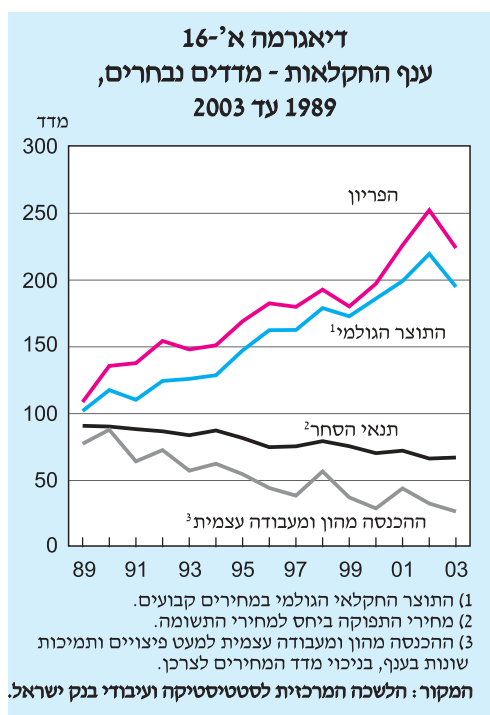


### III החקלאות\*

שנת 2003 הייתה שנה גרועה לחקלאות ולחקלאים. תוצר ענף החקלאות ירד בשיעור ניכר, כ-11 אחוזים (לוח א'-23), תוך גידול של היצוא. התפוקה החקלאית ירדה ב-4.1 אחוזים. חלקו של הענף הגיע בשנת 2003 לכדי 2.3 אחוזים מהתוצר העסקי, ומספר המועסקים בו ירד בכ-2.4 אחוזים.

היצוא גדל השנה כמותית ב-8.4 אחוזים. עיקרו של היצוא הוא של ענפי הצומח, הנתונים מטבעם לתנודתיות רבה. אולם ב-2003 עיקר העלייה ביצוא הייתה תוצאה של פחות השקל לעומת האירו, ששיפר את תנאי היצוא לגוש האירו, אשר אליו מופנה עיקר היצוא החקלאי. העלייה התרחשה למרות המגמה הרב-שנתית של ירידה ביצוא פרי ההדר, שהתעצמה השנה בשל האצה בעקירת פרדסים; תופעה זו הולכת ומתרחבת, ממספר סיבות - התשואה האלטרנטיבית הגבוהה יותר של הקרקע באזור השרון, ייקור המים ושחיקת המחירים.

שנת 2003 הייתה שנה גרועה לחקלאות ולחקלאים. תוצר ענף החקלאות ירד בשיעור ניכר, כ-11 אחוזים, תוך גידול של היקף היצוא. התפוקה החקלאית ירדה ב-4.1 אחוזים, ומספר המועסקים בענף ירד בכ-2.4 אחוזים.



השנה, בניגוד למגמה הרב-שנתית, שופרו תנאי הסחר של הענף (דיאגרמה א'-16): מחירי התשומה החקלאית עלו פחות מאשר מחירי התפוקה החקלאית, בזכות הפחות בשער השקל לעומת האירו. התשומה החקלאית התייקרה בעיקר בשל עלייה ניכרת של מחיר המים לחקלאות. תשומת ההון עלתה בכ-0.3 אחוז.

השנה, בניגוד למגמה הרב-שנתית, השתפרו תנאי הסחר של הענף.

אשר להרכב התעסוקה - נמשכה המגמה ארוכת הטווח של גידול חלקם של הזרים בכלל המועסקים בענף, ושיעורם עלה ל-38 אחוזים - כ-23,300 עובדים; במקביל פחת משקל הישראלים. שיעור העצמאיים בענף פחת מעט, ומשקל הישראלים השכירים, שמספרם ירד ב-8 אחוזים, פחת בהרבה (דיאגרמה א'-17). המגמה ארוכת הטווח של ירידת מספר העצמאיים נמשכה לנוכח השינויים המבניים והחברתיים המתחוללים

נמשכה המגמה ארוכת הטווח של גידול חלקם של הזרים בכלל המועסקים בענף, במקביל פחת משקל הישראלים.

בהתיישבות החקלאית מזה שנים רבות, התשואה הנמוכה על ההון ומגמת המעבר למשקים גדולים, שמפנימה את היתרונות-לגודל.

המספר הממוצע של היתרים לעובדים זרים בחקלאות נותר בשנת 2003, על פי נתוני משרד התעשייה המסחר, ללא שינוי לעומת 2002, ועמד בממוצע על כ-28,000. בשנת 2003 הועלתה עלות העסקתם של הזרים על ידי הטלת "אגרת בקשה" שנתית ו"אגרת

\* נתוני התוצר בחקלאות מתבססים על אומדן ארעי; התוצר האמיתי של הענף יכול להיות שונה בהרבה.

לוח א'-23

אינדיקטורים לפעילות ענף החקלאות, 1987 עד 2003<sup>1</sup>  
(שיעורי שינוי כמותיים שנתיים, אחוזים)

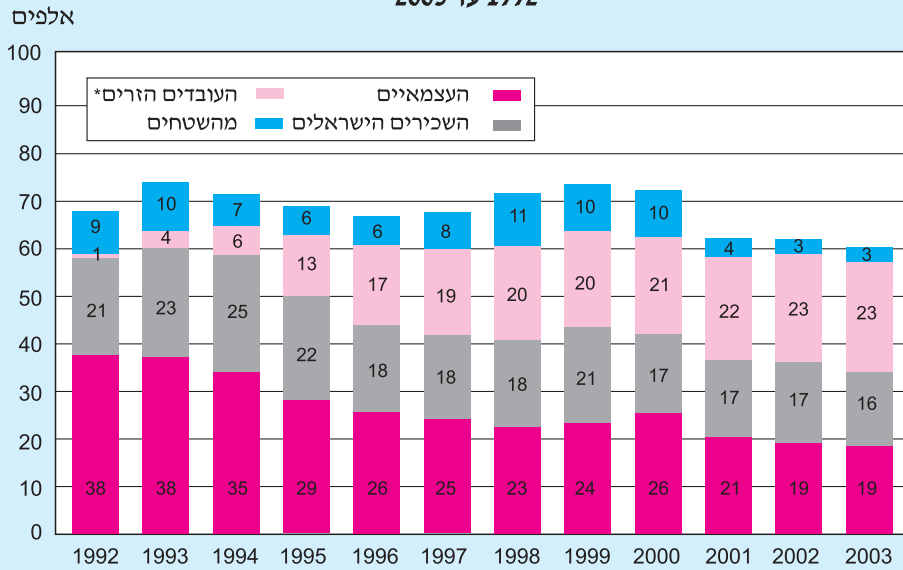
	ממוצע											
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	2001	1998	1994	1990
סך כל התפוקה החקלאית (כולל תוצרת ביניים) <sup>2</sup>	-4.1	4.5	3.1	4.4	-1.7	2.7	-1.0	5.0	1.9	4.0	1.9	3.2
התשומה (קנייה ומתוצרת ביניים)	1.8	-0.5	0.0	1.5	-0.1	-3.1	-1.9	0.5	0.5	0.2	1.5	0.2
התוצר הגולמי	-11.2	10.2	7.0	7.7	-3.4	10.1	0.1	10.3	3.6	8.6	2.3	6.6
ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות <sup>3</sup>	-6.5	-7.5	15.4	-5.3	-15.1	17.2	-3.6	-4.8	-2.5	0.7	-0.4	-3.5
ההכנסה הריאלית מעבודה עצמית ומהון	-16.4	-19.1	41.5	-17.2	-30.4	39.4	-13.7	-17.8	-6.5	-4.2	-4.3	
<b>גורמי הייצור</b>												
תשומת העבודה <sup>4</sup>	0.7	-2.4	-11.0	-3.0	5.2	4.8	2.8	-0.4	-3.1	2.8	4.0	-4.6
מלאי ההון <sup>5</sup>	0.3	0.9	0.4	0.4	0.5	-0.3	-0.3	-0.6	0.4	-1.0	-3.6	-1.6
ההון ליחידת עבודה	-0.4	3.3	12.8	3.5	-4.5	-4.9	-3.0	-0.2	3.7	-3.7	-7.3	3.1
<b>הפריץ</b>												
התוצר ליחידת עבודה	-11.9	12.8	20.2	11.0	-8.2	5.0	-2.7	10.7	7.0	5.6	-1.7	11.7
התוצר ליחידת תשומה <sup>6</sup>	-11.7	11.3	14.2	9.5	-6.5	7.2	-1.4	10.8	5.4	7.2	1.4	10.3
<b>סך היצוא החקלאי<sup>7</sup></b>												
יצוא הדריים	8.4	-8.6	-9.4	-2.6	1.6	7.1	8.5	17.6	-3.6	12.4	3.2	-2.5
יצוא חקלאי אחר	5.7	-30.4	-15.0	-21.4	-15.5	-13.7	3.5	-5.5	-17.4	3.6	-12.5	-4.6
	8.6	-6.0	-8.7	0.5	5.1	12.6	9.8	22.7	-1.2	16.2	11.9	-1.6
<b>המחירים</b>												
השינוי במחירי התפוקה	7.4	-2.0	3.9	-2.8	1.5	5.5	5.5	7.3	0.8	4.9	8.1	11.0
השינוי במחירי התשומות הקניויות	6.2	6.6	1.2	4.4	6.6	0.4	4.7	17.1	4.0	7.4	9.0	14.4
השינוי ב"תנאי הסחר" <sup>8</sup>	1.1	-8.1	2.7	-6.9	-4.8	5.1	0.8	-8.3	-3.1	-2.4	-0.8	-3.1

- 1) ראה ההערות בלוחות הנספח.
- 2) התפוקה מחושבת במחירים ליצין (כולל טובסידיות למחיר).
- 3) במחירים קבועים, בניכוי מודד המחירים לצרכן.
- 4) במונחים של מיליוני שעות עבודה. מקור הנתונים - סקר כוח אדם וסקר משפחות ביוש"ע. ב-1993 מתבססים הנתונים אודות עובדי השטחים על נתוני רשות התעסוקה; מ-1992 כלולים אומדנים לעבודת זרים בענף (ממקורות שונים). הנתונים על עובדי השטחים משנת 1993 מתבססים על נתוני רשות התעסוקה בלבד, והנתונים עליהם מ-1994 - על נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. השינויים בתעסוקה מ-1994 הם על פי הסיווג החדש; לשנים קודמות - לפי הסיווג הישן. הנתונים אינם כוללים מועסקים בגינות שתפוקתם לא נמדדת בענף החקלאות.
- 5) מלאי ההון הגולמי במחירים קבועים בתחילת השנה. הישועי בנק ישראל ע"י נתוני ההשקעות שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 6) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצע של העבודה - 59 אחוזים.
- 7) על בסיס נתוני היצוא בדולרים במחירים קבועים של שנת 1993 ללא יצוא ליוש"ע. מקור הנתונים - המחלקה לסחר חוץ בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההבדלים בין היצוא החקלאי בלוח זה לייצור לייצוא בלוח הנספח נובעים הן מהגדרות ושיטות מדידה שונות והן ממקורות שונים לנתונים.
- 8) השינוי במדד מחירי התפוקה יחסית למדד מחירי התשומה. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

העסקה" - כל אחת בסך של 1,000 ש"ח לעובד. עם זאת נציין שסכום אגרת ההעסקה השנתית לעובד זר בענף החקלאות הוא רק רבע מסכומה בענף הבנייה. השכר הריאלי של השכירים בחקלאות ירד ב-1.2 אחוזים. השכר הריאלי של השכירים הישראליים ירד ב-1.8 אחוזים, פחות מאשר במגזר העסקי בכלל - אולי משום שרמתו הייתה נמוכה מלכתחילה. השכר הריאלי של העובדים הזרים נותר כמעט ללא שינוי.

השכר הריאלי של השכירים בחקלאות ירד ב-1.2 אחוזים.

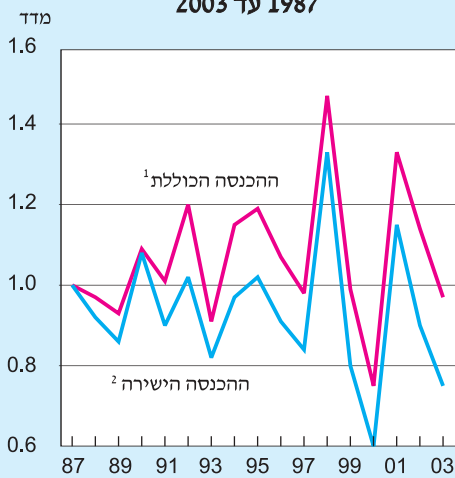
**דיאגרמה א'-17**  
**המועסקים בחקלאות בישראל, התפלגות לפי קבוצות,**  
**2003 עד 1992**



\* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עדכנה ב-2003 את הנתון על העובדים הזרים בענף גם לשנים קודמות.  
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מלאי ההון הגולמי בחקלאות כמעט לא השתנה מאז שנת 1996, וכן גם ב-2003. ההשקעה הגולמית השתוותה לגרט, וכך נעצרה "אכילת ההון" הרצופה, שאפיינה את הענף מאז 1986.

**דיאגרמה א'-18**  
**ההכנסה הריאלית לחקלאי עצמאי,**  
**2003 עד 1987**



\* מדד ההכנסה הריאלית 1=1987.  
 (1) כולל פיצויים ותמיכות שונות.  
 (2) ללא פיצויים ותמיכות שונות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ההכנסה לחקלאי עצמאי, שאינה גבוהה, ירדה ריאלית בכ-14 אחוזים (דיאגרמה א'-18). בגלל שחיקת הרווחיות בחקלאות בולט המעבר ל"נישות": כך, למשל, התרחבו הגידול של צמחי התבלין ודגי נוי, ייצור מוצרי חלב צאן ומוצרי חקלאות אורגנית. היקף השטחים של החקלאות האורגנית גדל מאוד בשנים האחרונות, והם מהווים כ-1.7 אחוזים מכלל השטח החקלאי המעובד. השוק האורגני היווה בשנת 2002 כ-1.5 אחוזים מכלל מכירות המזון באירופה. התפוקה של תוצרת חקלאית אורגנית בישראל הסתכמה בשנת 2002 בכ-190 מיליוני ש"ח - כ-1.5 אחוזים מסך התפוקה, כ-90 אחוזים ממנה ליצוא.

ההכנסה לחקלאי עצמאי, שאינה גבוהה, ירדה ריאלית בכ-14 אחוזים. בגלל שחיקת הרווחיות בחקלאות בולט המעבר ל"נישות".

שלא כבענפי משק  
אחרים, פעילות  
הממשלה בתחום  
החקלאות מתאפיינת,  
כמו בעולם כולו, ברמת  
מעורבות גבוהה.

## מעורבות ממשלתית בענף החקלאות

שלא כבענפי משק אחרים, פעילות הממשלה בתחום החקלאות מתאפיינת, כמו בעולם כולו, ברמת מעורבות גבוהה. מעורבות זו נחלקת לשני סוגים עיקריים – מעורבות ממשלתית ישירה, לרוב גלויה בתקציב, ומעורבות עקיפה, הגורמת לעלות סמויה למשק הלאומי.

ממאפייני המעורבות הממשלתית בענף:

1. פתיחת הענף ליבוא – בישראל המכס על תוצרת חקלאית טרייה הוא בשיעור של כ-15 אחוזים על עלות הייצור הנורמטיבית – שיעור שאינו מאפשר יבוא. מלבד זאת מוטלות על היבוא הגבלות מכוחן של תקנות להגנת הצומח.
2. מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות טריים – אומדן ההטבה לשנת 2002, על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, הוא כ-1.5 מיליארדי ש"ח. יש לציין כי באירופה נהוג מע"מ מופחת על פירות וירקות טריים, אולם בשיעור של לא פחות מ-5 אחוזים.
3. איחוד מועצות ייצור והפחתת היטלים – בתחילת 2004 אוחדו ארבע מועצות ייצור לענפי הצומח (לירקות, לפירות, לפרחים ולהדרים) למועצה אחת. המהלך צפוי להוריד את ההיטלים שהמגדלים משלמים למועצה.<sup>2</sup>
4. צמצום המונופול בענף החלב – הוקמה ועדה ציבורית לבחינת מחירי החלב לצרכן, שתמליץ על שיטת הפיקוח הרצויה.
5. חונכות עסקית – בדומה לפעילותו של משרד התעשייה והמסחר במסגרת הרשות לפיתוח עסקים קטנים, מסייע משרד החקלאות למשק החקלאי מדהיבט העסקי. הסיוע ניתן באמצעות חברה חיצונית המשדכת בין היועץ העסקי לחקלאי, שבמסגרתה נחתם ביניהם חוזה ייעוץ. משרד החקלאות משתתף במימון הייעוץ ב-75 אחוזים. תקציב החונכות העסקית הוא כמיליון ש"ח.
6. תמיכות – היקף התמיכות בתפוקה החקלאית עלה ב-2003 בכ-7 אחוזים<sup>3</sup> – לשיעור של 2.4 אחוזים בקירוב מערך התפוקה<sup>4</sup>, בעיקר בשל עלייה בהיקף התמיכות במים, הכוללות גם פיצויים לחקלאים על הקיצוץ במכסות המים. היקף התמיכה לפי ספר התקציב מורכב מסובסידיות ותשלומי העברה בלבד, אך אינו כולל את הסובסידיה הגלומה במחיר הלא-ריאלי של המים לחקלאות. משרד החקלאות מעניק גם תמיכות למוצרים ציבוריים שבהם יש השפעה חיצונית חיובית, כגון תמיכה בשטחי מרעה, בהדברה, קידום מכירות לחו"ל וכדומה. עם זאת מסייע המשרד גם בפיצוי על נזקי טבע בענפים השונים, כמקובל בעולם.

---

1 יודגש כי לא מדובר באומדן של התוספת לגבייה שתתקבל אם יבוטל הפטור. אומדן זה יהיה נמוך מהפטור, מטעמים של אכיפת הגבייה ומשום שעליית המחירים לצרכן תקטין את הביקוש לתוצרת החקלאית.

2 ראו הפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.

3 על פי נתונים חלקיים בלבד. ייתכן שהתמיכה גדולה יותר.

4 לא כולל את התמיכה בעלות ההון בגין חלקה של החקלאות במערכת המים, וכן את התמיכה הגלומה בהגנה על התוצרת המקומית מפני תחרות מחו"ל, רכיב שהצטמצם בשוליים.

## תיבה א'-4: חקלאות ושמירת השטחים הפתוחים

קיומה של החקלאות מניב לחברה תועלת מעבר לערך הכלכלי הישיר שרואה החקלאי. לפיכך היקף הפעילות החקלאית הנגזר מכוחות השוק לבדם עשוי להיות נמוך מזה הרצוי לחברה. במקרים מסוימים יש אפוא הצדקה להתערבות ממשלתית כדי לשמר את היקף החקלאות. דוגמה לכך היא תרומתה האפשרית של החקלאות לשימור השטחים הפתוחים.

השטחים החקלאיים הם כ-27 אחוזים מסך השטחים הפתוחים במדינה וכ-56 אחוזים מהשטחים הפתוחים מצפון לנגב<sup>1</sup>. לשטחים אלה חשיבות רבה, ממיגון שיקולים - הגנה על הטבע והנוף, שמירת מרחבים פתוחים לצורכי פנאי ונופש, החדרת מי גשמים לאקוויפרים ועוד. מעורבות ממשלתית בשימור השטחים הפתוחים נחוצה, משום שכוחות השוק אינם מפנימים שיקולים אלה במלואם, דבר שיביא להזנחת השטחים או לשימוש יתר בהם לצורכי בינוי ופיתוח. חשיבות השטחים הפתוחים גדולה במיוחד במדינה צפופה כישראל, קל וחומר באזור שמצפון לנגב<sup>2</sup>.

בשנים האחרונות ניכרת נגיסה של ממש בשטחים הפתוחים<sup>3</sup>. בתוך ארבע שנים בלבד (1997-2000) שונה הייעוד של 1.5 אחוזים מהשטח הפתוח שמצפון לנגב לצורכי בינוי ופיתוח<sup>4</sup>. נוסף על כך שטחים חקלאיים רבים, בעיקר במרכז הארץ, נזנחו, ועיבודם נפסק בלי ששונה ייעודם. לפי אומדן, כ-17.5 אחוזים מסך השטח החקלאי אינו מעובד כיום. שטחים עזובים אלה, בייחוד בקרבת ריכוזי האוכלוסייה והפעילות הכלכלית, חשופים לסכנת הסבה לא מוסדרת לשימושים לא ראויים, ועלולים להפוך למפגע חזותי או סביבתי. לחצי הפיתוח מחד גיסא וקשיי המגזר החקלאי מאידך מאיימים להחמיר את הפגיעה בשטחים הפתוחים בעתיד. כל אלה מעלים את האפשרות להעניק לחקלאים תמריצים כדי לשמר שטחים פתוחים. אולם חשוב להבחין בין שני סוגי האיזומים על שטחים אלו: האחד

1 נתונים אלה, וכן האומדנים המופיעים להלן, לקוחים או מחושבים מתוך "מסמך מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים", שהתפרסם בחסות המשרד לאיכות הסביבה, משרדי הפנים והאוצר וגופים נוספים. המסמך מופיע באתר המשרד לאיכות הסביבה [www.environment.gov.il](http://www.environment.gov.il), וביתר פירוט גם ב: [www.ios.org.il](http://www.ios.org.il).

2 ההכרה בחשיבות השטחים הפתוחים מקבלת ביטוי בין היתר בתכניות המיתאר הארציות (תמ"א 31 ו-35), בתכנית ישראל 2020 ובמסמך המדיניות המוזכר לעיל.

3 שינוי הייעוד רחב ההיקף בשנים האחרונות אינו מעיד כשלעצמו על שימוש בזבזני בשטחים פתוחים. ייתכן, למשל, שחלק ממנו הוא גידול חד-פעמי לצורך תשתיות, שלא יורחבו בהיקפים דומים בעתיד. אין אנו נדרשים כאן לשאלה אם השטחים שהופשרו נוצלו באופן יעיל או בזבזני.

4 גם בשנים 1991-1996 הופשרה קרקע חקלאית בהיקף נרחב, אולם לא ידוע כמה ממנה שינתה ייעוד לבינוי ופיתוח וכמה לשטחים פתוחים אחרים. בשנים 1997-2000 השטחים ששינוי ייעוד לצורכי בינוי ופיתוח היוו כמחצית מהקרקע החקלאית שהופשרה. יצוין כי שינוי ייעוד לצורכי בינוי ופיתוח אינו מלמד כי הבנייה אכן אושרה או בוצעה בפועל.

הוא שינוי הייעוד לצורכי בינוי ופיתוח, והשני הוא הפסקת העיבוד של שטחים חקלאיים שייעודם לא השתנה. תמריצים לחקלאים לא יועילו להגנת החקלאות והשטחים הפתוחים מפני שינוי ייעוד, משום שהתמורה הכספית מהפשרתם לשם בינוי ופיתוח - ודאי באזורי ביקוש - תעלה על ערך הייצור החקלאי גם בתוספת סבסוד ממשלתי נדיב. מעידים על כך הלחצים להפשרת קרקע חקלאית עידית במרכז הארץ. את היקף ההפשרה יש לרסן באמצעות מדיניות ממשלתית לשימוש מושכל בשטחים הפתוחים - הן מדיניות תכנונית-סטטוטורית (ואכיפתה), שתרסן שימושים עתירי קרקע לצורך בינוי ופיתוח (כגון בנייה צמודת קרקע, הקמת יישובים חדשים ופתיחת שטחי מסחר נרחבים מחוץ לערים) והן תמריצים כלכליים, שיקטינו את הביקוש לשימושים כאלה - למשל הכבדת המיסוי על בנייה צמודת קרקע ותמריצים כספיים (כגון מענקים לרשויות), שיעודדו בנייה רוויה (בנייה לגובה). ההצדקה להתערבות כזאת היא שהפרטים והיזמים הנהנים מהשימושים עתירי הקרקע אינם מפנימים את מלוא הנזק הנגרם לחברה בעטיים של צמצום השטחים הפתוחים והפחתת היקף העיבוד החקלאי.

בעוד שהצעדים האמורים דרושים כדי לרסן את היקפי שינוי הייעוד של שטחים פתוחים, את התמריצים לחקלאים ראוי להפעיל רק כצעד משלים, אשר יתמקד במניעת הזנחתם של שטחים חקלאיים שייעודם לא השתנה.

מסמך מדיניות שפורסם לאחרונה (ראו הערה 1) מציע, בין היתר, לתת סובסידיות בתמורה לעיבוד שטחים חקלאיים וכן להטיל קנסות על אי-עיבוד. השימוש בתמריצים חיוביים ושליליים גם יחד יגדיל את יעילות התמרוץ בתקציב נתון. המסמך אף מפרט מספר אמצעים הננקטים בעולם לעידוד עיבודה של קרקע חקלאית.

חשוב לעשות שימוש מושכל בכלי תמרוץ אלה כדי שהם ישיגו את מטרתם בעלות סבירה. ראשית, התמריץ צריך להיות מוגבל רק לעיבוד חקלאי בשטח פתוח, שכן המטרה היא לשמור על שטחים פתוחים ועל ערכי חזות ונוף. לכן יש להגביל את התמריץ לגידולי שדה, מטעים וכד', ולא ליעד אותו לפעילות חקלאית הכרוכה בפגיעה בשטח הפתוח (כגון חממות, לולים ורפתות). שנית, הואיל והמטרה היא עיבוד שטח גדול ככל הניתן (באותם אזורים שיסומנו כראויים לכך), יש לתת את הסובסידיה בהתאם להיקף השטח המעובד, לא כתמיכה בתשומות או בגורמי ייצור אחרים. ראוי, למשל, שהסבסוד לא יהיה באמצעות הוזלת מחירי המים - שתעודד גידולים עתירי מים, בעוד המטרה היא לעודד גידולים עתירי שטח. שלישית, יש למקד את התמריץ בשטחים שהסבירות להפסקת עיבודם בהעדר סבסוד גבוהה, ובשטחים שבהם הפעילות החקלאית חשובה במיוחד לצורך שימור המרחב הפתוח - למשל כאלה שחשיבותם רבה יותר בשמירת רצף של שטחים פתוחים, או שהשאריתם כשטחי בור היא בעייתית (כגון שטחים עזובים בשולי הערים והמושבים). יש לזכור שלעתים חלק ניכר מתפקודי השטחים הפתוחים יושגו גם בשטחי בור. מגבלת התקציב תחייב למצוא את האיזון הנכון בין נדיבות התמריץ לדונם לבין היקף השטחים שלגביהם ניתן ליישם את מנגנון התמרוץ.