מדיניות של הורדת מחירים לצרכנים, אך בדרך כלל לא ניתן לוודא כי ההטבה מביאה להורדת מחירים לצרכן. בדוח הביקורת האמור נאמר כי "נראה כי הוועדה מעדיפה פעמים רבות לחלק את ההטבה לשחקנים דומיננטיים בשוק, בניגוד להמלצות ועדת קדמי". (עמ' 142).

ועוד: "אחת המטרות של מכסות היבוא היא הורדת המחיר לצרכן. מהלוח עולה כי לחלק מהיבואנים המשמעותיים יש כוח שוק ולא ניתן לוודא כי כוח השוק שלהם יוביל לכך שהרווחים שהם מפיקים מהמכסות הפטורות מתגלגלים לצרכן" (עמ' 145)

ובהמשך: "בין היתר, תכליתן של המכסות היא הגברת התחרות במשק וכפועל יוצא הורדת המחירים לצרכן. זכייתם של יצרנים מקומיים במכסות יבוא של אותם מוצרים שהם מגדלים וזכייתם של יבואנים הן במכסות של משרד החקלאות והן במכסות של משרד הכלכלה, כמו גם מיעוט יבואנים של מוצר מסוים - הם מצבים העלולים לגרום לפגיעה בתחרות באותם מוצרים, והרווחים שהיבואנים מפיקים מהמכסות הפטורות ממכס לא יתגלגלו ברובם לצרכן". (עמ' 146)

הפחתת ו/או ביטול מכסים אינה עולה בקנה אחד עם עמדת החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, כפי שפורסמה ביום 22.6.2021.

14. מטרת החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות (להלן: "החטיבה"), הנה ייזום ביצוע מחקרים כלכליים, שבאמצעותם תיקבע המדיניות הכלכלית החקלאית ויובנו המגמות והתהליכים המשפיעים על כלכלת חקלאות ישראל. בנוסף, החטיבה אמונה על ההיבטים הכלכליים בקידום רפורמות שונות של המשרד בענפי החקלאות השונים ועוסקת בהיבטי מדיניות המשרד בתחומים השונים.

ראה קישור: https://www.gov.il/he/departments/Units/research_economy_and_strategy

15. ביום 22.6.21, (שבוע לאחר השבעת הממשלה וכניסת שר החקלאות לתפקידו) פרסמה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, מסמך הסותר את הרפומה שהונחה על שולחן הממשלה והכנסת. יאמר כבר עתה, משמעות הדבר הנה כי שר החקלאות, כלל לא היה מודע לעמדת הגורמים המקצועיים והמוסמכים במשרד החקלאות באשר לרפורמה והשלכותיה וכל שכן לא התייעץ עמם טרם הנחתה על שולחן הממשלה והכנסת.

16. בהתאם לפרסום החטיבה מיום 22.6.21, לא זו בלבד שהרפורמה אינה מבוססת על עמדתה המקצועית, אלא שהיא סותרת אותה באופן בוטה. חמור מכך, עמדת החטיבה שוללת ומנוגדת לדברי "המגננה" ו"ההצדקה" של שר החקלאות באשר לרפורמה מיום פרסומה ול"עובדות" המוצגות על ידו תחת כל עץ רענן. כך, ניתן ללמוד מעמדת החטיבה את הדברים הבאים:

א. מדינת ישראל היא בין המדינות היחידות בארגון הסחר העולמי (WTO) שהמכס שלהן בפועל נמוך משמעותית מהמכס שנגזר מתוקף התחייבותן. שיעור המכס הממוצע בפועל במדינת ישראל עומד על 12.5% בלבד, כאשר המכס על פי ההסכם עומד על 78.1%. לעומת שאר המדינות, דוגמת מדינות האיחוד האירופי, ארה"ב, שווייץ, רוסיה ויפן, בהן המכס בפועל דומה לתקרת המכס שנקבעה בהסכמי הסחר.

ב. לאור העובדה שרמת המכסים לתוצרת חקלאית בישראל ירדה באופן משמעותי ודומה לרמת המכסים במדינות מרכזיות אחרות (בהן החקלאים נהנים מתמיכות תקציביות גבוהות באופן משמעותי) יש חשיבות כי מדיניות הסחר תהייה זהירה ולטווח ארוך, תוך בחינה של השלכות של שינויים ויצירת ודאות לענף החקלאות.

ג. לצורך שמירה ופיתוח הייצור החקלאי המקומי נדרשת רמת מכסים בסיסית להגנה מפני יבוא בהיצף או יבוא של מוצרים לא איכותיים, ולהגנה על ענפים מרכזיים לאספקה המקומית שהתחרותיות שלהם גבולית.

ד. ניסיון העבר מלמד כי הסרת מכסים לא תמיד מוזילה מחיר לצרכן, כיוון שההוזלה לא בהכרח מתגלגלת לצרכנים אלא נשארת אצל היבואנים ורשתות השיווק ומעשירה את כיסם. מוצרים שונים רבות אין עליהם מכס כלל, ומיובאים באופן מלא, לא זולים יותר, ודוגמאות יש למכביר, תה, קפה, אורז וכו'. מוצרים אלה, שהם כאמור ללא מכס, מותירים פער תיווך של מאות אחוזים בידי היבואנים והקמעונאים. דוגמה נוספת היא מחירי הבשר שמכסות ענק פטורות ממכס נפתחו עבורם שנה אחר שנה, וגם הן לא הביאו לירידת מחיר לצרכן.

ה. גם בדוח מבקר המדינה האחרון, ישנה התייחסות למכס ולמכסות. בדוח נקבע כי מחירים של מוצרים חקלאיים לא ירדו (לצרכן) גם כאשר בוטלו המכסים והמכסות. לדוגמה, עלויות יבוא האוכמניות לישראל עומד על כ-50 ₪ לקילו, ואלו נמכרות בישראל במחיר של כ-140 ₪ לקילו. משמע, נותר פער של 180% כך גם בענבים, שעלות יבואם לישראל עומדת על כ-12 ₪ לק"ג והם עדיין נמכרים ב-40-50 ₪ לק"ג.

ו. החיסכון לצרכנים מצמצום או ביטול מכסי יבוא צפוי להיות קטן בהרבה מהאומדן של ה-OECD. ביטוי לכך נמצא במגוון רחב של מוצרים המיובאים ללא מכס אך נמכרים לצרכן אחרי הוספת פערי תיווך ניכרים למחיר היבוא, ובמחירים גבוהים באופן משמעותי בהשוואה למחירים במדינות מפותחות אחרות.

העתק עמדת החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, כפי שפורסמה ביום 22.6.2021, מסומן 5.

17. המסמכים הממשלתיים האמורים לעיל מטילים צל כבד מאוד על הרפורמה. עולה כי אין כל תשתית מקצועית ועובדתית ראויה להפחתת המכסים המוצעת, הפחתה אשר ברור לכל בר דעת כי תגרום לפגיעה אנושה במגדלי הפירות והירקות.

18. ממקרא דברים, עולה כי טרם קבלת ההחלטה על הרפורמה, הגורמים הממונים במדינה על "יוקר המזון", (בראשם משרדי החקלאות והאוצר), לא טיפלו באופן מקצועי או התמודדו בדרך כלשהי עם הנושא. לא בחנו ובדקו לעומק דרכים אחרות להתמודדות עם סוגיית "יוקר המזון", וחמור מכל כאמור בדוח המבקר טרם הפגיעה בחקלאים, לא ביצעו באמצעות הכלים העומדים לרשותם בחוק, פעולות נוספות ואחרות שיש בכוחן להשפיע על "יוקר המזון" ו/או לפגוע פחות בחקלאים, והכל טרם פגיעה כה משמעותית בהם.

19. מיותר לציין כי בנושא מחירי התוצרת החקלאית בשווקים, אף גורם ממשלתי ו/או מסמך כאמור לעיל לא הפנה אצבע מאשימה לחקלאים.

סיכום ביניים:

20. דוח המבקר והמלצות וועדת קדמי, אשר בדקה באופן יסודי ומקיף את סוגיית הפחתת המכסים על מוצרי חקלאות הינן כי יש להפחית מכסים על מוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי היצור שלהם זניחים.

21. המלצות הועדה אינן כוללות הפחתת מכסים גורפת וכוללת על כל סוגי הפירות והירקות ומוצרי חקלאות נוספים כמפורט בסעיף 22 להצעה, נהפוך הוא, ולפיכך נשמט הבסיס המקצועי והעובדתי להפחתה זו אשר הינה מנוגדת באופן מוחלט להמלצות ומהווה התעלמות מוחלטת מהן.

22. ויובהר, הבדיקות שנערכו על ידי ועדת קדמי הן הבדיקות המקצועיות והמקיפות ביותר שנערכו בישראל בנוגע לסוגיית המחירים והתחרותיות בשוק המזון כפי שהדבר עולה מההקדמה לדוח (עמ' 1 פסקה 2): **"העבודה שנעשתה על ידי הצוות היא רחבה בהיקפה ברמה שכמוה טרם נעשתה על ידי ממשלת ישראל בתחום זה- בטרם גיבש את המלצותיו הסופיות קיים הצוות 36 דיונים ו- 5 ימי שימועים והסתייע בשירותיה של חברת ייעוץ כלכלי בינלאומית"**.

23. בבג"צ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ [פורסם בנבו] נקבע כי כדי שהחלטת שלטון תהיה ראויה ותקדם את האינטרסים החברתיים שהצדיקו את הענקת הכוח לשלטון, היא צריכה להיות מבוססת על תשתית עובדתית ראויה. מכאן חובתה של הרשות לאסוף את הנתונים העובדתיים, להעריכם כנדרש ולקבוע על-פיהם – בגדרי הכללים בדבר הראיה המינהלית – את התשתית העובדתית הרלוונטית למתן ההחלטה השלטונית.

24. היעדר תשתית מקצועית ועובדתית להפחתת המכסים מהווה פגם חמור היורד לשורש התכנית ואשר בגינו יש לדחותה.

25. ואם לא די באמור, הרי שהאופן בו מוצגים הדברים בפתיח לתכנית לפיו הפחתת המכסים הינה אימוץ של המלצות הוועדות הנ"ל, יוצר מצג שווא הן בפני הציבור והן בפני חברי הכנסת ווועדותיה ו/או חברי הממשלה, מצג שהינו חסר תום לב, המהווה הפרתה של חובת אמון הממשלה כלפי הכנסת ואף הטעיה חמורה.

26. למעשה, מצג השווא האמור נועד לשוות להפחתת המכסים המוצעת במסגרת התכנית, נופך של מהלך שקול ואחראי שנעשה לאחר בדיקות מקצועיות ומקיפות של הרשויות הרלוונטיות על כל המשתמע מכך, בעת שבפועל מתברר כי הגורמים המקצועיים עליהם נשענת הרפורמה ממליצים על הפחתת מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים.

מחירי הפירות והירקות הנמכרים בישראל נמוכים מהממוצע של הפירות והירקות הנמכרים במדינות ה-OECD

27. לו היתה נעשית עבודת מטה מקצועית ורצינית על לצורך שקילת הרפורמה וקיומה, אזי במסגרת עבודה זו, היה עולה וודאי מסמך רשמי של החטיבה למחקר במשרד החקלאות שהופק במאי 2020 (להלן: "מסמך ההשוואה") המוכיח כי מחירי הירקות והפירות הנמכרים בישראל נמוכים מהממוצע של הירקות והפירות הנמכרים במדינות ה-OECD.

העתק מסמך החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות: השוואת מחירי צרכן של פירות וירקות: ישראל מול מדינות שונות. (מבוסס על נתוני ה-OECD) רצ"ב כנספח למסמך זה, מסומן 6.

28. נתונים אלו, אשר לא הובאו לידיעת הציבור, הממשלה והכנסת משמיטים את הקרקע תחת הרפורמה, הנחות היסוד והתכלית שבבסיסה!!! כך, על פי מסמך ההשוואה שנראה כי לא הובא לידיעת השרים טרם החלטת הממשלה ביום 01.08.2021 ואף עתה לוועדות הכנסת הדנות בתכנית, רמת המחירים של פירות וירקות במדינות המתקדמות ב-OECD עולה על רמת המחירים בישראל. למעשה, ישראל ממוקמת במסמך ההשוואה במקום טוב יותר ממדינות מערביות כמו איטליה, ארה"ב, צרפת, שבדיה, קנדה, אוסטרליה, נורבגיה ועוד מדינות רבות ומתקדמות ולפני מדינות ה-EU 19.

29. בנוסף, עפ"י ממצאי הדו"ח ניתן לראות בין היתר כי פירות כמו אבוקדו, רימון, אפרסמון, מנגו, אשכולית, לימון, תפוז וקליפים, זולים יותר בישראל מאשר במדינות כמו גרמניה, צרפת, ספרד וארה"ב. "למרבה ההפתעה", גם ירקות כמו, עגבניות, מלפפונים, בצל, פלפל אדום, חציל, גזר כל אלו זולים יותר בישראל מאשר במדינות מערביות כמו גרמניה, צרפת, ספרד וארה"ב.

30. יודגש, כי במסמך ההשוואה צוין לגבי פירות וירקות, אשר מחירם נמצא גבוה יותר ביחס לחלק מהמדינות שנבדקו, כי הדבר ככל הנראה נובע מכך שהייצור המקומי מצומצם. מסקנה זו

מתיישבת עם ההמלצות בדוח קדמי לפיהן יש לייבא רק מוצרי חקלאות שכלל אינם מיוצרים בישראל או שייצורם הינו זניח.

31. בפסיקת בתי המשפט נקבע פעמים רבות כי **ככל שהפגיעה בזכויות עקב ההחלטה היא רבה יותר, כך על הרשות לבסס את החלטותיה על עובדות, מידע, ראיות מוצקים יותר**. כלל זה הופר בצורה חמורה בענייננו (ראה למשל בבג"ץ 5240/96 ג'ועמיס ואח' נ' שר הפנים ואח', פורסם בנבו).

32. האמור מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בפגיעה בזכויות יסוד ולעניין זה נאמר כי: **"פגיעה כזאת צריכה להתבסס בדרך כלל על תשתית נתונים מוצקה במיוחד. הנה כך אחר בית המשפט: לגבי שלילת זכויות קיימות, ועל אחת כמה וכמה לגבי שלילתן של זכויות יסוד, לא די בראיות המתפרשות לכאן ולכאן... הנני סבור, כי הראיות הדרושות כדי לשכנע רשות סטטוטורית בקיום הצדק לשלילתה של זכות יסוד, צריכות להיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות... כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות"** (זמיר הסמכות המנהלית, שם, בעמ' 1137).

33. הפגיעה הצפויה במגדלי הפירות והירקות כתוצאה מהפחתה גורפת של המכסים נעשית ללא בסיס עובדתי ובהתעלם מנתונים קיימים ובניגוד להמלצות הועדה המקצועית שבחנה את הנושא, המדובר בפגמים מהותיים ושורשיים אשר בגינם אין לאשר את הפחתת המכסים המוצעת (בעניין זה ראו בג"ץ 1843/93 רפאל פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת ישראל ובג"ץ 788/90 זוהר חוצות בע"מ נ' עיריית רמלה, פורסמו בנבו).

הפרת חובת ההגינות והאמון של משרד האוצר והחקלאות כלפי הציבור, ועדות הכנסת והכנסת

34. הצגת הדברים בפתיח לתכנית כאמור, לפיה הפחתת המכסים הינה אימוץ של המלצות ועדת קדמי וטרכטנברג ואי הצגת המידע לפיו מחירי הפירות והירקות בישראל נמוכים מהממוצע במדינות ה-OECD, מהווה הפרה של חובת האמון וההגינות של משרדי האוצר והחקלאות כלפי הממשלה, הכנסת, ועדות הכנסת והציבור הואיל והמשרדים הנ"ל לא עמדו בכללי מנהל ציבורי של שקיפות ודיווח.

35. כידוע, מקורו של עקרון השקיפות הוא בתפישת היסוד של המנהל הציבורי כנאמן הציבור אשר כל שבידיו אינו שלו והוא מחזיק בו עבור הציבור.

36. בענייננו, משמחזיק משרד החקלאות במסמך רשמי אשר קובע כי מחירי הפירות והירקות בישראל נמוכים מהממוצע במדינות ה-OECD, מסמך העומד בסתירה מוחלטת לאופן הצגת הדברים במסגרת התכנית (שנועד להצדיק את הפגיעה הקשה בחקלאות), חובת האמון המוטלת עליו כגוף ציבורי כלפי הציבור (הכנסת/ועדות הכנסת) מחייבת אותו **להעמיד בפני האחרונים**

נתונים אלו ולגלות לוועדות הכנסת אשר יידונו בתכנית את שבידיעתו (בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817).

37. באשר להצגת הדברים בפתיח לתכנית הרי שזו מהווה פגיעה קשה בחובות האמון וההגינות, שכן מדובר בהטעיה חמורה וחסרת תום לב.

38. מהתנהלות משרדי האוצר והחקלאות עד כה בעניין התכנית עולה כי התנהלותם נוגדת את האמור בסעיף 42(א) לחוק יסוד הממשלה המורה כי: "הממשלה תמסור לכנסת ולוועדותיה מידע על פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן". ובנוסף, אין ההתנהלות כפי שתוארה לעיל עולה בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנחיה מס' 3.1001 שעניינה "מסירת מידע על ידי הממשלה לכנסת".

חוסר סבירות קיצוני

39. לאור כל העובדות המפורטות לעיל ובהתחשב בפגיעה הקשה שתגרום התכנית למגדלי הפירות והירקות הרי שההחלטה לבצע הפחתת מכסים גורפת ורוחבית שכזו, ללא כל תשתית מקצועית וודאית במסגרת חוק ההסדרים, לוקה בחוסר סבירות קיצוני של מקבלי ההחלטות.

40. ידוע כי החלטה של רשות מינהלית נדרשת כי תהא סבירה. החלטה שהיא בלתי סבירה באופן קיצוני, כמוה כחריגה מסמכות המחייבת את בטלות ההחלטה, שכן הנחה היא שהמחוקק לא הסמיך את מקבל ההחלטה לקבל החלטות בלתי סבירות בהתבסס על מקור הסמכות. הלכה היא כי בין היתר, סבירותה של החלטה תיבחן על רקע השיקולים שהרשות המינהלית שקלה, והמשקל שנתנה לכל אחד מן השיקולים, עובר לקבלת ההחלטה. ולעניין זה יפים דבריה של כב' השופטת ארבל בבג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה, בפסקה 37 :

"חקיקת משנה, ככל מעשה מינהלי, נתונה לביקורת שיפוטית. פסיקת בית משפט זה הגבילה התערבות זו למקרים בהם מתגלה אי סבירות מהותית או קיצונית, וכאשר לא ניתן לתקן את אי הסבירות באופן אחר. יש לזכור כי בית המשפט אינו נכנס בנעליה של הרשות ואינו מחליט במקומה. לפיכך נתון לרשות מתחם סבירות שבתוכו רשאית היא לפעול בהתאם לשיקול דעתה. עם זאת, אם חרגה הרשות ממתחם זה, הרי שתתחייב התערבות שיפוטית [...] במסגרת בחינת סבירות שיקול דעתה של הרשות המינהלית יש ליתן את הדעת לשאלה האם שקלה הרשות את כלל השיקולים הרלוונטיים; האם לקחה בחשבון את כל הנתונים הצריכים לעניין; והאם נתנה משקל ראוי לכל אחד משיקולים אלו והגיעה לנקודת איזון ראויה".

41. אף לוח הזמנים הקצר והחפזון שבקידום התכנית מלמדים על חוסר סבירות קיצוני ולעניין זה נקבע בעת"מ (תל אביב-יפו) 28736-06-19 התאחדות בוני הארץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת-גן [פורסם בבנו] כי חוסר הסבירות נלמדת אף מניסוח הצעת החלטה בלוח זמנים כה קצר, שאין בו אלא כדי ללמד על החיפזון שבקידומה ועל כך שההחלטה התקבלה ללא

תשתית עובדתית, תכנונית או משפטית מספקת. סדר הדברים, לפיו קודם תתקבל ההחלטה ורק לאחר מכן תתכבד הוועדה המקומית לבחון את מערך הנתונים הינה היפוך היוצרות, שלא ניתן ולא ראוי להתיר.

התייעצות עם ראשי המגזר החקלאי

42. מן הראוי היה לשמוע ולהתייעץ עם ראשי המגזר החקלאי בטרם אישור התכנית המוצעת בענף החקלאות, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הנחיה מס' 2.3100 הקובעת בסעיף 13.2 כי ראוי לקיים התייעצות עם גופים שיש להם עניין מיוחד בתקנות ואשר עשויים להפגע מהן במיוחד כאשר התקנות עשויות להשפיע באופן ניכר על מצב משפטי או על עניין כלכלי או חברתי.

43. התייעצות כאמור טרם הנחת הרפורמה לא בוצעה, והתייעצות לאחר הנחת הרפורמה הנה חסרת משמעות ומהווה ביטוי מובהק להעדר שקילת נתונים מהותיים טרם הנחתה.

התכנית אינה נותנת משקל ראוי לאינטרס ציבורי ממעלה ראשונה - סוגיית בטחון המזון הלאומי ולהיותה של מדינת ישראל "מדינת אי"

44. התכנית המוצעת מתעלמת לחלוטין מסוגיית בטחון המזון, סוגיה אשר חשיבותה התגברה דווקא בעידן הנוכחי של התפשטות נגיף הקורונה בו מדינות רבות נדרשות לסוגיה זו ולבחינת היכולת שלהן לייצר מזון טרי לאזרחיהן.

45. ענף החקלאות אינו ענף כלכלי רגיל אלא תשתית לאומית שעומדת בבסיס בטחון המזון הלאומי – אספקת מזון טרי, בריא ואיכותי. לכן, בדומה לענפים אחרים שמהווים תשתית חיונית כגון : בריאות, תחבורה וכד' קיים אינטרס ציבורי מובהק בקיומו, הגדלתו ובשגשוגו.

46. אף במצב הנוכחי קיים סיכון רב בהיצע המזון בהתייחס לכך שאין גידול בחקלאות המקומית בעוד שהביקוש למזון גדל בקצב מהיר וע"פ תחזית הלמ"ס מיום 21.05.2017 אוכלוסיית ישראל צפויה להגיע לכ- 15 מיליון תושבים עד לשנת 2048 ובנוסף העולם מתמודד עם משבר אקלים אשר פוגע וייפגע ביבולים החקלאיים בארץ ובעולם.

47. מלאי החירום הקיימים מכסים רק חלק מצורכי האוכלוסיה והחקלאות המקומית תדרש להשלים את הרכיבים שאינם נמצאים במלאי החירום כך שלבת התזונה הבריאה תהיה זמינה בכל מצב גיאופוליטי.

48. זאת ועוד, בהתייחס לסוגיית בטחון המזון יש להביא בחשבון את העובדה שמדינת ישראל הינה מדינת אי והשוואתה למדינות האיחוד האירופי בעלות גבולות יבשתיים עם מדינות רבות אחרות, בהן יוכלו להיעזר בעת חירום, אינה ההשוואה הנכונה.

49. ניתן להיווכח בחשיבות בטחון המזון הלאומי, במיוחד כאשר מדובר במדינת אי, מהמאורעות שהתרחשו בבריטניה בחודש דצמבר 2020, עת רשימה ארוכה של מדינות הכריזו על ביטול טיסות והגבלות תנועה נוספות עם בריטניה בשל התפשטות המוטציה של הבריטית של זן הקורונה. תוך ימים בודדים הועלה חשש ממשי שאם הניתוק מאירופה יימשך ייווצר מחסור במוצרי מזון בתוך שבועות בודדים. (ראה קישור <https://www.ynet.co.il/news/article/ryDK001Ahv>)

50. התכנית המוצעת תגרום לפגיעה קשה בענפי חקלאות רבים ולכילונם דבר המהווה סיכון אמיתי לפגיעה בבטחון התזונתי של אספקת מזון טרי לאזרחי ישראל.

התכנית אינה נותנת משקל ראוי לשירותי המערכת של ענף החקלאות

51. בדברי ההסבר לסעיפים 17-21 לתכנית (עמ' 169) הובהרה החשיבות הרבה של החקלאות בראיה מערכתית וכדלקמן:

" החקלאות מהווה ערך קיומי הכרחי ומניע כלכלי, מבטיחה אספקת מזון מקומית בתלות מינימאלית בגורמים חיצוניים, גם בעיתות של משברים אקלימיים, מדינתיים וביטחוניים. לצד תפקידיה המסורתיים של החקלאות לייצור מזון, נלוות לה - בראיה של פיתוח בר קיימא - תועלות נוספות הכוללות בין היתר שירותי מערכת אקולוגית כגון: שימור שטחים פתוחים, מי וקרקע, נוף ותיירות תרבות ומורשת התיישבות "

52. גם ביהמ"ש העליון עמד על חשיבותו של המגזר החקלאי לחיי הכלכלה והחברה במדינה ולתרומתו הייחודית למפעל הציוני. וכך נאמר:

"הצורך שראתה המדינה להיחלץ לשיקומו של המגזר החקלאי עולה בקנה אחד עם קיום אינטרס ציבורי מובהק, שיסודו בשיקולים לאומיים, חברתיים וכלכליים. הוא מובן במיוחד בהשלכתו על המגזר החקלאי בישראל על רקע תרומתו הכבירה של מגזר זה ליישובה של הארץ, לבנייתה, לבטחונה, ולגיבוש התשתית החברתית והכלכלית שלה לפני קום המדינה ולאחריה... פעולת הצלה חקיקתית זו לשיקום מיגזר חברתי-כלכלי ממשיבר, היא בבחינת כורח המציאות, ומתיישבת עם ערכי יסוד של המדינה הבנויים על תפיסות הומניסטיות ומושגים של רווחה. במיוחד כך כאשר מדובר במגזר שתורמתו לחיים הלאומיים של העם גדולה ללא שיעור. קשה, אכן, להעריך את המפעל הציוני בישראל לדורותיו בלא הכרה בתרומתו המכרעת של המגזר החקלאי להגשמתו – תרומה שאינה מתמצית בבניית ענף כלכלי גרידא, אלא ניכרת בכל תחום של חיי החברה, התרבות, הערכים והתפיסה הלאומית הכללית של העם בישראל..." (רע"א 3145/99 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' חזן, פ"ד נז(5) 385, 401 402 (2003); ראו גם: ע"א 1773/06 אלף נ' קיבוץ איילת השחר, פסקאות 27 32 ([פורסם בנבו], 19.12.2010)).

53. ואולם על אף ההכרה בחשיבות המערכתית הרבה של החקלאות עולה כי התכנית לא שקלה כלל את הפגיעה בשירותי המערכת בתחום החקלאות, כל שכן לא נתנה להם משקל ראוי, שהרי אם היה ניתן המשקל הראוי לא היה מוצע במסגרתה לאפשר יבוא ללא מכסים, מהלך שיגרום להריסתו כליל של כל ענף החקלאות בישראל על כל המשתמע והכרוך בכך.

פגיעה שאינה מוצדקת ואינה מידתית בזכויות היסוד של המגדלים

54. התכנית האמורה פוגעת ללא כל הצדקה וללא מידתיות בזכויות בסיסיות של מגדלי הפירות ובהן חופש העיסוק, זכות הקניין וכבודם של המגדלים.

55. חופש העיסוק הוא החירות של הפרט להגשים את אישיותו ולתרום את תרומתו לחברה על ידי השקעת מאמציו בעיסוק, במלאכה או במשלח יד. לפרנסתו של האדם נודעת חשיבות גדולה, כזו העולה על התועלת הכלכלית שבה. כך, למשל, נאמר בבג"ץ 1715/97 **מנהלי השקעות נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 637**: **"חופש העיסוק כזכות חוקתית נגזר מהאוטונומיה של הרצון הפרטי. הוא ביטוי להגדרתו העצמית של האדם. באמצעות חופש העיסוק מעצב האדם את אישיותו ואת מעמדו ותורם למרקם החברתי. כך על פי ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. כך על פי ערכיה כמדינה יהודית..."**

56. הדברים האמורים נכונים ביתר שאת ככל שהדבר נוגע לחקלאים אשר עיצבו את נופה של מדינת ישראל ואשר עיסוקם בענף החקלאות נמשך עשרות שנים, לרוב המדובר בעיסוק משפחתי אשר עבר מדור לדור, עיסוק זה הוא ביטוי להגדרתם העצמית ולמהות קיומם.

57. הפסקת העיסוק בחקלאות ושממונם של השטחים המעובדים כיום לא רק שיגרום לאובדן הערך הכלכלי של השטח החקלאיים ולפגיעה קשה ביכולתם להתפרנס בכבוד הרי שהוא יהווה פגיעה ממשית במהותם וכבודם העצמי של החקלאים אשר עיסוק זה הוא כל עולמם.

58. ידוע כי זכויות ואינטרסים שונים עשויים להצדיק פגיעה בזכויות היסוד ולשם כך נוסחה פסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק והוראה דומה קיימת בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר בבואנו לבחון עמידה של חוק או החלטה אל מול חוקי היסוד עלינו לבחון האם אותה פגיעה עומדת בתנאים שנקבעו בפסקת ההגבלה ולפיהם **אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.**

59. לעניין הדרישה שהפגיעה תהא במידה שאינה עולה על הנדרש נקבע בפסיקה כי **תנאי זה מבטא מבחן של מידתיות, המתמקד באמצעים שנקטים לצורך הגשמת המטרה.** כן נקבע בפסיקה (בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו)) כי מבחן זה מורכב משלושה מבחני משנה מצטברים:

א. הראשון הוא מבחן הקשר הרציונאלי או מבחן ההתאמה בין האמצעי שנבחר למטרה ולעניין זה נקבע כי "נדרש מתאם אמיתי בין האמצעי הראוי למטרה הראויה ואין להסתפק בהסתברות קלושה או תיאורטית בלבד, שכן האמצעי הפוגע צריך להוביל להשגת התכלית ב"מידת הסתברות רצינית" (ראה: בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו] שם בפסקה 59, בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, בעמ' 706, בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר).

(בהקשר זה יצויין כי באין כל תשתית מקצועית מעמיקה לרפורמה, נותר הרושם כי חלקים מהותיים בה מהווים ניסוי אשר תוצאותיו אינן צפויות והשלכותיו כלל לא נבחנו. (ראה בעניין זה סעיפים 12-13).

ב. השני, הוא מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה", ולפיו האמצעי החקיקתי הפוגע בזכות אדם חוקתית הוא ראוי רק אם לא ניתן להשיג את המטרה החקיקתית על-ידי אמצעי אחר, אשר פגיעתו בזכות האדם תהא קטנה יותר. נקבע כי האמצעי החקיקתי משול לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החקיקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החקיקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה. בית המשפט קבע כי "על המחוקק להתחיל ב'מדרגה' הפוגעת פחות, ולעלות אט אט בגרם המדרגות, עד שהוא מגיע לאותה מדרגה אשר במסגרתה התכלית הראויה מושגת בלא לפגוע מעבר לדרוש בזכות האדם" (ראה: ע"א 6821/93, רע"א 1908/94, 3363 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי ואח', בג"ץ 3477/95 שר החינוך התרבות והספורט נ' ישראל בן עטייה [פורסם בנבו]).

ג. השלישי, הוא מבחן המידתיות "במובן הצר" או מבחן ה"עלות-תועלת", ועל פיו חייב להתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח לציבור מהגשמת תכליותיו של החוק לבין הפגיעה בזכויות אדם הנלווית לו. מבחן ערכי זה, שהוא המרכזי מבין שלושת מבחני המשנה, הוא במהותו מבחן של איזון. ככל שהפגיעה בזכות החוקתית היא חמורה ועמוקה יותר, כך על התועלת המופקת מן החוק להיות רבה יותר. בבסיס מבחן המידתיות השלישי עומדת תפיסה חוקתית שלפיה המטרה אינה מקדשת את כל האמצעים. היחס שבין התועלת הציבורית לבין הפגיעה בזכויות אדם חייב להיות מידתי כדי שדבר חקיקה ייחשב חוקתי (ראה: בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים [פורסם בנבו]).

60. ומן הכלל אל הפרט, התכנית האמורה אינה עומדת במבחניה של פסקת ההגבלה הואיל ואינה מידתית שכן היא תגרום לפגיעה אנושה בענף החקלאות בישראל עד כדי כיליונו המוחלט ולא נשקלו במסגרתה כל השיקולים הראויים בדבר חשיבותו של ענף זה וההגנה עליו והיא אף מתעלמת מהמלצות הגורמים המקצועיים שבחנו את הנושא במסגרת וועדת קדמי ולאחריה.

61. על פי התכנית מטרת הורדת המכסים הגורפת והכוללת הינה הוזלת המחירים לצרכן אכן מטרה ראויה, אולם אין כל בסיס מקצועי להורדת מכסים גורפת שכזו ללא קשר למחסור בשוק המקומי, אין המלצה להלך כזה של הגורמים המקצועיים שבחנו את הנושא לעומק ואם לא די בכך הרי שאין כל וודאות כי מטרה זו תושג בסופו של יום.

62. הוודאות היחידה הקיימת היא כי הפחתת המכסים תגרום לפגיעה קשה במגדלי הפירות והירקות והדבר אף ניכר בתכנית, אלא שהיא מתירה את הפגיעה שתוצאותיה ייבחנו רק בדיעבד כאשר כבר לא ניתן יהא לתקן את הנעשה.

63. ידוע הוא כי מטרת המכסים המוטלים על סחורות מיובאות הינה הגנה על היצור המקומי והסדרת הביקוש ועל כן הסרתם של אלו מחייבת בחינה מעמיקה ומקצועית של השפעתו של מהלך כזה על הייצור המקומי ומחייבת זהירות יתרה שמא ייגרמו נזקים בלתי הפיכים, כפי שאכן יקרה אם תמומש הרפורמה.

64. למעשה, לא רק שאין כל ודאות כי התכלית- הוזלת המחירים לצרכן- תושג בסופו של יום, נהפוך הוא, כפי שפורט לעיל בדוח מבקר המדינה (נספח 4 למסמך זה) נמצא כי הפחתות מכסים ופתיחת מכסות פטורות ממכס לרוב אינן מתגלגלות ברובן לצרכן ומשרד החקלאות הסכים עימן.

65. ואם לא די באמור, הרי שבמסגרת השיקולים והאיזונים מן הראוי היה להתייחס בכובד ראש לעובדה שענף החקלאות בישראל אשר ייפגע מהתכנית הינו ענף חלש ממילא שמתקשה לשרוד והסובל מבעיות רבות ובהם הפשיעה החקלאית, שינויים באקלים כתוצאה מהתחממות הגלובלית, עלויות ייצור גבוהות וכד'.

66. לאור האמור, לא מתקיימים בענייננו המבחנים, הראשון והשלישי שנקבעו בפסיקה לגבי המידתיות כפי המפורט לעיל, שכן לא מתקיימות הדרישות שהאמצעי הפוגע יוביל להשגת התכלית ב"מידת הסתברות רצינית" ושתופק ממנו תועלת ציבורית, וודאי לא תועלת רבה כ"כ כגודל הפגיעה ובאופן מידתי אליה.

67. אף המבחן השני, האמצעי שפגיעתו פחותה, אינו מתקיים שכן מעבר לעובדה שישנם אמצעים הקיימים כיום להשגת התכלית ובהם קביעת מכסות הפטורות ממכס או במכס מופחת לפי החוסרים הקיימים בשוק לפירות וירקות שונים, הרי שהמלצות הגורמים המקצועיים שבחנו את עניין הוזלת המחירים לצרכן היו שונות מאלו המוצעות ברפורמה ובעיקרן עסקו בצמצום פערי התיווך, המלצות אלו כלל לא מוצו כפי שיפורט להלן.

68. ההמלצות בדוח קדמי כאמור הינן הפחתת מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים. בנוסף, ישנן בדוח קדמי המלצות אחרות לצורך הגברת התחרות ובהן קיום שווקי מזון מקומיים לצורך מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים (ראה בעמ' 26 לדוח פסקה 3) ושוק סיטונאי בגוש דן.

69. למעשה המסקנות של דוח קדמי מחזקות את טענות החקלאים לפיהן המחיר לצרכן נובע מפער התיווך בין החקלאי לקמעונאי וככל שמעוניינים להוזיל את המחיר לצרכן יש לפעול להפחתת הפער האמור.

70. להלן דוגמא לפערים ולרווחים שגבתה מערכת השיווק מהצרכן לעומת המחיר שקיבל מגדל הפירות בשנת 2019 :

הפרי	מחיר למגדל בש"ח	מחיר לצרכן	פער בש"ח	פער ב- %
אבוקדו	5.20	14.80	9.60	185%
אגס	4.30	13.00	8.70	202%
אפרסמון	4.50	14.33	9.83	218%
אפרסק	4.50	13.52	9.02	201%
בננה	2.60	8.47	5.87	226%
מנגו	5.50	13.80	8.30	151%
ענבים	7.00	22.80	15.80	226%
שזיף	5.50	14.90	9.40	171%
תפוח	4.00	10.62	6.62	166%
רימון	3.20	8.60	5.40	169%

71. ואולם, על אף שמאז דוח קדמי חלפו כ- 9 שנים עד כה ההמלצה האמורה כלל לא יושמה.

72. הנה כי כן הגורמים המקצועיים של אותם משרדי הממשלה שיזמו את התכנית המליצו על אמצעים אחרים להוזלת מחירי הפירות והירקות לצרכן, אמצעים שאין בהם כל פגיעה בחקלאי ו/או בענף החקלאות בכללותו.

73. ויודגש, אף בדוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה, מר יוסף חיים שפירא, מיום 06.05.2019, אשר בדק את פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך (עמ' 1231-1336), נקבע כי ההמלצה בדוח קדמי לא יושמה וכי יש לקדם את ההמלצות בדוח קדמי בכדי לצמצם את פערי התיווך. בדוח האמור ניתנו מספר המלצות ובהן :

א. על משרד החקלאות להשלים בהקדם את פעולתו לפרסום הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, כפי שנקבע בפגישתו עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים במרץ 2018.

ב. שווקי איכרים ברשויות המקומיות - לנוכח ההיענות הנמוכה של הרשויות המקומיות לפרויקט שוקי האיכרים במתכונתו הנוכחית, על משרד החקלאות לפעול במהירות להפקת לקחים, לבירור החסמים העומדים לפני הרשויות שנכללות בנוהל ולגיבוש הצעדים והתמריצים היכולים לעודד שימוש בכלי זה, בעיקר ברשויות שמשויכות לאשכול חברתי-כלכלי בינוני או נמוך. על המשרד לנתב את פעולתו בנושא זה ליישום אפקטיבי.

ג. משהחליטה הממשלה על הקמת שוק סיטוני חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, ולהוציא את החלטתה אל הפועל, שכן השוק הקיים הפועל בשנים האחרונות במתחם צריפין אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרד האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

תקציר דוח מבקר המדינה מיום 06.05.2019 בעניין פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך רצ"ב כנספח 7.

74. אם לא די באמור לעיל, הרי שגם דוח מבקר המדינה לטיפול במנופולין ובריכוזיות בענף המזון, אשר פורסם השנה 2021, מורה כי המדינה המדינה כשלה ולא עשתה דבר בכלים העומדים לרשותה (מעבר לביטול מכסים) על מנת לטפל ביוקר המזון (ראה עמ' 25-28).

75. אי מיצוי האפשרויות והאמצעים האחרים שהומלצו ובחינת אמצעים נוספים טרם קידום רפורמה פוגענית כ"כ נוגד לחלוטין את הפסיקה האמורה לגבי הפגיעה ב"מידה אינה עולה על הנדרש", ולפיה על המחוקק להתחיל ב'מדרגה' הפוגעת פחות, ולעלות אט אט בגרם המדרגות, עד שהוא מגיע לאותה מדרגה אשר במסגרתה התכלית הראויה מושגת בלא לפגוע מעבר לדרוש בזכות האדם.

76. מכל האמור עולה כי הפחתת המכסים הגורפת אינה עומדת במבחני המידתיות שבפסקת ההגבלה הואיל ואין קשר רציונאלי בין האמצעי שנבחר לבין המטרה, ניתן וצריך להשיג את המטרה באמצעים אחרים שפגיעתם פחותה או שאינם פוגעים כלל, הנזק שייגרם למגדלי הפירות וירקות עולה בהרבה על התועלת, אם בכלל תהיה כזו.

התמיכה הישירה לחקלאים

77. ברפורמה הוצע כי תינתן תמיכה ישירה לחקלאים בסכום של כ- 100 ₪ אשר תחושב על פי שטח דונם מעובד ללא אבחנה בין סוגי הגידולים.

78. מטרתן של התמיכות הינה לאפשר את המשך פעילותם של החקלאים חרף הפגיעה הוודאית והעצומה שתגרם להם מהפחתת מכסי היבוא, תמיכות אלו אמורות לשקף את היקף הנזק שייגרם לחקלאים בגין הפחתת המכסים והתרת יבוא ללא מכסות.

79. על מנת שמטרת התמיכות האמורה תתקיים שיעורן של התמיכות והמנגנון לפיו הן תינתנה אמור להיקבע בהסתמך על מידע ונתונים לגבי כל ענף וענף, המצויים בידי משרדי הממשלה, וביחס ישיר להיקפי הנזק שייגרמו לכל חקלאי, כפי שאלו יתבררו עם הזמן.

80. לפיכך, הקביעה הסתמית של פיצוי מראש בסך של- 100 ₪ לדונם, כבר בשלב ראשוני זה ומבלי להבחין בין ענפי הגידול השונים אך ממחישה כי לא נעשה כל דיון מעמיק ומקצועי אשר קדם לקביעת הסך הנ"ל.

81. זאת ועוד, מן הראוי כי כל מנגנון תמיכה ו/או פיצוי שייקבע יעשה לאחר מתן זכות הטיעון הראויה למגדלים, אשר זכויות הקניין והעיסוק שלהם תפגענה קשות בשל הפחתת המכסים.

82. אך על מנת לסבר את האוזן ולהמחיש את חוסר הפרופורציה נציין כי ע"פ המידע שבידינו עלויות גידול פירות למיניהם לדונם הינן בשיעורים של אלפי ₪ לשנה. לדוגמא: עלות גידול דונם אפרסק הינה כ- 8,000 ₪, עלות גידול דונם תפוחים נעה בין 8,000 ₪ ל- 10,000 ₪ לשנה (בהתאם לזן) ועלות גידול דונם אגס הינה 8,000 ₪.

אישור התכנית באופן מיידי ללא כל הכנה מוקדמת והיערכות

83. לכל האמור יש להוסיף את העובדה שעל פי התכנית הפחתת ו/או ביטול המכסים יעשו באופן מיידי ולמעשה לא ניתנת כל אפשרות למגדלים להערכות מוקדמת ו/או התייעלות כלשהי ובמצב זה אף התמיכות, ככל שיינתנו, יהיו מעט מדי ומאוחר מדי ולא ימנעו את קריסת הענף.

84. משמעויות הפחתת המכסים ו/או ביטולם באופן מיידי לא נשקלו באופן מעמיק וראוי, על כן יש לבטל את ההחלטה מעיקרה.

85. יודגש, בניגוד למקרה שלפנינו, רפורמות שמשמעותן פגיעה קשה עד כדי חיסול ענפים חקלאיים, קיבלו בעבר התייחסות מעמיקה מהגורמים המקצועיים הממשלתיים, לרבות בית המשפט העליון ביושבו כבג"צ, ונקודת המוצא במקרים אלו היתה כי לאור הפגיעה בחקלאים השינויים יחולו ויכנסו לתוקף בהדרגה ועל משך תקופת זמן משמעותית לצורך התארגנות.

הפליה של המגדל המקומי ביחס לתוצרת המיובאת

86. תיקון התקנות באופן בו ניתן יהיה לייבא פירות וירקות למאכל בכפוף לצירוף תעודת בריאות והצהרת יבואן על עמידה בדרישות פיטוסניטריות בלבד הינה הפליה של החקלאי הישראלי לעומת היבואן.

87. כבר במצב הנוכחי קיימת הפליה של החקלאי המקומי ביחס ליבואן הואיל והתקינה עבור התוצרת המקומית מחמירה בהשוואה לתוצרת המיובאת, אשר יכולה להיכנס לארץ עם ערכי MRL (רמת שאריות מירבית של חומרי הדברה) גבוהים יותר מאלו הנדרשים מהתוצרת המקומית.

88. יבוא תוצרת חקלאית אמור לשרת מטרות נוספות ונעלות יותר מהגברת התחרותיות (אשר ספק רב אם תגרום בפועל להוזלת המחיר לצרכן), בהן איכות הפרי ושאריות חומרי הדברה נמוכות יותר ולא הפוך מכך.

89. הפליה זו המקלה עם היבואן מהווה אף היא פגיעה בחופש העיסוק של מגדלי הפירות והירקות.

סיכון בריאות הציבור והצומח

90. התיקון המוצע בסעיף 1 לתכנית לפיו יתוקנו תקנות הגנת הצומח באופן בו ניתן יהיה לייבא פירות וירקות למאכל בכפוף לצירוף תעודת בריאות והצהרת יבואן על עמידה בדרישות פיטוסניטריות בלבד הינה הפקרת בריאות הציבור והצומח והותרת הפיקוח כולו בידי ידיים זרות או בהסתמך על הצהרת בעלי אינטרס.

91. הסרת החסמים והקלה ברגולציה לא אמורה להיעשות תוך סיכון בריאות הציבור והצומח בארץ מבלי לתת את הדעת ולבחון לעומק את ההשלכות של הסרת ו/או הפחתה משמעותית של פיקוח מקומי.

92. תקנות הגנת הצומח נועדו למנוע חדירה של מינים פולשים לישראל באמצעות יבוא, מתוך ההכרה והידיעה שמינים אלו יכולים להוות נזק רב לאדם, לסביבה, לתשתיות, לחקלאות, לטבע ולתיירות. מינים פולשים נחשבים לגורם השני בחשיבותו לאובדן המגוון הביולוגי ופוטנציאל הנזק שלהם גבוה.

93. על הנזק הגלום בחדירת מינים פולשים ניתן ללמוד מעבודה משותפת שנעשתה על ידי המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ורשות הטבע והגנים שעניינה "הערכה כלכלית לכדאיות הטיפול במינים פולשים" ואשר פורסמה ביום 04.11.2020. (ראה בקישור <https://static.parks.org.il/wp-content/uploads/2021/01/polshim.pdf>).

94. בעבודה האמורה הובהר כי השפעתם השלילית של מינים פולשים מתבטאת בשלושה תחומים עיקריים:

א. **פגיעה בבריאות האדם:** פגיעתם של מינים פולשים רבים בבריאות האדם מתבטאת בעקיצות, גירויים ותגובות אלרגיות. מינים פולשים רבים משמשים וקטורים להפצת מחלות זואונוטיות מסוכנות ובמקרים מסוימים אפילו גורמים למוות.

ב. **פגיעות כלכליות:**

1. **ענף החקלאות** - הוא הנפגע העיקרי ממזיקים שהתבססו והפכו למינים פולשים. מאקרו ומיקרו-אורגניזמים מהווים נגעים חקלאיים הפוגעים ישירות ביבול החקלאי ובעקיפין בייצוא החקלאי.

2. **ענף התיירות** - מושפע ממינים פולשים בשני היבטים: הרחקת תיירים וטיילים בשל עקיצות או מטרדים אחרים והרס המערכות האקולוגיות שהמבקרים מגיעים לראות.

3. **פגיעה בתשתיות** - כבישים ומדרכות, מערכות ביוב, מבנים וסכנת שריפות;

4. **פגיעה ברכושו של האדם, באיכות חיים או בהוצאות על טיפול**, הרחקה והדברה של מזיקים פולשים.

ג. **פגיעה בשירותי המערכת האקולוגית:** ויסות (דוגמת ייצוב חולות, ספיחת פחמן, מחזור פסולת); אספקה (דוגמת זמינות מים מתוקים ומזון); תמיכה (דוגמת הפחתה בהאבקות הפרחים בעקבות פעילות של דבורה פולשת).

95. על הסיכון הרב בחדירת מזיקים ניתן ללמוד גם מתגובת משרד החקלאות לדוח מבקר המדינה (נספח 4) בעמ' 164 וכדלקמן:

" בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החקלאות כי מטרת החקיקה והנהלים המסדירים יבוא צמחי היא מניעת חדירת נגעים העלולים לגרום נזק לצומח בישראל, ולהגברת השימוש בחומרי הדברה ואף לפגיעה ביצוא החקלאי הישראלי. לדבריו, מתבצע בפועל ניהול סיכונים בבדיקת משלוחים מיובאים, וזאת בראייה כוללת של כלל הצמחים המיובאים. הפחתת אחוז הבדיקות נעשית במוצרים ברמת סיכון פחותה יותר. זאת ועוד, גם במוצרים שנמצאים ברמת סיכון פחותה יותר נמצאים לא פעם ממצאים לא צפויים העלולים לסכן את הצומח בישראל. מהמשלוחים של תוצרת טרייה נבדקים ומשוחררים באותו היום בו הופנו על ידי 100%-קרוב לעמילי המכס והנמל. משרד החקלאות הוסיף כי הוא החל לאפיין מערכת ממוחשבת לניהול סיכונים בבדיקות יבוא. מערכת זו צפויה לסייע למפקחים של המשרד לנהל באופן מושכל את בדיקת המשלוחים - אך לא להפחיתם - ולמקד את הבדיקות החזותיות של משלוחים אלה על פי רמת הסיכון המשתנה מעת לעת."

96. הנה כי כן, הנזקים הגלומים בחדירתם של פולשים לישראל, חדירה הנגרמת בין היתר באמצעות יבוא, הינם רבים ומשרד החקלאות עמד בתגובתו למבקר על כך שאין להפחית את כמות הבדיקות וכי לא פעם נמצאים ממצאים לא צפויים העלולים לסכן את הצומח בישראל, אולם

חרף האמור מהתכנית עולה כי סיכונים אלו לא נשקלו בצורה ראויה ומעמיקה טרם ההצעה לתיקון התקנות להגנות הצומח.

97. בנוסף, הואיל וברור כי הורדת מכסים וביטולם תוביל לעליה דרסטית בכמויות הפירות והירקות המיובאים לארץ הרי שמן הראוי היה כי רשות סבירה תערך למהלך שכזה ותקצה לו כח אדם ומשאבים, אולם מהתכנית עולה כי אין כל שינוי במצבת כח האדם, דבר אשר אינו מתיישב עם האמור.

98. בתכנית ישנו למעשה שינוי של עמדת ומדיניות משרד החקלאות בנוגע להגנת הצומח והחשיבות הרבה שהינו מייחס לעניין זה, משכך מחובתו היה לנמק מה הביא לשינוי המדיניות בתקופה כה קצרה ולמתן הקלות רבות בכל הקשור לדרישות מהיבואנים ולהפרטת הפיקוח כמפורט להלן.

99. בנוסף לכל האמור, אף בעניין הגנת הצומח לא ניתנה הדעת לגבי היותה של מדינת ישראל "מדינת אי".

100. בנוסף, העדר תשתית מקצועית וכי אי הבאת עמדותיהם של הגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה הרלוונטיים לתחום הנדון טרם העברת התכנית לאישור, פוגעת עתה ביכולתם של חברי ועדות הכנסת לקיים דיון מקצועי ולשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים בבואם להצביע על אישור תכנית והתקנות. ראו לעניין זה את דבריו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994): **"הרשות המינהלית צריכה לאסוף את הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה. לצורך זה עליה לפעול באופן סביר, לפי מהות הסמכות, מיהות הרשות ונסיבות המקרה [...]. ייתכן מקרה מורכב וחשוב, שבו צריכה הרשות לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשויות מינהליות או מגופים אחרים, ואולי אף לבקש חוות-דעת של מומחים"**.

ראו גם את דבריה של כבוד הנשיאה (בדימוס) ד' בייניש בבג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459 (1999) בפס' 28 לפסק דינה: **"אכן, על כל רשות מינהלית להשתית את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה ובדוקה, שנתקבלה לאחר איסוף נתונים, ותוך הבאה בחשבון של כל העובדות הרלוונטיות לעניין [...]. כך ביחס לכל החלטה של רשות מינהלית, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בהחלטה שהשלכותיה ותוצאותיה על המשק ועל החברה הן מרחיקות לכת"**.

101. וכשהדברים מתנהלים כך, ללא כל בסיס מדעי ומקצועי וללא שמזמינים לקבל את דעתם של הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לתחום, אנו מוצאים עצמנו עומדים בפני מציאות בה מצד אחד, המשרד להגנת הסביבה (שכמובן לא נשמעה גם דעתו בכל הקשור לרפורמה), מנסה לקדם חוק שתכליתו מניעת הנזקים הסביבתיים והכלכליים הנגרמים בשל כניסתם של מינים זרים פולשים לישראל (הצעת חוק למניעת פלישות ביולוגיות מזיקות ולטיפול בהן, התשע"ח-2017). מצד שני, מקודמות רפורמה אשר תכליתה דה פקטו חיסול ענפי חקלאות שלמים תוך הגברת סיכויים משמעותית להכנסת נגעים, מזיקים מחלות צומח, וזנים פולשים דרך ייבוא פרוע של תוצרת חקלאית בפיקוח דל ובלתי סביר.

בעניין זה ראה הפתיח לדברי ההסבר להצעת חוק מניעת זנים פולשים: "מטרתה של הצעת חוק זו היא למנוע כניסתם של מינים זרים פולשים לישראל, למנוע את התבססותם, לצמצם את התפשטותם ולמזער את השפעתם של מינים כאמור שהתבססו במטרה להגן על בריאות הציבור, המערכות האקולוגיות, המגוון הביולוגי, התשתיות, החקלאות והכלכלה, ובהתבסס, בין היתר, על עיקרון "הזהירות המונעת".

102. כאמור, עמדת המשרד להגנת הסביבה, אשר נושא הזנים הפולשים נמצא בראש סדר העדיפויות שלו ואף זכה להגדרה של "תכנית לאומית" לטיפול בזנים הפולשים והשמירה על המגוון הביולוגי בישראל, לא נשמעה ולא נשקלה.

103. ניתן להבין את הצורך להקל על הבירוקרטיה בהליכי יבוא אולם עם כל החשיבות שבדבר ההקלה בבירוקרטיה אינה צריכה להיעשות ללא שיקול דעת ראוי ותוך סיכון בריאות הציבור והצומח בישראל.

אי התייעצות עם היחידה הארצית לטיפול במינים פולשים

104. ביחידה הסביבתית של רשות הטבע והגנים קיימת יחידה ארצית שהוקמה במיוחד לטיפול במינים פולשים וזאת כמיזם משותף עם המשרד להגנת הסביבה ובסיוע משרד החקלאות.

105. יחידה זו הוקמה לאור הנזק הגדול שנגרם ואשר עלול להיגרם מחדירתם של מינים פולשים לישראל, בין היתר, גם באמצעות יבוא.

106. לאור עיסוקה של היחידה והייחודיות שבה מן הראוי היה בטרם גיבוש התכנית לתיקון התקנות העוסקות בהגנת הצומח להתייעץ עמה לאור החשיבות והסיכון הרב הקיים כאמור בכניסתם של מינים פולשים לישראל.

אי התייעצות עם הרשות להגנת הצומח

107. סעיף 2 לתכנית עוסק בהתקנת תקנות הנוגעות לעמידת מוצרים מיובאים בדרישות הפיטוסניטריות של ישראל, תקנות מסוג זה דורשות בראש ובראשונה התייעצות ותיאום מול השירותים להגנת הצומח ולביקורת הקיימים בישראל והפועלים במסגרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אשר הינם הגורם המקצועי והמוסמך למתן שירותים מקצועיים בנושאי הגנת הצומח, ניטור ומניעת נגעי צמחים ויבוא של תוצרת חקלאית.

108. השירותים להגנת הצומח הינם הגוף שבידיו כל המידע הרלבנטי למדינת ישראל בנוגע ליבוא צומח על כל המשתמע מכך לרבות המאפיינים הייחודיים של מדינת ישראל והשונות בינה לבין מדינות אחרות.

109. חרף האמור מהתכנית עולה כי ההתייעצות תעשה רק עם נציג מארגון בינלאומי שעניינו הגנת הצומח.

110. מן הראוי להתייעץ עם הרשות להגנת הצומח בטרם אישור תיקוני החקיקה בתחום הגנת הצומח המוצעת בענף החקלאות בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הנחיה מס' 2.3100 הקובעת בסעיף 13.2 כי ראוי לקיים התייעצות עם גופים שיש להם עניין מיוחד בתקנות ואשר עשויים להיפגע מהן במיוחד כאשר התקנות עשויות להשפיע באופן ניכר על מצב משפטי או על עניין כלכלי או חברתי.

111. היעדר התייעצות עם הרשות להגנת הצומח אינו עולה בקנה אחד עם הליך תיקון תקנות תקין וסביר המבוסס על בחינה ושקילה של נתונים מקצועיים רלבנטיים.

הפרטת הפיקוח

112. הפיקוח על הצומח, פיקוח שנועד הן להגן על בריאות הציבור והן על הצומח בארץ, הינו מן הסמכויות השלטוניות שעל המדינה לבצע בעצמה ואל לה להעבירן לגופים פרטיים בשל חשיבותו של פיקוח זה ובשל חשש שגורמים פרטיים יהיו מונעים מאינטרסים שונים.

113. לעניין הפרטה של סמכויות שלטוניות נאמר בבג"צ 2605/05 המרכזי האקדמי למשפט ולעסקים חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר כך: **"יחד עם זאת, ועל אף הקושי הנזכר - ובמיוחד בהתחשב בתפיסתנו בדבר הפרשנות המרחיבה שיש ליתן להוראות בעלות מעמד חוקתי - אנו נוטים לפרש את הוראת סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה באופן המעגן ברמה החוקתית את קיומו של "גרעין קשה" של סמכויות שלטוניות, אותן הממשלה כרשות המבצעת של המדינה חייבת לבצע בעצמה ואסור לה להעבירן או להאצילן לידי גורמים פרטיים"**.

114. הפיקוח האמור הינו חלק מאותו גרעין קשה של סמכויות שלטוניות שאין להפריטן, מה גם שבמסגרת התכנית (סעיף 1) ישנן הקלות נוספות באופן בו ניתן יהיה לייבא פירות וירקות למאכל בכפוף לצירוף תעודת בריאות והצהרת יבואן על עמידה בדרישות פיטוסניטריות בלבד, כך שצירוף זה להפרטת הפיקוח הינה למעשה הותרת כל הפיקוח בידיים זרות או בהסתמך על הצהרת בעלי אינטרס.

סיכומו של דבר:

115. הרפורמה תחסל או תפגע קשות בענף החקלאות בישראל והיא פוגעת בזכויות היסוד של החקלאים באופן בלתי מידתי ובניגוד לדין. כמו כן, הרפורמה הנידונה לעיל, רצופה ליקויים היורדים לשורשה אשר מביאים לבטלותה.

116. בשל כל האמור לעיל, נבקשכם להוציא את הרפורמה מחוק ההסדרים וזאת מנת שניתן יהיה לבחון באופן מקצועי, מקיף וראוי את הנתונים והשיקולים ברפורמה בסדר גודל כזה, תוך קיום דיון בו יקחו חלק כל הגורמים הרלוונטיים.

117. ככל שלא תפעלו כאמור לעיל, נפעל להגן על זכויות מרשנו בפני הערכאות המשפטיות הרלוונטיות.

אין באמור במכתבנו זה, מלוותר ו/או מלזנוח כל טענה משפטית העומדת למרשנו כנגד המדינה.

בכבוד רב,

גיל עוז, עו"ד

עוז, לוטן, עינב ושות'

משרד עורכי דין ונוטריון



תוכן הנספחים (עמוד 1 מתוך 1)

שם המסמך	עמוד
נספח 1: התכנית להגברת התחרות בחקלאות (עמודים 27 עד 37)	27
נספח 2: דוח ועדת טרכטנברג (עמודים 39 עד 40)	39
נספח 3: דוח ועדת קדמי (עמודים 42 עד 44)	42
נספח 4: דוח מבקר המדינה 2021 (עמודים 46 עד 52)	46
נספח 5: עמדת החטיבה למחקר מיום 22.6 (עמודים 54 עד 56)	54
נספח 6: השוואת מחירים oecd החטיבה למחקר (עמודים 58 עד 107)	58
נספח 7: תקציר דוח המבקר (עמודים 109 עד 117)	109



נספח 1 :

התכנית להגברת התחרות בחקלאות 

(עמודים 27 עד 37)

תכנית להגברת התחרות בחקלאות

מחליטים

כחלק ממדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה ולהפחתת הנטל הרגולטורי בתחום מוצרי המזון, ובהמשך להחלטה מס' 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, שעניינה אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי- המשך דיון (דו"ח "ועדת טרכטנברג"), להחלטה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012, שעניינה יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי), להחלטה מס' 2118 מיום 10 באוקטובר 2014, שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39 מיום 14 בספטמבר 2014, להחלטה מס' 2318 מיום 11 בדצמבר 2014, שעניינה הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא –

תיקוני חקיקה בתחום הגנת הצומח:

1. להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לתקן את תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), התשס"ט-2009 (להלן – **תקנות הגנת הצומח**), באופן הבא:
 - א. ברירת המחדל תהיה שניתן לייבא פירות וירקות למאכל (להלן – **צומח**) בכפוף לצירוף תעודת בריאות כהגדרתה בתקנות והצהרת יבואן על עמידה בדרישות הפיטוסנטריות של ישראל, כנדרש בהסכמים הבין-לאומיים הנוגעים לעניין, הכל כפי שיקבע השר בתקנות; ברירת מחדל זו לא תחול על יבוא באמצעות כבודת יד אלא על יבוא מסחרי בלבד.
 - ב. תיקון התקנות כאמור בסעיף קטן (א) ייכנס לתוקף בתוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו.
2. להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לפעול כך שתקנות שיקבע לעניין הדרישות הפיטוסנטריות כאמור בסעיף 1, למעט לעניין הוראת חירום, ייקבעו לאחר התייעצות עם נציג מארגון בינלאומי שתחום עיסוקו הינו הגנת הצומח;
3. להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לפעול כך שיוכל להוציא, אף ללא התייעצות עם נציג מארגון בינלאומי שתחום עיסוקו הינו הגנת הצומח, ועל יסוד המלצת מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת, הוראת חירום מנהלית (להלן – **הוראת חירום**) למניעת יבוא של צמחים מסוגים מסוימים או ממדינות מסוימות, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, במקרה שיש לו יסוד סביר להניח שקיימת סכנה מיידית לבריאות הצומח בישראל או שתיווצר בעתיד סכנה כזו, כתוצאה מייבוא של אותם צמחים או מייבוא צמחים מאותה מדינה. השר יוכל להתנות את הוראת החירום בתנאים, וכן להאריכה פעם אחת בתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, אם מתקיימת סכנה לבריאות הצומח כתוצאה מהייבוא.
4. להטיל על משרדי המשפטים והחקלאות ופיתוח הכפר לבחון את האפשרות החמרת הענישה במסגרת הקנסות המינהליים המוטלים על הפרות תקנות הגנת הצומח, מכוח תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – הגנת הצומח, זרעים ופיקוח על יצוא הצמח ומוצריו), התשס"ו-2006.
5. להטיל על משרד המשפטים, בשיתוף משרד החקלאות לבחון את האפשרות לקדם תיקון עקיף לחוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956, באופן שיאפשר לבצע פיקוח על הצומח בנמלי היבוא באמצעות עובדים של מכוני בקרה פרטיים, וזאת בשים לב לקשיים המשפטיים בהפרטה של סמכויות שלטוניות.

ביטוח נזקים לחקלאות:

6. עד לכניסת התקנות האמורות בסעיף 1 להחלטה זו לתוקף, יפעלו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר כך שעד לתחילת תוקפן של התקנות, תבוצענה ההתאמות הנדרשות להרחבת הכיסוי הביטוחי והשתתפות המדינה בביטוח נזקים לחקלאות בגין כניסת מזיקים ונגעים, ככל שההרחבה נובעת משינוי התקנות האמור לעיל, וזאת באמצעות הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות.
7. ככול שיידרש תקציב, הוא יוקצה כתקציב תוספתי שיוסכם בין המשרדים.

תמיכה ישירה והשקעות הון בענף הצומח:

8. להטיל על שר האוצר ועל שר החקלאות ופיתוח הכפר לגבש מתווה למתן תמיכה ישירה לחקלאים בענף הצומח, על פי העקרונות הבאים:
 - א. תינתן תמיכה ישירה לחקלאי, אשר תחושב על פי שטח דונם מעובד, על פי אמות מידה שתסוכמנה בהמשך בין שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר, ובכפוף לכללי המשפט המנהלי בעניין תמיכות;
 - ב. התמיכה תינתן בהתאם למתווה הפחתת המכסים לסעיף 22.

- ג. התמיכה תינתן לענף צומח שאין מניעה לייבאו בהתאם להוראות השירותים להגנת הצומח. לעניין זה "מניעה לייבא" משמעה כי במשך שנתיים לא היה יבוא מסיבות של הגנת הצומח.
9. להטיל על שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר, להגיש לוועדת השרים לענייני חקיקה, בתוך 90 ימים טיטוט חוק לתיקון חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1981, המבוססת על הצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8), התשע"ט-2018.
10. להטיל על שר האוצר להפחית שיעורי המכס על מוצרי חקלאות (לרבות – תשומות לחקלאות, חומרי ריבוי, חומרי הדברה, מזון לבעלי חיים ועוד), כמפורט בסעיף 22.
11. הפחתת המכס כאמור בסעיף 22 תכלול הפחתה של מכסים שקלים, מכסים אחוזים, והתניות עבור תשלום המכס לרבות "אך לא יותר" ו-"אך לא פחות".
12. השרים ימנו צוות בדיקה, מקרב עובדי שני המשרדים, אשר יבחן את השפעת הפחתת המכס על מוצרי החקלאות על הייצור החקלאי המקומי, על צמצום היקף השטחים החקלאיים. הצוות יקיים דיונים עתיים ומעקב שוטף אחר השפעות הפחתת המכסים על הייצור החקלאי המקומי, ויגיש את המלצותיו לשרים מדי שנה, ממועד הפחתת המכסים, או במועד מוקדם יותר לפי בקשת השרים.
13. אם היקף השטחים המעובדים בישראל הצטמצם בשיעור העולה על 10% ביחס להיקפו ערב תחילת המתווה - ייעצר המשך מתווה הפחתת המכסים והתמיכה הישירה. היקף השטחים המעובדים יימדד בשיטה שתוסכם בין המשרדים.
14. שר האוצר, יבחן, בתיאום עם משרד המשפטים, קביעת מנגנון מכסי שמושפע ממחיר הייבוא בשער הכניסה שתכליתו הגנה על גידולי פירות וירקות מסוימים, בדומה למנגנון הקיים באיחוד האירופי.

ענף ההטלה:

15. להטיל על שר האוצר לקבוע בצו פטור ממכס על כל ביצי עופות אשר בפריטי המכס 0407.
16. להטיל על שר האוצר ועל שר החקלאות ופיתוח הכפר, לקבוע מתווה תמיכה נוסף על התמיכות הקיימות בחוק הגליל, התשמ"ח-1988, לבעלי מכסות לייצור ביצי מאכל אשר תיכנס לתוקף בד בבד עם ביטול המכס.
17. לתקן את חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, והתקנות מכוח חוק זה, ותיקוני חקיקה אחרים ככל שידרשו, באופן שיבטל את התכנון בענף ההטלה.

מטה חקלאות ישראלית

18. להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר להקים במשרדו מטה "חקלאות ישראלית" והוא יתקצב בהתאם להסכמות בין משרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד האוצר.
19. המטה נועד לממש מטרות לאומיות של עידוד רכישת תוצרת חקלאית שמקורה בישראל, לשם תמיכה בתעשייה ובחקלאות המקומית, הגדלת מעגלי התעסוקה בתחומי החקלאות בישראל וחיזוק הכלכלה המקומית; כאמצעי להעצמת הגאווה הלאומית בתוצרת החקלאית הישראלית; וכן לשם קידום ערכי קיימות, הגנה על הסביבה, צריכה עונתית-מקומית וביטחון תזונתי. כל זאת תוך מתן דגש לקידום החקלאות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית ולשימור מורשות ומסורות חקלאיות ייחודיות.
20. במסגרת זאת, המטה יפעל למתן תמיכה בפעילות מיתוג ושיווק של תוצרת חקלאית שמקורה בישראל, לרבות סימון ארץ מקור.
21. המטה יפעל לקידום ועידוד שיתופי פעולה שיתרמו לחקלאות הישראלית, ובכלל כן שיתופי פעולה בין התעשייה המקומית לאקדמיה, ושיתופי פעולה בתחומי האגרוטק בכלל והפוד-טק בפרט. המטה יפעל מול משרדי ממשלה מקבילים, ובכללם הכלכלה והתעשייה, החינוך, התרבות והתיירות, בכדי לבחון אפשרות לשלב את נושא העדפת התוצרת החקלאית בישראלית בתחומי משרדיהם.

22. המתווה להפחתת המכס יהיה כדלהלן:

ביצים וירקות

- א. **ביצים מופרות לדגירה** - אחר 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- ב. **ביצים למאכל** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- ג. **חלמוני ביצה** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026



- ד. תפוחי אדמה - למאכל 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, עד -10% כפי שיקבע בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- ה. עגבניות 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- ו. בצל 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- ז. שיני שום 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- ח. שום 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- ט. כרשה וירקות שומיים אחרים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- י. כרוב, כרובית, קולורבי 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- יא. חסה 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- יב. גזר 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- יג. סלרי 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- יד. צנון 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- טו. חזרת 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- טז. מלפפונים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- יז. אפונים 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- יח. שעועית 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- יט. פול 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- כ. אספרגוס 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- כא. חצילים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- כב. כרפס 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- כג. פטריות וכמהין 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- כד. פטריות מהמין Capiscum ו-0% Pimenta בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- כה. תרד 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- כו. קינרס כדורי (ארטישוק) 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- כז. זיתים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- כח. קישואים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע
- כט. דלעת 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 עד -10% כפי שיקבע

- ל. **תירס מתוק** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לא. **פטרוזיליה** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- ירקות קפואים**
- לב. **תפוחי אדמה** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לג. **אפונים** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לד. **שעועית** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לה. **פול** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לו. **אחרים** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לז. **תרד** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לח. **תירס מתוק** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- לט. **פטרויות** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מ. **גזר** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מא. **כרשה וירקות שומיים אחרים** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מב. **אחרים** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מג. **תערובת** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מד. **ירקות משומרים בלתי מתאימים לאכילה**
- מה. **זיתים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מו. **מלפפונים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מז. **פטרויות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מח. **פלפל, פिमטו** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- מט. **עגבניות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נ. **תפוחי אדמה** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נא. **תירס מתוק** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נב. **בצלים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נג. **אחרים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- ירקות מיובשים**
- נד. **חימצות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נה. **בטטה** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פירות

- נו. **שקדים בקליפה** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נז. **שקדים מקולפים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נח. **בוטנה (פיסטוק)** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- נט. **פקאן** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- ס. **בננות טריות** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- סא. **תמרים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- סב. **תאנים** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- סג. **אננס** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- סד. **אבוקדו** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- סה. **גויאבה** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- סו. **תפוזים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- סז. **מנדרינות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- סח. **קלמנטינות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- סט. **אשכוליות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- ע. **פומלות** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עא. **לימונים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עב. **אתרוגים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עג. **ענבים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עד. **צימוקים** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עה. **אבטיח** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עו. **מלון** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עז. **פאפיה** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- עח. **תפוחים** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- עט. **אגסים** 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע
- פ. **חבושים** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
- פא. **משמש** 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פב. דובדבנים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פג. אפרסקים ונקטרינות 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פד. שזיפים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פה. תות שדה 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פו. פטל, אוכמניות, דומדמניות, חמוציות 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026

פז. קיווי 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פח. דוריאן 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026

פט. אפרסמונים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

צ. ליצי 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026

צא. שסק 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026

צב. שלפח 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026

צג. אחרים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

פירות קפואים ומשומרים

צד. תות שדה 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

צה. שזיפים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

צו. תערובת אגוזים ופירות מיובשים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

צז. תערובת פירות מיובשים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

גרעינים ושמינים

צח. פופקורן 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

צט. עמילן תירס באריזות קטנות מ-600 ק"ג 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

ק. אגוזי אדמה 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קא. מקולפים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 50% בשנת 2024, 30% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קב. זרעי חמניות 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קג. גרעיני אבטיח 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קד. פולן שאינו מיועד לבעלי חיים 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קה. שמן זית 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קו. מרגרינה המכילה שמן זית 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע



בצקים

קז. תחליפי גבינה 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

שימורים

קח. מלפפון 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קט. זיתים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קי. תירס 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קיא. תפוז"א מתוקים, צמחים אחרים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קיב. עגבניות שלמות או חתוכות 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קיג. רסק עגבניות 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קיד. מוצרים מתפוז"א 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קטו. תפוז"א משומרים או מעובדים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קטז. תירס מתוק 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קיו. קטניות 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קיא. אחרים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קית. מוצרים מאפונה 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכ. מוצרים משועועים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכא. זיתים באריזות גדולות 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכב. חמיצה 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכג. תות שדה באריזות גדולות 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכד. אגוזים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכה. מיץ עגבניות 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכו. מיץ ענבים 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכז. תערובות מיץ 85% בשנת 2021, 70% בשנת 2022, 60% בשנת 2023, 40% בשנת 2024, 20% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

תכשירים

קכח. תחליפי גבינות 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

קכט. תכשירים על בסיס חמאה 50% בשנת 2021, 30% בשנת 2022, 20% בשנת 2023, 10% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 70% בשנת 2026

קל. תכשירים המכילים תפוז"א 70% בשנת 2021, 50% בשנת 2022, 30% בשנת 2023, 20% בשנת 2024, 10% בשנת 2025, בשנת 2026 - עד 10% כפי שיקבע

תשומות לחקלאות

קלא. **חומרי הדברה** 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
קלב.פקעות, צמחים וחומרי ריבוי 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026
קלג. דשנים 0% בשנת 2021, 0% בשנת 2022, 0% בשנת 2023, 0% בשנת 2024, 0% בשנת 2025, 0% בשנת 2026

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 1

מוצרים מהצומח - כיום חסם הייבוא המרכזי לפירות וירקות הינו קבלת רישיון ייבוא דרך השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות, כך שלרוב הפירות והירקות אין אישור לייבוא אפילו ממדינה אחת בעולם. מצב זה הינו חריג ביותר בהשוואה לעולם, וגורם לפגיעה באספקת מלוא הביקוש למוצרי פירות וירקות בישראל. חסם זה אינו מאפשר למשק המקומי להתחרות עם שאר המדינות בעולם, ומונע ירידת מחירים לצרכן דרך ייבוא ממדינות עם יתרון יחסי בגידול מוצרים אלו. כך למשל, פירות עונתיים כגון אבוקדו, אפרסק, מנגו, משמש וכו' אינם ניתנים לייבוא ולכן אינם זמינים מחוץ לעונה של הגידול המקומי.

סעיף קטן (א)—מוצע לתקן את מדיניות הגנת הצומח בתחום פירות וירקות טריים, ולהשוותו למדיניות המקובלת באיחוד האירופי לפיה ברירת המחדל תהיה שניתן לייבא פירות וירקות למאכל, על סמך תעודת בריאות המוגדרת בתקנות, המותאמת לאמנות הבינלאומיות. תעודת הבריאות כוללת אישור מהשירותים להגנת הצומח במדינת היצוא על עמידה בכללי הגנת הצומח שנקבעו בתקנות של ישראל כמדינת יבוא.

סעיף ב — מוצע לקבוע כי התיקון האמור ייכנסו לתוקף תוך שישה חודשים מיום אישור החלטה זו בממשלה.

סעיף 2

מוצע לקבוע כי שר החקלאות ופיתוח הכפר בבואו לעדכן את המגבלות על יבוא של פירות וירקות בתוספות לתקנות הגנת הצומח, יוועץ במומחה בינלאומי בתחום הגנת הצומח, מארגון ה-WTO או אחד הארגונים האחרים בהם ישראל חברה, וזאת למעט לעניין הוראות החירום שכן נדרש להתקנה בטווחי זמן קצרים.

סעיף 3

בהתאם לשינויים האמורים בסעיפים לעיל, על מנת למנוע אירועי חירום של כניסת מזיקים, בעקבות גילוי מזיק חדש, או סיכוני חירום אחרים, מוצע לאפשר לשר החקלאות להוסיף בהוראת חירום מנהלית מוצר מסוים לרשימת המוצרים האסורים לייבוא, בהליך מהיר לתקופה של שלושה חודשים עם אפשרות להארכה בשלושה חודשים נוספים. מעבר לתקופה זו, עדכון ההנחיות ייעשה בתקנות בהליך סדור כקבוע בחוק הגנת הצומח, ובהתאם לסעיפים א' וב' בהחלטה זו.

סעיף 4

כצעד משלים להקלה על הליך היבוא, מוצע לבחון החמרה של גובה הקנסות המנהליים בגין הפרת כללי הגנת הצומח, כך שההסתמכות על תעודת בריאות והצהרות היבואן ילוו בענישה מינהלית מחמירה יותר במקרה של יצירת סיכוני הגנת צומח בישראל.

סעיף 5

במטרה להביא לייעול את הליכי הבקרה על יצוא ויבוא של תוצרת צמחית, בדגש על השינויים הנובעים מהחלטה זו, מוצע לבחון קידום של תיקון עקיף לחוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956, במטרה לאפשר הפעלה של מכוני בקרה פרטיים בפעולות פיקוח רלוונטיים, ובהתאם לעקרונות שמעוגנים בחוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו לעניין מתן סמכויות לגופים פרטיים. זאת, בשים לב לקשיים המשפטיים בהפרטת סמכויות שלטוניות.

סעיף 6

ביטוח נזקים — כיום קנט - קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ מספקת ביטוח לכיסוי נזקים כתוצאה מכניסת מזיקים ופגיעה בגידולים החקלאיים. השינוי במדיניות הגנת הצומח עשוי להשפיע על תוחלת הסיכון הנזק של החקלאות המקומית פוליסות אלו, וכפועל יוצא מכך לייקר את עלויות הפוליסה בצורה

משמעותית, או ליצור צורך בכיסוי ביטוחי נוסף. מוצע לקבוע כי משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר יגבשו את ההתאמות הנדרשות בביטוח לנזקים אלו, כך שיינתן המענה הנדרש לשינוי ברמת הסיכון, והעלות הנוספת מכך לא תושט על המגדלים.

סעיף 7

מעבר לתמיכה ישירה בחקלאות הוא צעד מדיניות נהוג במדינות המפותחות, אשר תכליתו מעבר מתמיכה עקיפה המשפיעה על מנגנוני השוק - כדוגמת: מכס, מחיר מופקח, הקצאת מכסות, רגולציה עודפת ועוד - לתמיכה ישירה, כלומר לתשלום שאינו נגזר מהיקף הייצור. תשלומים מנותקים מן הייצור (Decoupled payments) משמשים כיום ככלי עיקרי לתמיכה בחקלאות במדינות האיחוד האירופי. זאת, כיוון שיש להם השפעה מינימלית על קבלת החלטות הייצור או השימוש בתשומות. במסגרת זו, החקלאי מקבל מהמדינה סכום כספי קבוע מראש עבור כל דונם הנמצא בחזקתו ושמעובד על ידו. הסכומים הכספיים המועברים לתמיכות הישירות עוזרים לשמר את התועלות מהחקלאות מבלי להאמיר במישרין את רמת מחירי המוצרים.

בישראל, תמהיל התמיכה בחקלאות נוטה באופן משמעותי אל עבר התמיכה העקיפה, כך שאחוז התמיכה העקיפה הוא מהגבוהים במדינות המפותחות. משמעות הדבר היא שהמעורבות הממשלתית בישראל מסייעת לחקלאות במידה מועטה בעוד עליית המחירים לצרכן גבוהה פי כמה. המעורבות הממשלתית אף גורמת להקטנת מגוון המוצרים והכמויות הנצרכות בענפי החקלאות.

מכלל ענפי החקלאות, הצעת החלטה זו עוסקת בענף הצומח המאופיין בהיקפי יבוא מצומצמים כתוצאה משיעורי מכס גבוהים וכן חסמי ייבוא נוספים הנובעים מרגולציה של כללי הגנת הצומח ומבירוקרטיה בצד האכיפה של כללים אלו. בשל חסמים אלה ובשל גודלו של ענף הצומח התמיכה העקיפה בענף זה הינה משמעותית מאד במונחים אבסולוטיים. בשנים האחרונות, כמפורט לעיל, עלו משמעותית מחירי הפירות והירקות ומהווים חלק מעלויות המחיה הגבוהות בישראל, כמו כן, ההתייקרות מביאה לירידה בהיקף הצריכה של פירות וירקות.

בסעיף קטן (א) מוצע לקבוע תמיכה ישירה לחקלאי בדומה לנהוג באיחוד האירופי והיא תחושב על פי שטח דונם מעובד, על פי אמות מידה שתסוכמנה בהמשך בין שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר, ובכפוף לכללי המשפט המנהלי בעניין תמיכות.

בסעיף קטן (ב) מוצע כי התמיכה תינתן בשיעורים מקבילים לשיעורי הפחתת המכס המפורטים בסעיף 22. על פי סעיף זה, יקבע סכום תמיכה מוגדר לדונם, כאשר במקביל להפחתה של 50% במכס, סכום התמיכה לדונם יעמוד על 50% מסכום התמיכה המוגדר, בהפחתה של 75% במכס, סכום התמיכה לדונם יעמוד על 75% מסכום התמיכה המוגדר וכיוצא בזה.

בסעיף קטן (ג) מוצע כי התמיכה הישירה תינתן רק לענפים אשר נחשפו לתחרות בינלאומית ושאינ מניעה לייבאם. משכך, לגבי ענף צומח שבמשך שנתיים רצופות לא היה לגביו ייבוא, מסיבות הגנת הצומח, לא יהיה זכאי לתמיכה ישירה.

סעיף 8

ביום 5 בנובמבר 2018 פורסמה הצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8), התשע"ט-2018, שבמסגרתה הוצע לתקן את חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980, בין היתר לעניין שיעורי המענקים שניתן להעניק מכוח החוק וכן לעניין מתווה הטבות המס הקבועות בו. מוצע להטיל על שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר, לקדם טיוטת חוק המבוססת על הצעת החוק האמורה.

סעיפים 9-10

מוצע להטיל על שר האוצר להפחית את המכסים על תוצרת חקלאית ותשומות מיובאות לחקלאים במתווה הפחתה מדורג הפרוס על חמש שנים וכפי שמפורט בסעיף 22.

סעיפים 11-13

נוכח הפחתת המכסים ופתיחת הייבוא כמוצע במסגרת החלטה זו והשפעותיהם על ענף הצומח, מוצע כי שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר ימנו צוות בדיקה, מקרב עובדי שני המשרדים, במטרה לבחון את השפעת הפחתת המכס על מוצרי החקלאות על הייצור החקלאי המקומי, על צמצום היקף השטחים החקלאיים. אם ימצא הצוות כי היקף השטחים המעובדים בישראל הצטמצם בשיעור העולה על 10% ביחס להיקפו ערב תחילת המתווה - ייעצר המשך מתווה הפחתת המכסים והתמיכה הישירה. היקף השטחים המעובדים יימדד בשיטה שתוסכם בין משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. כן מוצע לבחון מול משרד המשפטים, קביעת מנגנון של מחירי מינימום במכס על מנת למנוע פגיעה בגידולי פירות וירקות מסויימים כתוצאה ממחירים הפסדיים וטורפניים.

סעיפים 14-16

- במטרה להוריד את יוקר המחיה, תוך שמירה על היציבות הפיננסית של בעלי מכסות הביצים, מוצעים מספר שינויים מבניים בענף ההטלה המפורטים בסעיפים אלו, כדלהלן:
1. לבטל את התכנון בענף ההטלה באמצעות הסרת המגבלות על ייצור ביצים הקבועות בחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, ובחוקים אחרים ככל שיידרש. כפועל יוצא יתאפשר לכל אדם לייצר ביצים ללא מכסת יצור.
 2. קביעת פטור ממכס על יבוא ביצי מאכל לישראל. בהתאם לנתוני הסחר הבינלאומי מהשנים האחרונות, הפחתת המכס צפויה להביא להוזלה של כ-15% אג' לביצה בהשוואה למחיר החקלאי בישראל.
 3. לקבוע תמיכה לבעלי מכסות ייצור ביצים, במתווה שיסוכם בין משרד האוצר למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, שייכנס לתוקף עם ביטול המכס.

סעיפים 17-21

החקלאות מהווה ערך קיומי הכרחי ומניע כלכלי, מבטיחה אספקת מזון מקומית, בתלות מינימאלית בגורמים חיצוניים, גם בעיתות של משברים אקלימיים, מדיניים וביטחוניים. לצד תפקידיה המסורתיים של החקלאות לייצור מזון, נלוות לה - בראיה של פיתוח בר קיימא - תועלות נוספות הכוללות בין היתר שירותי מערכת אקולוגית כגון: שימור שטחים פתוחים, מים וקרקע, נוף ותיירות, תרבות ומורשת התיישבות.

כאמצעי מרכזי לביסוסה של החקלאות הישראלית מוצע להקים מטה חקלאות ישראלית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

המטה נועד לממש מטרות לאומיות של עידוד רכישת תוצרת חקלאית שמקורה בישראל, לשם תמיכה בתעשייה ובחקלאות המקומית, הגדלת מעגלי התעסוקה בתחומי החקלאות בישראל וחזיון הכלכלה המקומית, כאמצעי להעצמת הגאוה הלאומית בתוצרת החקלאית הישראלית וכן לשם קידום ערכי קיימות, הגנה על הסביבה, צריכה עונתית- מקומית וביטחון תזונתי.

מטרת המטה בראש ובראשונה להביא לידוע הציבור על מקורה של התוצרת החקלאית.

ההוצאה על מזון בישראל עומדת על כ- 16.9% מסל הוצאות משקי הבית. כ- 3.4% מסך ההוצאה היא על ירקות ופירות. תפוצה, עגבנייה, מלפפון, אבטיח ובצל מהווים את מרבית המכר הכמותי בירקות (כ- 65%). כמות הירקות הטריים המיובאים מהווים חיוו בשנת 2019 כ- 10% מהאספקה לשוק המקומי. כמות הפירות המיובאים מהווה כ- 5.5% מהאספקה לשוק המקומי. כ- 75% מכמות היבוא בשנת 2019 היתה של אגסים ותפוחים, כשהתפוחים לבדם מהווים למעלה מ- 50% מכמות היבוא של פירות טריים. מסקר שקיימה מועצת הצמחים בשנת 2020 עולה כי הצרכנים רואים חשיבות בסימונים בירקות ופירות. הסימון החשוב ביותר לצרכנים הוא תאריך הקטיף, אחריו ארץ הייצור, שם הזן של הפרי או הירק, ולבסוף הוא שם המגדל ובית האריזה. 51% מהנסקרים השיבו כי חשוב או חשוב להם מאד לדעת את מקור הייצור של התוצרת החקלאית. סימון מקור התוצרת יאפשר עקיבות מלאה שתקנה למשווקים ולצרכנים אפשרות לבחור את התוצרת על בסיס מדדים של איכות. כאשר מקור הסחורה ידוע, צפויה להתפתח תחרות על איכות הפרי או הירק, שכן הצרכן ילמד את טעמו והעדפותיו. הדבר ימנע קטיף מוקדם של פירות ושיווק תוצרת חקלאית באיכות ירודה.

לאור האמור מוצע כי המטה יעסוק במתן תמיכות לפעילות מיתוג ושיווק של תוצרת חקלאית, שמקורה בישראל, לרבות סימון ארץ מקור ועיגון זכויות קניין רוחני מסוג כינוי מקור. המטה יפעל באמצעים שונים לקידום שיתופי פעולה שיתרמו לחקלאות הישראלית, בתחומי האקדמיה, המגזר הפרטי ומשרדי ממשלה נוספים.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, שעניינה אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי- חברתי- המשך דיון (דו"ח "ועדת טרכטנברג");

החלטה מספר 5176 מיום 21 באוקטובר 2012, שעניינה יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי);

החלטה מספר 2118 מיום 10 באוקטובר 2014, שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי;

החלטה מספר 2318 מיום 11 בדצמבר 2014, שעניינה הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום

היבוא.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחום ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים
2021 ו-2022.

מוסמך



נספח 2 :

דוח ועדת טרכטנברג



(עמודים 39 עד 40)

המלצה 6 – הפחתת הבלו על דלקים

מהות ההצעה:

ביטול העלאות הבלו על דלקים שנקבעו לשנת 2012. בפרט: הפחתת הבלו על בנזין ב-40 אגורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אגורות לליטר והמס על פחם ב-34 ש"ח לטון.

רציונל:

תפקידים של המסים המוטלים על דלק, סולר ופחם חורג מהיקפם הפיסקאלי. שימוש במוצרים אלה טומן בחובו השלכות חיצוניות שליליות, החל מזיהום אוויר וכלה בעומסי תנועה ותאונות דרכים, אותן הצרכן הישיר אינו מפנים בשיקוליו. לכן, התפקיד המרכזי של המיסוי על מוצרים אלה הוא להביא להפנמת העלויות החיצוניות במחיר המוצר לצרכן ובכך להשפיע על התנהגותו.

בישראל, רכיב הדלק בהוצאה המשפחתית הוא משמעותי. התחבורה הציבורית שנמצאת עדיין בשלבי פיתוח והיעדרה בסופי שבוע, גורמים לכך שרוב האוכלוסייה הבוגרת נסמכת על הרכב הפרטי כאמצעי הנסיעה העיקרי. לכן, למחיר הדלקים בכלל, ולרכיב המיסוי בו בפרט, יש השלכה ישירה על יוקר המחיה. על מנת למצוא את האיזון הנכון בין החשיבות של מיסוי ההשפעות החיצוניות השליליות לבין השפעותיו על יוקר המחיה, ועל מנת שלא להגדיל עוד יותר את חלקם של המסים העקיפים מסך המיסוי, ממליצה הוועדה לבטל את ההעלאה המתוכננת במס זה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות ביטול העלאות הבלו על הבנזין עומדת על כ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה ועלות ביטול העלאות הבלו על הסולר ועל הפחם עומדת על כ-0.5 מיליארד ש"ח לשנה כל אחד. סה"כ אובדן ההכנסות עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח לשנה.



המלצה 7 – הפחתת מכסים ומסי קנייה

מהות ההצעה:

הפחתת מסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות צוות התחרותיות ויוקר המחיה של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי וועדת קדמי.

רציונל:

בנוסף למע"מ, מוטלים בישראל שני מסים עקיפים עיקריים: מכס ומס קנייה. **מכס מהווה אחד הכלים העיקריים להגנה על היצור המקומי. עם זאת, שימוש מוגבר במכס לכשעצמו לא רק שפוגע בתחרותיות, אלא אף יוצר סכנה להפרת האיזון בין ההגנה על הייצור המקומי לבין ניוונו או עידוד חוסר יעילות. לכן, השיקולים בהטלת מכס או הסרתו מחייבים את בחינת האיזון בין רצון להגן על התעשייה המקומית, לבין הרצון לייצל את הקצאת המקורות ולהגביר את התחרותיות במשק, ולהקטין את העלויות הישירות והעקיפות בגין מיסי יבוא גבוהים על מוצרים שונים (להרחבה בנושא זה ראו פרק התחרותיות).**

הוועדה תומכת בצעדים הננקטים בוועדות השונות אשר חותרים להמשך תהליך החשיפה על כלל מוצרי התעשייה באמצעות הפחתת מכסים מדורגת וביטולם בהתאם להמלצות שיתקבלו.

מס קנייה מוטל הן על מוצרי ייבוא והן על התוצרת המקומית. בניגוד למכס, מס זה איננו מיועד להגנה על היצרן המקומי והוא מוטל בעיקר על מוצרים שצריכתם יוצרת השפעות חיצוניות שליליות - כגון סיגריות, אלכוהול, דלק ורכב. בעבר הטלת מס הקנייה נבעה גם משיקולים של חלוקת הכנסות - מס גבוה יותר

טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדדי התפוקה	לוח לביצוע	יעדי התוצאה
מסים	ביטול מתווה המס הישיר הפוחת	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של כ- 2,500 מלש"ח בשנת 2012.
מסים	העלאת מדרגת המס העליונה, המתחילה בהכנסה של 40,231 ש"ח לחודש (במחירי שנת מס 2011) בשלוש נקודות אחוז, עד לשיעור של 48 אחוזים.	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 700 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת מס החברות הסטטוסטורי, העומד היום על 24% אחוז ל- 25% בשנת 2012 ובחינה של העלאה נוספת ל- 26% בשנת 2013 בהתאם לצרכים הפיסקאליים.	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 1,400 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת המס על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח למי שאינו בעל עניין ב-5 נקודות אחוז מ-20% ל-25%. שיעור המס על בעל עניין מהותי יועלה מ-25% ל-30%.	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 1,300 מלש"ח בשנת 2012
מסים	ביטול ה"גיבנת" הקיימת כתוצאה מהעלאת תקרת הביטוח הלאומי	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת התמריץ לתכנון מס והקמת "חברות ארגון", פוטנציאל לאובדן הכנסות בסך 800 מלש"ח בשנת 2012, והגדלת הכנסות בהמשך
מסים	החלת מס על הכנסות גבוהות מהון ועבודה, 2% מס נוסף על סך ההכנסות מעל למליון ש"ח לשנה	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 400 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת הפרשות המעסיק לביטוח לאומי על חלק השכר הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע ב-1.6 נקודות אחוז (מ-5.9 אחוזים ל-7.5 אחוזים).	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	חיזוק עצמאות המוסד לביטוח לאומי, הקטנת תלות הקצבאות בתקציב המדינה, פוטנציאל הכנסות של 1,300 מלש"ח בשנה, במיצוי מלא על כני שלוש שנים
מסים	ביטול העלאות הבלו על דלקים שנקבעו לשנת 2012. בפרט: הפחתת הבלו על בנזין ב-40 אנורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אנורות לליטר והמס על פחם ב-34 ש"ח לטון.	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחיה, אובדן הכנסות של 2,500 מלש"ח בשנת 2012
מסים	מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו של הילד לגיל 3.	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלה בנטל הכלכלי על משפחות עובדות, אובדן הכנסות של 1,000 מלש"ח בשנת 2012
מסים	הפחתה במסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות וועדת קדמי וצוות התחרותיות של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.	שינוי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחיה, הגברת התחרותיות, אובדן הכנסות של עד 1,500 מלש"ח בשנת 2012
מסים	הקמת צוות לבחינת דרכים להגברת האכיפה וטיפול ב"הון השחור"	כתב מינוי	31.12.2011	דו"ח המלצות לממשלה עד לתאריך 1.6.2012, שילוב ההמלצות בתקציב 2013
מסים	הקמת צוות לבחינת נושא "חברות הארגון", חברות החזקה פרטיות ואופציות לעובדים	כתב מינוי	31.12.2011	דו"ח המלצות לממשלה עד לתאריך 1.6.2012, שילוב ההמלצות בתקציב 2013



נספח 3 :

דוח ועדת קדמי



(עמודים 42 עד 44)

המלצות הצוות

מבחינה תיאורטית ובהשוואה לכלים הקיימים בעולם, קיים מגוון רחב של אפשרויות לפעולות רגולטוריות שניתן ליישם בתחום המזון ומוצרי הצריכה השוטפת. עם זאת, לא כל הכלים הינם רלוונטיים למשק הישראלי ובעלי השפעה על חסמי התחרות העיקריים וכשלי השוק לאורך שרשרת הערך.

הצוות סבור כי לא קיים פתרון אחד ויחיד לנושא זה, אשר בתקופה קצרה יניע את המשק לתחרות גבוהה יותר ולהפחתת המחירים לצרכן. לפיכך, המלצות הצוות על כל פרקיהן ועל הכלים השונים המוצעים בהן מבטאות פתרון משולב המשפיע על כל אחד מהשחקנים בשרשרת הערך ואשר ביישום כולל ומהיר יגבירו את התחרות לאורך השרשרת כולה ויביאו לירידת מחירים לצרכנים.

המלצות הצוות להפחתת המכסים במוצרים חקלאיים ומזון תעשייתי

ביום 16 באוגוסט 2011 פרסם הצוות הודעה על כוונתו לבחון אפשרות לחולל ירידת מחירים של מוצרי מזון, לרבות מוצרים חקלאיים, ומחירים של מוצרי צריכה בדרך של הפחתת מכסים ומסי קניה, ובקשה לשמוע את עמדת הציבור בכללותו ואת עמדתם של גופים הנוגעים לעניין. בסעיף 13 בהחלטת הממשלה מס' 3783 בנושא "שינויים במערכת המס" מיום 30 באוקטובר 2011, שאימצה את המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (להלן "**ועדת טרכטנברג**"), הוחלט על מתווה הפחתת המכסים במוצרים התעשייתיים וכן הוטל על הצוות להמליץ בפני שר האוצר על רמת המכסים שיחולו על טובין חקלאיים ועל מוצרי מזון הממוינים בפרקי המכס 1-24 בצו תעריף המכס.

הצוות בחן את הנושא ארוכות, וכן קיים מפגשים לשמיעת עמדותיהם של הנציגים השונים בשרשרת הערך. חברי הצוות ראו לנגד עיניהם בדיונים הרבים שהוקדשו לנושא את כל השיקולים הנלווים להורדת המכסים – תועלות חיצוניות בתחום החקלאות, שיקולים הנוגעים להסכמי סחר, ושיקולי ההשפעה על תעסוקה ופיתוח הענפים המקומיים. מנגד, עמד לנגד עיני חברי הצוות נושא יוקר מחירי המזון בארץ. שיקולי הצוות מפורטים בדו"ח המכסים מיום 3 במאי 2012 המצורף כנספח.

לאחר שמיצה את בחינת הנושא, המליץ הצוות לשרים, ביום 29 בינואר 2012, על הפחתת מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים וכן במוצרים בהם שיעור המכס גבוה במיוחד, ומהווה חסם סחר: בשר בקר טרי, עגלים, בשר כבש ופסם (בשר עוף). גם במוצרי מזון תעשייתי מעובד ממליץ הצוות על הפחתות מכסים משמעותיות, לרבות במוצרים בהם המכס גבוה במיוחד: שימורי טונה, רכזים למיצי פירות ונקניקים ומוצרי בשר.

הצוות בחן לעומק את נושא הפחתת המכסים בתחום המזון, כולל כאמור, פרסום "קול קורא" לציבור להביע את עמדתו ושמיעת עמדות הנציגים השונים בשרשרת הערך.

מתווה להפחתת מכסים במוצרים חקלאיים

1.1 מוצרים שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור בהם זניחים – הצוות המליץ על הפחתת מכסים של בין 40%-ל-100% משיעור המכס הקיים.

1.2 מוצרים חקלאיים בהם שיעורי מכס מהווה חסם סחר :

1.2.1 בשר בקר טרי – שיעור המכס כיום עומד על 190%. הצוות המליץ להפחית את המכס במתווה של 4 שנים עד ל-12% ועוד 13 ש"ק. נוסף על כך, המליץ הצוות על פתיחת מכסה כמותית שנתית של 1000 טון פטורה ממכס מכל מדינות העולם.

1.2.2 עגלים – המכס כיום עומד על 1.15 ש"ק על עגלים שמשקלם מעל 250 ק"ג. הצוות ממליץ כי משרד החקלאות יפעל לפתיחת מתקני הסגר נוספים תוך שישה חודשים. פתיחה זו מותנית בהסכמה בין משרד החקלאות לאגף התקציבים שבמשרד האוצר בנושא הקצאת התקנים של הרופאים הווטרינרים לתפעול מתקני ההסגר.

כמו כן, לאחר פתיחת מתקני ההסגר, כאמור, יופחת המכס על עגלים שמשקלם מעל 250 ק"ג ב- 50%, ולאחר שלושה חודשים יבוטל המכס לחלוטין. זאת, בכפוף להסכמה בין אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד החקלאות בנושא מתן תמיכה למגדלים המקומיים של העגלים למרעה.

1.2.3 בשר כבש – שיעור המכס כיום ביבוא בשר כבש קפוא וטרי הינו - 50%. הצוות המליץ להפחית את המכס בהדרגה לשיעור של 30%, בשתי פעימות, במשך שנתיים.

1.2.4 פטם (בשר עוף למאכל) – הצוות המליץ להפחית את שיעורי המכס ביבוא פטם קפוא ב- 50% ואת שיעורי המכס ביבוא פטם טרי ב- 25%.



2. מתווה להפחתת מכסים במוצרי מזון תעשייתי

- 2.1 שימורי טונה – שיעור המכס כיום עומד על כ-30%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 12%, במתווה של 4 שנים.
- 2.2 נקניקים ומוצרי בשר – שיעור המכס כיום עומד על כ-50%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 22% במתווה של 4 שנים.
- 2.3 מיצי פירות (רכזים למיצי פירות) – שיעורי המכס כיום נעים בין 12% ל-45%. הצוות המליץ להפחית את המכס לשיעור של 12%, במתווה של 4 שנים.
- 2.4 יתר מוצרי המזון המעובד – הצוות המליץ על הפחתה של 75% משיעור המכס הנוכחי, על פני 3 שנים (למשל, מכס של 12% יופחת בתקופה של שלוש שנים ל-3%), שבסופן יקבע שר האוצר את המשך יישום מתווה ההפחתה.

הצוות המליץ כי עיתוי ההפחתה והיקפה במשך התקופה, ייקבע בשים לב להסכמי הסחר הבינלאומיים ולמגעים שמדינת ישראל מקיימת בנושא הסכמי סחר עם מדינות אחרות. במקביל להורדת המכסים המליץ הצוות להעמיד תכניות הסתגלות למפעלים שעלולים להיות מושפעים מהמהלך לשם ביצוע השקעות בטכנולוגיה, בחדשנות ובהעסקת עובדים.



נספח 4 :

דוח מבקר המדינה 2021



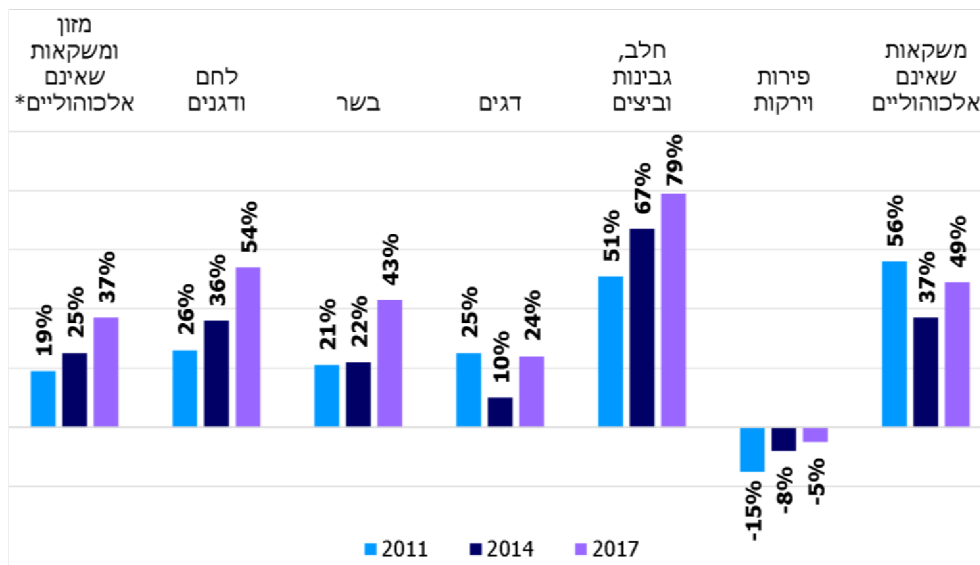
(עמודים 46 עד 52)



על משרדי הכלכלה והבריאות להמשיך לבחון מפעם לפעם את הנטל הרגולטורי המוטל על יבוא מזון רגיש, בשים לב לכך שהפחתתו תוכל להוביל להורדת יוקר המחיה.

מומלץ למשרד החקלאות, בשיתוף משרדי האוצר והכלכלה ומשרדים רלוונטיים נוספים, לבחון דרכים להוזלת מחיר האגנס המיובא, בין השאר באמצעות בחינת האפשרות למתן אישורים ליבוא ממדינות נוספות. מומלץ למשרדי החקלאות והאוצר לאזן בין האינטרס של הגנת הצומח לאינטרס של הורדת יוקר המחיה ולבחון פיילוט להקמת מתקני טיפול בנמלי הים בישראל. מתקנים אלו יכולים לתרום לפתיחת השוק ליבוא ממדינות חדשות ולהוזלת עלויות היבוא, דהיינו שימוש בהובלה ימית מול הובלה אווירית; הדבר יביא להגברת התחרות בשוק המוצרים המיובאים, בינם לבין עצמם ובינם לשוק המקומי.

פערי המחירים במונחי כוח קנייה בין מדינות ה-OECD לישראל. בהטגוריות שונות. 2011, 2014 ו-2017 (באחוזים)



על פי נתוני ארגון ה-OECD, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* קטגוריית "מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים" משקפת את פערי המחירים בכלל הקטגוריות בענף המזון, למעט טבק ומשקאות אלכוהוליים.



קניה על טובין, התשע"ז-2017 (להלן - צו תעריף המכס). מינהל המכס ברשות המיסים הוא הגוף האחראי לפיקוח על היבוא לישראל ולאכיפת הוראות הדין בתחום זה.

מדינת ישראל חתומה על הסכמים מולטי-לטרליים מול ארגונים בין-לאומיים תחת ארגון הסחר העולמי - WTO. נוסף על כך, המדינה חתומה על הסכמים בי-לטרליים עם ארה"ב, אפס"א³¹⁶, האיחוד האירופי, קנדה, טורקיה, מקסיקו, מרקוסור³¹⁷, מצרים, ירדן וקולומביה.

במהלך השנים הפחיתה ישראל את שיעורי המכס על פי הסכמי הסחר ותוכנית החשיפה ליבוא שנקבעה ב-1991³¹⁸. בתוכנית זו הופחתו שיעורי המכס בהדרגה במטרה לייעל את המשק הישראלי באמצעות חשיפתו ליבוא מתחרה ולצמצום הקצאת מקורות לא יעילה והעדפה של מגזרים מסוימים על חשבון כלל האוכלוסייה. עם זאת, ההפחתות בשיעורי המכס לא היו גורפות ובין היתר נותרו הגנות נקודתיות³¹⁹. זאת ועוד, במשך השנים ניתנו פטורים ממכס, קבועים או זמניים, לשורה של מוצרים ובהם מים מינרליים ומי סודה, שמרים, אבקות אפייה וסוכר.

מ-2002 חלה עלייה מתונה של ערך היבוא לישראל. בדוח ועדת קדמי הומלץ על הפחתת מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור שלהם זניחים, וכן במוצרים שבהם שיעורי המכס גבוהים במיוחד ומהווים חסם סחר³²⁰. גם במוצרי מזון תעשייתי מעובד הומלץ בדוח על הפחתות מכסים ניכרות, לרבות במוצרים שבהם המכס גבוה במיוחד³²¹.

שיעור המכס מסך ערך היבוא נותר יציב לאורך השנים, כ-1% מערך היבוא, ואף עלה מעט בשנים האחרונות, וזאת על אף הפחתות מכסים שנעשו לאחר המלצות ועדת קדמי וחתימה על הסכם הסחר הבין-לאומי.

ריכוזיות בהכנסות ממכס בענף המזון

משרד מבקר המדינה בדק מהם הפריטים בענף המזון שבגינם המדינה גובה את עיקר ההכנסות ממכס. בתרשים שלהלן מפורטים עשרה מוצרי מזון שבגינם המדינה גובה את עיקר הכנסותיה ממכס ב-2019.

316 שווייץ, נורבגיה, ליכטנשטיין ואיסלנד.

317 ארגנטינה, ברזיל, פרגוואי ואורוגוואי.

318 ב-1991 התקבלה החלטת ממשלה על תהליך חד-צדדי של חשיפה ליבוא מ"מדינות צד שלישי" שאינן ארה"ב או האיחוד האירופי, בין היתר לפי העקרונות האלו: רישיונות יבוא יבוססו על שיקולי אסדרה ולא על שיקולים של הגנה על תוצרת מקומית; והגבלות יבוא שאינן מכסיות יומרו בשיעורי מכס גבוהים שיאפשרו לתעשייה המקומית להסתגל בהדרגה ליבוא.

319 איתי אטר, "חסמי יבוא בענף המזון בישראל", מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, 2016.

320 בשר בקר טרי, עגלים, בשר כבש ופטם (בשר עוף).

321 שימורי טונה, רכיים למיצי פירות, נקניקים ומוצרי בשר.



מהביקורת עולה כי המחירים של שבעה מהמוצרים שנבדקו ירדו (בשיעור של 1% - 20%), חמישה מהם באופן מתון בלבד (1% - 4%), בהשוואה לתקופה שלפני הפחתת המכסים או פתיחת המכסות; והמחירים של ארבעה מהמוצרים אף עלו (בשיעור של 0.5% - 44.1%), אחד מהם באופן ניכר (44.1%).

ביולי 2016 בדק מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן - הממ"מ)³²⁷ אם השתנו מחיריהם של פילה אמנון קפוא בוואקום, שמן זית, שעועית קפואה, אפונה קפואה וציפס קפוא בתקופה שבין פסח 2015 לפסח 2016, וזאת בעקבות פתיחת מכסות פטורות ממכס על מוצרים אלו בסמוך לפסח 2016. מהבדיקה עולה כי מחיר האמנון ירד בכ-31%, מחיר השעועית הקפואה - ב-12.4%, מחיר האפונה הקפואה - ב-7.5%, מחיר שמן הזית - ב-2.6% ומחיר הציפס הקפוא - ב-2.5%. המסקנה של הממ"מ היא כי השפעת הפחתת מכסים בתקופות חגים מתחלקת בין הצרכנים לבין גורמי היבוא והשיווק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2021 מסר משרד הכלכלה כי בשנים 2015 - 2018, כתוצאה מהליך תחרותי במכסות, נרשמה הפחתת מחירים ממוצעת של גבינה צהובה בכ-14% בגבינה צהובה על המדף ובכ-11% בגבינה צהובה במעדנייה. בשנים 2018 - 2020 הוביל ההליך התחרותי בבשר טרי להפחתת מחירים ניכרת ואף לשינוי טעמים ומעבר מצריכת בשר קפוא לבשר טרי. בשנים 2019 - 2020 ירד מחיר שמן הזית בשל חלוקת מכסות בהליך תחרותי. מחיר השעועית הקפואה (באריזה של 800 גרם) ירד אף הוא בהליך התחרותי ב-2020.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי לפני פתיחת כל מכסה או הפחתת מכס מתכנסות שתי ועדות פנימיות ברשות המיסים. מטרת פתיחת המכסה או הפחתת המכס מוצגת לחברי הוועדה, ופעמים רבות מופנות שאלות נוספות לגורם המבקש המלווה בדרישה להסברים נוספים. מטרת הפחתת כל מכס מופיעה בדברי ההסבר לצווים שפורסמו.

משרד מבקר המדינה לא מצא תיעוד לעבודת הוועדות הפנימיות של רשות המיסים המסביר מה הייתה מטרת הפחתת המכס על כל אחד מהמוצרים האלו או פתיחת המכסה הפטורה ממכס לגביהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר כי הקצאת מכסות בכמות מוגבלת אינה מובילה בהכרח להפחתת מחירים משמעותית, אלא אם המכסות מחולקות בהליך תחרותי³²⁸ או שהיקף המכסות הוא משמעותי בהשוואה לשוק. המכסות שחולקו בחגים חולקו בשיטת "כל הקודם זוכה" ולכן לא הובילו להפחתת ניכרת במחירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות המיסים כי יש להביא בחשבון את שיעור המכסה מסך הצריכה. מכסות פטורות ממכס נקבעות בשל מחסור צפוי בשוק והצורך בהשלמה מיבוא ולא לצורך הורדת המחירים לצרכן.

³²⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "השפעת הסכם מכסות פטורות לקראת חג הפסח 2016 על מחירי המוצרים", יולי 2016.

³²⁸ ראו פירוט להלן בפרק "מכסות יבוא".



עולה כי הפחתות מכסים ופתיחת מכסות פטורות ממכס לרוב אינן מתגלגלות ברובן³²⁹ לצרכן. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי האוצר והכלכלה ולרשות התחרות לבדוק שהפעולות שעשו לצורך הורדת יוקר המחיה משיגות את מטרתן, ולבחון דרכים שבאמצעותן ההטבה ליבואן (כתוצאה מהפחתת מכסים ופתיחת מכסות) תתבטא בהפחתת המחירים לצרכנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי הוא פועל לגיבוש תהליך מובנה לבחינת השפעת הפחתת מכסים. במסגרת זו ייבחנו מכלול השיקולים הרלוונטיים העומדים לנגד המשרד, כדוגמת השפעה על התעשייה המקומית, רמת המחירים והתחרותיות בשוק, הסכמי סחר והיבטים רוחביים נוספים. בשנת 2020 ביצע משרד הכלכלה בחינה של פריטים שבהם חל שינוי בתעריף המכס במסגרת תוכנית "נטו הוזלות" שנכנסה לתוקף בינואר 2018. במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2021 המשרד מתכוון להרחיב את הבחינה למוצרים נוספים ובכלל זה לתחום המזון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החקלאות כי לעניין מכסות שונות של פירות, מקטע היבוא נותר ריכוזי ואכן ניכר שהירידה במחיר לא הגיעה לצרכן. היא כן אפשרה לצרכן גישה למוצרים שלא בעונתם. עוד מסר המשרד כי יש להתחשב גם במחיר הבין-לאומי בזמן ההשוואה, אשר לו השפעה רבה יותר משיעור המכס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות התחרות כי היא בחנה ותמשיך לבחון את השפעת הפחתת המכסים על התחרות ועל הצרכן.



329 על פי התיאוריה הכלכלית, הפחתה בעלויות הייצור מתחלקת בין היצרן לצרכן בהתאם לגמישות ההיצע והביקוש. בהיעדר מידע, מקובל להעריך כי ההוזלה תתחלק שווה בשווה בין היצרן לצרכן. יוצא מן הכלל הוא מוצר עם שיעור מכס גבוה במיוחד (מכס פרוהיבטיבי), מכס המונע יבוא בפועל, ואז שיעור ההוזלה יהיה נמוך הרבה יותר.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה לבדוק, בשיתוף רשות התחרות, את ההשפעה של פתיחת מכסות וולונטריות לכל מוצר על השוק, או לכל הפחות את ההשפעה של פתיחת מכסות מבוקשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי הטענה ולפיה יש לבדוק את ההשפעה של פתיחת מכסות יבוא על התחרות בשוק מקובלת ונכונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות התחרות כי היא מברכת על כל בחינת השפעה של הפחתת מכס, אולם נוכח מספרן הרב של המכסות, לא תוכל הרשות להידרש לכל מכסה ומכסה.

זהות הזוכים במכסות של משרד הכלכלה

סעיף 4 להוראת מנכ"ל 2.7 מ-2012 עוסק באמות מידה לחלוקת המכסות בידי הוועדה. סעיף 4.1 להוראת המנכ"ל קובע כי "בבואה לקבוע חלוקת מכסות הוועדה תהא רשאית לשקול, בין יתר השיקולים, גם שיקולי מדיניות, כגון: הפחתת יוקר המחיה, הגברת התחרות במשק בדגש על היקף פעילותו וגודלו של היבואן מבקש מכסת יבוא והעדפת עסקים קטנים".

סעיף 4.7 להוראת המנכ"ל קובע כי הוועדה תקבע כי חלק מהמכסה המיועדת ליבואנים שאינם יבואני תעשייה תחולק גם ליבואנים חדשים על פי כמות הבקשות של היבואנים החדשים, וזאת במטרה לעודד כניסה של יבואנים חדשים לשוק; חלק זה לא יפחת מ-10% מהכמות המיועדת ליבואנים שאינם יבואני תעשייה.

סעיף 4.8 להוראה קובע כי הוועדה רשאית להקצות 15% מהמכסה לעסקים קטנים במטרה לעודד את כניסתם לענף. "עסק קטן" בהוראת המנכ"ל פירושו "עסק בעל מחזור מכירות של 1 - 20 מיליון ש"ח בשנת הכספים שקדמה להגשת הבקשה. יש לצרף דוח כספי מבוקר או אישור מאת רואה החשבון ביחס למחזור המכירות הנטען".

ועדת טרכטנברג³⁴⁹ וועדת קדמי³⁵⁰ המליצו על חלוקת מכסות ככלי להורדת יוקר המחיה. ועדת קדמי המליצה לתת עדיפות לשחקנים לא דומיננטיים בשווקים, בין היתר באמצעות העדפת יבואנים קטנים ובינוניים על פני יבואנים גדולים. בדוח ביקורת פנימית של משרד הכלכלה מנובמבר 2018 נמצא כי בחלוקת מכסות מבוקשות מפעילה הוועדה שיקולי מדיניות של הורדת מחירים לצרכנים, אך בדרך כלל לא ניתן לוודא כי ההטבה מביאה להורדת מחירים לצרכן. בדוח הביקורת האמור נאמר כי "נראה כי הוועדה מעדיפה פעמים רבות לחלק את ההטבה לשחקנים דומיננטיים בשוק, בניגוד להמלצות ועדת קדמי". הומלץ לשקול הרחבת הליכים תחרותיים למוצרי מזון מבוקשים נוספים כדי לסייע בהורדת יוקר המחיה. עוד הומלץ לשקול לתת את ההטבה ליבואנים בינוניים כדי לחזק מתחרים נוספים שיקטינו את נתח השוק של השחקנים הדומיננטיים (שחקנים אשר יש להם כושר ייצור משמעותי).

349 ועדת טרכטנברג - הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי הגישה את המלצותיה ב-2011.

350 ועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון הגישה את המלצותיה ב-2012.



בתגובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי מרבית המכסות הוולונטריות הן מכסות המיועדות לתעשייה ואינן מיועדות למכירה ישירה לצרכן. במקרים אלה ברור שהמכסות מחולקות גם ליצרנים גדולים. הקצאה לקמעונאים במסגרת הליכים תחרותיים מאפשרת הפחתת מחירים לצרכן תוך הפחתת עלויות משמעותיות וצמצום מרווחי יבוא. עוד מסר המשרד כי יש חשיבות לוודא ניצול מכסות וזאת בהתאם למחויבויותיה הבין-לאומיות של ישראל ולכן שיקול זה גובר לעיתים על שיקולי תחרות, הגם שאלה מובאים בחשבון במסגרת שיקולי הוועדה. לעניין ההליכים התחרותיים, ככלל, הזוכים במכסות הם אלה המציעים את המחיר הנמוך ביותר לצרכן, והם אף מקבלים פטור מהסדר כובל לצורך מימוש המחיר שאליו הם התחייבו.

משרד מבקר המדינה מציין כי מהלוח עולה כי רק חלק קטן מהמכסות שנבדקו הן מכסות לתעשייה. אחת המטרות של מכסות היבוא היא הורדת המחיר לצרכן. מהלוח עולה כי לחלק מהיבואנים המשמעותיים יש כוח שוק ולא ניתן לוודא כי כוח השוק שלהם יוביל לכך שהרווחים שהם מפיקים מהמכסות הפטורות מתגלגלים לצרכן. בבואה לחלק מכסות, משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המכסות של משרד הכלכלה לשקול גם במכסות שאינן בהליכים תחרותיים שיקולים הנוגעים להורדת יוקר המחיה ולהגברת התחרות במשק, ולעודד כניסת יבואנים חדשים והתרחבות של יבואנים בעלי נתח שוק קטן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה רשות התחרות כי מדיניות משרד הכלכלה במתן מכסות היא קריטית לקידום תחרות בענף המזון ולהורדת יוקר המחיה.

זהות הזוכים במכסות של משרד החקלאות

סעיף 5 לנוהל משרד החקלאות מסדיר את התנאים להגשת בקשה לרישיון יבוא במסגרת מכסה. בסעיף נקבע כי אם מבקש המכסה הוא חלק מקבוצת חברות, הוא יהיה רשאי להגיש בקשה למכסה אם חבר אחר בקבוצה לא הגיש בקשה. עוד נקבע כי יוקצו עד 10% מכל מכסה מהמכסות בבקשה גבוה ליבואנים חדשים.

משרד מבקר המדינה בדק את זהות הזוכים במכסות של משרד החקלאות שנפתחו בשנים 2018 - 2019. מהביקורת עולה כי חלק מהזוכים במכסות הם גם יצרנים מקומיים או קמעונאים. ב-2018 מדובר בחלק מהזוכים במכסות למוצרים האלו: חמצה (חומס), ירקות ופירות ממדינות ה-WTO, אגוזי אדמה, אגס, ביצים, בצל, דבש באריזות מעל 1.5 ק"ג ומעל 50 ק"ג, חבושים, פטריות, צימוקים, שום, שזיף יבש למאכל, שקדים בקליפה, שקדים מקולפים ותפוח; וב-2019 - בחלק מהזוכים במכסות למוצרים האלו: אגוזי אדמה, אגס, ביצים, בצל, דבש באריזות מעל 1.5 ק"ג ומעל 50 ק"ג, חמצה, מגוון פירות וירקות, פטריות, צימוקים, שזיף יבש למאכל, שקד בקליפה, שקד מקולף, שום ותפוח.

חלק מהזוכים במכסות של משרד החקלאות זכו במכסות לכמה מוצרים וחלקם זכו גם במכסות של משרד הכלכלה, דבר שעשוי להגדיל את כוחם בשוק³⁵⁶.

356 ייתכן שחלקם מייבאים גם ללא מכסות.



יצוין כי הנתונים במשרדי הכלכלה והחקלאות לשנים שקדמו ל-2018 אינם ממוחשבים, ולכן לא היה אפשר להסיק מסקנות לגבי שנים אלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החקלאות כי הוא פועל לשיפור התחרות במסגרת מכסות היבוא באמצעות הקצאת מכסות ליבואנים חדשים והגבלת נתח המכסה שיכול לקבל כל יבואן. עם זאת, תחרות במקטע היבוא אינה ערובה לתחרות במקטעי התעשייה, המסחר והקמעונאות, הידועים כריכוזיים. מטבע הדברים, יצרנים מקומיים או קמעונאים מעוניינים לייבא מוצרים שנרכשים על ידם גם בשוק המקומי. כלל המכסות פתוחות לקהל היבואנים הרחב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר כי ב-2019 לא חולקו מכסות רבות עבור מוצרים מבוקשים שמחירים בארץ גבוה לעומת העולם. עוד מסר המשרד כי במשרד החקלאות לא מתקיים הליך תחרותי בחלוקת מכסות, ומדיניות זו אינה מעודדת הורדת מחירים לצרכן.

בין היתר, תכליתן של המכסות היא הגברת התחרות במשק וכפועל יוצא הורדת המחירים לצרכן. זכייתם של יצרנים מקומיים במכסות יבוא של אותם מוצרים שהם מגדלים וזכייתם של יבואנים הן במכסות של משרד החקלאות והן במכסות של משרד הכלכלה, כמו גם מיעוט יבואנים של מוצר מסוים - הם מצבים העלולים לגרום לפגיעה בתחרות באותם מוצרים, והרווחים שהיבואנים מפקים מהמכסות הפטורות ממכס לא יתגלגלו ברובם לצרכן. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות כי בבואו לחלק מכסות עליו לשקול שיקולי תחרות וריכוזיות. כן מוצע כי משרדי החקלאות והכלכלה ישקלו לקבוע בהוראותיהם אמת מידה המתייחסת גם לזהות הזוכים במכסות שפרסם המשרד הממשלתי המקביל, וזאת במסגרת שקילת שיקולי תחרותיות.

אי-ניצול המכסות

אחד מסוגי הפרות המכסה של משרד הכלכלה הוא אי-ניצול שיעור המכסה המזערי. שיעור הניצול המזערי משתנה לפי סיווג המכסה (מנדטורית או וולונטרית), לפי שיטת חלוקת המכסה ולפי סיווגה כמכסה "רגילה" או כמכסה בביקוש גבוה.

לפי הוראת מנכ"ל 2.7, "מכסה בעלת ביקוש גבוה" היא מכסה שהביקוש לה עולה על ההיצע בשלוש השנים שקדמו לשנת החלוקה המבוקשת והמפורטת בנספח 2 לנוהל³⁵⁷. לפי ההוראה, יבואן ייבא לפחות 40% מהמכסה בביקוש גבוה בתוך חצי שנה וינצל לפחות 50% מהכמות השנתית שהוקצתה לו. ועדת המכסות רשאית לאפשר ליבואן להגיש בקשה להקצאת מכסה בשנה העוקבת או לאפשר לו הקצאה של מכסה, אם מצאה כי התקיימו לכך נימוקים חריגים בעלי השלכות רחב החורגים מעניינו הפרטי של היבואן. במקרה כזה, תשקול הוועדה את אחוזי הניצול הנמוכים של היבואן בחלוקת המכסות.

357 בנספח 2 כלולים המוצרים האלו: ארה"ב - אבקת חלב, חמאה, גבינות ויין; האיחוד האירופי - אבקת חלב שמנה, חמאה לתעשייה, חמאה ליבואנים, גבינות, אפונה, תרד, תערובת ירקות או ירקות אחרים, שמן זית ויין; שמן זית - ירדן.

נספח 5 :

עמדת החטיבה למחקר מיום 22.6



(עמודים 54 עד 56)

דוח ה-OECD לשנת 2021: חקלאי ישראל נהנים מתמיכה תקציבית קטנה ביחס לחקלאי האיחוד האירופי וארה"ב. רוב רובה של התמיכה בישראל מבוססת על הגנה מכסית

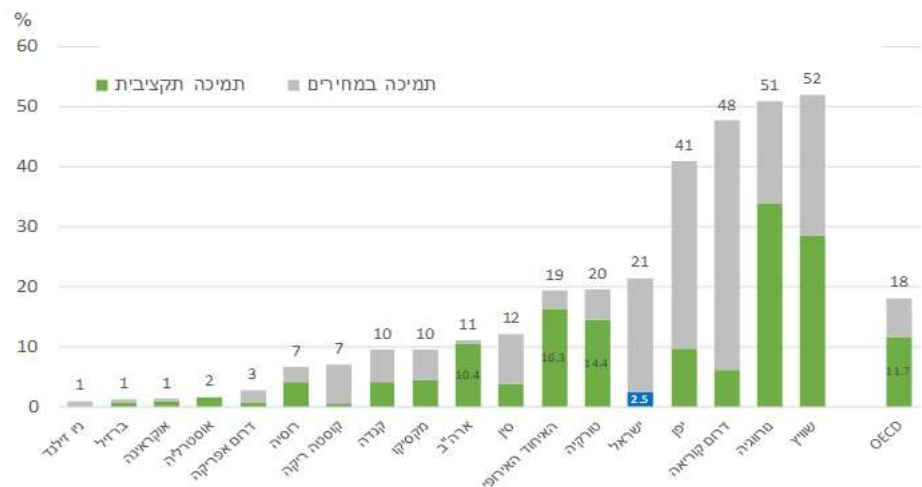
יחידה: חטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, דוברות והסברה, המרכז לסחר ושיתוף פעולה בין-לאומי
נושא: מחירים, מחקר, טכנולוגיה, אגרוטק ופיתוח חקלאי
נושא משני: ניתוח שוק ודוחות כלכליים
תאריך פרסום: 22.06.2021

משרד החקלאות מנסה מזה מספר שנים לקדם מודל מוסכם וארוך טווח לתמיכות ולהגנה על הייצור החקלאי ברוח המלצות ארגון ה-OECD

ארגון ה-OECD, הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (Organization for Economic Co-operation and Development), מפרסם את הדוח השנתי אודות המדיניות החקלאית במדינות החברות בו. כמדי שנה בדוח זה נסקרת המדיניות החקלאית על בסיס ההמלצות המקצועיות וההחלטות של מוסדות הארגון למדיניות חקלאית יעילה ובת קיימא. ממצאי הדוח עולה כי חקלאי ישראל נהנים מתמיכה תקציבית קטנה ביחס לחקלאי האיחוד האירופי וארה"ב. רוב רובה של התמיכה בישראל מבוססת על הגנה מכסית.

עיקר התמיכה בענף החקלאות הישראלי היא "תמיכה במחירים" (MPS – Market Price Support), המחושבת כהפרש בין המחיר המקומי בענף מסוים למחיר בו ניתן לייבא מוצר מקביל ("מחיר הרפרנס"), כפול כמות הייצור. אומדן זה משמש לכימות היקף התמיכה העקיפה באמצעות מכסים, מחירים אדמיניסטרטיביים ומכסות ייצור. לעומת זאת, התמיכה התקציבית לחקלאים בישראל נמוכה יחסית. לפי אומדני ה-OECD לשנת 2020 88% מהתמיכה לחקלאים (PSE) בישראל היא תמיכה במחירי השוק, בהשוואה ל-35% במדינות ה-OECD. הנתח של התמיכה במחירים בישראל עלה ב-2020 כתוצאה מהגידול באומדן התמיכה במחירים, ללא גידול מקביל בתמיכה התקציבית. אומדן התמיכה במחירים קשור לחישוב של יחס המחירים לחקלאי למחירי יבוא (NPC). במדינות אחרות ירד ה-NPC בשני העשורים האחרונים מכ-1.2 לכ-1.1, כתוצאה ממעבר לתמיכות ישירות. בישראל מדד זה לא השתנה באופן משמעותי ואף עלה מעט ל-1.2 בשל העדר תמיכה ישירה בחקלאות.

תרשים מס' 1: אומדן תמיכה בחקלאים כאחוז מתקבולי החוות (PSE), מדינות נבחרות, 2020, לא סופי



מכסי יבוא קיימים בקרב כלל מדינות העולם. מרבית מדינות העולם המפותחות, מגינות על הייצור המקומי של מזון באמצעות שיעורי מכס גבוהים ותמיכה ישירה בחקלאים ויצרנים. בישראל, רוב מכסות היבוא הן פועל יוצא של הסכמים בינלאומיים, הנעשים בינה לבין מדינות שונות בעולם. מדינת ישראל היא בין המדינות היחידות בארגון הסחר העולמי (WTO) שהמכס שלהן בפועל נמוך משמעותית מהמכס שנגזר מתוקף התחייבות. שיעור המכס הממוצע בפועל במדינת ישראל עומד על 12.5% בלבד, כאשר המכס על פי ההסכם עומד על 78.1%. לעומת שאר המדינות, דוגמת מדינות האיחוד האירופי, ארה"ב, שווייץ, רוסיה ויפן, בהן המכס בפועל דומה לתקרת המכס שנקבעה בהסכמי הסחר.

רמת המכסים בישראל ירדה באופן משמעותי מאז הצטרפותה ל-WTO. לכן לאור העובדה שרמת המכסים לתוצרת חקלאית בישראל ירדה באופן משמעותי ודומה לרמת המכסים במדינות מרכזיות אחרות (בהן החקלאים נהנים מתמיכות תקציביות גבוהות באופן משמעותי) יש חשיבות כי מדיניות הסחר תהייה זהירה ולטווח ארוך, תוך בחינה של השלכות של שינויים ויצירת ודאות לענף החקלאות. לצורך שמירה ופיתוח הייצור החקלאי המקומי נדרשת רמת מכסים בסיסית להגנה מפני יבוא בהיצף או יבוא של מוצרים לא איכותיים, ולהגנה על ענפים מרכזיים לאספקה המקומית שהתחרותיות שלהם גבולית.

בנוסף, ניסיון העבר מלמד כי הסרת מכסים לא תמיד מוזילה מחיר לצרכן, כיוון שההוזלה לא בהכרח מתגלגלת לצרכנים אלא נשארת אצל היבואנים ורשתות השינוע ומעשירה את כיסם. מוצרים ששנים רבות אין עליהם מכס כלל, ומיובאים באופן מלא, לא זולים יותר, ודוגמאות יש למכביר, תה, קפה, אורז וכו'. מוצרים אלה, שהם כאמור ללא מכס, מותירים פער תיווך של מאות אחוזים בידי היבואנים והקמעונאים. דוגמה נוספת היא מחירי הבשר שמכסות ענק פטורות ממכס נפתחו עבורם שנה אחר שנה, וגם הן לא הביאו לירידת מחיר לצרכן.

גם בדוח מבקר המדינה האחרון, ישנה התייחסות למכס ולמכסות. בדוח נקבע כי מחירים של מוצרים חקלאיים לא ירדו (לצרכן) גם כאשר בוטלו המכסים והמכסות. לדוגמה, עלויות יבוא האוכמניות לישראל עומד על כ-50 ₪ לקילו, ואלו נמכרות בישראל במחיר של כ-140 ₪ לקילו. משמע, נותר פער של 180% כך גם בענבים, שעלויות יבואם אל עומדת על כ-12 ₪ לק"ג והם עדיין נמכרים ב-40-50 ₪ לק"ג.

כלכלני משרד החקלאות מסבירים כי ערכם של אומדני התמיכה במחירים (MPS) אינו משקף בהכרח את גובה ההגנה המכסית. כך למשל הבדלי איכות שקיימים בין המוצר המקומי ובין המוצר המשמש כ- "רפרנס" למחיר היבוא יכולים להסביר חלק מהפרש המחירים. קושי זה גדול במיוחד במוצרים עם שונות גדולה באיכות כגון פירות וירקות. כך לדוגמה הבדלי איכות בין עגבניות מקומיות ועגבניות המיובאות מטורקיה מסבירים חלק מהפרש המחירים למוצר זה. גורם נוסף היכול לעוות את תוצאות החישוב הוא מרווח העיבוד והשיווק; כדי לאפשר השוואה, מתורגם מחיר היבוא לרמה של המחיר למגדל בישראל על ידי הפחתה של מרווחי שיווק ועלויות העיבוד בישראל. פערים אלה הם בדרך כלל אומדנים בלבד. אופן השיווק של ירקות ופירות בישראל השתנה בעשור האחרון, עם המעבר לרכישה ישירה (באמצעות מרכזים לוגיסטיים) על ידי מרבית רשתות השיווק. לכן נדרש עדכון אופן תרגום מחיר היבוא לרמת מחיר המגדל, שצפוי להפחית את אומדן התמיכה לענפי הצומח ביותר מחצי מיליארד ₪.

החקלאות הישראלית מאוד מגוונת וכוללת עשרות גידולים ומגוון ענפי חי. בגלל הקושי באיסוף וניתוח ענפי ייצור מרובים מתבסס אומדן התמיכה במחירים של ה-OECD על 17 ענפים עיקריים בלבד המהווים 56% מערך התפוקה (נתוני 2020). האומדן לתמיכה ביתר הענפים אינו מבוסס על חישוב פרטני אלא מדובר על אקסטרפולציה, בחלוקה לענפי החי, ענפי הירקות והפירות וענפי צומח נוספים. כתוצאה מכך גידול באומדני התמיכה בענף מסוים גורר אחריו גידול נוסף משמעותי מאוד בתמיכה המחושבת לענפים שלא נכללים בחישוב הפרטני, למרות שיתכן ולא היה שום שינוי בתמיכה במחירים בענפים אלה. על פי כלכלני המשרד אקסטרפולציה זו גוררת אומדן תמיכה בהיקף של קרוב ל-2 מיליארד ₪.

כתוצאה מקשיים אלה אומדני ה-OECD לתמיכה במחירים מהווים אינדיקציה בלבד. ערך הנתונים הוא ביכולת המעקב אחרי התפתחות התמיכות לאורך השנים, ואפשרות ההשוואה בין המדינות.

בנוסף, אומדן התמיכה במחירים מבוסס על הנחה של תחרות משוכללת. בפועל מערכת השיווק בישראל ריכוזית, ובנוסף קיימות עלויות ליבוא שלא נלקחות בחשבון בחישובים (כגון סיכון מוגבר לפחת בתוצרת טרייה המגיעה מיבוא). לכן החיסכון לצרכנים מצמצום או ביטול מכסי יבוא צפוי להיות קטן בהרבה מהאומדן של ה-OECD. ביטוי לכך נמצא במגוון רחב של מוצרים המיובאים ללא מכס אך נמכרים לצרכן אחרי הוספת פערי תיווך ניכרים למחיר היבוא, ובמחירים גבוהים באופן משמעותי בהשוואה למחירים במדינות מפותחות אחרות.

יש לציין כי גם מדינות אחרות משתמשות במכסים להגנה על הייצור המקומי (גם מדינות שיש בהן תמיכות ישירות נרחבות בחקלאים), תוך הבנה שמדובר על כלי ללא עלות תקציבית שיכול להגן מפני יבוא של תוצרת חקלאית במחירים נמוכים מאוד כאשר לעיתים מדובר על תוצרת באיכויות נמוכות או תוצרת שמיוצרת ללא שמירה על הסטנדרטים המקובלים של איכות הסביבה ורווחת בעלי חיים. השוואה של רמת המכסים למוצרים חקלאים מצביעה על כך שרמת המכסים בישראל רק מעט גבוהה יחסית לאיחוד האירופי, נמוכה באופן משמעותי בהשוואה לטורקיה ולירדן וגבוהה יותר בהשוואה לארה"ב.

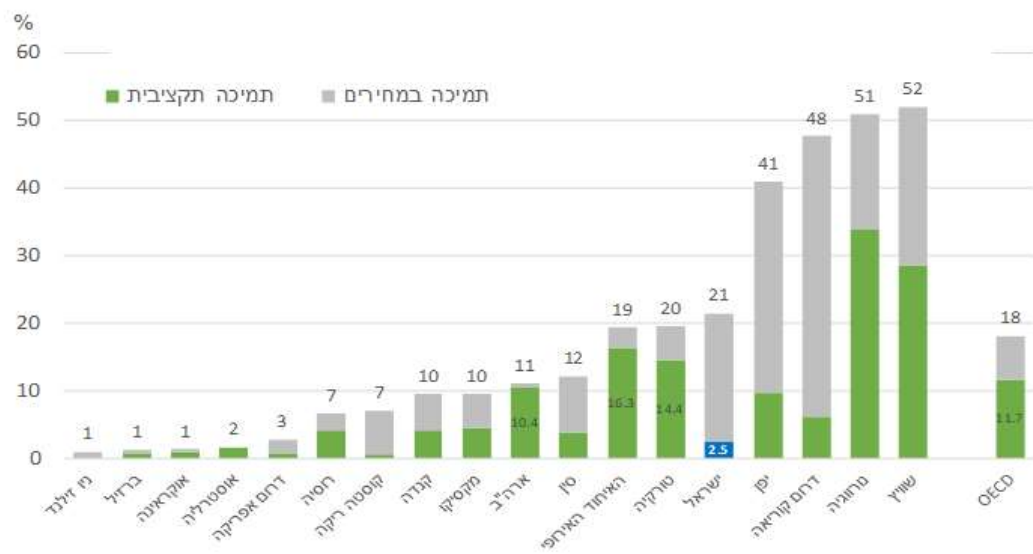
רמת המכסים למוצרים חקלאים במדינות נבחרות (באחוזים):

ישראל	איחוד אירופי	ארה"ב	טורקיה	ירדן	
12.5	11.4	4.7	42.3	17.9	ממוצע פשוט בפועל (MFN applied)
78.1	12.7	4.9	61.8	23.5	מכס מרבי מותר עפ"י ה-WTO
50.6	31.7	30.6	17.1	35.0	אחוז פריטי מכס ללא הגנת מכס
23.7	22.2	5.8	66.5	48.1	אחוז פריטי מכס עם מכס מעל 15%

הנתונים הם לשנת 2019. מקור: [WTO, World Tariff Profiles 2020](#).

ניתוח הדוח מפורסם [באתר המשרד](#).

הדוח המלא מפורסם [באתר הארגון](#).



תרשים מס' 1: אומדן תמיכה בחקלאים כאחוז מתקבולי החוות (PSE), מדינות בחרות, 2020, לא סופי

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 22.06.2021



נספח 6 :

השוואת מחירים oecd החטיבה למחקר 

(עמודים 58 עד 107)



תפוחים אחרונים בגשם, עינת קופילבסקי, תחרות קנ"ט



חממת עגבניות (מעוז חיים), גנתון אריה, תחרות קנ"ט



השוואת מחירי צרכן של פירות וירקות: ישראל מול מדינות שונות

ד"ר זיו בר נחום

החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

ZivB@moag.gov.il

מבנה ההשוואה

2

□ **OECD:** השוואת רמת המחירים של פירות וירקות שארגון ה – OECD עורך בין מדינות:

- ממצאים עיקריים מההשוואה לשנים 2014 ו - 2017
- סקירת מגבלות של ההשוואה הנ"ל



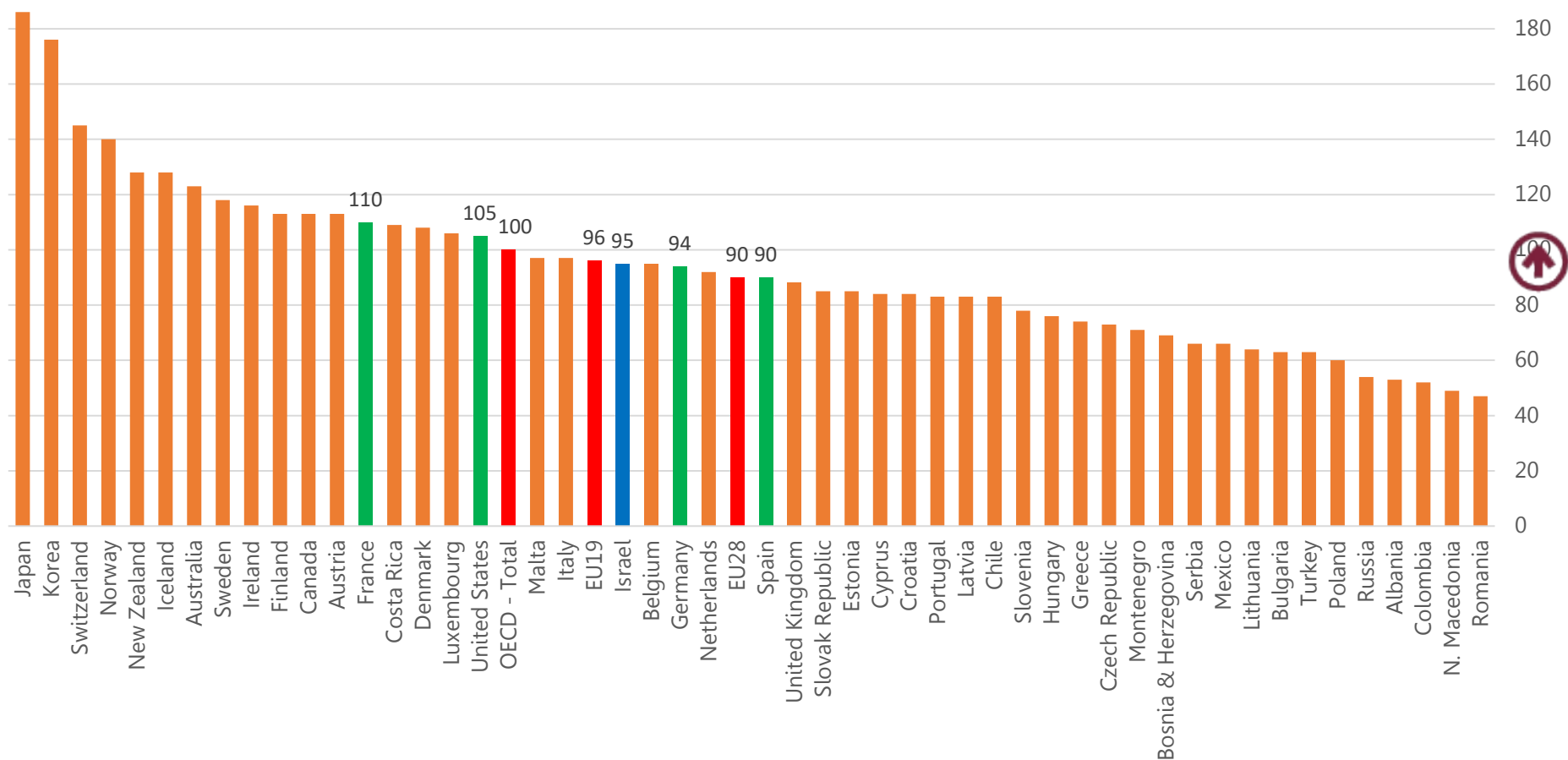
□ **משרד החקלאות:** השוואת מחירי צרכן פרטנית של מגוון פירות וירקות - ישראל מול מדינות שונות:

- ישראל מול צרפת
- ישראל מול גרמניה
- ישראל מול ספרד
- ישראל מול ארה"ב

□ **סיכום**

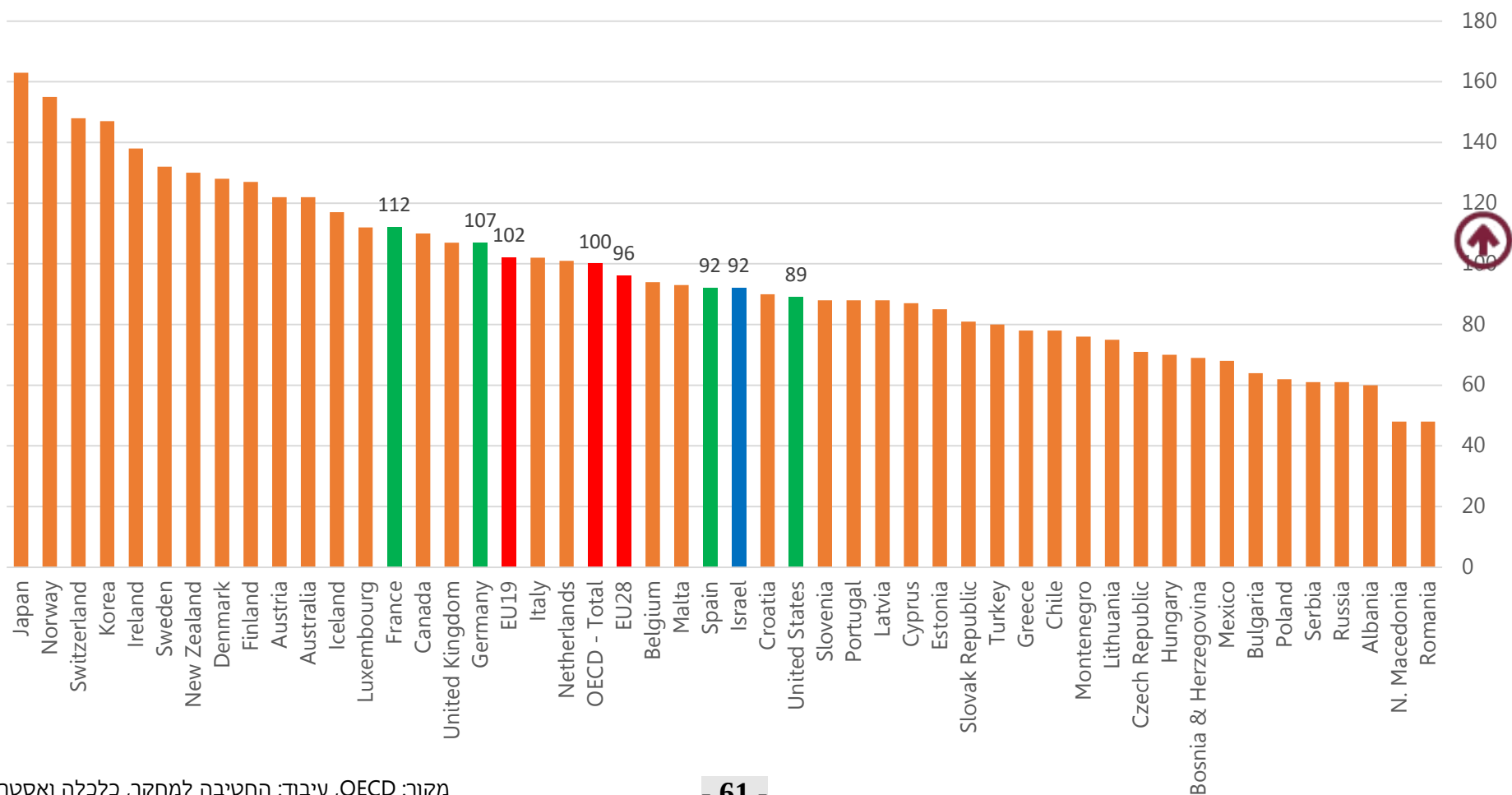
השוואה בין מדינות של ה - OECD: מדד מחירי פירות וירקות (OECD=100), בתקנון כוח הקנייה (PPP) - 2017

3



השוואה בין מדינות של ה - OECD: מדד מחירי פירות וירקות (OECD=100), בתקנון כוח הקנייה (PPP) - 2014

4



ממצאים עיקריים מההשוואה של ה – OECD

OECD=100

5

*2017	*2014	
90	96	EU28
96	102	EU19
95	92	ישראל

- נכון ל 2017, רמת המחירים של פירות וירקות בישראל הייתה נמוכה ב – 5% מרמת המחירים הממוצעת במדינות ה – OECD אך גבוהה מזו הממוצעת ב EU28 (ודומה לזו ב EU19).
- בהשוואה ל 2014 רמת המחירים בישראל ב 2017 עלתה ביחס לזו של מדינות ה – OECD וביחס לזו של מדינות האיחוד האירופי.



ארה"ב	ספרד	צרפת	גרמניה	ישראל	
89	92	112	107	92	*2014
105	90	110	94	95	*2017

- עפ"י ההשוואה של ה – OECD ב - 2017 רמת המחירים בישראל של פירות וירקות דומה לזו שבגרמניה, גבוהה מזו שבספרד ונמוכה מזו שבצרפת ובארה"ב.
- בהמשך תוצג עבודה של השוואת מחירי פירות וירקות במדינות הללו ברמת הפרי והירק הבודד. ממצאי העבודה ייבחנו מול ממצאי ה – OECD.

* OECD=100

התייחסות ודגשים לניתוח ה-OECD

6

- הצגה אגרגטיבית של קטגוריית פירות וירקות ביחד, לא מציגים רמת פירוט גבוהה יותר עם הפרדה בין פירות וירקות או השוואה לפירות וירקות ספציפיים.
- בפרסום של ה-OECD מוסברת המתודולוגיה הכללית והשיטה של PPP שבה נעשתה העבודה. אולם, הארגון אינו מפרסם את נתוני הפרט שדיווחו המדינות והחישובים שעומדים מאחורי הפרסום.
- לא ברור לנו כיצד התייחסו בהשוואה לסוגיות שונות:
 - סל המוצרים המייצג בכל מדינה שונה ומשפיע על רמת המחירים. הבדלים בין מדינות בדפוסי הצריכה.
 - לא ברור כיצד ההבדלים הללו נלקחים בחשבון בחישוב של ה - OECD ואיזה משקל הם נותנים למחיר של כל פרי וירק בכל מדינה ומדינה.



השוואת מחירי צרכן עבור מגוון פירות וירקות: ישראל מול מדינות שונות

הערות כלליות ומקורות המידע

7

- בעבודה הנוכחית נערכה השוואת מחירי צרכן בין ישראל למספר מדינות ברמת הפרי והירק הבודד.
- לצורך כך, נעשה שימוש במספר מקורות מידע מהימנים המספקים בין היתר נתונים מפורטים על מחירי צרכן ברשתות השיווק.
- המדינות הנכללות בניתוח הנוכחי ומקור הנתונים במדינה:
 - צרפת – FranceAgrimer – קישור: [מחירי צרכן בצרפת](#).
 - גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#).
 - ספרד – OBSERVATORIO – קישור: [מחירי צרכן בספרד](#).
 - ארה"ב – USDA – קישור: [מחירי צרכן בארה"ב](#).
- עבור ישראל נלקחו נתוני המכר של פירות וירקות טריים שמקורם במערכת "סטורנקסט". נתוני המכר של "סטורנקסט" מתבססים על נתוני קופות רושמות של מרבית רשתות השיווק בישראל.**
- המחירים במדינות השונות הומרו למחירים בש"ח לפי שע"ח מתאים (מקור: בנק ישראל). חלק מהמחירים תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג עפ"י משקל ממוצע של הפרי והירק (מקור: AMI - גרמניה).

[קישור לטבלת המשקלות](#)

[קישור לטבלת שע"ח](#)

*תודה לדיאנה קלמן על ההפניה למקורות הנתונים.

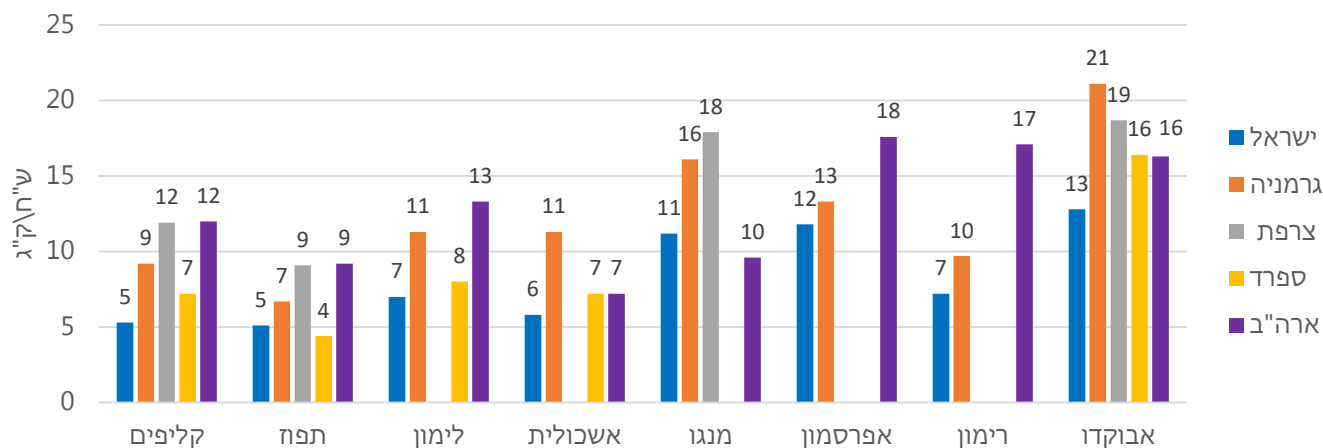
**על בסיס הנתונים שנאספו, סטורנקסט מייצרת אומדני מכר ברמת דיוק גבוהה לכלל המכירה של פירות וירקות טריים ברשתות השיווק. הנתונים כוללים בנוסף גם מכר של חנויות נוחות, מינימרקטים ומכולות, לגבי פירות וירקות ט-64 -זכור על כמויות קטנות יחסית בפורמטים אלו.



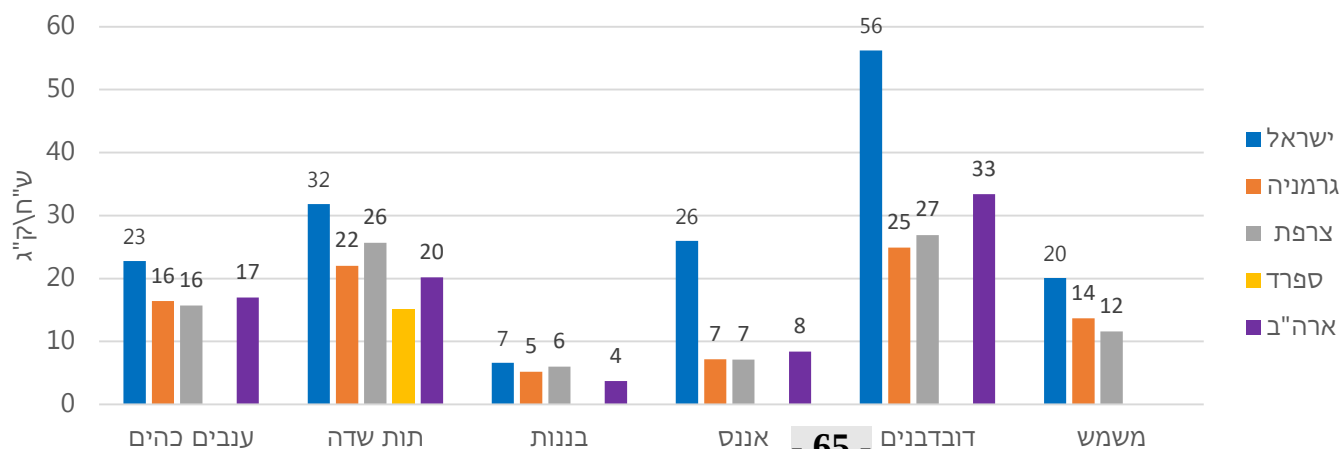
ממצאים עיקריים של העבודה – מחירי פירות

8

פירות שישראל זולה יותר ביחס למדינות שנבחנו



פירות שישראל יקרה יותר ביחס למדינות שנבחנו



הערות:

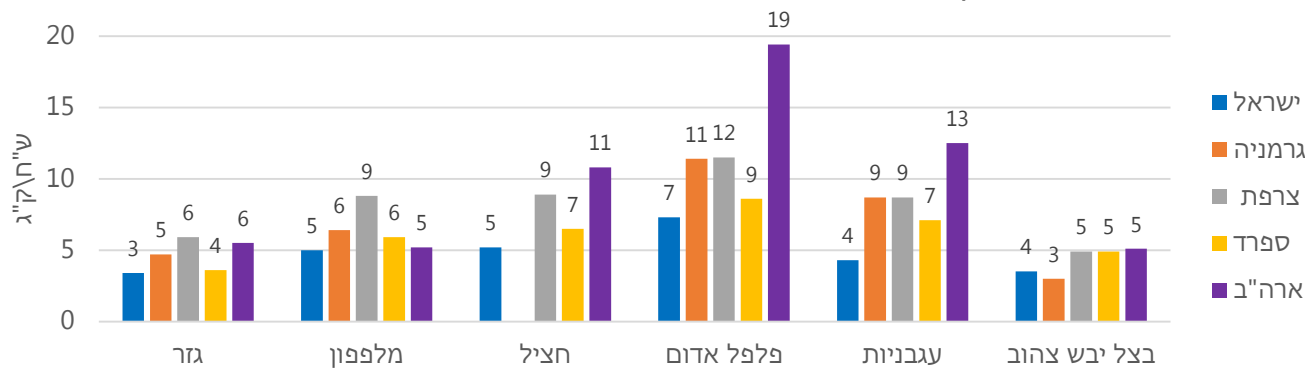
- מחירים ממוצעים 2018. עבור צרפת בלבד אלו מחירים ממוצעים לתקופה אוקטובר 2018 – ספטמבר 2019 (רשתות דיסקאונט).
- רמת המחירים של תפוחים ואגסים בישראל דומה לרמתן במדינות שנבחנו.
- מחיר אננס הינו מחיר ליחידה.
- מחירי צרפת של מנגו ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג.
- מחירי גרמניה של רימון, מנגו, אפרסמון ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג.
- מחירי ארה"ב של רימון, מנגו, אבוקדו ולימון תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג.
- מחירי קליפים: בישראל – מחיר קלמנטינה, בארה"ב – מחיר קלמנטינה, בצרפת – מחיר קלמנטינה, בגרמניה וספרד – מחיר קליפים.



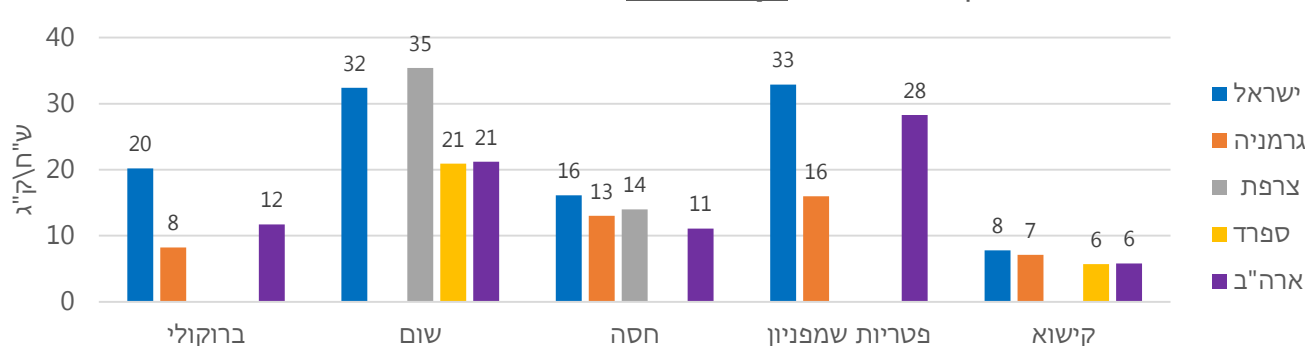
ממצאים עיקריים של העבודה – מחירי ירקות

9

ירקות שישראל זולה יותר ביחס למדינות שנבחנו



ירקות שישראל יקרה יותר ביחס למדינות שנבחנו



הערות:

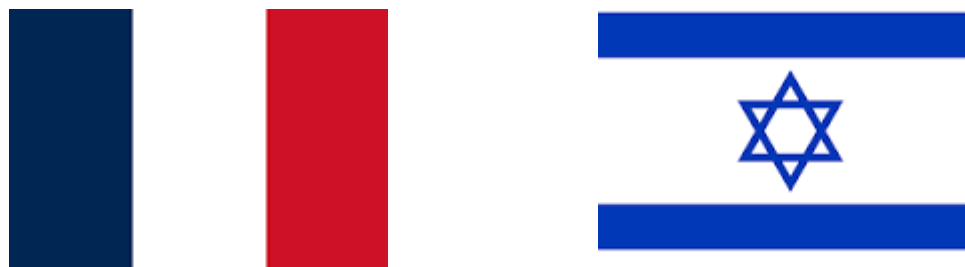
- מחירים ממוצעים 2018. עבור צרפת בלבד אלו מחירים ממוצעים לתקופה פברואר 2019 – ינואר 2020 (רשתות דיסקאונט).
- מחירי צרפת וגרמניה של מלפפון וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר מחיר ארה"ב של מלפפון תורגם ממחיר ליחידה למחיר לק"ג.
- מחירי גזר: בצרפת – גזר בתפוזות, בארה"ב – גזר ארוך, בגרמניה וספרד – מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארוך לתפוזות. בישראל – גזר ארוך מכיוון שרוב המכר הוא של גזר ארוך. בהשוואה הפרטנית של ישראל מול כל מדינה נלקח מחיר הגזר המתאים (תפוזות, ארוך או כללי).

ניתן לראות את החשיבות של ההשוואה ברמת הפרי והירק הבודד. בחלק מהפירות והירקות ישראל זולה יותר ובחלק יקרה יותר וללא אינפורמציה על המשקל של כל פרי/ירק בצריכה (שמשתנה בין מדינה למדינה) קשה להכריע באופן גורף לגבי רמת המחירים של כל קטגוריית הפירות/הירקות.

ניתוח מפורט עבור פירות וירקות נוספים בכל מדינה יבוצע בשנים 2017 ו 2018 נמצא בשקפים הבאים.

ישראל מול צרפת – מחירי פירות

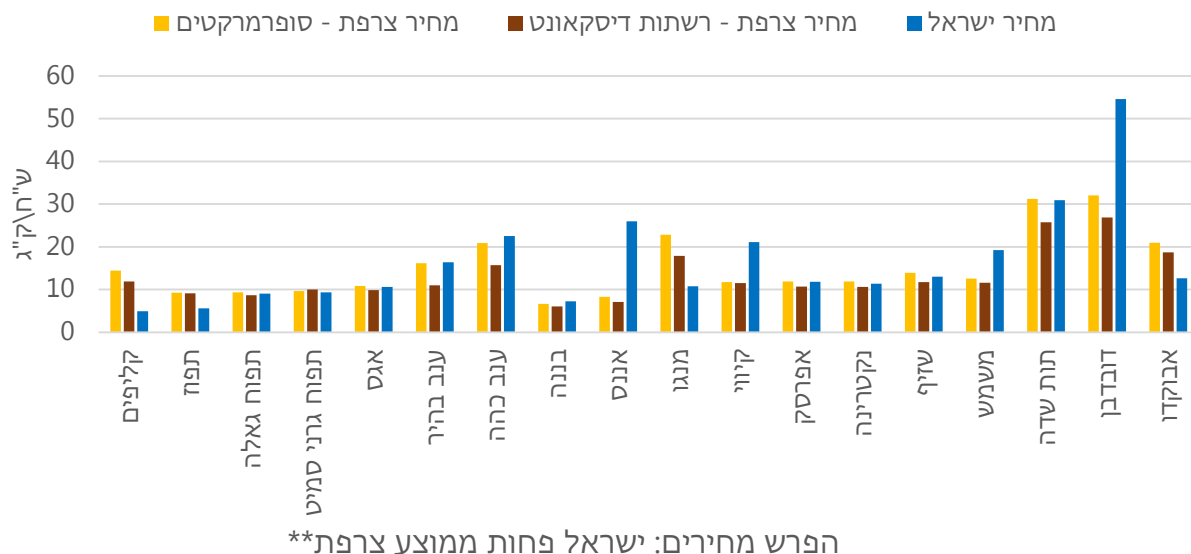
10



ישראל מול צרפת – מחירי צרכן של פירות

*2019

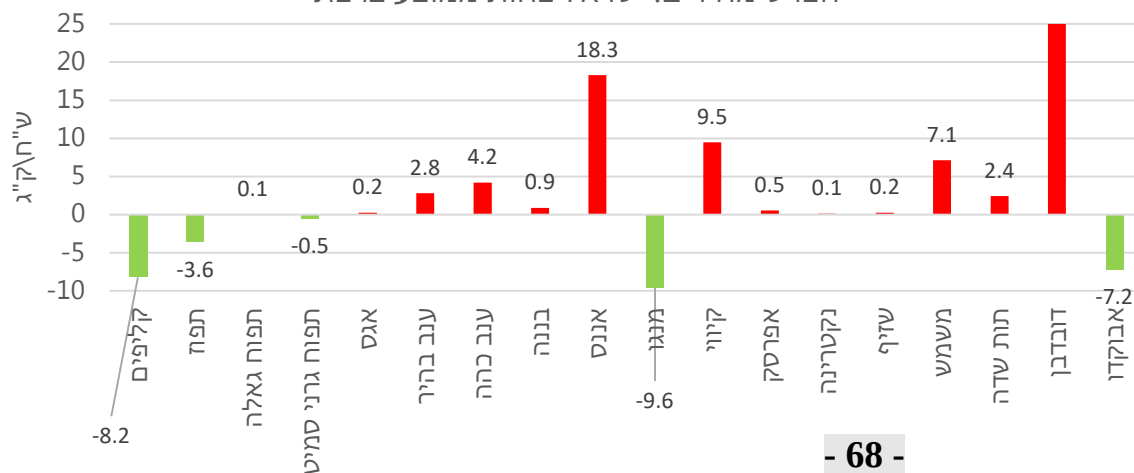
11



- **צרפת יקרה מישראל ב: מנגו, אבוקדו, תפוח וקליפים.**
- **ישראל יקרה מצרפת ב: אננס, דובדבנים, קיווי, משמש וענבים.**
- **המחירים דומים ב: תפוחים, אגסים, אפרסקים, שזיפים, נקטרינות, בננות ותותים.**



קישור לטבלת מחירים



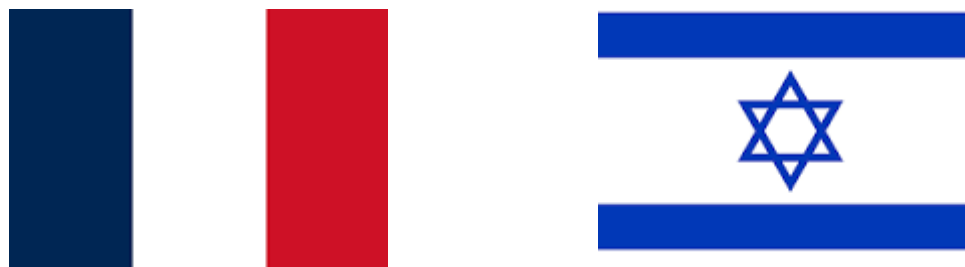
* מחירים ממוצעים לתקופה אוקטובר 2018 – ספטמבר 2019. סופרמרקטים = חנויות גדולות ובנויות עם שטח חנות של לפחות 1000 מ"ר. מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי צרפת – FranceAgrimer – קישור: [מחירי צרכן בצרפת](#). ש"ח – בנק ישראל.

מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי צרפת של מנגו ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי קליפים מתייחסים למחירי קלמנטינות.

** מחיר ממוצע צרפת הינו הממוצע בין מחיר צרפת – רשתות דיסקאונט ומחיר צרפת – סופרמרקטים.

ישראל מול צרפת – מחירי ירקות

12

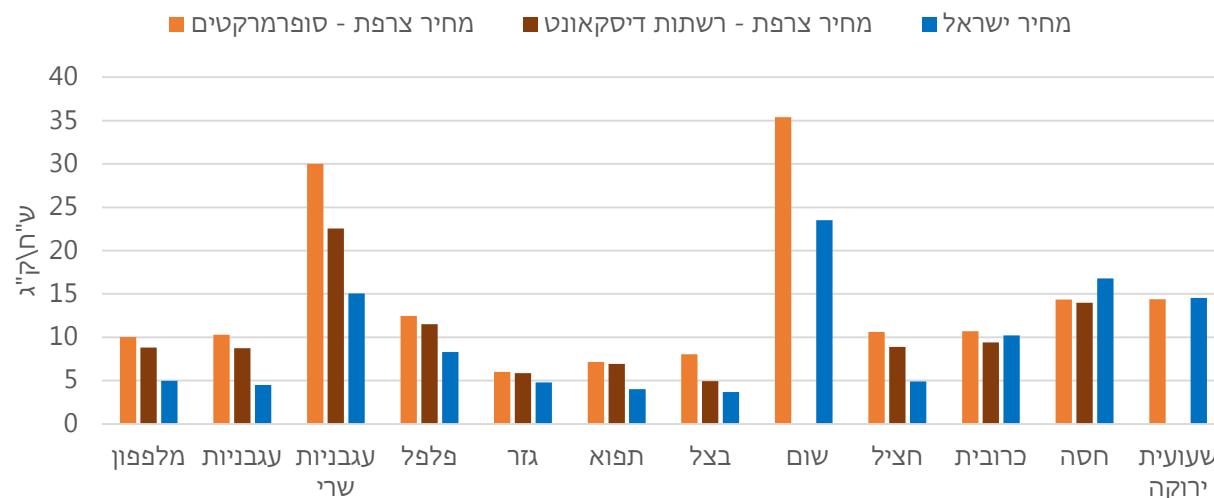


*השוואה בין מחירי הירקות בצרפת לבין מחירי
הירקות בישראל בוצעה ע"י יצחק חלה

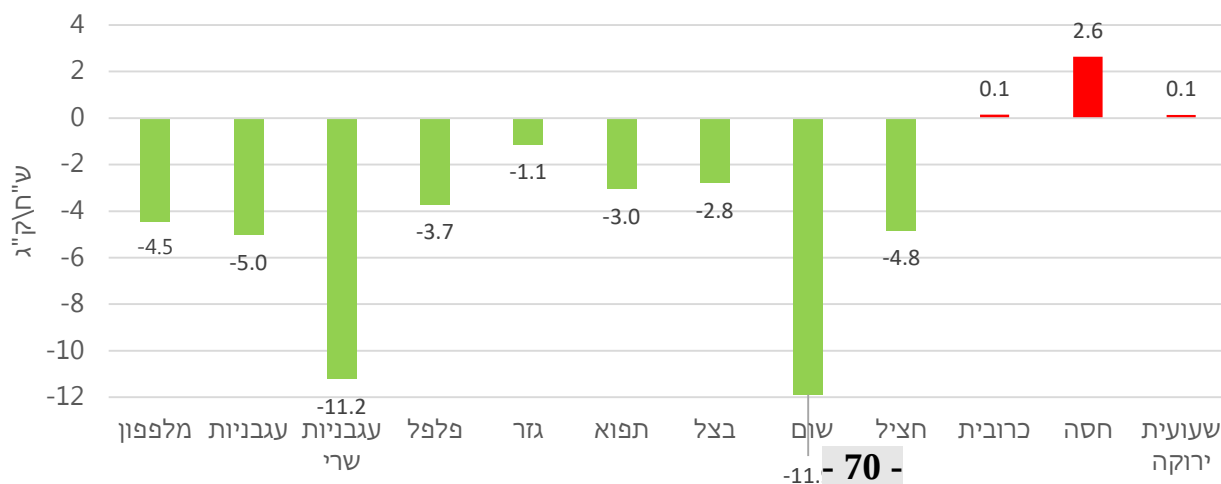
ישראל מול צרפת – מחירי צרכן של ירקות

*2019

13



הפרש מחירים: ישראל פחות ממוצע צרפת**



צרפת יקרה מישראל ב:

מלפפונים, עגבניות, פלפל, גזר, תפוא, בצל, שום וחציל.

ישראל יקרה מצרפת ב: חסה.

המחירים דומים ב: כרובית

ושעועית ירוקה.



קישור לטבלת מחירים

* מחירים ממוצעים לתקופה פברואר 2019 – ינואר 2020. סופרמרקטים = חנויות גדולות ובנויות עם שטח חנות של לפחות 1000 מ"ר. מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי צרפת – FranceAgrimer – קישור: [מחירי צרכן בצרפת](#). שע"ח – בנק ישראל. מחירי צרפת של מלפפון, כרובית וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי גזר הינם מחירי גזר בתפזורת. ** מחיר ממוצע צרפת הינו הממוצע בין מחיר צרפת – רשתות דיסקאונט ומחיר צרפת – סופרמרקטים.

ישראל מול גרמניה – מחירי פירות

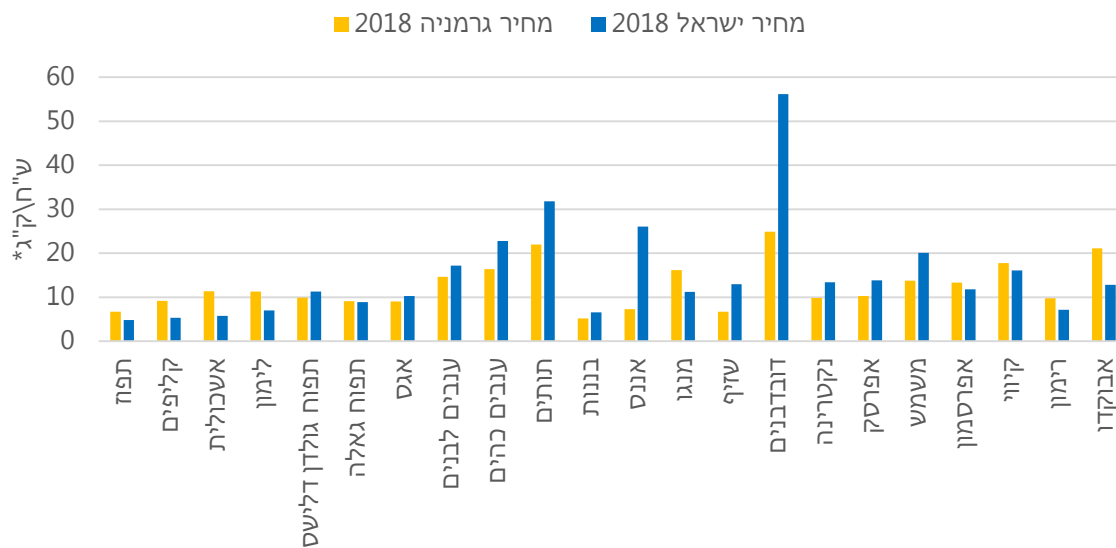
14



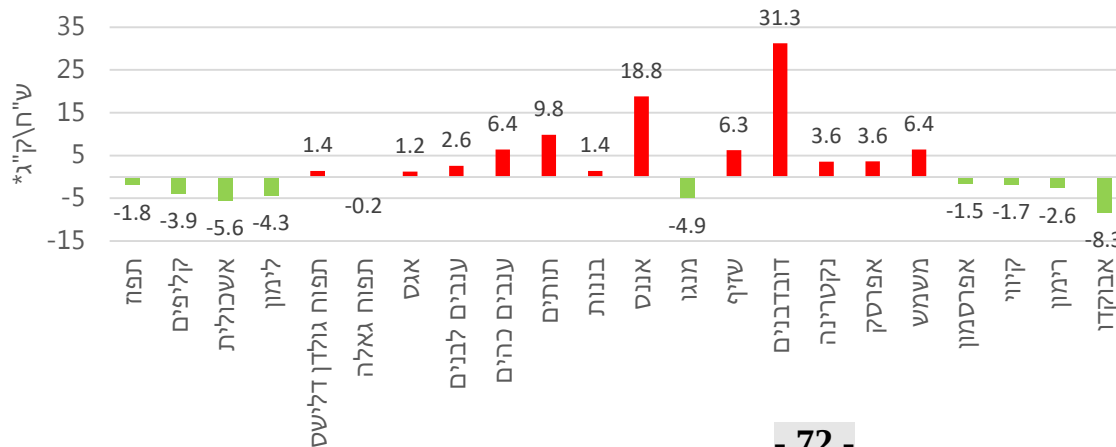
ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של פירות

2018

15



הפרש מחירים: ישראל פחות גרמניה 2018



- **גרמניה יקרה מישראל ב:** מנגו, אבוקדו, לימון, רימון, אשכולית, תפוז וקליפס.
 - **ישראל יקרה מגרמניה ב:** אננס, דובדבנים, תותים, ענבים, שזיף, משמש ואפרסק.
- המחירים דומים ב:** תפוחים, אגסים, בננות, אפרסמון וקיווי.



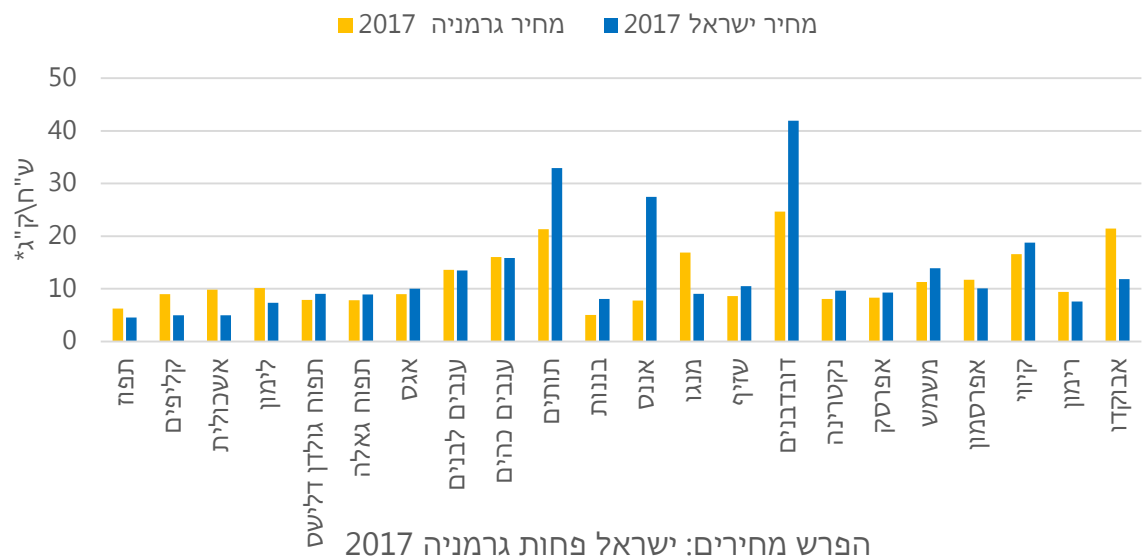
קישור לטבלת מחירים

הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
 מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#).
 ש"ח – בנק ישראל.
 *מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי גרמניה של רימון, מנגו, אבוקדו, אפרסמון וקיווי תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר קליפס בגרמניה מול מחיר קלמנטנה בישראל.

ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של פירות

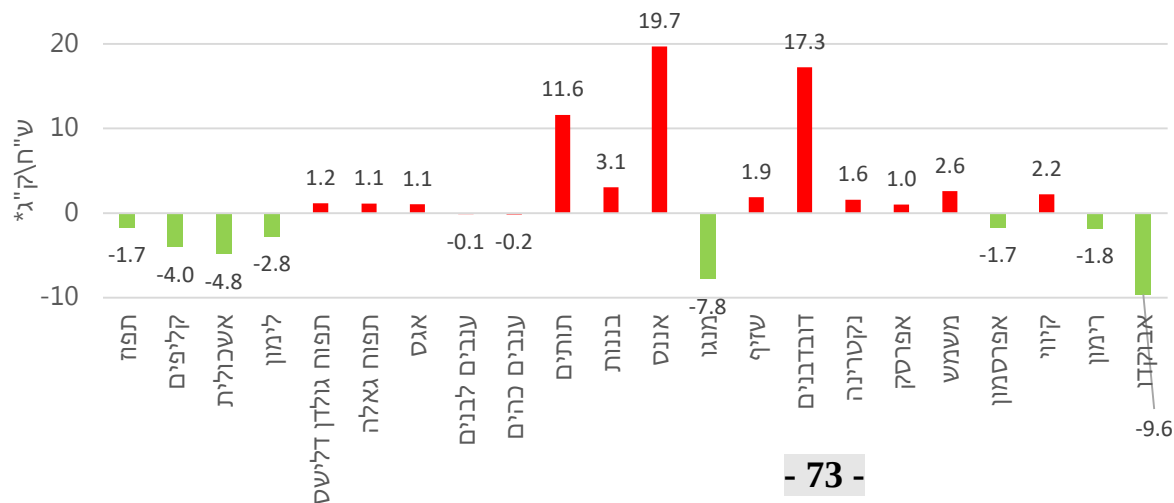
2017

16



- **גרמניה יקרה מישראל ב:** מנגו, אבוקדו, לימון, רימון, אשכולית, תפוח, קליפים ואפרסמון.
 - **ישראל יקרה מגרמניה ב:** אננס, דובדבנים, תותים, בננות, משמש וקיווי.
- המחירים דומים ב:** ענבים, נקטרינות, אגסים, תפוחים ואפרסקים.

קישור לטבלת מחירים



הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
 מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: **מחירי צרכן בגרמניה**.
 ש"ח – בנק ישראל.
 *מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי גרמניה של רימון, מנגו, אבוקדו, אפרסמון וקיווי תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר קליפים בגרמניה מול מחיר קלמנטינה בישראל.

ישראל מול גרמניה – מחירי ירקות

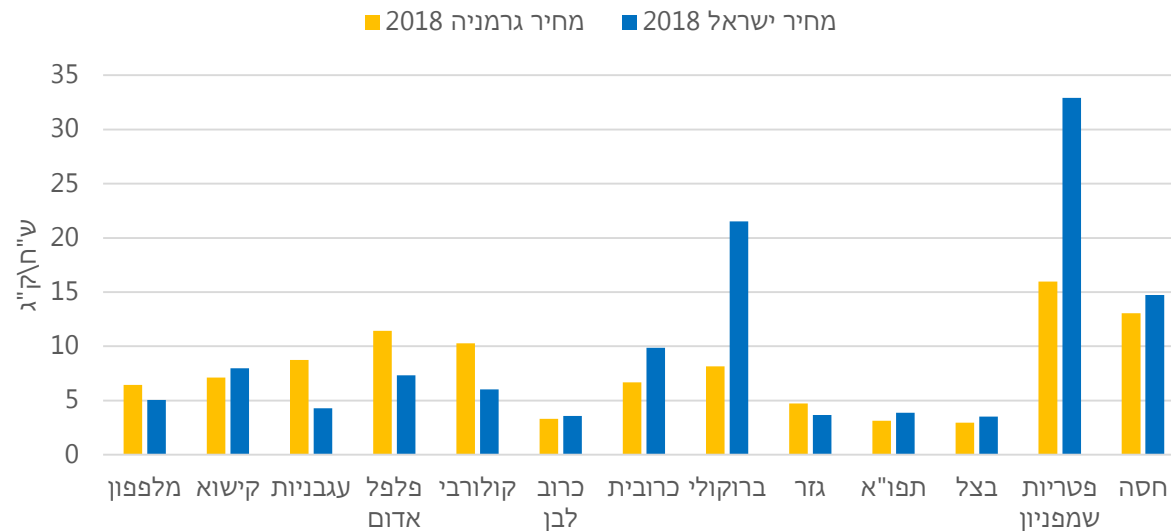
17



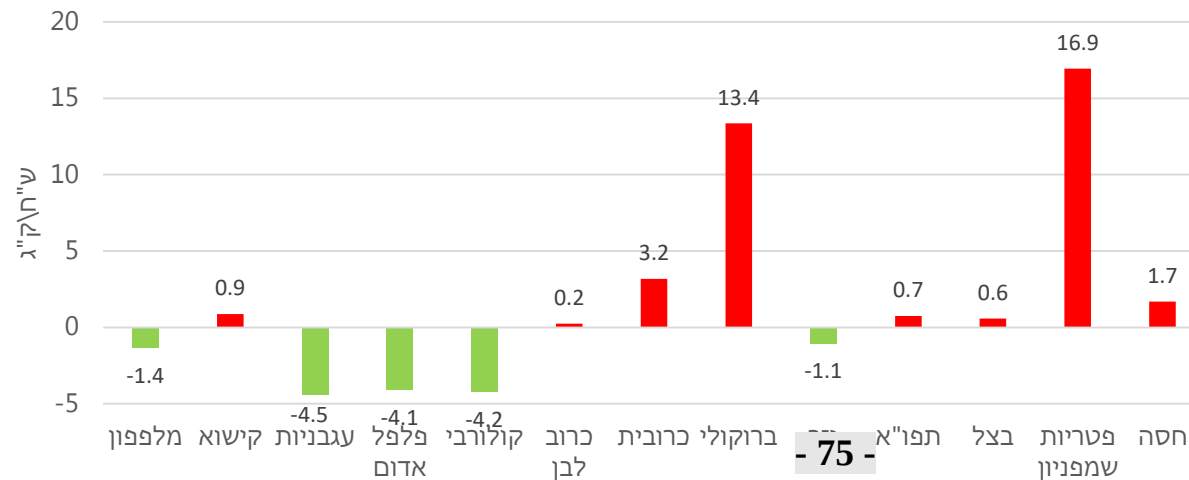
ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של ירקות

2018

18



הפרש מחירים: ישראל פחות גרמניה 2018



גרמניה יקרה מישראל ב:

• מלפפונים, עגבניות, פלפל אדום, קולורבי וגזר.

ישראל יקרה מגרמניה ב:

• כרובית, ברוקולי, פטריות וחסה.

המחירים דומים ב: קישואים,

כרוב לבן, תפוז א ובצל.*



קישור לטבלת מחירים

הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.

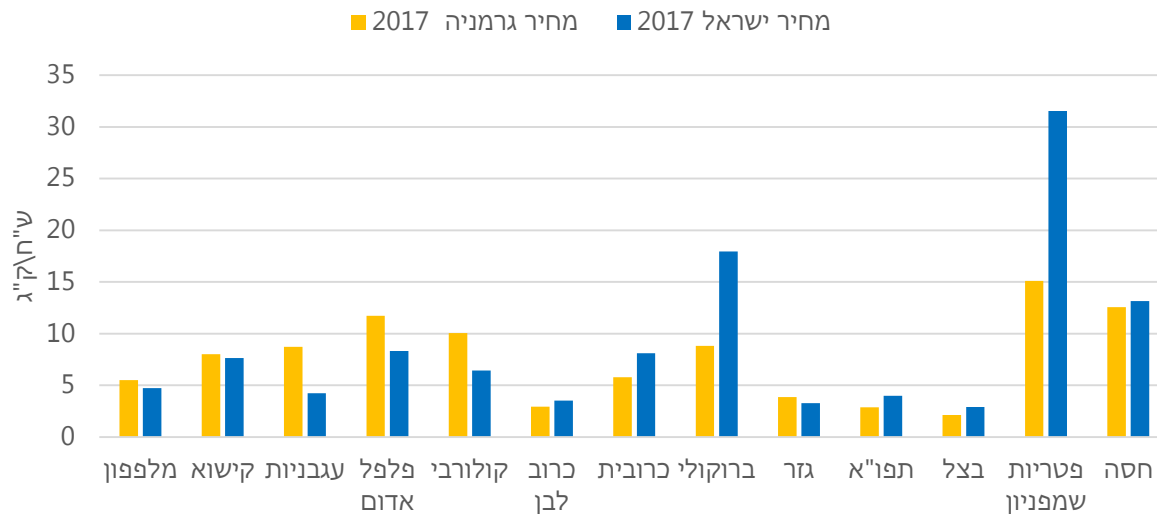
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#). שע"ח – בנק ישראל.

מחירי גרמניה של מלפפון, קולורבי, כרובית וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארז לתפוזות.

*ראוי לציין שבשנת 2019 מחירי תפוז א בגרמניה עלו עקב הבצורת המתמשכת שפוקדת את יבשת אירופה (במיוחד בגרמניה).

ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של ירקות 2017

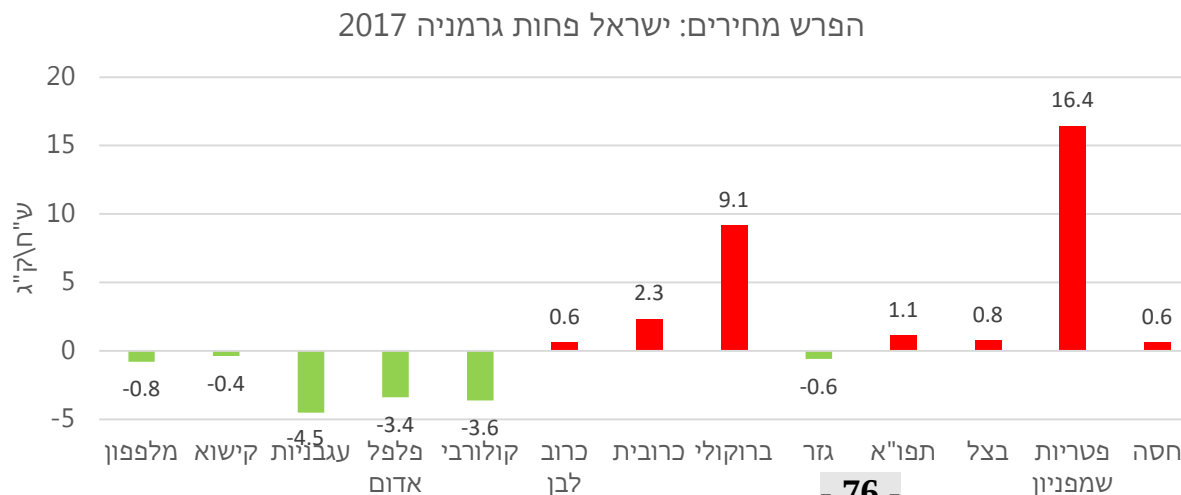
19



- **גרמניה יקרה מישראל ב:** מלפפונים, עגבניות, פלפל אדום וקולורבי.
- **ישראל יקרה מגרמניה ב:** כרובית, ברוקולי, פטריות, בצל ותפוז.
- **המחירים דומים ב:** קישואים, כרוב לבן, גזר וחסה.



קישור לטבלת מחירים



הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#).
ש"ח – בנק ישראל.
*מחירי גרמניה של מלפפון, קולורבי, כרובית וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארץ לתפוזת.

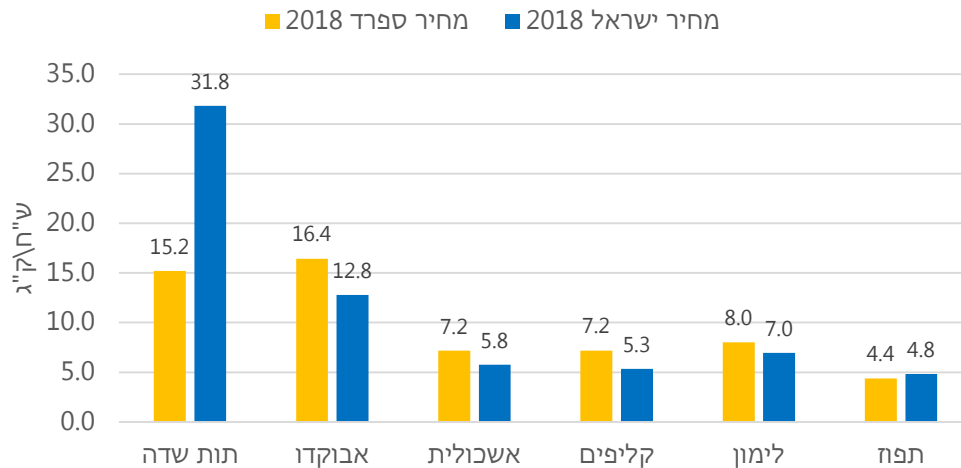
ישראל מול ספרד – מחירי פירות

20



ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של פירות 2018

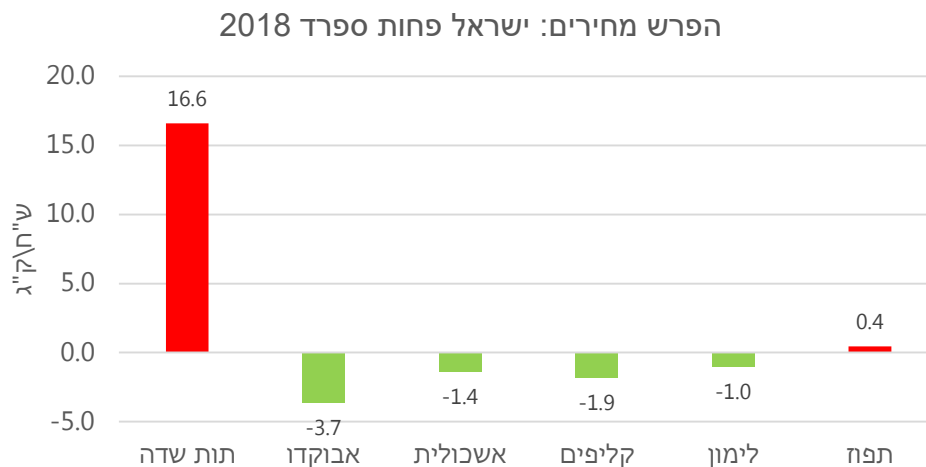
21



- **ספרד יקרה מישראל ב:** אבוקדו, אשכולית, קלמנטינה, לימון.
- **ישראל יקרה מספרד ב:** תותים.
- **המחירים דומים ב:** תפוח ולימון.



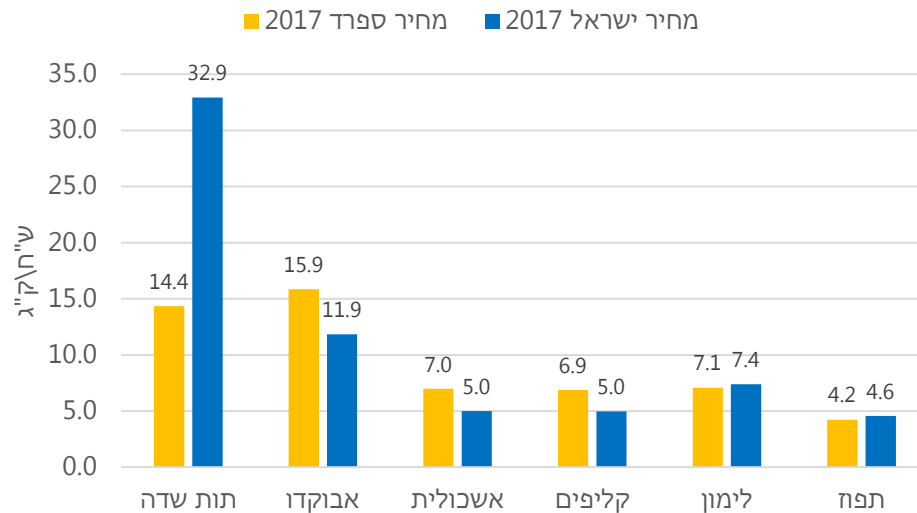
קישור לטבלת מחירים



הערה: במקור הנתונים הספרדי היו זמינים נתוני מחירים למספר מצומצם של פירות.
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: [מחירי צרכן בספרד](#). מחיר קליפים בספרד מול מחיר קלמנטינה בישראל.
ש"ח – בנק ישראל.

ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של פירות 2017

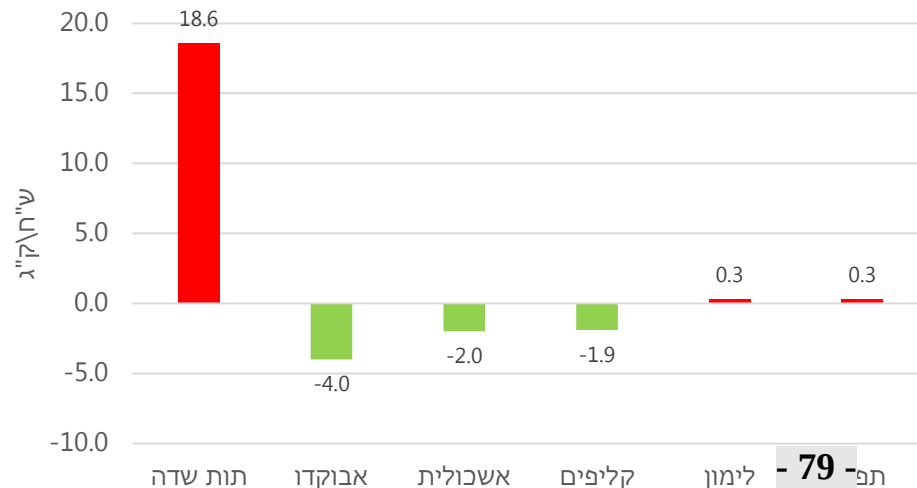
22



- **ספרד יקרה מישראל ב:** אבוקדו, אשכולית, קלמנטינה.
- **ישראל יקרה מספרד ב:** תותים.
- **המחירים דומים ב:** תפוז ולימון.



הפרש מחירים: ישראל פחות ספרד 2017



קישור לטבלת מחירים

הערה: במקור הנתונים הספרדי היו זמינים נתוני מחירים למספר מצומצם של פירות.
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: מחירי צרכן בספרד. מחיר קליפים בספרד מול מחיר קלמנטינה בישראל.
שע"ח – בנק ישראל.

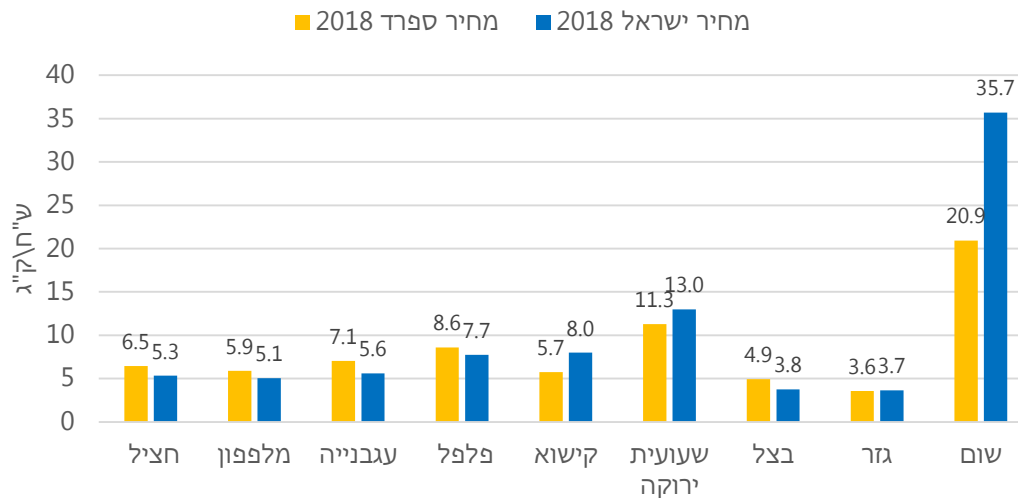
ישראל מול ספרד – מחירי ירקות

23

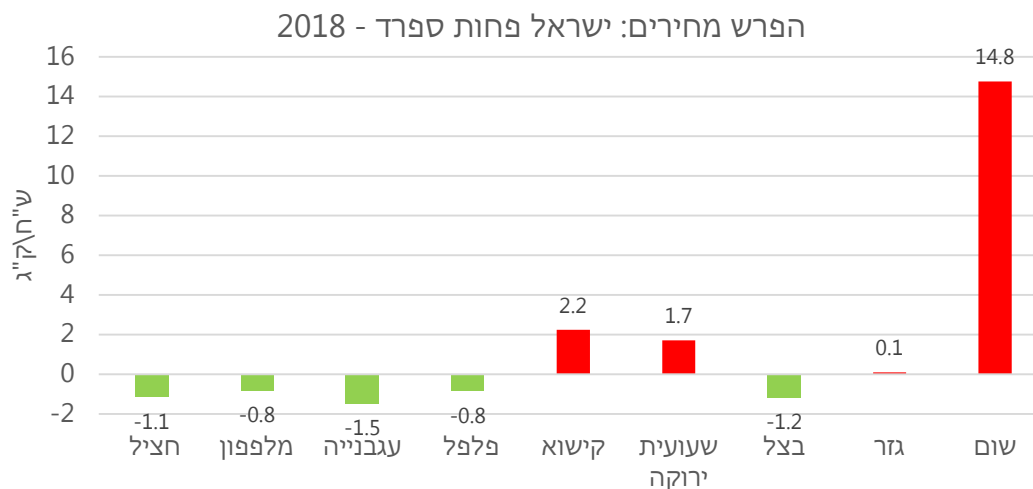


ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של ירקות 2018

24



- **ספרד יקרה מישראל ב:** חצילים, מלפפונים, עגבניות, פלפל ובצל.
- **ישראל יקרה מספרד ב:** קישואים, שעועית ירוקה ושום.
- **המחירים דומים ב:** גזר.

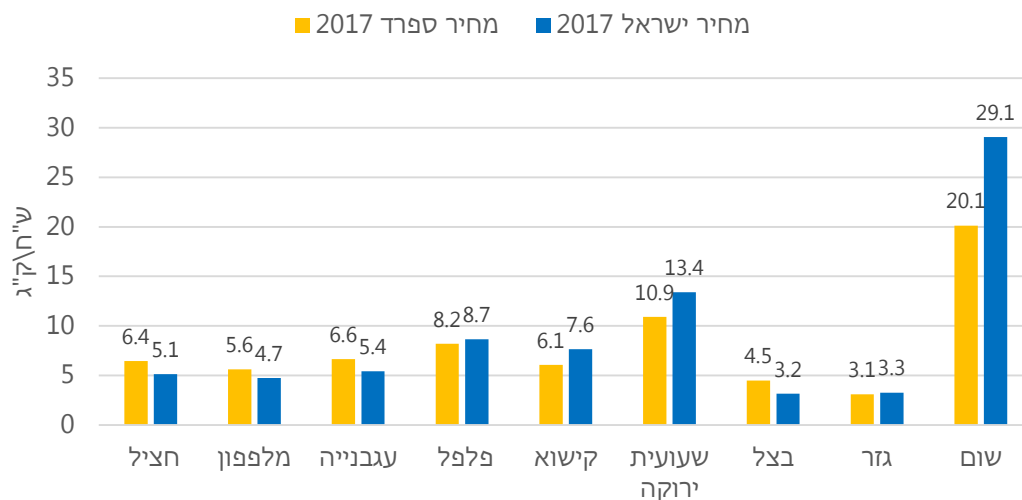


קישור לטבלת מחירים

מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: מחירי צרכן בספרד. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארז לתפוזרת. שע"ח – בנק ישראל.

ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של ירקות 2017

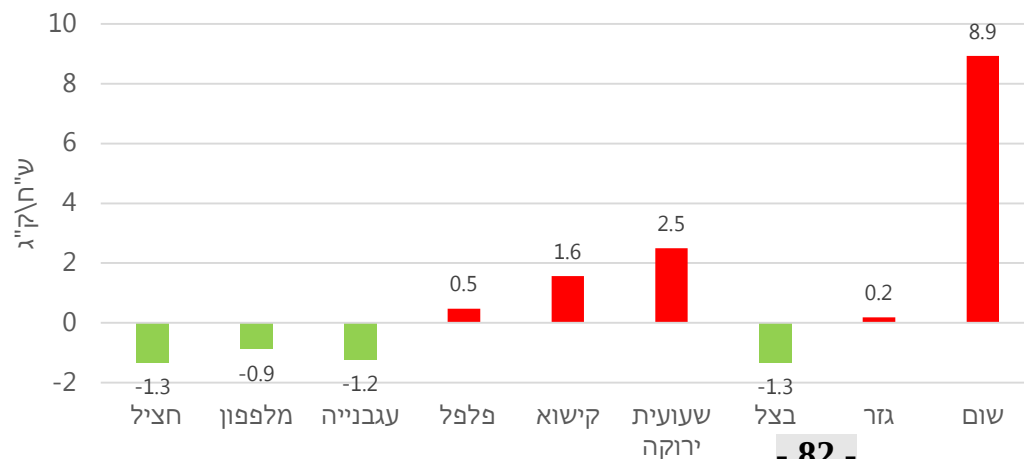
25



- **ספרד יקרה מישראל ב:** חצילים, מלפפונים, עגבניות ובצל.
- **ישראל יקרה מספרד ב:** פלפל, קישואים, שעועית ירוקה ושום.
- **המחירים דומים ב:** גזר.



הפרש מחירים: ישראל פחות ספרד - 2017



קישור לטבלת מחירים

מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: מחירי צרכן בספרד. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארוך לתפוזרת. שע"ח – בנק ישראל.

ישראל מול ארה"ב – מחירי פירות

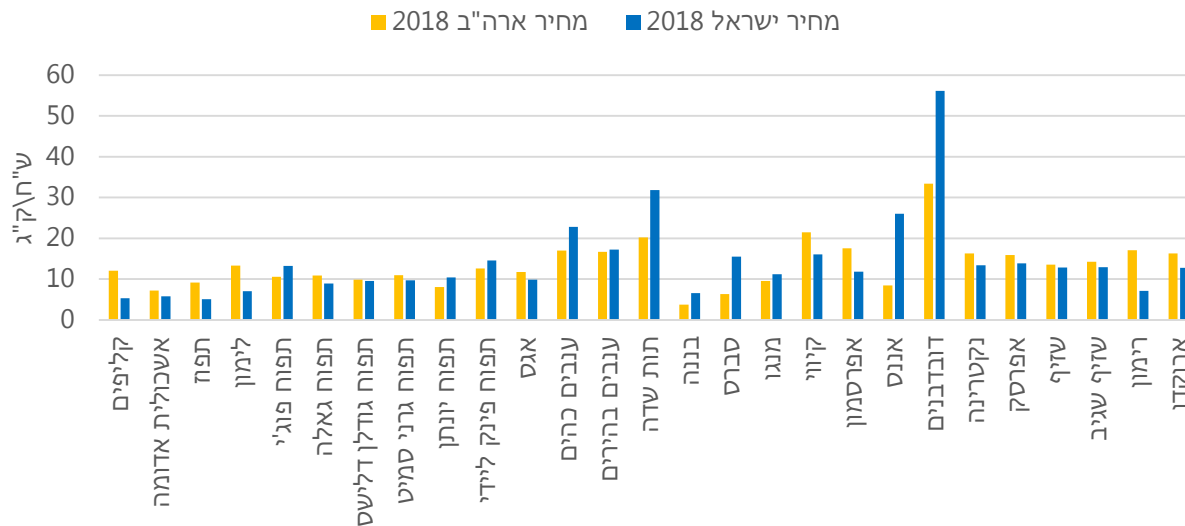
26



ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של פירות

2018

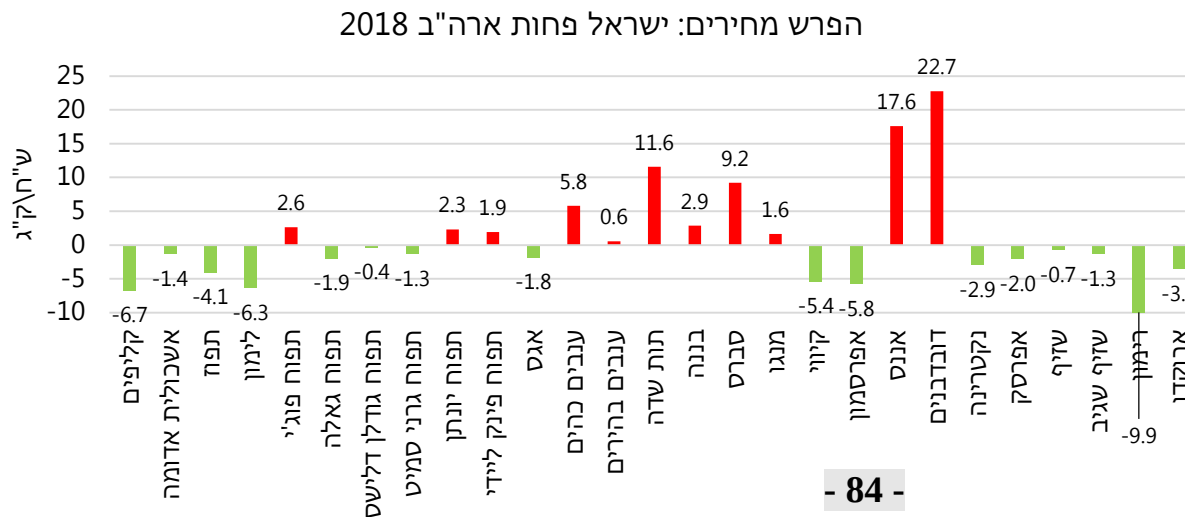
27



- **ארה"ב יקרה מישראל ב:** אבוקדו, קליפים, אשכולית, קיווי, לימון, נקטרינה, תפוז, אפרסק, אגס, אפרסמון ורימון.
- **ישראל יקרה מארה"ב ב:** בננות, סבוס, דובדבנים, ענבים (כהים), אננס ותות שדה.
- **המחירים דומים ב:** תפוחים, ענבים (בהירים), מנגו, שזיף.



קישור לטבלת מחירים

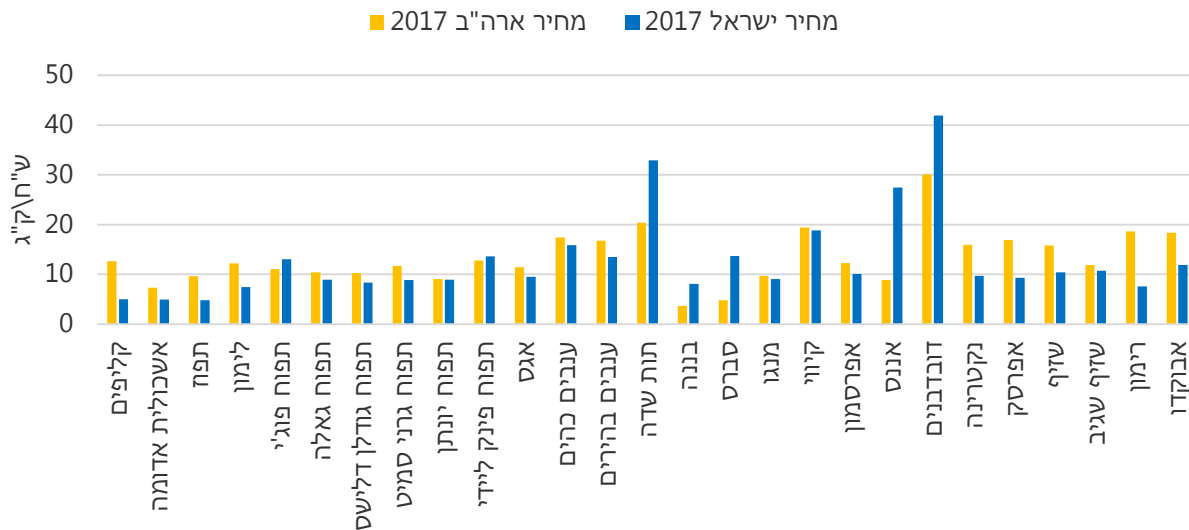


מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט.
מחירי ארה"ב – USDA – קישור:
[מחירי צרכן בארה"ב](#). ש"ח – בנק ישראל.
*מחיר אננס הינו מחיר ליחידה.
מחירי ארה"ב של רימון, מנגו, לימון ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי קליפים מתייחסים למחירי קלמנטינות.

ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של פירות

2017

28



- **ארה"ב יקרה מישראל ב:** אבוקדו, קליפים, אשכולית, לימון, נקטרינה, תפוז, אפרסק, אגס, אפרסמון, שזיף ורימון.
 - **ישראל יקרה מארה"ב ב:** בננות, סברס, דובדבנים, אננס ותות שדה.
- המחירים דומים ב:** תפוחים, ענבים, קיווי ומנגו.



קישור לטבלת מחירים



מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ארה"ב – USDA – קישור: [מחירי צרכן בארה"ב](#). שע"ח – בנק ישראל.
 *מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי ארה"ב של רימון, מנגו, לימון ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי קליפים מתייחסים למחירי קלמנטינות.

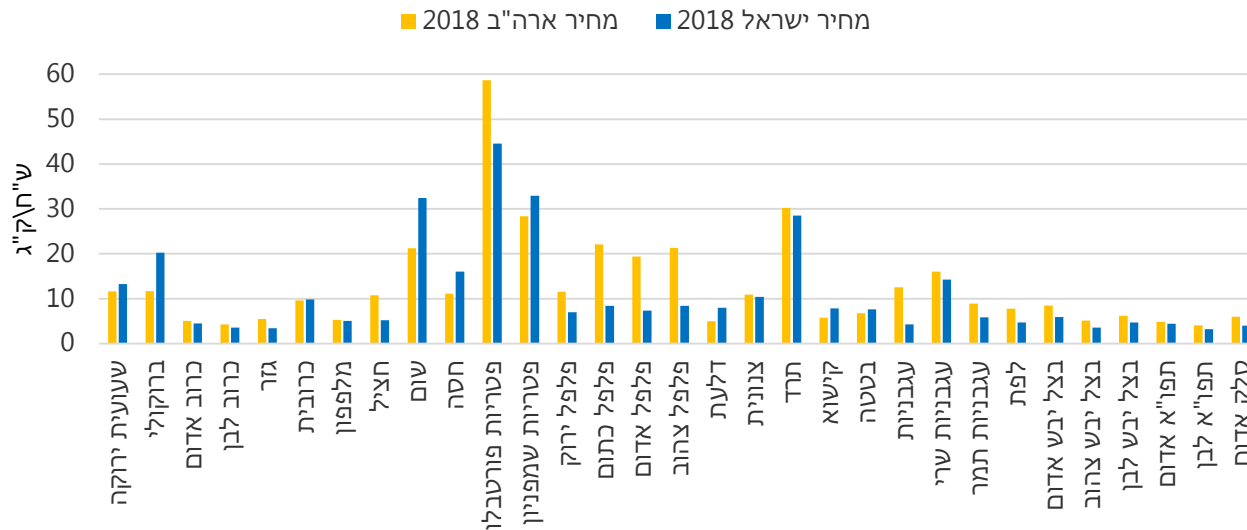
ישראל מול ארה"ב – מחירי ירקות

29



ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של ירקות 2018

30



• ארה"ב יקרה מישראל ב: גזר,

חציל, פטריות פורטבלו, פלפלים, עגבניות, לפת, בצל וסלק.

• ישראל יקרה מארה"ב ב:

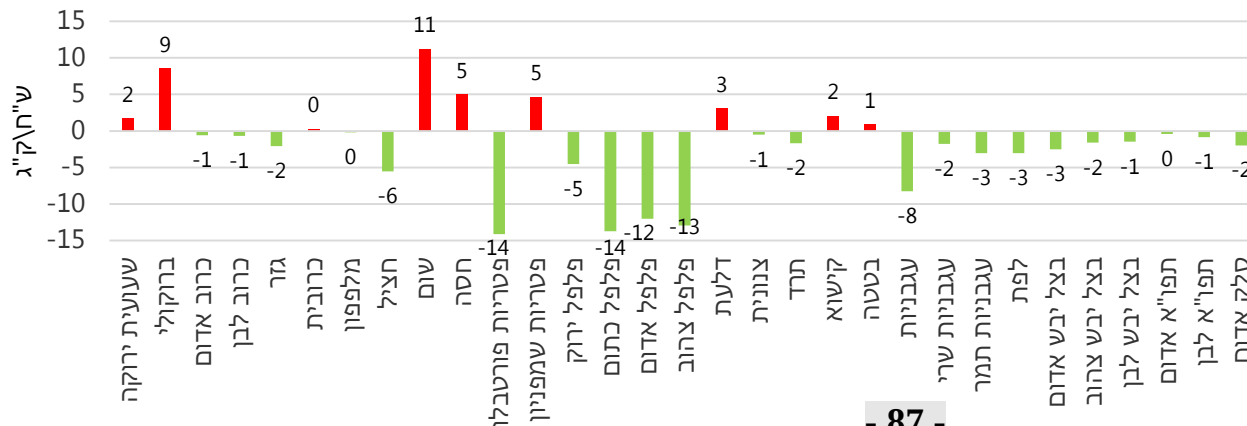
שעועית ירוקה, ברוקולי, שום חסה, פטריות שמפניון, דלעת וקישוא.

• המחירים דומים ב: כרוב,

כרובית, מלפפון, צנונית, תרד, בטטה ותפוז.



הפרש מחירים: ישראל פחות ארה"ב - 2018



קישור לטבלת מחירים

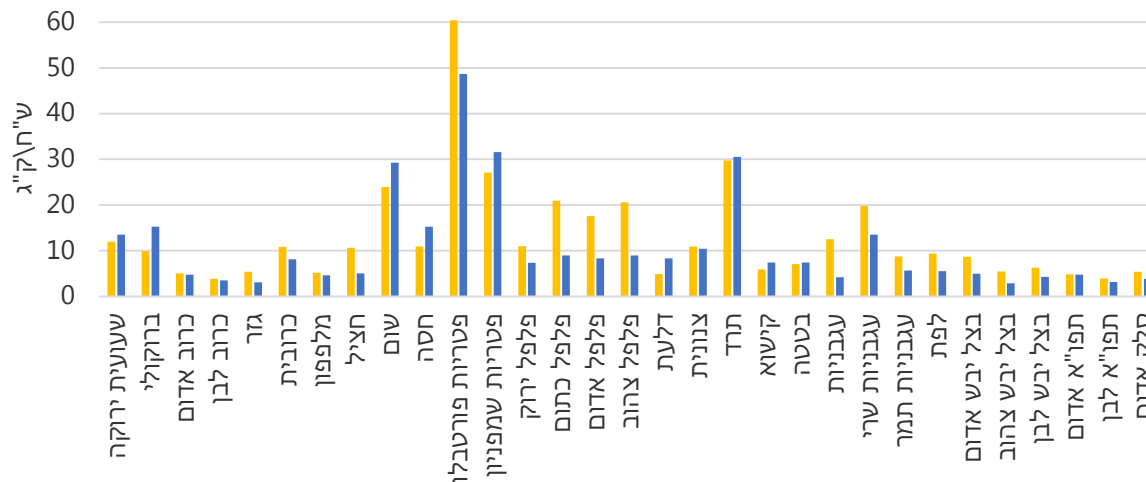
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט.
מחירי ארה"ב – USDA – קישור:
מחירי צרכן בארה"ב – שע"ח – בנק ישראל.

*מחיר ארה"ב של מלפפון תורגם ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי גזר הינם מחירי גזר ארוז.

ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של ירקות 2017

31

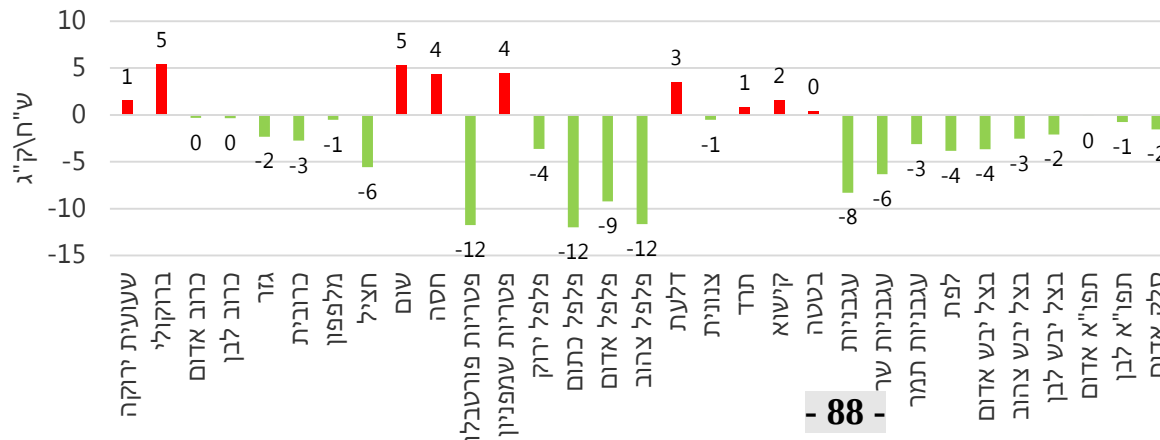
■ מחיר ארה"ב 2017 ■ מחיר ישראל 2017



- **ארה"ב יקרה מישראל ב:** גזר, כרובית, חציל, פטריות פורטבלו, פלפלים, עגבניות, לפת, בצל וסלק.
- **ישראל יקרה מארה"ב ב:** שעועית ירקה, ברקולי, שום חסה, פטריות שמפניון, דלעת וקישוא.
- **המחירים דומים ב:** כרוב, מלפפון, צנונית, תרד, בטטה ותפוז א.



הפרש מחירים: ישראל פחות ארה"ב - 2017



קישור לטבלת מחירים

מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ארה"ב – USDA – קישור: מחירי צרכן בארה"ב. שע"ח – בנק ישראל.
*מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחיר ארה"ב של מלפפון תורגם ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי גזר הינם מחירי גזר ארוז.

סיכום השוואת מחירי פירות

32

- ביחס למדינות שנבחנו, **ישראל זולה יותר בפירות הבאים**: אבוקדו, הדרים (קליפים, תפוז, לימון, אשכולית), מנגו, אפרסמון ורימון.
- תוצאה זו איננה מפתיעה מכיוון שאלו הפירות המובילים בייצוא הפירות הישראלי לאיחוד האירופי ולארה"ב.
- ביחס למדינות שנבחנו, **ישראל יקרה יותר בפירות הבאים**: אננס, דובדבנים, תות שדה, משמש ובננות.
- סיבות אפשריות למחיר הגבוה בישראל:
 1. הייצור המקומי של הפירות הנ"ל קטן (מלבד בננות) ובמקביל חלות מגבלות ייבוא על פירות אלו מטעמים של הגנת הצומח.
 2. המדינות שמולן בוצעה ההשוואה מייבאות אננס ובננות ו\או מגדלות דובדבנים ותותים*.
 3. תנאי הגידול הטבעיים בישראל עבור הפירות הנ"ל אינם מיטביים. כך למשל, דובדבן דורש יותר קור ואננס ובננה הינם גידולים המתאימים לאקלים טרופי.

*הייבוא של אננס לישראל מתבצע בהובלה אווירית (מכיוון שמטעמים של הגנת הצומח מייבאים ללא הכתר זה מקצר את חיי המדף). הובלה אווירית מייקרת את עלות ההובלה.

סיכום השוואת מחירי ירקות

33

- ביחס למדינות שנבחנו, **ישראל זולה יותר בירקות הבאים:** עגבנייה, מלפפון, פלפל, חציל, גזר ובצל (מלבד גרמניה).
- תוצאה זו איננה מפתיעה מכיוון שרשימה זו כוללת ירקות מובילים בייצוא הירקות הישראלי לאיחוד האירופי ולאר"ב, בעיקר גזר ופלפל.
- ביחס למדינות שנבחנו, **ישראל יקרה יותר בירקות הבאים:** קישוא, חסה, שעועית ירוקה, פטריות שמפיניון, ברוקולי ושום (מלבד צרפת).
- סיבות אפשריות למחיר הגבוה בישראל:
 1. הייצור המקומי של רוב הירקות הנ"ל קטן.
 2. על חלק מהירקות הנ"ל שיעור המכס גבוה (לדוגמא, שום).
 3. המדינות שמולן בוצעה ההשוואה מגדלות את רוב הירקות הנ"ל.



נספחים



משקלות של פירות וירקות ששמשו לתרגום ממחיר ליחידה למחיר לק"ג במדינות השונות

35

פרי/ירק	משקל ליחידה בגרם*	צרפת	גרמניה	ספרד	ארה"ב
רימון	473		X		X
מנגו	366	X	X		X
לימון	172				X
אבוקדו	255	X	X		X
אפרסמון	164		X		
קיווי	92		X		
מלפפון	449	X	X		X
כרובית	972	X	X		
חסה	311	X	X		
קולורבי	245		X		



* הערה: הסימון "X" מציין באלו מדינות מחירי הפירות והירקות הנ"ל דווחו כמחיר ליחידה ועבורן בוצע התרגום. מקור המשקלות של הפירות והירקות: AMI.

[חזור לשקף המקור](#)

שערי חליפין ממוצעים – ש"אירו ו - ש"דולר ארה"ב

36

תקופה	צרפת*	גרמניה	ספרד	ארה"ב
2017		4.06	4.06	3.60
2018		4.25	4.25	3.59
*2019	4.08 - פירות 3.96 - ירקות			



* עבור פירות בצרפת: שע"ח ממוצע לתקופה אוקטובר 2018 – ספטמבר 2019.
עבור ירקות בצרפת: שע"ח ממוצע לתקופה פברואר 2019 – ינואר 2020.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול צרפת – מחירי צרכן של פירות

*2019



37

הפרי	מחיר צרפת – סופרמרקטים ש"ק"ג	מחיר צרפת – רשתות דיסקאונט ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל עם ממוצע צרפת ש"ק"ג **	הפרש מחיר ישראל עם ממוצע צרפת (באחוזים) **
קליפים	14.5	11.9	4.9	-8.2	-63%
תפוח	9.3	9.1	5.6	-3.6	-39%
תפוח גאלה	9.3	8.7	9.1	0.1	1%
תפוח גרני סמיט	9.7	10.0	9.3	-0.5	-5%
אגס	10.8	9.9	10.6	0.2	2%
ענב בהיר	16.2	11.0	16.4	2.8	21%
ענב כהה	20.9	15.7	22.5	4.2	23%
בננה	6.7	6.0	7.3	0.9	14%
אננס	8.3	7.1	26.0	18.3	238%
מנגו	22.9	17.9	10.8	-9.6	-47%
קיווי	11.7	11.5	21.1	9.5	82%
אפרסק	11.9	10.7	11.8	0.5	5%
נקטרינה	11.9	10.6	11.3	0.1	1%
שזיף	13.9	11.7	13.0	0.2	2%
משמש	12.6	11.6	19.2	7.1	59%
תות שדה	31.2	25.7	30.9	2.4	9%
דובדבן	32.1	26.9	54.6	25.1	85%
אבוקדו	21.0	18.7	12.6	-7.2	-36%



* מחירים ממוצעים לתקופה אוקטובר 2018 – ספטמבר 2019. סופרמרקטים = חנויות גדולות ובחנויות עם שטח חנות של לפחות 1000 מ"ר. מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי צרפת – FranceAgrimer – קישור: [מחירי צרכן בצרפת](#). ש"ח – בנק ישראל.
מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי צרפת של מנגו ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי קליפים מתייחסים למחירי קלמנטינות.
** מחיר ממוצע צרפת הינו הממוצע בין מחיר צרפת – רשתות דיסקאונט ומחיר ז-94 -סופרמרקטים.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול צרפת – מחירי צרכן של ירקות

*2019



38

הירק	מחיר צרפת – סופרמרקטים ש"ק"ג	מחיר צרפת – רשתות דיסקאונט ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל עם ממוצע צרפת ש"ק"ג **	הפרש מחיר ישראל עם ממוצע צרפת (באחוזים) **
מלפפון	10.0	8.8	5.0	-4.5	-47%
עגבניות	10.3	8.7	4.5	-5.0	-53%
עגבניות שרי	30.0	22.6	15.1	-11.2	-43%
פלפל	12.4	11.5	8.3	-3.7	-31%
גזר	6.0	5.9	4.8	-1.1	-19%
תפוא	7.1	6.9	4.0	-3.0	-43%
בצל	8.0	4.9	3.7	-2.8	-43%
שום	35.4	-	23.5	-11.9	-34%
חציל	10.6	8.9	4.9	-4.8	-50%
כרובית	10.7	9.4	10.2	0.1	1%
חסה	14.3	14.0	16.8	2.6	19%
שעועית ירוקה	14.4	-	14.5	0.1	1%



* מחירים ממוצעים לתקופה פברואר 2019 – ינואר 2020. סופרמרקטים = חנויות גדולות ובנוניות עם שטח חנות של לפחות 1000 מ"ר. מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי צרפת – FranceAgrimer – קישור: [מחירי צרכן בצרפת](#). שע"ח – בנק ישראל. מחירי צרפת של מלפפון, כרובית וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי גזר הינם מחירי גזר בתפזורת. ** מחיר ממוצע צרפת הינו הממוצע בין מחיר צרפת – רשתות דיסקאונט ומחיר צרפת – סופרמרקטים.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של פירות

2018



39

הפרי	מחיר גרמניה ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - גרמניה (באחוזים)
תפוח	6.7	4.8	-28%
קליפים	9.2	5.3	-42%
אשכולית	11.3	5.8	-49%
לימון	11.3	7.0	-38%
תפוח גולדן דלישס	9.9	11.3	14%
תפוח גאלה	9.1	8.9	-2%
אגס	9.0	10.2	14%
ענבים לבנים	14.6	17.2	17%
ענבים כהים	16.4	22.8	39%
תותים	22.0	31.8	45%
בננות	5.2	6.6	27%
אננס	7.2	26.0	260%
מנגו	16.1	11.2	-30%
שזיף	6.7	12.9	94%
דובדבנים	24.9	56.2	126%
נקטרינה	9.8	13.4	36%
אפרסק	10.2	13.8	35%
משמש	13.7	20.1	46%
אפרסמון	13.3	11.8	-12%
קיווי	17.8	16.1	-10%
רימון	9.7	7.2	-26%
אבוקדו	21.1	12.8	-39%



[חזור לשקף המקור](#)

הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
 מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#). שע"ח – בנק ישראל.
 *מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי גרמניה של רימון, מנגו, אבוקדו, אפרסמו - נורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר קליפים בגרמניה מול מחיר קלמנטינה בישראל.

ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של פירות

2017



40

הפרי	מחיר גרמניה ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - גרמניה (באחוזים)
תפוח	6.3	4.6	-27%
קליפים	9.0	5.0	-45%
אשכולית	9.8	5.0	-49%
לימון	10.2	7.4	-27%
תפוח גולדן דלישס	7.9	9.0	15%
תפוח גאלה	7.8	8.9	14%
אגס	9.0	10.0	12%
ענבים לבנים	13.6	13.5	-1%
ענבים כהים	16.1	15.9	-1%
תותים	21.3	32.9	54%
בננות	5.0	8.1	61%
אננס	7.8	27.5	254%
מנגו	16.9	9.1	-46%
שזיף	8.7	10.5	22%
דובדבנים	24.7	41.9	70%
נקטרינה	8.1	9.7	20%
אפרסק	8.3	9.3	12%
משמש	11.3	13.9	23%
אפרסמון	11.8	10.1	-14%
קיווי	16.6	18.8	13%
רימון	9.4	7.6	-19%
אבוקדו	21.5	11.9	-45%



חזור לשקף המקור

הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
 מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#). שע"ח – בנק ישראל.
 *מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי גרמניה של רימון, מנגו, אבוקדו, אפרסמו - נורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר קליפים בגרמניה מול מחיר קלמנטינה בישראל.

ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של ירקות 2018



41

הירק	מחיר גרמניה ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - גרמניה (באחוזים)
מלפפון	6.4	5.1	-21%
קישוא	7.1	8.0	12%
עגבניות	8.7	4.3	-51%
פלפל אדום	11.4	7.3	-36%
קולורבי	10.3	6.0	-41%
כרוב לבן	3.3	3.6	7%
כרובית	6.7	9.9	48%
ברוקולי	8.2	21.5	164%
גזר	4.7	3.7	-23%
תפוז	3.1	3.9	24%
בצל	3.0	0.6	19%
פטריות שמפניון	16.0	32.9	106%
חסה	13.0	14.7	13%



חזור לשקף המקור

הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
 מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#). ש"ח – בנק ישראל.
 *מחירי גרמניה של מלפפון, קולורבי, כרובית וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארוז לתפזורת.

ישראל מול גרמניה – מחירי צרכן של ירקות

2017



42

הירק	מחיר גרמניה ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - גרמניה (באחוזים)
מלפפון	5.5	4.7	-14%
קישוא	8.0	7.6	-5%
עגבניות	8.7	4.2	-52%
פלפל אדום	11.7	8.3	-29%
קולורבי	10.1	6.4	-36%
כרוב לבן	2.9	3.5	20%
כרובית	5.8	8.1	40%
ברוקולי	8.8	18.0	104%
גזר	3.9	3.3	-16%
תפו"א	2.9	4.0	38%
בצל	2.1	2.9	36%
פטריות שמפניון	15.1	31.5	109%
חסה	12.6	13.2	5%



חזור לשקף המקור

הערה: יש לציין שגרמניה נחשבת לאחת המדינות הזולות ביותר באיחוד האירופי מבחינת מחירי המזון.
 מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי גרמניה – AMI – קישור: [מחירי צרכן בגרמניה](#). שע"ח – בנק ישראל.
 *מחירי גרמניה של מלפפון, קולורבי, כרובית וחסה תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא אבחנה בין ארוז לתפזורת.

ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של פירות

2018



43

הפרי	מחיר ספרד ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - ספרד (באחוזים)	הפרש מחיר ישראל - ספרד ש"ק"ג
תות שדה	15.2	31.8	109%	16.6
אבוקדו	16.4	12.8	-22%	-3.7
אשכולית	7.2	5.8	-20%	-1.4
קליפים	7.2	5.3	-26%	-1.9
לימון	8.0	7.0	-13%	-1.0
תפוז	4.4	4.8	10%	0.4



הערה: במקור הנתונים הספרדי היו זמינים נתוני מחירים למספר מצומצם של פירות.
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: [מחירי צרכן בספרד](#). מחיר קליפים בספרד מול מחיר קלמנטינה בישראל.
שע"ח – בנק ישראל.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של פירות

2017



44

הפרי	מחיר ספרד ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - ספרד (באחוזים)
תות שדה	14.4	32.9	109%
אבוקדו	15.9	11.9	-22%
אשכולית	7.0	5.0	-20%
קליפים	6.9	5.0	-26%
לימון	7.1	7.4	-13%
תפוז	4.2	4.6	10%



הערה: במקור הנתונים הספרדי היו זמינים נתוני מחירים למספר מצומצם של פירות.
מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: [מחירי צרכן בספרד](#). מחיר קליפים בספרד מול מחיר קלמנטינה בישראל.
שע"ח – בנק ישראל.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של ירקות 2018



45

הירק	מחיר ספרד ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - ספרד (באחוזים)
חציל	6.5	5.3	-18%
מלפפון	5.9	5.1	-14%
עגבנייה	7.1	5.6	-21%
פלפל	8.6	7.7	-10%
קישוא	5.7	8.0	39%
שעועית ירוקה	11.3	13.0	15%
בצל	4.9	3.8	-24%
גזר	3.6	3.7	3%
שום	20.9	35.7	70%



מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: [מחירי צרכן](#)
בספרד. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא
 אבחנה בין ארז לתפוזות.
 שע"ח – בנק ישראל.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול ספרד – מחירי צרכן של ירקות

2017



46

הירק	מחיר ספרד ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל - ספרד (באחוזים)
חציל	6.4	5.1	-21%
מלפפון	5.6	4.7	-16%
עגבנייה	6.6	5.4	-18%
פלפל	8.2	0.5	6%
קישוא	6.1	7.6	26%
שעועית ירוקה	10.9	2.5	23%
בצל	4.5	3.2	-30%
גזר	3.1	0.2	6%
שום	20.1	29.1	44%



מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ספרד – OBSERVATORIO – קישור: [מחירי צרכן](#)
בספרד. מחיר גזר: מחיר כללי של גזר ללא
 אבחנה בין ארז לתפוזות.
 שע"ח – בנק ישראל.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של פירות

2018



47

הפרי	מחיר ארה"ב ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל – ארה"ב (באחוזים)
קליפים	12.0	5.3	-56%
אשכולית אדומה	7.2	5.8	-19%
תפוז	9.2	5.1	-44%
לימון	13.3	7.0	-47%
תפוז פוג'י	10.6	13.2	25%
תפוז גאלה	10.8	8.9	-18%
תפוז גולדן דלישס	9.9	9.5	-4%
תפוז גרני סמיט	11.0	9.7	-12%
תפוז יונתן	8.1	10.4	29%
תפוז פינק ליידי	12.6	14.6	15%
אגס	11.7	9.9	-16%
ענבים כהים	17.0	22.8	34%
ענבים בהירים	16.6	17.2	3%
תות שדה	20.2	31.8	57%
בננה	3.7	6.6	77%
סברס	6.3	15.5	146%
מנגו	9.6	11.2	17%
קיווי	21.4	16.1	-25%
אפרסמון	17.6	11.8	-33%
אננס	8.4	26.0	209%
דובדבנים	33.4	56.2	68%
נקטרינה	16.3	13.4	-18%
אפרסק	15.9	13.8	-13%
שזיף	13.6	12.8	-5%
שזיף שגיב	14.2	12.9	-9%
רימון	17.1	7.2	-58%
אבוקדו	16.3	12.8	-22%



מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ארה"ב – USDA – קישור: [מחירי צרכן בארה"ב](#). שע"ח – בנק ישראל.
*מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי ארה"ב של רימון, מנגו, לימון ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי קליפים מתייחסים למחירי קלמנטינות.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של פירות

2017



48

הפרי	מחיר ארה"ב ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל – ארה"ב (באחוזים)
קליפים	12.7	5.0	-61%
אשכולית אדומה	7.3	5.0	-32%
תפוז	9.7	4.8	-50%
לימון	12.2	7.4	-39%
תפוז פוג'י	11.0	13.0	18%
תפוז גאלה	10.4	8.9	-15%
תפוז גולדן דלישס	10.3	8.3	-19%
תפוז גרני סמיט	11.7	8.8	-24%
תפוז יונתן	9.0	8.9	-1%
תפוז פינק ליידי	12.8	13.6	7%
אגס	11.4	9.5	-17%
ענבים כהים	17.4	15.9	-9%
ענבים בהירים	16.8	13.5	-19%
תות שדה	20.4	32.9	62%
בננה	3.6	8.1	122%
סברס	4.8	13.7	186%
מנגו	9.7	9.1	-7%
קיווי	19.4	18.8	-3%
אפרסמון	12.3	10.1	-18%
אננס	8.8	27.5	211%
דובדבנים	30.1	41.9	39%
נקטרינה	16.0	9.7	-39%
אפרסק	16.9	9.3	-45%
שזיף	15.8	10.4	-34%
שזיף שגיב	11.9	10.7	-10%
רימון	18.6	7.6	-59%
אבוקדו	18.4	11.9	-35%



מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט. מחירי ארה"ב – USDA – קישור: [מחירי צרכן בארה"ב](#). שע"ח – בנק ישראל.
*מחיר אננס הינו מחיר ליחידה. מחירי ארה"ב של רימון, מנגו, לימון ואבוקדו תורגמו ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי קליפים מתייחסים למחירי קלמנטינוס.

[חזור לשקף המקור](#)

ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של ירקות

2018



49

הירק	מחיר ארה"ב ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל – ארה"ב ש"ק"ג (באחוזים)
שעועית ירוקה	11.6	13.3	14%
ברוקולי	11.7	20.2	73%
כרוב אדום	5.0	4.5	-11%
כרוב לבן	4.3	3.6	-16%
גזר	5.5	3.4	-38%
כרובית	9.6	9.9	3%
מלפפון	5.2	5.0	-4%
חציל	10.8	5.2	-51%
שום	21.2	32.4	53%
חסה	11.1	16.1	44%
פטריית פורטבלו	58.7	44.5	-24%
פטריית שמפניון	28.3	32.9	16%
פלפל ירוק	11.5	7.0	-39%
פלפל כתום	22.1	8.4	-62%
פלפל אדום	19.4	7.3	-62%
פלפל צהוב	21.3	8.4	-61%
דלעת	5.0	8.0	61%
צנונית	10.9	10.4	-5%
תרד	30.2	28.5	-6%
קישוא	5.8	7.8	35%
בטטה	6.8	7.6	13%
עגבניות	12.5	4.3	-66%
עגבניות שרי	16.0	14.2	-11%
עגבניות תמר	8.9	5.9	-34%
לפת	7.7	4.7	-40%
בצל יבש אדום	8.4	5.9	-30%
בצל יבש צהוב	5.1	3.5	-31%
בצל יבש לבן	6.2	4.7	-24%
תפוז אדום	4.8	4.4	-8%
תפוז לבן	4.1	3.2	-21%
סלק אדום	6.0	4.0	-33%
- 106 -			

חזור לשקף המקור

מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט.
מחירי ארה"ב – USDA – קישור:
מחירי צרכן בארה"ב. שע"ח – בנק
ישראל.
*מחיר ארה"ב של מלפפון תורגם
ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי
גזר הינם מחירי גזר ארוך.

ישראל מול ארה"ב – מחירי צרכן של ירקות

2017



50

הירק	מחיר ארה"ב ש"ק"ג	מחיר ישראל ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל – ארה"ב ש"ק"ג	הפרש מחיר ישראל – ארה"ב (באחוזים)
שעועית ירוקה	12.0	13.5	1.5	12%
ברוקולי	9.9	15.2	5.4	54%
כרוב אדום	5.0	4.7	-0.3	-6%
כרוב לבן	3.9	3.5	-0.3	-9%
גזר	5.4	3.1	-2.3	-43%
כרובית	10.9	8.1	-2.7	-25%
מלפפון	5.2	4.6	-0.5	-10%
חציל	10.6	5.0	-5.6	-53%
שום	23.9	29.2	5.3	22%
חסה	10.9	15.2	4.3	40%
פטריות פורטבלו	60.4	48.7	-11.7	-19%
פטריות שמפניון	27.1	31.5	4.4	16%
פלפל ירוק	11.0	7.4	-3.6	-33%
פלפל כתום	20.9	8.9	-12.0	-57%
פלפל אדום	17.5	8.3	-9.2	-53%
פלפל צהוב	20.6	8.9	-11.6	-57%
דלעת	4.9	8.3	3.5	71%
צנונית	10.9	10.4	-0.5	-5%
תרד	29.7	30.6	0.8	3%
קישוא	5.9	7.4	1.5	26%
בטטה	7.1	7.5	0.4	5%
עגבניות	12.5	4.2	-8.3	-66%
עגבניות שרי	19.8	13.5	-6.3	-32%
עגבניות תמר	8.8	5.6	-3.1	-36%
לפת	9.4	5.5	-3.8	-41%
בצל יבש אדום	8.7	5.0	-3.7	-42%
בצל יבש צהוב	5.4	2.9	-2.5	-47%
בצל יבש לבן	6.3	4.3	-2.1	-33%
תפו"א אדום	4.8	4.7	-0.1	-2%
תפו"א לבן	4.0	3.2	-0.8	-20%
סלק אדום	5.4	3.9	-1.5	-29%



חזור לשקף המקור

מקורות: מחירי ישראל – סטורנקסט.
מחירי ארה"ב – USDA – קישור:
מחירי צרכן בארה"ב. שע"ח – בנק
ישראל.
*מחיר ארה"ב של מלפפון תורגם
ממחיר ליחידה למחיר לק"ג. מחירי
גזר הינם מחירי גזר ארוך.

נספח 7 :

תקציר דוח המבקר



(עמודים 109 עד 117)

תקציר

רקע כללי

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, לרבות מחירי הפירות והירקות, נוגעת לכל משק בית במדינה ועומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה של משקי הבית בישראל על פירות וירקות טריים בשנת 2016 הייתה כ-14% מההוצאה שלהם על מזון (כ-370 ש"ח בחודש למשק בית)¹; ההוצאה על פירות וירקות טריים עולה ככל שגדלה ההכנסה, אך פירות וירקות טריים מהווים שיעור גבוה יותר מסך ההוצאה במשקי בית שהכנסתם נמוכה.

ועדת טרכטנברג, שהוקמה באוגוסט 2011 בעקבות המחאה החברתית על יוקר המחיה, העלתה בין היתר בממצאיה כי "ענף [המזון] הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה... מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר". הוועדה המליצה להעביר את הטיפול בסוגיית מחירי המזון לבדיקת ועדת קדמי², שהוקמה ביוני 2011 כדי ללמוד את מאפייני שוקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק ולגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה.

ועדת קדמי פרסמה ביולי 2012 את הדוח הסופי של עבודתה, שכלל שורה של המלצות בתחומי הרגולציה והתחרותיות, לרבות בתחום שיווק הפירות והירקות, ובהן: קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים); והשלמת תהליכים לכינון שוק סיטוני חדש לפירות וירקות בגוש דן, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה, תוך כינון מערך אמין של דיווח על מחירים ומערכי לוגיסטיקה מתקדמים. המלצות ועדת קדמי אומצו על ידי הממשלה.³

שרשרת השיווק של פירות וירקות טריים בישראל מורכבת מכמה מקטעים: המקטע החקלאי, הכולל את החקלאים המגדלים את הפירות והירקות (להלן גם - החקלאים או המגדלים), המקטע הסיטוני, הכולל את הסיטונאים שרוכשים את הסחורה מהחקלאים או מחברות שיווק חקלאי ומוכרים אותה למקטע הקמעוני (להלן גם - הסיטונאים), והמקטע הקמעוני, שכולל רשתות שיווק, חנויות פירות וירקות, שווקים פתוחים, מינימרקטים ומכולות (להלן גם - הקמעונאים). בתרשים 1 להלן מוצגת שרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים בישראל.

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 3. הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית ברוטו למשק בית, בשנת 2016; הנתונים מתייחסים להוצאה חודשית ממוצעת על פירות וירקות טריים, ובכלל זה תפוחי אדמה ובטטות.
- 2 בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מר שרון קדמי, וחבריה מנו בין היתר נציגים ממשרדי האוצר, הבריאות והחקלאות. בשנת 2015 שונה שם המשרד למשרד הכלכלה והתעשייה.
- 3 במסגרת החלטת ממשלה מס' 5176 מ-21.10.12, בנושא "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)".

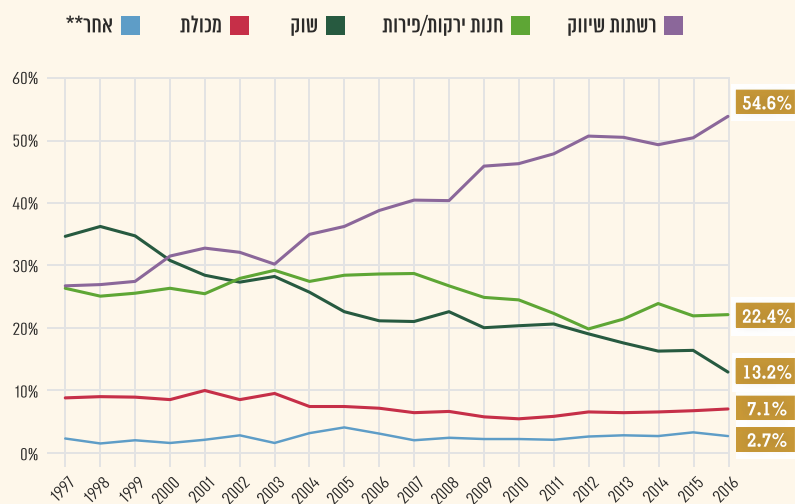
תרשים 1: שרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים בישראל



מקור: הדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2015, שהכין משרד רואה חשבון חיצוני ב-2017 לבקשת משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המקטע החקלאי מבוצע מאוד וכולל כ-12,000 חקלאים, מהם כ-8,000 עוסקים בגידול צמחים, רובם בייצור של פירות וירקות. המקטע הסיטוני כולל, על פי הערכות, כ-200 סיטונאים, מהם 8 עד 10 סיטונאים גדולים האחראים ליותר מ-50% מהפעילות במקטע זה. במקטע הקמעוני גדל בשנים האחרונות נתח השוק של רשתות השיווק בתחום הפירות והירקות, לעומת השווקים הפתוחים והמכולות, והגיע לכ-50% מההוצאה של משקי הבית. ראו תרשים 2 להלן.

תרשים 2: ההוצאה של משקי הבית בישראל על פירות טריים*, לפי סוג חנות (באחוזים)



* נתוני משרד החקלאות לגבי ההוצאה על ירקות משקיים מגמה דומה.
 ** חנויות אחרות המוכרות פירות וירקות.
 המקור: משרד החקלאות, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקה שעשה משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות או המשרד) ב-2015⁴ העלתה כי המבנה הריכוזי במקטע הסיטוני ובמקטע הקמעוני בשיווק פירות וירקות טריים, למול המבנה המבוזר במקטע החקלאי, יוצרים יחסי כוחות לא שווים בין החקלאים לבין המשווקים הגדולים (סיטונאים גדולים ורשתות קמעוניות הפועלות באמצעות מערך רכש סיטוני עצמאי), העלולים לפגוע בחקלאים (למשל היעדר חוזה מסודר בכתב בין החקלאים לבין המשווקים). אופי התוצרת החקלאית מחליש גם הוא את כוח המיקוח של החקלאים, מפני שפירות וירקות הם מוצרים מתכלים והחקלאים חייבים למוכרם בזמן קצר "כמעט בכל מחיר". כמו כן, חוסר ההומוגניות של התוצרת החקלאית, בד בבד עם היעדר סטנדרטים רשמיים לאיכות, מקשים על ידיעת "מחיר השוק" לפירות וירקות. ביטוי מרכזי לפערי הכוחות בין מגדלים למשווקים הוא הגדלת פער התיווך במחירי פירות וירקות טריים. פער התיווך נמדד כהפרש בין המחיר שבו מוכר המגדל את הסחורה החקלאית לבין המחיר שבו רוכש אותה הצרכן.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הקשורים בפעולות הממשלה לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של המסחר בפירות וירקות טריים בישראל. נבדקו בעיקר: פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות; פעולות משרד החקלאות לאסדרה של קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים בתחום הפירות והירקות הטריים; פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות; ופרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש למטרופולין גוש דן. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובחברת שוק סיטוני לישראל בע"מ. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה, בעיריית אור יהודה ובמשרד ראש הממשלה.

הליקויים העיקריים

פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות טריים

אף שבאוקטובר 2012 החליטה הממשלה על הפעולות הנדרשות ליישום דוח ועדת קדמי, ובהן הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את פערי התיווך בשרשרת

4 במסגרת בחינה להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום רישוי סיטונאים (פירות וירקות).

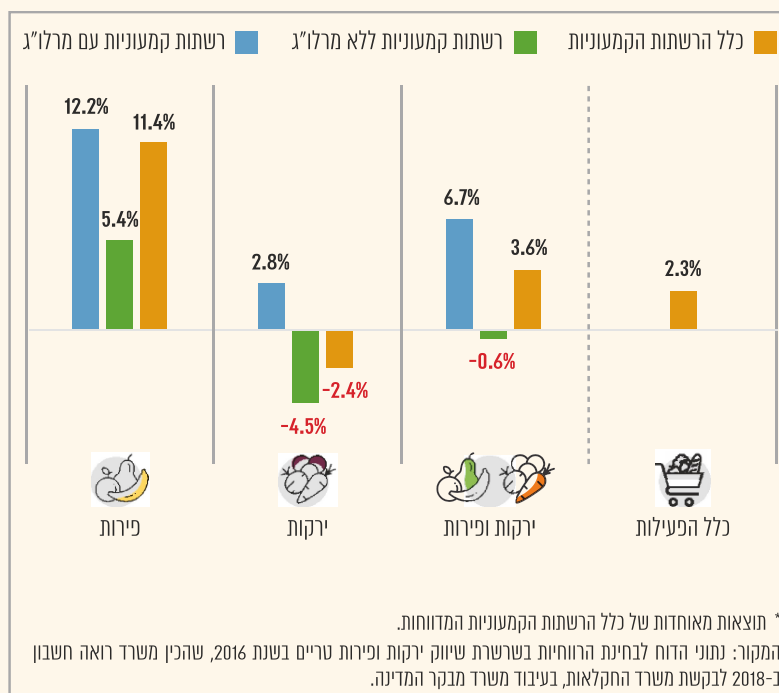
השיווק של התוצרת החקלאית, הצוות לא הוקם, וממילא לא הגיש את המלצותיו בנושא לשרי החקלאות והאוצר.

אף שהצורך בבחינת פערי התיווך עלה כבר לפני שנים, ולמרות חשיבות הנושא, למועד סיום הביקורת טרם הושלם גיבוש המסקנות המקצועיות בתחום זה: רק ב-2015 - כשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה לבחון את פערי התיווך כאמור, נקטה ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות צעדים בעניין זה ועשתה בדיקה מדגמית לבחינת רווחיות מחלקת הפירות והירקות בחלק מרשתות השיווק; ורק במאי 2016 דנה ועדת המחירים בממצאי הבדיקה, והחליטה לבחון את הרווחיות בשרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים לגבי השנים 2015 עד 2017 על ידי החלת פיקוח לפי פרק ז' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. בנובמבר 2018 טרם הסתיימה הבחינה האמורה לגבי נתוני שנת 2017. בתרשים 3 להלן מובאים נתונים מהדוח לבחינת הרווחיות בשרשרת שיווק ירקות ופירות טריים בשנת 2016, שפרסמה ועדת המחירים בנובמבר 2018⁵:



5 הדוחות לבחינת הרווחיות בשנים 2015 ו-2016 וכן סיכומי דיוני ועדת המחירים בנושא זה מפורסמים באתר המרשתת של משרד האוצר בכתובת: <https://mof.gov.il/pcc>.

תרשים 3: שיעור הרווח או ההפסד התפעולי של הרשתות הקמעוניות*
משיווק ירקות ופירות בנפרד, משיווק ירקות ופירות ביחד ומכלל
הפעילות הקמעונית, על פי נתוני הדוח לבחינת הרווחיות בשנת 2016
(באחוזים)



פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים

פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים קודמו באיטיות וטרם מוצו: אף שהצורך באסדרה האמורה עלה עוד ב-2015 בבחינה שביצע משרד החקלאות לגבי התועלת ברישוי סיטונאים על פי סעיף 2(א) לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצור והחסנתו), התשכ"א-1960 - רק במרץ 2018 הבשיל הצורך לכדי החלטה לנסח הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, לרבות הצורך בקיום חוזה בכתב בין הצדדים למסחר ובקביעת מנגנון בוררות. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, טרם פרסם המשרד את טיוטת האמנה להערות הצדדים. מ-2016 משרד החקלאות אינו מנפיק רישיונות סיטונאים בתחום הפירות והירקות הטריים, אף שהדבר נדרש על פי הצו האמור.

פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות

פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות קודמו באופן איטי ומזערי: ועדת קדמי המליצה עוד ב-2012 לקדם שוקי מזון מקומיים למכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים, ובכך להגדיל את מספר נקודות המכירה ולעודד תחרות. אך רק ב-2017, כעבור כחמש שנים, החל משרד החקלאות בהפעלת נוהל למימון שוקי איכרים ברשויות המקומיות (להלן - הנוהל). במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, שש שנים אחרי המלצות הוועדה, הופעלו שוקי איכרים בארבע רשויות מקומיות בלבד.⁶

מבין 255 רשויות מקומיות בישראל,⁷ רק 27 החליטו להפעיל אירועי שוק איכרים, שנועדו להפחית את מחירי התוצרת החקלאית ולצמצם את פערי התיווך, במסגרת הנוהל שפרסם משרד החקלאות; כלומר שיעור היענות הרשויות לנוהל היה כ-11% בלבד. מבין 27 הרשויות שהחליטו להפעיל אירועי שוק איכרים, רק שלוש שייכות לאשכול חברתי-כלכלי⁸ הנמוך מ-5.

פרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש

זה כ-17 שנים לא עולה בידי הממשלות ליישם את החלטותיהן על הקמת שוק סיטוני חדש. כבר ב-2001 החליטה הממשלה⁹ על הקמת שוק סיטוני מודרני ואיכותי לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב בצומת מסובים (להלן - השוק הסיטוני או השוק) - זאת כדי לקדם את התחרות של מערכות שיווק התוצרת החקלאית ולהגביר את יעילותן, ולהקטין את פערי התיווך. משרד החקלאות העריך את התועלת הכלכלית הציבורית בהקמת השוק החדש בכ-250 עד 350 מיליוני ש"ח בשנה¹⁰.

אף שתוכנית המתאר המקומית לשוק אושרה כבר ב-2007 ואף שמשרדי החקלאות והאוצר הסכימו על נחיצות השוק ועל דחיפות הקמתו - רק ב-2010

- 6 המועצות האזוריות עמק המעיינות, אשכול וגוש עציון ועיריית מעלות-תרשיחא.
- 7 ב-2016 היו בישראל 255 רשויות מקומיות: 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "הרשויות המקומיות בישראל - 2016" מיום 24.4.18.
- 8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את הרשויות המקומיות לעשר קבוצות הומוגניות (אשכולות) לפי המצב הכלכלי-חברתי של אוכלוסייתיהן: אשכול 1 מציין את הדרגה הנמוכה ביותר ו-10 את הדרגה הגבוהה ביותר.
- 9 החלטת ממשלה מס' 2903 מיום 8.2.01 בנושא הקמת שוק סיטוני חדש לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב.
- 10 על פי תחשיב שהכינה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות במאי 2012.

החליטה הממשלה¹¹ להקים חברה ממשלתית שתפעל להקמת השוק, חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ (להלן - חברת השוק).

תפקיד חברת השוק היה לפעול להקמת השוק עד אוקטובר 2012, אולם ב-2014 החליטה הממשלה¹² לדחות את המועד להפעלת השוק בכחמש שנים - לדצמבר 2017, ובמרץ 2017 החליטה¹³ לדחותו בשלוש שנים נוספות - לדצמבר 2020. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, טרם הוקם השוק החדש, והשוק הסיטוני פעל במתחם בצריפין, שהוקם ב-2006 כמתחם זמני, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה.

בסופו של יום לא הושגה אף לא מטרה אחת ממטרות השוק הסיטוני שהגדירה הממשלה: לא קודמה התחרות ולא הוגברה יעילות מערכות שיווק התוצרת החקלאית בארץ; לא חל שינוי בפערי התיווך; לא הוגבר הפיקוח על המסחר בתוצרת חקלאית; לא הוקמה מערכת מסחר סיטוני הוגנת ויעילה במוצרים צמחיים לתועלת המגדלים, הסוחרים והצרכנים; לא הוכח שמקוימים התקנים לשיווק ולהחזקה של תוצרת חקלאית, למען עלייה באיכות התוצרת ושמירה על בריאות הציבור. בשל אי הקמת השוק החדש, לא עודד השימוש בו ולא עודדה הפיכתו לנגיש.

העובדות שנפרשו בדוח זה בדבר הטיפול בהקמת השוק הסיטוני ב-17 השנים האחרונות משקפות פעולה ממשלתית שמתאפיינת בשורה של חולשות מקצועיות ותפקודיות, והתוצאה היא שמהבחינה המעשית מצב הדברים בשנת 2018 דומה למצבם ב-2001. הטיפול הממשלתי רב השנים בנושא זה התאפיין בהתנהלות איטית שגבלה לעיתים בגרירת רגליים; בפעולה לא החלטית וקושי להכריע בסוגיות כלכליות ומשפטיות של הפרויקט; בהחלפת נתיבי היישום אחת לכמה שנים בשל חוסר יכולת להוציא לפועל החלטות; בחוסר יכולת של הרשות המבצעת להתמודד עם סירוב של רשות מקומית לפעול ליישום החלטת הממשלה, דבר שהוביל לסיכול היכולת ליישמה; בחוסר יכולת למצות את פעולותיה של חברה ממשלתית שהוקמה ליישום החלטת הממשלה, עד כדי החלטה על פירוקה וסגירתה; ובהוצאת משאבים ניכרים שרובם ירדו לטמיון.

- 11 החלטת ממשלה מס' 2324 מיום 17.10.10 בנושא הקמת חברה ממשלתית להקמה ולניהול שוק סיטוני לתוצרת חקלאית במטרופולין גוש דן.
- 12 החלטת ממשלה מס' 1541 מיום 4.4.14 בנושא הארכת מימון פעילותה של חברת השוק הסיטוני לישראל בע"מ - תיקון החלטת ממשלה.
- 13 החלטת ממשלה מס' 2557 מיום 9.3.17 בנושא הארכה שנייה למימון פעילותה של חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ - תיקון החלטות ממשלה.

ההמלצות העיקריות

על ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות לסיים בדחיפות את בדיקתה לגבי נתוני 2017, כדי שתהיה לה התמונה המלאה של נתוני שלוש השנים (2015 עד 2017) ותוכל לקבל את ההחלטה המיטבית על דרך הפעולה הנדרשת להמשך הטיפול בפער התיווך במחירי פירות וירקות טריים. על הוועדה לבחון את נתוני שנת 2017 בשים לב לנתונים שהועלו במסגרת בחינת הרווחיות לשנת 2016 (שהובאו בתרשים 3 שלעיל), ובכלל זה הנתונים המצביעים על הרווחיות מפעילות שיווק פירות הגבוהה בהשוואה לרווחיות מכלל הפעילות הקמעונית. נתונים אלו ראוי שינתחו באופן מעמיק על ידי הגורמים הממשלתיים בראי מדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה.

על משרד החקלאות להשלים בהקדם את פעולתו לפרסום הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, כפי שנקבע בפגישתו עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים במרץ 2018. ככל שיתעוררו קשיים בהשלמת הפעולה בעניין זה, מוצע לערב את שר החקלאות ומנכ"ל המשרד בנושא. כמו כן על המשרד לקבוע מנגנון ליישום האמנה ומדדים ברורים לבחינת יעילותה.

לנוכח ההיענות הנמוכה של הרשויות המקומיות לפרויקט שוקי האיכרים במתכונתו הנוכחית, על משרד החקלאות לפעול במהירות להפקת לקחים, לבירור החסמים העומדים לפני הרשויות שנכללות בנוהל ולגיבוש הצעדים והתמריצים היכולים לעודד שימוש בכלי זה, בעיקר ברשויות שמשויות לאשכול חברתי-כלכלי בינוני או נמוך. על המשרד לנתב את פעולתו בנושא זה ליישום אפקטיבי.

משהחליטה הממשלה על הקמת שוק סיטוני חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, ולהוציא את החלטתה אל הפועל, שכן השוק הקיים הפועל בשנים האחרונות במתחם צריפין אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

סיכום

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, לרבות מחירי הפירות והירקות, עומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. ההוצאה על פירות וירקות טריים היא חלק נכבד מסל ההוצאה על מזון של משקי הבית, ובפרט אלו שהכנסתם נמוכה.

ועדת קדמי שהוקמה ביוני 2011 כדי לגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה בשוק המזון ומוצרי הצריכה, עמדה על כך שאין פתרון יחיד שוביל להורדת מחירי המוצרים, ויש צורך ביישום כלים משולבים. הוועדה המליצה ב-2012 על צעדים שמטרתם עידוד התחרות בתחום שיווק

הפירות והירקות והורדת יוקר המחיה, לרבות קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים) והשלמת התהליכים להקמת השוק הסיטוני לתוצרת חקלאית, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה.

חרף החלטת הממשלה מ-2001 לפעול להקמת שוק סיטוני חדש במתחם מסובים, שנועד להביא להפחתה בפער התיווך ולעלייה באיכות התוצרת החקלאית, לרווחת הצרכנים והחקלאים, במועד סיום הביקורת - 17 שנים לאחר מכן, החלטה זו לא יושמה. השוק הסיטוני עודנו פועל במתחם הזמני שהוקם בצריפין ב-2006, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה. משהחליטה הממשלה על הקמת שוק חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, שכן השוק הקיים אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

משרד החקלאות אומנם נקט פעולות לריכוז הנתונים על הרווחיות בשרשרת שיווק הירקות והפירות הטריים ולניתוחם, לבירור הצורך באסדרת קשרי המסחר בין המגדלים לבין הסיטונאים והקמעונאים ולעידוד מכירה ישירה מחקלאים לצרכנים באמצעות שוקי איכרים; אולם הפעולות מקודמות באיטיות, ואינן מגיעות לשלב הסיום, והשימוש בכלים אלו אינו ממוצה. על משרדי החקלאות והאוצר לבחון את החסמים הגורמים לעיכוב בביצוע הוראות מסוימות ולאי ביצוען של הוראות אחרות, ולפעול להסרתם.

נוכח חשיבותו הרבה של הנושא והשפעתו על יוקר המחיה, ונוכח נתוני משרד החקלאות המעידים על גידול בריכוזיות בשיווק פירות וירקות טריים, על משרדי החקלאות והאוצר לפעול בדחיפות לבירור התמונה המלאה של פערי התיווך בפירות וירקות, וליישום כל הכלים העומדים לרשותם שיכולים להוביל לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של מוצרים אלו.

