



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת דוברת המשרד

22 יוני 2021
הוד. 2820/21

הודעה לעיתונות

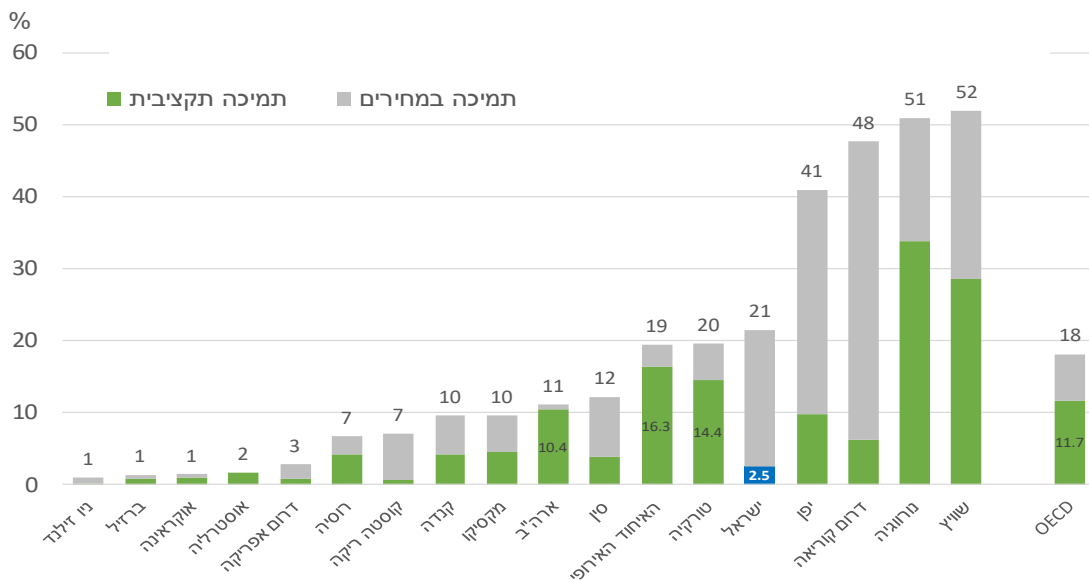
דוח ה-OECD לשנת 2021: חקלאי ישראל נהנים מתמיכה תקציבית קטנה ביחס לחקלאי האיחוד האירופי וארה"ב. רוב רובה של התמיכה בישראל מבוססת על הגנה מכסית

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

ארגון ה-OECD (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**" (Market Price Support – MPS), 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.

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





מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת דוברת המשרד

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 הייבוא 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 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.

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 ולהגנה 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 השיווק 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, שעלות יבואם לישראל 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 מההווים 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 שייתכן 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 השוואה בין המדינות.



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת דוברת המשרד

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](https://www.wto.org/Trade_Tariffs/Profiles/World_Tariff_Profiles_2020.pdf)

ניתוח הדוח מפורסם [באתר המשרד](#).
הדוח המלא מפורסם [באתר הארגון](#).