

השינוי במדדי מחירי דגים בשנים האחרונות

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת הכלכלה לקראת דיון ב-28 בפברואר 2022 בנושא יוקר המחיה בישראל - הריכוזיות ביבוא והשפעת הורדת המכסים על מחירי מוצרי המזון והצריכה. המסמך כולל רקע על תמיכה בחקלאות בישראל, נתונים על מדד מחירי הדגים בשנים האחרונות, שינוי בתפוקה הכמותית והכספית של ענף הדגים ובחינת המתאם בין משקל יבוא בצריכה מקומית לבין שינוי במדד המחירים לצרכן של ענפי חקלאות.

1. רקע: תמיכה בחקלאות בישראל¹

ה-OECD מבחין בין תמיכות הגורמות לעיוותים בייצור וברמות המחירים במשק, לבין תמיכות אשר השפעתן ניטרליות יחסית. תמיכות תקציביות המועברות ישירות לחקלאי לפי שטח נתון, ללא קשר לכמות או לסוג של המוצר החקלאי שהוא מייצר, הן תמיכות ניטרליות יחסית, ואינן מעוותות את החלטות הייצור או הסחר. לעומתן, מנגנוני התמיכה עקיפים – למשל תמיכה באמצעות המחיר, בין היתר באמצעות מכסים, מכסות ייצור או הבטחת מחיר ליצרן – גורמים לעיוות בשוק ועשויים להביא לרמה גבוהה יותר של מחירים לצרכן.²

מרבית המדינות המפותחות תומכות בחקלאות באמצעות תמיכות תקציביות ישירות. הכלי העיקרי לתמיכה בחקלאים באיחוד האירופי הוא תשלומי תמיכה ישירה לדונם, ללא קשר לסוג הגידול בשטח הנתמך. כמו כן, ניתנות תמיכות נוספות כגון אמצעי תמיכה: תקציבים לפיתוח המרחב הכפרי, תקציבי מחקר ופיתוח, כלי ניהול סיכונים, ביטוחי הכנסה/רווח וגם הגנות עקיפות כמו מכס על יבוא ועוד. בישראל, לעומת זאת, מרבית התמיכה בחקלאים נעשית באופן עקיף, באמצעות הגנה על התוצרת המקומית מפני יבוא מתחרה (מכסי יבוא). היקף מצומצם של התמיכה בחקלאות נעשה דרך סבסוד תכניות לביטוח חקלאי, השקעה במחקר ופיתוח ומתן שירותי הדרכה.³ בתרשים 1 להלן מוצג משקל התמיכה בחקלאים מתוך תקבולי החקלאים בענף לשנת 2015, במדינות שונות.

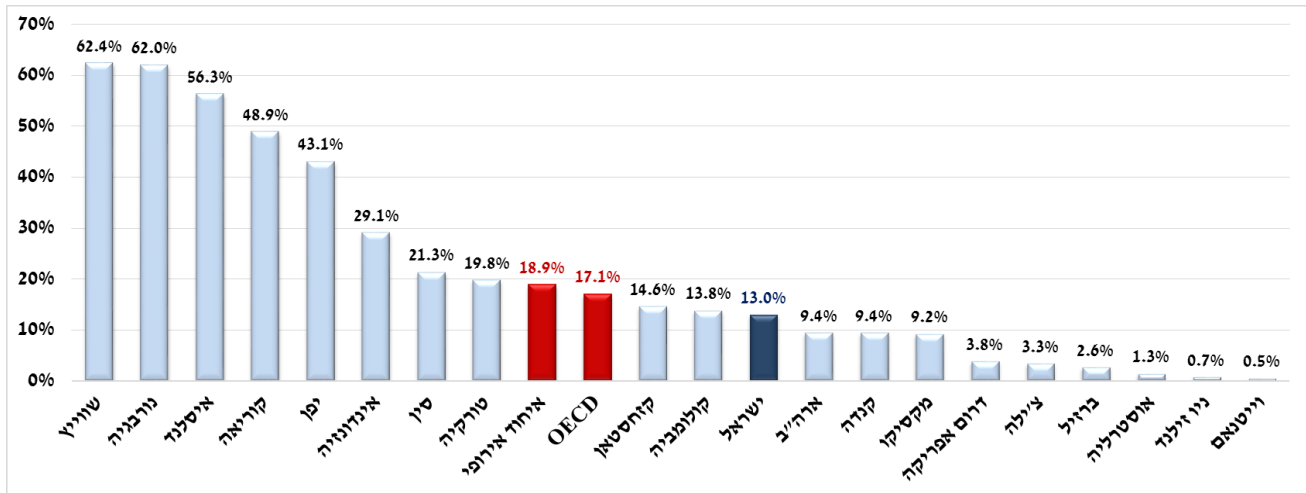
¹ סעיף זה מבוסס על: נתנאל קופראק, [ענף החקלאות: הזדמנויות ואתגרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2020.

² OECD, [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016](#), June 16th 2016, p. 26.

³ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [תרומות ישירות וחיצוניות של החקלאות ושילוב תמיכות אגרו-סביבתיות בתמהיל התמיכות בחקלאות בישראל](#), ינואר 2014; הצעת תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנת הכספים 2015 ודברי הסבר.

OECD, [Review of Agricultural Policies: Israel](#), June 2010.

תרשים 1: משקל התמיכות לחקלאים (PSE) מתקבולי החקלאים בשנת 2015⁴



אפשר לראות כי בשנת 2015 משקל התמיכות בחקלאים מסך התקבולים בישראל היה **13%**, נמוך ממוצע ה-OECD וממוצע האיחוד האירופי, שהיו **17.1%** ו-**18.9%** בהתאמה.

לפי המלצות ה-OECD לגבי ישראל, מוצע להפחית בהדרגה את השימוש במנגנונים המעוותים את כמויות הייצור והסחר, ובמיוחד את השימוש בתמיכה באמצעות מחיר, אשר הינה התמיכה המעוותת ביותר. נכון לשנת 2015, ישראל נמנתה עם מספר קטן של מדינות שבהן משקל התמיכה לחקלאים באמצעות מנגנונים מעוותים גבוה מ-80%, ולצידה אינדונזיה, קוריאה, טורקיה, יפן, קולומביה וסין.⁵

לפי ניתוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנת 2014, רוב התמיכה במחירים היא בענפי בעלי חיים. למשל, התמיכה בענף החלב הייתה כ-712 מיליון ש"ח, ענף בשר הבקר (כ-303 מיליון ש"ח), ענף הבננה (כ-271 מיליון ש"ח), בשר כבש (כ-193 מיליון ש"ח), תפוחים (כ-109 מיליון ש"ח), ביצים (כ-78 מיליון ש"ח), חיטה (כ-27 מיליון ש"ח) ועוד.⁶ בשנים האחרונות נעשו כמה רפורמות, במטרה להקטין את התמיכה במחירים ולעבור לסוגי תמיכות מעוותות פחות, הכוללות הפחתה של ההגנה המכסית על מוצרי חלב, בשר בקר טרי **ודגי בריכות**. בהקשר זה יש לציין כי תהליך דומה של הפחתת מכסי מגן, שנעשה בענף התעשייה בשנות השמונים והתשעים, נמשך שנים רבות ובסופו של דבר הביא להתייעלות של התעשייה המקומית והתמקדותה בענפים בעלי יתרונות יחסיים, כמו ענפי טכנולוגיה מתקדמת. יש הטוענים כי ענף החקלאות שונה משאר ענפי התעשייה, שכן מהותו באספקת מזון לאוכלוסייה ובשמירה על שטחים מעובדים וריאות ירוקות.⁷

⁴ OECD, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016, [Producer Support Estimate by country 1995-97 and 2013-15 \(percentage of gross farm receipts\)](#), June 16th 2016.

PSE: מודד את הערך הכספי של ההעברות מצרכנים ומשלמי מיסים ליצרנים חקלאיים, הנובע מאמצעי מדיניות התמיכה בחקלאות. מדד זה כולל בתוכו תמיכות תקציביות ותמיכות שאינן תקציביות.

⁵ OECD, [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016](#), June 16th 2016, p. 47.

⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [דו"ח ארגון ה-OECD – מדיניות חקלאית לשנת 2015: ניתוח והערכה של מדינות](#), 10 בספטמבר 2015.

⁷ ד"ר יעל קהל, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דו"ל, 27 באוקטובר 2016.

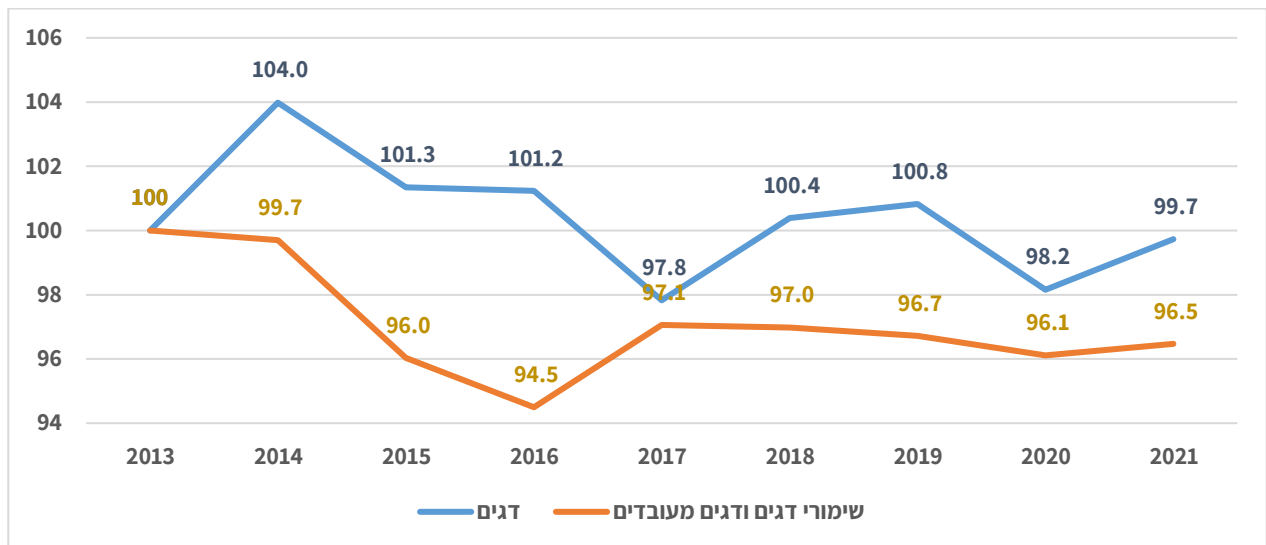
כאמור, כחלק מהתמודדות עם יוקר המחיייה בישראל, בשנים האחרונות משרדי החקלאות והכלכלה עורכים מכרזים ליבוא מוצרים במכסות יבוא לתקופה מוגבלת בפטור מלא או חלקי ממכסים הגבוהים. כלי זה אמנם משפיע במידה מסוימת על רמת המחירים באותם מוצרים, אולם לא באופן מלא. מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת על השפעת הסכם מכסות פטורות ממכס בעבור דגים (בעיקר פילה אמנון), שמן זית וירקות קפואים, לקראת חג הפסח 2016 על מחירי המוצרים, העלה כי הפחתת מכסים באופן זמני לא מביאה לשינוי מבני בשווקים ורק חלק מהפחתת המכס מתגלמת במחיר לצרכן. כך, לגבי הפחתת מכסים על יבוא דג אמנון בוואקום - ירידת מחיר היבוא, המכס והמע"מ בסך של כ-14.5 ש"ח, נותבה לעלייה של כ-9.5 ש"ח במקטע השיווק (כ-66% מסך הפחתה) ולירידה של כ-5 ש"ח במחיר לצרכן (כ-34% מסך הפחתה).⁸

2. שינוי בבדד מחירי הדגים בשנים האחרונות

צריכת הדגים בישראל בשנת 2019 הייתה כ-21 ק"ג לנפש, שיא הצריכה היה בראש השנה אז עלתה הצריכה החודשית לכ-2.3 ק"ג לנפש. כ-30% מכמות הדגים שנצרכה הייתה של דגים טריים והיתר של דגים קפואים.⁹

תרשים 2 להלן מציג את מדד המחירים של **דגים** (כולל דגים טריים וקפואים) ומדד המחירים של **שימורי דגים ודגים מעובדים** (כולל דגים מעושנים, דגים מלוחים וסלטי דגים) בשנים 2013 עד 2020.

תרשים 2: שיעור שינוי מצטבר במדדי מחיר דגים (ממוצע שנתי, 2013-2021)¹⁰



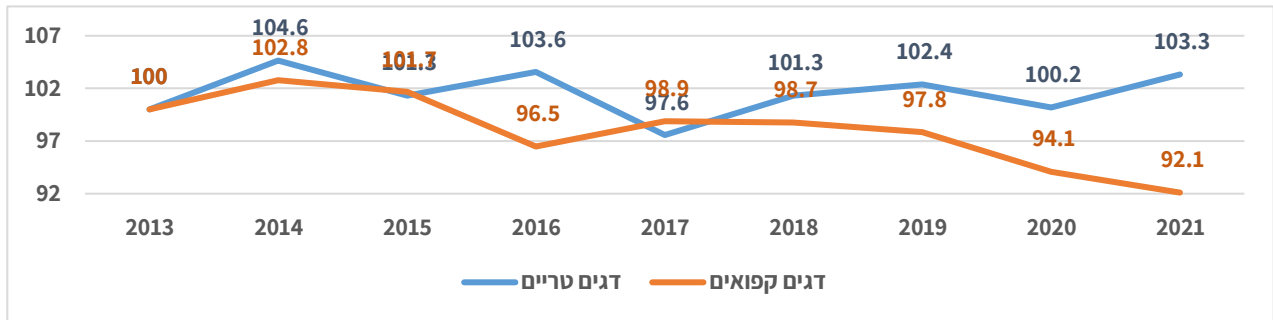
אפשר לראות כי בשנת 2021 מדד מחירי דגים היה 99.7, **ירידה של 0.3%** לעומת שנת 2013 ומדד מחירי שימורי דגים ודגים מעובדים היה 96.5, **ירידה של 3.5%** לעומת שנת 2013. תרשים 3 להלן מציג את מדד המחירים של דגים טריים ושל דגים קפואים.

⁸ איתמר מילרד, [השפעת הסכם מכסות פטורות ממכס לקראת חג הפסח 2016 על מחירי המוצרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2016.

⁹ משרד החקלאות, [לקראת ראש השנה - נתוני הצריכה של המאכלים הפופולאריים](#), 14 בספטמבר 2020.

¹⁰ הלמ"ס, [מחולל מחירים ומדדי מחירים](#), אוחר: 24 בפברואר 2022. הנתונים כוללים שינויים בשיעור המע"מ.

תרשים 3: מדד המחירים של דגים טריים ושל דגים קפואים (ממוצע שנתי, 2013-2021)¹¹



אפשר לראות כי בשנת 2021 מדד מחירי דגים טריים היה 103.3, עלייה של 3.4% לעומת 2013 ושל דגים קפואים היה 92.1, ירידה של 7.9% לעומת 2013. לוח 1 להלן מציג את הוצאה של משק בית על דגים בשנת 2018.

לוח 1: הוצאה של משק בית על דגים בשנת 2018 (בש"ח לחודש)¹²

מוצר	ממוצע	1	2	3	4	5
דגים טריים	34.3	34.5	31.6	28.8	33.1	43.2
דגים אחרים	36.2	30.5	31.6	34.5	40.6	43.8
דגים קפואים	13.4	12.8	13.0	13.8	15.5	11.8
שימורי דגים	19.1	18.3	18.1	19.5	22.0	17.6
דגים מעובדים	6.2	5.5	4.8	7.2	5.8	7.6
ממרח דגים וסלט דגים	2.3	1.9	1.4	2.7	2.4	3.0
מוצרי דגים מוכנים לבישול	1.2	0.6	1.4	1.5	1.4	0.9
סך צריכה של דגים	114.5	105.3	103.4	110.0	123.7	130.0
הוצאה לתצרוכת - סך הכול	16,475	11,007	13,188	15,767	18,584	23,838
מזון (ללא ירקות ופירות)	2,282	2,055	2,014	2,191	2,303	2,846
אחוז מסך הצריכה	0.7%	1.0%	0.8%	0.7%	0.7%	0.5%
אחוז מצריכה על מזון	5.0%	5.1%	5.1%	5.0%	5.4%	4.6%

אפשר לראות כי בשנת 2018 הוצאה של משק בית ממוצע על דגים היתה 114.5 ש"ח בחודש, והייתה כ-0.7% מסך ההוצאה לתצרוכת של משק בית וכ-5% מסך ההוצאה על מזון של משק בית. ההוצאה של משק בית בחמישון ההכנסה הנמוך היתה כ-1% מסך ההוצאה על צריכה, וההוצאה של משק בית בחמישון ההכנסה הגבוה הייתה כ-0.5% מסך ההוצאה על צריכה.

בלוח 2 להלן מוצגים התפוקה (באלפי טונות) וערך התפוקה (במיליארדי ש"ח) של ייצור דגים בשנים 2000 ו-2019.

לוח 2: התפוקה החקלאית וערך התפוקה בשנים 2000 ו-2019¹³

ענף	תפוקה (אלפי טון)			ערך (מיליארדי ש"ח)		
	2000	2019	שינוי	2000	2019	שינוי
דגי בריכות, למאכל	19.4	13.4	-31.0%	240	200	-16.0%
דגים מחקלאות מים, למאכל	2.4	3.5	47.6%	70	90	32.4%
דגי ימים ואגמים, למאכל	7.3	1	-87.0%	90	50	-50.5%

¹¹ הלמ"ס, מחולל מחירים ומדדי מחירים, אוחר: 24 בפברואר 2022. הנתונים כוללים שינויים בשיעור המע"מ.

¹² הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2018, לוח 1.1: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בחמישונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית. הסקר האחרון לשנת 2018. דגים טריים: קרפיון, אמנון, בורי, בס, דניס, מושט וכדומה. דגים אחרים: סלמון, בקלה וכדומה.

¹³ הלמ"ס, תפוקה חקלאית לפי ענף ומוצר, 10 בספטמבר 2020.

אפשר לראות כי בשנים 2000 עד 2019 התפוקה של דגי בריכות ירדה בכ-31% וערך התפוקה ירד בכ-16%. התפוקה של דגים מחקלאות מים עלתה ב-47.6% וערך התפוקה עלה ב-31.4% והתפוקה של דגי ימים ואגמים ירדה בכ-87% וערך התפוקה ירד בכ-50.5%.

בלוח 3 להלן מוצגים נתונים על מכירות ענף החקלאות לפי יעד בשנים 2012 ו-2019.

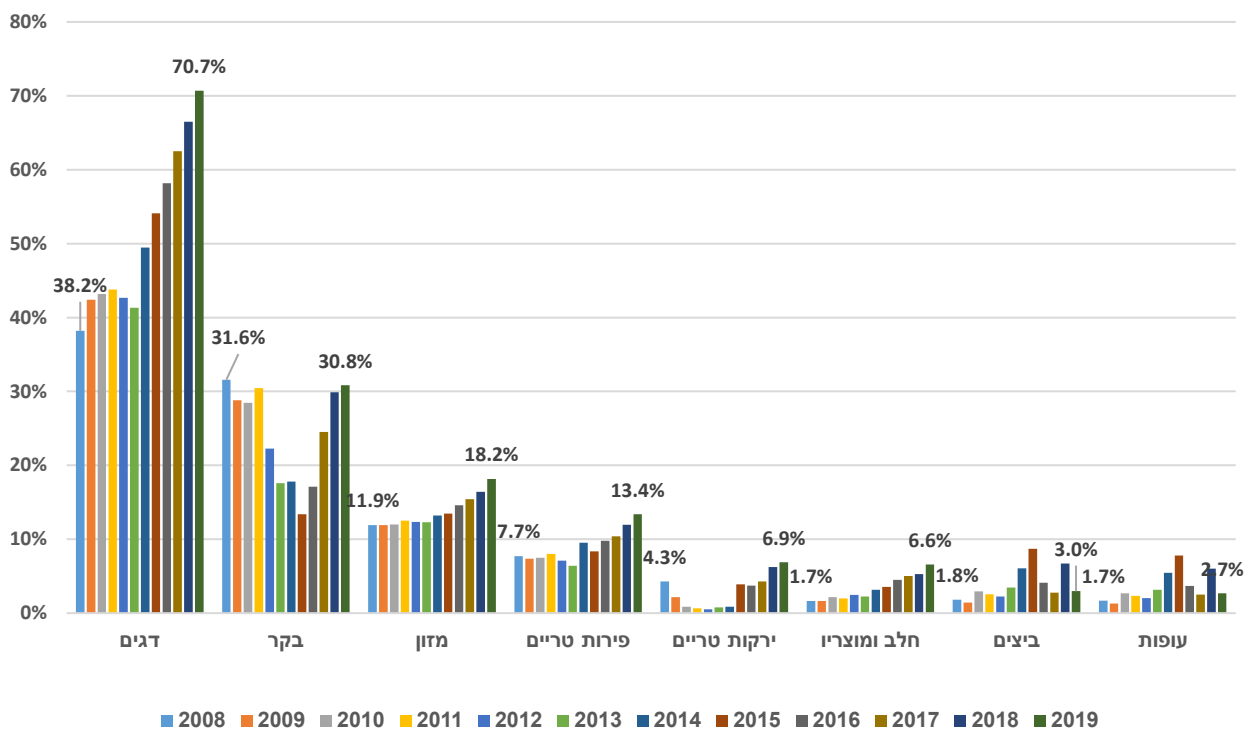
לוח 3: נתונים על מכירות ענף הדגים לפי יעד בשנים 2012 ו-2019¹⁴

שנה	מקומי	יצוא	סך הכול	משקל יצוא
2012	393	72	465	15.5%
2019	335	48	383	12.5%
שינוי	-14.6%	-33.8%	-17.6%	-3.0

אפשר לראות כי בשנים 2012 עד 2019 משקל היצוא בענף הדגים ירד ב-3 נקודות אחוז.

תרשים 4 להלן מציג את משקל היבוא בצריכה פרטית בענפי חקלאות ובסך צריכה של מזון בשנים 2008 עד 2019.

תרשים 4: משקל היבוא בצריכה פרטית בענפי חקלאות ובסך צריכה של מזון ומשקאות (מחירי 2015)¹⁵



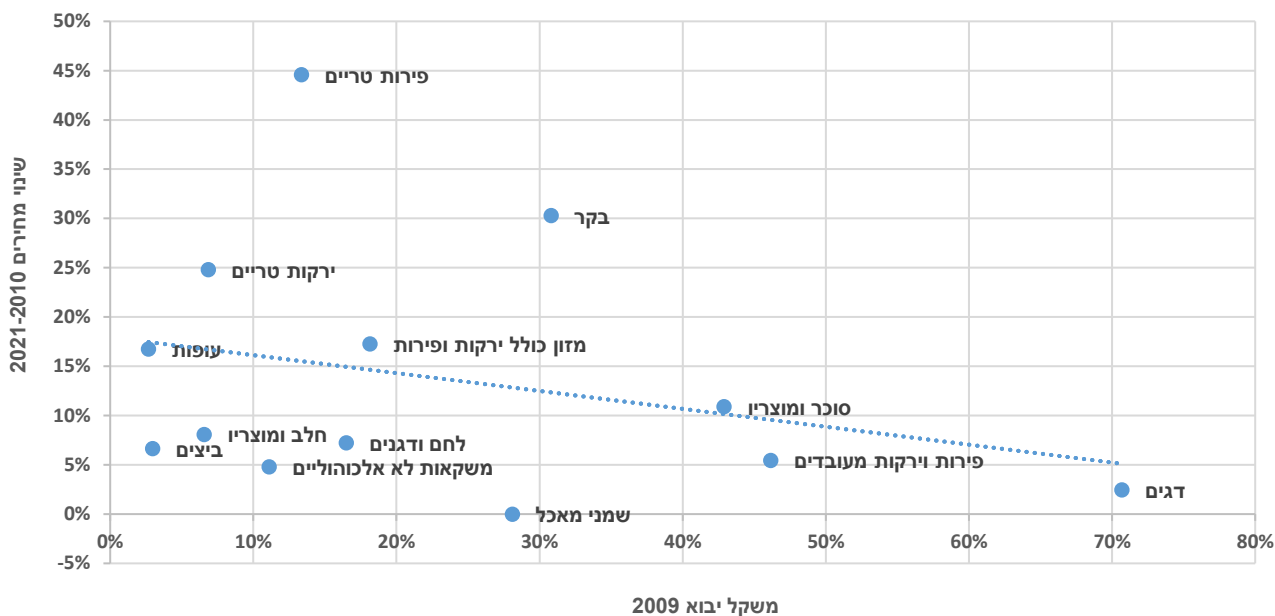
אפשר לראות כי משקל היבוא בסך צריכה פרטית של מזון היה בשנת 2019 כ-18.2% לעומת 11.9% בשנת 2008. בשנים 2008 עד 2019 משקל היבוא בצריכה הפרטית של עופות, ביצים, חלב ומוצריו, ירקות טריים ופירות טריים היה נמוך בהשוואה למשקל היבוא של מזון, ומשקל היבוא של בקר ודגים היה גבוה ממשקל היבוא של מזון.

¹⁴ הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי 2020](#), לוח 21.16: ערך תפוקה חקלאית, לפי ייעוד וענף, 27 ביולי 2020. חלק ממכירות ענף החקלאות הן למפעלים מקומיים אשר חלקם מייצאים.

¹⁵ הלמ"ס, [ההוצאה לצריכה פרטית לפי ענף כלכלי - 1995-2019](#), עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כניסה: 27 בפברואר 2022.

בתרשים 5 להלן משקל היבוא בצריכה פרטית בשנת 2019 והשינוי במדד המחירים בשנים 2008 עד 2021 בענפי מזון וחקלאות.

תרשים 5: משקל היבוא בצריכה פרטית (2019) והשינוי במדד המחירים (2010-2021)¹⁶



אפשר לראות כי בענפי חקלאות ומזון בהם משקל היבוא בסך הצריכה הפרטית גבוה עליית מדד המחירים בשנים 2010 עד 2021 נמוכה, כמו **דגים** ופירות וירקות מעובדים, ולהיפך – בפירות וירקות טריים משקל היבוא נמוך ומדד המחירים לצרכן עלה בשיעור גבוה יחסית.

¹⁶ שם. הלמ"ס, [מדדי מחירים](#), כניסה: 27 בפברואר 2022.