

**מילקי יקר,  
חולצות זלות:  
השלכות של  
חסימת מסחר  
בין-לאומי**

**אורי כץ**



**טבת תשע"ט - דצמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 48**

## ד"ר אורי כץ

### כלכלן בכיר בפורום קהלת לכלכלה

בעל דוקטורט בכלכלה, תואר שני בכלכלה ותואר ראשון בהנדסת תעשייה וניהול, כולם מאוניברסיטת תל אביב. מתמחה בצמיחה כלכלית ומוביליות חברתית. מרצה על כלכלה במספר מוסדות אקדמיים וכן מעביר הרצאות לקהל הרחב. בעל ניסיון רב במחקרי מדיניות במסגרת מכוני מחקר שונים וחברות ייעוץ, וכותב בלוג כלכלי באתר "הארץ".



**מילקי יקר,  
חולצות זולות:  
השלכות של  
חסימת מסחר  
בין-לאומי**

---

**אורי כץ**



טבת תשע"ט - דצמבר 2018  
**נייר מדיניות מס' 48**

**פורום קהלת לכלכלה: מילקי יקר, חולצות זולות:  
השלכות של חסימת מסחר בין-לאומי**

**נדפס בישראל, טבת תשע"ט - דצמבר 2018**

**מסת"ב 8-62-7674-965-978 ISBN**

התנגדות למסחר חופשי, סבסוד יצרנים מקומיים והשקפות "מרקנטליסטיות"<sup>1</sup> מאפיינות חברות אנושיות רבות משחר ההיסטוריה. אומנם, במאתיים השנים האחרונות התגבש קונסנזוס בקרב כלכלנים בעד מסחר חופשי, אולם פוליטיקאים במדינות רבות מתעקשים עדיין לקיים "מלחמות סחר", להעלות מכסים ולסבסד תעשיות שונות. הנושא עלה לכותרות בשנים האחרונות בעקבות המדיניות הפרוטקציוניסטית שמוביל כיום נשיא ארצות-הברית דונלד טראמפ.

עבודה זו עוסקת במדיניות הסחר הישראלית בשני ענפים ספציפיים: ענף הטקסטיל והביגוד וענף המזון. שני הענפים הללו זכו בהגנות מתחרות בין-לאומית עוד לפני קום המדינה, ונתפסו בעיני מנהיגי היישוב כנכס אסטרטגי חשוב. במשך שנים רבות התקיימו קשרים הדוקים בין יצרני הטקסטיל והמזון לבין הממשלה, ובעוד שענפים אחרים נפתחו בהדרגה למסחר בין-לאומי, ענפים אלה נשארו סגורים יחסית. מצב זה השתנה בתחילת שנות האלפיים, כאשר ענף הטקסטיל נפתח לתחרות, אך ענף המזון נשאר סגור ברובו. רק בתחילת העשור השני של המאה העשרים ואחת עלו לכותרות מחירי המזון הגבוהים בישראל, והופיעו לחצים לפתיחת הענף ליבוא. מחאות חברתיות שונות, כגון "מחאת הקוטג'" ו"מחאת המילקי", הובילו להקמת ועדות, לפרסום דוחות ולצעדי מדיניות בכיוון זה. אך כוחות נגדיים רבי עוצמה מונעים עדיין שינוי בענף המזון מהסוג שהתרחש בענף הטקסטיל.

בעבודה זו אני מראה כי בעוד שמחירי הביגוד בישראל נמוכים בהשוואה בין-לאומית, מחירי המזון יקרים יחסית, וכי דפוס זה התפתח לאחר פתיחת ענף הטקסטיל ליבוא. מלבד זאת אני מראה כי החששות לזעזועים כלכליים וחברתיים שיתהוו עם פתיחת ענף הטקסטיל ליבוא לא התממשו. ניתוח ברמת הרשויות המקומיות מעלה כי פתיחת ענף הטקסטיל ליבוא לא הגדילה את האבטלה או את שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה ברשויות מקומיות שהיו תלויות יחסית בענף זה, וזאת גם לאחר פיקוח על המגמות הכלליות בשוק התעסוקה בעשרים השנים האחרונות וכן על מאפייניהן הייחודיים של רשויות מקומיות שונות.

הצלחתה של תעשיית המזון הישראלית למנוע את פתיחת הענף למסחר נובעת במידה רבה מטענות בדבר השפעות חיוביות (positive externalities) שיש לתעשייה זו על המשק, ביניהן הספקת "ביטחון תזונתי", תפיסת שטחים באזורים אסטרטגיים, שיפור מראה הנוף ועוד. אך חלק גדול מהטענות הללו בדבר השפעות חיוביות אינן סבירות, ואלה הסבירות ניתנות למענה באמצעות סבסוד ישיר, ואינן

מצדיקות הענקת תמיכה מסיבית לענף כולו בדמות הגנה מפני תחרות בין־לאומית. הגנה כזו מעלה את המחירים לצרכן, ותומכת גם ביצרני מזון שאינם מייצרים כלל השפעות חיוביות חיוביות. אנו ממליצים לפיכך על תמיכה ישירה בהשפעות החיצוניות במקביל לפתיחת המשק ליבוא חופשי.

בשנים האחרונות נעשה שימוש רב במכסות יבוא זמניות ומוגבלות בתחום המזון, במטרה להפחית את המחירים לצרכן באופן נקודתי, אך זוהי מדיניות שגויה, אשר שונה מאוד מפתיחת המשק ליבוא חופשי. ניתוח סטטיקה השוואתית של השפעת מכסות היבוא מעלה כי הן אינן מורידות את המחירים באותה מידה כמו פתיחת המשק ליבוא, פוגעות בעודף הצרכן, אינן מעודדות התייעלות של הייצור המקומי, ומייצרות תמריצים משמעותיים לשחיתות. מסיבות אלה המליץ ארגון הסחר העולמי להחליף את מכסות היבוא במכסי יבוא, כצעד מקדים להפחתת המכסים ולפתיחת המשקים ליבוא.

אנו ממליצים להסיר את חסמי היבוא בתחום המזון – ביניהם מכסים, חסמי תקינה, רישוי וכדומה – ולהפסיק את השימוש במכסות יבוא זמניות. במקביל לכך אנחנו ממליצים לעבור מסבסוד עקיף לסבסוד ישיר של ההשפעות החיצוניות החיוביות שיש לחלק קטן מהמיזמים החקלאיים, כגון יצירת נופים או תפיסת שטחים באזורים אסטרטגיים. מחירי מזון גבוהים אינם גזרת גורל. ניתן לעשות בענף המזון את מה שעשינו בענף הטקסטיל – לספק לאזרחי המדינה מוצרים במחיר זול ובאיכות גבוהה – ובמקביל לדאוג לשימור ההשפעות החיצוניות החיוביות שענף החקלאות מייצר באמצעות סבסוד ישיר שלהן. אימוץ ההמלצות שלנו יתרום להפחתת יוקר המחיה בישראל ולשיפור משמעותי ברמת החיים של כלל האוכלוסייה.



# תוכן עניינים

i	תקציר
iii	תוכן עניינים
1	א. הקדמה: התנגדות למסחר בין-לאומי
1	1. התנגדות למסחר בין-לאומי בעולם
5	2. התנגדות למסחר בין-לאומי בישראל
11	ב. ניתוח השוואתי: מדיניות מסחר בין-לאומי בטקסטיל ובמזון
11	1. עלייתה ונפילתה של תעשיית הטקסטיל הישראלית
13	2. עלייתה ואי-נפילתה של תעשיית המזון הישראלית
19	ג. השלכותיה של המדיניות על מחיריהם של בגדים ומוצרי מזון
20	1. השוואה בין-לאומית של מחירי מזון וביגוד
26	2. השוואה בין-לאומית של השינוי במחירי המזון והביגוד
29	ד. השלכותיה של המדיניות בענף הטקסטיל על תעסוקה ואבטלה
39	ה. רפורמות נדרשות בענף המזון
39	1. האם יש לתמוך בענף המזון?
44	2. תמיכה ישירה לעומת תמיכה עקיפה
47	3. מכסים לעומת מכסות
51	ו. סיכום
53	נספח א: מכסות יבוא לעומת מכסי יבוא
57	הערות







# א. הקדמה: התנגדות למסחר בין-לאומי

## 1. התנגדות למסחר בין-לאומי בעולם

מסחר בין-לאומי הוא אחד הנושאים הוותיקים ביותר במחקר הכלכלי, והוגים רבים התייחסו אליו בהרחבה כבר לפני מאות שנים. לפי אינטואיציה נפוצה, מסחר בין-לאומי הוא משחק "סכום אפס": אם יש צד שמרוויח מהמסחר, המשמעות היא שהצד שכנגד מפסיד. אינטואיציה זו תמכה בתפיסה המרקנטיליסטית, שהייתה נפוצה באירופה בין המאה השש־עשרה למאה השמונה־עשרה (בהמשך לתפיסות דומות לה שנפוצו עוד מימי אשור העתיקה). לפי המרקנטיליסטים, מסחר בין-לאומי הוא למעשה מאבק על שווקים כלכליים, שבמסגרתו כל מדינה מנסה להגדיל את היצוא שלה למדינות אחרות, לדחוק את היצרנים המקומיים במדינות האחרות אל מחוץ לשוק, ובמקביל למנוע יבוא שיפגע בנתח השוק של יצרנים מקומיים, תוך כדי צבירת זהב וכסף באוצר המדינה. התפיסה המרקנטיליסטית נתמכה וקודמה על-ידי קבוצות-לחץ של סוחרים ותעשיינים, שרווחיהם גדלו במידה ניכרת הודות להגבלות שהוטלו על יבוא.

בחיבורו **עושר העמים** (The Wealth of Nations), שהתפרסם בשנת 1776, תקף אדם סמית (Adam Smith), אבי הכלכלה המודרנית, את העקרונות המרקנטיליסטיים. אדם סמית הסביר כי מסחר אינו משחק "סכום אפס", שכן הוא מסוגל לשפר את מצבם של שני הצדדים הסוחרים. דיוויד ריקרדו (David Ricardo) פיתח את הרעיון הזה בתחילת המאה התשע־עשרה באמצעות מודל היתרון היחסי (comparative advantage), שבמסגרתו הוא הראה כי מדינות יכולות להרוויח ממסחר אפילו עם מדינות נחותות מהן מבחינת יעילות

אדם סמית הסביר  
כי מסחר אינו  
משחק "סכום  
אפס", שכן הוא  
מסוגל לשפר את  
מצבם של שני  
הצדדים הסוחרים.

## מדיניות אשר מנסה לתמוך באופן מלאכותי ביצוא תוך צמצום היבוא מהווה בזבוז משאבים.

הייצור. מלבד זאת טען סמית כי התמחות בשלבי הייצור יכולה ליצור יתרונות לגודל אשר יתרמו ליעילות הייצור, וכך לצמיחתה הכלכלית של המדינה, בלי קשר למדיניות מרקנטליסטית. סמית התנגד לקשרים בין הממשלה לבין התעשיינים והסוחרים, ובעקבות רעיונותיו קמה בבריטניה תנועה שתמכה במסחר חופשי. עד אמצע המאה התשע-עשרה בוטלו רוב החוקים המרקנטליסטיים במדינה. אולם מלחמות-העולם החזירו את אותו רעיון נושן בדמות מדיניות פרוטקציוניסטית אשר מגינה על חברות מקומיות מתחרות זרה, מעודדת יצוא ומונעת יבוא. בדומה למרקנטיליזם, גם הפרוטקציוניזם נובע בעיקר מכוחן של קבוצות-לחץ המשולב עם אדישות ציבורית ובורות של מקבלי החלטות בנוגע למסחר בין-לאומי.

לאחרונה עלה הנושא לכותרות עקב המדיניות הכלכלית של נשיא ארצות-הברית דונלד טראמפ. טראמפ נבחר, בין היתר, על בסיס ההבטחה "להחזיר את ארצות-הברית לגדולתה", ובאופן ספציפי יותר כדי להחזיר את מגזר הייצור האמריקאי לגדולתו. אחת הסיבות לדעיכתה של ארצות-הברית, לטענתו, הייתה חתימה על הסכמי סחר גרועים שהובילו לגירעון במאזן המסחרי. בינואר 2017 חתם טראמפ על צו להוצאת ארצות-הברית מהסכם השותפות הטרינס-פסיפית,<sup>2</sup> בינואר 2018 הוא הטיל מכסי יבוא על משטחים סולריים ומכונות כביסה,<sup>3</sup> ובמרץ 2018 הוא הטיל מכסי יבוא על פלדה ואלומיניום.<sup>4</sup> בסקר שערכה סוכנות רויטרס בקרב כלכלנים בעקבות צעדיו של הנשיא טענו 80% מהמשיבים כי צעדים אלה יזיקו לכלכלת ארצות-הברית.<sup>5</sup> אך למרות הביקורת טראמפ ממשיך לאיים בהטלת מכסי יבוא על מוצרים נוספים, כגון מכונות אירופיות,<sup>6</sup> ולהסתכסך עם מנהיגיהן של מדינות אחרות סביב נושא המכסים.<sup>7</sup> הדברים הגיעו לידי כך שבועידת ה-G7 שנערכה ביוני 2018 פרסמו שרי האוצר של המדינות האחרות נזיפה במדיניותה של ארצות-הברית בתחום הסחר.<sup>8</sup>

כפי שהסבירו כלכלנים רבים, אין היגיון בעידוד יצוא ובמניעת יבוא במקביל במטרה להשפיע על המאזן המסחרי, מכיוון שהמטרה היחידה האפשרית של יצוא היא קבלת מטבע זר שאיתו ניתן לייבא. הדינמיקה של הביקוש וההיצע של מטבע זר מובילה לכך שלאורך זמן בכל המדינות יהיו היצוא והיבוא שווים פחות או יותר, תוך התאמת ערכו הריאלי של שער החליפין. על-כן מדיניות אשר מנסה לתמוך

**על-פי ממצאי  
המחקר הכלכלי,  
רוב אזרחי המדינה  
ירוויחו מהורדת  
מכסים וחסמי  
יבוא אחרים גם  
אם שותפות הסחר  
של המדינה אינן  
נוקטות מדיניות זו.**

באופן מלאכותי ביצוא תוך צמצום היבוא מהווה בזבוז משאבים. מאותה סיבה אין היגיון במדיניות שמנסה לעודד את האוכלוסייה לצרוך מוצרים מייצור מקומי. כאשר ישראלי רוכש כיסא עץ שנבנה על-ידי נגר מקומי, הוא מספק עבודה לאותו נגר, אך גם כאשר ישראלי צורך כיסא עץ שיובא מחוץ-לארץ הוא מספק בעקיפין עבודה ליצואן שייצא מוצרים לחוץ-לארץ וקיבל תמורתם את הדולרים שאפשרו ליבואן לייבא את הכיסא הזה מחוץ-לארץ. כך מנסח דיוויד פרידמן את הטענות הזה בספרו, בהתייחס לארצות-הברית:

”יש שתי דרכים לייצר מכוניות. אנחנו יכולים לבנות אותן בדטרויט או שאנחנו יכולים לגדל אותן באיווה... כדי לגדל מכוניות, אנחנו מגדלים תחילה את חומר-הגלם שממנו הן עשויות – חיטה. אנחנו שמים את החיטה על ספינות, ומשלחים את הספינות אל האוקיינוס השקט. כאשר הספינות חוזרות, כבר יש עליהן הונדות.

מנקודת-המבט שלנו, גידול הונדות הוא צורת ייצור לכל דבר – תוך שימוש בחקלאים אמריקאים במקום במתקיני מכוניות אמריקאים – בדיוק כמו בנייתן. מה שקורה בצד האחר של האוקיינוס אינו רלוונטי; התוצאה הייתה זהה מבחינתנו גם אילו בלב האוקיינוס, בנקודה כלשהי בין הוואי ליפן, הייתה ניצבת מכונה ענקית ההופכת חיטה למכוניות. הנה כי כן, מכסי-מגן אינם אלא דרך להגן על עובדים אמריקאים מפני – עובדים אמריקאים אחרים.”<sup>9</sup>

על-פי ממצאי המחקר הכלכלי, רוב אזרחי המדינה ירוויחו מהורדת מכסים וחסמי יבוא אחרים גם אם שותפות הסחר של המדינה אינן נוקטות מדיניות זו. הקונסנזוס הכלכלי בנוגע למסחר בין-לאומי הוא יוצא-דופן בעוצמתו, וכולל כיום כלכלנים משמאל ומימין שלא יסכימו ביניהם באותה מידה על רוב נושאי המדיניות האחרים. טבלה 1 מציגה, לצורך המחשה, כמה תוצאות מסקרים שערך פרום IGM בקרב עשרות מבין בכירי הכלכלנים בעולם.

## טבלה 1: הקונסנזוס בקרב כלכלנים בנוגע למסחר בין-לאומי\*

טענה	אחוז המסכימים או המסכימים מאוד	אחוז החולקים או החולקים מאוד
מסחר חופשי משפר את יעילות הייצור ומציע לצרכנים אפשרויות בחירה טובות יותר, ובטווח הארוך התועלות האלה משמעותיות הרבה יותר מהשפעותיו על התעסוקה. <sup>10</sup>	96%	0%
בממוצע, מצבם של אזרחי ארצות-הברית השתפר בעקבות הסכם NAFTA (North American Free Trade Agreement). <sup>11</sup>	98%	0%
מדינה טיפוסית יכולה להגדיל את רווחת אזרחיה על-ידי נקיטת מדיניות שתגדיל את עודפי הסחר שלה (כלומר, תעודד יצוא ותפחית יבוא). <sup>12</sup>	6%	66%
מחסומי הסחר הנוכחיים בתעשיית הסוכר האמריקאית מגדילים את רווחיהם של יצרני הסוכר וגורמים לכך שהצרכן האמריקאי הממוצע משלם יותר על סוכר ועל מוצרים המשתמשים בסוכר כחומר-גלם. <sup>13</sup>	98%	0%

\*התוצאות משוקללות לפי מידת הביטחון של המשיבים בתשובתם. המספרים בכל שורה אינם מסתכמים ב-100% מכיוון שיש כלכלנים שלא ענו או כתבו שהם אינם בטוחים.

במאמר משנת 1987 שאל זוכה פרס נובל פול קרוגמן (Paul Krugman), שהתפרסם בזכות מחקריו על מסחר בין-לאומי, אם לנוכח המחקר המודרני בתחום, אשר הטיל ספק בטיעונים המוקדמים יותר של אדם סמית, דייוויד ריקרדו ואחרים, אבד כלח על המסחר החופשי.<sup>14</sup> קרוגמן השיב על שאלתו זו בשלילה, הגם שהוא נאלץ להודות כי עקרון המסחר החופשי איבד מעט מתמימותו בשנים האחרונות, וכי כיום זהו יותר "כלל אצבע" מאשר מדיניות מיטבית ומושלמת. קיימים אומנם טיעונים חשובים נגד מסחר חופשי, כגון יכולתן של מדינות גדולות במיוחד להשפיע על מחירים עולמיים באמצעות מכסים, האפשרות שלפירמות מקומיות מסוימות יהיו השפעות חיצוניות או הרצון להגן על תעשיות צעירות ומתפתחות מפני תחרות זרה, אך אלה הם לרוב טיעונים נקודתיים העוסקים במגזר מסוים, במדינה מסוימת ובתקופה מסוימת. בהמשך העבודה נעסוק בטיעונים אלה באופן ספציפי בהקשר של ענף המזון בישראל. רוב הכלכלנים העוסקים בתחום מאמינים עדיין שברמה העקרונית, בטווח הארוך, התועלת ממסחר חופשי עולה

**הממצאים מהמחקר הכלכלי מעלים כי בניגוד לטענות הנפוצות, מסחר בין-לאומי גם אינו מוביל לאבטלה.**

**כמעט כל מדינות  
העולם חוסמות  
מסחר במידה כזו  
או אחרת. הסיבה  
לכך היא בדרך-כלל  
קבוצות-לחץ צרות  
המרוויחות מחסמי  
המסחר.**

ברוב המקרים על העלות. מלבד זאת, הממצאים מהמחקר הכלכלי מעלים כי בניגוד לטענות הנפוצות, מסחר בין-לאומי גם אינו מוביל לאבטלה, כפי שנראה בהמשך העבודה בהקשר של פתיחת ענף הביגוד הישראלי למסחר. בספרו **מסחר חופשי תחת אש** (FREE TRADE UNDER FIRE) מסכם דגלס אירוויין (Douglas Irwin) את הספרות האמפירית בתחום במילים הבאות:

”למרבה הצער, כל ניסיון לכמת את ההשפעה התעסוקתית הכוללת של מסחר הוא בעיקרו ניסיון עקה. זאת, משום שהאומדן הטוב ביותר לגבי ההשפעה של מסחר על סך כל המשרות במשק הוא אפס. התעסוקה הכוללת במשק פשוט אינה פונקציה של המסחר הבין-לאומי...”<sup>15</sup>

אולם למרות הקונסנזוס בקרב כלכלנים, כמעט כל מדינות העולם חוסמות מסחר במידה כזו או אחרת. הסיבה לכך היא בדרך-כלל קבוצות-לחץ צרות המרוויחות מחסמי המסחר, בשילוב עם בורות כלכלית בקרב הציבור, אנשי התקשורת והפוליטיקאים.

## **2. התנגדות למסחר בין-לאומי בישראל**

אחד המקורות הראשונים של ההתנגדות ליבוא בישראל היה הקושי להשיג מטבע זר בתחילת דרכה של המדינה. המצב הגיע לנקודה קריטית בשנת 1951, כאשר יתרות המטבע הזר ירדו לאפס, ולא היה אפשר לייבא מוצרים בסיסיים כחיטה ונפט. בשלב זה הפעילה הממשלה את ”המדיניות הכלכלית החדשה”, בהובלת שרי האוצר אליעזר קפלן וממשיכו לוי אשכול, שמטרתה הייתה לשפר את מאזן התשלומים ולמנוע אינפלציה. מתקופה זו ואילך פעלה מדינת-ישראל בשלל דרכים להפחתת היבוא ולעידוד היצוא, וזאת תוך שימוש בריבוי שערי מט”ח, שגילמו סובסידיות או מיסים על ערוצי מסחר בין-לאומי שונים, וכן חסמי יבוא. סקירה של רשות המיסים מתארת את תולדות המדיניות הפרוטקציוניסטית בישראל.<sup>16</sup> המבוא לסקירה מתאר את המדיניות הנכונה לדעת הכותב בנוגע למכסי יבוא:

”...נקודת המפתח היא הפנמת היתרונות היחסיים והחסרונות היחסיים, ומציאת האיזון בין הרצון להגן על התעשייה המקומית, בוודאי ככל שמדובר בתעשיות ינוקא, לבין הרצון לייעל את הקצאת המקורות במשק, ולהקטין את העלויות בגין מיסי יבוא גבוהים על מוצרים שונים.”

## היכולת של פקידים מומחים לזהות "יתרונות יחסיים" ברמת המדינה, שיש לטפחם באמצעות הגנה מתחרות בין-לאומית, היא מפוקפקת ומהווה מקור אפשרי לשחיתות.

טיעון זה בנוגע ל"תעשיות ינוקא", שלפיו יש להגן עליהן מתחרות בין-לאומית על-מנת לעודד את התפתחותן, חוזר על עצמו בדברי התומכים בהטלת מגבלות על מסחר בין-לאומי. ייתכן שטיעון זה היה תקף עם קום המדינה לגבי תעשיות מסוימות, אך רבים מחסמי היבוא נשארו עד היום. למרות השימוש הנפוץ בטיעון זה, התעשיות המוגנות מתחרות בין-לאומית במדינות המערב, ובכלל זה ישראל, הן בדרך-כלל תעשיות גדולות וותיקות המפעילות שדולה חזקה בבתי-הנבחרים, ולא תעשיות ינוקא בתחילת דרכן. מעבר לכך, היכולת של פקידים מומחים לזהות "יתרונות יחסיים" ברמת המדינה, שיש לטפחם באמצעות הגנה מתחרות בין-לאומית, היא מפוקפקת, כפי שניזכר בהמשך כאשר נבחן את תולדותיו של ענף הטקסטיל הישראלי, ומהווה מקור אפשרי לשחיתות.<sup>17</sup>

מלבד הצורך להגן על תעשיות בתחילת דרכן, היו שני צידוקים נוספים למכסים הגבוהים שהוטלו על יבוא (ובמיוחד על יבוא מוצרי צריכה) עם קום המדינה: האחד הוא צידוק סוציאליסטי – ממשלות מפא"י היו מעוניינות למסות בכבדות מוצרים שנתפסו כמוצרי מותרות, על-מנת ליצור מראית-עין של שוויון; והאחר הוא צידוק מעשי – גביית מכס פשוטה יותר מגביית מס על הכנסה או על הון, ובמדינות מתפתחות יש נטייה לבחור באמצעים קלים יותר לגביית מיסים. שני צידוקים אלה רלוונטיים פחות כיום, אבל מוסדות חוקיים נוטים לא פעם לעמוד על כנם מכוח ההתמד, גם לאחר שנהפכו ללא-רלוונטיים.

בתחילת שנות השישים הוחלט לצמצם את ההגנה על הייצור המקומי, לנוכח החשש מניוון ומחוסר יעילות של מגזר הייצור המקומי בהעדר תחרות, וכן בעקבות חתימה על הסכמי סחר שונים. הגבלות יבוא מנהלתיות הוחלפו במכסי-מגן, ששיעורם הופחת בהדרגה, וממשלות ישראל החלו לקדם תוכניות חשיפה ליבוא. תוכניות אלה נתקלו בהתנגדות של קבוצות-לחץ מקומיות, כעולה מסקירת עיתונים מהתקופה. למשל, בשנת 1962 פורסם בעיתון **דבר** כי התאחדות התעשיינים מודאגת ממדיניות היבוא המתחרה, דוחה את הטענות שלפיהן איכות הייצור המקומי נופלת מאיכותם של מוצרים מיובאים, ומנסה להקים ועדה משותפת עם ההסתדרות והממשלה לעידוד צריכה של ייצור מקומי.<sup>18</sup> לפי הידיעה העיתונאית, ההתאחדות אף ניהלה משאומתן עם מכון התקנים במטרה לגבש תקנים מקוריים למוצרים המיוצרים בארץ, במקום להעתיק "ללא הבחנה" את התקנים המקובלים בארצות אחרות.

**בתחילת שנות  
השישים הוחלט  
לצמצם את  
ההגנה על הייצור  
המקומי, לנוכח  
החשש מניוון  
ומחוסר יעילות  
של מגזר הייצור  
המקומי בהעדור  
תחרות, תוכניות  
אלה נתקלו  
בהתנגדות. של  
קבוצות-לחץ  
מקומיות.**

שימוש זה במכון התקנים על-מנת לחסום יבוא נמשך עשורים רבים, ורק בשנים האחרונות נעשו נסיונות לשנות את המצב.<sup>19</sup> בשנת 1963 פרסמו התעשיינים תוכנית חלופית להאטת החשיפה ליבוא, שכללה מכסות יבוא וסובסידיות שנועדו לאפשר למפעלים להסתגל לחשיפה לאורך שנים רבות.<sup>20</sup> "תוכניות הסתגלות" מעין אלה חזרו על עצמן גם בעשורים הבאים, אך אין עדות לכך שהן העלו תרומה חיובית למשק. כפי שנראה במקרה של ענף הטקסטיל, בסופו של דבר, כאשר החשיפה מתגברת, רבים מהמפעלים נעלמים, גם אם בשנים שלפני כן הם קיבלו סובסידיות ל"הסתגלות".

תהליך הליברליזציה נמשך באיטיות עד מלחמת יום-הכיפורים, שבעקבותיה התרחשה פגיעה משמעותית במאזן התשלומים. בשנת 1974 הועלה המכס על יבוא עשרות מוצרים שנתפסו כמוצרי יוקרה – ביניהם מכוניות, מוצרי חשמל, נעליים ועוד – במטרה לאזן את המאזן המסחרי. במקביל למכסים על מוצרים ספציפיים נעשה שימוש גם בהיטלי יבוא בשיעור אחיד על כלל מוצרי היבוא. בשנת 1975 נחתם הסכם סחר חופשי עם השוק האירופי המשותף, שבמסגרתו התחייבו שני הצדדים להפחית בהדרגה את מכסי היבוא ההדדיים. בשנת 1985 נחתם הסכם דומה עם ארצות-הברית. בהמשך הצטרפה ישראל להסכמי סחר עולמיים שונים, דוגמת ההסכם עם ארגון הסחר העולמי. אך במקביל להורדה העקיבה של שיעורי המכס בשנות השבעים והשמונים, גדלו ההגנות הלא-מכסיות, כגון חובת רישוי, אישורי תקן, דרישות לצירוף חומר הדפסה בעברית וחובת סימון בעברית, ועוד.<sup>21</sup>

בסוף שנות השמונים גדלה הנטייה במשרד האוצר כלפי חשיפה ליבוא. לתכנון מהלכי החשיפה ההדרגתית של המשק ליבוא נלוו התנגדויות רבות מצד קבוצות-לחץ שהיו עתידות להיפגע מהחשיפה. למשל, בשנת 1989 התפרסם כי משרד התעשייה מנסה למנוע את הפחתת המכסים על שמן מיובא,<sup>22</sup> בשנת 1990 האשימו ראשי איגוד הדייגים בישראל את משרד המסחר והתעשייה בהתנכלות לענף הדיג עקב מתן היתר ליבוא חסילונים וקלמרי,<sup>23</sup> ובאותה שנה טען נשיא התאחדות התעשיינים דב לאוטמן כי החשיפה ליבוא תוביל לפיטורים של אלפי עובדים. התעשיינים אף קיימו הפגנה מתוקשרת בדצמבר 1990, בהשתתפות דב לאוטמן, שבה קראו לממשלה להגן על הייצור המקומי והזהירו שוב מגידול משמעותי באבטלה (שלא התרחש בסופו של דבר).<sup>24</sup>

התעשיינים: הממשלה לא אומרת אמת כדי לכסות על מחרליה -

# בזול אפשר לייבא גם נגיד לבנק ישראל



באתר אודי טווסר

100 אילן מנסלים יישבו בבית על כפי את משרדה באילן הבית ברחוב הממשלה ספרית עשן מה לעשות לעשות בנות כי חי ובזול" כדור אחרתו אומלל בארצות מאה כלור: מוגרית סקירה המגרות התעשיינים המשתתפות וביניהם משה הקטורים היצורים בוסים "לא חלומי שבער לייבא כנסיות מאלה אשר הנשוא רב לאומן, אבל הניעו מים על הפע" ארץ מרינו טול מרינו על הדבר שלה, אגלנו מה המבא לייבא מנכונות הניבים הי"ל, מביק ל" יבאי מרינו למנות, אבי לא יורע מה לעשות עם ה, אגלנו בריקים לדיבא אלמנטים אחרים, הידור כולו, שלמה בוק וביא אמריקני.

ידי לוחיה ודומה יאר ודולרי יא נגד החשיפה המועטות: "אחנה שולחים ללכנים ואומרים לנו ללשים עליה, להם שלא יביא פקדים מנגולה דור המדינה, אם הפקדים יוצאים מביבא מים מוצרים, אמר לדיבא עם נגיד בנק ישראל מרינו במדינה יאר, אל מה רדינים מנעשה עם העובדים שלנו, לא כולם יכולים לעבוד בדי סק" מבלי פגע אלי הודינו האשים מה הממשלה מרינו מנעשה מפקדים ודיבא פפודת עשן כדי למנות על מחרליה, "אבי" זו מריניש כמא, בוק כמא בריב ארדור, כולם מרינים לנו מרינו מרינו שוב יאומנו והמרות המודעות שלה".

לראשונה בדיבא חסי אומלל וביא היצורים רב לאומן (במרכז ושמאלה) נדחה במדינה עילוי ישראל סימוליק

מקור: מעריב 20.12.1990, 3

## בשנת 1991 התקבלה החלטה על תהליך חד- צדדי של חשיפה ליבוא מ"מדינות צד שלישי".

אך למרות ההתנגדויות התקדמה הממשלה עם תוכנית החשיפה ליבוא. בשנת 1991 התקבלה החלטה על תהליך חד-צדדי של חשיפה ליבוא מ"מדינות צד שלישי", שהן מדינות שאינן ארצות-הברית או מדינות האיחוד האירופי, על-פי העקרונות הבאים:

1. מתן רישיונות יבוא יבוסס לא על שיקולים של הגנה על תוצרת מקומית, אלא על שיקולי אסדרה (רגולציה).
2. הגבלות יבוא שאינן מכסיות (כמו הגבלות כמותיות) יומרו בשיעורי מכס גבוהים, אשר יאפשרו לתעשייה המקומית להסתגל בהדרגה לחשיפה ליבוא.
3. שיעורי המכס ההתחלתיים לא יעלו על 75%, וירדו בהדרגה, תוך חמש עד שבע שנים, עד לשיעור של 8% על חומרי-גלם לתעשייה ו-12% על מוצרים סופיים ומוצרי-ביניים.
4. נקבעו תקציבי סיוע למפעלים שביקשו להשקיע בהתייעלות כלכלית עקב החשיפה.



**[לפני התוכנית]**  
**הכל היה סגור**  
**מראש עם**  
**מקורבים, תוצרת**  
**הארץ היתה יקרה.**  
**הכל היה שכבות**  
**של שחיתות,**  
**פרוטקציוניזם.**

מטרת החשיפה הייתה להודיל את המקורות העומדים לרשות המשק, ביניהם חומרי-גלם לתעשייה ומוצרי צריכה, מניעת עיוותים בהקצאת המקורות, ותמיכה בתעשיות שבהן למשק הישראלי יש יתרון יחסי. בין היתר שאפו מקבלי החלטות לכונן את קליטת העולים החדשים מברית-המועצות לשעבר לתעשיות יעילות שבהן יש למשק יתרון יחסי, במקום שישתלבו בענפים לא-תחרותיים.

עד שנת 1996 נחשפו ליבוא תחומים כגון ברזל ופלדה לבניין, כימיקלים, תרופות, דשנים, סרטי צילום, צמיגים ומוצרי עור, ועד שנת 1998 הוסרו המגבלות גם בתחום ההנעלה, הקרמיקה, הזכוכית, המנועים, המוליכים החשמליים ועוד. בחלק מהתחומים (ביניהם תעשיית הטקסטיל, שלגביה נפרט בהמשך) נענתה הממשלה לבקשותיהם של היצרנים והאטה את קצב החשיפה ליבוא, אך עד שנת 2000 הושלם התהליך המתוכנן.

בריאיון לעיתון **דה-מרקר** טען אחד מבכירי הממשלה בתחילת שנות התשעים (ששמו לא פורסם בריאיון) כי תוכנית החשיפה הייתה הצלחה:

”[לפני התוכנית] הכל היה סגור מראש עם מקורבים, תוצרת הארץ היתה יקרה. הכל היה שכבות של שחיתות, פרוטקציוניזם. לשרי התעשייה היתה סמכות להעניק רישיונות ומכסות, ואלה ניתנו לא פעם על פי דרגת קרבתם של המבקשים לשר. רצית להגן על פלוני, יצרן שטיחים? הטלת מכס גבוה על יבוא מתחרה, שהפך אותו ללא כדאי.”<sup>25</sup>

באותו מאמר מוזכר גם תעשיין בכיר שטען כי התעשייה הישראלית נהייתה תחרותית יותר בזכות תוכנית החשיפה. מחקר של הלמ”ס שפורסם בשנת 2003 מצא כי לתוכנית החשיפה הייתה השפעה משמעותית על משקל היבוא המתחרה בשלל ענפים במהלך שנות התשעים, במקרים רבים עוד לפני סיום התוכנית.<sup>26</sup> בחלק מהמקרים, כגון בענף מוצרי העץ, הוזילה החשיפה בעיקר את מחיריהם של חומרי-הגלם, וכך אפשרה למעשה לתעשייה המקומית להגדיל במקצת את פלח השוק המקומי שלה. מלבד זאת שינתה התוכנית גם את הרכב היבוא, בהגדילה את סך היבוא מארצות מזרח אסיה על-חשבון היבוא מאירופה. באחד הפרקים בנייר עמדה של

**בסוף שנות  
התשעים נוצר  
הפיצול המשמעותי  
במסלולן של  
התעשיות: תעשיית  
הטקסטיל וההלבשה  
נחשפה באופן  
מלא כמעט ליבוא,  
בזמן שהרפורמות  
בתעשיית המזון היו  
מוגבלות מאוד.**

המכון הישראלי לדמוקרטיה, שפורסם בשנת 2002, מנתח יורם גבאי את השפעת התוכנית גם על המחירים.<sup>27</sup> קשה אומנם לבדוד את השפעת התוכנית ממגמות אחרות שנרשמו באותה תקופה, אולם ניתן לראות באופן כללי כי בשנים 1983–1999 עלו מחירי המוצרים הלא־סחירים ב־56% יותר מאשר מחירי המוצרים הסחירים. היחס בין מדד המחירים הסיטוניים של מוצרים שנחשפו ליבוא לבין אותו מדד לגבי מוצרים שלא נחשפו ליבוא ירד במהלך שנות יישומה של מדיניות החשיפה בכ־0.94% בממוצע בכל שנה.

כבר משנות השישים התמודדו תעשיית הטקסטיל ותעשיית המזון בישראל עם תוכניות שונות של חשיפה ליבוא, אולם בסוף שנות התשעים נוצר הפיצול המשמעותי במסלולן של התעשיות: תעשיית הטקסטיל וההלבשה נחשפה באופן מלא כמעט ליבוא, בזמן שהרפורמות בתעשיית המזון היו מוגבלות מאוד. מדוע נפרדו מסלוליהן של שתי התעשיות? מה הייתה ההשפעה של הבדלים אלה על המשק הישראלי?



# ב. ניתוח השוואתי: מדיניות מסחר בין-לאומי בטקסטיל ובמזון

עוד לפני קום  
המדינה התקשו  
יצרני הטקסטיל  
המקומיים  
להתמודד עם יבוא  
מתחרה זול יותר,  
בעיקר ממזרח  
אירופה ומיפן.

## 1. עלייתה ונפילתה של תעשיית הטקסטיל הישראלית

תעשיית הטקסטיל הישראלית הוקמה בשנות העשרים של המאה הקודמת על-ידי מהגרים ממזרח אירופה. בין החברות והמפעלים הבולטים שהוקמו בישראל ניתן למנות את חברת לודז'יה (1924), מפעל אתא (1934), גוטקס (1949), כיתן (1945), פולגת (1961) ודלתא (1975). התפיסה המקובלת בקרב מובילי המדיניות, עוד לפני קום המדינה, הייתה כי תעשיית טקסטיל עצמאית היא תנאי הכרחי להקמת משק תעשייתי מודרני. מלבד זאת הם הניחו שלמדינת-ישראל יהיה יתרון יחסי בתחום זה, הודות למסורת של עיסוק יהודי בטקסטיל באירופה, להתאמה של מזג-האוויר והקרקע בישראל לגידול כותנה, ולהימצאותו של כוח עבודה זול בקרב העולים החדשים.<sup>28</sup>

עוד לפני קום המדינה התקשו יצרני הטקסטיל המקומיים להתמודד עם יבוא מתחרה זול יותר, בעיקר ממזרח אירופה ומיפן.<sup>29</sup> דוח הופס-ימפסון, אשר פורסם בשנת 1930, בהמשך למאורעות תרפ"ט, ובחן, בין היתר, את מבנה הכלכלה בישראל, קבע כבר אז כי תעשיית הטקסטיל תלויה במכסי היבוא הגבוהים, וכי למדינה אין יתרון יחסי בתחום זה אל מול היצרנים הזולים במזרח:

## פעם אחר פעם התגייסה הממשלה על-מנת להעניק למפעלים הלוואות נוחות ולנסות לסבסד קדמה טכנולוגית בענף.

"The textile trade benefits by the import of its raw materials free of duty and by a 12 per cent, ad valorem tax on similar goods imported into the country... There seems no reason why a Textile industry on the grand scale should be a success in Palestine, with labour paid at the rates fixed by the General Federation of Jewish Labour, while the mills of Japan and of Bombay, equipped with the most modern machinery, and employing the cheapest of labour, are unable to find sufficient markets for their goods."<sup>30</sup>

אולם למרות קביעות אלה נותרו מכסי היבוא הגבוהים בתחום הטקסטיל על כנם, וזאת גם לאחר סיום המנדט הבריטי וקום המדינה. הממשלות הראשונות ראו בענף הטקסטיל מקור תעסוקה חשוב לעולים החדשים הרבים שנקלטו בישראל, ופתרון נוח לייצור תעסוקה בפריפריה, ועל-כן תמכו בו בדרכים רבות נוספות.<sup>31</sup> למשל, מפעל אתא היה היצרן המרכזי של בגדים לחברה האזרחית בישראל בתקופת הצנע, שבמסגרתה יכלו משקי-הבית לרכוש בגדים בחנויות אתא באמצעות הנקודות שחולקו לכל משפחה. בשנת 1957, שנתיים לאחר שהוקמה העיר דימונה, הביא פנחס ספיר משלחת של תעשיינים ויזמים מענף הטקסטיל לאזור, והכריז על כוונתו לגייס את הענף למשימה של פיזור התעשייה. בין היתר הוא הבטיח למשקיעים הלוואות מסובסדות בשיעור של 60%–70% מגובה ההשקעה לתקופות ארוכות. בסופו של דבר הסכימה חברת ביתן להקים מפעל לצד העיר, בהשקעה מתוכננת של כ-14 מיליון לירות ישראליות. בתחילה העמידה הממשלה לרשות המשקיעים הלוואה בשיעור של 75% מההשקעה, ובהמשך גדל השיעור אל מעל ל-80%, וההשקעה בפועל צמחה לכ-20 מיליון לירות. לאחר-מכן גויסו גופים פיננסיים נוספים בבעלות הממשלה למתן הלוואות מסובסדות לבעלי המפעל. סיפורים דומים מאוד בנוגע למעורבות ממשלתית עמוקה בסבסוד התעשייה נרשמו גם בנוגע להקמתם של מפעלי טקסטיל בבית-שאן ובנצרת, של תעשיות רוגוזין באשדוד, של מפעל פולגת בקרית-גת ועוד.

דוחות שונים קבעו לאורך השנים כי תעשיית הטקסטיל הישראלית מתאפיינת בצידוד מיושן ובניהול חובבני, ופעם אחר פעם התגייסה הממשלה על-מנת להעניק למפעלים הלוואות נוחות ולנסות לסבסד קדמה טכנולוגית בענף. נסיונות אלה לא צלחו, ועם הזמן התגבשה ההבנה שרק חשיפה לתחרות בין-לאומית תוביל להתייעלות הענף. הליברליזציה של המסחר בטקסטיל החלה בשנות השישים, והלכה והתחזקה לקראת סוף שנות השמונים.

**כאשר נאלצו  
היצרנים הישראליים  
להתמודד עם  
תחרות בין-לאומית,  
התגלה עד-מהרה  
כי לישראל אין  
יתרונות יחסיים  
בתחום הטקסטיל,  
והחברות הגדולות  
קרסו זו אחר זו.**

כאשר נאלצו היצרנים הישראליים להתמודד עם תחרות בין-לאומית, התגלה עד-מהרה כי לישראל אין יתרונות יחסיים בתחום הטקסטיל, והחברות הגדולות קרסו זו אחר זו. בשנת 1985 נסגר מפעל אתא, וחברות נוספות נקלעו לקשיים. במסגרת תוכנית החשיפה ליבוא הוגדרה תעשיית הטקסטיל כתעשייה רגישה במיוחד, ועל-כן זכתה בהגנות בדמות מכסים קצובים. בשנת 1993 נענה שר האוצר אברהם שוחט ללחצים של תעשייני הטקסטיל, דחה את תאריך היעד להשלמת החשיפה בענף לשנת 2000, והאט את קצב הפחתת המכסים. למרות זאת החל מספר המועסקים בענף לרדת כבר בסוף שנות התשעים, וחברות החלו להעביר את פעילות הייצור שלהן לחוץ-לארץ. בין האירועים הבולטים שהתרחשו בשנות התשעים ניתן לציין את העברת מפעלי דלתא לירדן ואת העברת פעילות הייצור של קסטרו לחוץ-לארץ. בתחילת שנות האלפיים, כאשר הושלם תהליך החשיפה, נסגרו עוד עשרות מפעלים ומתפרות, וקצב העברתם של המפעלים לחוץ-לארץ גבר. תהליך זה נמשך גם בשנים האחרונות: בשנת 2007 העבירה חברת דלתא את המפעל בכרמיאל למצרים, בשנת 2008 נסגר מפעל פולגת בקרית-גת, בשנת 2012 נסגר מפעל כיתן בדימונה, ובשנת 2014 סערה התקשורת סביב סגירת מפעל מגבות ערד. כיום ענף הטקסטיל וההלבשה הישראלי אינו מקיים בארץ פעילות ייצור משמעותית, ורבות מהחברות שנותרו מתמקדות בפעילות מחקר ופיתוח.

## **2. עלייתה ואי-נפילתה של תעשיית המזון הישראלית**

תחילת סיפורה של תעשיית המזון הישראלית דומה לסיפור שהצגנו לגבי תעשיית הטקסטיל. פיתוח החקלאות היה אידיאל מרכזי של התנועה הציונית מראשית דרכה, אולם התעשיות הכבדות של המזון הופיעו ברובן רק לאחר העליות הרביעית והחמישית, כאשר הגיעו לישראל בורגנים ממזרח אירופה וממרכז. בין הפירמות הגדולות בתחום ניתן למנות את בית החרושת שמן, שהוקם בשנת 1922 (לאחר כמה נסיונות כושלים בתחום); את חברת תנובה, שהוקמה בשנת 1926 כאגודה שיתופית של שלושה-עשר מושבים וקיבוצים; את עלית, שהוקמה בשנת 1933; את חברת שטראוס, שהוקמה בשנת 1936; את זוגלובק, שהוקמה בשנת 1937; ואת אסם, שהוקמה בשנת 1942 כחברת שיווק משותפת לכמה יצרני אטריות. תעשיית היין הישראלית ותיקה יותר, וראשיתה עוד בפעילותו של הברון רוטשילד בראשון-לציון ובזכרון-יעקב לקראת סוף המאה התשע-עשרה. דוח

# יש שני הבדלים מרכזיים בין תעשיית המזון לתעשיית הטקסטיל בארץ, אשר הובילו לשוני גם בין גורלותיהן. הראשון הוא חשיבותה של החקלאות באתוס הציוני. ההבדל השני, הנובע מהראשון, הוא השילוב העמוק של תעשיית המזון עם הממסד הפוליטי.

הופ־סימפסון משנת 1930, שהזכרנו אותו קודם לכן בהקשר של תעשיות הטקסטיל, קובע כי גם תעשיית היין וחברת שמן היו תלויות במידה רבה במכסי יבוא.<sup>32</sup>

יש שני הבדלים מרכזיים בין תעשיית המזון לתעשיית הטקסטיל בארץ, אשר הובילו לשוני גם בין גורלותיהן. הראשון הוא חשיבותה של החקלאות באתוס הציוני.<sup>33</sup> אף שחווה המדינה בנימין זאב הרצל טען בכתביו כי אין צורך להפוך את היהודים לעם של איכרים, וכי "תמונת האכר... עוד מעט תעבור מן העולם"<sup>34</sup> עקב מגמות כלכליות וטכנולוגיות, רוב מנהיגי הממסד הציוני לפני קום המדינה ובשנותיה הראשונות האמינו כי עבודת האדמה היא חלק מרכזי בתקומת העם וביצירת "היהודי החדש" – השזוף, הגאה והשרירי – השונה לגמרי מהיהודי הגלותי החיוור. היישוב היהודי שלפני קום המדינה התמכר במידה רבה לרומנטיזציה של חיי הכפר והחקלאות, שהייתה נפוצה גם באירופה במאה התשע־עשרה, ונטה לבוז לפעילות עירונית, מסחרית ותעשייתית. החקלאות נתפסה כהכרחית ליצירת קשר נפשי עמוק של העולים היהודים אל ארצם החדשה, להשתלטות על שטחים רבים לקראת הקמתה של המדינה שבדרך, ובהמשך לשמירה על אזורי הספר. אכן, במלחמת העצמאות השתתפו בני קיבוצים ומושבים באופן פעיל בהגנה על גבולות המדינה. גם כיום ענף החקלאות נחשב שונה משאר הענפים, הודות לשלל השפעותיו החיצוניות, אשר נדון בהן בהרחבה בהמשך.

ההבדל השני, הנובע מהראשון, הוא השילוב העמוק של תעשיית המזון עם הממסד הפוליטי. חברת תנובה החליפה למעשה את המשביר – גוף בבעלות ההסתדרות הכללית – בשיווק התוצרת החקלאית של היישובים שהיו חברים בהסתדרות, והייתה קשורה בטבורה להסתדרות במשך שנים רבות. הקיבוצים והמושבים היו הספקים המרכזיים של רוב חברות המזון הגדולות, ומשק המזון כולו התאפיין כמעט מראשיתו בקרטלים חוקיים ובתכנון מלמעלה, באמצעות גופים כגון מועצת החלב, מועצת הבקר, מועצת הצמחים (שבעבר הייתה מפוצלת לארבע מועצות שונות), וכן אגרקסקו והמועצה לשיווק פרי הדר, אשר ריכזו את תחום היצוא. הגם שהממשלה יזמה וסבסדה מפעלי טקסטיל רבים, כוחם הפוליטי של תעשייני הטקסטיל ושל עובדיהם היה קטן בהרבה מזה של העובדים והתעשיינים בענף המזון. למשל, יצרנים בתחום הטקסטיל מעולם לא הורשו להקים ולהפעיל קרטלים בחסות החוק. כפי שמעיד תחקיר שפורסם לאחרונה, גם כיום יש לחברות מזון כתנובה כוח רב להשפיע על המערכת הפוליטית.<sup>35</sup>

## בזכות מעמדו הייחודי הצליח ענף המזון לחמוק פעם אחר פעם מגלי הליברליזציה שעברו על המשק הישראלי.

בזכות מעמדו הייחודי הצליח ענף המזון לחמוק פעם אחר פעם מגלי הליברליזציה שעברו על המשק הישראלי. למשל, כבר בגל הראשון של הליברליזציה, בשנת 1962, קבלה התאחדות התעשיינים על הפליה לרעה של המוצרים התעשייתיים, לעומת מוצרי חקלאות, בפתיחת המשק ליבוא. נציגי התאחדות התעשיינים התנו את הסכמתם לליברליזציה בדרישה שהיא תקיף את כל ענפי המשק, אך התברר שמתוך יותר ממאה מוצרים שהתקיים לגביהם דיון היו רק שני מוצרים חקלאיים – תפוחי־עץ וגבינות קשות – ומוצרים חקלאיים נוספים הוצאו ברגע האחרון מהרשימה.<sup>36</sup> בשנת 1963 טען שר החקלאות משה דיין כי חשיפה ליבוא מתחרה משמעותה הרס החקלאות הישראלית, וכי עלינו לאפשר רק יבוא "המשלים את החסר".<sup>37</sup> ענפי החקלאות והמזון חמקו כמעט לחלוטין גם מתוכניות החשיפה ליבוא של שנות התשעים. כפי שמציין יורם גבאי, תהליך החשיפה ליבוא באותה תקופה לא כלל את הענפים הללו, למעט חריגים מספר, כגון הפחתת מכסים על יבוא של תוצרת חקלאית מארצות־הברית.<sup>38</sup> הדיון הציבורי בהשפעת מאפייניו של ענף המזון הישראלי על יוקר המחיה בישראל ייאלץ לחכות עד העשור השני של המאה העשרים ואחת.

ביוני 2011 פתח איציק אלרוב ברשתות החברתיות קבוצת־מחאה אשר קראה לאזרחי מדינת־ישראל להימנע מרכישת גבינת קוטג' – אחד המוצרים הפופולריים בארץ – לנוכח עליית מחירה. הקבוצה זכתה בפופולריות יוצאת־דופן, והובילה לחרם צרכנים רחב־היקף בשיתוף עם ארגונים כאגודת הסטודנטים, להתעניינות ציבורית במחירי המזון, ולהקמת ועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון, בראשות מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר שרון קדמי. על־פי דוח הוועדה, שהתפרסם בשנת 2012, מחירי מוצרי המזון בישראל יקרים בהשוואה למדינות אחרות. הגורמים שהוזכרו כאחראים לכך כוללים את גודל השוק, ריכוזיות אנכית ואופקית, מגבלות דתיות, שקיפות מידע בנוגע למחירים, הגבלות על יבוא ומכסי יבוא, מיסים ואסדרות שונות. הוועדה המליצה, בין היתר, על הפחתת מכסים של 40%–100% לגבי מוצרים שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הייצור שלהם זניחים, וכן על הפחתות המכס הבאות:

- **בשר בקר טרי** – הפחתת המכס מ־19% ל־12% על־פני ארבע שנים, וכן פתיחת מכסה כמותית שנתי של 1,000 טון שתהיה פטורה ממכס;
- **עגלים** – הפחתת המכס ב־50%, ולאחר שלושה חודשים ביטול מוחלט שלו;

- **בשר כבש** – הפחתת המכס מ-50% ל-30% בשתי פעימות, במשך שנתיים;
- **פטם** – הפחתת המכס על פטם קפוא ב-50%, ועל פטם טרי ב-25%;
- **שימורי טונה** – הפחתת המכס מ-30% ל-12% על-פני ארבע שנים;
- **נקניקים ומוצרי בשר** – הפחתת המכס מ-50% ל-22% על-פני ארבע שנים;
- **מיצי פירות** – הפחתת המכס לשיעור של 12% על-פני ארבע שנים;
- **מוצרי מזון מעובד אחרים** – הפחתה של 75% משיעור המכס הנוכחי על-פני שלוש שנים.

המלצות אלה גובו על-ידי דוח ועדת טרכטנברג, שקבע כי מחירי המזון הגבוהים נובעים מרמת ריכוזיות גבוהה במקטעי הייצור והיבוא ומההגנות מפני תחרות שהמדינה מעניקה לענף.<sup>39</sup> בהמשך להמלצות הוועדה חתם שר האוצר יובל שטייניץ, ביולי 2012, על הפחתת מכסים על מאות סוגי מוצרים.<sup>40</sup> לגבי חלק מהמוצרים נקבעה הפחתה דיפרנציאלית על-פני שלוש שנים, בהתאם להסכמי סחר שונים. מדיניות זו עוררה התנגדות של נשיא התאחדות התעשיינים צבי אורן, אשר טען כי המחירים לצרכן לא ירדו בעקבותיה, וכי הרווחים העודפים יעברו מכיס המדינה לכיס אחר. מן הצד האחר נשמעו טענות מצד איגוד לשכות המסחר שלפיהן ההפחתה אינה מספקת. לפי טענותיו של נשיא האיגוד אוריאל לין, מוצרים חשובים, כגון שמנים וטונה, לא נכללו בהפחתות המכס, ולעומת זאת חלק מההפחתות הן על מוצרים שנראה כי ממילא לא משתלם לייבאם לארץ.

בסופו של דבר דעכה המחאה החברתית, והמלצות ועדת קדמי יושמו באופן חלקי בלבד.<sup>41</sup> אך למרות זאת לא פסק העיסוק הציבורי במחירי המזון בישראל. בהמשך לוועדת קדמי הוקמו ועדת לוקר לעניין משק החלב, אשר המליצה על הפחתת מכסים על מוצרי חלב ועל שינויים מבניים שונים במשק החלב, ואחריה ועדת אנדרון לעניין יבוא גבינות קשות, עגלים ובשר. בספטמבר 2014 החלה מחאה חדשה, "מחאת המילקי", אשר עסקה בהשוואת המחירים של המעדן הפופולרי ושל מוצרי מזון נוספים בין ישראל לגרמניה. עקב העיסוק המפורש בהשוואה בין-לאומית של מחירים, נגעה מחאה זו גם בנושא הטעון של הגירה מישראל למדינות שבהן יוקר



**למרות העיסוק  
האינטנסיבי בנושא  
וההתקדמות  
שנעשתה, המצב  
עודנו רחוק  
מלהיות אידיאלי.  
הרפורמות שהוכרזו  
יושמו באופן חלקי  
בלבד, וענף המזון  
הישראלי עדיין  
נהנה כיום מהגנות  
ממסחר בין-לאומי.**

המחיה נמוך יותר. בשנת 2015 הוזמן בעל רשת הסופרמרקטים רמי לוי להדליק משואה ביום העצמאות, וועדת השרים לענייני סמלים וטקסים נימקה זאת בכך ש"יוזמתו האמיצה של רמי לוי אילצה את רשתות המזון הגדולות בישראל להוזיל מחירים בעקבותיו, ולנהל תחרות המיטיבה עם הלקוחות".<sup>42</sup> בספטמבר 2015 התעורר שוב דיון ציבורי רועש, והפעם בנוגע למחירי העגבניות, שזינקו לקראת החגים, ולמחסומי הסחר בתחום. בשנים האחרונות חוק ההסדרים כולל מדי שנה רפורמות שונות בענפי המזון. למשל, ביוני 2016 הותנעה "רפורמת הקורנפלקס", אשר הקלה יבוא מקביל של מוצרי מזון "יבש", כגון דגני בוקר, ביסקוויטים, קרקרים, חטיפים, פסטות, אורז ועוד. גם רפורמה זו יושמה באופן חלקי בלבד, ובשנה האחרונה היא נתקלה בקשיים עקב דרישות של הרבנות.<sup>43</sup>

למרות העיסוק האינטנסיבי בנושא וההתקדמות שנעשתה, המצב עודנו רחוק מלהיות אידיאלי. הרפורמות שהוכרזו יושמו באופן חלקי בלבד, וענף המזון הישראלי עדיין נהנה כיום מהגנות ממסחר בין-לאומי בדמותם של מכסים, מכסות יבוא ואסדרות שונות, ובחלק מהתחומים גם מאישור חוקי להקמת קרטלים, אשר בהעדר יבוא מתחרה פוגעים בצרכן הישראלי. בפרק הבא נבחן כיצד השפיעו הרפורמה בענף הטקסטיל והעדרה של רפורמה דומה בענף המזון על מחירי הביגוד והמזון בישראל ועל התעסוקה בענפים אלה.





# ג. השלכותיה של המדיניות על מחיריהם של בגדים ומוצרי מזון

מחירי הביגוד והמזון מושפעים משלל מגמות עולמיות הקשורות לשינויים טכנולוגיים, להתפתחויות דמוגרפיות, לעלויותיהם של חומרי-הגלם, למשברים כלכליים, לסכסוכים צבאיים, לאסונות-טבע, לשינויים בטעמי הצרכן ולגורמים אחרים המשפיעים הן על הביקוש והן על ההיצע. על-מנת לנטרל את המגמות הללו, באופן חלקי לפחות, יש להשוות בין המחירים בארץ לבין המחירים במדינות אחרות. את ההשוואה הבין-לאומית ניתן לערוך בשני אופנים שונים:

1. ניתן להשוות בין מחיריהם של מוצרים שונים כיום בארץ ובחוץ-ארץ, ולראות אם במוצרים אלה מדינת-ישראל זולה או יקרה יחסית.

2. ניתן להשוות את השינוי שחל במחירי המוצרים לאורך זמן, לפני ואחרי הרפורמות שחלו בענף הטקסטיל, ולהשתמש בנתונים ממדינות אחרות על-מנת לנכות את המגמות הכלל-עולמיות מהניתוח ולהתמקד בהשפעת הרפורמה.

בשני התת-פרקים הבאים נערוך את שתי ההשוואות הללו.

לפני שנפרט את התוצאות, חשוב לציין את חסרונות הניתוח. אנו מניחים כאן שמגמות-העל המשפיעות על המחירים הן זהות בכל המדינות, ושהבדל היחיד בינן לבין ישראל מתמצה ברפורמה שפתחה את ענף הטקסטיל ליבוא בשנות התשעים ובהשאת החסמים למסחר בין-לאומי בענף המזון. אולם בפועל ייתכן שגם

# בישראל מחירי המוצרים בארבע הקטגוריות שנבחנו גבוהים מממוצע ה-OECD. מחירי ההלבשה וההנעלה קרובים יחסית לממוצע, ואילו מחירי המזון גבוהים יחסית.

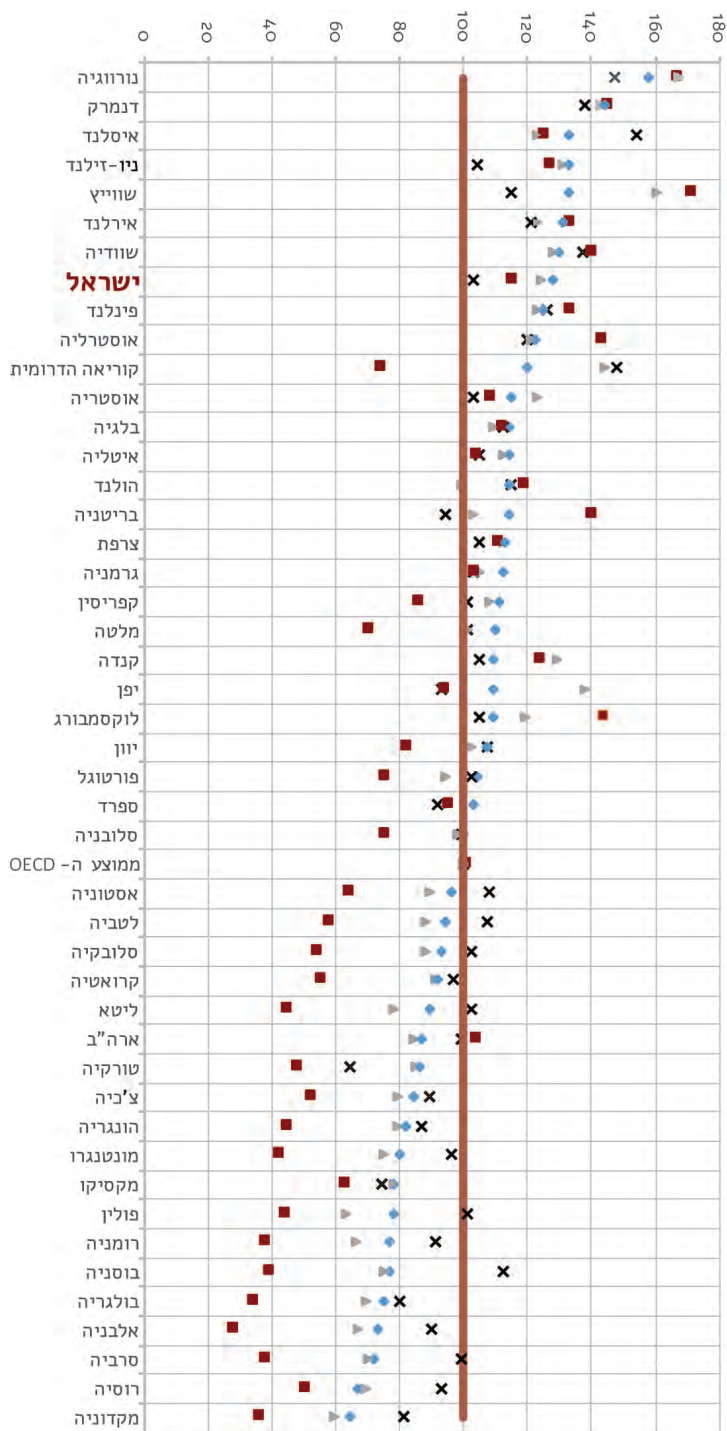
במדינות אחרות נעשו רפורמות חשובות שפתחו את מגזר הטקסטיל למסחר, וידוע כי מדינות רבות מגינות על המגזר החקלאי בדרכים שונות מפני מסחר בין-לאומי. הניתוח בעייתי גם אם במדינות שונות יש מגמות שונות בנוגע למידת הריכוזיות של ענפי הטקסטיל והמזון, בנוגע לטעמי הצרכן, בנוגע לעלויות התובלה הימית או בנוגע לגורמים אחרים שעשויים להשפיע על המחירים. על-כן קשה לטעון שהניתוח המוצע כאן מסוגל לזהות באופן מדויק את ההשפעה הסיבתית של הרפורמה בטקסטיל ושל העדר הרפורמה במזון על המחירים. אך למרות זאת, כאשר ההשוואה נעשית אל מול מדינות רבות ולאורך תקופות זמן ארוכות, הניתוח עשוי לרמז על האופן השונה שבו התפתחו מחירי הביגוד והמזון לאחר פתיחת שוק הטקסטיל ליבוא.

## 1. השוואה בין-לאומית של מחירי מזון וביגוד

מסד הנתונים של ה-OECD מאפשר להשוות את מחיריהם של מוצרים שונים במדינות רבות בשנים 2008, 2011 ו-2014. תרשים 1 מתאר את המחירים של מוצרים לצרכן, של שירותים לצרכן, של מזון ושל הלבשה והנעלה במדגם של מדינות, ביניהן ישראל, בשנת 2014. מדד המחירים מכויל כך שממוצע מדינות ה-OECD עומד על 100, והמדינות (שחלקן אינן מדינות OECD) מסודרות בתרשים לפי מחירי המוצרים לצרכן.

כפי שניתן לראות, בישראל מחירי המוצרים בארבע הקטגוריות שנבחנו גבוהים מממוצע ה-OECD. מחירי ההלבשה וההנעלה קרובים יחסית לממוצע, ואילו מחירי המזון גבוהים יחסית. ההשוואה בין המוצרים לצרכן לבין השירותים לצרכן מעניינת, מכיוון שבאופן כללי שירותים סחירים פחות ממוצרים, כלומר, קשה יותר לייבא ולייצא אותם. במשק פתוח לגמרי היינו מצפים שמחירים של מוצרים סחירים, כגון צעצועים לילדים, יהיה דומה למחירים העולמיים, בעוד מחירים של מוצרים שאינם סחירים, כגון תספורת במספרה, יהיה שונה ממדינה למדינה כתלות בגורמים שונים. בישראל דווקא מחירים של המוצרים רחוק יותר מהמחיר במדינות אחרות מאשר מחירים של השירותים. תוצאה זו מרמזת על בעיה כללית של מחסומים למסחר בין-לאומי בישראל, שאינה קשורה רק למזון.

**תרשים 1: השוואה בין-לאומית של מחירים, 2014 (מדד, ממוצע מדינות ה-OECD = 100).**



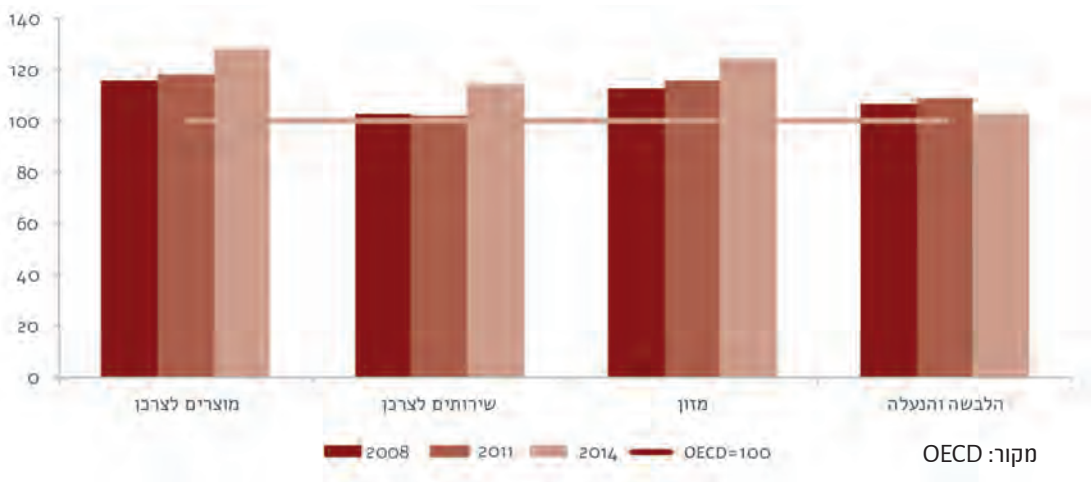
◆ מוצרים לצרכן    
 ■ שירותים לצרכן    
 ▲ מזון    
 × הלבשה והנעלה    
 — ממוצע ה-OECD  
 מקור: OECD

## בשנים 2014-2011 עלו המחירים היחסיים בארץ בקטגוריות המוצרים, השירותים והמזון, בזמן שמחירי ההלבשה וההנעלה בישראל ירדו ביחס לממוצע ה-OECD.

תוצאה זו אינה תופעה חדשה. תרשים 2 מתאר השוואה של המחירים בארבע הקטגוריות בין ישראל לבין ממוצע ה-OECD בכל התקופות שלגביהן קיימים נתונים בנדון. בכל הקטגוריות הייתה ישראל יקרה בהשוואה לממוצע ה-OECD גם בשנת 2008. בין 2008 ל-2011 נותרו המחירים היחסיים בישראל יציבים יחסית בכל הקטגוריות, ואילו בשנים 2011-2014 עלו המחירים היחסיים בארץ בקטגוריות המוצרים, השירותים והמזון, בזמן שמחירי ההלבשה וההנעלה בישראל ירדו ביחס לממוצע ה-OECD.

### תרשים 2: השוואה של מחירים בין ישראל ל-OECD לאורך זמן, 2008-2014

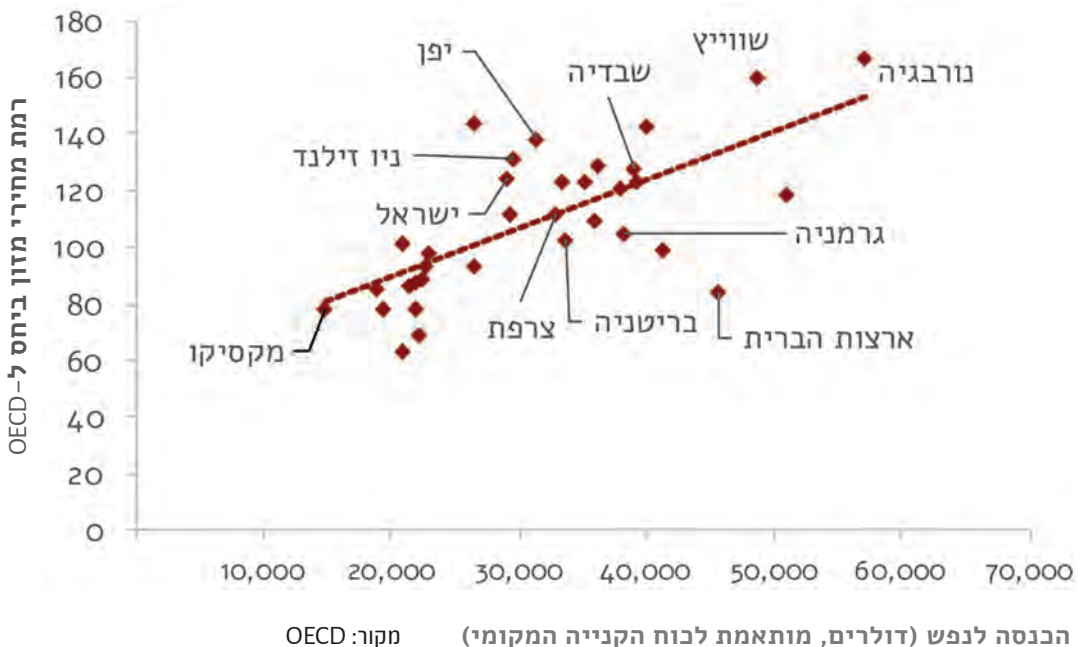
(מדד, ממוצע מדינות ה-OECD בכל שנה = 100)

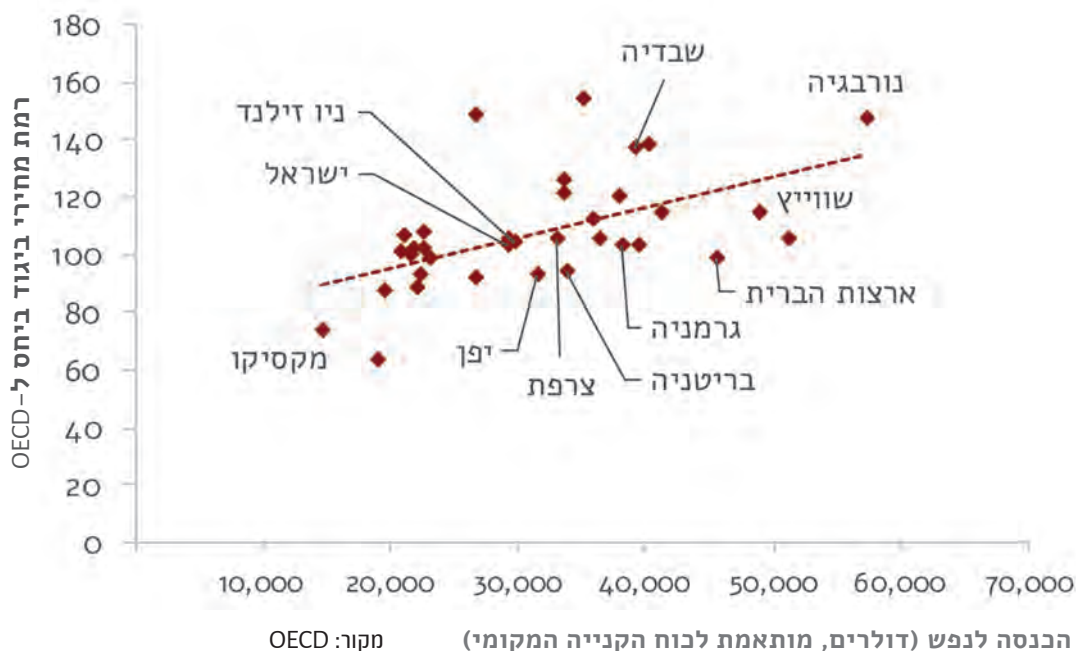


מחירים מושפעים כמובן לא רק ממסחר בין-לאומי ומתחרות. יש גורמים נוספים שעלינו להתחשב בהם, ביניהם גורמים שלפחות בטווח הקצר אין להחלטות מדיניות יכולת לשנותם. למשל, מהסתכלות שטחית על התרשים הראשון ניתן לראות כי המחירים גבוהים יחסית במדינות עשירות, כגון נורווגיה, דנמרק ושווייץ, וזולים יחסית במדינות עניות יותר, כגון רוסיה, מקדוניה וסרביה. אחד ההסברים לתופעה זו טמון בהבדלים בין המדינות בהכנסה לנפש ובפרייון העבודה. מנגנון זה מכונה "אפקט בלסה-סמואלסון" (Balassa-Samuelson Effect).<sup>44</sup> אולם למרות המתאם הגבוה בין מחירים לבין תוצר לנפש במדגם של מדינות, העדויות האמפיריות לגבי קיומו של המנגנון אינן ברורות. הסברים אחרים בספרות המקשרים בין הבדלי מחירים להבדלים בהכנסה לנפש מתייחסים למוצרים שהם יותר מוטי-עבודה, ואשר עלויות הייצור שלהם מושפעות לכן יותר מעלויות העבודה,<sup>45</sup> או ליחס ההון לעובד ולתפוקה השולית הגבוהה יותר במדינות עשירות.<sup>46</sup>

תרשימים 3 ו-4 מתארים את מחירי הביגוד והמזון אל מול ההכנסה לנפש בישראל ובמדינות אחרות.

### תרשים 3: רמת מחירי המזון לעומת הכנסה לנפש, 2014





## מחירי המזון בישראל גבוהים ב-19% ממה שניתן להסביר לפי ההכנסה לנפש.

ישראל נמצאת במרחק של כ-19% מעל לקו המגמה בנוגע למחירי המזון, ומעט מתחת לקו המגמה בנוגע למחירי הביגוד. כלומר, מחירי המזון בישראל גבוהים ב-19% ממה שניתן להסביר לפי ההכנסה לנפש.

לסיכום, אם נניח שמגמות העל בנוגע למחירים דומות בכל מדינות העולם, כך שהמוצע של המדינות מייצג את האופן שבו ישראל הייתה נראית אלמלא ההגנה העודפת הקיימת כאן על שוק המזון, ניתן לראות בתוצאות אלה עדות למחיר המשמעותי שהצרכן הישראלי משלם בעבור הגנה זו. חשוב אולי לציין בנקודה זו כי מדינות מפותחות רבות מסבסדות את המגזר החקלאי, לעיתים בסכומים גבוהים יותר מאשר סכום הסבסוד בישראל, אך ברובן מדובר בסבסוד ישיר, ולא בסבסוד עקיף המתבטא בתמיכה במחירים ובהגנה מפני מסחר בין-לאומי, כמו בישראל. על-כן סבסוד המגזר החקלאי במדינות אחרות אינו מעלה את המחירים כפי שהוא מעלה אותם בישראל. נחזור לנקודה זו בהרחבה בפרק ההמלצות.

במקביל למגמות בענף המזון, התרשימים שהצגנו משקפים במידה מסוימת את הרווח של הצרכן הישראלי מיכולת העמידה של ממשלות ישראל כנגד לחציהם של יצרני הטקסטיל, ומההתעקשות על פתיחת הענף למסחר בין-לאומי, אשר הובילה למחירי ביגוד זולים יחסית.



## 2. השוואה בין־לאומית של השינוי במחירי המזון והביגוד

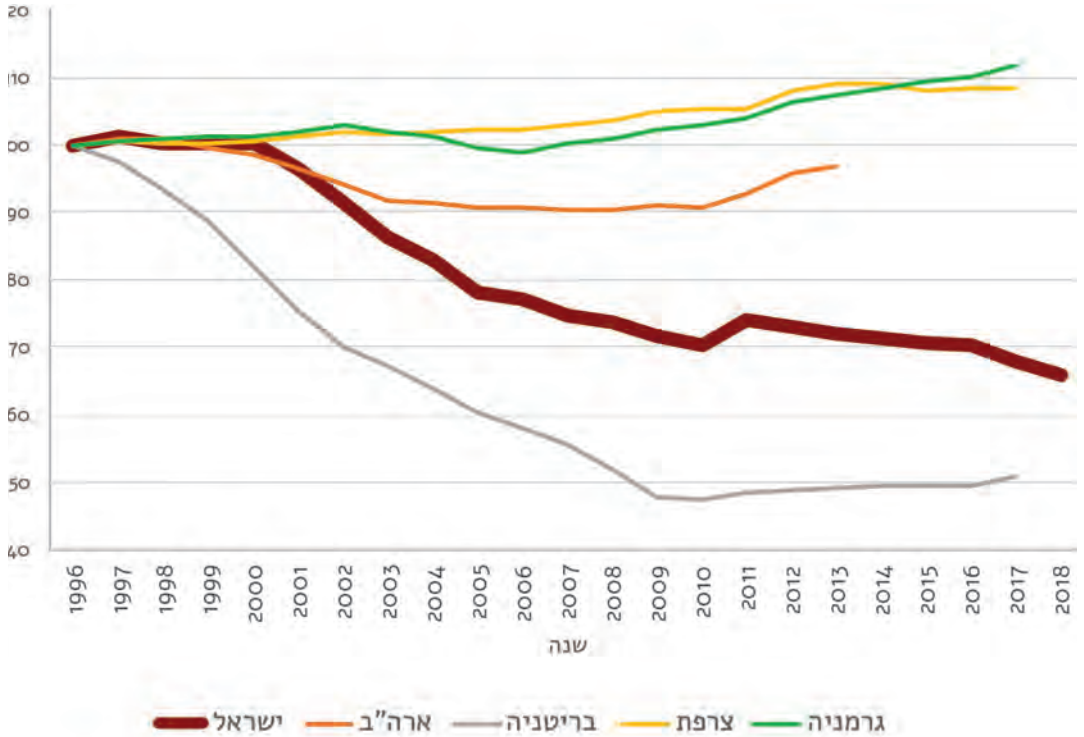
בת־ת־פרק הקודם עסקנו במחירים הנוכחיים של הביגוד והמזון. בת־ת־פרק זה נעסוק במגמות של המחירים בשנים האחרונות, ונבחן כיצד פתיחת ענף הטקסטיל השפיעה עליהן.

לצורך בחינה השוואתית של תמונת המחירים בישראל נבחרו המדינות ארצות־הברית, בריטניה, גרמניה וצרפת. אלה מדינות גדולות יחסית, ועל־כן סביר להניח שמגמות המחירים בהן משקפות את המגמות הכלליות בעולם, ורגישות פחות לרפורמה ספציפית כזו או אחרת. שני התרשימים הבאים מתארים את מגמות המחירים לגבי ביגוד ומזון בכל אחת מהמדינות למן שנות התשעים.

### תרשים 5: מחירי המזון, 1996–2017

שנה	ישראל	צרפת	בריטניה	גרמניה	ארה"ב
1996	98	98	98	98	98
1997	110	100	100	100	100
1998	115	105	105	105	105
1999	125	110	110	110	110
2000	130	115	115	115	115
2001	135	120	120	120	120
2002	140	125	125	125	125
2003	145	130	130	130	130
2004	145	135	135	135	135
2005	150	140	140	140	140
2006	160	145	145	145	145
2007	170	150	150	150	150
2008	180	160	160	160	160
2009	185	165	165	165	165
2010	190	170	170	170	170
2011	195	175	175	175	175
2012	195	180	180	180	180
2013	195	185	185	185	185
2014	195	185	185	185	185
2015	195	185	185	185	185
2016	195	185	185	185	185
2017	195	185	185	185	185
2018	195	185	185	185	185

מקורות: הלשכות הסטטיסטיות של ישראל, ארצות־הברית, בריטניה, צרפת וגרמניה, וכן OECD.



**למן שנת 1996 עלו מחירי המזון בישראל יותר מאשר במדינות האחרות שנבחרו. עד שנת 2000 לא הייתה ישראל יוצאת־דופן מבחינת המגמה של מחירי הביגוד, אך לאחר החשיפה ליבוא ירדו מחירי הביגוד בישראל יותר מאשר במדינות האחרות, למעט בריטניה.**

עקב העדר נתונים לגבי שנים קודמות בחלק מהמדינות, הניתוח מתחיל משנת 1996, והמדדים בכל המדינות נורמלו ל-100 עבור שנה זו. בתרשים 5 ניתן לראות כי למן שנת 1996 עלו מחירי המזון בישראל יותר מאשר במדינות האחרות שנבחרו. בתרשים 6 ניתן לראות כי עד שנת 2000 לא הייתה ישראל יוצאת־דופן מבחינת המגמה של מחירי הביגוד, אך לאחר החשיפה ליבוא ירדו מחירי הביגוד בישראל יותר מאשר במדינות האחרות, למעט בריטניה.

ניתן להשתמש בהשוואה זו על־מנת לחשב אומדן גס של השפעת הרפורמה בתחום הלבוש על המחירים באמצעות שיטת "הפרש ההפרשים" (difference-in-differences method), כאשר קבוצת הטיפול היא ישראל וקבוצת הביקורת היא ממוצע פשוט של ארבע המדינות האחרות המוצגות בתרשים: ארצות־הברית, בריטניה, צרפת וגרמניה. את הממוצע של מדד מחירי הלבוש בישראל ובקבוצת הביקורת לפני שנת 2000 נגדיר כנקודת ההתחלה, נחשב את ההפרש אל מול מדד המחירים אחרי שנת 2005, ואז נחשב את ההפרש בין ההפרשים של שתי הקבוצות. התוצאה היא שהרפורמה הורידה את המדד בישראל בכ־8.8 נקודות. תוצאה זו מתבססת

**ההבדלים  
המשמעותיים  
בין שני הענפים  
והתזמון של תחילת  
הירידה במחירי  
ההלבשה בישראל  
מרמזים כי חשיפת  
ענף הטקסטיל  
ליבוא היא הסבר  
מרכזי לתוצאות.**

כמובן על ההנחה שבתקופה המדוברת הרפורמה שנערכה בישראל היא הסיבה היחידה להבדל במגמות בינה לבין קבוצת הביקורת, והיא רגישה מאוד לבחירת המדינות בקבוצת הביקורת. מקור אחיד לנתונים הללו עבור מגוון רחב של מדינות היה יכול לאפשר לנו לערוך את הניתוח הזה באופן טוב יותר, אולם לצערנו לא קיים מקור אחיד כזה.

בחינת מחירי המזון והביגוד ביחס למדד המחירים הכללי לצרכן בכל מדינה מעלה תוצאות דומות לתרשימים שהצגנו: מחירי המזון ביחס למדד בישראל עלו יותר מאשר מחירי המזון ביחס למדד במדינות האחרות (אם כי המגמה "רועשת" יותר מכפי שנראה בתרשים 5), ומחירי הביגוד ביחס למדד בישראל ירדו יותר מאשר מחירי הביגוד ביחס למדד במדינות האחרות, מלבד בריטניה. לכאורה ייתכן שכל מיני שינויים פנימיים במבנה השווקים, בטעמי הצרכנים או במשתנים אחרים תרמו לתוצאות אלה, אולם ההבדלים המשמעותיים בין שני הענפים והתזמון של תחילת הירידה במחירי ההלבשה בישראל מרמזים כי חשיפת ענף הטקסטיל ליבוא היא הסבר מרכזי לתוצאות.





# ד. השלכותיה של המדיניות בענף הטקסטיל על תעסוקה ואבטלה

במהלך ההיסטוריה  
הקצרה של מדינת-  
ישראל נתקל כל  
מהלך של פתיחת  
המשק למסחר  
חופשי בהתנגדות  
מצד התאחדות  
התעשיינים  
ובתחזיות קודרות  
על גידול דרמטי  
באבטלה.

כפי שראינו בפרקים הקודמים, במהלך ההיסטוריה הקצרה של מדינת-ישראל נתקל כל מהלך של פתיחת המשק למסחר חופשי בהתנגדות מצד התאחדות התעשיינים ובתחזיות קודרות על גידול דרמטי באבטלה, וכך היה גם בעת פתיחתו של ענף הטקסטיל ליבוא. למשל, בשנת 2002 הזהיר יושב-ראש איגוד הטקסטיל רמזי גבאי כי "יותר מ-1,000 מכתבי פטורים עומדים להישלח בזמן הקרוב לעובדי טקסטיל", וקרא לממשלה להעלות את מכסי היבוא על מוצרים מהמזרח הרחוק.<sup>47</sup> גבאי חזר על אזהרות אלה בעקבות התפתחויות שונות בענף הטקסטיל גם בשנת 2004,<sup>48</sup> בשנת 2009,<sup>49</sup> ולאחרונה בינואר 2018,<sup>50</sup> בעקבות תוכניתו של שר האוצר משה כחלון להפחית מכסי יבוא על טקסטיל. נתוני האבטלה ברמת המדינה מעידים כי גם אם התרחשו פטורים, היקפם לא היה משמעותי או שהמפטורים מצאו עבודות חדשות במהרה. בפרק זה נראה כי גם סקירה בין-לאומית של הספרות וגם נתונים מפורטים יותר ברמת הרשויות המקומיות אינם מעלים עדויות תומכות כלשהן בתזה של התאחדות התעשיינים.

בקרב כלכלנים קיים קונסנזוס שלפיו בטווח הארוך פתיחת המשק למסחר חופשי לא תפגע בתעסוקה, וזאת משתי סיבות עיקריות:

1. המסחר מוביל לגידול ביבוא, והודות למנגנון של שער החליפין – גם לגידול ביצוא. לפיכך עובדים שאיבדו את עבודתם בייצור מוצרים לשוק המקומי יכולים למצוא עבודה במגזרי היצוא והיבוא המתרחבים.

## גם סקירה בין־לאומית של הספרות וגם נתונים מפורטים יותר ברמת הרשויות המקומיות אינם מעלים עדויות תומכות כלשהן בתזה של התאחדות התעשיינים.

2. בזכות ירידת מחירי המוצרים ששוקיהם נפתחו לתחרות, הציבור מסוגל להפנות תקציב גבוה יותר לרכישת מוצרים ושירותים אחרים, שלגביהם אין יתרון ביבוא. לפיכך עובדים שאיבדו את עבודתם בייצור מוצרים לשוק המקומי יכולים למצוא עבודה באותם תחומים אחרים שבהם יש יתרון יחסי לתעסוקה המקומית.<sup>51</sup>

עם זאת, אין משמעות הדברים שכל מי שיאבד את עבודתו בגלל היבוא ימצא במהירות עבודה חדשה טובה באותה מידה. במקרים רבים העבודות החדשות מיתוספות באזורים גיאוגרפיים אחרים ובמגזרים אחרים, ולכן ייתכן בהחלט שבטווחים הקצר והבינוני ייפגעו עובדים רבים – במיוחד עובדים מבוגרים שאינם יכולים לעבור בקלות לתחום אחר או לעיר אחרת. על־כן המדיניות הרצויה היא לא למנוע את החשיפה ליבוא, אלא לתמוך באופן ספציפי בעובדים הצפויים להיפגע ממנה – למשל, באמצעות תוכניות להסבה מקצועית.

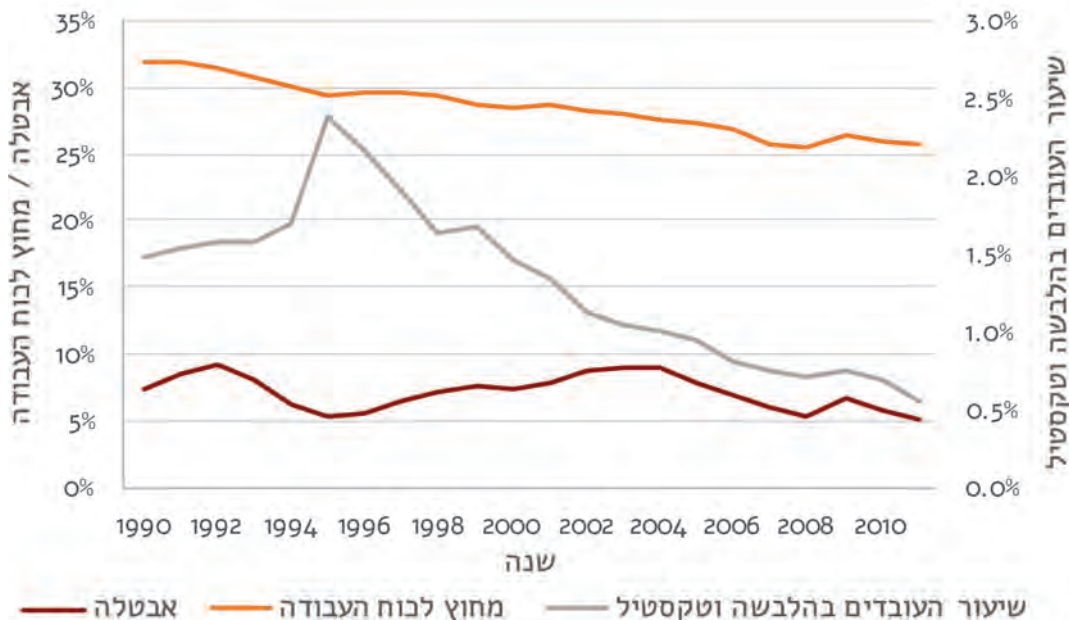
מחקרים שעסקו בהסכם הסחר בין ארצות־הברית למקסיקו מצאו לרוב כי לא הייתה פגיעה בתעסוקה.<sup>52</sup> לעומת זאת, מחקרם של הכלכלנים אוטר, דורן והנסון, שעסק בגידול במסחר עם סין בתחילת שנות האלפיים, העלה כי המסחר אכן השפיע באופן שלילי על מספר מקומות התעסוקה בתעשייה.<sup>53</sup> איתור ההשפעות הללו הוא מורכב למדי, מכיוון שמאזן הסחר והתעסוקה הם משתנים מקרו־כלכליים "אנדוגניים", הנקבעים בו־זמנית יחד עם שלל משתנים אחרים במשק. על־כן, על־מנת לאמוד את ההשפעה של המסחר, הסתמכו החוקרים על מודל תיאורטי המבוסס על מאזן הסחר השלילי בארצות־הברית.<sup>54</sup> מכיוון שבישראל יש מאזן סחר חיובי, קשה להשליך מהמצאים שלהם על שוק התעסוקה הישראלי.

בפרק זה נבחן את ההשפעה של פתיחת שוק הטקסטיל למסחר בין־לאומי על האבטלה ושיעורי התעסוקה. באופן אידיאלי היינו מעוניינים לעקוב אחר המפוטרים ממפעלי הטקסטיל בתחילת שנות האלפיים, לבחון כמה מהם מצאו עבודות חדשות, אילו עבודות הם מצאו וכך הלאה. אך עקב אי־זמינותם של נתונים מתאימים, נערוך ניתוח מוגבל יותר ברמת הרשויות המקומיות.

שאלת המחקר היא זאת: האם רשויות מקומיות שהייתה בהן ירידה משמעותית בכמות המועסקים בתעשיות הטקסטיל בין שנות התשעים לבין התקופה שלאחר חשיפת הענף ליבוא סבלו משיעור גבוה של מובטלים או של בוגרים שאינם בכוח העבודה בתקופה שלאחר החשיפה? הניתוח מבוסס על סקרי כוח-האדם של הלמ"ס לשנים 1990–2011, אשר כוללים כ-100,000 אנשים, המהווים מדגם מייצג של אוכלוסיית ישראל. את שיעורי האבטלה והתעסוקה נבדוק לגבי גילאי 25–65, על-מנת שהניתוח לא יושפע מהגידול בשיעור הסטודנטים באותה תקופה. חיסרון מרכזי של ניתוח זה הוא אי-ההתייחסות להגירה בין הערים, שיכלה להתרחש בעקבות קריסתן של תעשיות הטקסטיל, וכן לגובה המשכורת, שאולי השתנה לגבי עובדים שפוטרו ממפעלי הטקסטיל ומצאו עבודה טובה פחות.

תרשים 7 מתאר את שיעור האבטלה, את שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה ואת שיעור העובדים בתעשיות ההלבשה והטקסטיל בשנים 1990–2011. נראה כי שיעור העובדים בטקסטיל הגיע לשיא באמצע שנות התשעים. סיבות אפשריות לכך יכולות לכלול את גלי העלייה מברית-המועצות-לשעבר במחצית הראשונה של שנות התשעים, את מגמות התעסוקה בקרב נשים ערביות, ואולי גם את ההגנות שניתנו לענף בתקופה זו על-מנת שיוכל להתאים את עצמו לתוכנית החשיפה המתקרבת, כגון שיעורי מכס גבוהים במיוחד. אם הגנות אלה אכן תרמו לגידול בשיעור המועסקים בתחום, אזי המשמעות היא שהם רק החריפו את הבעיה שהם היו אמורים לפתור. כך או אחרת, לאחר שנת 1995 ניתן לראות את מגמת הדעיכה ההדרגתית של ענף הטקסטיל.

**תרשים 7: שיעור האבטלה, שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה ושיעור העובדים בתעשיות  
ההלבשה והטקסטיל, 1990–2011**  
גילאי 25–65



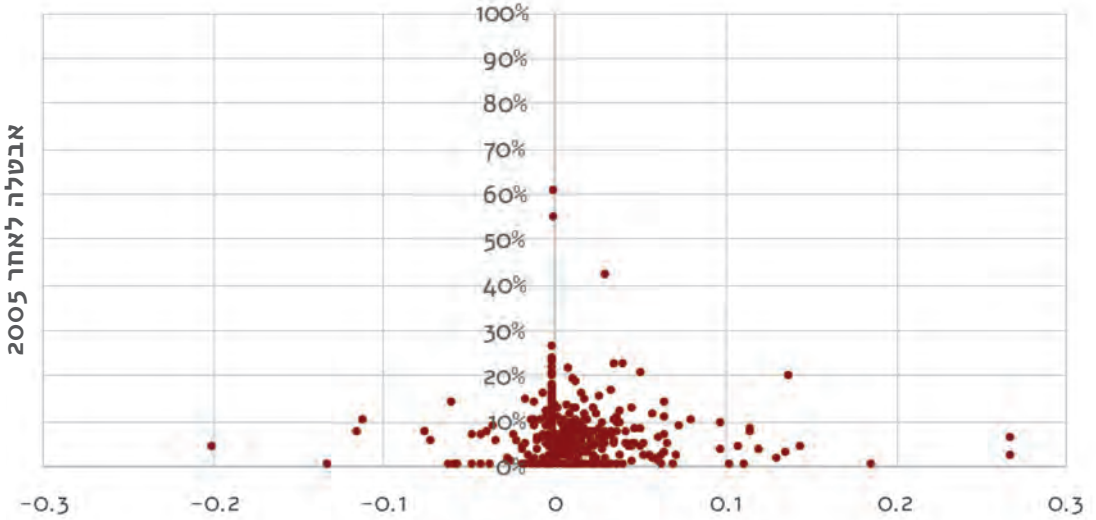
מקור: סקרי כוח־אדם, הלמ"ס.

ברמת המשק כולו אין קשר בין שיעור העובדים בטקסטיל לבין שיעורי האבטלה והתעסוקה. למעשה, אין סיבה לצפות לקיומו של קשר כזה, מכיוון שברמה הארצית היה הטקסטיל רק תעשייה אחת מני רבות. אך יישובים מסוימים היו תלויים בתעשייה זו יותר מאשר אחרים, ולכן יש מקום לבחון אם הם נפגעו מחשיפת המשק ליבוא. לגבי כל יישוב נבחן ההפרש בשיעור העובדים המועסקים בענף הטקסטיל אל מול ההפרש בשיעורי האבטלה והתעסוקה בשתי תקופות: התקופה הראשונה היא השנים 1990–2000, לפני החשיפה ליבוא; והתקופה השנייה היא 2005–2011, אחרי החשיפה. לוחות א ו־ב בתרשים 8 מציגים את התוצאות לגבי שיעור המובטלים ולגבי שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה ב־580 יישובים בישראל שיש לגביהם נתונים. הנתונים משוקללים לפי משקולות הלמ"ס.



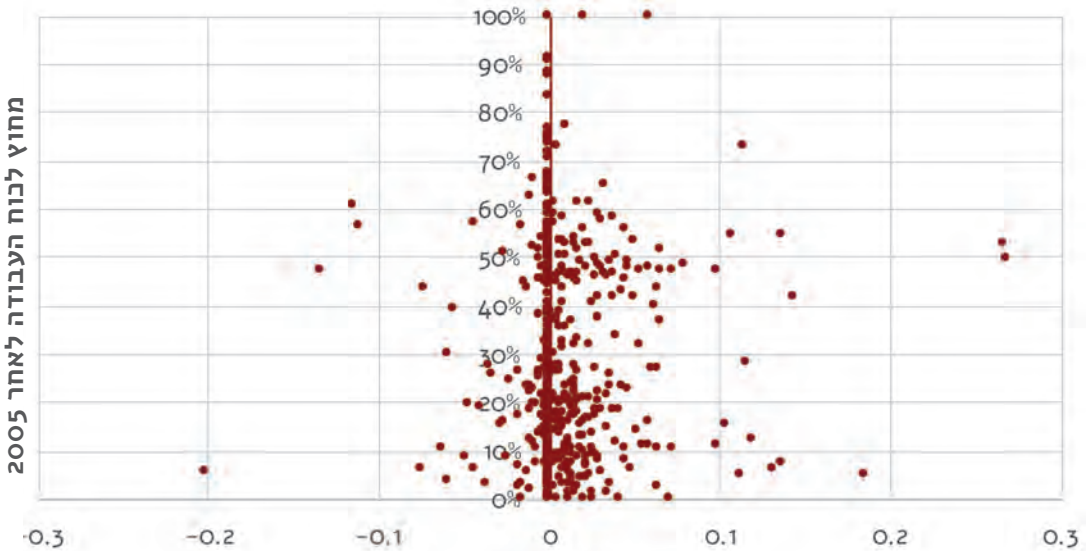
**תרשים 8: הקשר בין שינוי בשיעור העובדים בתעשיות הטקסטיל והביגוד לבין שיעורי אבטלה ותעסוקה**

**לוח א – שיעורי אבטלה**



הפרש בתעסוקה בתעשיות הטקסטיל והביגוד בין שנות התשעים לבין השנים 2011-2005

**לוח ב – שיעורי הפרטים מחוץ לכוח העבודה**



הפרש בתעסוקה בתעשיות הטקסטיל והביגוד בין שנות התשעים לבין השנים 2011-2005

## אין קשר בין ההפרש בשיעור העובדים בתעשיות הביגוד והטקסטיל לבין שיעור האבטלה או שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה.

כפי שניתן לראות בתרשימים, אין קשר בין ההפרש בשיעור העובדים בתעשיות הביגוד והטקסטיל לבין שיעור האבטלה או שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה. היישובים שאיבדו מספר גבוה של משרות בענף הטקסטיל נמצאים בצד הימני של שני התרשימים, והם אינם מתאפיינים באופן כללי באבטלה גבוהה יותר או בשיעור גבוה יותר של בוגרים שאינם בכוח העבודה בהשוואה ליישובים אחרים.

ניתוח בסיסי זה אינו מתחשב כמובן במגמות הכלליות של אבטלה ותעסוקה בתקופה המדוברת, וכן בשלל מאפיינים ברמת היישוב שעשויים להשפיע על האבטלה והתעסוקה. על-מנת לשלוט במאפיינים אלה, נשתמש במודל רגרסיה המשלב ניתוח שבו "עוצמת הטיפול" משתנה יחד עם אפקטים קבועים (fixed effects) לשנים וליישובים. המודל הבסיסי הוא כדלקמן:

$$Y_{i,t} = \beta_1 * T_i * After + \beta_2 * C_{i,t} + \alpha_i + T_t + \epsilon_{i,t}$$

המשתנה המוסבר  $Y_{i,t}$  הוא שיעור האבטלה או שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה מקרב גילאי 25–65 ביישוב  $i$  בשנה  $t$ . המשתנה  $T_i$  מתאר את "עוצמת הטיפול", כפי שהגדרנו אותה בתרשימים הקודמים: ההפרש בין שיעור המועסקים בטקסטיל ובביגוד בשנים 1990–2000 לבין שיעור המועסקים בטקסטיל ובביגוד במהלך השנים 2005–2011. המשתנה  $After$  שווה ל-1 בשנים שלאחר 2005, ול-0 בשנים אחרות.  $C_{i,t}$  הוא וקטור של משתני שליטה לכל יישוב ולכל שנה אשר עשויים להשפיע על שיעורי האבטלה והתעסוקה: ממוצע שנות לימוד, שיעור האקדמאים, הגיל הממוצע של התושבים וגודל האוכלוסייה.  $\alpha_i$  הוא אפקט קבוע ליישובים, ו- $T_t$  הוא אפקט קבוע לשנים. כלומר, ברגרסיה יש חותך נפרד לכל יישוב ולכל שנה.

הודות לשימוש באפקטים קבועים ליישובים, מודל זה שולט במשתנים בלתי-נצפים ברמת היישוב שהם קבועים על-פני זמן ומשפיעים על הפוטנציאל לאבטלה ולתעסוקה ביישוב זה, כגון מרחקו הגיאוגרפי ממרכזי תעסוקה עיקריים, האקלים המקומי, ההרכב האתני או הלאומי של האוכלוסייה ועוד. הודות לשימוש באפקטים קבועים לשנים, מודל זה שולט גם במגמות על-פני זמן בשיעורי אבטלה ותעסוקה אשר משותפות לכל היישובים בישראל, כגון המשבר במשק בתחילת שנות האלפיים. הודות ל- $C_{i,t}$  המודל שולט בהשפעות של ההשכלה, הגיל והגודל של האוכלוסייה על האבטלה והתעסוקה, אם כי השליטה במשתנים אלה עלולה להיות בעייתית עקב אנדוגניות (למשל, שיעור אבטלה גבוה בעיר עלול

## תוצאות אלה מעידות על העדר השפעה שלילית של פתיחת ענפי הטקסטיל והביגוד לתחרות על מאפיינים שונים של שוק התעסוקה ברמת היישוב.

לגרום להגירה של צעירים לערים אחרות, וכך להשפיע על הגיל הממוצע של האוכלוסייה ועל גודלה). על-כן נציג תוצאות גם ללא שליטה במשתנים אלה.

הפרמטר שמעניין אותנו הוא  $\beta_1$ . אם אובדן תעשיות הטקסטיל הגדיל את האבטלה ואת שיעור התושבים שאינם בכוח העבודה, פרמטר זה יהיה חיובי ומובהק. ההנחה המרכזית הנדרשת על-מנת לטעון שפרמטר זה מזהה את האפקט הסיבתי של הפגיעה בתעשיית הטקסטיל היא שמלבד השינוי בתעשייה זו לא היה שום גורם אחר באותה תקופה שהוביל לכך שביישובים שהיו תלויים יותר יחסית בתעשיית הטקסטיל הייתה מגמה שונה בהשוואה ליישובים אחרים. הנחה זו נראית סבירה לנוכח רשימת היישובים שבהם אובדן המשרות בטקסטיל (המשתנה  $T_i$ ) הוא הגדול ביותר. בראש הרשימה נמצאים יישובים כגון סאסא ורמות נפתלי, הממוקמים בצפון הארץ, ומשמר הנגב ויטבתה, הממוקמים בדרום, וניתן למצוא שם יישובים יהודיים, יישובים ערביים, יישובים בדוויים ועוד. על-כן לא נראה שהתוצאות מוטות על-ידי קבוצה מסוימת של יישובים בעלי מאפיין משותף, כגון אזור גיאוגרפי מסוים שהתקיימו בו אולי מגמות ייחודיות שאינן קשורות לתעשיית הטקסטיל.

טבלה 2 מציגה את תוצאות הניתוח, והמקדם  $\beta_1$  מוצג בשורה הראשונה של כל לוח. לוח א מציג את התוצאות לגבי אבטלה, בעוד לוח ב מציג את התוצאות לגבי שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה. לפי לוח א, ההשפעה של פתיחת ענף הטקסטיל למסחר בין-לאומי על האבטלה אינה מובהקת. יתר על כן, ברגע שאנו מוסיפים אפקטים קבועים ליישובים, המנטרלים משתנים ברמת היישוב אשר קבועים על-פני זמן, המקדם  $\beta_1$  אף נהפך לשלילי, כלומר, שיעור גבוה יותר של מפוטרים מענפי הטקסטיל והביגוד מוביל לשיעור נמוך יותר של אבטלה. בטור הראשון בלוח ב המקדם הוא חיובי ומובהק ברמת מובהקות של 10%, אך בטורים הבאים, ברגע שאנחנו שולטים בגורמים רלוונטיים אחרים שעשויים להשפיע על שיעורי התעסוקה, המקדם נהפך לשלילי ואפילו מובהק. המשמעות היא שברשויות מקומיות עם שיעור גבוה יחסית של מפוטרים מענפי הטקסטיל שיעור הבוגרים שאינם בכוח העבודה דווקא נמוך יותר.

תוצאות אלה מעידות על העדר השפעה שלילית של פתיחת ענפי הטקסטיל והביגוד לתחרות על מאפיינים שונים של שוק התעסוקה ברמת היישוב. כמוכן, ייתכן שיש השפעות על שכרם של העובדים או על הגירה לערים אחרות שאיננו רואים בניתוח זה, אך בהינתן הנתונים הזמינים לנו איננו יכולים לבחון השערות מעין אלה.

טבלה 2: השפעת פתיחת ענף הטקסטיל למסחר בין-לאומי – תוצאות רגרסיה

גילאי 25-65

(4) כלל משתני השליטה	(3) משתני שליטה נוספים	(2) אפקטים קבועים לשנים ולרשויות	(1) אפקטים קבועים לשנים	משתנים מסבירים
<b>לוח א: המשתנה המוסבר הוא שיעור האבטלה</b>				
-0.0104 (0.0677)	-0.0101 (0.0678)	-0.0160 (0.0678)	0.0680 (0.0606)	שיעור העובדים בטקסטיל וביגוד Xאינדיקטור לתקופה שלאחר הרפורמה
***-0.0319 (0.00980)	***-0.0323 (0.00977)			שיעור האקדמאים
***-0.00104 (0.000333)	***-0.00103 (0.000334)			מספר שנות לימוד ממוצע
-0.000223 (0.000283)	-0.000200 (0.000282)			גיל ממוצע
-4.38e-08 (4.40e-08)				גודל האוכלוסייה
***0.0845 (0.0134)	***0.0818 (0.0132)	***0.0591 (0.00453)	***0.0413 (0.00531)	קבוע

לוח ב: המשתנה המוסבר הוא שיעור התושבים בני 25–65 שאינם בכוח העבודה

*-0.244 (0.126)	*-0.240 (0.128)	***-0.341 (0.128)	0.264 (0.258)	שיעור העובדים בטקסטיל וביגוד X אינדיקטור לתקופה שלאחר הרפורמה
***-0.481 (0.0654)	***-0.491 (0.0664)			שיעור האקדמאים
-0.00156 (0.00206)	-0.00149 (0.00208)			מספר שנות לימוד ממוצע
-0.00267 (0.00197)	-0.00238 (0.00197)			גיל ממוצע
***-7.03e-07 (1.33e-07)				גודל האוכלוסייה
***0.493 (0.0761)	***0.454 (0.0749)	***0.294 (0.0125)	***0.226 (0.0152)	קבוע
V	V	V	V	אפקטים קבועים לשנה
V	V	V		אפקטים קבועים לרשות המקומית

## אי-אפשר לראות השפעות שליליות כלשהן של החשיפה ליבוא על התעסוקה – לא ברמת היישוב ולא ברמת המדינה כולה.

שגיאות-תקן רובסטיות (clustered at the locality level) בסוגריים  
 $p < 0.01^{***}$ ,  $p < 0.05^{**}$ ,  $p < 0.1^*$

לסיכום, יתכן שהיו עובדים שאיבדו את עבודתם במפעלי טקסטיל  
 ולא מצאו עבודה חלופית חדשה, או מצאו עבודה חלופית טובה  
 פחות מזו שאיבדו. אך אי-אפשר לראות השפעות שליליות כלשהן  
 של החשיפה ליבוא על התעסוקה – לא ברמת היישוב ולא ברמת  
 המדינה כולה. עליכן סביר לטעון שהמשק הישראלי גמיש ופתוח  
 דיו להתמודד עם פתיחת תעשיות שונות לתחרות בין-לאומית.





# ה. רפורמות נדרשות בענף המזון

## 1. האם יש לתמוך בענף המזון?

בפרקים הקודמים ראינו כי החשיפה ליבוא של ענף הטקסטיל הובילה לירידת מחירים ללא השלכות שליליות על שוק התעסוקה הישראלי. אך האם ניתן לבצע אותו מהלך גם בענף המזון? רבים טוענים כי התשובה לשאלה זו היא שלילית, עקב מאפיינים ייחודיים של ענף המזון המחייבים תמיכה והגנה ממשלתית.

על־מנת להצדיק  
התערבות  
ממשלתית במשק  
נדרש כשל שוק  
אשר אינו מאפשר  
לתחרות חופשית  
להוביל למצב  
היעיל ביותר.

על־מנת להצדיק התערבות ממשלתית במשק נדרש כשל שוק אשר אינו מאפשר לתחרות חופשית להוביל למצב היעיל ביותר. בהקשר של סבסוד תעשיות שונות מדובר בדרך־כלל בכשל שוק מסוג השפעות חיצוניות חיוביות (positive externalities). הרעיון הוא שלהשקעה בתעשייה מסוימת יש השלכות חיוביות על כלל החברה (שיכולות להיות כלכליות, בטחוניות, סביבתיות ועוד), אשר המשקיעים בפיתוח הענף אינם מביאים בחשבון בעת ההחלטה על גובה ההשקעה. אף שבאופן תיאורטי ייתכנו כשלי שוק מסוג זה, באופן מעשי קשה לאשש או להפריך את קיומם, וקשה עוד יותר לאמוד מהי מידת ההתערבות הממשלתית הנדרשת על־מנת לתקנם. חשוב לזכור כי קיומו של כשל שוק הוא תנאי הכרחי להתערבות, אך לא תנאי מספיק, מכיוון שלעיתים נזקי ההתערבות עולים על הנזקים מכשל השוק. בפועל הטיעון בדבר השפעות חיצוניות חיוביות משמש לא פעם קבוצת־אינטרס חזקות המעוניינות להשיג הטבות מהממשלה לתעשיות שאין להן שום השפעה חיצונית חיובית.

## בפועל הטיעון בדבר השפעות חיצוניות חיוביות משמש לא פעם קבוצות־אינטרס חזקות המעוניינות להשיג הטבות מהמשלה לתעשיות שאין להן שום השפעה חיצונית חיובית.

התומכים בסבסוד החקלאות מעלים טיעונים שונים בדבר השפעות חיצוניות חיוביות שיש לענף. למשל, נספח למסמך של משרד החקלאות מתאר שורה של השפעות חיצוניות חיוביות תיאורטיות כאלה, תחת הכותרת "תרומות ישירות וחיצוניות של החקלאות", בהמשך למחקרה של האקולוגית ד"ר אורית גינזבורג בנושא.<sup>55</sup> המינוח שהמסמך משתמש בו מטעה מעט, מכיוון שחלק מהתרומות המסווגות כ"תרומות ישירות" הן בעצם השפעות חיצוניות, ורבות מהתרומות הישירות והעקיפות אינן יכולות להצדיק סבסוד. למשל, גינזבורג כותבת כי החקלאות מספקת פרנסה לעשרות אלפי ישראלים, אך זו אינה השפעה חיצונית – כל ענף כלכלי מספק פרנסה לעובדיו. כפי שראינו בפרקים הקודמים, פתיחת המשק למסחר בין־לאומי אינה משפיעה על האבטלה בטווח הארוך, מכיוון שעובדים עוזבים את הענפים שבהם אין למדינה יתרון יחסי ועוברים לענפים שבהם יש למדינה יתרון. על־כן, אם מספר העובדים בחקלאות יצטמצם כתוצאה מפתיחת הענף למסחר בין־לאומי, יעברו העובדים לענפים אחרים, ולא יישארו מובטלים. עצם יכולתו של ענף כלכלי מסוים לספק פרנסה לעובדים, לספק מוצרים לצרכנים, לספק חומרי־גלם לתעשיות אחרות, לספק עבודה לקבלני־משנה וכך הלאה אין משמעה שלענף זה יש השפעות חיצוניות המצדיקות תמיכה ממשלתית. אלמלא קיומו של הענף המסוים, ההון המושקע בו היה מושקע בענפים אחרים, עובדיו היו מועסקים בענפים אחרים, הצרכנים היו משיגים את אותם מוצרים מיבואנים או ממקור אחר, וקבלני־המשנה היו מוצאים פרנסה אחרת. השפעות חיצוניות המסוגלות להצדיק סבסוד חייבות להתמקד בעניין ייחודי יותר, אשר תרומתו אינה מתבטאת במחירי השוק, ואשר ייעלם לגמרי אם הענף ייכחד.

בפרק זה ננתח כמה סעיפים מהמסמך של משרד החקלאות המתייחסים להשפעות חיצוניות של ממש. הטיעונים המופיעים בסעיפים אלה מופיעים גם במסמכים אחרים העוסקים במדיניות מזון, בראיונות שנערכים עם חקלאים או עם הגופים המייצגים אותם, ועוד.

### **(א) השפעות חיצוניות הקשורות לנוף ולסביבה**

גינזבורג מציינת כי השטחים החקלאיים ממלאים תפקיד חשוב "כתוואי נוף לאורך הכבישים", כי הם "חלק בלתי נפרד מהמרחב הכפרי ועומד[ים] בשיקול חשוב בהחלטה ליציאה לנופש בכפר", כי הנוף החקלאי הוא "ייחודי למדינה ויוצר עבור תושביה 'תחושת מקום' ושייכות", כי השלכת והפריחה מספקים "הנאה אסתטית",



**במקום לתמוך  
בהשפעות  
החיצוניות  
החיוביות באופן  
עקיף, יהיה יעיל  
הרבה יותר לתמוך  
בהם באופן ישיר.**

ובך הלאה.<sup>56</sup> ניתן לשייך לכאן גם טיעונים סביבתיים שגינזבורג מציינת, כגון תרומת הצמחים לשיפור איכות האוויר, ליצירת הצללה, למיתון טמפרטורות ולמיתון רעשים, התרומה של רעיית עיזים למניעת שרפות ועוד.<sup>57</sup>

כל הגורמים האלה הם אכן השפעות חיצוניות, אולם אין זה ברור כלל שהם מצדיקים את התמיכה הנוכחית בענף המזון, אשר חלק ניכר ממנה מגיע למפעלים מזהמים הפוגעים בסביבה ומפיצים ריחות לא-נעימים (השפעות חיצוניות שליליות), לענפי חקלאות שאינם מייצרים שום הנאה אסתטית, לענפי חקלאות הפוגעים בטבע ובחיות-הבר, וכך הלאה. במקום לתמוך בהשפעות החיצוניות החיוביות באופן עקיף, באמצעות כלים כגון חסימת מסחר בין-לאומי או מתן הנחה במחיר המים לכלל החקלאים, יהיה יעיל הרבה יותר לתמוך בהם באופן ישיר. למשל, ניתן לסבסד רעיית עיזים באופן ספציפי באזורים המועדים לשרפות (בהנחה שזו הדרך היעילה ביותר למנוע שרפות), לסבסד שטחים ירוקים הסמוכים לכבישים ראשיים וכך הלאה. בישראל קיימות כמה תוכניות כאלה, אך הן מהוות חלק קטן מסך התמיכה הכוללת, והן מוגבלות יחסית למצב במדינות אחרות. למשל, בשווייץ חקלאים מקבלים קצבאות ייחודיות בעבור גידול עצים מסוגים ספציפיים התורמים לנוף או למגוון הביולוגי, ויש הצעות לשלם באותו אופן לחקלאים בבריטניה בעידן שאחרי הברקזיט.<sup>58</sup>

### **(ב) השפעות חיצוניות הקשורות לביטחון**

גינזבורג מציינת כי "שמירה על כושר הייצור החקלאי העצמי של מדינת ישראל, פיתוחו ושכלולו חשובים בייחוד לאור התנודות באקלים ומשבר המזון הצפוי בעולם והמצב הגיאוגרפי באזור".<sup>59</sup> בחלק אחר של המסמך היא טוענת כי "רבים מהשטחים החקלאיים ממוקמים באזורי הפריפריה הסמוכים לגבולות הארץ ובקווי התפר. נוכחות החקלאי המעבד את הקרקע מונעת פלישות ותורמת לביטחון הגבולות".<sup>60</sup> טיעונים דומים עולים מראיונות עם חקלאים. למשל, בריאיון שפורסם לאחרונה טען אחד מנציגיהם כי "מדינת ישראל חייבת לייצר ולשמור על ביטחון המזון שלה, מכיוון שדברים משתנים מיום ליום, ובהחלט יכול לקרות שיום אחד יסגרו לנו את הברז".<sup>61</sup>

## הטיעון בנוגע לתפיסת שטחים סמוך לגבולות הארץ מעט סביר יותר, אך גם כאן עולה אותה שאלה שעלתה בסעיף הקודם – מדוע לא לסבסד את הנושא באופן ישיר?

הטיעון בנוגע לביטחון תזונתי בעת משברים או מלחמות אינו סביר כלל. מדינת ישראל אינה מסוגלת לייצר יותר מ-25% מהחיטה הנדרשת למשק,<sup>62</sup> וכן אינה מסוגלת לייצר בכוחות עצמה את מרבית חומרי הגלם הנדרשים לצורך ייצור מזון מסוגים אחרים, כגון מזון של חיות המשק, שלל חומרי הדברה ודשנים, ואולי החשוב מכל – נפט. במסגרת תסריט של משבר מזון או מצור כולל, אשר יחסום לגמרי את נמלי הים והאוויר של המדינה, לא תהיה כל יכולת לגדל את המזון, לקטוף אותו, לעבד אותו או להוביל אותו אל הצרכנים. עליכן, עקב התלות המוחלטת של ישראל (ושל רוב המדינות האחרות בעולם) ביבוא, החקלאות הישראלית אינה תורמת דבר למידת הביטחון התזונתי של אוכלוסיית המדינה. תסריט קיצוני של מצור מוחלט, שלא התרחש בשום מלחמה משמעותית בעידן המודרני, יוביל לגזויעה ברעב של חלק ניכר מהאוכלוסייה תוך שבועות ספורים, בין אם נתמוך כיום בחקלאות הישראלית ובין אם לאו. בפועל רוב מלחמות ישראל נמשכו זמן קצר בלבד, אף לא אחת מהן הובילה למצור מהסוג הזה, ואין שום סיבה גיאופוליטית לחשוב שיש כיום סיכון משמעותי לכך. למשל, גם המדינה המבודדת ביותר בעולם כיום, צפון קוריאה, נהנית מיבוא קבוע של שלל מוצרי מזון.

הטיעון בנוגע לתפיסת שטחים סמוך לגבולות הארץ מעט סביר יותר, אך גם כאן עולה אותה שאלה שעלתה בסעיף הקודם – מדוע לא לסבסד את הנושא באופן ישיר? חלק ניכר מהתמיכה הנוכחית בענף מגיעה לחקלאים ולמפעלים אשר נמצאים במרכז הארץ ואינם תורמים להשפעה חיצונית זו, וחלק אחר מגיע אומנם ליצרני מזון בפריפריה, אך לכאלה שאינם שונים מכל יצרן אחר. האם מפעל של חברת תנובה הנמצא סמוך לגבול תורם יותר לבטחון המדינה מאשר מפעל רהיטים הנמצא באותו מקום? ומעבר לכך, האם התקופה שבה תושבי קיבוצים ומושבים נלחמו על אדמתם בכוחות עצמם נגד צבאות פולשים או חוליות של מסתננים לא עברה מן העולם?

טיעון זה מופיע במקומות רבים – למשל, בחזון של משרד החקלאות: "המשרד יפעל לפיתוח חקלאות ישראל... ולמינוף היתרון היחסי של חקלאות ישראל."<sup>65</sup> הטענה כי לתעשייה מסוימת יש יתרונות יחסיים ולכן ראוי לתמוך בה הועלתה בעבר גם בנוגע לתחום הטקסטיל, כפי שהזכרנו, וכיום היא מועלית בנוגע למגזר ההיי־טק ולתעשיות נוספות. טיעון דומה, המופיע בראיונות עם חקלאים, הוא שלא משתלם מסיבות שונות לייבא פירות וירקות לישראל, ולכן אין טעם לפתוח את הענף ליבוא.

בניגוד לסעיפים הקודמים, הטיעון של יתרון יחסי אינו מתייחס להשפעות חיצוניות חיוביות כגורם המצדיק סבסוד, אלא לתפיסה של "להשקיע בחזקים". גם אם תפיסה זו היא אינטואיטיבית במידה מסוימת, אין מאחוריה היגיון כלכלי. יתרון יחסי של תעשייה מסוימת יוביל מעצמו לשגשוגה, כך שאין שום צורך לתמוך בה. אילו לחקלאים הישראלים היה יתרון יחסי אמיתי בייצור מזון, או אילולא השתלם לייבא לישראל פירות וירקות, לא היו החקלאים נדרשים להגנה בדמות חסמי היבוא והמועצות השונות, מכיוון שהם היו מסוגלים להתחרות ביבוא ללא שום קושי. הצורך שלהם בהגנה מעיד כי אין להם יתרון כזה, וכי ככל הנראה דווקא משתלם לייבא לישראל פירות וירקות.

טיעון דומה אך מתוחכם מעט יותר, שהזכרנו אותו בפרקים קודמים, מתייחס ל"תעשיות ינוקא", אשר מן הראוי לסבסדן בתחילת הדרך על־מנת למצות את היתרונות היחסיים שלהן בהמשך. אך על־פי טיעון זה, הסבסוד אמור להיות זמני בלבד. קשה לטעון כיום כי חברות כגון תנובה או אסם או משקים חקלאיים שונים בישראל מהווים תעשיות ינוקא צעירות אשר נמצאות בתחילת דרכן ונדרשות לבצע השקעות משמעותיות בתשתיות לפני שיוכלו להתחרות מול העולם. מדובר בחברות ותיקות, שחלקן מתקרבות לגיל מאה.

אילו לחקלאים  
הישראלים היה  
יתרון יחסי אמיתי  
בייצור מזון, או  
אילולא השתלם  
לייבא לישראל  
פירות וירקות,  
לא היו החקלאים  
נדרשים להגנה  
בדמות חסמי  
היבוא והמועצות  
השונות.

## בכל מקרה של השפעות חיזוניות חיוביות, סבסוד ישיר של ההשפעות עדיף על מתן תמיכה עקיפה וכוללת לענף כולו.

באופן ספציפי יותר, חשוב לציין כי אף לא אחד מהטיעונים הנוגעים בהשפעות חיזוניות חיוביות רלוונטי לרפתות ולוללים, המקבלים כיום את מרבית התמיכות.<sup>64</sup> רפתות ולוללים אינם מייצרים נוף יפה, אינם תופסים שטחים יותר מכל מפעל אחר, אינם מעלים תרומה ייחודית אחרת משום סוג, ואף סביר שהם מייצרים השפעות חיזוניות שליליות רבות.

לסיכום, הטיעונים המועלים דרך קבע בעד תמיכה בענף המזון הישראלי אינם משכנעים ברגע שמנתחים אותם באופן שיטתי. לכל-היותר ניתן להצדיק תמיכה בחלקים מסוימים של המגזר, שיש להם השפעות חיזוניות משמעותיות על תפיסת שטחים באזורים אסטרטגיים או על איכות הנוף. בכל מקרה של השפעות חיזוניות חיוביות, סבסוד ישיר של ההשפעות עדיף על מתן תמיכה עקיפה וכוללת לענף כולו.

## 2. תמיכה ישירה לעומת תמיכה עקיפה

תמיכה ישירה היא תמיכה תקציבית המועברת באופן ישיר לחקלאי לפי אמת-מידה כמותית כלשהי, כגון גודל השטח שבבעלותו או היקף הייצור. תמיכה עקיפה, לעומת זאת, היא תמיכה ביצרנים באמצעות מכסים, מכסות ייצור, הבטחת מחיר-מטרה, סבסוד חומרי-גלם ועוד. תמיכה ישירה עדיפה על תמיכה עקיפה, מכיוון שהיא מעוותת פחות את החלטות הפרטים במשק.

למשל, נניח שאנו מעוניינים לתמוך בחקלאים שמגדלים תמרים באזור הערבה, מכיוון שיש חשיבות אסטרטגית בתפיסת שטחים באזור זה. נניח שאנו בוחרים לתמוך בהם על-ידי חסימת יבוא תמרים ממדינות אחרות, שהיא תמיכה עקיפה. כתוצאה מכך יעלה מחיר התמרים, כך שרק צרכני התמרים יישאו בנטל התמיכה, אף שהתועלת ממנה מתפזרת על-פני כל אזרחי המדינה. יתר על כן, ייתכן שגם חקלאי תמרים מאזורים אחרים, שאין להם חשיבות אסטרטגית, ירוויחו מהתמיכה. זאת ועוד, אם יום אחד בעתיד ירד הביקוש העולמי לתמרים ויעלה הביקוש העולמי לפלפל, ייתכן שחקלאי הערבה לא ישנו את תמהיל הייצור בהתאם, מכיוון שההגנות שהם מקבלים הן ספציפיות לייצור תמרים. באופן דומה, אם נחליט שבמקום חסימת היבוא נסבסד את המים לחקלאים, ייתכן שהם יעדיפו גידולים עתירי מים אף שלמדינת-ישראל אין יתרון יחסי בגידולים כאלה. יתרה מזו, השימוש שלהם במים עלול להגדיל את עלויות המים לתעשיות אחרות, אשר השימוש שלהם במים יעיל יותר בראייה כלל-משקית.

## תמיכה ישירה עדיפה על תמיכה עקיפה, מכיוון שהיא מעוותת פחות את החלטות הפרטים במשק.

לעומת זאת, אם נעביר לחקלאי הערבה קצבה המותנית באופן ישיר בהשפעה החיצונית שאנחנו מעוניינים לסבסד, כלומר בגודל השטח המעובד (ובתנאי שהשטח נמצא באזור הערבה), העיוות יהיה קטן הרבה יותר, וגם העלות הכוללת של הסבסוד תהיה נמוכה יותר. עלות הייצור תהיה נמוכה יותר רק למגדלים בערבה, ולא לכל מגדלי התמרים; מימון הסובסדיה ייפול על כלל הציבור הישראלי, הנהנה כולו מתרומת המגדלים לבטחון המדינה; והמגדלים עצמם יהיו חופשיים להתמקד בסוג הגידולים החקלאיים שניבו להם את הרווחים הגבוהים ביותר, בהתאם ליתרונות היחסיים האזוריים. מלבד זאת, תמיכה ישירה היא שקופה יותר, ומאפשרת לנו לראות, למשל, את עלות התמיכה בהשפעות חיצוניות כאלה או אחרות. מסיבות אלה ארגונים בין-לאומיים, כגון ה-OECD וארגון הסחר העולמי, ממליצים זה שנים רבות על מעבר מתמיכה עקיפה בחקלאות לתמיכה ישירה.<sup>65</sup>

בעשורים האחרונים המגמה בכלל המדינות המפותחות היא להפחית את התמיכות ביחס לתקבולי החוות, וכן לעבור מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה. אותו מסמך של משרד החקלאות שהוזכר לעיל כולל השוואה של ישראל למגמות העולמיות בהקשר זה:<sup>66</sup> בעוד מגמת הירידה בשיעור התמיכות הכולל בישראל דומה למוצע במדינות ה-OECD, לא התרחש בארץ המעבר מתמיכות עקיפות לתמיכה ישירה אשר התרחש ברוב המדינות האחרות. כמוכן, לא ברור אם ממוצע מדינות ה-OECD הוא המקום שראוי לשאוף אליו בהקשר זה, מכיוון שגם במדינות אחרות יש לשדולה החקלאית כוח רב, כך שהמדיניות הננקטת בהן אינה מיטבית בהכרח.

כותבי המסמך של משרד החקלאות ממליצים על מעבר לתמיכה תקציבית ישירה, אך גם על צעדים נוספים, כגון עידוד מחקר ופיתוח (להלן: מו"פ) והשקעות, עידוד התארגנות של מגדלים בתחומים שונים, סיוע בקידום השיווק של תוצרת חקלאית, סבסוד ביטוח הכנסה לחקלאים, וכן תמיכות ספציפיות המותנות בהשפעות חיצוניות חיוביות כגון תמיכה במגוון הביולוגי, תחזוקה של שטחי הצפה ועוד.<sup>67</sup>

המעבר לתמיכה ישירה עולה בשנים האחרונות בדיונים רבים בין האוצר לבין החקלאים,<sup>68</sup> ויהיה זה צעד מבורך עוד יותר אם התמיכה תקושר באופן ישיר להשפעות החיצוניות החיוביות שיש לחלקים מסוימים מהמגזר החקלאי. גם התארגנות של מגדלים לשם מיצוי יתרונות לגודל יכולה להיות חיובית, בתנאי שהיא לא תוביל ליצירת כוח מונופוליסטי שינוצל להעלאת מחירים מקומית בישראל, כלומר, בתנאי שההתארגנות תהיה לצורך שיווק מוצרי חקלאות בחוץ-לארץ תוך תחרות עם מדינות אחרות או שהשוק המקומי יהיה פתוח ליבוא כך שלגוף המאורגן לא יהיה כוח מונופוליסטי.

לעומת זאת, צעדים כגון עידוד מו"פ או ביטוח הכנסה, אשר מופיעים כחלק מההמלצות של משרד החקלאות במסמך שלעיל, מעלים את אותן שאלות שהעלינו לפני כן: מדוע עידוד מו"פ בחקלאות חשוב יותר מעידוד מו"פ בכל תעשייה אחרת? האם למו"פ החקלאי יש השפעות חיצוניות ספציפיות שאין למו"פ בתחומים אחרים? בהינתן שהמשלה כבר מעניקה סובסידיות רבות למו"פ במגזר הייצור וכן תומכת במכון וולקני העוסק במחקר חקלאי, מדוע החקלאים צריכים לקבל סובסידיות נוספות? וכך גם לגבי ביטוח הכנסה: מדוע אין הממשלה מספקת ביטוח הכנסה לבעלי פאבים או מספרות? תגובה שלפיה העיסוק בחקלאות מסוכן יותר מבחינה כלכלית מעיסוק בתחומים אחרים אין בה כדי להצדיק זאת: אם התחום מסוכן יותר, המשמעות יכולה להיות שעדיף שההון המושקע בו והעובדים המועסקים בו יועברו לתחומים מסוכנים פחות, ולא שעלינו להפחית את רמת הסיכון על-חשבון משלם המיסים הישראלי. בתנאים תחרותיים סיכון גדול יותר מפוצה על-ידי תשואה גבוהה יותר. ושוב, עצם קיומו של ביטוח הכנסה לחקלאים במדינות אחרות אינו מצדיק את השימוש בו בישראל, מכיוון שבכל מדינות העולם התמיכה בחקלאים נדחפת במידה רבה על-ידי שדולה פוליטית חזקה.

### 3. מכסים לעומת מכסות

מכסות יבוא  
נתפסות יותר  
כאמצעי המגן על  
מספר מצומצם  
של יצרנים, ופחות  
כאמצעי המגן על  
המוני הצרכנים.

מכסי יבוא הם מס המוטל על התוצרת המיובאת, בעוד מכסות יבוא הן אישורים זמניים ליבואנים מסוימים לייבא לישראל כמות מוגבלת של תוצרת שתהיה פטורה ממכס. כחלק מהמאמצים להפחתת יוקר המחיה גדל בשנים האחרונות השימוש במכסות יבוא של תוצרת חקלאית, במיוחד בתקופות של ביקוש גבוה, כגון לקראת חגים. למשל, סדרת מחקרים שפרסם משרד הכלכלה בחנה את השפעתן של מכסות יבוא על גבינות צהובות, בשר טרי, חמאה שולחנית, שמן זית ועוד.<sup>69</sup> למרות השם הדומה, ואף שגם הפחתת מכסים וגם הגדלת מכסות יבוא עשויות להגדיל את סך היבוא ולהפחית את המחירים לצרכן, קיים שוני משמעותי בתוצאות של שני אפיקי המדיניות הללו.

ניתוח תיאורטי מלא של ההבדלים בין מכסות יבוא למכסי יבוא מובא בנספח א. כאן נציג רק את המסקנות העיקריות העולות ממנו.

#### 1. מכסות יבוא מורידות את המחיר פחות מאשר פתיחה מלאה

**של הענף ליבוא.** רק מכסת יבוא קבועה וגדולה מהכמות הכוללת שהייתה מיובאת למשק בתנאי מסחר חופשי תוביל לירידת מחירים זהה למקרה של פתיחה מלאה ליבוא. בפועל מכסות היבוא בישראל הן קטנות על-פירוב, ומאשרות באופן זמני בלבד. תיתכן פתיחה חלקית של המשק ליבוא, באמצעות מכסי יבוא נמוכים, אשר תוביל לאותה ירידת מחירים כמו מכסות יבוא, אך גם במקרה זה מכסות היבוא נחותות ממכסי היבוא הנמוכים, מהסיבות שנציין בסעיפים הבאים.

#### 2. מכסות יבוא מגינות על היצרנים, ולא על הצרכנים, מפני

**שינוי בתנאים החיצוניים.** בתרשימים המובאים בנספח א גידול בביקוש – למשל, הודות לגידול האוכלוסייה – מיתרגם לתזוזה ימינה של עקומת הביקוש. במקרה של מכסי יבוא התוצאה של גידול בביקוש תהיה שהמחיר לצרכן לא ישתנה אך הכמות תגדל ותקבולי הממשלה יגדלו בהתאם. במקרה של מכסות יבוא, לעומת זאת, התוצאה של גידול בביקוש תהיה עלייה של המחיר לצרכן ורווחים גבוהים יותר ליצרנים וליבואנים. הפגיעה בצרכנים במקרה זה תהיה משמעותית יותר. באופן דומה ניתן להראות גם כי אם מתרחשת ירידה במחירים העולמיים של מוצרים – למשל, כתוצאה מקדמה

## הצורך בקבלת החלטה בנדון, בשילוב עם

## הרווחים הגבוהים של היבואנים שיזכו, מייצר תמריץ משמעותי לשחיתות.

טכנולוגית ומגלובליזציה – ירוויחו מכך הצרכנים יותר במקרה של מכסי יבוא מאשר במקרה של מכסות יבוא. מסיבות אלה מכסות יבוא נתפסות יותר כאמצעי המגן על מספר מצומצם של יצרנים, ופחות כאמצעי המגן על המוני הצרכנים.<sup>70</sup>

**3. מכסות יבוא מובילות לפגיעה בתקבולי הממשלה.** בעוד במקרה של מכסי יבוא הירידה בעודף הצרכן, המתוארת בנספח א, מתאזנת אל מול העלייה בתקבולי הממשלה וברווחי היצרנים, במקרה של מכסות יבוא הירידה בעודף הצרכן מתאזנת אל מול העלייה ברווחי היצרנים וברווחי היבואנים, והממשלה אינה מקבלת בדרך־כלל דבר. אם נצא מנקודת הנחה שממשלת ישראל, על כל מגבלותיה, נוטה להשתמש בתקבולי המיסים למטרות רצויות בעיני האזרחים, כגון השקעה במוצרים ציבוריים או הפחתת מיסים אחרים במקרה הצורך, תוצאה זו יכולה להוביל לפגיעה ברווחת הציבור.

**4. מכסות יבוא מייצרות תמריצים לשחיתות.** פתיחה מוחלטת של המשק ליבוא מעודדת תחרות בין מספר רב של יבואנים לבין היצרנים המקומיים. לעומת זאת, כאשר יש מכסות יבוא, הממשלה צריכה להחליט אילו יבואנים יורשו לייבא לישראל ואילו לא יורשו לעשות כן. היבואנים הזוכים במכסות קוצרים רווח משמעותי, מכיוון שהם רוכשים את המוצר בחוץ־לארץ במחיר נמוך (מחיר מ2 בתרשימים שבנספח א) ומוכרים אותו בארץ במחיר גבוה (מחיר מ3 בתרשימים שבנספח א). הצורך בקבלת החלטה בנדון, בשילוב עם הרווחים הגבוהים של היבואנים שיזכו, מייצר תמריץ משמעותי לשחיתות, כעולה גם מעדויות רבות מהארץ ומהעולם.<sup>71</sup> ניתן לפתור במידה מסוימת את הבעיה הזאת, כמו־גם את הבעיה הקודמת, אם הממשלה תסחר במכסות היבוא, כך שהיבואנים יצטרכו לשלם למדינה את המחיר התחרותי בעבור הזכות לייבא את המכסה. אך גם במצב כזה מכסי יבוא עדיפים, מכיוון שהם מעודדים דרך קבע תחרות בין יבואנים רבים, ולא רק בין המעטים שזכו במכרז. מסיבות אלה קישרו כלכלנים רבים בין מכסות יבוא לבין התופעה השלילית המכונה rent-seeking, שבמסגרתה קבוצות שונות נאבקות על חלוקת עוגת העושר הקיימת מבלי לייצר פעילות המסוגלת להגדיל את העוגה.<sup>72</sup> מחקר משנת 2009 אף מצא מתאם חיובי בין שימוש במכסות יבוא לבין מדדי שחיתות שונים ברמת המדינה.<sup>73</sup>



**מכסות יבוא  
זמניות אינן פתיחה  
של המשק ליבוא  
חופשי, והמחקר  
הכלכלי מעלה כי  
הן מהוות מדיניות  
נחותה בהשוואה  
להפחתת מכסים.**

**5. מכסות יבוא אינן מעודדות התייעלות של יצרנים מקומיים.** פתיחה מלאה או חלקית של המשק ליבוא מעודדת תחרות בין יבואנים לבין יצרנים מקומיים, אשר מובילה להתייעלות בקרב היצרנים המקומיים, להטמעת טכנולוגיות חדשות, להיכחדות של יצרנים לא־יעילים ועוד. לעומת זאת, מכסות יבוא זמניות, אשר מחולקות בדרך־כלל בתקופות של ביקוש גבוה במיוחד ונובעות מהעדר קיבולת ייצור מתאימה אצל היצרנים המקומיים, אינה מעודדת התייעלות.

במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים השוו מחקרים רבים בין מכסי יבוא למכסות יבוא תחת הנחות שונות בנוגע למבנה השווקים המקומיים, למבנה שוקי היבוא, לאופי התחרות הבין־לאומית בין מדינות, לאי־הוודאות בנוגע לגורמים שונים ועוד. המסקנה העולה ממחקרים אלה היא שמכסי יבוא עדיפים בדרך־כלל מבחינת רווחת הצרכן.<sup>74</sup> בשנים 1986–1994 התרחש "סיבוב אורוגוואי" – סבב דיונים בין מדינות העולם שנועד להגיע להסכם GATT חדש, ואשר בסופו חתמו על ההסכם 128 מדינות והוקם ארגון הסחר העולמי (WTO). עקב הטיעונים שהוצגו לעיל והעדויות המצטברות העולות מהמחקר הכלכלי, במסגרת ההסכם התחייבו המדינות להחליף את מכסות היבוא במכסי יבוא (אם כי בפועל יושם ההסכם באופן חלקי בלבד).<sup>75</sup>

לסיכום, מכסות יבוא זמניות אינן פתיחה של המשק ליבוא חופשי, והמחקר הכלכלי מעלה כי הן מהוות מדיניות נחותה בהשוואה להפחתת מכסים. קל להבין מדוע שיקולים של כלכלה פוליטית מובילים להעדפת מכסות יבוא על פתיחה ליבוא חופשי, אך זוהי מדיניות הפוגעת באזרחי מדינת־ישראל.





## ו. סיכום

עוד לפני קום המדינה נהנו גם תעשיית הטקסטיל הישראלית וגם תעשיית המזון הישראלית מהגנות שונות מפני תחרות בין־לאומית, ומנהיגי היישוב ראו את קידומן כמטרה לאומית חשובה. לאורך השנים נטען כי למדינת־ישראל יש יתרונות יחסיים משמעותיים גם בייצור מזון וגם בייצור טקסטיל, וכן כי לתעשיות אלה יש שלל השפעות חיצוניות חיוביות, כגון היכולת לספק תעסוקה בפריפריה ולתמוך בתפיסת שטחים אסטרטגיים. עקב כך שילמו אזרחי המדינה מחיר גבוה יותר מכפי שהיו אמורים לשלם על מוצרי מזון וביגוד רבים. תעשיות אלה משכו השקעות, כוח־אדם ומקורות נוספים, אשר יכלו להגיע לתעשיות שבהן יש למדינת־ישראל יתרון יחסי של ממש, וכך פגעו במידת יעילותו של המשק הישראלי, בפריון העבודה וברמת החיים של תושבי המדינה.

לקראת סוף המאה העשרים התגבשה בישראל (כמו־גם במדינות רבות אחרות) ההבנה כי אין זו דרך נכונה לנהל את הכלכלה. החל בסוף שנות השמונים החלו הממשלות להסיר את ההגנה מתחרות בין־לאומית שבה זכו עד אותה עת שורה ארוכה של ענפי ייצור ומסחר. לא במקרה אנו רואים בתקופה זו את עלייתו של ענף ההיי־טק, אשר בנוי על יצוא ונהנה מהשפעות היבוא ההולך וגדל על שער החליפין ומאזן התשלומים.

עקב הכוח הפוליטי הרב של תעשיות הטקסטיל והמזון, הצליחו תעשייני הטקסטיל לדחות את פתיחת שוק הטקסטיל לתחילת שנות האלפיים, והחקלאים ותעשייני המזון הצליחו לחמוק מתוכנית החשיפה ליבוא כמעט לחלוטין. מתחילת שנות האלפיים אנחנו רואים את ההיפרדות בגורלן של שתי התעשיות: בעוד שמחירי הבגדים החלו לרדת ביחס למחיריהם במדינות אחרות, מחירי המזון המשיכו לעלות באופן יחסי. כפי שהראינו בעבודה זו, לפתיחת משק

הטקסטיל לתחרות לא היו ההשלכות השליליות שמפניהן הזהירו התעשיינים, כגון אבטלה המונית בפריפריה. רק בעשור השני של המאה העשרים ואחת הגיעה מגמת השינוי גם לענף המזון, בעקבות מחאות ציבוריות רחבות־היקף שעסקו ביוקר המחיה, אך המאבק נמצא רק בתחילתו.

בדיון הציבורי המתקיים כיום שורר בלבול בנוגע לגורמים ליוקר המחיה ובנוגע לאמצעים הנכונים להתמודד עימו. במסגרת העבודה הסברנו מדוע הטיעונים הנוגעים בהשפעות החיצוניות החיוביות של תעשיית המזון אינם מצדיקים את מבנה הסבסוד הנוכחי, מדוע תמיכה ישירה עדיפה על תמיכה עקיפה, ומדוע מכסות יבוא אינן הדרך הנכונה לפתוח את ענף המזון למסחר בין־לאומי. הניסיון של שוק הביגוד מעלה כי גם בשוק המזון אזרחי ישראל יכולים לשלם מחירים נמוכים יותר, וכי לפתיחה ליבוא לא יהיו השלכות שליליות על התעסוקה – ממצאים העולים גם ממחקרים העוסקים במדינות אחרות. גם אם יש השפעות חיצוניות חיוביות לחקלאות, ניתן להשיגן באופן יעיל ומבלי לפגוע במחיר לצרכן על־ידי סבסוד ישיר שלהן.

לסיכום, אנו ממליצים להסיר את חסמי היבוא בתחום המזון, ביניהם מכסים, חסמי תקינה, רישוי וכדומה, ולהפסיק את השימוש במכסות יבוא זמניות. במקביל לכך אנחנו ממליצים לעבור מסבסוד עקיף לסבסוד ישיר של ההשפעות החיצוניות החיוביות של החקלאות, כגון יצירת נופים או תפיסת שטחים באזורים אסטרטגיים. בטווח הארוך תתרום מדיניות זו להפחתת יוקר המחיה בישראל ולשיפור משמעותי ברמת החיים של כלל האוכלוסייה.



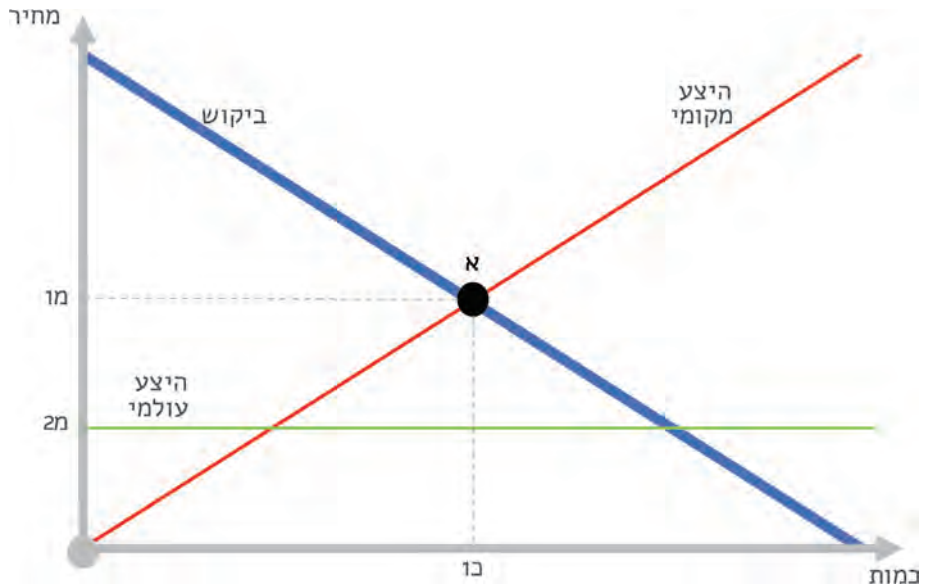
# נספח א: מכסות יבוא לעומת מכסי יבוא

---

נשווה בין מכסות יבוא למכסי יבוא באמצעות ניתוח סטנדרטי של היצע וביקוש, הנלמד דרך קבע בקורסי מבוא לכלכלה בארץ ובעולם.

התרשימים הבאים מתארים את ההיצע והביקוש במשק. הצירים בתרשימים הם כמות המוצרים המיוצרים והמחיר למוצר. בהתאם להנחות הסטנדרטיות של ניתוח כלכלי, היצע המוצרים עולה משמאל לימין בעוד הביקוש יורד משמאל לימין. המשמעות היא שאם המחיר יהיה גבוה יותר, הצרכנים ירצו לרכוש פחות מוצרים, בעוד היצרנים ירצו לייצר יותר. לגבי משק סגור שאינו פתוח כלל ליבוא, שיווי-המשקל מצוין בנקודה א של תרשים 9, כאשר המחיר במשק הוא מו והכמות הנמכרת היא כו.

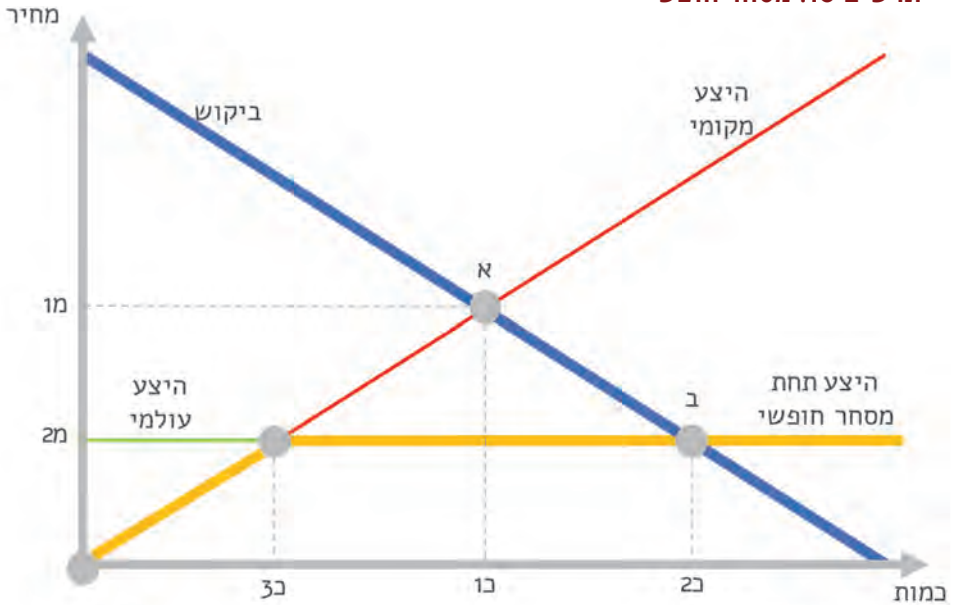
## תרשים 9: שוק מוצרים עם היצע עולמי



אולם מלבד ההיצע המקומי קיים גם היצע עולמי של המוצרים. בעוד שהיצרנים המקומיים ידרשו מחיר גבוה יותר ליחידה בעבור כמות מבוקשת גדולה יותר, סך יכולת הייצור של כל היצרנים בחוץ־לארץ היא גדולה מאוד ביחס לשוק המקומי של ישראל, הכמויות הנמכרות לשוק המקומי אינן משפיעות על עלויותיהם, ועל־כן הם מוכנים למכור כאן כמעט כל כמות שנרצה במחיר מ2. מסיבה זו ההיצע העולמי הוא בקירוב קו אופקי ישר.

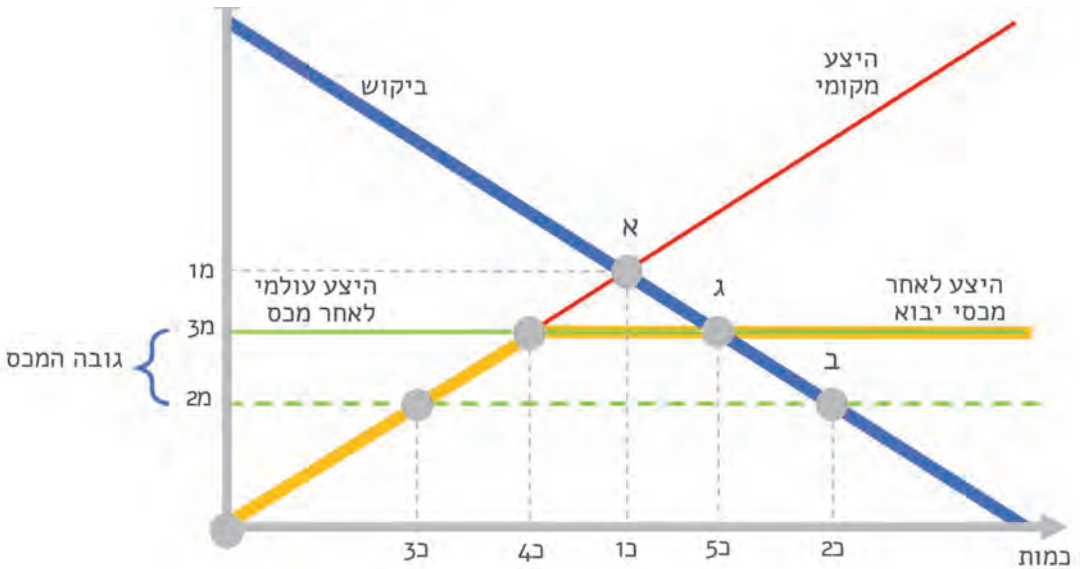
אם ההיצע העולמי גבוה מנקודה א, המשמעות היא שאין סיבה לייבא את המוצר, מכיוון שהיצרנים המקומיים מסוגלים לייצר את הכמות המבוקשת במשק ולמכור אותה בזול יותר מאשר היבואנים. אך אם המחיר העולמי נמוך מנקודה א, בדומה למצב המתואר בתרשים 9, הצרכנים המקומיים יעדיפו לשלם אותו. פתיחה מלאה של השוק ליבוא תעביר אותנו לנקודה ב בתרשים 10, שבה המחיר יורד ל־מ2 והכמות גדלה ל־כ2. מתוך כלל הכמות כ2, יצרנים מקומיים יספקו כמות מוצרים של כ3, והשאר יסופק על־ידי היבואנים.

**תרשים 10: מסחר חופשי**



כיצד ישפיעו מגבלות יבוא על מצב עניינים זה? תרשים 11 מתאר את המצב תחת מכסי יבוא.

**תרשים 11: מכסי יבוא**

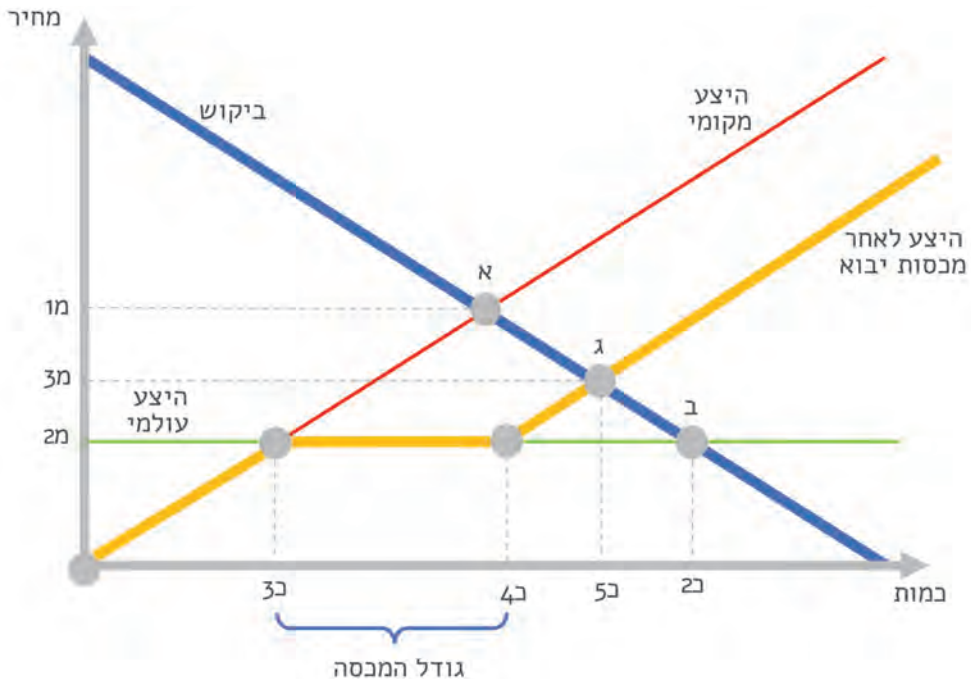


בעקבות מכסי היבוא, היצרנים העולמיים מסוגלים לספק את הביקוש המקומי במחיר  $מ$ , השווה למחיר  $מ$  ועוד גובה המכס. עליכן אנו עוברים מנקודה ב לנקודה ג. המחיר לצרכן עולה ל- $מ$ ,

והכמות יורדת ל-כ5. כעת היצרנים המקומיים מייצרים כמות של 4, הגדולה מ-כ3. לא נתאר כאן את הניתוח המלא של המדיניות, אך התוצאה היא ש"עודף הצרכן" (מושג המתאר את התועלת של הצרכנים מהשוק) פוחת בהשוואה למסחר חופשי, בעוד רווחי היצרנים ותקבולי הממשלה גדלים.

תרשים 12 מציג את המקרה של מכסות יבוא.

### תרשים 12: מכסות יבוא



תחת מכסות יבוא, יבואנים מסוימים מקבלים היתר לייבא כמות מסוימת של מוצרים, השווה בתרשים להפרש שבין כ4 לבין כ3. מעבר לכמות זו, היצרנים המקומיים מספקים את הביקוש. מנקודת מבטם של אזרחי המדינה, התוצאה שונה לגמרי מזו המתקבלת מפתיחה חופשית ליבוא. כפי שניתן לראות, המחיר עדיין גבוה יותר מאשר מ2, והכמות הנמכרת נמוכה יותר בהתאם. נקודה ג בתרשים 12 יכולה להיות נמוכה יותר מנקודה ג בתרשים 11, כך שהמחיר לצרכן יהיה נמוך יותר, אבל אין סיבה מיוחדת להאמין שזה יהיה המצב. התוצאה תלויה בגודל המכסה. רק אם המכסה גדולה מההפרש שבין כ2 לבין כ3, כלומר גדולה מהכמות הכוללת שהייתה מיובאת למשק בתנאי מסחר חופשי, נעבור לנקודה ב – אותה נקודה שהייתה מתקבלת במסחר חופשי.



- 1 מרקנטיליזם הוא תורה כלכלית הנורסת כי עושרה ושגשוגה של האומה תלויים במידת ההון שהיא צברה, וכי על-מנת להשיג צמיחה כלכלית, על הממשלה ליצור מאזן מסחרי חיובי, באמצעות הגדלת היצוא והקטנת היבוא.
- 2 Jeremy Diamond & Dana Bash, *Trump Signs Order Withdrawing from TPP, Reinstates 'Mexico City Policy' on Abortion*, CNN (Jan. 24, 2017), <https://edition.cnn.com/2017/01/23/politics/trans-pacific-partnership-trade-deal-withdrawal-trumps-first-executive-action-monday-sources-say/>
- 3 Richard Gonzales, *Trump Slaps Tariffs on Imported Solar Panels and Washing Machines*, NPR (Jan. 22, 2018), <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/01/22/579848409/trump-slaps-tariffs-on-imported-solar-panels-and-washing-machines>
- 4 *(Trump Tariffs: US President Imposes Levy on Steel and Aluminium*, BBC NEWS (Mar. 8, 2018 <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-43337951>
- 5 Shrutee Sarkar, *Economists United: Trump Tariffs Won't Help the Economy*, REUTERS BUSINESS NEWS (Mar. 14, 2018), <https://www.reuters.com/article/us-usa-economy-poll/economists-united-trump-tariffs-wont-help-the-economy-idUSKCN1GQo2C>
- 6 ראו את ציוצו של הנשיא טראמפ מ־3 במרץ 2018: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/969994273121820672>
- 7 ראו את ציוצו של הנשיא טראמפ מ־9 ביוני 2018, שבו תקף את ראש ממשלת קנדה על התייחסותו למכסים שהטילה ארצות הברית: [https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1005586562959093760?ref\\_src=twsrc%5Etfw&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.ynet.co.il%2Farticles%2F0%2C7340%2CL-5282996%2Coo.html](https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1005586562959093760?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.ynet.co.il%2Farticles%2F0%2C7340%2CL-5282996%2Coo.html)
- 8 בלומברג "ועידת ה-G7: כולם נגד אחד - דונלד טראמפ" <https://www.themarker.com/wallstreet/premium-1.6138978> 3.6.2018 **TheMarker**
- 9 . DAVID FRIEDMAN, HIDDEN ORDER: THE ECONOMICS OF EVERYDAY LIFE 70 (1997)
- 10 *(Free Trade*, IGM FORUM (Mar. 13, 2012 [http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV\\_odfr9yjnDcLh17m](http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_odfr9yjnDcLh17m)
- 11 ש.מ.
- 12 *(Trade Balances*, IGM FORUM (Dec. 9, 2014 [http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV\\_a3jxYtWkOF4vSKX](http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_a3jxYtWkOF4vSKX)
- 13 *(Trade Barriers for Sugar*, IGM FORUM (Aug. 27, 2014 [http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV\\_o9vbSl37UGl6oCh](http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_o9vbSl37UGl6oCh)
- 14 .Paul R. Krugman, *Is Free Trade Passé?*, J. ECON. PERSP. 131–144 (1987)

- 15 .DOUGLAS A. IRWIN, FREE TRADE UNDER FIRE 115 (4th ed. 2015)
- 16 את הסקירה ניתן להוריד באתר רשות המיסים.
- 17 ראו הרחבה של טיעונים אלה בנייר מדיניות של פורום קהלת העוסק במדיניות תעשייתית: אורי נץ "התייחסות עקרונית לתכניות לעידוד תעשייה" (פורום קהלת, ספטמבר 2017) <https://goo.gl/oJrzCC>
- 18 "היבוא המתחרה מדאיג את התעשיינים" דבר 28.11.1962, 4.
- 19 משה גורלי "מכון התקנים חוסם יבוא? אולי בנייץ יעזור" **כנליסט** 25.2.2014 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3625096,00.html>. ראו גם רותם סלע ואורי רדלר **מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש** (נייר מדיניות מס' 24, פורום קהלת, 2016) <https://tinyurl.com/ybrp7g3z>
- 20 "תכניתם האלטרנטיבית של התעשיינים להאטת החשיפה" דבר 5.6.1963, 4.
- 21 אלכסנדר אלברט "תכנית החשיפה והשפעתה על הרכב היבוא 1988-2000" (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ספטמבר 2003).
- 22 יצחק דיז ואבשלום גינוסר "משרד התעשייה שוקל ערעור על ההחלטה להפחתת ההיטל על שמן מיובא" **מעריב** 2, 7.9.1989.
- 23 דוד זוהר "מחירי הקלמרי ירדו בשליש בגלל יבוא מתחרה" **מעריב** 3, 16.10.1990.
- 24 אורי גינוסר "התעשיינים: הממשלה לא אומרת אמת כדי לכסות על מחדליה - בזול אפשר לייבא גם נניד לכנק ישראל" **מעריב** 3, 20.12.1990.
- 25 אורה קורן "כך הצילה תוכנית החשיפה את התעשייה" **TheMarker** 18.4.2018 <https://www.themarker.com/allnews/1.5932639>
- 26 אלברט, לעיל הערה 21.
- 27 יורם גבאי "חשיפה מלאה של המשק לשוק הבין־לאומי, במסגרת הסדרי סחר חופשי וה-WTO (המשך הרפורמה) **הגלובליזציה – כלכלת ישראל בצל תהליכים ככלכלה העולמית** 61 (נייר עמדה מס' 36, ראובן גרונוא עורך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002).
- 28 דוד לוי-פאור **מדיניות כלכלית ולאומית – פיתוח ענף הטקסטיל בישראל בשנות החמישים והשישים** (1993).
- 29 יעקב שביט **חרושת הטקסטיל בארץ ישראל 1854-1956: מתעשייה חלוצית לתעשייה מובילה** (1992).
- 30 JOHN HOPE SIMPSON, PALESTINE: REPORT ON IMMIGRATION, LAND SETTLEMENT AND DEVELOPMENT 114–117 (His Majesty's Stationery Office, London, England, 1930), available at <http://www.jewishvirtuallibrary.org/hope-simpson-report>
- 31 לוי-פאור, לעיל הערה 28.
- 32 HOPE SIMPSON, לעיל הערה 30, בעמ' 114.
- 33 אשר מאיר "ניל ההתכברות של החקלאות העברית" השילוח (15.3.2017) <https://hashiloach.org.il/%D7%92%D7%99%D7%9C-%D7%94%D7%94%D7%AA%D7%91%D7%92%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%97%D7%A7%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA>
- 34 בנימין זאב הרצל **מדינת היהודים** ומיכל ברקוביץ מתרגמת, ורשה: אחיאסף, תרפ"א, גניש באתר של "פרויקט בן־יהודה", [https://benyehuda.org/herzl/herzl\\_o03.html](https://benyehuda.org/herzl/herzl_o03.html)
- 35 עדי דברת־מזריץ וחגי עמית "יאף פעם לא ראיתי דבר כזה: תנובה מצילה – המדריך למסע לחצים בכנסת" **TheMarker** 20.6.2018 <https://www.themarker.com/advertising/premium-1.6194887>
- 36 "התאחדות התעשיינים קובלת על אפליה ביבוא המתחרה" דבר 5, 12.12.1962.
- 37 "מ. דיין: חשיפה ליבוא מתחרה – הרס החקלאות" **על המשמר** 5, 5.5.1963.
- 38 גבאי, לעיל הערה 27.

- 39 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 187 (2011).
- 40 אורה קורן ועדי דברת-מזריץ "הופחתו מכסים ומסים על מאות מוצרי מזון, טקסטיל וחשמלי" TheMarker 11.7.2012 <https://www.themarker.com/consumer/prices/1.1766152>
- 41 גיל קליאן "מרכז המחקר של הכנסת על מסקנות ועדת קדמי: 'חלקן אינן מטופלות כלל'" כלכליסט 7.1.2014 <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3621278,00.html>
- 42 "נבחרו 14 מדליקי המשואות בטקס הממלכתי בהר הרצל שיעמוד השנה בסימן 'ישראלים פורצי דרך'" אתר השירותים והמידע הממשלתי (8.3.2015) [https://www.gov.il/he/departments/news/torch\\_lighters\\_2015](https://www.gov.il/he/departments/news/torch_lighters_2015)
- 43 אורה קורן "הרבנות חוסמת את רפורמת הקורנפלקס עד לקבלת תוספת תקציב" TheMarker 20.11.2017 <https://www.themarker.com/news/macro/1.4611353>
- 44 ההסבר מתייחס לקיומם של שני מגורים: מגור לא-סחיר (בעיקר שירותים); ומגור סחיר (בעיקר מוצרים), שבו המחירים נוטים להשתוות למחירים במדינות אחרות. נדרשת הנחה: ההבדלים בין המדינות העשירות למדינות העניות בפריזון העבודה במגזר המוצרים גדולים יותר מההבדלים בין אותן מדינות בפריזון העבודה במגזר השירותים. עקב הפריזון הגבוה בענפים הסחירים במדינות עשירות, שכרם של העובדים שם גבוה יותר, ומעסיקים המעוניינים למשוך עובדים לענפים הלא-סחירים צריכים לשלם להם שכר גבוה יותר. אך בענפים הלא-סחירים פריזון העבודה אינו גדל באותה מידה כמו השכר, ולכן הפירמות הפועלות בהם נדרשות להעלות את המחירים עקב הגידול בעלויות העבודה. כך מתקבלים מחירים גבוהים יותר במדינות עשירות ובעלות פריזון עבודה גבוה יותר.
- 45 Jagdish N. Bhagwati, *Why Are Services Cheaper in the Poor Countries?*, 94 Econ. J. 279 (1984)
- 46 IRVING B. KRAVIS & ROBERT E. LIPSEY, TOWARD AN EXPLANATION OF NATIONAL PRICE LEVELS (1983)
- 47 "יו"ר איגוד הטקסטיל רמזי גבאי: יותר מ-1,000 מכתבי פטורים עומדים להישלח בזמן הקרוב לעובדי טקסטיל" גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=601751> 14.7.2002
- 48 חיים ביאור "התעשיינים: 20 מפעלי טקסטיל נסגרו ב-2003 - 900 פטור" TheMarker 12.3.2004 <https://www.themarker.com/career/1.227508>
- 49 רות מורנגשטרן "960 עובדים פטורו ממפעלי טקסטיל ואופנה בינאר-אפריל" מעריב 7.7.2009 <https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/16/ART1/913/110.html>
- 50 עמרי מילמן "ינטו הוולות: ביטול המכסים ייכנס לתוקף בימים הקרובים" כלכליסט 22.1.2018 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3730149,00.html>
- 51 ראו הרחבה אצל אסף צימרינג "מסחר בין לאומי – אידיאולוגיה מול נתונים" דעת מיעוט - בלוג בנושאי כלכלה וחברה (רשומת אורח, 10.2.2013) <https://orikatz.wordpress.com/2013/02/10/trad>
- 52 Richard B. Freeman, *Are Your Wages Set in Beijing?*, 9(3) J. ECON. PERSP. 15 (1995)
- 53 David H. Autor, David Dorn & Gordon H. Hanson, *The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade*, 8 ANN. REV. ECON. 205 (2016)
- 54 אסף צימרינג "האם הערוץ הראשון נסגר?" מבוא לכלכלה - ג (1.3.2016) <https://assafzim.wordpress.com/2016/03/01/herewegoagain>
- 55 משרד החקלאות ופיתוח הכפר כלים לתמיכה בחקלאות ישראל נספח א (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, 2015).
- 56 שם, בעמ' 115.
- 57 שם, בעמ' 116.
- 58 *Switzerland's Farmers Become Landscape Gardeners*, BBC News (Jan. 24, 2018) <https://www.bbc.com/news/world-europe-42731932>
- 59 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לעיל הערה 56, בעמ' 115.
- 60 שם, בעמ' 116.

- 61 כרמיית ספיר ויץ "החקלאים על ייבוא העגבניות: אינן ציונות, אין ביטחון תזונתי למדינת ישראל. זה פשע" **מעריב**  
<http://www.maariv.co.il/business/consumerism/Article-648325> 2.7.2018
- 62 חגי עמית "התעצבנתם על המחיר ששילמתם בקופה? הכל התחיל בפקקים בחיפה ובאשדוד" **TheMarker** 25.9.2015  
<https://www.themarker.com/markerweek/1.2737900>
- 63 ראו באתר של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בכתובת  
[http://www.moag.gov.il/Odot/vision\\_and\\_goals/Pages/default.aspx](http://www.moag.gov.il/Odot/vision_and_goals/Pages/default.aspx)
- 64 מאיר, לעיל הערה 33.
- 65 OECD, AGRICULTURAL POLICY MONITORING AND EVALUATION 2017 (2017).
- 66 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לעיל הערה 56, בעמ' 28.
- 67 שם, בעמ' 48.
- 68 אורה קורן "רפורמה היסטורית: תמיכה ישירה בחקלאים במיליארדים, יבטלו מכסים ומועצות הייצור" **TheMarker**  
<https://www.themarker.com/news/1.2858165> 21.2.2016
- 69 ניתן להוריד את המחקרים בכתובת הבאה: <http://economy.gov.il/Publications/Publications/Pages/default.aspx>
- 70 להרחבה ראו Steven M. Suranovic, *The Choice Between Import Tariffs and Quotas, in International Trade THEORY AND POLICY* ch. 110-4 (last updated 22.5.2006), <http://internationalecon.com/Trade/Tch110/T110-4.php>
- 71 לדוגמה מאינדונזיה ראו *Corruption in Indonesia: Should Food Import Quotas Be Scrapped?*, INDONESIA-INVESTMENTS (Sep. 20, 2016), <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/corruption-in-indonesia-should-food-import-quotas-be-scrapped/item7202>
- 72 |Anne O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, 64 AM. ECON. REV. 291 (1974).
- 73 Pushan Dutt, *Trade Protection and Bureaucratic Corruption: An Empirical Investigation*, 42 CAN. J. ECON. 155 (2009).
- 74 Carlos A. Rodriguez, *The Non-Equivalence of Tariffs and Quotas Under Retaliation*, 4 J. INT'L ECON. 295 (1974)
- 75 ראו *Agriculture: Fairer Markets for Farmers*, WORLD TRADE ORGANIZATION  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)

## חברות נוספות בסדרה



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016  
נייר מדיניות מס' 25



שבט תשע"ה - פברואר 2015  
נייר מדיניות מס' 13



כסלו תשע"ה - דצמבר 2014  
נייר מדיניות מס' 12



טבת תשע"ח - דצמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 47



אב תשע"ח - אוגוסט 2018  
נייר מדיניות מס' 42



אייר תשע"ו - מאי 2016  
נייר מדיניות מס' 28

## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

## פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי. הפורום נוסד בירושלים בספטמבר 2014, בתמיכת פורום קהלת וקרן תקוה. הפורום מתמחה בניתוח סוגיות כלכליות וחברתיות ובהכנת הצעות מדיניות על בסיס מחקרי, תיאורטי ואמפירי. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולהציע פתרונות מדיניות שיאפשרו לקדם שגשוג כלכלי וחברתי.

## פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-62-8



9 789657 674628