

ירושלים, 3.6.18

לכבוד  
התנועה למען איכות השלטון בישראל  
ירושלים

**הנדון: חוות דעת בשאלה: האם תזכיר הצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8) מפר את הסכמי ארגון הסחר העולמי**

אני הח"מ התבקשתי על ידכם לחוות דעה משפטית האם תזכיר הצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (מס' 8) מפר את הסכמי ארגון הסחר העולמי WTO.

אלה פרטי השכלתי: ד"ר למשפטים, עורכת דין.  
אלה פרטי נסיוני: עורכת דין מאז 1989, לשעבר היועצת המשפטית (בפועל) של מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, לשעבר הציר הכלכלי של ישראל למוסדות האיחוד האירופי, לשעבר פרופ' חבר וחברת הסגל המייסד של בית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת. מרצה וחוקרת בתחומי משפט האיחוד האירופי ומשפט הסחר הבינלאומי בארץ ובעולם.  
נסיוני בתחום הסחר הבינלאומי: לשעבר מתמחה במחלקה המשפטית של ארגון הסחר העולמי WTO בגינה, שוויץ, עבודת הדוקטורט שלי עוסקת בחסכם הסחר בשירותים (GATS) של ארגון הסחר העולמי. פרסמתי ספר בעברית, ספר באנגלית ושורה ארוכה של מאמרים בעברית ובאנגלית בנושאי הסכמי ארגון הסחר העולמי. לימדתי ומלמדת משפט הסחר הבינלאומי במוסדות אקדמיים שונים בארץ ובחו"ל במסגרת קורסים וסמינריונים לתואר ראשון ושני. נכללת ברשימת הפנליסטים של מדינת ישראל להסכמי אזור הסחר החופשי בין ישראל למקסיקו ולמדינות מרקוסור.

במסגרת עבודתי במשרד האוצר נמנית על צוות המשפטנים ממשרדי האוצר, הכלכלה והמשפטים אשר ניסחו את חוק היטלי סחר, התשנ"א – 1991 וייעצתי לשרי האוצר בנושאים שונים הקשורים לסחר בינלאומי, לרבות ייצוג האוצר בישיבות ממשלה, בוועדות הכנסת ובפורומים אחרים, לאומיים ובינלאומיים. פירוט נוסף על השכלתי ונסיוני ראו באתר [www.nelmun.com](http://www.nelmun.com).

במסגרת בדיקה זו עיינתי בין השאר במסמכים הבאים:

- תזכיר הצעת חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (מס' 8), התשע"ח – 2018.
- חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א – 1981.
- החלטה מס' 159 של ממשלת ישראל מיום 13.5.13 בדבר שיפור וייעול מבנה התמיכות בענף החקלאות.<sup>1</sup>
- "הצעת תקציב משרד החקלאות לשנים 2017 ו-2018", משרד האוצר, אוקטובר 2016.<sup>2</sup>
- "תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנים 2017 ו-2018": דו"ח מאת ויקטור פתאל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת מתאריך 1.11.16.<sup>3</sup>
- הסכמי ארגון הסחר העולמי הרלוונטיים ובמיוחד הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי Agreement on Agriculture – WTO, לרבות נספחיו.
- התחייבויות ישראל על פי ההסכם.
- פסיקה רלוונטית של ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי.
- דו"ח מזכירות ארגון הסחר העולמי לגבי ישראל במסגרת הליך Trade Policy Review (TPR) שנערך בשנת 2012 (הפעם האחרונה בה נערכה הבדיקה) WT/TPR/S/272.

<sup>1</sup>[https://www.gov.il/he/Departments/policies/2013\\_des159](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2013_des159)

<sup>2</sup>[http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017\\_2018/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklout\\_Prop.pdf](http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017_2018/MINISTERIESBUDGET/Economy/DocLib/Haklout_Prop.pdf)

<sup>3</sup><http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03830.pdf>

- דיווחי ישראל לוועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי WTO בנוגע לביצוע התחייבויותיה ביחס לתמיכה מדינתית (domestic support) עד הדו"ח האחרון מספטמבר 2017, המתייחס לשנים 2015 – 2016.
  - Notification של ישראל לוועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי בדבר עדכון רטרואקטיבי של דיווח עלות התמיכות לחלב כלפי מטה עבור השנים 2011-2014 מיום G/AG/N/ISR/55 28.4.16.
  - פרוטוקול דיון בוועדת החקלאות של ארגון הסחר העולמי Responses to Points Raised by Members Under the Review Process G/AG/W/154 מיום 4.8.8.16
  - דו"ח הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח OECD: מדיניות חקלאית לשנת 2015: ניטור והערכה של מדיניות (תרגום לעברית ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר).<sup>5</sup>
  - OECD, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016 <sup>6</sup>
  - OECD, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017 <sup>7</sup>
  - חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי (כלכלי-פיסקאלי): "הענקת מענקים לעידוד השקעות הון מכוח סמכותה השיורית של הממשלה" מיום 11.3.2013.
  - דו"ח מבקר המדינה 68 (מאי 2018), הפרק בעניין משרד החקלאות ופיתוח הכפר: "תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית", המתחיל בעמ' 865.<sup>8</sup>
  - שנתון מועצת החלב לשנת 2017.<sup>9</sup>
  - הודעת ועדת הכלכלה של הכנסת בדבר אישור מכסת ביצים לשנת 2017.<sup>10</sup>
- ולהלן מסקנות בדיקותי:

#### תקציר מנהלים

- מדינת ישראל התחייבה במסגרת הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי (להלן: 'הסכם החקלאות') כי מכלול התמיכות הכספיות שהיא מעניקה למוצרי חקלאות מדי שנה לא יחרוג מתקרה נתונה וקבועה, שנקבעה על פי מחירי 1986-8 ומכונה Total AMS, בסך \$ 568,980,000.
- על פי דיווחיה לארגון הסחר העולמי, בשנים האחרונות מדינת ישראל כביכול עומדת בתקרה זו, אולם חישובינו (המפורטים בחוות דעת נפרדת שהועברה בימים אלה למשרדי הכלכלה והאוצר, המצורפת בזאת) מראים כי למעשה היא **חורגת בצורה משמעותית מתקרה זו, תוך הפרת ההסכם**, במיוחד עקב הסבסוד הכבד שניתן לענפי החלב, הביצים והפטם ואי-הדיווח על הסבסוד לפטם (עד 2016 כולל) לארגון הסחר העולמי. חוות דעת זו תטען כי על פי נתוני 2017 (שטרם דווחו לארגון הסחר העולמי) נראה כי ישראל מפרה את ההסכם אפילו על פי נתונים חלקיים לגבי תמיכות בענפי החלב והביצים בלבד.
- מדינת ישראל התחייבה בהסכם החקלאות להפחית בהדרגה את התמיכות **האישיות (הישירות והעקיפות)** לחקלאים ולהמירן בתמיכות **ענפיות**. מדינת ישראל מתממהת בביצוע התחייבותה זו לארגון. החוק המוצע עלול לגרום **לעיבוי** מערך התמיכות

<sup>4</sup> כל אלה באתר ארגון הסחר העולמי [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>5</sup>

[http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research\\_economy\\_strategy/publication/2015/pages/mediniut\\_chaklait\\_2015.aspx](http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/publication/2015/pages/mediniut_chaklait_2015.aspx)

<sup>6</sup> <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>

<sup>7</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/agr\\_pol-2016-en](https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/agr_pol-2016-en)

<sup>8</sup> [http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/47f1a9e9-4730-4724-bf28-b801709b8a05/212-tmihot.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

<sup>9</sup> <http://www.halavi.org.il/wp-content/uploads/2018/05/%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%A9%D7%95%D7%9F-2017.pdf>

<sup>10</sup> [http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/News/pages/pr\\_281216.aspx](http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/News/pages/pr_281216.aspx)

**האישיות**, שהארגון מעוניין לבטל, במקום **לצמצמו**. עובדה זו עלולה להחמיר את הפרת ההסכם מצד ישראל.

יש להבטיח כי החוק המוצע לא ישמש לשם מתן תמיכות **אישיות** מהסוג שהסכם החקלאות קורא לבטל, הגורמות בין השאר:

○ **עיוותי סחר**: הנצחת תמיכות מעוותות לגורמים אינטרסנטיים בענפי החקלאות הנדונים, שמונעת הבראת הענפים מריכוזיות יתר והתייעלותם, כך שיוכלו לייצר בפחות עלויות ואף לייצא חלק מהתוצרת.

○ פתיחת פתח **לשחיתות מצד מקצי ההטבות**, הנהנים משיקול דעת רחב.  
○ **מניעת התייעלות**: אי החלפת התמיכות המעוותות בתמיכות שמעודד ארגון הסחר העולמי, הידועות כתמיכות 'הקופסה הירוקה' לענפים אלה, תמיכות ענפיות ולא למגדל ספציפי, שיבריאו עיוותים קיימים, ימנעו ריכוזיות, יעודדו התייעלות ויגיעו לכל העוסקים בענף ולא רק לקבוצות לובי חזקות ואינטרסנטיות.

○ **מחיר גבוה לצרכן**: הצרכן נושא בנטל העיוות הקיים בענפים המסובסדים ומממן אותו באמצעות תשלום מסים, או מחירים גבוהים בהרבה מכפי שהיה משלם אילו הובראו. לכך השפעה משמעותית – ישירה או עקיפה - על **יוקר המחיה**.

○ **הסתכנות בתביעה בארגון הסחר העולמי** מצד מי מהמדינות החברות בארגון. לארגון יש מנגנון יישוב סכסוכים חזק ואם התביעה תתקבל ושיטת התמיכות לא תתוקן המשמעות יכולה להיות נקיטת **סנקציות סחר** נגד ישראל, **לאו דווקא** בענפים שבמחלוקת, או בחקלאות בכלל.

• **חות הדעת ממליצה בי:**

1. כתנאי לחקיקתו, **ייכללו בחוק המוצע מנגנונים שיבטיחו שימוש בו רק בהתאם לאמנות הבינלאומיות שמדינת ישראל היא צד להן.**

2. בטווח הבינוני ממשלת ישראל תפעל להחלפת שיטת התמיכות הקיימת בתמיכות 'קופסה ירוקה' (ענפיות ולא אישיות) אותן מעדיף ארגון הסחר העולמי, כפי שעשו מרבית המדינות המפותחות החתומות על ההסכם.

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

1. קיום בתום לב של הסכם החקלאות ואי-הסתכנות בתביעה בגין הפרתו.
2. מניעת שימוש לא ראוי בכספי משלמי המסים בישראל לצורך סבסוד מעוות של תעשיות חקלאיות.

**חות דעת מפורטת**

**א. מעמדה המיוחד של החקלאות בישראל**

החקלאות בישראל, שהיקפה הכולל (לרבות ייעור ודיג) עמד בשנת 2017 על כ-1.4% מהתמ"ג (על פי נתוני למ"ס), היא אחד הסקטורים המוגנים ביותר במשק. בשונה מהאמור בעמ' 1-2 לדברי החסבר לתזכיר החוק, העובדה שסקטור זה טומן בחובו תועלות נוספות מעבר לתועלת הכלכלית, לרבות: שמירה על קרקעות ומניעת השתלטות עליהן, חיזוק הפריפריה ואזורי ספר, תרומה לאיכות הנוף והאוויר, אספקת מזון טרי למשק המקומי והבטחת מזון לשעת חירום **משוקללת כסיבה מרכזית לתמיכה מאסיבית** בסקטור החקלאות וכך אף מצהירה ישראל תדיר בפורומים בינלאומיים, כגון ארגון הסחר העולמי.

חשיבותו של תחום זה ורגישותו היתרה, למשל לפגעי טבע, הוכרו לא רק בישראל אלא גם בעולם. על כן, בתחום הסחר הבינלאומי סקטור זה זוכה לטיפול מיוחד, המתבטא בתהליך ליברליזציה איטי בהשוואה לטובין לא-חקלאיים ולשירותים.

עם זאת, ברמה העולמית ובמיוחד במסגרת ארגון הסחר העולמי מכירות המדינות השונות – ובכללן גם ישראל – בחשיבות התייעלותו של סקטור זה לשם עמידתו באתגרי המאה ה-21, באמצעות פתיחתו לתחרות שתביא לצמצום עיוותי השוק, להתייעלות ויתר שוויון בהקצאת משאבים, להרחבת כמות ומגוון המוצרים שסקטור זה מציע ואיכותם ולהפחתת מחירים לצרכן.

ההסדרים הבינלאומיים שהוסכמו על ידי מרבית מדינות העולם במסגרת ארגון הסחר העולמי ביחס לסקטור זה מיועדים לאזן באופן מיטבי בין שתי קבוצות אינטרסים אלה. הסדרים אלה כוללים הסכמה על צמצום הדרגתי, עד לביטולן המוחלט, של תמיכות אישיות (ישירות ועקיפות) מעוותות והחלפתן בתמיכות ענפיות.

### ב. החוק המוצע מאפשר מתן תמיכות אישיות מהסוג שארגון הסחר העולמי קורא לצמצם

כדי לתמוך באינטרסים הלאומיים שפורטו, סקטור החקלאות נהנה בישראל מתמיכות ישירות ועקיפות.

**תמיכות ישירות** הן תמיכות הניתנות מתקציב המדינה בצורה של מענקים או פטורי מס אישיים, או בצורה של תמיכות ענפיות (למטרות הכשרה מקצועית, מחקר ופיתוח וכד') תמיכות אלה מגיעות במלואן לחקלאים, מוענקות לפי אמות מידה אובייקטיביות ומשתקפות בתקציב המדינה.

**תמיכות עקיפות** הן למעשה תמיכות במחירי שוק של תוצרת חקלאית, למשל בדרך של הגבלת היבוא המתחרה וייקורו באמצעות מסי יבוא גבוהים, מכסות יבוא ואמצעים שווי ערך להם הידועים כחסמי סחר, או על ידי קביעת מחיר מטרר ומכסות ייצור, המייקרים את המחיר לצרכן. התמיכות העקיפות אינן משולמות מתקציב המדינה אלא ממומנות למעשה על ידי הצרכנים, המשלמים מחירים גבוהים יותר עבור תוצרת חקלאית. הן גם אינן מגיעות במלואן לחקלאים, אלא נחלקות בין כמה גורמי-תיווך בשרשרת הערך החקלאי. מעצם טבען, התמיכות העקיפות גורמות, במקרים רבים, לעיוות בהחלטות של החקלאי בנוגע לכמות הייצור ולאופיו, מהוות תמריץ שלילי להתייעלות הענף הנתמך וכך פוגעות בתחרותיות שלו.

התמיכות בהן עוסק החוק המוצע הן תמיכות ישירות.

### 1.1 העדיפות המנהלית של תמיכות ישירות אינה גוברת על הוראות הסכם החקלאות של WTO

#### תמיכות ישירות עדיפות על תמיכות עקיפות

נהוג להעדיף את התמיכות הישירות על פני התמיכות העקיפות, בשל היותן שקופות יותר וניתנות לכימות ובשל היכולת להכפיף ביתר קלות לכללי מינהל תקין. מבחינה מהותית, התמיכות הישירות ממומנות כאמור מתקציב המדינה, כלומר: עלותן משולמת באופן פרזנטיבי מכספי כלל משלמי המסים. לעומת זאת, התמיכות העקיפות משולמות באופן דגריסטי על ידי ציבור הצרכנים, המשלמים מחירים גבוהים יותר על התוצרת החקלאית ובכך תורמות להעלאת יוקר המחיה ולהגדלת אי-השוויון בישראל. (זאת בהתאם להנחה הכלכלית כי העשירונים הנמוכים מוציאים אחוז גבוה יותר משמעותית מהכנסתם על צריכה לעומת העשירונים העליונים. ראו למשל: פרופ' יוסף זעירא, כלכלת ישראל, הוצאת ידיעות ספרים 2018, עמ' 304).

עם זאת, משרד החקלאות עצמו מודה כי אף התמיכות הישירות אינן חסינות מפגמים ועיוותים: "תמיכה ישירה שאינה מעוגנת בחקיקה או בהסכם ארוך טווח היא בעלת חסרונות, בשל היותה נתונה לשינויים משיקולים פוליטיים או תקציביים קצרי מועד... כל עוד אין ודאות באשר למתן תמיכות ישירות באופן עקבי ולאורך זמן, אין לתמיכות ישירות נקודתיות עדיפות על פני תמיכות עקיפות". (דו"ח מבקר המדינה, עמ' 879, הדגשה שלי). חסרונות אלה יכולים להסביר מדוע ארגון הסחר העולמי מעדיף להמיר את התמיכות האישיות, העקיפות והישירות גם יחד, בתמיכות ענפיות.

**תמיכות ענפיות עדיפות על תמיכות אישיות**

תמיכות ענפיות הן תמיכות הניתנות לענף חקלאי שלם כדי לקדם אותו ולשפרו, במטרה לייעל אותו, להפוך אותו לתחרותי יותר ולהגדיל את תפוקתו. אפשר למשל לתת תמיכה לענף שלם בצורה של הכשרת החקלאים בו לעבודה בשיטות מתקדמות יותר, לשם הטמעת תהליכים מתקדמים פרי מחקר ופיתוח לשיפור הענף, לשם שיפור עמידת הענף בסטנדרטים של איכות הסביבה ועוד. בשונה מתמיכות אישיות, ישירות ועקיפות גם יחד, מהתמיכה הענפית נהנים **כלל החקלאים העוסקים בענף** ועל כן היא נתפסת כמעוותת פחות מהתמיכות האישיות.

ארגון הסחר העולמי מצדד במעבר מתמיכות אישיות לתמיכות ענפיות, המכונות בהסכם החקלאות תמיכות "קופסה ירוקה". העדפה זו משתקפת גם בהמלצת הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח OECD (שמדינת ישראל חברה בו משנת 2010), במסגרת ניתוח המדיניות החקלאית של ישראל לשנת 2015, לשינוי בתמהיל התמיכות (עמ' 5 לגרסה העברית). על פי דו"ח OECD לשנת 2016 (עמ' 47) בשנת 2015 ישראל נמנתה על מספר מדינות מצומצם בהן משקל התמיכה

לחקלאים באמצעות מנגנונים מעוותים עמד על **מעל 80%**, יחד עם אינדונזיה, קוריאה, טורקיה, יפן, קולומביה וסין.

ממשלת ישראל הכירה בצורך לשנות מצב זה כבר בשנת 2013 (החלטת ממשלה מ-13.5.13 בנושא "שיפור וייעול במבנה התמיכות בענף החקלאות"). ההתייחסות אליו משתקפת גם במסמך משרד האוצר "הצעת תקציב משרד החקלאות לשנים 2017 ו-2018" מאוקטובר 2016 (עמ' 17-18), בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוגש לוועדת הכספים של הכנסת בשנת 2016,

המנתח הצעת תקציב זו (עמ' 3-4) ובהמלצת דו"ח מבקר המדינה 68 (בעמ' 880) לשיפור תמהיל התמיכות, המאזכרת גם מסמך ייעוץ לרפורמה שערכה חברת ייעוץ פרטית עבור משרד החקלאות בשנת 2016 שהמליץ כך (שם, עמ' 905).

**תיעול תמיכות באמצעות חוק עדיף על מסלולים מנהליים**

מדברי ההסבר לתזכיר החוק נראה כי הוא אף מכוון לרפא פגמים מנהליים שאותרו בחוות דעת המשנה ליועמי"ש (כלכלי-פיסקאלי) משנת 2013 בעניין "הענקת מענקים לעידוד השקעות הון מכוח סמכותה השיורית של הממשלה" וגובו בדו"ח מבקר המדינה (עמ' 871), שהדגיש (בעמ' 910) את עדיפותן, ככלל, של תמיכות באמצעות **מערך המיסוי הפרוגרסיבי**. שני מסמכים אלה קראו לשאוף לתיעול התמיכות בחקלאות למסלול שקובע חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, במקום למסלולים מנהליים מכוח הסמכות השיורית של הממשלה.

**עם זאת במישור הבינלאומי הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי גובר**

אף כי תזכיר החוק המוצע משקף מאמץ מצד מגישיו לשפר את המצב מבחינת הדין הפנימי ותקינות פעולת המינהל בישראל, אין בנוסח המוצע כדי לגבור על ההוראות הברורות של הסכם החקלאות בדבר אי חריגה מתקרת התמיכות האישיות לה התחייבה מדינת ישראל במסגרת ההסכם ומעבר הדרגתי לתמיכות ענפיות, כפי שיפורט להלן.

**2.ב מתווה המעבר מתמיכות אישיות לתמיכות ענפיות לפי הסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי**

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

עקב הכרה ברגישות ענפי החקלאות ובחשיבותם לכלכלת המדינות החברות בארגון, הסכם החקלאות אינו אוסר תמיכה בענפים ובמוצרים חקלאיים.

עם זאת, ההסכם בנוי באופן המכוון את המדינות להפחית בחדר את התמיכות המעוותות ענפים אלה ומונעות את התייעלותם ולהחליפן בשיטת תמיכות המעודדת את התייעלות הענפים והתפתחותם, ביחד עם הורדת מחירים לצרכן: שיטת תמיכות 'הקופסה הירוקה' (green box) שתוארה לעיל.

מרבית המדינות המפותחות בארגון הסחר העולמי עברו זה מכבר לשיטת תמיכות זו והיא מוכחת כיעילה ביותר בהבראת ענפי החקלאות ובייעולם, באופן המגביר את הפרודוקטיביות שלהם. בטווח הארוך, המגדלים יוצאים הרבה יותר נשכרים מסבסוד כזה מכיוון שהוא משפר את הרווחיות ואת התפוקה שלהם ומגדיל את יכולת התחרות שלהם בארץ ובעולם. הצרכנים יוצאים נשכרים משיטה זו משום שהם אינם נושאים במימונה ואף נהנים מהפחתת מחירים.

על פי אומדני ה-OECD שיעור התמיכות מעוותות הסחר והייצור בחקלאות בישראל מסך התמיכות בחקלאים גבוה במידה ניכרת משיעורן בשאר העולם. כך נאמר בדו"ח הארגון לשנת 2017 (המנתח את מחירי 2014-6), בעמ' 114:

Despite efforts to implement market-oriented reforms, the persistence of some regulations, price controls and border protection continue to **isolate**

domestic farmgate prices for some commodities **from changes on international markets**. Consequently, domestic prices, in particular for milk, **have not come down to the same degree as international prices in recent years, resulting in a raising price gap with international markets and increases in producer support...**

(הדגשות שלי).

נוסף לסכנה להפרת הסכם החקלאות, ריבוי תמיכות מסוג זה גם פותח פתח מוגדל לשחיתות (ראו למשל: יורם גבאי, כלכלה פוליטית: בין מראית עין כלכלית למציאות כלכלית, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2009, עמ' 330), להנצחת עיוותים ואי-יעילות בהקצאת המשאבים במשק ולמחירים גבוהים יותר לצרכן (דו"ח OECD 2017, בעמ' 115).

#### **הסכם החקלאות מגביל את התמיכות האישיות המותרות בתקרה**

הדרך שבה מעודד הסכם החקלאות מעבר מתמיכות מעוותות סחר לתמיכות 'הקופסה הירוקה' היא באמצעות הגבלת סכום התמיכות האישיות, מעוותות-הסחר שמותר למדינה חברה בהסכם לתת. בעת חתימת ההסכם, כל מדינה, לרבות מדינת ישראל, התחייבה לתקרה כזו, שנקבעה על פי מחירי 8-1986 בכוונה: המטרה היתה שככל שיחלפו השנים, סכום קבוע זה יאפשר פחות ופחות תמיכה בפועל, כתוצאה מעלייה טבעית של הכמות הנצרכת ושל מחירי המוצרים הנתמכים.

#### **חריגה מתקרת התמיכות היא הפרה של ההסכם**

תקרת התמיכות (total AMS) לה התחייבה מדינת ישראל בעת החתימה על הסכם החקלאות, המחושבת על בסיס מחירי 88-1986, היא סכום קבוע: \$ 568,980,000. תקרה זו מבטאת את הסכום המצרפי של התמיכות האישיות: הישירות והעקיפות, שמותר למדינה לתת לחקלאים ספציפיים בסקטור החקלאות (בנוסף על התמיכות הנכללות בגדר החריג לכלל שיפורט בהמשך).

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

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

כדי להימנע מהפרת הסכם החקלאות, יש להבטיח שהחוק המוצע לא יתרום לחריגה מתקרה זו.

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

דיווח

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

מנגנון ה- Trade Policy Review (TPR)

בנוסף לדיווח בכתב לארגון, מקיים הארגון מדי מספר שנים בירור בעל פה עם נציגי כל מדינה חברה ביחס לאופן שבו היא מיישמת או שאינה מיישמת היבטים שונים של הסכמי ארגון הסחר העולמי, כאמור ב- Annex 3 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.

בבירורים כאלה שנערכו ביחס למדינת ישראל העלו נציגי המדינות החברות לאחת שאלות ביחס לתמיכות לחקלאות בישראל ולחשש לסטייתן מן ההסכם.

ה- TPR האחרון נערך לישראל בשנת 2012 ובו כבר הועלו שאלות בנושא. TPR נוסף צפוי כנראה בשנת 2019.

מדינת ישראל התחייבה זה מכבר בפורום זה וכן בוועדת החקלאות של הארגון (agriculture committee on) כי תפעל למניעת חריגות מתקרת התמיכות המותרת ומעבר לתמיכות ענפיות.

אם החוק המוצע יתפרש - או ייושם - כמעודד פעולה במגמה הפוכה להתחייבויות ישראל בהסכם החקלאות ובעל פה, עשוי הדבר להתפרש כקיום שלא בתום לב של ההסכם, מה שיגרור תביעת ישראל בערכאות יישוב הסכסוכים של הארגון, תוך סיכון פוטנציאלי של חשיפת כל היצוא הישראלי לסנקציות חריפות מצד המדינות החברות בארגון.

ג. פירוט הטיעונים: תזכיר חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון מס' 8)

1.ג. חריגה מתקרת התמיכות לה התחייבה ישראל

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

בחוות דעת נפרדת (מצ"ב), שהתמקדה בתמיכות האישיות העקיפות הניתנות בסקטור החקלאות, אנו טוענים כי באמצעות התמיכות האישיות העקיפות לבדן חורגת ישראל מהמכסה המותרת באופן משמעותי וסך התמיכה למעשה עמד, כבר בשנת 2016, על \$1,326,237,000 - יותר מפי 2 מתקרת התמיכות שמאפשר ההסכם: \$568,980,000.

תקרת התמיכות האישיות עליה דיווחה ישראל לארגון לגבי שנת 2016 היתה \$503,138,000 (עקב פרשנות מצמצמת - שנויה במחלוקת - להסכם החקלאות, בה דוגל משרד החקלאות). מדינת ישראל טרם דיווחה לארגון הסחר העולמי לגבי שנת 2017. מבלי להיכנס לחישוב מפורט, מספר

אינדיקטורים שכבר פורסמו מראים כי בשנה זו נמצאה מדינת ישראל בחריגה משמעותית מהתקרה, גם לפי חישוב מצמצם זה. כך למשל:

על פי שנתון מועצת החלב לשנת 2017, עמ' 37:

מחיר המטרה (applied administered price) לחלב עלה מ- \$406 לטון (הדיווח ל-2016) לכ - \$541 לטון (54.09 = 3.59 שער \$ ממוצע): 194.18 אג' לליטר).

(משקל ליטר חלב תלוי בטמפ' אך בממוצע הוא בקירוב כ-1 ק"ג).

על פי אותו דו"ח (עמ' 22) המכסה לשנת 2017 היא 1,458 מלין ליטר.

$1,458,000 \times 559,875,000 = 816,000,000$  (external reference price) X 157-541 כלומר: סכום התמיכה לחלב בלבד כמעט מגיע למכסה המותרת על פי ההסכם.

בתוספת כל התמיכות האחרות (אפילו לפי מחירי 2016) הוא עובר אותה בוודאות:

נוסף, למשל, את העובדה שמכסת הביצים, שדווחה בשנת 2016 היתה 1,924,503,000. על פי הודעת ועדת הכלכלה של הכנסת בדבר אישור מכסת ביצים לשנת 2017, מכסת הביצים שאישרה הכנסת לשנת 2017 היתה 2,250,000,000. אם נציב כמות זו במקום הכמות שדווחה לשנת 2016, ללא שינוי יתר הנתונים, נקבל במקום סך התמיכה שדווח לאותה שנה בענף זה: \$81,816,000 סך של:

$2,250,000,000 \times 0.043 = 96,750,000$  (external reference price) -  $1,924,503,000 \times 0.106 = 203,997,318$  (applied administered price) =  $107,247,318$

נחבר את מחיר התמיכה לחלב ולביצים על פי הנתונים שהצבנו (שכאמור אינם ממצים):

$141,750,000 + 559,875,000 = 701,625,000$  כלומר: גם לפי החישוב המצמצם של משרד החקלאות (ללא התמיכה בפטס) ובהתייחס רק לחלק מהאינדיקטורים שהשתנו ורק לענפי החלב והביצים נראה כי ההפרה ב-2017 משמעותית.

#### **ההשפעה האפשרית של החוק המוצע על כלל התמיכות**

סעיף ה לדברי ההסבר לתזכיר החוק המוצע מעריך את עלותו השנתית ב-50 מלין ₪. בהיעדר פירוט מרכיביו ואופן חישובו של סכום זה, נניח לצורך חוות הדעת כי כולו ייוסף לתקרת התמיכות השנתית בפועל. עם זאת, לא ניתן לצפות מראש כיצד יוקצה סכום זה.

**תמיכה על פי החוק לא תגרום להפרת ההסכם במקרים אלה (ועל כן מותרת):**

- אם (בנתוני מכלול התמיכות הקיימים) התמיכות על פי חוק יהיו תמיכות ענפיות, או תמיכות אישיות בענפים בהם תמיכה זו עומדת בתנאי החריג לכלל (כמפורט בהמשך) ועל כן פטורה מדיווח.

- אם מדינת ישראל תחליט להמיר תמיכות אישיות קיימות, הניתנות במסגרת התקרה המותרת, בתמיכות אישיות מכוח חוק זה, כך שלא תהיה חריגה מהתקרה.

**תמיכה על פי החוק המוצע עלולה לגרום להפרת ההסכם (ועל כן אסורה):**

אם התמיכות שיינתנו הן תמיכות אישיות החייבות בדיווח, שיינתנו בנוסף לתמיכות קיימות, שבמצטבר כבר מפרות את ההסכם, או שהוספתן לתמיכות האחרונות תביא לחציית התקרה המותרת.



*התמיכה מכוח החוק המוצע עשויה לגדול ועמה החריגה*

מדברי ההסבר לתזכיר החוק המוצע ניתן ללמוד על ציפיית משרד החקלאות להגדלה משמעותית של הסיוע לסקטור החקלאות באמצעותו.

נסיון העבר מלמד כי כאשר נוצרת פלטפורמה למתן תמיכות אישיות כמוצע בחוק זה, במשך הזמן מופעלים לחצים להרחבתה (כך למעשה עושה הצעת חוק זו ביחס לחוק הקיים). משמעות חקיקת החוק המוצע מעבר להגדלת סך התמיכות האישיות בטווח המיידית היא אפוא יצירת פלטפורמה פוטנציאלית להגדלה עתידית נוספת של החריגה מתקרת התמיכות המותרות בהסכם.

לענין זה מדאיגה במיוחד ההצעה לתת לשר החקלאות (בס' 5 לחוק המוצע) סמכות בלתי מוגבלת לכאורה לקבוע את עקרונות מדיניות הפיתוח של החקלאות מדי שנה (תוך חשיפתו ללחצים פוליטיים), ללא הכפפת שיקול דעתו להתחייבויות ישראל בהסכמים הבינלאומיים.

ג. התמיכות האישיות החייבות בדיווח שעשויות להינתן על פי החוק המוצע

*תמיכה החייבת בדיווח מוגדרת בהסכם החקלאות בצורה רחבה, שעשויה לכלול תמיכות המוצעות בתזכיר החוק*

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

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

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

"The domestic support reduction commitments of each Member contained in Part IV of its Schedule shall apply to **all of its domestic support measures** in favour of agricultural producers with the exception of domestic

measures which are not subject to reduction in terms of the criteria set out in this Article and in Annex 2 to this Agreement. The commitments are expressed in terms of Total Aggregate Measurement of Support and "Annual and Final Bound Commitment Levels."

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

"...an Aggregate Measurement of Support (AMS) shall be calculated on a product-specific basis **for each basic agricultural product receiving market price support, non-exempt direct payments, or any other subsidy**

not exempted from the reduction commitment ("other non-exempt policies").

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

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

(ההדגשות שלי).

אין בהסכם הגדרות לביטויים 'domestic support' או 'non-exempt direct payment', ככל הנראה בכוונה, כדי להשאיר גמישות מירבית שתקיף את כל הווריאציות של תמיכה שהמדינות מסוגלות להגות.

#### החריג לכלל: תמיכות פטורות מדיווח

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

1. סכומי תמיכות שהם מינימליים (de minimis): תמיכה עד 5% מערך התפוקה השנתי של המוצר הנדון (סי' 4(a) (i) להסכם).  
התמיכה הנדונה תענה על תיאור זה בכפוף לחישוב הרף המינימלי לענף הרלוונטי. נעיר שערך התפוקה השנתי של ענף עשוי להגיע במקרים מסויימים למיליארדי שקלים ובמקרה כזה רף המינימום יאפשר מתן תמיכה משמעותית פטורה מדיווח באותו ענף.  
אלטרנטיבית:

2. תמיכות העונות על הדרישות המפורטות ב- Annex 2 להסכם: המדובר בתמיכות שאין להן כלל אפקט סחר מעוות, או שהוא מינימלי והן עונות על הדרישות הבאות:

- מוענקות במסגרת תכנית ממשלתית במימון ציבורי שאינה מערבת תשלומים מהציבור.
- לתמיכה אין אפקט של תמיכה במחיר עבור היצרן.

גם כאן הבחינה תצטרך להתבצע בכל מקרה לגופו, שכן גם אם בעקרון תמיכה מכוח החוק עשויה לעמוד בשני תנאים אלה, עדיין עלול להיות לה אפקט סחר מעוות משמעותי.

תמיכה מכוח החוק המוצע שאינה עומדת באחד משני תנאי החריג לכלל – תהיה חייבת בדיווח לארגון הסחר העולמי ותיכלל בחישוב תקרת התמיכות אליה התחייבה ישראל.

3. חריגה מהסכם החקלאות של ארגון הסחר העולמי עלולה לגרור תביעה

מנגנון התמיכה שיוצר החוק המוצע הוא אמצעי (measure) הניתן לתביעה על פי הוראות הסכם יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי

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

או למינוח. (המבחן המהותי). כמו כן הושם דגש על כך שהאמצעי המדובר יוצר מציאות חדשה ואינו מתאר מציאות קיימת, המבוטאת באמצעים אחרים (פסקאות 7.198, 7.215-7.214).

- חקיקת החוק המוצע תיצור מסגרת משפטית מחייבת לפעולה שלטונית של תמיכה שתמונן מכספי משלם המסים הישראלי.
- האמצעי המוצע ייצור מציאות חדשה, שאינה קיימת כיום: מסלול תמיכה חדש.

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

#### **תמיכה – הגדרה רחבה**

ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי מפרשות 'תמיכה' בצורה רחבה. כך, למשל, WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, adopted on 27 October 1999, para. 87

"a 'subsidy' involves a transfer of economic resources from the grantor to the recipient for less than full consideration."

**פסיקת WTO מכירה בהקלות מס ובמענקים כתמיכות הנמנות במסגרת מגבלות ההתחייבויות בהסכם**

#### **שיעורי מס מופחתים**

למשל בעניין WT/DS108/AB/R United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations", adopted on 20.3.2000, para. 154 הסחר העולמי בשיעורי מס מופחתים (לעומת שיעור המס הרגיל) שהעניקה ארה"ב לתאגידים זרים, ברובם חברות-בת של תאגידים אמריקאיים, אשר עסקו בפעילויות הקשורות למכירה לייצוא של טובין אמריקאיים, בין השאר טובין חקלאיים, סובסידיות שניתנו תוך הפרה של התחייבויות ארה"ב בהסכם החקלאות. נקבע שהם ניתנו בחריגה או תוך איום לחריגה ממסגרת ההתחייבויות הרלוונטיות (specific commitments) של ארה"ב בהסכם. (באותו ענין דובר על סובסידיות לייצוא, שלגביהן אוסר הסעיף הרלוונטי בהסכם אפילו איום בחריגה).

#### **מענקים**

למשל בעניין WT/DS169/AB/R Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, adopted on 10.1.2001 פסק פנל יישוב הסכסוכים של WTO כי מענקים שנתנה קוריאה לתעשיית הבקר שלה חרגו מתקרת התמיכות המותרת לה התחייבה. ערכאות הערעור העמידה בספק מסקנה זו על סמך מחלוקת עם הפנל לגבי שיטת החישוב שנקט וקבעה כי עקב היעדר תשתית עובדתית מספקת (שלא הושתתה בידי הפנל) אין באפשרות ערכאות הערעור להכריע בסוגיה. אף על פי כן, החלטה זו מהווה דוגמה להכרתן העקרונית של 2 ערכאות יישוב

הסכסוכים של הארגון, כי מענקים מהווים תמיכות העשויות להיכלל בחישוב תקרת ההתחייבויות (total AMS) וככל שהן חורגים ממנה הדבר יהווה הפרה של הסכם החקלאות.

בעניין WT/DS283/AB/R European Communities – Export Subsidies on Sugar, adopted on 19.5.2005, ערכאות יישוב הסכסוכים פסקו כי האיחוד האירופי סבסד את הסוכר המיועד ליצוא באמצעות סבסוד צולב של תעשייה זו מהכנסות ממכירת סוכר המיועד לשימוש פנימי, בחריגה מהתחייבויות האיחוד האירופי (specific commitments) בהסכם החקלאות.

הפעלת עקרון הפרשנות התכליתית והדוגמאות שהוזכרו מרמזות שיש סבירות גבוהה כי במקרה של תביעה, ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי יטו לראות במתן הטבות מס ומענקים אישיים באמצעות החוק המוצע, מהסוג המפורט בס"ק 1.ג של חוות דעת זו, הפרה בפועל של ההסכם.

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

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

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

ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי מרבות להתייחס בפסיקתן לעקרונות אלה של 'אמנת האמנות'.

#### חובת תום הלב

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

"This principle, at once a general principle of law and a general principle of international law, controls the exercise of rights by states. One application of this general principle, the application widely known as the doctrine of *abus de droit*, **prohibits the abusive exercise of a state's rights** and enjoins that whenever the assertion of a right 'impinges on the

field covered by [a] treaty obligation, it must be exercised bona fide, that is to say, **reasonably**.' An abusive exercise by a Member of its own treaty right thus results in a breach of the treaty rights of the other Members and, as well, a **violation of the treaty obligation** of the Member so acting."

(הדגשות שלי).

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

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

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

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

בפרשת WT/DS241/R Argentina — Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil, adopted on 19.5.03, כי כדי להוכיח התנהגות שלא בתום לב יש

להוכיח 2 מרכיבים: הפרה למעשה של ההסכם וכן כי "there must be something more than mere violation."

בענייננו, חוק מדינה המאפשר פעולה בניגוד להתחייבויות המדינה בהסכם ובעל פה (במסגרת הליך ה-TPR וועדת החקלאות של הארגון) לצמצם את התמיכות הישירות ולהמירן בתמיכות ענפיות, עלול לעורר חשד בדבר כוונת המדינה לפעול למעשה בניגוד להתחייבויותיה בהסכם, במיוחד לאור החריגה הגדולה הקיימת זה כבר מתקרת התמיכות הקבועה בהסכם, העובדה כי על פי דו"ח OECD לשנת 2017 **היקף התמיכות מעוותות-הסחר גדל בשנים האחרונות** במקום לקטון (שם, עמ' 115) ו'גרירת הרגליים' המתמשכת מול הארגון בעניין המעבר לתמיכות ענפיות.

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

**הסכמים יש לקיים**

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

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

**רוח ההסכם ומטרתו**

בעניין WT/DS269 EC — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts, adopted on 27.9.05, ה-Appellate Body אמר (פסקאות 7.316-7.317) כי נקודת המוצא לקביעת מטרת ההסכם לפי סעיף 131(1) לאמנת וינה היא ההסכם בכללותו:

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

חשיבות פרשנות ההסכם לאור רוחו ומטרתו הודגשה בפסקי דין רבים, למשל WT/DS363/AB/R China — Publications and Audiovisual Products פסקאות 166-167.

WT/DS257/AB/R US — Final Countervailing Duty Determination with Appellate Body דחה (בפסקה 64) פרשנות שהוצעה על ידי מדינה להוראות הסכם SCM (הסכם הסובסידיות של הארגון) שמשמעותה היתה עקיפת התחייבויותיה על פי ההסכם, בטענה שהדבר יסכל את מטרת ההסכם.

החלת שלושת העקרונות הללו במקרה שלפנינו תומכת בצורך להבטיח כי החוק יבוצע ברוח ההסכם ומטרתו: להקטין בהדרגה את היקף התמיכות האישיות מעוותות הסחר לחקלאות. חובה זו גם נגזרת מעקרון תום הלב ומעקרון קיום ההסכם ככתבו וכלשונו.

#### הצהרות נציגים רשמיים של מדינת ישראל

היבט נוסף שכדאי להתייחס אליו הוא שאלת משקלן של הצהרות או הבטחות הנציגים הרשמיים, המוסמכים לחייב את מדינת ישראל, לארגון הסחר העולמי בכתב ובעל פה, שכאמור ביטאו הבטחה לבטל את החריגה מתקרת ההתחייבויות (שהיתה קיימת בעבר) ולעבור בהדרגה לתמיכות ענפיות. בפסק הדין בעניין גרנלנד המזרחית – (Legal Status of Eastern Greenland)

חד צדדית של גורם בכיר במדינה במענה לשאלה שהיא בתחום סמכותו, יש ערך נורמטיבי מתייב במשפט הבינלאומי הפומבי. אם כי סוגיה זו במשפט הבינלאומי היא עמומה משהו ונתונה לפרשנויות סותרות, מן הראוי להיזהר מפני החלת הגרסה הדווקנית שלה.

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

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

הסכם החקלאות כפוף להליך יישוב הסכסוכים המקובל בארגון (ס' 19 להסכם). המדינות החברות בארגון עוקבות אחר הפרות והפרות פוטנציאליות של ההסכם. כך למשל בהליך ה-TPR

האחרון של ישראל, בשנת 2012, הביעו נציגי מדינות חשש שישראל עומדת לחצות את תקרת התמיכות המותרת. בסעיף 30 לדו"ח WT/TPR/S/272 TPR נאמר:

**"Members have expressed concern in the Committee on Agriculture about Israel's breach of its total AMS commitment in 2008 (US\$569.98 million). According to authorities, this was due mainly to a higher domestic**

support price for milk (applied administered price) in response to the increase of prices for imported fodder during the international food-price crisis in 2008; a low fixed external reference price for 1986-88 (US\$157/t of milk) used for the price-gap calculation; and the appreciation of the shekel vis-à-vis the dollar in 2008 ..."

(הדגשה שלי).

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

נושא חריגת ישראל מתקרת התמיכות המותרת עליה גם בדיוני ועדת החקלאות של הארגון – ה- G/AG/W/154 – Responses to Points Raised by מסמך committee on agriculture Members Under the Review Process, בעמ' 38, מאוגוסט 2016 מתעד שאלה שישראל נשאלה, בין השאר, בועדה על ידי נציג האיחוד האירופי:

"What measures does Israel intend to implement to bring its support in line with its domestic support commitments?"

תשובת ישראל לשאלה זו היתה:

"Israel is now looking into **reforming** its support measures in agriculture to **put in place more direct and less distortive measures**. Intensive internal and external consultations are being made with relevant governmental ministries and other local stakeholders as well as with the OECD and the European Union. In 2016, pilot attempts in direct support G/AG/W/154 - 39 - have been made in some agricultural sectors, and these will be studied and analysed for further advancements towards direct support. Hopefully, some concrete results will be decided in the next fiscal year."

(הדגשות שלי).

במכתב ששלח בפברואר 2017 ציר-יועץ לענייני חקלאות במשלחת ישראל ליד משרד האו"ם והארגונים הבין-לאומיים בז'נבה למנכ"ל משרד החקלאות, המוזכר בדו"ח מבקר המדינה (עמ' 888)

בעניין התמיכות מעוותות-הסחר של ישראל בעיקר בענפי החלב והביצים הוא ציין כי **ארצות הברית, האיחוד האירופי ואוסטרליה כבר הודיעו לישראל כמה פעמים שהן ממשיכות לעקוב אחר**

**ההתפתחויות בעניין ומבקשות לדעת כיצד ישראל פועלת על מנת לפתור את הבעיה והתריע על** ההשלכות המשפטיות החמורות שעלולות להיות כרוכות בהפרת הסכמי ארגון הסחר העולמי.

לא מכבר, למשל, הוקם בארגון הסחר העולמי פנל יישוב סכסוכים לדיון בתלונה על חריגת מתקרת התמיכות המותרת (total AMS) כנגד סין, בטענה שתמכה ביתר בגידולי חיטה, אורז ותיירס. ארה"ב יזמה את ההליך בשנת 2016 ועד מהרה הצטרפו אליו האיחוד האירופי, אוסטרליה, קנדה ותאילנד: Case DS/511 China – Domestic Support for Agricultural Products. תלונה זו נמצאת עתה בדיון ומן הראוי להתייחס אליה כ'אור אדום'.

#### **ערכאות יישוב הסכסוכים של WTO נוטות לפרשנות מרחיבה של הוראות ההסכמים**

ראוי לציין כי הסכמי ארגון הסחר העולמי מבטאים הסכמה בין 164 מדינות. מטבע הדברים, ניסוחיהם מעורפלים לא פעם, כדי לאפשר לכל המדינות להצטרף ולהסכים. לעומת זאת, כאשר מגיע סכסוך סחר לערכאות יישוב הסכסוכים של הארגון, הן משתדלות לתת להוראות פרשנות

דווקנית, כדי להבטיח ציות מירבי להסכם ואפקטיביות מירבית לארגון ולמטרתו, כפי שהודגם בחוות דעת זו.

אם יוכח כי ישראל אכן חרגה מהתחייבויותיה ביחס לסבסוד החקלאות, מבקשי הסעד נגד מדינת ישראל יכולים לפנות להליך יישוב סכסוכים במסגרת ארגון הסחר העולמי – להליך כזה עשויות להצטרף מדינות נוספות ואם ניתן פסק דין סופי של ערכאות יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי הוא מחייב כלפי כל חברות הארגון. החלטה כזו עלולה לגרור סנקציות בינלאומיות מצד

כל חברות הארגון אשר יכוונו לא בהכרח לענפי חקלאות, אלא יסכנו פוטנציאלית את כל המוצרים שישראל מייצאת, לכל שותפות הסחר.

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

אם תוגש לארגון הסחר העולמי תלונה על חריגת ישראל מתקרת התמיכות המותרת, עלולות לעמוד לחובתה של ישראל גם העובדות האלה:

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

### המשמעות של אי טיפול בחריגת ישראל מהתחייבויותיה עלול להרע את מצבה בארגון הסחר העולמי בראיה עתידית

וזאת לאור שני היבטים נוספים שכדאי לקחת בחשבון:

- בהתחשב בכך שה-TPR (בחינת מכלול מדיניות הסחר) האחרון של ישראל היה בשנת 2012 יש לצפות ל-TPR ככל הנראה ב-2019.
- במסגרת סיבוב הדיונים הנוכחי בארגון הסחר העולמי נשקלת אפשרות לבחון בעתיד חריגה של מדינה לא רק על סמך total AMS אלא גם על סמך specific AMS, כלומר לכל מוצר ומוצר בנפרד. במצב זה תיווצר זיקה חזקה יותר בין תמיכה ספציפית להפרה.

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

מעבר למערכת היחסים בין ישראל וארגון הסחר העולמי, דומה שביטול שיטת התמיכות האישיות המעוותות – ובטווח המיידי לפחות מניעת אפשרות להרחבתה באמצעות החוק המוצע – עולה בקנה אחד עם האינטרס הפנימי הישיר של מדינת ישראל להימנע ככל האפשר מתמיכות המעוותות את הסחר, מעודדות שחיתות בהקצאת משאבים, מונעות התהוות שוק תחרותי חופשי, התייעלות של התעשיות המעורבות, שחלקן אף מפלות ללא הצדקה בין חקלאים שונים.

על מכלול התמיכות האישיות המדווחות לארגון הסחר העולמי, יש להוסיף את השפעת מכסי מגן גבוהים (המדווחים לארגון הסחר העולמי) (ראו למשל דו"ח OECD עמ' 7), דרישות כשרות (ראו למשל דו"ח TPR, 2012, פסקה 3) וכן סבסוד קרקע, מים ועובדים זרים שאינו מדווח כלל לארגון הסחר העולמי.

כל אלה אולי אינם אסורים על פי הסכם החקלאות, אולם הם מעלים עוד יותר את המחיר שהצרכן משלם במישרין עבור רכישת המוצרים החקלאיים ובעקיפין על ידי המסים המממנים מענקים ופטורי מס כמוצע בהצעת חוק זו, ובעקבותיו את יוקר המחיה.



3. כדי להבטיח הכפפת החוק להסכמים הבינלאומיים יש לקבוע הוראות מפורשות בחקיקה

כידוע, בישראל נוהגת השיטה הדואליסטית ועל כן הדין הישראלי אינו קולט הוראות הסכמים בינלאומיים בקליטה ישירה. כדי שהוראות הסכם בינלאומי ייקלטו לדין הפנימי ויחייבו מכוחו יש לקלוט אותן אל הדין הפנימי באמצעות חקיקה (ראו למשל: בג"צ 785,845/87, 27/88 עפ"ו נ' מפקד כוחות צה"ל פ"ד מ"ב (4) 2; בג"צ 7685/00 טל רון בע"מ נ' שר האוצר פדאור (לא פורסם) 01 (2) 370). כך, למשל, אמנות למניעת כפל מס נקלטות אל הדין הפנימי לאחר כריתתן באמצעות צו של שר האוצר. דרך אחרת להכפיף את החוק להסכמים בינלאומיים היא לקבוע כפיפות זו במפורש בחוק עצמו. כך, למשל, בחוק תכנון משק החלב, תשע"א – 2011 סעיף 3 (ב) קובע: "שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשאי, בהתייעצות עם השר, להתיר ייבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראל צד לה". (הדגשה שלי). בע"מ 580/82 אינשורנס קורפוריישן אופ אירלנד נ' מדינת ישראל, פ"ד מ"א (2) 309, 334 ביהמ"ש הכריע בהסתמך על הוראה שהיתה קיימת באותה עת בפקודת הדואר, שקבעה כי האחריות לדבר דואר תהיה בהתאם לאמנות הדואר שבתוקף.

אמנם, כאשר הדין הישראלי משתמע לשתי פנים בתי המשפט ייטו לבחור בפרשנות העולה בקנה אחד עם ההסכמים הבינלאומיים שישראל צד להם (ראו למשל: בג"צ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נ"ו (5) 834) אולם כדי למנוע מצב שביהמ"ש יפרש את הדין הישראלי כסותר במפורש את ההסכם ועל כן גובר, מכוח השיטה הדואליסטית (כפי שנעשה בבג"צ טל רון שהוזכר לעיל) וכדי להגביר את הודאות, עדיף להכפיף את החוק המוצע במפורש להסכמים הבינלאומיים הרלוונטיים.

סיכום

יש לתקן את החוק המוצע כדי להבטיח:

- א. שהוא לא ישמש כלי להנצחת והעמקת התמיכות האישיות, במקום המרתן בתמיכות ענפיות.
- ב. שהקצאת תמיכות על פיו לא תעלה את סכום התמיכות הנכללות בחישוב ה-total AMS השנתי ובכך תגדיל את חריגת ישראל מהתקרה לה התחייבה בהסכם החקלאות.

כדי למנוע תוצאות כאלה, העלולות לגרום לתביעת ישראל בארגון הסחר העולמי ולהשתת סנקציות על ענפי יצוא אחרים של ישראל, מוצע:

- (1) לקבוע בחוק סעיף כללי המכפיף אותו להתחייבויות ישראל בהסכמים הבינלאומיים.
- (2) לקבוע בחוק כי הוא ישמש לקידום המעבר לתמיכות ענפיות, כפי שמחייב הסכם החקלאות וכי במידה שישמש למתן תמיכות אישיות - כל החלטה על הקצאתן תותנה בוודא מראש באמצעות הליך בדיקה ואישור מפורט, שאין בנתינתן כדי לגרום לחריגת ישראל מתקרת התמיכות המותרת לפי הסכם החקלאות. מוצע לפרט את הליך הבדיקה כאמור בתקנות שיתקינו מכוח החוק שר החקלאות ושר האוצר, או לחילופין בחוק עצמו.
- (3) להכפיף את סמכות שר החקלאות לקבוע מדיניות פיתוח על פי החוק להתחייבויות ישראל בהסכמים הבינלאומיים ולקבוע כי מדיניות חדשה תיקבע אחת לחמש שנים במקום אחת לשנה (כדי לאפשר תהליך מעבר מהותי ומתמשך לתמיכות ענפיות).

בכבוד רב,  
פרופ' נלי מונין, עו"ד