

יחשלים, 7.3.17

לכבוד
התנועה לאיכות השלטון
ירושלים

הנדון: בדיקה ראשונית: האם מדינת ישראל מפרה את הסכמי הסחר במסגרת חוק הגליל

אני הח"מ התבקשתי על ידכם לערוך בדיקה ראשונית האם מדינת ישראל מפרה את הסכמי הסחר במסגרת חוק הגליל, והאם ניתן לבסס על כך חוות דעת משפטית.

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 הציר הכלכלי של ישראל למוסדות האיחוד האירופי, לשעבר פרופ' חבר וחברת הסגל המייסד של בית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת. מרצה וחוקרת בתחומי משפט האיחוד האירופי ומשפט הסחר הבינלאומי בארץ ובעולם.
נסיוני בתחום הסחר הבינלאומי: לשעבר מתמחה במחלקה המשפטית של ארגון הסחר העולמי WTO בג'נבה, שוויץ, 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 משפט הסחר הבינלאומי במוסדות אקדמיים שונים בארץ במסגרת קורסים וסמינריונים לתואר ראשון ושני. נכללת ברשימת הפניסטים של מדינת ישראל להסכמי אזור הסחר החופשי בין ישראל למקסיקו ולמדינות מרקוסור.
במסגרת עבודתי במשרד האוצר נמנית על צוות המשפטנים ממשרד האוצר, הכלכלה והמשפטים אשר ניסחו את חוק היטלי סחר, התשנ"א – 1991 ויעצתי לשרי האוצר בנושאים שונים הקשורים לסחר בינלאומי, לרבות ייצוג האוצר בפני ועדת הכספים של הכנסת. פירוט נוסף על השכלתי ונסיוני ראו באתר www.nelmun.com.

במסגרת בדיקה זו עיינתי בין השאר במסמכים הבאים:

- הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי WTO – Agreement on Agriculture, לרבות נספחיו.
- התחייבויות ישראל על פי ההסכם ודיווחיה התקופתיים לארגון (עד הדיווח האחרון לשנת 2014).
- דו"ח מזכירות ארגון הסחר העולמי לגבי ישראל במסגרת הליך Trade Policy Review (TPR) שנערך בשנת 2012 (הפעם האחרונה בה נערכה הבדיקה).
- דיווח ישראל לוועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי WTO בנוגע לביצוע התחייבויותיה ביחס לתמיכה מדינתית (domestic support) מ-28.4.16 המתייחס לשנים 2011 – 2014 (הדו"ח האחרון שנמסר לארגון בנושא).
- 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.
- סקירתו של גלעד נתן (מרכז המחקר והמידע של הכנסת): התאמת התמיכות בתקציב החקלאות בישראל לתמיכות הניתנות במדינות המפותחות מיום 18.10.07.

- 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 רועי 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.

ולהלן מסקנות בדיקתי:

מסגרת הבדיקה

1. חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן – 'חוק הגליל') קובע הסדר לפיו מועברים תשלומי סובסידיה, תמיכות, 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.
 2. מועד פקיעת הסובסידיות על פי חוק הגליל מתוארך לשנת 2017. בימים אלה דנה הכנסת בשתי הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחנה ביום 26.12.16, להאריך את תוקף הסובסידיות למשך עשר שנים נוספות, עד שנת 2027: פ/3627/20: הצעת חוק הגליל (תיקון) – הארכת התקופה למתן עדיפות לגליל), התשע"ז – 2016, עליה חתומים חה"כ יצחק וקנין עם עוד חברי כנסת רבים, ו- פ/3628: הצעת חוק הגליל (תיקון) – הארכת הסובסידיה לייצור ביצי מאכל ופטימים), התשע"ז – 2016 של חה"כ יפעת שאשא-ביטון.
 4. ביום 1.1.17 החליטה ועדת השרים לחקיקה לתמוך בהצעות החוק בקריאה טרומית ובמקביל להקים צוות בינמשרדי שיבחן את הנושא. ביום 17.1.17 ועדת הכספים החליטה להעביר את החוק לקריאה ראשונה, למרות שהצוות טרם הוקם ופעל ולכן המטרה היא להפעילו במקביל.
 5. לקראת הדיונים המקדימים באישור הצעות החוק פנתה התנועה לאיכות השלטון למקבלי ההחלטות בבקשה להתחשב בהחלטתם בשתי טענות עיקריות אשר, לטענת התנועה לאיכות השלטון, לא פורטו בדברי ההסבר להצעת החוק:
 - א. אי התאמת החוק המוצע להתחייבויות ישראל בהסכמי סחר בינלאומיים, ובראשם הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי WTO שישראל היא צד לו מאז שנת 1994, בתוקף מיום 1.1.95.
 - ב. טענה כי יישום החוק הקיים לוקה בכשלים משמעותיים ועל כן אינו משרת את מטרתו ומכאן שאין להאריכו במתכונתו הנוכחית.
- במסמך זה התבקשתי להעריך את סיכויי הטיעון המשפטיים בנוגע לטענה הראשונה מבין השתיים ועל כן אתרכו רק בה. למען הסר ספק אדגיש כי מדובר במסמך המשקף בדיקה מקדמית בלבד, השם את הדגש על עיקרי הטענות.

לבקשת מזמיני הבדיקה, היא תתייחס גם לטיעונים הרלוונטיים שניתן להעלות כנגד החוק הקיים וגם להצעות צופות פני עתיד שניתן להציע כדי להביא לחקיקת חוק התואם יותר את התחייבויות ישראל בהסכמי הסחר הבינלאומיים.

מנגנון הסבסוד שקובע חוק הגליל

1. חוק הגליל קובע עדיפות לאזור הגליל ובמיוחד לאזור מרום הגליל.
2. החוק קובע סובסידיה ליצרני פטמים וביצי מאכל באזורים אלה, שגרים מגורי קבע ביישובים הזכאים להטבה.
3. הסכום הכולל של סובסידיה למגדל נגזר ממכסת הייצור שהוקצתה למגדל או לחליפו לפי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד – 1963. (להלן: 'חוק מועצת הלול'). המכסה מוכרת כקניין של המגדל, שניתור עליו מזכה בפיצוי החייב במס (ס' 34 (ד) לחוק מועצת הלול). בהיעדר מכסה אסור לגדל יותר מ-10 עופות לצריכה עצמית. אסור גם לחרוג מהמכסה (ס' 35 לחוק), אלא בצו ממשלתי באישור הבכסת. לממשלה מותר להקטין את המכסה הארצית – ובעקבותיה האישית – למשל עקב צמצום אפשרויות השיווק בארץ או בחו"ל. (ס' 36 לחוק).
4. הקצאות המכסות אליהן מתייחס חוק הגליל בוצעו בשנים עברו. החוק מגדיר 'בעל מכסה' לגבי תושבי היישובים המנויים בפרט 8 לתוספת כמי שנקבעה לו מכסה אישית מיום 1.4.88 עד יום 31.3.89 ולגבי יישובי מרום הגליל – מכסות שנקבעו לפי החלטות ממשלה מהשנים 1996, 1999 או 2000 או מי ששולמה להם או לחליפיהם סובסידיה לפי הוראות חוק הגליל לפני שנת 2007. המשמעות היא כי בעלי משקים חדשים, שהצטרפו מאז שנת 2007, ואינם חליפיהם של בעלי זכות לסובסידיה, לכאורה אינם זכאים לסבסוד.
5. החוק קובע מנגנון לפיו אם תהיה תוספת למכסה הארצית – היא תוקצה תחילה למשקי הלול ביישובי מרום הגליל.
6. ס' 57 לחוק מועצת הלול קובע:
המועצה תשמש סוכן הממשלה למתן תמיכות כספיות לתוצרת ענף הלול, לייצואה, לאיסומה ולעיבודה התעשייתית או לכל פעולה להבטחת כל ענין מהענינים האמורים.
7. בקביעת שיעור הסובסידיה יש הוראות בדבר ניכויים שונים. מכוח הוראות אלה, מועצת הלול המקבלת את כספי הסבסוד המיועדים למגדלים מן המדינה, מנכה מהם, בטרם ההעברה למגדלים, היטלים, עמלות וחובות עבר של המגדלים למועצת הלול.
8. ס' 59 לחוק מועצת הלול קובע כי המועצה תפעל לפי תקציב המוגש לאישור הממשלה. התקציב ממומן ע"י המגדלים באמצעות היטלים. אין אפשרות להיות מגדל מבלי להיות חבר במועצה.
9. בנוסף לסובסידיות מכוח חוק הגליל, המגדלים באזור זה נהנים ממנגנוני תמיכה נוספים, החלים על כלל המגדלים בענף.

המנגנון שקובע ארגון הסחר העולמי לגבי סובסידיות לחקלאות

1. הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי: Agreement on Agriculture (להלן: הסכם החקלאות) אינו אוסר מתן סובסידיות לחקלאות לחלוטין, אלא יוצר מנגנון לצמצומן, המושתת על אבחנה בין שתי קטגוריות של סובסידיות: סובסידיות שניתן לתבוע בגינן (actionable), הידועות

בבינוי 'amber box' ('צהובות') וסובסידיות שלא ניתן לתבוע בגינן (non-actionable). על הקבוצה האחרונה נמנים שלושה סוגי סובסידיות: מינימליות, blue box ('כחולות') ו-green box ('ירוקות').

2. היקף הסובסידיות הצהובות' המותרות למדינה מוגבל בתקרה המכונה AMS – Aggregate Measurement of Support. תקרה זו נקבעה על בסיס מחירי 1986-1988 לגבי כל מוצר (specific AMS) ובממוצע כללי עבור כל מדינה (total AMS). כדי לקבוע האם מדינה המעניקה 'סובסידיות צהובות' חרגה מהתקרה יש להשוות את הממוצע הכללי (total AMS) לשנה הרלוונטית לממוצע הכללי הבסיסי. אם הראשון חורג מהשני מדובר בהפרה.

3. כדי להוכיח האם הסובסידיות לפי חוק הגליל תואמות את הסכם החקלאות או מפירות אותו יש אפוא להוכיח כדלקמן:

א. משפטית: הסובסידיות הן מסוג הניתן לתביעה ('צהובות') – לשם כך יש לשלול את השתייכותן לסוגים שאינם ניתנים לתביעה.

ב. עובדתית: כי הסובסידיות מפירות את התחייבויות ישראל בהסכם, כלומר גורמות לכך שה-total AMS השנתי חורג מה-total AMS הבסיסי (התקרה עליה התחייבה ישראל).

ג. אם יוכחו יסודות א ו-ב, ניתן יהיה לבסס את המסקנה כי מדינת ישראל מסתכנת בתביעה מכוח ההסכם, על כל המשתמע ממנה.

בדיקת מעמד סובסידיות חוק הגליל לפי הסכם החקלאות

א. הסובסידיות מכוח חוק הגליל הן סובסידיות 'צהובות'

בדיקתי העלתה את המסקנות הבאות:

1. לא מדובר בסובסידיות מינימליות (de minimis) (ס' 6.4 להסכם החקלאות) – אלה סובסידיות המהוות לא יותר מ 10% למדינה מתפתחת (ישראל מגדירה עצמה ככזו לצורך הסכם החקלאות) מכלל ערך הייצור של מוצרי חקלאות בסיסיים. ערך זה נבחן על בסיס specific AMS. מדינת ישראל מצהירה במפורש בדיווחיה לארגון הסחר העולמי כי הסובסידיה על מחיר ביצה היא מעל 60% מערך הייצור שלה. גם מדינת ישראל אינה סבורה שזו סובסידיה מינימלית שכן היא מדווחת עליה במסגרת AMS.

2. לא מדובר בסובסידיות 'כחולות' (blue box) (ס' 6.5 להסכם החקלאות) – אלה תשלומים הניתנים במסגרת תכניות להגבלת הייצור עבור הפסקת ייצור לתקופה נתונה. גם אם נפרש את ההוראה בהרחבה, כחלה גם על הגבלת ייצור חלקית (באמצעות מנסות, כמו בחוק הגליל) הרי שהיא כנראה לא תחול על מקרה זה כיוון שהסובסידיות מכוח חוק הגליל לא משולמות תמורת אי הייצור אלא מבוססות על הייצור בפועל (ס' 1ב חוק הגליל, כפי שתוקן באמצעות תיקון 11, 2008 קושר ייצור בזכאות לסובסידיה).

3. לא מדובר בסובסידיות 'ירוקות' (green box) (נספח 2 להסכם החקלאות) – אלה תשלומים שניתנים בצורה עקיפה למען שיפור הענף בכללותו ולא ישירות למגדל למטרות כגון מחקר, פיקוח על מגיפות, הכשרה מקצועית, ייעוץ, פיקוח, שיווק וקידום מכירות. הנספח מונה כדוגמה גם מטרה אפשרית של public stockholding for food security אולם מונה שורה של תנאים כדי להיכנס לקטגוריה זו, שעל פניו נראה כי חוק הגליל אינו ממלא (ס' 3 נספח 2):

- צריכה להיות תכנית בטיחות מזון מדינית מעוגנת בחקיקה שיכולה לכלול סיוע מדינתי למשק פרטי.

- היקף האחסון המשקי יתאים לתכנית שהוכנה מראש המכוננת אך ורק לבטיחות מזון.
- תהליך רכישת המלאי [מהמגדלים בידי הממשלה] ומכירתו יהיה שקוף לחלוטין.
- מחיר הרכישה בידי הממשלה ומחיר המכירה יהיה מחיר השוק.

נספח 5 להסכם מונה רשימה מוגבלת של מטרות שלשמן ניתן לתת תמיכה הכינתת כתשלום ישיב (ההנחה היא שסובסידיות חוק הגליל עונות על הגדרה זו למרות 'תיווך' מועצת הלול והמשווקים

ובשונה מתמיכות עקיפות) ובהן תשלומים או השתתפות בביטוח לסיוע במקרה של אסון טבע (ס' 8 לנספח), הכוללים גם תשלומים במצב מלחמה. עם זאת, הוראה זו אינה חלה במקרה של סיכון בטחוני אלא רק במקרה של צורך להבטחת בטיחות מזון בעקבות מלחמה שהתקיימה בפועל.

אפשרות אחרת שמצוין הנספח (ס' 13) היא תשלומים במסגרת תכנית סיוע אזורית, אולם התשלומים מכוח חוק הגליל אינם עונים על מכלול התנאים הנדרשים כדי להיכנס לקטגוריה זו. בין השאר נדרש כי:

- האזור יוגדר נחות על בסיס קריטריונים נייטראליים ואובייקטיביים המצויינים בבירור בחוק ובתקנות – חוק הגליל מתייחס לטעמי מדיניות כלליים. עפ"י דו"ח מבקר המדינה 65ג הקריטריונים להעברת מכסה לא פורסמו מעולם ברשומות ואינם שקופים.
- גובה התשלומים לא יהיה קשור או מבוסס על סוג או נפח הייצור של היצרן בכל שנה, מלבד הצורך להפחתת ייצור זה. ניתן לטעון כי עצם התכנון בענף הלול נוגד הוראה זו.
- גובה התשלומים לא יהיה קשור או מבוסס על מחירים מדינתיים או בינלאומיים החלים על ייצור שהתרחש לאחר שנת הבסיס – גובה התשלומים בפועל מבוסס על תנאי השוק הנוכחיים.
- התשלומים יינתנו לכל היצרנים באזור – בפועל התשלומים ניתנים רק למי שרכשו זכאות עד 2007 או לחליפיהם.
- התשלומים יוגבלו לעלויות הנוספות או אבדן ההכנסה שכרוכים בביצוע ייצור חקלאי באזור – בחוק הגליל אין כל הגבלה כאמור.

סיכום ביניים: כיוון שלא מתקיימים התנאים להגדרת סובסידיות חוק הגליל כסובסידיות שאינן ניתנות לתביעה, המסקנה היא שככל הנראה מדובר בסובסידיות ניתנות לתביעה ('צהובות').

ב. חריגה מתקרת הסובסידיות לה התחייבה ישראל בהסכם החקלאות

תקרת הסובסידיות (total AMS) לה התחייבה מדינת ישראל בעת החתימה על הסכם החקלאות, המחושבת על בסיס מחירי 1986-88, היא סכום קבוע: \$ 563,987,000.

נוסחת החישוב כדי לקבוע האם ישראל חורגת מתקרה זו בשנה ספציפית היא: הפחתת ה- total AMS השנתי (current total AMS) מה- total AMS הבסיסי לו התחייבה ישראל בהסכם.

ה- total AMS השנתי מבטא את צירוף ערכי ה- specific AMS של כל המוצרים הרלוונטיים. ה- specific AMS השנתי של כל מוצר מחושב כהפרש בין ה- administrative price שמכתיבה הרשות הסטטוטורית הרלוונטית במדינה ('מחיר המטרה') לבין המחיר הבסיסי שנקבע לאותו מוצר בעת חתימת ההסכם במחירי 1986-88 (specific AMS), כפול כמות המוצר השנתית.

ה- total AMS השנתי האחרון עליו דיווחה מדינת ישראל לארגון הסחר העולמי היה לגבי שנת 2014. הוא עמד על \$698,359,000, כלומר ביטא חריגה משמעותית מהתחייבות ישראל בהסכם:

$$698,359,000 - 563,987,000 = 134,372,000\$$$

יש להניח כי אם לא חלו כל שינויים בשיטות הסבסוד ובתנאי השוק, בשנים הבאות מספר זה יגדל בתוצאה מהגידול בכמויות הנצרכות של המוצרים, כפונקציה של הגידול הטבעי באוכלוסייה. לגבי השנה הנוכחית (2017), גורם נוסף שישפיע בוודאות על הגדלת היקף החריגה מהתחייבויות הוא הירידה המשמעותית בערך הדולר ביחס לשקל, שכן המחירים בישראל נקבעים בשקלים אך לצורך הדיווח לארגון הסחר העולמי יש לתרגמם לדולרים וככל שערך הדולר יורד המחיר בשקלים מתורגם ליותר דולרים.

חלק הסובסידיה לביצים בכלל החריגה

בדו"ח שהגישה ישראל ל-WTO באפריל 2016 נאמר: Israel's total AMS support measures mainly concern two products: raw milk and table eggs מוצרים אלה: חלב וביצים.

בדו"ח ישראל לארגון הסחר העולמי לגבי שנת 2014 הוצהר כי התמיכה לביצים עולה כדי \$159,965,000. סכום זה מורכב משני רכיבים:

1. תמיכה במחיר השוק (באמצעות מחיר מטרה) שמוערכת בסך \$143,387,000
2. תמיכה מכוח חוק הגליל שמוערכת בסך \$16,569,000

באותו דו"ח מוערכת התמיכה בפטם במסגרת חוק הגליל בסך \$309,000

כלומר: סך התמיכה לביצים ולפטם במסגרת חוק הגליל מוערך ב \$16,878,000.

מן הנתונים הללו עולות לכאורה המסקנות הבאות:

- א. על פי נתוני 2014, אילו בוטלה כלל התמיכה הניתנת כיום לביצים בישראל, היתה החריגה מהתחייבויות ישראל בהסכם מתבטלת.
- ב. אילו בוטלה רק התמיכה מכוח חוק הגליל לביצים ולפטם, לא היה בכך בלבד כדי לבטל את חריגת ישראל מהתחייבויותיה בהסכם.
- ג. לכאורה ניתן לפתור את בעיית החריגה של ישראל מההסכם גם על ידי צמצום הסבסוד לחלב למשל, שלא בגדר חוק הגליל.

ג. ניתוח ומשמעויות

למרות האמור לעיל, נראה כי התמונה הכללית מורכבת יותר ויש בה כדי לשנות מסקנות אלה:

1. חוק הגליל – חלק ממערכת סבסוד גדולה יותר
חוק הגליל הוא בגדר 'קצה הקרחון' למערכת גדולה ומסועפת של סבסוד ישיר ותמיכות עקיפות לענפי הביצים והפטם.

שוק הביצים מתוכנן, כלומר יש שליטה מכוונת בכמות הביצים המיוצרות, המבטיחה שלא יוצר עודף היצע שיוביל לירידת מחירים. בעוד שמסדירי השוק טוענים כי הכמות הנקבעת היא הכמות שהשוק צורך, חוסרים המתגלעים במיוחד בחגים הגדולים, המחייבים ייבוא, מוכיחים כי ככל הנראה המכסות נקבעות בחסר (בעת יבוא היבואנים והמשווקים מרויחים משום שמחיר ביצה בחו"ל זול משמעותית מאשר בישראל. לעומת זאת, מחירה לצרכן בישראל הוא כשל ביצה שנוצרה

(בישראל). כפי שמראים נתוני הדיווח לארגון הסחר העולמי, עיקר הסבסוד לביצים נעשה באמצעות קביעת 'מחיר מטרה' הגבוה ביותר מ-60% מעלות הייצור של ביצה. באמצעות מנגנון זה, הציבור למעשה מסבסד ענף זה בצורה מאסיבית ביותר באמצעות המחיר.

שוק הפטם לכאורה אינו מתוכנן כיום, משני היבטים:

1. עד שנת 2015 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 (עמ' 1022) המחירים עלו ב-25%. הסכם זה בוטל, כאמור, בשנת 2015 אף כי עד היום נשמעים קולות בקרב המגדלים המבקשים להחזירו.

2. בשוק הפטם קיים מחיר מטרה, שהשפעתו דומה למחיר המטרה בענף הביצים, כלומר: העלאת המחיר לצרכן בצורה משמעותית כך שהצרכן למעשה מסבסד את הייצור. עד שנת 2010 הצהירה מדינת ישראל לארגון הסחר העולמי על קיומו של מחיר מטרה כזה. מאז שנת 2011 מדינת ישראל נמנעת מלהצהיר על מחיר כאמור בטענה שאף רשות סטטוטורית אינה קובעת מחיר כזה ולכן אינו בגדר administrative price כהגדרת ארגון הסחר העולמי. עם זאת, חיפוש בגוגל אחר 'מחיר מטרה פטם' מראה כי מחיר כאמור מופיע באתרי ארגוני החקלאים כגון ארגון מגדלי העופות בישראל והאיחוד החקלאי. יתר על כן, משרד החקלאות מסתמך על נתונים אלה בדיוניו עם משרד האוצר ובכך למעשה סומך את ידיו עליהם. לאור זאת ייתכן שניתן לטעון כי מדובר בסמכות סטטוטורית שהואצלה לגוף שאינו ממשלתי.

אילו כומתו התמיכות הללו ודווחו לארגון הסחר העולמי, יש להניח שהחריגה מהתחייבויות ישראל לארגון היתה גדלה בצורה משמעותית ביותר.

על רכיבים אלה 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.

2. הארכת חוק הגליל עלולה לגרום תביעת הפרה המתייחסת לכלל מערכת הסבסוד

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.

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 והפחפול הכלכלי שלה לבין בחירתה בהגדרת מדינה מתפתחת הופך צורם יותר ויותר. מרבית המדינות המתפתחות בלל אינן יכולות לעצמן לסבסד מוצרים, או עושות כן בשיעור נמוך.

לכך יש להוסיף את העובדה כי מדינת ישראל 'גוררת רגליים' בדיווחיה לארגון. רק לאחרונה דיווחה ישראל עבור השנים 2011 עד 2014 במסגרת דו"ח אחד (פרקטיקה לא מקובלת). הדיווח עבור 2015 טרם הועבר לארגון. אמנם במסגרת הארגון לא נהוג לתבוע מדינה או להטיל עליה סנקציות רק בשל איחור בדיווח אולם למותר לציין כי הדבר אינו מתקבל בעין יפה על ידי חברות הארגון.

מהדיווחים שנמסרו עולה כי במרבית השנים האחרונות ישראל היתה בחריגה משמעותית מהתחייבויותיה בארגון. מהסיבות שפורטו, יש להניח שחשיפת הנתונים לשנים 2015 ואילך תגלה חריגה גדלה והולכת.

במהלך השנים ציינה מדינת ישראל בדיווחיה לארגונים בינלאומיים דוגמת OECD ו-WTO כי חוק הגליל עומד לפקוע בשנת 2017 ובכך יצרה ציפייה כי הסדר מעוות זה אכן יסתיים.

למרות חלקו הקטן יחסית של חוק הגליל במכלול מנגנון התמיכות בביצים ובפטם בישראל, על רקע כל האמור קיים, להערכתנו, חשש מהותי כי הארכתו לעשור נוסף תהיה בבחינת 'הניצוץ שיצית להבה', כלומר ראייה לכך שמדינת ישראל אינה מתקדמת בכיוון אליו מכוון ארגון הסחר העולמי אלא מתחפרת בהסדרים מהסוג הישן, שהארגון חותר לבטלם, שעלולה להמריץ מדינות שאינן שבעות רצון ממכלול מערכת התמיכות של ישראל ומהתנהלותה מול הארגון לנקוט נגדה צעדים בגין הפרה כוללת ומתמשכת של התחייבויותיה בארגון, לרבות אי דיווח בזמן, דיווח לא מדויק המשמיט חלק מהתמיכות הניתנות וחריגה מתמשכת ומשמעותית מה-AMS total. בהתחשב בכך שה-TPR (בחינת מכלול מדיניות הסחר) האחרון של ישראל היה בשנת 2012 יש לצפות ל-TPR ככל הנראה ב-2018/19.

הערת אזהרה נוספת: 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 סבסוד ספציפי להפרה. אם ישראל תאריך את חוק הגליל ל-10 שנים נוספות שבמהלכן ייכנס תיקון כזה להסכם לתוקף היא עלולה למצוא את עצמה בהפרה שהיא 'מסונדלת' מלתקן.

3. משמעות הצעדים שניתן לנקוט נגד ישראל בגין הפרת ההסכם במסגרת WTO

אם יוכח כי ישראל אכן חרגה מהתחייבויותיה ביחס לסבסוד החקלאות, מבקשי הסעד נגד מדינת ישראל יכולים לפנות להליך יישוב סכסוכים במסגרת ארגון הסחר העולמי (ס' 19 להסכם) – להליך כזה 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 לגרום 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.

4. אי הארכת חוק הגליל עשויה לשפר את תדמית ישראל בארגון

לעומת זאת, אי הארכת חוק הגליל והמרת שיטת התמיכות הקבועה בו בשיטת תמיכות המקובלת יותר על ארגון הסחר העולמי, כגון 'סובסידיות ירוקות', עשויה להוות איתות חיובי לארגון ולקנות לישראל זמן להמרת תמיכות אחרות שאינן תואמות את התחייבויותיה בהסכם החקלאות לתמיכות מסוג התואם את ההסכם.

5. מתווה רצוי לעתיד

מערכת ה-AMS נבנתה מעצם טיבה כמנגנון שמכריח מדינות להפחית את הסובסידיות שלהן על פני זמן. כיוון שה- total AMS הבסיסי מחושב במחירי 1986-88, מטבע הדברים ככל שחולפות השנים מדינות מתקשות יותר ויותר לעמוד בו. תורמים לכך עליית המחירים הטבעית, הגידול באוכלוסייה שמביא לגידול בביקושים ועוד. מצב זה מחייב את המדינות להפחית באופן תדיר את שיעור הסבסוד כדי לעמוד בתקרה שנקבעה.

הדרך המקובלת (שההסכם והארגון אף מכוונים אליה) היא לעבור ל'סובסידיות ירוקות' כלומר סובסידיות שאינן ניתנות ישירות ליצרן, כתמיכה אישית, אלא מכוונות לשיפור הענף והתייעלותו באמצעות הכשרה מקצועית, השקעה בשיפורים טכנולוגיים וכדומה. בטווח הארוך, המגדלים יוצאים הרבה יותר נשכרים מסבסוד כזה מכיוון שהוא משפר את החווחיות ואת התפוקה שלהם ומגדיל את יכולת התחרות שלהם בארץ ובעולם. הצרכנים יוצאים נשכרים משיטה זו משום שהם אינם נושאים במימונה (מעבר לתשלומי המסים הרגילים למדינה). מן הראוי כי מדינת ישראל


תיערך אפוא למעבר משיטת התמיכות הקיימת לשיטת 'הסובסידיות הירוקות', אשר עשויה להצמיד את ענפי הביצים והפטם למאה ה-21 מבחינה טכנולוגית ואף לאפשר להם להפוך לענפים מכווני ייצוא.

סיכום ומסקנות

1. קיים חשש שהארכת חוק הגליל בניגוד להודעת ישראל לארגונים הבינלאומיים שהוא יפקע ב-2017 תהווה תמריץ לתביעת ישראל בארגון הסחר הבינלאומי, בשל מכלול ההפרות הכרוכות בשיטת הסבסוד הנוכחית לפטמים וביצים, שחלקן מפורט לעיל.
2. במקרה שתביעה כזו תתקבל צעדי הנגד שארגון הסחר העולמי יכול להורות עליהם עלולים להיות מכוונים ליצוא הישראלי גם בענפים אחרים.
3. אם במהלך העשור הקרוב ארגון הסחר העולמי ישנה את שיטת חישוב ההפרות מבדיקת העמידה בתקרת סובסידיות כללית לכל המוצרים (השיטה כיום) לבדיקת העמידה בתקרה ספציפית לכל מוצר, ישראל תמצא עצמה – אם תאריך את חוק הגליל – 'מסונדלת' בעטיו ולא תוכל להימנע מהפרת ההסכם.
4. אמנם סכום התמיכות הניתן במסגרת חוק הגליל מהווה רק חלק קטן ממכלול הסובסידיות הניתנות על ידי מדינת ישראל המוגדרות כ'סובסידיות ניתנות לתביעה' (וחלק קטן ממכלול הסובסידיות הניתנות לפטמים וביצים). על כן ניתן היה לכאורה לטעון שאין הוא הגורם המרכזי להפרה המתבטאת בחריגת ישראל מתקרת הסכום שמותר לישראל לתת בסובסידיה במסגרת ארגון הסחר העולמי. אך לאור האמור גישה זו עלולה לגרור תוצאות לא רצויות במישור הבינלאומי.

5. מכל הסיבות האמורות וכדי לעמוד בהסכמי הסחר הבינלאומיים להם מחוייבת ישראל עדיף לישראל להחליף את התמיכות לפי חוק הגליל בתמיכות העולות בקנה אחד עם הסכמי ארגון

הסחר העולמי, אשר שמות את הדגש על השקעה בענף באמצעות הכשרה מקצועית, שיכלול ויעול הייצור ומתן הכשרה מקצועית מתקדמת למגדלים ולהציג זאת כלפי הארגון כצעד ראשון לקראת המרת שיטת הסובסידיות הקיימת בענפי הביצים והפטם כולה לסובסידיות מהסוג המתואר. ממהלך כזה ייהנו גם המגדלים: הוא יגדיל את יכולת הייצור ואת התחרותיות שלהם ויאפשר להם לפנות אפילו לייצוא. הציבור ייצא נשכר מהורדת מחירי מוצרים אלה ומכך שהוא לא ייאלץ לסבסדם באמצעות המחיר.


בכבוד רב,
ד"ר נלי מונין, עו"ד