

כ"ג באב תשפ"א  
1 באוגוסט 2021

### הרפורמה להגברת התחרות בחקלאות – עמדה תמציתית

#### מבוא

הרפורמה במשק בענפי הלול והצומח בישראל היא מהלך מבורך והכרחי. הרפורמה תיטיב עם הצרכן ועם השכבות החלשות בישראל, ותקדם תחרות הוגנת תוך הגנה ופיתוח של ענף החקלאות הישראלי. על נחיצותו של הסדר זה כבסיס להפחתת יוקר המחייב בישראל, עמדו בשנים האחרונות שורה ארוכה של גופים מקצועיים: החל מוועדת קדמי לבדיקת התחרותיות בענף המזון, עבור במועצה הלאומית לכלכלה ובמבקר המדינה וכלה בארגון ה-OECD.

בדברים הבאים נבקש להציג את עיקרי ההסדר, לעמוד על המנגנונים שנועדו לאזן בין השמירה על ענף החקלאות לטובת הצרכן הישראלי, ולהתמודד עם טענות המתנגדים לרפורמה.

#### עיקרי ההסדר המוצע וחשיבותם

##### א. הפחתה הדרגתית של חסמי ייבוא

התוצרת החקלאית היא ממוצרי היסוד של משק הבית, אך היא יקרה מאוד. בשנים האחרונות זינקו מחירי הפירות והירקות בישראל בלמעלה מ-80%, מה שגרם לירידה של כ-20% בצריכתם על ידי הציבור. מחירי הביצים בישראל הם מהגבוהים בעולם, והן יקרות בעשרות אחוזים מהמחיר הממוצע במדינות ה-OECD. המחיר הגבוה של התוצרת החקלאית נובע, בין בותר, ממכסים גבוהים מאוד והעדר תחרות. הסרת חסמי הייבוא תאפשר לצרכן גישה לתוצר ראוי יותר מבחינת איכות, מגוון ומחיר. בנוסף להורדת המחיר ולהתייעלות, צפוי היבוא לתרום גם למניעת מצבים של חוסר על המדפים כפי שחוותה ישראל בשנה שעברה. יש לשער שהענפי החקלאות השונים ימשיכו לשגשג בישראל גם בתנאים של סחר חופשי, שכן למרות חסרונותיו הענף נחשב יעיל באופן יחסי ומותאם מאד לצרכי הצרכן הישראלי – כאשר גידולים מסוימים שבהם יש לנו יתרון יחסי (כגון תמרים, פלפלים ותאנים) אף משגשים ומיוצאים לחו"ל.

##### ב. הפחתת רגולציה – הגנת הצומח

כדי לייבא מוצר חקלאי לישראל יש צורך ברישיון. מדובר בהליך ארוך ומייגע הפרוש על פני שנים ללא הצדקה. ברירת המחדל היא כי יבוא חקלאי דורש אישור ייחודי, כך למשל: אננס מקוסטה ריקה מקבל אישור אחד, ושום מסין נזקק לאישור נוסף. הרפורמה תפשט את הליך קבלת האישור כך שיבואן שיצהיר וימציא אישור שאין במוצר המיובא את המזיקים שישראל נזהרת מהן, יוכל ליבאו לישראל באופן חופשי. צמצום הבירוקרטיה המיותרת הוא מהלך מבורך אשר ייטיב עם החקלאים ועם הציבור.

##### ג. ביטול משטר התכנון בענף הלול

ענף הלול בישראל מתנהל כיום תחת תכנון ופיקוח ממשלתי הדוק. מנגנון מכסות הייצור מגביל את כמויות הביצים בישראל, משמר באופן שיטתי היצע נמוך וגורר מחיר גבוה לצרכן. כתוצאה מכך מחירי הביצים בישראל

הם בין הגבוהים בעולם. על פי ההסדר המוצע תמשיך המדינה לתמוך בלולנים, אך תעבור לתמיכה ישירה ושקופה מקופת המדינה במקום התכנון שהוא "מס סמוי" המוטל על הצרכן ובמיוחד על משפחות חלשות. ביטול משטר התכנון העקיף ומעבר לסיוע ישיר הוא מהלך שנוסה זה מכבר בהצלחה ברובן המוחלט של מדינות העולם תוך הוזלת המחיר לצרכן וקידום יעילות הענף.

#### ד. פיתוח וחדשנות

במסגרת ההסדר מציעה המדינה השקעה של מיליארדים במחקר ופיתוח כדי לעודד חדשנות ולהעלות את רמת הפריון בענף. בנוסף, מוצעים מענקי השקעות וחדשנות לרכישת ציוד מודרני, יצירת שיתופי פעולה טכנולוגיים ועוד. מדובר בצעדים חשובים מאוד, שימנעו מהענף "לקפוא על שמריו", יסייעו במשיכת צעירים לתחום, יתרמו לכלכלת המדינה ויצעידו את הענף אל המאה ה-21 באופן שיבטיח לא רק את ההווה כי אם גם את עתידה האיתן של החקלאות הישראלית.

### מנגנוני האיזון של הסדר – שמירה על ענף החקלאות ודאגה לטובת הציבור

במסגרת הדיון הציבורי בהסדר המוצע עולים קולות רבים הגורסים כי מדובר ב"הרס החקלאות" או "קץ הצינונות". הנחות אלה רחוקות מלשקף את ההסדר המוצע. נציג בקצרה להלן את מנגנוני האיזון שמציעה הרפורמה:

#### א. מעבר מתמיכה עקיפה ומעוותת שוק לתמיכה ישירה ושקופה –

ההסדר המוצע מבקש לעבור מתמיכה עקיפה המוטלת על כתפי הצרכנים לתמיכה ישירה דרך קופת המדינה. ההסדר מספק "רשת ביטחון" לחקלאים באמצעות תמיכה כספית ממשלתית ישירה, הרחבת הטבות מס דרך החוק לעידוד השקעות הון, תמיכה ייעודית לענף הביצים, הוזלת שירותים לחקלאי ומענקי חדשנות. כל זאת תוך הורדת יוקר המחיה עבור ציבור הצרכנים.

תמיכה ישירה לעולם עדיפה על תמיכה עקיפה. טבעה של התמיכה העקיפה הוא שקשה לאמוד את עלותה, ושהיא מושתתת בעיקר על השכבות החלשות (משפחות צעירות, משפחות מרובות ילדים, צרכני מזון בסיסי) דרך מחיר קצה גבוה לצרכן.

יש לוודא כי התמיכה הממשלתית תעשה בהתאם לקריטריונים רציונליים ולמטרות ברורות. במסגרת תמיכה זו ניתן לתת משקל לשיקולים של תפיסת שטחים (חקלאות צמחית), אזורי פריפריה, סמיכות לגבול, שיקולים אקולוגיים ונופיים, וכדומה. באשר לאוכלוסייה המבוגרת, יש מקום לשקול מענקי סיוע למי שביטול המכסות (בענף הלול) עלול להותירו בלא ביטחון תעסוקתי, בעיקר לפי פרמטרים של גיל. סיוע זה יכול לסייע לאוכלוסייה זו להמשיך ולעסוק בחקלאות או לפרוש ממנה בכבוד.

#### ב. ההסדר ייבחן מעת לעת

במסגרת ההסדר נקבע כי הוא ייבחן מדי שנה – אם תהיה ירידה של 10% ומעלה בשטחים המעובדים על ידי חקלאים הרפורמה תיבחן מחדש. כמו כן, נקבע כי אם יהיה חשש ל"מחיר טורפני" ולתחרות בלתי הוגנת מול השוק הישראלי, ייבחן הצורך בקביעת מחירי מינימום לתוצרת חקלאית.

#### ג. רווח נקי לצרכן ולמשק הישראלי ופיתוח החקלאות

הרפורמה צפויה לחסוך מאות שקלים בשנה למשק בית ממוצע בישראל (בקרב השכבות החלשות החיסכון היחסי יהיה גדול יותר), כאשר סך החיסכון למשק הישראלי מוערך בכ-2.7 מיליארד שקלים בשנה. היא צפויה לשפר את התחרות, לגוון את ההיצע ולמנוע תנודתיות ומחסור בתוצרת על המדפים ברשתות השיווק. מענקי החדשנות יעודדו יזמות ופיתוחים טכנולוגיים שיטיבו עם החקלאים ויתרמו לכלכלת ישראל.

**א. המחירים הגבוהים אינם נובעים מפערי התיווך שגובות רשתות השיווק.** טענה זו נבחנה והוכחה כשגויה. ועדת המחירים המשותפת למשרד החקלאות ומשרד האוצר בחנה את הנושא בין השנים 2014-2019 ובסיום הבחינה פרסמה דו"ח מפורט<sup>1</sup> לפיו השוק אינו מאוד ריכוזי ורשתות השיווק אף מפסידות על מכירת ירקות. הרווחיות בפירות אמנם גבוהה יותר – אך בשקלול הכולל שולי הרווח של הרשתות עומדים על כ-3%, שהוא רווח סטנדרטי לשוק תחרותי. ראיה לכך ניתן למצוא גם במחירי פירות וירקות "ישירות מהחקלאי לצרכן" שאינם נמוכים מאלה של רשתות השיווק.

גם בלאו הכי אין בפערי תיווך כדי לייתר את הרפורמה ואת התועלת שגלומה בה עבור הציבור. רשות התחרות מצאה כי חסמי ההתרחבות בשוק קמעונאות המזון נמוכים יחסית, ולכן הורדת מכסים צפויה להוזיל בכל מקרה את המחיר לצרכן. אם יש צורך ניתן לבחון את פערי התיווך מעת לעת כדי לבדוק שאינם עולים על הנודרש, אך זו אינה סיבה מספקת לחסימת השוק לייבוא ופגיעה בצרכן.

**ב. הטיעון בנוגע לביטחון תזונתי בעת משברים או מלחמות אינו סביר כלל.** מדינה קטנה כמו מדינת ישראל מייצרת כיום אחוזים בודדים של המזון שלה, וגם זאת באמצעות תשומות כמו נפט, שבעת משבר עוד פחות זמינות מהמזון עצמו. הביטחון התזונתי של ישראל בעת משבר יכול, בכל מקרה, לבוא רק מעתודות ולא מייצור חקלאי שוטף. גם מעצמות חקלאיות דוגמת ארצות הברית וסין, בעת שגרה, נשענות בעיקר על עתודות של מזון, ולא על תוצר חקלאי שוטף, שמבשיל רק בקיץ. כמו כן, ממילא הסדר זה אינו צפוי לפגוע בביטחון התזונתי של ישראל, משום שהוא ממשך לתמוך בחקלאים באופן ישיר באמצעות תמיכה ממשלתית. יש יסוד להניח כי הרפורמה אף תחזק את הביטחון התזונתי, שכן ביטול מכסות בלול צפוי להגביר את הייצור ופרישתו ברחבי הארץ, ופתיחת ערוצי יבוא תקל על פתרונות בעת משברים.

**ג. יתרונה היחסי של ישראל בחקלאות אינו דורש תכנון ומכסות.** יתרון יחסי של ענף כלכלי מסוים יוביל מעצמו לשגשוגו, כך שאין שום צורך לחסום אותו. החקלאים הישראלים בעלי יתרון יחסי אמיתי בייצור מזון אינם זקוקים להגנה בדמות חסמי היבוא ומכסות. הפניית המשאבים למחקר ופיתוח ותמיכות ישירות מושכלות יסייעו בקידום החקלאות הישראלית ושמירה על יתרונותיה.

**ד. ההגנות הנוכחיות על החקלאות אינן הדרך הנכונה לחיזוק ההתיישבות.** התיישבות היהודית באזורי ספר, ובכלל זה ההתיישבות היהודית החקלאית, מחזקת את הריבונות היהודית במרחבי המדינה וראויה לעידוד מדינתי. אולם ההגנות הנוכחיות על החקלאות המקומית אינן משרתות בהכרח את המטרה זאת. חלק הארי של ההגנות נוגעות לתעשייה קלה שאין לה כל קשר מהותי להתיישבות (דוגמת רפת ולול), על חקלאות לא-יהודית ועל שטחים במרכז הארץ. אין שום דבר רע בחקלאות מסוגים אלו, אבל אין גם כל סיבה לתת לה עדיפות מיוחדת על פני יתר ענפי המשק, תוך סבסוד והגנות המשתים עלויות משמעותיות על כלל הציבור. תמיכה ממשלתית ישירה לפי קריטריונים מכווני-מטרה – לחקלאות ולענפים כלכליים אחרים המתאימים לכל אזור – תגשים את המטרה של עידוד ההתיישבות בספר באופן טוב בהרבה.

<sup>1</sup> סיכום דיון בנושא מרווח השיווק של פירות וירקות, ועדת המחירים, מיום 21.11.19: [https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/decision\\_21112019/he/decision\\_and\\_directives\\_Decision\\_21112019.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/decision_21112019/he/decision_and_directives_Decision_21112019.pdf)