

תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנים 2021 ו-2022

מסמך זה נכתב לקראת דיוני הכנסת בנושא הצעת תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן המשרד) לשנים 2021 ו-2022. במסמך מוצגות הסוגיות העיקריות הנוגעות לתחומי הפעילות של המשרד ומובאים נתונים על תקציב המשרד בשנים 2018-2020 ועל הצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022.

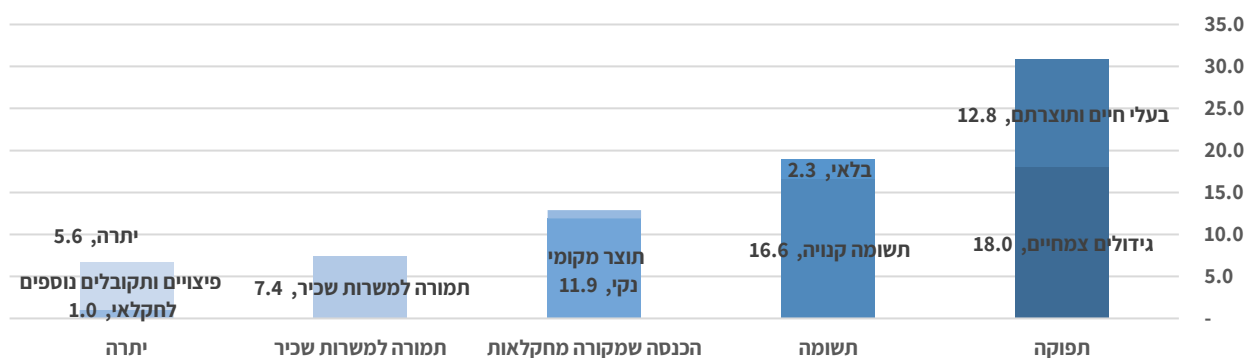
1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר – רקע כללי¹

משרד החקלאות ופיתוח הכפר אחראי מטעם הממשלה על החקלאות ועל המרחב הכפרי בישראל. בין פעילויות העיקריות של המשרד ניתן למנות: הקצאת תמיכות במגוון נושאים, כגון: סובסידיות לפי חוק הגליל, שימור הקרקע, קידום הייצוא, הדברה, סבסוד פרמיות ביטוח חקלאי; קידום רפורמות וחקיקה; תכנון והמלצה על הקצאות גורמי ייצור חקלאיים המצויים במחסור, כגון: קרקע, מים, עובדים זרים ועובדים מהרש"פ; תכנון פרוגרמות להתיישבות המתוכננת ופרויקטים חקלאיים במסגרת ההתיישבות הקיימת; יישום הסכמי הסחר של ישראל; מתן שירותים ופיקוח בתחומי הווטרינריה והגנת הצומח; מתן שירותי הדרכה ופיתוח מקצועי; קידום המחקר החקלאי באמצעות המדען הראשי ומנהל המחקר החקלאי. משרד החקלאות תומך בחקלאות באמצעות שני סוגי תמיכות: תמיכה ישירה המועברת לחקלאים, ותמיכה עקיפה על ידי קביעת מכסות ומסי מגן.

1.1 ענף החקלאות בישראל

תרשים 1 להלן מציג את חשבון ענף החקלאות בשנת 2020, הכולל את ערך התפוקה מבעלי חיים ומגידולים, התשומה (כולל בלאי), ההכנסות מחקלאות, תמורה למשרות שכיר והיתרה לחקלאים.

תרשים 1 - חשבון ענף החקלאות לשנת 2020 (מיליארדי ש"ח)²



ניתן לראות כי בשנת 2020 עמד ערך התפוקה החקלאית היה כ-30.8 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-18 מיליארד ש"ח (כ-58.4%) מגידולים וכ-12.8 מיליארד ש"ח מבעלי חיים ותוצרתם (כ-41.6%). התשומה (כולל בלאי) בענף היתה כ-

¹ משרד האוצר, עיקרי התקציב לשנים 2021 ו-2022, עמודים 167-168, אוגוסט 2021.

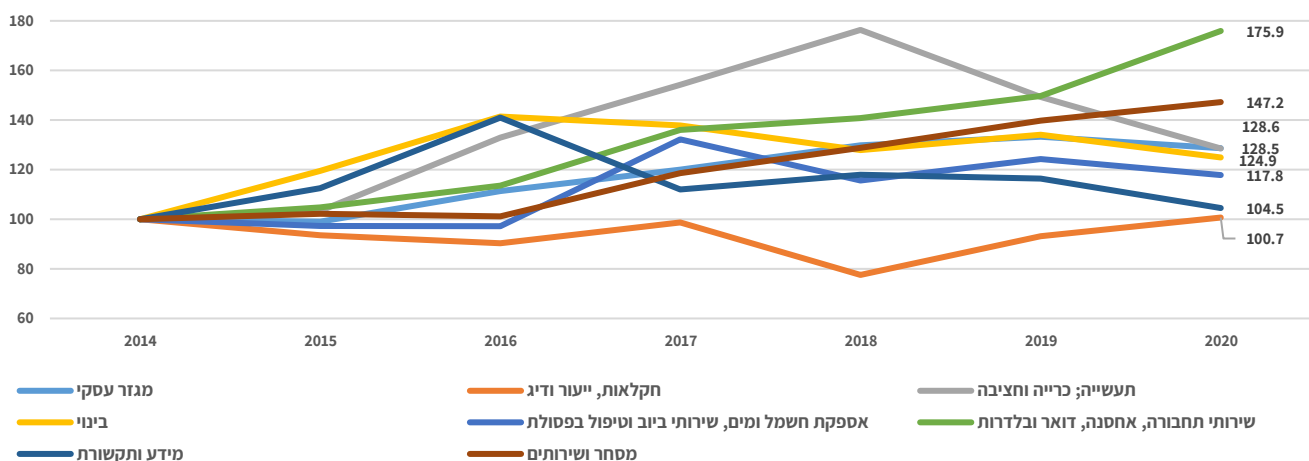
² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החקלאות בישראל בשנת 2020, לוח 1 - חשבון ענף החקלאות 2020, 12 באוגוסט 2021.

18.9 מיליארד ש"ח, המותירה תוצר מקומי נקי של כ-11.9 מיליארד ש"ח (ההפרש בין התפוקה לתשומה ללא התמורה למשרות), מתוכם, כ-7.4 מיליארד ש"ח שימשו לתשלומים בעבור משרות שכיר, והיתרה, כ-5.6 מיליארד ש"ח (כולל פיצויים ותקבולים נוספים של כמיליארד ש"ח) נותר בידי החקלאים.

1.2 מגמות בהתפתחות הענף

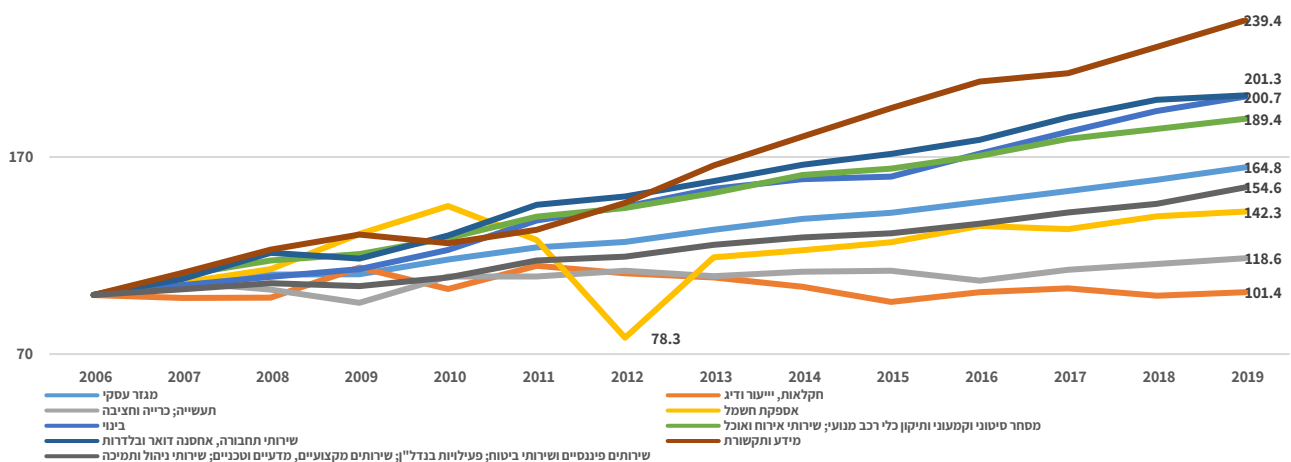
בתרשימים 2-8 להלן מובאים נתונים על ענף החקלאות בשנים האחרונות בהשוואה לענפי המשק.

תרשים 2 - השקעה גולמית בענפי המשק (שיעור שינוי ריאלי)³



ניתן לראות כי בשנים 2014 עד 2020 ההשקעה הגולמית בענף החקלאות עלתה ריאליית בכ-0.7% בהשוואה לעלייה ריאליית של כ-28.6% במגזר העסקי.

תרשים 3 - תוצר מקומי גולמי של ענפי המשק (שיעור שינוי ריאלי)⁴

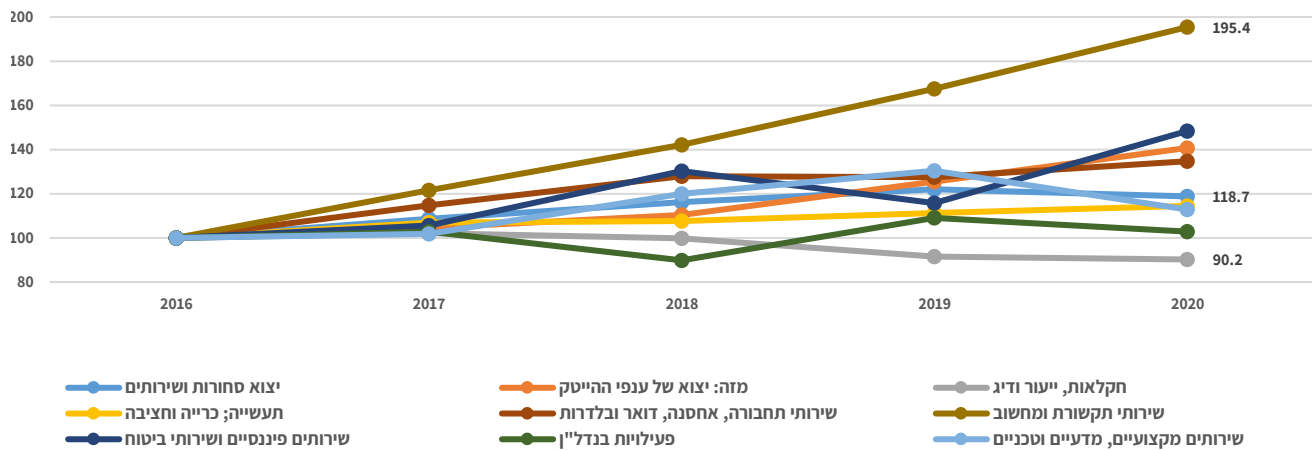


³ הלמ"ס, [רבעון לסטטיסטיקה של מקרו-כלכלה, ינואר-מרץ 2021](#), לוח 4.1 - השקעה גולמית מקומית בנכסים קבועים, לפי ענף כלכלי, 30 ביוני 2021, שנים שונות. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2020, [לוח 11.3 - תוצר מקומי גולמי \(תמ"ג\) של כלל המשק, לפי ענף כלכלי](#), 9 בספטמבר 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

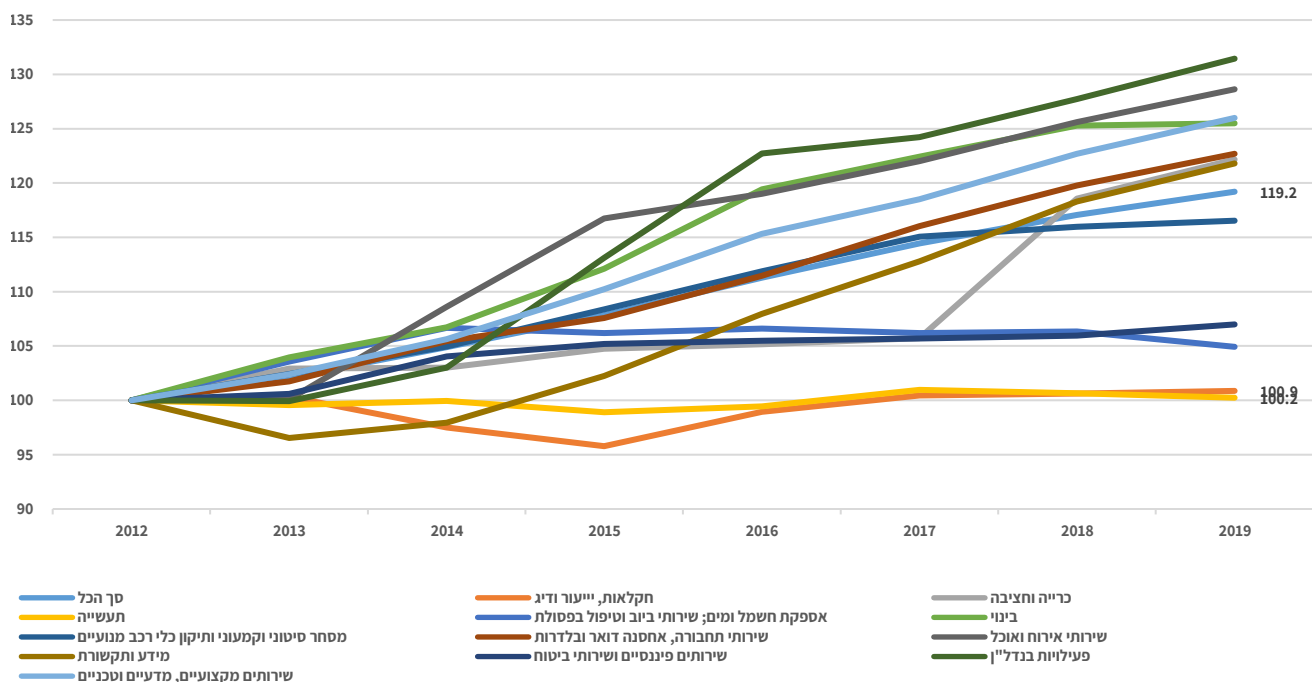
ניתן לראות כי בשנים 2006 עד 2019 התוצר המקומי הגולמי של ענף החקלאות עלה ריאלית בכ-1.4% בהשוואה לעלייה ריאלית של כ-64.8% בתוצר המקומי הגולמי של המגזר העסקי.

תרשים 4 - יצוא של ענפי המשק⁵



ניתן לראות כי בשנים 2016 עד 2020 יצוא ענף החקלאות ירד בכ-9.8% בהשוואה לעלייה ביצוא סך הסחורות והשירותים בכ-18.7%.

תרשים 5 - משרות שכיר בענפי המשק⁶

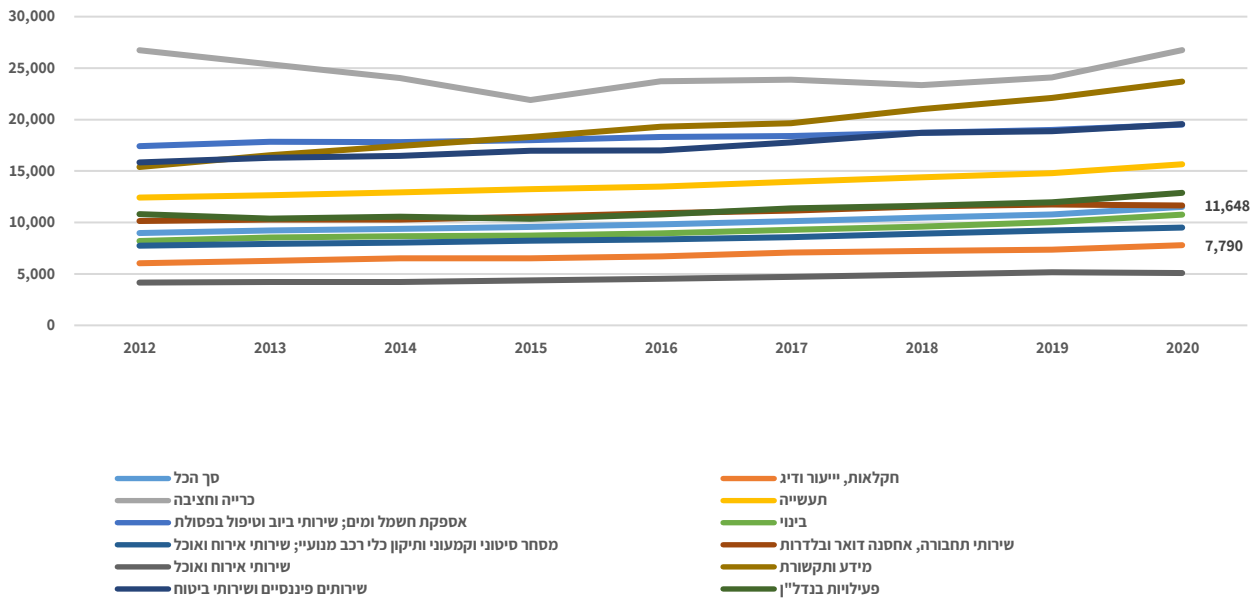


⁵ הל"מ"ס, שנתון סטטיסטי 2021, לוח 13.14 - יצוא סחורות ושירותים, לפי ענף כלכלי, 26 באוגוסט 2021. המקור במיליוני דולר במחירים שוטפים, הומר למדד, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁶ הל"מ"ס, שנתון סטטיסטי 2021, לוח 9.38 - משרות שכיר, שכר ושכר ממוצע למשרת שכיר, לפי ענף כלכלי, 26 באוגוסט 2021. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

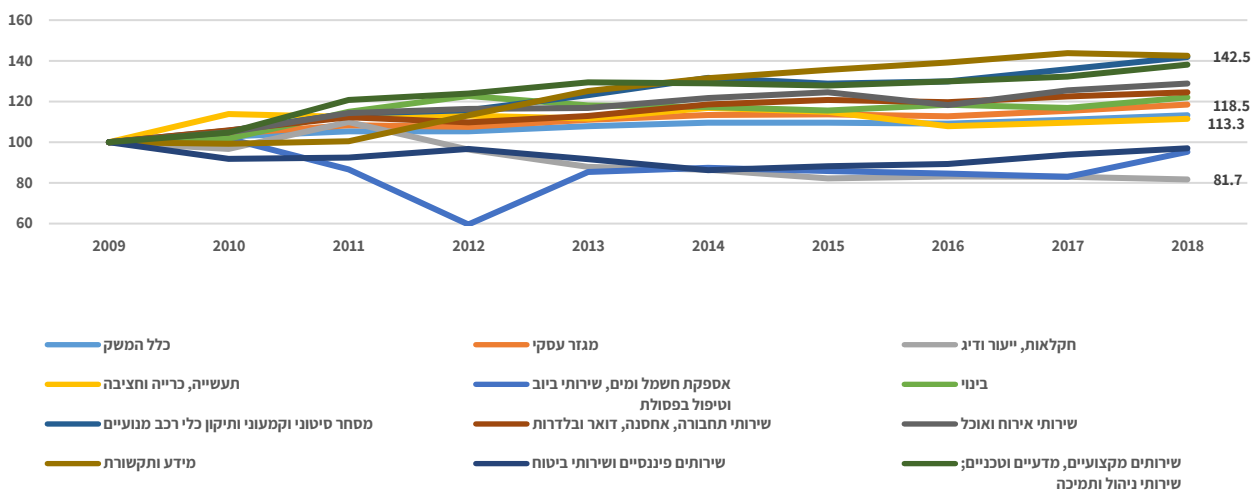
ניתן לראות כי בשנים 2012 עד 2019 מספר משרות שכיר בענף החקלאות עלה בכ-0.9% בהשוואה לעלייה של כ-19.2%.

תרשים 6 - שכר למשרת שכיר בענפי המשק (ש"ח בחודש, מחירים שוטפים)⁷



ניתן לראות כי בשנת 2020 השכר הממוצע למשרת שכיר בענף החקלאות היה 7,790 ש"ח, כ-67.7% מהשכר הממוצע במשק. בשנים 2012 עד 2020 השכר הממוצע בענף החקלאות עלה בכ-29.1% בהשוואה לעלייה של כ-28.3% בשכר הממוצע.

תרשים 7 - פריון עבודה בענפי המשק⁸

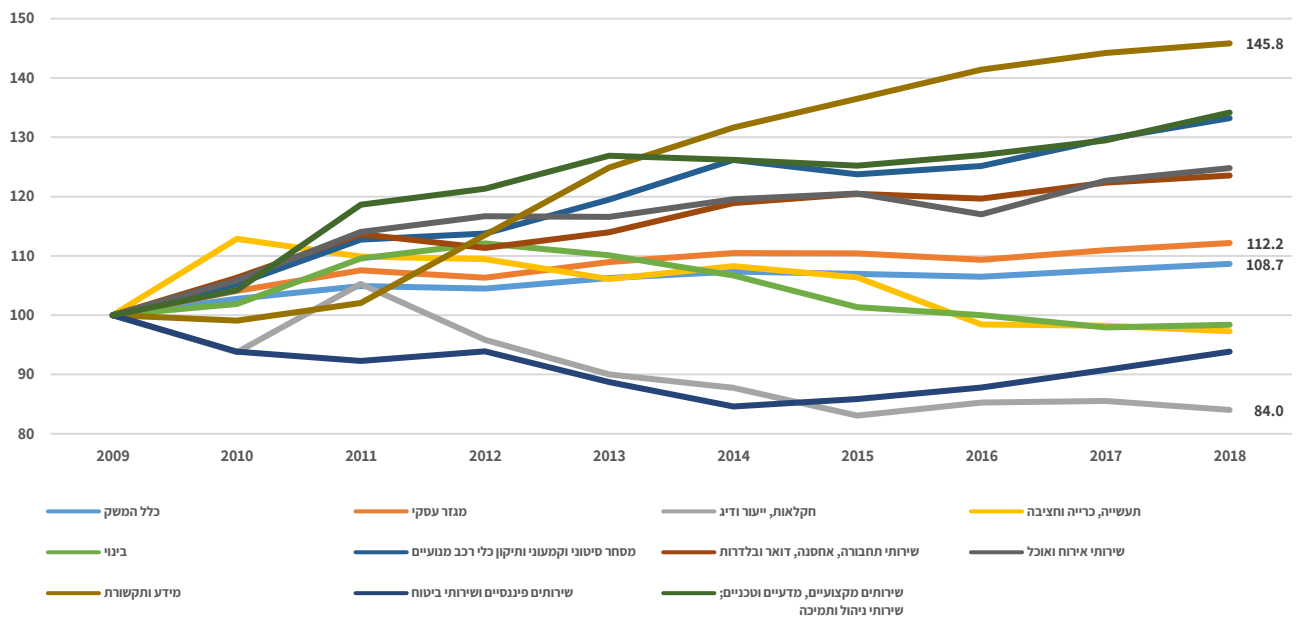


⁷ ש.מ.

⁸ הלמ"ס, תוצר, פריון, תמורה למועסקים ותשואה להון, 2010-2018, 25 ביוני 2020.

ניתן לראות כי בשנים 2009 עד 2018 פריון העבודה בענף החקלאות ירד בכ-18.3% בהשוואה לעלייה של כ-18.5% בפריון העבודה במגזר העסקי ועלייה של כ-13.3% בפריון העבודה בכלל המשק.

תרשים 8 - הפריון הכולל בענפי המשק⁹



ניתן לראות כי בשנים 2009 עד 2018 הפריון הכולל בענף החקלאות ירד בכ-16% בהשוואה לעלייה של כ-12.2% בפריון הכולל במגזר העסקי ועלייה של כ-8.7% בפריון הכולל המשק.

מהנתונים המוצגים בתרשימים לעיל ניתן ללמוד כי **משקל ענף החקלאות במדדים הכלכליים הולך ויורד על פני השנים**, ופריון העבודה ירד באופן משמעותי בהשוואה לעלייה במגזר העסקי.

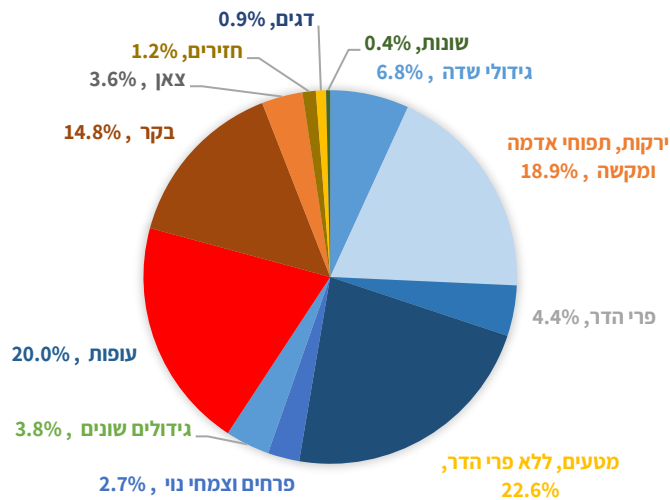
1.3 התפוקה החקלאית

השינוי בתפוקה החקלאית תלוי בגורמים רבים, לרבות משתנים מקרו-כלכליים, כגון השינוי בתוצר המקומי הגולמי ובצריכה הפרטית, ומשתנים הקשורים לענף החקלאות כגון טעמי הצרכנים, מחירים, עלויות הייצור ומידת הרגולציה המוטלת על הענף (רגולציה המקטינה היצע, כגון מכסות ייצור, מכסים על יבוא ופיקוח על מחירים, לעומת רגולציה שאינה מתערבת בשיקולי החקלאים). תרשים 9 להלן מציג את התפלגות ערך התפוקה החקלאית בשנת 2020.

תרשים 9 - ערך התפוקה החקלאית לפי ענף (2020)¹⁰

⁹ הלמ"ס, תוצר, פריון, תמורה למועסקים ותשואה להון, 2010-2018, 25 ביוני 2020.

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החקלאות בישראל בשנת 2020, לוח 2 - ערך התפוקה החקלאית, 12 באוגוסט 2021.



ניתן לראות כי מטעים, ללא פירות הדר מהווים כ-22.6% מערך התפוקה, הירקות, תפוחי האדמה והמקשה מהווים 18.9%, העופות מהווים 20.0% והבקר כ-14.8% מערך התפוקה החקלאית בשנת 2020.

1.4 מועסקים

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על המועסקים בענף החקלאות בשנים 2015–2020.

לוח 1: מספר המועסקים בענף החקלאות בשנים 2015–2020 (באלפים)¹¹

שנה	מועסקים ישראלים	מועסקים מהרשות הפלסטינית	מועסקים זרים	סך הכול
2015	37.7	13.2	20.6	71.5
משקל	52.7%	18.5%	28.8%	100%
2016	37.9	14.7	22.7	75.3
משקל	50.3%	19.5%	30.1%	100%
2017	38.3	14.8	24.1	77.2
משקל	49.6%	19.2%	31.2%	100%
2018	37.9	14.9	24.6	77.4
משקל	49.0%	19.3%	31.8%	100%
2019	37.9	16.6	24.6	79.1
משקל	47.9%	21.0%	31.1%	100%
2020	37.0	14.1	24.1	75.2
משקל	49.2%	18.7%	32.1%	100%

ניתן לראות כי בשנת 2020 מספר המועסקים בענף החקלאות היה כ-75,200, עלייה של כ-5.2% משנת 2015. בשנת 2020 משקל המועסקים הישראלים היה כ-49.2%, ירידה של כ-3.5 נקודות אחוז משנת 2015. בלוח 2 להלן נתונים על השכר החודשי הממוצע בענף החקלאות בשנים 2015–2020.

לוח 2: השכר הממוצע למשרת שכיר בענף החקלאות (בש"ח לחודש)¹²

שנה	עובדים ישראלים	עובדים מהרש"פ	עובדים זרים
2015	5,735	3,066	5,664
2016	5,902	3,256	5,937

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2021 – חקלאות, לוח 21.7, 26 באוגוסט 2021.

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2021 – שוק העבודה, לוח 9.35 ולוח 9.36, 21 ביולי 2021.

שנה	עובדים ישראלים	עובדים מהרש"פ	עובדים זרים
2017	6,276	3,725	6,255
2018	6,460	3,816	6,516
2019	6,472	3,708	6,589
2020	6,724	3,197	6,740
שינוי	17.2%	4.3%	19.0%

ניתן לראות כי בשנת 2020 שכר של עובד ישראלי היה כ-6,724 ש"ח, שכר של עובד מהרש"פ היה כ-3,197 ש"ח ושכר של עובד זר מחו"ל היה 6,740 ש"ח. שכר של עובד ישראלי עלה בשנים 2015–2020 בכ-17.2%, שכר של עובד מהרש"פ עלה בכ-4.3% ושכרו של עובד זר מחו"ל עלה בכ-19.0%. שכר המינימום בשנת 2020 היה 5,300 ש"ח לחודש, ועלה מינואר 2015 בכ-23.3%.¹³ על מעסיק עובד זר בחקלאות חלה חובה לשלם מס בגובה 10% משכרו. בשנת 2016, שונה החוק וניתן פטור ממס זה למעסיקי עובדים זרים בחקלאות עד ל-31 בדצמבר 2020.¹⁴ החוק תוקן וניתנה הארכה לפטור ממס לשנתיים נוספות עד לתאריך 31 בדצמבר 2022.¹⁵

1.5 תמיכות בחקלאות

ניתן להבחין בין שני סוגי תמיכות עיקריים: תמיכות תקציביות המועברות ישירות לחקלאי לפי שטח נתון, ללא קשר לכמות או סוג המוצר החקלאי שאותו הוא מייצר, מהווה, ומנגנוני התמיכה העקיפים הכוללים תמיכה באמצעות המחיר, בין היתר באמצעות מכסים, מכסות ייצור או הבטחת מחיר ליצרן. תמיכה ישירה מהווה לרוב תמיכה ניטרלית שאינה מעוותת את החלטות הייצור או הסחר ואף ניתן לעודד באמצעותן מטרות ציבוריות (כמו חיסכון במים, צמצום זיהומי סביבה ושיקולי צער בעלי חיים). מנגד, תמיכה עקיפה גורמת לעיוות בשוק ובמחירי השוק ועשויה להביא לרמה גבוהה יותר של מחירים לצרכנים הסופיים. באירופה, חקלאי האיחוד האירופי מקבלים תמיכות בצורה של תשלומים ישירים, כאשר רובן מנותקות מהייצור, כלומר החקלאים מקבלים תמיכות שאינן קשורות לכמויות ולגידולים שהם מייצרים. כמו כן, החקלאים מקבלים תמיכות בתנאי שהם עומדים בכללים בתחום איכות הסביבה, בטיחות מזון, בריאות בעלי חיים וצמחים, רווחת בעלי חיים וכן תנאים חקלאיים וסביבתיים טובים. בישראל, לעומת זאת, מרבית התמיכה בחקלאים נעשית באופן עקיף, באמצעות הגנה על התוצרת המקומית מפני יבוא מתחרה (מכסי יבוא). לוח 3 להלן מציג את אומדני התמיכות לחקלאים (PSE) ולחקלאות (GSSE) והמרכיבים העיקריים.

לוח 3 - אומדני התמיכות בישראל בשנת 2020 (במיליוני דולר ארה"ב)¹⁶

סוג תמיכה	אומדן תמיכה	משקל
אומדן תמיכה בחקלאים PSE ¹⁷	1,961	86.6%

¹³ ביטוח לאומי, שכר מינימום, כניסה: 11 באוקטובר 2021.

¹⁴ סעיף 2 לחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016.

¹⁵ הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 19 - הוראת שעה), התשפ"א-2021, 13 בינואר 2021.

¹⁶ OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021*, 22 June 2021.

¹⁷ PSE = Producer Support Estimate. הנובע מאמצעי מיסוי ליצרנים חקלאיים, הנובע מאמצעי מודד את הערך הכספי של העברות מצרכנים ומשלמי מיסים ליצרנים חקלאיים, הנובע מאמצעי מדיניות התמיכה בחקלאות.

סוג תמיכה	אומדן תמיכה	משקל
מזה: תמיכה מבוססת MPS ¹⁸	1,735	88.5% מ-PSE
אומדן תמיכה בשירותים כלליים לחקלאות GSSE ¹⁹	304	13.4%
ידע חקלאי ומערכות חדשנות	109	35.9% מ-GSSE
פיתוח ואחזקה של תשתיות	143	47.0% מ-GSSE
אומדן תמיכה כולל TSE²⁰	2,265	

ניתן לראות כי בשנת 2020 אומדן התמיכה הכולל (TSE) היה כ-2,265 מיליון דולר, ממנו כ-1,961 מיליון דולר בתמיכות לחקלאים PSE (86.6% מהתמיכות) וכ-304 מיליון דולר בתמיכה בשירותים כלליים לחקלאות GSSE (13.4% מהתמיכות). משקל התמיכות במחירי שוק MPS היה כ-88.5% מה-PSE או כ-76.6% מסך התמיכות TSE.

במהלך 30 השנים האחרונות יושומו מספר רפורמות בחקלאות הקשורות במתן סובסידיות, תכנון מרכזי של ענפי החקלאות והקצאת מכסות ייצור, בקרת מחירים והגנה על היבוא. רפורמות מרכזיות במגזר החקלאי החלו בתחילת שנות התשעים, לרבות פתיחת שווקים חקלאיים. הרפורמות נמשכו עד שנות האלפיים תוך התמקדות בתחרותיות ובמאמצים הדרגתיים להגביל את ההתערבויות בענף החלב והבקר. למרות אלה, המדינה ממשיכה לתמוך בענף חקלאות בכמה כלים, לרבות הגנה מכסית, פיקוח על מחירים, תכנון מרכזי ותשלומים לחקלאים.²¹

במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, כחלק מתכנית לחיזוק התחרות, הוחלט על התכנית להגברת התחרות בחקלאות. כחלק ממדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיייה ולהפחתת הנטל הרגולטורי בתחום מוצרי המזון, מובאים בהצעת החוק תיקוני חקיקה בתחום הגנת הצומח הרעיונות הבאים:²²

- פתיחת המשק הישראלי לייבוא פירות וירקות כברירת מחדל.²³
- הכיסוי הביטוחי והשתתפות המדינה בביטוח נזקים לחקלאות יעבור התאמות והרחבות הנדרשות להרחבת בגין כניסת מזיקים ונגעים באמצעות הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות. במקביל, הוצע לעבור לתמיכות ישירות בחקלאים שיחושב על פי שטח דונם מעובד ופרמטרים נוספים על פי מתווה שיגובש.
- הפחתת שיעורי המכס על מוצרי חקלאות (לרבות – תשומות לחקלאות, חומרי ריבוי, חומרי הדברה, מזון לבעלי חיים ועוד). בחינה של קביעת מנגנון מכסי שמושפע ממחיר הייבוא בשער הכניסה שתכליתו הגנה על גידולי פירות וירקות מסוימים, בדומה למנגנון הקיים באיחוד האירופי.
- פטור ממכס על יבוא ביצים, וקביעת מתווה תמיכה למגדלים בנוסף על התמיכות הקיימות בחוק הגליל לבעלי מכסות לייצור ביצי מאכל, אשר יכנס לתוקף עם ביטול המכס.

¹⁸ MPS = Market Price Support. מכסי מגן שיוצרים פער מחירים בין המחיר העולמי למחיר המקומי.

¹⁹ GSSE = General Service Support Estimate. מודד את הערך הכספי של ההעברות שתורמות לחקלאות באופן קולקטיבי, אשר לא ניתן לייחס לחקלאי בודד

²⁰ TSE = Total Support Estimate. ואת התמיכה בשירותים כלליים לענף החקלאות (PSE) מייצג את התמיכה לחקלאים.

²¹ שם. להרחבה: נתנאל קופראק, [ענף החקלאות בישראל - הזדמנויות ואתגרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2020.

²² הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, [הצעת חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"א-2021, 31 באוגוסט 2021.

²³ בכפוף לצירוף תעודת בריאות כהגדרתה בתקנות והצהרת יבואן על עמידה בדרישות הפיטוסניטריות של ישראל, כנדרש בהסכמים הבין-לאומיים הנוגעים לעניין.

- במקרה בו היקף השטחים המעובדים בישראל יצטמצם בשיעור העולה על 10% ביחס להיקפו ערב תחילת המתווה - ייעצר המשך מתווה הפחתת המכסים והתמיכה הישירה.

לפי דברי הסבר של הצעת החוק, כיום חסם הייבוא המרכזי לפירות וירקות הינו קבלת רישיון ייבוא מהשירותים **להגנת הצומח** במשרד החקלאות, כך שלרוב הפירות והירקות אין אישור לייבוא מאף מדינה. מצב זה הינו חריג בהשוואה לעולם, וגורם לפגיעה באספקת מלוא הביקוש למוצרי פירות וירקות. חסם זה אינו מאפשר למשק המקומי להתחרות עם מדינות אחרות, ומונע ירידת מחירים לצרכן דרך ייבוא ממדינות עם יתרון יחסי בגידול מוצרים אלו. כך, פירות עונתיים כגון אבוקדו, אפרסק ומנגו אינם ניתנים לייבוא ואינם זמינים מחוץ לעונה של הגידול המקומי.

לפי דברי ההסבר של הצעת החוק, מעבר לתמיכה ישירה בחקלאות הוא צעד נהוג במדינות המפותחות, אשר תכליתו מעבר מתמיכה עקיפה המשפיעה על מנגנוני השוק (מכס, מחיר מפוקח, הקצאת מכסות) לתמיכה ישירה, כלומר לתשלום שאינו נגזר מהיקף הייצור. תשלומים מנותקים מהייצור (Decoupled payments) משמשים כלי עיקרי לתמיכה בחקלאות באיחוד האירופי. שכן, יש להם השפעה מזערית על קבלת החלטות הייצור או השימוש בתשומות. החקלאי מקבל מהמדינה סכום כספי קבוע מראש עבור כל דונם המעובד על ידו, אשר עוזרים לשמר את התועלות מהחקלאות מבלי להשפיע על החלטות הייצור. בישראל, תמהיל התמיכה בחקלאות נוטה באופן משמעותי אל עבר התמיכה העקיפה, אשר משקלה מסך התמיכה מהגבוהים במדינות המפותחות. המשמעות היא מחירים גבוהים יחסית, וכמות ייצור ומגוון מוצרים נמוכים יחסית למדינות אחרות.²⁴

במסגרת דיוני ועדת הכנסת, הוחלט כי הסעיפים המפורטים לעיל בהצעת החוק יועברו להמשך חקיקה בנפרד מהצעת חוק התכנית הכלכלית וידונו בהמשך בוועדת הכלכלה.²⁵

2. תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר

2.1 יעדים ותכניות העבודה העיקריות של משרד החקלאות לשנת 2021-2022²⁶

בהתאמה להצעת חוק התכנית הכלכלית, היעדים המרכזיים של משרד החקלאות ופיתוח הכפר הם:

- **פתיחת ענף הצומח לתחרות בינלאומית ומעבר לתמיכות ישירות.** בשנים האחרונות החליטה הממשלה על מספר צעדים, כגון הפחתת מכסים בבשר ובדגים במקביל לתמיכה תקציבית ישירה במגדלים, שהיוו תחילת המעבר מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה. עם אישור חוק התקציב, תצא לפועל תכנית חמש שנתית להפחתה בשלבים של הגנות מכסיות ולא מכסיות על פירות וירקות ובמקביל יוענקו תמיכות ישירות לחקלאים.
- **התייעלות בענף ההטלה.** יבוטל המכס על ייבוא ביצים ויינתנו מענקי השקעות לחקלאים על מנת לשדרג את הלולים ולהקים לולים חדשים ויעילים. יבוטל משטר התכנון המרכזי בענף ויינתנו תמיכות לבעלי מכסות.
- **הגברת יבוא מוצרי חלב.** הגדלת יבוא של מוצרי חלב במכסות פטורות ממכס במתווה עולה החל ב-14 אלף טון בשנה הראשונה. בנוסף, יינתן פטור ממכס על יבוא מעדנים, יוגורטים וגבינות עד 5% (למעט גבינות צאן).

²⁴ הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, [הצעת חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"א-2021, 31 באוגוסט 2021.

²⁵ הכנסת, ועדת הכנסת, [החלטת ועדת הכנסת בדבר חלוקה ופיצול של חוק ההסדרים](#), 12 בספטמבר 2021.

²⁶ שם.

- **הגדלת פריין וחדשנות בחקלאות.** השקעה ניכרת בחדשנות ובתשתיות מו"פ במטרה להביא להגדלת הפריין, הרפורמה צפויה להביא להתייעלות ולחיזוק החקלאות כך שהענף יהפוך למשגשג, רווחי ויצמיח דור המשך.

2.2 תקציב המשרד

תקציב המשרד כולל את סעיף 33. בלוח 4 פירוט התקציב בשנים 2018-2022 והצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022.

לוח 4: תקציב משרד החקלאות בשנים 2018-2020 והצעת התקציב לשנים 2021-2022 (במיליוני ש"ח)²⁷

סעיף	שנה	מקורי נטו	הוצאה מותנית	מקורי ברוטו	קורונה	נטו כולל קורונה	הרשאה להתחייב
סעיף 33 - תקציב רגיל	2018	1,913	225	2,138			647
	2019	1,910	222	2,132			967
	2020	1,617	230	1,847	185	1,802	-
	2021	1,716	303	2,019	130	1,846	598
	2022	1,949	245	2,194			996
	שינוי		1.9%	8.9%	2.6%		

ניתן לראות את הדברים הבאים:

- בשנת **2020** התקציב המקורי נטו של המשרד היה כ-**1.6 מיליארד ש"ח**, ההוצאה המותנית כ-230 מיליון ש"ח, תקציב הקורונה כ-185 מיליון ש"ח והתקציב נטו כולל קורונה כ-**1.8 מיליארד ש"ח**.
 - בשנת **2021** הצעת התקציב המקורי נטו של המשרד הינה כ-**1.7 מיליארד ש"ח**, ההוצאה המותנית כ-303 מיליון ש"ח, תקציב קורונה כ-130 מיליון ש"ח והתקציב נטו כולל קורונה כ-1.8 מיליארד ש"ח.
 - בשנת **2022** הצעת התקציב המקורי נטו של המשרד הינה כ-**1.9 מיליארד ש"ח**, ההוצאה המותנית כ-245 מיליון ש"ח והתקציב המקורי ברוטו כ-**2.2 מיליארד ש"ח**.
 - בשנים 2018 עד 2022 התקציב המקורי נטו של משרד החקלאות גדל בכ-**1.9%**, בהשוואה לגידול של **20.1%** בסך תקציב המדינה לפי כלל מגבלת ההוצאה.
- לוח 5 להלן מציג את תקציב המשרד בשנת 2019.

לוח 5 - תקציב הביצוע לשנת 2019 של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (סעיף 33, במיליוני ש"ח)²⁸

סעיף	תחום פעולה	מאושר נטו	ביצוע	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור ביצוע כולל
3301	הוצאות שוטפות לפעילות	585	372	64%	203.5	98%
3302	מנהל המחקר החקלאי	330	277	84%	53.5	100%
3303	רזרבות	-	-	-	-	-
3304	הרשות לפיתוח והתיישבות	103	69	67%	24.4	91%
3305	היחידה לשילוב	28	12	42%	15.9	100%
3306	תמיכות בחקלאות	1,166	966	83%	191.0	99%

²⁷ **מקורי נטו, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב:** משרד האוצר, [קבצי פיסקלי דיגיטלי](#), כניסה: 7 באוקטובר 2021. משרד האוצר, [תיקון תוכנית מפורטת תיקון תקציב המשכי לשנת 2020](#), ספטמבר 2021. **תקציב קורונה 2020:** משרד האוצר, [הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020](#), יולי 2021. בשנת 2020 לא היה תקציב מקורי והנתונים מתייחסים לתוכנית המפורטת של התקציב המשכי. **תקציב קורונה 2021:** החלטות ממשלה בנושא תקציב המדינה 2020-2021 והתוכנית הכלכלית לשנים 2022-. בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת תקציב הקורונה נכלל בהצעת התקציב הרגילה, ולכן הסכומים המפורטים בלוח מתבססים על המפורט בהחלטת הממשלה, והתקציב המקורי נטו הוא ההפרש בין סך התקציב לתקציב הקורונה.

²⁸ **תקציב מאושר נטו, הוצאה מותנית בהכנסה ותקציב ביצוע:** משרד האוצר, [קבצי פיסקלי דיגיטלי לשנת 2019](#), כניסה: 7 באוקטובר 2021, [הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2019](#), יולי 2021.

סעיף	תחום פעולה	מאושר נטו	ביצוע	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור ביצוע כולל
3307	תמיכות לפי חוק צער	23	4	16%	19.2	100%
3308	פעולות אחרות באחריות	91	28	31%	75.8	113%
3309	מנהלת תנופה	118	100	85%	11.0	94%
3399	חשבון מעבר	-	-	-	-	-
סך תקציב משרד החקלאות		2,446	1,828	75%	594.3	99%

ניתן לראות כי התקציב המאושר נטו של המשרד לשנת 2019 היה כ-**2.4 מיליארד ש"ח**, הביצוע היה כ-1.8 מיליארד ש"ח ושיעור הביצוע היה כ-**75%**. שיעור הביצוע הכולל את ההתחייבויות לשנים הבאות היה כ-**99%**. לוח 6 להלן מציג את תקציב המשרד בשנת 2020.

לוח 6 - תקציב הביצוע לשנת 2020 של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (סעיף 33, במיליוני ש"ח)²⁹

סעיף	תחום פעולה	מאושר נטו	ביצוע	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור ביצוע כולל
3301	הוצאות שוטפות לפעילות	557.2	369	66.2%	175.8	98%
3302	מנהל המחקר החקלאי	262.7	257	97.8%	79.1	128%
3306	תמיכות בחקלאות	1,381.7	1,171	84.7%	182.1	98%
3308	פעולות אחרות באחריות	81.5	28	34.7%	35%	35%
3309	מנהלת תנופה	98.3	89	90.7%	12.4	103%
סך תקציב משרד החקלאות		2,381.4	1,914	80.4%	449.4	99%

ניתן לראות כי ביצוע תקציב המשרד בשנת 2020 הסתכם בכ-**1.9 מיליארד ש"ח**, שיעור הניצול מהתקציב המאושר (נטו) היה ב-**80%** ושיעור הניצול כולל התחייבויות היה **99%**.

בלוח 7 להלן פירוט השינויים בתקציב המשרד בין השנים 2019 והצעת התקציב לשנת 2022.

לוח 7 - השינויים בתקציב מקורי נטו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר 2019 ו-2022 (במיליוני ש"ח)³⁰

סעיף	תחום פעולה	2019	2021	2022	שיעור שינוי 2019 - 2022
3301	הוצאות שוטפות לפעילות	408	400	400	-2.2%
3302	מנהל המחקר החקלאי	200	263	268	34.3%
3303	רזרבות	54	-	76	39.4%
3304	הרשות לפיתוח והתיישבות	67	-	-	-
3305	היחידה לשילוב	7	-	-	-
3306	תמיכות בחקלאות	999	1,110	1,140	14.2%
3307	תמיכות לפי חוק צער	9	-	-	-
3308	פעולות אחרות באחריות	81	-	-	-
3309	מנהלת תנופה	86	73	66	-22.7%
סך הכול משרד החקלאות		1,910	1,846	1,950	2.1%

ניתן לראות כי הצעת התקציב נטו של המשרד לשנת 2022 הינה כ-1.95 מיליארד ש"ח לעומת כ-**1.91 מיליארד ש"ח** בשנת 2019, גידול של כ-**2.08%**.

תחומי הפעולה העיקריים בסעיף התקציבי של המשרד (33) מחולקים לשלושה תחומים מרכזיים:

²⁹ **תקציב מאושר נטו, ותקציב ביצוע:** משרד האוצר, [קבצי פיסקלי דיגיטלי](#), כניסה: 30 בספטמבר 2021, יתרת התחייבויות שוטפות: משרד האוצר, [הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020](#), יולי 2021. כולל קופסאות קורונה בתקציב המאושר ובתקציב הביצוע.

³⁰ משרד האוצר, [קבצי פיסקלי דיגיטלי שנים שונות](#), כניסה: 29 בספטמבר 2021.

תמיכות בחקלאות (33-06) - כ-58.5% מכלל תקציב הסעיף יופנה לתחום פעולה זה, כ-1.1 מיליארד ש"ח (נטו) בשנת 2022. מיועד למימון התמיכות בחקלאות.

הוצאות שוטפות לפעילות (33-01) - כ-20.5% מכלל תקציב הסעיף יופנה לתחום פעולה זה, כ-400 מיליון ש"ח (נטו) בשנת 2022.

מנהל המחקר החקלאי (33-02) - כ-13.7% מכלל תקציב הסעיף יופנה לתחום פעולה זה, כ-268 מיליון ש"ח (נטו) בשנת 2022.

בלוח 8 להלן השינויים המרכזיים בהצעת התקציב של המשרד לשנים 2021 ו-2022.

לוח 8 - השינויים המרכזיים בהצעת התקציב המקורי של המשרד (סעיף 33, במיליוני ש"ח)³¹

סעיף	הוצאה נטו	הוצאה מותנית	הרשאה להתחייב
סך תקציב לשנת 2019	1,910	222	967
מנהל המחקר החקלאי	59	63	7
פעילות משרד החקלאות	71		266
סבסוד ביטוח לחקלאים	60		
הפחתה רוחבית בתקציב המדינה לשנת 2021 ושונות	-254	18	-640
סך תקציב לשנת 2021	1,846	304	598
תמיכה ישירה בחקלאים	200		
תמיכה בענף הלול	59		
מענקי השקעות			634
שנת שמיטה	60		
אסונות טבע	29		
התאמת ההוצאה המותנית		-57	
הפחתה רוחבית בתקציב המדינה לשנת 2022 ושונות	-245	-1	-236
סך תקציב לשנת 2022	1,950	246	996

ניתן לראות כי חל גידול בתקציב מנהל המחקר החקלאי משמש כזרוע המחקרית של המשרד הן במחקר תשתיתי ובעיקר במחקר יישומי. במעבר מתקציב 2019 לתקציב 2021 הורחבה פעילות המכון דרך יצירת מחקרים חדשים. בהתאם לכך, גדלה ההוצאה המותנית בהכנסה מקרנות מחקר אשר משמשת את המכון.

הממשלה משתתפת ומסבסדת שיעור של 35% מגובה הפרמיה בביטוח בגין נזקי טבע. בסבסוד פרמיית הביטוח שמשלמים החקלאים בגין אסונות טבע, משתתפת הממשלה בשיעור של 80%. במעבר מתקציב 2019 לתקציב 2021 גדל בסיס התקציב לסבסוד ביטוח כדי לאפשר רמת סבסוד וכיסוי ביטוחי נאותה לחקלאים.

לפי חוק פיצוי נפגעי אסון טבע הממשלה תוכל להכריז על אסון טבע לפי המלצת שר החקלאות ופיתוח הכפר, שניתנה לאחר התייעצות עם השר הממונה על השירות המטאורולוגי, על השירות ההידרולוגי או על המכון הגאולוגי, במידה והכריז על אסון טבע הממשלה רשאית לקבוע פיצויים לפי החוק. בעקבות אירועים שחלו בתקופות 25 בדצמבר 2019 עד 10 בינואר 2020 ו-25 בפברואר 2020 עד 13 במרץ 2020, המליצו משרד החקלאות, השירות המטאורולוגי והשירות ההידרולוגי על אסון טבע, ולכן נדרש תקציב מזומן עבור הפיצויים לחקלאים.

³¹ משרד האוצר, הצעת התקציב לשנות הכספים 2021-2022 משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסעיפים הקשורים לו, אוגוסט 2021, עמ' 25.

משרד החקלאות נערך לשנת שמיטה תשע"ב דרך תמיכה במשבתי משקים בשלוש קטגוריות: משבתי משקים מאמונתם, משבתי כרם יין ומשתלות. התקציבים לנושא זה תוקצבו החל משנת 2018 ועד שנת 2021 כולל באמצעות הרשאה להתחייב, כחלק מתחילת שנת השמיטה יידרש מזומן בגין הרשאות העבר.

בהתאם להחלטות הממשלה הופחת תקציב המדינה באופן רוחבי בין השנים 2019-2021 וכן הפחתה נוספת בתקציב 2022. בנוסף, בין השנים חלו שינויים תקציביים בהתאם לפעילות המשרד. בין השינויים: ירידה בתשלומים עבור הסכמי עבר, ירידה בתשלומי המזומן עבור הרשאות עבר וירידה בפעילות המדענית הראשית במשרד.

בהתאם להחלטה 2084 של הממשלה בנושא "אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל",³² לוח 9 מציג להלן ניתוח מגדרי של הצעת תקציב משרד החקלאות.

לוח 9 - ניתוח מגדרי משרד החקלאות (2020)³³

נתון	נשים	גברים	כלל העובדים
כלל העובדות והעובדים במשרד	585	643	1,228
עובדי מנהל המחקר החקלאי	481	492	973
בכירים במשרד החקלאות	12	26	38
בכירים במנהל המחקר החקלאי	106	184	290
שכר ממוצע משרד החקלאות	14,199	18,174	16,280
שכר ממוצע מנהל המחקר	13,233	20,432	16,873

ניתן לראות כי בשנת 2020 הנשים היוו כ-**47.6%** מכלל העובדים במשרד החקלאות, כ-**31.6%** מכלל העובדים הבכירים במשרד ושכרן הממוצע היה נמוך בכ-**21.9%** מהשכר הממוצע של גברים במשרד.

בשנת 2020 הנשים היוו כ-**49.4%** מכלל העובדים במנהל המחקר החקלאי, כ-**36.6%** מכלל העובדים הבכירים במנהל המחקר, ושכרן הממוצע היה נמוך בכ-**35.2%** מהשכר הממוצע של גברים במנהל המחקר.

³² החלטה 2084 של הממשלה ה-33, אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל, 7 באוקטובר 2014.

³³ משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2021 - 2022 - משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסעיפים הצמודים לו, אוגוסט 2021.