



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## תמיכות ממשלתיות בחקלאות

- סקירה משווה -

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

כתיבה: גלעד נתן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ' באייר תשס"ז

8 במאי 2007

## תמצית

במסמך זה נסקרות התמיכות והסובסידיות לחקלאות הניתנות בישראל, באיחוד האירופי, גרמניה, הולנד, דנמרק, אוסטרליה, בריטניה, קנדה, שווייץ, ארה"ב ויפן. הסקירה מאפשרת בחינה של התמיכות שהמדינות נותנות ושל השינויים המעצבים כיום מחדש את ההשקעה והתמיכה הממשלתיות והציבוריות במשק החקלאי.

המדינות הנסקרות במסמך חברות בארגון הסחר העולמי. בכלל מדינות הארגון תומך בהורדת שיעור הסובסידיות המסורתיות (הישירות) לחקלאות במדינות המפותחות במטרה לעודד את המשק החקלאי במדינות המתפתחות ולשפר את כושר היצוא שלהן. אף על פי כן סך ההשקעה הממשלתית בחקלאות באמצעות תמיכות מתמיכות שונות הולכת וגדלה במדינות שנסקרו (חוץ מישראל). השינוי המרכזי שהתחולל בהן הוא באופיין של התמיכות. הממשלות של המדינות המפותחות (חוץ מממשלת ישראל) משקיעות יותר משאבים בתמיכות שנועדו לפתח את המשק החקלאי ואת הפריפריה במקום בסובסידיות ישירות לתוצרת חקלאית ולהובלה. הן מתכננות ומיישמות מדיניות רב-שנתית בנוגע למשק החקלאי ולפריפריה.

המדינות שנסקרו במסמך משקיעות 2% מתקציבן בממוצע בתמיכות ישירות לחקלאות. בישראל, לעומת זאת, ההשקעה בחקלאות היא כ-0.3% מהתקציב. משנת 1995 עד שנת 2007 ירד סך התמיכות בענף החקלאות בישראל כמעט ב-50%, ממיליארד ו-200 מיליון ש"ח ל-660 מיליון ש"ח. למדינת ישראל אין מדיניות ארוכת טווח לקידום התפתחותו והתייעלותו של המשק החקלאי. בישראל כמעט אין ההשקעה במחקר, בפיתוח ובמעבר לחקלאות ירוקה. הדבר עלול לפגוע בהתפתחות החקלאות והפריפריה וביכולת של החקלאות הישראלית להתחרות עם החקלאות במדינות אחרות.

התמיכות של האיחוד תופסות מקום מרכזי בתקציבי החקלאות והתמיכות של מדינות האיחוד. כמו כן, ההשקעה במחקר ופיתוח במדינות אלו גדלה. בשנת 2005 היתה עלייה של 11% בסך התמיכות של האיחוד האירופי לחקלאות במדינות האיחוד, והן הסתכמו ב-48.5 מיליארד אירו – כ-45.5% מתקציב ההוצאות של האיחוד. אומנם תקציב התמיכות לחקלאות של השוק האירופי והאיחוד האירופי גדל פי-16 מ-1970 עד 2006, אולם חלקו של הסבסוד לחקלאות בתקציב הכולל של האיחוד ירד באותן שנים מ-88% ל-45.7% עקב התרחבות מגוון הפעולות של השוק האירופי והקמת האיחוד האירופי.

תחום נוסף שבו התרחבה המעורבות הממשלתית במדינות המפותחות הוא ביטוח הסיכונים בחקלאות. ממשלות המדינות המפותחות מגדילות את התמיכה בתשלום הפרמיות לביטוח או באמצעות העמדת אשראי חקלאי ייחודי. התמיכה בביטוח הסיכונים ובאשראי החקלאי, וכן במחקר, בפיתוח המשק החקלאי, בפיתוח הפריפריה ובחקלאות ירוקה, אינה מנוגדת למדיניות ארגון הסחר העולמי ומשרתת אינטרסים סביבתיים, חברתיים, תרבותיים וכלכליים. מדינת ישראל אינה משקיעה בחקלאות כשאר המדינות שנסקרו במסמך.

הפיצוי לכאורה לחקלאים ניתן באמצעות עבודה זרה זולה, אולם פוגע ביכולת ההתפתחות של כוח העבודה הישראלי בחקלאות ובהתפתחות הפריפריה. התמיכות והסובסידיות לחקלאות בישראל הן הנמוכות בעולם המפותח, והדבר גורם למשק החקלאי בישראל קשיים בהתמודדות בשוק העולמי.



## תוכן העניינים

1	1. מבוא
1	2. רקע
3	3. ישראל
5	4. האיחוד האירופי
7	5. גרמניה
10	6. הולנד
12	7. דנמרק
13	8. אוסטריה
14	9. בריטניה
16	10. קנדה
18	11. שווייץ
20	12. ארצות-הברית
22	13. יפן
22	14. דיון ומסקנות



## 1. מבוא

במסמך זה מובאת סקירה השוואתית של התמיכות בענף החקלאות ומוצגות המגמות הרווחות בתחום זה. במסמך נסקרות המדינות הבאות: האיחוד האירופאי, גרמניה, הולנד, דנמרק, אוסטרליה, בריטניה, שוויץ, ארה"ב, קנדה ויפן.

שני מונחי יסוד המשמשים במסמך:

- תמיכות: שם כולל לסובסידיות ישירות ועקיפות, למכסי מגן, למענקים, להטבות מס ולהשתתפות ממשלתית במימון, בביטוח, במחקר ובפיתוח.
- חקלאות ירוקה: שם כולל לחקלאות אקולוגית, לחקלאות ידידותית לסביבה ולחקלאות בת-קיימא.

## 2. רקע

התרבות האנושית מתחילה עם המהפכה החקלאית. התפתחות הציוויליזציה האנושית החלה עם המעבר מחברה של נוודים-ציידים ומלקטים לחברה בעלת אופי של התיישבות קבע, שהתרחש בד בבד עם התפתחות החקלאות. אלפי שנים היתה החקלאות הבסיס לקיומה של הציוויליזציה האנושית. עד אמצע המאה ה-19 לא היוו הערים, המסחר והתעשייה איום על משקלה המכריע של החקלאות בכלכלת המדינות ובסחר העולמי. בעולם שבו היתה התוצרת החקלאית עיקר המושא של הפעילות הכלכלית, החקלאים הם שנשאו בנטל העיקרי של המיסוי, מערי המדינה של מסופוטמיה ועד לרוסיה הצארית בראשית המאה ה-20.

עם תחילת המהפכה התעשייתית החלה חשיבותה של החקלאות בכלכלה יורדת. בשל התפתחות הסחר העולמי, השימוש בטכנולוגיות ובאמצעי תעבורה שאפשרו בין השאר שינוע זול של תוצרת חקלאית והכרסום במכסי המגן והמעבר לכלכלת שוק גלובלית שהתרחש במחצית השנייה של המאה ה-20, הפכה החקלאות מגורם שתרם למדינות את עיקר הכנסתן לגורם הזקוק לסיוע מהמדינה.

התמיכות הממשלתיות הן כלי מרכזי בסיוע של הממשלה לחקלאות. הן נועדו לאפשר את המשך קיומה של החקלאות במדינות המתועשות – מדינות שבהן היתה החקלאות צריכה להתמודד עם היצף של תוצרת זולה ממדינות שבהן כוח העבודה ואמצעי הייצור זולים יותר ועם כוח המשיכה ההולך וגובר של הענפים הלא-חקלאיים.

### יש סיבות נוספות למתן תמיכות:

- שמירה על רמה מסוימת של אוטרקיות באספקת מזונותיה של המדינה.
- שמירה על רמת מחירים מסוימת של מוצרי המזון.

- שיפור באיכות המזון ולאספקת מזון בריא יותר – אורגני או ביו-אקולוגי.<sup>1</sup>
- פתרון לבעיות של אבטלה בפריפריה.
- התלות שבין קיום תיירות כענף מרכזי בפריפריה לאופי החקלאי של הפריפריה ולתעשיות המשניות של החקלאות.
- החשיבות של החקלאות במרקם החברתי ובשימור התרבות והמבנה החברתי בפריפריה, ובכלל זה הנוף, המסורת המקומית והתרבות הקולינרית.

ארגון הסחר העולמי נוקט מדיניות עקבית של התנגדות לתמיכות בענף החקלאות בטענה שהן מפריעות להתנהלות מסחר הוגן. המדינות המתפתחות מוחות על התמיכות הניתנות באירופה ובארה"ב. הן טוענות שהתמיכות אינן מאפשרות להן לפתח את ענף החקלאות, שכן מכירת מוצרי מזון ותוצרת חקלאית מארה"ב ומהאיחוד האירופי במחירי היצף מאיימת על עצם קיומה של חקלאות בהן. טענה זו היא נדבך מרכזי בביקורת על מדיניות התמיכות החקלאיות של מדינות מערביות חזקות.

ארגון הסחר העולמי מסווג את התמיכות לשלושה:<sup>2</sup>

- א. אדום – תמיכות ישירות שהארגון חותר לביטולן.** בסוג זה רוב התמיכות לייצור, לשינוע וליצוא של תוצרת חקלאית.
- ב. צהוב – מכסי מגן ותמיכות ישירות,** בעיקר חלק מתמיכות הייצור, שהארגון חותר להקטנתם ככל האפשר. ביטולן המדורג או הקטנתן של התמיכות בקטגוריה זו תלויים ביכולתה הכלכלית של המדינה, בחשיבותו של הענף החקלאי במשק המדינה וביכולתו להתמודד עם תחרות בלי הגנת מכסי מגן. לדוגמה, למדינות מתפתחות הארגון מאפשר הורדה קטנה יחסית בשיעור התמיכות והמכסים.
- ג. ירוק – תמיכות עקיפות שהארגון חותר להקטנתן במידה,** בעיקר השקעה במחקר ופיתוח, ביטוח חקלאי והשקעה בפריפריה במדינות המערב.

האיחוד האירופי קבע בשנת 2006 כי מדיניות התמיכות הנוכחית שלו תישמר עד לשנת 2013, אולם כיום בוחנים באיחוד ובמדינות החברות בו את עתידה של מדיניות התמיכות ואת האפשרויות להבטיח את קיומה של החקלאות ובתוך כך להקטין – או לפחות להגביל – את התמיכות ולשנות את מדיניות חלוקתן.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> יש לציין כי בארה"ב החקלאות מתפתחת בכיוון מדעי ומתועש, בין השאר פיתוח של מזון מהונדס, ואילו אירופה משקיעה בחקלאות ירוקה.

<sup>2</sup> אתר ארגון הסחר העולמי, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm), 09 במאי 2007.

<sup>3</sup> אתר הרפורמה בחקלאות של האיחוד האירופאי, [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_en.htm), 09 במאי 2007.

שאלת קיומן של התמיכות בחקלאות נוגעת למאזן בין גושי המדינות בארגון הסחר העולמי ובא"ס ולמאבק על שמירת החקלאות בארצות המפותחות מול פתיחת השוק לתחרות. בדיון על עתיד התמיכות יש מחלוקת בין הצדדים בשלוש נקודות עיקריות:

א. גישה לשווקים – שוק חופשי מול מכסי מגן.

ב. תמיכות לייצור לשם שיווק מקומי.

ג. תמיכות לתוצרת המיועדת ליצוא.

כל אחד מהגושים מעוניין לשמור על האינטרסים שלו. האיחוד האירופי מתנגד למכסי מגן ומצדד במתן תמיכות מקומיות. ארה"ב מעוניינת להמשיך לסבסד תוצרת המיועדת ליצוא, ואילו גוש המדינות המתפתחות מעוניין בפתיחת הגישה לשווקים ומאיים בהעלאת מכסי המגן כאמצעי להתמודדות עם תמיכות ליצוא.

אחד השינויים הבולטים כיום בתחום התמיכות בחקלאות הוא דגש גובר והולך על תמיכות לחקלאות ירוקה ולחקלאות המשמשת למאבק בתופעת המדבור. מדינות אשר אינן מעוניינות להפסיק את הסבסוד לחקלאים כדי שלא ליצור בעיה חברתית או לפגוע במורשת התרבותית, אולם עליהן להתאים את עצמן למדיניות ארגון הסחר העולמי, מכוונות את החקלאים לחקלאות ירוקה, בין היתר בכדי התמיכה בחקלאות ירוקה ובפריפריה עומדות בכללים של ארגון הסחר העולמי.

לצד התהליכים העולמיים הכלליים יש התפתחויות בעלות אופי מקומי במדינות, כפי שאפשר לראות בסקירה שלהלן.

### 3. ישראל

ממשלת ישראל נותנת שלושה סוגים של תמיכות בענף החקלאות.

א. הגנה על התוצרת המקומית באמצעות מכסי מגן.

ב. תמיכות עקיפות – קביעת מחיר המים מופחת לחקלאות והפחתת ההוצאות על כוח אדם (מכסת עובדים זרים).

ג. תמיכות ישירות – מענקים ותמיכות לשם השתתפות במימון הוצאות יצוא, ביטוח, השקעות בפיתוח וייצור.

בשנים האחרונות הופחתו התמיכות הישירות בענף החקלאות. בשנת 1995 הסתכמו התמיכות הישירות בענף החקלאות בכמיליארד ו-200 מיליון ש"ח. בשנת 2005, לעומת זאת, היה סכום התמיכות הכולל כ-650 מיליון ש"ח בלבד.<sup>4</sup> תקציב משרד החקלאות כולו באותה השנה היה 736.7 מיליון ש"ח. תקציב משרד החקלאות לשנת 2007 הוא 664.3 מיליון ש"ח. ממשלת ישראל נוקטת מדיניות מוצהרת של צמצום

<sup>4</sup> משרד החקלאות, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2005, אוגוסט 2006, עמ' 7.

התמיכות הישירות בענף החקלאות עד ביטולן בסיום התהליך, בשל מחויבותה להסכמים עם ארגון הסחר העולמי ולתנאי החברות בארגון.<sup>5</sup>

ההקצבה הממשלתית לתמיכות ישירות לביטוח לא נפגעה בשנים האחרונות. ההקצבה הממשלתית מכסה כ-30% מהפרמיות בתחום נזקי הטבע וכ-80% מהפרמיות בתחום אסונות הטבע. בתחום אסונות הטבע יש קרן ממשלתית מצטברת המיועדת לתשלום פיצוי לחקלאים. לאחר שהממשלה מכריזה על אסון טבע באמצעות ועדת שמאים. הממשלה משלמת 90% מהסכום שהוועדה קובעת והחקלאי משלם השתתפות עצמית של 10%.<sup>6</sup> בשנת 2007 הוקצבו בתקציב המדינה לשני אפיקי הביטוח 84 מיליון ש"ח.<sup>7</sup> יש לציין כי בתחום ביטוח נזקי הטבע רמת ההשתתפות של הממשלה נקבעת מדי שנה בשנה, ולא לטווח ארוך, והדבר מרתיע חקלאים מלרכוש ביטוח.<sup>8</sup>

גם בהגנה על תוצרת מקומית באמצעות מכסי מגן חלו שינויים בשנים האחרונות. מאז שנת 1996 ננקטת מדיניות של חשיפת השוק המקומי ליבוא מתחרה באמצעות הורדה של מכסי מגן ומיקודם במוצרים חקלאיים מסוימים. מטרת מדיניות החשיפה היא הגברת התחרות בשוק התוצרת החקלאית. בשנים 1996-2005 גדל היקף היבוא של מוצרים חקלאיים לארץ ב-8% בעוד ההכנסה מהמכס על תוצרת חקלאית ירדה ב-25%.<sup>9</sup> משרד האוצר חותר לבטל את מכסי המגן. כיום מונהגת מדיניות של הגנה באמצעות מכסי מגן על ענפים שזקוקים להגנה ועל ענפים שיש יתרון לקיומם בישראל, וכן לשם שימור המשק החקלאי הקיים. מבחינת משרד האוצר החשיפה בתחום המכס הועילה להתפתחות התחרותיות והמשק החקלאי, ובסופו של התהליך יהיה המשק החקלאי בישראל מסוגל להתחרות בשוק החופשי באופן עצמאי לפי ההסכמים עם ארגון הסחר העולמי ועם האיחוד האירופי והסכמים נוספים עם מדינות בתחום החקלאות.<sup>10</sup>

יש שני סוגים עיקריים של תמיכות עקיפות. הראשון הוא בתחום המים. במסגרת תכנון וייעול של ניצול המים המדינה מעודדת את החקלאים לצמצם את השימוש במים שפירים ולהשתמש במים שוליים.<sup>11</sup> המדינה גם תומכת במעבר לגידולים שאינם צורכים כמויות גדולות של מים, כגון זיתים, בכלל התמיכה בגידולים של ישראל יש יתרון בפיתוחם. מדיניות זו הביאה להורדת מכסת המים השפירים המסובסדים ולהורדת שיעור הסבסוד. החקלאים מנצלים יותר ויותר מים שוליים, וכך מסייעים לשמירה על מקורות המים, למיחזור מים ולשמירה על איכות המים השפירים.

הסוג השני של תמיכות עקיפות הוא מכסת העובדים הזרים. מדינת ישראל מאפשרת לחקלאים להעסיק עובדים זרים, ששכרם נמוך, וכך היא תורמת לצמצום עלויות ההעסקה והשכר בענף. ואולם, בשל

<sup>5</sup> אתר ארגון הסחר העולמי, הסכם בנושאי חקלאות, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/ursum\\_e.htm#aAgreement](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement), תאריך כניסה: 1 בפברואר 2007; גלית פלצור, רפרנטית חקלאות באגף התקציבים, שיחת טלפון, 30 בינואר 2007.

<sup>6</sup> גלית פלצור, רפרנטית חקלאות באגף התקציבים, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2007.

<sup>7</sup> אתר משרד האוצר, <http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm>, תאריך כניסה: 14 בפברואר 2007.

<sup>8</sup> דויד גינצבורג, מנכ"ל קרן קנת לביטוח נזקי טבע, שיחת טלפון, 23 במרץ 2007.

<sup>9</sup> רשות המסים בישראל, החטיבה לתכנון וכלכלה, סיכום שנתי 2005, יוני 2006, עמ' 91-92.

<sup>10</sup> שירלי אביבי, רפרנטית חקלאות, מחלקת תכנון – מכס, אגף המסים, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2007.

<sup>11</sup> ראה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח פרק המים בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה, כתיבה: יונתן ארליך ועמי צדיק, דצמבר 2006. מים שוליים הם מים מטוהרים, מי קולחין, מים מליחים ומים אפורים.

מדיניות זו נפגעת יכולתם של עובדים ישראלים למצוא עבודה בענף.<sup>12</sup> הממשלה הצהירה על מחויבותה להוריד את מספר העובדים הזרים בענף, אולם בפועל מכסת העובדים הזרים לא השתנתה בארבע השנים האחרונות, ולאחרונה אף אושרה העלאתה בתנאים מסוימים.<sup>13</sup>

אין לישראל מדיניות תכנון ארוכת טווח בתחום התמיכות בחקלאות. משרד החקלאות פועל על-פי תוכנית תלת-שנתית שבה הותוותה מדיניות המשרד בנוגע לתמיכות ולהשקעות בחקלאות.<sup>14</sup> ניתן להעריך שבלא השקעות, בטווח הארוך תתקשה החקלאות בישראל לעמוד בסטנדרטים הגבוהים הנהוגים באירופה בתחום הגידול, הסיווג והאריזה של תוצרת חקלאית.

היות שהתמיכות בישראל נמוכות יחסית למדינות המערב, יותר ויותר ענפים חקלאיים מתקשים להתמודד עם מדיניות החשיפה ליבוא מתחרה ועם הצורך להשקיע בפיתוח החקלאות. החקלאי הישראלי בדרך כלל אינו הבעלים של אדמת המשק, ולכן הוא אינו יכול להעמיד את משקו כעירבון לצורך קבלת הלוואה. מכיוון שמענקי ההשקעות אינם מספיקים וקשה לגייס הון וערבויות מדינה לפיתוח המשקים, החקלאי הישראלי מתקשה לגייס הלוואות ארוכות טווח. המענקים לפיתוח נמוכים: לפי חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, מענק ההשקעות המרבי לפיתוח לחקלאי הוא 25% בלבד; באיחוד האירופי, לעומת זאת, מענק ההשקעות לפיתוח שהחקלאים מקבלים הוא 45%. משרד החקלאות נתון במצוקה תקציבית מתמדת ואין לו אפשרות לקדם את החקלאות בעזרת מענקים.<sup>15</sup>

#### 4. האיחוד האירופי<sup>16</sup>

בשנת 1999 הוכר בוועידת האיחוד האירופי בברלין הצורך במדיניות חדשה של תמיכות לחקלאות ולפריפריה. השוק האירופי המשותף והאיחוד שירש אותו מנהלים מדיניות חקלאית משותפת (CAP – Common Agricultural Policy) כבר כמה עשרות שנים. במדיניות זו חלו כמה שינויים, אולם ככלל, מסוף מלחמת העולם השנייה ועד 1990 ננקטה מדיניות של הגברת הייצור במטרה להבטיח את אספקת המזון לאוכלוסייה, ואילו מאז 1990 מושם דגש רב יותר על פיתוחה של החקלאות במטרה לשפר את רמת החיים בפריפריה, את יעילותו של המשק החקלאי ויכולתו להתחרות ואת השמירה על איכות הסביבה ופיתוח חקלאות ירוקה.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> ראה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 3 בינואר 2007.

<sup>13</sup> ראה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, החלטת הממשלה להגדיל את מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 23 בינואר 2007.

<sup>14</sup> רפי שטרנליכט, אגף מימון והשקעות משרד החקלאות, שיחת טלפון, 5 בפברואר 2007.

<sup>15</sup> שמחה יודוביץ, סמנכ"ל בכירה למימון והשקעות במשרד החקלאות, שיחת טלפון, 6 בפברואר 2007.

<sup>16</sup> הסובסידיות שהאיחוד נתן לכל מדינה יוצגו בהמשך. בסעיף מוצגים מתווה המדיניות ומספרים כלליים.

<sup>17</sup> דוח על המדיניות החקלאית המשותפת, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf), תאריך כתיבה: 15 במרץ 2007.



במדיניות המשותפת מתחוללים שינויים המשפיעים על מבנה המשקים ועל אופי התוצרת ואיכותה. בשנת 2000 הוכרזה רפורמה בתמיכות של האיחוד.<sup>18</sup> במהלך יישום התוכנית הרב-שנתית הנוכחית ירדו במידה ניכרת התמיכות על ייצור ועל שינוע של תוצרת חקלאית. צמצום התמיכות לייצור ניכר בעיקר בענפי החלב, הבשר, הסוכר והדגנים. בד בבד, עלתה ההשקעה באיכות הסביבה ובפיתוח הפריפריה.<sup>19</sup> התמיכות של האיחוד תופסות מקום מרכזי בתקציבי החקלאות והתמיכות של מדינות האיחוד. המדינות מעבירות את כספי התמיכות של האיחוד במסגרת תקציבן או בנפרד, לפי מדיניותן.

בשנת 2001 הוחלט להגדיל את המעורבות של האיחוד בתחום הביטוח החקלאי כדי להבטיח את הכנסתם של החקלאים.<sup>20</sup> ואכן, מאז שנת 2001 גדלה במידה ניכרת המעורבות של האיחוד ושל הממשלות האירופיות בתחום זה. הביטוח החקלאי הוא אמצעי להבטיח את הכנסתו של החקלאי בלי לפגוע בתחרותיות ובלי להשפיע על היצוא החקלאי מאירופה – נושא העומד במרכז המחלוקת בין מדינות אירופה למדינות המתפתחות (כאמור, המדינות המתפתחות דורשות מהאיחוד להפסיק את התמיכות לתוצרת המיועדת ליצוא). הנציבות האירופית המליצה על השתתפות ממשלתית של כ-50% בפרמיות בתחום נזקי הטבע (לעומת 30% בישראל), על השתתפות בביטוח אסונות טבע וכן על השתתפות בביטוח לשם הבטחת מחיר התוצרת, בד בבד עם הגדלת ההשקעה בפיתוח המשקים ובפריפריה.<sup>21</sup> כאמור, ההשקעה בפריפריה אינה מנוגדת למדיניות ארגון הסחר העולמי, ויש לה מקום חשוב בתחליפים לתמיכות הישירות בחקלאות.

האיחוד האירופי החל ליישם תוכנית רב-שנתית לשנים 2007-2013, שמטרתה המשך השינוי במדיניות התמיכות הממשלתיות לחקלאות והמעבר מתמיכות הנחשבות מנוונות<sup>22</sup> לתמיכות שיתרמו להתפתחותו וליעילותו של המשק החקלאי, לשימור הנוף ולשיפור איכות הסביבה בפריפריה ולקידום יכולתו של המשק החקלאי להתמודד עם תחרות. מדיניות זו כבר ננקטה בתוכנית הרב-שנתית לשנים 2002-2006 ובתוכנית לפיתוח פריפריאלי (RDP) משנת 2000.<sup>23</sup> בתוכנית השנייה לפיתוח פריפריאלי (RDP2) הושם הדגש העיקרי על שימור הסביבה ועל הפיכת החקלאות לידידותית לסביבה. במסגרת זו נקבעו תקרות לתמיכות הישירות של האיחוד בתחום החקלאות לפי מדינות. עד לשנת 2013 כל המדינות אמורות להגיע לתקרת התמיכה.<sup>24</sup> נוסף על קביעה של תקרת התמיכה אופי התמיכה אמור להשתנות, למשל יבוטלו התמיכות ליצוא והתמיכות הניתנות לפי היקף התוצרת.

---

<sup>18</sup> אתר משרד החקלאות של בריטניה, <http://statistics.defra.gov.uk/esg/publications/auk/2005/Chapter10annex.pdf>, תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

<sup>19</sup> דוח על הפעלת התוכנית לפיתוח הפריפריה בהולנד 2002-2006, עמ' 58.

<sup>20</sup> אתר האיחוד האירופי, דוח נציבות החקלאות בנושא סיכונים בחקלאות וביטוח, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/sum_en.pdf), תאריך כניסה: 9 באפריל 2007.

<sup>21</sup> אתר הנציבות האירופית, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/communications/risk/com74\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/communications/risk/com74_en.pdf), תאריך כניסה: 9 באפריל 2007.

<sup>22</sup> תמיכות מנוונות – תמיכות שאינן מסייעות להתפתחות של המשק החקלאי מבחינה טכנולוגית, סביבתית וכלכלית. רבות מהתמיכות המסורתיות שניתנו לפי היקף הייצור נחשבות מנוונות, להבדיל מתמיכות המיועדות לפיתוח המשק החקלאי ולהשקעה באיכות הסביבה בפריפריה ובחקלאות ירוקה.

<sup>23</sup> דוח על הפעלת התוכנית לפיתוח הפריפריה בהולנד 2002-2006, עמ' 1.

<sup>24</sup> ראה תרשים 6.

לפי תוכנית ה-CAP, ארבעה תחומים אמורים להחליף את תחומי ההשקעה המסורתית בחקלאות באירופה כמוקדים להשקעה של האיחוד ושל הממשלות האירופיות בחקלאות:

- השקעה באיכות הסביבה והפיכת החקלאות לחקלאות ירוקה.
- השקעה בפיתוח הפריפריה ובחיזוקה.
- השקעה בבריאותם ובאיכות חייהם של בעלי חיים.
- השקעה באיכות המזון והבטחת יכולתה של אירופה לספק את צרכיה.

הרצון לחולל שינוי במדיניות התמיכות והלחץ של המדינות המתפתחות ושל ארגון הסחר העולמי להקטין את התמיכות הניתנות לחקלאות באיחוד האירופי לא הביאו לירידה בהיקף התמיכות הניתנות לחקלאות באיחוד. אדרבה, בשנת 2005 היתה עלייה של 11% בסך התמיכות של האיחוד האירופי לחקלאות במדינות האיחוד, והן הסתכמו ב-48.5 מיליארד אירו – כ-45.5% מתקציב ההוצאות של האיחוד. אומנם תקציב התמיכות לחקלאות של השוק האירופי והאיחוד האירופי גדל פי-16 מ-1970 עד 2006, אולם חלקו של הסבסוד לחקלאות בתקציב הכולל של האיחוד ירד באותן שנים מ-88% ל-45.7% עקב התרחבות מגוון הפעולות של השוק האירופי והקמת האיחוד האירופי.<sup>25</sup>

לפי מדיניות האיחוד האירופי, עליו לשנות את יעדי ההשקעה שלו, שכן החקלאות עצמה צריכה להשתנות מכמה בחינות: יש ליצור תחרות בתוך האיחוד, ליצור תחרות עם מדינות מחוץ לאיחוד, לפי דרישות ארגון הסחר העולמי, ולהגביר את המודעות לצרכים סביבתיים ולשימור המרחבים הפתוחים. כל אלו יביאו לידי הורדה הדרגתית של התמיכות הישירות ושמירה על קיומה של החקלאות האירופית באמצעות עמידה בסטנדרטים גבוהים של תוצרת והקפדה על תקנים של שמירת הסביבה.

#### 4.1 גרמניה

בגרמניה התמיכות הממשלתיות נועדו לשמירה על עסקים פרטיים וענפי כלכלה, להתאמתם לצרכים העכשוויים ולפיתוחם, כפי שנקבע בחוק היציבות והצמיחה (StWG) 1967.<sup>26</sup> בשנת 2003 החליטה ממשלת גרמניה על מדיניות של קיצוצים בתקציב המדינה כדי להקטין את החוב הלאומי. בכלל מדיניות זו צמצמה הממשלה את התמיכות לכל הענפים במשק, ובהם ענף החקלאות. ממשלת גרמניה רואה בתמיכות אמצעי חשוב להשגת המטרות שהתוותה לעצמה, בעיקר לנוכח כשלי שוק, אולם פועלת בנושא מתוך מודעות לסכנת הפגיעה בצמיחה הטבעית של הענפים המקבלים תמיכות. בטווח הארוך ממשלת גרמניה חותרת לצמצם את התמיכות הישירות ולהתמקד בתמיכות עקיפות ובתמיכות ישירות נקודתיות שנועדו לעודד את המעבר לחקלאות ירוקה.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> אתר משרד החקלאות ואיכות הסביבה הפדרלי של אוסטריה, <http://www.gruener-bericht.at>, 09 במאי 2007.

<sup>26</sup> חוק היציבות והצמיחה הכלכלית, 1967 (StWG), <http://www.bwclub.de/finanzlexikon/s/stwg/index.htm>, תאריך כניסה: 20 בפברואר 2007.

<sup>27</sup> דוח הסובסידיות הפדרלי מס' 20 לשנים 2003-2006, 22 במרס 2006 (Subventionbericht-20), עמ' 8-5.

הממשלה נותנת כמה סוגי תמיכות לחקלאות ולחקלאים :

א. תמיכות כספיות ישירות.

ב. תמיכות עקיפות ומכסי מגן.

ג. תמיכות של האיחוד.

לפי התוכנית לשנים 2007-2013, בכוונת הממשלה להסיט את עיקר התמיכות בחקלאות לחקלאות ירוקה ולחקלאות מודעת לזכויות בעלי-חיים, לפיתוח שיווק חקלאי ישיר ולשילוב של חקלאות ותיירות.<sup>28</sup> כמו כן, הממשלה מתעתדת להגדיל את חלקה בביטוח החקלאי כדי להקטין את נטל תשלומי הביטוח של העסקים החקלאיים.<sup>29</sup>

**התמיכות הישירות** ניתנות באמצעות הממשלה הפדרלית, והן כוללות מענקים והלוואות לחקלאים מקרנות ייעודיות של המדינה והטבות מס הניתנות לחקלאים לפי קריטריונים שונים.<sup>30</sup> בשנת 2004 נתנה ממשלת גרמניה תמיכות ישירות בסך 17 מיליארד ו-236 מיליון אירו לכל ענפי המשק, ו-12% מהם הופנו לחקלאות.

בשנת 2006 נתנה הממשלה מענקים בסכום של 864 מיליון אירו בתחום החקלאות.

הסעיפים העיקריים:<sup>31</sup>

1. תוכנית לשיפור ולפיתוח של המבנה החקלאי ולשימור החופים<sup>32</sup> – 461.5 מיליון אירו.

2. השתתפות בביטוח חקלאי – 200 מיליון אירו.

3. קרן גמלאות לחקלאים קטנים – 65 מיליון אירו.

4. חיזוק משקים חלשים – 22 מיליון אירו.

5. עידוד ייצור חקלאי למטרות הפקת דלק – 26 מיליון אירו.

יש לציין כי סכום המענקים שהממשלה הפדרלית נותנת ירד בשנים 2003-2006 ב-250 מיליון אירו בכלל מדיניות הקיצוץ בהוצאה הציבורית של ממשלות גרמניה בשנים האחרונות.

בשנת 2006 נתנה ממשלת גרמניה הטבות מס בתחום החקלאות בשווי 513 מיליון אירו.

ההטבות העיקריות:

1. מס הכנסה – 25 מיליון אירו.

<sup>28</sup> שם, עמ' 34.

<sup>29</sup> שם, עמ' 35.

<sup>30</sup> ורנר לנגה, רפרנט במשרד החקלאות, המזון והפיתוח הפדרלי של גרמניה, דוא"ל, 15 בינואר 2007.

<sup>31</sup> דוח הסובסידיות הפדרלי מס' 20 לשנים 2003-2006, 22 במרס 2006 (Subventionbericht-20), עמ' 56-62.

<sup>32</sup> שימור החופים נזכר כאן אף שאינו קשור בחקלאות משום שהוא מופיע באותו סעיף תקציבי.

2. מס מקרקעין – 80 מיליון אירו.
3. פטור מס – 15 מיליון אירו.
4. מסי תעשייה – 11 מיליון אירו.
5. פטורים שונים ממסים בענפי חקלאות ספציפיים – 150 מיליון אירו.
6. פטור ממסים על כלי רכב חקלאיים – 55 מיליון אירו.

גם הטבות המס בחקלאות צומצמו בשנים 2003-2006 בכ-250 מיליון אירו.

**התמיכות העקיפות** בחקלאות ניתנות במגוון תחומים הקשורים במשק החקלאי ובפיתוח הפריפריה. הממשלה המרכזית וממשלות מדינות המחוז משתתפות במימון השימור והחידוש של פני הכפרים. כמו כן, הממשלה משתתפת במימון משק המים בשיעור של 50%. 40% מההשקעה בפיתוח החקלאות והחופים מקורם בממשלות מדינות המחוז ו-60% – בממשלה הפדרלית. בצד הטבות מס מקומיות, ההשקעה בפיתוח החקלאות והחופים היא ההשקעה המרכזית של ממשלות מדינות המחוז.<sup>33</sup>

בשנת 2001 נכנס לתוקף חוק הדלק האגררי (Agrnd), הקובע כי חקלאים ישלמו מס מופחת על דיזל לשימוש בכלי רכב חקלאיים – כ-255.60 אירו ל-1,000 ליטר דיזל.<sup>34</sup> חקלאים שישתמשו בדלק ידידותי לסביבה ישלמו שיעור נמוך יותר של מס. בשנת 2005 הועלה שיעור המס ל-350 אירו ל-1,000 ליטר ונקבעה תקרה של 10,000 ליטר לשנה לכמות הדלק שיש עליו הנחה.<sup>35</sup>

החוק לעידוד התיישבות חקלאית משנת 1953 קובע תנאים מועדפים בקבלת הלוואות ומגביל את גובה הריבית על הלוואה לרכישת אדמה חקלאית.<sup>36</sup>

הממשלה הפדרלית מפעילה תוכניות להסבה מקצועית לעבודה בחקלאות בעבור מובטלים. במסגרת התוכנית היא נותנת מענקים לעובדים ולמעסיקים ומממנת שירותים כגון הסעות לעבודה.<sup>37</sup>

**תמיכות של האיחוד האירופי** – נוסף על התמיכות הישירות והעקיפות שהממשלה הפדרלית נותנת לענף החקלאות, לפריפריה ולחקלאים, היא מעבירה להם תמיכות מן האיחוד האירופי. בשנת 2005 הקצה האיחוד האירופי 6 מיליארד ו-522.3 מיליון אירו לחקלאים בגרמניה – כ-13.5% מכלל תקציב התמיכה לחקלאות של האיחוד וכ-53.1% מההעברה התקציבית לגרמניה.<sup>38</sup> התמיכות לחקלאות חולקו כדלקמן:

1. סיוע ישיר לחקלאים – 80%.

<sup>33</sup> ראה לדוגמה אתר משרד הכלכלה, הפיתוח והחקלאות של מדינת המחוז ריינלאנד-פפליץ, <http://www.mwvlw.rlp.de/internet/nav/c02/c029be37-4255-01be-5926-ffe52681edc8&class=net.icteam.cms.utils.search.Attribute>, <http://www.mwvlw.rlp.de/Manager;uBasAttrDef=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000008.htm>, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2007.

<sup>34</sup> אומנם דיזל הוא סוג של מנוע, אולם בשם החוק מצוינת במפורש המלה דיזל בהוראה של דלק לשימוש בכלי רכב חקלאיים. לפיכך, במסמך זה דיזל הוא סוג של דלק.

<sup>35</sup> חוק הדלק לחקלאות, <http://217.160.60.235/BGBL/bgb1lf/b100060f.pdf>, תאריך כניסה: 27 בפברואר 2007.

<sup>36</sup> חוק עידוד ההתיישבות החקלאית, [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lwsiedlf\\_g\\_1953/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lwsiedlf_g_1953/gesamt.pdf), תאריך כניסה: 28 בפברואר 2007.

<sup>37</sup> ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מדיניות תעסוקה ועידוד תעסוקה בחקלאות**, כתיבה: גלעד נתן, 3 בינואר 2007.

<sup>38</sup> ררנר לנגה, רפרנט במשרד החקלאות, המזון והפיתוח הפדרלי של גרמניה, דוא"ל, 15 בינואר 2007.

2. פיתוח הסביבה הכפרית – 15%.

3. השתתפות בהוצאות אחסון של תוצרת חקלאית – 5%.

בשנים 2000-2005 גדלו התמיכות הישירות שהאיחוד האירופי נותן בכ-848 מיליון אירו. עם זאת, חלקה של גרמניה בסך התמיכות החקלאיות של האיחוד ירד מ-15.7% בשנת 2002 ל-13.5% בשנת 2005.

לפי חוק החקלאות הפדרלי משנת 1955, ממשלת גרמניה מחויבת למסור לבונדסטאג מדי שנה דוח על המדיניות המתוכננת בחקלאות, על מטרותיה של המדינה בקידום הענף ובפיתוחו ועל מדיניות הממשלה בענייני תזונה ופיתוח הכפר. לקראת הדיון משרד החקלאות מגיש דוח על מצב החקלאות והתכנון לשנים הקרובות.<sup>39</sup> נוסף על כך משרד החקלאות הפדרלי מנהיג מדיניות רב-שנתית מקבילה לזו של האיחוד האירופי.

## 4.2 הולנד

ממשלת הולנד רואה בפיתוח החקלאות ובייצור המזון החקלאי בסטנדרטים מתקדמים ביותר מטרה מרכזית של משרד החקלאות. מטרות נוספות הן הבטחת קיומם של תושבי הפריפריה ושימור ערכי טבע ונוף.<sup>40</sup> בהולנד, כבשאר מדינות האיחוד, יש שני מקורות עיקריים לתמיכות: מימון של ממשלת הולנד ומימון של האיחוד האירופי. התמיכות העיקריות הן מכספי האיחוד האירופי לפי עקרונות תוכנית החקלאות של האיחוד (CAP).<sup>41</sup>

האיחוד האירופי מממן ארבע תמיכות עיקריות:

א. הבטחת גובה ההכנסה.

ב. השתתפות בהוצאות יצוא, כגון שינוע וקירור.

ג. התערבות ממשלתית – הממשלה קונה מוצרים מסוימים במחיר מובטח כאשר מחירם בשוק צונח לרמה של הפסד. סובסידיה זו משמשת לפיצוי, בעיקר ליצרני בשר וחמאה.

ד. השתתפות של 50% בפיתוח הפריפריה משנת 2007.

ממשלת הולנד נותנת שש תמיכות עיקריות:

א. השתתפות של 50% בתמיכות לפיתוח הפריפריה.

ב. תמיכות שהמדינה משלמת במלואן; דומות לתמיכות של האיחוד.

<sup>39</sup> אתר משרד החקלאות המזון והפיתוח הפדרלי של גרמניה, [http://www.bmelv.de/eln\\_045/nn\\_751650/DE/13-Service/Publikationen/Agrarbericht/Agrarbericht\\_node.html\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/eln_045/nn_751650/DE/13-Service/Publikationen/Agrarbericht/Agrarbericht_node.html_nnn=true), תאריך כניסה: 27 בפברואר 2007.

<sup>40</sup> אתר משרד החקלאות של הולנד, מדיניות המשרד, [http://www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640354&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640354&_dad=portal&_schema=PORTAL), תאריך כניסה: 13 במרס 2007.

<sup>41</sup> טון רלאפוויאק, יועץ במשרד החקלאות של הולנד, דוא"ל, 21 בפברואר 2007.

- ג. הטבות מס וניכויי מס; ניתנות בעיקר לחקלאות בת-קיימא.
- ד. ערבויות בנקאיות של הממשלה למשקים, בעיקר למשקים צעירים.
- ה. פיצוי של הממשלה במקרה של אסונות טבע.
- ו. תמיכות ספציפיות הניתנות על בסיס מקומי.

בשנת 2005 קיבלו חקלאים הולנדים מיליארד ו-200 מיליון אירו מהאיחוד האירופי, ומתוכם 500 מיליון אירו יועדו למחלבות, 350 מיליון אירו יועדו לגידולי שדה ולמטעים ו-60 מיליון אירו – לפיתוח הפריפריה. התמיכות של האיחוד הן כ-75% מתקציב התמיכות הכולל. כ-1% מתקציבה של ממשלת הולנד מוקצה לתמיכות ישירות לחקלאות (לא כולל התמיכות המקומיות, ביטוח בגין נזקי טבע ואסונות טבע והטבות מס).

הולנד מנהלת תוכניות רב-שנתיות לתכנון ההשקעה והפיתוח בענף החקלאות. התוכנית הקודמת היתה לשנים 2002-2006, וכיום הולנד מפעילה, לצד התוכנית של האיחוד האירופי, תוכנית לשנים 2007-2013. בשנים 2002-2006 השקיעו ממשלת הולנד, המחוזות והרשויות המקומיות מיליארד ו-885 מיליון אירו בפיתוח הכפר, ומתוך סכום זה הוקצו לחקלאות במישרין מיליארד ו-170 מיליון אירו.<sup>42</sup> האיחוד האירופי הקצה לתוכנית 114 מיליון אירו.

בתוכנית החדשה ממשלת הולנד מקטינה את התמיכה הישירה בייצור וביצוא ומגדילה את התמיכה בתוכניות לפיתוח הכפר ולקידום איכות הסביבה. לדוגמה, בשנים 2007-2009 תקצה ממשלת הולנד כ-35 מיליון אירו מדי שנה בענף החממות כדי שימיר את השימוש בדלק מתכלה לשימוש באנרגיה מתחדשת.<sup>43</sup> בשנים הקרובות חלק הולך וגדל מהתמיכה של הממשלה ושל האיחוד האירופי אמור להיות מיועד לתמיכות כאלה, שהן חלק ממערך התמיכות לפיתוח הפריפריה, על בסיס עקרונות התוכנית האירופית השנייה לפיתוח הפריפריה.

בתוכנית להגדלת כמות הדלק שמקורו בתוצרת חקלאית החליט הפרלמנט של הולנד להעלות את שיעור הדלק המופק מתוצרת חקלאית ל-5.75% עד שנת 2010. הפרלמנט קבע כי יש להעניק הטבות מס ליצרני ביו-דלק, וכן לקבוע שיעור מס נמוך יותר למשתמשים בביו-דלק. ממשלת הולנד הקציבה 60 מיליון אירו לעידוד ייצור של דלק מתוצרת חקלאית לשנים 2006-2010 כדי לצמצם את פליטת ה-CO<sub>2</sub>.<sup>44</sup>

### 4.3 דנמרק

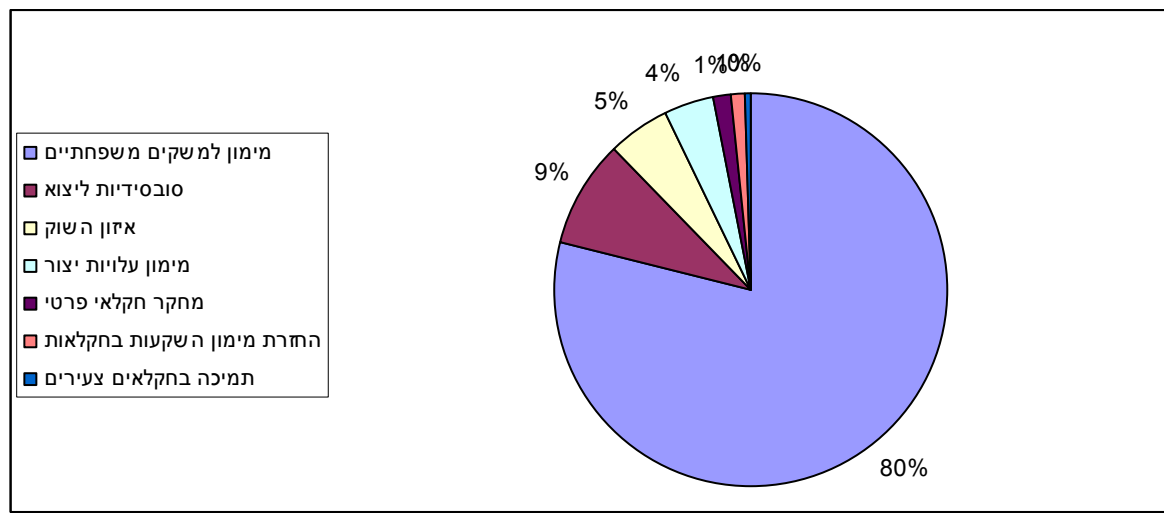
<sup>42</sup> דוח על הפעלת התוכנית לפיתוח הפריפריה בהולנד 2002-2006, עמ' 19.

<sup>43</sup> אתר משרד החקלאות של הולנד, קווי מדיניות לשנת 2007, [http://www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116\\_](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116_), [http://www.owse.nl/portal/page?\\_pageid=116\\_&dad=portal&schema=PORTAL&p\\_document\\_id=112540&p\\_node\\_id=132780&p\\_mode=BR](http://www.owse.nl/portal/page?_pageid=116_&dad=portal&schema=PORTAL&p_document_id=112540&p_node_id=132780&p_mode=BR), תאריך כניסה: 13 במרס 2007.

<sup>44</sup> דוח על הפעלת התוכנית לפיתוח הפריפריה בהולנד 2002-2006, עמ' 65.

האיחוד האירופי מממן את רוב התמיכות העיקריות בענף החקלאות בדנמרק. היקף התמיכות הישירות שיקבלו חקלאים במדינה בשנת 2007 אמור להיות כ-9 מיליארד ו-765 מיליון כתר דני (מיליארד ו-310 מיליון אירו).<sup>45</sup> חלקה של דנמרק בתמיכות לשנת 2007 נאמד ב-0.15% מתקציב המדינה; התמיכות של דנמרק והאיחוד גם יחד שוות ל-1.77% מתקציב המדינה.

### תרשים 1: תמיכות ישירות לחקלאות בדנמרק (באחוזים)



התמיכות הישירות העיקריות:

- א. תוכנית השתתפות במימון למשקים משפחתיים – 7 מיליארד ו-67 מיליון כתר דני.
- ב. תמיכות ליצוא – 800 מיליון כתר דני.
- ג. איזון השוק (שמירה על מחירי מוצרים) – 455 מיליון כתר דני.
- ד. השתתפות בכיסוי עלויות ייצור – 368 מיליון כתר דני.
- ה. מימון מחקר חקלאי פרטי – 131 מיליון כתר דני.
- ו. החזר מימון השקעות בחקלאות – 97 מיליון כתר דני.
- ז. תמיכה בחקלאים צעירים – 40 מיליון כתר דני.

התמיכה העיקרית היא השתתפות במימון המשקים המשפחתיים, ורוב העוסקים בחקלאות במדינה – כ-60,000 חקלאים – מקבלים אותה, יהיה אשר יהיה ענף החקלאות שבו הם עוסקים. התמיכות למוצרי יצוא ניתנות בעיקר לסוכר ולמוצרי חלב. התמיכות לאיזון השוק ניתנות בעיקר לדגנים ולבשר. נוסף על תמיכות אלו ממשלת דנמרק מעמידה ערבויות למשכנתאות של בעלי המשקים בדנמרק ומאפשרת להם לגייס הון לצורך פיתוח המשקים.

<sup>45</sup> ניקולאי טינג מורטנסן, ראש מחלקת יחסים בין-לאומיים והאיחוד האירופי במשרד המזון, החקלאות והדגה של דנמרק, דוא"ל, 2 בינואר 2007.

התמיכה העקיפה העיקרית נועדה לפיתוח הפריפריה. בשנת 2007 היא מסתכמת ב-745 מיליון כתר דני. כמחצית המימון מגיע מהאיחוד האירופי וכמחצית – מהמדינה.

המדיניות של ממשלת דנמרק בתחום החקלאות עולה בקנה אחד עם הרפורמות שנערכות במסגרת המדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד. המשרד לאיכות הסביבה ומשרד האוצר פועלים לצד משרד המזון, החקלאות והדגה בגיבוש מדיניות ההשקעה בחקלאות, פיתוח הפריפריה ושמירתה. הממשלה משתפת פעולה עם מועצת החקלאות של דנמרק, שבה יושבים נציגי החקלאים, האקדמיה, גורמי התעשייה הקשורים בחקלאות והצרכנים.<sup>46</sup>

המודעות לחקלאות בת-קיימא בדנמרק הולכת וגוברת. החקיקה ותקנות משרד החקלאות מאפשרות הפעלת סנקציות, ובכלל זה שלילת תמיכות, נגד חקלאים שאינם מקפידים על עמידה בתקנים המחמירים של שמירה על איכות הסביבה, של זכויות בעלי חיים ושל איכות המזון. ממשלת דנמרק רואה בעידוד חקלאות ירוקה מטרה מרכזית ומתכוונת להגדיל במידה ניכרת את החלק היחסי של התמיכות המיועדות לעידוד חקלאות אקולוגית. גידול זה אמור לבלוט בעיקר על רקע הכוונה להפחית את שיעור התמיכות שאינן מיועדות לפיתוח המשק החקלאי ולהתאמתו לצרכים העכשוויים.<sup>47</sup> בכלל מדיניות זו הממשלה מגדילה כבר היום את ההשקעות במחקר ופיתוח, בצמצום זיהום האוויר, האדמה והמים הנגרם מחקלאות, בהסבת משקים לייצור מזון אורגני ובגידול צמחים לצורך הפקת גז ודלק.<sup>48</sup>

#### 4.4 אוסטריה<sup>49</sup>

בשנים 1997-2006 הוקצו 2.5% מתקציב המדינה הפדרלי של אוסטריה לתמיכות בחקלאות. התמיכות בשנים אלו היו כ-80% מתקציב משרד החקלאות. התמיכות הישירות של הממשלה הפדרלית והאיחוד האירופי עלו בשנים אלו ממיליארד ו-536 מיליון אירו למיליארד ו-680 מיליון אירו. גם מדינות המחוז של אוסטריה נותנות תמיכות לחקלאות, המסתכמות בכ-700 מיליון אירו בשנה בעשור האחרון. בשנים 2001-2005 עלה סך התמיכות הישירות לענפי החקלאות מ-2 מיליארד ו-28 מיליון אירו ל-2 מיליארד ו-420 מיליון אירו.

התמיכות הישירות העיקריות שניתנו בשנת התקציב 2006:

א. תמיכות לפיתוח בתחום איכות הסביבה – 670.5 מיליון אירו.

ב. פרמיות והשתתפות בעלויות ייצור – 651 מיליון אירו.

<sup>46</sup> אתר מועצת החקלאות של דנמרק, [www.landbrug.dk](http://www.landbrug.dk), תאריך כניסה: 20 במרס 2007.

<sup>47</sup> ניקולאי טינג מורטנסן, ראש מחלקת יחסים בין-לאומיים והאיחוד האירופי במשרד המזון, החקלאות והדגה של דנמרק, דוא"ל, 12 בינואר 2007.

<sup>48</sup> אתר משרד המזון, החקלאות והדגה של דנמרק, <http://www.fvm.dk/Default.asp?ID=14541>, תאריך כניסה: 20 במרס 2007.

<sup>49</sup> אם לא צוין אחרת, הנתונים בחלק העוסק באוסטריה לקוחים מהדוח הירוק של משרד החקלאות ואיכות הסביבה הפדרלי של אוסטריה, <http://www.gruener-bericht.at>, 20 במרס 2007.



ג. שינויים מבניים ופיתוח – 634 מיליון אירו.

ד. פיתוח ומחקר בתחום החקלאות – 82.2 מיליון אירו.

ה. סיוע בשיווק התוצרת החקלאית – 26 מיליון אירו.

ו. השתתפות בהוצאות אחסון של תוצרת חקלאית – 13 מיליון אירו.

ממשלת אוסטריה משקיעה מאז שנת 2000 יותר ממיליארד אירו בשנה בפיתוח הפריפריה. הכסף מושקע בעיקר בתוכניות לשמירה על איכות הסביבה ולפיתוח הסביבה. כרבע מהסכום מיועד למענקים לרשויות חלשות.

נוסף על תמיכות, ממשלת אוסטריה נותנת הטבות מס לחקלאים. בשנת 2006, למשל, נתנה ממשלת אוסטריה הטבות מס ששוויין 50 מיליון אירו על דיזל לשימוש בענף החקלאות. ההטבה ניתנה בצורת הנחה של 20 סנט מהבלו לליטר דיזל. ממשלת אוסטריה משתתפת גם במימון ביטוח חקלאי, אם כי פחות ממדינות אחרות באיחוד. בנוסף, הממשלה מסבסדת חלק ניכר מהוצאות הביטוח הסוציאלי של העוסקים בענף החקלאות באמצעות השתתפות במימון הפנסיוני ובמימון ביטוחי הבריאות והתאונות של העובדים במגזר.

ממשלת אוסטריה מנהלת תוכנית השקעות ופיתוח רב-שנתית ברוח המדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד האירופי.<sup>50</sup> בתוכנית לשנים 2007-2013 מונהגות רפורמות במבנה התמיכות: העברת הדגש מהשקעה בייצור ובשיווק של המוצרים להשקעה בנושאים סביבתיים כגון הפריפריה וחקלאות ירוקה; מעבר משימוש באנרגיה מתכלה לשימוש באנרגיה מתחדשת;<sup>51</sup> פיתוח ומחקר בתחום החקלאות; התאמת המשקים החקלאיים לצרכים הסביבתיים של המדינה.<sup>52</sup> במשרד החקלאות של אוסטריה יש מחלקה לתכנון המדיניות החקלאית, שתפקידיה הם הכנת תוכניות רב-שנתיות, התאמת התוכנית האירופית לצרכים ולאינטרסים של אוסטריה והערכת פעולות המשרד, יעילותן ותוצאותיהן.

## 4.5 בריטניה<sup>53</sup>

משנת 1993 ועד שנת 2005 עלו התמיכות שנתנה ממשלת בריטניה באמצעות המשרד לאיכות הסביבה, למזון ולפיתוח הכפר ביותר ממיליארד ליש"ט, והגיעו ל-3 מיליארדי ליש"ט.

<sup>50</sup> אוטו הופר, המחלקה למדיניות ותכנון במשרד החקלאות ואיכות הסביבה הפדרלי של אוסטריה, דוא"ל, 15 בינואר 2007.

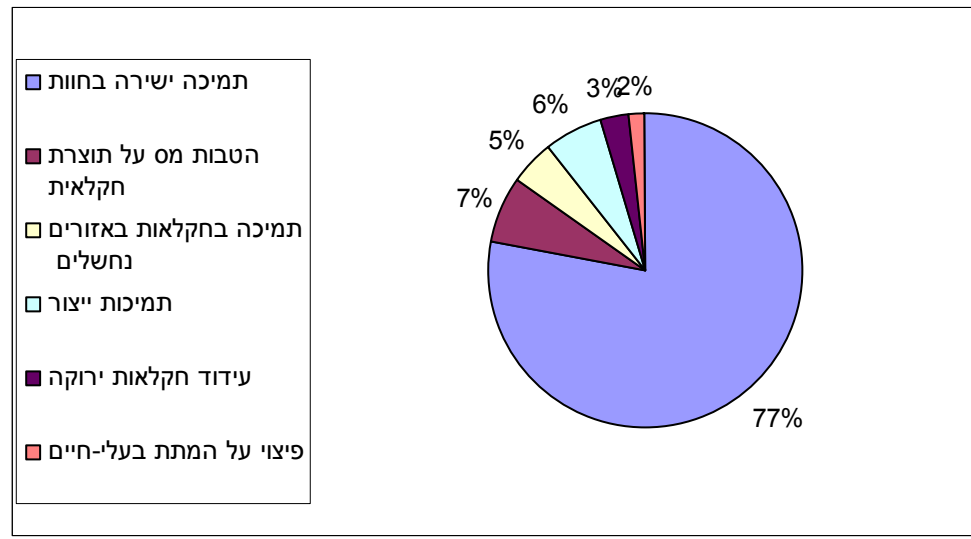
<sup>51</sup> כבר בשנת 2004 כ-21.5% מצריכת האנרגיה בענף החקלאות באוסטריה התבססו על אנרגיה מתחדשת במקום אנרגיה מתכלה.

<sup>52</sup> אתר משרד החקלאות ואיכות הסביבה הפדרלי של אוסטריה, <http://land.lebensministerium.at/article/archive/4955>, תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

<sup>53</sup> אם לא צוין אחרת, הנתונים בחלק העוסק בבריטניה לקוחים מאתר משרד איכות הסביבה, המזון ופיתוח הכפר של בריטניה, דוח על החקלאות בממלכה המאוחדת 2005, <http://statistics.defra.gov.uk/esg/publications/>, פרק 10, [auk/2005/Chapter10.pdf](http://auk/2005/Chapter10.pdf), תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

כ-90% מהתמיכות לענף החקלאות מקורם באיחוד האירופי. בשנים 2004-2005 חל שינוי מהותי בסיווג התמיכות ובקריטריונים למתן תמיכות בבריטניה. לפי דרישות ארגון הסחר העולמי והמדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד, קוצצו בבריטניה כ-92% מהתמיכות שניתנו לפי היקף התוצרת, ואילו התמיכות שאינן תלויות בהיקף התוצרת עלו בכ-97.5%.

**תרשים 2: תמיכות ישירות עיקריות בבריטניה (באחוזים)**



התמיכות הישירות בבריטניה בשנת 2005:

- א. תמיכה ישירה בחוות חקלאיות – 2 מיליארד ו-375 מיליון ליש"ט.
- ב. הנחות במס על תוצרת חקלאית – 212 מיליון ליש"ט.
- ג. תמיכה בייצור – 181 מיליון ליש"ט.
- ד. תמיכה בחקלאות באזורים נחשלים – 144 מיליון ליש"ט.
- ה. תמיכה בגידול תבלינים – 114 מיליון ליש"ט.
- ו. תוכניות לעידוד חקלאות ירוקה – 82 מיליון ליש"ט.
- ז. פיצוי על המתת בעלי-חיים חולים – 55 מיליון ליש"ט.

נוסף על התמיכות הישירות לחקלאות ממשלת בריטניה מפעילה ארבע תוכניות לפיתוח הכפר ולעידוד הסבת משקים חקלאיים רגילים למשקים המבוססים על חקלאות אורגנית. האיחוד האירופי שותף בתוכניות לפיתוח הכפר בכלל המדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד. לאנגליה, לוויילס, לסקוטלנד ולצפון-אירלנד יש תוכניות נפרדות, ובכל אחת מהן כמה מרכיבים: תמיכה בחקלאים צעירים, השקעה במשקים קיימים, השקעה בהכשרה ובחינוך מקצועי והשקעה בסביבה, בחקלאות ירוקה וברוחת בעלי-

חיים. הסעיף המרכזי הוא השקעה בחקלאות ירוקה וברוחות בעלי-חיים. בשנת 2004 הושקעו כ-220 מיליון ליש"ט בתוכניות הקשורות בנושא בבריטניה כולה.<sup>54</sup>

ממשלת בריטניה משקיעה גם בשיקום שטחים חקלאיים פתוחים. כ-75% משטח בריטניה נחשבים לשטח חקלאי, וכ-60% מהשטח החקלאי מוגדרים כיום כמשוקמים או במצב סביבתי טוב. בתהליך שנמשך כבר כעשר שנים הממשלה מתגמלת חקלאים על הפחתת זיהום קרקע ומים שנוצר מפליטת גזים ומשימוש בחומרי הדברה ובדשנים כימיים.

משרד איכות הסביבה, המזון ופיתוח הכפר מגיש מדי שנה לפרלמנט דוח על מצב החקלאות בבריטניה.<sup>55</sup> המשרד מקציב מדי שנה כ-300 מיליון ליש"ט למחקר בנושאים הקשורים בחקלאות ובאיכות הסביבה ומנהל מעקב אחר הפעלת התוכניות שנועדו לקדם את החקלאות ואת איכות הסביבה.<sup>56</sup>

## 5 קנדה

ממשלת קנדה נותנת כמה סוגים של תמיכות לענפי החקלאות וייצור המזון מתוצרת חקלאית. התמיכות הישירות לחקלאות הן כ-2.4% מתקציב המדינה,<sup>57</sup> והן כ-50% מכלל התמיכה הממשלתית לענפי החקלאות וייצור המזון מתוצרת חקלאית. חשוב לציין כי כאשר מתרחשים אסונות ונגרמים נזקי טבע לחקלאות, המדינה מקצה לחקלאים תקציבים מלבד התמיכות הרגילות.<sup>58</sup> נוסף על התמיכות הישירות לחקלאות, הממשלה נותנת תמיכה לפריפריה ומפעילה בה תוכניות שהן בגדר תמיכות עקיפות.

בשנת התקציב 2006-2007 התמיכות הישירות שהממשלה הפדרלית והפרובינציות נותנות אמורות להסתכם ב-7 מיליארד ו-885 מיליון דולר קנדי. סכום זה נמוך ב-440 מיליון דולר קנדי כמעט מסך התמיכות בשנת התקציב 2003-2004. עם זאת, סכום הסבסוד הכולל (ישיר ועקיף) לענף החקלאות עלה בשנים 1986-2005 מ-9 מיליארד ו-965 מיליון ל-10 מיליארד ו-163 מיליון דולר קנדי; במונחי התמי"ג גדלו התמיכות ב-49% בשנים 1986-2005.<sup>59</sup> יש לציין כי בשנים 2003-2007 ירד בהדרגה התקציב הפדרלי לחקלאות, ואילו תקציב הפרובינציות עלה. אף על פי כן התקציב הפדרלי הוא עדיין כ-60% מהתמיכות בחקלאות.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> שם, פרק 11.

<sup>55</sup> ראה רשימת הדוחות משנת 1997, <http://statistics.defra.gov.uk/esg/publications/auk/default.asp>, תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

<sup>56</sup> אתר משרד איכות הסביבה, המזון ופיתוח הכפר של בריטניה, <http://www.defra.gov.uk/science/default.htm>, תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

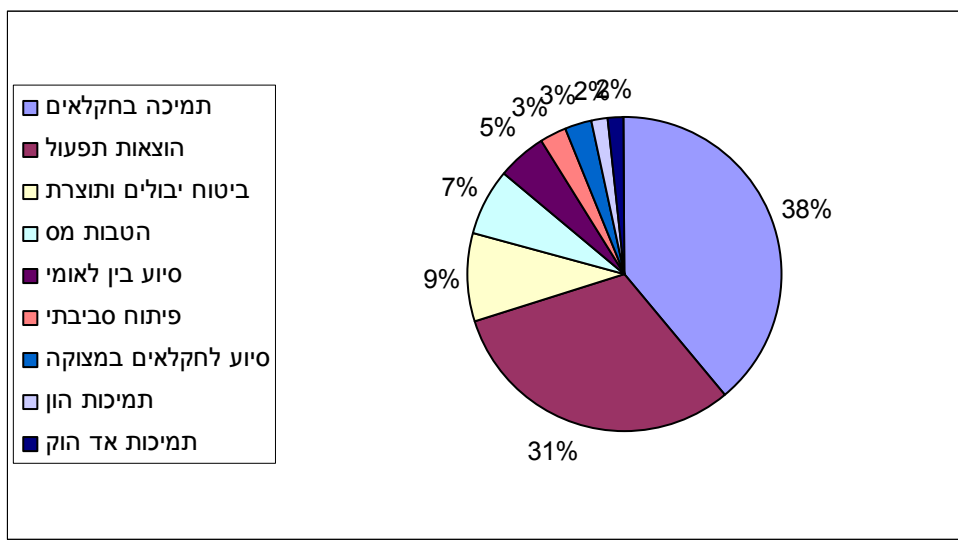
<sup>57</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של קנדה, דוח על מצבם הכלכלי של החוות והסיוע הממשלתי, [http://www.agr.gc.ca/pol/pub/cond-fin-sit/pdf/cond-fin-sit\\_2006\\_e.pdf](http://www.agr.gc.ca/pol/pub/cond-fin-sit/pdf/cond-fin-sit_2006_e.pdf), תאריך כניסה: 12 במרס 2007.

<sup>58</sup> כריס פטרסון, יועץ בכיר לענייני מדיניות, משרד החקלאות והמזון של קנדה, דוא"ל, 1 במרס 2007.

<sup>59</sup> לוסי בוקוו, משרד החקלאות הפדרלי של קנדה, דוא"ל, 28 בפברואר 2007.

<sup>60</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של קנדה, דוח על מצבן הכלכלי של החוות ועל הסיוע הממשלתי הניתן להן, [http://www.agr.gc.ca/pol/pub/cond-fin-sit/pdf/cond-fin-sit\\_2006\\_e.pdf](http://www.agr.gc.ca/pol/pub/cond-fin-sit/pdf/cond-fin-sit_2006_e.pdf), תאריך כניסה: 12 במרס 2007.

### תרשים 3: התמיכות הישירות העיקריות בקנדה (באחוזים)



התמיכות הישירות העיקריות בשנת התקציב 2006-2007:

- א. תמיכה בחקלאים ואיזון השוק – 2 מיליארד ו-842 מיליון דולר קנדי.
- ב. הוצאות תפעול – 2 מיליארד ו-293 דולר קנדי.
- ג. ביטוח יבולים ותוצרת – 681 מיליון דולר קנדי.
- ד. הטבות מס – 493 מיליון דולר קנדי.
- ה. סיוע בין-לאומי – 366 מיליון דולר קנדי.
- ו. פיתוח סביבתי – 207 מיליון דולר קנדי.
- ז. סיוע לחקלאים במצוקה – 199 מיליון דולר קנדי.
- ח. תמיכות הון – 136 מיליון דולר קנדי.
- ט. תמיכות אד-הוק ועלויות ייצור – 117 מיליון דולר קנדי.

ההוצאה הממשלתית על מחקר ופיתוח בתחום החקלאות וייצור המזון החקלאי היא בעיקרה הוצאה של הממשלה הפדרלית: מתוך כ-400 מיליון דולר קנדי, כ-25 מיליון בלבד היו הוצאה של מדינות המחוז. יותר מרבע התקציב המיועד למחקר ופיתוח מושקע במחקר הנוגע לחקלאות ירוקה. התקציבים המיועדים לחקלאות ירוקה הם כ-3% מהתמיכות לחקלאות.<sup>61</sup> משרד החקלאות הפדרלי של קנדה רואה

<sup>61</sup> כריס פטרסון, יועץ בכיר לענייני מדיניות, משרד החקלאות הפדרלי של קנדה, דוא"ל, תאריך כניסה: 1 במרס 2007.

בשיפור האיכות של התוצרת החקלאית ובידידותיות שלה לסביבה את אחד היעדים העיקריים של המחקר החקלאי.<sup>62</sup>

יש כמה מגמות במדיניות התמיכה של ממשלת קנדה. שיעור התמיכה הממשלתית ירד מ-3% ל-2.4% משנת התקציב 1999-2000 לשנת התקציב 2006-2007. שיעור ההשתתפות של מדינות המחוז ירד באותן שנים מ-46% ל-40%. ההשקעה בפיתוח חקלאות בת-קיימא עלתה מפחות מ-1% ל-3%. ממשלת קנדה מתעתדת להגדיל את ההשקעה בביטוח חקלאי ובחקלאות ירוקה ולהפוך אותם למוקדים עיקריים של ההשקעה הממשלתית בחקלאות.

נוסף על התמיכות הישירות, ממשלת קנדה משקיעה בפיתוח הכפר. כשליש מתושבי קנדה חיים באזורי הכפר. ממשלת קנדה מפעילה, באמצעות הרשות לפיתוח הכפר במשרד החקלאות הפדרלי, מגוון תוכניות לעידוד האוכלוסייה הכפרית ולהעלאת רמת החיים בפריפריה.<sup>63</sup>

ממשלת קנדה מפעילה תוכניות חומש קבועות לתכנון, להשקעה ולפיתוח בתחום החקלאות. כיום המדינה מיישמת את התוכנית לשנים 2003-2008. הממשלה מנהלת מעקב אחר התנהלות התוכנית ותוצאותיה במטרה להפיק לקחים לקראת תוכנית הפעולה הבאה.<sup>64</sup>

## 6 שווייץ

התמיכות בענף החקלאות נקבעו בחוק החקלאות הפדרלי (LwG) משנת 1998. סעיף 6 לחוק קובע כי לא תיקבע סובסידיה ליותר מארבע שנים, וכל החלטה על סובסידיה מחייבת את אישור הבונדסראט בדיוני התקציב.<sup>65</sup> גם בשווייץ, שאינה שייכת לאיחוד האירופי, מושם דגש בפרק על התמיכות בתקציב המדינה על הפחתת התמיכות לייצור ועל העלאת התמיכות לפיתוח ולנושאים סביבתיים ואקולוגיים.

בתקציב 2006 הסתכמו התמיכות לענף החקלאות ב-3 מיליארד ו-800 מיליון פרנק. התמיכות אומנם ירדו ב-37 מיליון פרנק (1% לעומת שנת 2005, אבל בשנים 1992-2006 עלה היקף התמיכות לחקלאות ביותר מ-500 מיליון פרנק (13%).<sup>66</sup>

<sup>62</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של קנדה, [http://www.agr.gc.ca/index\\_e.php?sl=sci](http://www.agr.gc.ca/index_e.php?sl=sci), 12 במרס 2007.

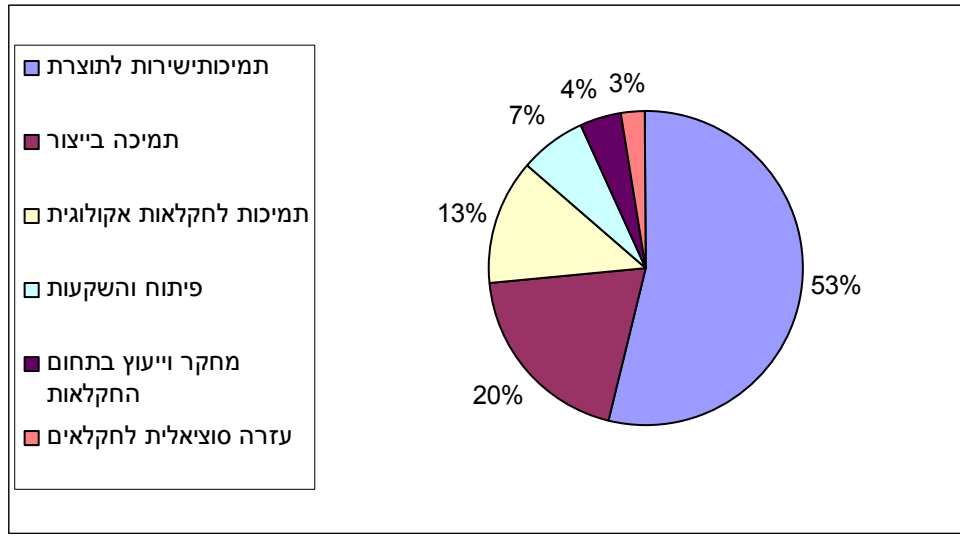
<sup>63</sup> אתר הרשות לפיתוח הכפר, [http://www.rural.gc.ca/home\\_e.phtml](http://www.rural.gc.ca/home_e.phtml), תאריך כניסה: 11 במרס 2007.

<sup>64</sup> כריס פטרסון, יועץ בכיר לענייני מדיניות, משרד החקלאות והמזון של קנדה, דוא"ל, תאריך כניסה: 1 במרס 2007.

<sup>65</sup> חוק החקלאות של שווייץ, סעיף 6, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/910.1.de.pdf>, תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

<sup>66</sup> אתר משרד האוצר הפדרלי של שווייץ, [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads\\_themen/oeff\\_haushalte/oeffentliche\\_finanzen\\_2006.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads_themen/oeff_haushalte/oeffentliche_finanzen_2006.pdf), תאריך כניסה: 22 במרס 2007.

#### תרשים 4: תמיכות ישירות בשווייץ (באחוזים)



התמיכות הישירות העיקריות בשנת התקציב 2006:

- א. תשלומים ישירים (תמיכות לפי היקף התוצרת) – מיליארד ו-989 מיליון פרנק.
- ב. תמיכות לייצור – 729 מיליון פרנק.
- ג. תשלומים ישירים לחקלאות ירוקה (תמיכות לפי היקף התוצרת) – 483 מיליון פרנק.
- ד. פיתוח והשקעות – 257 מיליון פרנק.
- ה. מחקר וייעוץ בתחום החקלאות – 156 מיליון פרנק.
- ו. עזרה סוציאלית – 93 מיליון פרנק.

בחוק החקלאות נקבעו הסדרים נוספים הנוגעים להתערבות המדינה במשק החקלאי במטרה להבטיח את קיומו, את ייצור מוצרי המזון שתושבי המדינה צורכים ואת אספקתם. נוסף על התמיכות הישירות, הבונדסראט רשאי להתערב בקביעת מחירי מינימום ומקסימום לתוצרת חקלאית.<sup>67</sup>

הממשלה הפדרלית משתתפת במימון עד שני-שלישים מהביטוח הסוציאלי של שכירים ועצמאים קטנים בענף החקלאות עד לסכום של 20 מיליון פרנק לשנה.<sup>68</sup> כמו כן, היא משתתפת במימון חינוך מקצועי בתחום החקלאות בסכום של 16 מיליון פרנק ונותנת הנחה במסי הדלק בסכום של 70 מיליון פרנק.

הממשלה הפדרלית מפעילה תוכניות רב-שנתיות לתכנון, למחקר ופיתוח ולהשקעה בתחום החקלאות. כיום הממשלה מפעילה את תוכנית 2011. לפי תוכנית זו יקוצצו במידה ניכרת משנת 2011 ואילך תמיכות

<sup>67</sup> חוק החקלאות של שווייץ, סעיף 27, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/910.1.de.pdf>, תאריך כניסה: 21 במרס 2007.

<sup>68</sup> אתר משרד האוצר הפדרלי של שווייץ, <http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/subventionen/resultat.php?recordID=195>, תאריך כניסה: 22 במרס 2007.

הניתנות לפי היקף היצוא ותמיכות שנועדו לשמור על המחירים. בשנים 2008-2011 יושקעו בענף החקלאות כ-4 מיליארד ו-500 מיליון פרנק בשנה – עלייה של 700 מיליון פרנק לעומת שנת 2006 – כדי שהמשק החקלאי יוכל להתמודד עם הצמצום בתמיכות ועם השינויים בחלוקתן,<sup>69</sup> וכדי להבטיח שהחקלאות השווייצרית תוכל לעמוד בתחרות ולשמור על האופי החקלאי של המדינה. נוסף על כך, במסגרת התוכנית נעשתה פעולת חקיקה מקיפה כדי להבטיח את זכויות החקלאים בקרקע ואת ערבות המדינה למשקים (BBGB), לקבוע את השתתפותה של המדינה במימון הביטוח הסוציאלי (FLG) ולקבוע קריטריונים לגידול בעלי-חיים ומזון ולאיכותם (LMG). כמו כן, הובטחה יכולתה של המדינה, כאמור, להתערב בקביעת מחירי התוצרת החקלאית (LwG).<sup>70</sup> הממשלה מתחייבת להגדיל את התמיכה כדי לסייע במעבר לחקלאות ירוקה ולהשקיע בפיתוח האזורים הכפריים במדינה.

## 7 ארצות-הברית

תקציב החקלאות הוא אחד הסעיפים התקציביים המרכזיים של הממשל הפדרלי, והמדיניות החקלאית של הממשל הפדרלי שנייה בחשיבותה רק למדיניות החוץ והביטחון של הממשל. התמיכות שהממשל הפדרלי בארה"ב נותן הן פרי מדיניות מתוכננת לעשר שנים. משרד החקלאות הפדרלי אחראי להגשת חוק החקלאות. חוק החקלאות העומד כיום על הפרק מציג את מדיניות התמיכות לשנים 2008-2017.<sup>71</sup> בחוק החקלאות המוצע מושם דגש על הצורך בהרחבת ההשקעות בחקלאות אקולוגית, בעיקר באמצעות הגדלת התמיכות להשקעות בייצור דלק מתוצרת חקלאית.<sup>72</sup>

תקציב המסגרת של משרד החקלאות הפדרלי לשנת 2007 הוא כ-122.5 מיליארד דולר – כ-2.2% מהתקציב הפדרלי הכולל. בשנת 2008 התקציב אמור לגדול בכמיליארד ו-935 מיליון דולר.<sup>73</sup> לפי תוכנית התקציב, התמיכות העיקריות בשנת התקציב 2008 יהיו כדלקמן (בסוגרים ההפרש מתקציב 2007):<sup>74</sup>

א. סיוע לחוות – 26 מיליארד ו-680 מיליון דולר (הפחתה של 2 מיליארד ו-197 מיליון דולר).

ב. ניהול סיכונים וביטוח חקלאי – 7 מיליארד ו-303 מיליון דולר (תוספת של 370 מיליון דולר).

---

<sup>69</sup> אתר משרד הכלכלה הפדרלי של שווייץ, <http://www.evd.admin.ch/themen/00192/00195/index.html?lang=de>, תאריך כניסה: 22 במרס 2007.

<sup>70</sup> ראה מובאות מהחוקים בדוח על תוכנית 2011, אתר משרד הכלכלה הפדרלי של שווייץ,

<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/index.html?lang=de>, תאריך כניסה: 22 במרס 2007.

<sup>71</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של ארה"ב, [http://www.usda.gov/wps/portal/lut/p/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1UH?](http://www.usda.gov/wps/portal/lut/p/s.7_0_A/7_0_1UH?navid=FARM_BILL_FORUMS), תאריך כניסה: 22 במרס 2007.

<sup>72</sup> אתר משרד האוצר הפדרלי של ארה"ב, עיקרי המדיניות בחקלאות לשנת התקציב 2008, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/agriculture.html>, תאריך כניסה: 22 במרס 2007. יש לציין כי הגדרתה של חקלאות לייצור דלק כחקלאות אקולוגית היא שנויה במחלוקת. אומנם התכלית שלה אקולוגית – ייצור ביו-דלק – אולם בגידול התוצרת עשויים לשמש אמצעים כגון חומרי הדברה והנדסה גנטית.

<sup>73</sup> לפי הערכת המשרד, המופיעה בספר התקציב, המימוש של התקציבים למתן הסובסידיות והתמיכות יהיה כ-75%.

<sup>74</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של ארה"ב, <http://www.obpa.usda.gov/budsum/fy08budsum.pdf>, תאריך כניסה: 27 במרס 2007.

- ג. פיתוח הכפר – 17 מיליארד ו-873 מיליון דולר (תוספת של 985 מיליון דולר).
- ד. סיוע ליצוא חקלאי – 5 מיליארד ו-573 מיליון דולר (תוספת של 392 מיליון דולר).
- ה. קניית מזון מרוכזת של הממשלה לצורכי רווחה ותזונה – 57 מיליארד ו-152 מיליון דולר (תוספת של 2 מיליארד ו-238 מיליון דולר).
- ו. שימור הטבע, האדמה והמים – 2 מיליארד ו-811 מיליון דולר (תוספת של 100 מיליון דולר).
- ז. מחקר ופיתוח – 2 מיליארד ו-351 מיליון דולר (הפחתה של 268 מיליון דולר).

ממשלת ארה"ב מפעילה כמה קרנות וגופי סיוע לחקלאים שנפגעו מאסונות ומנזקי טבע. כמו כן, הממשלה מסייעת לחקלאים באמצעות ביטוח יבולים. היא מפעילה סוכנות לניהול סיכונים בחקלאות (RMA) המספקת ביטוח חקלאי, ונושאת במחצית עד שני-שלישים מעלות הביטוח.<sup>75</sup> מעורבות הממשלה בתחום הביטוח העלתה במידה ניכרת את שיעור השטחים והגידולים החקלאיים שבטחו. יש לציין כי גם חקלאים אשר אינם מבוטחים בביטוח נזקי טבע מקבלים פיצוי מסוים על פגיעה בתוצרת החקלאית.<sup>76</sup> הממשלה מעורבת גם במימון ביטוחי ההכנסה, שנותנות חברות פרטיות, ובפיקוח עליהם באמצעות ה-RMA.<sup>77</sup>

הממשלה הפדרלית מתערבת במישרין במשק החקלאי גם בדרכים שאינן מאפיינות מדינות מערביות אחרות. קניית תוצרת חקלאית לצורך הבטחת תזונה ואספקת מזון לנזקי סעד היא דוגמה בולטת לכך: הממשלה הפדרלית מקצה קרוב ל-60 מיליארד דולר לקניית תוצרת חקלאית ומוצרי מזון חקלאיים ובחלוקתם באמצעות רשויות הרווחה. מדינות מערביות אחרות קונות מוצרי מזון ותוצרת חקלאית כדי להבטיח את מלאי החירום שלהן בלבד, וכך נוהגת גם ישראל.<sup>78</sup>

לצד מדיניות התכנון של תקציבי החקלאות והתמיכות במסגרת חוק החקלאות, המשרד מנהל מדיניות תכנון במסגרת תוכניות חומש. כיום המשרד מיישם את התוכנית לשנים 2005-2010.<sup>79</sup> בתוכנית ניתן דגש על שימור הסביבה החקלאית, על פיתוח חקלאות ידידותית לסביבה, על שיפור התחרותיות של המשק החקלאי ועל שיפור מצב התזונה ואיכות המזון של האומה האמריקנית.

גם המדינות מסייעות לחקלאות – הן מפעילות תוכניות ונותנות תמיכות שנועדו לפיתוח המשק החקלאי. במדינת קנטאקי, לדוגמה, הממשל נותן מימון במסגרת תוכניות להסבת משקים חקלאיים לחקלאות

<sup>75</sup> שם. בשנים 2006-2008 יעלה שיעור ההשתתפות של הממשלה בביטוח ובניהול הסיכונים של החקלאים ביותר ממיליארד דולר ויגיע ל-7 מיליארד ו-303 מיליון דולר.

<sup>76</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של ארה"ב, <http://disaster.fsa.usda.gov/nap.htm#a>, תאריך כניסה: 26 במרס 2007.

<sup>77</sup> דייוויד גינצבורג, מנכ"ל קרן קנט, שיחת טלפון, 29 במרס 2007.

<sup>78</sup> אתר משרד החקלאות הפדרלי של ארה"ב, [http://www.usda.gov/wps/portal/tut/p/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1OB?navid](http://www.usda.gov/wps/portal/tut/p/s.7_0_A/7_0_1OB?navid), [http://www.usda.gov/wps/portal/tut/p/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1OB?navid](http://www.usda.gov/wps/portal/tut/p/s.7_0_A/7_0_1OB?navid), תאריך כניסה: 28 במרס 2007.

<sup>79</sup> על התוכנית ראה: אתר משרד החקלאות הפדרלי של ארה"ב, דוח התוכנית 2005-2010, <http://www.ocfo.usda.gov/usdasp/sp2005/sp2005.pdf>, תאריך כניסה: 27 במרס 2007.



אורגנית ולגידול תוצרת חקלאית לייצור דלק. משרד החקלאות של קנטאקי גם מסייע בפינוי ובקבורה של חיות חווה מתות, בשינוע בעלי חיים ובפרסום של מוצרים חקלאיים.<sup>80</sup>

במדינת קליפורניה הממשל משקיע תקציבים במחקר ופיתוח, בעיקר בתחום החקלאות האורגנית. כמו כן, הוא משקיע בהשקיה ובשימור ובפיתוח של מקורות המים. הממשל נותן תמיכות ליצוא ולשינוע של תוצרת חקלאית, ובעיקר ליצוא. נוסף על ההשקעה בתמיכות ישירות, במחקר ובפיתוח, הממשל מקצה בשנים האחרונות 3.8 מיליוני דולר בשנה לחיזוק המשטרה הכפרית בכלל המאבק בגניבות חקלאיות.<sup>81</sup> המדינה משקיעה גם בפרסום תוצרת חקלאית מתוך מודעות לחשיבותם של ענפים חקלאיים כגון ענף היין לתיירות של המדינה ולפיתוח הפריפריה.

## 8 יפן<sup>82</sup>

ממשלת יפן נותנת למגזר החקלאי תמיכות ישירות לפי היקף התוצרת החקלאית, מענקים והלוואות לפיתוח ולמשקים צעירים, השתתפות בהוצאות על רכישת ציוד חקלאי ועל חידוש מלאי והוצאות קונסיגנציה.

בשנת התקציב 2007 (אפריל 2007-מרס 2008) התמיכות לענף החקלאות והחווה ביפן יהיו טריליון ו-326.1 מיליארד ין – 1.6% מתקציב המדינה ו-64.9% מתקציב משרד החקלאות. הרשויות המקומיות רשאיות לתת למשקים חקלאיים סבסוד נוסף. התמיכה העיקרית ניתנת במישרין למשקים החקלאיים.

מדיניותה של משלת יפן בתחום החקלאות מעוגנת בתוכנית חומש. בכל חמש שנים נעשית הערכה מחודשת של מצב החקלאות ושל צורכי המדינה בתחום החקלאות, היערנות, המזון והדיג. כיום לא ניתנות תמיכות מיוחדות לחקלאות בת-קיימא. עם זאת, המשק החקלאי ביפן מושפע מהתרבות היפנית ומתנהל מתוך מודעות לצורכי הסביבה.

## 9 דיון ומסקנות

- המדינות שנסקרו במסמך משקיעות 2% מתקציבן בממוצע בתמיכות ישירות לחקלאות. בישראל, לעומת זאת, ההשקעה בחקלאות היא כ-0.3% מהתקציב. משנת 1995 עד שנת 2007 ירד סך התמיכות בענף החקלאות בישראל כמעט ב-50%, ממיליארד ו-200 מיליון ש"ח ל-660 מיליון ש"ח. בישראל כמעט אין השקעה במחקר ובפיתוח בתחום החקלאות ובמעבר לחקלאות

<sup>80</sup> אתר המחלקה לחקלאות של קנטאקי, <http://www.kyagr.com/marketing/farmmarket/grants.htm>, תאריך כניסה: 28 במרס 2007.

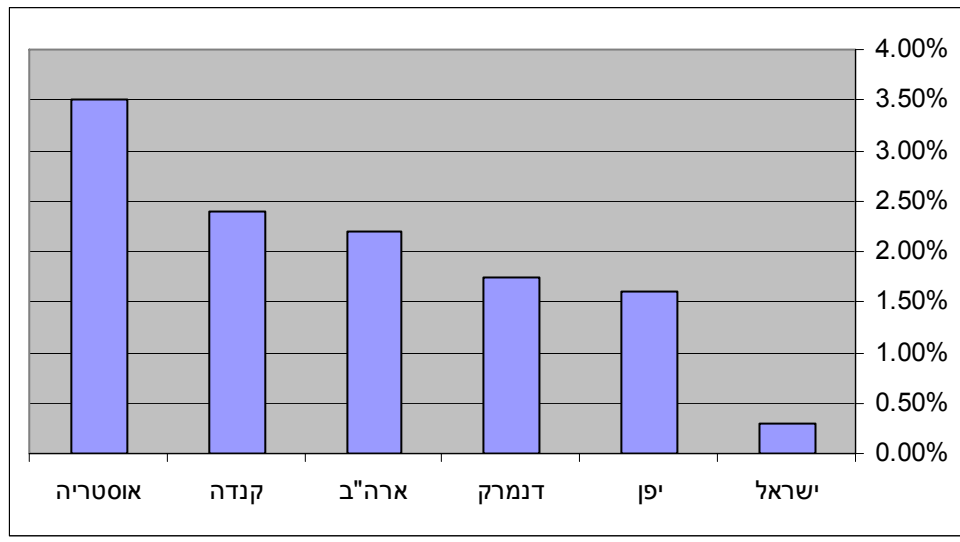
<sup>81</sup> אתר משרד החקלאות של קליפורניה, דוח המושל בנושא חקלאות, <http://www.cdfa.ca.gov/exec/pa/pdf/AgExcerptGovernorRpt.pdf>, תאריך כניסה: 28 במרס 2007.

<sup>82</sup> כל הנתונים על יפן מתוך תשובת משרד החקלאות, היערנות והדגה של יפן על שאלה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בפברואר 2007 (תרגום מיפנית: יוקארי שלומי).



ירוקה. הדבר עלול לפגוע בהתפתחות החקלאות והפריפריה וביכולת של החקלאות הישראלית להתחרות עם מדינות אחרות.

תרשים 5: שיעור התמיכות לחקלאות בתקציב במדינות נבחרות

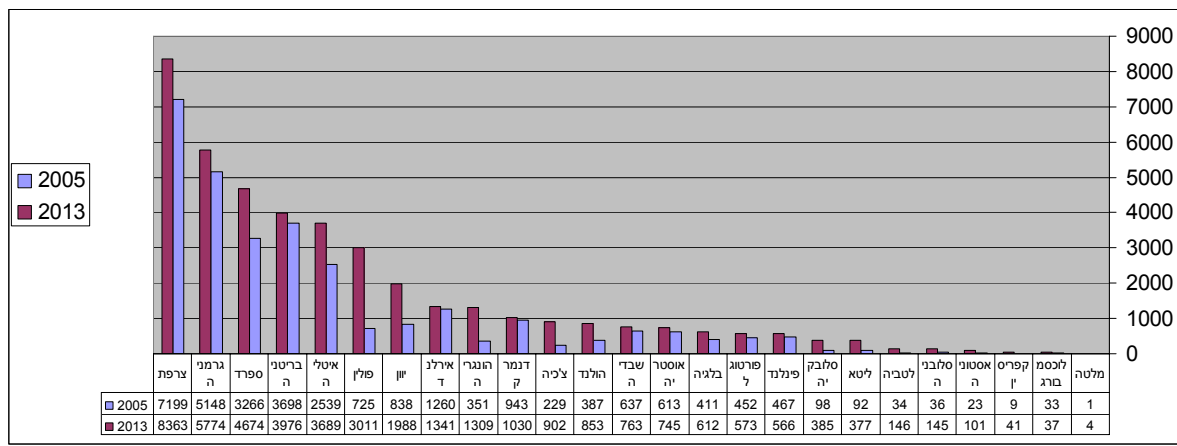


- מדיניות הקיצוץ בתמיכות הישירות של ממשלת ישראל אומנם עולה בקנה אחד עם דרישות ארגון הסחר העולמי, אולם ישראל היא המדינה היחידה בעולם המערבי המקבלת את תכתיבי ארגון הסחר העולמי בדבר התמיכות ללא הסתייגות של ממש. נוסף על כך, **מדינת ישראל אינה משקיעה בפיתוח חקלאות ירוקה, בביטוח חקלאי לסוגיו ובפיתוח הכפר בהיקף המותר לפי הקריטריונים של ארגון הסחר העולמי והמקובל במדינות המערב כתחליף לתמיכות.**
- הקיצוץ בתמיכות לחקלאות, בעיקר בענף המזון, הוא מן הגורמים לתנודתיות במחירי המזון בישראל וליוקר היחסי של תוצרת חקלאית למזון בישראל. ממשלות במערב משתמשות בתמיכות בענף החקלאות כדי להבטיח את הנגישות של השכבות החלשות למגוון רחב של מוצרי צריכה חקלאיים באמצעות קנייה מרוכזת של תוצרת חקלאית וחלוקת תלושי מזון (ארצות-הברית), או סבסוד התוצרת החקלאית ושמירה על מחירה הנמוך לצרכן (האיחוד האירופי וארצות-הברית).
- החקלאים בישראל אינם בעלי אדמות המשקים כמקובל בעולם המערבי, ולכן הם אינם יכולים להעמיד את האדמה כערבות להלוואה לצורכי פיתוח. בישראל אין מוסדות כגון בנק ייעודי המתמחה במתן אשראי בריבית מיוחדת לחקלאים בערבות ממשלתית; נוסף על כך, התמיכות הישירות לחקלאים והאשראי שהממשלה מעמידה לרשותם הם מהנמוכים בעולם המערבי. לפיכך, החקלאים מתקשים לגייס הון לצורכי פיתוח. הרחבת ההשתתפות של הממשלה במתן

אשראי חקלאי והוספת הבטחת הכנסה לביטוחים החקלאיים עשויות לסייע לחקלאים להשיג הלוואות.

- הפיצוי על העדר השקעה בפיתוח החקלאות הוא מתן אפשרות להעסיק כוח עבודה זר זול. פתרון זה מלאכותי, והוא פוגע בשוק העבודה הישראלי מצד אחד ובהתפתחות המשק החקלאי מצד אחר. מבנה שוק העבודה החקלאי בישראל נפגע עקב ריבוי העובדים הזרים: היצע העבודה החקלאית יורד וכוח העבודה נפגע. נוסף על כך, הדבר גורם לירידה במספר מקומות העבודה בפריפריה. שיעור העובדים הזרים בכלל העובדים בחקלאות בישראל עולה במידה ניכרת על שיעורם במדינות אחרות.<sup>83</sup> בשעה שבאיחוד האירופי שיעור השכירים והעובדים הזרים בענף גם יחד הוא כ-10%, במדינות ישראל שיעור העובדים הזרים בענף הוא 35%.
- במדינות האיחוד האירופי ההשקעה הממשלתית הישירה בתמיכות לחקלאות ירדה בד בבד עם העלייה בתמיכות של האיחוד האירופי. סך התמיכות וההשקעות בחקלאות של האיחוד ושל הממשלות של המדינות החברות באיחוד אמור להוסיף ולעלות עד 2013.

**תרשים 6: תקרת התמיכות הישירות של האיחוד האירופי לפי חלוקה לאומית (במיליוני אירו)<sup>84</sup>**



- במדינות אירופה ובקנדה ניכרת מגמה של צמצום הדרגתי של תמיכות לפי תפוקה ומעבר לתמיכות לחקלאות ירוקה, לביטוח סיכונים ולהשקעה בפיתוח. באיחוד האירופי ההשקעה בחקלאות נעשית בד בבד עם ההשקעה בפריפריה. כאשר בוחנים את ההשקעה בחקלאות ובפריפריה כמכלול אפשר לראות כי ההשקעה בפיתוח הסביבה הכפרית ובמעבר לחקלאות בת-

<sup>83</sup> ראה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 3 בינואר 2007.  
<sup>84</sup> הדוח הירוק של משרד החקלאות הפדרלי של אוסטריה, <http://www.gruener-bericht.at>, תאריך כניסה: 20 במרס 2007

קיימא וידידותית לסביבה מתקזזת עם הירידה בהשקעה הישירה בייצור חקלאי ובשינוע תוצרת חקלאית.

- מעבר מסבסוד ישיר של תוצרת לפי פרמטרים כמותיים ועלויות הובלה להבטחת ההכנסה של החקלאים באמצעות הבטחת סיכונים והשקעה בחקלאות ירוקה ובאיכות הסביבה טומן בחובו כמה יתרונות, ובהם:

א. שיפור איכות התוצרת החקלאית והפחתת זיהום הקרקע והמים עקב המעבר לחקלאות ירוקה.

ב. הביטוח משמש כעירבון לקבלת אשראי לצורכי פיתוח.

ג. התערבות הממשלה בתחומים אלו אינה נחשבת לפגיעה בדרישות ארגון הסחר העולמי.

- בשעה שבמדינות המערב עלה שיעור ההשתתפות של המדינה בתשלומי הפרמיה של הביטוח החקלאי, ובמקומות מסוימים הגיע ל-50% ואף יותר, בישראל דווקא ירד שיעור ההשתתפות מ-35% בשנת 2002 ל-30% בשנת 2007. ההשתתפות בתשלומי הפרמיה נועדה הן להבטיח את הכנסתם של החקלאים והן לעודד חקלאים לבטח את עצמם, וכך להגדיל את מספר החקלאים המבוטחים. בישראל ירד שיעור החקלאים המבוטחים ב-10% בחמש השנים האחרונות בד בבד עם הירידה בהשתתפות הממשלה בתשלום הפרמיות.

- הבטחת המשך ההשקעה בחקלאות ובסביבה הכפרית לפי המודל האירופי תבטיח מצד אחד את קיומה של החקלאות כמקור פרנסה לתושבי הפריפריה, ומצד אחר תגן על האינטרסים הסביבתיים ותסייע לשימור ערכי טבע ונוף בפריפריה; בתוך כך, התמיכות יתאימו לדרישות המחמירות של ארגון הסחר העולמי (WTO). **יש מקום לבחינה כוללת של מדיניות התמיכות של ישראל ולעריכת שינויים כגון גיוון מבחר התמיכות הקיים, הגדלת שיעור התמיכות והתאמתן לצורכי הענף.**

- המדינות שנסקרו במסמך נוקטות מדיניות רב-שנתית בענף החקלאות, ובכלל זה התמיכות בענף. התכנון נעשה לטווח של חמש עד עשר שנים, והוא משותף למשרד החקלאות ולמשרדים הכלכליים הנוגעים בדבר. כמו כן, במדינות רבות הממשלה נוהגת למסור לפרלמנט דיווח שנתי על התוויית המדיניות החקלאית ועל יישומה. במדינת ישראל, לעומת זאת, הוכנה תוכנית תלת-שנתית של משרד החקלאות בלבד. **מן הראוי שגם במדינת ישראל תונהג מדיניות תכנון רב-שנתית המשותפת לגורמים מקצועיים וכלכליים, אשר תאפשר ניהול מדיניות השקעות ופיתוח ארוכת טווח.**

- לפי תפיסת ממשלת ישראל צמצום התמיכה החקלאית תייעל את החקלאות, אולם בלי השקעה ממשלתית עלול להיגרם לחקלאות נזק בלתי הפיך. **החקלאות בישראל הפגינה עד היום יכולת הישרדות לנוכח ההשקעה הציבורית הנמוכה והחשיפה ליבוא מתחרה, אולם בהיעדר מקורות מימון להשקעות לצורך התאמת הענפים לסטנדרטים הנדרשים ליצוא, הענף עלול להידרדר ולהיקלע למשבר, כפי שקרה בשנות ה-80.**

