



## **החקלאות לאן? מדיניות ארוכת טווח בענפי החקלאות**

פברואר 2016



## תוכן עניינים

4	הקדמה	4
7	פרק א - מבוא	7
7	1. רקע כללי	7
8	2. האתגרים	8
12	3. עלות מוערכת של התוכנית	12
13	4. מדדי הצלחה	13
14	פרק ב - תמיכות ממשלתיות בחקלאות בארץ ובעולם	14
14	1. רקע כללי	14
15	2. תמיכות ממשלתיות - השוואה בינלאומית	15
19	3. תמיכות ממשלתיות בחקלאות בישראל	19
20	4. תמיכה בחקלאים בישראל דרך עזרה בהשקעות ומימון	20
21	5. החזון הלאומי לענף החקלאות	21
21	6. החקלאות לאן?	21
22	7. נושאים פיננסיים	22
23	8. המלצות	23
26	פרק ג - בחינה של פערי התיווך בשיווק של פירות וירקות	26
26	1. רקע כללי	26
27	2. הכשלים במקטע הסיטונאי	27
27	3. בדיקות של התמורה למגדל	27
28	4. בדיקות של משרד החקלאות	28
28	5. תנאי הסחר	28
29	6. המלצות	29
31	פרק ד - יצוא תוצרת חקלאית	31
31	1. רקע כללי	31
31	2. היקף היצוא	31
32	3. רגישות החקלאים וכשלים	32
32	4. שינויים בעלויות בשנים האחרונות	32
32	5. ביטוחי שער ובסס"ח	32
33	6. מחקר ופיתוח	33
33	7. שיווק	33
34	8. מכירות	34
34	9. שחיקת כושר התחרות מול העולם	34
35	10. המלצות	35
37	פרק ה - שטחים פתוחים	37
37	1. רקע כללי	37



38.....	היקף הבקר והצאן בישראל:	2
39.....	משאבי הקרקע והסביבה	3
39.....	המלצות	4
40.....	פרק ו - עובדים זרים	
40.....	1. רקע כללי	
41.....	2. מס מעסיקים על עובדים זרים	
41.....	3. אגרות בגין העסקת עובדים זרים	
42.....	4. תהליך הקצאת עובדים הזרים	
43.....	5. הסכם בילטרלי עם תאילנד בנושא גיוס עובדים	
43.....	6. אכיפה של משרד הכלכלה והתעשייה	
43.....	7. עלויות העסקה עובדים זרים	
44.....	8. ניכוי הוצאות מחייה משכר העובדים הזרים	
46.....	9. זכויות סוציאליות והסכם קיבוצי	
46.....	10. "זכותון" לחקלאי -	
47.....	11. המלצות	
48.....	פרק ז - שינוי מבני של פעילות הועדות החקלאיות	
48.....	1. רקע כללי	
49.....	2. תיאור הבעיה	
49.....	3. המלצות	
51.....	פרק ח - מכס	
51.....	1. רקע כללי	
53.....	2. ועדות לטיפול ביוקר המחיה	
54.....	3. הכנסות ממכס בשנת 2014 - התייחסות כללית	
58.....	4. הפערים בקטגוריות שונות בין המכס התעריפי לשיעור המכס בפועל	
59.....	5. קטגוריית חקלאות טרייה	
61.....	6. התייחסות לענפים ספציפיים	
62.....	7. סיכום	
62.....	8. המלצות	
63.....	פרק ט' - הקצאת מים לחקלאות ומחירי המים	
63.....	1. נתונים	
67.....	2. עיקרי האתגר	
68.....	3. המלצות	
68.....	פרק י' - הדור הבא בענף החקלאות	
68.....	1. רקע כללי	
69.....	2. היעד	
69.....	3. המלצות	



## הקדמה

"חקלאות היא עצמאות" גרס נשיא המדינה בכנס בנושא החקלאות שהתקיים בדצמבר 2015; במשפט קצרצר זה, קיפל הנשיא את החשיבות והמשמעות של החקלאות עבור המשק הישראלי הן ברמה הכלכלית והן ברמת המרקם החברתי, נופי הארץ, שמירת שטחים ירוקים ופתוחים, צמצום התלות ביבוא, קידום יתרונות יחסיים של החקלאות הישראלית, ועוד.

כיום, עקרונות של שמירת ההתיישבות העובדת, ופיזור פריפריאלי זוכים משום מה לכתף קרה ולאחזן ערלה בעיקר בקרב מקבלי ההחלטות. ההיסטוריה של מדינת ישראל והקמתה שהייתה שזורה בעבותות עם ההתיישבות העובדת והחקלאות בישראל, הפכה ל"צנינים" תוך טענות על אפליה של המגזר החקלאי ביחס לקרקעות, מיסוי, הסכם הקיבוצים, מים, הגנה מופרזת באמצעות מכסי מגן, ועוד.

כך למשל, בעבר המועצות האזוריות הורכבו רובן ככולן מהמגזר החקלאי, אולם מצוקת הדיור, הפיזור הפריפריאלי והגיוון התעסוקתי, הפכו את המגזר החקלאי למיעוט בתוך מועצות שמבקשות לקדם בניה של ישובים בעלי אופי כפרי (אך ללא קשר לחקלאות), מרכזי תעסוקה, ועוד.

משק החקלאות בנוי משלל נושאים המשפיעים ומושפעים זה מזה, חלקם מוגדרים ברמה הבינלאומית ע"י הסכמי סחר וחלקם ע"י ממשלת ישראל, והם כוללים: תכנון, מכסי מגן, מחיר חמינות המים, הון, קרקע, עבודה, מחקר ופיתוח, יצוא ופערי תיווך. לצערנו קשה למצוא פרמטר השוואתי בינלאומי שבו מצבו של החקלאי הישראלי אינו בכי רע.

מה שהחל כסימן לתקומתה של הציונות, לידתו של היהודי החדש, עובד הקרקע, נהפך במרוצת השנים לענף על סף קריסה כלכלית, המשווע לכל מטבע תמיכה חוג ידיים עזרות ממדינת עולם שלישי בכדי שיוכל להתקיים. ענף שמותקף מכל עבר מהתחרות הכלכלית הבינלאומית מחד, ומהיעדר תכנון, השקעות ואסטרטגיה ממשלתית ארוכת טווח מאידך.

מסמך זה נוצר והתגבש כתולדה מהבנה כי מצוקת החקלאים ומצבו הבלתי אפשרי של ענף החקלאות אינם נוצרו בריק. ומציאות בה משקים חקלאיים רבים, בעיקר המשפחתיים, מוצאים עצמם ללא פרנסה, בפני שוקת כלכלית שבורה ועתיד לוטה בערפל.

נייר זה נועד להעמיד בסיס איתן לתוכנית אסטרטגית לחקלאות בישראל תוך התייחסות לכלל הנושאים המרכיבים את החקלאות המקומית, הצבת יעדים מדידים, והקניית דאות ארוכת טווח תוך צמצום פרמיית הסיכון מה שסייע בהשקעות בתחום, הגדלת הפיריון



ועוד. אולם, על מנת לאפשר התייחסות לכלל הנושאים העומדים על הפרק, ראינו לנכון להתייחס באופן ממוקד בנושאים העיקריים בכל תחום, תוך הימנעות מצלילה לעומק של כל נושא.

בנייר זה מובא ניתוח מצב החקלאים בראייה מקיפה, תוך בחינת המגמות והשינויים במדיניות הממשלה בשנים האחרונות ומתן המלצות יישומיות למקבלי ההחלטות, במטרה ברורה והיא להביא את החקלאות לקדמת הבמה למקום הראוי לה, תוך הישענות על יסודות כלכליים מחד, במקביל להפנמת הערכים הייחודיים לחקלאות ולהתיישבות.

אין אנו טוענים כי אין מקום לשינויים; אין אנו טוענים כי לא אחת התוצרת החקלאית בישראל יקרה ביחס למדינות אחרות; אנחנו גם לא טוענים שלא נעשה דבר ושהממשלה לא פועלת בכלל בתחומים אלה.

אולם אנו כן טוענים כי לעיתים רבות הסבסוד במדינות אחרות הוא זה שמאפשר את פערי המחירים ואת היתרונות לחקלאים בחו"ל; הסכמים ארוכי טווח בנושאי החקלאות (הסכם ארוך טווח איננו הסכם בין חוק הסדרים אחד למשנהו), והיקפי התמיכה הם אלה שמאפשרים לחקלאים בחו"ל לבצע השקעות בטכנולוגיה מתקדמת, בצמצום התלות בעתירות העבודה, בפיתוח של שוקי יצוא, ובכלל זה בהפחתת העלות הסופית לצרכן ועוד. שרק ההכרה בקרב מקבלי החלטות לבצע תוכנית השקעות והקניית דאיות תוכל גם לצמצם את העלויות לחקלאים, וגם לתרום לייעול, הגדלת הפריון, הפחתת מחירים ועוד.

יש לזכור כי המשק הישראלי מקיים חזקות לא מבטלות בתחום של טכנולוגיות מים, טכנולוגיות זרעים וידע חקלאי – כאשר ענף החקלאות המקומי מהווה שדה ניסויים המשלב מחקר ויישום בפועל; יתרה מזאת – חקלאים רבים מקיימים גמישות מרשימה בשינוי תמהיל הייצור. פגיעה בענף החקלאות תגרור בהכרח גם פגיעה שניונית בענפים פריפריאליים לחקלאות.

הדברים האלה – גם בעולם, אינם מתרחשים יש מאין, ואין בהם משום קסם. יש בהם משום עבודה קשה, תכנון מסודר, הקניית דאיות, ועוד. זר עלול ללכת שבי אחר ההצהרות כי בישראל ישנה פוליטיקה עודפת במגזר החקלאי – ענף ההטלה בצפון, ענף החלב בכפר ויתקין, ועוד. די לבחון את תגובות החקלאות בצרפת, או בארה"ב לשינויים רגולטוריים וממשלתיים בכדי להבין שאין לאמירות אלה כל בסיס אמיתי. ייתכן, שבמבחן המציאות, כולנו שוגים שכן החקלאות הולכת ומתדרדרת בישראל, ובעיני מקבלי ההחלטות התכנון המרכזי עדיין שולט ברמה ומכתיב התנהגות, טעמים, ועוד.

בנייר זה נמצא התייחסות בתחומים הבאים: עלות העסקה ובכלל זה עובדים זרים, פערי תיווך, תמיכות ממשלתיות, יצוא והתאגדויות אזוריות, תכנון ומכסים, ומים. בשלב זה, אין



התייחסות לענפים פרטניים שמקיימים תכנון - פטם, צאן, חלב, וכן הלאה מתוך הבנה כי קבלה של העקרונות בבסיס התוכנית האסטרטגית תוביל לשינויים גם בענפים אלה.

נייר עבודה זה הינו בסיס להתדיינות בין הגורמים הרלבנטיים הן בתוך המגזר החקלאי וההתיישבותי והן בקרב מקבלי ההחלטות; תכליתו ברורה: יחזמה לשינוי ולבניית תוכנית ארוכת טווח תחת לוחמת גרילה ומריבות פוליטיות. הפרדוקס המובנה במקרה של החקלאות בישראל הינו עצום: מחד, מתקיים תכנון בחלק מהענפים ומעורבות ממשלתית לא מבוטלת, ומאידך, מצבם של החקלאים בכי רע. נדרש שינוי – כאן ועכשיו.

למרות המצב הקשה, אנו יוצאים מכאן לדרך חדשה, להוביל סדר יום חדש בענף החקלאות במסגרת המו"מ עם המדינה לבניית תוכנית אסטרטגית לקידום החקלאות לעשור הקרוב. תוכנית אשר תפעל להחזיר את הדורות הבאים של החקלאים, כמו גם לעודד הצטרפות של כוח עבודה צעיר לחקלאות ובעיקר תפעל לשמר את החקלאות ולספק את ביטחון המזון לטובת כלל תושבי ואזרחי המדינה, תוצרת חקלאית טרייה ואיכותית.

יש לזכור כי תמיכה בחקלאות מניבה תשואה גבוהה עבור הצרכן הישראלי בתחום הביטחון התזונתי, מחירי התוצרת החקלאית הטריה, כאשר החקלאים מסייעים לממשלה במימוש יעדים חשובים אלה, והסדרת התמיכה בחקלאות משמעה סיוע לכלל משקי הבית בישראל, בכל הנוגע לתצרוכת מזון.

**בברכה,**

**מאיר צור**  
**מזכ"ל תנועת המושבים**  
**יו"ר התאחדות חקלאי ישראל**

**אבו וילן**  
**מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל**



## פרק א - מבוא

### 1. רקע כללי

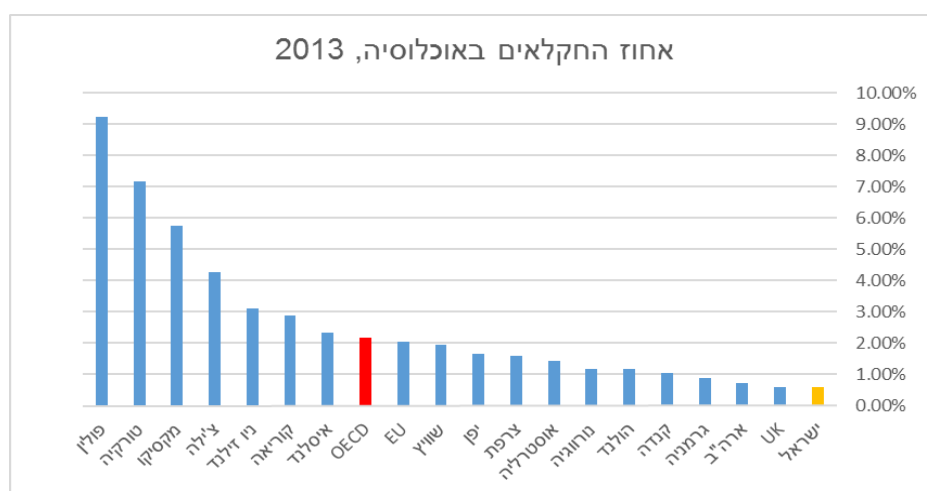
ענף החקלאות הינו מענפי המשק הקטנים ביותר, כאשר קיים פער עצום בין ה"הילה הציבורית פוליטית" שיש לענף לבין החשיבות האמיתית שלה הוא זוכה בקרב מקבלי ההחלטות. לעיתים הציבור מבלבל בין היכולת של מגזר מסויים ובכלל זה המגזר החקלאי לחסום יחמות ממשלתיות או למנוע שינויים מבניים כאלה ואחרים, לבין היכולת להוביל תוכנית יזמית, עם חזון, יעדים ומדדים, שמצריכה השקעה לא בשימור הקיים אלא בפיתוח ופריצה של גבולות השיח הנוכחיים.

קשה לשים אצבע על מועד תחילת המתת החקלאות הישראלית בידי הממשלה, אך ניתן לומר בוודאות כי לאחר משבר הבנקים של תחילת-אמצע שנות ה-80' ותוכנית הייצוב שבאה לאחריה, כלכלת ישראל שינתה כיוון לכלכלת שירותים והייטק והפנתה את גבה לחקלאות.

ייתכן כי הממשלה הרגישה כי היא "עשתה די" לטובת החקלאות ומכאן ומאילך אין להשקיע במגזר זה באופן מודגש ומורגש; ייתכן כי ההתנהלות של החקלאים שלפיה שופכים תוצרת חקלאית ומשמידים עגבניות כדי למנוע ירידה במחירים תוך פגיעה בצרכנים – עשתה אף היא שמות באהדה לחקלאות. אבל המציאות עצובה מכל - מדיניות זו גרמה לכך ששיעור החקלאים באוכלוסייה בישראל הוא הנמוך ביותר בכל מדינות ה-OECD ועומד על שיעור של 0.58% בלבד –

תרשים מס' 1:

### אחוז החקלאים המועסקים ביחס לאוכלוסייה



מקור: נתוני ה-OECD

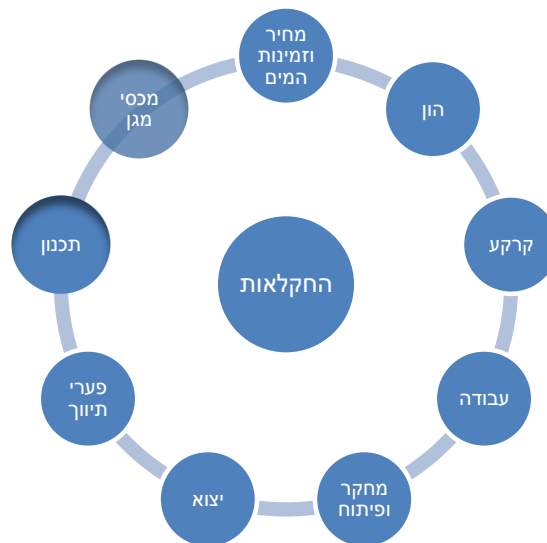


היקף השטחים החקלאיים נמצא בירידה מתמדת גם הוא, ועל אף שהיקפם הכולל של השטחים החקלאיים התייצב בשנים האחרונות ועומד על כ-2,900 אלפי דונמים, שיעור השטחים החקלאים לנפש נמצא בהמשך מגמת ירידה והיום עומד על 0.36 דונם בלבד לאלף נפשות.

## 2. האתגרים

קיים מעגל של גורמים מקיפים ורלבנטיים לחקלאות ולחקלאים, אשר למעשה קובעים או מכתיבים את דרך פעולתו, אופק הראיה שלו, הודאות העסקית, ההזדמנות הכלכלית, [רווחתו](#), מבנה השווקים שבו החקלאי מתמודד, וכן הלאה.

ככלל, הון, קרקע, מים ועבודה מרכיבים את פונקציית היצור של החקלאי; תכנון באמצעות מכסות, בתוספת של מכסי מגן או כאשר מכסי המגן מהווים את החומה היחידה בין החקלאות בישראל ליבוא חופשי של מזון מחו"ל.



לפחות לגבי המים יצוין כי האינטרס הברור והראשוני הוא להפחית את מחיר המים כך שהיעד הממוצע בשילוב של תמהילים שונים, ינוע בטווח של 1.3 עד 1.6 ש"ל לליטר בקירוב לקוב מים – נתון החיוני להצלחת החקלאות בישראל.

במקביל, ישנן סוגיות רבות שמכתיבות ומשפיעות ולעיתים קובעות את רווחיות המגדל, כלהלן: יחסי הכוחות של החקלאים אל מול חברות ההפצה הגדולות מכתיבים את התמורה למגדל שהיא חלק מסוגיה רחבה שעניינה פערי התיווך המצויים בתווך שבין גידולי השדה או תוצרת החלב לצרכן; אפשרויות ההעסקה של עובדים; ביורוקרטיה; לוגיסטיקה תפעולית; נזקי ואסונות טבע; הנגישות למידע; מחקר ופיתוח ועוד.



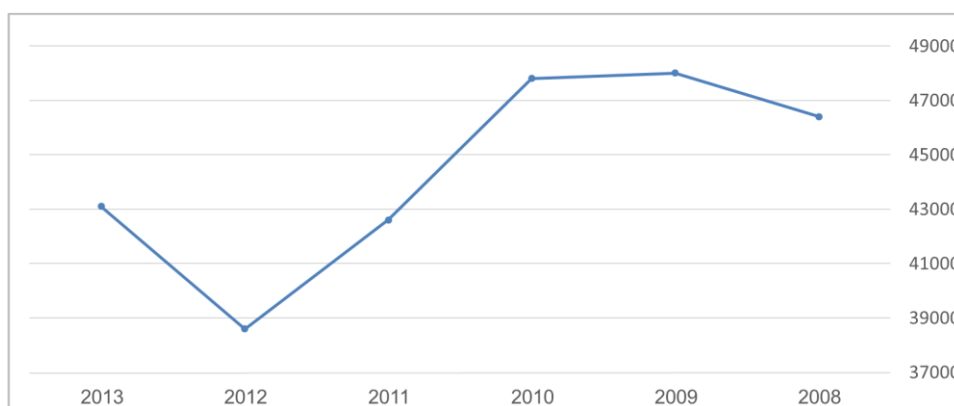


מספר המועסקים בענף החקלאות בישראל עומד על כ-43 אלף חקלאים מקומיים בנוסף לעובדים זרים. הענף מוטה מאוד עבודה זרה ולראייה לכשממשלת ישראל בחרה לסגור במעט את אפשרות העסקה זו, הענף חווה ירידה של כ-20% במספר המועסקים תוך מספר שנים בודדות. בשנתיים האחרונות נרשמת עלייה מסוימת במספר המועסקים, אולם רחוק ממה שהיה קיים טרם המשבר, כפי שניתן להיווכח בתרשים הבא:

תרשים מס' 2:

### התפתחות היקף התעסוקה של חקלאים מקומיים בישראל

(בשנים 2008 – 2013, מספר חקלאים)



מקור: למ"ס

התנודתיות הרבה בתעסוקת הענף הינה תסמין לבעיה חמורה הרבה יותר – היעדר התכנון. בעוד שיהיו גורמים שיטענו כי התכנון בענפים מסוימים ריכוזי מדי, בבחינה מעמיקה יותר של הדברים ניתן ללמוד (כפי שאכן יפורט בפרק הנוגע לעניין **פערי התיווך**) כי התכנון מרוכז בענפים בהם יש כשלי שוק, לעיתים מובנים, בבחינת "בא לברך ויצא מקלל".

כפי שמוצג בהמשך, ניתן לצמצם את התכנון ואף להפחית מכסים בתמורה לאשכול מהלכים [ובכללם החלפת המכסים בתמיכה ישירה](#), תוך קבלת העיקרון לפיו לחקלאות יש תפקיד במשק הישראלי ובחברה הישראלית, מעבר למשקלה הסגולי. אין כל מניעה לשלב עקרונות של יעילות כלכלית תוך מדידה של הערכים השזורים בתוך החקלאות – סביבה כפרית, שטחים ירוקים, עצמאות תזונתית ועוד - כל זאת בביצוע מדורג תוך מעקב ונקודות בקרה לאורך התהליך.

יתרה מזאת, לעיתים מתקיים פער לא סביר בין הנטל על עוסקים העובדים על פי חוק ל"חאפרים" שנמלטים מכל נטל שמושת עליהם. על נקלה לראות ענפים שמקיימים את האמירה של "צדיק ורע לו, רשע וטוב לו". לעיתים אין מדובר רק על נזקים כלכליים אלא שלא אחת מדובר על עוסקים שפועלים בצורה לא חוקית ופגיעתם האפשרית בבריאות הציבור הינה ממשיית בשל היעדר פיקוח, בקרה, ופעילות בתחומים אלה.



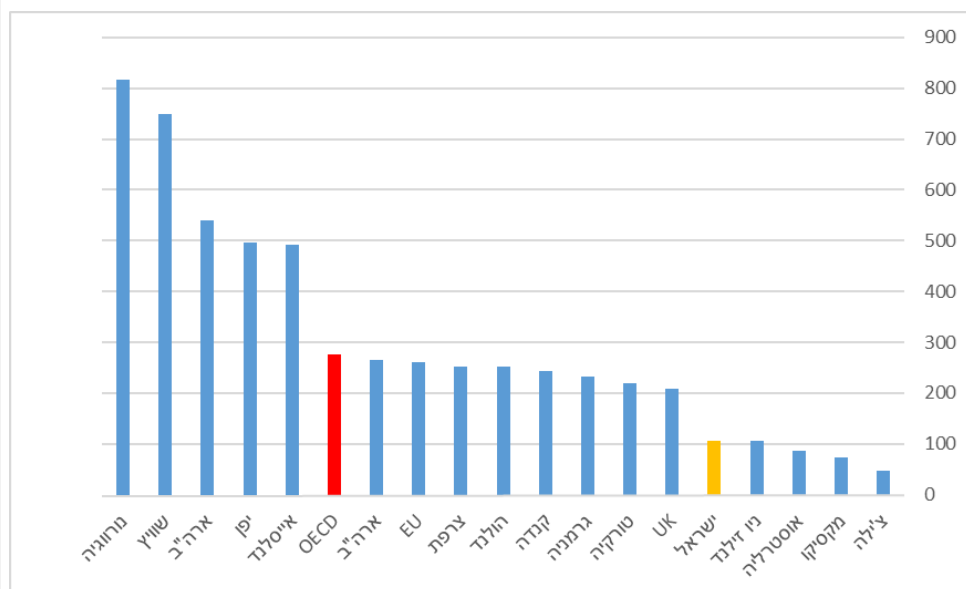
סוגיית פערי התיווך הינה משמעותית שכן היא מעין "חור שחור" לצרכן אשר אינו מבין את כל שרשרת הערך של החקלאים, והטעייה מכוונת מצד גורמים נוספים בתעשייה המסיטים את האש מעצמם ע"י כיוונה אל החקלאים. כפי שיוצג בהמשך, חלקם של החקלאים בשרשרת הענפית – מהיצרן עד לצרכן – הוא בין החלשים. יש להם תלות גבוהה בלקוחות עד סוף העונה, לסיטונאים כח מיקוח גבוה שאותו הם מנצלים ע"י שימוש בנורמות פסולות, חוסר אמון בין החקלאים לרשתות ובין החקלאים לארגוני קניה ולצרכנים.

הפתרון להיעדר תכנון יבוא ע"י גיבוש **מדיניות תמיכות** ממשלתית שלהבדיל מהיום לא תהיה מוכוונת רובה ככולה לתמיכה ישירה בחקלאי ובתוצרתו, אלא תהיה מוכוונת פעילויות לפיתוח הענף בשלל תחומים החל ממחקר ופיתוח מוטה להגדלת היעילות הכלכלית, עידוד השקעות הון לתחומים חוסכי כ"א, טכנולוגיות מתקדמות לחממות, מיכון, צידוד חקלאי וניצול מיטבי של שטחי הגידולים, הגדלת מגוון הגידולים והקטנת הסיכונים התפעוליים של החקלאי.

מדינת ישראל משקיעה כ-845 מיליון \$ אך היקף התמיכות הממשלתיות כיום הינו בבחינת לעג לרש. כפי שניתן לראות בתרשים להלן, התמיכה בחקלאות לנפש בישראל עומדת על כ-107\$ בלבד ביחס לממוצע OECD העומד על 277\$ -

תרשים מס' 3:

**יחס התמיכה בחקלאות, בשנת 2013**  
(בדולר לנפש)



מקור: OECD



אחד התחומים הזוכה לתמיכה רבה של ממשלות בינלאומיות וכמעט ואינו זוכה למענה מצד ממשלת ישראל הינו תחום **היצוא**. במדינות ה-OECD התמיכה הממשלתית הממוצעת לייצוא (שכולל בתוכו פעילויות פרסום ושיווק) עומדת על כ-5% מסך התמיכה החקלאית. בישראל הנתון הזה הוא 0. תמיכה זו יכולה לבוא לידי ביטוי במחקר שווקים בינ"ל, זיהוי מגמות צרכניות ושינויים בהרגלי חיים, יצירת תוכנית ממשלתית לשיווק תוצרת חקלאית ישראלית, הגדלת ערבות וביטוח חקלאים לאור סיכוני שוק ומטבע.

אמנם, חלקו של היצוא הישראלי חוסה תחת ביטוח סחר סיכוני חוץ, אולם מדובר במעורבות אך ורק ב"קצה השרשרת" ולא בראשיתה; אפשר לטעון כי החקלאות אינה שונה מענפים אחרים ולא בכלום מתקיימת תוכנית כוללת שכזו. ברם, לאור שולי הרווח בענף ואי הודאות, הרי שקשה למצוא משקיעים יזמיים פרטיים בענפים אלה.

סך היקף הייצוא הישראלי עומד על כ-5 מיליארד ש"ח, במחירי 2014. מדובר רק על 17% מסך התפוקה, נתון דומה לשיעור בשנת 2000. המשמעות היא שבמשך 15 שנים כשלה ממשלת ישראל בפיתוח שווקים בינלאומיים עבור החקלאים הישראליים.

במצב הנתון אין לחקלאים באמת למי לפנות. ישנו ריבוי גורמים המטפלים בהם, החל ממשד החקלאות, משרד הכלכלה והמסחר, מועצות אזוריות, ועדות חקלאיות, ועדות תכנון ועוד. תוצאה של סרבול בירוקרטי זה הינו השארת החקלאים "חשופים בצריח". החקלאות שפעם שימשה לתועלת הציבור והיוותה זרוע חוקית נוספת של הממשלה לתפיסת שטחים ופעילות התיישבות, שמירה על שטחים פתוחים, מאגרי מים, זכויות חי, מניעת שריפות וזיהומי קרקע, היום מונחת כאבן ריחיים על צווארם של חלק מראשי המועצות האזוריות שרק מבקשים לגלגל את האחריות לפתחו של מי שמוכן לקבל אותה.

אחת האפשרויות כפתרון למצב זה הוא חיזוק המעמד של ההתאגדות האיזורית – כפי שיפורט בהמשך, כזרוע ביצועית משותפת לממשלה, לחקלאים באזור ולהתאחדות חקלאי ישראל. הלכה ולמעשה, מוצע להסדיר פעילות של "יחידות חקלאיות כלכליות" ברמה האיזורית, כ-8 במספר, עפ"י מפת התכנון של משרד החקלאות ולהסדיר את האחריות הכוללת בשטחה – הן ביחס ליתר היחידות האיזוריות והן ביחס לועדות החקלאיות הסטטוריות (ראו בהמשך בפרק זה) - עזרה בתכנון סטטוטורי, סיוע והכוונה, טיפול במפגעים, הגנת הסביבה, ניקוח, טיפול בשטחים הפתוחים וכל שאר פעילות הנדרשת בכדי לסייע לחקלאים בשטחה. יש לתקצב בצורה נפרדת פעילות זו, מה שסייע למיצובן של היחידות החקלאיות הכלכליות כמעודדי פיתוח בשטחי המועצה.

קשה עד בלתי אפשרי, ואף לא נכון קונספטואלית, לייצר פתרון רק לתחום אחד מבלי לתת את הדעת על תחום אחר, שכן כולם ביחד משפיעים ומושפעים על פעילותו של החקלאי. בבסיסן של כל ההמלצות עומד הרצון של החקלאי להתפרנס ולהתפתח עסקית תוך שהוא יודע שיש מי שיוכל לפנות אליו בעת צרה, שרואה את התמונה השלמה ודואג לו מתוך האינטרס הלאומי הרחב.



### 3. עלות מוערכת של התוכנית

לוח מס' 1:

#### עלות תקציבית משוערת של התוכנית האסטרטגית בשנים 2016-2017, במליוני ₪

הערות	עלות שנתית בהבשלה מלאה	סעיף בתכנית
מכלול הרכיבים בפרק זה	600	תמיכות ישירות
מכלול הרכיבים בפרק זה	150	יצוא – תמיכות ובטחונות
בעיקר השקעה בהקמת התאגדויות ותשתית נתונים מתקדמת	20	סוגיית פערי התיווך
תמיכה בהתאם להסכמים הבינ"ל	10	שטחים פתוחים
הפחתת אגרות ב-80%	40	עובדים זרים
תקצוב ישיר מצטבר ל-8 ועדות איזוריות וביטול למעלה מ-40 אחרות	15	שינוי מבני בהתאגדות האיזורית
לכל ענף וענף בהתאמה להפחתה הספציפית	בהתאם לגובה ההפחתה	פיצוי על הפחתת מכס
מכלול הרכיבים בפרק זה	35	הדור הבא בענף החקלאות
לייעול הקצאות תקציביות בפועל	100	שוונות
	<b>1,120 כ-1 מיליארד ₪</b>	<b>סה"כ עלות מצטברת</b>



#### 4. מדדי הצלחה

תכנית אסטרטגית זאת מפרטת הצעות רבות לשינויים בהתנהלות המדינה כלפי הענף החקלאי. כנהוג בכל תכנית עסקית, נכון יהיה להציב מדדים אמפיריים וחד משמעיים להצלחת יישום ההמלצות.

- **הגדלת התוצר החקלאי ב-30% על פני 5 שנים** – בין השנים 2003-2007 צמח התוצר החקלאי ב-34%. אלו היו השנים הטובות לאחר סיום האינתיפאדה השנייה, יישום הרפורמות שהנהיג שר האוצר נתניהו וטרומם המשבר הפיננסי של 2008. מאז ועד 2014 צמח התוצר החקלאי בשיעור מזערי של 1% בלבד בשנה. בהתחשב בגידול הטבעי באוכלוסייה, התוצר החקלאי למעשה קטן.
- **הגדלת היצוא החקלאי ב-50% על פני 5 שנים** – שנת השיא בייצוא החקלאי הייתה 2007, אז יוצאה תוצרת בהיקף של למעלה מ-6 מיליארד ש"ח. מאז הייצוא החקלאי לא רק שלא גדל אלא אף ירד בשיעור של 17% ובשנת 2014 עמד על 5 מיליארד ש"ח בלבד. בין אם שנת 2007 הייתה שנת יצור חריגה ובין אם לאו, יש לשאוף לגידול בהיקפי היצוא שיאפשרו ניצולת גדולה יותר של ההון הקיים. מאחר והצבנו יעד של הגדלת התוצר החקלאי כולו ב-30% על פני 5 שנים, ובהינתן מאפייני הביקוש המקומיים, הרי שיש לשאוף לגידול בהיקפי היצוא בשיעור מצטבר של 50% על פני 5 שנים.
- **הגדלת מלאי ההון הגולמי** שישרת את שתי המטרות הראשונות שהזכרו ויגדל לפחות ב- 20% על פני 5 שנים – מדד זה חשוב בשני משורים. הראשון קשור לכך שבתקופות של רווחיות גבולית יש חשש לשחיקת ההון המשרת את היקפי היצור חז עלולה לגלוש למדדי פריון עבודה שלילי. שמירת ההון הקיים, משמעה השקעה שנתית לפחות בגובה הפחת השנתי. יש לשאוף כאמור ליותר מכך, ולצפות להשקעה שנתית הגבוהה ב- 5% מהפחת השנתי במהלך 5 שנים, כך שמלאי ההון בתום 5 שנים יהיה גבוה בלפחות 20% מהיקפו הנוכחי – ללא שתחול הגדלה מקבילה במספר המועסקים השכירים – מקומיים חרים. המשמעות אז תהיה כניסת הון שמאפשר אימוץ טכנולוגיות חדשות על ידי מספר רב יותר של חקלאים.
- **הורדת גילם הממוצע של החקלאים/שמירה על מספר העובדים החקלאיים העצמאיים** - מספר החקלאים הישראליים העצמאיים נמצא בירידה חדה כבר מספר שנים, מתחילת המילניום הנוכחי. ירידה זו מתרחשת משתי סיבות עיקריות – יציאה ממעגל העבודה בגין הגעה לגיל פרישה או פשיטת רגל. המטרה שאנו מציבים היא שימור מספר העובדים הישראליים בחקלאות, בין אם ע"י מתן תמריצים לכניסת חקלאים צעירים (דור המשך או דם חדש) או שורת צעדים שפורטו במסמך זה שמטרתם מתן הגנה ותמיכה לחקלאים קיימים וע"י כך מניעת פליטתם מהענף.

לסיכום, יש לזכור כי קיימים נושאים רבים, חשובים וטובים, שלא הועלו במסגרת זו; בחרנו להתמקד בסוגיות שמהוות לטעמנו עוגנים לדיון מקצועי בין הצדדים, שיישום של תוכנית



פעולה מפורטת ברבדים אלה יכולה למנף את המטרות של תוכנית אסטרטגית לקידום החקלאות בישראל וחקלאי ישראל, ובכלל זה רווחת הצרכן הישראלי.

## פרק ב - תמיכות ממשלתיות בחקלאות בארץ ובעולם

### 1. רקע כללי

מבחינת היקף התמיכה הממשלתית בחקלאות, ישראל ממוקמת נמוך מאוד יחסית למדינות שונות בעולם הן בסך היקף התמיכה לפי פירוק לגורמים והן בסך הכללי. אולם, מאחר וישנה שונות גדולה בין מדינות שונות, גובה התמיכה האבסולוטי אינו מספק אומדן טוב מספיק להלימת התמיכות בכל מדינה.

חשוב לציין כי היקף התמיכה משקף במידה רבה את הרצון הממשלתי להשפיע על יוקר המחיה והביטחון התזונתי של אזרחי המדינה, זאת באמצעות אופני סיוע ותמיכה שונים לחקלאים עצמם. אין זאת, אלא שהיקף תמיכה מצומצם מעיד בהכרח על החשיבות הנמוכה שמקנה הממשלה לסיוע למרכיבים חשובים אלה בחיי תושבי ישראל, באמצעות תמיכה בחקלאות. הגדלת התמיכה צפויה להניב תשואה ברורה לרווחת הציבור הישראלי, תוך הכרה בחשיבות הסיוע והשאת מקום לדיאלוג לגבי אופן הסיוע.

סה"כ התמיכה הממשלתית בחקלאות לנפש מלמדת כי על אף שהתמיכה לחקלאי בישראל מעט גבוהה מהממוצע במדינות האיחוד האירופי וה-OECD, התמיכה לנפש נמוכה יחסית.

**כאשר משקללים את התמיכה הממשלתית ביחס לתוצר המקומי, נמצא כי היא נמוכה מאוד מהממוצע באיחוד האירופי ובמדינות OECD; 0.29% בישראל לעומת 0.75% ב-OECD ו-0.76% באיחוד האירופי.**

באותו אופן ניתן לראות כי משקל החקלאים המקומיים בישראל ביחס לאוכלוסייה נמוך בהשוואה בינלאומית: המשקל היחסי עומד על רבע מהיחס הממוצע במדינות האיחוד האירופי וה-OECD.

השאלה הנשאלת היא, מהו האינדיקטור הנכון לצורכי השוואה? התמיכה לחקלאי הינה תמיכה עקיפה כגון: סובסידיות מים, סובסידיות לעניין וויסות מחירים וכו'. נציין כי עצם העובדה שהתמיכה לחקלאי גבוהה יחסית אינה מצביעה על אפקטיביות התמיכות אלא על העובדה הפשוטה שמדובר בכמות קטנה יחסית של חקלאים. נוסף כי במצב של תמיכה גבוהה לחקלאי היינו מצפים לגידול במספר החקלאים אך בפועל התמונה מראה על קיטון ניכר המלמד על סקטור שאינו יציב.

אם כך, עולה כי התמיכה לנפש היא האינדיקטור בעל המשקל הגבוה יותר שכן אפקטיביות התמיכות הממשלתיות אינה תלויה במספר החקלאים אלא בנתוני גודל האוכלוסייה, התמ"ג וכן הלאה.



אחת הבעיות העולות בהשוואה הבינלאומית נוגעת לאופן הבנת הענף. נכון להיום אין בנמצא תוכנית מדינית מקיפה להצבת מטרות ארוכות טווח ליעדי ענף החקלאות והחקלאים בישראל, כפי שקיימת באיחוד האירופי, בארצות הברית ובמדינות אסיה רבות. מצב זה מעודד סטגנציה בענף, הן מבחינת היקף החקלאים, הן מבחינת גיל החקלאים (לא נכנס "דם חדש"), הן מבחינת הגיוון החקלאי ועוד.

ישנה קריאה דחופה לפיתוח של חזון חדש לענף, תוך תיעוד צרכים בין בעלי משקים, עובדים שכירים (מקומיים חרים, בנפרד), עסקים תלויים וצרכנים. יש לקחת בחשבון את מלוא פוטנציאל הענף, ולהתייחס לקשרים האפשריים בינו לבין ענפים טכנולוגיים, כינוכיים ותיירותיים, אשר עשויים להוביל למכלול הגדול מסך חלקיו.

מבחינת הרגולטור הדרך להפחתת מחירים ויעול הענף עובר בביטול התכנון בצורה גורפת ומלאה. ביצוע מהלך כזה משמעותו שינוי מהיסוד של אופן העבודה, המודל העסקי של החקלאים, הביטחונות הנדרשים וכו'. צמצום התכנון הגיוני רק ע"י הכנסה של רגולציה משוכללת לענף, לדוגמא:

- הדרגתיות מתחייבת בכל מהלך;
- ביטוח הכנסה בענפים רלבנטיים, כלי שיכול להיות הולם וראוי בענפים או אזורים מסויימים;
- דרישה לרישיונות יצור בענפים בהם יש אינטרס לבריאות הציבור, בדומה לרישיונות יצור בתחום הדלק שרשות המיסים נותנת בהתאם לחוק שנועד לאפשר פיקוח ובקרה על יצרני דלק שמבצעים פעולות שונות בתחום הדלק ורוכשים דלק ללא בלו מבתי הזיקוק;
- מנגנון של מעקב ובקרה על היקפי ייצור (מעין רצועת אלכסון עם מינימום ומקסימום) כתחליף לתכנון נוקשה;
- בחינה של האפשרות לחייב רכישה מיצרנים קטנים, או לחילופין מגבלות רגולטוריות על רכישות מיצרנים גדולים;

## 2. תמיכות ממשלתיות - השוואה בינלאומית<sup>1</sup>

השונות בתמיכות יכולה להתבטא במספר אופנים, החל מהיקף התמיכה, דרך צורת התמיכה (סובסידיה, מענק וכו') ועד לסוג התמיכה (ליצרנים, לצרכנים ועוד). ראשית, נסתכל על סך התמיכה המלאה בחקלאות במדינות נבחרות בעולם (TSE – Total Support Estimate). בבואנו לדבר על היקף התמיכה בחקלאות אנו מתבססים על

<sup>1</sup> מקורות לפרק - [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2014\\_agr\\_pol-2014-en#page16](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2014_agr_pol-2014-en#page16)  
<https://data.oecd.org/emp/employment-by-activity.htm>  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>



אינדיקטורים כלכליים שנקבעו על ידי ה-OECD אשר מגדירים תמיכות ממשלתיות דרך שלוש המרכיבים הבאים:

- תמיכה כללית (General services Support estimates – GSSE) – תמיכות בתחומים כלכליים כגון קידום מחקר, פיתוח וחיזוק תשתיות, פיקוח ועוד;
- תמיכה ליצרנים (Producer Support Estimate – PSE) – תמיכה המועברת לחקלאים באופן ישיר מהממשלה כגון סובסידיות, מענקים, הלוואות, מחירים מועדפים, הטבות מס ועוד;
- תמיכה לצרכנים (Budgetary Subsidies to Consumers) – תמיכה המועברת לצרכנים באופן ישיר אך מותנית ברכישה של מוצרי חקלאות כגון תלושי מזון, תמיכה ישירה לצרכן דרך סובסידיות מחיר ועוד.

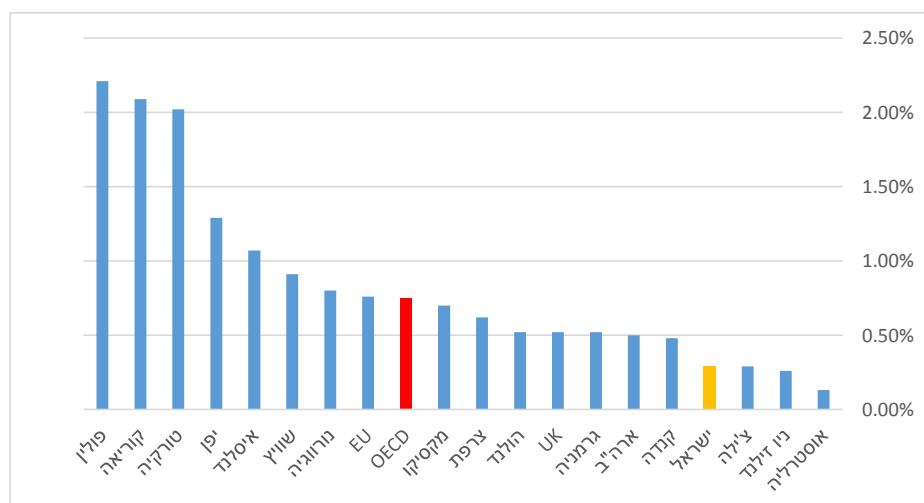
לכאורה, בכל הפרמטרים ישראל ממוקמת במקום נמוך יחסית למדינות שונות בעולם, הן מבחינת סך התמיכה הממשלתית לחקלאות והן בכל רכיביה (תמיכה כללית, תמיכה לחקלאים, תמיכה לצרכנים). אולם, ישנה שונות גדולה בין המדינות הללו מבחינת גודל האוכלוסייה והתמ"ג, ועל כן גובה התמיכה האבסולוטי אינו מספק אומדן טוב מספיק להלימת התמיכות בכל מדינה.

לפיכך, נרצה לבחון אספקטים שונים של תמיכות בחקלאות במדינות שונות בעולם ביחס לפרמטרים מקומיים כמו התוצר המקומי הגולמי, היקף האוכלוסייה ומספר החקלאים.

תרשים מס' 4:

### סה"כ תמיכה לחקלאים במדינות שונות, 2013

(אחוז ביחס לתמ"ג)



מקור: ארגון ה-OECD





כאן כבר ניתן לראות כי היקף התמיכה הממשלתית בחקלאות בישראל, כאשר משקללים אותה ביחס לתוצר המקומי, הינה נמוכה מאוד בהשוואה בינלאומית, נמוכה מהממוצע באיחוד האירופי ובמדינות OECD; 0.29% בישראל לעומת 0.75% ב-OECD ו-0.76% באיחוד האירופי.

ניתן לראות על נקלה כי בישראל כמות החקלאים המקומיים ביחס לאוכלוסייה נמוכה מכל המדינות בהשוואה הבינלאומית, ופחות מרבע מהיחס הממוצע במדינות האיחוד האירופי וה-OECD. ישנן סיבות שונות מדוע הממוצע בישראל יהיה נמוך, ובעיקרן, עלות ההעסקה הגבוהה בישראל ביחס למדינות אחרות בעולם, ובעיקר בתחום החקלאות.

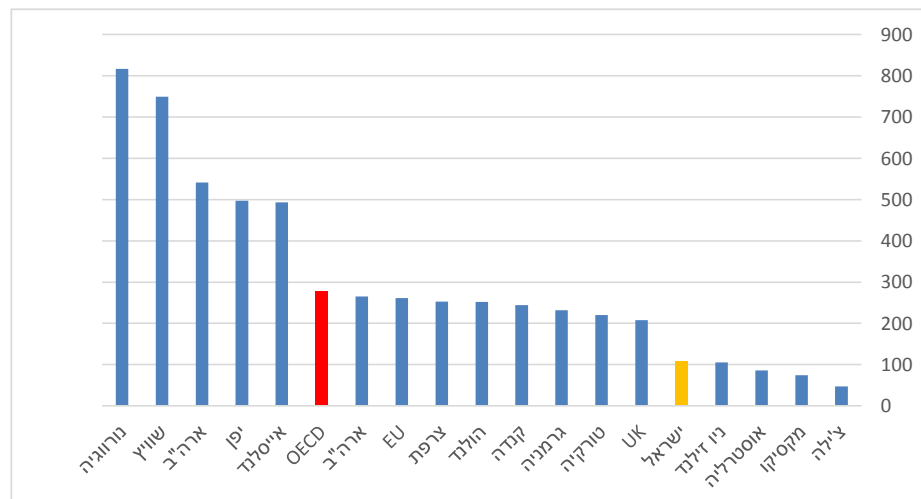
עלות העסקה זו דוחפת חקלאים ישראלים רבים לצמצם את השימוש בעובדים ולקדם גידול חקלאי בטכנולוגיות מתקדמות הדורשות כוח אדם מצומצם יותר.

לסיכום, כלל האינדיקטורים הכלכליים, שנבנו על פי הגדרות ה-OECD מראים כי בהשוואה בינלאומית התמיכה הממשלתית בחקלאות בישראל הינה נמוכה, הן בהשוואה למדינות נבחרות בעולם והן בהשוואה לממוצע במדינות האיחוד האירופי והממוצע במדינות ה-OECD.

תרשים מס' 5:

### תמיכה ממשלתית בחקלאות לנפש במדינות שונות, 2013

(לנפש, ב-\$)



מקור: ארגון ה-OECD

גם בבואנו לבדוק את מבנה התמיכות עצמן, ולא רק את היקפן, אפשר לזהות הבדלים משמעותיים בין ישראל למקובל ביתר מדינות ה-OECD:

- מן הנתונים עולה שהתמיכה בחקלאים בישראל הינה מבוססת תוצרת באופן כמעט מוחלט. דבר זה אינו רק מנוגד למדיניות התמיכה של האיחוד האירופאי ולמגמה



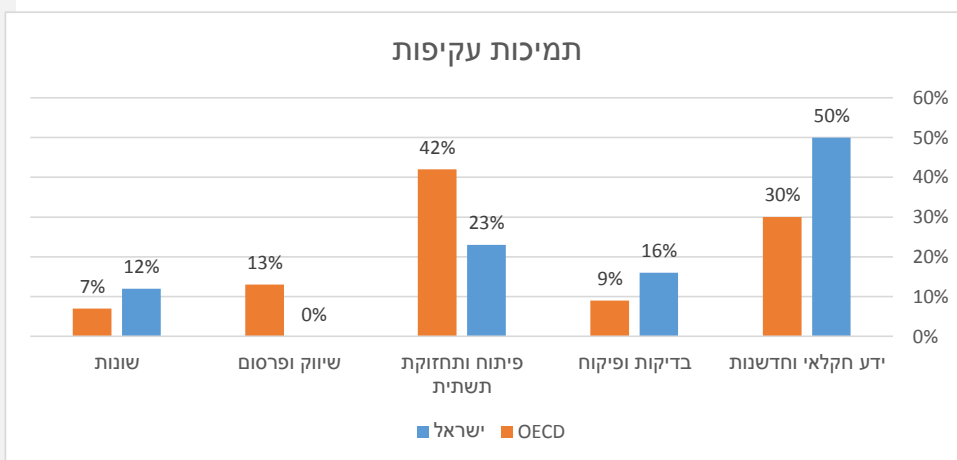
העולמית אלא אינה משאירה כמעט תקציב פנוי לתמוך בתשתית הייצור החקלאי – טכנולוגיה, מחקר, אופטימיזציה זנים, מגוון ועוד תחומים רבים הזוכים למענה באיחוד האירופאי ולא בישראל;

- כפי שנזכר לעיל היקף התמיכות העקיפות ב-OECD הינו כ-20% מהיקף התמיכות הישירות. בישראל היחס הוא 42%-58%, תמיכות עקיפות וישירות, בהתאמה. כפי שניתן ללמוד מהתרשים מטה, היקף ההשקעה היחסי בישראל בחדשנות גבוה משמעותית מה-OECD, היקף ההשקעה בתשתית וקידום מכירות נמוך משמעותית (פחות ממחצית).

על פי הנתונים היבשים החקלאי הישראלי מקבל תמיכה ישירה בתוצרתו בשיעור הגבוה כמעט פי 2 מאשר מקבילו בעולם. עם זאת, לאור היחס הנמוך בין התמיכות הישירות לעקיפות בישראל, מתקבל כי ההפרש הוא של כ-13% בלבד. אם נביא בחשבון שגובה התמיכה כאחוז מהתוצר ב-OECD כפולה מזו הנהוגה בישראל, נקבל כי החקלאי בעולם מקבל תמיכה הגבוהה בכ-80% מהחקלאי הישראלי.

תרשים מס' 6:

### התפלגות התמיכות העקיפות בחקלאות, 2013 (לפי סעיפי הוצאה)

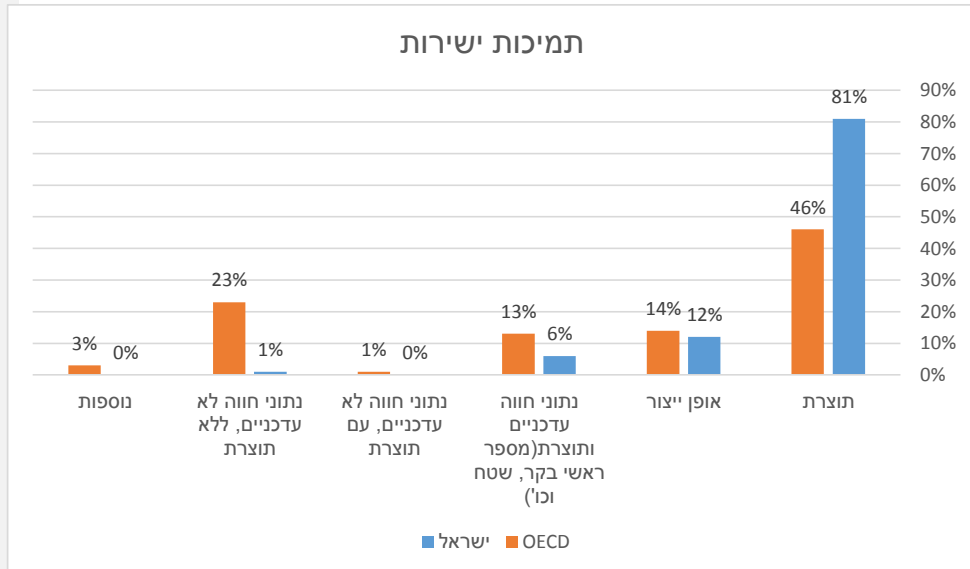


מקור: נתוני ה-OECD



תרשים מס' 7:

**התפלגות התמיכות הישירות בארגון ה-OECD בשנת 2013**  
(לפי סעיפי הוצאה)

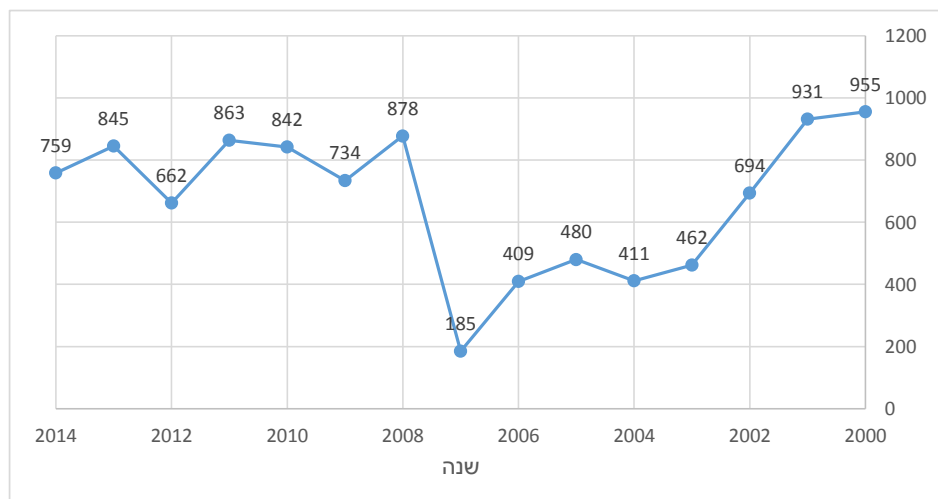


מקור: נתוני ה-OECD

**3. תמיכות ממשלתיות בחקלאות בישראל**

תרשים מס' 8:

**תמיכות ממשלתיות בחקלאות בישראל**  
(בשנים 2000 – 2014, במיליוני ₪)



מקור: תקציב המדינה



'נהלי תמיכה'<sup>2</sup> – חלוקה של תמיכות לחקלאים שלא באופן ישיר בישראל:

- התוכנית לעידוד עובדים ישראלים בחקלאות – תמיכה ממשלתית בשכר של עובדים ישראלים בחקלאות למשך שנה;
- תמיכה במחקר ופיתוח חקלאי במסגרת מרכזי מו"פ יישומי-אזורי;
- תמיכה בעלות דמי חבר לארגונים חקלאיים בין לאומיים;
- תמיכה בפרויקטים בהדברה משולבת;
- תמיכה בקידום מכירות לייצוא תוצרת חקלאית טרייה לעונה;
- תמיכה בקידום מכירות לייצוא תוצרת חקלאית מעובדת;
- תמיכה בקליטת משפחות חדשות בישובים מתוכננים בפריפריה;
- תמיכה לטיפול בפסולת חקלאית;
- תמיכה בשימור קרקע וניקוז;
- תמיכה בהתארגנויות חקלאים.

#### 4. תמיכה בחקלאים בישראל דרך עזרה בהשקעות ומימון<sup>3</sup>

מנהלת ההשקעות אחראית על יישום מדיניות משרד החקלאות לעידוד המגזר החקלאי, על פי עקרונות התכנון המאושרים מדי שנה על ידי הנהלת המשרד. עידוד המגזר החקלאי מתבצע באמצעות מתן סיוע ויישום החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות התשמ"א 1980. החוק מעניק הטבות בשני מישורים: **מענקי השקעות** – אינם מיועדים לפיתוח, אלא פרי של הסכמים שנחתמו אד הוק; **הטבות במס** - פחת מואץ ומס הכנסה מופחת לחברה וליחיד מפירות המפעל המאושר.

כמו כן, מנהלת ההשקעות מאשרת מענקים מנהליים לנושאים מועדפים שהנהלת המשרד רואה בהם חשיבות לקידום ענפי החקלאות השונים. יצוין במאמר מוסגר כי מפת אזורי הפיתוח לפי חוק עידוד השקעות הון בחקלאות "מקפחת" את הפריפריה הרחוקה ו"תורמת" לכשלי השוק בכך שאינה יוצרת בידול בין משק חקלאי הסמוך לאילת לבין משק באזור קריית גת. מובן שיש לזכור כי מדובר בכלי אחד מיני רבים הנוגעים לסיוע לענף החקלאות, ולא כל סיוע ותמיכה מותנה במיקום גיאוגרפי פריפריאלי.

לאחר שסקרנו את ההבדלים בתמיכות בין ישראל ומדינות מפותחות אחרות, נותר לדון בהשלכות של ההבדלים הללו, ובהחלטות שעל משרדי האוצר והחקלאות לקבל בנושא התמיכה בחקלאות.

<sup>2</sup> <http://www.moag.gov.il/agri>

<sup>3</sup> <http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/hashkaot>



## 5. החזון הלאומי לענף החקלאות

ראשית, יש להבין כי בהשוואה לאיחוד האירופי, לדוגמה - ישראל היא חסרת חזון באשר למגזר החקלאי שלה. תקציב משרד החקלאות הוא אחד התקציבים הנשחקים והנדחים מפני משרדים "נחשבים" יותר, ובהתאם - הענף כולו סובל מהזנחה, מהתייחסות מועטה לפוטנציאל שלו. בעוד באיחוד האירופי המדיניות החקלאית הייתה מבין הראשונות שאוחדו והיא נהנית מכ-40% מתקציב האיחוד, בישראל נראה שאין הכרה בחשיבות הענף להתפתחות המשק כולו, ועולה חשד כי היחס אליו הוא כמו היחס להסתדרות - כאל שריד לתנועה אידיאולוגית שעזבה זה מכבר את מוקדי השלטון, ולפיכך אינו אטרקטיבי להשקעה.

בראיה השוואתית, תפישה זו היא "חשיבה בקטן" בצורה קיצונית. לדוגמה, חלק ממטרות המדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד האירופי הן<sup>4</sup>:

- קידום חקלאות אקולוגית, השומרת על משאבי הטבע המושקעים בה ואינה מחריפה את משבר האקלים;
- שמירה על מגוון ביולוגי המתקיים בסביבות השטח החקלאי;
- השתלבות שטחי הגידול החקלאי בנוף הטבעי;
- טיפוח דור חקלאים חדש, לאור עליית גיל בעל המשק הממוצע;
- פיתוח טכנולוגי דרך מו"פ והשקעה בצידוד, לצורך שמירה על תחרותיות ברמה הבינ"ל;
- שמירה על קהילות חקלאיות פריפריאליות ומניעת דילול האוכלוסייה בהן;
- פיתוח סקטורים תלויי-חקלאות, כמו עיבוד התוצרת החקלאית, פעילות לא חקלאית (פל"ח) ותיירות כפרית.

האם ניתן לומר על המדיניות החקלאית של ישראל שהיא מתכווננת לפי מטרות כאלה?

כדי לתת את הדעת על נושא זה, חשוב להבין גם שלמילה "מדיניות" יש משמעות שונה בישראל מאשר באיחוד - בעוד באיחוד מייצרים רפורמות עם אופק של כ-7 שנים (התכנית הנוכחית מקיפה את 2014-2020), ובארה"ב התכנית הפדרלית היא לעשור קדימה, בישראל התכנון הוא לאופק של שלוש שנים, לכל היותר.

## 6. החקלאות לאן?

ענף החקלאות התייעל רבות לאורך השנים - מאימוץ טכנולוגיות לחסכון במים, עובר בצמצום כוח האדם הנדרש וכלה בשיפורים בניצולת הקרקע. עם זאת, על אף השיפורים - נראה שהרווחיות בענף ירדה, והוא מאבד מהאטרקטיביות שלו לדור הצעיר.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/agriculture\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/agriculture_en.pdf)  
[http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/agriculture\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/agriculture_en.pdf)



מבחינת שיעור המועסקים בענף החקלאות, אנו רואים סטגנציה בשנים האחרונות, אך פילוח המועסקים לשכירים ולעצמאים מראה שחלקם של השכירים בענף גדל, ובפרט של שכירים שהם נתינים זרים - על חשבון חלקם של העצמאים. כלומר, חקלאות בפרוש הפכה לחלופה פחות רצויה על העובד הישראלי, בפרט זה שלא גדל ביישוב חקלאי.

מבחינת כמות הגידולים החקלאיים - שוב אנו רואים סטגנציה. כלומר, הכמות האבסולוטית של הגידולים גדלה באופן מתמיד, אבל ביחס לאוכלוסייה - היא אינה משתנה משמעותית לאורך זמן מזה שנים.

הסיבה העיקרית לכך היא שבעוד שהצרכן הסופי בישראל אינו מרגיש זאת בהכרח - המחירים הריאליים שהחקלאים מקבלים את סחורתם הולכים ויורדים עם השנים, במרבית ענפי החקלאות. זאת, משום שעל חקלאי ישראל להתמודד מול יצרנים מתחרים במדינות בהן התמיכות לחקלאות רחבות יותר, והם מסוגלים להישאר רווחיים גם בתנאי מסחר קשוחים יחסית.

לא ברור, בשלב זה, כמה זמן המצב הנוכחי יכול להימשך, אך מכל האינדיקטורים שנבדקו, עולה כי מדובר בענף במצב של הזנחה, ובכל מקרה יש לקבל החלטה ברורה מה יהיה גורלו. אמנם, מבנים רבים בכלכלה הישראלית מתקיימים מכוח האינרציה, אך יותר מסביר שבענף זה - זה לא יעבוד, בשל ההשקעה החומרית המתמשכת שנדרשת בו, ויש לפתח חזון חדש לענף, תוך תיעודף צרכים בין בעלי משקים, עובדים שכירים (מקומיים זרים, בנפרד), עסקים תלויים וצרכנים. יש לקחת בחשבון את מלוא פוטנציאל הענף, ולהתייחס לקשרים האפשריים בינו לבין ענפים טכנולוגיים ותיירותיים, אשר עשויים להוביל למכלול הגדול מסך חלקיו.

## 7. נושאים פיננסיים

אחד ההבדלים המשמעותיים בין התמיכה בחקלאות בישראל לבין מדינות אחרות היא נושא הביטוחים והערבונות. מכיוון שמדובר בענף החשוף לסיכונים חיצוניים רבים, כמו אסונות טבע, שינויי אקלים, מזג אוויר חריג לעונה (המהווה סיכון אפילו אם נמשך פרק זמן קצר), תנודות קיצוניות בשערי מטבע בחו"ל ובישראל גם אירועים בטחוניים. השתתפות המדינה הנמוכה בעלויות הביטוח כבר נדון בעבר<sup>5</sup>, ונראה שיש אליו מודעות. למרות זאת, לא התבצעה רפורמה משמעותית בתחום. ברור כי כיום רווחי החקלאי אינם משקפים, ולו במעט, את הפרמיה המיוחדת הנדרשת בתחום, בראיה כלכלית, לאור הסיכון הגבוה בביצוע השקעה ועיסוק בחקלאות.

חקלאים, כמו בעלי עסקים אחרים, זקוקים ליציבות וליכולת לצפות את התזרים העתידי שלהם. במצב הנוכחי, זה בלתי אפשרי, וחקלאים רבים אינם מבטחים את גידוליהם. מכיוון שהשתתפות בביטוח היא תמיכה "פרדוקטיבית", כלומר מתמרצת הקמת עסקים ולקיחת יחמה, לא ברור מדוע לא תוגדל התמיכה הממשלתית, באופן שימקסם את

<sup>5</sup> לדוגמה, במסמך ממ"מ - "תמיכות ממשלתיות בחקלאות - סקירה משווה", 2007



התועלת המשקית (כלומר, במידה שתוחלת התוספת תהיה קטנה מההוצאות הממוצעות של חקלאים בגין התממשות אירוע ביטוח).

סוגיה נוספת היא מימון – חקלאים עצמאיים בישראל במרבית המקרים אינם בעלי הקרקע של המשק שלהם, בשל חוק ההתיישבות ולפיכך אינם יכולים להעמידה כעירבון לצורך הלוואה. מצב עניינים זה מונע השקעה ופיתוח יזמי בענף. אנומליה היסטורית זו אולי הייתה נסבלת כאשר היו ערביות ממשלתיות נרחבות להלוואות של חקלאים, אך מאז משבר הקיבוצים, ובכללו סגירת הבנק החקלאי, ערביות אלה הצטמצמו משמעותית.

יתרה מזאת, חוק ההתיישבות במתכונתו הנוכחית עלול לצמצם את היתרונות הכלכליים המובנים הנובעים מיצירת שותפויות ויש לשקול כיצד לצמצם השפעה מזיקה זו.

בעצם, על הממשלה להחליט – **האם המשקים החקלאיים בישראל הם עסק פרטי או מפעל לאומי?** אם המשקים החקלאים הם עסק כלכלי רגיל, ראוי שההון שלהם, על כל רכיביו (כולל הקרקע), יהיה בבעלותם. אם הם מפעל ציבורי המגשים מטרה לאומית, הרי שעל המדינה לפחות לערוב להלוואות שנדרשות להם, ואף לקדם תכנית פיתוח רב שנתית פרי יוזמת משרד החקלאות.

## 8. המלצות

- (1) יש להקפיד על כך כי מי שמוכר תוצרת חקלאית גולמית מן החי או מעביר אותה לשימוש כמוצר ביניים (והכל לצורכי עסקו), יחולו עליו כל התנאים הקבועים בחוק בנושא שמירה על בריאות הציבור. המשמעות היא כי יהיה אסור על פי חוק לרכוש חומרי גלם מיצרנים פיראטיים שאין להם רישיון יצרן או אישור אחר מטעם הרגולטור הרלבנטי. יובהר כי רישיון יצרן מקובל בענפי האלכוהול והדלק, ואין בהם כדי לצמצם תחרות לגיטימית, אלא למנוע ניצול של מחדלי אכיפה.
- (2) הקרון לנזקי טבע מציעה לחקלאים ביטוח כנגד נזקי ואסונות טבע, תוך השתתפות של המדינה שעמדה בשנים האחרונות על 35%. מדובר במדיניות לגיטימית בהיבט של תמיכות בינלאומיות, אולם במדינות רבות אחרות שיעור ההשתתפות עולה על 50%. פרמיית הביטוח הנדרשת לשנה עומדת על כ-220 מיליון שקל בשנה. מוצע להגדיל את שיעור ההשתתפות בישראל ל-60% ממכירת פוליסות הביטוח, מהלך הכולל גם הכנסת גידולים שאינם מבוטחים כיום וגם הרחבת הכיסוי לביטוחים הקיימים - מהלך שעלותו כ-45 מיליון שקל;
- (3) קרן אסונות טבע – כתחליף לפיצוי במסגרת חוק אסונות טבע, על מנת לאפשר הוצאה במצב חירום שאינה חלק מתקציב המדינה. הממשלה משתתפת בתמיכה בעקבות אסונות טבע בשיעור של 80% מהפרמיה - שעומדת על כ-94 מיליון שקל בשנה. לאור העובדה כי אין לחקלאי שום דרך להתגונן מפני אסונות טבע ולאור העובדה שיש בכך כדי לצמצם דרמטית את אי הודאות העסקית שלו, מוצע להגדיל את השיעור ל-90% ממכירת פוליסות הביטוח, מהלך שעלותו היא כ-9 מיליון ₪ בשנה;



- (4) ביטוח הכנסה הינו כלי יעיל ביותר לצמצום נזקיו של החקלאי, ללא צורך בתמיכה ישירה שוטפת וללא צורך בקביעת מחיר מטרה מינימלי לתוצרתו. ביטוח הכנסה מופעל בהצלחה יחסית בגידולי החיטה בלבד. יש להטיל על הקרן לנזקי טבע להציע ביטוח הכנסה לחקלאים, בהשתתפות עצמית מסוימת, תוך קביעת קריטריונים ברורים לביטוח זה. גובה הפרמיה יהיה תלוי במספר גורמים, כמו – מאפייני הגידול (רגישות לשינויי אקלים, אפשרות אחסון וכד'), מיקום הגידול, הסיכון המגולם בשווקי הייצוא, השקעת החקלאי במיכון ועוד. הקרן לנזקי טבע זקוקה, במצב עניינים זה, לתמיכה מוגדלת. בהערכה זהירה יש להקצות לנושא זה פרמיה מסך פעילות הענף המקומי של כ-1 אחוז, קרי קרוב ל-100 מיליון שקל;
- (5) היקפי ייצור גמישים - כתחליף "רך" לתכנון, ניתן לקבוע מעין רצועת אלכסון עם מינימום ומקסימום ולא בהכרח מספר יחיד, רצועה שתאפשר גמישות גדולה יותר בכל הנוגע להיקפי הייצור, וצמצום ההשפעה של התכנון. רצועה זו תבטיח מחד מכסה מינימלית, אך היא תאפשר גמישות מסוימת בשינויים בהיקפי הייצור בכלל ובתמהיל בין היצרנים השונים במשק, בפרט. למרות הקושי הקונספטואלי, יתכן כי בדרך זו, ניתן יהיה לבחון בצורה הדרגתית את האפשרות לצמצום והסדרת מנגנון התכנון;
- (6) מנגנון הבטחת רכש ממגדלים קטנים – בענפים מסוימים בהם ניתן משטר המכסות עלול להזיק להתפתחות עתידית של הענף, מוצע לחייב יצרן מזון גדול (שיוגדר מראש) בענף מתוכנן שמתקיימת בו ריכוזיות ברכש (שחברה בודדת מהווה למעלה מ-15%, ו-3 החברות הגדולות מהוות לכל הפחות 60% מהענף) – לרכוש תוצרת ממגדלים קטנים כפי שיוגדר בחוק, בשיעור שלא יפחת מ-25% (יש לקבוע נוסחה שתתאים לכל ענף וענף ובלבד שישמר העיקרון של רצף רכישות ממגדלים קטנים תוך איסור על אפליית מגדלים על בסיס מרחק מחד, אך גם ישמר עיקרון התחרות בין המגדלים מאידך);
- (7) השקעה במחקר ופיתוח עבור ענפי החקלאות תוך הצבת ענף החקלאות כיתרון יחסי לאומי, כענף מתקדם טכנולוגית, שניתן לייצר בו משרות איכותיות, כמו גם ערך מוסף רב. לצורך העניין, יש ליעד תמיכות (עקיפות) למו"פ, לתכניות לימודים ולחידוש ההון הפיזי בענף, גם באמצעות החוק לעידוד השקעות הון. יש לפעול למחקר שווקים, להכוונת המחקר והפיתוח הטכנולוגי בהתאם לתוצאות המחקר השיווקי ולאינטגרציה בין המגדלים לבין המו"פ, חברות מסחריות שעוסקות בנושא זה וכן הלאה. יש לציין כי פעילות שכזו מתקיימת גם היום אולם יש להפוך את המקטע הזה לקטר של צמיחה. זאת הן באמצעות מדיניות ברורה, הצבת יעדים מדידים, ותוספת תקציבית שלא תפחת מ-100 מיליון שקל בשנה כדי לצמצם את הפער ביחס למקובל ב-OECD. חשיבות גדולה נוגעת לא רק להגדלת המשאבים אלא ליצירת רציפות מחקרית, הבטחת התקציבים בבסיס התקציב, הבטחה כי חלק מהמחקר יהיה מוטה שיווק וחלק יגלם היבט מחקרי אקדמי, ועוד;
- (8) הקמת קרן לסיוע לעסקים בתחומי החקלאות - פתרון בעיות רגולטוריות בתחומים הפיננסיים ומציאת פתרון למחנק האשראי בתחום, תוך התייחסות לבעייתיות היחודית של החקלאים שבשל חוק ההתיישבות אינם בעלי הקרקע ולכן מתקשים





להציג בטחונות מספקים וכלל אין זה משנה מה היקף ההשקעה שלהם במשק החקלאי, דוגמת – ערביות מדינה להלוואות, תחת פיקוח ממשלתי על ההשקעות שההלוואות מניבות, ווידוא שהן הולמות את המטרות שפורטו בתכנית האסטרטגית וכן הלאה. מוצע לוודא כי קרנות שמוקמות לצרכים ייעודיים אלה יבטיחו התייחסות פרטנית לחקלאות תוך הגמשת הכללים והתאמתם למאפיינים הייחודיים של הענף, תוך הבטחה של קרן מינימלית שתחושב בהתאם לרמת הסיכון הענפית;

(9) יש לזהות את אותם מקטעי ייצור הזקוקים ביותר לתמיכה, ולבחון כיצד ניתן לסייע להם, במסגרת המגבלות האמורות. לדוגמה: תמיכות על רקע של שיפורים סביבתיים (הדברה ירוקה, שמירה על ערכי נוף, טיפול בפסולת וכד'), בטחון תזונתי, טיפול במזיקים וכד';

(10) השקעה בפל"ח (פעילות לא חקלאית) ובתיירות כפרית – שילוב בין משרדי החקלאות, התיירות ומשרד הכלכלה והתעשייה. התייחסות לחקלאות האזורית כמוקד עניין לתיירים, הכוונת מסעדנים ליצירת נראטיב קולינרי שיתבסס על חומרי גלם מקומיים ועוד, עידוד יזמים לבניית מרכזי מבקרים המשלבים חוויה עם היבט לימודי, אטרקציות נוספות המשלבות חקלאות ותיירות, מיזמים קטנים (בתי בד, יקבים, מכוורות) ועוד. כל זאת, כדי לצמצם את הסיכון מעיסוק בחקלאות נטו, תוך ניצול ההון הקיים ומינוף הפעילות החקלאית – הן לפעילות לא חקלאית והן לתיירות כפרית – באופן שיקדם את החקלאות האזורית. מובן שיש לקבוע תמריצים למיזמים שיעמדו בסטנדרטים שייקבעו על ידי משרדי התיירות והחקלאות והכלכלה;

(11) הצעת הענף – יש לתת את הדעת גם על דור החקלאים הבא – כיצד מייצרים תמיכות שיהיו אפקטיביות גם לשנים הבאות ולא יביאו לצניחה בתוצר החקלאי וברווחיות עם מעבר הדורות. יש להיזהר במיוחד עם תמיכות שמהוות "פיצוי" או שניתנות על בסיס פרסונלי. תמריץ זה רלבנטי במיוחד במושבים ופחות בקיבוצים, מה שיסייע במעבר בין הדורות בין דור המייסדים שמתקשה למצוא בילדיו דור המשך. במסגרת זו יוקצו 25 מיליון שקל לפעילות זו תוך הבטחה כי המענקים יינתנו על פי קריטריונים ברורים שיוודאו את המשך הפעילות לאורך תקופה שתוגדר מראש;

(12) פחת מואץ להשקעות שתעשה ב-24 החודשים שלאחר אישור התוכנית, כאשר ההשקעות צריכות להתבצע בציוד מכונות שיוכח כי הם חוסכים בכוח אדם, מגדילים את היעילות והתפוקה, מגדילים רווחת בעלי חיים, מקטינים את הפחת במים, מונעים זיהום קרקע, מגדילים את היעילות האקולוגית וכן הלאה. העלות של פחת מואץ הינה עלות תזרימית בלבד ללא עלות מצטברת למדינה בטווח הארוך. ההנחה היא כי פחת מואץ, ברמה התזרימית יעלה בשנה הראשונה המלאה למימושו – לא יותר מ-50 מיליון ש"ח;



## פרק ג - בחינה של פערי התיווך בשיווק של פירות וירקות

### 1. רקע כללי

חקלאי, בהיותו מתמודד בענף המכיל קשיים אובייקטיביים וסובייקטיביים, נמצא כל העת במעין מלחמת הישרדות עם חברות ההפצה והסיטונאות. הסיבה לכך טמונה לא רק ברצון הלגיטימי להגדיל את התמורה מהתוצרת שלו, אלא בעיקר לאור העובדה שהתמורה נקבעת בגין שלל מרכיבים שלעיתים לחקלאי אין שום שליטה עליהם – המחיר הסיטונאי, הפחת שנקבע על ידי הסיטונאי או רשת השיווק, מרכיב האיכות שנקבע באותו מעמד, וכן הלאה.

מובן מאליו שבמצב דברים זה, ובשל חוסר סימטריה של המידע – נוצרת תחושה שהפערים בין התמורה למגדל האפקטיבית ביציאה מהשדה, לבין המחיר שהתוצרת נמכרת לצרכן – גדול ולא מוצדק. מובן שללא בדיקה פרטנית של כל המרכיבים אין אפשרות לסתור או לאשש תחושות אלה.

בעת האחרונה נדמה שהתרבו הטענות לגבי ריכוזיות במקטע הסיטונאי של הסחר בתוצרת חקלאית, ובעיקר בסחר של פירות וירקות – בהם יתמקד פרק זה. כיום קיימים בישראל כ-25 סיטונאי פירות וירקות בעלי נתח שוק משמעותי, חלקם סוחרים בשוק הסיטונאי, אך הגדולים שבהם מוכרים בבלעדיות לרשתות השיווק (לעיתים אף בבעלותן). הנתונים שנאספו ע"י משרד החקלאות אינם מצביעים על ריכוזיות יתר בתחום, אך יש לזכור שמקטעים מסויימים בו אכן ריכוזיים, בעיקר בשל:

- חלוקה גיאוגרפית בין סיטונאים;
- בלעדיות של חלק מהסיטונאים בעבודה מול הרשתות;
- קושי של חקלאים לעבור מסיטונאי אחד לאחר באמצע העונה.

בשל העובדה כי לא ניתן להשוות בכלים שברשותנו בין המרווח הגולמי של פירות וירקות למרווח הגולמי של מוצרים אחרים, הרי שניסינו לבחון האם חל שינוי בשנים האחרונות שיכול להעיד על גידול בריכוזיות, או שינוי תנאי הסחר באופן קיצוני לרעת החקלאים. לאור העובדה שמדובר על נתונים חסויים, הרי שהבדיקה של רשות המיסים נותחה מטבע הדברים על ידי רשות המיסים ורק תשובה לשאלה הפרטנית דלעיל, ברמה התוצאתית המצטברת, הועברה לידנו.



## 2. הכשלים במקטע הסיטונאי

למרות האמור לעיל בכל הנוגע לרווחיות הגולמית (שחסרה את ההתייחסות לרשתות השיווק), ישנן מספר בעיות קונקרטיות שניתן להצביע עליהן בהקשר של המקטע הסיטונאי:

- חלק גדול מהשוק מסתמך על מחיר ה"תקליט" (בעיקר שוק הירקות) כאשר מחיר זה משקף אחוז קטן (פחות מ-20%) מהעסקאות בשוק, משום שנגזר רק מהעסקאות במזומן המתבצעות בשוק הסיטונאי, בעיקר בצריפין. מרבית העסקאות כיום הן מול הסיטונאים של רשתות השיווק – ואלה פעמים רבות נגזרות ממחירי התקליט, כלומר המחיר בהן מוגדר כמחיר התקליט פחות אחוז קבוע. מחיר התקליט אמור לשקף תנאי שוק, דהיינו של מוכר מרצון מול קונה מרצון, אך ברור לכל הגורמים הרלוונטיים שהוא אינו משקף דיו, ובד"כ גבוה מדי;
- שיטה זו מפצה על בעיה אחרת – פערי מידע בין מוכר לקונה. הסיטונאים הם מעטים, עובדים מול ספקים רבים ויש להם תמונת מצב מלאה יותר לגבי שווי מוצרים, תחליפים זמינים ותנאי סחר מול מגוון חקלאים. יתרה מכך, ברגע שהסחורה הגיעה אל הסיטונאי – כח המיקוח עובר לידי, כי החזרה לחקלאי היא לרוב לא כדאית לו ולא מעשית כלל וכלל. סיטונאים מנצלים לעיתים את הסיטואציה הזו, של סחר מחוץ לתנאי שוק – כדי לדרג מחדש סחורה (לדוגמה, הורדת דירוג שרירותית מ"מובחר" ל"סוג א") ולבצע מניפולציות אחרות על החקלאי, כדי להקטין את התשלום לו, לדוגמה – ביצוע הזמנה גדולה מהנחוץ ולאחריה פסילה לא מוצדקת של סחורה;
- ככלל, המקטע הסיטונאי הוא ריכוזי יחסית, בפרט כאשר מדובר ברשתות השיווק – הן מהוות לקוח גדול מאוד, ובד"כ כל רשת עובדת עם סיטונאי יחיד או מספר מצומצם של סיטונאים, המתחלקים ביניהם גיאוגרפית באספקת הסחורה לרשת. ריכוזיות זו מאפשרת לסיטונאים להכתיב, במידה רבה, את תנאי הסחר – על אחת כמה וכמה כאשר מדובר על שיא העונה של יבול מסויים, והחקלאי כבר ביצע השקעות בהסתמך על כמות מכירות חזויה.

## 3. בדיקות של התמורה למגדל

כחלק מעבודתנו, התייעצנו עם מספר חקלאים המגדלים גידולים שונים, במטרה להבין מהם הלחצים שמופעלים עליהם ומהם תנאי הסחר העומדים בפניהם. קיווינו לקבל נתונים עתיים אודות מחירים למגדל, אך במהרה התברר שהחששות והיריבות השוררים בין החקלאים ימנעו השגת נתונים ברזולוציה הזו.

יתרה מזאת, לעיתים התברר כי גם כאשר היו מוכנים לשתף פעולה, הרי שלא תמיד החקלאי מסוגל בפועל לספק נתון יומי סדרתי מסודר, ובחלק מהמקרים מדובר במידע חלקי כיוון שההתחשבות איננה תמיד מיידית וסדירה.

למרות זאת, חלק מהחקלאים הסכימו לשתף בשיטות העבודה שלהם ובקשיים שמולם הם עומדים:



- רובם ביקשו להדגיש את הנתח הנמוך שלהם מתוך המחיר לצרכן, מתוך חשש שניסיונות רגולטוריים להקל על "יוקר המחיה" יסתכמו בלחצים נוספים שיופעלו בעיקר עליהם, כחוליה החלשה בשרשרת המכר, ולא על שאר החוליות;
- כולם מוכרים, בהיקף כזה או אחר, לסיטונאים שעובדים מול רשתות שיווק. אין כיום אפשרות להתקיים ללא מכירה לרשתות השיווק – גם אם נוספו שחקנים לשוק הקמעונאות, עדיין – הרשתות מתפקדות כמכתיבות מחיר;
- חלק גדול מהעסקאות, כאמור, מתבצע בשיטת "מחיר השוק הסיטונאי פחות אחז כלשהו", כאשר חזקו של החקלאי קובע את האחז;
- ברור שישנם גידולים רווחיים יותר מאחרים, ובהתאמה – היקף התלונות על התנהלות בעייתית מצד סיטונאים. השאלה היא – מדוע אין מעבר תכוף יותר של חקלאים מגידול אחד לאחר? אמנם, לעתים חקלאים מחליפים את סוגי הגידולים שבהם הם עוסקים, אך ככלל – מדובר בענף עם "מסורת", כלומר מעבר בין גידולים נתקל לעתים גם במחסום רגשי וחברתי, מעל ומעבר לקשיים הלוגיסטיים הכרוכים בכך – כשלעצמם חסם מעבר לא קטן;
- ישנם גידולים עם רגישויות שונות – לדוגמה לשינויי אקלים או לפחת. חלק ניכר מן התלונות נוגע לקשיים אובייקטיביים הכרוכים ברגישויות הללו. עם זאת, אין בהן משהו שלא ניתן להגדירו כסיכון עסקי אינהרנטי לענף. ניכר, כי לעתים הסיכון הזה אינו מתומחר כהלכה.

#### 4. בדיקות של משרד החקלאות

משרד החקלאות עסק בעבר בסוגיות שעלו פה, והשתתף בהכנת ניירות עמדה, בהם הציג הערכות לגבי המחיר לצרכן והמחיר הסיטונאי, של מספר גידולים. אמנם, מדובר בעבודה המקצועית ביותר שנעשתה עד היום, אך בדומה לעבודות אחרות, גם היא סובלת ממחסור במידע אמיתי אודות התמורה של החקלאי. לעתים משתמש המשרד בסקרים שהוא עורך בשוק הסיטונאי, אך כאמור – מחירים אלה אינם מייצגים את מרבית השוק, ובד"כ גבוהים ממנו. בנוסף, לעתים הסקר אינו מבוצע ברזולוציות המתאימות לתנאי השוק הספציפיים; לדוגמה – מחיר ענבים אדומים עם וללא חרצן נרשם תחת אותה קטגוריה, כאשר בפועל הבדל המחירים בין הזנים מגיע עד פי שניים.

#### 5. תנאי הסחר

תנאי הסחר שכן נחשפו בפנינו משקפים בין מחיר מועצת הצמחים לבין התמורה לחקלאי, בניכוי המרווח לסיטונאי (פער של בין כ-27%-12% המשתנה על פני זמן ובין גידולים). בדיקה מדגמית של מחירים מתוך סקר משרד החקלאות מראה שהוא אינו מפצה על הפער הזה, ולא בכדי – גם הוא מבוסס כאמור על בדיקות בשוק הסיטונאי – ללא מקטע הרשתות. ביסוס של המחיר לקמעונאי על גבי אותם מחירי סקר (כפי שנעשה בבדיקות של ממ"מ, לדוגמה) הוא בעייתי, ולא בהכרח נותן תמונה סבירה של שרשרת הערך.



## 6. המלצות

לאור התובנות להלן, ניסחנו מספר המלצות לגבי בעיית פערי התיווך:

(1) הדרך הטובה ביותר להתמודד עם כח שוק גדול של הלקוחות (הסיטונאים) היא יצירת התאגדויות מכר של חקלאים, לפי סוגי גידולים. החוק הישראלי מתיר, באופן חריג, לחקלאים להתאגד ואף לתאם מחירים. כל זאת לא מנוצל על ידי החקלאים להשאת היתרון לגדל מול הסיטונאים והרשתות. מומלץ בזאת לנצל את ההיתר ולהקים אגודות שיתופיות (או כל מסגרת אחרת שיראו החקלאים לנכון) אשר יגדילו את כח השוק של החקלאים ויאפשרו להם להפוך למכתיבי מחיר.

אנו מודעים לקושי הנתפש בביצוע של מהלך כזה, בשל משקעים היסטוריים, אך אין לנו ספק שיהיה זה המגן הטוב ביותר מפני ניצול ע"י החוליות הבאות בשרשרת המכר. אין זה סביר שמרבית האגודות השיתופיות בישראל יהיו בתחום החקלאות – אך אלה לא יעסקו בהגדלת הרווח לחקלאי, כשהדבר מתאפשר בחוק. יתר על כן, לקואופרטיב מכר, בדומה לארגונים הכלכליים של הקיבוצים, יש פוטנציאל התרחבות לתחומים נוספים כגון ייצוא משותף. אלה יקנו, מעבר למובן מאליו שזה ניצול יכולת ההתאגדות, יתרונות נוספים לחקלאים וכבר הוכיחו עצמם במקומות שונים בעולם. כבר קיים היום מנגנון תמיכה להתאגדות אך הוא מצומצם מאוד יחסית לצורך, ואינו מנוצל כראוי<sup>6</sup>;

(2) יש לסייע בהקמת התאגדות שכזו באמצעות מענקי הקמה בשיעור של 50% מהיקף ההשקעות הקבועות (תוכנות ניהול ושיווק, הנה"ח ואופרציה שיווקית) למי שיתאגד בשנתיים הראשונות להשקת התוכנית; בשנה השלישית – מענק בגובה של 25% מהיקף ההשקעה בשנה הרביעית המענק יבוטל. ייקבעו קריטריונים שיבטיחו כי סך ההתאגדות תרכיב מספר מינימלי של מגדלים ומחזור מינימלי כדי להבטיח שלא יהיו רסיסים של חברות אלא התאגדויות שתוכלנה להשפיע לפחות ברמה האזורית;

(3) יש לכרוך השקעות בנושא ההתאגדות, בהשקעות נלוות ההכרחיות ליצירת סטנדרטיזציה לגבי איכות המוצר סיווגו וסימונו (מהלכים שיצואנים מחויבים לנקוט ברצותם לייצא את תוצרתם לאזורים מסוימים בעולם, כך שלא מדובר במהלך חדשני או לא ישום); יישום הדרגתי בהתאם לקריטריונים שיקבעו מראש יקל על השגת המיטב מהמהלך. ניסיון לבצע סטנדרטיזציה בתקופה האחרונה לא צלח לאור העדר משאבים. בוצעה הערכה כי נדרשים מענקים בהיקף של כ-100 מלש"ח.

(4) יש להקים מערכת מידע מקוונת לדיווח און-ליין על עסקאות המתבצעות בין חקלאי לסיטונאי, לפי המידע שיירשם בתעודת המשלוח ובחשבוניות. למעשה מדובר במערכת שתאפשר תיעוד של עסקאות על ידי כל גורם בשרשרת הערך. למקמי המערכת צריכה להיות סמכות חוקית לאסוף את המידע, והסיטונאים יידרשו לשתף פעולה עם הזנת הנתונים. מערך כזה יצמצם את פערי המידע וייתן לחקלאים מושג טוב יותר לגבי שווי הסחורה שלהם באופן כמעט רציף. מערכת זו תיתן מידע לחקלאים, לסיטונאים ולצרכן.

<sup>6</sup> <http://www.maof.co.il/arl/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2-%D7%9C%D7%97%D7%A7%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%9D>



לעניין מקור המידע, הרי שתעודות המשלוח של הסחורה החקלאית יכולות להוות מקור מידע חלופי או מקביל למחירים, איכויות וכמויות. יש לאכוף דיווח מידע מלא בתעודות המשלוח ולחייב הזנת המידע הרלוונטי מתוכן למערכת מידע, בפרק זמן מינימלי, באופן שיאפשר הצגת תנאי המסחר באופן עדכני למדי (גם אם לא "און-ליין") ואמין ביותר.

(5) יש לייצר מנגנון ברורות מידי על ידי משרד החקלאות במקרים בהם אין הסכמה בין המוכר לקונה לגבי טיב ואיכות הסחורה. הבוררים, אשר יהיו ניטרליים בקונפליקט, יוסמכו לקבוע מהי דרגת האיכות האמתית של הסחורה, שלפיה נקבע התשלום. הם יהיו זמינים, בפרק זמן קצר ביותר, לכל מרכז לוגיסטי בו מתקבלת סחורה חקלאית בשעות הסחר המקובלות, ופסיקתם תחייב את המוכר והקונה, אשר הסכימו לעסקה מראש;

(6) יש להקנות סמכות חוקית לסוקרים, אשר מבצעים סקר מחירים בשוק הסיטונאי, לקבל לידיהם חשבוניות עסקה ולברר באופן מוסמך מהו המחיר בו נסגרה כל עסקה. כיום, המידע מסופק להם באופן וולונטרי – מה שמפחית מאמינותו. לאור אופי העוסקים ידרשו תקציבי שיטור ופיקוח כדי להשיג את המטרה האמורה;

(7) יחמת השוק הסיטונאי החדש, שאמור לקום סמוך לצומת מסובים – תקועה. השוק החדש היה אמור לשלב מערכות מידע מתקדמות יותר וסקירה באיכות טובה יותר, וכך לספק מידע מהימן אודות העסקאות בתחומן. במקביל להמלצותינו האחרות – יש לבחון קידום מיזם זה, אשר כבר הושקעה בו מחשבה רבה וייתכן שיפתור, לפחות חלקית, את הבעיות שהחכרו;

(8) יש לפעול לקידום חוק נגד מכירה בהיציף, חוק אשר יש לו תקדים במספר מדינות. החוק יקבע כי מכירת סחורה חקלאית מתחת למחיר הקניה תהיה לא חוקית, הן במקטע הסיטונאי והן במקטע הקמעונאי. צעד זה יגן הן על החקלאים, שלא יזדקקו לעמוד בפני לחצים מסחריים בלתי סבירים, והן על הלקוחות. זאת משום שלאורך זמן, מכירה בהיציף תביא ליציאת יצרנים מהשוק, ולמונופוליציה.



## פרק ד - יצוא תוצרת חקלאית

### 1. רקע כללי

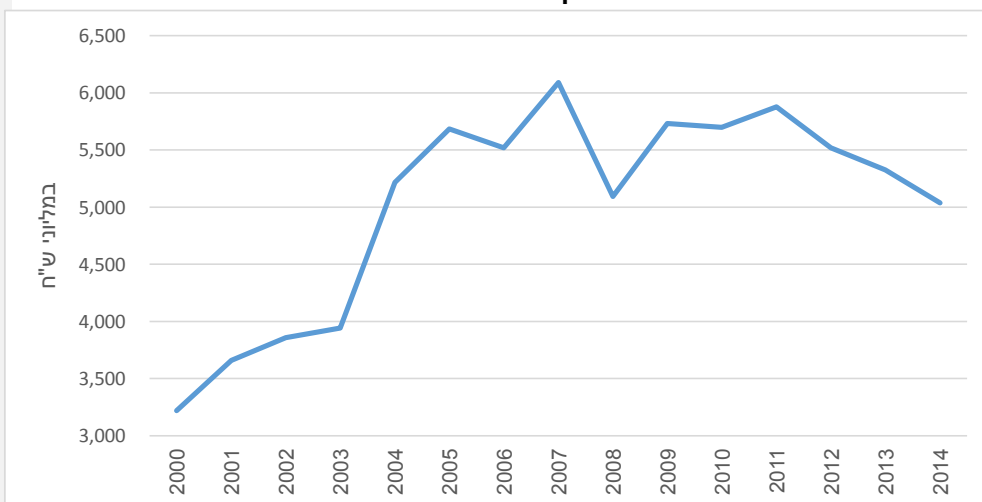
יש לזכור כי נפילת אגרסקו - שהייתה צינור היצוא המרכזי של החקלאות, מהווה נקודת שבר ארצית אשר מקשה על יצוא של מוצרי חקלאות לחו"ל. מאז נפילת אגרסקו, אין פיתוח של שווקים חדשים או מוצרים חדשים והייצוא מתחלק לעשרות חברות פרטיות אשר אין ביכולתן לקדם מהלכים רוחביים משמעותיים ליצוא, ללא תמיכה ממשלתית.

### 2. היקף היצוא

היקף היצוא של החקלאות עומד על כ-4.5-4 מיליארד שקל בשנה בממוצע.

תרשים מס' 9:

**יצוא תוצרת חקלאית בשנים 2000-2014**



מקור: למ"ס

היצוא הישראלי קיים בפלפלים, תבלינים, הדרים, פרחים, אבוקדו, ועוד. תמהיל היצוא - אירופה, ארה"ב ומזרח אירופה לשעבר. חשיבות היצוא עצומה בשל העובדה כי היא מהווה מנוע צמיחה באזורים מסוימים ולגידולים מסוימים, תוך כדי קיום של חקלאות בפריפריה, למשל. חשיבות נוספת ניתן לראות ביכולת של החקלאים לווסת את הכמויות שהם מוכרים בארץ בהתאם לביקוש המקומי.

תוצרת חקלאית המוגדרת לייצוא מחויבת לעמוד בסטנדרטים הגבוהים מאלה המקובלים בשוק המקומי. הסטנדרטים האלה מושכים למעלה את האיכות של כל התוצרת, ולא רק זאת המיוצאת. התמורה למגדל הישראלי ביחס למחיר המכירה הסופי בשווקים בעולם עומדת על 30% בקירוב. לאור עלויות היצוא הגבוהות - שינוע ושילוח, סטנדרטיזציה, הדברה וכו' - התמורה למגדל ביחס למכירות בישראל, צריכה להיות גבוהה יותר. בשולי הדברים אפשר לומר כי לא זה המצב בפועל.



### 3. רגישות החקלאים וכשלים

לטענת חקלאים רבים, העדר תכנון היצוא מקשה על יכולת החקלאים להתמודד בשווקים בחו"ל; חובה לציין כי ישראל ככלל, איננה מרכזת יצוא בשווקים אחרים, אלא פועלת לקידום היצוא באמצעים שונים – עידוד השקעות הון, מכון היצוא, קידום שיתוף פעולה עם מדינות אחרות ועוד. ועדיין – תכנון יצוא אינו בנמצא.

התבססות על שווקי יצוא מאפשר רווחיות גולמית גבוהה יחסית, אולם התחרות בעולם מתרחבת ומקשה על שימור מנועי הצמיחה של החקלאות. תופעה שלילית שמתרחשת לאחרונה, היא "חזרה" של חקלאים יצואנים עד עתה – לשווק ולמכור גם בישראל. המשמעות היא גודל בהיצע על ביקוש נתון.

שערי החליפין מקשים על תכנון סדיר, מה שמחייב גיוון במקורות היצוא כמו גם גיוון בסוגי הגידולים. התנדויות – ולא רק השער המוחלט, מקשה אף הוא על תכנון סביר. הבעיה איננה רק של שער החליפין של הדולר מול השקל למשל אלא בשערי חליפין צולבים בין יורו דולר שמקשים מאוד על התכנון. שווקי היצוא מכתיבים כללים בנוגע להדברה, תנאי גידול, בתי אריזה, חממות מבודדות וכו'. לא תמיד החקלאים הישראלים ערוכים לכך, דבר אשר פוגע בכושר התחרות שלהם.

### 4. שינויים בעלויות בשנים האחרונות

העלאת שכר המינימום מצמצמת את הכדאיות של החקלאות בכלל ואת האטרקטיביות של היחס לשווקים בינלאומיים. במקרה של פרחים, שהם גידולים עתירי עבודה הפגיעה קשה בהרבה. גידול בעלויות האנרגיה והמים – ללא יכולת לפצות את המגדל בשל התחרות העולמית. עלויות היצוא – יכולות להגיע ל-40% מהעלויות, כולל הובלה שאמנם מחירה פחת לאחרונה אולם עדיין מדובר בעלות לא מבוטלת.

### 5. ביטוחי שער ובסס"ח

ביטוח סחר סיכוני חוץ מבטח את המדינות עם רמת סיכון נמוכה יחסית. ברם, מדובר במדינות שבהן רמת התחרות דווקא גבוהה ביחס למדינות נוספות כגון ספרד. רוסיה מהווה יעד יצוא מרכזי בשנים האחרונות. העדר ביטוח בנושא הזה – ולא דווקא קריסת הרובל הם אלה שמקשים מאד. ערבות מדינה תאפשר יצוא עם כיסוי ביטוחי נאות למייצאים לשם, מה שייתר את נושא שער הרובל – שכן אין למי מאיתנו השפעה על שער הרובל בעוד שלבטח יצואנים ישראלים, הדבר בהחלט אפשרי במסגרת ערבות שחורגת מבדיקת נאותות כלכלית;

הערך המוסף הגבוה של יצוא לרוסיה מצדיק את העלות העודפת שתושפת על תקציב החקלאות. כיום אין ביטוחים שכאלה וביטוח סחר סיכוני חוץ לא יכול לסייע בשל הנגישות הנמוכה ללקוחות החקלאים. סיוע המדינה נקבע בדרך של העמדת כיסוי עילי (Top Up Cover) מעבר לכיסוי הבסיסי שהחברה מעניקה למבוטחים, בהיותם ספקים המעניקים אשראי ללקוחותיהם.





## 6. מחקר ופיתוח

קיימים תקציבי מחקר ופיתוח; יחד עם זאת, התקציבים מפוזרים ולא בהכרח נבחנה האפקטיביות של הפיזור. אין חולק על החשיבות שיש לתחום זה, אולם דווקא בישראל של שנת 2016 חשיבות זו עולה שבעתיים בשל החולשות בתחומים אחרים, שחיקת כושר התחרות וכן הלאה. השקעה של "כסף טוב" של הממשלה בתחומים שניבו תשואה בטווח הלא רחוק – חיונית וחכמה.

מעדויות רבות עולה כי מעבר למחסור בתקציבי מחקר, הרי שחוסר הרציפות בתקציבי המחקר, העובדה שחלקם כלל אינם בבסיס התקציב, ומחסור במיקוד במחקר אקדמי ולא רק בזה היישומי – מקשים על מינוף של ההשקעות.

במקביל, קיימת חולשה ברובד ההדרכות החקלאיות - בשל חוסר במדריכים, העדר של שימור ידע, והתמקדות בהדרכות אזוריות ללא מבט ארצי כולל. אין ספק שמדובר בתחום שיכול אף הוא לסייע להעלאת רמת החקלאות המקומית, והגדלת הפריור.

ישנה חשיבות לא מבוטלת לפיזור בשל הקרבה הגיאוגרפית לתחומי המהיה הטבעיים של החקלאים, ובשל יצירת נאמנות מרכז הממוקם בלב ליבם של החקלאים. ברם, ייתכן שניתן לעשות הרבה יותר באותו תקציב ככל שיוחלט על ריכוז התקציבים. ריכוז התקציבים של המחקר והפיתוח יאפשר יצירת שיתופי פעולה אזוריים לא רק בין חקלאים לחברות יצוא, אלא תוך ביסוס של המחקר האקדמי במשולש הכרחי זה.

יצוין כי כיום שיתוף הפעולה מצומצם בשל העובדה כי חברות רבות ומגדלים רבים חוששים מ"גניבה ספרותית". פעילות ברמה הארצית, עשויה להניב תועלת ממשית, תוך מינוף תקציבי השיווק באמצעות פעילות בתחום, יצירת תקנים מחייבים בתחום הטיפול, ההדברה – לפחות בענפים מסוימים, אבל ברמה הארצית. סטנדרטיזציה שכזו, תאפשר לא רק מינוף של השיווק הישראלי אלא גם תהווה מכפיל כח בקרב הצרכנים בעולם, וביתר מיקוד באירופה או בארה"ב.

יש חשיבות בעידוד ותקציבים מיוחדים נוספים לחדשנות חקלאית במעטפת הייצור שתביא למוצרים חדשים וצבעוניים בשווקים (זרעים, זני פירות וירקות חדשים, ארזות, דשנים, ומערכות השקיה ודישון ועוד..) על מנת להיות בחזית הטכנולוגיה החקלאית. חשוב מאד למסד את תקציבי המו"פ בחוק ותקציב לאורך זמן.

## 7. שיווק

חברת אגרוסקו היוותה במידה לא מבוטלת, לזרוע השיווקית של חקלאי ישראל. חברות היצוא הנוכחיות, מתמקדות במכירות ולא בהכרח בשיווק – מדובר בשני דברים שונים לגמרי. בשל העובדה כי יש חשיבות לשיווק של חקלאי ישראל, ובשל העובדה כי כיום אין בנמצא גוף שעושה זאת על בסיס שוטף, נשחק כושר התחרות של חקלאי ישראל.

בתיירות ישנה קרן שיווק שפועלת לקידום התיירות לישראל, תחת המותג ישראל, ירושלים, טבריה וכן הלאה. מדובר בקרן שפועלת בתקציב ממשלתי מתוך הבנה כי בית מלון או



אטרקציה כזו או אחרת, מתקשים לממן פעילות של שיווק עצמי בעולם. מובן מאליו שבסופו של דבר הערך המוסף של בית המלון עצמו יקבע אולם כדי לשווק את ישראל כולה, תחת מטריה מיתוגית, מדובר בכסף ציבורי ממשלתי ולא בכסף פרטי.

חשוב לבצע ניתוח לגבי אפקטיביות של המהלך זאת בשל העובדה כי קיימים לא מעט מוצרים עם שונות גדולה במחיר, באופי הצריכה, בשווקי היעד וכן הלאה; ועדיין, נדמה כי ראוי לחשוב על כיוון וחשיבה של שיווק שיחצה גבולות מגזריים של מושבים וקיבוצים, מרכז ופריפריה ועוד.

## 8. מכירות

ריבוי חברות יצוא, מקשה על התאגדות החקלאים ומימוש כוח שוק בכל הנוגע להשגת התמורה המרבית בגין התוצרת החקלאית, כלומר פגיעה ביתרון המיקוח והלוגיסטיקה שלהן. יש לומר כי ברמה הכלכלית אין אמירה כמו "יותר מדי חברות יצוא" כיון שהכלכלה הענפית אמורה להביא לשיווי משקל בין מספר החברות המייצאות, וניסיון לתכנן את מספרן, איננו עומד בהלימה עם הרצון לייעל את השווקים ולצמצם את התכנון.

יצוא פירות וירקות זו התמחות – בפועל, החברות המייצאות מחזיקות בכ-80% מכלל המכירות שלהן לייצוא בעוד שהיתר לשוק המקומי. ייתכנו מקרים בהם ההתפלגות נוטה עוד יותר לכיוון היצוא. הנתונים מצביעים על כך שלמרות האמור לעיל, היצוא מרוכז בידי מספר מצומצם של חברות שמהוות את מרבית היצוא החקלאי בישראל. ככל שהבנתנו מגעת, הרי ש-5 עד 6 חברות מחזיקות בכ-80% מהיצוא הישראלי הסדיר.

מבחינה כלכלית, לא בטוח כלל ועיקר שיש מקום לריבוי של החברות בשל פיזור הידע המקצועי, ביזור כוח השוק, פגיעה מתמשכת בחקלאי ישראל ועוד. יש להניח כי לא תהיה התערבות בתחום באמצעות תמריצים שליליים ויש לנתח האם קיימת הצדקה או סיבה לריבוי החברות או שמא מדובר בכלכלה ענפית, שיש להניח שבתום תקופה מסוימת תביא להתייצבות על המספר האופטימלי – כפי שכוחות השוק הגדירו זאת. חשוב להבין שהבעיה כאן כפי שעולה מהשטח היא שרווחת החברות אינה ערובה לרווחת החקלאי ויש להבחין בין האינטרסים השונים.

למרות ריבוי המידע ברשתות השונות, עולה חוסר במידע מקצועי אמין ומדויק בנוגע לשווקים השונים; האם מכון היצוא יכול לסייע? האם משרד החקלאות מפעיל חדר מידע בנושא? ייתכן שמידע בזמן אמת בנושאים שונים שירוכז במשרד החקלאות יכול להוות זריקת עידוד ליצוא החקלאי. במדינות בהן היצוא החקלאי במגמת עליה: כגון ספרד, מרוקו, מצרים ומדינות אפריקה, התהליכים הם הפוכים- מגדלים ומשווקים במגמת יצירת גופים גדולים ככל הניתן זאת בכדי לשפר את מעמדם בשוק.

## 9. שחיקת כושר התחרות מול העולם

בעולם בכלל ובאירופה בפרט מעניקים תמיכות לחקלאים בשמות שונים ומשונים. מובן שיש בכך כדי להקשות מאד על החקלאות המקומית, אולם התחרות בשווקי היצוא חריפה



שבעתיים בשל פערי ההובלה הגדולים. התמיכות מנותקות ממה שהחקלאי מגדל – למעשה מנוצלת האפשרות לתמוך במגוון מטרות – הדברה ביולוגית, הצערת גיל החקלאי, השתלבות בסביבה ועוד.

בעולם עושים שימוש בגז לחממות. הערת המחבר – אין לכך סיכוי אמיתי בישראל שנגיע לפריסה של צינור לחץ גבוה בקרבת חממות. העדיפות הממשלתית המובהקת היא חיבור מפעלי תעשייה. התמודדות עם זמני משבר – בעוד שבישראל ההתמודדות עם זמני משבר היא התמודדות רעועה, חסרה ואיטית – בעולם בדרך כלל ההתמודדות היא מהירה מאוד ובאה על חשבון דיוק בתמיכות או בסיוע.

טיפול בזמני משבר - למעשה יש את הקרן לנזקי טבע, אולם גם היא מבטחת רק אחז מסוים בתמיכת הממשלה, אולם אין למשל התייחסות לאסונות טבע. ארגז הכלים הממשלתי רגולטורי - חסר וריק ולכן בכל משבר, החקלאים נאלצים להיגרר לפגישות תכופות להצלת הענף עם חיסרון מובנה של זמן תגובה שמקשה על כושר ההישרדות של החקלאים.

שחיקת כושר התחרות של חקלאים בישראל ביחס לעולם, בשל המתווה המוצע לעלייה רב שנתית במחירי המים בממוצע ארצי, ובשל הגידול בעלויות כוח האדם (שכר מינימום שמשפיע על כלל העובדים ובכלל זה על עלות העסקתם של עובדים זרים, הפיריון הנשחק בקרב העובדים הזרים, התרחבות זכויות העובדים במסגרת דיני העבודה ואכיפה דרקונית, ועוד).

## 10. המלצות

(1) קרן שיווק לצורכי יצוא – בדומה לקרן שיווק בתחום התיירות (שאיננה משווקת חברה מסחרית בודדת אלא את התיירות לישראל כמדינה או לירושלים כמותג או תיירות מרפא בים המלח – וכן הלאה), יש לפעול לבנייה של קרן שיווק שכזו, אשר במסגרתה ניתן יהיה לשים דגש על הרבדים הבאים:

- בניית "מותג" – תוך מתן תמריצים לשיתוף פעולה בין חברות יצוא ובין חקלאים, כדי להשיג יתרון לגודל מה שיאפשר יתרונות נוספים להתאגדות שכזו בדמות חיסכון ברכש, שילוח בינלאומי, ריכח מאמצי השיווק וכן הלאה;
- בניית תדמית שיווקית אחידה למוצרים המיוצאים מישראל;
- השתתפות של ישראל בתערוכות בינלאומיות;
- מתן תמריצים לרכישה לסיטונאים גדולים בחו"ל בדומה לנעשה בתחום שיווק התיירות;

(2) חוק עידוד השקעות הון אינו מכיל כיום התייחסות ליצוא חקלאי והוא מגדיר אשכול של תנאים מצטברים כדי לזכות במענקים או בהטבות המס: מפעלים באזורי עדיפות; יצוא בשיעור של למעלה מ-25% ועוד. יש לפעול להכללת החקלאות במסגרת חוק זה תוך שימת דגש על הרבדים הבאים:

- השקעה בפיתוח טכנולוגיות מתקדמות להגברת היתרון היחסי של המוצרים החקלאים הישראלים לטובת הגברת יכולת התחרות בשווקים הבינלאומיים;



- יצירת תנאי סף לחברות בגודל מינימלי בדומה לנעשה בתחום התעשייה בכדי לעודד התאגדות ומיזוג של חברות העוסקות תדיר ביצוא תוצרת חקלאית טרייה מישראל או אף של חקלאים שיקימו חברות ייצוא;
  - סיוע בשינוע ותהליכי שילוח בינלאומיים.
- (3) הרחבת הכיסוי של בסס"ח ובכלל זה למדינות נוספות כגון רוסיה, תוך שיקול הסיכונים העודפים לשווקים. למדינות הנחשבות בעלות רמת סיכון גבוהה יותר, מומלץ לאפשר לקבל ערבות מהמדינה שישימש כעוגן לקבלת כיסוי ביטוחי מקיף יותר בדומה לתוכנית Top Up Cover של החשב הכללי במשרד האוצר;
- (4) השקעה במחקר ובפיתוח ובהדרכות חקלאיות כדי לקדם סטנדרטיזציה של תהליכים במשקי החקלאים כדי למנף את שיווק התוצרת לחו"ל;
- (5) הקמת חדר מידע במשרד החקלאות לאיסוף ולריכוז של מידע מקצועי ואמין בנוגע לשווקים החקלאיים השונים בארץ ובעולם. מידע בזמן אמת בנושאים שונים שירוכז במשרד החקלאות יכול להוות זריקת עידוד ליצוא החקלאי;
- (6) ביטוח הכנסה, יכול להוות כלי נוסף בצמצום אי הודאות ובכלל זה בנוגע ליצוא של תוצרת חקלאית לחו"ל. יחד עם זאת, מדובר במרכיב שמהווה חלק מהתמיכות הישירות, ועל כן יופיע בפרק הרלבנטי;
- (7) פעולה בנושא הסכמי סחר מול רוסיה למשל, כדי להפחית את גובה המכסים המוטלים על היצוא החקלאי הישראלי לרוסיה תוך בחינה של ממשקים מול היצוא הרוסי לישראל ומתן הקלות בתחום זה;
- (8) שיתופי פעולה והבאת משלחות ארצה לסיור במשקים החקלאיים בישראל.

#### **המלצות אפשריות נוספות:**

- בחינת ביטוח שער ייחודי לגידולי יצוא במסגרת פוליסה מיוחדת דרך הקרן לנזקי טבע במימון ממשלתי מלא ;
- לאור המגמה של השוק האירופי לסמן מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק שתפגע ביצוא החקלאי הישראלי – נדרש סיוע ממשלתי משמעותי בקידום מכירות לשווקים מתפתחים חדשים בסין, הודו, יפן (במזרח) רוסיה (ביטוח שער הרובל) ועוד מדינות;
- מימון מדינה (משרד החקלאות) לשירותים היקרים של הגנת הצומח למכולות יצוא סחורות חקלאיות.



## פרק ה - שטחים פתוחים

### 1. רקע כללי

מדינת ישראל, ממועד הקמתה ועוד לפני, מרכזת אוכלוסייה אשר ברובה יהודית, אשר מוקפת מכל עבר במדינות אשר היחסים הבינלאומיים איתם נעים בין מתוחים לעוינים. חברת קק"ל, מיסודה, עסקה בהשתלטות על שטחים בתחומי מדינת ישראל בכל הדרכים שהיו פתוחות לפניו, עם מטרה של ישוב יהודים בארץ ישראל. כיום, כמעט 70 שנה ממועד הקמתה, איננו רואים שינוי ברמת החשיבות של שמירה על שטחי ארץ ישראל, הן ברמת היישוב היהודי והן בסוגיות העוסקות בביטחון, מניעת פשיעה, מניעת שריפות וכו'.

כיום פועלת בישראל קרן לשמירה על שטחים פתוחים אשר מטרותיה העיקריות עוסקות בסיוע מימון השמירה, הפיתוח הסביבתי והטיפול של השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים העירוניים הבנויים, לרבות שטחים פתוחים שיש להם חשיבות לשמירה על המגוון הביולוגי והמערכת האקולוגית בישראל, פארקים ואזורי נופש ופנאי, וכן סיוע לגורמים הפועלים להגשמת מטרות הקרן. הקרן פועלת לאיתור תכנים ופעולות שימור ופיתוח המתאימות למטרות הקרן.

במקביל לעבודת הקרן, אחד מיעדי משרד החקלאות ופיתוח הכפר הינו שמירה על שטחים פתוחים. למשרד אינטרס חיוני לעודד החזקת השטחים הפתוחים ועיבודם כדי לשמר בהם שיווי משקל אקולוגי ראוי ותרומה נופית וחברתית ולהבטיח המשך עיבודם של שטחים אלה על ידי אוכלוסייה חקלאית פעילה. השמירה על השטחים הפתוחים נעשית באמצעות מניעת שריפות, צמצום אוכלוסיית הטורפים ומניעת השתלטות גורמים בלתי מורשים על שטחים אלה.

הגורמים הזכאים להגיש בקשות תמיכה:

- מחזיקי/בעלי עדרי בקר בשר במרעה;
- מחזיקי/בעלי עדרי צאן במרעה;
- מחזיקי/בעלי עדר סוסים, למות, גמלים או איילים במרעה.

בכל שנה נשרפים במדינת ישראל אלפי דונמים של שטחי יער וחורש ועקב כך נגרמים נזקים אקולוגיים וכלכליים עצומים. רעייה הוכרה ככלי אסטרטגי חשוב למניעת שריפות לפני יותר מ-15 שנה ע"י קק"ל ומזה כמה שנים על ידי רשות הטבע והגנים.

מדוח מבקר המדינה<sup>7</sup>:

*"רעייה היא דרך נוספת למניעת שריפות, מכיוון שהצאן והבקר מכלים את שכת תת-היער, שבה בדרך כלל מתחילות השרפות. לרעייה יתרונות נוספים, ובהם החלת העלויות של הצאן והבקר ושמירה על השטחים הפתוחים של מדינת ישראל.... עוד יצוין כי משרד*

<sup>7</sup> [http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_106/7027d433-a5b6-4a5c-84d9-8111454702a1/7709.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_106/7027d433-a5b6-4a5c-84d9-8111454702a1/7709.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1)



החקלאות בדק את אירועי השרפה בכרמל, ולטענתו במקומות שבהם הייתה רעייה סדורה נבלמה השרפה, והשטח לא נשרף."

## 2. היקף הבקר והצאן בישראל:

עדר הבקר-לבשר בישראל מונה כ- 50 אלף ראשי בקר במרעה וכמה מאות ראשי בקר במכלאות. מאז הקמתו של העדר, בשנותיה הראשונות של המדינה, עבר הענף שורה של תהליכים מקצועיים עד להתייצבות יחסית שחלה בעשרים השנים האחרונות.

היקף ענף הצאן במגזר היהודי, המכיל עזים וכבשים הן לבשר והן לחלב, עומד על כ- 200,000 ראשים. החלוקה עומדת על כ-180,000 ראשי כבשים –20,000 ראשי עזים.

כיום ניתנת תמיכה לבקר, התמיכה לדונם מרעה על פי סיווג:

- 18-24 דונם לפרה – 30.20 ₪;
- 25-29 דונם לפרה – 21.75 ₪;
- 30-34 דונם לפרה – 18.12 ₪;
- 35 ומעלה דונם לפרה – 15.54 ₪;

בעקבות הסכם בין משרד האוצר למגדלי הבקר על הפחתת מכסים ביבוא עגלים, הוחלט בשנת 2014 להגדיל את התמיכה הישירה שמעניק המשרד למגדלים בשנת 2015:

- תוספת של מרכיב תמיכה על מודל התמיכה הקיים, המבוסס על גודל העדר. בשנת 2015 – תינתן תוספת של 60 ₪ לפרה, בשנת 2016 – 30 ₪ לפרה. תוספת זו תסתיים בשנת 2017.
- העלאת תנאי הסף לקבלת תמיכה למחזיקים ליחס מינימום של 10 דונם לפרה בהדרגה. בשנת 2015 – 7 דונם לפרה, בשנת 2016 – 9 דונם לפרה, בשנת 2017 – 10 דונם לפרה.

הערה: לעדרים עם ניצול בחסר של השטח (יחס שטח בדונם לפרה הגבוה מעל 10% מתקרת טווח הסיווג), יופחת המענק לפרה לפי שיעור של 3 ₪ הפחתה לכל הפרש ביחס השטח לפרה של 1 דונם לפרה. יחס שטח מינימלי לזכאות לתמיכה הינו 7 דונם לפרה לכל הפחות, יחס זה יעלה בהדרגה ויעמוד על 10 דונם לפרה בשנת 2017.

התמיכה לצאן לעומת זאת, עומדת על עיקרון תמיכה זהה אולם קיימים שני סיווגים בלבד:

- 3-6 דונם לראש – 11 ₪ לדונם;
- 7-12 דונם לראש – 5.5 ₪ לדונם;

כאשר לכל דונם לראש עודף תבצע הפחתה של 2.25 ₪ ועד להפחתה מירבית של 12 ₪ לראש. התמיכה המרבית לראש תהא עד 45 ₪. עדר מינמלי לתמיכה יהיה עדר של 100 ראש זכאיות, ויחס שטח לראש 1.5 דונם לראש צאן לכל הפחות.



המשמעות היא כי התמיכה בבקר גבוהה פי שלושה מזו שבצאן, ללא הצדקה ממשית בשל העובדה כי פונקציית המטרה של רעיה במרעה זהה.

### 3. משאבי הקרקע והסביבה

בכל הנוגע לשטחים פתוחים יש לתת את הדעת על מצוקת הקרקע ההולכת וגוברת תוך הקניית ערך ריאלי לשטחים פתוחים ביחס לקרקעות שמבקשים להסב אותם לבניה. לכאורה, מדובר במשחק שהוא "לא כוחות" כיון שהזמינות של קרקעות נמוכה מה שלטענתם רבים דוחפת את מחירי הדירות מעלה.

יש להפנים את התועלת קצרת הטווח לעומת זו ארוכת הטווח כדי למנוע מצב של נזק בלתי הפיך, תוך ביכור הפעילות הנדל"נית במידי ביחס להותרת שטחים פתוחים לתועלת ורווחת הציבור, האקו-סיטסם המיגוון האקולוגי, והפגיעה בסביבה.

ישנן מועצות שנותנות את הדעת על חשיבות השילוב, ומאזנות בצורה ראויה בין שני הצרכים המנוגדים. יש להפוך את האיזון הנורמטיבי הזה להלך רוח כללי בקרב כלל המועצות האיזוריות, הועדות לתכנון ובניה וכן הלאה.

יתרה מזאת, במסגרת התחייבות ישראל בהפחתת פליטות ה-CO2 כחלק מהמאבק העולמי, לחקלאות יש תפקיד מפתח ויש לתת את הדעת על נושא זה, קידומו והפיכתו לנכס ולא לנטל, במסגרת הפעילות הכלל עולמית בנושא זה.

### 4. המלצות

- שימור השטחים הפתוחים למרעה באמצעות תמיכה אחידה בגובהה בין ענפי הקר והצאן. יש לשמר את הנוסחה המקורית תוך יצירת מינימום ראשי בקר או צאן לדונם וגם מקסימום כדי לאזן בין עלות לתועלת בכל הנוגע לשמירת השטחים הפתוחים אך בצפיפות נתונה שלא תגרום נזק מחד, ותביא תועלת מאידך. הנוסחה הנוכחית מפלה בין בקר לצאן – ללא הצדקה של ממש.
- מתן דגש בועדות תכנון ובניה על סוגיית האיזון האמורה לעיל בין חקלאות, סביבה ודיור.
- שילוב עדרים של בקר וצאן בשטחי מרעה בשמורות טבע, בגנים לאומיים ובאיזורי חיץ בהתאם להמלצותיהם של ד"ר צח גלסר, אלברט קמינר ואלה סגל והוגש למדען הראש של רשות הטבע והגנים בשנת 2014.



## פרק ו - עובדים זרים

### 1. רקע כללי

העסקת עובדים זרים, שאינם פלסטינים, נהוגה בישראל מראשית שנות התשעים ומעוגנת בחוק עובדים זרים התשנ"א – 1991. העסקת עובדים זרים אפשרית היום בשלושה ענפים עיקריים – ענף הסיעוד, ענף הבניין וענף החקלאות, ובעבר התאפשרה גם בהיקפים נרחבים בענף תעשייה ושירותים (שירותי אירוח ואוכל). נכון לתום שנת 2014 מועסקים בישראל כ-75 אלף עובדים זרים השוהים בארץ באופן חוקי<sup>8</sup>.

יצוין כי עלות העסקתם של העובדים הזרים נמצאת במגמת עליה, לאור העלויות בשכר המינימום, התייקרות בתשומות המחיה, השוואת הזכויות הסוציאליות של העובדים הזרים לכלל האוכלוסייה, ועוד. ככלל, מניסיון של חברות הפועלות בארץ ובחו"ל הרי שעלות העסקתם של עובדים זרים בחו"ל נמוכה באופן לא מבוטל ביחס לישראל, מה שמקשה על כושר התחרות של ישראל בהתמודדות מול שוקי היצוא. יתרה מזאת, הרוב המכריע של ההתייקרות בעלות ההעסקה של העובדים הזרים נובע מהחלטות של הממשלה (שכר מינימום שחל גם על עובדים זרים חניק בעשרות אחוזים בעשור האחרון, פנסייה לעובדים זרים, ועוד) – שבאותה עת מלינה על יוקר התוצרת החקלאית בישראל.

יש לציין כי ההתבססות של החקלאות על עובדים זרים, איננה ייחודית לישראל ומהווה מרכיב מכריע בכלל הכלכלות המפותחות בעולם.

לוח מס' 2:

### מספר עובדים זרים חוקיים בשנים האחרונות (בחלוקה לענפים)

שנה	סיעוד	בניין	חקלאות	חקלאות עונתית	תעשייה ושירותים	מסעדות	מומחים	סה"כ
2009	43,836	7,433	22,730	0	560	169	1,551	76,279
2010	43,499	6,901	22,887	296	360	193	1,682	75,818
2011	42,574	5,470	24,191	0	209	89	2,116	74,649
2012	41,260	5,900	21,133	0	112	9	2,867	71,281
2013	40,484	5,732	22,179	79	42	0	2,836	71,352
2014	43,468	6,106	22,087	64	0	0	2,842	74,567
9.2015	45,122	7,010	21,618	90	0	0	3,196	76,946

\* נתוני רשות האוכלוסין וההגירה

<sup>8</sup> אין עניין עבודה זו בעובדים זרים השוהים בארץ באופן בלתי חוקי.  
<sup>9</sup> ריכז היקף עובדים עונתיים מדווח לקראת סוף השנה האזרחית





לוח מס' 3:

**אחוז העובדים הזרים ביחס לסך המועסקים בענף**  
בשלושת הענפים העיקריים המעסיקים עובדים זרים

שנה	אחוז העובדים הזרים בחקלאות	אחוז העובדים הזרים בענף הבינוי	סיעוד* %
2009	66%	18%	31%
2010	63%	17%	29%
2011	77%	17%	27%
2012	84%	21%	24%
2013	77%	23%	22%
2014	88%	26%	23%

\* **הערה:** בשל העובדה כי דיווחי הלמ"ס קיימים בפירוט של ענף ראשי (2 ספרות), בחשבון של העובדים הישראלים נכללו כל ענפי הרווחה והסעד. ברור שבהגדרה צרה (טיפול יומיומי בלתי מיומן בקשיש או חולה סיעודי) שיעור העובדים הזרים יהיה גבוה בהרבה.

\*\* נתוני הלמ"ס ורשות האוכלוסין וההגירה

\*\*\* נתוני שנת 2015 יתפרסמו לקראת ספטמבר 2016.

**2. מס מעסיקים על עובדים זרים**

בהתאם להודעתו של שר האוצר, משה כחלון, מס המעסיקים על עובדים זרים בחקלאות יבוטל החל מינואר 2016. חקלאים שלא שילמו מס מעסיקים ובית המשפט דחה את עתירתם, מחוייבים לשלם למס הכנסה את הכספים. למען הסר ספק מובהר כי אין שום דרך להפחית את חבות המס בגלל קשיים כלכליים: אפשר להתחשב בקנסות ובריביות אבל לא בקרן.

**3. אגרות בגין העסקת עובדים זרים<sup>10</sup>**

נכון לעדכון האחרון שנעשה במינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה שנעשה בינואר 2015, מוגדרות מספר אגרות הנגבות מחקלאים המעסיקים עובדים זרים. האגרות הינן:

- אגרת בקשה בענף החקלאות – על פי קריאה תמה של שם האגרה נראה על פניו כי מדובר באגרה לטיפול בבקשה של מעסיק להעסיק עובד זר, וככזו, יש לגבותה כאשר מעסיק מבקש להעסיק עובד זר. אגרה זו, נכון למידע המפורסם באופן חופשי, נגבית אחת לשנה, בסכום של 600 ₪ ומטרתה הינה לממן את חישוב ההקצאה הנדרשת של עובדים זרים לכל משק המבקש להעסיק עובדים זרים. בראשית אגרה זו, יתכן כי משרד החקלאות שאף לבצע את החישובים הדרושים ואת הסקרים הרלוונטיים

<sup>10</sup> פירוט האגרות

<http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/Publications/Documents/agrot2015.pdf>



לחישוב ההקצאה הדרושה לכל חקלאי, אך בשנים האחרונות לא נעשה סקר כל שנה אלא אחת לכמה שנים. כמו כן, האגרה נגבית בגין על עובד זר מועסק, בעוד שהסקר והחישובים המתבצעים לצורך חישוב ההקצאה המירבית לחקלאי מתבצעים לפי משק;

- באגרה שנתית בענף החקלאות – כמו במקרה של אגרת בקשה, גם כאן רשות האוכלוסין לא מפרטת את הגורמים בגינם נגבית האגרה. במקור, נציגי רשות האוכלוסין הנפיקו "ברקוד" לכל דרכון/ויזה של עובד זר אשר זיהו את העובד כעובד חוקי ואפשרו לרשות האוכלוסין לזהות מי המעסיק של אותו עובד. מדבקות הברקוד הללו חולקו לכל עובד זר במדינה;
- כיום, רשות האוכלוסין עברה התייעלות מבנית כמו גם חקלאי ישראל, ונראה כי כיום הברקודים מחולקים על ידי רשות האוכלוסין באופן סיטונאי לחברות כוח האדם האחריות לייבוא כוח האדם מחו"ל והן מחלקות את הברקודים לעובדים הזרים. על חלוקה זו של הברקודים גובות חברות כוח האדם תשלום מהלקוחות שלהן, דהיינו, החקלאים. אם כן נראה כי כיום החקלאים משלמים הן לרשות האוכלוסין (אגרה בסך 1200 ₪ לכל שנה) והן לחברת כוח האדם בגין אותה פעולה שאינה מתבצעת יותר על ידי רשות האוכלוסין;
- אגרת רישיון ב/1 – אגרה זו מהווה, על פי המידע הזמין לציבור, אגרה לטיפול במסמכים הנדרשים להנפקת רישיון להעסקת עובד זר בתחומי מדינת ישראל. אגרה זו בסך 180 ₪ קרובה לסכום אגרות הנגבות מאזרחים ישראלים בגין טיפולים שונים למול משרדי ממשלה.

ישנן אגרות נוספות הנגבות בגין "ביקור מולדת" של עובד זר וכדומה, אך היקפי אגרות אלו זניחים ביחס לאגרות הנ"ל. הערכתנו כיום, טרם פרסום הנתונים של רשות האוכלוסין בגין השירותים הניתנים בתמורה לגביית האגרות הינה כי קיים ריבוי אגרות וריבוי תשלומים – ללא הצדקה משמעותית.

הקדמת התשלומים של האגרות השנתיות לשנת 2016 -

עד היום נהגה הממשלה בניגוד לחוק וגבתה אגרות ב"תוך שנת המס". לצערנו, בשנת 2016 חלו שינויים בהתנהלות מנהל האוכלוסין וההגירה ובוצע מעבר מגביה בתוך שנת המס לגביה מוקדמת יותר – מה שמקשה על המעסיקים. העובדה הפשוטה היא כי מדיניות תשלום אגרות זו, שונתה מ"היום להיום" ללא כל אפשרות להערכות סבירה עבור חקלאים תוך העמסת קשיים על תזרים המזומנים המדולדל ממילא.

#### **4. תהליך הקצאת עובדים הזרים**

הנחת העבודה היא שאין כרגע אפשרות לבטל את הקצאת העובדים. ישנו מקום לבניית תהליך הקצאה יעיל יותר מצד משרד החקלאות, תהליך הקצאה גמיש דיו להתמודד עם השינויים והצרכים המשתנים בענף החקלאות.



#### 5. הסכם בילטרלי עם תאילנד בנושא גיוס עובדים

כיום רשות האוכלוסין אחראית על הגיוס (משתמשת בחברת (TIC). יש מקום לשילוב נציג מהתאחדות חקלאי ישראל בתהליך הגיוס באופן קבוע כחלק מתוכנית העבודה הכוללת. יש לבחון הרחבת מקורות הגעת העובדים וחתימה על הסכמים עם מדינה נוספת אחת לפחות.

#### 6. אכיפה של משרד הכלכלה והתעשייה

בימים אלו מתבצעת אכיפה אינטנסיבית מאוד ולא פרופורציונלית. קנס של 35,700 ₪ לעובד הוא לא מידתי לכל הדעות. יש מקום למציאת אמצעי התרעה אחר נגד מעסיקים העוברים על החוק, כלי אשר לא ישליך גם על טעויות שיתכן ונעשו בתום לב וללא כוונת זדון.

#### 7. עלויות העסקה עובדים זרים

לוח מס' 4:

#### עלות העסקה של עובד זר בחקלאות (לחודש, בש"ח)

הערה	תיאור סעיף העלות	עלות
	שכר בסיס (מינימום)	4,650
186 שעות לחודש לפי 25 ₪ לשעה	שעות נוספות 125%	1,563
50 שעות נוספות	שעות נוספות לפי 150%	1,173
25 שעות נוספות	עלות מגורים	762
לאחר ניכויי רשות של 250 ₪	סה"כ אגרות לחודש	180
	ביטוח בריאות לחודש	56
פנסיה, פיצויים, מענק שנתי, דמי כלכלה, תוספת וותק, חופשה שנתית, חגים, תוספת משפחה, דמי הבראה, שי לחגים, מענק קרן השתלמות ובגדי עבודה	זכויות לפי צו הרחבה	1,243

9,626	סה"כ
-------	------

10,550	עם עליית שכר המינימום ב-1.1.2017
--------	----------------------------------

#### סוגיות בנוגע לעלויות העסקה עובדים זרים



- כיום לא מוסדר נושא נקודות זיכוי במס הכנסה והתיק יושב על השולחן של בג"ץ כבר זמן מה. אי הוודאות יוצרת שונות גדולה בין המעסיקים השונים ובין פקידי השומה השונים בארץ בנוגע לכספים אלו;
- יש כיום פער גדול בין עלות הוצאות המחיה לעובד זר לבין גובה ניכויי הרשות אותם רשאי המעסיק לנכות ממשכורת העובד;
- צריך לחדש רישיון רכב לטרקטור אחת לחצי שנה – אגרה נוספת על המעסיק;
- רשות מקרקעי ישראל גובה כ-2,500 ₪ דמי חכירה על מגורי העובדים. סכום זה הינו לא פרופורציונלי לרוב עלויות המגורים באזורים החקלאיים בארץ, בעיקר באזורי הפריפריה;
- "ברחנים" רשומים על המעביד עד שלוש שנים, ולא ניתן להביא עובד אחר – מכביד מאוד על משקים התלויים בכל הידיים העובדות;
- קנסות על אכיפה – כיום כל טעות רישום בתלוש השכר או אי תשלום בשוגג של רכיב בשכר העובד גורר עימו קנס של למעלה מ-35,000 ₪ לכל חריגה. מדובר על למעלה מפי 3 (!) משכר העובד;

#### 8. ניכוי הוצאות מחייה משכר העובדים הזרים

לוח מס' 5:

#### אמידת עלויות הלנה לעובדים זרים בחקלאות (פארטו) למול תחשיב משרד החקלאות, בש"ח

סעיף הוצאה	משרד החקלאות	עבודת פארטו	פער
מים	50	70	-20
חשמל, גז ודלק לבית	162	302	-140
ארנונה	109	28	89
ריהוט*	69	23	46
ציוד חשמלי לבית*	65	77	-12
כלי מיטה ומגבות*	5	9	-4
<b>סה"כ תחזוקת הדירה ומשק הבית</b>	<b>468</b>	<b>509</b>	<b>-41</b>
<b>מגורים</b>	<b>276</b>	<b>381</b>	<b>-105</b>
<b>סה"כ דיור</b>	<b>744</b>	<b>890</b>	<b>-146</b>



סקירת הפערים על פי סעיפי הוצאות<sup>11</sup>:

- **מים, חשמל, גז:** משרד החקלאות חישב אומדן הוצאות לסעיפים אלה מתוך "סקר הוצאות משק בית" של הלמ"ס, תוך שהוא מתייחס למקרה של 3 נפשות המתגוררות בבית אחד, שכן להערכתו העובדים הזרים צורכים בהיקף דומה למשפחה ישראלית נורמטיבית בת 3 נפשות. להערכתנו סעיף זה הוערך בחסר ע"י משרד החקלאות שכן על פי הראיונות שבוצעו עם החקלאים והאסמכתאות שלוו לסעיפי הוצאה אלו למדנו כי העובדים הזרים צורכים בשימוש גבוה מהרגיל חשמל (לדוגמא שימוש גבוה במכונות כביסה לבגדי עבודה ובמזגנים לקירור/חימום במהלך שעות מרובות), גז ומים;
- **ארנונה<sup>12</sup>:** משרד החקלאות העביר הערכה גבוהה לארנונה חודשית מההוצאה שחושבה על ידינו בעבודה. לאחר בדיקה ואימות חזר של התחשיב שביצענו לסעיף זה, אנו לא יודעים לנמק את הפער בגובה ההוצאה כי אין ברשותנו את ההנחות של משרד החקלאות לגבי שטח מבנה המגורים, הסעיף מצו הארנונה שנלקח לצורך האומדן, והאם העלויות הינן חודשיות;
- **ריהוט:** משרד החקלאות חישב לסעיף זה היקף של 75% מההוצאה של משפחה נורמטיבית עבור 3 עובדים זרים המתגוררים בבית אחד. הנחת העבודה שלהם הייתה שלעובדים הזרים יש פחות טלוויזיות, פחות מכשירי חשמל במטבח וכו' ממשפחה ישראלית נורמטיבית. להערכתנו ועל פי הדיווחים שהתקבלו, הפער בין משפחה נורמטיבית לעובדים הזרים נמוך מ- 25% עקב השונות המובנית בתנאי המחיה;
- **ציוד חשמלי לבית וכלי מיטה:** לא נמצאו פערים משמעותיים בין התחשיבים;
- **מגורים:** משרד החקלאות אמד לעניין הוצאות הדיור מגורים בהקמה עצמית בעלות מבנה של 60 אלף ₪, וממנו גזר את ההוצאה החודשית עליו בהנחה של 10 שנות קיום, 6% ריבית ותחזוקה שנתית של 2,000 ₪. שיטת החישוב דומה ככלל לאמידה שביצענו על פי הדיווחים אך בשל רמת הפירוט הנמוכה בנתונים שהועברו על ידי משרד החקלאות, לא ניתן לדעת אילו מרכיבים ספציפיים נלקחו בחשבון בתחשיב, אם בכלל. כך למשל:
  - האם עלות ההקמה כוללת עלויות הובלה וחיבור לתשתיות?
  - האם העלות שנאמדה ע"י משרד החקלאות כוללת את העלויות המתחייבות מהקמת ממ"ד (כ- 60 – 70 אלף"ח בצמוד לכל מבנה מגורים).
- **תוספות למגורים הולמים:** אומדן העלויות של משרד החקלאות התייחס לסעיפי הוצאות על פי תקנות מגורים הולמים לעובדים זרים. אולם העבודה שלנו בחנה את העלויות בפועל של החקלאים, כולל כלל סוגי הוצאות הכרוכות בפועל בהעמדת מגורים הולמים עבור העובדים: כבלים, אינטרנט, הדברה, חומרי ניקוי ועוד. אנו מעריכים את ההוצאות הנוספות הללו בכ- 100 ₪ נוספים בחודש לעובד.

<sup>11</sup> בהתבסס על עבודה של חברת פארטו בנושא: "אמידת עלויות הלנה שבהם נושאים מעסיקי עובדים זרים בחקלאות" 2013  
<sup>12</sup> העלויות הן בהתאם להוצאות סקר המשפחה 2011



- עלויות שאינן על פי חוק – מרכיבי עלות שמסופקים על ידי המעסיקים לעובדים הזרים שלא על בסיס חובה חוקית, כגון תרופות ומזון.

לסיכום, ההמלצה הנוכחית של משרדי הממשלה (כלכלה ואוצר) שאושרה על ידי שרת המשפטים הגב' איילת שקד הינה להעלות את ניכוי הוצאות רשות מ-240 ₪ ל-530 ₪ לחודש. יש לזכור כי בדיקת משרד החקלאות מגלה כי העלות גבוהה משמעותית בעוד שבדיקתה של חברת פארטו בשנת 2013 הצביעה על עלות גבוהה מ-1,000 ₪ לחודש. לא מן הנמנע כי יש לבחון בהמשך את גובה ההוצאות הריאלי וככל שיתאפשר לפעול בנושא הזה כחלק מהמדיניות הכוללת.

### **9. זכויות סוציאליות והסכם קיבוצי**

ישנה שורה של סעיפים בתוך ההסכם הקיבוצי של ענף החקלאות שאין התאמה לתחום עובדים זרים, חוסר התאמה דומה ניתן למצוא גם בחלק מן הזכויות הסוציאליות. למשל, תחום הפרשה לפנסיה. חיסכון לפנסיה ממלא שני תפקידים מהותיים בחיים הכלכליים דאגה לקיום לאחר גיל הפרישה והקלה כלכלית על קופת המדינה (מוריד ממנה חלק מהנטל). ישנו ספק באם הפרשה לפנסיה לעובד זר בכלל משרתת את שתי המטרות הנ"ל, הכספים לא שמורים לגיל הפרישה, שכן העובד מקבלם בתום תקופת העסקתו (5 שנים בד"כ), וכן, כך או כך, העובד הזר לא יגור בישראל בעת הפרישה, ולא יהווה נטל על קופת המדינה גם ככה. ישנם תחומים נוספים בהם יש חוסר התאמה להעסקת עובדים זרים – תשלום כספי פיצויים (כשאר תקופת ההעסקה נקבעת ע"י המדינה ולא ע"י המעסיק), תשלום דמי הבראה (המעסיק כבר משלם אגרה בגין "ביקור בית" של העובד), קרן השתלמות (מתוקף צו הרחבה לעוסקים בחקלאות) ועוד.

### **10. "זכותון" לחקלאי –**

הועלו טענות שונות באשר לזכותם של המעסיקים לפעול כנגד עובדיהם במקרה של התנהגות לא נאותה, פגיעה בנכסי המעסיק וכן הלאה. הוסבר כי החקיקה ופסיקות בתי המשפט, קבעו רף התנהלות של המעסיק אל מול עובדיו, ובמרבית המקרים, עומדים בתי המשפט לימין העובדים אלא אם מוכח באופן ברור כי קיימת התנהגות פוגענית מצד העובד, ובמידה, ושאינן נגרם נזק כספי למעסיק.

התנהגות לא ראויה מצד עובד איננה גוררת אוטומטית עילה לתביעה ויש לבחון היטב כל מקרה לגופו, שכן מדובר בסוגיה שרק הולכת ומחריפה ל"טובת" העובדים. חשוב לציין כי אין שום ייחודיות בנושא עובדים זרים לעומת עובדים תושבי ישראל. לטעמנו מדובר בעניין משפטי גרידא, ויש לדון בו מול עורכי דין המתמחים בדיני עבודה וחוקי העסקה – באופן פרטני.

### **11. מתנדבים בחקלאות –**

ברצוננו להרחיב את היריעה מבחינת צעירים המגיעים למדינת ישראל ללמידה מעשית בנושאי חקלאות. היתרונות של הלמידה המעשית, מעבר לחוויה המדהימה היא שלצעירים שיגיעו לעבוד בחקלאות לא תהיה בעיה של מגורים שכן החקלאים



ישכנו אותם במשקים החקלאים בתנאים טובים ולא יהיו להם כמעט הוצאות. בנוסף הצעירים יכירו את מדינת ישראל, ילמדו על החקלאות המתמקדת ויפגשו עם אוכלוסייה איכותית של המרחב הכפרי.

12.

### 13. המלצות

- (1) ביטול מס העסקה על עובדים זרים למעסיקים עובדים זרים בענף החקלאות - ולא רק כהוראת שעה של 5 שנים;
- (2) העלאת סכום מקסימלי המותר לניכוי משכר העובד הזר בגין הוצאות ריאליות ל-530 ₪ בהתאם להתחייבות של משרד החקלאות (טרם אושר סופית ע"י הממשלה ולא קודם תהליך החקיקה);
- (3) מוצע לקבוע כי בתום שנה מיישום ההחלטה האמורה בסעיף קטן (2) תערך בדיקה האם יש להתאים את הניכוי להמלצות חברת פראטו משנת 2013 שהמליצה על סכומים של מעל 1,000 ₪;
- (4) הורדת נטל הביורוקרטיה בתהליך הקצאת עובדים זרים לחקלאי ישראל (נהלים בתחום של הבאת עובדים זרים, חפיפה בין עובד לעובד על אותה ויזה, עובדים נוטשים, מיון וגיוס עובדים זרים, אפשרות להביא עובדים ממדינה נוספת, נידוד בין מעסיקים, וכדומה); מוצע להטיל על צוות משותף למשרדי הממשלה ולחקלאים להסדיר את הנושאים הללו בתוך 60 יום;
- (5) גיבוש מדיניות מסודרת בנושא עובדים עונתיים ובכלל זה פתיחת מכסה נוספת, צמצום בנטל הביורוקרטיה בנושא זה, מן גמישות למעסיקים בהתאם לענף וכן הלאה;
- (6) כיום, קיימת חוסר במידתיות בנושא האכיפה: מוצע להתאים את חומרת הענישה והקנסות לחומרת העבירה של המעסיק תוך מתן שיקול דעת לגורם שאוכף לגמישות בנושא האכיפה;
- (7) מוצע לקבוע כי אגרות בגין בקשות בענף החקלאות להקצאת עובדים זרים (מילוי החוברת) שעומדות על 600 ₪ לעובד זר לשנה, יוסבו לאגרה בגובה של 600 ₪ למשק לחוברת לאור העובדה שהעבודה שנעשית בנושא בדיקת החוברת איננה תלויה במספר העובדים הזרים או מספר השנים, אלא באופי הבקשה של המשק;
- (8) אגרה שנתית בגין חידוש ויזה לעובד זר ("חלוקת ברקוד") לעובד זר לשנה, עומדת כיום על 1,200 ₪; לפי המידע שנמסר מרשות האוכלוסין וההגירה חלה התייעלות פנימית מה שמוביל לירידה משמעותית בהיקף העבודה בגין חידוש הויזה. לפיכך, מוצע להפחית את גובה האגרה השנתית בשיעור של 80% ולהעמידה על 240 ₪ לשנה לעובד זר.
- (9) הרחבת האפשרות של מתנדבים ממדינות אחרות שהוסכם עימן לעבוד בחקלאות בישראל לממדים שיהוו כוח עבודה משמעותי בענפי החקלאות, תוך יצירת שיתופי פעולה בינלאומיים בכל הנוגע לחקלאות וחינוך חקלאי והסדרת מעמדם החוקי של מתנדבים בחקלאות בישראל.



## פרק ז - שינוי מבני של פעילות הועדות החקלאיות

### 1. רקע כללי

ועדה חקלאית הינה ועדת חובה ברשות מקומית אשר מהותה ייצוג ענייני החקלאים במועצה ומייעצת לרשות בעניינים החקלאיים שבתחום הרשות המקומית. ככלל, ועדות אלה נועדו להסדיר את ענייני החקלאות בכלל והחקלאים בפרט בתוך המרחב האיזורי של המועצה.

השינויים הדמוגרפיים שהתרחשו במועצות האזוריות בעשורים האחרונים גרמו לשינוי בהשקעת המשאבים הרשותיים כמו גם להחלשות של הועדות החקלאיות בכל מועצה ומועצה – בין אם מפאת ביקוש נמוך לשירותי הועדה ובין אם מפאת חולשה של הועדות עצמן.

בראשית הקמתן, מהות המועצות האזוריות הייתה להגן על היישובים הכפריים ע"י פיקוח על אופן הקצאת המשאבים והכוונתן בצורה הוגנת גם לתחומי פעילות שאינם חקלאיים. אולם כיום, התמונה השתנה והחקלאים שהפכו מיעוט גם הופכים למעמסה שכן מחד החקלאות אינה משגשגת כבעבר, ומאידך מהווה חסם בפני התפתחות של שטחי בניה, מסחר ושירותים, ומעלה מגוון רחב של קונפליקטים בין התושבים הותיקים לחדשים.

עד כדי כך התהפכו היוצרות עד שלראשונה נדרש להסדיר בחקיקה את אחריותן של המועצות האזוריות לנושא החקלאות. דבר שבמשך שנים היה ברור ונהיר לכולם והיום מתנגדי הענף משתמשים בו בכדי לנגח ולצמצם את הפעילות החקלאית. ההתעקשות של "בחירת" תחומי הפעילות של המועצה על פי ההיגיון הכלכלי אף היא אינה עושה צדק עם החקלאי ומראה יותר מכל על הלך רוח ומגמה מאשר על היסח דעת או מחסור משאבים.

על אף שתשלום הארנונה של החקלאי נמוך ביחס לבעלי עניין אחרים (מגורים, מסחר ותעשייה), היקף השירותים שהוא צורך נמוך גם כן עד כדי כך שהינו בעל ערך כלכלי חיובי למועצה זאת מבלי להתייחס לסוגיית התועלות הישירות והחיצוניות של החקלאות בניהם:– מגוון ביולוגי, תירות, תרבות, מורשת, נוף ועוד.

כיום יש 54 מועצות אזוריות, אשר כל אחת מהן נותנת שירותים לחקלאים בתחומה, תוך התעלמות מהשפעות סביבתיות שנגרמות או גורמות לחקלאים במועצות שכנות, גידולים זהים, חוסר ניצול של יתרון לגודל בשטחי גידול באזורים בעלי אקלים דומה ועוד

כדי לייצר יתרונות להתאגדויות מקומיות, קיימות שתי יחמות בנושא:

- איחוד של ועדות חקלאיות ממספר מועצות, שהצהירו אל מול משרד הפנים כי הועדה החקלאית המשותפת תהווה את הועדה הפורמאלית והרלבנטית שתכנס לנעלי שלוש הועדות הנפרדות מכל מועצה ומועצה. המשמעות היא כי מעבר לאיחוד תקציבים, הרי שנוצר מכפיל כוח גם מול משרד הפנים וכמובן כציר מרכזי של פעילות חקלאית מקומית;





- יחידות חקלאיות כלכליות שתכליתן יצירת התאגדות של מספר מועצות אזוריות, ללא שינוי בהיבט הפורמאלי סטטוטורי. כך למשל, היחידות החקלאיות מאגמות תקציבים ומאפשרות למנהלת של היחידה החקלאית לפעול בשמן. המשמעות היא כי לא השתנה דבר בהיבט הפורמאלי משפטי אולם בפועל מרכזת היחידה החקלאית את הפעילות של מספר ועדות חקלאיות גם יחד. גם כאן, ההתאגדות הופכת למכפיל כוח ולציר מרכזי באמצעותו ניתן להגיע להישגים מקומיים שלא ניתן להשיג בכל ועדה וועדה. בהיבט הפורמאלי, ייתכנו מקרים בהם הועדות החקלאיות עצמן בכל מועצה ומועצה תצטרכנה לקבל החלטות, אולם אין סתירה בין שתי הפעילויות.

## 2. תיאור הבעיה

הועדות החקלאיות אינן מנצלות את הידע המקומי ואת הקשרים שיכולים לסייע לחקלאי בפתרון בעיות שוטפות, תכנון עתידי, תיאום עמדות עם נציגי החקלאים ברמה הארצית, תיאום מול המועצות האזוריות עצמן ועוד.

ההכרות עם הבעיות המקומיות אמור להביא לתרומה גבוהה של ועדות אלה; בפועל, התפקוד של הועדות חלקי; התקציבים זעומים; ראשי המועצות רואים בוועדות ובתקציב שהן "שואבות" כאבן ריחיים על צווארם, ועוד.

החקיקה שלא השתנתה משנת 1959 אינה עומדת בהלימה עם הצרכים הנוכחיים של החקלאות, עם המדיניות של המועצות עצמן, ועם העובדה שבשל חקיקה זו, לוועדות אין תקציב מסודר לפעילותן.

בעוד המחוקק היה רוצה לראות בוועדות אלה את הזרוע המקומית של משרד החקלאות, הרי שחוסר הסדרת פעילותן, מקשה לעיתים על סנכרון ותיאום בין הגורמים השונים, גם בשל חוסר בהירות לעניין הסמכות והאחריות כמו גם לגבי נושא המקורות התקציביים והשימושים.

היחמות המקומיות כפי שתואר לעיל מהוות פתרון בפועל, אולם הפתרון אינו מוסדר עד תומו ומשאיר חופש פעולה לא מבוטל בשטח. כך, האפשרות להתאגד שיכולה לייצר יתרון עצום לחקלאים, בין אם באמצעות סיוע בפתרון בעיות ובין אם ביחמות חקלאיות וכלכליות חיוביות, איננה ממוסדת וככזו איננה מנוצלת דייה לשיפור רווחת החקלאי.

## 3. המלצות

יש להסדיר את ההתאגדות של ועדות חקלאיות של המועצות האזוריות תחת "מטריה" של התאגדות וולנטרית – באחת מהדרכים המתוארות לעיל.

(1) מוצע להקים צוות שייבחן האם יש לכפות סוג מסויים של הסדר שיתופי או שמא כל הסדר - על יתרונותיו וחסרונותיו – טוב ביחס למצב בו אין התאגדות כלל ועיקר.



- (2) ככל שמועצות איזוריות יתאגדו לכלל פעילות משותפת באחת מדרכי ההתאגדות המנויות לעיל, יוקצו להן תקציבים לפי מפתח שייקבע מראש. יש לוודא כי ההתאגדות תהיה של שלוש מועצות לכל הפחות.
- (3) צעד זה ימנף מנגנונים אגרו אקולוגיים כגון: שימור קרקע, קידום ממשקים בהגנת הצומח, טיפול בפסולת החקלאית ועוד. כל זאת בראיה אזורית מרחבית חוצה גבולות מוניציפאליים. זאת ועוד, תתאפשר פלטפורמה אופרטיבית להתאגדות חקלאיים לצרכי מסחר, שיווק, פרסום וייצוא. מהלך זה יאפשר חיסכון בכ"א במועצות האזוריות מחד ומאיך הגדלת הפיריון החקלאי המצרפי בשטחה של הועדה החקלאית;
- (4) תקציבי היחידות החקלאיות כלכליות יוקצו משני גורמים - משרד החקלאות וקק"ל;
- (5) תמיכה בוועדות תייצר חשיבה מערכתית, רב שנתית של תכנון מרחב חקלאי ע"י ועדה מקצועית שתהווה רובד שלטוני תומך חקלאות וסביבה בשיתוף משרד החקלאות והתאחדות חקלאי ישראל. כך יוכל משרד החקלאות למנף את הפעילות הישירה אל מול החקלאים וליישם את חזונו בשטח.



## פרק ח - מכס

### 1. רקע כללי

הסחר הבינלאומי הינו תנאי הכרחי לקיומה של כלכלה בריאה וחזקה, כאשר הסחר החופשי והתחרות הינם הגורמים העיקריים לציביות ולצמיחה. העמדה של חומות מכס תפגע בטווח הארוך במדינה המעמידה אותן, בדמות כלכלה לא יעילה, יצור של מוצרים ללא יתרון יחסי, כמו גם נזק ליצוא.

לא נכחד, ונאמר כי הגנה על תוצרת מקומית משמעותה העברת מקורות מהצרכנים לחברות או לסקטורים המוגנים. ברם, שמירה על היצור המקומי ובפרט זה החקלאי, מאפשר לא מעט יתרונות:

- הסדרת צד ההיצע שנתון לתנדוטיות גבוהה בשל גורמים חיצוניים כגון אקלים, חזאת עקב קשיחות ביקוש למוצרי חקלאות;
- עצמאות תזונתית והבטחה של כושר יצור עצמי בעתות מלחמה, חרם בינלאומי ואסונות טבע, תוך צמצום התלות באספקה ממדינות אחרות;
- תועלות חיצוניות כגון שמירה על שטחים פתוחים, נופים, פריחה, ריאות ירוקות, תפיסת שטחים וכו';
- החקלאות מרוכזת באזורי הפריפריה ומספקת תעסוקה ופיזור דמוגרפי;
- תועלות נוספות הנובעות משיקולים גיאופוליטיים, אשר מכתיבים את המיקום והאפיון של המשקים החקלאיים, שלא בהכרח תואמים את השיקול הכלכלי האופטימלי. לדוגמה, קיומם של רפתות בעמק הירדן, הערבה והנגב, אזורים צחיחים בעלי טמפרטורה גבוהה, המספקים מגוון אופציות תעסוקתיות לחקלאים באותם אזורי ספר שאינם אופטימליים לייצור חקלאי והקמת משק חי – אך מאפשרים פיזור אוכלוסיה והגנה על גבולות המדינה. דוגמה נוספת היא גידולים נרחבים של חיטה באזורים לא אידאליים מתוך מטרה למנוע תפיסת שטחים פתוחים.

יש לומר בצורה ברורה כי רוב המדינות בעולם נוהגות לשמר את החקלאות המקומית ולתמוך בה, חזאת למרות שיתכן כי בראיה כלכלית נטו מדובר בתחום בו קיימים יתרונות יחסיים מובהקים דווקא למדינות אחרות (הודות לתנאי אקלים, מרחבים וסוגי קרקע וכד'). רוב המדינות המערביות מציעות גם הגנה מכסית, על מנת לייצר העדפה לייצור המקומי.

ישנן כמה שיטות להגנה על החקלאות המקומית הנהוגות בעולם, מדיניות המכסים הינה אחת מן השיטות ונחשבת תמיכה עקיפה. כמו כן, ישנם מנגנוני תמיכה חקלאית נוספים, כגון תמיכות ישירות (תמיכה תקציבית). מדינות האיחוד וארה"ב הינן המדינות העיקריות אשר נוהגות להשתמש בשיטה זו על מנת להגן על החקלאות המקומית.

יצוין כי תמיכה עקיפה מסוג מכס אמנם משיגה את מטרתה המוצהרת – הגנה על החקלאות המקומית, אך התוצאה האפשרית של מדיניות זו הינה עליה של המחיר לצרכן. סכום המכס המשולם על ידי היבואן מגולם בסופו של דבר במחיר לצרכן הסופי. לעומת



זאת, בתמיכה תקציבית לא רק שסכום המכס מתבטל ועל ידי כך מחזק המחיר לצרכן הסופי על מוצרים מיובאים, אלא גם חלק מעלויות היצור של הגידולים החקלאיים מסובסדות על ידי תמיכות חקלאיות, ולפיכך אלה מחזילות בסופו של דבר את המחיר המקומי של המוצרים הסופיים.

[בשנת 2011 נבחר צוות מקצועי עם מטרה של בחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, מהמלצות הוועדה<sup>13</sup>.](#)

["יש לציין כי קיימות דרכים אחרות לשמר חקלאות פרט להגנה מכסית, למשל על ידי מתן תמיכה ישירה לענפי חקלאות שונים\)... אשר יכולות להוות תחליף להשגת המטרות המשקיות המתוארות לעיל. היקף העלות התקציבית משימוש בתמיכות ייעודיות, שהקפן ידוע מראש לממשלה, הוא שקוף יותר משימוש בהגנה מכסית וניתן לשליטה ממשלתית רבה יותר. בנוסף, המעבר מתמיכה מכסית לתמיכה תקציבית תאפשר החלה של המחיר לצרכן של המוצרים המיוצרים על ידי היצרנים הנהנים מן התמיכה..."](#)

שימוש מוגבר במכס, לא רק שיפגע בעיקרון התחרותיות ויביא לעליית מחירים לצרכן הסופי, אלא גם יפר את האיזון שבין הגנה על המשק לבין ניוונו או עידוד חוסר יעילות. לפיכך, יש למצוא את נקודת האיזון בין הרצון ליצור תחרות הוגנת, בין אם במסגרת תחרות בשווקים המקומיים ובין אם במסגרת תחרות מול היבוא, ובין היתרונות הגלומים בשמירה על הייצור המקומי – איזון אשר יביא ליעול הקצאת המקורות במשק, ייעול היצור המקומי, הקטנת עלויות המוצרים (חומרי גלם, תשומות ביניים מוצרים מוגמרים) ויתרום בסופו של דבר גם להפחתת המחירים לצרכן.

יחד עם זאת, ישנם ענפים שנשענים על הגנה מכסית סבירה, הנשענת על העיקרון שהגנה צריכה להיות בגובה הפער בין המחיר המקומי לבין מחיר היבוא, אך לא מעבר לכך. הסרה של ההגנה הזאת, יכולה שתביא לסגירה או לצמצום דרמטי של היקפי הגידול המקומי. ככל שהפחתת המכס מהווה אמצעי להתייעלות של החקלאות המקומית ולהגדלת עודף הצרכן באמצעות הפחתת מחירים, מדובר במהלך לגיטימי.

ככל שהפחתת המכס מהווה מטרה, מדובר באמירה לא סבירה ולא לגיטימית, שכן אין בה כדי להציב שום יעד בר מדידה. יתרה מכך, אין בהפחתת המכס כמטרה, אפשרות לייצר חבילה של צעדים שיאזנו הפחתה שכזו. למשל, ביטוח הכנסה, רישיון יצור בענפים עם פגיעה אפשרית בבריאות הציבור, וכן הלאה. כמו כן, במהלך השנים האחרונות נעשו מספר הפחתות מכסים, ללא צעדים משלימים משמעותיים של תמיכה והתערבות ממשלתית. למיטב ידיעתנו לא הוצג שום ממצא שמעיד על הקשר בין הפחתת מכסים לבין ירידה מתאימה במחיר לצרכן הסופי. הורדת מכסים בלי תמיכה בענף יכולה להביא, לפחות בחלק מהענפים, לחיסול הגידול המקומי והצריכה תהיה מבוססת על יבוא בלבד.

<sup>13</sup> <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/3264C553-C6E6-472F-B16C-C265C52871A4/0/nispachdochmechasim3512.pdf>

מעוצב: גופן: נטוי, גופן עבר עברית ושפות אחרות: נטוי

מעוצב: ממורכז

מעוצב: גופן: נטוי, גופן עבר עברית ושפות אחרות: נטוי



יש לזכור כי ישנם ענפים שעבורם הפחתת המכס תביא לירידה בהכנסות המדינה, תוך תרומה מועטה לעודף הצרכן, מה שדווקא יפגע באפשרות למימוש היעדים שהתוכנית האסטרטגית הציבה לעצמה.

## 2. ועדות לטיפול ביוקר המחיה

ועדות להפחתת יוקר המחיה צצו כפטריות אחרי הגשם במענה לדרישת הציבור לראות ב"מישהו" כאחראי ליוקר המחיה. אין ספק כי הפחתת המכס, שנעשית בצו של שר האוצר ללא כל צורך בדיון בוועדת הכספים של הכנסת ובתחולה מיידית, יכולה לספק לא מעט דלק לתהליך זה, תוך הצבעה על "אשם" כלשהו – החקלאים, יבואני המזון, יצרני המזון, וכן הלאה.

בחינה מדוקדקת של תהליכי קבלת החלטות הנוגעים לסוגיות אלה, תצביע על נקלה על העובדה כי ה"רפורמות" בתחומי המזון התמקדו בהפחתת מכסים, בעוד ששינויים מבניים משמעותיים, תוך הפחתת רגולציה, פירוק מונופולים בתחומי המזון, צמצום הריכוזיות וכן הלאה – לא הפכו ל"קרדום לחפור בו". נכון, נחקק חוק המזון, אולם תועלתו – בהבדל מעוצמת השינויים שנחקקו במסגרתו – עדיין מוטלת בספק, מה גם שהיא בוודאי לא טיפלה בכלל המגזרים.

להלן מקבץ של שלוש הוועדות האחרונות שעניינן חקלאות טריה ומעובדת:

- ועדת תחרותיות ויוקר המחיה – ועדת "קדמי" (יושם בתאריך 15.7.12) - ההמלצות כללו הפחתות מכסים על שורה ארוכה של מוצרים כגון: מוצרי בעלי חיים, דגים, מוצרי מזון בעל רכיב חקלאי ומזון ללא רכיב חקלאי וכן חקלאות טרייה;
- ועדת לוקר לעניין משק החלב (יושם בתאריך 9.12.12) - בהמשך לוועדת קדמי, הוקמה ועדה נוספת במטרה להגביר את התחרות באמצעות הגדלת היקפי היבוא, תוך ביטול של מכסים על שורה של מוצרי חלב, כולל המלצה על שינויים מבניים במשק החלב וגם על שינויים במחיר המטרה. הצעדים כללו הפחתת מכס על גבינות קשות, חמאה, יוגורטים ומוצרי חלב אחרים לשיעור מכס בגובה 20% במסגרת מכסות יבוא כמותיות הולכות וגדלות, כמו גם הפחתות מכס מדורגות מחוץ למסגרת המכסה לשיעור של 35%-60% (שיעור המכס שקדם להמלצות אלו נע בין 100%-160% תלוי במוצר). המלצות הוועדה יושמו לעניין גבינות קשות בתחילת 2013 ועל יתר מוצרי החלב בשנת 2014;
- ועדת אנדרון לעניין יבוא גבינות קשות, עגלים ובשר (יושם במאי 2014) - בהמשך להחלטת ממשלה מס' 5177 מיום 21.12.2012, אשר קבעה מתווה להפחתת מכסים ופתיחת מכסות במוצרי חלב, הוקמה ועדה נוספת שמטרתה הגברת התחרות מצד היבוא בענפי החלב והבשר. במסגרת ועדה זו בוטלו המכסים ביבוא גבינות במסגרת מכסות היבוא הקיימות. במקביל, בוטל המכס ביבוא עגלים חיים ונפתחה מכסת יבוא בפטור ממכס ביבוא בשר טרי.



הן במקרה של וועדת לוקר והן במקרה של ועדת אנדרון בנוגע להפחתת מכסים במשק החלב, הפחתת המכסים הייתה מלווה בתמיכה תקציבית.

לא מן הנמנע כי גם אם ישנן השפעות חיוביות הן הולכות לאיבוד בשל תהליך לא קיים של הפקת לקחים, שהינו הכרחי כדי לדעת "מה בהמשך הדרך". שמא ההפחתות הגורפות לא הניבו תשואה מספקת; שמא יש לבחור ולברור ענפים בפינצטה; שמא יש לנתח את הכשלים המבניים האחרים ולא לרוץ לפתרון הקל והמהיר של הפחתת מכסים.

לצערנו, מהלכים כאלה פשוט לא בוצעו תוך ניתוח כאמור, ובכלל זה בדיקות אודות שחיקת כושר התחרות של החקלאים, מתן תמריצי התייעלות ליצוא, השקעות במחקר ופיתוח – ותחת זאת הסתפקה הממשלה ב"דמי לא ייחרץ" לענף החקלאות.

כדי לעמוד על האפקטיביות של תהליכים אלה, יש לנתח במדויק ככל הניתן את ההשפעה על המחירים לצרכן, נתחי שוק, ריכוזיות, גלגול הפחתת המכס, הגדלת עודף הצרכן, הגדלת התחרותיות וכן הלאה.

### 3. הכנסות ממכס בשנת 2014 – התייחסות כללית

היקף היבוא של חקלאות טריה ומוצרי מזון לישראל בשנת 2014 עמד על כ-21 מיליארד ₪ - כ-8% מסך היבוא לישראל בשנה זו. ההכנסות ממכס עמדו בשנת 2014 על כ-536 מיליון ש"ח, כאשר רוב ההכנסות נובעות ממוצרי דגה (כ-40%), וענפי הפירות והירקות (24%), חאת משום שענפים אלו בעלי שיעורי מכסים יחסית גבוהים והם חשופים ליבוא ממדינות שאין מולן הסכמי סחר ספציפיים בענפי החקלאות המפחיתים או מאפסים מכסים.

ישנה הבחנה ברורה בין שיעורי המכס המוטלים בענפי התעשייה ובין אלה של ענפי החקלאות והמזון. בשנת 2014 שיעור המכס התעריפי המוטל על ענפי התעשייה עמד על 3.6% ושיעור המכס בפועל (אפקטיבי) עמד על 0.8%, ולעומת זאת בענף החקלאות מדובר על שיעורים של 21% תעריפי ו-0.7% בפועל.

שיעור המכס התעריפי – בהתאם לנקוב בצו תעריף המכס ומס קניה לפי כל פרט מכס (המייצג סוג של מוצר יבוא – עגבניות, שימורים, מכוניות, קפה, וכן הלאה), כאשר שיעור המכס האפקטיבי הינו לאחר הפחתות מכס במסגרת הסכמי סחר, והיקפי היבוא בפועל. לדעתנו, הפחתות המכסים השפיעו בעיקר על שיעור המכס התעריפי, ולא על הגביה בפועל.

באופן כללי ניתן לומר כי על מנת לחולל תחרות ולטפל ביוקר המחייה יש לפתוח את השווקים המקומיים לתחרות מצד היבוא, חאת בתנאי שיתבצע פיקוח ומעקב שימנעו ריכוזיות ביבוא ובשיווק המקומי. הגברת היבוא צריכה לבוא הן מפישוט הליכים רגולטורים והן מהפחתת שיעורי המכס במקרים בהם שיעורי המכס מהווים חסם סחר הלכה למעשה. בענפי חקלאות בהם אין ריכוזיות או שקיימת תחרות, חלק מהפחתת המכסים יוכל להתגלגל בסופו של דבר לצרכן.



לאור הניסיון מחוק המזון, שעד כה נראה כי לא מימש את מטרותיו, אנו למדים כי יש לנקוט משנה זהירות בנקיטת צעדים דרמטיים הנוגעים לביטול גורף של ההגנות המכסיות והפגיעה הקשה שצפויה לחקלאות המקומית.

יש לציין כי שיעור פרטי המכס הפטורים ממכס בתעריף בענפי החקלאות עומד על 44%, בהשוואה לכ-58% בענפי התעשייה, והיבוא בענפים ובמוצרים אלה פטור ממכס ללא הגבלת כמותית וללא צורך בהטבות מכס במסגרת הסכמי סחר.



לוח מס' 6:

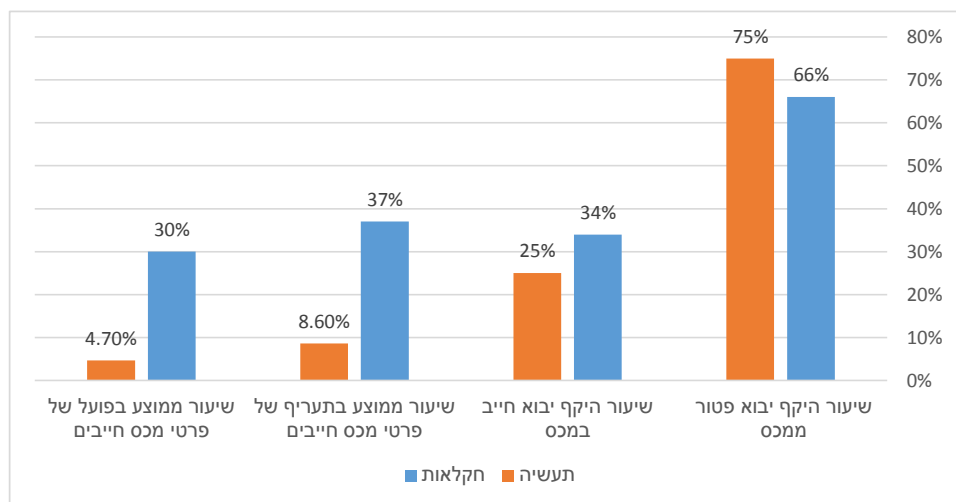
**התפלגות שיעורי המכס**  
(נתוני יבוא ותעריף המכס, שנת 2014)

שיעור פרטי המכס הפטורים ממכס בתעריף	שיעור הממוצע הממוצע בפועל משוקלל	שיעור הממוצע התעריפי	מספר פרטי מכס בעלי תעריף	
55.8%	0.8%	6.7%	8,372	סה"כ
43.9%	0.7%	20.8%	1,528	מוצרי חקלאות ומזון
58.4%	0.8%	3.6%	6,844	מוצרי תעשייה

מקור: רשות המיסים

תרשים מס' 10:

**התפלגות היקף היבוא החב מכס**  
(נתוני יבוא ותעריף המכס לשנת 2014)



מקור: רשות המיסים



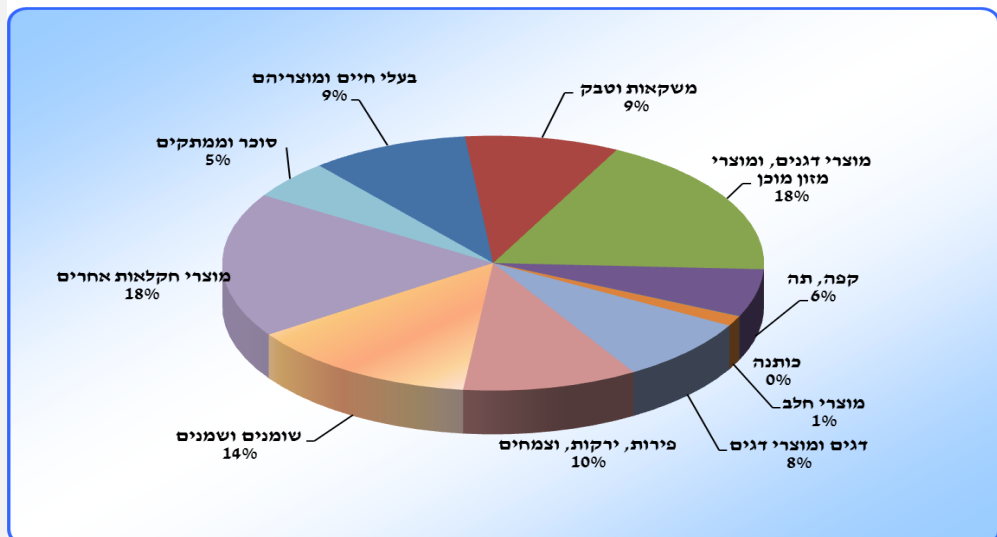


בתרשים זה ניתן למצוא התייחסות ליבוא שהתקיים בפועל: כך למשל 66% מסך היקף היבוא בענפי החקלאות והמזון בשנת 2014 נעשה בפטור ממכס, בעוד שאם נשקלל את הסכמי הסחר, משקל היבוא הפטור ממכס יעלה ל-69%.

שקלול היקפי היבוא בפועל מצביע כי שיעור המכס הממוצע בפועל בענפי החקלאות עמד על 2.4%. הפער בין שיעור זה לבין שיעורים תיאורטיים של 30-37% - נובע מהעובדה כי רוב היבוא מתבצע במסגרת מכסות והטבות בילטרליות.

תרשים מס' 11:

**ניתוח התפלגות היבוא לישראל בענפי החקלאות ומוצרי המזון בשנת 2014**  
(באחוזים מסך היבוא)

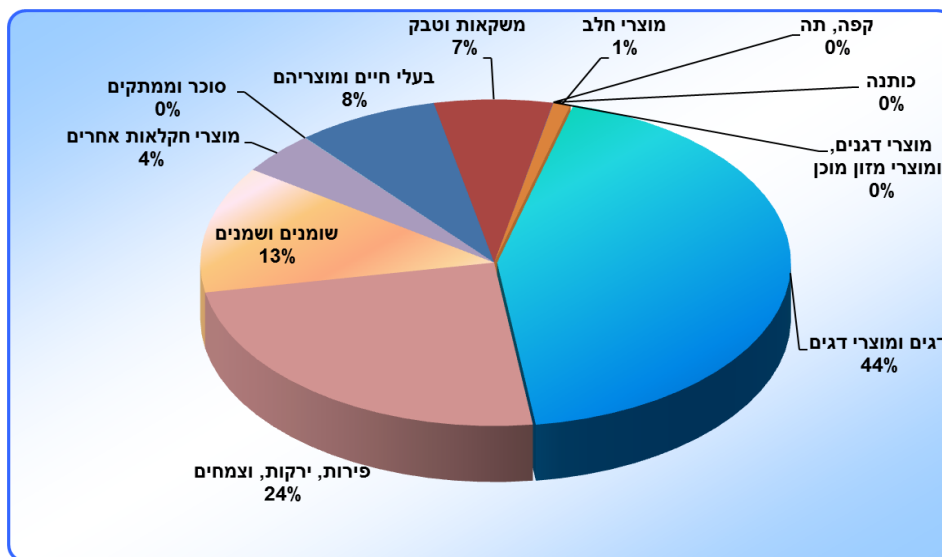


מקור: רשות המיסים



תרשים מס' 12:

**התפלגות ההכנסות ממכס מחקלאות טריה ומוצרי מזון מעובד בשנת 2014**  
(באחוזים מסך ההכנסות = 536 מיליון ש"ח)



מקור: רשות המיסים

**4. הפערים בקטגוריות שונות בין המכס התעריפי לשיעור המכס בפועל**

שיעורי המכס בפועל נמוכים משיעורי המכס התעריפיים, זאת לאור קיומן של מכסות יבוא כמותיות, הטבות מכס במסגרת הסכמי סחר, וכן הפחתות חד צדדיות על מוצרים ספציפיים.

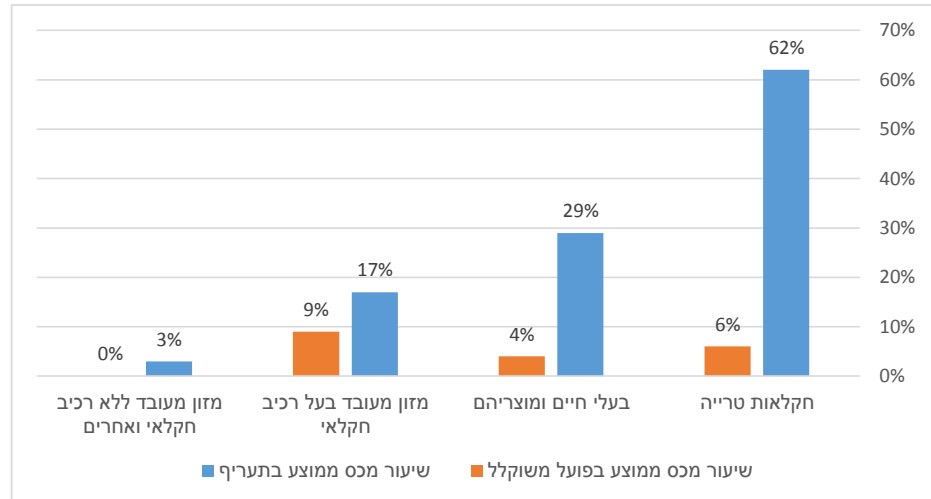
תרשים מס' 13 משקף את הפער בין שיעור המכס הממוצע התעריפי לשיעור המכס המשוקלל בקטגוריות השונות. ניתן לראות כי למרות ששיעורי המכס התעריפיים הינם גבוהים יחסית בקטגוריית החקלאות הטרייה ובע"ח ומוצריהם (62% ו-29% בהתאמה), שיעור המכס בפועל נמוך בצורה משמעותית (6% ו-4% בהתאמה).

ההסבר לכך נובע מהעובדה כי רוב היבוא בענפים אלו הינו במסגרת משטר מכסות אשר מפחית את המכס בפועל. בקטגוריית מזון בעל רכיב חקלאי אין שימוש רב במנגנון המכסות ולכן שיעור המכס המשוקלל בפועל עומד על 9%.



תרשים מס' 13:

**שיעורי מכס לפי קטגוריות ענפי החקלאות**  
(תעריף המכס, שנת 2014)



מקור: רשות המיסים

**5. קטגוריית חקלאות טרייה**

היקף היבוא של מוצרי חקלאות טרייה מהווה כ- 5% מסך היקף היבוא בענפי החקלאות והמזון וכ- 24% מסך ההכנסות ממכס בענפים אלה. שיעור המכס הממוצע התעריפי בשנת 2014 עמד על 62% ושיעור המכס הממוצע המשוקלל בפועל עמד על כ- 6% בלבד.

בענפי הפירות והירקות אין הטבות מכסיות משמעותיות במסגרת הסכמי סחר ורק בעתות מחסור או עליית מחירים משמעותיות לצרכן הסופי נפתחות מכסות כמותיות וולונטריות אשר מפחיתות את שיעור המכס בפועל. בשנת 2014 נפתחו מכסות יבוא בענפי חקלאות טרייה רבים כגון: באגסים ותפוחים, וירקות שונים כגון חסה, מלפפונים עגבניות, לכן שיעורי המכס בפועל עומדים על 7%-9%.

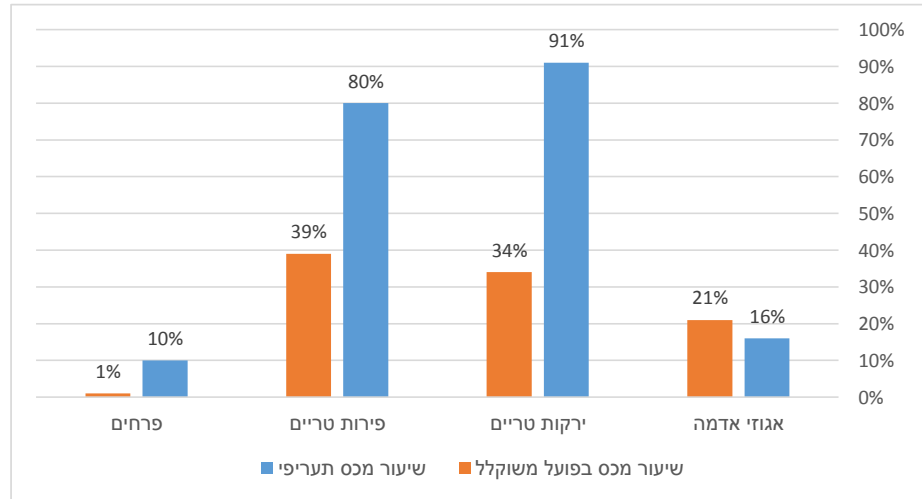
שיעורי המכס בענפי החקלאות הטרייה הינם גבוהים יחסית ומשקפים את המדיניות שנקטת לצרכי ההגנה על חקלאות המקומית. כמו כן ענפי החקלאות הטרייה מתאפיינים בחסמי סחר טבעיים מובהקים בשל אורך חיי המדף הקצרים שיש לחלק מן המוצרים, וישנם גם חסמי סחר פיטוסניטריים אשר לא מאפשרים יבוא בפועל ממקומות שונים בעולם בשל חשש להתפשטות מזיקים לחקלאות המקומית.

שום – ענף השום הינו ענף מוגן ברמה המכסית בשל קיום גידול מקומי. ישנו יבוא של שום מסין שעימה אין לישראל הסכם סחר. למרות שסך היקף היבוא של שום עמד בשנת 2014 על 2% מסך היבוא בקטגוריית החקלאות הטרייה, הרי ששום מהווה כ- 50% מסך ההכנסות ממכס בקטגוריית החקלאות הטרייה, חאת בשל שיעור מכס שעמד בשנת 2014 על למעלה מ- 184%.



תרשים מס' 14:

**התפלגות שיעורי המכס בחקלאות טרייה**  
(תעריף המכס, שנת 2014)

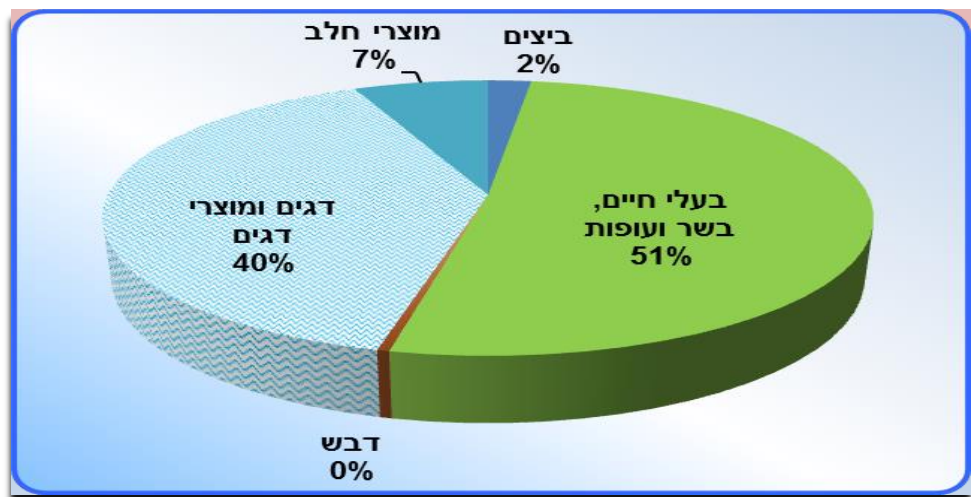


מקור: רשות המיסים

היקף היבוא של בעלי חיים ומוצריהם מהווה כ- 19.5% מסך היקף היבוא בענפי החקלאות הטרייה והמזון. שיעור המכס הממוצע התעריפי בשנת 2014 עמד על 30% ושיעור המכס הממוצע בפועל עמד על כ- 4% (תרשים מס' 13).

תרשים מס' 15:

**התפלגות היבוא בקטגוריית בע"ח ומוצריהם**  
(נתוני היקף היבוא במונחים כספיים, שנת 2014)



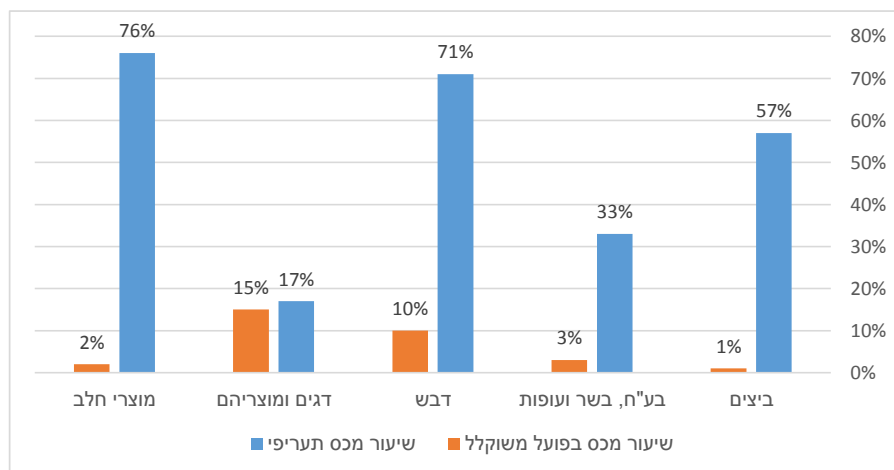
מקור: רשות המיסים



תרשים מס' 16

### התפלגות שיעורי המכס בקטגוריית בע"ח ומוצריהם

(נתוני היקף היבוא ותעריף המכס, שנת 2014)



מקור: רשות המיסים

## 6. התייחסות לענפים ספציפיים

- ענף הדגים** – שיעורי המכס הממוצע עמד בשנת 2014 על 15%. יש לזכור כי בשנים האחרונות הופחתו שיעורי המכס על ענף הדגה, תוך התאמת המכס לסוגי דגים אשר גדלים ונדוגים בישראל, ומאיך לאפשר יבוא של סוגי דגים אחרים בפטור ממכס (בשיעור של עד 148%). מרבית ההפחתות בשנים האחרונות התמקדו במקטע זה. בקטגוריית הדגים הגדלים או הנדוגים בישראל קיימים שיעורי מכס גבוהים משמעותית שאף מגיעים למעלה מ-100% כגון: אמנון, קרפיון, דניס, בורי, סרגוס ויארון. למעשה, דגים אלה מהווים את מירב ההכנסות ממכס מסך היקף היבוא החקלאי והמזון כ-44% מסך המכס. יש לזכור כי בענף הדייג קיימים חסמי סחר נוספים: כשרות, אורך חיי מדף (ביבוא דג חי או דג טרי) ועלויות הובלה.
- ענף מוצרי החלב** – ענף החלב בישראל הינו ענף שנהנה גם מתכנון, גם מהגנה באמצעות מחיר מטרה מינימלי, וגם ברמה המכסית. היקף היבוא במוצרי חלב הינו נמוך יחסית ועמד על כ-7% מסך היבוא בקטגוריית בע"ח ומוצריהם כאשר שיעורי המס עומדים בין פטור לכ-200% בקירוב. רוב היבוא במוצרי חלב מנוהל במסגרת משטר מכסות ייבוא כמותיות בפטור כך ששיעור המכס הממוצע בפועל עמד על כ-2% בלבד (באמצע שנת 2014 בוטלו שיעורי המכס של 20% על יבוא מוצרי חלב למעט אבקת חלב). בשנת 2015 נוהלו מספר מכסות (בעיקר בנושא יבוא גבינה קשה) במסגרת משטר המכסות עם סוג של פיקוח על המחיר לצרכן (אך לא מחיר מפוקח). פיקוח זה איפשר החלת המוצרים לצרכן הסופי. שיטה זו הורחבה גם לשנת 2016.
- בעל חיים, בשר ועופות** – משקל היבוא של בעל חיים, בשר ועופות עמד בשנת 2014 על כ-50% מסך היבוא של מוצרי חקלאות. שיעור המכס הממוצע המשוקלל בפועל



עמד על כ- 3% בלבד. במהלך שנת 2014 יושמו המלצות ועדת אנדורן לעניין יוקר המחיה ובוטל המכס ביבוא עגלים חיים לישראל – שעד כה חויבו במכס בצורה חלקית - ונפתחו מכסות יבוא בפטור ממכס ביבוא בשר טרי (יצויין כי יבוא בשר קפוא היה פטור ממכס מזה זמן רב). לאחרונה הוחל ביבוא בשר טרי, אולם טרם ניתן לנתח את ההשפעה המלאה על המחירים לצרכן.

- ענף הביצים – ענף הביצים בישראל הינו ענף מתוכנן, מפוקח ומוגן ברמה המכסית כולל התייחסות פרטנית במסגרת חוק הגליל. בענף הביצים מתקיים פער גדול בין שיעור המכס הממוצע התעריפי שעמד על 57% בשנת 2014, אולם מדובר בנתון תיאורטי לחלוטין כיון שהיבוא שהתקיים בפועל היה במסגרת המכסה הפטורה ממכס. היבוא, למעשה, נועד לווסת את היקף הייצור אל מול הצריכה על מנת למנוע מחסור ועליית מחירים לצרכן הסופי.

#### **.7 סיכום**

- שיעורי המכס בענפי החקלאות והמזון גבוהים יחסית, אולם הדבר נוגע למכס התעריפי, כאשר מדיניות המכסות מאפשרת יבוא לא מבוטל בפטור ממכס. לפיכך, להפחתות המכסים במסגרת הוועדות השונות לא תמיד היתה השפעה על שיעור המכס בפועל ועל היקף היבוא.
- ככל שמבקשים להרחיב את היקפי היבוא הפטורים יש לתת את הדעת על הענפים הרלבנטיים, תוך ניתוח של החשיפה של הענף הפרטני, ומתן חלופות ראויות כגון ביטוח הכנסה, רישיונות יצרן במקומות בהם מדובר בבריאות הציבור, הוראת שעה כדי לבחון את ההפחתות, מתן מענקים לעוסקים שיאלצו לפרוש מהענף ועוד.

#### **.8 המלצות**

- בנסיבות מסויימות, אין מניעה בהפחתה של מכסי מגן והרחבת המכסות, אולם יש לשקול היטב היכן מדובר באמצעי לייעול הענף ולהפחתת מחירים והיכן מדובר בהפחתה ל"שם ההפחתה", קרי כמטרה. יש להקפיד שההפחתות תעשנה בצורה ממוקדת וזהירה, בעוד שישנם ענפים שראוי כלל לא לגעת בהגנות המכסיות שלהם בשל היותן החסם היחידי מפני הצפה.
- הפחתה גורפת, ודאי שלא תשרת את המטרה של תכנית אסטרטגית לטווח הארוך ויהיו לה השלכות שליליות על הייצור המקומי.
- [בכל מקרה של הפחתת מכס יש לוודא היקף תמיכה ישירה כתחליף להפחתת המכס.](#)



## פרק ט' – הקצאת מים לחקלאות ומחירי המים

מים מהווים משאב חיוני לענף החקלאות, אולם בפועל ההתייחסות בקרב מקבלי ההחלטות היא כאל גורם ייצור זניח שלעלותו השפעה מועטה בלבד על הענף. החל מסוף 2008, משק המים מתנהל כמשק כספי סגור, ובו מחירי המים משקפים את עלותם. כמחצית מן המים החקלאיים מופקים ומסופקים ע"י חברת מקורות הפועלת ברמה הארצית וכמחציתם ע"י מפיקים / ספקים עצמאיים שהינם לרוב אגודות שיתופיות בבעלות הישובים הפועלים ברמה האזורית.

עיקרון המשק הסגור, ששחרר למעשה את תקציב המדינה מתמיכה במחירי המים, הוא זה שנתן את הדחיפה הגדולה להרחבת כושר ההתפלה בארץ, כאשר תמורות המים המותפלים הנובעות מההסכמים שהמדינה חתמה עם יזמי מתקני ההתפלה, מופנמות לתוך תעריפי המים המיועדים לצריכה הביתית והחקלאית. חברת מקורות רוכשת את המים המותפלים למערכות ההולכה והאיגום שלה, ורכיב זה הוא חלק מההוצאות המוכרות לחברה לצורך קביעת התעריפים על ידי רשות המים. לפיכך, השפעת עיקרון זה באה לידי ביטוי בעיקר בנוגע למים המופקים ע"י חברת מקורות הפועלת כאמור ברמה הארצית ונושאת בתעריפיה את עלויות האספקה הגבוהות באזורי הפריפריה וכן את עלויות ההתפלה המשקפות את המחסור הארצי במים טבעיים. מעבר לכך, חברת מקורות נושאת גם בעלויות יתר הנובעות מצורת התנהלותה המונופוליסטית. מול מצב זה, המעבר לפעילות כמשק סגור לא השפיעה על המים המופקים ומסופקים עצמאית שכן אלו סופקו מאז ומעולם תחת התנהלות עסקית ריאלית – תעריפים המשקפים את עלויות המפיקים / ספקים ובכללם את היטלי ההפקה המשולמים לאוצר המדינה. לעניין פעילות הספקים העצמאיים יש לציין כי הם מביאים לידי ביטוי הן את היתרונות היחסיים של הצריכה הלוקאלית והן התנהלות עסקית אמיתית השואפת למזער את עלויות הייצור בעבור בעלי האגודות (החקלאים).

### 1. נתונים

צריכת המים בחקלאות עומדת על כ-1.2 מיליארד מ"ק בשנה ונחלקת למים המופקים ומסופקים על ידי חברת מקורות ומים המופקים מחוץ למקורות על ידי מפיקים פרטיים, כאשר בגין הפקת מים שפירים משלמים (עד כה) למדינה היטלי הפקה. הצעת תיקון החוק שהוגשה לאחרונה – תיקון 27, מציעה ביטול ההיטלים והחזרת סכומי ההיטלים המשולמים כיום, ואולי אף סכומים גבוהים יותר, חזרה למשק המים לצורך סבסוד העלות הגבוהה של מים שפירים על ידי מקורות. שנת 2013 הינה השנה האחרונה בה רשות המים פירסמה את נתוני הצריכה.



לוח מס 7:

### התפלגות צריכת המים בשנת 2013

פרטי	מקורות				מלמ"ק
	297	61%		297	שפירים מקורות
191		39%	<b>488</b>	191	שפירים פרטי
	133	71%		133	מליחים מקורות
56		29%	<b>189</b>	56	מליחים פרטי
	70	22%		70	קולחים מקורות
244		78%	<b>314</b>	244	קולחים פרטי
	141		<b>141</b>	141	שפדן
63			<b>63</b>	63	מאגרים ושיטפונות
<b>554</b>	<b>642</b>		<b>1,196</b>	<b>1,196</b>	<b>סה"כ</b>
46%	54%				

המקור: רשת המים

אזורים וחקלאים ברחבי הארץ מאופיינים על ידי תמהילי מים שונים, כפונקציה של הגידול החקלאי ומצאי המים באזור, ומכאן גם רמת מחירים שונה. סביב מצאי המים האזורי הקיים התפתח גם תמהיל גידולים חקלאיים מתאים הממצה את היתרונות היחסיים הקיימים. בעוד צרכני מקורות נמצאים תחת משטר תעריפי, הרי שההפקה הפרטית של מים שפירים משלמת לאוצר המדינה היטלי הפקה הנוסף לעלות ההפקה והאספקה, ויתרת המים שבהפקה פרטית (קולחין, מליחים ושיטפונות) מתומחרת ע"י אגודות המים שבעלות הישובים ואינה מכילה מרכיב עלות המשולם למדינה.

העלות הממוצעת שחושבה לכלל המים לתחילת 2016, עומדת על 1.42 שקל/מ"ק.





לוח מס' 8:

### התפלגות המחירים המשוערת

2016

מקור המים	כמות - מלמ"ק	עלות - שקל/מ"ק
שפירים מקורות	265	2.50
מליחים מקורות	72	1.19
קולחים מקורות	70	1.07
שפדן	141	1.09
<b>סה"כ מקורות</b>	<b>549</b>	<b>1.78</b>
שפירים בארות	86	1.51
שפירים עיליים	125	1.05
סה"כ שפירים פרטי	211	1.23
קולחים פרטי	244	1.14
מליחים פרטי	56	0.94
שטפונות	43	1.19
מפעלי עלות	93	0.80
<b>סה"כ פרטי</b>	<b>647</b>	<b>1.11</b>
<b>סה"כ</b>	<b>1,196</b>	<b>1.42</b>

המקור: לכמויות - רשות המים, לתעריפים - רשות המים, לעלות המים הפרטיים - היטלי הפקה בתוספת השניה לחוק המים, והערכת עלות הפקה פרטית.

הנתונים המספריים אינם משקפים נכוחה שלוש סוגיות משמעותיות עבור משק המים החקלאיים:

- קיימים מקבצי צרכנים שאינם נהנים מתמהיל המים הממוצע, בהיותם צרכני מקורות של מים שפירים בלבד. מתוך הנתונים עולה, כי קיימים כמה מאות צרכנים הצורכים כ-80 מלמ"ק מים שפירים ממקורות ותמהיל המים שלהם מכיל לפחות 85% מים כאלו. כמחצית מהצרכנים בקטגוריה זו הם מושבים, ונתח קטן יותר, אך השני בגודלו, משויך למגזר המיעוטים.
- הנתונים משקפים תמונת מצב נוכחית ואינם מציגים מגמות או נתונים משלימים. כך לדוגמא לא משתקפים ירידה במצאי המים באזורים שונים, מחסור קיים במצאי המים (אזורים בעלי פוטנציאל צריכה חקלאית גבוה יותר), תכניות פיתוח עתידיות וכאלה שכבר בביצוע ועוד.



- הנתונים אינם משקפים פרמטרים כגון אמינות האספקה של המים ואיכות וסוג המים המסופקים. פרמטרים אלו מהווים סוגיות משמעותיות שיש לקחתן בחשבון בכל תכנון עתידי והן מהוות אתגר אמיתי לטיפול.

מתוך הנתונים עולה, כי קיימים כמה מאות צרכנים הצורכים כ-80 מלמ"ק מים שפירים ממקורות ותמהיל המים שלהם מכיל לפחות 85% מים כאלו. כמחצית מהצרכנים בקטגוריה זו הם מושבים, ונתח קטן יותר, אך השני בגודלו, משויך למגזר המיעוטים.

יש לציין, שבמקביל לעלייה קבועה במחירי המים השפירים של חברת מקורות במסגרת הסכם המים, חלה בשנת 2007 החלה גדולה של היטלי ההפקה, שלמעשה לא השתנו מאז. כמו כן, הפיתוח המואץ של הפקת הקולחים לחקלאות, במהלך המחצית השניה של שנות האלפיים, התבצע על ידי אגודות מים אזוריות עבור בעלי האגודה, תוך היעדר ראייה אזורית רחבה יותר – זהו למעשה מקור פערי העלויות. אזורי הארץ השונים נסמכים על אספקת המים של חברת מקורות ברמות משתנות. שיעור המים המסופקים באזור ע"י חברת מקורות משפיע למעשה על מידת "תרומת" האזור לעלויות הכלל ארציות. זהו למעשה המקור העיקרי לפערי העלויות בין אזורי הארץ השונים.

עם ההבנה, כי מחירי המים השפירים עלולים להגיע לרמות מחיר גבוהות מכדי שחקלאות הנשענת רק עליהם תוכל לשאת, החלו דיונים מול האוצר על מודל של ניהול מים אזורי, על תשתית תוכניות שגובשו ברשות המים. בניגוד לעבר, מודל זה יושתת על כל החקלאות המתקיימת בכל אזור, וייצור, יחד עם יישום תוכניות פיתוח של מים שוליים נוספים, תמהילי מים נוחים יותר. בתוך האזורים, צרכנים שנהנים כיום מתמהיל מים טוב, ישלמו מחיר מים גבוה יותר לטובת צרכנים נוספים באזור, אולם יהנו מפיתוח מקורות מים נוספים או פתיחת צווארי בקבוק של זמינות או של איכות המים.

התאחדות חקלאי ישראל חתמה על הסכם מול משרדי הממשלה – אוצר, חקלאות ורשות המים, בדבר מחירי המים לחקלאות בשלהי שנת 2006. ההסכם כולל את הרכיבים הבאים:

- מחירי המים שהחקלאים ישלמו יותאמו לעלות הפקתם ואספקתם על ידי חברת מקורות (למי השפד"ן נקבע מחיר תקרה של 1.00 שקל/מ"ק במחירי סוף 2006 למרות עלותו הגבוהה יותר).
- יישום המחירים תואמי העלות נעשה בהדרגה במהלך שבע שנים במטרה למנוע זעזועים במהלך היצור השוטף של המוצרים החקלאיים.
- ייקור מחירי המים לחקלאות מלווה בתמיכה נדיבה, שנועדה לאפשר לחקלאים להסתגל למחירי המים הגבוהים מאלו שהורגלו להם, על ידי השקעות שמייעלות השימוש במים.
- ההסכם כולל 13 נספחים אזוריים, המסדירים בעיקר פיתוח של מים שוליים וייצוב מעמדם של אזורים אלו, תוך מתן מענקי השקעה לתוכניות הפיתוח שלהם.

לוח מס' 9:



## התפתחות תעריפי המים המסופקים על ידי מקורות במסגרת הסכם המים 2010-2021

שקל/מ"ק	ינו-10	יול-10	ינו-15	ינו-16	ינו-21
שפירים 1	1.45	1.55	2.31	2.42	
שפירים 2			2.36	2.50	2.76
מליחים	0.80	0.84	1.12	1.18	
שפדן	0.88	0.90	1.10	1.09	

### 2. עיקרי האתגר

החקלאות צורכת כ – 1.2 מיליארד מ"ק מים מכל הסוגים, וההוצאה בגינם מהווה כ – 11% מסך התשומה הקנויה על ידי חקלאות, וכ-23% מהתשומה הנרכשת על ידי מצרף ענפי הצומח – ומכאן הרגישות הרבה למחירים. מטבע הדברים, החקלאות הצמחית רגישה מאוד גם לזמינות המים, כאשר זו הולכת ומשתפרת עם כמויות ההתפלה הזמינות כיום, למרות ש –

- רשות המים (המדינה) עדיין עוסקת בהקצאות ואיננה מאפשרת לכל חקלאי צריכת מים כרצונו/צרכיו, זאת, לטעמם, משום שהחקלאות איננה מכסה עדיין במחיר המים את עלות הפקתם. על פניו, תהליך הקצאה נדרש למים הנמצאים במחסור לעומת הביקוש להם, ואלו הם המים השוליים (לעומת השפירים) – שפד"ן וקולחין. הקצאת המים השפירים במערכת המים הארצית איננה יעילה בלשון המעטה, חזת מהסיבה הפשוטה שאין בידי רשות המים מסד נתונים זמין בזמן אמת של ביקושי המים וצריכת המים, והקצאות מופנות היסטורית לחקלאים הרשומים כצרכני מים ברשות, אולם אינם צורכים אותם בפועל מזה שנים לא מעטות. כך, במדינת ישראל של 2016, ישנם חקלאים המקבלים מים למטה מצורכיהם וכל חריגה מההקצאה נדרשת לתשלום "קנס", לעומת חקלאים שמן הסתם הפסיקו זה מכבר את פעילותם החקלאית ועדיין רשומה על שמם "הזכות" לצרוך מים חקלאיים. התוצאה היא שהחקלאות איננה צורכת את סך הקצאת המים הארצית, אולם ברמת המיקרו נמצאים חקלאים הנדרשים לתשלום עודף עבור צריכת המים שלהם.

- כושר ההתפלה לאורך חופי הים התיכון, יגיעו השנה (2016) לכ-600 מלמ"ק (בתנאי שמתקן אשדוד המוקם על ידי חברת מקורות יופעל בשנה זו). יחד עם זאת, אזורים בצפון הארץ – גליל עליון מזרחי, רמת הגולן, עמק המעיינות ועמק חרוד, מוגדרים כאזורים "מנותקים", מכיוון שאין עדיין הזרמת מים מכיוון דרום לצפון, על אף התפישה רבת השנים של הזרמת המים במערכת המים הארצית מצפון לדרום, כאשר הכנרת היתה מקור המים העיקרי באמצעות מפעל המוביל. המשמעות המיידית לאזורים אלו, היא קיום חקלאות במצאי מים משתנה בהתאם לשחינות היחסית מידי שנה. קיימות תוכניות פיתוח שאמורות לתת פתרונות לזמן ארוך למרבית האזורים (כולל הערבות שלא החזרו כאן בשל מאפיינים אחרים שלהן), אולם אלו עדיין תוכניות "על הנייר", בעיקר בשל עלותן הגבוהה, ובשל מחלוקת ביחס לכיסוי עלויות אלו –



בעיקר שאיפת המדינה שכל פיתוח של מים שפירים יתבצע על ידי מקורות ובתנאים בהם מקורות מגייסת מימון להשקעותיה, ויופנם בתעריף המים.

אתגר משק המים החקלאיים עומד על שלוש רגליים שמהן נגזרות מספר המלצות:

- צמצום תעריף המים המסופקים ע"י חברת מקורות.
- הרחבת היצע המים הנחותים המסופקים ע"י המפיקים/ספקים העצמאיים.
- הבטחת 'זרימת' וחלוקת תמהילי המים לכלל הצרכנים החקלאיים.

### המלצות

- (1) על מנת לאפשר לחקלאים ולמדינה להגיע לפתרון משותף ומוסכם, על המדינה, כצעד ראשון, להחריג את ענף החקלאות מתיקון 27 לחוק המים. משמעותו של תיקון 27 לחוק המים הינה ביטול קיומם של המפיקים/ספקים עצמאיים והיעדר יכולת לאספקת המים הזולים.
- (2) יישום דוח בלינקוב לעניין התייעלות חברת מקורות וצמצום העלויות המוכרות לה לצורך קביעת תעריף המים המסופקים על ידה.
- (3) חידוש תמיכת המדינה בהקמת תשתיות מים נחותים – שטפונות וקולחים כפי שעשתה בעשור הקודם חאת לצורך מימוש פוטנציאל היצע מים אלו.
- (4) נדרש לסיים גיבוש מודל ניהול מים אזורי שישלב שיטוח עלויות המים לחקלאים בהתאם לסך הנסיבות בכל אזור ופיתוח מקורות מים שוליים נוספים. מעבר למודל ניהול מים חקלאיים אזורי לצורך יצירת אחדות באספקת המים לצרכנים השונים באזור, יצירת אופטימיזציה תפעולית וראיה תכנונית רחבה.
- (5) הבטחת פתרונות בתמיכת המדינה לאזורי הדרום – ערבות ונגב.
- (6) יעד מחיר (מחירי מקסימום לחקלאות):  
מים שפירים – 1.5 ש, מים מושבים – 1.2 ש ומים מליחים 1 ש.

## פרק י' – הדור הבא בענף החקלאות

### 1. רקע כללי

עתיד החקלאות, בייחוד זו במושבים ובמשקים המשפחתיים נמצא בסכנה מהסיבה הפשוטה של הזדקנות אוכלוסיית החקלאים. אמנם, אין מדובר בתופעה ייחודית מקומית ובכל זאת, גיל החקלאים הממוצע הולך ועולה בשל העדרו של דור ההמשך ובשל העובדה כי החקלאות אינה מהווה מוקד משיכה לכוח עבודה צעיר ואיכותי.

מדובר בשילוב לא מוצלח בין אטרקטיביות נשחקת של החקלאות מחד, לבין העובדה שהחקלאים מצדם הלכו ואיבדו את האמון ביכולת העובד הישראלי לבצע את משימות היום יום השוחקות בתחום, ובכלל זה שמירה על תפוקה לאורך תקופה ארוכה. לפיכך,



מגמת ההעלמות העובד הישראלי מנוף העבודה החקלאית היא מגמה מדאיגה הן ברמה המקומית וההתיישבותית והן ברמה הלאומית.

למרות הכל, הרי שבתקופה האחרונה נדמה כי מתקיימים ניצנים ראשונים בכל הנוגע להבעת עניין מצד צעירים ישראליים, המביעים עניין בהתנסות משמעותית של עבודה חקלאית ברחבי הארץ, שתשלב ערך מוסף של משמעות וגיבוש, חיבור לארץ ולהתיישבות, הכרה חברתית קהילתית ולאומית.

מספר עמותות וארגונים פועלות במסגרת יוזמות המציעות לצעירים אפיקי הגשמה המשלבים חקלאות, למידה, חיי קבוצה ומעורבות בקהילה. התכניות האלו פזורות בפזורה רחב לאורך גבולות הארץ ובעיקר בנגב ובגליל: החל מהערבה, רמת הנגב, עמק המעינות, גליל תחתון ועד רמת הגולן והגליל העליון.

כחלק מבניית התוכנית האסטרטגית שעוסקת במגוון התחומים סבורים הוגי התוכנית כי ראוי לקדם תוכנית להצעת העוסקים בחקלאות, באמצעות משיכה של כוח אדם צעיר ואיכותי לענף. בשלב הראשון צפויים הצעירים להשתלב כשכירים במסגרת קהילות **שרואות בהשתלבות של צעירים אלה אפיק חשוב הן בהיבט התעסוקתי והן בהיבט החברתי. הציפיה היא כי בשלב השני, ישתלבו צעירים אלה בענף באורח של קבע.**

## 2. היעד

תוספת, בתוך חמש שנים עד לשנת 2020, של 2,000 עובדים צעירים מישראל לענף החקלאות, באמצעות תוכניות ייעודיות לשילוב כוח אדם מקומי וצעיר. הקו המשותף לכל התוכניות הוא מיצוב של תוכנית חינוכית והכשרתית, תוך יצירת מערך שיווק וגיוס משותף של כלל התוכניות – אשר יגביר את כמות הפונים הכללית של הצעירים.

חשוב לא לייצר מצב שבו החקלאות תסתמך על תמיכות אלה באופן פרמנטטי: יש לראות בתוכניות אלה תוכניות שתכליתן העלאת המודעות וקידום הרצון הממשלתי לשלב כוח עבודה צעיר בדור הבא של החקלאות בישראל.

תמיכה פרמנטטית, גם אם היא תעשה בפריפריה, יש בה כדי לעוות את הקצאת המקורות ולצמצם את היעילות המשקית. יחד עם זאת, כתוכנית זמנית, שנועדה להעניק זריקת מרץ, וכחלק ממכלול של פעולות אסטרטגיות למיצוב החקלאות - יש בה כדי לסייע בקידום אחת ממטרות העל שהוגדרו לתוכנית זו והוא הצעת כח האדם העוסק בחקלאות.

## 3. המלצות

(1) תמיכה במעסיקים - הקצאה של תקציבים והחלטה לייצר "מסלול תעסוקה" בדומה למסלולים הקיימים כיום במסגרת משרד הכלכלה: למשל, מענק של 1,000 ₪ לעובד לחודש ככל שמדובר במשרה שלא נופלת מ-80 אחוז משרה, למשך 36 חודשים ובלבד שמדובר על העסקה באזורי עדיפות/פריפריה; סה"כ העלות המוערכת הינה כ-28 מלש"ח לשנה.



- (2) יש להימנע מתשלום ישיר למוכשרים, אלא באמצעות הגדרת תנאי סף למעסיקים (שכר שלא יפחת מ-110% ביחס לשכר המינימום, תנאי מחיה נאותים, השתלמויות עתידיות וכן הלאה) – כאלה שיראו לחקלאי את התמורה מבלי להפחיד אותו בעלויות גבוהות יתר על המידה;
- (3) הקצאת תקציבים לפעילות הארגונית של התנועות הרלבנטיות בתחומי השיווק והגיוס, יחסי הציבור כמו גם מתן דגש על ההיבטים החינוכיים של הדור הבא; יש לזודא במקביל קיימים תקציבי בינוי כדי להימנע מתלות במצב הכלכלי של הישובים הקולטים;
- (4) הבטחת תקציב לחמש שנים כדי לייצר רצף ואפשרות להגעה ליעד הרב-שנתי – 2,000 צעירים שישולבו בענף החקלאות עד שנת 2020.