

III החקלאות

תוצר ענף החקלאות גדל השנה בשיעור מתון, 0.9 אחוז (לוח א'-22), תוך ירידה בהיקף היצוא. התפוקה החקלאית ירדה ב-0.3 אחוז, והתשומה ירדה ב-1.3 אחוזים. חלקו של הענף הגיע בשנת 2002 לכדי 2.7 אחוזים מהתוצר העסקי. מספר המועסקים בענף נותר כמעט ללא שינוי.

בשנים האחרונות שיעור גידולו של התוצר החקלאי (ללא ייעור) גבוה מעט מזה של האוכלוסייה: בשנים 1997 עד 2002 גדל תוצר החקלאות ב-3.7 אחוזים, בממוצע לשנה, בעוד שהאוכלוסייה גדלה ב-2.3 אחוזים. הביקוש המקומי לתוצרת חקלאית גדל בדומה לגידול האוכלוסייה, והשפעתו של המיתון הכלכלי עליו מצומצמת. היבוא של תוצרת חקלאית מתרכז, בשל מגבלות אדמיניסטרטיביות, במוצרים שאינם מיוצרים בישראל בכמויות מספקות²⁵.

הייצור ליצוא ירד כמותית השנה ב-6.5 אחוזים. הייצור ליצוא מהווה כ-20 אחוזים מהתפוקה החקלאית, בדומה לשיעורו בשנים האחרונות. עיקרו של היצוא הוא של ענפי הצומח, הנתונים לתנודתיות רבה - אולם ב-2002 מיוחס עיקר הירידה למגמה רב-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 מחירי המים ושחיקת המחירים. למרות הירידה הכמותית, גדל פדיון היצוא, בזכות עלייה ניכרת של המחיר כתוצאה מפיוחות השקל.

השנה נמשכה המגמה הרב-שנתית של הרעה ב"תנאי הסחר" של הענף וכן של גידול בפריון: מחירי התשומה החקלאית המשיכו לעלות בקצב מהיר מזה של עליית מחירי התפוקה החקלאית. שיעור עלייתם עלה על שיעור עלייתו של מדד המחירים לצרכן, בעיקר בגלל התייקרות המים לחקלאות, בעוד שמחירי התפוקה המשיכו לרדת ביחס למדד. תשומת העבודה בענף ירדה השנה ב-0.8 אחוז, תשומת ההון עלתה בכ-0.4 אחוז, וכך עלה הפריון הכולל ליחידת תשומה ב-1.2 אחוזים. פריון העבודה בחקלאות בטווח הקצר נתון לשינויים חריפים בהשפעת גורמי טבע, ולכן השפעתו על הפריון ארוך הטווח קטנה; בשנים 1995 עד 2001 עלה פריון העבודה בשיעור שנתי ממוצע של 4.1 אחוזים - הרבה מעבר לעלייתו במגזר העסקי. תרמו לכך הרפורמה בענף הרפת, שמפנימה את היתרונות-לגודל, ומעבר למשקים גדולים בענפים נוספים - ואכן התפוקה גדלה בשלוש השנים האחרונות, בסך הכול, בכ-7 אחוזים, בעוד שמספר העסקים בחקלאות ירד בכ-4.1 אחוזים תוך תחלופה ניכרת.

אשר להרכב התעסוקה - המגמה ארוכת הטווח של גידול חלקם של הזרים כמעט נבלמה השנה, ושיעורם בכלל המועסקים עמד על 45 אחוזים - כ-32,800 עובדים; על כן נותר משקל הישראלים נותר ללא שינוי. שיעור הישראלים השכירים בענף עלה השנה על חשבון משקל העצמאיים, שמספרם פחת ב-5.4 אחוזים (דיאגרמה א'-24). המגמה ארוכת הטווח של ירידת מספר העצמאיים נמשכה לנוכח השינויים המבניים והחברתיים המתחוללים בהתיישבות החקלאית זה שנים רבות - התשואה הנמוכה על ההון ומגמת המעבר למשקים גדולים, שמפנימה את היתרונות-לגודל. ייתכן שגידולו

תוצר ענף החקלאות גדל השנה בשיעור מתון, 0.9 אחוז, תוך ירידה בהיקף היצוא. התפוקה החקלאית ירדה ב-0.3 אחוז, והתשומה ירדה ב-1.3 אחוזים. מספר המועסקים בענף נותר כמעט ללא שינוי.

הייצור ליצוא ירד כמותית השנה ב-6.5 אחוזים. הייצור ליצוא מהווה כ-20 אחוזים מהתפוקה החקלאית.

השנה נמשכה המגמה הרב-שנתית של הרעה ב"תנאי הסחר" של הענף וכן של גידול בפריון.

המגמה ארוכת הטווח של גידול חלקם של הזרים כמעט נבלמה השנה, ושיעורם בכלל המועסקים עמד על 45 אחוזים.

25 פרט ליבוא מהרשות הפלשתינית, שעיקרו ירקות, וחלקו ביבוא החקלאי קטן יחסית.

לוח א'-22

אינדיקטורים לפעילות ענף החקלאות, 1987 עד 2002¹

(שיעורי שינוי כמותיים שנתיים, אחוזים)

ממוצע												
1987-1991 1995-1999												
1987	1991	1995	1999	2001	1998	1994	2000	2002	2001	2000	1999	
סך כל התפוקה החקלאית (כולל תוצרת ביניים) ²	3.2	1.9	4.0	1.7	9.8	5.0	-1.0	2.7	-1.7	3.7	3.4	-0.3
התשומה (קנויה ומתוצרת ביניים)	0.2	1.5	0.2	0.1	5.7	0.5	-1.9	-3.1	-0.1	1.6	-1.1	-1.3
התוצר הגולמי (ללא ייעור)	6.6	2.3	8.6	3.7	14.4	10.3	0.1	10.1	-3.4	6.1	9.0	0.9
ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות ³	-3.5	-0.4	0.7	-1.0	-4.5	-4.4	-3.8	17.1	-12.5	-4.2	15.6	-4.9
ההכנסה הריאלית מעבודה עצמית ומדון	-4.1	-4.3	-3.3	-15.1	-17.6	-13.8	39.2	-24.6	-13.6	38.8	-8.0	-8.0
טורמי הייצור												
תשומת העבודה ⁴	-4.6	4.0	4.6	-1.3	5.6	4.2	4.1	4.4	6.4	-0.2	-9.6	-0.8
מלאי ההון ⁵	-2.1	-3.6	-1.2	0.5	-2.9	-0.8	-0.5	-0.5	0.7	0.5	0.2	0.4
ההון ליחידת עבודה	2.7	-7.3	-5.5	1.8	-8.0	-4.8	-4.4	-4.7	-5.4	0.6	10.9	1.2
הפריץ												
התוצר ליחידת עבודה	11.7	-1.7	3.8	5.1	8.3	5.8	-3.8	5.4	-9.2	6.2	20.5	1.7
התוצר ליחידת תשומה ⁶	10.5	1.4	6.2	4.4	12.0	8.0	-2.1	7.5	-7.2	6.0	15.4	1.2
סך היצוא החקלאי⁷	-2.5	3.2	12.4	-3.6	16.9	17.6	8.5	7.1	1.6	-2.6	-9.4	-7.5
יצוא הדרים	-4.6	-12.5	3.6	-17.4	36.4	-5.5	3.5	-13.7	-15.5	-21.4	-15.0	-28.5
יצוא חקלאי אחר	-1.6	11.9	16.2	-1.2	20.3	22.7	9.8	12.6	5.1	0.5	-8.7	-5.0
המדורים												
השינוי במחירי התפוקה	11.0	8.1	4.9	1.2	1.2	7.3	5.5	5.5	2.2	-1.8	3.2	3.1
השינוי במחירי התשומות הקנויות	14.4	9.0	7.4	4.0	8.2	17.1	4.7	0.4	6.5	4.4	1.1	6.9
השינוי ב"תנאי הסחר" ⁸	-3.1	-0.8	-2.4	-2.7	-6.5	-8.3	0.8	5.1	-4.0	-5.9	2.0	-3.6

(1) ראה ההערות בלוחות הנספח.

2) התפוקה מחושבת במחירים ליצרן (כולל סובסידיות למחיר).

(3) במחירים קבועים, בניכוי מדד 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 משנה זו 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 בגינון שתפוקתם לא נמדדה

5) מלאי ההון הגולמי במחירים קבועים בתחילת השנה. חישובי בנק ישראל עפ"י נתוני ההשקעות, שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני מלאי ההון המתפרסמים כא מתוקנים ושונים מהנתונים בד"חחות הקודמים.

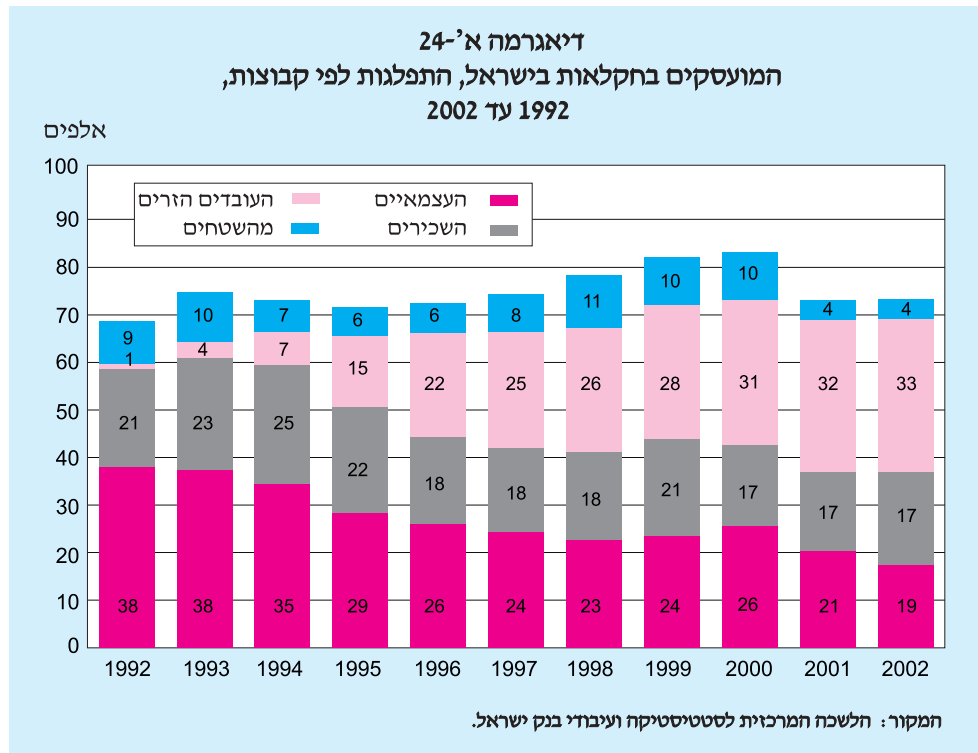
(6) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצע של העבודה – 59 אחוזים.

(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 נובעים הן מהגדרות ושיטות מדידה שונות והן ממקורות שונים לנתונים.

(8) השינוי במדד מחירי התפוקה יחסית למדד מחירי התשומה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



של מספר השכירים הישראלים נובע מהשפל בשוק העבודה, שכן אף כי המשרות בענף זה פחות מבוקשות, הרי בתקופות מיתון קל יותר לאישים אותן²⁶. מספרם של העובדים הפלשתינים נותר ברמה הנמוכה של השנה הקודמת.

המספר הממוצע של היתרים לעובדים זרים בחקלאות גדל בשנת 2002 ביותר מ-6,200 לעומת 2001 - בניגוד למגמת ירידתו בשאר הענפים - ועמד בממוצע על כ-25,000. שיעור העובדים הזרים בעלי היתרים, כ-70 אחוזים מהעובדים הזרים בענף, גבוה בהרבה משיעורם בענפים אחרים. בשנת 2003 מתחיל ניסיון להגדיל את עלות העסקתם של הזרים על ידי הטלת "אגרת היתר" שנתית של 1,000 ש"ח לעובד ו"אגרת בקשה". עם זאת נציין שסכום אגרת ההיתר השנתית בענף החקלאות נמוך בהרבה מזו שנקבעה לעובד זר בענף הבנייה, 4,000 ש"ח.

השכר הריאלי של השכירים בחקלאות ירד ב-3.1 אחוזים. השכר הריאלי של השכירים הישראלים ירד ב-3.5 אחוזים, פחות מאשר במגזר העסקי בכלל - אולי משום שרמתו הייתה נמוכה מלכתחילה. לעומת זאת, השכר הריאלי של העובדים הזרים כמעט לא השתנה (עלייה נומינלית של 5.2 אחוזים), בהיותו מוצמד לדולר, שעלה יחסית למדד ב-2002.

השכר הריאלי של השכירים בחקלאות ירד ב-3.1 אחוזים. השכר הריאלי של השכירים הישראלים ירד יותר מזה של הזרים.

מלאי ההון הגולמי בחקלאות גדל בשלוש השנים האחרונות בשיעור מתון של 0.5 אחוז לשנה. ההשקעה הגולמית השתוותה לגרט, וכך נעצרה "אכילת ההון" הרצופה, שאפיינה את הענף מאז 1986.

ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות ירדה בכ-5 אחוזים: חלקם של תשלומי השכר על עבודה שכירה עלה, ואילו חלקה של ההכנסה מעבודה עצמית ומהון ירד. השכר הריאלי לשכיר פחת, ואילו ההכנסה לחקלאי עצמאי עלתה.

אף שדיון בהתפתחות החקלאות בשנה בודדת משמעותו מוגבלת, מפני אופיו המיוחד של הענף, נציין שבשנת 2002 ירדה התפוקה החקלאית הכוללת ב-0.3 אחוז - תוצאת ירידה של 0.4 אחוז בתפוקת ענפי הצומח, המהווה כ-59 אחוזים מסך התפוקה, ויציבות בתפוקת ענפי בעלי החיים. לצמצום תפוקת ענפי הצומח תרמה, כנראה, התייקרות ריאלית של התשומות המיובאות, שהן חלק ניכר מהתשומות בענפים אלו, בגלל הפיחות המואץ, והתייקרות המים ב-15 אחוזים נומינלית, בהמשך להתייקרות ממוצעת של כ-7.5 אחוזים בכל אחת מהשנים 2000 ו-2001. התייקרות המים מביאה למעבר הדרגתי לשימוש במי קולחים או מליחים ולגידולים הצורכים מעט מים. החקלאים התייעלו בשימוש במים: מכל מ"ק מים הם מפיקים היום הרבה יותר תוצרת מאשר בעבר. דוגמאות לכך הן המעבר למדגה מתועש כך שמכל מ"ק מים מפיקים כמות גדולה יותר של דגים, ומעבר לצומח חסכני במים כגון עצי זית. ראוי לציין שהחקלאים אינם משלמים את מחירם האמיתי של המים; הרפורמה המתעכבת במחירי המים לחקלאות הייתה אמורה להביא למחיר מים ריאלי יותר לחקלאות.

בשל השחיקה של הרווחיות בחקלאות בולט המעבר לנישות: כך, למשל, התרחב הגידול של צמחי תבלין 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 2000 כ-1.5 אחוזים מכלל מכירות המזון בעולם. התפוקה של תוצרת חקלאית אורגנית בישראל הסתכמה בשנת 2002 בכ-210 מיליוני ש"ח - כ-1.5 אחוזים מסך התפוקה, לעומת כ-190 מיליונים בשנה הקודמת. גם היצוא גדל, ושערו הגבוה של האירו תרם לרווחיותו.

מעורבות ממשלתית בענף החקלאות

לעומת ענפי 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. ישראל חברה בארגון הסחר העולמי

(WTO - World Trade Organization) אשר לפי אחד מההסכמים מסדיר את הסחר במוצרים חקלאיים על ידי צמצום הדרגתי של המכסים, של הסובסידיה ליצוא, של הגבלות על היבוא בין חברות הארגון ושל תמיכות מקומיות מסוימות. באמצע שנות התשעים הייתה התמיכה בישראל גבוהה מאשר בארה"ב, ומאז התמיכה בארה"ב. עוד ירדה עם זאת נציין כי התמיכה בחקלאות בארה"ב נמוכה מהמקובל במדינות אירופה, וכי קצב קידום הרפורמות בענף איטי מאוד גם בעולם²⁷.

27 ראו OECD Agriculture Outlook 2002.

התפוקה החקלאית הכוללת ירדה ב-0.3 אחוז - תוצאת ירידה של 0.4 אחוז בתפוקת ענפי הצומח, ויציבות בתפוקת ענפי בעלי החיים.

החקלאים התייעלו בשימוש במים.

בשל השחיקה של הרווחיות בחקלאות בולט המעבר לנישות.

לעומת ענפי משק אחרים, פעילות הממשלה בתחום החקלאות מתאפיינת, כמו בעולם כולו, ברמת מעורבות גבוהה.

ממאפייני המעורבות הממשלתית בענף:

1. פתיחת הענף ליבוא - בישראל המכס על תוצרת חקלאית טרייה הוא בשיעור של 40 אחוזים על עלות הייצור הנורמטיבית - שיעור שאינו מאפשר יבוא. מלבד זאת מוטלות על היבוא הגבלות בשל תקנות להגנת הצומח. המכס הממוצע בעולם על מוצרי חקלאות מגיע ל-62 אחוזים, ובארצות הברית הוא נמוך בהרבה.
2. מע"מ בשיעור אפס על פירות וירקות טריים - אומדן ההטבה לשנת 2001, על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, הוא כ-1.4 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 - כיום פועלות בישראל ארבע מועצות ייצור לענפי הצומח (לירקות, לפירות לפרחים ולהדרים). בין תפקידיהן פרסום, הדרכה²⁸, השקעה במו"פ על ידי הזמנת מחקרים וביטוח נזקי טבע - וייתכן כי הן מקנות יתרונות-לגודל מסוימים (למשל בפרסום ובביטוח). בעבר מילאו מועצות הייצור תפקידים רבים בתכנון הענף, בהסדרת השיווק ובריכוז היצוא - אולם כיום, לאחר המעבר מתכנון ריכוזי של החקלאות להתערבות המונעת כשלי שוק, הן איבדו רבים מתפקידיהן, וספק אם יש הצדקה לנטל הכספי הכבד שהן מטילות על היצרנים. במשרד החקלאות ובמשרד האוצר גורסים שיש לאחד את מועצות הייצור וכך להקטין את תשתית כוח האדם בהן. בשנת 2002 הוחל באיחוד מועצת הפרות עם מועצת פרי ההדר.
4. חונכות עסקית - בדומה לפעילותו של משרד התעשייה והמסחר במסגרת הרשות לפיתוח עסקים קטנים, מסייע משרד החקלאות למשק החקלאי מההיבט 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.
5. תמיכות - היקף התמיכות בתפוקה החקלאית²⁹ גדל ב-2002 בכ-29 אחוזים - לשיעור של 3.3 אחוזים בקירוב מערך התפוקה³⁰, בעיקר בשל עלייה בהיקף הפיצויים מביטוח³¹. היקף התמיכה לפי ספר התקציב מורכב מהסובסידיות ותשלומי ההעברה בלבד, אך אינו כולל את הסובסידיה הגלומה במחיר המים הלא-ריאלי לחקלאות. משרד החקלאות מעניק תמיכות למוצרים ציבוריים שבהם יש השפעה חיצונית חיובית, כגון תמיכה בשטחי מרעה, הדברה, קידום מכירות לחו"ל וכדומה. עם זאת מסייע המשרד, כמקובל בעולם, גם בפיצוי על נזקי טבע בענפים השונים.

28 ההדרכה החקלאית מתנהלת דרך גורם מתווך - מועצות הייצור משלמת לשה"מ (שירות הדרכה במקצוע) מכספי ההיטלים שהן גובות מהחקלאים. לא ברור אם רצוי שההדרכה תבצע בדרך זו ולא על ידי חוזה העסקה ישיר בין מבקש השירות (החקלאי) לנותן אותו.

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

30 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 בשנים האחרונות. בהקשר של החשיפה ליבוא יצוין שעל פי "הסכמי פאריס" עם הפלשתנים בוטלו כל המגבלות הכמותיות על יבוא תוצרת חקלאית משטחי האוטונומיה החל מחודש ינואר 1998.

31 בשנת 1984 הגיע היקף הפיצויים ל-49 אחוזים מערך התפוקה.

תיבה א'-5: חקלאות ומים

מחירי המים לחקלאות עלו השנה בשיעור ניכר, בהמשך לעלייתם בשנה קודמת. עם זאת מחירם, כ-89 אגורות למטר מעוקב (מ"ק), נמוך בהרבה מעלותם השולית (כ-3 ש"ח למ"ק). כיום התמיכה במחירי המים לחקלאות אינה גלויה; לפיכך רצוי לרשום אותה בתקציב המדינה, וזאת לפי ההפרש בין העלות השולית של התפלת מ"ק (3 ש"ח) למחיר המים בפועל כפול הכמות הנצרכת על ידי החקלאות.

הרפורמה במחירי המים לחקלאות, שגובשה במשרד האוצר ובמשרד החקלאות, אך יישומה נדחה בשל התנגדות השדולה החקלאית, באה לתקן את המצב שבו החקלאים אינם רואים את העלות האמיתית של המים. מצב זה גורם לשימוש יתר במים ולמעשה ליצוא מים (בתוך יצוא התוצרת החקלאית). העלאת מחיר המים לחקלאות, על פי הרפורמה המוצעת, עולה בקנה אחד עם העיקרון הרצוי של קביעת מחירים בהתאם לעלות השולית. על פי הרפורמה יינתן לחקלאים פיצוי שנתי בהתאם לשטח המעובד ולסוג הגידול (פיצוי גדול יותר עבור גידולים עתירי מים), מתוך רצון לשמור על היעדים הלאומיים של החקלאות.

דרך הפיצוי כיום יוצרת עיוות: אמנם החקלאים שהשקו עד היום ויפסידו בגלל הרפורמה ראויים לסיוע, שכן פרנסתם נפגעה, אולם התמיכה בעיבוד הקרקע תינתן לחקלאים שישמרו על הקרקע וימשיכו לעסוק בענף, ואלה לא בהכרח אותם חקלאים שייפגעו. לכן אנו מציעים לתת לחקלאים שיצאו מהענף בשל התייקרות המים סיוע חד-פעמי, ולפרוס אותו על פני שנים אחדות. התמיכה בעיבוד הקרקע, ללא קשר לעתירות המים של הגידול החקלאי, צריכה להימשך כל עוד ההכנסות מחקלאות לא יבטיחו שהשטחים יעובדו. נוסף על כך יש למצוא פתרונות נקודתיים ליישובי ספר שפרנסתם על חקלאות. לאחרונה הוקמה ועדה ציבורית שתפקידה להמליץ על מחירי המים לחקלאות. כיוון שהוועדה נדרשה לקבוע את תעריפי המים לחקלאים תוך שמירה על מלוא ההיקף של הפריסה החקלאית, ספק אם היא תוכל להעלות תעריפים אלו במידה הנדרשת - זו שתשווה אותם לתעריפים העומדים בפני המשתמשים האחרים במים.