



במחשבה תחילה

תכנון, הערכה ויישום מדיניות בישראל

מקרה בוחן: חשיפה לייבוא והשפעתה
על הייצור המקומי ועל יוקר המחיה

יובל כרם-גילה



יובל כרם-גילה, חוקר במכון יסודות. יועץ למגזר הציבורי בתחומים של כלכלה, רכש, מדיניות ורגולציה. מייסד שותף ומנהל לשעבר של התוכנית לכלכלנים חברתיים וחבר ועד המנהל במכללה החברתית כלכלית. בעל תואר BA בפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים ובעל תואר שני במנהל עסקים (MBA), בהתמחות אסטרטגיה ויזמות מאוניברסיטת תל אביב.

אנו מבקשים להודות לאפרת אלימלך, המרכז לחקר משאבי טבע וסביבה, אוניברסיטת חיפה; תמר בן-יוסף, כלכלנית ועיתונאית כלכלית, לשעבר פרשנית ובעלת טור שבועי על מצב המשק בגלובס וסמנכ"ל לתכנון וכלכלה במשרד התעשייה והמסחר; ד"ר אייל טבת, חבר סגל בתוכנית לתואר שני בממשל ומדיניות ציבורית, האוניברסיטה הפתוחה, יועץ אקדמי למכון יסודות; נדב כספי, יועץ כלכלי וחוקר במכון יסודות; ד"ר אסף קובו, ראש צוות שיתוף פעולה, אגף אסטרטגיה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה; ד"ר יעל קחל, מנהלת תחום בכירה מחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר; וניצה (קלינר) קסיר, משנה ליו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות, **על הערותיהם המועילות.**

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות



אליס: "התואיל להגיד לי בבקשה,

באיזו דרך עלי ללכת מכאן?"

"זה תלוי במידה רבה

לאן את רוצה להגיע", אמר החתול.

לואיס קרול, הרפתקאות אליס בארץ הפלאות, רנה ליטוין (תרגום).
הקיבוץ המאוחד, הספרייה החדשה, תל אביב. 1997. עמ' 71



תוכן העניינים



6	תמצית מנהלים
	פרק 1
9	תכנון, הערכת מדיניות והשפעה חברתית-כלכלית
11	מדידה והערכה בישראל
	פרק 2
16	ייצור מקומי, חשיפה לייבוא ותמיכות ממשלתיות בישראל
16	הגברת חשיפת הייצור המקומי לייבוא מאז 2011
19	תמיכות בייצור המקומי – ישראל בהשוואה לעולם
	פרק 3
	חשיפה לייבוא בענפי הבשר, המדגה ושימורי הטונה:
23	השפעת המהלכים והתאמתם לנוהג המיטבי
	רמת התאמת המהלכים להמלצות המדיניות
25	של ה-OECD בעת פתיחת סחר
31	השפעת המהלכים על מחירי המוצרים
37	סיכום מקרי הבוחן
39	סיכום
42	נספחים
42	נספח 1: תיאוריה של פתיחת סחר והורדת מכסים
43	נספח 2: תועלות הייצור המקומי בתעשייה ובחקלאות
44	מקורות
50	מקורות נוספים



רשימת האיורים

איור 1:

12..... ממוצע ציוני סקר המשילות (2017)

איור 2:

17..... התפתחות מדד מחירי המזון בהשוואה למדדים נבחרים

איור 3:

20..... הוצאה לתצרוכת מוצרים חקלאיים בישראל לפי עשירונים (2016)

איור 4:

27..... ניתוח איכותי של צעדי המדיניות בשלושת הענפים בהשוואה להמלצות ה-OECD

איור 5:

32..... התפתחות מדדי מחירים לצרכן – בקר, דגים ושימורי דגים 2011-2018

איור 6:

33..... התפתחות מדדי מחירים רלוונטיים לרפורמה בבשר ובדגים בתקופת שינוי המכסים

איור 7:

35..... התפתחות מחיר בשר בקר טרי, דג אמנון טרי וטונה בקופסה (160 גרם) בהשוואה להתפתחות מדד המחירים לצרכן והמדד ללא ירקות ופירות וללא דיור



**על מנת לשפר את
האפקטיביות של תכנון
ויישום המדיניות, על
הממשלה להבטיח תכנון
כוללני, קוהרנטי ומוכוון
יעדים ומטרות; להרחיב
את השימוש בכלי הערכה
לפני יישום המדיניות;
להגביר את רמת השקיפות
והבקרה של תהליכי
התכנון והיישום עצמם;
לאמץ כלים מתקדמים
יותר, שישפרו את תהליכי
שיתוף הציבור ויגבירו את
שקיפותם; ולהגביר את
השימוש בתהליכי בדיקה,
בקרה ולמידה באופן רחב,
שקוף ומבוקר**

הספרות והניסיון הבין-לאומי מלמדים, כי מעבר לסחר חופשי בענפים שבהם קיימות מגבלות יוכל להיות אפקטיבי ולהשיג את מטרותיו רק כאשר צעדי המדיניות שבהם נוקטת הממשלה יכללו טיפול כולל ומלא בכל שרשרת הערך (יצרנים, יבואנים, משווקים), וככל שישומו כלי מדיניות מגוונים ומתקדמים, שיבטיחו שיצרנים, מגדלים ועובדים יוכלו לעבור באופן אחראי, יעיל ואפקטיבי מענפים שוקעים לענפים צומחים, ובמקרים מסוימים אף ידחפו ענפים למסלול של צמיחה חדשה.

כלכלת ישראל ניצבת בפני אתגרים, שמאיימים על התפתחות המשק בטווח הבינוני והארוך. הבולטים באתגרים אלה הם רמה נמוכה יחסית של תוצר לנפש, פרוץ עבודה נמוך בהשוואה למדינות המפותחות, רמת תשתיות נמוכה, סביבה עסקית מסורבלת, פערים בחינוך, וככלל רמה בלתי מספקת של שירותים ציבוריים.

יכולתה של הממשלה לתכנן וליישם מדיניות כלכלית באופן אפקטיבי ויעיל היא תנאי חיוני להתמודדות בהצלחה עם אתגרים אלה. התנאים לכך מחייבים תכנון מפורש, מתואם וכוללני; ביצוע הערכה של

השפעת המדיניות לפני יישומה; יישום התהליכים בשקיפות ובשיתוף הציבור; ביצוע בדיקה ובקרה על התהליכים תוך כדי יישומם; והפקת לקחים לאחר יישום המדיניות.

מהניתוח שערכנו בעבודה זו עולה, כי על מנת לשפר את האפקטיביות של תכנון ויישום המדיניות, על הממשלה להבטיח תכנון כוללני, קוהרנטי ומוכוון יעדים ומטרות; להרחיב את השימוש בכלי הערכה לפני יישום המדיניות; להגביר את רמת השקיפות והבקרה של תהליכי התכנון והיישום עצמם; לאמץ כלים מתקדמים יותר, שישפרו את תהליכי שיתוף הציבור ויגבירו את שקיפותם; ולהגביר את השימוש בתהליכי בדיקה, בקרה ולמידה באופן רחב, שקוף ומבוקר. ללא יישום מהלכים אלה תוגבל מאוד האפשרות – הן של הממשלה עצמה והן של הציבור – להעריך ולמדוד את האפקטיביות של צעדי המדיניות שבהם נוקטת הממשלה.

המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל מתמקדת בשנים האחרונות במידה רבה ביוקר המחיה. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה ב-2011 על הרחבת החשיפה של המשק לייבוא, וזאת באמצעות מתווה לביטול הדרגתי של שיעורי מכס במגוון רחב של מוצרים, ובעשנת 2012 החליטה על הפחתת מכסים ממוקדת בתחום החקלאות והמזון. המטרה והציפייה של הממשלה ממדיניות זו הייתה להפחית את יוקר המחיה באמצעות הורדה משמעותית של המחירים במגוון רחב של מוצרים, ובפרט במוצרי מזון.

בדיקת השינוי שחל במדד מחירי המזון, אל מול מדדי מחירים אחרים, מראה כי ההשפעה המצטברת של רפורמות שנערכו בתחום המזון לא תורגמה להפחתה משמעותית במחירים לצרכן. עוד עולה מבדיקתנו, כי הממשלה לא בחנה באופן שיטתי דיו את האפקטיביות של צעדי המדיניות שבהם נקטה, ולא פעלה באופן שיטתי במסגרת חשיפת המשק לייבוא על פי המלצות ה-OECD.

כמקרה בוחן למדיניות של הרחבת חשיפת המשק לייבוא, התמקדנו בעבודה זו בשלושה ענפים מקומיים, שעברו בשנים האחרונות תהליך של הרחבת החשיפה לייבוא: ענף בשר הבקר, ענף המדגה וענף שימורי הטונה. את צעדי המדיניות בשלושה ענפים אלה בחנו בשני ממדים: עד כמה תואמים הצעדים שננקטו את המלצות ה-OECD לדרך שבה יש לחשוף ענפים לייבוא ועד כמה הושגה מטרת הממשלה בענפים אלה – הורדת המחירים לצרכן הסופי.

ניתוח מקרי הבוחן מעלה שלוש מסקנות עיקריות:

1. הן צעדי התכנון והמחקר שקדמו לביצוע המדיניות והן אלה שבוצעו לאחר מעשה לוקים בחסר; כלי התמיכה שבהם נעשה שימוש יושמו באופן מוגבל בהשוואה להמלצות המקצועיות המקובלות בעולם, ובוצע תיאום חלקי בלבד בין היקף החשיפה לייבוא, אופי התמיכות וצעדי מדיניות משלימים נוספים; קיים מגוון רחב של כלי תמיכה ישירים ומשלימים נוספים, שמטרתם לסייע ליצרנים המקומיים להתחרות ולצמוח גם תחת הרחבת החשיפה לייבוא. כלי תמיכה אלה אינם מיושמים בישראל, כפי שמקובל בעולם.

2. השפעת הצעדים על המחיר לצרכן אינה חד-משמעית, ולא נראה שהייתה להם השפעה ניכרת על אף אחד מסלי הצריכה; בדיקה אפקטיבית של שיעורי השינוי במחירים מחייבת מנגנון מעקב

השפעת הצעדים על המחיר לצרכן אינה חד-משמעית, ולא נראה שהייתה להם השפעה ניכרת על אף אחד מסלי הצריכה; בדיקה אפקטיבית של שיעורי השינוי במחירים מחייבת מנגנון מעקב מסודר, בעל מתודולוגיה סדורה, העוקב אחר ההשפעות של צעדי המדיניות; ובכל מקרה, אין לצפות שהורדת מכסים תוביל באופן אוטומטי לירידת המחירים לצרכן

מסודר, בעל מתודולוגיה סדורה, העוקב אחר ההשפעות של צעדי המדיניות; ובכל מקרה, אין לצפות שהורדת מכסים תוביל באופן אוטומטי לירידת המחירים לצרכן.

3. נמצא, שלרוב לא קיים גורם מקצועי ממשלתי מוסכם, העוקב אחר הנעשה בענפים שבהם יושמה המדיניות, ומפרסם ממצאים ומסקנות לציבור ולבעלי העניין באופן שיטתי וסדור.

עבודה זו אינה מבקשת לטעון בעד קיומן של הגנות מכסיות, אלא לדרוש, כי ההשפעות המלאות של הסרתן ייבדקו בצורה מושכלת ואחראית בטרם יישומן, יבוקרו לאחר יישומן ויונגשו לציבור באופן שקוף. הניתוח שביצענו מלמד, כי בעת הרחבת החשיפה של ענפים לייבוא, על הממשלה לנקוט במדיניות פעילה ואפקטיבית על מנת להבטיח שעובדים, חקלאים ויצרנים יוכלו להיערך באופן מיטבי למעבר מענפים הצפויים לשקוע או להצטמצם לענפים צומחים, וזאת תוך כדי הגדלת הפריון ורמת התחרותיות של הענפים המקומיים אל מול העולם.

לבסוף, על ממשלת ישראל לאמץ אסטרטגיה לאומית ברורה לענפי התעשייה והחקלאות בהתאם למאפיינים של כל ענף, וזאת באמצעות קביעת יעדים בתחומים של תחרותיות, יעילות, פריון, סביבה, ביטחון מזון, שימור קהילות ועוד (גם אם אלו עומדים לעיתים בסתירה זה לזה). קביעת היעדים תאפשר לבחון האם הצעדים שכבר יושמו ואלה שיישקל יישומם בעתיד מסייעים לישראל להתכונן באופן אסטרטגי ומושכל למגמות הסחר השונות המתפתחות בעולם, לתחרותיות של המשק הישראלי, לרמת יוקר המחיה ולאיתגרים אסטרטגיים נוספים, וכן תאפשר להקצות משאבים באופן ראוי ושקוף לכל אחד מהיעדים.

תכנון, הערכת מדיניות והשפעה חברתית-כלכלית

בשנים האחרונות נהנה המשק הישראלי, באופן יחסי, מתנאים מאקרו-כלכליים טובים: צמיחה גבוהה, אבטלה נמוכה, חוב ציבורי נמוך ויציב, עליית שכר וירידה מסוימת בתחולת העוני ובאי-השוויון בהכנסות. עם זאת, בפני הכלכלה הישראלית עומדים אתגרים משמעותיים: התוצר לנפש נותר נמוך בהשוואה למדינות אחרות בעולם והוא אינו מדביק את הפער (במונחי שווי כוח הקנייה, PPP, Purchasing Power Parity), פירון העבודה ממשיך לפגור אחרי המדינות המפותחות, רמת התשתיות נמוכה, העומסים בכבישים ובבתי החולים גבוהים, הסביבה העסקית מסורבלת, הפערים בחינוך גבוהים ורמת השירותים הציבוריים אינה מצליחה להדביק את אתגרי הגידול באוכלוסייה וברמת החיים הנדרשת. אתגרים אלה מאיימים על התפתחות המשק בטווח הבינוני והארוך¹.

יכולתה של ממשלת ישראל לתכנן וליישם מדיניות כלכלית באופן אפקטיבי ויעיל היא חיונית על מנת להתמודד בהצלחה עם האתגרים המורכבים שבפניהם ניצב המשק.

סקירה של מסמכי הנחיה בולטים לגיבוש מדיניות מלמדת, כי קיימים ארבעה עקרונות תכנון עיקריים:

■ **תכנון מפורש, מתואם וכוללני** – עיקרון זה קובע, שעל המדיניות לכלול הגדרת מטרות ומדדי תוצאה באופן מפורש וברור, וכן שעל צעדי ההתערבות להיות מתואמים עם צעדי התערבות אחרים או עם מטרות מדיניות אחרות שבהן נוקטת הממשלה.

■ **הערכת השפעה לפני מעשה (ex-ante)** – עיקרון זה קובע, שיש לבצע הערכה מקיפה להשפעות האפשריות של המדיניות המוצעת. על ההערכה המקיפה לכלול את מעגלי ההשפעה שמעבר למעגל ההשפעה הישיר, כמו השפעה על הסביבה העסקית, על התעסוקה ועל שוק העבודה, וכן השפעות בטווח הקצר ובטווח הארוך (IA, Impact Assessment). לרוב, מטרת הערכת

ההשפעה היא כפולה: (1) **להוות בסיס ידע רחב למקבלי ההחלטות**, אשר יניח בפניהם

**יכולתה של ממשלת
ישראל לתכנן וליישם
מדיניות כלכלית
באופן אפקטיבי
ויעיל היא חיונית
על מנת להתמודד
בהצלחה עם האתגרים
המורכבים שבפניהם
ניצב המשק**

i ראו, למשל, אצל Samson et al., 2015; US 2003; UK 2013; EC 2017; OECD 2006; EC 2009, נציבות שירות המדינה.

את ההשפעות המלאות של החלטותיהם ואת החלופות האפשריות להן. בעולם מכירים בחשיבותו ובתרומתו של ביצוע תהליך הערכת השפעה וביכולתו לשפר את יישומם של פרויקטים רבים, שנכשלו כתוצאה מהערכה צרה מדי של קריטריונים כלכליים וטכניים². לתהליכים אלה הפוטנציאל להגברת תחושת האחריות (accountability) של נושאי משרה, הם נחשבים יסוד לבניית אמון עם הציבור ועם בעלי עניין, והם נחשבים למפחיתים את בעיית הסיכון המוסרי של הדרגים המקצועיים (moral hazard - מצב שבו אדם עלול לפעול לטובת אינטרס עצמי על חשבון טובת הציבור)³; (2) להניח באופן מפורש את היגיון ההתערבות ואת תוצאותיה אל מול מבחן אמפירי של תוצאות המדיניות (בהמשך נעסוק בהרחבה בעיקרון זה).

■ **שקיפות ושיתוף ציבור** – תכליתו של עיקרון זה כפולה: (1) שיפור עבודת התכנון ושיפור הידע של המתכנן; (2) העלאת רמת המעורבות של הציבור ועל ידי כך העלאת רמת האמון שלו במוסדות. בחלק מההמלצות, שיתוף הציבור נדרש לא רק כשלב בתהליך, אלא אף כהליך חוזר ונשנה בבניית המדיניות.

■ **בדיקה, בקרה ולמידה (ex-post)** – עיקרון זה קובע, שיש לעקוב באופן שיטתי אחר היישום והתוצאות של צעדי ההתערבות, לבחון את התוצאות ביחס למטרות ולתכנון ולבצע התאמות במידת הצורך. עיקרון זה משמש גם הוא לתכלית כפולה: (1) קיום ביקורת אפקטיבית ומקצועית של צעדי המדיניות שננקטו, במטרה להרחיק טיעונים פופוליסטיים ולהחליפם בעובדות והוכחות בדבר האפקטיביות של הצעדים שננקטו; (2) הכנסת גמישות (אגיליות, agility) לתהליך העבודה הקשיח. הטמעת תהליכי עבודה המאפשרים גמישות ברמת הביצוע יכולה לעודד ארגונים להתרחק מהתבצרות בהצדקה למה שנעשה ולהתרכז במה שאפשר לשנות ולעשות טוב יותר.

חשוב לציין, כי על פי ניתוח ה-OECD, קיים קשר הדוק בין היכולת ליישם תהליכי תכנון אלו ובין רמת האמון (trust) של הציבור במוסדות המדינה, ומידת הצלחה של צעדי המדיניות תלויה ברמת אמון זו⁴.

על פי ניתוח ה-OECD, קיים קשר הדוק בין היכולת ליישם תהליכי תכנון אלו ובין רמת האמון (trust) של הציבור במוסדות המדינה, ומידת הצלחה של צעדי המדיניות תלויה ברמת אמון זו

ii אמון במוסד מעיד על תפיסת הפרט כי ניתן לסמוך על המוסד, כי המוסד שומר על החוקים שלהם הוא כפוף, עובד היטב ומשרת את אינטרס הכלל (Devos, 2003).

ממשלת ישראל קיבלה שורה של החלטות הנוגעות להטמעת תרבות מדידה, הערכה ואפקטיביותⁱⁱⁱ. החלטות אלו הובילו לביצוע מהלכים חשובים ומהותיים, שקידמו את הממשלה בכל הקשור לקבלת החלטות מדיניות בדרך אפקטיבית ואיכותית יותר. בין מהלכים אלו ניתן למנות את הקמתן של יחידות מטה במשרד ראש הממשלה, העוסקות בקידום, בקרה והטמעה של תוכניות עבודה, שיתוף הציבור וכמובן הערכת השפעה רגולטורית (RIA, Regulatory Impact Assessment)^{iv}.

ההתקדמות בתחומים אלו בשנים האחרונות ניכרת. משיחות עם בכירים בשירות הציבורי עולה, כי ההכרה בחשיבותם של תהליכים אלו והטמעתם נמצאת במגמת עלייה. דוגמה טובה להצלחה זו היא העובדה, שלמרות שישראל הייתה המדינה האחרונה ב-OECD, נכון להיום, שאימצה תהליכי הערכה להשפעה רגולטורית (למעשה תהליך ex-ante), היא כבר מצויה מעל לממוצע המדינות מבחינת היקף האימוץ של התהליך ודומה לו באיכות⁶⁵.

גם מבחינת שיתוף הציבור והחלת שקיפות חלה התקדמות ניכרת, וזאת על אף שאופיים, מועדם ועצם קיומם של התהליכים נתונים לשיקול דעתם המלא של משרדי הממשלה. ההתקדמות מבחינת המספר והמגוון של תהליכי השיתוף והשקיפות המתקיימים כיום חשובה, וזאת על אף, על פי שיחות שקיימנו עם גורם בכיר בתחום, שרוב המתודולוגיות שבהן משתמשים המשרדים (כגון סקרים וקולות קוראים), מיושנות ביחס לחזית העשייה בתחום זה.

על אף האמור לעיל, ישראל עודנה בפיגור לעומת ממוצע מדינות האיחוד האירופי במספר תהליכים מהותיים, שיקדמו יישום אפקטיבי של מדיניות. על פי דיווחה של ישראל ל-OECD, הגדרה ברורה של יעדי מדיניות נעשית רק במקרים בעלי חשיבות מיוחדת⁷. עוד עולה, כי לישראל אין הנחיות מומלצות או מחייבות להערכה של מדיניות לפני מעשה או לאחר מעשה (ex-ante or ex-post), וזאת בניגוד לכשני שלישים ממדינות ה-OECD, שבהן קיימות הנחיות מחייבות. בנוסף, בישראל לא קיימת מסגרת פרוצדורלית להערכת ביצועים ואפקטיביות של תקציב המדינה, וזאת בניגוד לרוב מדינות ה-OECD⁸.

ⁱⁱⁱ ראו, למשל, החלטה מס' 4028, מיום 25.11.2011, שעניינה חיזוק יכולות הממשלות, התכנון והביצוע של הממשלה; החלטה מס' 5208, מיום 04.11.2012, שעניינה מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית; החלטה מס' 1466, מיום 22.05.2016, שעניינה מיסוד הליך לבחינת האפקטיביות הכלכלית של תוכניות באחריות משרד הכלכלה והתעשייה.

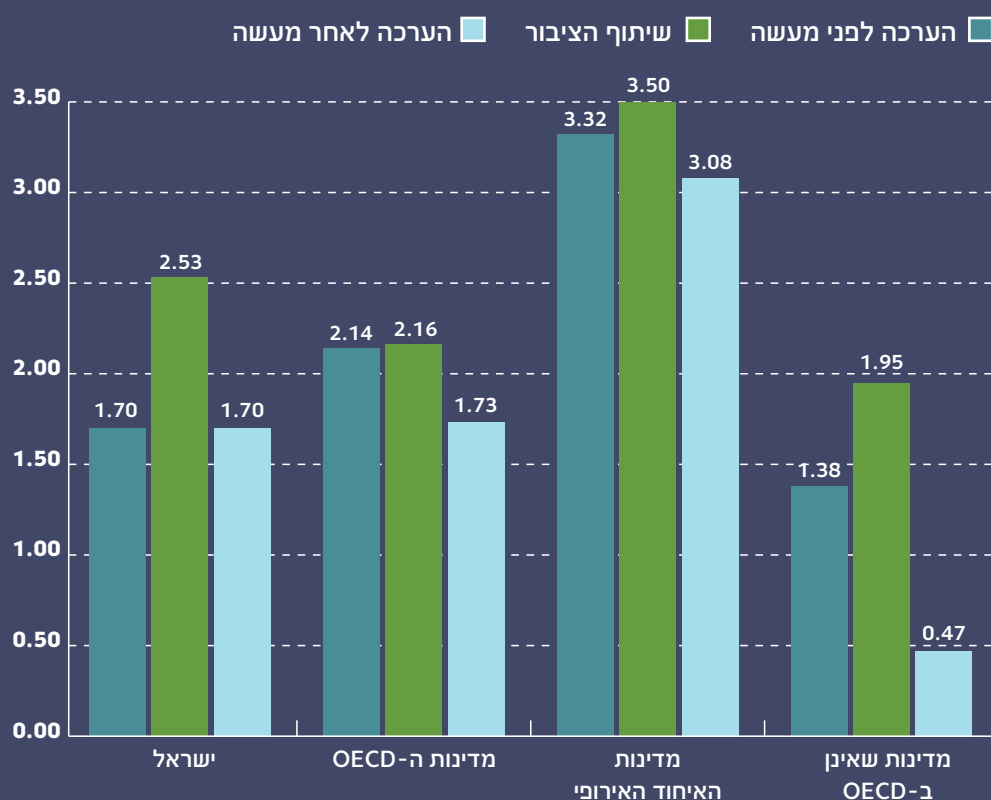
^{iv} המתודולוגיה כוללת בחינה של הצורך בהתערבות, הערכת חלופות ואמידת העלויות שהן מטילות על המשק, כל זאת, תוך קיום שיח עם בעלי עניין והערכת התועלת הצפויה מהרגולציה. מתוך:

<http://regulation.gov.il/HARCHAVARIA>

אחת לכמה שנים עורך ה-OECD סקר בקרב הפקידות המקומית ונציגות הפקידות במדינות ה-OECD בסוגיות של משילות אפקטיבית, ובו הוא בוחן, בין היתר, את רמת ההטמעה בחקיקה הפרלמנטרית והמשלתית של שלושה מארבעת העקרונות שהוזכרו לעיל: תהליכי הערכה מקדימה לפני מעשה (RIA, שהוא למעשה ex-ante), תהליכי שיתוף הציבור (engagement) ותהליכי הערכה לאחר יישום (ex-post). בכל אחד מהתהליכים מתקבל ציון אפקטיביות, המורכב מארבעה מדדים: שקיפות, מתודולוגיה, בקרה ואימוץ. הציון המרבי בכל אחד ממדדים אלה הוא 1, כך שהציון הגבוה ביותר האפשרי בכל תהליך (הערכה מקדימה, שיתוף הציבור והערכה לאחר יישום) הוא 4. ההתקדמות במדדים אלו נועדה, בין היתר, להגביר את רמת האמון של הציבור במערכת.

באזור 1 מוצג ניתוח ציונה של ישראל בשלושת התהליכים בהשוואה לממוצע ה-OECD, לממוצע האיחוד האירופי ולממוצע קבוצת מדינות שאינן חברות ב-OECD והשתתפו בסקר.

איור 1: ממוצע ציוני סקר המשילות (2017)



v OECD (2015), Governance and Policy Regulatory of Indicators (iREG) על הסקר עונים נציגים רשמיים של המדינה (פקידים ונציגים ב-OECD).

מדינות שאינן OECD-ב	מדינות האיחוד האירופי	מדינות OECD-ה	ישראל	מדד	
1.38	3.32	2.14	1.70	סה"כ	הערכה לפני מעשה
0.37	0.81	0.58	0.53	מתודולוגיה	
0.20	0.78	0.39	0.06	בקרה	
0.41	0.77	0.71	0.83	אימוץ	
0.39	0.96	0.46	0.28	שקיפות	
1.95	3.50	2.16	2.53	סה"כ	שיתוף הציבור
0.49	0.90	0.60	0.94	מתודולוגיה	
0.38	0.78	0.37	0.25	בקרה	
0.71	0.95	0.69	0.69	אימוץ	
0.38	0.88	0.51	0.65	שקיפות	
0.47	3.08	1.73	1.70	סה"כ	הערכה לאחר מעשה
0.06	0.86	0.39	0.61	מתודולוגיה	
0.07	0.80	0.33	0.17	בקרה	
0.18	0.49	0.42	0.39	אימוץ	
0.17	0.93	0.60	0.53	שקיפות	

מקור הנתונים: OECD, Government at a Glance 2017 Database. **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות **הערות:** נוכח ההבדלים הזניחים בין הצינונים בחקיקה פרלמנטרית ובין החקיקה ממשלתית (הן בישראל והן בממוצעי הייחוס), הצגנו את ממוצע הצינונים שבין רמות אלו. מדינות Non-OECD שנסקרו הן ברזיל, קולומביה, קוסטה ריקה, בולגריה, קרואטיה, קפריסין, מלטה ורומניה

ניתוח הציונים לפי תהליכי המדיניות מעלה כמה ממצאים. ראשית, באופן כללי, הציון של ישראל דומה, בכל המישורים, לממוצע ה-OECD, אך רחוק מהממוצע האירופי. במדד המתודולגיה ובמדד האימוץ, ישראל חזקה או דומה ביחס למדינות ה-OECD, אך חלשה ביחס למדינות אירופה בכל התהליכים. במדד הבקרה ובמדד השקיפות התמונה משתנה מעט בין תהליך לתהליך, אך באופן כללי, על סמך ממצאים אלו ניתן לומר, כי בקרה ושקיפות מהווים את עקב אכילס של ישראל מבחינת המדדים למשילות אפקטיבית.

בתהליך ה-RIA (הערכה לפני מעשה), הציון המצרפי של ישראל נמוך ביחס ל-OECD, בעיקר בשל שקיפות נמוכה והיעדר מערך בקרה מפותח דיו על ניירות ה-RIA שנכתבים במשרדי הממשלה. מערך הבקרה נועד ליצור מנגנון איכותי להערכת מדיניות. בכל המדדים (למעט אימוץ), הציון של ישראל נמוך במידה משמעותית מהציון האירופי הממוצע.

הציונים הטובים יחסית של ישראל בתהליך ה-RIA, זמן קצר יחסית לאחר שהחלו בישומו בישראל, מלמדים שמיקוד מאמץ ומשאבים ובניית תהליכי עבודה מקצועיים בממשלה יכולים להביא לשינויים משמעותיים לגבי אופן ההוצאה לפועל של תהליכי מדיניות

בתהליכי שיתוף הציבור (engagement), הציון המצרפי של ישראל גבוה מממוצע ה-OECD, אך נמוך מהממוצע האירופי. המדדים של שקיפות ומתודולגיה גבוהים ביחס לממוצעי הייחוס, אך הציונים במדדים של בקרה ושקיפות מייצרים פער ניכר מול הממוצע האירופי.

גם בתהליך בחינת המדיניות לאחר מעשה (ex-post), הציון המצרפי דומה לממוצע ה-OECD, אך נמוך באופן ניכר מהממוצע האירופי. בכל המדדים, הפער בין ישראל לאיחוד האירופי הוא משמעותי, כאשר המדד החלש ביותר ביחס לממוצעי הייחוס הוא מדד הבקרה, וזאת על אף הציונים לשבח שחולק ה-OECD לישראל בנושא.

הציונים הטובים יחסית של ישראל בתהליך ה-RIA, זמן קצר יחסית לאחר שהחלו בישומו בישראל, מלמדים שמיקוד מאמץ ומשאבים ובניית תהליכי עבודה מקצועיים בממשלה יכולים להביא לשינויים משמעותיים לגבי אופן

ההוצאה לפועל של תהליכי מדיניות. באופן רשמי, תחולת ה-RIA בישראל היא על כל "חוק או תקנה בת פועל תחקיתי, המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין"⁹. עם זאת, היא אינה חלה בכל המקרים. היא אינה מיושמת, על אף שנעשים מאמצים ליישומה, ברפורמות הנובעות מחוק התקציב או מחוק ההסדרים, בצעדים הקשורים לחקיקה בתחום המיסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן¹⁰, וכן איננה חלה על חקיקה פרטית. מכאן, שעל אף שהגדרה למונח RIA בישראל תואמת בעיקרה את הגדרת ה-OECD¹¹, החרגות אלו מצמצמות את תחולתה בפועל (לא ברור עד כמה עובדה זו מקבלת ביטוי בתוצאות הסקר). ההחרגות שקיימות בישראל, גם אם אינן ייחודיות לה, מעודדות לטעמנו תפיסה

מצמצמת, לפיה כלי מדיניות, כמו שינויים בשיעורי המכס, אינם מהווים רגולציה, על אף שהם עומדים בהגדרתה.

לעומת זאת, בתחום הערכת המדיניות אחרי יישום, לא קיימת בישראל חובה או נורמה של בדיקת השפעות מקיפה כמנגנון למידה ובקרה. מוסדות מספר, ובראשם הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובנק ישראל, עוסקים בניית מעמיק של פעולות הממשלה, אך לרוב הם מתמקדים בהיבטים צרים ומקומיים (כגון השפעה על מחיר לצרכן) או בתהליכים מאקרו-כלכליים. לרוב לא מתקיימות בחינות בראייה כוללת ומקיפה לגבי כדאיותם של צעדי מדיניות בתחומים שונים (כגון בחינת ההשפעות המשורשרות של המדיניות על שווקים משיקים, על תעסוקה ועל היבטים כלכליים וחברתיים נוספים).

לסיכום, ניתן לחלק את חולשת הממשלה בתכנון מדיניות לארבעה מישורים: (1) רמה בלתי מספקת של תכנון כוללני וקוהרנטי, מוכוון יעדים ומטרות; (2) שימוש בלתי מספק בכלי הערכה לפני יישום (ex-ante), כגון ה-RIA, המיושם בתחומים צרים מהרצוי ובמידה בלתי מספקת של שקיפות ובקרה; (3) רמה בלתי מספקת של בקרה, אימוץ ושקיפות בתחום שיתוף הציבור והיעדר אימוץ של כלים מתקדמים בתחום זה; (4) היעדר שימוש בתהליכי ex-post מבוקרים באופן רחב, שקוף ומבוקר.

המשמעות המלאה של חולשה זו אינה מצביעה בהכרח על חוסר אפקטיביות של צעדי המדיניות והרפורמות המבוצעים, אך היא בהחלט איננה מאפשרת להעריך ולמדוד את האפקטיביות של צעדי המדיניות, הן על ידי הממשלה והן על ידי הציבור. כשל זה כשלעצמו צריך לשמש כסיבה לפעולה.

מדיניות פעילה ואפקטיבית מחייבת להתאים את צעדי המדיניות לתוצאות המדיניות הרצויות, להיערך ולחזות את השפעות הצעדים המוצעים, לעקוב ולבחון באופן שיטתי את השלכות הצעדים ולמדוד בעקביות את השפעתם. דרך פעולה זו נהוגה ומקובלת בקרב המדינות המפותחות גם בעת תכנון ויישום צעדי מדיניות הנוגעים לחשיפה לייבוא וליישום הסכמי סחר. בישראל תחומים אלו אינם נבדקים במסגרת חובת ה-RIA¹², וזאת על אף שידוע שפתיחת שווקים לסחר חופשי אינה צפויה להוביל אוטומטית לירידה במחירי סחורות, אך כן צפויה להשפיע על חלוקת ההכנסות ועל מבנה השווקים (להרחבה, ראו נספח 1). כמו כן, בעולם מקובל לתקן את ההשפעות הללו באמצעות כלי מדיניות תקציביים (במקרה הנדון, תמיכות ישירות, ראו הרחבה בפרק 3) ולהרחיב את המדיניות הפעילה^{vii} בשוק העבודה^{viii}.

בפרק הבא נסקור בקצרה את מדיניות החשיפה לייבוא ומדיניות התמיכות בישראל, ובפרק השלישי נעסוק בהרחבה בשלושה מקרי בוחן – ענפי בשר הבקר, המדגה ושימורי הטונה – שבהם הורדו המכסים במסגרת הגברת חשיפת המשק לייבוא.

vii ההשקעה במדיניות אקטיבית בשוק העבודה בישראל נמוכה מאוד בהשוואה ל-OECD, עם כ-0.16 אחוזי תוצר בלבד לעומת ממוצע של 0.52 במדינות הארגון.

viii ראו, למשל, אצל Stiglitz, 2018; Haley, 2018; Rodrik, 1997.



ייצור מקומי, חשיפה לייבוא ותמיכות

ממשלתיות בישראל

הגברת חשיפת הייצור המקומי לייבוא מאז 2011

מאז המחאה החברתית בשנת 2011 הפך העיסוק ביוקר המחיה למרכזי בתקשורת ובמדיניות בפועל של הממשלה. לפי גורם בכיר, אשר היה מעורב בדיוני הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"), בצוות הבין-משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה ("ועדת קדמי") ובדיונים נוספים, "מאז 2011 הדיון מול משרד האוצר הוא על יוקר המחיה". סוגיות אחרות, כגון פריון, אי שוויון, סביבה, השקעות ותעסוקה נדחקו לעיתים קרובות לקרן זווית, לדברי אותו גורם. על אף שברור שמשרדי הממשלה עוסקים רבות גם בסוגיות נוספות, הרי ברי שנושא זה מקבל תשומת לב מיוחדת.

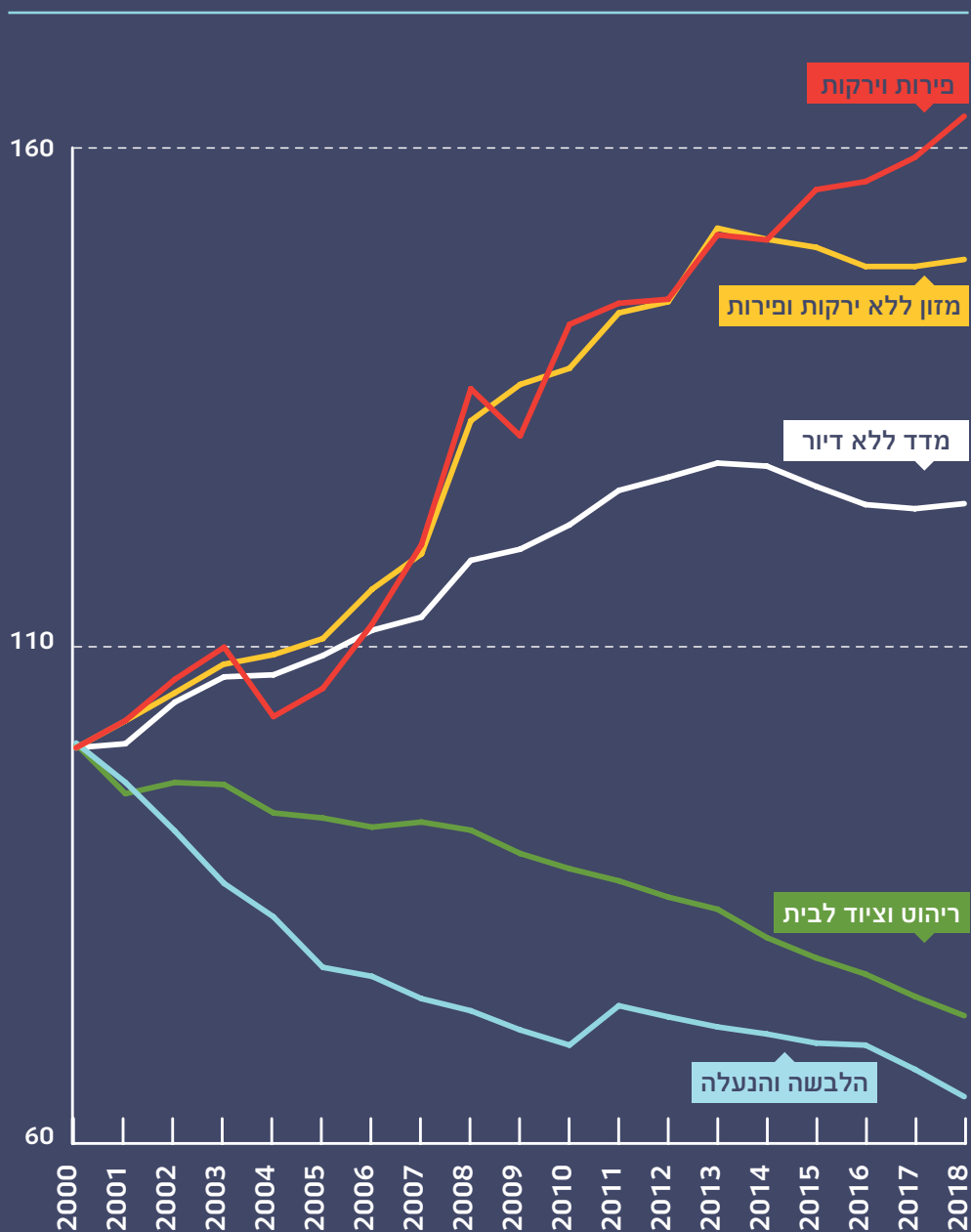
בדיקה ראשונית של שיעור השינוי במדד מחירי המזון אל מול מדדים נבחרים (איור 2) מעלה את ההשערה שהשפעה המצטברת של רפורמות בתחום המזון לא תורגמה להפחתה משמעותית במחירים, אם כי ייתכן שתרמה להתמתנות בקצב התפתחותם

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה ב-2011 על מתווה להפחתה הדרגתית של שיעורי מכס במגוון רחב של מוצרים (סקירה מקיפה ניתן למצוא בדו"ח הכנסות המדינה לכל אחת מהשנים האחרונות; לסקירה קצרה של התיאוריה הכלכלית להפחתת מכסים, ראו נספח 1). ב-2012, על פי המלצות ועדת קדמי, החליטה הממשלה להפחית מכסים בתחום החקלאות והמזון באופן הדרגתי על פני שלוש-ארבע שנים. החלטות אלו יושמו באופן חלקי, הן מבחינת היקף הענפים והן מבחינת קצב היישום¹³. המלצת ועדת טרכטנברג בדבר הקמת ועדה, שתדווח לציבור על התפתחות המחירים של מוצרים שהמכס עליהם הופחת, לא יושמה. בנוסף, הכלכלן הראשי העריך שלפתיחת המשק לתחרות במוצרי צריכה ותעשייה שונים, שבוצעה ב-2012, לא הייתה השפעה משמעותית על מחירי המוצרים¹⁴. בשנים הבאות לא חזר הכלכלן

הראשי על הבדיקה, כלומר, הממשלה אינה ממשיכה לבחון את אפקטיביות המהלך.

בדיקה ראשונית של שיעור השינוי במדד מחירי המזון אל מול מדדים נבחרים (איור 2) מעלה את ההשערה שההשפעה המצטברת של רפורמות בתחום המזון לא תורגמה להפחתה משמעותית במחירים, אם כי ייתכן שתרמה להתמתנות בקצב התפתחותם.

איור 2: התפתחות מדד מחירי המזון בהשוואה למדדים נבחרים (ממוצע שנת 2000=100)



מקור הנתונים: הלמ"ס. עיבוד הנתונים: מכון יסודות

סיבות אפשריות לכך שפתיחת המשק אינה מובילה להורדות מחירים משמעותיות עשויות להיות טמונות, למשל, בריכוזיות ובכוח השוק העודף של חלקים משרשרת הערך (למשל בקרב יבואנים של תוצרת חקלאית), בכך ששיעורי המכס שהופחתו לא היו גבוהים מלכתחילה, שהיקף ההפחתה לא היה גבוה דיו או שמחירי הסחורה בעולם עלו

איור 2 מלמד, כי בעוד שמגמת המחירים של מוצרים הנחשבים סחירים מאוד, כגון הלבשה והנעלה, יורדת בעקביות, בתחום המזון המגמה הפוכה. מדד המזון ללא ירקות ופירות (אשר נחשבים מוצרים עם סחירות נמוכה יחסית) נסק בתחילת המאה והחל להתייצב סביב שנת 2013, אך לא החל לרדת, בעוד שמדד הירקות והפירות (ענפים שבהם לא היו רפורמות משמעותיות) ממשיך לעלות. סיבות אפשריות לכך שפתיחת המשק אינה מובילה להורדות מחירים משמעותיות עשויות להיות טמונות, למשל, בריכוזיות ובכוח השוק העודף של חלקים משרשרת הערך (למשל בקרב יבואנים של תוצרת חקלאית)¹⁵, בכך ששיעורי המכס שהופחתו לא היו גבוהים מלכתחילה¹⁶, שהיקף

ההפחתה לא היה גבוה דיו או שמחירי הסחורה בעולם עלו. עוד ייתכן, כי משקל המוצרים שבהם נערכו רפורמות נמוך מכדי להשפיע על המדד. גורמים אלו יכולים להתקיים כולם או חלקם, כל שוק וסיבותיו שלו (סיבות תיאורטיות נוספות מפורטות בנספח 1). אולם, בכל מקרה אנו למדים, שאין בהפחתת מכסים כדי להבטיח הפחתה אוטומטית ברמת המחירים לצרכן.

שינויים במדיניות המכס והמכסות (TRQ, Tariff Rate Quotas)^{viii} הונהגו בשנים האחרונות בתחומים רבים, כמו חמאה ומוצרי חלב, שמן זית, ירקות קפואים, מלט, מוצרי חשמל ואלקטרוניקה, מוצרי תינוקות ואחרים, לרוב שלא כחלק מ"עסקאות חבילה" כוללות עם התעשייה הרלוונטית. במקרים אחרים המדיניות כוללת, על פי שיחות עם גורמים העוסקים בתחום, הסרת מכסים עונתית (בחגים למשל), או הסרת מכסים ללא תיאום או התראה מוקדמת לתעשייה המושפעת (מיותר לציין, שמדיניות עונתית של הפחתת מכסים או הגדלת מכסות אין בה כדי להשפיע על יוקר המחיה באופן מבני. לשם כך צריכים להתקיים כמה תנאים מצרפיים, ראו נספח 1).

ככל הידוע לנו, הממשלה לא בחנה את האפקטיביות של צעדי מדיניות אלה באופן שיטתי, או את ההשלכות האפשריות של הצעדים על התעסוקה, הצמיחה והדעיכה של הענפים שיושפעו מהם באופן ישיר או עקיף, אלא בחנה את ההשפעה הצפויה על המחירים בלבד.

^{viii} מכסות מכס הן כלי המאפשר למדינה לחלק ליבואנים היקף קבוע מראש של טובין מסוים בפטור ממכס או במכס מופחת. לחלוקת מכסות מכס השפעה דומה להפחתת מכסים, שכן שיעור המכס האפקטיבי (הממוצע) על המוצר המיובא פוחת.

תמיכות בייצור המקומי - ישראל בהשוואה לעולם

ארגון ה-OECD וארגון הסחר העולמי (WTO) מכירים במשמעויות של פתיחת ענפים לתחרות בין-לאומית ומאפשרים אמצעים מאזנים להשפעת מדיניות הסחר על הייצור המקומי (ראו נספח 2, תועלות הייצור המקומי). ניתן לומר, שבמדינות רבות בעולם, ההגנה על התוצרת המקומית נעשית באמצעות תמיכות ישירות ליצרנים, מכסות ומכסים. למשל, בהסכם ה-GATT של ה-WTO הופנם הסיכון לתעשייה המקומית בייבוא בהיקפים גבוהים והותר להגן על תוצרת מקומית בתנאים מסוימים¹⁷. לדוגמה, בנספח ארה"ב להסכם ה-GPA (הסכם לגבי רכש ממשלתי, שבו חברה ישראל לצד 41 מדינות נוספות), קבועות התניות, לפיהן ההסכם לא יחול על רכישה מעסקים קטנים או על ענפים בעלי חשיבות לאומית, מה שמאפשר להקנות הגנה והעדפה¹⁸.

על פי ה-OECD, תמיכות עקיפות, כגון תמיכה במחירים באמצעות מכסים, מהוות מדיניות שמרחיבה את הפערים הכלכליים-חברתיים (מדיניות רגרסיבית) מתן תמיכות ישירות (כלומר, תשלום סובסידיה מתקציב המדינה ישירות לחקלאי או ליצרן) מהווה כלי תמיכה פרוגרסיבי ויעיל יותר

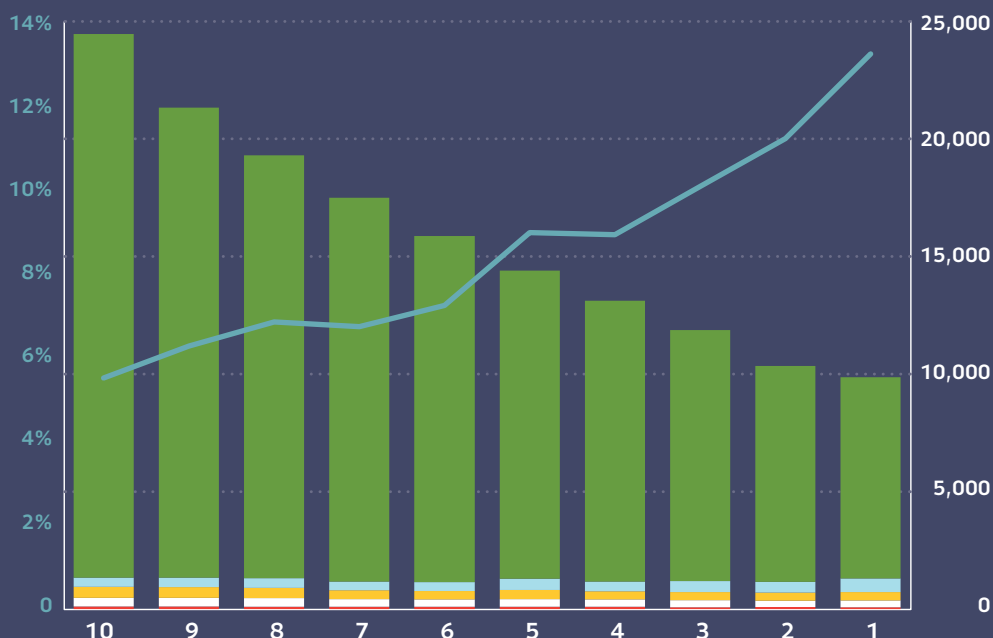
על פי ה-OECD, תמיכות עקיפות^{ix}, כגון תמיכה במחירים באמצעות מכסים, מהוות מדיניות שמרחיבה את הפערים הכלכליים-חברתיים (מדיניות רגרסיבית). ניסח זאת היטב מבקר המדינה: "מקור התמיכות הישירות הוא תקציב המדינה ועלותן משולמת באופן פרוגרסיבי מכספי כלל משלמי המיסים. לעומת זאת, התמיכות העקיפות משולמות באופן רגרסיבי על ידי ציבור הצרכנים, המשלמים מחירים גבוהים יותר על התוצרת החקלאית, ובכך התמיכות העקיפות גורמות להגדלת אי השוויון בישראל"¹⁹ (ראו איור 3, הוצאה לתצרוכת מוצרים חקלאיים בישראל לפי עשירונים). בנוסף, תמיכות עקיפות (באמצעות הצרכן) נשחקות בדרכן ליצרן אצל רשתות השיווק, הסיטונאים וכיו"ב. לפיכך, מתן תמיכות ישירות (כלומר, תשלום סובסידיה מתקציב המדינה ישירות לחקלאי או ליצרן) מהווה כלי תמיכה פרוגרסיבי ויעיל יותר.

ix צעדי מדיניות היוצרים פער בין המחיר המקומי למחירים בגבול המדינה (מחירי ייחוס, reference prices) של סחורה חקלאית. פערים אלו "מתומחרים" למדד בשם MPS.

איור 3: הוצאה לתצרוכת מוצרים חקלאיים בישראל לפי עשירונים של משקי הבית (2016)

עשירונים	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
סה"כ הוצאה לתצרוכת	24,460	21,336	19,303	17,495	15,868	14,401	13,117	11,872	10,340	9,868
בשר ועופות	392	398	413	369	375	476	413	464	450	572
דגים	115	115	103	104	100	108	102	83	89	83
חלב ומוצריו, ביצים	367	372	370	324	314	321	314	294	274	287
ירקות ופירות טריים*	472	452	434	380	359	387	341	354	346	363
סה"כ הוצאה למוצרים חקלאיים	1,346	1,337	1,320	1,177	1,148	1,292	1,170	1,195	1,159	1,305
אחוז הוצאה למוצרים חקלאיים מסך הכל הוצאה לתצרוכת	6	6	7	7	7	9	9	10	11	13

■ חלב ומוצריו, ביצים
 ■ ירקות ופירות טריים*
 ■ דגים
 ■ בשר ועופות
■ סה"כ הוצאה לתצרוכת
 — אחוז הוצאה למוצרים חקלאיים מסך הכל הוצאה לתצרוכת



מקור הנתונים: הלמ"ס. לוח 2: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של

משקי בית, 2016, **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

הערות: הנתונים בש"ח וב- % מסל הצריכה

* ירקות ופירות טריים, תפוזים ובטטה. ללא כבושים, קפואים משומרים ומיצים

נוכח הנתונים ממליץ ה-OECD לנקוט מדיניות של הפחתה הדרגתית בתמיכות עקיפות והחלפתן בתמיכות ישירות ותקציביות, המכוונות לסקטור מוגדר ובעלות מטרה ברורה. המגמה בעשורים האחרונים היא הקטנה הדרגתית של התמיכות העקיפות, תוך שאיפה להכחדת מדיניות התמיכה במחירים ושינוי תמהיל התמיכות לתמיכות שאינן משפיעות על החלטות הייצור של החקלאי באופן משמעותי ("קופסה ירוקה", על פי WTO^x). בשנת 2013 החליטה הממשלה לפעול ליעול מבנה התמיכות בחקלאות, בהתאם לקווים המנחים של ה-OECD²⁰ ובתמיכת משרד החקלאות, אך גם בשנת 2017 עמד שיעור התמיכות העקיפות (MPS) בישראל על כ-85%, בעיקר בשל תמיכה בענפי החלב, הפטם וההודים²¹.

מבקר המדינה קבע, שלמעשה לא קיימת מדיניות ארוכת טווח לשינוי היחס בין התמיכות העקיפות לישירות, וכי לא נקבעו אמצעים, אבני דרך או יעדים. מוגדרים ומדידים. מצב זה מייצר אי ודאות בתחום החקלאות, אשר מעיב על ביצוע השקעות ארוכות טווח

במקביל, לישראל מחויבות כלפי ה-WTO לתקרה של התמיכות מעוותות הסחר והייצור בחקלאות, העומדת על שווה ערך של 569 מיליוני דולר, אך ישראל חורגת ממנה לעיתים קרובות, וזאת בשל התמיכה העקיפה בענפי החלב וההטלה, שמחייבים, בשל מאפייניהם, הגבלת הייבוא. יתר התמיכות מעוותות הסחר בחקלאות בישראל הן בהיקפים נמוכים מהסף הנדרש להפחתה לפי ה-WTO (נמוכים מ-5%)²². עובדה זו כשלעצמה מעלה סימן שאלה בדבר הרלוונטיות של שיעור המכס לפערי המחירים שבין ישראל לעולם בענפים אחרים שאינם מתוכננים. בנוסף, חשוב לציין שהפחתה חד-צדדית (כלומר, שלא במסגרת הסכם עם המדינות שמהן מייבאים) של המכס פוגעת ביכולת הממשלה ליצור תנאים טובים יותר לייצוא תוצרת ישראלית באמצעות מו"מ על הסכמי סחר.

לפי הערכת החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, סדר הגודל של תקציב התמיכות הנוסף, הנדרש לחקלאות על מנת להשלים את מהלך המעבר לתמיכות ישירות, הוא בין מיליארד וחצי לשני מיליארד ש"ח לשנה, בנוסף לכמיליארד ש"ח המוקצים לשם כך כיום²³.

יש לציין, כי מבקר המדינה קבע, שלמעשה לא קיימת מדיניות ארוכת טווח לשינוי היחס בין התמיכות העקיפות לישירות, וכי לא נקבעו אמצעים, אבני דרך או יעדים מוגדרים ומדידים²⁴. מצב זה מייצר אי ודאות בתחום החקלאות, אשר מעיב על ביצוע השקעות ארוכות טווח. בנוסף מצא המבקר כי קיימים מקרים של כפל תמיכות עבור אותן מטרות, וכי

x תמיכה שנכללת ב"קופסה הירוקה" היא תמיכה שאינה משפיעה על החלטות הייצור, קרי איננה תלוי במחיר, בכמות או בסוג המוצר, והיא מותרת לחלוטין וללא הגבלה לפי ה-WTO.

המשרד מעניק למעשה תמיכות בסכומים של מאות מיליוני ש"ח ללא בסיס נתונים מסודר לגבי סוג התמיכות ואופן מימושן.

משיחותינו עם בכירים בענף עולה, כי בנוסף לממצאיו של מבקר המדינה, לא קיימת תוכנית עבודה, המתכננת וקושרת בין יעדי המשרד לסוגי התמיכות שהוא מעניק, ולא מתקיים תהליך בחינה והערכה של אפקטיביות התמיכות ביחס ליעדי המשרד או לאתגרי הענף (אם כי ידוע לנו, שמשרד החקלאות שוקד על הכנת תוכנית כזו). באיחוד האירופי, בארה"ב ובמדינות רבות באסיה קיימות תוכניות אסטרטגיות לענף החקלאות²⁵. הנציבות האירופית, לדוגמה, מפעילה את תוכנית ה-CAP (Common Agriculture Policy) לתמיכה בחקלאות, המהווה מעל שליש מסך תקציב האיחוד²⁶. לתוכנית זו קיימת תוכנית מדידה מפורטת (CMEF, Common Monitoring and Evaluation Framework), המגדירה מטרות ומדדים ומפרסמת את תוצאות תוכנית התמיכות באופן שוטף²⁷.

בתעשייה, על אף ההשקעה הניכרת של המדינה בדחיפת הפריור בתעשייה (למשל, החוק לעידוד השקעות הון ומענקי מרכז ההשקעות ורשות החדשנות), נרשם שיעור שינוי נמוך בלבד בחלוקה בין תעשייה מסורתית לתעשייה עילית בין 2006 ל-2017. ב-2017 אימצה המדינה תוכנית לחיזוק התעשייה הישראלית (החלטת ממשלה 2261), אשר עיקריה ייצור מתקדם, כוח אדם מיומן והפחתת הנטל הרגולטורי (תוכנית "נטו תעשייה"), והקצתה לצורך כך מעל מיליארד ש"ח לשלוש שנים (רובם המוחלט בהטבות מס)²⁸. לא מצאנו כי נמסר לציבור דו"ח על השגת יעדי התוכנית או על ההתקדמות במימושה. גם לגבי תוכניות הדגל של משרד האוצר בשנים האחרונות להגברת החשיפה לייבוא – "נטו הוזלות", "נטו משפחה" ו"נטו תינוקות" – לא נערך ונמסר לציבור דו"ח לגבי אפקטיביות המהלכים²⁹.

חשיפה לייבוא בענפי הבשר, המדגה ושימורי הטונה:

השפעת המהלכים והתאמתם לנוהג המיטבי

בעולם מקובל לנקוט מדיניות של הגנה על תוצרת מקומית בעת חשיפה של המשק המקומי לייבוא. לרוב, הגנה זו נעשית על פי הנוהג המיטבי, בעיקר באמצעות תמיכות ישירות ועקיפות ליצרנים. בישראל, לעומת זאת, למרות שממשלות ישראל נקטו בשנים האחרונות במדיניות של הגברת החשיפה לייבוא, לא קיימת תוכנית סדורה הקושרת בין יעדי הממשלה לסוגי התמיכות שהיא מעניקה, ולא מתקיים תהליך של בחינה והערכה של אפקטיביות התמיכות ביחס ליעדי הממשלה או לאתגרי הענף.

למרות שממשלות ישראל נקטו בשנים האחרונות במדיניות של הגברת החשיפה לייבוא, לא קיימת תוכנית סדורה הקושרת בין יעדי הממשלה לסוגי התמיכות שהיא מעניקה, ולא מתקיים תהליך של בחינה והערכה של אפקטיביות התמיכות ביחס ליעדי הממשלה או לאתגרי הענף

כמקרה בוחן למדיניות של הרחבת חשיפת המשק לייבוא, בחרנו להתמקד בעבודה זו בשלושה ענפים מקומיים, שעברו בשנים האחרונות תהליך של הרחבת החשיפה לייבוא – ענף בשר הבקר, ענף המדגה וענף שימורי הטונה. ענפים אלו אינם בהכרח מדגם מייצג, אך בחרנו בהם מכמה סיבות. ראשית, משום שמדובר בענפי ייצור מסורתיים בתעשייה ובחקלאות, כך שהם מדגימים צעדי מדיניות בשני ענפים של הייצור המקומי. שנית, בשלושת המקרים, החשיפה לייבוא התקיימה במסגרת גל החשיפה לייבוא שהתקיים בשנים האחרונות מצד אחד, אך מצד שני חלף די זמן על מנת להעריך הערכה ראשונית את השפעות הרפורמה. סיבה שלישית לבחירה במקרים אלו דווקא היא ששלושתם זכו לדיון תקשורתי, ציבורי ופרלמנטרי ער. ולבסוף, משום שהמידע על רפורמות אלו היה נגיש לנו באופן יחסי.

שלוש נקודות עיקריות הנוגעות לענייננו עולות מן הספרות שנסקרה לעיל, והן מהוות את המוטיבציה העיקרית לבחינת הצעדים בעין ביקורתית: (1) ליברליזציה של

שווקים אינה מובילה אוטומטית לירידה במחירי סחורות, אך כן צפויה להשפיע על חלוקת ההכנסות ועל מבנה השווקים (ראו הרחבה בנספח 1); (2) הערכה באמצעות IA (Impact Assessment) מיושמת באירופה ומומלצת ב-OECD גם בעת תכנון ויישום צעדי מדיניות הנוגעים לחשיפה לייבוא והסכמי סחר; (3) על מנת לתקן את השפעות הסחר הצפויות על

קבוצות נפגעות נהוג להגדיל את תשלומי ההעברה הרלוונטיים (תמיכות ישירות וקצבאות) ולהרחיב את המדיניות הפעילה בשוק העבודה (באמצעות תוכניות התערבות ייעודיות).

ענף בשר הבקר

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג (2011), ועדת קדמי (2012) וועדת אנדורן (2014), במאי 2014 נחתם הסכם בין משרדי האוצר והחקלאות לארגון מגדלי הבשר, ובו נקבע מתווה של הפחתה הדרגתית במכס בתמורה לתמיכה תקציבית במגדלי הבקר בהיקף של 24 מיליון ש"ח עד שנת 2021. לפי תנאי ההסכם, כ-90% מהתמיכה יוקצה ישירות למגדלים וכ-10% יוקצה, על פי קריטריונים של ועדת היגוי שנקבעה בהסכם, לטובת קידום הפיריון בענף ובאמצעות עמידה ביעדים ברורים שנקבעו בהסכם.

ענף המדגה

הפחתות המכס האפקטיבי בענף המדגה החלו כבר בשנת 2004 באמצעות מכסות ייבוא פטורות ממכס. הליך סדור של פתיחת הענף לייבוא החל ב-2016, עם חתימת צו של שר האוצר, אשר הובילה לחתימת הסכם בין משרדי האוצר והחקלאות לארגון מגדלי הדגים. ההסכם כלל מתווה להורדה הדרגתית של המכס במהלך 7 שנים, מדידת היקף הירידה בפדיון למגדלים ותמיכות בהיקף שנתי של 25-30 מיליון ש"ח, המיועדות ברובן (כ-80% בממוצע) לתמיכה ישירה והיתר לפעולות בתחום מו"פ ושיווק. בנוסף, אושרו 77 מיליון ש"ח (ללא תוספת תקציבית) למענקי השקעות בענף.

ענף שימורי הטונה

בהתאם להמלצות ועדת קדמי הופחת המכס באופן הדרגתי מ-3.51 ש"ח+12% ל-12%, מתוך ציפייה ש"הגברת התחרות מייבוא תביא להוזלת מחיר הטונה לצרכן". ענף זה, בו הועסקו כ-400 עובדים בשנת 2012, נהנה לפני מתווה ההורדה מהגנה מכסית משמעותית ומתחרותיות נמוכה, אשר הובילה לעלייה ריאלית ברווחיות היצרנים – כ-250% בעשור שבין 2004 ל-2014³⁰. בענף זה נקבע מתווה הורדת המכס ללא הסכם וללא תמיכות ישירות, על אף מחאת התעשיינים והעובדים.

להלן נבחן את הרפורמות שנערכו בשלושה ענפים אלה בשני ממדים: (1) רמת התאמת המהלכים להמלצות המדיניות של ה-OECD בעת פתיחת סחר; (2) השפעת המהלכים על מחירי המוצרים לצרכן הסופי, שהורדתם הייתה מטרת המדיניות המוצהרת בשלושת המקרים.

רמת התאמת המהלכים להמלצות המדיניות של ה-OECD בעת פתיחת סחר

מחקר שנערך על ידי ה-OECD, סקר שורה של רפורמות בתחום החקלאות במדינות החברות בארגון. על בסיס מחקר זה ועל בסיס שורה של רפורמות נוספות שבחן בתחומים אחרים (טקסטיל, בריאות, כלי רכב ועוד), המליץ ה-OECD על צעדים שיש לבצע בעת פתיחת ענפים לסחר חופשי במטרה להגיע לתוצאות אפקטיביות (קרי, הורדת מחירים לצד התארגנות מחדש של השוק בתהליך הוגן)³¹:

א. הגבלה בזמן ואסטרטגיית יציאה: הגבלת התהליך בזמן והגדרת אסטרטגיית יציאה מהתהליך.

ב. תמיכות לקהל היעד: מתן תמיכות המוכוונות ישירות לציבור המושפע מהרפורמה.

ג. תמיכות שאינן מותנות בייצור: תמיכות ישירות לא תהיינה מותנות בהיקף, במחיר או בסוג הייצור (decoupled from production), על מנת למנוע השפעה של אופן התמיכה על החלטות הייצור של היצרן והמגדל (כלומר, שהחלטותיהם יושפעו מרמות הביקוש למוצרים ומשיקולים עסקיים בלבד).

ד. מוכוונות להחזרת כוח העבודה לעבודה: טיפול בקליטתם של היצרנים והעובדים המקומיים שייפגעו בעקבות הרפורמה בענפים אחרים.

ה. הוליסטיות בשרשרת הערך: מתן התייחסות מחקרית לפני היישום ואחריו, ובמידת הצורך גם נקיטת צעדי מדיניות משלימים לחוליות אחרות בשרשרת הערך ולהיבטים סביבתיים וחברתיים.

ו. קוהרנטיות והתאמה למדיניות רשת הביטחון הסוציאלית: על הצעדים הננקטים להיות קוהרנטיים עם צעדי מדיניות אחרים ותואמים לתנאי רשת הביטחון הסוציאלית המוקנית על ידי המדינה. ככל שזו נמוכה יותר, כך נדרשים אמצעים ייעודיים רבים יותר על מנת לרכך את ההשפעות הצפויות.

ז. בחינת עלות-תועלת: אפקטיביות במונחי עלות-תועלת (ex-ante).

ח. שקיפות ושיתוף בתהליך: שקיפות ושיתוף בעלי עניין בתהליך, על מנת לטייב ולדייק את הצעדים, אך גם על מנת למנוע מהפקידות הציבורית "סיכון מוסרי" (moral hazard), וכן על מנת למנוע החלטות מוטות כתוצאה ממידע א-סימטרי (adverse selection)³¹.

xi סיכון מוסרי (moral hazard) הוא מצב שבו אדם עלול לפעול לטובת האינטרס של עצמו על חשבון טובת הציבור. adverse selection הוא מונח המתייחס למצבים שבהם לשחקן מסוים בשוק יש מידע עודף על שחקנים אחרים בשוק. במקרה דנן הכוונה היא שמקבלי החלטות יהיו חשופים למידע רלוונטי מכמה מקורות, על מנת למנוע מהם לקבל החלטות מוטות לטובת השחקן שממנו ניזונו באיסוף המידע.

ט. דין וחשבון לציבור: מתן דין וחשבון (accountability) לציבור באמצעות ביצוע מחקר עומק מלווה וארוך טווח לאורך כל התהליך ולאחריו (and ex-post ex-ante), דבר שאינו כלול בחובת ה-RIA בישראל (ראו פרק 1).

לאור המלצות אלו ביצענו הערכה איכותית של צעדי פתיחת השוק לייבוא בשלושת הענפים. לכל אחד מהצעדים שבוצעו נתנו ציון איכותי, בין 0 ל-5, בהתאם לעמידתו בהמלצות ה-OECD. ציון 0 משמעו שלא אובחנה כל התייחסות להמלצה במסגרת צעדי המדיניות שננקטו, וציון 5 משמעו שאובחנה התייחסות מלאה להמלצות. הציונים 1 עד 4 ניתנו באופן סובייקטיבי על בסיס השיחות שקיימנו והחומרים שהיו בידינו (ההסכמים שנחתמו, ככל שנחתמו, ועל בסיס ראיונות עם גורמים המעורים בנושא או שהיו מעורבים בחתימת ההסכמים). על אף שמתודולוגיה זו אינה מדויקת מבחינה מחקרית כמובן, יש בה כדי להעניק מושג לגבי העוצמה והכיוון של יישום כל אחד מהצעדים. סיכום הציונים מופיע באיור 4, והנימוק למתן כל ציון מפורט להלן. בהערכה שעשינו הנחנו, כי לכל הצעדים משקל חשיבות זהה (למשל, החשיבות של אסטרטגיית יציאה זהה לחשיבות הוליסטיות בשרשרת הערך או לכל צעד אחר), על אף שיייתכן שתכנון מיטבי של מהלכים יעניק משקל שונה לחלק מהצעדים על חשבון צעדים אחרים.

איור 4: ניתוח איכותי של צעדי המדיניות בשלושת הענפים
בהשוואה להמלצות ה-OECD

המלצות למתווה המדיניות	בשר	דגים	טונה
א. הגבלה בזמן ואסטרטגיית יציאה	4	5	0
ב. תמיכות לקהל היעד	5	5	0
ג. תמיכות שאינן מותנות בייצור	2	2	0
ד. מוכוונות להחזרת כוח העבודה לעבודה	0	0	0
ה. הוליסטיות בשרשרת הערך	2	0	0
ו. קוהרנטיות והתאמה למדיניות רשת הביטחון הסוציאלית	0	0	0
ז. בחינת עלות-תועלת (ex-ante)	3	3	0
ח. שקיפות ושיתוף בתהליך	1	1	0
ט. דין וחשבון לציבור (ex-post)	2	3	2

ציון 0 - לא אובחנה כל התייחסות להמלצה

ציון 5 - אובחנה התייחסות מלאה להמלצה

יש לציין, כי בענף הטונה לא נחתם הסכם ולא ניתנו תמיכות ישירות. בהתאם, הציון האיכותי שנתנו לצעדים שנוגעים להיבטים אלה הוא 0.

א. הגבלה בזמן ואסטרטגיית יציאה: בענף בשר הבקר ההסכם נקבע לשש שנים (הנוהג המקובל בענפי החי הוא שבע שנים), אך פרט למגבלת הזמן, לא כלל אסטרטגיית יציאה (למגדלים או למדינה). לפיכך הציון שניתן הוא 4. **בענף המדגה** ההסכם נקבע לשבע שנים וכלל אסטרטגיית יציאה באמצעות בחינת היקף הירידה בפדיון המגדלים.^{xii} לפיכך הציון הוא 5. **בענף שימורי הטונה** לא נחתם הסכם ואין התייחסות בצעדי המדיניות להמלצה זו. לפיכך הציון הוא 0.

ב. תמיכות לקהל היעד: בהסכמים בענפי הבשר הבקר והמדגה נקבעו תמיכות ייעודיות וישירות לקהל היעד המושפע מהרפורמה, בהתאם להמלצות. לפיכך הציון הוא 5. לא התייחסו בהערכה זו להערותיו של מבקר המדינה לגבי אופן היישום של חלוקת התמיכות, שכן הן אינן חלות על התמיכות הישירות. **בענף שימורי הטונה** לא נחתם הסכם ואין התייחסות בצעדי המדיניות שננקטו להיבט זה. לפיכך הציון הוא 0.

ג. תמיכות שאינן מותנות בייצור: בהסכמים בענפי בשר הבקר והמדגה, התמיכה שנקבעה לא הותנתה בהיקף מסוים של ייצור או בסוג הייצור (סוג הדג למשל), וזאת בהתאם להמלצות ה-OECD. אולם, מצד שני, התמיכה הוענקה על בסיס כמות הייצור של ראש בקר וקילו דג. אופן תמיכה זה משפיע על קבלת ההחלטה לגבי היקף הייצור של החקלאי ועומד בניגוד להמלצות ה-OECD. דוגמה לחלופה שעליה ממליץ ה-OECD היא תמיכה לדונם ברשות החקלאי. לפיכך הציון הוא 2. במתווה המדגה קיימת התייחסות לדחיפת כוח הייצור באמצעות מענקים של 77 מיליון ש"ח בשיטת מצ'ינג של 60% (על ידי המדינה), אך אלו מוענקים לטובת השקעות סביבתיות ולא לטובת השקעות שמטרתן, למשל, העלאת הפריור. רק כ-20 מיליון ש"ח ממענקים אלה מומשו על ידי בעלי המשקים מאז 2016. **בענף שימורי הטונה** לא נחתם הסכם ואין התייחסות בצעדי המדיניות להמלצה זו. לפיכך הציון הוא 0.

ד. מוכוונות להחזרת כוח העבודה לעבודה: בהסכמים בענפי הבשר והמדגה, התמיכה שנקבעה אינה כוללת התייחסות לדור ההמשך של המגדלים או למגדלים שייתכן ויפרשו לגמלאות בעקבות השינויים שיחולו בענף (בהנחה שאנו רוצים לשמור על התועלות הישירות והחיצוניות של הענפים או על אורח החיים של הקהילות המתפרנסות מהם). בנוסף, בשני ההסכמים אין התייחסות או תמיכות ייעודיות, שמטרתן החלקה של העברת כוח העבודה וגורמי הייצור לענפים אחרים. לפיכך הציון הוא 0. **בענף שימורי הטונה** לא נחתם הסכם ואין התייחסות בצעדי המדיניות להמלצה זו. המהלך הביא לסגירת המפעלים (ראו בהמשך), לפיטוריהם של מאות עובדים בפריפריה בתוך תקופה קצרה, ולא ברור אם ננקטו צעדים משמעותיים להחלקת המהלך. לפיכך הציון הוא 0.

^{xii} על פי קריטריון זה דחתה ועדת הכספים של הכנסת בשנה את יישום הפעימה השנייה וקראה לבחינה מחודשת של ההסכם. ראו הודעת הכנסת: בשורה למגדלי הדגים בישראל - ועדת הכספים דחתה בשנה את המשך מתווה הורדת המכס בענף, 13 בפברואר 2018, <https://m.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press13.02.18u.aspx>.

ה. הוליסטיות בשרשרת הערך: בשלושת הענפים שנבדקו לא מצאנו כי במסגרת צעדי המדיניות ניתנה התייחסות מספקת לטיפול בחוליות אחרות בשרשרת הערך, כגון יבואנים וסיטונאים, רשתות שיווק, ספקים או חוליות אחרות בממשלה, האחראיות על עלות גורמי הייצור. זאת למעט פרסום מכרזי מכסות הפוכים בענף הבשר הטרי (מכרז שהתחרות בו היא על המחיר הנמוך לצרכן). לפי גורמים שהיו מעורבים במו"מ על ההסכמים בענפי בשר הבקר והמדגה, האוצר סירב לדיון בנושאים אלו במסגרת המו"מ.

בענף שימורי הטונה, לדוגמה, ניתוח של הכלכלן הראשי משנת 2017 מצביע על כך, שלמרות שהכמות המיובאת גדלה פי 4.5 במהלך שנות המתווה, נתח השוק של היצרן הגדול בשוק (סטארקיסט) נותר ללא שינוי משמעותי ונתח סך הייצור המקומי ירד בכ-10%. מדד ה-HHI (הרפינדל-הירשמן), המודד את רמת הריכוזיות בענף, נותר לאורך שנות המתווה כמעט ללא שינוי (נותר סביב ציון של 3,200 בממוצע, ציון שהוא גבוה משמעותית מציון של 2,500, שבו מקובל להצביע על ירידה במדד הריכוזיות). כלומר, השוק התארגן באופן חדש, כך שלצד היצרנית הגדולה צמחו יבואנים במקום יצרנים מקומיים, אך לא הייתה השפעה על סך מבנה השוק. בהמשך, רוב מפעלי אריזת הטונה בארץ נסגרו, לרבות מפעל סטארקיסט. החברה ממשיכה לשווק את מוצרי סטארקיסט בישראל, אך אלו מיוצרים בחו"ל, כלומר, החברה עברה מייצור לייבוא. לפיכך, הציון בענף בשר הבקר, שבו מתקיימים מכרזים הפוכים הוא 2, ובענפי המדגה ושימורי הטונה הציון הוא 0.

ו. קוהרנטיות והתאמה למדיניות רשת הביטחון הסוציאלית: כפי שתואר בסעיף הקודם, **בהסכמים בענפי בשר הבקר והמדגה** אין התייחסות לרשת הביטחון של העובדים בענף. מכיוון שבישראל עצמאים אינם זכאים לדמי אבטלה (אלא במקרה של פשיטת רגל או פירוק תאגיד בתנאים מסוימים), וככלל המדיניות האקטיבית בשוק העבודה לוקה בחסר, הרי שהיעדר התייחסות מיוחדת להחלקת המעבר של גורמי ייצור משמעותה גם פגיעה ברשת הביטחון הסוציאלית של המגדלים והעובדים בענף. גם **בענף הטונה** לא ננקטו צעדים מיוחדים כדי לסייע לעובדים לעבור לענפים אחרים. עבודה של הכלכלן הראשי במשרד האוצר³² הראתה, כי העובדים המועסקים בענף הטונה לא צפויים להיות חשופים לתקופת אבטלה שעולה על חודשים מספר עד שנה, אך נמנעה מלעסוק במשמעותה של תקופת אבטלה כזו למשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך או בהשפעה האפשרית של סגירת כל המפעלים בענף בתוך תקופה קצרה על משך תקופת האבטלה הצפויה. אמנם, ככלל, ברור כי המדיניות קוהרנטית עם מדיניות הפחתת המכסים והגברת חשיפת המשק לייבוא, אך עם זאת, לא מצאנו ניתוח שקוף לציבור מצד הממשלה, המלמד כי הצעדים הננקטים עולים בקנה אחד עם מטרות מדיניות אחרות ומשלימות (כגון צעדים הננקטים לחיזוק הפריפריה). לפיכך בכל הענפים הציון הוא 0.

ז. **בחינת עלות-תועלת: בשלושת הענפים** לא פורסמה מצד המדינה עבודת עומק איכותית, המעריכה ומחשבת מראש (ex-ante) את כלל ההשפעות האפשריות של צעדי המדיניות על יציבות הענף, על ההשקעות בו ועל עתידו. כמו כן, לא פורסמה אף עבודה שמכמתת את סך התועלות הקיימות של הענף, לפני ביצוע צעדי המדיניות, לצורך חישוב היקף התמיכות שיש לתת. עם זאת, ידוע לנו, כי עבודות כאלו נערכות בדרך כלל לצורך חישוב האדוות הראשונות לפחות, קרי ההשפעה על הצרכן, על החקלאי ועל קופת המדינה. אם קיימות תועלות חיצוניות מובהקות לענף, נהוג לחשב גם כן. ככל הידוע לנו, עבודות מסוג זה נערכו גם במקרים הנדונים אך לא פורסמו, כך שלא ניתן לבחון את איכותן והיקפן או לקבוע את היקף האדוות שנבדקו. לפיכך הציון הוא 3.

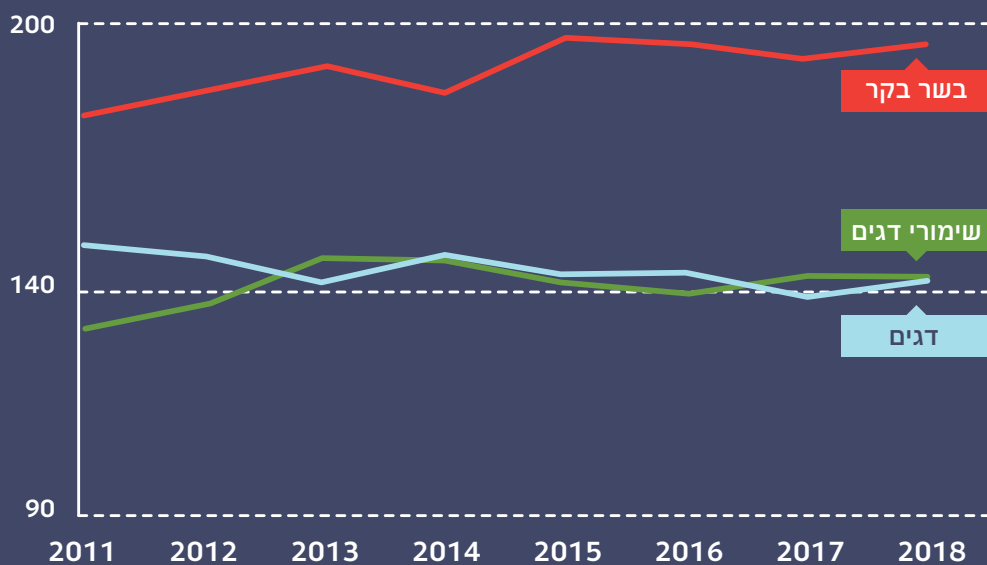
ח. **שקיפות ושיתוף בתהליך: בענפי בשר הבקר והמדגה** החלו תהליכי הפחתת המכסים בעקבות המלצות ועדות טרכטנברג, קדמי ואנדורן, שבמהלך עבודתן נערכו שימועים לבעלי עניין, אך על אופן קיומם והשימוש במידע שנמסר בהם נמתחת ביקורת רבה בענפים הנוגעים לדבר. בנוסף, תהליך הפחתת המכסים בפועל התבצע בעיקר באמצעות ניהול מו"מ ישיר בין ארגוני המגדלים לאגף התקציבים במשרד אוצר (לאחר עשר האוצר הוציא את צו הפחתת המכס), ולפי גורמים המעורים בפרטים, לא ניתן משקל מהותי לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, ולא נערך הליך סדור של עריכת שימועים, שקילתם והפנמתם. **בענף שימורי הטונה** לא נחתם הסכם ולא נוהל מו"מ. לפיכך הציון בשלושת הענפים הוא 0.

ט. **דין וחשבון לציבור: בענפי בשר הבקר והטונה** לא הוגדרו כלל פרוצדורת או גורמים אחראים להצלחת המהלך, למדידה, למעקב ולפרסום ממצאים באופן שיטתי. **בענף המדגה**, על אף שהוגדרו בהסכם הפרוצדורות והגורמים שאחראים למעקב אחר הפדיון למגדלים, הממצאים אינם שקופים והמתודולוגיות אינן מוסכמות בין הגורמים הרלוונטיים – הממשלה והמגדלים (ראו להלן בחינת ממד המחיר). בנוסף, לאור העלייה בצריכת דגים מיובאים קפואים במקום הדגים הטריים הגדלים בישראל, חשוב לציין שדגים אלו מכילים באופן עקרוני פחות חלבון ויותר מלח, קרי הם פחות מזינים.³³ מבדיקה שערכנו עולה, שהמהלך להגברת החשיפה לייבוא לא כלל מהלך משלים של בחינת החשיפה של החומרים המצויים בדגים המיובאים וההשלכות על בריאות הציבור. בשלושת הענפים שנבדקו לא נמצאו עדויות לכך שהוגדר מחקר מלווה. בכל המקרים נמצא, כי בקרה ומעקב מסוימים מתקיימים באופן יזום על ידי הרשות המבצעת. כלומר, לא מופעל מנגנון בדיקה מקיף ושיטתי, כפי שנהוג בניציבות האירופית. לפיכך הציונים הם 2 בענפי בשר הבקר ושימורי הטונה ו-3 בענף המדגה. בענף המדגה הציון גבוה יותר, שכן על אף שלא הוסדר בו מנגנון בחינת השפעה כולל על הענף, הוסדר בו מנגנון, שבו נבדקת כל שנה ההשפעה על פדיון המגדלים ונבחן המשך מתווה הפחתת המכס.

במדד מחירי הדגים ובמדד מחירי הבשר חלה ירידה של כנקודת אחוז אחת בלבד ביחס לשנת 2016, ואילו מדד מחירי שימורי הדגים, שבו לטונה המשקל הגבוה ביותר, מצביע על יציבות מחירים בתקופת הרפורמה. על אף שניתן לראות שקצב השינוי במחירים התמתן, לא ניתן להצביע על ירידות משמעותיות במדדים

כאמור, המטרה המוצהרת של צעדי המדיניות בשלושת הענפים הייתה הוזלת המחיר לצרכן ("הורדת יוקר המחיה"). בעוד שבבשר הבקר ובמדגה עדיין לא עברו די שנים כדי לבחון הגעה לשיווי משקל ארוך טווח (בין 5 ל-10 שנים)³⁴, הרי שבענף שימורי הטונה – הן מבחינת משך הזמן שעבר והן מבחינת התוצאות בשטח – נדמה ששיווי משקל חדש הושג בשוק. מכיוון שהמטרה, כפי שהיא מובנת לנו, היא הפחתת יוקר המחיה ולא הפחתת מחירו של מוצר מסוים, הרי שנכון לדעתנו לבחון את השינוי המצטבר במדד המחיר הרלוונטי (ראו איור 5). לפי ניתוח זה, במדד מחירי הדגים ובמדד מחירי הבשר חלה ירידה של כנקודת אחוז אחת בלבד ביחס לשנת 2016, ואילו מדד מחירי שימורי הדגים, שבו לטונה המשקל הגבוה ביותר, מצביע על יציבות מחירים בתקופת הרפורמה. על אף שניתן לראות שקצב השינוי במחירים התמתן, לא ניתן להצביע על ירידות משמעותיות במדדים.

איור 5: התפתחות מדדי מחירים לצרכן - בקר, דגים ושימורי דגים 2011-2018
(ממוצע 2000=100)



שימורי דגים	דגים	בשר בקר	
2.35%	-0.22%	0.41%	סך השינוי בין 2016-2019
0.59%	-0.05%	0.10%	שעור שינוי שנתי ממוצע 2016-2019
1.77%	1.81%	3.40%	שעור שינוי שנתי ממוצע 2000-2019

סדרה: בשר בקר: 120140, דגים: 120180, שימורי דגים: 120190

מקור הנתונים: הלמ"ס. עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 6: התפתחות מדדי מחירים רלוונטיים לרפורמה בבשר ובדגים בתקופת שינוי המכסים

שנה	בשר בקר טרי	בשר בקר קפוא	דגים קפואים	דגים טריים
2000	95	95	95	95
2001	98	105	105	98
2002	100	105	115	100
2003	102	105	125	102
2004	105	105	125	105
2005	110	110	130	110
2006	135	140	155	115
2007	135	140	155	120
2008	150	165	160	125
2009	155	160	165	120
2010	160	165	170	115
2011	175	180	185	130
2012	175	180	175	130
2013	180	190	175	125
2014	175	185	175	130
2015	185	205	175	125
2016	185	195	170	125
2017	185	195	175	120
2018	190	195	175	125
2019	195	195	175	125

דגים קפואים	דגים טריים	בשר בקר קפוא	בשר בקר טרי	
1.72%	-1.00%	1.52%	2.60%	סך השינוי בין 2019-2016
0.43%	-0.25%	0.38%	0.65%	שעור שינוי שנתי ממוצע 2019-2016
2.96%	1.16%	3.83%	3.48%	שעור שינוי שנתי ממוצע 2019-2000

סדרה: בשר בקר טרי: 140090, בשר בקר קפוא: 140100, דגים טריים: 140134, דגים קפואים: 140136

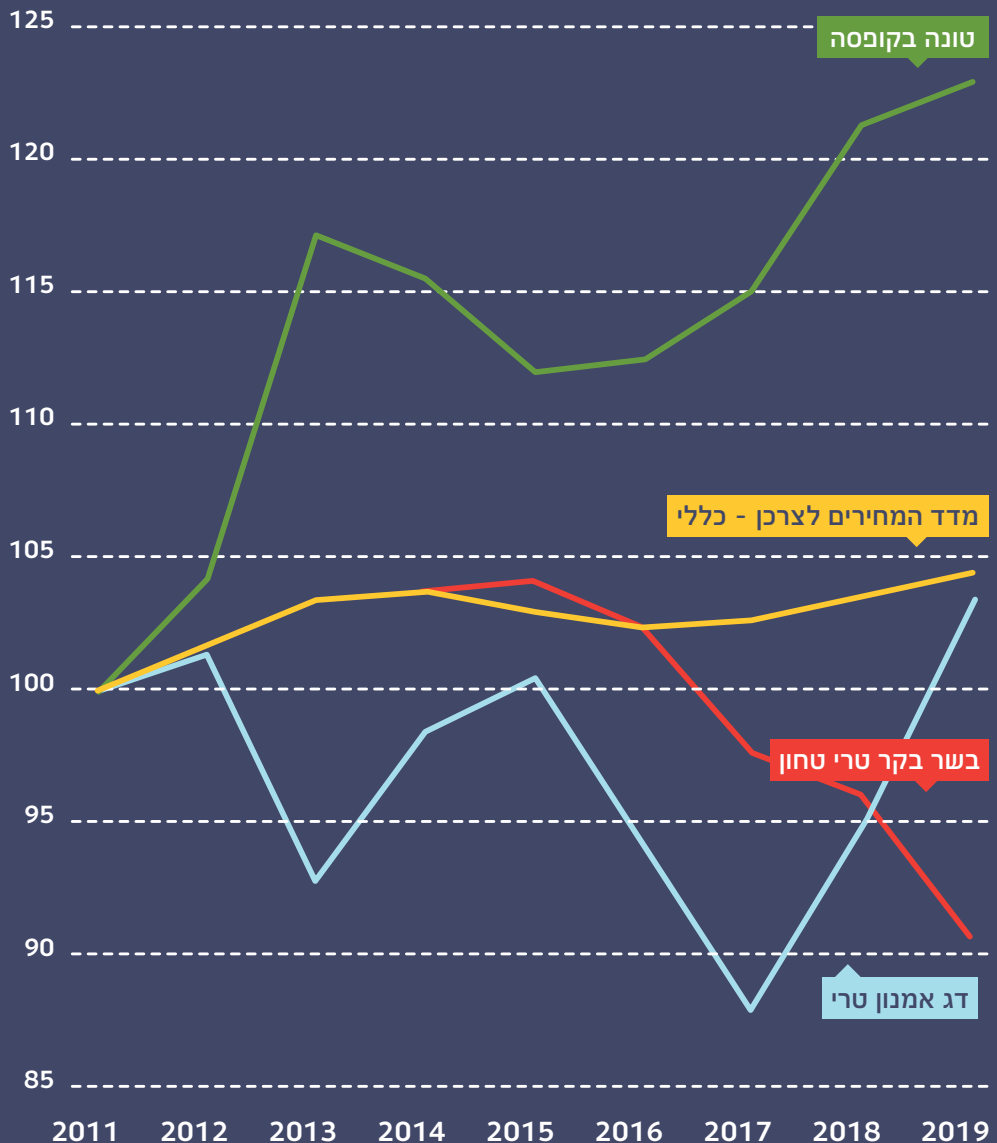
מקור הנתונים: הלמ"ס. עיבוד הנתונים: מכון יסודות

מאיור 6 ניתן להתרשם, כי על אף שקצב עליית מדד בשר הבקר הטרי ומדד הדגים הקפואים (שבהם חלו הרפורמות) התמתנו בין 2016 ל-2019, הרי שמדדים אלו המשיכו לצמוח ובקצב מהיר יותר מאשר מדדי המוצרים התחליפיים – הבשר הקפוא ומדד הדגים הטריים – אשר עברו למגמה שלילית. בנוסף, לא נרשמה ירידה במדד המחירים.

בדיקה של מחירי מוצרים ספציפיים מגלה מגמה מורכבת יותר (ראו איור 7). נתוני הלמ"ס מצביעים על עלייה של כ-18% במחיר אריזת טונה 160 גרם (הלמ"ס לא מפרסם את המחיר באריזות של מספר יחידות) בין 2012 ל-2019, וזאת למרות ירידה במחירי התשומה בשנים 2016-2018.³⁵

מחיר בשר הבקר הטרי הטחון מציג ירידה משמעותית (במוצר זה נערכו מכרזים הפוכים על ידי משרד הכלכלה), ומחיר דגי האמנון הטריים מציג תנודתיות עם מגמת עלייה בשנים האחרונות (הלמ"ס לא סוקר דג אמנון קפוא בנפרד). על אף שהחשיפה לייבוא אמורה, לכאורה, לסייע גם בהורדת מחירו של המוצר הטרי, המהווה תחליף למוצרים הקפואים (שעליהם חלה הרפורמה), הרי שבפועל נרשמת מגמה הפוכה, המעידה על כך שהשוק הטרי הופך למעין שוק "בוטיק". משיחות שערכנו עם מגדלים עולה, שהיקף הייצור צפוי להמשיך להצטמצם על מנת להתאים את היקף הייצור לירידה בביקושים.

איור 7: התפתחות מחיר בשר בקר טרי, דג אמנון טרי וטונה בקופסה (160 גרם) בהשוואה להתפתחות מדד המחירים לצרכן והמדד ללא ירקות ופירות וללא דיור



מקור הנתונים: הלמ"ס. **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

הערות: ממוצע 2011=100. נתונים לגבי בשר בקר טרי טחון קיימים משנת 2014. מ-2012, טונה בקופסה נמדדת לפי 160 גרם (עד 2012 נמדדה ב-170 גרם)

הבדיקות לעיל מהוות אינדיקציה בלבד, שכן אין ביכולתן לחשוף את הקשר בין הפחתת המכס למגמות המחירים. בדיקות מעמיקות יותר מאלו נערכו על ידי משרד החקלאות ומשרד האוצר ומהן עלו מסקנות שונות זו מזו באופן ניכר:

בענף בשר הבקר, בחינת המחירים בוצעה על ידי שלושה גורמים ממשלתיים שונים: משרד החקלאות, הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובנק ישראל. שלושת הגורמים הגיעו למסקנות שונות: משרד החקלאות מצא, שהמחירים "לא ירדו"; הכלכלן הראשי במשרד האוצר מצא, שהמחירים ירדו ב-7%-17%³⁶; בנק ישראל מצא, על בסיס נתוני הלמ"ס, מצא שהמחירים ירדו ב-1% (ראו גם איור 5). עוד מראים הנתונים, כי חלה עלייה בצריכה של נתחי פרימיום (כגון אנטריקוט)^{xiii}. שלושת הגורמים הממשלתיים השתמשו במתודולוגיית בדיקה שונה, התקופה שלגביה ביצעו את הבדיקה שונה, ומחיר הייחוס שאליו השוו את הממצאים שונה, כך שלא מפתיע שקיימת שונות רבה בין הממצאים. הבדיקה שנערכה על ידי הכלכלן הראשי מתחשבת גם במדדי ייחוס מקיפים ובכך שגם חלה במקביל עלייה בביקושים לבשר.

בענף המדגה מצא משרד החקלאות, שמחיר הייבוא ורמות המחיר לצרכן של אמנון קפוא ירדו אופן משמעותי בין 2014 ל-2017³⁷. מנגד, היקף הייצור המקומי של דג אמנון טרי ירד בין 2015-2017 בכ-12% והמחיר לצרכן עלה (ב-2017 היווה האמנון כ-40% מסך ההכנסה והייצור בענף, בפער ניכר ממיני הדגים האחרים, וכן כ-30% מסך הייבוא). יש לציין, כי מגמת הירידה בפדיון, בכמות ובצריכה של דגי הבריכות החלה כבר בשנת 2007 (אם לא מוקדם יותר). להבדיל, לטענת משרד האוצר, מחיר האמנון ירד ב-22% (אם כי לא ברור מהי נקודת הייחוס)³⁸.

גם בענף הטונה התוצאות אינן חד-משמעיות. לפי הניתוח של הכלכלן הראשי³⁹ חלה ירידה של כ-15% (כ-3 שו) בין ינואר 2012 לינואר 2016, שאת חלקה יש לייחס לירידת מחיר הסחורה בעולם, וזאת בניגוד לממצאים המופיעים לעיל (איור 7).

xiii כלומר, עלייה בביקוש ובצריכה של נתחים יותר יקרים, שדוחפים את המדד כלפי מעלה.

סיכום מקרי הבוחן

מסיכום מקרי הבוחן עולות שלוש מסקנות עיקריות. ראשית, השוואת צעדי המדיניות שהופעלו כלפי שלושת הענפים להמלצות המדיניות בפתחת סחר של ה-OECD מצביעה על פערים ניכרים. ההשוואה מלמדת שמישורי תכנון המדיניות שנסקרו בפרק 1 (צעדים ו' עד ט') לוקים בחסר בהשוואה להמלצות ה-OECD. הפערים בצעדים ג' עד ה' (סוג התמיכות, מכוונותן והטיפול ההוליסטי בשרשרת הערך) מצביעים על פערים מעשיים ביישום המלצות המדיניות, הנובעות מהספרות הכלכלית (ראו נספח 1) ומהמלצות ה-OECD. כך, עולה כי כלי התמיכה שננקטו מוגבלים או מתעלמים לחלוטין מהצורך לתת מענה להחלקת מעברם של יצרנים ועובדים מקומיים מענפים שוקעים לענפים צומחים, לסייע לענפים שנחשפו לייבוא להגביר את רמת התחרותיות שלהם או לטפל בשרשרת

הערך באופן שיתרגם את הפחתת המכס להגברת התחרות והפחתת המחיר לצרכן. שימוש בכלים נוספים דורש הן מהמדינה והן מבעלי העניין (היצרנים והחקלאים) לאמץ יעדים אסטרטגיים לאומיים, שלאורם ניתן יהיה לדחוף להרחבתם וליישומם של הכלים המתאימים.

במסגרת הבדיקה לא השווינו, בשל רוחב היריעה, בין היקפן הכספי של התמיכות הישירות שנקבעו ובין הנוהג המקובל בעולם. בנוסף, לא בחנו עד כמה נהוג בעולם להפחית מכסים באופן גורף וללא הסכמי סחר, המשמשים לעיגון יעדי מדיניות ולהבטחת תחרות הוגנת, כפי שישראל נהגה במקרים שבחנו, אך אלו נושאים אשר ראויים לבדיקה נפרדת.

השוואת צעדי המדיניות שהופעלו כלפי שלושת הענפים להמלצות המדיניות בפתחת סחר של ה-OECD מצביעה על פערים ניכרים

בכל המקרים שבחנו, השפעת המהלכים על המחיר לצרכן איננה חד-משמעית ואין לה השפעה ניכרת על אף אחד ממדדי המחירים הרלוונטיים

מסקנה שנייה היא, שבכל המקרים שבחנו, השפעת המהלכים על המחיר לצרכן איננה חד-משמעית ואין לה השפעה ניכרת על אף אחד ממדדי המחירים הרלוונטיים. בחינת ההשפעה המדויקת על המחיר דורשת עבודה כלכלית מעמיקה ומורכבת, שאינה נכללת בעבודה זו. לדוגמה, נדרש לבדוק מה היה עשוי להיות שיעור השינוי במחיר ללא הסרת המכסים, או כיצד המחירים הושפעו מגורמים אחרים, כגון מחירי התשומה, תחרותיות בעולם וכיו"ב (חלקם נבדקו בעבודה של הכלכלן הראשי בענף הבשר, המוזכרת לעיל). בנוסף, יש לבדוק את רמות הריכוזיות בכל אחד מהענפים כתוצאה מצעדי המדיניות שננקטו, וכן את ההשפעה על המחיר ועל נתח השוק ליצרן וליבואן, שגם היא מהותית להבנת מכלול ההשפעות על המחיר.

הבדיקה מצביעה על כך, שאכן אין לצפות שהורדת מכסים תוביל באופן אוטומטי לירידת מחירים

יחד עם זאת, הבדיקה שערכנו מצביעה על כך, שאכן אין לצפות שהורדת מכסים תוביל באופן אוטומטי לירידת מחירים. בנוסף, עולה שבדיקה אפקטיבית של שיעורי השינוי במחיר מחייבת מנגנון מעקב מסודר, בעל מתודולוגיה סדורה, העוקב אחר ההשפעות של צעדי המדיניות, וכן אסטרטגיה לאיסוף נתונים (שלעיתים קרובות חסרים).

ולבסוף, מסקנה שלישית היא, שבמקרים שסקרנו, נמצא שלרוב לא קיים גורם מקצועי ממשלתי מוסכם, העוקב אחר הנעשה בענפים שבהם יושמה המדיניות ומפרסם ממצאים ומסקנות לציבור ולבעלי העניין באופן שיטתי וסדור.

**לרוב לא קיים גורם
מקצועי ממשלתי מוסכם,
העוקב אחר הנעשה
בענפים שבהם יושמה
המדיניות ומפרסם
ממצאים ומסקנות
לציבור ולבעלי העניין
באופן שיטתי וסדור**

יצוין, כי על אף שהחטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות מפרסמת דו"חות מעקב מפורטים אחר הרפורמות, נוכחנו לדעת כי אין מתודולוגיה מוסכמת בין בעלי העניין וכי הממצאים לא מקובלים על כל הגורמים הרלוונטיים (ממצא העולה בקנה אחד עם הממצא של היעדר רמה מספקת של צעדי בחינה לאחר מעשה). הניתוח שערכנו בעבודה זו כולל בעיקר סקירה של העבודות שנעשו ופורסמו על ידי הממשלה, אך היעדר גישה לנתונים וכן היעדרן של מתודולוגיות ותהליכים אחידים בעבודות הממשלה מקשים על אמידת ההשפעות באופן מהימן.

מטרתו של נייר זה הייתה לבחון את המדיניות הממשלתית להגברת חשיפת המשק לייבוא ולברר: האם היא מיושמת על פי הנוהג המיטבי בעולם? האם וכיצד נערכים להשפעות על ענפי הייצור המקומי ועל ענפי התעשייה המסורתית והחקלאות בפרט? והאם היא משיגה את מטרתה המוצהרת – הפחתת יוקר המחיה?

בפרק הראשון מצאנו, כי ביישום משילות אפקטיבית מבוססת נתונים, הפער בין ישראל ל-OECD, ובאופן משמעותי אף יותר לאירופה, עדיין ניכר. מהממצאים עולה, כי במקביל לשיפור שנדרש בכל התהליכים, ישראל נדרשת להשתפר בעיקר בבקרה ובשקיפות של כלל תהליכי המדיניות הקשורים למשילות אפקטיבית, וכן לשפר באופן משמעותי את תהליך הבקרה לאחר מעשה.

במקביל לשיפור שנדרש בכל התהליכים, ישראל נדרשת להשתפר בעיקר בבקרה ובשקיפות של כלל תהליכי המדיניות הקשורים למשילות אפקטיבית, וכן לשפר באופן משמעותי את תהליך הבקרה לאחר מעשה

הצבענו על כך שניתן לחלק את חולשת הממשלה בתכנון מדיניות לארבעה מישורים: (1) רמה בלתי מספקת של תכנון כוללני וקוהרנטי, מוכוון יעדים ומטרות; (2) שימוש בלתי מספק בכלי הערכה לפני יישום (ex-ante), כגון ה-RIA, בתחומים נוספים שבהם אין מתבצעת הערכה כיום, ומידה בלתי מספקת של שקיפות ובקרה; (3) רמה בלתי מספקת של בקרה, אימוץ ושקיפות בתחום שיתוף ציבור והיעדר אימוץ כלים מתקדמים בתחום זה; (4) היעדר שימוש בתהליכי ex-post מבוקרים באופן רחב, מוסכם, שקוף ומבוקר.

בפרק הראשון גם הצבענו על כך שתהליכי חשיפה לייבוא נחשבים ב-OECD ובאירופה כצעדי מדיניות הדורשים תכנון, הערכה ומדידה, באופן העולה בקנה אחד עם הציפייה שפתיחת שווקים לסחר חופשי אינה צפויה להוביל אוטומטית לירידה במחירי סחורות, אך כן צפויה להשפיע על חלוקת ההכנסות ועל מבנה השווקים.

ביצוע מחקרי עומק על ההשפעות והאדוות של צעדי מדיניות שבוצעו – בין אם אלה שנסקרו בנייר זה ובין אם אחרים – עשוי להניב תובנות משמעותיות לגבי האפקטיביות של כלי המדיניות שבהם נוקטת הממשלה ולהצביע על כלים נוספים שבהם יש להשתמש, בחזקת "דע מניין באת ולאן אתה הולך". אם קיימת בעיה מובנית באיסוף נתונים אמין, כפי שקורה לעיתים קרובות בעבודת הממשלה, יש ליישם אסטרטגיית איסוף נתונים כחלק מתהליך הרפורמה. צעדים דוגמת אלו ננקטים כבר בתחומים מסוימים (למשל, צעדים

הננקטים בתחום הרכש החברתי), והמלצה זו נכונה לכל תחומי הפעילות של הממשלה, לרבות בתחום מדיניות הסחר.

קיים פער ניכר בין רמת השקיפות, ההערכה והמדידה של הצעדים שננקטו ובין הרמה המומלצת לפי ה-OECD

בפרק השני והשלישי ניתחנו שלושה תהליכי הגברת חשיפה לייבוא, שנערכו בישראל בשנים האחרונות. הניתוח העלה כי, בהתאם לממצאים של הפרק הראשון, קיים פער ניכר בין רמת השקיפות, ההערכה והמדידה של הצעדים שננקטו ובין הרמה המומלצת לפי ה-OECD. בנוסף, ניתוח שביצענו לצעדים כפי שננקטו בהשוואה להמלצות ה-OECD העלה, כי קיימים פערים ניכרים בין האופן שבו יושמו הצעדים ובין האופן המיטבי המומלץ, בפרט בהיבטים של אופי התמיכות ומטרתן, קוהרנטיות החשיפה

והתמיכות עם צעדי מדיניות אחרים, היקף ההתערבות בכלל שרשרת הערך וכן לגבי שקיפות ושיתוף וניתוח לאחר מעשה. **אמנם המקרים שסקרנו אינם מהווים מדגם מייצג של אופן פתיחת המשק לייבוא, אך אנו מעריכים כי הם מצביעים על תופעה רחבה יותר לגבי האופן שבו מבוצעים תהליכים מסוג זה.** סקירה רחבה יותר נדרשת על מנת לבחון את היקף התופעה ומשמעותה.

עם זאת, נייר זה אינו מבקש לטעון בעד הגנות מכסיות, אלא לדרוש, כי ההשפעות המלאות של הסרתן ייבדקו בצורה מושכלת ואחראית בטרם יישומן, יבוקרו לאחר ישומן ויונגשו לציבור באופן שקוף. הניתוח שביצענו מלמד, כי **בעת פתיחת ענפים לייבוא, על הממשלה לנקוט במדיניות פעילה ואפקטיבית על מנת להבטיח שעובדים, חקלאים ויצרנים יוכלו להיערך באופן מיטבי למעבר מענפים הצפויים לשקוע או להצטמצם לענפים צומחים, תוך כדי הגדלת הפריון ורמת התחרותיות של הענפים המקומיים אל מול העולם.** בנוסף, יש לטפל באופן אפקטיבי בכלל שרשרת הערך המשפיעה על המחיר לצרכן. דרך פעולה זו, כפי שהראינו, נהוגה ומקובלת גם בעת תכנון ויישום צעדי מדיניות הנוגעים לחשיפה לייבוא והסכמי סחר, ולא רק בצעדי מדיניות הנוגעים לרגולציה⁴⁰. בחינה מקיפה ועדכנית של כלל שרשרת הערך ושל כלל הנתונים הכלכליים במקרי הבוחן לא נכללה במסגרת נייר זה, אך היא הכרחית על מנת להצביע על הגורמים והמגמות הקשורים באפקטיביות של המהלכים וכן להצביע על ההתאמות הנדרשות לכלי המדיניות שננקטו עד כה. המהלכים שנסקרו בנייר זה, כמו רוב מהלכי החשיפה לייבוא שננקטו במהלך השנים האחרונות, בוצעו באופן חד-צדדי וללא הסכמי סחר, עובדה שמעלה שאלות נוספות בדבר פוטנציאל האפקטיביות של המהלכים ובדבר המשמעויות האסטרטגיות של מהלכים אלו בדיונים על הסכמי סחר עתידיים.

הסחר החופשי מעניק יתרונות רבים, אך טומן בחובו גם סיכונים. ריכוז הייצור של תוצרת חקלאית בשלוש עד חמש מדינות ברוב הענפים⁴¹, ושימוש בסובסידיות ובמחירי היצף מטעמים של התמודדות עם תחרות ועודפים⁴², עשויים לחשוף את הייצור בישראל (כמו גם במדינות אחרות) לסיכונים אסטרטגיים נוספים, פרט לאלה שסקרנו בעבודה זו. סיכונים חברתיים וסביבתיים עולים בשיח אקדמי התומך בהגבלת הסחר (למשל, לצורך אכיפת חוקי עבודה וסביבה במדינות מתפתחות או לצורך הפחתת ההשפעה על קהילות). אלו, בתורם, מעלים שאלות מעניינות, הדורשות מחקר נוסף בדבר האופן שבו יש להתייחס ולאמץ אותן לגבי חשיפה לייבוא בחקלאות ובתעשייה בישראל^{xiv}.

על ממשלת ישראל לאמץ אסטרטגיה לאומית ברורה לענפי הייצור המקומי

על ממשלת ישראל לאמץ אסטרטגיה לאומית ברורה לענפי הייצור המקומי (תעשייה וחקלאות), וזאת באמצעות קביעת יעדים בתחומים של תחרותיות, יעילות, פריון, סביבה, ביטחון מזון, שימור קהילות ועוד. קביעת היעדים תאפשר לקבוע האם הצעדים שכבר יושמו או ייושמו בעתיד הם צעדים בכיוון הנכון עבור המשק הישראלי, התעשיין הישראלי, החקלאי הישראלי והעובד

הישראלי. ללא קביעת יעדים אלה אי אפשר גם לקבוע האם הצעדים שננקטו מסייעים לישראל להתכונן באופן אסטרטגי ומושכל למגמות הסחר השונות המתפתחות בעולם, לתחרותיות של המשק הישראלי ולאיתגרים אסטרטגיים נוספים. חשוב לזכור, כי השאיפה למחיר נמוך בטווח הקצר אינה מבטיחה בהכרח מחיר נמוך בטווח הארוך. כאשר סחורה שמיובאת לישראל נמכרת במחירי היצף או בסבסוד משמעותי של המדינות המייצאות (הדבר נטען לא אחת לגבי חלק ממוצרי החקלאות בכלל ובתחום המדגה בפרט), הדבר עשוי להוביל לצמצום רמת התחרות ולעלייה במחירים בטווח הבינוני. ניתוח הסיכונים וטווח ההשפעות המלא של המשך חשיפת המשק לייבוא לאור מגמות אלו מהווה גם הוא נושא משמעותי למחקרי המשך.

השאיפה למחיר נמוך בטווח הקצר אינה מבטיחה בהכרח מחיר נמוך בטווח הארוך

לבסוף, המסקנות מעבודה זו מהוות הזדמנות חשובה לבחון באופן מעמיק את הרפורמות המוצעות בענפי החלב וההטלה. בחינה של אופן ביצוע המהלך ושל כלי התמיכה המוצעים ומטרתם בראי הנוהג המיטבי של ה-OECD עשויה להניב תוצאות אפקטיביות יותר לצעדי המדיניות המוצעים, ואף לשמש כצעד בונה אמון בין המדינה ליצרנים בענפים המושפעים.

xiv ראו, למשל, אצל Rodrik, 2019.



נספח 1: תיאוריה של פתיחת סחר והורדת מכסים

התיאוריה הקלאסית גורסת, כי מסחר בין-לאומי מוביל למיצוי היתרון היחסי של כל אחד מהצדדים ולפיכך, בין היתר, לירידה במחירם היחסי של סחורות ושירותים. אולם, כדי שאלה יתקיימו, על כמה תנאים להתקיים במקביל⁴³: (1) על אינטגרציית השווקים להיות מלאה; (2) על התחליפיות בין המוצר המקומי למוצר הזר להיות מלאה בעיני הצרכנים, שכן ללא תחלופה מלאה לא תיתכן השפעה מלאה על המחיר; (3) על מבנה השוק להיות תחרותי-משוכלל (ואז הפירמות מקבלות את מחיר השוק, price takers), ולא מבנה אוליגופולי (Oligopoly).

הנחות אלו רחוקות מהעדויות האמפיריות. לדוגמה, ישנן עדויות אמפיריות רבות לכך שחוק המחיר האחיד (LOOP, Law of One Price) לא מתקיים^{44,45}. חוק זה – "ככל הנראה אחד מחוקי הכלכלה המופרים ביותר" על פי מילקוביץ – הוא העיקרון הבסיסי שלפיו על מחיריהם של מוצרים ונכסים להיות שווים בכל מקום (למעט עלויות הובלה), ככל שתנאי הסחר חופשיים לחלוטין. חוק זה מהווה את הבסיס והתמריץ להפחתת מחירן של סחורות בישראל (כמו גם במקומות אחרים) באמצעות מדיניות פתיחה של שווקים לסחר בין-לאומי. אטקינסון ובורשטיין⁴⁶ ואחרים הראו שחוק המחיר האחיד לא מתקיים, בדרך כלל, מכיוון שפירמות בוחרות (ויכולות) לתמחר לשוק (price to market), ידוע גם כתיאוריית (PTM), וישנן עדויות אמפיריות לכך שהדבר נכון ביתר שאת במוצרים חקלאיים⁴⁷. מחקר שנערך בדרום אפריקה על פתיחתה של תעשיית היין לייבוא למשל⁴⁸, מצא כי הפחתת המכסים לא הביאה לירידה במחירי היין המיובא וגרמה להטיית הכנסה לטובת יבואנים, בזמן שהמחירים לצרכן נותרו ללא שינוי.

על אף האמור לעיל, ולמרות שישנם חוקרים מובילים העוסקים בעידן שלאחר הליברליזציה⁴⁹, הקונצנזוס האקדמי והמוסדי על אודות יתרונות הליברליזציה בסחר עודנו שולט בכיפה ומגובה בעדויות אמפיריות רבות התומכות באפקטיביות שלו, בעיקר בהקשר לתרומתו לצמיחה, ליצירת תעסוקה ולהורדת מחירים (אם כי לא באופן ישיר לצרכן). עם זאת, כלכלנים בכירים תומכים בתפיסה שהסחר גורם לגידול באי השוויון בהכנסה, באי השוויון בין פירמות (יצואנים-יבואנים-יצרנים, למשל) ובפיזור לא שוויוני של פירות הצמיחה לפי השכלה וכישורי העובדים (או הפירמות) ולפי אזורי גיאוגרפיים (פריפריה למשל). ההשפעות על המחיר לצרכן או על הדינמיקה התחרותית אינן חד-משמעיות^{50,51}.

המסקנה העולה מהספרות היא שליברליזציה של שווקים אינה מובילה אוטומטית לירידה במחירי סחורות, אך כן צפויה להשפיע על חלוקת ההכנסות ועל מבני שווקים. על מנת

לתקן את השפעות הסחר על קבוצות נפגעות נדרשת עלייה מתוכננת בתשלומי העברה (תמיכות, קצבאות) ומדינות אקטיבית בשוק העבודה^{54,53,52}. היילי אף מוסיף וקובע: אין סיבה לרסן את מדיניות הסחר, אך יש סיבות טובות לרסן את השפעותיה השליליות.

נספח 2: תועלות הייצור המקומי בתעשייה ובחקלאות

החקלאות בישראל מעסיקה כ-77 אלף עובדים (מתוכם כ-25 אלף שכירים ישראלים וכ-13 אלף עצמאים וחברי קיבוצים), ומהווה כ-1.5% מתוצר המשק הגולמי⁵⁵. לחקלאות בישראל יש תועלות ציבוריות משמעותיות, ביניהן שמירה על קרקעות ומניעת השתלטות (תועלת ביטחונית), מניעת פיתוח (תועלות סביבתיות כמו הגנה על המגוון הביולוגי, קיבוע CO₂, ניהול משאבי טבע, שמירה על נוף ושטחים פתוחים ועוד), חיזוק הפריפריה על ידי אספקת מקומות עבודה, ובמיוחד על ידי אספקת סביבה המחזקת ומאפשרת תיירות, וכן אספקת מזון טרי, איכותי ומגוון למשק המקומי וביטחון תזונתי⁵⁶. התועלות החיצוניות והציבוריות הן הסיבה המרכזית לכך שקיימת הצדקה כלכלית וערכית לתמיכה בענפי החקלאות. יש להדגיש כי נוהג זה מקובל בעולם ובמדינות ה-OECD באופן רחב ביותר. יתרונות נוספים של החקלאות הם פיתוח וייצוא ידע, פיתוח סקטורי ייצור תלוי חקלאות ושמירה על קהילות (כלומר, על דרך החיים הייחודית של המושב והקיבוץ).

חלק ניכר מהתנאים הכלכליים בענפי החקלאות מצויים בסטגנציה או בדעיכה. תנאי הסחר (היחס שבין מחירי התשומה למחירי התפוקה) נמצאים בירידה מאז שנת 2010, הפריון בענף נמוך משמעותית בהשוואה ל-OECD, ואף נמצא בירידה מאז שנת 2011 (נתוני הלמ"ס, עיבוד: התאחדות חקלאי ישראל, משרד החקלאות).

התעשייה בישראל מעסיקה כ-350,000 עובדים (כ-10% ממשורות השכירים בישראל)⁵⁶, ומהווה כ-13.4% מכלל הפעילות במשק. במשרד הכלכלה מעריכים, כי על כל עובד בתעשייה נוצרות בין שתיים לשבע משרות ביתר ענפי המשק, בדגש על מגזר השירותים, המהווה המעסיק הגדול בפריפריה⁵⁷. מצד שני, התעשייה מהווה סקטור הטרוגני, עם פערים גדולים בפריון שבין תעשייה מסורתית לתעשייה עילית. קצב צמיחת הפריון בה נמצא בסטגנציה יחסית (והיא מתמודדת עם מחסור בכוח אדם מיומן ועם עלויות רגולציה גבוהות ביחס ל-OECD)⁵⁸. התעשייה מתמודדת גם עם התייקרות מדד תשומות הייצור ב-17 נקודות אחוז מעבר למדד המחירים לצרכן⁵⁹. משקל התעשייה בתוצר ובהיקף המועסקים פוחת בהתמדה כחלק מתופעה ארוכת שנים, אך בקצב גבוה יותר מאשר ב-OECD⁵⁹. בהתאמה, שיעור המפעלים הישראלים שלהם פעילות יצרנית בחו"ל הכפיל עצמו (לכדי 31%), בשנים 2005-2017⁶⁰.

xv להרחבה ראו גינזבורג, 2014.

xvi מדד תשומות ייצור בתעשייה, כפי שאופיין על ידי המחלקה למחקר כלכלי של התאחדות התעשיינים, 2018.



1 דוח בנק ישראל 2018, המשק והפעילות הכלכלית. נדלה מתוך:

Online at: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/Regular-Publications/Pages/DochBankIsrael2018.aspx>

OECD, Economic Survey Israel 2018. Online at: <http://www.oecd.org/economy/israel-economic-snapshot>

- 2 Rabel, J. B. and Taylor, C.N. 2012. When and Where is Social Impact Assessment Required. IAIA. Online at: http://www.tba.co.nz/pdf_papers/When_and_Where_is_SIA_Required_19-5-12.pdf
- 3 Posner, P.L. 2006. Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience. OECD Journal on Budgeting, Vol. 5/3.
- 4 OECD, 2017. Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Online at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- 5 OECD, 2017. Government at a Glance 2017. Online at: <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>
- 6 OECD, 2017. Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens - special focus on the institutions in Israel. Online at: http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/OECD_REPORT.pdf
- 7 OECD, 2016. OECD Performance Budgeting Survey. Online at: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=90B147D4-005C-462A-9678-4CF7A931A4CA>
- 8 <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>

9 מתוך החלטת הממשלה מספר 2118, מיום 22.10.2014.

- 10 משרד ראש הממשלה, תורת הערכת השפעות רגולציה, מדריך ממשלתי, 2015.
- 11 OECD, 2015. Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris. Online at: <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>
- 12 European Commission, 2009. Assessing the Employment and Social Impacts of Selected Strategic Commission Policies.
- 13 דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2011-2012 – פרק טו: מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא
- 14 דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2013-2014 – פרק טו: מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא, עמ' 17.
- 15 בן נאים, ג', 2016. ניתוח הריכוזיות והרווחיות בענף המזון בעשור האחרון. נדלה מתוך: https://mof.gov.il/ChiefEcon/EconomyAndResearch/ArticlesSet/Article_18092016.pdf
- 16 דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2013-2014 – פרק טו: מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא.
- 17 https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm
- 18 בועז, ד', 2014. חוות דעת כלכלית: העדפת תוצרת הארץ ברכש הציבורי בישראל, עבור התאחדות התעשיינים.
- 19 מבקר המדינה, דוח שנתי 68ג: תמיכות ישירות ועקיפות בחקלאות.
- 20 החלטת ממשלה מספר 159, מיום 13.5.2013, בנושא "שיפור ויעול במבנה התמיכות בענף החקלאות".
- 21 OECD, 2018. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. OECD Publishing, Paris. Online at: https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en
- 22 משרד החקלאות, אגף תכנון ואסטרטגיה, 2015. כלים לתמיכה בחקלאות ישראל - מסמך רקע לבחינת שינוי במדיניות התמיכות.

- 23** משרד החקלאות, אגף תכנון ואסטרטגיה. 2015. כלים לתמיכה בחקלאות ישראל - מסמך רקע לבחינת שינוי במדיניות התמיכות.
- 24** מבקר המדינה, דוח שנתי 68ג.
- 25** סופר, ב', 2016. החקלאות לאן? מדיניות ארוכת טווח בענפי החקלאות, עבור התאחדות חקלאי ישראל.
- 26** The Common Agricultural Policy at a Glance. Online at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#evaluationofthecap
- 27** אתר הנציבות האירופית, נדלה מתוך: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_en
- 28** הצעת תקציב 2019 – משרד הכלכלה והתעשייה. נדלה מתוך: https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Calcala_Prop.pdf
גלובס, המספרים והמחלוקות בתוכנית "נטו תעשייה" נחשפים, יובל אזולאי עמירם ברקת 18/09/2017.
<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001205599>
- 29** דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2017-2018 – פרק טו: מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא. נדלה מתוך: https://www.mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2017-2018/Report2017-2018_15.pdf
- 30** בן נאים, ג', 2016. תעשיית הטונה – על מי מגן המכס? משרד האוצר, הכלכלן הראשי.
- 31** Kubota, O. 2007. Adjustment Options and Strategies in the Context of Agricultural Policy Reform and Trade Liberalisation. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 4, OECD Publishing, Paris.
Online at: <http://dx.doi.org/10.1787/124462320780>
- 32** בן נאים, ג', 2016. תעשיית הטונה – על מי מגן המכס? משרד האוצר, הכלכלן הראשי.
- 33** <https://freshisraelifish.org/2018/03/25/fish-are-frozen/>

- 34** Mourougane, A. and Vogel, L. 2008. Speed of Adjustment to Selected Labour Market and Tax Reforms. OECD Economics Department, Working Paper No. 647. Online at: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/speed-of-adjustment-to-selected-labour-market-and-tax-reforms_234217500715;jsessionid=x_5af4878Wf6QFMk_sBUKd42.ip-10-240-5-120
- 35** סמי פרץ, 5.12.2018, The Marker.
- 36** אגף הכלכלן הראשי, סקירה כלכלית שבועית, 3.12.2017. https://mof.gov.il/chiefecon/economyandresearch/doclib/skiracalalit_20171203.pdf
- 37** משרד החקלאות, אגף תכנון ואסטרטגיה, 2017. דגי אמנון - סיכום שנת 2017: תמורות על פני הזמן. נדלה מתוך: https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2018/Documents/tilapia.pdf
- 38** ישיבת ועדה של הכנסת ה-20 מתאריך 13/02/2018. צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 2), התשע"ח-2017 (דגים). נדלה מתוך: <https://oknesset.org/meetings/2/0/2065234.html>
- 39** בן נאים, ג', 2016. תעשיית הטונה – על מי מגן המכס? משרד האוצר, הכלכלן הראשי.
- 40** EC 2009
- 41** OECD/FAO 2016. OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025. OECD Publishing, Paris. Online at: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2016-en
OECD/FAO 2019. OECD-FAO Agricultural Outlook 2019-2028. OECD Publishing, Paris/Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. Online at: https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-en
- 42** IATP, 2017. Counting the Costs of Agricultural Dumping. Online at: https://www.iatp.org/sites/default/files/2017-06/2017_06_26_DumpingPaper.pdf
- 43** Dornbusch, R. 1987. Exchange Rates and Prices. The American Economic Review, Vol. 77(1), 93-106.

- 44** Atkeson, A. and Burstein, A. 2008. Pricing-to-Market, Trade Costs, and International Relative Prices. *American Economic Review*, 98 (5), 1998-2031.
- 45** Miljkovic, R. 1999. The Law of One Price in International Trade: A Critical Review. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 21(1), 126-139. Online at: <https://doi.org/10.2307/1349976>
- 46** Atkeson, A. and Burstein, A. 2008. Pricing-to-Market, Trade Costs, and International Relative Prices. *American Economic Review*, 98 (5), 1998-2031.
- 47** Miljkovic, R. 1999. The Law of One Price in International Trade: A Critical Review *Applied Economic Perspectives and Policy*, 21(1), 126-139. Online at: <https://doi.org/10.2307/1349976>
- 48** Ssekabira, N.S. and Chris, H. 2003. Are Prices Sticky Downwards? The Effect of Trade Liberalisation on South Africa's Wine Industry. Online at: <https://repository.up.ac.za/handle/2263/4039>
- 49** Rodrik, D. 2019. Towards a More Inclusive Globalization: An Anti-Social Dumping Scheme. Online at: <https://econfp.org/policy-brief/towards-a-more-inclusive-globalization-an-anti-social-dumping-scheme>
- 50** Stiglitz, J, 2018. Making Trade Globalization Inclusive. Paper prepared for the AEA Annual Meeting, "Making Globalization More Inclusive" panel, Philadelphia, January 6. Online at: www.aeaweb.org/conference/2018/preliminary/1392
- 51** Haley, J. A. 2018. Did Trade Liberalization Go Too Far? A CIGI paper. Online at: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.168web.pdf>
- 52** Stiglitz, J, 2018. Making Trade Globalization Inclusive. Paper prepared for the AEA Annual Meeting, "Making Globalization More Inclusive" panel, Philadelphia, January 6. Online at: www.aeaweb.org/conference/2018/preliminary/1392

- 53** Haley, J. A. 2018. Did Trade Liberalization Go Too Far? A CIGI paper.
Online at: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.168web.pdf>
- 54** Rodrik, D. 1997. Sense and Nonsense in the Globalization Debate.
Foreign Policy, Summer, 19-37.
- 55** משרד החקלאות, חקלאות ישראל – חקלאות "כחול לבן". נדלה מתוך:
https://www.moag.gov.il/subject/haklaut_israel/Pages/default.aspx
- 56** למ"ס, 2016. משרות שכיר, לפי ענף כלכלי (סיווג 2011).
- 57** נתוני מטה כחול לבן לקראת יום העצמאות ה-67, נדלה מתוך:
<http://www.economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/IndependenceDay.aspx>
- 58** הצעת תקציב 2019 – משרד הכלכלה והתעשייה. נדלה מתוך:
https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Calcala_Prop.pdf
- 59** World Bank, [Online tool for visualization and analysis](#)
- 60** התאחדות התעשיינים, המחלקה למחקר כלכלי, 2018. נתוני סקר ציפיות בתעשייה.



בן-יוסף, ת', 2008. ברוכים הבאים לשוק החופשי. צבעונים הוצאה לאור.

גינזבורג, א', 2014. תרומות ישירות וחיצוניות של החקלאות ושילוב תמיכות אגרו סביבתיות בתמהיל התמיכות בחקלאות ישראל. החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

גלובס, המספרים והמחלוקות בתוכנית "נטו תעשייה" נחשפים. יובל אזולאי ועמירם ברקת, 18.09.2017. נדלה מתוך: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001205599>

התאחדות התעשיינים, המחלקה למחקר כלכלי, 2018. מצגת בנושא התכווצות התעשייה הישראלית, כולל התייחסות לתעשיית המזון.

משרד ראש הממשלה, 2015. תורת הערכת השפעות רגולציה, מדריך ממשלתי.

נציבות שירות המדינה, כתיבת מסמכי מדיניות - מדריך לכותב, נדלה מתוך: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/knowledge_tree/he/writingPolicyDocumentGuide.pdf

קפוטה מאיר, בישראל אוהבים רפורמות - אבל לא אוהבים לבדוק אותן, TheMarker, 27.07.2015.

Coudouel, A., Dani, A. A. and Paternostro, S. 2006. Poverty and Social Impact Analysis of Reforms. Lessons and examples from implementation. Washington: World Bank.

Devos, T., Spini, D. and Schwartz, S. 2003. Conflicts Among Human Values and Trust in Institutions. The British Journal of Social Psychology, The British Psychological Society. 41, 481-494.

European Commission, 2016. Study of the EU-Turkey Bilateral Preferential Trade Framework, Including the Customs Union, and an Assessment of Its Possible Enhancement. Online at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/turkey_anx6_en.pdf

- European Commission, 2017. Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines. Online at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.
- European Commission Regulatory scrutiny board, Annual report, 2018. Online at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb_report_2018_en.pdf
- Inter Organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, 1994. Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, USA. Online at: <https://www.st.nmfs.noaa.gov/tm/spo/spo16.pdf>
- Haley, J. A. 2018. Did Trade Liberalization Go Too Far? A CIGI paper. Online at: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.168web.pdf>
- Inter Organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, 2003. Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, USA.
- IATP, 2017. Counting the Costs of Agricultural Dumping. Online at: https://www.iatp.org/sites/default/files/2017-06/2017_06_26_DumpingPaper.pdf
- Nicaise, I. 2008. Social Impact Assessment, Discussion Paper.
- Ntege et al, 2003. Are Prices Sticky Downwards? The Effect of Trade Liberalisation on South Africa's wine industry.
- OECD, 2006. Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects. 2006. Online at: <http://www.oecd.org/greengrowth/40033017.pdf>
- OECD, 2014. Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public, Administration Reform. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Online at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en>

Policy Profession Board UK, 2013. Twelve Actions to Professionalise Policy Making.

Online at: https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/sites/default/files/twelve_actions_report_web_accessible.pdf

Samson et al., 2015. Methods of Measuring the Impacts of Social Policy in Political, Economic and Social Dimensions. UNRISD Working Paper, No. 2015-4, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva. Online at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/148748/1/861283775.pdf>

Rodrik, D. 1997. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. Foreign Policy, Summer, 19-37.

Rodrik, D. 2019. Towards a More Inclusive Globalization: An Anti-Social Dumping Scheme. Online at: <https://econfp.org/policy-brief/towards-a-more-inclusive-globalization-an-anti-social-dumping-scheme/>

Stiglitz, J, 2018. Making Trade Globalization Inclusive. Paper prepared for the AEA Annual Meeting, "Making Globalization More Inclusive" panel, Philadelphia, January 6. Online at: www.aeaweb.org/conference/2018/preliminary/1392

The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, 2003. Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. Online at: https://web.archive.org/web/20110716102126/http://www.iaia.org/publicdocuments/Pubs_Ref_Material/US-principles-final-IAPA-version.pdf

Turner et al, 2008. An Overview of Ex Ante Tools for Assessing the Impact of Trade Liberalisation on the Poor. Online at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2332.pdf>

UN Centre for Good Governance, 2006. A Comprehensive Guide for Social Impact Assessment. Online at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan026197.pdf>

Vanclay, F. 2003. International Principles for Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(1), 5-12.

World Bank, [Online tool for visualization and analysis](#)

יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא
מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת
ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת
2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים,
התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל
כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית -
ההתיישבות החקלאית - ובערכים שהיא משרתת, והיא
מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית:
סולידריות, מעורבות המדינה במשק, מתוך אחריותה
לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית
ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.



www.yfpp.org.il