



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

התמודדות עם עודפי תוצרת חקלאית

סקירה משווה

כתיבה: גלעד נתן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ז באייר תשס"ט

11 במאי 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אורי מקלב, והוא עוסק באפשרויות השימוש בעודפי תוצרת חקלאית. במסמך נבחן הטיפול הממשלתי בעודפי תוצרת חקלאית בישראל, באיחוד האירופי, בארצות-הברית וביפן.

1. רקע

עודף תוצרת (Surplus production) הוא בעיה אופיינית של שוק חקלאות מפותח. שיפורים בטכנולוגיות של אמצעי הייצור וההתייעלות בעבודת המשק החקלאי תורמים לגידול בהיקף התוצרת החקלאית, ולעתים היקף התוצרת החקלאית עולה על הצרכים. עודף תוצרת חקלאית עלול לגרום לירידה במחיר התוצרת בשווקים מתחת להוצאות הנדרשות לגידולה.

יש כמה דרכים להתמודד עם עודפי תוצרת חקלאית, ומדינות בעולם נוקטות מגוון שיטות התמודדות: מכירת עודפי תוצרת לתעשייה; מכירת עודפי תוצרת למדינות אחרות; עידוד המגדלים לעבור לגידולים שהמדינה מייבאת במקום גידולים שהשוק המקומי רווי בהם; קביעת מכסות ייצור ומחיר מובטח; השמדת עודפי תוצרת; קניית עודפי תוצרת במרוכז למגוון שימושים. לכל פתרון יתרונות וחסרונות משלו.

2. ישראל

המחלקה לייצור וכלכלה במשרד החקלאות נושאת באחריות לטיפול בעודפי תוצרת חקלאית,¹ אולם הטיפול בפועל נעשה על-ידי מועצות הגידול, בעיקר מועצות החלב, הלול והצמחים. המועצות מטפלות בעודפים כדי למנוע הצפה של השוק וירידת מחירים, שעשויים להפוך את הייצור החקלאי ללא רווחי. עודפים בענף הלול ובענף החלב מופנים בעיקר לתעשייה ולייצוא, ואילו עודפים בענף הירקות והפירות מטופלים בדרך כלל בידי החקלאים עצמם.²

2.1 ענף החלב³

בענף החלב יש מכסות ייצור המבטיחות לחקלאי מחיר מינימום לחלב המיוצר במסגרת המכסה (מחיר מטרה). שוק החלב מוגדר כשוק מתוכנן, ויש בו פיקוח על הייצור ועל מחירי חלק מהמוצרים. היות שרק בעלי מכסות רשאים לייצר חלב ורק חלב המיוצר במסגרת מכסה מקבל מחיר מובטח, אין אינטרס לייצר ייצור עודף. כאשר בענף החלב יש עודפי תוצרת ואין שימוש לתוצרת הניגרת, העודפים משמשים לייצור אבקת חלב. מועצת החלב היא שמרכזת את עודפי החלב ומייבשת את החלב. כיום יש מלאי עודף של אבקת חלב וחמאה, והם מיועדים בעיקר לייצוא. רק בסוף שנה אפשר לאמוד את העודפים. בסוף 2008 היה עודף של 4,000 טונות אבקת חלב. רוב העודפים מיועדים לייצוא, ומיעוטם – לתעשייה המקומית.

¹ משרד החקלאות, http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/itzur_economy/default.htm, תאריך כניסה: 21 במאי 2009.

² איציק בן-דוד, סמנכ"ל ייצור וכלכלה במשרד החקלאות, שיחת טלפון, 21 במאי 2009.

³ קלאודיו פסקין, חשב מועצת החלב, שיחת טלפון, 21 במאי 2009.



בענף החלב אין השמדה מתוכננת של תוצרת ושל עודפי תוצרת. לעתים, מסיבות לוגיסטיות (בעיקר חוסר יכולת להעביר חלב בחגים) יש שפיכה של חלב.

2.2 ענף הלול⁴

בענף הלול יש הבדל בין ביצים לפטם מבחינת הטיפול בעודפי ייצור. ייצור הביצים קבוע במכסה. בזמן מחסור (על-פי רוב לקראת פסח) מיובאות ביצים, ואילו בחודשים יוני-אוגוסט, כאשר הייצור גדול מהביקוש המקומי ומהמכסה, מיוצאות לחו"ל ביצים טריות ואבקת ביצים.

מגדלי פטם והודו אינם מוגבלים במכסות. העודפים נקלטים בשוק במחיר נמוך או מוקפאים ומוצאים למכירה כאשר הביקוש עולה.

בעשור האחרון לא הושמדה תוצרת בענף הלול (ביצים למאכל, בשר פטם והודו) בשל עודפי ייצור. אם הושמדה תוצרת – היא היתה תוצרת שלא אושרה למאכל אדם והושמדה מסיבות בריאותיות.

2.3 ענף הצמחים

בענף הצמחים לכאורה יש למועצת הצמחים, מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973, סמכות להבטיח מחיר הוגן למגדלים ואספקה סדירה של פירות וירקות במחיר נאות לאוכלוסייה.⁵

2.3.1 פירות⁶

בישראל אין השמדה מהותית של עודפי פרי, ולמעשה כמעט אין עודפים. אפשר לווסת את שיווק הפרי, לייצא פרי, להעביר פרי לתעשייה ולהכניס פירות מכמה סוגים לקירור עד לפרק זמן של שנה. ככלל משמידים רק פרי שאינו ראוי לשיווק או למאכל, למשל פרי שנגוע במזיקים. יש לציין כי עודפי פרי אשר לא נקטפים בשל גודלם הם עיקר עודפי התוצרת, אולם הם אינם מושמדים אלא נותרים במטעים.

2.3.2 ירקות⁷

ענף גידול הירקות בישראל הוא הרגיש ביותר להיווצרות עודפי תוצרת, שכן משיקולי עלות, אפשרות מוגבלת להשתמש בירקות בתעשייה וחוסר אפשרות לשמור ירקות בקירור פרק זמן ממושך, כמעט אין מה לעשות עם עודפי תוצרת בענף. אומנם רוב התוצרת בישראל משווקת, אולם תוצרת טרייה שאי-אפשר לאחסן זמן רב מושמדת לעתים קרובות. כמה סיבות לכך, ובין השאר שינויים במזג האוויר הגורמים להבשלה מהירה או ליבול בהיקף גדול מהצפוי. במצבים כאלה חקלאים מעדיפים להפקיר את התוצרת בשטח ולא לספוג הפסדים נוספים.

במקרים מסוימים מועצת הירקות מתערבת בנעשה, למשל בהעברת עגבניות לעיבוד תעשייתי. הדבר אינו נעשה דרך קבע, בשל ההוצאות הניכרות הכרוכות בשינוע התוצרת החקלאית למפעלים. כיום המגדלים העיקריים מתגוררים בדרום הארץ ואילו המפעלים שוכנים בצפונה. התערבות המועצה כרוכה במימון פעולות ההתערבות ללא עזרה ממשלתית כפי שהיה נהוג בעבר, ולכן המועצה אינה ממחרת ליזום פעולות להצלת עודפי תוצרת.

⁴ שמואל לויט, מנכ"ל מועצת הלול, תשובה על שאלה של הממ"מ, 24 במאי 2009.

⁵ חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973, פרק ג', סעיף 11(2)-(3); ראה באתר משרד התמ"ת,

<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/6CDD6D9B-4602-421F-9F04-1652843F1267.htm>, תאריך כניסה: 17 ביוני 2009.

⁶ גידי ארליך, מנהל ענף פרי במועצת הצמחים, שיחת טלפון, 23 במאי 2009.

⁷ אברהם ארליך, מנהל ענף ירקות במועצת הצמחים, שיחת טלפון, 23 במאי 2009.



אומנם מועצת הצמחים יכולה לכאורה להבטיח מחיר לחקלאים באמצעות קביעת מחיר מטרחה, אולם אין מחיר מינימום מוסכם בין הממשלה לחקלאים. אין מנגנון מוסדר של טיפול בעודפים באמצעות מחיר מינימום מובטח לתוצרת או סבסוד של שינוע תוצרת חקלאית.

3. סקירה משווה

להלן יוצגו כלי המדיניות שננקטים באיחוד האירופי, בארצות-הברית ובין להתערבות בשוק התוצרת החקלאית. חלקם כלים של סיוע ישיר, כגון קניית עודפים, וחלקם כלים של סיוע עקיף, כגון הבטחת מחיר לתוצרת.

3.1 האיחוד האירופי

האיחוד האירופי מתערב בשיתוף המדינות החברות בו בשוק התוצרת החקלאית בכלל ובשוק הירקות והפירות בפרט כדי למנוע השמדה של תוצרת. במסגרת המדיניות הכלכלית החדשה של האיחוד (CAP) קבע האיחוד כללים לארגון השוק המשותף של פירות וירקות (CMO). בכלל זה האיחוד פועל להבטיח את התאמת הייצור לצורכי השוק באמצעות תמיכה בביטוח סיכונים ומערכות ניהול סיכונים המיועדות למגזר החקלאי.⁸ כללים אלו נכנסו לתוקף ב-1 בינואר 2008.⁹ במסגרת מדיניות זו האיחוד מתמודד בכמה דרכים עם עודפי תוצרת:

עידוד הגברת הצריכה של פירות וירקות: במסגרת ההתמודדות של האיחוד האירופי עם עודפי פירות וירקות ניתן תקציב לעידוד הצריכה של פירות וירקות. האיחוד מקצה תקציב של 8 מיליון אירו בשנה לקניית פירות וירקות ולחלוקתם בבתי-ספר, בבתי-חולים ובמוסדות צדקה, ומתכנן להרחיב את החלוקה בבתי-הספר. יש לציין כי נוסף על התקציב המיועד לקניית **עודפי פירות וירקות**, יש תקציב שנתי של 90 מיליון אירו לקנייה של פירות וירקות להפצה במוסדות חינוך במדינות האיחוד.¹⁰

חלוקת מוצרי מזון ותוצרת חקלאית טרייה לנזקים: האיחוד האירופי מחלק מזון ישירות למי שמוגדרים נזקים ביותר. בתחילת 2009 נאמד מספר תושבי האיחוד שנתונים בסכנה של "עוני-תזונתי"¹¹ ב-43 מיליון. תקציב התוכנית לשנת 2009 הועלה בשיעור של 66%, וכיום הוא 500 מיליון אירו. התקציב מיועד גם לרכישת פירות וירקות. כבר בעת תכנון התוכנית אחד מיעדיה היה טיפול בעודפי תוצרת חקלאית.¹² במסגרת התוכנית מחולק המזון באמצעות מוסדות רווחה וצדקה. עד שנת 2012 האיחוד יממן את התוכנית בשיעור של 75% (85% באזורים מסוימים). משנת 2013 (2015 באזורים מסוימים) המימון יתחלק שווה בשווה בין האיחוד למדינה המשתתפת (במקרים מסוימים חלקו של האיחוד יהיה עד 75%).

⁸ ליליאנה קוואלסקה, המחלקה לניתוח ולפיתוח של מדיניות חקלאית באיחוד האירופי, דוא"ל בתשובה על שאלה של הממ"מ, 25 ביוני 2009.

⁹ אתר החקלאות ופיתוח הכפר של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/index_en.htm, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.

¹⁰ אתר החקלאות ופיתוח הכפר של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/fruitveg/sfs/index_en.htm, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.

¹¹ אדם במצב של עוני תזונתי הוא מי שאינו יכול להרשות לעצמו ארוחה שבה בשר, עוף או דג אחת ליומיים לפחות.

¹² אתר החקלאות ופיתוח הכפר של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/index_en.htm, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.



הפיכת תוצרת חקלאית לדלק: האיחוד האירופי מעודד עיבוד של תוצרת חקלאית לדלק¹³ ומסבסד הפיכת עודפי תוצרת חקלאית לדלק (לדוגמה שימוש בעודפי ענבים ליצירת אתנול).

תכנון הגידולים: האיחוד מעודד את החקלאים לעבור לגידול ירקות ופירות לפי דרישה ולחסל גידולים שאין להם דרישה. האיחוד נותן סובסידיות לחקלאים שמסבים את משקיהם לגידולים שמדינות האיחוד האירופי מייבאות כיום. האיחוד מבטיח מחירי מינימום לגידולים מסוימים במדינות האיחוד במטרה לעודד חקלאים להמשיך ולגדל את אותם אף שעלות הייצור באירופה גבוהה מעלות הייבוא שלהם מחוץ לאיחוד.¹⁴

סבסוד של ניוד תוצרת חקלאית: האיחוד מסבסד הוצאות תעבורה וניוד של פירות וירקות. בשנת 2005 הסתכמה הסובסידיה שנתן האיחוד ישירות (לא כולל תשלומים ישירים של המדינות) ב-15 מיליון אירו. האיחוד מממן תמיכה זו בשיתוף ארגוני החקלאים במדינות האיחוד.¹⁵ האיחוד משתתף גם בהוצאות הניוד והמכס של ייצוא תוצרת חקלאית כדי שמחירה ירד והיא תוכל להתחרות בשוק העולמי.

3.2 ארצות-הברית

בשנת 2001 דיווחה מזכירת החקלאות הפדרלית כי לפחות 25% מהתוצרת החקלאית של ארצות-הברית היא עודפת, ומיועדת בעיקר לייצוא.¹⁶ להלן יוצגו האמצעים שנוקטת ממשלת ארצות-הברית בהתמודדות עם ייצור עודף.

ביטוח מחיר היבול: ממשלת ארצות-הברית משתתפת במימון פוליסת הביטוח של החקלאים להבטחת מחיר היבול באמצעות הסוכנות לביטוח סיכונים של משרד החקלאות הפדרלי (RMA) והסוכנות הפדרלית לביטוח יבולים (FCIC).¹⁷ ההשתתפות נסמכת על חוק ביטוח יבולים (ACRA 2000).¹⁸

התוכנית לתמיכה במחירי תוצרת: בתוכנית זו הממשלה הפדרלית, ממשלות המדינות וסוכנות שירותי החווה (FSA) נותנות הלוואות ומענקים לחקלאים לשם הבטחת מחיר התוצרת החקלאית לחקלאי ולצרכן.¹⁹ הממשלה מפצה חקלאים על אובדן הכנסה בשל ירידת מחיר תוצרת ובשל תחרות עם תוצרת מיובאת, אם בפיצוי כספי ישיר ואם באמצעות השקעות בהכשרה מקצועית ובמיכון חקלאי.²⁰

התוכנית הפדרלית לסיוע בהזנה: בשנת 2008 הונהגה רפורמה בתוכנית לחלוקת בולי מזון, ובמסגרתה שונה שמה לתוכנית לסיוע תזונתי (SNAP) ומטרותיה הוגדרו מחדש. המטרה העיקרית של התוכנית היא לאפשר למשפחות מעוטות יכולת גישה למזון בריא,²¹ באמצעות חלוקת קופונים לרכישת מוצרי מזון

¹³ אתר החקלאות ופיתוח הכפר של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/actionplan_update_en.pdf, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.

¹⁴ אתר החקלאות ופיתוח הכפר של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/export_refunds/index_en.htm, תאריך כניסה: 1 ביולי 2009.

¹⁵ אתר החקלאות ופיתוח הכפר של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/presentations/cmo_mfb2_rev.pdf, תאריך כניסה: 7 ביוני 2009.

¹⁶ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.usda.gov/wps/portal/?contentidonly=true&contentid=st20.html>, תאריך כניסה: 9 ביוני 2009.

¹⁷ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.usda.gov/documents/6-07-07Gould.pdf>, תאריך כניסה: 9 ביוני 2009.

¹⁸ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.aphis.usda.gov/brs/pdf/AgRiskProtAct2000.pdf>, תאריך כניסה: 9 ביוני 2009.

¹⁹ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=prsu&topic=psi>, תאריך כניסה: 10 ביוני 2009.

²⁰ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=prsu&topic=psi>, תאריך כניסה: 10 ביוני 2009.

²¹ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.fns.usda.gov/snap>, תאריך כניסה: 10 ביוני 2009.



והדרכה תזונתית למשפחות. במרס השנה הודיע מזכיר החקלאות הפדרלי על כוונת הממשל להרחיב את היקף התוכנית באמצעות הקלת הגישה אליה, כדי שרבים יותר יוכלו לצרוך מוצרי מזון ותוצרת חקלאית בריאים ומזינים.²² נוסף על התוכניות הכלליות למעוטי יכולת, יש תוכניות מיוחדות לסיוע תזונתי למשפחות חד-הוריות ולקטינים.

התוכנית הפדרלית להזנת ילדים: בארצות-הברית מוסדרת הזנת ילדים במוסדות חינוך. בשנים האחרונות עלה מספר מוסדות החינוך ששירות זה ניתן בהם חנם, בעיקר במערכת החינוך הציבורית.²³ כמו כן מושם דגש על תזונה בריאה לילדים, ומשרד החקלאות הפדרלי ומשרדי החקלאות והחינוך במדינות מעודדים מעבר לתזונה בריאה הכוללת תוצרת חקלאית טרייה בארוחות הניתנות במוסדות חינוך.

הממשלה הפדרלית מפעילה כמה תוכניות סיוע בתזונה לקטינים, ובהן מימון ארוחות בוקר וצהריים בבתי-ספר, סיוע תזונתי לקטינים בקיץ (בזמן החופשה מהלימודים) וחלוקת פירות וירקות טריים. בשנת 2008 הוציאה הממשלה הפדרלית 14.6 מיליארד דולר על מימון תוכניות אלו ועל הפעלתן.

3.3 יפן

ממשלת יפן רואה בייצוא אמצעי מרכזי בהתמודדות עם עודפי ייצור, ומטפלת בו במסגרת תוכנית-העל בנושא חקלאות, פריפריה ומזון. בשנת 2008 הודיע משרד החקלאות על תוכנית להקצאת טריליון יין עד שנת 2013 (כ-10 מיליארדי דולר – כ-2 מיליארדי דולר בשנה למשך חמש שנים) לעידוד השיוק של תוצרת חקלאית ומוצרי מזון יפניים בחו"ל.²⁴ בתוכנית שדרוג והתאמה של מרכזי ייצוא (למשל מימון הקמתם של מתקני קירור לתוצרת טרייה), מימון פרסומת למוצרים יפניים בחו"ל, הכנה והסברה של מודל ייצוא עסקי והכשרת יצואנים, תרגום דברי הסבר על מוצרים יפניים לשפות זרות ועוד.

יפן מייצאת תוצרת חקלאית כגון אורז, תותים, עופות, דגים ובקר. עיקר הייצוא הוא לסין, לדרום-קוריאה, להונג-קונג ולארצות-הברית. בשנים האחרונות הייצוא של תוצרת חקלאית טרייה, פירות ובשר עלה במאות אחוזים, ואילו הייצוא של תוצרת מעובדת ואורז עלה עלייה מתונה יותר.²⁵

יפן ייצרה בשנת 2006 רק 39% מהמזון שצרכה. בד בבד עם עידוד הייצוא של עודפי תוצרת חקלאית טרייה ומעובדת, ממשלת יפן שמה לה למטרה להגדיל את התפוקה החקלאית לשוק המקומי ל-45% בשנת 2015. יפן מתמודדת עם הצורך ליבא תוצרת חקלאית ומזון באמצעות עידוד חקלאים לעבור מגידולים שיש בהם עודף תוצרת לגידולים שיש בהם מחסור. בענף בעלי-החיים, למשל, הובטח מחיר מינימום של בשר והוחל בפיקוח על המחירים כדי להבטיח את זמינות המוצרים, ובתוך כך להבטיח התחשבות בעלויות הייצור. הממשלה מעודדת חקלאים לעבור לגידולים עתירי תוצרת במקום גידולים מסורתיים דלים יותר.²⁶

²² משרד החקלאות האמריקני, <http://www.fns.usda.gov/cga/PressReleases/2009/PR-0056.htm>, תאריך כניסה: 10 ביוני 2009.

²³ משרד החקלאות האמריקני, <http://www.schoolnutrition.org/Blog.aspx?id=11116&blogid=564>, תאריך כניסה: 10 ביוני 2009.

²⁴ משרד החקלאות של יפן, http://www.maff.go.jp/e/annual_report/2007/pdf/e_2008.pdf, תאריך כניסה: 8 ביוני 2009.

²⁵ משרד החקלאות של יפן, http://www.maff.go.jp/e/annual_report/2007/pdf/e_2-2.pdf, תאריך כניסה: 8 ביוני 2009.

²⁶ משרד החקלאות של יפן, http://www.maff.go.jp/e/annual_report/2007/pdf/e_2-2.pdf, תאריך כניסה: 8 ביוני 2009.



3.4 קנדה

קנדה היא יצואנית התוצרת החקלאית הרביעית בגודלה ויבואנית התוצרת החקלאית השישית בגודלה. לקנדה עודפי תוצרת בענפים מסוימים אך גם מחסור במוצרים מסוימים, והיא נאלצת לייבא אותם. לדברי מר טום שנסטון, מנהל מחלקת המחקר של משרד החקלאות והמזון של קנדה, ייצוא הוא הדרך שבה קנדה מתמודדת עם הייצור העודף במדינה.²⁷

במסגרת תוכנית רב-שנתית לענף החקלאות (APF) שעליה הכריזו שר החקלאות הפדרלי ושרי החקלאות של המדינות, הפרובינציות והטריטוריות הקנדיות לשנים 2008-2013, הממשלה משתתפת במימון תוכנית עסקית לניהול סיכונים (BRM). בתוכנית זו הממשלה משתתפת במימון ביטוח שנועד להבטיח את הכנסתם של החקלאים אם מחיר התוצרת החקלאית יורד והכנסתם נפגעת.²⁸ חקלאי קנדי יקבל תשלום מהביטוח כאשר הכנסתו נופלת מתחת ל-85% מהממוצע השנתי של ההכנסות.²⁹ תוכניות אלו מבוססות על החוק להגנת הכנסות החווה מ-1972, המאפשר לממשלה הפדרלית ולמדינות המחוז לנקוט צעדים כדי להבטיח את הכנסתם של משקים חקלאיים.³⁰

הממשלה הפדרלית ומדינות המחוז משתתפות גם במימון פעולתן של מועצות חקלאיות (Boards). פעולתן של מועצות אלו מעוגנת בחקיקה הפדרלית. הן מאגדות את החקלאים ומסדירות את שינוע התוצרת החקלאית ואת הייצוא שלה.³¹

²⁷ טום שנסטון, מנהל מחלקת המחקר במשרד החקלאות והמזון של קנדה, דוא"ל תשובה על שאלות הממ"מ, 18 ביוני 2009.

²⁸ אתר משרד החקלאות והמזון של קנדה, <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1173969168670&lang=eng>, תאריך כניסה: 1 ביולי 2009.

²⁹ אתר משרד החקלאות והמזון של קנדה, <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1200508680358&lang=eng>, תאריך כניסה: 1 ביולי 2009.

³⁰ אתר משרד החקלאות והמזון של קנדה, <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1180107359564&lang=eng#13>, תאריך כניסה: 1 ביולי 2009.

³¹ אתר מועצת החיטה הקנדית, <http://www.cwb.ca/public/en/farmers/producer>, תאריך כניסה: 1 ביולי 2009.



4. דיון ומסקנות

מדינות מפותחות שבהן החקלאות מפותחת מתמודדות במגוון דרכים עם עודפי תוצרת חקלאית. לכל שיטה יתרונות משלה, ולכל שיטה עלות מסוימת לקופה הציבורית והשפעה שונה על היעילות ועל החיוניות של המשק החקלאי. כל דרך להתמודדות עם עודפי תוצרת היא בגדר תמיכה (סובסידיה).³² להלן יוצגו השיטות העיקריות:

ביטוח מחיר היבול: שיטה המבטיחה לחקלאי מחיר מינימום לתוצרת. השיטה מבטיחה לחקלאי תמורה שתכסה את הוצאות הייצור ותאפשר לו רווח מסוים, אולם היא אינה פותרת את בעיית ההשמדה של עודפי תוצרת ואת בעיית בזבז המשאבים. כמו כן, אם היקף הביטוח אינו מוגדר, חקלאים עשויים לגדל תוצרת מיותרת במכוון.

הפניית עודפי ייצור לתעשייה: הפניית תוצרת חקלאית טרייה לתעשייה באמצעות הבטחת מחיר או סבסוד השינוע של התוצרת החקלאית. תוצרת חקלאית מעובדת נשמרת זמן רב, להבדיל מתוצרת חקלאית טרייה, אולם במציאות שבה הייצוא החקלאי והמסחר במוצרי חקלאות הם גלובליים, יש לבחון את הצרכים של השוק בישראל ולקבוע גבולות למעורבות המדינה.

עידוד ייצוא: במסגרת עידוד הייצוא מדינות מווסתות את עודפי התוצרת לשוק העולמי. המדינות המפותחות נותנות סובסידיות ייצוא באמצעות סבסוד הוצאות תעבורה או אחסון. חשוב לזכור שייצוא תוצרת חקלאית ממדינות עשירות למדינות עניות פוגע בחקלאות במדינות עניות שאינן מסוגלות להגן על החקלאות שלהן ומגביר את תלותן בייבוא. ארגון הסחר העולמי (WTO) מתנגד למתן תמיכות מסוג זה במדינות המפותחות.

קניית עודפי תוצרת וחלוקתם: במדינות מסוימות הממשלה קונה תוצרת חקלאית עודפת, ולעתים אף תוצרת שאינה עודפת, ומחלקת אותה – טרייה או מעובדת – לתלמידי בתי-ספר או לנוקקים. שיטה זו מבטיחה שימוש בתוצרת החקלאית ומאפשרת למעוטי יכולת גישה לתוצרת חקלאית טרייה ולמוצרי מזון שאינם כפי יכולתם. ואולם, חלוקת תוצרת חקלאית עלולה לפגוע במכירת התוצרת ולגרום לירידת מחירים.

ייצור דלק מתוצרת חקלאית: מדינות מסוימות מעודדות חקלאים לייצר דלק מעודפי יבול. בשנים האחרונות הוחל בגידול תוצרת המיועדת מלכתחילה לייצור דלק, בעיקר במערב התיכון של ארצות-הברית. ואולם, יש חשש של הסבת-יתר של תוצרת חקלאית לדלק ולהיווצרות מחסור במוצרים מסוימים, ובעקבות זאת – לעליית מחירים ולפגיעה בצרכנים.

הסבת משקים לגידולים שיש בהם מחסור: המגמה בעולם כיום היא לייעל את המשק החקלאי ולכוון אותו בראש ובראשונה לאספקה של צרכי המשק המקומי והאוכלוסייה המקומית. בשנים האחרונות המדינות מעודדות חלוקת תוצרת חקלאית ומעבר מגידולים שיש בהם עודפי תוצרת לגידולים שיש בהם מחסור בשוק המקומי והמדינה נאלצת לייבאם. בעיה שעלולה להתעורר היא הכנסת צמחים זרים למערכות אקולוגיות. כמו כן, לא כל גידול חקלאי רווחי בכל מדינה.

³² להרחבת בדבר תמיכות וסובסידיות ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התאמת התמיכות בתקציב החקלאות בישראל לתמיכות הניתנות במדינות המפותחות, כתיבה: גלעד נתן, 18 באוקטובר 2007, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01853.doc>; תמיכות ממשלתיות בחקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 8 במאי 2007, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01773.doc>.



מכסות ייצור ומחיר מובטח: בכמה מדינות, ובהן ישראל, נקבעו מכסות ייצור או מחיר מובטח. שיטה זו נועדה להבטיח יציבות במשק החקלאי ואספקת תוצרת חקלאית בענפים מסוימים.

מבקרי שיטות אלו של התערבות ממשלתית טוענים כי הן פוגעות בשוק החופשי. ארגון הסחר העולמי מתנגד לרבות מהתמיכות שבאמצעותן ממשלות מתערבות בשוק התוצרת החקלאית ומוצרי המזון. עם זאת, מכסות ייצור, מחירי מטרה ופיקוח על המחירים אכן הועילו בשמירת היציבות, ואילו שווקים חקלאיים שאין בהם מנגנון התערבות ממשלתית נוטים לחוסר יציבות, למחירים גבוהים של מוצרים ללא פיקוח ולחוסר יכולת של חקלאים להתחרות עם תוצרת זולה (כך למשל נעלם משק הביצים במערב אפריקה ונוצר משבר מחירי החלב בגרמניה).

שיטת מכסות הייצור ומנגנון הבטחת המחיר בענפי הביצים והחלב בישראל מוכיחה את עצמה בשמירה על יציבות של מחיר המטרה והמחיר לצרכן. יש קושי בקביעת מכסות ייצור של תוצרת חקלאית טרייה, שכן אי-אפשר להבטיח את היקף היבול של ירקות ופירות. לעומת זאת, באמצעות הבטחת מחיר אפשר להתמודד עם עודפי תוצרת. למשל, הממשלה יכולה לקנות עודפי תוצרת במחיר מובטח לצורך עיבודה או לצורך חלוקתה לנוקמים ולתלמידי בתי-ספר.

