



20 ינואר, 2020

לכבוד  
רשות המיסים בישראל  
משרד האוצר

שלום רב,

## הנדון: ביטול שיעור המכס ביבוא חמאה – מסקנות חשובות ממחקר מדיניות

הודעתכם מיום 6 בינואר 2020

בהודעתכם שבנדון כתבתם, כי משרד האוצר עומד לבטל את שיעורי המכס ביבוא חמאה, כשביטול המכס יהיה בהוראת שעה עד סוף שנת 2020.

בטרם תתקבל החלטה בנושא זה, אני מבקש להציג בפניכם את הממצאים שעולים ממחקר המדיניות שערכנו במכון יסודות בנושא החשיפה לייבוא והשפעתה על הייצור המקומי ועל יוקר המחיה. למכתב זה מצורף המחקר המלא.

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

יכולתה של הממשלה לתכנן וליישם מדיניות כלכלית באופן אפקטיבי ויעיל היא תנאי חיוני להתמודדות בהצלחה עם אתגרים אלה. התנאים לכך מחייבים תכנון מפורש, מתואם וכוללני; ביצוע הערכה של השפעת המדיניות לפני יישומה; יישום התהליכים בשקיפות ובשיתוף הציבור; ביצוע בדיקה ובקרה על התהליכים תוך כדי יישום; והפקת לקחים לאחר יישום המדיניות.

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

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

בדיקת השינוי שחל במדד מחירי המזון, אל מול מדדי מחירים אחרים, מראה כי ההשפעה המצטברת של רפורמות שנערכו בתחום המזון לא תורגמה להפחתה משמעותית במחירים לצרכן. עוד עולה מבדיקתנו, כי הממשלה לא

20 ינואר, 2020

בחנה באופן שיטתי דיו את האפקטיביות של צעדי המדיניות שבהם נקטה, ולא פעלה באופן שיטתי במסגרת חשיפת המשק לייבוא על פי המלצות ה-OECD.

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

**ניתוח מקרי הבוחן מעלה שלוש מסקנות עיקריות:**

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

המלצות למחווה המדיניות	בשר	דגים	טונה
א. הגבלה בזמן ואסטרטגיית יציאה	4	5	0
ב. תמיכה לקהל היעד	5	5	0
ג. תמיכה שאינן מותנות בייצור	2	2	0
ד. מוכונות להחרת כוח העבודה לעבודה	0	0	0
ה. הוליסטיות בערשרת הערך	2	0	0
ו. קוהרנטיות ותאמה למדיניות רשת הביטחון והסוציאלית	0	0	0
ז. בחינת עלות-תועלת (ex-ante)	3	3	0
ח. שקיפות ושיתוף בתהליך	1	1	0
ט. דין וחשבון לציבור (ex-post)	2	3	2

ציון 0 - לא אובחנה כל התייחסות להמלצה  
ציון 5 - אובחנה התייחסות מלאה להמלצה  
יש לציין כי בענף הטונה לא נחתם הסכם ולא ניתנו תמיכות ישירות. בהתאם, הציון האיכותי שניתן לצעדים שמונעים להיבטים אלה הוא 0.

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

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

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

לסיכום, אני מבקש להדגיש: איננו מבקשים לטעון בעד קיומן של הגנות מכסיות, אלא לדרוש, כי ההשפעות המלאות של הסרתן ייבדקו בצורה מושכלת ואחראית בטרם יישומן, יבוקרו לאחר יישומן ויונגשו לציבור באופן שקוף.

אבקש להציג בפניכם בפירוט את המחקר ואת מסקנותיו וזאת בטרם תקבלו החלטה.

בכבוד רב,  
  
 עמית בן-צור  
 מנהל מדעי

העתק:  
 חברי הוועד המנהל, יסודות