

אל תשחקו באוכל: הסדרת שוק המזון בישראל בין ליברליזציה לקיימות

כיצד יש להסדיר את הרגולציה על מזון בישראל ואילו פערים קיימים כיום בדין? שאלות אלו עומדות במוקד המאמר הנוכחי. כדי לענות עליהן המאמר בוחן את שתי הפרדיגמות השולטות בהסדרה הבינלאומית של שוקי מזון. מצד אחד ניצבת פרדיגמת השוק הסגור, המבקשת לצמצם את היקפי הסחר הבינלאומי במזון, ובכך להגן על יציבותו של שוק המזון המקומי, על מחירי המזון ועל המגזר החקלאי. מנגד ניצבת הפרדיגמה הנאו-ליברלית, המבקשת להסיר חסמי סחר, פעולה שתחת הנחות מסוימות צפויה להביא לירידה במחירי המזון ולייעול השווקים.

שתי גישות מנוגדות אלו באו לידי ביטוי בהסדרים החלים על שוק המזון בישראל. בחינה של מכלול ההסדרים החלים על תעשיית המזון בישראל מלמדת כי מדובר בחקיקת טלאים. כך אפשר למצוא בדין הישראלי – באותה נשימה ממש – הסדרה המושתתת על הנחת השוק הסגור והסדרה המבקשת לפתוח את השווקים בישראל לסחר בינלאומי. למעשה, כפי שעולה מהדין עצמו כמו גם מהספרות בתחום, מעולם לא נעשה בישראל מהלך סדור לבחינת התכליות שבבסיס ההסדרה של שוקי המזון ולבחינת ההתאמה של הדין הקיים לתכליות אלו.

על רקע זה המאמר מבקש להציג באופן סדור, לראשונה בספרות, את חמש התכליות שבבסיס ההסדרה של שוקי מזון: ייצוב של שוק המזון, הפחתה במחירי המזון, הגברת היעילות של שוק המזון, הגנה על המגזר החקלאי והבטחת ביטחון תזונתי.

מיפוי תכליות אלו יאפשר לזהות את היעדים שכל דבר חקיקה צריך לשאוף אליהם, ויאפשר לבחון את האפקטיביות של הדין. במסגרת זו יזהה המאמר שלוש חלופות מרכזיות להסדרה של שוק המזון בישראל: (1) רגולציה של שוק המזון והפרדתו משווקים בינלאומיים; (2) ליברליזציה מלאה תוך גיבוש

* שותף במשרד קלעי, רוזן ושות' ותלמיד לתואר שלישי בפקולטה למשפטים על שם בוכמן באוניברסיטת תל אביב. תודה מקרב לב לגב' שירה ברגמן, רכות מים וחקלאות באגף תקציבים על הערותיה לגרסה מוקדמת של מאמר זה, ולמר אורי צוק בר, סמנכ"ל החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, על שאפשר לי להציג את המאמר בפניו ובפני צוותו ביום 10.4.2016 – אין ספק שהדיון שנערך היה בעל ערך רב ביותר. כן אבקש להודות לשני הקוראים האנונימיים של המאמר על הערותיהם, לכל משתתפי סדנת הכותבים של הכרך הנוכחי ובמיוחד לפרופ' אייל גרוס ולד"ר יופי תירוש שיזמו את האירוע והעירו אף הם הערות מועילות ומחכימות. עוד אבקש להודות לחברי מערכת משפט, חברה ותרכות שעברו על המאמר במסירות ותרומתם לו רבה במיוחד, ובמיוחד למר רביע אגבריה, עורך המשנה של הכרך.

מנגנוני הגנה למצבי משבר כלכליים; (3) התניית הסובסידיות המדינתיות בהגבלת הסחר בנגזרות והגבלתן לסחורה לשוק המקומי בלבד. אשר לחלופה הראשונה, יוסבר מדוע היא מעוררת קשיים תאורטיים ומעשיים רבים ומדוע ספק אם אפשר לאמצה תחת המשפט הכלכלי הבינלאומי הקיים. אשר לחלופה השנייה, יוסבר מדוע אין היא פותרת בצורה ראויה או יעילה את מצוקת המזון. אל מול שתי אלו תוצג חלופה שלישית וחדשה, המבקשת ללכוד הן את התועלות הגלומות בהסרה של חסמי סחר והגברת תחרות והן את התועלות הגלומות בהגנה על חקלאות בת־קיימא. כפי שיוסבר, באמצעות התניית סובסידיות בהגבלה וולונטרית של סחר מניפולטיבי, והענקתן באופן פרופורציונלי להיקף הסחורה המיועדת לשווקים בישראל, אפשר להגשים ביעילות את התכליות שבבסיס ההסדרה של שוק המזון. כפי שיוסבר, אין כל מניעה – בדין הכלכלי הבינלאומי או בחקיקה הישראלית – לקביעת התניות מסוג זה.

מבוא. א. מבנה השוק ומחירי מזון: רקע כללי: 1. תשומות המזון; 2. מאפיינים של היצע וביקוש; 3. המאפיינים הרגולטוריים של שוק המזון. ב. הפרדיגמות הדומיננטיות: 1. הסדרת ענף המזון עד שנות השמונים של המאה העשרים; 2. שנות השמונים והמפנה הנאו־ליברלי; 3. שנות האלפיים, הביקורת על המודל הנאו־ליברלי והפרדיגמה של כלכלה בת־קיימא. ג. הדין בישראל: 1. ענף המזון בישראל כמשק סגור; 2. שנות התשעים: לקראת ליברליזציה של ענף המזון בישראל; 3. מדיניות סדורה או טלאי על טלאי? ד. התכליות בבסיס ההסדרה של ענף המזון בישראל. ה. ביקורת הדין בישראל. ו. חלופות. סיכום.

מבוא

החובה לספק מזון לאוכלוסייה, כך נדמה, נמצאת במרכז חובותיה של המדינה ומקבלת מקום של כבוד בדין הבינלאומי על אודות הסדרה גלובלית של שווקים. בצד ההיבט הערכי, המחייב מדינות לפרוס רשת ביטחון תזונתי מינימלית, אי־יציבות בשוקי המזון עלולה לסכן את יציבותן של ממשלות ואת הסחר הבינלאומי. עם זאת, קבלת ההנחה שמדינות מחויבות להבטיח נגישות למזון, מטעמים ערכיים או פרגמטיים, אינה מובילה בהכרח להבנה כיצד יש להסדיר את שוקי המזון ביעילות שתבטיח נגישות כזו. זאת ועוד: בצד המטרה של צמצום הרעב העולמי והרחבת הנגישות למזון, יש מדינות המבקשות לקדם תכליות נוספות באמצעות הסדרה של שוקי המזון, בהן הגנה על התוצרת המקומית ועל העובדים בתעשיית המזון, שימור מרחבים חקלאיים וכפריים וכדומה.

מאז כינון של מדינות הלאום בלטו שוקי המזון כחריגים לכלל השווקים המסחריים. שווקים אלו – ובעיקר שוקי התוצרת החקלאית והתוצרת הטרייה – הוסדרו לרוב כשווקים

סגורים תוך שהמדינות הטילו הגבלות משמעותיות על הניידות והסחר הבינלאומי במוצרי מזון. כך, מדינות רבות אימצו הגבלות ישירות על סחר בינלאומי (דוגמת איסור על ייצוא וייבוא של מזונות מסוימים), קבעו רגולציה על התעשייה או על המחירים¹ או יצרו מערכי סובסידיות לעידוד ענף המזון המקומי (לעתים לחקלאים וליצרני מזון דוגמת סבסוד מים לחקלאות ולעתים סבסוד של המזון עצמו ומתן הטבות לציבור המקומי ברכישת מזון).² בין השאר הביאה עמדה מסורתית זו, המייחסת חשיבות לריבונות המדינות בכל הנוגע לענף המזון, להחרגה של הסחר במזון ככלל ושל תוצרת טרייה כפרט ממרבית ההסדרים המצמצמים את האפשרות של מדינות להגביל מסחר בהסכמי הסחר הבינלאומיים משך שנים ארוכות.³ לקראת מפנה המאה החלה לצבור תאוצה גישה חליפית להסדרה של שוק המזון העולמי – הגישה הנאו-ליברלית.⁴ אם ההסדרה ה"ישנה" של שוקי המזון התבססה על תפיסה שלפיה על המדינות לתכנן את השוק ולהבטיח את יעילותו בדרך של הסדרה מרכזית, הגישה הנאו-ליברלית הציבה פרדיגמה חלופית שלפיה יש לראות מזון ככל מוצר צריכה אחר.⁵ על פי פרדיגמה זו, ליברליזציה של שוקי המזון – קרי: הסרת חסמי סחר – עתידה להביא להרחבת הנגישות הכללית למזון, לרבות של אוכלוסיות עניות במיוחד הסובלות כיום מרעב. על בסיס תאורטי זה פעלו תומכי הגישה לשינוי מערכת הדין הבינלאומי החולשת על שוקי המזון באמצעות הסרת מכסים, הסרת הגבלות על השקעות חוץ בקרקעות חקלאיות והכפפת הסחר במזון להסדרי הסחר הכלליים, המאפשרים גם סחר ספקולטיבי, סחר בנגזרות וכדומה (סוגי סחר אלה יידונו בהמשך).

חרף קסמו התאורטי, המפנה הנאו-ליברלי האמור הציב אתגר ממשי לפני יציבותו של שוק המזון. באחת נהפכו מחירי המזון לקשורים קשר הדוק למצב הכללי בשוק.⁶ עבור מדינות עניות⁷ הביאו שינויים אלו בכלכלת המזון העולמי למשבר שלא היה דוגמתו. משבר המזון

- 1 כפי שיידון להלן בפרק ג. ישראל, לדוגמה, מקיימת הסדרה מרכזית בשורה ארוכה של ענפים חקלאיים וכן מקיימת פיקוח על מחירים של מוצרי מזון בסיסיים.
- 2 לדיון במדיניות הסובסידיות בעולם ראו להלן פרק ב.2.
- 3 כפי שיידון להלן בפרק ב, אף שהסכמי הסחר הבינלאומיים החלו מתגבשים כבר לאחר מלחמת העולם השנייה, ראשית דרכם הם החריגו מתחולתם במפורש תוצרת חקלאית ותוצרת טרייה.
- 4 לדיון נרחב בגישה הנאו-ליברלית ובהתפתחותה בענף המזון ראו להלן פרק ב.
- 5 לדיון מקיף ביחס שבין נאו-ליברליזם לשוק המזון ככלל, ולתפיסת המזון כמוצר כפרט, ראו Madeleine Fairbairn, "Just Another Asset Class"? Neoliberalism, Finance, and the Construction of Farmland Investment, in THE NEOLIBERAL REGIME IN THE AGRI-FOOD SECTOR: CRISIS, RESILIENCE, AND RESTRUCTURING 245 (Steven A. Wolf & Alessandro Bonanno ed., 2014). לדיון ביחס שבין ליברליזציה לתכליות חברתיות אחרות בישראל ראו עורד ערן "הבורסה ומיסוי רווחי הון" עיוני משפט ט 605, 624 (1983).
- 6 ראו Terence P. Stewart, Stephen J. Norton, Jumana G. Madanat & Hanna E. Stewart, *The Global Food Crisis: Urgent Need and Emerging Solutions*, SUSTAINABLE DEV. L. & POL'Y, Fall 2008, at 31, 33.
- 7 פעמים רבות מקובלות בספרות חלוקות ל"עולם ראשון" ו"עולם שלישי", ל"צפון גלובלי" ו"דרום גלובלי" או ל"מדינות מתועשות" ו"מדינות מתפתחות". בסופו של יום, חלוקות אלו משקפות פערים בעוצמת הכלכלות של המדינות. אף שאפשר להציב גבולות לצורך החלוקה

של שנת 2008, שפגע מידית בנגישותם של מיליונים למזון, לא נבע ממחסור במזון. ההיצע לא השתנה במידה ניכרת בהשוואה לשנים שקדמו למשבר, אך העלייה הדרמטית בביקוש לצורכי מסחר (מעבר לעלייה הנובעת מגידול באוכלוסייה) הובילה משקי בית רבים לחוסר יכולת כלכלית לרכוש מזון בסיסי. חלק מעליית המחירים נבע אמנם מהעלייה בעלויות של חומרי הגלם (בעיקר במחירי הנפט), אך התפתחות המשבר ועליית מחירי המזון נבעו בעיקר מהשינויים במבנה הסחר במזון.⁸

אף עבור מדינות עשירות יותר, ובראשן ארצות-הברית ומדינות מערב אירופה, הציבה המגמה הנאו-ליברלית אתגר ממשי. היעדר היציבות בשוקי המזון החריפה את היעדר הביטחון התזונתי במדינות אלו ואתגרה את יכולתן להגן על המגזר החקלאי והיצרני – ובה בעת להבטיח לצרכנים מחיר תחרותי בתחום המזון ולספק ביטחון תזונתי לתושבים.

שתי קבוצות המדינות המושפעות – הן המדינות העניות הן המדינות העשירות – מצאו את עצמן נדרשות לבחון מחדש את אופני ההסדרה המדינתיים והבינלאומיים של שוק המזון. במסגרת זו הן נאלצו לבחון את היתרונות והחסרונות של שתי הפרדיגמות שקנו שליטה על שוק המזון והסחר במזון בעשרות העשורים האחרונים.

בהקשר זה, בעוד שהגישה הנאו-ליברלית לשווקים ככלל ולשוק המזון בפרט צמחה על מסד אידאולוגי ותאורטי סדור, הזרמים הביקורתיים העומדים על קשיי הגישה הנאו-ליברלית ומציעים לה חלופות, התפתחו זה בצד זה, על אדנים תאורטיים שונים ולעתים סותרים. במבט על אפשר לכלול את הגישות הביקורתיות, כקבוצה, כתאוריות של כלכלה בת-קיימא (sustainable).⁹ גישות אלו, שיידונו בהמשך הדברים, שכות אל נקודת המוצא הוותיקה להסדרה של שוק המזון, שלפיה יש להתייחס למזון כאל משאב ייחודי, שונה ונפרד מיתר מוצרי הצריכה בשווקים המדינתיים והבינלאומיים. בין גישות ביקורתיות אלו יש אף המבקשים לשוב ולאמץ את מודל המשק הסגור, המספק את צרכי העצמאיים, תוך כינון מחדש של חסמי סחר בענף המזון.

אם כן, שוקי המזון עברו בעשורים האחרונים תנועת מטוטלת. אל מול התפיסה הקלאסית, המחריגה את שוקי המזון מיתר השווקים ומקדמת הסדרה מרכזית שלהם, עלתה התפיסה

בין שתי הקבוצות, גבולות אלו עמומים מטבעם. מדינות יכולות להיות מפותחות בענפים מסוימים ומתפתחות בענפים אחרים, וגם בין המדינות המשתייכות לאותה קבוצה יש פערים ניכרים הן בעוצמה הכלכלית הן בעוצמה הפוליטית והמדינית. לצורך מאמר זה, המתמקד בתכליות ההסדרה של שוקי המזון ובהסדרה של ענף המזון בישראל, אין צורך בגבול ברור. ברי כי יישום הדיון המוצע במאמר זה עשוי לגרום תוצאות שונות בכל מדינה ומדינה, בהתאם למאפיינייה הייחודיים בכלל ובענף המזון בפרט. משכך, לצורך מאמר זה אשתמש בתיאור ישיר: מדינות עשירות ומדינות עניות. במאמר מוסגר יצוין כי מונחים אלו אינם חד-משמעיים אף בהקשרים של סחר בינלאומי. כך, בכל הנוגע למשא ומתן על אודות הסכמי הסחר בתחום החקלאות, שיידון בהמשך המאמר, המדינות מחולקות למפותחות ומתפתחות, אף שאין אחידות בתוך כל אחת מהקבוצות; אף בהקשרים אחרים, דוגמת המשא ומתן בנוגע להפחתה בשינויי האקלים, המדינות מחולקות בהתאם למידת הפיתוח שלהן, אף שכל אחת מהקבוצות אינה בהכרח הומוגנית.

8 משבר המזון של 2008 יידון ביתר הרחבה להלן בפרק ב.

9 לדיון על אודות כלכלה בת-קיימא ראו להלן פרק ב.3.

הנאו-ליברלית הרואה את ענף המזון ככל ענף סחר אחר וסבורה כי דה-רגולציה וביטול של חסמי סחר יביאו להגשמה יעילה יותר של התכליות שבבסיס הענף, ובראשן צמצום הרעב העולמי והבטחת ביטחון תזונתי. עם זאת, התפוגגות החלום הנאו-ליברלי השיב את המטוטלת לנקודת המוצא המבקשת לייחד את ענף המזון. זאת, אף שביקורת ערכנית, המושתתת על תפיסות של כלכלה בת-קיימא, מבקשת לבחון גם את סל הכלים המסורתי ששלט בענף המזון עד למפנה הנאו-ליברלי ולהציע דרכים חדשות וחלופיות להסדרתו.

חשוב להדגיש כי על אף הסתירה המובנית בין הפרדיגמה הנאו-ליברלית לפרדיגמת הקיימות, בנקודות הקיצוץ שלהן עיקר הדיון בין הפרדיגמות נסב על האיזון הנכון בין הסדרה ייעודית של ענף המזון לבין הכפפתו לסחר הבינלאומי הכללי. אין מדינות שאינן מסדירות באופנים כלשהם את ענף המזון, גם אם אימצו עמדות נאו-ליברליות, וספק אם יש הטוענים ברצינות למניעת כל אפשרות של סחר במזון ושיבה למשקים מבודדים ומנותקים (לישראל, למשל, כלל אין יכולת להתנתק מייבוא של מוצרי מזון מסוימים דוגמת חיטה, אף אם הייתה רוצה בכך). במסגרת זו, המתח המובנה שבין הגישה הנאו-ליברלית לבין גישת הקיימות מוצא ביטוי שונה במדינות שונות. מדינות עשירות – ובראשן ארצות-הברית, מדינות מערב-אירופה ואף ישראל – מסוגלות להפיק תועלת רבה מליברליזציה של השוק בצד הצרכן, ולהביא לירידת מחירי המזון בשטחן תוך העברת מרב הסיכון לאי-ביטחון תזונתי למדינות עניות (כפי שיוסבר בהמשך, היכולת של מדינות עשירות לנצח בתחרות מחירים את המדינות העניות מבטיחה כי במצבי מחסור ישפיע המחסור בעיקר על המדינות העניות).

כמו כן, הליברליזציה שוק המזון, המאפשרת השאת רווחים על ידי סחר במזון כמוצר צריכה, משרתת מטבע הדברים בעיקר את המדינות שתושביהן מחזיקים ממילא בשיעור הגדול יותר של ההון העולמי. עם זאת, עבור המדינות העשירות, ליברליזציה של שוק המזון בתנאים שבהם תשומות המזון¹⁰ נמוכות יותר בעולם העני (ובראשן כוח העבודה) משמעה קריסה של החקלאות ושל תעשיית המזון המדינתית, שבצד היותה מקור תעסוקה מרכזי משרתת ערכים נוספים כמו שימור הנוף הכפרי והגנה על עצמאות תזונתית. מדינות עניות נתונות במתח הפוך: ליברליזציה של שוק המזון חושפת את תושביהן לעלייה במחירי המזון ומטילה עליהן את מרב הסיכון בשוק המזון. בה בעת, ליברליזציה של שוק זה מאפשרת למדינות העניות לנצל את יתרון התחרותי – תשומות נמוכות יותר על גידולים חקלאיים וייצור מזון – ויכולה להיות מקור הכנסה ותעסוקה מרכזי.

על בסיס האמור יפנה המאמר לבחון את ההסדרה הישראלית של שוק המזון. המאמר יצביע על שני וקטורים דומיננטים בעיצוב המדיניות הישראלית להסדרת שוקי המזון. מחד גיסא, ישראל מקיימת מימי הקמת המדינה שורה ארוכה של הסדרים משפטיים המבוססים על תפיסה של משק סגור, למשל: הסדרה מרכזית של שוקי החלב והביצים, מכסי מגן גבוהים,¹¹ פיקוח על מחירי מוצרים ומתן סובסידיות ישירות ועקיפות לשוק המזון (דוגמת מע"מ 0% על פירות וירקות טריים, סובסידיה למים, סובסידיה לקרקעות חקלאיות וכו'). מאידך גיסא,

10 כפי שידון להלן בפרק א.1, תשומות המזון הן העלויות בפועל של הייצור דוגמת אדמה, זרעים, מים, כוח עבודה וכיוצא באלה.

11 מכסי מגן הם מסים המוטלים על מוצרים מיובאים. תפקידם ליצור תמריץ שלילי לייבוא ולתת יתרון תחרותי לתוצרת מקומית.

ישראל פועלת בשיטתיות להגברת הליברליזציה של שוק המזון, מסירה חסמי ייבוא ומעודדת ייצוא (לרבות מתן תמריצים כלכליים לייצור), ואף מאפשרת סחר בנגזרות בשוק המזון. השילוב בין שני מערכים אלו מביא לתוצאה בעייתית. הליברליזציה של שוק המזון בישראל, עידוד הייצוא והתרת הסחר הספקולטיבי חושפים את מחירי המזון לתנודתיות המוגברת של שוק המזון העולמי.¹² מדיניות זו פוגעת באפקטיביות של ההסדרים בשוק המזון – שלא בוטלו עד היום – המבוססים על תפיסה של משק סגור, ויוצרת תלות בין המשק הפנימי המוסדר על ידי גופים מרכזיים לבין השווקים הבינלאומיים. זאת ועוד: מדיניות זו יוצרת מצב של סכסוד עורף, קרי: הסובסידיות המוענקות לשוק המזון אינן נחלקות רק בין היצרנים הישראליים לצרכנים הישראליים – נתח מהן מועבר לשווקים זרים. כך, לדוגמה, ההטבה הכלכלית שהמדינה מעניקה לחקלאים – בדמות פטור גורף מהאיסור על הסדרים כובלים – מאבדת את משמעותה כשתכליתה אינה רק הגנה על מחירי המוצרים בשוק הישראלי, ומאפשרת העלאת מחירים אף לשם השאת רווחים מייצוא.¹³ בפשטות, התוצאה היא שבכל הנוגע לסוגי מזון שמחירם אינו מפוקח וייצורם אינו מסובסד, המדינה מאפשרת עליית מחירים מעבר לעלות המוצר אילו היה שוק המזון בישראל תחרותי ואילו הייתה התוצרת המקומית נמכרת בישראל. בכל הנוגע לסוגי מזון מפוקחים או למוצרי מזון שייצורם מסובסד, המשמעות היא שהמדינה מסבסדת את המוצר ביתר ומפצה על הרווחים שמהם נהנים המשקיעים בשוק זה וצרכנים זרים.

על רקע זה אעמוד על שלוש חלופות מרכזיות להסדרת שוק המזון בישראל, שהסדרתו חשובה במיוחד בהתחשב בהסדרת הטלאים הנוכחית ובהיעדרה של מדיניות ברורה: (1) רגולציה של שוק המזון והפרדתו משווקים בינלאומיים; (2) ליברליזציה מלאה תוך גיבוש מנגנוני הגנה למצבי משבר כלכליים; (3) התניית הסובסידיות המדינתיות בהגבלת הסחר בנגזרות והגבלתן לסחורה לשוק המקומי בלבד.¹⁴ אטען שהחלופה הראשונה מעוררת קשיים תאורטיים ומעשיים רבים ושספק אם אפשר לאמצה תחת המשפט הכלכלי הבינלאומי הקיים. בהמשך אטען שהחלופה השנייה אינה פותרת בצורה ראויה או יעילה את מצוקת המזון: אף אם תישא המדינה במלוא העלות של אספקת מזון לנצרכים, משמעות הדבר תהיה מימון יתר של משקיעים בשוק המזון ושל צרכנים זרים. לבסוף אראה כי התניית סובסידיות בהגבלה וולונטרית של סחר מניפולטיבי, והענקתן באופן פרופורציונלי להיקף הסחורה

12 ראוי לציין כי הליברליזציה של השוק מעוררת קשיים אף במישור הפנים-ישראלי, במסגרת מערכות היחסים שבין החקלאים לבין הספקים. אף שאפשר לנתח מערכת יחסים זו באמצעות הכלים שיוצרו במאמר, היא לא תעמוד במוקדו. ראו אמיר ישראלי "על רשתות גדולות וספקים קטנים: הגיעה העת כי דיני ההגבלים העסקיים יכירו בקיומו של 'כוח חוזי יחסי'" עלי משפט ד 279 (2005).

13 לדיון נרחב בפטור ובתכליותיו ראו ורד דשא "הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים: מחקר השוואתי והרהורים על היקף תחולת הפטור" הפרקליט נא 349 (2011). בהקשר זה יצוין כי אף שאין עסקינן בסובסידיה ישירה מדובר בהטבה בעל ערך כלכלי, שכן הפטור מדיני ההגבלים העסקיים מאפשר תיאום מחירים והעלאתם, והוא למעשה שקול למצב שבו הפטור האמור לא היה ניתן אך במקומו הייתה ניתנת סובסידיה כלכלית בעלת ערך זהה.

14 לדיון במודל זה בהקשר האמריקני ראו Caroline Smith DeWaal, *Food Protection and Defense: Preparing for a Crisis*, 8 MINN. J.L. SCI. & TECH. 187 (2007).

המיועדת לשווקים בישראל, יאפשרו הגשמה יעילה יותר של תכליות ההסדרה המשפטית של שוק המזון. עוד אטען כי אין כל מניעה – בדין הכלכלי הבינלאומי או בתשתית החקיקה הישראלית – לקביעת התניות מסוג זה. אם כן, בפשטות, אטען כי חלופה זו מאפשרת למקסם את התועלות הנובעות מסחר בינלאומי במזון ובה בעת מאפשרת הגנה על השוק המקומי והבטחת קיומה של חקלאות בת-קיימא.

מבנה המאמר יהיה כדלהלן: הפרק הראשון יסקור בקצרה את האופן שבו מחירי המזון נקבעים ואת הגורמים המרכזיים המשפיעים על מחירים אלו. הפרק השני יסקור בקצרה את שתי הפרדיגמות הדומיננטיות בשיח המחקרי והציבורי בכל הנוגע להסדרה של שוק המזון ויעמוד על המתחים שביניהן. הפרק השלישי יסקור את מערכת הדינים החלה בישראל בכל הנוגע לשוק המזון, ויראה כי הדין הישראלי כולל בעת ובעונה אחת רכיבים המשקפים תפיסה של משק סגור רכיבים המשקפים תפיסה נאו-ליברלית. בפרק הרביעי אעמוד על התכליות של הסדרת שוק המזון בישראל. בפרק החמישי אראה כי מארג החקיקה סובל מהחולשות של שתי הגישות וספק אם הוא מוביל לתוצאות רצויות. הפרק השישי יבחן את החלופות להבטחת ביטחון תזונתי מחד גיסא וליעילות שוקית מאידך גיסא. בסיום אסכם.

א. מבנה השוק ומחירי מזון: רקע כללי

בטרם נפנה לבחינת האופנים להסדרת שוק המזון ראוי לעמוד בקצרה על הגורמים המשפיעים על מחירי המזון. כפי שנראה בפרקים הבאים, תכלית ההסדרים החלים על שוק המזון היא, בין היתר, להביא להורדת מחירי המזון.

מחירי המזון בשוק מקומי ובשוק בינלאומי מושפעים משלושה גורמים מרכזיים: (1) תשומות המזון (עלויות הייצור); (2) מאפייני הביקוש וההיצע בענף המזון; (3) מאפייני הסחר (קרי: המערכת הרגולטורית שבמסגרתה שוק המזון פועל). נפנה לבחינתם של גורמים אלו.

1. תשומות המזון

מחיר המזון המינימלי נקבע בראש ובראשונה על בסיס תשומות המזון. תשומות אלו כוללות את כלל עלויות הייצור – חומרי גלם, אדמה, שכר עבודה, שינוע וכדומה. ברי כי ללא התערבות רגולטורית, מחירי המזון בשוק משוכלל לא יפחתו מעלות ייצורו – ודאי שלא לאורך זמן. במצב שבו הנכונות לשלם עבור מזון עולה על עלות ייצורו לא צפוי להתקיים ייצור לאורך זמן. בהקשר שלנו ראוי לתת את הדעת כבר בשלב זה על שני היבטים חשובים של תשומות המזון. ראשית, וכפי שיידון להלן, תשומות המזון הן תנודתיות יחסית (הן תלויות במזג אוויר, באמצעי שינוע וכדומה), וחוסר היציבות בתשומות המזון עלול להביא לחוסר יציבות במחיריו ולחלופין לאיים על יציבות הייצור של מזון לאורך זמן. שנית, תשומות המזון אינן אחידות. עלויות הייצור משתנות בהתאם לרגולציה במקום הייצור דוגמת שכר מינימום, מחירי קרקעות, מסים וכדומה. בצד זאת, תשומות המזון משתנות בהתאם למאפיינים הפיזיים של אתרי הייצור. כך, לדוגמה, מדינה הנמצאת ליד ים תוכל לייצא מזון בעלויות נמוכות בהרבה ממדינה המסוגלת לייצא רק בדרך אווירית או על ידי שימוש בנמלים של מדינות אחרות. בדומה, מזג האוויר בכל מדינה ישפיע אף הוא על עלויות הייצור של מוצרי מזון בה.

בהמשך נדון בתכליות ההסדרה של שוק המזון; בשלב זה נציין רק כי תחרות בין מדינות על ייצור מזון – המבוססת על היתרונות התחרותיים של המדינות ועל יכולתן להפחית את תשומות המזון (למשל, בזכות מזג אוויר המתאים לגידולים חקלאיים מסוימים) – צפויה להביא להפחתת מחירי המזון. על פי רוב, תחרות כזו מתוארת בספרות כ"מרוץ לפסגה" (Race to the Top). גם כשהיתרון התחרותי נובע ממדיניות – למשל: בניית תשתיות מתאימות לייצור מזון ניצול או יתרונות הנובעים מגודל התעשייה – התחרות עצמה היא בעלת ערך חיובי בכל הנוגע להפחתת מחירי המזון. לעומת זאת, כשהתחרות מבוססת על יכולת המדינות להחזין חלק מעלויות הייצור על מדינות אחרות (למשל: בניצול של משאבי טבע, בזיהום סביבתי המשפיע על מדינות אחרות וכדומה), התחרות בין המדינות עלולה להיות בעלת ערך שלילי (Race to the Bottom). זאת, משום שאף אם יפחתו מחירי המזון נוכח התחרות, המחיר האמתי של המזון – בהתחשב בעלויות החברתיות הנובעות מהחצנות – עלול להיות לא יעיל.¹⁵ בהקשר זה, גם כשהחצנות הן תוצאה של מדיניות דוגמת היתר להעסקת ילדים, קביעת שכר מינימום נמוך וכדומה, מחירי המזון אכן יפחתו אך לא מדובר בתחרות רצויה.¹⁶ אם הנחת המוצא היא שחקיקת מגן מסוימת (דוגמת שכר מינימום או איסור על העסקת ילדים) היא כלי יעיל, יש להוסיף על מחירי המזון בפועל את העלות החברתית הנובעת מהכרסום במנגנוני הגנה אלו.¹⁷

2. מאפיינים של היצע וביקוש

מחירי המזון מושפעים מהתנהגות השוק וממאפייני ההיצע והביקוש. ככל ששוק, יש פער מסוים בין עלות הייצור, שהיא המחיר המינימלי, לבין נכונות הצרכן לשלם עבור המוצר, שהיא העלות המרבית. על פי הניתוח הכלכלי המקובל, בשוק משוכלל לחלוטין ישאף מחיר השוק למחיר הייצור. עם זאת, וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, שווקים בכלל ושוק המזון בפרט אינם שווקים משוכללים. שורה של גורמים מתערבים משפיעים על מחירי המזון בפועל. מצד הייצור, קיומו של כוח מונופוליסטי – בין ברמת היצרן (למשל: החקלאי) ובין ברמת המשווק (למשל: רשתות השיווק) – מאפשר את העלאת המחיר מעבר למחיר שהיה נקבע בשוק משוכלל. לעתים כוח מונופוליסטי זה נוצר עצמאית, למשל כשעקב גודל השוק

15 השפעת המרוץ לתחתית, הנובע מהאפשרות של מדינות לגרוף רווח מפעילות מסחרית תוך הסטת העלויות החברתיות למדינות אחרות (לרוב גריפת רווח במדינות עתירות הון והחצנת העלויות למדינות הייצור בפועל), היא תופעה רווחת החורגת מגדרו של מאמר זה. ראו להלן ה"ש 17.

16 שאלה נוספת החורגת מגדרו של מאמר זה היא כיצד יש להסדיר רגולציה בינלאומית בנושאים דוגמת הגנה על הסביבה ותנאי עובדים. ברי, כי ככל שההסכמות בעניינים אלו תהיינה רחבות יותר, כך תפחת היכולת של מדינות להחזין עלויות למדינות אחרות. עם זאת, במצב הדברים הנוכחי ספק אם יש היתכנות כלשהי לקידום הסדרה אחידה של הרגולציה (למעט בנוגע למקרי קצה דוגמת העסקת ילדים או זיהום החורג משטח מדינה לזה של אחרת).

17 לדיון נרחב על אודות המתח שבין מרוץ לפסגה למרוץ לתחתית בסחר בינלאומי ראו Hagai Kalai, Back to Source: From International Corporate Tax Neutrality to Efficient Investment Policy and Its Implication on the Desirable International Tax Policy (2014), <http://papers.ssrn.com/abstract=2524319> (להלן: Kalai).

או היכולות הכלכליות של הצרכנים אין ליצרנים אינטרס להתחרות על הצרכנים, ובפועל יש רק גורם מרכזי אחד המשווק מזון באותו אזור. קושי זה משמעותי במיוחד בכל הנוגע למזון טרי, שאורך חיי המדף שלו קצרים. במקרים אחרים, הנפוצים במיוחד בשוק המזון, המדינות פועלות אקטיבית לחזק מונופולים בתחום המזון, בין על ידי הצבת חסמי סחר המונעים סחר בינלאומי ובין על ידי החרגה של יצרני מזון ומשווקיו (בעיקר המקטע החקלאי והמזון מן החי) מדיני התחרות ומתן היתר ליצירת הגבלים עסקיים.¹⁸

בהקשר זה חשוב לעמוד בקצרה על הייחוד של שוק המזון בהשוואה לשווקים אחרים. שווקים רבים מורכבים מהמשולש יצרן-משווק-צרכן, אך ברובם אפשר לתכנן את הייצור במידה רבה של ודאות, ולכן היצרן והמשווק יכולים להתמקח כגורמים שווי כוח ולקבוע מחיר מוסכם. לעומת זאת, בשוק המזון בכלל ובשוק המזון הטרי בפרט, התלות בגורמים סביבתיים דוגמת מזג אוויר, בשילוב עם חיי המדף הקצרים של המוצרים, נותנים למשווק יתרון ניכר במשא ומתן מאחר שהיצרן חייב למכור את מרכולתו בתוך פרק זמן מסוים. במיוחד נכון הדבר בשווקים דוגמת ענף החי והצומח בשוק הישראלי, שיש בו יצרנים רבים וקטנים אל מול משווקים גדולים (ברי כי ככל שחיי המדף של המוצר ארוכים יותר – ולחלופין ככל שיציבות התשואות ודאית יותר – כך יגדל הכוח היחסי שבידי היצרן).¹⁹

מצד הצרכנים, הואיל והביקוש קשיח יחסית (לכל הפחות במוצרי מזון בסיסיים), שוק שאינו משובלל מאפשר העלאת המחירים ללא מעבר של הצרכנים למוצרי צריכה חלופיים. כמו כן, חלוקת ההון – שאינה אחידה בין הצרכנים – מנתקת בין הביקוש למזון לבין היכולת לשלם עבורו. בהקשר זה, ככל שיש ליצרנים אפשרות גדולה יותר להקצות משאבים לייצור של מוצרי צריכה חלופיים (משמע: מוצרים שאינם מזון או מוצרי מזון עילית שאינם מיועד לציבור הכללי), שיש להם ביקוש בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות – כך ישפיע הדבר על עלויות המזון משום שההיצע יקטן. כך, לדוגמה, יצרן המסוגל לייצר מזון לאוכלוסייה ענייה, שיכולת התשלום שלה נמוכה, ולחלופין להשתמש באותם משאבים כדי לגדל צמחי נוי שיש להם ביקוש בקרב אוכלוסיות עשירות, יעדיף לגדל צמחי נוי ולהפיק רווח רב יותר ולא לגדל גידולים חקלאיים שהרווח ממכירתם מוגבל ליכולת התשלום של האוכלוסייה הענייה.²⁰

היבט אחרון זה – האפשרות של יצרנים להחליף את מוצר הצריכה שהם מייצרים במוצר צריכה בעל ביקוש גבוה יותר – הוא אחד ההיבטים המרכזיים בדיון על אודות ביטחון

18 ראו דשא, לעיל ה"ש 13, וההפניות שם.

19 ראו, לדוגמה, אילנית בר מחירי הפירות והירקות בישראל ובמדינות אירופה 8 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012):

עמדתם של החקלאים חלשה, מאחר שהתוצרת מתכלה והם חייבים למכור אותה בזמן קצר. הסיטונאים יכולים לנצל חולשה זו ולהוריד את המחיר שהם משלמים בעבור התוצרת. מתן פטור מהסדר כובל למשווקים מחלישה את כוחם של החקלאים, הנתונים בעמדה של מוכרים רבים מול קונים מעטים. את הפטור שניתן בישראל למשווקים הסיטונאיים, הקשורים כאמור לרשתות השיווק הגדולות, יכולות לנצל רשתות השיווק.

20 דוגמה זו מבוססת על הנחה שהכמות המיוצרת שווה בשני המקרים. ברי כי אם אפשר לייצר כמות גדולה יותר של מזון בסיסי מאותם משאבים, פער המחירים בין המזון לבין צמחי הנוי יהיה צריך להיות משמעותי יותר כדי שהיצרן יסב את הייצור לצמחי נוי.

תזונתי ומחירי מזון. ככלל, מודל המבוסס על עקרונות של שוק יעיל מבקש לעודד שינוי בייצור כשהביקוש למוצר מסוים עולה על הביקוש למוצר המיוצר באותה נקודת זמן. כך, אם הביקוש לספות קטן והביקוש למיטות תינוק גדל, המצב היעיל הוא שמפעל לייצור מזרונים יסב לפחות חלק מהייצור למזרנים למיטות תינוק ויצמצם את ייצור המזרונים לספות. עם זאת, כשעסקינן במצרכים בסיסיים, הנכונות לשלם על המוצר אינה רלוונטית לבחינה של יעילות השוק, שכן לרבים מהצרכנים שיפיקו תועלת גבוהה מהמוצר אין יכולת לשלם עבורו. כמו כן, ליצרן אין סיבה להפחית את המחיר עד למחיר תחרותי אם הוא יכול לשנות את סוג הגידול לכזה שצרכנים עשירים מוכנים לשלם עליו סכומים גבוהים יותר. לתופעה זו – מעבר של יצרנים לאפיקי ייצור חלופיים למזון, בשל היכולת של השכבות העשירות לשלם עבור מוצרי צריכה חלופיים, הגדולה מזו של אוכלוסיות עניות לשלם עבור מזון – שני ביטויים מרכזיים בהקשר של הדיון הנוכחי. האחד הוא עלייה ניכרת בהיקף הקרקעות, בעיקר במדינות עניות, שעוברות שינויי ייעוד מגידולים חקלאיים למזון לגידולים חקלאיים לרדק או לשימושים אחרים;²¹ ההיבט האחר הוא העדפת ייצוא למדינות עשירות על פני שימוש מקומי במזון בתקופות של מחסור. ברי, כי משהמחיר נקבע בנקודת המפגש שבין הביקוש להיצע, יש ליצרן אינטרס כלכלי ברור לייצא למדינות שהביקושים בהן גבוהים יותר, בין היתר בשל זמינות רבה יותר של הון.²² בד בבד, בהיעדר חסמי סחר, בתקופות של עודף מזון צפויה להיווצר הצפה של השווקים העניים (היכולים ליהנות מעודפי המזון במדינות העשירות) אף במחירים הנמוכים מתשומות המזון (אך גבוהים מההפסד שהיה נגרם בשל השמדתו), תוך חיסול שוק המזון המקומי.

3. המאפיינים הרגולטוריים של שוק המזון

בצד תשומות המזון ומאפייני ההיצע והביקוש, מחירי המזון – ככל מחיר שוקי אחר – מושפעים ממאפייני המסחר עצמו, קרי: מהמערכת הרגולטורית של הסחר. בהקשר זה,

21 ראו Elizabeth R. Gorman, *When the Poor Have Nothing Left to Eat: The United States' Obligation to Regulate American Investment in the African Land Grab*, 75 OHIO ST. L.J. 199 (2014).

22 בהקשר זה, בעוד שהמודל הכלכלי הקלאסי הניח כי רעב הוא רק תוצאה של עליית ביקושים או של ירידת היצע, הביקורת הכלכלית הנוכחית, שהבולט בדובריה הוא אמרטיה סן (Sen), עמדה על כך שבעיית החלוקה היא הגורם המרכזי למשבר הרעב. כעיקרון אין מחסור במזון בעולם ואפשר לספק מזון ראוי לכלל האוכלוסייה, אך הנגישות למזון ומחיריו אינם מושפעים רק מהיחס שבין ההיצע לביקוש כי אם גם מהיכולת של העניים והרעבים לממש את הביקוש, קרי: לרכוש מזון. סן פיתח גישה זו (וכינה אותה Entitlement Theory) זמן רב לפני תהליכי הליברליזציה של השוק. תהליכים אלה, שידונו בפירוט בהמשך, הם גורם נוסף בהעלאת מחירי המזון ובצמצום נגישותו לאוכלוסיות עניות ורעבות. ראו, בהקשר זה, AMARTYA SEN, POVERTY AND FAMINES: AN ESSAY ON ENTITLEMENT AND DEPRIVATION (1981); Destaw A. Yigzaw, *Hunger and the Law: Freedom from Hunger as a Freestanding Right*, 36 HOUS. J. INT'L L. 655, 663–67 (2014); Asim K. Karmakar & Debasis Mukhopadhyay, *Towards a Prudent Policy for Food Security in India*, 11 US-CHINA L. REV. 221, 223–24 (2014).

שוק יעיל מעצם טיבו הוא מערכת סחר המוסדרת על ידי רגולציה.²³ בשוק יעיל, מערכת הדינים החלה על הסחר תהיה זו המצמצמת את הפער שבין מחיר השוק בפועל לבין המחיר היעיל – קרי: המחיר שהיה נקבע אילו היה השוק משוכלל. מערכת דינים זו מבקשת להקטין את עלויות הסחר ואת עלויות ההתקשרות שבין הצדדים.

במסגרת זו, שוק המזון מטבעו דורש מעורבות מרכזית ניכרת בהשוואה לשווקים אחרים. זאת, משום שיעילות הסחר מותנית בתשתיות איכותיות (שהן בבחינת "מוצר ציבורי", Public good, שהסדרתו היעילה מתבצעת על ידי המדינה). בהיעדר תשתית יעילה של כבישים, שינוע מזון, אתרי אחסון וקירור ונגישות מהירה למידע אודות ביקושים – היכולת של שוק המזון להתנהל ביעילות פוחתת במידה ניכרת.²⁴ אכן, ארגון המזון והחקלאות העולמי (The Food and Agriculture Organization) זיהה את בזבוז המזון הנובע מהיעדר תשתיות מתאימות לשימורו ולשיווקו כאחת הבעיות המרכזיות המאיימות על הביטחון התזונתי בעולם: כמעט שליש מהמזון המיוצר בעולם מושמד כטרם הגיע לצרכנים.²⁵

צדו השני של המאמץ להסדרה יעילה של השוק הוא הבטחה שהביקושים וההיצע ישקפו את הצרכים האמתיים של השוק (העדפות הפרטים) ולא יושפעו מעיוותים בהתנהלות השוק עצמו. ניצול עיוותים במערכת הסחר כדי להפיק רווח המנותק מייצור בפועל בכלל, וסחר ספקולטיבי בפרט, הם בעיה מוכרת בדיון המשפטי והכלכלי. ייחודה של בעיה זו נובע מניתוק הזיקה שבין הערך של המוצר או הייצור לבין מחיר המוצר. במשך שנים רבות היה היקף הסחר הספקולטיבי בענף המזון מצומצם יחסית, ורוב הסחר נעשה תוך התחשבות במחירי התשומות ובביקושים בפועל. עם זאת, בשל שינויי רגולציה במדינות מסוימות (לרבות ישראל) שאפשרו סחר ספקולטיבי במזון, כמו גם בשל התפתחות תרבות של סחר ספקולטיבי, הסחר הספקולטיבי בענף המזון התגבר ביתר שאת מאז ראשית שנות האלפיים.

23 בהקשר זה, המונח "שוק חופשי" הוא מונח מטעה. כל סחר, ולו הבסיסי ביותר, מוסדר על ידי מערכת דינים שמאפשרת אותו דוגמת דיני החוזים, דיני הנזיקין ודיני העונשין. סחר בהיקפים גדולים מוסדר על ידי מערכת משוכללת של דיני חברות, דיני בטוחות וכדומה. משכך, הביטוי הרווח "שוק חופשי" אינו נושא משמעות מלבד המשמעות של שוק שהסדרתו יעילה (בשונה מהסדרה שאינה יעילה, דוגמת הסדרה ריכוזית המונעת תחרות). ראו, בהקשר זה, KARL POLANYI, *THE GREAT TRANSFORMATION* 71–80 (1965); Justin Desautels-Stein, *The Market as a Legal Concept*, 60 BUFF. L. REV. 387 (2012).

24 ברי, כי כל אחד ממוצרים אלו הוא טובין ציבורי חלקי. כך, אתרי אחסון וקירור יכולים להיות מנוהלים על ידי השוק המסחרי, אך יש צורך בהסדרה תכנונית שלהם ובפיקוח על הקמתם על ידי המדינה; ומערכות לניהול מידע יכולות להיות מנוהלות במסגרות בורסאיות מסוגים שונים (שהן מסגרות דרמהויות) וכדומה.

25 ראו Jenny Gustavsson et. al., *Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention* (Food & Agric. Org., 2011), <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e.pdf>; Anastasia Telesetsky, *Waste Not, Want Not: The Right to Food, Food Waste and the Sustainable Development Goals*, 42 DENV. J. INT'L L. & POL'Y 479, 481–97 (2014) יצוין כי בצד המחסור במזון שנוצר עקב האחוז הגבוה של מזון שאינו מגיע לצרכן, תופעה זו אף גורמת לנזק סביבתי רחב היקף, שכן היא מעלה במידה ניכרת את היקף המים, האנרגיה, הקרקעות וכוח העבודה הדרושים כדי לייצר את אותה כמות של מזון (שם, בעמ' 488–490).

הספרות זיהתה התפתחות זו כבעלת קשר ממשי להשפעה הרחבה של המשכר הכלכלי הכללי על שוק המזון וליצירתו של משכר מזון עולמי.²⁶ כדי להבין כיצד האפשרות לסחר ספקולטיבי משפיעה על מחירי המזון ועל היציבות של שוק המזון, אפשר לעמוד על כמה סוגים מרכזיים של סחר ספקולטיבי מסוג זה. סחר ספקולטיבי מבוצע בדרך של שימוש בפוזיציות סחר המוכרות גם כ"נגזרות". סחר בנגזרות, בשונה מסחר במניות, הוא סחר שהרווח או ההפסד בו מנותקים מהתשואה של הנכס (יהיה זה מניה או מוצר חקלאי) ותלויים ב"הימור" של המשקיע.²⁷ במסגרת זו, מוקד הסחר בנגזרות בתחום במזון הוא ב"Commodities דוגמת גרעינים, חיטה, קפה, קקאו וכדומה – ענפים שבשל היקפם וחיי המדף הארוכים שלהם הובילו להתפתחות של בורסות ייעודיות לסחר בהם (שעל בסיסן התפתח הסחר הספקולטיבי בהן). זאת, אף שאין קושי, כשיש לדבר היתכנות כלכלית, לייצר בדרך חוזית פוזיצית סחר גם למוצרי מזון אחרים. בהקשרנו, סוג מרכזי של סחר ספקולטיבי במזון הוא שימוש בהשקעות במזון כדי לגדר את סיכוני השוק

26 לניתוח נרחב של האופן שבו סחר ספקולטיבי בסחורות מביא לעלייה מלאכותית של מחירים ולשימוש בשינוי המשקל השוקי ראו Michael Greenberger, *Closing Wall Street's Commodity and Swaps Betting Parlors: Legal Remedies to Combat Needlessly Gambling up the Price of Crude Oil Beyond What Market Fundamentals Dictate*, 81 GEO. WASH. L. REV. 707 (2013). במסגרת זו ציין גרינברג, בעמ' 713:

Since the creation of futures markets in the agricultural context many decades ago, it has been widely understood that without proper regulation, these markets are prone to distortion in the economic fundamentals of price discovery through excessive speculation—in other words, paying unnecessarily high or low prices due to the presence of too many participants in these markets who merely bet on the direction of commodity prices without ever possessing the underlying commodity.

אכן, עיוות זה בשוק החקלאי הביא לחקיקה המגבילה את אפשרויות הסחר הספקולטיבי בסחורות חקלאיות בארצות הברית בשנת 2010, במסגרת חקיקת Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010), בעקבות המשכר הכלכלי של 2008. ראו, בהקשר זה, הדיון בנוגע למודלים של הגבלת הספקולטיביות בשוק המזון: Annie Shattuck & Eric Holt-Gimenez, *Moving from Food Crisis to Food Sovereignty*, 13 YALE HUM. RTS. & DEV. L.J. 422 (2010).

27 שאלת הנחיצות של סחר בנגזרות בכלל חורגת מגדרו של מאמר זה, וממילא הדבר יכול להשתנות לגבי שווקים מסוגים שונים. כך, לדוגמה, ככלל מקובל להתייחס לגידור סיכונים ולפיזורם כאמצעי יעיל המפחית עלויות עסקה ומקטין חשיפה לסיכון. זאת, הגם – כפי שיוסבר בפרק זה – שגידור סיכוני שוק הון בדרך של סחר בנגזרות על מזון עלול להביא לתוצאות שליליות. מנגד, סחר בנגזרות יכול גם לשקף מידע נוסף שמזרם אל השוק, ומשכך להפוך את השוק מכלול ליעיל יותר. מכל מקום, לצורך מאמר זה אין צורך להניח שכל סוג של סחר בנגזרות הוא סחר ספקולטיבי, ודי בכך שיש שורה ארוכה של פרקטיקות ספקולטיביות בתחום המזון המושתתות על סחר בנגזרות מזון, שכפי שיוסבר גורמות לעליית מחירים המנותקת מהעלייה בתשומות המזון.

(למשל: סיכונים הנובעים מהשקעה במניות).²⁸ זאת, נוכח הוודאות היחסית בדבר קיומם של ביקושים קשיחים למזון, ומשכך – נוכח רמת הסיכון הנמוכה יותר שבהשקעה בענף זה. ברי כי שימוש בהשקעה במזון כדי לגדר סיכונים בשווקים אחרים יוצר עלייה מלאכותית במחירי המזון, מעבר למחיר שהיה נקבע אילו היה משקף רק את ההיצע והביקוש עצמם.²⁹ בדומה, אחד הכלים המרכזיים לסחר ספקולטיבי הוא רכישת פוזיציות Short, שבמסגרתה המשקיע מרוויח אם ערך הנכס יורד ומפסיד אם ערך הנכס עולה (למעשה מדובר בהימור נגד הנכס).³⁰ רכש של פוזיציות Short על מוצרי מזון מגדיל, באופן מובנה, את הביקוש העתידי לסחורות מזון (שכן על בעל האופציה לרכוש בעתיד סחורות כדי להשיב את הנייר למלווה). במקרים של עליות ניכרות במחירי המזון, ריבוי של פוזיציות Short עלול להביא למעגל קסמים של חיוב משקיעים לסגירת הפוזיציה בחסר, שמשמעותה עליית ביקושים – ומשכך הבאת משקיעים נוספים למצב שבו אף הם מחויבים לסגירת הפוזיציות בחסר (תופעה המוכרת בספרות כ-Short Squeeze).³¹

רכש של פוזיציות Short נגד סחורות שבבעלות המשקיע מאפשר לגדר את הסיכון שבסחורות מזון, וכך להגדיל את ההון המושקע בשוק זה ולהעלות את מחירי הסחורות בלי שתתקיים בוזמנית עלייה בייצור הסחורות. עם זאת, השימוש בסחר ספקולטיבי במזון כדי

28 למעשה אפשר לחשוב על משקים משותפים ככאלו המקיימים מערך משוכלל של סחר בנגזרות, שכן הם מפזרים את הסיכון לכישלון של מוצר אחד בין כל המגדלים.

29 ראו Shattuck & Holt-Gimenez, לעיל ה"ש 26, בעמ' 425.

30 פוזיציות Short היא פוזיציה שבה משקיע לווה מניות או נכס במעליו ומוכר אותו בשוק, תוך תשלום ריבית קבועה (עמלת השאלה) והתחייבות להחזר הנכס בתום התקופה (קרי: רכישת הנכס במחיר השוק בסיום התקופה). במצב זה, בעל הפוזיציה שואף להרוויח מירידת מחיר השוק, שכן אז יוכל לשמור על הפרש שבין מחיר המכירה למחיר הרכישה. במקרה של עליית מחירי השוק, הפוזיציה תיכנס להפסד.

31 בהקשר הרחב יותר יש מחלוקת בין כלכלנים ומשפטנים אם שימוש בפוזיציות short מסייע ליעילות השוק על ידי הגדלת האינפורמציה בו או פוגע בה בשל קיומם של כשלי שוק. שאלה זו חורגת מגבולות המאמר הנוכחי, ולכן אסתפק ואציין במאמר מוסגר כי הניתוח הכלכלי התומך במתן אפשרות לסחר בפוזיציות short מתעלם מההשלכות של סחר באמצעות תאגידים באחריות מוגבלת, המביא באופן מובנה להחצנת העלויות על החברה. סחר ספקולטיבי במצב שבו הסיכון המלא אינו מוטל על הסוחר פוגע באופן מובנה ביעילות השוק. מכל מקום, בהקשר הנוכחי, אף אם עסקינן בסחר יעיל בהשוואה למרבית הסחורות הרי, כאמור, הוא יוצר קושי ייחודי בתחום המזון, שכן הוא יוצר תלות בין יציבות שוק המזון ומחירי המזון לבין ביקושים למוצרי צריכה אחרים. לניתוח הכלכלי המקובל, התומך ביעילות הסחר בפוזיציות short, ראו Kevin Scott Squires, *Going Long on Shorts*, 68 U. MIAMI L. REV. 821 (2014). כן ראו A. Crisp, *Giving Investors Short Shrift: How Short Sale Constraints Decrease Market Efficiency and a Modest Proposal for Letting More Shorts Go Naked*, 8 J. Bus. & SEC. L. 135 (2008). בצד היתרונות הכלכליים של סחר בפוזיציות short, קריספ עומד על הסיכונים הייחודיים של סחר זה (ראו במיוחד בעמ' 155). לביקורת על מודל זה ולניתוח של יחסי הגומלין בין סחר בנגזרות לבין האחריות המוגבלת של תאגידים, ראו Hagai Kalai, *From the "Dividend Puzzle" to the "Corporate Paradox" and its Tax Solution* (May 2, 2015) (unpublished LL.M. dissertation, Tel-Aviv University).

לפזר סיכונים או לגדרם מוביל בה בעת לעלייה במחירי המזון. מכל מקום, ובלי להרחיב עוד באשר לסוגי הסחר הספקולטיבי ולהיקפם, די לעמוד על כך שתופעת הסחר הספקולטיבי במזון בשני העשורים האחרונים קשורה קשר הדוק לנתק שנוצר בין תשומות המזון לבין מחירי המזון. נשוב לתוכנה זו בהמשך הדברים, עת נראה כי מדיניות המסבדת מזון, אך אינה מסדירה את האפשרות להעלאת מחירים מלאכותית שמקורה בסחר ספקולטיבי, היא מדיניות הנותנת בפועל סבסוד יתר למשקיעים (קרי: סבסוד יתר להון), וספק אם תוכל להגשים את התכלית של הפחתת מחירי המזון.

ב. הפרדיגמות הדומיננטיות

בפרק הקודם עמדתי על הגורמים המרכזיים המשפיעים על מחירי המזון – תשומות המזון, מאפייני הביקוש וההיצע ומאפייני הסחר. ברי כי כל הסדרה המבקשת להפחית את עלויות המזון צריכה להתחשב בכל שלושת הגורמים. טיפול נקודתי באחד מהם, בלי להתחשב בהשפעת השינוי במדיניות על הגורמים האחרים, עלול להביא לתוצאה הפוכה מהרצויה. בהמשך לכך, גם אם התכלית הבלעדית של הסדרת שוק המזון אינה הפחתה במחיריו (וכפי שנראה בהמשך יש לה תכליות נוספות), היא עדיין אחת מתכליותיו המרכזיות. על רקע זה נפנה בפרק הנוכחי לבחינת ההתפתחות בהסדרה העולמית של שוקי המזון. מבחינה היסטורית, התפתחות ההסדרה של שוקי המזון והסחר במזון משקפת תנועה מהסדרה המבוססת על תפיסה של שוק המזון כשוק ייחודי, שאינו חלק ממדיניות הסחר החופשי הכללית, לתפיסה נאו-ליברלית המבקשת להכפיף את ההסדרה של שוק המזון להיגיון השוקי הכללי ולראות במזון מוצר צריכה ככל מוצר צריכה אחר. כפי שיפורט, בצד היותה של התפתחות זו תהליך היסטורי, היא משקפת מתח בין שתי תפיסות אידאולוגיות ותאורטיות מתחרות. במידה רבה, הביקורות על המפנה הנאו-ליברלי, המושגות על אידאולוגיה של כלכלה בת-קיימא, מבקשות לשוב לעקרונות ההסדרה שקדמו לעליית הפרדיגמה הנאו-ליברלית, אף שהכלים המוצעים במסגרת הדיון בכלכלה בת-קיימא הם פעמים רבות משוכללים מאלו שהיו בנמצא לפני חמישים ושישים שנה (משמע: אימוץ הפרדיגמה של הכלכלה בת-קיימא אין משמעה בהכרח השבת הגלגל לאחור וכינונם מחדש של חסמי הסחר שהתקיימו בענף המזון טרם עליית הפרדיגמה הנאו-ליברלית).

1. הסדרת ענף המזון עד שנות השמונים של המאה העשרים

הסחר הבינלאומי המודרני, בהיקפים גדולים, התפתח במידה רבה לאחר שוך מלחמת העולם השנייה. אירוע מכונן בהקשר זה הוא כריתתו של הסכם GAAT בשנת 1947.³² אף לפני כריתתו של הסכם זה התקיימו הסדרי סחר בין מדינות, אך ההסכם היה נקודת מוצא לכינונו של משפט בינלאומי המסדיר את חובותיהן של המדינות בכל הנוגע לסחר בינלאומי. בפשטות: הסכם זה ושורת ההסכמים שבאו לאחרי קבעו נורמות לסחר הבינלאומי והגנו על הסוחרים (תוך הגבלה של ריבונות המדינות להתערב בסחר). במרוצת השנים החלו הסכמי הסחר החלו לכונן מערכות שיפוט חוץ-מדינתיות לאכיפת הנורמות הקבועות בהם

³² General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 187

ולהגנה על תנאי המסחר שנקבעו הם. מבחינה רעיונית, הסכמי הסחר התבססו על הנחה המקובלת על כלכלנים רבים, שלפיה תביא הסרה של חסמי סחר להשאת התשואה המצרפית העולמית. זאת, שכן הסרת חסמי הסחר צפויה ליצור תחרות בינלאומית יעילה ולרכז את הייצור במדינות בעלות היתרון התחרותי באותו ענף ייצור.³³

ענפי המזון והחקלאות הוחרגו במכוון מהתפתחויות אלו בריני הסחר הבינלאומיים. ברי כי חלק מהטעמים לאי-החלת דיני הסחר הבינלאומיים על מזון מקורם בהיעדר טכנולוגיות מתאימות (דוגמת תקופת החיים הקצרה יחסית של מזון, המקשה על שינועו). עם זאת, טעם משמעותי יותר לאי-ההחלה של הסדרי הסחר הבינלאומיים על מזון וחקלאות הוא רצונן של מדינות – בעיקר מדינות עשירות – להגן על התעשייה החקלאית המקומית.

מדינות עשירות רבות דוגמת ארצות-הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת וגם ישראל קבעו מכסות יבוא וייצוא, הטילו מכסים גבוהים על מוצרים שהותר ייבואם והעניקו יתרונות מסחר וסובסידיות ליצרני המזון המקומיים. בה בעת פעלו אף מדינות ייצוא לבודר מהשוק הכללי את הסחר במוצרי מזון ובעיקר בגידולים חקלאיים.³⁴ רק בשנות השמונים של המאה העשרים, קרוב לשלושים שנה אחרי כינונם של הסכמי הסחר, החל שינוי באופן ההסדרה של שוק המזון הבינלאומי.

2. שנות השמונים והמפנה הנאו-ליברלי

אנשי הזרם הנאו-ליברלי מתחו ביקורת חריפה על התנהלות זו בשנות השמונים של המאה העשרים. הם קראו להסרה של חסמי סחר ולליברליזציה של שוק המזון, כיתר השווקים הגלובליים.³⁵ לגישתם, הגבלת שוקי המזון למדינה אחת פוגעת ביעילותם ולכן אינה רצויה –

33 במקום אחר עמדתי על העיוורון שבגישה זו, המתעלמת כליל מהעלויות הנובעות מהסרת חסמי הסחר. ראו Kalai, לעיל ה"ש 17.

34 M. Howard-Johnson, *Is Europe Ready for a New World Food Order*, 2014 EUR. ראו *FOOD & FEED L. REV.* 37, 40.

35 הגדרה טובה של הגישה התאורטית והאידיאולוגית המונחת בבסיס העמדה הקוראת לדה-רגולציה של השווקים הבינלאומיים, לרבות שוק המזון, אפשר למצוא בתיאור של Boonekamp את מטרתם של הסכמי הסחר:

[...] it [the WTO agreement] can play an important role in contributing to mitigation of food price volatility, thereby contributing to food security. Overall, implementation of the WTO agreement improves the production and investment environment, guiding resources into more productive uses both within agriculture and throughout the economy, which is also an essential element of food security.

The present agreement is not perfect. The system remains tilted against those with a comparative advancement in agriculture, including a number of developing countries. The agreement needs to be improved, particularly by reducing the scope for trade-distorting support and by increasing market access and strengthening disciplines in areas such as export competition and restrictions, thus fostering greater efficiency.

ביקורת נאו-ליברלית זו הובילה לשורת מגעים בינלאומיים ששיאם בסכב אורוגוואי (Uruguay Round, 1986–1994). על בסיס מגעים אלה נחתם ההסכם בנושא חקלאות (Agreement on Agriculture (AoA) 1994) במסגרת הקמת ארגון הסחר העולמי (WTO) בשנת 1995.³⁸ במהלך המגעים התברר כי דווקא המדינות העשירות הן שמבקשות להגביל את הסחר הבינלאומי בסחורות חקלאיות. זאת, בין היתר, נוכח היעדר אפשרות ממשית להתחרות במדינות העולם העני, שעלות הסחר והייצור בהן (תשומות המזון) נמוכה בהרבה. על כך נוספו שיקולים לבר-כלכליים אחרים שהנחו את המדינות העשירות לבקש להגביל סחר במוצרי מזון, למשל: רצון לשמר יכולות ייצור עצמיות של מזון ורצון להיאבק בהזנחת השטחים הפתוחים ובנהירת הציבור לפרוורי הערים.

אם כן, מערכת האיזונים שעמדה בבסיס הסדרי הסחר הבינלאומיים בחקלאות, כפי שהתעצבו בשנות התשעים של המאה העשרים, ביקשה לאזן בין ליברליזציה מלאה של שוקי המזון – מתוך תפיסה שליברליזציה מלאה תביא בטווח הארוך לביטחון תזונתי עולמי – לבין האינטרסים של המדינות העשירות ורצונן לשמר את כוחן התחרותי בשוק המזון ולהגן על

מהונדסים גנטית, בניגוד לעמדתה של ארצות-הברית: Cartagena Protocol on Biosafety, May 15, 2000, 2226 U.N.T.S. 208. תגובת ארצות-הברית לצמצום השווקים למוצרים מהונדסים גנטית הייתה אימים חוזרים לשימוש באמנת WTO כדי להטיל סנקציות על מדינות סוררות. לסקירת ההתפתחות בכל הנוגע לשימוש במוצרים מהונדסים גנטית ראו Robert Falkner, *The Global Biotech Food Fight: Why the United States Got It So Wrong*, BROWN J. WORLD AFF., Fall-Winter 2007, at 99. שני שינויים אלו יכולים להסביר במידה מסוימת את האינטרס הכלכלי בשינוי פרידגמת הסחר הבינלאומית. בעוד שיכולתו של החקלאי הקטן לסחור סחר בינלאומי קטנה יחסית, תאגידי המזון יכלו ויכולים לקיים סחר בינלאומי נרחב, ואף להחזיק ולהפעיל מערכי ייצור במספר רב של מדינות וכן שרשראות ייצור בינלאומיות (Global Food Chains). לדיון בהתפתחותן של שרשראות הייצור הבינלאומיות ולהשפעתן על מדינת עניות ראו Nancy Ehrenreich & Beth Lyon, *The Global Politics of Food: A Critical Overview*, 43 U. MIAMI INTER-AM. L. REV. 1, 44 (2011). האפשרות להפיק רווח באמצעות זכויות קניין רוחני במזון מאפשרת לתעשיות עתירות ידע במדינות עשירות לייצר במדינות עניות, תוך הסטת הרווחים חזרה למדינות העשירות. תופעה זו, של שימוש בקניין לא מוחשי לשם הסטת רווחים (Shifting Profit) מוכרת במסחר העולמי הכללי וחורגת מעניינו של מאמר זה. ראו, לדוגמה, Rachel J. Greenberg, *Taking a Byte out of International Tax Evasion: Combating Base Erosion and Profit Shifting*, 19 CHAP. L. REV. 307, 332 (2016); Tracy A. Kaye, *The Offshore Shell Game: U.S. Corporate Tax Avoidance Through Profit Shifting*, 18 CHAP. L. REV. 185, 190 (2014). מכל מקום, סביר כי גם היכולת של תעשיות במדינות עתירות ידע ועשירות להפיק רווח מייצור חקלאי במדינות עניות יצרה תמריץ להסרת מכסים ולעיבוד סחר בינלאומי; אין לשכוח כי ארגון הסחר הבינלאומי מורכב מגופים עסקיים. Agreement on Agriculture, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 410. ראו Matias E. Margulis, *The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge*, 19 GLOBAL GOVERNANCE 53, 57–59 (2013); כן ראו אריה רייך "מדיפולמטיה למשפט: תהליך היורדיזציה של יחסי הסחר הבינלאומיים" עיוני משפט כב 351, 409–406 (1999), העומד על כך שהנכונות של המדינות המפותחות לחתום על ההסכם החקלאי קשורה בהסכם הנוסף שנחתם בריזמינת בנושא קניין רוחני ושירת את האינטרסים של המדינות המפותחות.

תעשיות המזון שבשטחן.³⁹ במסגרת הסכם AoA, העומד בבסיס המדיניות של הסדרת שוק המזון של המדינות החברות ב-WTO, נקבע כי יש לבכר מנגנון של "תמיכות ישירות" על פני תמיכות עקיפות (דוגמת מכסים וסובסידיות לייצוא) וכי יש לאסור על הצבת חסמי סחר שאינם מכסיים. תמיכה ישירה (המוכרת גם כ"תמיכה ירוקה"), בשונה ממכסים או מהגבלת ייצוא (שהם בבחינת "תמיכה למחיר"; Market Price Support (MPS)), היא סובסידיה הניתנת לענף החקלאי או לחקלאי עצמו;⁴⁰ היא אינה תלויה במאפייני הייצור שלו, אינה מגבילה שימוש בתשומות זרות (כמו ייבוא זרעים לחקלאות) ואינה מחייבת את החקלאי בייצוא. במסגרת התמיכות הישירות המותרות אפשר למנות, בין היתר, סבסוד משכורות, סבסוד אמצעי ייצור שאינם תלויי תוצר, מימון מחקר ופיתוח, מימון מערכות שינוע ואפסון וכדומה. ההיגיון שבבסיס הסדרה זו הוא מניעת מצב שבו תוטה בחירת היצרן בין כמה אפיקי פעולה או בין כמה גידולים עקב הסובסידיה.⁴¹ אם כן, המהלך שעוגן בהסכמים החקלאיים הוא בן שלושה שלבים: הוא חייב מדינות להמיר חסמי סחר לתמיכות מחיר (למשל בדרך של מכסי מגן), ועודד הפחתת מכסי מגן – ומעבר לתמיכות ישירות (הגם שלא חייב זאת).⁴² למעבר ממודל של הגנה על המגזר החקלאי בדמות חסמי סחר, למודל שבו החקלאות נתמכת מתקציב המדינה, יש השלכות חברתיות לא מבוטלות. מכסים מטבעם מטילים את העלות על ציבור הצרכנים ועלותן של סובסידיות, המשולמות מתקציב המדינה, מוטלת על כלל הציבור. עם זאת, בהינתן שבמשקי בית עניים אחוז גדול בהרבה מההוצאה מופנה לצריכת מזון, בהשוואה לאחוז המופנה לצורך זה במשקי בית עשירים, חסמי סחר הם בעלי השפעה רגריסיבית בהשוואה לסובסידיות ישירות. במאמר מוסגר נציין כי עליית מחירים תתקבל לרוב ביחס עוין יותר ממחירים נמוכים הנובעים מסובסידיות המשולמות מאוצר המדינה. בד בבד, צמצום חסמי הסחר – לרבות חסמי הסחר בקרקעות – אפשר שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות במדינות העולם העני לצרכים שאינם מזון.⁴³ עם עליית ערכן של הטכנולוגיות להפקת דלק ממוצרים אורגניים דוגמת תירס וסויה, החלו עולים הביקושים

39 ראו Margulis, לעיל ה"ש 38, בעמ' 58:

The WTO's objective is to liberalize world agriculture along market-oriented principles, including rules that seek to limit state intervention that is perceived to distort self-regulating markets. At the WTO, trade officials argue that agricultural liberalization is key to increasing global food trade, which they associate with enhancing world food security.

40 כפי שיידון בהמשך, הדין הבינלאומי מאפשר תמיכה לענף אך לא למוצר.

41 תוצאה נוספת של מעבר ממנגנון ההגנה בדרך של מכסים וכיצא באלה לתמיכה בחקלאות בדרך של סובסידיות היא השתת העלויות לסובסידיה על הקופה הציבורית, ולא על ציבור הצרכנים.

42 לסקירת ההתפתחות של הסרת חסמי הסחר וקביעת המכסים בתחום החקלאות ראו Boonekamp, לעיל ה"ש 35, בעמ' 138-143. כן ראו Kym Anderson & Will Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, 28 WORLD ECON. 1301 (2005).

43 שאלת האפשרות של משקיעים זרים לרכוש קרקעות חורגת מגבולותיו של מאמר זה. מדינות רבות בעולם, לרבות ישראל, מגבילות את האפשרויות של זרים לרכוש קרקעות או יוצרות תמריצים שליליים לכך (לדוגמה: אימתן הטבות מס).

לגידולים חקלאיים שלא למטרת מזון.⁴⁴ בדומה, פתיחתם של שוקי המזון לייבוא ולייצוא הובילה לתמורה בסוגי הייצור ולעלייה ניכרת בייצור בשר, שעלותו גבוהה, במקום ייצור של מוצרי מזון זולים יותר.⁴⁵

כפי שנדון לעיל, בעשור הראשון של שנות האלפיים התפתח לראשונה בהיקף נרחב סחר בנגזרות של שוק המזון. כפי שפורט לעיל, סחר בנגזרות מנתק מטבעו בין עלות הייצור לבין מחיר הסחורה בשוק. השימוש בסחר ספקולטיבי – בעיקרו סחר בנגזרות – מאפשר לכרוך בין מחירי המזון למחירים של ניירות ערך אחרים ויוצר תלות בין שני מערכי המחירים.

3. שנות האלפיים, הביקורת על המודל הנאו-ליברלי והפרדיגמה של כלכלה בת-קיימא

העלייה הדרמטית בהיקף הסחר הבינלאומי בשוק המזון הובילה לשינוי שוק זה מהקצה אל הקצה. ראשית, עלייה זו והשינוי התפיסתי שהחל רואה מזון כמוצר צריכה הרומה לכל מוצר צריכה אחר, הובילו לאיחוד של שוק המזון עם שוק התוצרים האחרים שאפשר להפיק ממזון ובראשם דלק ביו-אורגני.⁴⁶ כך, לדוגמה, בעשור האחרון נרכשו כ-5% מהשטחים החקלאיים של מדינות אפריקה על ידי משקיעים חיצוניים⁴⁷ – ויותר ממחצית מהשטחים שנרכשו הוסבו לצורכי גידולים לדלק.⁴⁸ בדומה הוסבו בשני העשורים האחרונים יותר מ-9% מהשטח החקלאי של הודו מגידול לצורכי מזון לצרכים אחרים.⁴⁹

המעבר משוק מזון המופרד משווקים מתחרים למצב שבו מזון הוא מוצר אפשרי אחד מני כמה לייצור על בסיס אותה תשתית (בצד גידולים לצורכי אנרגיה, לדוגמה), צמצמה באופן מובנה את היקף המזון המיוצר לטובת מוצרי צריכה בעלי ביקוש גבוה יותר, במיוחד על ידי צרכנים מערביים שיש להם הון זמין לממש את המוצרים. השינוי התפיסתי של ראיית שוק המזון כהשקעה, בשילוב עם פתיחת האפשרות לסחר בינלאומי חופשי, הובילה להתהוות מונופולים בינלאומיים בשוק המזון והחקלאות.⁵⁰

שנית, מגמה זו של הסרת חסמי הסחר הובילה לעלייה בהיקף הגידול לייצוא. כאשר אין כל חסם על ייצוא, וחלוקת ההון בין השוק המקומי לשוק הזר אינה שווה – ליצרנים משתלם יותר לשאת בעלויות נוספות של שינוע כדי להביא את סחורתם לצרכנים עשירים יותר במדינות העולם העשירות מאשר למכור את המזון בשווקים המקומיים העניים (הדבר

44 ראו Shattuck & Holt-Gimenez, לעיל ה"ש 26, בעמ' 424.

45 ראו להלן ה"ש 46.

46 ראו Aaron Sternick, *Food Fight: The Impending Agricultural Crisis and a Reasonable Response to Price Volatility*, 23 VILL. ENVTL. L.J. 145, 151–52 (2012).

47 Gorman, לעיל ה"ש 21, בעמ' 201.

48 ראו שם, בעמ' 209; כן ראו Smita Narula, *The Global Land Rush: Markets, Rights, and the Politics of Food*, 49 STAN. J. INT'L L. 101 (2013).

49 ראו Karmakar & Mukhopadhyay, לעיל ה"ש 22, בעמ' 232.

50 ראו Shattuck & Holt-Gimenez, לעיל ה"ש 26, בעמ' 426. כן ראו Luis González Vaqué, *Unfair Practices in the Food Supply Chain*, 2014 EUR. FOOD & FEED L. REV. 293.

משתלם במיוחד בתקופות של חסר בייצור, שבהן ההיצע מצומצם ומחירי המזון עולים).⁵¹ בה בעת, פתיחת האפשרות לייבוא למדינות עניות הובילה לריסוק שיטתי של התשתית החקלאית במדינות אלה. זאת, שכן בתקופות של עודפי ייצור יכלו המדינות העשירות למכור תוצרת מוזלת למדינות העניות, תוך דחיקת רגלי החקלאים המקומיים ויצירת תלות בייבוא;⁵² לעומת זאת, בתקופות של מחסור, שבהן חקלאי המדינות העשירות מעדיפים למכור בשוק המקומי – כבר לא הייתה תשתית חקלאית לשוק המקומי במדינות העניות (תופעה זו כונתה בספרות Dumping).⁵³

מדינות הסובסידיות לייצור חקלאי, לרבות לייצוא, הובילה להחרפה של תופעה זו, והיא מאפשרת מכירה למדינות עניות במחירי היצף.⁵⁴ מצב דברים זה הוביל לכשל כפול: ראשית, הוא יצר תלות בין שוקי המזון במדינות וחשף את השווקים המקומיים לאי-היציבות של השווקים הגלובליים; שנית, הוא נתן יתרון מובנה למדינות עשירות בתקופות של משברי מזון, והטיל את עלות המשבר על המדינות העניות.⁵⁵ התפתחות ההכרה בתופעה של Dumping אף הובילה לפעולה אקטיבית כדי להגביל את האפשרות של מכירת עודפי מזון במחירי הפסד תוך הישענות על סובסידיות מדינתיות, וזו נאסרה במסגרת הסכמי הסחר החופשי. איסור זה אף הביא לפסיקה האוסרת על מדינות האיחוד האירופי לסבסד מוצרים חקלאיים ולמכור את העודפים במחירי הפסד למדינות עניות, ובראשן מדינות דרום-אמריקה, אף שבפועל החלטות WTO אינן נאכפות בעילות.⁵⁶ שלישית, פתיחת שוק המזון לסחר ספקולטיבי יצרה מציאות שבה מחיר המזון כבר אינו נקבע על בסיס נקודת המפגש שבין עלות הייצור מחד גיסא לכיקוש מאידך גיסא. השימוש בסחורות מזון לצורכי

- 51 תופעה זו מתרחשת גם בשווקים הפנימיים של מדינות גדולות דוגמת הודו וסין, שבהם הביקוש בקרב השכבות העשירות של החברה למזונות יקרים דוגמת בשר עולה, אגב הפחתת ההיצע של מזונות זולים יותר דוגמת דגנים. ראו בהקשר זה Sternick, לעיל ה"ש 46, בעמ' 147-149.
- 52 לדיון על אודות עליית התלות בייבוא בקרב מדינות עניות בעשורים האחרונים ראו Miguel Ángel Martín López, *The Problem with the Dependence on Food Imports in Africa and Pathways to Its Solution*, 20 AFR. J. INT'L & COMP. L. 132 (2012).
- 53 ראו Kirsten Brown, *Anti-Dumping Duties: Brazil's Solution to Its Cotton Subsidy Dispute with the United States*, 21 Sw. J. INT'L L. 175, 177-79 (2014). לדיון בתופעה של ייצוא היצף למדינות עשירות, ולאמצעים הננקטים למניעת תופעה זו, ראו גם Steven Thuesen, *Sustainable Production Agriculture in the Face of Foreign Commodity Dumping: Achieving Effective Antidumping and Countervailing Duty Determinations*, 77 N.D. L. Rev. 453 (2001).
- 54 יצוין כי ארגון הסחר העולמי פועל בשנים האחרונות לצמצם את היקף הסובסידיות לייצוא. ראו Paul Kuruk, *The Subsidies Issue in International Trade: Musings of the Economic Partnership Agreement Negotiations*, 38 N.C. J. INT'L L. & COM. REG. 327 (2013).
- 55 ראו Karmakar & Mukhopadhyay, לעיל ה"ש 22, בעמ' 231-232.
- 56 ראו Kuruk, לעיל ה"ש 54; Brown, לעיל ה"ש 53.

גידור סיכונים והשקעות עתידיות מאפשר עליית מחירים מעבר לתשומות המזון, כפי שאכן נצפה במשבר הכלכלי של שנת 2008.⁵⁷

קשיים אלו, הקשורים בעליית המודל הנאו-ליברלי, הובילו להתפתחות של ביקורת אקדמית ופוליטית על המודל הנאו-ליברלי. בין השאר התייחסה הביקורת לכך שהמודל הנאו-ליברלי נכשל בהבנת משמעותו הייחודית של שוק המזון ובהגנה על הנגישות למזון, במיוחד של אוכלוסיות עניות, ולכך שהמעבר מהסדרה של שוק המזון תוך התמקדות בהפחתת הרעב להסדרה של שוק המזון ככל שוק סחורות אחר היא שהביאה לפגיעה ממשית בנגישות של אוכלוסיות עניות למזון.

ביקורת זו זכתה להכרה נרחבת לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008, נוכח העובדה שהעלייה התלולה במחירי המזון בין 2006 ל-2008 לא נבעה מעלייה בתשומות המזון או בכיקוש למזון כי אם מגורמים שוקיים אחרים. כך, אל מול עלייה של כ-2% בשנה במחירי המזון במשך עשרים השנים שקדמו למשבר, בין 2006 ל-2008 עלו מחירי המזון בלא פחות מ-83%, מהם 45% בשנת 2008 לכדה (מחירי מוצרים בסיסיים דוגמת אורז וחיטה עלו

57 ראו Sternick, לעיל ה"ש 46, בעמ' 150-151:

Financial regulations governing the trade of agricultural commodities recently expanded to allow for the participation of people who are not in direct need of those commodities. [...] Investors, however, began purchasing these futures at a rapid rate, thus creating considerable volatility in the market to the agriculture industry's detriment. When the market for food is flooded with buyers, the price of food inflates without any change in demand. Upon the occurrence of an event that reduces supply, such as a major flood, investors who are gambling on the market magnify the resulting demand-driven price surge. While typical market influences like natural disasters affect prices, excessive speculation aggravates the problem to a distressing extent.

כרומה ראו Amal A. Kandeel, *Food Insecurity: The Basic Threat in an Overburdened Region*, MIDDLE E. POL'Y, Winter 2014, at 84, 85 (ההרגשה הוספה):

In early 2009, a few months after the global financial meltdown, slumping international demand, including for agricultural and food commodities, caused global prices for these products to recede from the highs reached 12 months earlier. *The decrease in demand for agricultural commodities was partly due to a drop in speculative trading. Many large financial institutions had become involved in this practice during the years leading up to the 2007-08 crises, as they saw lucrative gains in a tightening agricultural market and sought to diversify their portfolios or realize quick windfalls.* The market's cooling off was short-lived, however, despite the fact that many population groups worldwide suffered from the recession for much longer than its official lifespan, through mass unemployment, loss of livelihoods, and the evaporation of pension funds and other savings.

בשיעורים חדים אף יותר).⁵⁸ רף מחירים גבוה זה נשמר ככלל עד היום.⁵⁹ בתקופת המשבר היה קצב הגידול של האוכלוסייה העולמית נמוך מקצב הגידול של ייצור המזון, והיקף ייצור המזון היה גבוה יותר מבשנים שקדמו למשבר.⁶⁰ גם אם אפשר, אולי, לזהות השפעה מסוימת של כוחות פנימיים בשוק המזון על מחירי המזון, אי־אפשר לראות גורמים אלו כגורמים המרכזיים שהובילו למשבר המזון העולמי.⁶¹

בעוד הפרדיגמה הנאו־ליברלית נשענת על עמדה אידאולוגית ותאורטית מובחנת וסדורה, הביקורות עליה התבססו על עמדות תאורטיות שונות ולכן גם הובילו לתוצאות שונות. במובן זה, אף שאפשר לכלול את הביקורות על הפרדיגמה הנאו־ליברלית תחת כותרת־גג של "פרדיגמה של כלכלה בת־קיימא", מדובר בקבוצה של גישות שלעיתים משלימות זו את זו ולא פעם סותרות זו את זו. עם זאת, המשותף לכלל הביקורות שאני מבקש לאגד תחת הכותרת "כלכלה בת־קיימא" הוא הנחת המוצא שלפיה אין להתייחס למזון כאל כל מוצר אחר, כי אם כאל מוצר ייחודי, המצדיק התייחסות נבדלת והסדרה פרטנית כדי להבטיח נגישות למזון ויציבות בשוק המזון. במובן זה, הגישות האמורות, המבוססות על תפיסה של כלכלה בת־קיימא, חולקות את הנחת המוצא שאפיינה את הסדרת שוק המזון קודם לעליית הפרדיגמה הנאו־ליברלית. עם זאת, כאמור, אף שנקודת המוצא זהה, אין משמעות הדבר שכל גישה המבוססת על תפיסה של כלכלה בת־קיימא תבקש להשיב את ההסדרה של שוק המזון כ"שוק סגור", משמע: שוק מדינתי המנוהל באופן מרכזי ואינו חשוף לסחר בינלאומי (למשל באמצעות קביעת הגבלות סחר על ייבוא וייצוא).

במסגרת זו בחרו כמה מדינות וארגונים בינלאומיים לאמץ אמצעים שנועדו להביא ליציבות במחירי המזון ולמנוע האמרת מחירים. אף שאפשר לזהות בכולם רכיבים של חקלאות וייצור מזון ברי־קיימא, הרי – שכפי שיפורט להלן – תכניות שונות אלו אינן נעזרות בהכרח באותם כלים כדי לקדם את המטרה המבוקשת. אמנם חלק מהכלים מבוססים על תפיסות אידאולוגיות דומות ויכולים לפעול זה בצד זה, אך אחרים מושתתים על אדנים אידאולוגיים ותאורטיים סותרים.

אחד האמצעים שאומצו בתכנית המזון הבינלאומית (World Food Program (WFP)), ואף עוגן באמנת הסיוע במזון⁶² המושתתת על הצהרת הוועידה לכיטחון תזונתי⁶³ הוא רכישת מלאי מזון בתקופות של שפל במחירי המזון – ושחרורם לשווקים שבהם האמירו מחירי המזון מעבר לסף המסוגלות של האוכלוסיות המוחלשות לרכוש מזון.⁶⁴ אמצעי זה

ERIC HOLT-GIMÉNEZ & RAJ PATEL WITH ANNIE SHATTUCK, FOOD REBELLIONS! CRISIS AND 58
THE HUNGER FOR JUSTICE ch. 2 (2009)

ראו Shattuck & Holt-Gimenez, לעיל ה"ש 26, בעמ' 422. 59

HOLT-GIMÉNEZ & PATEL WITH SHATTUCK, לעיל ה"ש 58, בפרק 2. 60

Margulis, לעיל ה"ש 38, בעמ' 54. 61

Food Assistance Convention, Apr. 25, 2012, 2884 U.N.T.S. (forthcoming) 62

World Summit on Food Security, *Declaration of the World Summit on Food Security*, 63
Doc. No. WSFS 2009/2 (Nov. 2009)

64 מודל זה של התמודדות עם משברי מזון החל מתפתח כבר בשנות השישים והשבעים של המאה הקודמת, עם מסקנות כנס המזון הבינלאומי (World Food Conference, 1974) ואמנת הסחר בחיטה (Wheat Trade Convention, 1978) אשר הבשילה, במרוצת הימים, לאמנה משוכללת

נועד מעצם טיבו להתמודד רק עם מצבי משבר קיצוניים; קרי: הוא אינו מבקש להתערב בכל מקרה בהסדרה השוקית או להגביל ייבוא וייצוא של מזון, אלא רק ליצור היצע מוגבל בתקופות משבר.

תכנית זו טומנת את כישלונה בחובה. בהיעדר כל הגבלה על סחר במזון בין מדינות, אין כל סיבה להניח כי התוצאה של העלאת ההיצע במדינה הסובלת ממצוקת מזון תוביל להפחתת מחירים. למעשה, במצב דברים זה, הסוחרים (מקומיים או זרים) יכולים לנצל את ההיצע החדש כדי להגביר את הייצוא למדינות שבהן מחירי המזון גבוהים יותר, ולהותיר את ההיצע המקומי ברמה שבה היה בטרם שוחררו עתודות המזון.⁶⁵ כמו כן, מודל זה אינו מסוגל להתמודד עם עלייה יציבה במחירי המזון הנובעת ממאפיינים של השוק הכללי, בשונה מתנודות בשוק המזון בלבד. אכן, מודל זה לא הצליח להבטיח ביטחון תזונתי במשבר המזון של 2008 ואף לא בזה של 2011.⁶⁶ הכשל בעיצוב התכנית הוביל לשרת הצעות שטרם התקבלו, דוגמת חידוש הגבלות הסחר בדמות מכסים ומכסות ייצוא למדינות הנהנות מסיוע במזון.⁶⁷

בד בבד, במסגרת היעדים למילניום (Millennium Development Goals), הציבה לעצמה הקהילה הבינלאומית יעד: צמצום של מספר הסובלים מרעב קיצוני עד לשנת 2015 במחצית. זאת, באמצעות אימוץ עצמאי של המדינות שורה של כללים המסדירים את שוק המזון בהתאם לתפיסה של שוק מזון בר-קיימא.⁶⁸ בשנת 2012 הודיע האו"ם, בסכב ריו, על אימוץ של אתגר 0% רעב, שנועד להפחית את הרעב הכרוני בעולם (Zero Hunger Challenge). מסגרת זו התבקשו מדינות – בשיתוף עם גורמים מסחריים בינלאומיים וארגונים אזרחיים – לכנות מודלים להפחתה של מצוקת הרעב, בעיקר במדינות עניות. הדגש בסבב זה ניתן לאימוץ וולונטרי של אחריות תאגידית (Corporate Social Responsibility) על ידי גורמים מסחריים בינלאומיים.⁶⁹

אמצעי אחר המבקש לאתגר את המודל הנאו-ליברלי הוא אימוץ של "ריבונות מזון": הסדרת הרגולציה והשוק המקומי באופן שיאפשר ייצור עצמי של צורכי המזון של מדינה או של חלק ממנה. גישה זו, הדומה במהותה לגישת השווקים המוסדרים שקדמה למפנה הנאו-ליברלי (גישת השוק הסגור), מבקשת ליצור שוק בעל הסדרה מרכזית שבו סוגי הגידולים, מגוונם ואופני הייצור שלהם מוכתבים על ידי הרגולטורים. לפי גישה זו, אימוץ של תפיסת הריבונות האמורה יוביל לקידום צדק חלוקתי הן בין מדינות עשירות לעניות והן בין עשירים לעניים בתוך המדינה (לרבות החקלאים עצמם, הנמנים על פי רוב באוכלוסיות העניות).⁷⁰

יותר בה מנגנונים לסיוע במזון (Wheat Trade Agreement, Mar. 14, 1986, 1429 U.N.T.S. 71).

65 ראו Howard-Johnson, לעיל ה"ש 34.

66 ראו שם, בעמ' 41-42.

67 ראו שם, בעמ' 43.

68 Goal 8: Develop a Global Partnership for Development, UNITED NATIONS, <http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>

69 Zero Hunger Challenge, UNITED NATIONS, <http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml>

70 ראו Shattuck & Holt-Gimenez, לעיל ה"ש 26, בעמ' 431-434. במסגרת המודל המוצע השניים קובעים כי לריבונות מזון יש שורת תנאים מקדמיים הדומים לשווקים חקלאיים מוסדרים דוגמת

מגמה רביעית הזוכה לביטוי הן במישור הפנים-מדינתי והן במישור הבינלאומי היא המגמה של "סחר הוגן". תפיסה זו, בתמצית, מבקשת להגן על היצרנים ולהבטיח את יציבותם – בעיקר יצרנים ממדינות עניות – ובה בעת להבטיח מחיר ראוי לצרכן, תוך מניעת התעשרות עודפת על ידי מתווכים.⁷¹

לאור כל האמור לעיל ניכר כי התמורות בשוק המזון העולמי משקפות מתח כפול. במישור האידאולוגי התמורות באופני ההסדרה של שוק המזון העולמי משקפות מתח בין תפיסתו של מזון כמוצר צריכה אחד מני רבים (ואז תכלית ההסדרה היא השאת התועלת המצרפית, ללא תלות במוצר הצריכה עצמו, שייוצר בהיקף ובמחירים בהתאם להיצע ולביקוש), לבין תפיסתו של מזון כמוצר ייחודי שיש למדינה ולקהילה הבינלאומית אינטרס להבטיח את אספקתו בהיקף נרחב ובמחיר המאפשר נגישות למזון. בצד זאת, במישור ההסדרה עצמה, התמורות בהסדרה של שוק המזון משקפות מתח בין שימוש בכלים של הסדרה מרכזית, תוך הגבלת הסחר הבינלאומי (כפי שהיה נהוג טרם עליית הפרדיגמה הנאו-ליברלית), לבין שימוש בכלים של תחרות בינלאומית במטרה ליצור שוק יעיל ומשוכלל (למצער תוך שימוש בכלים של סיוע בינלאומי במצבי קיצון ובמצבים של משבר נקודתי בשוק המזון). בהקשר זה, אין ספק שבשום שלב לא פעלה הקהילה הבינלאומית להסרה מוחלטת של מגבלות סחר, ונדמה כי אין כיום כל כוונה לסחר חופשי לחלוטין, ללא התערבות של מדינות לטובת תעשיות המזון המקומיות שלהן.

ג. הדין בישראל

בפרקים הקודמים עמדנו על הגורמים המשפיעים על מחירי המזון ועל הפרדיגמות השולטות בהסדרה הבינלאומית של שוק המזון. ברי כי ישראל אינה אי בודד, וכי בכואה להסדיר את שוק המזון שלה היא תלויה במידה רבה בנורמות המקובלות במדינות העולם. בפרק זה נבחן את ההסדרה של שוק המזון בישראל. בחינה זו תאפשר לנו, בפרק העוקב, לזהות את התכליות שההסדרה הקיימת בענף המזון מבקשת לקדם. סביר כי מדובר באותן תכליות שמדינות אחרות מבקשות לקדם בהסדרת ענף המזון, אף שהמשקל הניתן לכל תכלית עשוי להיות שונה, בהתאם למצב הכלכלי של המדינה ולתפיסותיה הערכיות.

ברומה למרבית מדינות העולם, שוק המזון והחקלאות בישראל הוסדר מאז הקמתה על בסיס של מודל סגור. עם זאת, כפי שיפורט להלן, מאז שנות התשעים עברה ישראל תהליך

אלו שבישראל. במסגרת זו נדרשים: רפורמה בבעלות על קרקעות חקלאיות, הגנה על השוק המקומי מפני ייבוא של עודפי מזון ממדינות עשירות (ובכך הרס התשתית החקלאית), שליטה מקומית על שוק הזרעים, גישה לאשראי בטוח, סיוע מרכזי בפיתוח טכנולוגיות חקלאיות, שמירה על רף מחירים ותנאי שוק הוגנים וסיום האלימות כלפי נשים (שם, בעמ' 431). נדמה כי המודל של השניים הוא מודל אידאלי, אך אפשר לעצבו אף חלקית. כך, לדוגמה, השניים עומדים על אימוץ מודל ריבונות המזון במסגרת חוקת אקוודור בשנת 2008 (שם, בעמ' 432). ראו גם Sternick, לעיל ה"ש 46, בעמ' 158-159, 165-171.

71 ראו Paulette L. Stenzel, *Mainstreaming Fair Trade and Resulting Turmoil: Where Should the Movement Go from Here?*, 37 WM. & MARY ENVTL L. & POL'Y REV. 617 (2013).

ליברליזציה מואץ של שוק המזון והחקלאות. התהליך הוביל ליצירת מערך תמיכה רבי-רובדי בשוק החקלאות, הנובע גם מהתנגשות בין תפיסות שונות זו מזו. מערך זה מוסדר בשורה ארוכה של דברי חקיקה העשויים טלאי על טלאי, ולא פעם יישום האמצעים בוזמנית ושילובם המעשי יוצרים השפעות העומדות בסתירה לאלו שביקשו המחוקקים.

1. ענף המזון בישראל כמשק סגור

כאמור, בראשית דרכה אימצה מדינת ישראל את מודל ההסדרה של שוק המזון כשוק סגור. המדינה הצעירה עיצבה הסדרים רגולטוריים שנועדו להבטיח את יציבותו של שוק המזון ולהגן על המגזר החקלאי – ובה בעת להבטיח אספקת מזון לציבור במחירים נגישים. מודל זה של הסדרת השוק התבסס על הנחה שלפיה ההיצע בשוק הישראלי הוא היצע הייצור הישראלי בלבד והיצרנים הישראליים מייצרים עבור השוק הישראלי בלבד (למעט אפשרות לייצוא עודפים, דוגמת ייצוא אבקת חלב מעודפי חלב). בשורה ארוכה של דברי חקיקה הוקמו מועצות מרכזיות לענפי המזון (מועצת הצמחים, הכוללת את ארגון מגדלי הירקות; ארגון מגדלי הפירות; ארגון מגדלי ההדרים;⁷² מועצת החלב⁷³) ונקבעו הסדרים המאפשרים לחקלאים להתאגר ולפעול יחד, תוך מתן פטור גורף לפעילות זו מתחולתם של דיני ההגבלים העסקיים.⁷⁴ כך, במקום תחרות בין היצרנים, גוף מרכזי בעל סמכויות סטטוטוריות מתכנן עבור היצרנים את היקפי הייצור וקובע מחירי יעד. אם מחיר היעד אינו רווחי המדינה תומכת ביצרנים, בין בדרך של פיצוי על פי צו הפיקוח על המחירים,⁷⁵ בין בדרך של סובסידיה ליצרן

- 72 הפועלת מכוח חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), תשל"ג-1973.
- 73 הפועלת מכוח חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011. יצוין כי גם קודם לחקיקת חוק זה הונהגו בישראל מנגנונים של מכסות ומחיר מטרה.
- 74 ס' 3(4)(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.
- 75 חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. צווי הפיקוח מכוח החוק מבוססים על תחשיב של cost plus, שבמסגרתו המחיר המרבי מותאם לעלות הייצור ולרווח סביר. ככל שנוצר פער בין העלות לבין המחיר הקבוע, באופן שאינו מאפשר רווח סביר ליצרן, המפקח רשאי לפצות את הענף בגין הפער. בפועל הפיצוי מובנה על פי הנחיות משרד הכלכלה, על ידי היתר מיוחד להתאמת המחירים בשנים העוקבות ולא בדרך של תשלום ליצרן. ראו מתודולוגיה לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים – לצורך תיקון מחיר בסיסי (1996). www.economy.gov.il/Trade/PriceControl/Pages/ProfitabilityTest.aspx. כפי שמפורט ברוח, מודל זה מבוסס על ההנחה שהגורם המפוקח הוא מונופוליסטי או קרטליסטי, ואינו מתמודד עם הקשיים שבפיקוח על מוצרים בשוק תחרותי ועל מוצרים מיובאים. בהקשר זה יצוין כי ארגוני זכויות אדם בכלל, ואלו המתמקדים בזכות למזון כזכות חוקתית בפרט, הציעו להשתמש בצו הפיקוח ככלי להבטחת נגישות לסל של מוצרי מזון בריאים, במנותק משאלת קיומו של שוק תחרותי. ראו "סל מזון בסיסי, בריא ובר השגה לקידום ביטחון תזונתי בישראל" 15-16 (מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל ואח' 2013) www.atid-eatright.org.il/FilesUpload/DocumentPDF/0/1/695.pdf. על השימוש בצו הפיקוח בהקשר ללחם ראו, לדוגמה, אילן ביטון העלייה במחירי מוצרי הלחם (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2010); יעל קהל "בחיינת הצורך בפיקוח על מוצרי חלב" (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2011) www.moag.gov.il/

(כמו בענף הלול⁷⁶) ובין בדרך של קביעת מחיר מטרה⁷⁷ או מכסות ייצור (כמו בשוק החלב⁷⁸). כדי להבטיח יציבות בשוק המזון ולייצור אפשרות להתמודד עם משבר מזון, ישראל מחזיקה מלאי חירום של מוצרים בסיסיים⁷⁹ שאפשר למכור לציבור בתקופות שפל.⁸⁰

2. שנות התשעים: לקראת ליברליזציה של ענף המזון בישראל

הליברליזציה בענף המזון החלה קונה אחיזה בישראל מאז שנות התשעים. התהליך לא התרחש בדרך של ביטול ההסדרים הקיימים והתקנת הסדרים חלופיים תחתם אלא בדרך של תיקונים נקודתיים ומדורגים. בשנות התשעים ביטלה ישראל כמעט את כל ההגבלות על מכסות ייצוא והיא מעודדת ייצוא באמצעות פטור ממע"מ על סחורה מיוצאת,⁸¹ באמצעות קרן ייעודית התומכת בייצוא,⁸² באמצעות מערך של תמיכות ישירות (תמיכות "ירוקות") ובמערך של תמיכות על ידי סכסוד מים (המצטמצם באופן הדרגתי מאז 2006; במקומו החקלאים מפוצים במישרין על עלויות המים⁸³). שינויים אלו הובילו לתוצאות: לדוגמה, בין

yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2011/documents/milk-may2011.

.pdf

76 בענף הלול, ייצור הביצים מוסדר באופן ריכוזי על ידי מכסות ייצור ותוך ניהול מרכזי של הייבוא (בתקופות ביקוש גבוהות דוגמת תקופת החגים) ושל הייצוא (בתקופות של עורף ייצור). ראו גלעד נתן התמודדות עם עורפי תוצרת חקלאית – סקירה משווה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2009).

77 כך, לדוגמה, בתחום החלב והביצים. בתחום גידולי הירקות יש הסמכה מכוח חוק המועצות למוצרי פירות וירקות לקבוע מחירי מטרה; בפועל לא נעשה שימוש בסמכות זו והואיל ולא הושגה הסמכה בין הממשלה למועצת הירקות בדבר המחיר המינימלי המומלץ (ראו שם, בעמ' 3).

78 מכסות ייצור מקובלות, לדוגמה, בשוק החלב. ייצור חלב מותר רק למי שמחזיק במכסה – וגם מובטח לו תשלום מינימלי קבוע לכל יחידת ייצור, המבטיח את רווחיותה. ייצור מעבר למכסה אינו מוכה את היצרן בפיצוי. עורפי החלב מרוכזים על ידי מועצת החלב המעבדת אותם לצורכי ייצוא, בעיקר לאבקת חלב (ראו שם, בעמ' 2).

79 צח בן-יהודה רשות חירום למזון – בחינת המצב בארץ וסקירה משווה 7 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2015).

80 יצוין כי חרף מנגנונים אלו שוק המזון בישראל אינו סגור כלל ועיקר. בתחום הדגנים, לדוגמה, כ-80% מהשוק מבוסס על ייבוא. לתיאור המאפיינים של מחסני המזון בישראל ראו שם.

81 הפטור ממע"מ על ייצוא ניתן לכלל המשק. מדיניות זו יוצרת תמריץ מובהק לייצוא כשהמע"מ במדינת היעד נמוך מהמע"מ בישראל. היא אף מפחיתה במידה ניכרת את האפקטיביות של הטבות מס לשיווק לשוק המקומי, דוגמת פטור ממע"מ, שהטבות דומות להן ניתנות במדינות רבות באירופה. לעניין מדיניות המיסוי של מוצרי מזון בסיסים במדינות אירופה ראו עמר שוורץ ועמי צדיק ההצעה לביטול הפטור ממס ערך מוסף על פירות וירקות טריים – ניתוח והשלכות (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2009).

82 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הממונה על חוק חופש המידע דו"ח פעילות המשרד לשנת 2013 26 (2014).

83 ראו עקרונות לסיוע למשקים חקלאיים ליעול השימוש במים עקב העלאת תעריפי המים ומתווה לענין אופן העלאתם של תעריפי המים ל"מחיר היעד" (16.11.2006) ("הסכם המים").

1995 ל-2010 עלה היקף הייצוא החקלאי מישראל פי 1.6 והוא עומד על כ-15% מסך כל הייצור; בד בבד עלה היקף הייבוא הכולל פי 2.2.⁸⁴ רוב הייצוא החקלאי הוא בתחום הצומח.⁸⁵ בד בבד עם עידוד הייצוא קידמה ישראל גם מדיניות של עידוד ייבוא, בדרך של הפחתת מכסים ופתיחת המשק לייבוא (בצד חלוקת מכסות ייבוא בפטור ממכס).⁸⁶ מאז שנות התשעים פועלת בישראל תכנית "חשיפה לייבוא" שנועדה להביא להפחתת מכסים וחסימי סחר אחרים, בין היתר בתחום המזון המעובד והתוצרת החקלאית.⁸⁷ בהמשך הביאו ועדת קדמי⁸⁸ – כמו גם החלטת ממשלה 3783 בעניין "שינויים במערכת המס" – להפחתת מכסים מתמשכת.⁸⁹ בהקשר זה ראוי לציין כי בדיונים על אודות מדיניות הייצוא והייבוא של המדינה נשמעות לא פעם טענות התומכות במדיניות המעוררת הן ייצוא והן ייבוא. כך, לדוגמה, נשמעות לעתים הטענה שייצוא מבטיח כי המחירים של היצרן לשוק המקומי הם תחרותיים. טענה דומה בהקשר זה היא שייצוא מעניק ליצרן הישראלי יתרונות לגודל. למיטב ידיעתי, שתי טענות אלו אינן מבוססות על מספרים ברורים, וממילא יצרן מייצא אינו חייב להבטיח שמוצר יימכר בישראל באותו מחיר או באותה איכות כמו מוצר מיוצא. טיעון נוסף המתעורר לא פעם בהקשר זה הוא שיש לסבסד ייצוא מאחר שרוב מדינות העולם מסבסדות ייצוא, ולכן נדרשת סובסידיה כדי שהמחיר בחו"ל יהיה תחרותי. טענה זו נעדרת הסבר קוהרנטי, שכן היא מבוססת על הנחה שיש לייצוא ערך בפני עצמו, גם אם עלותו (בשל הסבסוד) עולה על הרווח ממנו.

- 84 משרד החקלאות ופיתוח הכפר דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל 2010 8 (2011).
- 85 שם, בעמ' 46.
- 86 לעניין חלוקה של מכסות ייבוא ראו הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה 2.7 "חלוקת מכסות ליבוא מזון בפטור ממכס או במכס מופחת" (27.9.2016).
- 87 ראו שי פרמינגר "קידום המשק הישראלי לקראת סחר חופשי: תוכנית החשיפה של הממשלה ליבוא מוצרי תעשייה ממדינות שלישיות" המשפט ב 137 (1994). כן ראו דוח הוועדה לתכנית המיסים הרב שנתית 71-72 (יוני 2005):
- תהליך הגלובליזציה הביא את ישראל לביצוע שינויים בשיעורי המכס במטרה לפתוח את שוק הסחורות לתחרות, ליעל את התעשייה הישראלית, ולפתח בכיוונים שבהם יש לה יתרון יחסי ויכולת תחרות בשווקים העולמיים. מאז תחילת שנות התשעים נחשף המשק הישראלי בהדרגה ליבוא מתחרה בענפי התעשייה, החקלאות טרייה ומוצרי מזון מעובד. "תכנית החשיפה ליבוא" שגובשה בתחילת שנות התשעים צמצמה את פערי המיסוי העקיף החל על יבוא ממדינות עימן יש לישראל הסכמי סחר חופשי ליבוא ממדינות אחרות. כמו כן הוסרו מרבית ההגבלות הלא מכסיות שהשפיעו על שיקולי הצרכנים והיבואנים בתחום הסחר.
- 88 הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה הרו"ח הסופי (2012) (להלן: רוח קדמי). במאמר מוסגר יצוין כי רוח קדמי הוא הראשון שבחן שיטתית את סוגיית המזון בהקשר לתכלית של הורדת מחירי המזון; למעשה, עד אליו לא התקיים כל הליך סדור של תכנון הרגולציה בשוק המזון. בהקשר זה ראו מבקר המדינה דוח שנתי 65 א65 426 (2014).
- 89 החלטה 3783 של הממשלה ה-32 "שינויים במערכת המס" (30.10.2011). עתירה לבית המשפט העליון בנוגע להליכי פעילותה של ועדת קדמי נדחתה, בג"ץ 2917/12 ויליגר תעשיות בע"מ נ' שר התעשייה המסחר והתעסוקה (פורסם בנבו, 3.5.2012).

בהמשך לאמור, במסגרת מגמת הליברליזציה של השווקים הרחיבה ישראל את האפשרות לסחר בנגזרות על מוצרי מזון. בתיקון 132 לפקודת מס הכנסה, שהסדיר את תחום הסחר בנגזרות, נמנעו המחוקקים מהחרגה של סחורות מזון מהגדרת "נכס" לצורך עסקה עתידית, וכיום למעשה אין כל הגבלה על סחר ספקולטיבי במזון בישראל.⁹⁰ אין כיום בנמצא נתונים על היקף הסחר בנגזרות על מזון בישראל, אף שככל הנראה אין מדובר בהיקף גדול; עם זאת, אין בכך כדי לשלול את השפעתו על שוק המזון המקומי.

ראשית, הסחר העולמי בנגזרות משפיע על מחירי התוצרת המקומית בישראל. כך, אחוזים ניכרים מהמספוא (לתעשיות הבשר, הביצים והחלב) ומהגרעינים (לענף הצומח) מקורם בייבוא, והם חשופים למחירים העולמיים.⁹¹ גם מוצרי ייבוא אחרים (דוגמת כותנה) מושפעים ממחירי הסחר העולמי. בהקשר זה, וכפי שיידון בפרק העוקב, אין ספק שלישראל כשלעצמה אין יכולת להכתיב את המדיניות העולמית ככל הנוגע לסחר בנגזרות. עם זאת, ההבנה שעלויות ייבוא אלו מנותקות מתשומות הייצור – וגבוהות מהמחיר שהיה נקבע בשוק תחרותי ללא סחר בנגזרות – היא חשובה בהקשר של עידוד התעשייה המקומית בענפים אלו (בפרק הבא נדון בהרחבה באפשרות לסבסד תוצרת המיועדת לשוק המקומי ואינה קשורה לסחר בנגזרות, ונראה כי מדיניות כזו לא רק רצויה אלא אף אפשרית על פי הדין הבינלאומי).

שנית, ובהמשך לאמור, אף שהסחר בנגזרות בישראל עדיין בחיתוליו, סביר שהוא יתרחב ככל שיגדל משקלן של הסחורות בעלות חיי המדף הארוכים בייצור החקלאי הישראלי. אף בהקשר זה יש מקום להתייחס מראש להשפעה האפשרית של הסחר בנגזרות בישראל על מחירי המוצר.

3. מדיניות סדורה או טלאי על טלאי?

חרף תהליך הליברליזציה המשמעותי שעבר שוק המזון בישראל, ההסדרים שקדמו לתהליך זה ומושגתים על תפיסה של שוק סגור לא בוטלו; ולא זו בלבד אלא שכלל לא נעשה תהליך סדור לבחינת התמיכות שיידרשו למגזר החקלאי ולשוק המזון כדי להבטיח את שרידותו אל מול תחרות בינלאומית (וכן לא התקיים כל דיון בשאלה אם המדינה מעוניינת לשמר את המגזר החקלאי ואת מגזר ייצור המזון אם לאו). מהלכים אלה לא ננקטו אף שהנושא עלה פעם אחר פעם לשיח הציבורי בקשר לקריסתם של יצרני מזון. למעשה, למעט הסדרת התמיכה המדינתית לחקלאות לפיצוי בגין נזקי בצורת⁹² והתמיכה בחקלאות ובייצור מזון באזור הגליל,⁹³ לא מעוגנת בחקיקה כל מדיניות תמיכות קבועה וברורה. כך, חלק ניכר

90 חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 132), התשס"ב-2002, ס"ח 530. ראו אברהם אלטר, רונן ארויו ואיתי הוכברג "מיסוי עסקאות עתידיות: על הסדרי החקיקה החדשים ועל אי הסדרים שבעטיים" מיסים יז(4) 38 (2003).

91 ראו דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל 2010, לעיל ה"ש 84, בעמ' 46.

92 ראו תק' 3 לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק בצורת), תשכ"ה-1964.

93 ראו חוק הגליל, התשמ"ח-1988.

מהתמיכות בחקלאות מבוסס על החלטות נקודתיות של משרדי הממשלה,⁹⁴ המתקבלות בהקשר של משבר ספציפי או של צורך נקודתי (כגון תמריצים להתייעלות רפתות). חלק אחר מהתמיכות מבוסס על הסכמים שאינם גלויים לציבור (וודאי לא התקבלו בהליך סדור תוך שיתוף ציבור) בין משרדי הממשלה לבין החקלאים.

בצד זאת כלל אי־אפשר לדעת במדויק מה היקף התמיכה הכלכלית של המדינה בחקלאות באופן שוטף. אמנם התמיכה הישירה בחקלאות בישראל היא מהנמוכות בעולם העשירי⁹⁵ והיא במגמת פיחות בעשרים השנים האחרונות;⁹⁶ עם זאת, שורה של הסדרי חקיקה מפוזרים מעניקים תמיכות נוספות לחקלאות. ראשונה באלו היא הסובסידיה לחקלאות במים (העתידה להצטמצם בהדרגה נוכח ההתנגדות של משרד האוצר לנתינתה, אך בגינה מועבר פיצוי לחקלאים⁹⁷). בדומה, הפטור מתשלום מע"מ על ירקות ופירות משקף הטבה כלכלית שרובה מגולגל אל היצרנים והמשווקים.⁹⁸ תמיכות אחרות המוענקות למגזר החקלאי ולמגזר התעשייתי מכוונות להפחתת העלות של תשומות המזון. כך, המגזר החקלאי מקבל תמיכה באמצעות מדיניות קרקעות מיטיבה של מנהל מקרקעי ישראל (למשל במתן קרקעות למושבים ולקיבוצים ללא תמורה, בהיתר לשינוי ייעוד של חלק מהשטח החקלאי למגורים

94 על פי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, היקף הסבסוד הישיר של המשרד לחקלאים עמד בשנת 2013 על כמיליארד ש"ח, כשרק 21% מהם מכוח חוק. במסגרת זו, לדוגמה, הקצה המשרד לחקלאות ופיתוח הכפר בשנת 2013 כמעט שמונה מיליון ש"ח לפיתוח אזורי מרעה וכחמישה מיליון ש"ח לטובת תמיכות ייעודיות במגזר הערבי. ראו דו"ח פעילות המשרד לשנת 2013, לעיל ה"ש 82, בעמ' 20, 22; להתפלגות של כלל הסובסידיות ראו שם, בעמ' 29. כן ראו דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל 2010, לעיל ה"ש 84, בעמ' 11, שם עולה כי היקף התמיכות בדרך של העברות תקציביות פחת בין 1995 ל־2010 ביותר ממחצית.

95 ראו בר, לעיל ה"ש 19, העומדת בעמ' 9 על כך שהיקף התמיכה בחקלאות בישראל צומצם בין 1995 ל־2008 ב־39%. כן ראו "סל מזון בסיסי, בריא ובר השגה לקידום ביטחון תזונתי בישראל", לעיל ה"ש 75, בעמ' 17, שם נטען כי אין בישראל סובסידיה למוצרי מזון בסיסיים. לא ברור כיצד הגיעו הכותבים למסקנה זו ונדמה כי הם אינם משקללים סובסידיות הניתנות במישרין ליצרנים, אלא מתייחסים לסובסידיות הניתנות לצרכנים בלבד.

96 ראו דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל 2010, לעיל ה"ש 84, בעמ' 10, שם נמצא כי היקף התמיכות שמקורן בהעברות תקציביות פחת בין 1995 ל־2010 ב־42%, מ־2,383 מיליון ש"ח ל־1,349 מיליון ש"ח, כשמרבית ההפחתה מקורה בצמצום הסיוע הישיר לחקלאים (שפחת מ־1,733 מיליון ש"ח ל־672 מיליון ש"ח).

97 בשנת 2013, לדוגמה, עמד הפיצוי שהוענק לחקלאים בגין הפחתת הסובסידיה למים על כ־120 מיליון ש"ח. ראו דו"ח פעילות המשרד לשנת 2013, לעיל ה"ש 82, בעמ' 23.

98 בהקשר זה יצוין כי שורה ארוכה של גופים כלכליים, בהם בנק ישראל ומשרד האוצר, מתנגדים לפטור ממע"מ על פירות וירקות ולהרחבתו למוצרי יסוד אחרים: לטענתם הדבר לא יביא להפחתה במחירי המזון והרווח ייגרף על ידי היצרן. דה עקא, שגופים אלו אינם מתמודדים עם השאלה אם יש באמצעי זה כדי להוות סובסידיה יעילה למגדלים וליצרנים של מוצרי מזון בסיסיים.

בתמורה מופחתת וכדומה).⁹⁹ כמו כן, המדינה מעניקה מענקים לעידוד עבודה של חיילים משוחררים בחקלאות (מענק עבודה מועדפת) ומורידה מעלויות השכר.¹⁰⁰ כאמור, אף שהנתונים הסוקרים את הסדרי התמיכות בחקלאות ואומדים את היקפם אינם משקפים את מלוא התמיכות העקיפות בחקלאות, נדמה כי ישראל ממקמת כרף התחתון של התמיכה בחקלאות ובייצור מזון בהשוואה למדינות העולם העשירות, וכי אין לה יעד ברור באשר להיקף התמיכות שהיא מבקשת לחלק לשוק המזון. בהקשר זה יודגש כי ההסדרה בישראל אינה מקיימת הבחנה ברורה ושיטתית בין ענפי ייצור. כך, לדוגמה, מוצרים מעובדים שמשך חיי המדף שלהם ארוך יותר – ולכן האפשרות של מדינות עניות להתחרות בהם בשוק המקומי גדולה יותר – נדונים לא פעם בנשימה אחת עם ענף הצומח (שבו משך חיי המדף קצר יחסית ועלות השינוע גבוהה, ולכן היכולת של תוצרת מיובאת להתחרות בתוצרת המקומית נמוכה יותר).

ד. התכליות בבסיס ההסדרה של ענף המזון בישראל

מכלול ההסדרים שנדונו לעיל, שהתגבשו במשך שנות המדינה כיחידות נפרדות וחולשים על ענף המזון, משקף מתח בין כמה תכליות. תכליות אלה נדונו בהקשרים שונים בספרות, אך למיטב ידיעתי טרם הוצגו באופן סדור כפי שהן מוצגות במאמר זה.¹⁰¹ בטרם נעבור לבחינת התכליות האמורות יצוין כי רבות מהן ודאי מתקיימות גם במדינות אחרות, אם כי ייתכן שניתן להן משקל אחר – בהתאם למאפייני השוק, למצב הכלכלי ולתפיסות הערכיות של כל מדינה.

תכלית אחת היא הרצון לייצב את שוק המזון, המאופיין בפערי כוחות מובהקים בין המגדלים לבין המשווקים ובתנודתיות גבוהה בשל התלות בגורמים לא נשלטים דוגמת מזג האוויר. מתן אפשרות למגדלים להתאגד (פטור מדיני ההגבלים העסקיים) מאפשר להם שיתוף פעולה והגדלת כוחם היחסי. מטבע הדברים, קידומה של תכלית זו יהיה מקובל הן

99 ראו רוח פעילות המשרד לשנת 2013, לעיל ה"ש 82, בעמ' 19-20.

100 ברי כי אפשר היה לבנות מודל הכולל רכיבים אלו לצורך הערכת היקף התמיכות הישירות והעקיפות. עם זאת, כיום המדינה ו־OECD אינם מחשבים את הרכיבים המנויים לעיל במסגרת חישוב התמיכות. לתחשיב המאוחד של התמיכות הישירות והעקיפות בחקלאות ראו דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל 2010, לעיל ה"ש 84, בעמ' 11.

101 כאמור, למיטב ידיעתי אין בספרות האקדמית סקירה שיטתית של תכליות ההסדרה של ענף המזון, אך אפשר למצוא כתיבה ספורדית בנושא. גדליה גל ויונתן בשיא (לשעבר יו"ר ועדת הכספים של הכנסת ומנכ"ל משרד החקלאות, בהתאמה) ("ריאות ירוקות – מניפסט לחקלאות המאה ה־21" אקולוגיה וסביבה 4, 102, 102 (2013)) מונים את יתרונות החקלאות ומציינים: מטרת החקלאות היא קודם כל לפרנס את העוסק בה. אך מעבר לכך, יש בה תועלת לציבור כולו:

א. שמירה על קרקעות המדינה.

ב. שמירה על מקורות המים.

ג. ביטחון באספקת מזון.

ד. שמירה על גבולות המדינה ופריסת אוכלוסייה.

ה. שמירה על שטחים פתוחים וירוקים.

על המחזיקים בעמדה נאו-ליברלית (שכן עסקינן בכשלי שוק מובהקים) והן על המחזיקים בעמדה שמקורה בתפיסה של כלכלה בת-קיימא.

התכלית השנייה היא הפחתה במחירי המזון. על פי נתוני המדינה, כפי שנמסרו לכנסת¹⁰² וכפי שעולה מדוח קדמי, הגורם המרכזי לעליות מחירים בתחום המזון בישראל הוא ריכוזיות הרכיב הקמעונאי בשוק המזון. במילים אחרות, עיקר הרווח ממכירת מזון נגרף על ידי רשתות השיווק המרכזיות ולא על ידי הגורמים החקלאיים או הצרכנים (בדמות הפחתת מחירים בשל תחרות).¹⁰³ מבנה שוק המזון בישראל, והשונות בינו לבין השווקים באירופה ובארצות-הברית (שבהם היקף הסחר הפנימי והחיצוני גדול יותר, הם הסיבות המקובלות לפער הניכר בין קצב ההתייקרות המהיר של מוצרי המזון בישראל לבין קצב התייקרותם במדינות אחרות ב-OECD.¹⁰⁴ במסגרת סל הכלים המיועדים להגשמת התכלית הזו אפשר לכלול הפחתת מכסים, הגדלת מכסות לייבוא וכן פטור ממע"מ על פירות וירקות טריים. בצד זאת, חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, נועד להגביר את התחרות בתחום הקמעונאות.¹⁰⁵ בהקשר זה, אימוץ מדיניות של הפחתת חסמי סחר הוא מבוכה אימוץ של הפרדיגמה הנאו-ליברלית. נדמה שלא יכולה להיות מחלוקת כי במדינות עשירות הדבר עשוי להוביל להפחתת מחירים (שכן תשומות המזון במדינות עניות נמוכות בהרבה מייצור עצמי, ולכן ככל שעלויות השינוע נמוכות מהפרש התשומות, יהיה המוצר המיובא זול יותר מהמוצר המקומי). עם זאת, כפי שידון להלן, מדיניות זו עומדת בניגוד לתכליות אחרות ומתחרות של הסדרת ענף המזון דוגמת הגנה על המשק החקלאי.

תכלית שלישית, הקשורה בקודמת, היא הגברת היעילות המצרפית של השוק הישראלי.¹⁰⁶ מסגרת זו כוללת, בין השאר, ביטול של מכסות הייצוא, המקלות על יצרנים מקומיים

102 איתמר מילרד ותמיר אגמון ניתוח השפעת הריכוזיות בענף מוצרי המזון על עליית מחירי מוצרי המזון בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2013).

103 שם. ראו גם איתמר מילרד פער התיווך הקמעונאי ופער השיווק במחירי הפירות והירקות (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2014). יצוין כי הצורך בהתמודדות עם מחירי המזון הגבוהים בישראל, יחסית למדינות העולם המפותחות, קשור אף בגדילת האי-שוויון בהכנסות בישראל. מאחר שההוצאה על מזון הוא בעלת דפוסים קשיחים, הנטל המוטל על אוכלוסיות עניות לעמוד בהוצאה זו גדול הרבה יותר מזה המוטל על אוכלוסיות עשירות, וההוצאה על מזון מתקרבת ל-17% מהוצאתם השוטפת. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הכנסות והוצאות משק הבית: נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2013 18 (2015).

104 ראו תמיר אגמון ועמי צדיק עליית מחירי המזון בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011). כן ראו איתמר מילרד נתונים על יוקר המחיה בישראל בהשוואה למדינות מפותחות – עדכון (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2014), שם עמד הכותב על כך שמחירי המזון בישראל עלו בין 2005 ל-2013 ב-14.6%, ובאירופה עלו המחירים בתקופה זו ב-4.7% בלבד.

105 חוק המזון מגשים חלק מהמלצותיה של ועדת קדמי. להשוואה בין המלצות הוועדה לבין החוק ראו איתמר מילרד ניתוח עליית מחירי המזון ובחינת הצעת חוק קידום תחרות בענף המזון, התשע"ג-2013 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2014).

106 כמובנים כלכליים שגורים מדובר בתכלית של השאת התל"ג או הצמיחה. עם זאת, המונחים תל"ג וצמיחה הם בעייתיים, שכן הם משקפים העברות כספים ואינם משקפים בהכרח השאת יעילות.

להתחרות בשוקים עשירים יותר וכך להגדיל את תשואתם, מתן הטבות מס ליצואנים ומתן אפשרות לסחר בנגזרות על מוצרי מזון בישראל.¹⁰⁷ תכלית רביעית היא הגנה על המגזר החקלאי ועל תעשיית המזון. תכלית זו מייצגת שורה של ערכים לכר-כלכליים כמו רצון לשמר יכולת ייצור עצמאית;¹⁰⁸ רצון לשמר מרחב פתוח וכפרי, קרי: היתרונות הנופיים של המגזר החקלאי;¹⁰⁹ רצון להגן על אוכלוסיית העובדים בתחום החקלאות, העומדת כיום על כמה עשרות אלפים (בשנת 2007 הקיפה אוכלוסייה זו כחמישים אלף איש¹¹⁰). כמו כן, בהקשר הישראלי, ההגנה על המגזר החקלאי משקפת תפיסה התיישבותית, המייחסת ערך עצמאי להתיישבות כפרית באזורי ספר. הגנה זו באה לידי ביטוי בעיקר בהגבלות סחר, לרבות מכסים ומכסות ייבוא,¹¹¹ וכן בסבסוד "ירוק" דוגמת סבסוד למים ופיצוי בגין צמצום הסבסוד למים. כלים אלה נועדו כולם להגן על המגזר החקלאי, אף שלא כולם עולים בהכרח בקנה אחד. כך, לדוגמה, סבסוד המים מקל על החקלאים בלי שהדבר יורגש במחירים ובפיזור העלות על הציבור כולו (שכן הסובסידיה מקורה באוצר המדינה). לעומת זאת, קביעת מכסי מגן מגנה על החקלאים ויוצרת חשש ממשי לעליית מחיר. ברי, כי תכלית זו משקפת תפיסה של כלכלה בת-קיימא המייחסת ערך לעצם קיומו של מגזר חקלאי, אף אם הדבר אינו מביא להורדה במחירי המזון (למעשה, ככל שעידוד המגזר החקלאי נעשה באמצעות יצירה של חסמי שחר, הדבר יכול להביא לעלייה במחירי המזון). תכלית חמישית, שטרם מצאה ביטוי נרחב בהסדרים המשפטיים החולשים על שוק המזון, היא הבטחת ביטחון תזונתי. בשונה מהזולה גרדא של מחירי המזון, תכלית זו מבקשת לבחון אם לכלל הציבור – לרבות הציבור העני – יש נגישות ראויה למזון מספק ובתנאים מכבדים.¹¹² תכלית זו, המזוהה לרוב עם שיח זכויות האדם ומתמקדת בזכות למזון,

107 בהקשר זה ראוי להזכיר את דוח שנתי 65א, לעיל ה"ש 88, בעמ' 448, שבמסגרתו נמצא כי ההסכמים הביטורליים שעליהם חתומים משרד החקלאות ומשרד הכלכלה בנוגע למכסות פטור ממכס בתחום החקלאות משקפים את הרצון להקל על ייצוא של מוצרי חקלאות ישראליים – ובה בעת להגן על יתרונם של החקלאים הישראליים להתחרות בשוק המקומי. הסכמים אלה אינם מייחסים משקל לאינטרס הציבורי ולאינטרס של הצרכנים.

108 גלעד נתן תמיכה בייצור חלב: סקירה משווה 2 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011).

109 לסקירה נרחבת של הדין הקיים והרצוי בהקשר של שימור מרחבים פתוחים ראו רחל אלטרמן ואיריס האן הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדיניות אחרות וליישם בישראל? (קרן הקיימת לישראל והמרכז לחקר העיר והאזור, 2004). כן ראו תמיכה בייצור חלב, לעיל ה"ש 108, בעמ' 3.

110 גלעד נתן תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות – סקירה משווה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007); תמיכה בייצור חלב, לעיל ה"ש 108, בעמ' 2.

111 לביטוי של תכלית זו ראו תמיכה בייצור חלב, לעיל ה"ש 108, בעמ' 2: התמיכות הממשלתיות הן כלי מרכזי בסיוע של הממשלה לחקלאות. הן נועדו לאפשר את המשך קיומה של החקלאות במדינות המתועשות – מדינות שבהן היתה החקלאות צריכה להתמודד עם היצף של תוצרת זולה ממדינות שבהן כוח העבודה ואמצעי הייצור זולים יותר ועם כוח המשיכה ההולך וגובר של הענפים הלא-חקלאיים.

112 ראו מאמרם של אייל גרוס וחלי בוזחיש ששון "ממחאת הקוטג' עד חוק המזון: ביטחון תזונתי והזכות למזון בישראל" בכרך זה.

קיבלה בישראל הסדרה ראשונית בלבד עם חקיקת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011. אף שהמועצה החלה בפעילותה זה מכבר, עד היום טרם עוגנה בישראל תכנית רחבה להבטחת ביטחון תזונתי ולמימוש הלכה למעשה של הזכות למזון. בהקשר זה, כפי שצוין לעיל, יש חשיבות ייחודית להכרה בזכות למזון נוכח התרחבות הפערים הכלכליים בישראל וגדילת מעגל הנזקקים לסיוע במזון.¹¹³

כאמור לעיל, למיטב ידיעתי מעולם לא קיימה מדינת ישראל דיון סדור בתכליות ההסדרה של ענף המזון בישראל, ודיון כזה גם אינו נמצא בספרות. ברי, כי התכליות והמשקל שניתן להן צריכים לבסס כל דיון רציני במדיניות ההסדרה של ענף המזון; בהיעדר דיון כאמור, ספק אם אפשר לגבש מדיניות קוהרנטית בנושא. למעשה, התבוננות בתכליות העולות מאופני ההסדרה המרובים והלא קוהרנטיים של ענף המזון בישראל מגלה כי תפיסת העולם הבסיסית – והשאלה אם נדרשת הסדרה ייעודית של ענף המזון, ובאיזה אופן – עדיין שנויה במחלוקת. בפרק הבא אעמוד על הסתירות במדיניות הנוכחית של ישראל בכל הנוגע לשוק המזון. אראה כי אפשר להגשים בה בעת הן את התכלית של הפחתה במחירי המזון, תוך פתיחת שוק המזון לסחר בינלאומי, והן את התכלית של הגנה על התעשייה המקומית. אטען כי אין צורך לראות את הפרדיגמה הנאו-ליברלית ואת הפרדיגמה של כלכלה בת-קיימא כפרדיגמות מתחרות כי אם כפרדיגמות משלימות. כמו כן אטען כי אפשר להגשים את התכליות האמורות באופן שיעלה בקנה אחד עם התחייבויותיה של מדינת ישראל על פי דיני הסחר הבינלאומיים.

ה. ביקורת הדין בישראל

כאמור, מערכת הדינים בישראל עשויה טלאי על טלאי. מכלול ההסדרים שעניינם שמירה על משק יציב וסגור, ומכלול ההסדרים שנועדו לקדם סחר בינלאומי ולעודד תחרות ויעילות בשוק המזון, עוגנו זה בצד זה בלי שנשקלו יחסי הגומלין ביניהם. כך, כפי שפורט לעיל, חמש התכליות של הסדרת שוק המזון מוצאות ביטוי בחקיקה, אך ההסדרים המייצגים אותן אינם בהכרח מתיישבים זה עם זה.

יש סתירה מובנית בין מגמת הליברליזציה של שוק המזון לבין הרצון לשמר את השוק המקומי. פתיחת השוק לתחרות בינלאומית מקשה מטבעה על השוק המקומי, וסגירת השוק לייבוא מובילה לעליית מחירים.

גם שתי המגמות במסגרת הליברליזציה של שוק המזון אינן מתיישבות זו עם זו. התכלית האחת – הורדת מחירי המזון בישראל – עולה בקנה אחד עם אמצעות כגון סבסוד תעשיות מקומיות, הפחתת מכסים ובאופן חלקי גם עם קביעת מע"מ 0% על פירות וירקות טריים. עם זאת, אין היא עולה בהכרח בקנה אחד עם התכלית האחרת – מקסום התשואה של שוק המזון הישראלי, משום שסבסוד תעשיית המזון לייצוא מקטין את ההיצע בשוק הישראלי ומוביל לעלייה במחירי המזון.

113 ראו מבקר המדינה חוות דעת: הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי חלב 9-10 (2012). חוות הדעת עומדת על כך שבין 2005 ל-2011 עלו מחירי המזון ב-8% בזמן שההכנסה בשני העשירונים התחתונים ירדה בכ-15%-18%. כן ראו "סל מזון בסיסי, בריא ובר השגה לקידום ביטחון תזונתי בישראל", לעיל ה"ש 75, בעמ' 8.

בהקשר זה ראוי להזכיר כי מבקר המדינה מצא, בדוח השנתי משנת 2014, כי "בביקורת נמצא כי בניגוד לתיאור שבאתר המשרד, החלטות מנהל סחר חוץ על פתיחת שערי המדינה ליבוא סחורה מחו"ל מתקבלות בעיקר בהתאם לתועלת ליצואנים מפעולה זו"¹¹⁴. המבקר אף מצא כי מדיניות מתן הפטור ממכס לייבוא ולייצוא (בהסכמי סחר בילטרליים) משקפת את האינטרסים של היצרנים, אך טובת הצרכנים הישראלים לא נשקלת במסגרתה. בתוך כך, עידוד הייצוא בשילוב עם שמירת המכסים הגבוהים מעלה אף יותר את מחירי המזון בישראל, שכן הוא גורם למחירי המוצרים הישראלים להתחרות בשווקים עשירים יותר (כך, לדוגמה, כוח הקנייה באירופה ובארצות-הברית גדול יותר מזה שבישראל). במילים אחרות, יצרן מקומי יעדיף למכור בשוק זר מאשר בשוק הישראלי אם המחירים בשוק הזר גבוהים יותר. בד בבד, שימור המכסים מונע ייבוא משווקים שבהם המחירים זולים יותר – ומבטיח בכך את המחיר הגבוה שהיצרנים הישראלים יכולים לבקש.

לפיכך, יש לבחון את היקפי הייצוא והייבוא ואת המדיניות הרצויה לגביהם בשלושה מישורים. ראשית, יש לבחון אם המדינה מסבסדת ייצוא וייבוא של אותו מוצר. אין כל היגיון בסבסוד כזה, שמשמעו סבסוד – ולו חלקי – של יצרנים וצרכנים זרים. ואכן, על פי נתוני משרד החקלאות יש חפיפה חלקית בין סבסוד ייצוא לסבסוד ייבוא של מוצרים שונים (דוגמת כותנה)¹¹⁵. שנית, אף במקרה של סבסוד ייצוא של מוצר מסוים, ללא סבסוד ייבוא שלו, או להפך – סבסוד ייבוא ללא סבסוד ייצוא – יש לבחון אם הסבסוד לייצוא או לייבוא מוצדק או שמא עדיף לסבסוד ייצור עצמי או להפסיק את הסבסוד לייצוא או לייבוא. שלישית, ככל שהמוצר המיובא מושפע ממחירי הסחורות העולמיים, ומחירו גבוה משולי רווח סבירים בהתחשב בתשומות הגידול, יש הצדקה מוגברת להעדפה של תוצרת מקומית, ככל שהמחירים בשוק המקומי יהיו תחרותיים (ובלתי תלויים בסחר ספקולטיבי).

על בסיס כל האמור לעיל מתברר כי יש קושי כפול בעיצוב הדין בישראל. ראשית, מעולם לא נערך בישראל תהליך סדור, שבו הוגדרו התכליות של הסדרת המזון, נבחן המשקל שראוי לייחס לכל אחת מהן בהתאם לצורכי השוק, ועל בסיס זה נבדקו מודלים תחליפיים להסדרת השוק. כך, לדוגמה, כפי שפורט לעיל, ככל שישראל מבקשת להשתמש בכלי הסובסידיות כדי לתמוך בחקלאות המקומית, היא מעולם לא החליטה בצורה מושכלת מה היקף הסובסידיה שיהווה תמיכה ראויה ויעילה. בדומה, לא נבחנה השאלה מה אחוז הסובסידיה שיש להעניק בדרך של תשתיות ציבורית (בהתחשב בכך ששיעור המזון המושמד על ידי יצרנים הוא ככלל נמוך מאוד, למעט בשוק הירקות¹¹⁶). ככל שתכלית הסובסידיה היא הפחתה במחירי מזון, לא נבחנה השאלה כיצד תחולק הסובסידיה בין יצרנים, משווקים וצרכנים, ועד כמה יש ביכולתה להביא להפחתה במחירי המזון בפועל.

שנית, קובעי המדיניות בישראל, כמו גם הכתיבה האקדמית בתחום, לא בחנו את העיצוב היעיל של הסדרה זו על בסיס התכליות המבוקשות של הסדרת שוק המזון בישראל. כך, לדוגמה, לא נבחן מעולם מבנה הסובסידיה ולא נבחנה השאלה אם תכליתו לסייע לכל ענפי החקלאות או רק לקדם ענפים מסוימים (למשל: ענפים בעלי ערך נוף גבוה, ענפים שבהם

114 דוח שנתי 65א, לעיל ה"ש 88, בעמ' 448.

115 דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר בישראל 2010, לעיל ה"ש 84, בעמ' 46.

116 התמודדות עם עורפי תוצרת חקלאית, לעיל ה"ש 76.

התלות של ישראל בייבוא גבוהה יותר, ענפים שבהם יש לישראל יתרון תחרותי בשל מזג האוויר ותנאי הסביבה, ענפים שמסכים נזק סביבתי נמוך במיוחד¹¹⁷ וכדומה). בדומה לא נבחנה – על פי תכליות ההסדרה – השאלה אם יש להותיר את המנגנונים המבוססים על מודל של שוק סגור, ובראשם את מכסות הייצור וההסדרה המרכזית של שוקי החקלאות, החלב והביצים (ואם כן – באיזה היקף).

בפשטות, אם כן, חולשת ההסדרה של שוק המזון בישראל נובעת במידה רבה מההתפתחות הנקודתית של ההסדרה, ללא התבוננות רוחבית. אף שכל אחד מהמנגנונים המסדירים את שוק המזון נבחן לגופו, אין לבחינה זו כל אפקטיביות; להפך, השאלה הראויה היא אם מכלול המנגנונים הפועלים מגשימים את תכלית ההסדרה, בהתחשב ביחסי הגומלין ביניהם. לשם כך יש לקבוע, ראשית, מה התכלית המבוקשת – וקביעה כזו, כאמור, מעולם לא נעשתה בישראל.

1. חלופות

הסתירה המובנית בין הסדרי המיסוי והרגולציה על מוצרי מזון מעובדים וחקלאיים בישראל מעוררת את השאלה אם מדובר במשחק סכום אפס, קרי: האם כל צעד בכיוון אחד יגרוור עלויות בכיוון אחר. אם אכן כך, עסקינן במדיניות של שוליים מרובים (Multiple Margins)¹¹⁸ ויש לחשב את העלויות זו אל מול זו; לחלופין יש למצוא מתכונת הסדרה שתמקסם באופן מיטבי את סך התועלות.

כאמור לעיל, השלב הראשון בדרך לבחינת ההסדרה הראויה של שוק המזון בישראל הוא בחינה סדורה של תכליות ההסדרה ושל היעדים שהמדינה מבקשת להגשים. על בסיס זה יש לבחון במבט על את המודל המבוקש להסדרת שוק המזון, תוך התחשבות ביחסי הגומלין בין רכיבי ההסדרה. רק לאחר שני שלבים אלו יש לפנות לשאלה המעשית – מה הם המנגנונים הנקודתיים שיהפכו את המודל המבוקש למציאות בשוק המזון, ויגשימו את תכליות ההסדרה בצורה המיטבית.

כאמור, דווקא שתי השאלות הראשונות – בדבר יעדי ההסדרה ומודל ההסדרה – נותרו בשולי העיסוק האקדמי והמשפטי בשוק המזון בישראל, ועיקר תשומת הלב המחקרית והציבורית ניתנה לדיון פרטני במנגנוני ההסדרה עצמם. אף שלמיטב ידיעתי אין בנמצא ולו מסמך מקיף אחד הבוחן את המשקל הראוי שיש לייחס לתכליות של הסדרת שוק המזון בישראל, אפשר להעיר כמה הערות באשר ליעד המבוקש על בסיס המידע הקיים.

117 לדיון זה בהקשר למגזר החקלאי בארצות-הברית, ובפרט בהקשר למנגנונים המשפטיים המביאים להעדפת חקלאות שאינה ירוקה על פני חקלאות ירוקה, ראו Jason Foscolo & Michael Zimmerman, *Alternative Growth: Forsaking the False Economies of Industrial Agriculture*, 25 FORDHAM ENVTL. L. REV. 316 (2014).

118 Multiple Margin הוא מונח מעולם המיסוי האופטימלי (optimal tax theory), המתאר מודל שבו הגשמה של תכלית אחת באופן קטגורי תפגע בתכליות אחרות, ולכן המדיניות הרצויה היא מדיניות הממקסמת את התועלת המצטברת משלל התכליות. בהקשר זה ראו, למשל, DANIEL N. SHAVIRO, *FIXING U.S. INTERNATIONAL TAXATION* 10 (2014).

ראשית, לעניין ההסדרה של שוק המזון, ישראל נחשבת מדינה עשירה שאינה מסוגלת להתחרות בשוק חופשי עם המחירים שמציעים יצרנים ממדינות עניות, למעט בתחום הצומח הטרי (שבו עלויות השינוע הניכרות מקטינות את האפשרות של יבואנים להתחרות בתוצרת המקומית). לפיכך, תכלית מרכזית של כל הסדרה בשוק המזון היא להבטיח את יציבות היצרנים המקומיים (על כל הנובע מכך כגון הגנה על מקומות עבודה והבטחת המרחב הכפרי והחקלאי). בצד זאת, למעט בענף הצומח, אין בישראל בעיה ממשית של השמדת מזון (במילים אחרות: יש להגביל את עידוד הייצוא של מזון מישראל). בהקשר זה, כאמור לעיל, עיקר הייצוא מישראל הוא בענף הצומח. מנגד, נוכח עלויות השינוע הגבוהות של מוצרים טריים ומשך חיי המדף שלהם – כמו גם נוכח המחיר התחרותי בשוק המקומי – אין

חשש ניכר לייבוא בענף הצומח ממדינות שבהן תשומות הצומח נמוכות יותר.¹¹⁹ שנית, בשל גודלה הקטן, ישראל מאופיינת בריכוזיות גבוהה מאוד בשוק המזון (בהשוואה, למשל, לשווקים באירופה, בצפון אמריקה וכדומה), הגורמת למחירי המזון בישראל להיות גבוהים יותר ממחירי המזון במדינות עשירות אחרות.¹²⁰

שלישית, התרחבות הפערים הכלכליים בישראל מעצימה את חוסר הביטחון התזונתי. הערות אלה הן ראשית-ראשיתה של הבחינה שראוי לערוך באשר לתכליות ההסדרה של שוק המזון בישראל,¹²¹ אך די בהן כדי לשמש אותנו לבחינת המודלים האפשריים להסדרת שוק המזון.

אם כן, נפנה לבחינה של מודל ההסדרה הראוי. אפשר לעמוד על שלוש חלופות מרכזיות: הראשונה היא חזרה למודל השוק הסגור, תוך העלאת מכסי המגן והגבלת הייצוא; החלופה השנייה היא לשאוף לליברליזציה מלאה של השוק, תוך הסתמכות על מערכת הסעד ותשלומי ההעברה ככלי המרכזי להתמודדות עם מצוקת מזון, ומתן סובסידיות לחקלאות כדי להגשים את תכלית ההגנה על המרחב הכפרי (ובמידה מסוימת גם על עובדי המגזר החקלאי, אף שתכלית זו אינה עולה בקנה אחד עם המודל הנאו-ליברלי ואינה יעילה מבחינה כלכלית¹²²); החלופה השלישית – והרצויה – היא מתן סובסידיות לשוק הייצור המקומי בשני תנאים: אספקה לשוק המקומי ושימור הזיקה שבין העלות למחיר.

אשר לחלופה הראשונה, נדמה כי חרף החיבה שרוחשים לה לא פעם גורמים המקדמים חקלאות בת-קיימא המבקשים עצמאות תזונתית, אין היא עולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי

119 אף שלמיטב ידיעתי אין נתונים ברורים בעניין הזה, זו העמדה שהציגו לפני הכותב הן משרד החקלאות ופיתוח הכפר (בפגישה שנערכה ביום 10.4.2016 ושכבסגרתה הוצגה טיוטת המאמר לעובדי החטיבה לאסטרטגיה במשרד) והן משרד האוצר (בהערות בכתב ובשיחה בעל פה של עם גב' שירה ברגמן, רכות מים וחקלאות באגף התקציבים) במסגרת העבודה על מאמר זה.

120 דוח קדמי, לעיל ה"ש 88, בעמ' 19–20.

121 כדי לבחון את תכליות ההסדרה של שוק המזון בישראל במלואן יש לפתח מתודולוגיה שתאפשר להעריך את התועלת החברתית מקיומו של נוף חקלאי וכפרי, את העלות החברתית של צמצום המגזר החקלאי (לדוגמה, בשל הפחתת מכסים, ובהתחשב בשאלת האפשרות להסב עובדים מהמגזר החקלאי לעיסוקים אחרים) וכיוצא באלה. תחשיבים מסוג זה – שלמרבית הצער אינם בנמצא בספרות – חורגים מגבולות המאמר.

122 זאת במיוחד בהתחשב בעובדה שחלק לא מבוטל מהעובדים בחקלאות הם מהגרי עבודה.

והדין הישראלי,¹²³ וספק אם יש בה כדי לשרת את צורכי המדינה. ראשית, במישור הדין הבינלאומי, הטלת מגבלות סחר בדמות מכסות ייבוא וייצוא (Non Trade Barriers) עומדת בניגוד להסכם GAAT ובמיוחד בניגוד לסעיף 11 לו, האוסר על קביעת מכסות כאמור.¹²⁴ אף שהסכמי הסחר הבינלאומיים אינם אוסרים לקבוע מכסי מגן (אך מגבילים את האפשרות להעלות מכסים), ומכסי מגן הם כיום האמצעי המרכזי המשמש מדינות כדי להגן על השווקים המקומיים, התבוננות רחבה יותר מגלה כי לא פעם העלות הכרוכה במכסי המגן עולה על התועלת הגלומה בהם. מטבע הדברים, מכסי מגן מגנים על התחרותיות של היצרנים המקומיים בשוק המקומי. עם זאת, מכסי מגן גבוהים יוצרים חסמי ייצוא (שכן אף המדינות האחרות רשאיות לקבוע מכסי מגן גבוהים; על פי רוב הפחתה של מכסי מגן נעשית במסגרת בילטרלית, שבה שתי המדינות מתחייבות להורדת מכסים). לפיכך, מודל זה מעגן ומחזק את הריכוזיות בשוק המזון המקומי, שמשמעותה עלייה במחירי המזון – בעיקר אם השוק הוא מלכתחילה קטן ואין בו יצרנים רבים דוגמת השוק הישראלי.

החלופה השנייה – ליברליזציה מלאה של שוק המזון, תוך התמקדות בסובסידיות ליצרנים ללא תלות בסוג התוצרת או ביעודה – מייצג את התפיסה הנאו-ליברלית במיטבה ועולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי.¹²⁵ עם זאת, ליברליזציה מלאה של שוק המזון כרוכה בהשלכות משמעותיות בכל הנוגע ליציבותו של שוק המזון, שאינו מסוגל להתמודד עם האתגר של יצרנים ממדינות עניות (אכן, כל מדינות העולם העשיר אינן מאפשרות ליברליזציה מלאה של שוק המזון).

הכלים שהדין הבינלאומי מציע למדינות עשירות להבטחת ההגנה על המגזר החקלאי – סובסידיות ישירות, ולהבטחת הביטחון התזונתי – תשלומי העברה ותמיכה ביכולתן של אוכלוסיות עניות לרכוש מזון, פותרים במידת מה את הקושי בליברליזציה של שוק המזון (בין מלאה ובין חלקית). עם זאת, כפי שראינו, מודל הסובסידיות כשלעצמו אינו יעיל. אמנם מודל זה מגשים את תכלית ההגנה על המגזר החקלאי, אך אין הוא מגשים אפקטיבית את תכלית ההפחתה במחירי המזון וההגנה על הביטחון התזונתי. זאת, משום שסובסידיה "עיוורת" תומכת אף בפעילות חקלאית לצורכי ייצוא גם בתחומים שיש בהם צורך לא

123 חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991, קובע מנגנון מוגבל, בהתאם להסכמים WTO, שרק במסגרתו אפשר להטיל הגבלות סחר, ורק כשיש חשש להפרה מצד מדינה חברה, לדוגמה במקרה של מכירה במחירי היצף. למחלוקת בדבר היקף הסמכות המוענקת לשר הכלכלה להטיל היטלי סחר ראו דוח שנתי 65א, לעיל ה"ש 88, בעמ' 451-453.

124 לעיל ה"ש 32. על פי לשון הסעיף:

No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses [sic] or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

125 סובסידיה מסוג זה תסווג כסובסידיה שאינה בת-תביעה (Non Actionable Subsidy) בהסכם הסובסידיות הנלווה להסכם GAAT (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), (Apr. 15, 1994, 1869 U.N.T.S. 14).

מסופק בשוק המקומי (לחלופין, סובסידיה "עיוורת" אינה נותנת ליצרנים תמריץ לייצר את המזון הדרוש לשוק המקומי, ומאפשרת להם להעדיף גידולים לשווקים זרים על פני הסבת הייצור).¹²⁶ בפשטות, ובהתחשב בכך שהסובסידיה נחלקת בין היצרן לבין הצרכן בהתאם לגמישויות של הצדדים, מערך של סובסידיות "עיוורת" מקצה לצרכנים הזרים חלק מהמשאבים הניתנים ליצרנים המקומיים. ככל שחסמי הייצוא נמוכים יותר (בעיקר בשל הפחתת מכסי מגן של מדינות זרות, בין בדרך של אמנה בילטרלית ובין באופן חד-צדדי), כך נתח הסובסידיה שייפס על ידי השווקים הזרים יהיה גדול יותר, ויכולתה להשפיע בעילות על הורדת המחירים במשק הישראלי ועל הבטחת ביטחון תזונתי תהיה נמוכה יותר. בהקשר זה ראוי לציין כי בשיח הכלכלי המקובל נהוג להבחין בין "סובסידיה למצרך" לבין "סובסידיה לנצרך" או, במונחים של מיסוי, בין "הטבה אוניברסלית" ל"הטבה התלויה בפרט". חלוקה זו אינה מאפשרת בחינה סדורה של הסוגיה שעל הפרק, שכן לא די בשאלה מי זכאי מבחינה חוקית לסובסידיה; יש לבחון גם מי הנהנה הכלכלי ממנה. סובסידיה למצרך – קרי: לחקלאים – מסבסדת גם את הצרכנים הזרים הרוכשים את המוצר הישראלי, ואילו סובסידיה לנצרכים – דוגמת פטור ממע"מ – מסבסדת גם את היצרנים הזרים שמוצריהם נמכרים בשוק הישראלי. בדומה, סובסידיה למצרך באמצעות השתתפות בשכר העבודה (לדוגמה: מענק עבודה מועדפת לחיילים משוחררים העובדים בחקלאות) מפחיתה באופן מלאכותי את תשומות המזון לא רק בהשוואה למזון המיועד לשווקים הישראליים אלא אף בהשוואה למזון המיועד לשווקים זרים. במילים אחרות, מרגע שנקבעה הסובסידיה המבוקשת לשוק הישראלי, יש לבחון כיצד יש לעצב אותה באופן שיבטיח כי היא תישמר לשוק הישראלי ולא תעבור לידי יצרנים זרים או צרכנים זרים.

כפי שצוין לעיל, אילו היו רק שתי חלופות – סגירת שוק המזון להשפעות בינלאומיות או ליברליזציה של שוק המזון – כל שצריך היה לבדוק הוא איזו מהשתיים מובילה לסך תועלות גבוה יותר. כאמור, תיתכן גם חלופה שלישית – עיצוב שוק מזון ליברלי, תוך התניה של הטבות מדינתיות בהגנה על האינטרסים המדינתיים. במסגרת זו יוכל כל יצרן לבחור בעצמו אם הוא מבקש לפעול במסגרת השוק המקומי או הבינלאומי, יצומצמו מגבלות הסחר על יבוא וייצוא מזון, ומערך התמיכות המדינתי יתנה בפעילות המגשימה את האינטרסים המדינתיים.

בראש ובראשונה יש להתנות את התמיכות באספקה לשוק המקומי: היצרן יינה מסובסידיה רק עד לשיעור פעילותו בשוק המקומי; שבשווקים הזרים הוא יתחרה בתנאי שוק רגילים, ללא תמיכה מהמדינה. סובסידיה עבור ייצוא תינתן, אם בכלל, רק כשהטעם לייצוא הוא רוויה של השוק המקומי (כפי שנעשה כיום, לדוגמה, במשק החלב, על ידי הסדרת הייצוא של אבקת החלב); כן תינתן סובסידיה עקיפה לייצוא – כל עוד היא משמשת גם את השוק

126 ראוי לציין כי בעיה זו – מתן סובסידיה עיוורת – רחבה יותר מההקשר הנוכחי ונכונה ככלל לגבי מתן סובסידיות לסחר בינלאומי. לבעיה זו בהקשר של סבסוד סחר בינלאומי באמצעות תאגידיים, ולפתרונות אפשריים, ראו Hagai Kalai, Restructuring Foreign Tax Credits, Increasing Efficiency and Eliminating the Entity Residency Electivity Problem (Aug. 25, 2014), <http://ssrn.com/abstract=2486733>.

המקומי, דוגמת השקעה בטובין ציבוריים כמו מחקר ופיתוח או תשתיות אחסון ושינוע.¹²⁷ בהמשך אפשר יהיה לקבוע דיפרנציאציה בסובסידיה – בהתאם לנחיצות של ענף הייצור, לתועלת הסביבתית והנופית שלו, לתועלותיו העקיפות (דוגמת התועלת הכרוכה בהאבקה בענף הדבורים, שיש לה חשיבות לשימור איכות הסביבה) ולעלויותיו הסביבתיות (כגון העלויות הסביבתיות הגבוהות של גידול בשר).

כדי להבטיח שמעריך הסובסידיות יהיה יעיל ויגשים את תכליותיו, יש להבטיח כי מחירי המזון המסובסד בשוק המקומי יהיו מבוססים על תשומות המזון בתוספת של שולי רווח סבירים. כפי שהוסבר לעיל, מתן אפשרות לסחר ספקולטיבי במזון בשוק המקומי מאפשרת ליצרנים, למשווקים ולמשקיעים לקבוע את מחירי המזון במנותק מעלויות הייצור, ולהגדיל ביקושים דווקא בתקופות של משבר כלכלי (למשל כשמשקיעים רוכשים מזון ככלי לגידור השקעות בשוק ההון). ברי, שכאשר סחר ספקולטיבי מסוג זה מתאפשר, הגשמת התכליות של הסדרת שוק המזון בכלל והבטחת מחירי מזון תחרותיים וביטחון תזונתי בפרט ידרשו סובסידיה מוגדלת, שתפצה על העלויות הנוספות שמקורן בסחר הספקולטיבי. במילים אחרות, סובסידיה שאינה מגבילה את האפשרות לסחר ספקולטיבי תחייב את המדינה לתמוך בעקיפין גם בשווקים אחרים שבהם היצרנים או המשקיעים מושקעים. כך, לדוגמה, אם מחירי הזרעים בישראל גבוהים בגלל שמשקיעים בוחרים להשקיע בזרעים בתקופות של תשואה נמוכה בשווקים הכלליים, על בסיס הידיעה שהביקוש לזרעים צפוי להיות קשיח – בתקופות אלו תידרש המדינה להעניק סובסידיות גבוהות יותר לחקלאות כדי להבטיח רף יציב של מחירי מזון וביטחון תזונתי. מודל יעיל של סכסוד מזון צריך להגביל את האפשרות לסחר ספקולטיבי במזון על ידי מי שמבקש ליהנות מסובסידיה מדינתית. למדינות ככלל – ולמדינה קטנה כמו ישראל בפרט – אין יכולת להגביל את הסחר הספקולטיבי ברמה הבינלאומית. כאשר תשומות המזון מושפעות מעלויות מחירים שמקורן בסחר ספקולטיבי בינלאומי, אין הצדקה להתנות את הסובסידיה בכך שהיצרן לא יהיה מעורב בשווקים אלו. עם זאת, לכל הפחות בזירה הפנימית יכולה המדינה להבטיח כי לא יתקיים סחר ספקולטיבי במוצרי מזון המיוצרים תוך הישענות על סובסידיות מדינתיות. בדומה, מתן סובסידיות ליצרנים מקומיים, שיעודן אספקה לשוק המקומי, תתמרץ יצרנים ישראלים להסב את הייצור שלהם למוצרים שבמחסור בשוק המקומי, ותפחית את התלות בייבוא ואת החשיפה למחירים הגבוהים שמקורם בסחר הספקולטיבי בסחורות.¹²⁸

להשלמת התמונה נעמוד על התאמת המודל המוצע לעקרונות הדין הבינלאומי בתחום החקלאות. דין זה קובע כמה עקרונות יסוד שהוזכרו בפרקים הקודמים – איסור על הצבת חסמי סחר (שמשמעותם מניעת ייבוא שלא בדרך של מכסים); איסור על העלאת מכסים ענפיים ועידוד הפחתת מכסים; ומתן תמיכות רק מסוג שלא יביא להיצף בשווקים זרים (קרי: איסור העדפת ייצוא על פני שיווק לשוק המקומי) ולעיוות הבחירה של היצרן בייצור מוצרים.

127 כפי שצוין לעיל, סובסידיה המותנית בקיומו של ייצוא אסורה על פי הסכמי הסחר. עם זאת, חישוב של עודפי ייצור כייצור לשוק המקומי, לצורך קביעת שיעור הזכאות לסובסידיה, אינו מנוגד להסכמי הסחר.

128 יודגש כי ההפך אינו נכון: אם הסחר הספקולטיבי יביא לפיחות מחירים מתחת למחירי התשומות, עדיין יהיה די תמריץ לייבוא על פני ייצור מקומי.

יצוין כי אף שיש איסור על תמיכה ייעודית בייצוא, אין איסור הפוך: תמיכה ייעודית באספקה לשוק המקומי אינה אסורה על פי הדין הבינלאומי.¹²⁹ תמיכה מסוג זה אף אינה מפרה את האיסור על השפעה על סוג הגידול או הייצור, ככל שהסובסידיה תינתן ליצרן על בסיס האחוז מהתוצרת שסופק לשוק המקומי, ללא תלות בטיב התוצרת. ברי כי בעקיפין יהיה בכך כדי לתמוך בענפים שיש בהם מחסור בשוק המקומי יותר מאשר בענפים שמייצרים תוצרת בהיקף העולה במידה ניכרת על הצרכים של השוק המקומי.

בהמשך לכך, תמיכה ישירה בייצוא מעבר לגובה התמיכה בייצור לשוק המקומי כאמור היא אסורה. זאת, אף שספק אם יש איסור על תמיכה ענפית גם באחוז המיועד לייצוא כל זמן שתמיכה זו נמוכה מהתמיכה הניתנת לשוק המקומי. עם זאת, תמיכה בייצוא בדרך של מתן כלים תומכי ייצוא – דוגמת מחסני קירור, סיוע בשינוע וכדומה – אינה אסורה. בהקשר הישראלי, שבו רוב הייצוא הוא בענף הצומח, הקמת תשתיות לייצוא פשוט וקל של תוצרת מענף הצומח אינה מפרה את כללי הסחר הבינלאומיים.

שאלה שלישית המתעוררת היא עד לאיזו רזולוציה מותר לרדת בהחלטה על תמיכה ענפית, גם כשהתמיכה אחידה לייצוא ולשימוש מקומי או לשימוש מקומי בלבד. למעשה, שאלה חשובה זו היא שאלה שגרתית ויום-יומית ברגולציה הבינלאומית של חקלאות. ככל שהזיקה בין הסובסידיה למוצר ספציפי גבוהה יותר, כך הסיכוי שמדובר בסובסידיה מותרת על פי הדין הבינלאומי נמוכה יותר, ולהפך: ככל שהסובסידיה תהיה תלויה במידה רבה יותר בערך המבוקש ולא בסוג הייצור, כך יתרבו הסיכויים שהיא תימצא מתאימה לדין

129 נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ציינו בפגישה אתם (ראו לעיל ה"ש 119), בהקשר זה, כי סבסוד תוצאת מקומית אינה מקובלת, הגם שאינה אסורה. ניתן לתהות מדוע סבסוד של תוצאת לשוק המקומי אינה מקובלת, הגם שהיא, כפי שפורט במאמר, יכולה להיות מדיניות רצויה ומשתלמת. בהקשר זה, כפי שפורט לעיל, יש הטוענים כי ייצוא מבטיח את המחיר התחרותי בשוק המקומי (ככל שהיצרן מוכר את המוצר באותה המחיר בשוק הזר והמקומי). טענה זו יש בה קושי משאין כל חובה לקבוע מחירים אחידים לשוק המקומי ולשוק הזר (ולמעשה, אין כל חובה לספק את המוצר באותה רמת איכות לשוק המקומי ולשוק הזר). טענה שניה הנשמעת לעיתים בהקשר זה היא כי היבוא מביא למחיר התחרותי, מאחר שיצרנים מקומיים נדרשים להתחרות במוצר המיובא. גם טענה זו קשה היא. ראשית, ככל שהמחיר של המוצר המיובא מקורו בתשומות מזון נמוכות יותר במדינה ממנה מיובא המזון, ממילא לא יוכל החקלאי המקומי להתחרות בתוצרת המיובאת. לכן, ככל שהתכלית של הסדרת שוק המזון אינה רק הפחתת מחירים, אלא גם הגנה על המגזר החקלאי, תחרות פרועה ממין זה אינה מגשימה את התכלית שבבסיס ההסדרה.

שנית, ככל שמדינת המקור של המוצר המיובא מסבסדת ייצוא, הרי שהמחיר של המוצר הזר אינו תחרותי מלכתחילה, והיצרן הישראלי המבקש להתחרות במחיר זה יאלץ למכור במחירי הפסד. ברי, כי אפשר שהסיבה לכך שפרקטיקות של הגבלת סובסידיה לאספקה לשוק המקומי נדירות היא בכך שהתפיסה שעל פיה אסור לתמוך בייצוא הפכה, בקרב רבים, לתפישה שעל פיה אסור להתחשב כלל בשאלה מהו היקף הייצור לשוק המקומי למול השוק הזר. אפשרות שניה המסבירה תופעה זו היא בכך שכיום עדיין יש למדינות את היכולת לעשות שימוש בכלים מכסיים על מנת להגן באופן ענפי על ענפים מקומיים. כמו כן, למדינות ישנם כלים לקביעת חסמי סחר סמויים (דוגמת שימוש בכלים של תקנים ודרישות איכות על מוצרים מיובאים, המטילים נטל כלכלי משמעותי על היצרן הזר).

הבינלאומי. כך, לדוגמה, ספק אם סובסידיה לתפוזים תעמוד בהוראות הדין הבינלאומי, אך נדמה שסובסידיה לגידולים בעלי ערך נופי גבוה (סובסידיה שאינה מבחינה בין חיטה, שעורה, חמניות, תירס וכדומה) לא תהיה בעייתית. סובסידיות ביניים, שתעורר את שאלת הפרשנות של הדין הבינלאומי בהקשר הנדון במלוא עוזה, היא סובסידיה שתוענק לשם שמירה על עצמאות תזונתית, תוך קביעת קבוצה של מוצרי יסוד שלכולם תינתן סובסידיה (למעשה סובסידיה כזו תמיינ מוצרים למוצרי יסוד ולמוצרים שאינם כאלה).

על רקע זה, מודל של סובסידיה מותנית מאפשר להגשים במידה רבה את התכליות של הסדרת שוק המזון ולצמצם את העלויות של התערבות מרכזית בשוק זה. מודל זה מאפשר ליהנות מהיתרונות של סחר בינלאומי נרחב – ובה בעת הוא מאפשר להבטיח, בדומה למשטר הסובסידיות העיוורות, את ההגנה על היצרנים המקומיים. עם זאת, בשונה ממשטר הסובסידיות העיוורות, מודל זה מאפשר להבטיח כי הסובסידיה המדינתית תושקע כולה באזרחי המדינה עצמה (בין יצרנים ובין צרכנים) ומונע את ההשקעה העודפת בסובסידיות עיוורות ביצרנים ובצרכנים זרים. כמו כן, מודל זה מבטיח כי הסובסידיה לא תושפע מסחר ספקולטיבי (בשוק המקומי) ומצמצם את היכולת של יצרנים לנתק בין העלות האמתית של הייצור לבין מחיר המוצר.

יש לציין, במסגרת זו, כי מודל הסובסידיה המותנית משלב בין העקרונות שבבסיס המודל הנאו־ליברלי לבין העקרונות של חקלאות בת־קיימא: הוא מאפשר תחרות בינלאומית ללא הגבלות סחר (לרבות מכסים מופחתים), ובה בעת הוא מאפשר למדינה לפעול להבטחת היציבות הכלכלית של יצרני המזון ולהגשמת תכליות לבר־כלכליות דוגמת שימור הנוף החקלאי, בהתאם לערך שהמדינה בוחרת להעניק לתכליות אלו.

אם כן, כעת אפשר לפנות לשאלת האמצעים היעילים להגשמה של מודל הסובסידיות המותנות. חלק מהאמצעים שישראל נוקטת כיום משקפים – גם אם לא בהכרח במכוון – את המודל המוצע. כך, למשל, מתכונת מכסות הייצור בשוק החלב ובשוק הביצים מבטאת אותו במידה רבה: כל יצרן מקבל סובסידיה עד לגובה הצריכה העצמית של השוק המקומי, וייצור מעבר לצריכה העצמאית של השוק המקומי אינו מסובסד אף שאינו מוגבל. כך מובטח ליצרן כי הייצור לשוק המקומי יהיה רווחי – שכן המדינה תכסה את הפער שבין עלויות הייצור לבין המחיר בשוק הישראלי, וייצור מעבר לצורכי השוק הישראלי יעשה רק כשהוא יעיל כשלעצמו, ללא תלות בסובסידיה המדינתית.

אף סובסידיה בדמות סיוע במחקר ופיתוח חקלאי, בהתאם לצורכי השוק הישראלי, משקפת את המודל המוצע. סובסידיה זו מוענקת על בסיס הצרכים של המשק הישראלי וחוסרי הייצור שלו, וייעודה בראש ובראשונה לשפר את יעילות המשק החקלאי בישראל בהתאם לגידולים הנחוצים בה. ברי כי אפשר שתהיה לסובסידיה מסוג זה תועלת נוספת (החצנה חיובית) בדמות שיפור החקלאות לייצוא (ולחלופין, בדמות יצירת פטנטים וקניין רוחני שאפשר למכור ליצרנים זרים).

בצד אלו, מנגנון משלים אפשרי נוסף, המתקיים במידה רבה באיחוד האירופי, הוא התחיבות לרכישה של המוצרים מהיצרנים במחיר המגלם רווח, ושימוש במוצרים מהשוק המקומי לצרכים שונים של המדינה (כמו תכניות הזנה בכתי ספר, בצבא ובמגזר הציבורי). נדמה כי השילוב בין שלושת מנגנוני ההסדרה עשוי להבטיח באופן אפקטיבי כי יוגשמו ארבע התכליות הראשונות של הסדרת שוק המזון, קרי: הגנה על יציבות שוק המזון, הגנה

על המגזר החקלאי ועל היתרונות הכרוכים בקיומו (דוגמת יתרונות נופיים), הפחתת מחירי המזון ומתן אפשרות להשאת רווחים של יצרנים ישראלים באמצעות ייצוא וסחר בינלאומי. במישור המחיר לצרכן, מתכונת ההסדרה הוולונטרית מבטיחה שמירה על מחירי מזון תחרותיים.¹³⁰ מתכונת זו אינה מונעת את העמקת התחרות על ידי ייבוא ואינה מגבילה את השאת הרווחים של היצרנים באמצעות ייצוא למדינות אחרות או העמדת סחורתם לסחר בשווקי המזון הבינלאומיים והמקומיים (לרבות סחר ספקולטיבי). מערך הסובסידיות מבטיחה את ההגנה על המגזר החקלאי ומאפשר הגשמה של תכליות לבר-כלכליות דוגמת שימור הנוף הכפרי. בהקשר זה, מערך הסובסידיות אף מאפשר להגשים תכליות נוספות כמו בפיתוח חבלי ארץ מסוימים (למשל: באמצעות סובסידיות מוגדלות ליצרנים באזור הגליל). עוד יש לציין בהקשר זה כי קביעת מחיר מטרה, שהמדינה מתחייבת לשלם עבור המוצר אף אם מחיר השוק נמוך יותר (או לכסות את ההפרש בין המחיר המכירה לבין מחיר המטרה), אינה מחייבת התפתחות שוק לא יעיל. אפשר לקבוע את מחיר המטרה באופן שיגלם רכיב התייעלות מסוים, או לקבועו ביחס למחיר הסחורה בשוק הבינלאומי, תוך התאמת המחיר לתשומות המזון המקומיות.

הסדרה כזו אינה יכולה, כשלעצמה, לתת מענה מלא לצורך בהבטחת ביטחון תזונתי לכלל האוכלוסייה. ברי כי עצם ההפחתה במחירי המזון תביא מזוור לבעיית הביטחון התזונתי של חלקים מסוימים באוכלוסייה, וכי קביעת מחירים מרביים באמצעות צווי פיקוח על מוצרים מסובסדים תאפשר להרחיב את הנגישות לסל מזון בסיסי מזין בתנאים מכבדים. רשת ביטחון נוספת – רכישה ישירה של מזון על ידי המדינה וחלוקתו – אמנם אינה מבטיחה כי חלוקת המזון תיעשה בדרך מכבדת, ואמנם יוצרת מציאות של סעד ותלות בשירותי הרווחה, אך יש בה כדי לתת מענה חלקי לצרכים של האוכלוסייה הסובלת מאי-ביטחון תזונתי.

התשתית החוקתית בישראל מאפשרת סובסידיה מותנית. על פי 6(ב) לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, השר המוסמך רשאי להורות על פיקוח על מחירו של מוצר אשר "ניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה", וזאת בצד ההיתר להורות על הכנסתו של מוצר לפיקוח נוכח קיומם של מונופול, קרטל, היעדר תחרות מספקת או כשמדובר במוצר חיוני ובאינטרס ציבורי. בדברי ההסבר לחוק צוין מפורשות: "הטעם השלישי להחלת פיקוח על מוצרים; ח' ק' נובע מהצורך לפקח על מחירי מוצרים המסובסדים מתקציב המדינה, כדי למנוע מצב שבו העלאת המחיר תביא להרחבה בתקציב המדינה, ולאפשר בקרה על השגת יעדי הסבסוד ועל היקפיו".¹³¹ חרף קיומה של סמכות זו בחוק, כל המוצרים הנתונים כיום לפיקוח הם מוצרים המאופיינים בשוק מונופוליסטי וחסר תחרות, והמדינה לא מקיימת זיקה בין מערך הסובסידיות (שכאמור פזור על פני דברי חקיקה רבים), מערך המכסות (המוסדר באופן ענפי) ומערך הפיקוח על המחירים. עוד יצוין בהקשר זה, כי אימוץ מנגנוני פיקוח

130 בשונה ממתכונת המכסות הנוכחית, המודל המוצע אינו מחייב קבלת היתר לייצוא אלא מתנה את הסובסידיה במכסה – ומתיר ייצור בתנאים תחרותיים לא סבסוד הן לשימוש מקומי והן לייצוא.

131 דברי הסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ו-1995, ה"ח 136, 145.

על מחירים בכל הנוגע למוצרים המיוצרים על ידי יצרנים מקומיים עולה בקנה אחד עם הסכם GAAT.¹³²

בהמשך לאמור, ספק אם יש הצדקה לאימוץ מתכונת של מע"מ 0% על מוצרי מזון במסגרת המודל המוצע. כאמור, מנגנון זה יוצר באופן מובנה סכסוך ליצרן הזר, והצרכן זוכה רק לחלק מההטבה. ככל שהשוק תחרותי פחות, בהתחשב בביקוש הקשיח למוצרי יסוד, הנתח מההטבה שיועבר לידי היבואנים והיצרנים הזרים יהיה גדול יותר. ברי כי אילו דובר בשוק סגור, משמעות הדבר הייתה סובסידיה עקיפה לחקלאים וליצרנים, שאפשר שהיא רצויה;¹³³ עם זאת, אין טעם ממשי לעודד חקלאות וייצור במדינות זרות, ונדמה כי סכסוך בדרך זו הוא סכסוך עודף. אין להסיק מכך שראוי לבטל מידית את הפטור ממע"מ על ירקות ופירות טריים: ראשית, מרבית הירקות והפירות הטריים הנמכרים כיום בשוק הם מייצור עצמי; שנית, ככל שייבחר צעד זה, יש לעשותו בד בבד עם הרחבת הפיקוח על מוצרים מסובסדים (לכל הפחות על מוצרי יסוד מסובסדים).

סיכום

מאמר זה ביקש לבחון את אופן ההסדרה הרצוי של שוק המזון בישראל. העיון בכתיבה האקדמית, כמו גם בפעילותם של מקבלי ההחלטות בתחום זה, מלמד כי הסדרת שוק המזון בישראל נעשתה טלאי על טלאי, כששתי תפיסות מרכזיות ומנוגדות שולטות בהסדרה – תפיסת שוק המזון כשוק סגור המנוהל באופן מרכזי ותפיסת שוק המזון כשוק פתוח על בסיס עקרונות התפיסה הנאו-ליברלית.

כפי שהראיתי, שתי תפיסות מנוגדות אלו אינן ייחודיות לישראל, והן שעומדות בבסיס המתח שבהסדרת שוק המזון במרבית מדינות העולם. מתח זה נובע מכך שלשתי התפיסות יש יתרונות וחסרונות הן עבור מדינות עשירות והן עבור מדינות עניות. עבור מדינות עשירות, תפיסת השוק הסגור מבטיחה חקלאות בת-קיימא ומגנה על המגזר החקלאי המקומי ועל התועלות הנלוות לקיומו של מגזר חקלאי מקומי – שמירה על הנוף הכפרי, הבטחת עצמאות

132 על פי הסכם הסובסידיות, לעיל ה"ש 125, סובסידיה בת-תביעה (Actionable Subsidies) היא סובסידיה המותנית בייצור או בשימוש במוצרים מקומיים (ולכן היא מעניקה יתרון למוצר המקומי), אך ההסכם אינו מגביל את האפשרות של המדינה להתנות את הסובסידיה בשיווק לשוק המקומי. ראו בהקשר זה רייך, לעיל ה"ש 38, בעמ' 368.

133 בהקשר זה, הטענה הנשמעת תדיר שאין לקבוע מע"מ דיפרנציאלי בשל החשש שחלק מהרווח יעבור ליצרן הייתה יכולה להיות נכונה, אילו התכלית היחידה של הסובסידיה הייתה תמיכה בצרכן. אולם, במציאות שבה המדינה ממילא מסבסדת את היצרן, אין בעצם העובדה שחלק מהסובסידיה מועבר אליו כדי להביא להתנגדות לקביעתו של מע"מ דיפרנציאלי. בדומה, קשה לקבל את הטענה הרווחת שמע"מ דיפרנציאלי מעוות את בסיס המס, הן משום שמערכת המס המסדירה את תחום המזון, ובמיוחד את הייבוא והייצוא, היא ממילא דיפרנציאלית על פי ענפים (מערכת המכס) והן משום שהסובסידיות הן דיפרנציאליות על פי ענפים. לא ברור מדוע דווקא קביעתו של מע"מ דיפרנציאלי על פי ענפים יביא לעיוות משמעותי ומיוחד המהווה טעם טוב לשלילתו (ברי כי אף אם יש עיוות כלשהו, יש לשוקו אל מול התועלות מקיומו של מע"מ דיפרנציאלי).

תזונתית, מניעת נהירה לערים ועוד. עם זאת, עבור מדינות עשירות, משמעותה של חקלאות בת-קיימא היא היעדר יכולת ליהנות מגישה לשווקים זולים יותר וממחירים נמוכים יותר שהם מציעים למזון. עבור המדינות העניות, המשמעות של תפיסת השוק הסגור היא הגנה על המגזר החקלאי ושימור על עצמאות והיעדר תלות בייבוא ממדינות עשירות, המסוגלות בעתות שפע להציע לשווקים העניים סחורה במחירי היצף ולמוטט את החקלאות המקומית. כמו כן, השוק הסגור מבטיח למדינות העניות הקצאת אדמות ומשאבים מספקים לגידולים לצורכי מזון לשווקים המקומיים ומניעה של שינויי הייעוד של הגידולים לצרכים אחרים (כמו אנרגיה) או למזונות המיועדים לשווקים זרים. עם זאת, תפיסת השוק הסגור מונעת מהמדינות העניות את היתרונות הממשיים שבליברליזציה של השוק, ובראשם האפשרות להשיא את רווחי הייצור על ידי מכירת המוצרים למדינות עשירות יותר.

המתח בין שתי התפיסות נובע לא רק מפער בתפיסת העולם הכלכלית אלא גם מפער עמוק יותר באשר לעצם תפקידו וייחודו של שוק המזון. התפיסה של חקלאות בת-קיימא מאפשרת שימוש בכלים של שוק תחרותי, אך מטרת ההסדרה היא להבטיח ביטחון תזונתי לאורך זמן, והיא מייחסת ערך ייחודי למזון שאינו תחליפי ושאי-אפשר להמירו במוצרי צריכה אחרים. בשונה, הגישה הנאו-ליברלית רואה מזון כמוצר צריכה אפשרי אחד שאינו שונה מכל מוצר צריכה אפשרי אחר, ויש להסדירו בהתאם. לפיכך, כל התערבות בשוק המזון המגבילה את התחרות בו מצמצמת את היעילות המצרפית, שכן אף אם יש עלייה מסוימת בתועלת המופקת משוק המזון, יש ירידה גדולה יותר בתועלת המופקת ממוצרי צריכה אחרים. במילים אחרות, ובפשטות: השאלה המהותית שבבסיס המחלוקת היא אם נקודת המוצא היא שיש למזון ערך אבסולוטי גבוה יותר ממוצרי צריכה אחרים.

על רקע זה פניתי לבחינת ההסדרה המשפטית של שוק המזון בישראל. הראיתי כי בדומה למרבית מדינות העולם המערבי החל שוק המזון בישראל את דרכו כשוק סגור. עם זאת, החל בשנות התשעים שינתה ישראל את מבנה השוק באמצעות פתיחת לייצוא, ולאחר מכן הרחיבה הדרגתית את האפשרות לייבא מזון. שינוי מבני זה לא לוהה במהלך סדור ובבחינת הצעדים הנדרשים להגשמת תכליות ההסדרה של שוק המזון, וללא תכנון ארוך טווח של ההגנה הרצויה על המגזר החקלאי. זאת ועוד: פתיחת שוק המזון המקומי לייצוא אפשרה ליצרנים הישראליים ליהנות מההטבות שהוענקו להם במסגרת תפיסת השוק הסגור, תוך שהם מביאים לעליית מחירים בשוק המקומי נוכח ייצוא המוצרים למדינות שבהן כוח הקנייה גדול יותר.

הראיתי כי הסדרת שוק המזון בישראל יוצרת תמריצים מנוגדים זה לזה ואינה מגשימה את תכליותיה. עמדתי על כך שהקושי נעוץ בהיעדר כל מאמץ רציני ושיטתי בישראל לבחון את מכלול התכליות שבבסיס ההסדרה של שוק המזון, ולגבש על בסיסן את מודל הפעולה הרצוי, שממנו ייגזרו האמצעים הרגולטוריים שיבטיחו הגשמה בפועל של התכליות. למעשה, ההתנהלות המנהלית והפוליטית בישראל ביכרה התמקדות במנגנונים עצמים ובחינה של כל אחד מהם כשלעצמו, תוך הימנעות מבחינתם על רקע התכלית הכללית של הסדרת שוק המזון. כך נוצרו בדין הישראלי הסדרים שונים ומנוגדים המבקשים, כל אחד בנפרד, להגשים אחת או יותר מחמש התכליות של הסדרת שוק המזון – הבטחת יציבות בשוק המזון, הגנה על המגזר החקלאי ועל היתרונות הנגזרים מקיומו של מגזר חקלאי (דוגמת שימור הנוף

הכפרי), הפחתה במחירי המזון, מתן אפשרות ליצרני מזון להשיא רווחים בשוק תחרותי ובינלאומי והבטחת ביטחון תזונתי לכלל אזרחי ואזרחיות המדינה.

בהמשך פניתי לבחינת הפתרונות האפשריים להסדרת שוק המזון. ראשית, עמדתי על כך שבשל היותה של ישראל מדינה עשירה יחסית יש לייחס משקל ממשי לתכלית ההגנה על המגזר החקלאי. שנית, מצאתי כי התכלית של הפחתה במחירי המזון על ידי יצירת תחרות אפקטיבית היא תכלית מרכזית, נוכח האופן המרוכז והמונופוליסטי של שוק המזון הישראלי. בשונה, מצאתי כי על פי הנתונים הקיימים אין כיום עודפים ניכרים בשוק המזון, המצדיקים התערבות מדינתית ועידוד ייצוא. שלישית, מצאתי כי ראוי לייחס משקל ממשי לתכלית של הבטחת ביטחון תזונתי, בעיקר על רקע ההתרחבות של חוסר הביטחון התזונתי בשל גדילת הפערים הכלכליים במדינת ישראל.

מכאן פניתי לבחון את שני המודלים השולטים בשיח הציבורי והאקדמי על אודות הסדרת שוק המזון – מודל המשק הסגור והמודל הנאו-ליברלי. הראיתי כי במודל המשק הסגור אמנם יש קסם נוסטלגי, אך אין הוא מגשים את תכליות ההסדרה, שכן הוא מביא באופן מובנה לעליית מחירים (ובכך אף להעצמת אי-הביטחון התזונתי). כמו כן, הראיתי כי מודל זה מנוגד לדין הבינלאומי, ולכן סביר כי מדינת ישראל כשלעצמה לא תוכל לאמצו באופן אפקטיבי. מנגד, הראיתי כי מודל של ליברליזציה מלאה של שוק המזון עתיד להביא לפגיעה קשה במגזר החקלאי ובביטחון התזונתי. בהמשך הראיתי כי אמנם אפשר לפתור את שתי הבעיות האחרונות באמצעות מתן סובסידיות – בין ליצרנים ובין לצרכנים, אלא שהסובסידיות עלולות לסבול מחוסר יעילות מובנה משום שהן יילכדו, לפחות בחלקן, על ידי יצרנים וצרכנים זרים.

אל מול שני המודלים האמורים הצגתי מודל חדש, המשלב את היתרונות של מודל המשק הסגור ובר-הקיימא וגם את היתרונות התחרותיים של המשק הפתוח. מודל זה מאפשר סחר חופשי (בכפוף לשיקולים מדינתיים כאשר להפחתה הדרגתית של מכסים) הן במישור היבוא והן במישור הייצוא. יצרנים מקומיים שיבחרו לפעול במסלול זה יתחרו על בסיס יתרונותיהם התחרותיים בשווקים הבינלאומיים (ויישאו בחסרונותיהם התחרותיים, ובראשם התשומות הגבוהות יחסית של ייצור בישראל). בצד זאת הצעתי להנהיג סובסידיות מותנות, שיינתנו באופן יחסי לשיעור הייצור המיועד לשוק המקומי, ובמתכונת של מחיר מטרה המבוסס על תשומות ייצור ושולי רווח, תוך הבטחת הזיקה שבין התשומות למחיר וביטול האפשרות להעלאת מחירים מלאכותית באמצעות סחר ספקולטיבי. הראיתי כי מודל הסדרה זה מאפשר להגשים את מרבית התכליות שבבסיס ההסדרה של שוק המזון והוא טוב מהחלופות לו. עוד הראיתי כי מודל זה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין הבינלאומי, וכי יש בדין הישראלי מנגנונים חוקיים המאפשרים את יישומו.

ברי כי אימוץ של מודל זה, המאתגר את הבינאריות שבין המודל של חקלאות בת-קיימא לבין השוק הנאו-ליברלי, עדיין מחייב כבכרת דרך מחקרית ונורמטיבית; בראש ובראשונה הוא מחייב תהליך סדור ושיטתי של מתן ערכים מספריים לתועלות החברתיות המופקות מקיומו של מגזר חקלאי, משימור הנוף הכפרי, מהבטחת התעסוקה של העובדים בתחום וכדומה. מטבע הדברים, ערכים אלו יהיו תלויים בענף הייצור כמו גם בשיקולים דוגמת המיקום הגאוגרפי של היצרנים, יעילות הייצור וכדומה. אין זו קביעה "כלכלית" בלבד. יש בה רכיב ערכי מובהק והיא משקפת את התועלת שהחברה מפיקה מאותם ערכים

לבר-כלכליים (דוגמת קיומם של שטחים פתוחים). מכל מקום, בשלב זה – לאחר כשבעים שנה של הסדרה לא סדורה – ראוי לבצע תהליך מקיף ושיטתי שיאפשר גיבוש וביצוע של מדיניות אפקטיבית בשוק המזון.