

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: כ"ח אייר, תשע"ח 13/05/2018

סומן: כ-16-15146

לכבוד

הגב' תמר לוי בונה

מר שאול מרידור

רפרנטית חקלאות

ראש אגף תקציבים

משרד האוצר

משרד האוצר

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הפרת הסכמי סחר בינלאומיים באמצעות התמיכות בחקלאות –

בקשה לקיום פגישה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

1. מכתב זה עניינו בקשת התנועה לקיום פגישה עמכם בנושא בחינת התקציב שניתן למשרד החקלאות לטובת הסובסידיות שמעניק במסגרת מדיניות התמיכה בענפי החקלאות השונים. להבנתנו, מדיניות זו מביאה לכך שישראל פועלת בניגוד להסכמי הסחר הבינלאומיים אליהם היא מחויבת, ובאופן שפוגע בקידום התחרות והשוק החופשי בענף החקלאות בישראל. לכן, אנו פונים אליכם, כמי שאמונים על ניהול התקציבים במשרדי הממשלה השונים, ובפרט בענף החקלאות, בבקשה לבחון מדיניות פסולה זו ואת הדרכים האפשריות לתיקונה.
2. בשנים האחרונות התנועה עוסקת רבות במגוון עניינים הקשורים בענף החקלאות בישראל, בתפקודו ובהתנהלות הממשלה בענייניו, ושואפת להביא לקידום התחרות בענף, מתוך דאגה כנה לחקלאים עצמם, לשוק החופשי ככלל במשק הישראלי ולהוזלת המחירים לצרכנים. זאת, תוך התמודדות למול פעולות קבוצות הכוח ובעלי האינטרסים, כגון מועצות הייצור, וכן למול הסדרים ישנים המעוותים את השוק, באופן שלרוב אינו מטיב עם החקלאים ועם הציבור כולו.
3. אחד העניינים שצפו בתקופה האחרונה בהקשר זה הוא מדיניות התמיכה בענפי החקלאות, שכפי שנראה להלן הינן מנוגדות להתחייבויות ישראל כלפי ה-WTO. מדינת ישראל חברה בארגון הסחר העולמי, ה-WTO, מאז שנת 1995. במסגרת החברות של ישראל בארגון זה, התחייבה המדינה להפחית את הסובסידיות שזו מעניקה בתחום החקלאות ("תמיכות

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



פנים"),¹ אשר אינן עולות בקנה אחד עם אלו המאושרות על ידי הארגון, בהתאם להסכם בנושא חקלאות עליו התומות המדינות החברות. זאת, מתוך ההבנה שאלה פוגעות בתחרות כשמעניקות למקבלי הסובסידיה יתרון על חקלאים אחרים.

4. הסכם החקלאות המדובר, Agreement on Agriculture, הוא אחד מהסכמי ה-WTO. עקב הכרה ברגישות ענפי החקלאות ובחשיבותם לכלכלת המדינות החברות בארגון, הסכם החקלאות אינו אוסר תמיכה בענפים ובמוצרים חקלאיים אך הוא בנוי כך שהמדינות יפחיתו בהדרגה את התמיכות המעוותות ענפים אלה ומונעות התייעלותם. זאת, במטרה להחליפן בשיטת תמיכות המעודדת את התייעלות הענפים והתפתחותם לצד הורדת מחירים לצרכן. אלה מכונות התמיכות ה"ירוקות", עליהן נרחיב כעת.

5. את הסובסידיות – התמיכות הפנימיות של מדינה בחקלאות – ניתן לחלק למספר "קופסאות" או סוגי תמיכות:²

א. "תמיכה ירוקה" – תמיכה שמעוותת את השוק בצורה שולית או בכלל לא. למשל תקציב למימון פעולת משרד החקלאות עצמו, כגון מחקר ופיתוח או שירותים וטרינריים. בתמיכה הירוקה נכללות גם תמיכות ישירות לחקלאים, לדוגמה בצורת תמיכה בהשקעות.³

ב. "תמיכה כחולה" – תשלום על השבתת יצור למספר מוגבל של שנים, מוגדרת בזמן (סיבות לתת אותה – למשל כי יש עודפי ייצור).⁴

ג. "תמיכה צהובה" – כוללת כל תמיכה שאינה ירוקה או כחולה, והיא נחשבת כמעוותת שוק וצריכה להיות מדווחת. יש תקרה מסוימת של תמיכות שאסור לעבור.

6. לצערנו, כיום מרבית התמיכות המועברות על-ידי משרד החקלאות הינן תמיכות "צהובות", ולמרות שעל פי ההסכם על ישראל לפעול לצמצמן תוך הגברת התמיכות ה"ירוקות", לא נעשים צעדים מספקים או צעדים בכלל בכיוון זה.

7. כך, לדוגמה, לפני כשנה הוחלט בוועדת הכספים של הכנסת להאריך ב-10 שנים נוספות את תוקפו של חוק הגליל, התשמ"ח-1988. חוק זה, קובע מנגנון של הענקת סובסידיה למגדלי

¹ פרק 6 להסכם ה-WTO בנושא חקלאות.

² מסמך Agriculture Negotiations – Background Shett – The Boxes.

³ 13 אופציות מעוגנות בנספח 2 להסכם ה-WTO בנושא החקלאות.

⁴ התמיכה מעוגנת בהסכם עצמו, ראו לעיל הי"ש 3.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ביצים ופטמים ביישובי הגליל ועל כן מהווה דוגמה מובהקת לתמיכה "צהובה" אשר ישראל הייתה צריכה לבטלה, אולם בניגוד להסכם הוארכה בעוד 10 שנים.

8. כאמור, מנגנון הסובסידיה, שהסכמי הסחר מנסים לצמצם למיעוט האפשרי, עבר בחוק וזאת מבלי לנסות למצוא חלופות הפוגעות פחות בהסכמי הסחר. אולם כעת אנו מבקשים להתמקד בבעיה הרוחבית של הפרת הסכמי הסחר העולמיים על ידי ישראל בתחום החקלאות. העיסוק בחוק הגליל אף סייע לנו להגיע להבנה כי חוק זה מהווה רק "טיפה קטנה בים" וחלק קטן מאד מכלל הסובסידיות המוענקות בניגוד להסכם.

9. גם אם נקודת המוצא היא שיש לתמוך בחקלאות על פני ענפים אחרים במשק הישראלי, אנו מאמינים כי יש לסייע לחקלאים בצורת תמיכה בהשקעות – בפיתוח הכלים, במכונות ובאופן קונקרטי יותר המהווה תמיכה "ירוקה", ולא בסובסידיות – המהוות תמיכה "צהובה" ובפועל מביאות לפגיעה בתחרות בענף וכן להעלאת יוקר המחיה ולפגיעה בצרכנים.

10. פרופ' נלי מונין, עורכת דין ומומחית לסחר בינלאומי, ערכה בסוף שנת 2017 חוות דעת מקיפה, המצביעה על כשלים משמעותיים בהתנהלותה של ישראל בתחום החקלאות, למול ההסכמים הבינלאומיים עליהם היא חתומה. מסקנתה העיקרית היא כי ישראל הפרה את הסכם החקלאות של ה-WTO עליו היא חתומה תוך שסטתה משמעותית מתקרת התמיכות שנקבעה בהסכם זה. חוות הדעת המקיפה מצורפת כנספח למכתב זה.

11. אחת הדוגמאות המציגות בין היתר את האופן שבו ישראל חורגת מתקרת התמיכות שנקבעו בהסכם היא העמדת מחיר המטרה בפטס. מחיר המטרה הוא מחיר שרוב המגדלים מחויבים לאמץ, הגבוה ממחיר שהיה נקבע בשוק החופשי, כאשר ההפרש הוא למעשה תמיכה בענף – בפועל מדובר בסובסידיה שנגבית מהציבור.

12. לאחרונה, ישראל הפסיקה לדווח לארגון הסחר העולמי על התמיכות לפטס באמצעות מחיר המטרה. העלמת נתון זה מהדיווח לארגון נשענה על טענה משפטית טכנית לפיה יש לדווח רק על "administered price" – מונח שלא פורש בהסכם, ומשמעותו המילולית היא מחיר שנקבע על ידי הרשות המנהלית.

13. לטענת משרד החקלאות, כיוון שמשרד החקלאות הפסיק לפרסם רשמית מחיר מטרה והעביר את האחריות לפרסום להתאחדות חקלאי ישראל, המחיר אינו מפורסם יותר על ידי המדינה והוא אינו מהווה "administered price", לכן אין צורך לדווח עליו. כלומר, המצב בפועל הוא שמחיר המטרה עודו קיים, כך שישראל מעניקה לחקלאים "תמיכות צהובות" המביאות להעלאת המחיר לצרכנים וליוקר המחיה ופוגעות בציבור החקלאים ובציבור כולו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



14. לכן, ישראל לא רק שסוטה מתקרת התמיכות שאושרה לה ומעניקה פי שניים מתקרת התמיכות המותרת על פי ההסכם, היא אף אינה מדווחת זאת לארגון הסחר העולמי, וזאת תוך הסתמכות על טענה משפטית טכנית והתעלמות מהפרשנות התכליתית המהותית העומדת מאחורי המושג "administered price", באופן שמהווה עקיפה לא ראויה של ההסכם והלכה למעשה הפרתו.

15. על כן, פרשנות טכנית מצמצמת זו בסופו של דבר פוגעת בתחרות בין חקלאי ישראל, פוגעת בצרכן שמשלם בעצמו סובסידיה לחקלאים ומסכנת את ישראל בזירה הבינלאומית בהפרת התחייבויותיה, כשהיא חשופה להטלת סנקציות סחר בכלל הענפים במשק.

16. באופן זה, במקום לתת סיוע ישיר לחקלאי ישראל באופן שצוין לעיל, בצורה גלויה, תוך קידום אפשרות לתחרות ולהורדת המחירים לצרכנים ותוך עמידה בהסכמים בינלאומיים עליהם חתומה ישראל, ניתן סיוע המעוות את השוק ופוגע בפועל בכלל השחקנים.

17. יתר על כן, העריכה פרופ' מונין בחוות דעתה כי אם לא יחולו שינויים בשיטת הסבסוד ובתנאי השוק, מספר זה צפוי לעלות בשנים הקרובות, כתוצאה מהגידול בכמויות הנצרכות של המוצרים וכפונקציה של הגידול הטבעי באוכלוסייה. עוד ציינה פרופ' מונין כי ההתנהלות של ישראל לגבי שלושת הענפים הנתמכים: ביצים, חלב ופטר, מביאה לכשלים רבים, ביניהם: עיוותי סחר, מניעת התייעלות, מחיר גבוה לצרכן והסתכנות בתביעה בארגון הסחר העולמי.

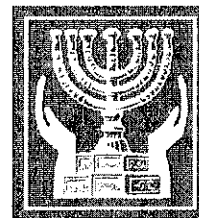
18. לכן, כמי שאחראים על תקציב משרד החקלאות ובעלי השפעה רבה על השימוש שנעשה בתקציב זה, אנו קוראים לכם להפעיל את סמכותכם ולפעול לתיקון ההפרות הישראליות את ההסכם החקלאות שחתמה עליו במסגרת חברותה ב-WTO. אנו מאמינים כי אחת הדרכים להביא לשוק חופשי במשק הישראלי תהיה פרשנות תכליתית של הסכם החקלאות עליו חתומה ישראל, לא רק לשם מניעת החשש מהפרת התחייבויותיה לקהילה הבינלאומית, אלא גם לקידום ענף החקלאות הישראלי בפני עצמו.

19. אין ספק כי התוצאות האפשריות של המשך המדיניות הנוכחית בחקלאות עלולות להיות הרסניות עבור ישראל במישור הבין-לאומי. כאמור בחוות הדעת, תתכן פניה של מדינות נוספות החברות בארגון כנגד ישראל אל מנגנוני יישוב סכסוכים, וכך החריגה עשויה לגרום סנקציות בינלאומיות כנגד המדינה. כל זאת, חלף שינוי מדיניות ומעבר לתמיכה בחקלאות באמצעים שאינם מעוותי שוק, המאושרים על ידי ארגון הסחר העולמי.

20. לעמדתנו בבחינת סוגיה זו יש להתחשב בכלל האינטרסים הבאים לידי ביטוי במסגרתה, המביאה לעיוותי שוק קשים, פגיעה בצרכנים, פגיעה בחקלאים, פגיעה בקידום התחרות

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في اسرائيل



ובשוק החופשי ומעל לכל – הפרה בוטה של ההסכמים הבינלאומיים אליהם מחויבת ישראל. זהו האינטרס של מדינת ישראל להפסיק עם סוג התמיכות ה"צהובות", לשם קידום כלכלה חופשית. נציין כי במקביל פנינו בנושא זה אף לשר הכלכלה והתעשייה מר אלי כהן.

21. אשר על כן, נבקש לקבל את התייחסותך לאמור בחוות הדעת העדכנית המצורפת, בהתמקד בסוגיית הפרת הסכמי הסחר המחייבים את ישראל מתוקף היותה חברה ב-WTO. יתר על כן, נבקש לדעת האם בכוונתכם לנקוט צעדים במטרה להפסיק את ההפרות האמורות ולפעול להשפעה על השימוש שנעשה בתקציב השנתי של משרד החקלאות.

22. מעבר לכך, ובמטרה להביא לקידום מדיניות שתקדם את התחרות והשוק החופשי במשק הישראלי, וכן אשר תעלה בקנה אחד עם מחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל, נשמח לקיים עמכם פגישה בעניין. זאת, על מנת להסביר את עמדתנו מדוע נדרשת התערבותך המידית.

23. נודה לתגובתך המהירה.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עוזד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

רומי קאופמן
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

נספח

Prof. **Nellie Munin**, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' **נלי מונין**, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

יחשלים, 20.12.17

לכבוד
התנועה לאיכות השלטון
יחשלים

**הנדון: חוות דעת בשאלה: האם מדינת ישראל מפרה את הסכם החקלאות של ארגון הסחר
העולמי – באמצעות התמיכות לחלב, לביצים ולפטים**

אני הח"מ התבקשתי על ידכם לחוות דעה משפטית האם מדינת ישראל מפרה את הסכם החקלאות
באמצעות התמיכות לחלב, לביצים ולפטים.

אלה פרטי השכלתי: ד"ר למשפטים, עורכת דין.
אלה פרטי נסיוני: עורכת דין מאז 1989, לשעבר היועצת המשפטית (בפועל) של מינהל הכנסות
המדינה במשרד האוצר, לשעבר הצייר הכלכלי של ישראל למוסדות האירופי, לשעבר פרופ'
חבר וחברת הסגל המייסד של בית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת. מרצה וחוקרת
בתחומי משפט האירופי ומשפט הסחר הבינלאומי בארץ ובעולם.
נסיוני בתחום הסחר הבינלאומי: לשעבר מתמחה במחלקה המשפטית של ארגון הסחר העולמי
WTO בג'נבה, שווייץ, עבודת הדוקטורט שלי עוסקת בהסכם הסחר בשירותים (GATS) של ארגון
הסחר העולמי. פרסמתי ספר בעברית, ספר באנגלית ושורה ארוכה של מאמרים בעברית ובאנגלית
בנושאי הסכמי ארגון הסחר העולמי. לימדתי ומלמדת משפט הסחר הבינלאומי במוסדות אקדמיים
שונים בארץ ובחו"ל במסגרת קורסים וסמינריונים לתואר ראשון ושני. נכללת ברשימת הפנליסטים
של מדינת ישראל להסכמי אזור הסחר החופשי בין ישראל למקסיקו ולמדינות מרקוסור.
במסגרת עבודתי במשרד האוצר נמנית על צוות המשפטים ממשרד האוצר, הכלכלה והמשפטים
אשר ניסחו את חוק היטלי סחר, התשנ"א – 1991 וייעצתי לשרי האוצר בנושאים שונים הקשורים
לסחר בינלאומי, לרבות ייצוג האוצר בישיבות ממשלה, בוועדות הבנסת ובפורומים אחרים, לאומיים
ובינלאומיים. פירוט נוסף על השכלתי ונסיוני ראו באתר www.nelmun.com.

במסגרת בדיקה זו עיינתי בין השאר במסמכים הבאים:

- הסכמי ארגון הסחר העולמי הרלוונטיים ובמיוחד הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי
Agreement on Agriculture – WTO, לרבות נספחיו.
- התחייבויות ישראל על פי ההסכם.
- פסיקה רלוונטית של ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי.
- דו"ח מזכירות ארגון הסחר העולמי לגבי ישראל במסגרת הליך Trade Policy Review
(TPR) שנערך בשנת 2012 (הפעם האחרונה בה נערכה הבדיקה) WT/TPR/S/272.
- דיווחי ישראל לוועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי WTO בנוגע לביצוע
התחייבויותיה ביחס לתמיכה מדינתית (domestic support) עד הדו"ח האחרון
מספטמבר 2017, המתייחס לשנים 2015 – 2016.
- Notification של ישראל לוועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי בדבר עדכון
רטוראקטיבי של דיווח עלות התמיכות לחלב כלפי מטה עבור השנים 2011-2014 מיום
G/AG/N/ISR/55 28.4.16.
- דו"ח הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח OECD: מדיניות חקלאית לשנת 2015: ניטור והערכה
של מדיניות (תרגום לעברית ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר).

- דו"ח מבקר המדינה 65ג – הפרק העוסק בנושא הרלוונטי, המתחיל בעמ' 1005.
- חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) התשכ"ד 1963
- חוק הגליל (תיקון מס' 12), תשע"ז-2017, ס"ח 2631 מיום 4.4.17.
- חוק העמותות, תש"ם – 1980.
- הצעת חוק המועצה לענף הלול (תיקון – ויסות הייצור והשיווק של תוצרת הלול), התשע"ז-2017, שהונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ביום 26.6.17
- תקנון התאחדות חקלאי ישראל.
- סקירתו של גלעד נתן (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18.10.07): התאמת התמיכות בתקציב החקלאות בישראל לתמיכות הניתנות במדינות המפותחות.
- נייר עמדה מאת ד"ר אשר מאיר, חני רוטשטיין-כהן ועו"ד אריאל ארליך (מכון קהלת, 2015): משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה.
- מכתב התנועה לאיכות השלטון ליועץ המשפטי לממשלה ובו קריאה לעריכת חוות דעת בנושא הפרת הסכמי הסחר העולמיים באמצעות התמיכות בחקלאות מיום 10.8.16.
- מענה למכתב זה ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (חתום ע"י ד"ר רוני שיינדורף, המשנה ליועמ"ש (משפט בינלאומי)) מיום 1.1.17.
- מכתב התנועה לאיכות השלטון לשרת המשפטים ובו קריאה שלא לאשר את הצעת החוק להארכת תקפו של חוק הגליל בוועדת השרים לענייני חקיקה מיום 29.12.16.
- מענה למכתב זה ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (חתום ע"י עמרי בן צבי) מיום 7.2.17.
- מכתב התנועה לאיכות השלטון ליועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בעניין הצגת משמעויות הארכת חוק הגליל בוועדת הכספים מיום 16.1.17.
- מכתב התנועה לאיכות השלטון למנהל מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה מיום 25.4.17.
- סיכום פגישה בין אנשי התנועה לאיכות השלטון ונציגי מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה שהתקיימה ביום 1.11.17.

ולהלן מסקנות בדיקתי:

תקציר מנהלים

- מדינת ישראל התחייבה במסגרת הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי כי מכלול התמיכות הכספיות שהיא מעניקה למוצרי חקלאות מדי שנה לא יחרוג מתקרה נתונה וקבועה, שנקבעה על פי מחירי 1986-8 ומכונה Total AMS, בסך \$ 568,980,000.
- הענפים העיקריים הנהנים מתמיכות אלה (ועל כן משפיעים משמעותית על סך התמיכה) הם ביצים, חלב ופטים.
- על פי דיווחיה לארגון הסחר העולמי, בשנים האחרונות מדינת ישראל סתתה מתקרה זו, תוך הפרת ההסכם.
- כדי לפתור בעיה זו, מדינת ישראל הכניסה שני שינויים טכניים עיקריים בשיטת חישוב התמיכות המדווחות:
 1. התאמה רטרואקטיבית של מחיר החלב כלפי מטה, בטענה שהתקרה ההיסטורית נקבעה תוך התייחסות לחלב באיכות נמוכה מזו המיוצרת כיום ומאז קביעתה איכות החלב השתפרה – טענה המתאפשרת לפי הסכם החקלאות, שארגון הסחר העולמי קיבל. התאמה רטרואקטיבית זו של דיווחי ישראל לארגון ביטלה לכאורה את ההפרה עליה דווח משנת 2011 ואילך.

2. הפסקת הדיווח על התמיכות לפטם באמצעות קביעת מחיר מטרה (מחיר שרוב המגדלים מחוייבים לאמץ, הגבוה ממחיר שהיה נקבע בשוק חופשי, כאשר ההפרש הוא למעשה תמיכה בענף, סובסידיה שנגבית מהציבור), לאחר שמשרד החקלאות הפסיק לפרסם רשמית מחיר מטרה והעביר אחריות זו להתאחדות חקלאי ישראל.
אם מחשיבים את התמיכה לפטם באמצעות מחיר מטרה במכלול התמיכות, סך התמיכה לפטם, חלב וביצים היא יותר מפי שניים מתקרת התמיכות המותרת לפי ההסכם.

העלמת נתון זה מארגון הסחר העולמי נשענת על טענה משפטית טכנית ולפיה יש לדווח רק על 'administered price'. זהו מונח שלא פורש בהסכם. לטענת משרד החקלאות, כיוון שמחיר המטרה לפטם כיום לא מפורסם על ידי המדינה הוא אינו 'administered price' ולכן אין צורך לדווח על תמיכה זו.

• המצב שנוצר בשטח לגבי 3 הענפים הנתמכים: ביצים, חלב ופטם כתוצאה מכל האמור הוא כדלקמן:

- **עיוותי סחר:** הנצחת תמיכות מעוותות לגורמים אינטרסנטיים בענפי החקלאות הנדונים, שמונעת הבראת הענפים מריכוזיות יתר והתייעלותם, כך שיוכלו לייצר בפחות עלויות ואף לייצא חלק מהתוצרת.
- **מניעת התייעלות:** אי החלפת התמיכות המעוותות בתמיכות שמעודד ארגון הסחר העולמי, הידועות כתמיכות 'הקופסה הירוקה' לענפים אלה, תמיכות ענפיות ולא למגדל ספציפי, שיבראו עיוותים קיימים, ימנעו ריכוזיות, יעודדו התייעלות ויגיעו לכל העוסקים בענף ולא רק לקבוצות לובי חזקות ואינטרסנטיות.
- **מחיר גבוה לצרכן:** הצרכן נושא בנטל העיוות הקיים בענפים אלה ומסבסד אותו באמצעות תשלום מחירים גבוהים בהרבה מכפי שהיה משלם אילו הובראו. מצב זה חמור במיוחד לאור העובדה שמדובר בשלושה מוצרים בסיסיים, המשפיעים גם על מחירי מוצרים מעובדים העשויים מהם. לכך השפעה משמעותית על **יוקר המחיה**. למשל, משרד החקלאות מודה כי התמיכה לביצה **מעל 60%** מערך הייצור שלה. חוות דעת זו מראה כי התמיכה לפטם היא כ-**94%** מערך הייצור שלו.
- **הסתכנות בתביעה בארגון הסחר העולמי** מצד מי מהמדינות החברות בארגון, אם ייודעו הנתונים וייטען לפרשנות המצדדת בהפרת ההסכם (כפי שיוסבר בהרחבה בחוות הדעת). לארגון יש מנגנון יישוב סכסוכים חזק ואם התביעה תתקבל ושיטת התמיכות לא תתוקן המשמעות יכולה להיות נקיטת **סנקציות סחר** נגד ישראל, לאו דווקא בענפים שבמחלוקת, או בחקלאות בכלל.

• **חוות הדעת ממליצה כי:**

1. בטווח המידי ממשלת ישראל תאמץ מרצון פרשנות מחמירה יותר להסכם החקלאות ותפסיק את סטיית סך התמיכות מתקרת התמיכות המותרת ואת אי הדיווח על התמיכה הניתנת לענף הפטם באמצעות מחיר מטרה לארגון הסחר העולמי.
2. בטווח הבינוני ממשלת ישראל תפעל להחלפת שיטת התמיכות הקיימת בתמיכות 'קופסה ירוקה' (ענפיות ולא ספציפיות) אותן מעדיף ארגון הסחר העולמי, כפי שעשו מרבית המדינות המפותחות החתומות על ההסכם.

• **אם הצעה זו תתקבל, תוצאותיה יהיו:**

1. קיום בתום לב של הסכם החקלאות ואי-הסתכנות בתביעה בגין הפרתו.
2. הפחתה משמעותית של המחירים לצרכן של מוצרי יסוד אלה, העולה בקנה אחד עם המטרה המוצהרת של ממשלת ישראל להפחית את יוקר המחיה.

*

חוות דעת מפורטת

א. הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי מצדד במעבר מתמיכות ישירות לתמיכות לענף

הסכם החקלאות – Agreement on Agriculture הוא אחד מהסכמי ארגון הסחר העולמי World Trade Organization – WTO, אשר הוקם בשנת 1994 ומדינת ישראל חברה בו מאז הקמתו. כיום מונה הארגון 164 מדינות. מדינת ישראל הצטרפה להסכם מיום כריתתו והיא מחוייבת לו מיום כניסתו לתוקף, ב-1.1.95.

עקב הכרה ברגישות ענפי החקלאות ובחשיבותם לכלכלת המדינות החברות בארגון, הסכם החקלאות אינו אוסר תמיכה בענפים ובמוצרים חקלאיים. עם זאת, ההסכם בנוי באופן המכוון את המדינות להפחית בהדרגה את התמיכות המעוותות ענפים אלה ומונעות את התייעלותם ולהחליפן בשיטת תמיכות המעודדת את התייעלות הענפים והתפתחותם, ביחד עם הודת מחירים לצרכן. שיטה זו ידועה כשיטת תמיכות 'הקופסה הירוקה' (green box) ועיקרה השקעה בפיתוח הענף בכללותו, במקום מתן סכומים במישרין לחקלאי ספציפי. מרבית המדינות המפותחות בארגון הסחר העולמי עברו זה מכבר לשיטת תמיכות זו והיא מוכחת כיעילה ביותר בהבראת ענפי החקלאות ובייעולם, באופן המגביר את הפרודוקטיביות שלהם.

ההסכם מגביל את התמיכות המותרות בתקרה

הדרך שבה מעודד ההסכם מעבר מתמיכות מעוותות סחר לתמיכות 'הקופסה הירוקה' היא באמצעות הגבלת סכום התמיכות מעוותות-הסחר שמותר למדינה חברה בהסכם לתת. בעת חתימת ההסכם, כל מדינה, לרבות מדינת ישראל, התחייבה לתקרה כזו, שנקבעה על פי מחירי 1986-88 בכוונה: המטרה היתה שככל שיחלפו השנים, סכום קבוע זה יאפשר פחות ופחות תמיכה בפועל, כתוצאה מעלייה טבעית של הכמות הנצרכת ושל מחירי המוצרים הנתמכים.

חריגה מתקרת התמיכות היא הפרה של ההסכם

תקרת התמיכות (total AMS) לה התחייבה מדינת ישראל בעת החתימה על הסכם החקלאות, המחושבת על בסיס מחירי 1986-88, היא סכום קבוע: \$ 568,980,000.

נוסחת החישוב כדי לקבוע האם ישראל חורגת מתקרה זו בשנה ספציפית היא: הפחתת סך התמיכות השנתי (current total AMS) מתקרת התמיכות לה התחייבה ישראל בהסכם (ה-total AMS).

ה-current total AMS (השנתי) מבטא את צירוף ערכי ה-specific AMS - התמיכות בכל המוצרים החקלאיים הלא מעובדים - באותה שנה. ה-specific AMS השנתי של כל מוצר מחושב בהפרש בין ה-administered price - המחיר שמוכתב למשווקים (כחלק מהתמיכה) לבין המחיר הבסיסי שנקבע לאותו מוצר בעת חתימת ההסכם (external reference price) במחירי 1986-88, כפול כמות המוצר השנתית. (סעיף 8, Annex 3 להסכם החקלאות).

ההסכם כולל מנגנוני דיווח ובקרה על המדינות (ובהן ישראל) שמטרתם לאתר הפרות

דיווח

כל המדינות החברות בארגון נדרשות לדווח לארגון מדי שנה על כל התמיכות שהן מעניקות למוצרים חקלאיים ראשוניים ולוודא שסך כל התמיכות הללו אינו חורג מהתקרה. בנוסף, המדינות מדווחות באופן שוטף על שינויים שמתרחשים מעת לעת בשיטת התמיכות שלהן באמצעות notifications - הודעות לארגון (ס' 18 להסכם החקלאות).

מנגנון ה- Trade Policy Review (TPR)

בנוסף לדיווח בכתב לארגון, מקיים הארגון מדי מספר שנים בירור בעל פה עם נציגי כל מדינה חברה ביחס לאופן שבו היא מיישמת או שאינה מיישמת היבטים שונים של הסכמי ארגון הסחר העולמי, כאמור ב- Annex 3 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. בבירורים כאלה שנערכו ביחס למדינת ישראל העלו נציגי המדינות החברות לא אחת שאלות ביחס לתמיכות לחקלאות בישראל ולחשש לסטייתן מן ההסכם.

בהמשך חוות דעת זו נטען כי תשובות נציגי ישראל לחששות אלה במסגרת ההליך עשויות להתפרש כבעלות משקל משפטי מחייב.

ב. מסגרת הבדיקה: תמיכות לביצים, חלב ופטם

הבדיקה התמקדה בשלושה ענפי חקלאות: ביצים, חלב ופטם, שהתמיכות להן מהוות את עיקר התמיכות המדווחות לארגון הסחר העולמי במסגרת הסכם החקלאות.

ענף הביצים

ענף הביצים נתמך באמצעות חוק הגליל, מכסות ומחיר מטרה

בדו"ח ישראל לארגון הסחר העולמי לגבי שנת 2016 הוצהר כי התמיכה לביצים עולה כדי \$135,842,000. סכום זה מורכב משני רכיבים:

1. תמיכה במחיר השוק (באמצעות מחיר מטרה) שמוערכת בסך \$122,194,000
2. תמיכה מכוח חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן - 'חוק הגליל') שמוערכת בסך \$13,648,000

חוק הגליל והארכתו ב-10 שנים נוספות

חוק הגליל קובע הסדר לפיו מועברים תשלומי סובסידיה לחקלאים בענף הלול, מגדלי פטמים וביצי מאכל, בעלי מכסות ייצור לפי החוק לפני שנת 2007 או מכוח החלטת ממשלה קודמת, המתגוררים ביישובי הגליל שנבחרו ומנויים בתוספת לחוק (להלן - 'הסובסידיות'). תשלומי הסובסידיות מועברים מהמדינה למועצה לענף הלול (להלן - 'מועצת הלול'), ממנה למשווקים ומהם לחקלאים הזכאים.

Prof. Nellie Munin, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' נלי מונין, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

מועד פקיעת הסובסידיות על פי חוק הגליל מתוארך לשנת 2027, לאחר שבשנת 2017 הוארך ע"י הכנסת ב-10 שנים נוספות (ס' 2(ג) לחוק כפי שתוקן בתיקון מס' 12 לחוק, ס"ח 2631, מיום 4.4.17, בעמ' 624).

לקראת הדיונים באישור הצעות החוק להארכת פנתה התנועה לאיכות השלטון למקבלי ההחלטות והתריעה שלא להאריך את החוק **משתי סיבות:**

חוק הגליל תורם להפרת הסכם החקלאות של WTO ומנציח כשלי שוק המשפיעים על יוקר המחיה

א. הפרת הסכם החקלאות: החוק המוצע אינו עולה בקנה אחד עם התחייבויות ישראל בהסכם סחר בינלאומיים, ובראשם הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי WTO. במסגרת טענה זו הוכח כי מדובר בסובסידיות הניתנות לתביעה לפי ההסכם וכי בהצטרפן לכלל הסובסידיות לחקלאות הן תורמות לחריגתן מהמכסה לה התחייבה ישראל על פי הסכם החקלאות של הארגון (total AMS). כן צויין כי נציגי ישראל לארגון הסחר העולמי אמרו במסגרת דיוני TPR שתוקף החוק עומד להסתיים.

חוות הדעת בנושא חוק הגליל, שהוגשה על ידי לבנסת, התבססה על דיווחי ישראל ל-WTO לגבי שנת 2014, שהצביעו לכאורה על חריגה ממכסת התמיכות השנתית המותרת. בינתיים משרד החקלאות התגבר לכאורה על חריגה זו באמצעות תיאום מחירים כלפי מטה מטעמי עליית איכות החלב ועדכון הדיווח בהתאם, רטרואקטיבית: Notification of 28.4.16 (G/AG/N/ISR/55). תיאום זה מתאפשר לפי סעיף 9 ל-Annex 3 להסכם, הקובע במפורש:

"The fixed reference price may be **adjusted for quality differences** as necessary."

(הדגשה שלי).

אך אם נכונה הנחתנו כי בפועל קיימת חריגה גדולה מהמכסה עקב אי-דיווח לארגון הסחר העולמי על התמיכות לפטם, אין ספק כי המשך התמיכה על פי חוק הגליל תורם להגדלת החריגה.

ב. הנצחת כשלי שוק: יישום חוק הגליל לוקה בכשלים משמעותיים ועל כן אינו משרת את מטרות ומכאן שלא ראוי היה להאריכו במתכונתו הנוכחית. במסגרת טענה זו הוזכרו למשל הכשלים הבאים: העובדה שהתמיכות ניתנות על פי זכות היסטורית, גם למי שביום כבר אינם בעלי משקים פעילים בגבול הצפון, בעודן נמנעות מבעלי משקים כאלה שעוסקים בכך כיום, כיוון שלא קיבלו מכסה היסטורית; כי ניתן לסחור בזכות לתמיכה; וכי התמיכה מוגבלת רק לחקלאים בגבול הצפון, תוך אפליית חקלאים באזורי גבול אחרים (על פי נתוני המועצה לענף הלול, רק 65% מהביצים מגודלות בגליל). כשלים אלה מהווים דוגמאות לעיוותים הפוגעים בהתייעלות הענף ובתפקודו המיטבי, עיוותים שהצרכן הישראלי מממן במיטב כספו, שהיו נמנעים עם המעבר לתמיכות כלל-ענפיות ('קופסה ירוקה').

תמיכה במחיר באמצעות מכסות ומחיר מטרה

בנוסף לתמיכות מכוח חוק הגליל, זוכה ענף הביצים לתמיכה מאסיבית באמצעות הגבלת הייצור במכסות וקביעת מחיר מטרה.

הגבלת הייצור באמצעות מכסות מונעת התייעלות לצורך ייצור הכמות המירבית ופיתוח הענף לכיוון של יצוא: היא מונעת תחרות טבעית בין מגדלים, שבמצב של שוק חופשי היתה יכולה להביא לירידת מחירים. בנוסף, כתוצאה מיצירת מחסור מלאכותי באמצעות המכסות, בתקופות של ביקוש מוגבר מדינת ישראל נדרשת לייבא ביצים (כאשר החקלאים מרוויחים מכך רווח נוסף שכן הם מייבאים בזול אך מוכרים במחיר הרגיל וכך משלשלים את ההפרש לכיסם). אלמלא המכסות כל מגדל היה יכול לייצר את הכמות המירבית שהמשק שלו יכול לייצר (דבר שהיה יוצר תמריץ

להתייעלות המשקים). כך ניתן היה לספק את הביקוש המוגבר בתקופות חגים, ללא היזקקות לייבוא ולייצא את עודף התוצרת לחו"ל בשאר הזמן. המשק הישראלי היה מרויח פעמיים.

להגבלת הכמות המיוצרת נוסף מחיר המטרה - מחיר מלאכותי שנקבע שרירותית, לא על פי תנאי השוק, המחייב את המגדלים ומונע מהם להוריד מחירים כדי להתחרות בתנאי שוק חופשי. בפועל הוא מעלה בצורה משמעותית את הסכום שמשלם הצרכן הישראלי עבור ביצה.

שילוב שלושת הרכיבים האמורים: מכסות - המקטינות את ההיצע, סובסידיות לחקלאים שמשולמות מכספי משלם המסים ומחיר מטרה - מחיר גבוה אותו נאלץ הצרכן הישראלי לשלם בהיעדר תחרות - יוצר מצב שבו התמיכה לביצה היא מעל 60% מערך הייצור שלה, במימון ישיר ועקיף של הצרכן הישראלי.

ביטול תמיכות אלה יכול אפוא להוריד משמעותית את המחיר לצרכן.

ענף החלב

ענף החלב מוסדר באמצעות סובסידיות ישירות למגדלים, מכסות ומחיר מטרה, המייקרים את מחיר מוצרי החלב (ומוצרים הכוללים חלב ומוצריו) במישרין ובעקיפין

מכסות

יצרני החלב - כמו יצרני הביצים - מוגבלים בכמות שמותר להם לייצר. בשנת 2017 עמדה מכסת ייצור החלב על 1,500,000 טון.

בדו"ח ישראל לארגון הסחר העולמי לגבי שנת 2016 הוצהר כי התמיכה לחלב עולה כדי \$367,296,000. סכום זה מורכב משני רכיבים:

1. תמיכה במחיר השוק באמצעות מחיר מטרה: \$362,922,000.
2. תמיכה באמצעות תשלומים ישירים: \$4,374,000.

מחיר מטרה

יצרני החלב - כמו יצרני הביצים - כפופים למחיר מטרה שנקבע עבורם, מבלי שיוכלו להוריד מחירים כדי להתחרות בתנאי שוק חופשי. מחיר המטרה נקבע על ידי משרד החקלאות, מפורסם על ידו ומדווח לארגון הסחר העולמי. בשנת 2016, על פי הדיווח לארגון הסחר העולמי, עמד מחיר זה על \$406 לטון (מחיר זה מופחת ומתואם לעליית רמת האיכות, כמוסבר לעיל).

למרות ביטול המכסות ענף הפטם מוסדר באמצעות מחיר מטרה המייקר את המחיר לצרכן

בשנים 2012-2014 היה קיים בענף זה הסכם בין המגדלים למועצת הייצור הידוע בכינוי 'הסכם הפטם', אשר קבע מכסות לגידול אפרוחים שהגבילו את כמויות הפטם שכל מגדל יכול לגדל. בעת קיומו, עפ"י דו"ח מבקר המדינה 65ג (עמ' 1022) המחירים עלו ב-25%. הסכם זה בוטל החל משנת 2015, אף כי עד היום נשמעים קולות בקרב המגדלים המבקשים להחזירו (ראו למשל הצעת חוק של ח"כ וקנין ואחרים: הצעת חוק המועצה לענף הלול (תיקון) – יסות הייצור והשיווק של תוצרת הלול), התשע"ז-2017, שהונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ביום 26.6.17, למעקב אחר מצב הדיון בהצעה ראו

[http://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestio
\(nssearch&lawitemid=2017706\)](http://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestio&nssearch&lawitemid=2017706)

מאז הוסרו המכסות ב-2015 משרד החקלאות לא מתייחס לשוק הפטם כאל שוק מוסדר. עם זאת, למעשה, מחיר הפטם בשוק עדיין נקבע באמצעות מחיר מטרה, כלומר מתואם בין כל הגורמים וגבוה משמעותית מהמחיר שהיה נוצר כנראה בתנאי שוק חופשי.

מחיר המטרה לפטם לא מדווח לארגון הסחר העולמי, כנראה תוך הפרת ההסכם

עד 2010 משרד החקלאות דיווח לארגון הסחר העולמי על מחיר המטרה לפטם.

לפי נוסחת החישוב הקבועה בס' 8 של Annex 3 להסכם, סך התמיכה מבוח מחיר מטרה הוא הכמות הנצרכת X ההפרש בין applied administered price (מונח שיוסבר בהמשך, המייצג את המחיר הנוכחי) למחיר הבסיס (external reference price), המחיר שחושב במחירי 86-88.

אם נציב את נתוני הדיווח האחרון של ישראל לארגון בשנת 2010 בנוסחה הקבועה בסעיף 8 Annex 3 להסכם החקלאות הרי שבמחירי 2010 סך התמיכה בגין מחיר המטרה לפטם היתה:

450,000 טון (צריכה) X הפרש בין \$3,138 (applied administered price לטון) לבין מחיר בסיס (external reference price) \$1,354 (לטון) - מחושב במחירי 86-88) = \$802,800,000.

מכאן, שברר ב-2010 מדינת ישראל למעשה היתה בהפרה משמעותית מבחינת סך התמיכות לחקלאות. עם זאת, סך התמיכה עקב הנהגת מחיר מטרה לא דווח בזמנו לארגון הסחר העולמי כי משרד החקלאות טען שהשוק לא מוסדר, בביבול, בהיעדר מכסות ולכן אין חובת דיווח.

לקראת תחילת הסדר הפטם (שחל מ-2012), שכלל מכסות, הבין משרד החקלאות כי עתה ייאלץ לדווח על סך התמיכה לפטם עקב הנהגת מחיר מטרה אפילו לפי פרשנות-הוא, ובמקום לדווח באמור השמיט מהדיווח לארגון הסחר העולמי גם את מחיר המטרה.

אופן חישוב ה- *Applied Administered Price* מבוסס על מחיר המטרה

מחיר המטרה הוא מחירו של העוף החי בשער הלול.

Prof. **Nellie Munin**, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' **נלי מונין**, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

מחיר המטרה לנובמבר 2017 הוא 7.399 ש"ק לק"ג. שער יציג דולר ביום הפרסום (16.11.17):
3.5230 ש"ק לדולר. מחיר המטרה בדולרים הוא אפוא

$$7.399 : 3.523 = \text{לק"ג } 2.10\$ \times 1000 = 2100\$ \text{ טון}$$

אולם הדיווח לארגון הסחר העולמי צריך להיות לגבי ה- applied administered price. זהו מחיר העוף המעובד. כדי להגיע למחיר זה מחלקים את מחיר המטרה בפקטור של 0.7, המייצג את עלויות העיבוד מעוף חי לבשר עוף. ה- applied administered price המעודכן לחודש נובמבר 2017 הוא:

$$\text{לק"ג } 3\$ = 0.7 : 2.10\$$$

$$3\$ \times 1000 = 3000\$$$

מאז 2010 עלה היקף הצריכה: לפי נתוני המועצה לענף הלול היקף הייצור עומד כיום על 480,000 טון. לפי נתוני ארגון מגדלי העופות מדובר על 500,000 טון.

אילו הוצבו בנוסחת ס' 8 ל- Annex 3 הצריכה השנתית המעודכנת ומחיר המטרה הידוע לחודש נובמבר 2017, למשל, כפי שפורסם על ידי התאחדות חקלאי ישראל (בהנחה שמחיר זה מייצג את הממוצע השנתי) התוצאה היתה כדלקמן:

$$500,000 \text{ טון} \times (3000\$ - 1354\$) = 823,000,000\$$$

בדו"ח ישראל לארגון הסחר העולמי לגבי שנת 2016 הוצהר כי התמיכה לפטם עולה רק כדי 99,000\$, בתשלומים ישירים. אם נביח כי סכום זה לא השתנה לגבי 2017 ונוסיף סכום זה לסכום שאינו מדווח הרי שרמת התמיכה בפטם היא **823,099,000\$**.

בדיווח לארגון הסחר העולמי לשנת 2016 הוצהר כי ערך הייצור השנתי של פטם הוא 876,443,000\$ וכי התמיכה בו באמצעות תשלומים ישירים מהווה 0.01% מערך הייצור השנתי. אם נוסיף לכך את התמיכה באמצעות מחיר מטרה נגלה כי למעשה סך התמיכה לפטם באמצעות תשלומים ישירים ומחיר המטרה מגיע כמעט כדי 94% מערך הייצור השנתי. מעבר לבעייתיות הדיווח לארגון, המשמעות למשק הישראלי היא שהציבור מסבסד את מלוא ערך הייצור של הפטם. כיוון שמדובר במוצר בסיסי, הרי שלכך השפעה משמעותית על יוקר המחיה.

הוספת מחיר המטרה לפטם לדיווח לארגון הסחר העולמי היתה מגלה הפרת הסכם החקלאות ע"י סטיה של יותר מפי 2 מתקרת התמיכות המותרת במסגרת ההסכם

אם סך התמיכה לפטם בפועל, באמצעות מחיר מטרה הוא 823,099,000\$ ונצרף אליו את הסכום עליו דיווחה מדינת ישראל בכלל התמיכות המוענקות בשנת 2016: 503,138,000\$ (בהיעדר נתון עדכני לגבי 2017 ובהנחה שב-2017 לא יהיה הבדל משמעותי בסכום התמיכות או לפחות לא ירידה משמעותית) הרי שנגיע לסכום תמיכות כולל של **1,326,237,000\$ - יותר מפי 2 מתקרת התמיכות שמאפשר ההסכם: 568,980,000\$**. זוהי הפרה משמעותית, שאילו דווחה לארגון סביר להניח שלא היה מתעלם ממנה.

ג. הפרת הסכם החקלאות

מדינת ישראל תיחשב כמפירה את התחייבותה במסגרת הסכם החקלאות אם ובמידה שהיא חורגת מתקרת התמיכות שהתחייבה אליה במסגרת ההסכם, ה-Total AMS.

לפי ההצהרה

לפי הצהרת ישראל ל-WTO (ללא מחיר המטרה לפטם) בינתיים לכאורה אין הפרה אך גם בשיטה זו תיווצר הפרה בקרוב

חישוב סך כל התמיכות שמדינת ישראל הצהירה עליהן בשנת 2016 אינו מגיע לתקרה האמורה. ההנחה היא שאם מדינת ישראל תמשיך לדווח על פי אותו חישוב היא לא תחרוג מהתקרה גם בשנת 2017 ואולי גם במשך מספר שנים נוספות. עם זאת, בסופו של דבר גם על פי שיטת חישוב זו תחצה מדינת ישראל את תקרת התמיכות המותרת תוך זמן לא רב, עקב השילוב של תנודות בשערי המטבע (שלא ניתנות לחיזוי), עליה נמשכת בביקוש לחלב, לבשר פטם ולביצים כתוצאה מהגידול הטבעי באוכלוסייה ועליית מחירים. כך, למשל:

- מכסת החלב שמותר לייצר עלתה מ-1,380,000 טון ב-2016 ל-1,500,000 ב-2017.
- מחיר החלב עלה מהרבעון הרביעי 2016 עד הרבעון השלישי 2017 ב-7%.
- מחיר הביצים עלה ב-2017 ב-1% לעומת מחירן ב-2016.
- היקף צריכת הפטם עלה מ-450,000 טון ב-2010 ל-480,000 (או 500,000) טון כיום.
- ערך הדולר ביחס לשקל ירד בשנה האחרונה. לדוגמה, ב-19.12.16 שער הדולר היציג היה 3.8670 ש"ח לדולר. ב-19.12.17 שער היציג ירד משמעותית ל-3.4980 ש"ח לדולר. כמודגם בחישובים לעיל, המחירים בישראל נקבעים בשקלים, אך לצורך הדיווח לארגון הסחר העולמי יש לתרגמם לדולרים. ככל שערך הדולר יורד המחיר בשקלים מתורגם ליותר דולרים.

בפועל

כבר עתה יש הפרה חמורה: התמיכות של ישראל הן יותר מפי 2 מתקרת התמיכות המותרת.

אם מוסיפים לסכומים עליהם הצהירה מדינת ישראל את סכומי התמיכה בפטם שלא הוצהרו, הרי שמדינת ישראל נמצאת כבר עתה בהפרה חמורה של ההסכם.

ד. המחלוקת על פרשנות הוראות ההסכם

משרד החקלאות מציע פרשנות טכנית-משפטית להסכם. חוות דעת זו טוענת כי ארגון הסחר העולמי יפעיל פרשנות מהותית התואמת את מטרת ההסכם, שלפיה ההסכם מופר

משרד החקלאות טוען 2 טענות משפטיות מצטברות כדי להצדיק את אי הכללת התמיכה לפטם בדיווח לארגון הסחר העולמי:

- א. ההסכם דורש לדווח לארגון רק על מחיר מטרה שהוא בגדר 'administered price' – מונח שמשדר החקלאות מפרש כמחיר שמפורסם רק על ידי המדינה.
- ב. הגופים המפרסמים את 'מחיר המטרה' לפטם אינם רשויות של המדינה ועל כן חובת הדיווח לארגון לא חלה.

Prof. **Nellie Munin**, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' **נלי מונין**, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

לעומת זאת, חוות דעת זו תציע כי:

א. המבחן כדי לקבוע האם יש תמיכה החייבת בדיווח הוא מבחן מהותי (קיום תמיכה למעשה) ולא פורמלי (מי מפרסם).
ב. על פי פסיקת ערכאות יישוב הסכסוכים של WTO (שתפורט בהמשך) באחריות המדינה להבטיח שכל רמות השלטון – וכן גופים הממלאים תפקיד מעין שלטוני – יקיימו את הסכמי ארגון הסחר העולמי, לרבות הסכם החקלאות. מכאן שההסכם מחייב לדווח גם על תמיכה באמצעות מחיר מטרה שמפורסם על ידי גופים כאמור.

ד.1 המבחן כדי לקבוע האם יש תמיכה החייבת בדיווח הוא מבחן מהותי (קיום תמיכה למעשה) ולא פורמלי (מי מפרסם).

סעיף 1 (h) להסכם החקלאות מגדיר את תקרת התמיכות המותרת בצורה הרחבה ביותר:

"Total Aggregate Measurement of Support" and "Total AMS" mean the sum of **all domestic support provided in favour of agricultural producers**, calculated as the sum of all aggregate measurements of support for basic agricultural products, all non-product-specific aggregate measurements of support and all equivalent measurements of support for agricultural products..."

גם סעיף 6 (1) להסכם, הקובע את חובת המדינות שלא לחרוג מתקרת ה- Total AMS לה התחייבו, מנוסח בצורה רחבה הכוללת את כל צורות התמיכה:

"The domestic support reduction commitments of each Member contained in Part IV of its Schedule shall apply to **all of its domestic support measures** in favour of agricultural producers with the exception of domestic measures which are not subject to reduction in terms of the criteria set out in this Article and in Annex 2 to this Agreement. The commitments are expressed in terms of Total Aggregate Measurement of Support and "Annual and Final Bound Commitment Levels."

סעיף 1 ל- Annex 3 להסכם, הקובע את אופן חישוב ה- AMS קובע:

"...an Aggregate Measurement of Support (AMS) shall be calculated on a product-specific basis **for each basic agricultural product receiving market price support**, non-exempt direct payments, or any other subsidy not exempted from the reduction commitment ("other non-exempt policies").

סעיף 6 (3) להסכם החקלאות קובע את איסור החריגה ממסגרת תקרת ה- Total AMS לגבי מכלול התמיכות שלא פטורות מדיווח כמפורט לעיל:

"A Member shall be considered to be in compliance with its domestic support reduction commitments in any year in which **its domestic support in favour of agricultural producers expressed in terms of Current Total AMS does not exceed** the corresponding annual or final bound commitment level specified in Part IV of the Member's Schedule."

(כל ההדגשות שלי).

אין בהסכם הגדרות לביטויים 'domestic support' או 'market price support', ככל הנראה בכוונה, כדי להשאיר גמישות מירבית שתקיף את כל הווריאציות של תמיכה שהמדינות מסוגלות להגות.

כפי שניתן לראות, כל ההוראות שצוטטו אינן מתייחסות לשאלה מי מפרסם את מחיר המטרה. הן מתמקדות במבחן המהותי (מבחן התוצאה): האם יש או אין תמיכה.

ד.2 התמיכה הנדונה אינה עומדת בתנאי החריג להסכם ועל כן יש לדווח עליה

על פי הוראות ההסכם לא יחושבו לצורך בדיקת העמידה בתקרת התמיכות:

1. סכומי תמיכות שהם מינימליים (de minimis): תמיכה עד 5% מערך התפוקה השנתי של

המוצר הנדון (ס' 4(a) (i) להסכם). התמיכה הנדונה לא עונה על תיאור זה.

2. תמיכות העונות על הדרישות המפורטות ב- Annex 2 להסכם: המדובר בתמיכות שאין

להן כלל אפקט סחר מעוות, או שהוא מינימלי והן עונות על הדרישות הבאות:

○ מוענקות במסגרת תכנית ממשלתית במימון ציבורי שאינה מערבת תשלומים מהציבור.

○ לתמיכה אין אפקט של תמיכה במחיר עבור היצרן.

התמיכה האמורה לא עונה על תיאור זה.

כיוון שהתמיכה בענף הפטם באמצעות מחיר מטרה אינה עונה על אף אחד משני תנאי החריג, יש לכלול אותה בגדר הדיווחים לארגון.

ד.3 פרשנות המונח Administered Price

המונח 'administered price' אינו מופיע כלל בגוף הסכם החקלאות, אלא רק בנספח (Annex) 3 להסכם בסעיפים 8 (תמיכה במחיר השוק) ו- 10 (תשלומי תמיכה ישירים). הסעיף הרלוונטי לענייננו הוא סעיף 8, הקובע את אופן חישוב סכום התמיכה במחיר השוק:

"Market price support: market price support shall be calculated using the gap between a fixed external reference price and the applied **administered price** multiplied by the quantity of production eligible to receive the applied **administered price**..."

מונח זה אינו מוגדר בנספח (או בהסכם) ואין כל סימוכין בלשון הוראה זו לכך שמונח זה נתפס כמחיר שהמדינה בהכרח מפרסמת.

מונח זה לא זכה עד כה לפרשנות מוסמכת של ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי ועל כן לכאורה הפרשנות שמציע משרד החקלאות למונח זה אפשרית, כל עוד לא נקבע אחרת. עם זאת, בחוות דעת זו נציע פרשנות אחרת למונח זה, שאם תתקבל משמעותה תהיה שמדינת ישראל מפירה את התחייבותה לתקרת תמיכות בהסכם החקלאות. על פיה:

- א. יישום עקרונות פרשנות מקובלים בארגון הסחר העולמי מוביל למסקנה כי יש להבין את המונח 'administered price' כמחיר מנוהל במובן המהותי, לא רק הפורמלי, כלומר: כל מצב בו המחיר נקבע שרירותית, על ידי גוף מנהל, באמצעים מלאכותיים ולא על ידי כוחות השוק.
- ב. מחיר המטרה של פטם אינו בגדר המלצה בלבד: הוא מחיר אחיד, רוב מגדלי הפטם מאמצים אותו ומשרד החקלאות משתמש בו בדיוניו עם משרד האוצר.
- ג. הגוף המפרסם את מחיר המטרה אינו משרד ממשלתי, אבל בעלי הסמכות על פי חוק האצילו לו למעשה (או בהתנהגות) את הפונקציה המעין-שלטונית של פרסום המחיר שהם קובעים ועל כן הוראות ההסכם (שמתייחסות למהות התמיכה בלבד ולא לאופן ניהולה) חלות עליו.
- ד. גישה תכליתית לפרשנות הוראות ההסכם תומכת בפרשנות המוצעת על ידינו, שמונעת עקיפת ההוראה על ידי פרסום המחיר שלא בידי המדינה.

1.3.1 'administered price'

• המבחן מהותי (תוצאה) ולא פורמלי (מי מפרסם)

בדברי ההסבר שפרסם ארגון הסחר העולמי להסכם באתר האינטרנט שלו נאמר:

"Price support can be provided either through administered prices (involving transfers from consumers) or through certain types of direct payments from governments."

https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm

בעוד שלגבי תשלומים ישירים מצויין במפורש שהמקור הוא הממשלות, לא כן לגבי administered prices. הקריטריון המהותי שדווקא כן מצויין באן הוא שמקור התמיכה בהעברת כספים מצרכנים והמצב בשוק הפטם עונה על קריטריון מהותי זה.

• הנוהג של פרסום מחיר מטרה על ידי התאחדות חקלאי ישראל היא אמצעי (measure) הניתן לתביעה על פי הוראות הסכם יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי

סעיף 3.3 ל- Dispute Settlement Understanding (DSU), ההסכם הקובע את כללי יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי, מתאר את הצורך באכיפת ההסכם מקום שמדינה חברה סבורה כי זכויותיה מכוח הסכמי הארגון הופרו על ידי measure שנקטה מדינה חברה אחרת. זהו ביטוי רחב שנועד לאפשר גמישות מירבית בהחלת הליכי יישוב הסכסוכים על אמצעים שבאמצעותם מדינות מפירות את הסכמי הארגון. בפסק הדין בעניין WT/DS363/R China - Publications and Audiovisual Products, adopted on 19.10.2010 (העוסק בהסכמי גאט"ט וגאט"ס) פורש מונח זה. בין היתר הודגש (בפסקה 7.172) כי יש להתייחס לתוכן ולמהות של האמצעי הננקט, לא רק לצורתו או למינוחו. (המבחן המהותי). כמו כן הושם דגש על כך שהאמצעי

המדובר יוצר **מציאות חדשה** ואינו מתאר מציאות קיימת, המבוססת באמצעים אחרים (פסקאות 7.198, 7.215-7.214).

תוכן ומהות האמצעי הננקט

מהמתואר לעיל עולה כי בענייננו הפעלת המבחן המהותי מגלה כי מדובר בפעולה מעין-שלטונית (במסווה של יוזמה פרטית). עוד עולה, כי אין מדובר בהמלצה, אלא בנורמה מחייבת.

מחיר מטרה - לא מחיר אינדיקטיבי (מנחה) אלא מחייב

למרות הכחשות משרד החקלאות בדבר קיום מחיר מטרה מחייב בענף הפטם, חיפוש בגוגל אחר 'מחיר מטרה פטם' מראה כי מחיר כאמור מפורסם מדי חודש – תחת הכותרת הברורה 'מחיר מטרה' – על ידי התאחדות חקלאי ישראל ומודעה זו מועתקת בלשונה לאתרי החקלאים השונים, כגון ארגון מגדלי העופות, קבוצת משקי הדרום ועוד. מדובר במחיר **אחיד שרובם מאמצים** ולכן **מהותית** אין זה מחיר אינדיקטיבי (מנחה): בפועל, מרבית המגדלים (ובמיוחד הקטנים) מחוייבים למחיר זה ואינם יכולים למכור את הפטם במחיר נמוך יותר. יש בענף כ-10 מגדלים גדולים הידועים השולטים בכל שלבי הייצור של הפטם. אלה יכולים להרשות לעצמם למכור במחיר נמוך יותר, תוך ייחוס עלויות ורווח לשלבי הייצור השונים, לפי נוחיותם. בטווח הקצר עובדה זו מהווה כביכול ראייה התומכת בטענת 'המחיר האינדיקטיבי (מנחה)' של משרד החקלאות ואף נראית כמגמה חיובית של תחרות בשוק. מחיר המטרה כביכול מסייע למגדלים הקטנים להתחרות מול הגדולים. למעשה, המגדלים הגדולים השולטים בשרשרת הייצור בענף מורידים מחירים כדי לנטרל את המגדלים הקטנים ולהקנות לעצמם שליטה בלעדית בשוק, אשר בטווח הבינוני והארוך תהפוך אותו לריכוזי עוד יותר ותאפשר להם שליטה מלאה במחירי השוק (שכנראה יעלו עוד כתוצאה מכך). החיוב

למכור על פי מחיר מטרה (שכביכול מגן על המגדלים הקטנים) מונע מהם למעשה להתגמש ולהתחרות במחיר מול המגדלים הגדולים וכך מחליש את מעמדם בשוק.

בנייר עמדה שפרסם מכון קהלת בשנת 2015, שכותרתו: 'משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה' (בעמ' 8) נאמר, בהקשר של ביצים:

"העובדה שיש צורך להמשיך להתערב בקביעת מחירים מובטחים למגדלים מעידה על כך שהמחיר המובטח להם גבוה מהמחיר התחרותי. ראייה לכך שמחיר המטרה גבוה מהשיעור של עלות יעילה ... היא העדר מסחר בביצים במחיר גבוה יותר. אם מחיר המטרה היה נמוך מהמחיר התחרותי, הוא לא היה משפיע על השוק. בפועל, המסחר מתקיים במחיר מטרה – משמע המחיר גבוה ממחיר תחרותי."

<http://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2016/03/%D7%9C%D7%95%D7%9C-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-1.pdf>

אמירה זו נכונה גם לשווקי החלב והפטם ויש בה כדי לתמוך בטענה שמחיר המטרה אינו 'אינדיקטיבי', כלומר מנחה בלבד, כטענת משרד החקלאות.

יתר על כן, משרד החקלאות מסתמך על מחיר המטרה בענף בדיוניו עם משרד האוצר ובכך למעשה סומך את ידיו עליו. עובדות אלה תומכות בהנחה כי מדובר בסמכות סטטוטורית שהואצלה לגוף שאינו ממשלתי, ככל הנראה כדי לעקוף את הוראות ההסכם.

Prof. **Nellie Munin**, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' **נלי מונין**, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

פעולה היוצרת מציאות חדשה

בהיעדר מחיר מטרה, היה המחיר בשוק נקבע לפי עקרונות התחרות החופשית. כמוסבר, מחיר המטרה מחייב את רוב המגדלים ועל כן משנה את המציאות בשוק בצורה משמעותית או במלים אחרות: מייקר את המוצרים לצרכן באופן משמעותי.

כיוון שמתמלאים שני המבחנים שנקבעו בפסיקה, הרי שמדובר ב'measure' הניתן לתביעה לפי הסכמי ארגון הסחר העולמי.

4.ד. ההסכם חל גם על גופים הממלאים תפקיד מעין-שלטוני (כגון התאחדות חקלאי ישראל במקרה זה)

1.4.ד. אחריות המדינה להבטיח כי גם גופים שאינם המדינה (כגון ההתאחדות) יקיימו את הוראות ההסכם

ס' (4) XVI להסכם WTO קובע:

"Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and **administrative procedures** with its obligations as provided in the annexed agreements."

הוראה זו חלה לגבי כל הסכמי הארגון, לרבות הסכם החקלאות.

אמנם, ההוראה לכאורה מתייחסת לחקיקה ולהליכים אדמיניסטרטיביים של המדינה ("its") אולם ערכאות יישוב הסכסוכים נוטות לפרש את תחולת ההתחייבויות לפי הסכמי ארגון הסחר העולמי

בהרחבה, כחלות גם על גופים פרטיים ומטילות על המדינה חובה להבטיח ציותם להסכמים. זאת כדי למנוע עקיפת ההסכם ע"י האצלת סמכויות מהמדינה לגופים כאלה.

סעיף 3:1 (a) (ii) להסכם גאט"ס (העוסק בסחר בשירותים) כולל הוראה מפורשת המגדירה 'אמצעים' - 'measures' עליהם חל ההסכם לרבות אמצעים שמחילים גופים לא ממשלתיים שהאצלו להם סמכויות שלטוניות:

'non-governmental bodies in the exercise of powers delegated by central, regional or local governments and authorities'. (הדגשה שלי). בכך, בעצם, ההסכם מטיל על המדינה חובה מפורשת להבטיח שגם גופים לא-ממשלתיים, המבצעים פעולות (או שהם בעלי סמכויות) מעין שלטוניות יקיימו את הוראות ההסכם.

בהסכם גאט"ס (העוסק בסחר בטובין, שנוסחו המקורי מ-1947) לא נכללה הוראה מפורשת בנדון, אולם הוא הוחל על מועצות ענפיות (סטטוטוריות) בפסק הדין DS/17 Canada - Import, distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies, adopted on 16.10.91. באותו מקרה דובר על liquor boards שהוקמו מכוח חוקים של עשר פרובינציות שונות בקנדה והיה להן מונופול על אספקה והפצה של משקאות אלכוהוליים בתחום הפרובינציה, לרבות משקאות מיובאים. נטען כי חיוב יבואני משקאות לשווק את תוצרתם באמצעות

Prof. Nellie Munin, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' נלי מונין, עו"ד

מומחית לסחר בינלאומי

המועצות - בתנאים מפלים לעומת הייצור המקומי המתחרה - פוגע בתחרות החופשית, בניגוד להסכם. הפנל הטיל על ממשלת קנדה את האחריות לפעולת המועצות וקבע כי לא עשתה די כדי

לאכוף עליהן לפעול לפי ההסכם. לפרשנות מרחיבה ברוח דומה ראו גם: L/6655 EEC- Regulation on Imports of Parts and Components, adopted on 16.5.90, 37S/132, para. 5.21

בשנת 1994 נוספה להסכם גאט"ט ההבנה בדבר פרשנות סעיף 12:XXIV שלו, המרחיבה בפסקה 14 את תחולתו במפורש ל 'measures affecting its observance taken by regional or local governments or authorities within the territory of a Member

בעניין WT/DS363/R China - Publications and Audiovisual Products הפנל התמקד באמצעים עליהם חל סעיף 4:III להסכם גאט"ט (טיפול לאומי): 'laws, regulations and requirements'. הפנל פירש את הביטוי 'requirements' ככולל התחייבויות על בסיס וולונטרי שנטלו על עצמן פירמות פרטיות כתנאי לרכישת יתרון: 'commitments entered into on a voluntary basis by individual firms as a condition to obtaining an advantage' (פסקאות 7.211-7.215).

גם הסכם החקלאות אינו כולל הוראה מפורשת המחילה אותו על גופים לא-ממשלתיים ועובדה זו יכולה לכאורה לשמש בסיס לטענה המשפטית שאילו רצו בכך מנסחי ההסכם, היו כותבים הוראה כזו במפורש בהסכם (זהו הבסיס לפרשנות שמציע משרד החקלאות).

ואולם, נראה כי פרשנות זו לא תעלה בקנה אחד עם רוח ההסכם, הכולל הוראות המצביעות על מגמה הפוכה. למשל, הערת הפרשנות (note) לסעיף 2 להסכם, המורה על המרת הגבלות לא מכסיות למכסים, מציינת דוגמאות שונות להגבלות לא מכסיות כאמור שיש להמירן, וביניהן כוללת במפורש הגבלות לא מכסיות באמצעות תאגידי סחר ממשלתיים: "non-tariff measures maintained through state-trading enterprises".

ב-Annex 3 להסכם, ס' 3 מדגיש כי יש לכלול בחישוב כלל התמיכות גם תמיכות ברמות השלטון הנמוכות מהרמה הלאומית: "Support at both the national and sub-national level shall be included."

גם ס' 1 ל-Annex 4 להסכם, המפרט את כללי חישוב התמיכה באמצעות equivalent measurements of support מדגיש: "Support at both national and sub-national level shall be included".

(הדגשות שלי).

ד.2.4 פרסום מחיר מטרה בידי התאחדות חקלאי ישראל – פעולה מעין סטטוטורית (הם 'סוכני הממשלה' לצורך הפרסום)

סעיף 52 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) התשכ"ד 1963 (המצוי בפרק החמישי של החוק שבוותרתו: 'שיווק ביצים ועופות') קובע:

"תמיכה במחירי תוצרת"

52. (א) **המועצה** רשאית **באישור השרים** להבטיח למגדלים תמורה הוגנת בעד תוצרת הלול, בהתחשב עם התנודות בהוצאות הייצור בענף ועם תנודות המחירים בשוק באחת או יותר מדרכים אלה:

- (1) קביעת מחירים מובטחים לפני העונה או בראשיתה או קביעת מחירי מינימום מפעם לפעם בתוך העונה;
- (2) תמיכות כספיות;
- (3) קניית עודפים...."

מסעיף זה עולה כי למועצה סמכות לקביעת מחיר מטרה, אך זו חייבת להיעשות באישור השרים, אחרת הקביעה תיעשה שלא בסמכות. השרים לצורך חוק זה הם **שר החקלאות ושר הכלכלה** (ס' 1 לחוק).

סעיף 57 לחוק, קובע במפורש:

"המועצה – סוכן הממשלה"

57. המועצה תשמש **סוכן הממשלה למתן תמיכות כספיות לתוצרת ענף הלול**, לייצוא, לאיסומה ולעיבודה התעשייתית או לכל פעולה להבטחת כל ענין מהענינים האמורים.

(הדגשות שלי).

ההוראות האמורות משתיתות את הזיקה הישירה והוודאית בין ממשלת ישראל – שאין ספק כי היא מחוייבת מכוח ההסכם לדווח על מחיר מטרה שלא יכול להיקבע שלא באישור השרים – לבין 'סוכנה' – המועצה לענף הלול.

המועצה לענף הלול היא גוף סטטוטורי שהוקם מכוח חוק המועצה לענף הלול. באתר המועצה נכתב: **"המועצה לענף הלול פועלת על-פי חוק ומיוצגים בה כל הגורמים הקשורים בשלוחות הלול – מגדלים, משווקים, צרכנים, תעשייה ומשרדי הממשלה"**. תפקידי המועצה הנם: לתכנן את שוק גידול העופות (להטלה, פיטום והדגרה) **בהתאם להנחיות שר החקלאות** ולהסדיר את היקף גידול העופות בהתאם לתכנון. כמו כן, לפקח על טיפוח הענף, להסדיר את הייצור של חומרי רבייה ושיווקם בישראל וליצוא, להסדיר את שיווק הביצים ובשר העופות בישראל וליצוא, לסייע בשיווק בשר עוף, להקים מחסני מיון ואריזה לביצים, ולסייע במחקר שווקים ושיטות ייצור בענף. בנוסף, על פי החוק מתפקידי המועצה לפעול להגברת הצריכה של תוצרי הענף בישראל ומחוצה לה.

על פי החוק, מספר חברי מועצה הוא 40-50 חברים. במועצה מיוצגים כל הגורמים הקשורים לענף הלול: מגדלים, משווקים, צרכנים, גורמים מן התעשייה ומשרדי הממשלה. תקציב המועצה מגיע מהחקלאים בענף, המחויבים על פי חוק לשלם היטל על כל שיווק של ביצה ועוף, ומקבלים מן המועצה שירותים שונים.

למרות ההוראה המפורשת בחוק המועצה לענף הלול, על פיה קביעת מחיר מטרה היא **בסמכות המועצה לענף הלול, בהתייעצות עם שרי החקלאות והכלכלה**, בפועל מחיר המטרה מתפרסם אחת לחודש על ידי התאחדות חקלאי ישראל והמודעה - בפורמט זהה שעליה רשום 'התאחדות חקלאי ישראל' ותאריך הפרסום – מועתקת גם לאתר קבוצת משקי הדרום, לאתר ארגון מגדלי

Prof. Nellie Munin, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' נלי מונין, עו"ד

מומחית לסחר בינלאומי

העופות ועוד. מעניין לציין כי בעבר מחיר המטרה פורסם גם באתר המועצה לענף הלול, אך נוהג זה הופסק, כנראה במטרה לטשטש את זיקתה למחיר זה.

מציאות זו עשויה להעיד על אחת משתיים:

א. שהתאחדות חקלאי ישראל מפרסמת את מחיר המטרה על דעת עצמה, מטעם עצמה וללא כל סמכות חוקית. מציאות כזו תתמוך בפרשנות שמציע משרד החקלאות, אולם

תעלה תמיהות מדוע ממשלת ישראל, ובמיוחד שר החקלאות ושר הכלכלה, המחוייבים מכוח הצהרותיהם להורדת יוקר המחיה, אינם נוקטים בצעדים להפסיק נוהג זה שאינו בסמכות לכאורה, החותר תחת סמכותם על פי חוק וגורם במישרין לגביית כספים מהציבור לטובת מימון קבוצה קטנה של חקלאים וכתוצאה מכך – להעלאת יוקר המחיה. (במאמר מוסגר נציין כי אם זה המצב – יש לכאורה מקום לבדוק גם את עמידתו של הסדר זה בתנאי חוק ההגבלים העסקיים).

ב. לחלופין, שהתאחדות חקלאי ישראל מפרסמת את מחיר המטרה שנקבע למעשה כחוק, על ידי מועצת הלול בהתייעצות עם השרים. מציאות כזו תתמוך בפרשנות המוצעת על ידינו ויהיה בה כדי להעיד כי מדובר למעשה בפעולה שלטונית, הנעשית באצטלה של יוזמה פרטית בביכול, כדי לעקוף את חובת הדיווח על פי הסכם החקלאות.

בפסק הדין בעניין Japan – Trade in Semi-Conductors, adopted on 4.5.88, BIDS 35S/116, paras. 108-109 פירש פנל יישוב סכסוכים את הוראת סעיף XI להסכם גאט"ט 1947 (מניעת הגבלות כמותיות) והתייחס לשאלה האם האמצעים שנטען שהם מפירים את ההסכם באותו עניין אכן מכוסים על ידי ההסכם, משום שלא ננקטו ישירות על ידי הממשלה. כדי לקבוע האם ההסכם אכן חל על האמצעים שבמחלוקת הפנל הפעיל שם מבחן משפטי כפול: (1) היו תמריצים משמעותיים לנקוט באמצעי הנדון. (2) הפעלת האמצעי היתה תלויה בפעולה או בהתערבות ממשלתית.

מבחן כפול זה הופעל שוב בפרשת WT/DS31/R Canada – Certain Measures Concerning Periodicals, adopted on 30.7.97, paras. 5.35-5.37, שם נבחנה התאמתו של היטל שהטיל הדואר הקנדי על יבוא מגזינים להוראות ההסכם גאט"ט 1994. ממשלת קנדה טענה כי הדואר הקנדי הוא ישות עצמאית ואכן הוכח כי יש לו אישיות משפטית נפרדת והרשאה לפעול עצמאית בנושאים מסחריים. עם זאת, הפעלת המבחן הכפול גילתה את התמריץ שהיה לדואר לגבות את ההיטל ואת הקשר של הדואר לממשלת קנדה, שיכלה להתערב במעשיו אם חפצה בכך.

אם נעשה אנלוגיה של מבחן זה לענייננו, הרי שתנאי הראשון (קיום תמריץ בחר לקביעת מחיר מטרה) מתמלא כפי שהסברנו לעיל ולגבי התנאי השני יש להניח, כי אם כל המעורבים פועלים על פי חוק, מחיר המטרה נקבע בהתערבות ממשלתית, מוסווית אם לא גלויה. יתרה מזאת: כבמקרה שתואר לעיל, ללא ספק יש לממשלת ישראל כלים להתערב, למשל כדי לעצור נוהג זה, אם היא חפצה בכך.

התאחדות חקלאי ישראל (שהיא הגוף המפרסם את מחיר המטרה) היא עמותה רשומה שבה יכולים להיות חברים רק תנועות התיישבותיות, ארגונים חקלאיים ארציים וארגון המועצות האזוריות (ס' 1 לתקנון העמותה). מטרת העמותה מפורטת בנספח א' לבקשה לרישום העמותה, המצורף לתקנונה, ובהן נאמר:

1. לעצב מדיניות לאומית המעודדת חקלאות ברת קיימא. לפעול לייצוב הענף ולהגן על הכנסתם של העוסקים בו, ע"פ כללי "הקופסה הירוקה" בהסכמי גאט"ט, בשיתוף ובתיאום מלא עם החקלאים ובציגיהם.

2. לנהל השוק החקלאי בישראל עפ"י הסכמי גאט"ט וההסכמים הבינלאומיים עליהם חתומה מדינת ישראל ולשיפור כושר תחרותה של החקלאות הישראלית".

מכאן עולה כי:

א. מדובר בעמותה בעלת מטרות ממלכתיות, העולות בקנה אחד עם תפקידים שלטוניים: 'לעצב מדיניות לאומית המעודדת חקלאות ברת קיימא', 'לנהל השוק החקלאי בישראל'. ללא ספק, לא ניתן להשיג מטרות אלה ללא תיאום עם ממשלת ישראל.

ב. העמותה מודעת להסכמי ארגון הסחר העולמי ומחוייבת מפורשות לפעול על פיהם ועל פי ההסכמים הבינלאומיים עליהם חתומה מדינת ישראל בכלל.

ג. העמותה מחוייבת לשיפור כושר תחרותה של החקלאות הישראלית'.

כמתואר בחוות הדעת, פרסום מחיר המטרה וחיוב החקלאים לציית לו בפועל אינם עולים בקנה אחד עם התחייבויות ומטרות אלה.

(במאמר מוסגר נציין כי בצד המשמעויות שיש לכך במישור הבינלאומי, פעילות העמותה בניגוד למטרותיה הרשומות עלולה להוות בסיס לייזום חקירה של רשם העמותות מכוח סעיף 40 לחוק העמותות, תש"ם - 1980).

סיכום ביניים - פרשנות תכליתית

בהיעדר פסיקה הדנה במפורש בפרשנות ההוראות השנויות במחלוקת בהסכם החקלאות, יש סבירות גבוהה כי ערכאות יישוב הסכסוכים יפנו לפסיקה המפרשת את הסכמי הארגון האחרים (לרבות הדוגמאות המוזכרות בחוות דעת זו), בשינויים המחוייבים, כדי לבסס פרשנות המחילה את ההסכם גם על הנהוג של פרסום מחיר מטרה באמצעות התאחדות חקלאי ישראל: גוף שבכל הנראה המדינה האצילה לו את סמכותה.

הפעלת עקרון הפרשנות התכליתית והדוגמאות שהוזכרו מרמזות שאין סבירות גבוהה כי ערכאות יישוב הסכסוכים יתמכו בפרשנות המוצעת על ידי משרד החקלאות, שמשמעותה מתן גושפנקה חוקית לעקיפת ההסכם על ידי העברת סמכויות מהמדינה לגוף שכביכול ההסכם אינו חל עליו.

ה. הפרת עקרונות משפט הבינלאומי הפומבי: קיום הסכמים בתום לב, פרשנותם לפי רוח ההסכם ומטרותו, קיום הבטחות רשמיות

הסכמי ארגון הסחר העולמי - בהם הסכם החקלאות - הם אמנות בינלאומיות הכפופות להוראות אמנת וינה בדבר דיני אמנות משנת 1969 ("אמנת האמנות"). אמנה זו קובעת את הכללים לכריתת אמנות, ובהם העקרונות הבאים:

1. הסכמים יש לקיים (pacta sunt servanda) – עקרון בסיס במשפט המנהגי שמוכר גם במבוא לאמנת האמנות.
עקרון זה הוא עקרון יסוד בקיום אמנות וחוזים והוא מאושיית הסדר המשפטי. הוא יוצא מנקודת הנחה שהסכמים (לרבות הסכמים בינלאומיים) נכרתים כדי שיקוימו על ידי הצדדים להם.
 2. חובת תום לב בקיום ההסכם – במבוא ובסעיף 26 לאמנה תומכת בעקרון קיום ההסכם ומשלימה אותו. היא באה למנוע ניצולו לרעה של ההסכם ונסיגות להתחמק מהחובות שהוא מטיל על הצדדים לו באמצעות התחמקות.
 3. הוראה משלימה נוספת היא פרשנות ההסכם לפי רוח ההסכם ומטרותו - ס' 31(1) לאמנה.
- ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי מרבית להתייחס בפסיקתן לעקרונות אלה של 'אמנת האמנות'.

חובת תום הלב

לדוגמה, בפרשת WT/DS58/AB/R US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products adopted on 6.11.98 (העוסק בהסכם גאט"ט) אמר ה-Appellate Body, ערכאת יישוב הסכסוכים העליונה של WTO (בפסקה 158) ביחס לעקרון תום הלב:

"This principle, at once a general principle of law and a general principle of international law, controls the exercise of rights by states. One application of this general principle, the application widely known as the doctrine of *abus de droit*, **prohibits the abusive exercise of a state's rights** and enjoins that whenever the assertion of a right 'impinges on the field covered by [a] treaty obligation, it must be exercised bona fide, that is to say, **reasonably**.' An abusive exercise by a Member of its own treaty right thus results in a breach of the treaty rights of the other Members and, as well, a **violation of the treaty obligation** of the Member so acting."

(הדגשות שלי).

בעניין WT/DS56/R Argentina – Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items, adopted on 22.4.98 (פסקה 6.14) הפנל הזכיר כי עקרון תום הלב

מגולם גם בסעיף 3.10 להסכם DSU (הסכם יישוב הסכסוכים של הארגון) ואמר כי על כן הוא חייב להניח

"that WTO Members will perform their treaty obligations in good faith, as they are required to do by the WTO Agreement and by international law."

הפנל בפרשת WT/DS320,321/R US/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute, adopted on 14.11.08, כי התנהגות של מדינה בתום לב משמעה כי היא חותרת בכנות לקיים את התחייבויותיה לפי ההסכם.

Prof. **Nellie Munin**, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' **נלי מונין**, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

WT/DS241/R Argentina — Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil, adopted on 19.5.03 בפרשת
לב (בפסקה 7.36) כי כדי להוכיח התנהגות שלא בתום לב יש להוכיח 2 מרכיבים: הפרה למעשה של ההסכם וכן כי "there must be something more than mere violation". בענייננו התכנון המתוחכם של הסוואת מעורבות המדינה יכול לשמש כאלמנט נוסף זה, שיש בו כדי להעיד על כוונה להטעות.

WT/DS 320,321/R US/Canada — Continued Suspension הפנל (בפסקה 7.313) בעניין
אמר כי עקרון תום הלב ביישום הסכמי ארגון הסחר העולמי צריך להתבטא בין השאר ביחס ליישום ההתחייבויות המהותיות של המדינה בהסכם ולפרשנות ההסכם (לפי סעיף 31 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות).

הסכמים יש לקיים

WT/DS231/AB/R EC-Trade Description of Sardines, adopted on 23.10.02 בעניין
Appellate Body קשר בין חובת תום הלב והעקרון שהסכמים יש לקיים: (פסקה 278) ה-

We must assume that Members of the WTO will abide by their treaty obligations in good faith, as required by the principle of pacta sunt servanda articulated in Article 26 of the Vienna Convention.

רוח ההסכם ומטרתו

WT/DS269 EC — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts, adopted on 27.9.05 בעניין
Appellate Body ה- (פסקאות 7.316-7.317) כי נקודת המוצא לקביעת מטרת ההסכם לפי סעיף 31(1) לאמנת וינה היא ההסכם בכללותו:

"the term 'its object and purpose' makes it clear that the starting point for ascertaining 'object and purpose' is the treaty itself, in its entirety."

WT/DS363/AB/R למשל, China — Publications and Audiovisual Products פרשנות ההסכם לאור רוחו ומטרתו הודגשה בפסקי דין רבים, למשל

WT/DS257/AB/R US — Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada, adopted on 20.12.05 בפרשת
Appellate Body דחה (בפסקה 64) פרשנות שהוצעה על ידי מדינה להוראות הסכם SCM (הסכם הסובסידיות של הארגון) שמשמעותה היתה עקיפת התחייבויותיה על פי ההסכם, בטענה שהדבר יסכל את מטרת ההסכם.

החלת שלושת העקרונות הללו במקרה שלפנינו תומכת בפרשנות ההסכם המוצעת על ידינו, שכן הפרשנות האלטרנטיבית המוצעת על ידי משרד החקלאות אינה עולה בקנה אחד עם רוח ההסכם ומטרתו: להקטין בהדרגה את היקף התמיכות מעוותות הסחר לחקלאות. אילו כל

המדינות היו נוקטות באמצעים דומים – מטרת ההסכם היתה מסוכלת. פרשנות זו גם אינה עולה בקנה אחד עם עקרון תום הלב ועם עקרון קיום ההסכם ככתבו וכלשונו.

הצהרות של נציגים רשמיים

היבט נוסף שכדאי להתייחס אליו הוא שאלת משקלן של הצהרות הנציגים הרשמיים, המוסמכים לחייב את מדינת ישראל, לארגון הסחר העולמי בכתב ובעל פה. במסגרת הליך TPR האחרון שנערך

לישראל בשנת 2012 (ראו דו"ח TPR משנת 2012, WT/TPR/S/272, עמ' 60 סעיף 16) מדינת ישראל באמצעות נציגיה המוסמכים הביעה כוונה להפסיק את התמיכות באמצעות חוק הגליל ב-2017. בפסק הדין בעניין גרנלנד המזרחית (Legal Status of Eastern Greenland – Denmark (v. Norway (1933) P.C.I.J. (ser. A/B) No. 53 (Apr. 5) נקבע, למשל, כי להצהרה חד צדדית של גורם בכיר במדינה במענה לשאלה שהיא בתחום סמכותו, יש ערך נורמטיבי מחייב במשפט הבינלאומי הפומבי. אם כי סוגיה זו במשפט הבינלאומי היא עמומה משהו ונתונה לפרשנויות סותרות, מן הראוי להיזהר מפני החלת הגרסה הדווקנית שלה.

1. המשמעות המשפטית של חריגה מההסכם: סכנת תביעה בערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי והטלת סנקציות נרחבות שיסכנו את כלל הייצוא הישראלי

ס' 13 להסכם החקלאות מעניק הגנה מפני תביעות (לרבות לפי הסכמי WTO אחרים כמו גאט"ט והסכם הסובסידיות) לתמיכות הנכללות בגדר התקרה המותרת. מכאן, שתמיכות החורגות מן התקרה עשויות להיות חשופות לתביעות בגין הפרת הסכם החקלאות ואולי אף הסכמי WTO אחרים, בגון הסכם גאט"ט, שהראינו לעיל כי ערכאות יישוב הסכסוכים נוטות לפרש פרשנות מרחיבה לעניין הגורם המפעיל את ה- 'measure' המפר את ההסכם.

הסכם החקלאות כפוף להליך יישוב הסכסוכים המקובל בארגון (ס' 19 להסכם). המדינות החברות בארגון עוקבות אחר הפרות ופרות פוטנציאליות של ההסכם. כך למשל בהליך ה-TPR האחרון של ישראל, בשנת 2012, הביעו נציגי מדינות חשש שישראל עומדת לחצות את תקרת התמיכות המותרת. בסעיף 30 לדו"ח TPR WT/TPR/S/272 נאמר:

"Members have expressed concern in the Committee on Agriculture about Israel's breach of its total AMS commitment in 2008 (US\$569.98 million). According to authorities, this was due mainly to a higher domestic support price for milk (applied administered price) in response to the increase of prices for imported fodder during the international food-price crisis in 2008; a low fixed external reference price for 1986-88 (US\$157/t of milk) used for the price-gap calculation; and the appreciation of the shekel vis-à-vis the dollar in 2008 ..."

(הדגשה שלי).

דוגמה זו, המתייחסת לשנת 2008 משקפת את רמת הפירוט שאליה עשוי להגיע הדיון.

ראוי לציין כי הסכמי ארגון הסחר העולמי מבטאים הסכמה בין 164 מדינות. מטבע הדברים, ניסוחיהם מעורפלים לא פעם כדי לאפשר לכל המדינות להצטרף ולהסכים. לעומת זאת, כאשר

מגיע סכסוך סחר לערכאות יישוב הסכסוכים של הארגון, הן משתדלות לתת להוראות פרשנות דווקנית, כדי להבטיח ציות מירבי להסכם ואפקטיביות מירבית לארגון ולמטרתו, כפי שהודגם בחוות דעת זו.

אם יוכח כי ישראל אכן חרגה מהתחייבויותיה ביחס לסבסוד החקלאות, מבקשי הסעד נגד מדינת ישראל יכולים לפנות להליך יישוב סכסוכים במסגרת ארגון הסחר העולמי – להליך בזה עשויות להצטרף מדינות נוספות ואם ניתן פסק דין סופי של ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר

העולמי הוא מחייב כלפי כל חברות הארגון. החלטה כזו עלולה לגרור סנקציות בינלאומיות מצד כל חברות הארגון אשר יכוונו לא בהכרח לענפי הביצים והפטם ואפילו לא רק לענפי חקלאות, אלא יסכנו פוטנציאלית את כל המוצרים שישראל מייצאת, לכל שותפות הסחר.

סיכון מוגבר מתוקף המעמד החריג של ישראל ב-WTO לעניין הסכם החקלאות

אם תוגש לארגון הסחר העולמי תלונה על אי הדיווח על מחיר המטרה לפטם, עלולות לעמוד לחובתה של ישראל גם העובדות האלה:

- למרות היותה מדינה מפותחת וחברה בארגון OECD, מדינת ישראל עדיין מגדירה את עצמה לצורך הסכם החקלאות כמדינה מתפתחת. ארגון הסחר העולמי אמנם מאפשר לכל מדינה להגדיר עצמה כמפותחת או מתפתחת, אולם ברבות השנים הפער בין התדמית של ישראל והפרופיל הכלכלי שלה לבין בחירתה בהגדרת מדינה מתפתחת הופך צורם יותר ויותר. מרבית המדינות המתפתחות כלל אינן יכולות לעצמן לסבסד מוצרים, או עושות כן בשיעור נמוך.
- מדינת ישראל נמצאת כיום במעמד חריג למדי בארגון הסחר העולמי: מרבית המדינות המפותחות המירו זה מכבר את שיטות התמיכה בחקלאות במכסים או בתמיכות מהסוגים שהארגון מעודד, בעיקר תמיכות מסוג 'קופסה ירוקה'. מדינת ישראל טרם עשתה כן, למרות הבטחות חוזרות ונשנות במסגרת הארגון.

האפקט של המשך המדיניות הקיימת כלפי ארגון הסחר העולמי עשוי להחמיר בעתיד

שני היבטים נוספים שכדאי לקחת בחשבון:

- בהתחשב בכך שה-TPR (בחינת מכלול מדיניות הסחר) האחרון של ישראל היה בשנת 2012 יש לצפות ל-TPR ככל הנראה ב-2018/19.
- במסגרת סיבוב הדיונים הנוכחי בארגון הסחר העולמי נשקלת אפשרות לבחון בעתיד חריגה של מדינה לא רק על סמך total AMS אלא גם על סמך specific AMS, כלומר לכל מוצר ומוצר בנפרד. במצב זה תיווצר זיקה חזקה יותר בין תמיכה ספציפית להפרה.

ז. שינוי המדיניות הקיימת לפי הנחיות WTO תואם את האינטרס של ישראל

מעבר למערכת היחסים בין ישראל וארגון הסחר העולמי, דומה שביטול שיטת התמיכות הנוכחית עולה בקנה אחד עם האינטרס הפנימי הישיר של מדינת ישראל: מדובר בתמיכות המעוותות את הסחר, מונעות התהוות שוק תחרותי חופשי, התייעלות של התעשיות המעורבות וחלקן (למשל: חוק הגליל) אף מפלות ללא הצדקה בין חקלאים שונים.

Prof. **Nellie Munin**, Adv.
International Trade Consultant

פרופ' **נלי מונין**, עו"ד
מומחית לסחר בינלאומי

על התמיכות שנסקרו בחוות דעת זו יש להוסיף את השפעת התמיכות העקיפות: מכסי מגן גבוהים (המדווחים לארגון הסחר העולמי) (ראו למשל דו"ח OECD עמ' 7), דרישות כשרות לגבי עופות (ראו למשל דו"ח TPR, 2012, פסקה 3) וכן סבסוד קרקע, מים ועובדים זרים שאינם מדווח כלל לארגון הסחר העולמי.

כל אלה אולי אינם אסורים על פי הסכם החקלאות, אולם הם מעלים עוד יותר את המחיר לצרכן ובעקבותיו את יוקר המחיה. בדו"ח TPR מ-2012 בסעיף 32 נאמר במפורש לגבי מסי היבוא שמטילה ישראל:

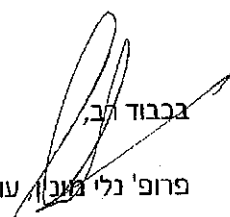
"The resulting price gap between the domestic and border prices is in effect a tax paid by consumers, in a manner that is not transparent to them."

סיכום

מכל הסיבות האמורות מן הראוי כי מדינת ישראל תיערך:

בטווח הקצר - להתאמת התמיכות הכינתנות לתקרה המותרת ולתיקון דיווחיה לארגון הסחר העולמי.

בטווח הבינוני - למעבר הדרגתי משיטת התמיכות הקיימת לשיטת סובסידיות 'הקופסה הירוקה': סובסידיות שאינן ניתנות ישירות ליצרן, כתמיכה אישית, אלא מכוונות לשיפור הענף והתייעלותו באמצעות הבשרה מקצועית, השקעה בשיפורים טכנולוגיים וכדומה. בטווח הארוך, המגדלים יוצאים הרבה יותר נשברים מסבסוד כזה מכיוון שהוא משפר את הרווחיות ואת התפוקה שלהם ומגדיל את יכולת התחרות שלהם בארץ ובעולם. הצרכנים יוצאים נשברים משיטה זו משום שהם אינם נושאים במימונה (מעבר לתשלומי המסים הרגילים למדינה). מעבר לשיטה זו עשוי להצטייד את ענפי הביצים, החלב והפטם למאה ה-21 מבחינה טכנולוגית ואף לאפשר להם להפוך לענפים מכווני ייצוא.


בכבוד רב,
פרופ' נלי מונין, עו"ד