

פתח דבר

ענפי החקלאות השונים בישראל מאופיינים במעורבות ותכנון ממשלתיים מאסיביים, שמטרתם להגן על התוצרת המקומית, להשיג ביטחון תזונתי לאזרחי ישראל ולשמור על אדמות הלאום. אגב כך, המדיניות החקלאית הישראלית מובילה להעלאה משמעותית של יוקר המחיה בישראל. היא מבוססת ברובה על תמיכות עקיפות המיועדות להשפיע על המחיר הסופי לצרכן, בניגוד למדיניות של תמיכה כלכלית ישירה בחקלאים. במאמר זה אעמוד על סוגיה זו, כמו גם על המחיר העודף שמשלמים אזרחי ישראל עקב המדיניות. תחילה אציג את הסוגים האפשריים התמיכה הממשלתית בחקלאות. כמו כן אסקור את הספרות הנוגעת להשלכות של סוגי מדיניות אלה. לאחר מכן אפרט אודות מדיניות התמיכות העקיפות הנהוגה בישראל והשלכותיה הכלכליות. לבסוף אמליץ על כמה צעדי מדיניות שעשויים לשפר את המצב.

תמיכה ממשלתית בחקלאות

ישנן שתי דרכים עיקריות בהן ממשלה של מדינה יכולה לתמוך בחקלאיה: הדרך האחת היא באמצעות תמיכות ישירות מתקציב המדינה – כמענקים או כתמיכה כלכלית כללית (לדוגמה, לצורך מחקר ופיתוח ועידוד השקעות). הדרך השנייה הינה באמצעות תמיכות עקיפות, שמטרתן להשפיע על מחירי השוק של התוצרת החקלאית. בין אמצעים אלה מצויים הטלת מכסי מגן, קביעת מחיר מטרה וקביעת מכסות ייצור. התמיכות העקיפות משולמות למעשה על ידי הצרכנים, ולא על ידי הממשלה (מבקר המדינה, 2018).

מדי שנה, מפרסם ארגון ה-OECD דוח מקיף העוסק במדיניות החקלאית של המדינות החברות בו, ומדינות נוספות. ככלל, עמדתו העקבית של הארגון הינה שיש לבטל, או למצער לצמצם ככל הניתן, את התמיכות העקיפות בחקלאות ולהמיר אותן בתמיכות תקציביות ישירות ולאפשר תחרות חופשית (OECD, 2017; OECD, 2019).

ההשלכות הכלכליות והחברתיות של תמיכות ממשלתיות בחקלאות

קאמינגס ועמיתים (Cummings et al., 2006) הראו במחקרם כי הפחתה של השליטה והמעורבות הממשלתית בחקלאות יכולה לקדם את התחרות בשווקים במדינה, ללא סיכון ליציבות המחירים. מרטין ואנדרסון (Martin and Anderson, 2011) טענו שהתערבות הממשלה הינה בלתי אפקטיבית בכל הנוגע לייצוב המחירים במדינה במקביל להגברת התנודתיות של העברות ההכנסה ממאזן התשלומים. ג'הא וסריניבאסן (Jha and Srinivasan, 1999) הציגו את היחסים בין רמת האפקט המייצב ופתיחותו של השוק. הם בחנו את המקרה של אורז וחיטה בהודו, וסיכמו כי היעילות של סבסוד בייצוב המחירים היא נמוכה במצב של סחר חופשי, לעומת מצב בו הכלכלה היא סגורה לסחר חיצוני פרטי.

ביחס לקשר בין המחירים הפנימיים (בתוך המדינה) לבין המחירים בשוק הבינלאומי, מקובלת הטענה שסחר חופשי, אשר בורר את המחירים במדינות שונות, יכול להגדיל את התנועה המשותפת של מחירי שני שווקים זה לזה, וכך להצר את הפער בין המחירים הפנימיים למחירים העולמיים. על כן, ת'ומפסון ועמיתים (Thompson et al., 2010) מצאו כי רפורמות לליברליזציה של השוק באיחוד האירופי הגדילו את התנועה המשותפת של המחירים העולמיים והפנימיים והפחיתו את חוסר היציבות של המחירים.

ישנם חוקרים הסבורים כי מדיניות חקלאית פרוטקציוניסטית (המגינה על היצרנים המקומיים מפני תחרות) היא בעלת תרומה להגדלת הרווחה העולמית הכוללת. למשל, בוהמן ועמיתים (Bohman et al., 1991) הגו מודל המורכב משלוש מדינות וטענו כי אם המדינה הניטרלית היא יבואנית, המדינה המסבסדת עשויה להרוויח והסובסידיות יגדילו את הרווחה העולמית המשוקללת הכוללת. לעומת זאת, דימרנאן ועמיתים (Dimaranan et al., 2002) סיכמו שמעבר מתמיכות במחירים (תמיכות ממשלתיות עקיפות) לתשלומים ישירים המבוססים על אדמה, יכול ליצור תוצאה של 'ניצחון לשני הצדדים', בה הכנסות החקלאים תישמרנה והמחירים ירדו.

בהאגואטי (Bhagwati, 2004) חקר את הסוגיה של סובסידיות חקלאיות והצביע על כך שסובסידיות חקלאיות הן עדיפות לצרכנים, גם של המדינות המייצאות וגם של המדינות המייבאות, על פני תמיכות עקיפות במחירים. טוקאריק (Tokarick, 2003) מצא כי התמיכה בחקלאות במדינות המתועשות מעוותת את המחירים בשווקים הבינלאומיים וכי הסרת התמיכה תוריד את המחירים הבינלאומיים והפנימיים באמצעות יצירתה ועידודה של תחרות חופשית.

ניתן כמובן לדון על הטעמים לתמיכה בסקטור החקלאי, ולהציב סיבות לגיטימיות לתמיכה ממשלתית בו. אחד הנימוקים הנפוצים לצורך לתמוך בחקלאות הוא שהחקלאות נחשבת לתעשייה המאופיינת בחוסר-ודאות בתפוקה, המתקיימת עקב נסיבות כגון תנאי מזג אוויר בעייתיים, אסונות טבע והתפשטותם של מזיקים ומחלות לאורך עונת הגידול. לדוגמא, במחקר אודות השונות בהכנסות לחקלאים המגדלים פולי סויה ותיירס משנת 1975 עד שנת 2012 (Sherrick, 2012) נמצא כי חלק משמעותי מהשונות בהכנסות החקלאים מוסברת על ידי השונות בגידולים. יבולים דלים לא פוגעים רק בהכנסות החקלאים, אלא הם גם מובילים למחירי מזון קמעונאיים גבוהים יותר ולמחירי תשומות גבוהים יותר לתעשיות התלויות בתוצרת החקלאית. כך למשל, הבצורת של שנת 2012 בארצות הברית השפיעה על 80 אחוזים מהאדמה החקלאית והשמידה או פגעה באיכותם של יבולי שדה מרכזיים (Claassen et al., 2016).

בישראל, נוסף על שיקולים אלו, פיתוח החקלאות נחשב למטרה אידאולוגית שיש לעודדה. עוד בטרם הקמת המדינה, החקלאות השתלבה באידאולוגיה הציונית כאמצעי לבניית זהות יהודית חדשה. בנוסף, מדיניות הפיתוח החקלאית היוותה אמצעי לשמירה על אדמות הלאום (Evans, 2006). לאחר קום המדינה, החקלאות נתפסה כאמצעי מרכזי לאספקת תעסוקה לגלי העלייה הגדולים, השגת ביטחון תזונתי ומניעת חזרה לקווי תכנית החלוקה של 1947 (Feitelson, 2013).

המצב בישראל

דוח ה-OECD מבקר את מדינת ישראל על הטלת מכסים גבוהים במיוחד על מוצרים חקלאיים שונים – כגון ביצים, פירות, מוצרי חלב וחלק מהירקות (OECD, 2019).

בשנים 2015-2017, כשני-שלישים מהתמיכה הממשלתית בחקלאות בקרב המדינות הנסקרות בדוח ה-OECD הייתה תמיכה עקיפה העלולה לעוות כמויות סחר וייצור. במדינות ה-OECD עצמן, השיעור עמד על 51%, ובאיחוד האירופי הוא עמד על 27%. בעוד הדוח מציין כי מדובר בשיעורים גבוהים ממה שנחוץ וכדאי, ישראל חורגת מהם בהרבה: בישראל, שיעור התמיכות העקיפות מעוותות הסחר והמחירים עומד על 91% מכלל התמיכה הממשלתית בחקלאות. יתר על כן, המגמה